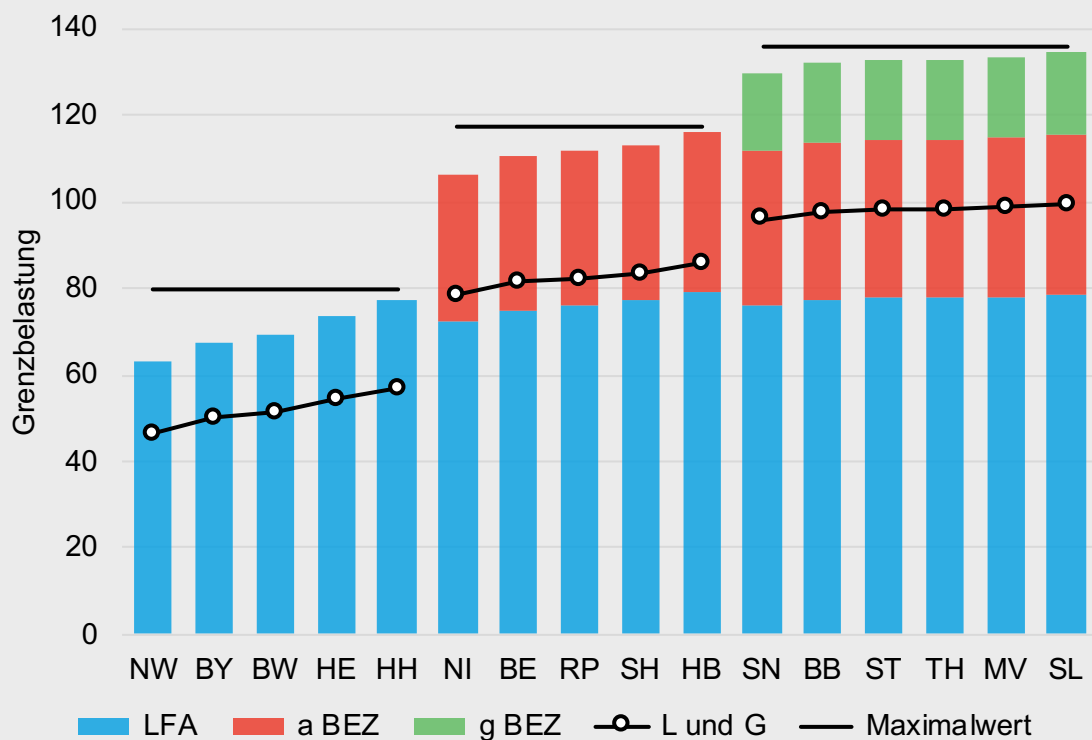


Wolfgang Scherf

Länderfinanzausgleich 2020 Neue Form – alte Probleme

Justus-Liebig-Universität Gießen

Fachbereich Wirtschaftswissenschaften



Länderfinanzausgleich 2020: Neue Form – alte Probleme

Zusammenfassung: Bund und Länder vereinbarten 2016 eine Reform ihrer Finanzbeziehungen. Der neue Länderfinanzausgleich gilt erstmals im Jahr 2020. Seine Funktionsweise und Wirkungen werden zunächst detailliert dargestellt und illustriert. Gegenüber dem alten System zeigen sich große formale, aber nur geringe materielle Unterschiede. Die Reform hat die bestehenden Defizite nicht beseitigt, sondern zum Teil noch verschärft. Der Autor präsentiert vor diesem Hintergrund ein Modell für eine erneute Reform des Länderfinanzausgleichs. Mit dem Ziel einer Verbesserung der Anreizeffekte werden alle finanzkraftabhängigen und möglichst auch die sonstigen Bundesergänzungszuweisungen auf Pauschaltransfers umgestellt. Diese werden schrittweise abgeschmolzen und laufen schließlich nach einer mehrjährigen Übergangszeit aus. Die freigesetzten Bundesmittel fließen kontinuierlich in den Umsatzsteueranteil der Länder oder in die Infrastrukturförderung. Der Finanzkraftausgleich wird damit auf seine horizontale Dimension reduziert.

JEL-Klassifikation: H7, H77

Schlüsselwörter: Länderfinanzausgleich, Anreizeffekte, Grenzbelastungen, Umsatzsteuerverteilung, Bundesergänzungszuweisungen

Kontaktperson: Wolfgang Scherf, Professur für Öffentliche Finanzen (VWL II), Justus-Liebig-Universität Gießen Email: wolfgang.scherf@wi.jlug.de

Länderfinanzausgleich 2020: Neue Form – alte Probleme

Bund und Länder vereinbarten 2016 eine Reform ihrer Finanzbeziehungen auf der Basis eines Vorschlags der Länder. Der neue Länderfinanzausgleich gilt erstmals im Jahr 2020. Im Folgenden werden seine Funktionsweise und Wirkungen erläutert. Gegenüber dem alten System ergeben sich große formale, aber nur geringe materielle Unterschiede. Die Reform hat die bestehenden Defizite nicht beseitigt, sondern zum Teil noch verschärft.

Der Finanzausgleich ist für die Bundesrepublik Deutschland im Grundgesetz sowie im Finanzausgleichsgesetz festgelegt. Im Grundgesetz steht die Abgrenzung der Befugnisse von Bund und Ländern im Vordergrund. Im Finanzausgleichsgesetz werden die Beteiligung von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer, der Länderfinanzausgleich im engeren Sinne sowie die Verteilung der Bundesergänzungszuweisungen geregelt.

Der vertikale Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern betrifft die Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen. Vor horizontalem Finanzausgleich verfügen die Länder über Steuereinnahmen, die sich nach dem Prinzip des örtlichen Aufkommens auf die Länder verteilen. Diese Einnahmen umfassen die Länderanteile an den Gemeinschaftsteuern ohne Umsatzsteuer sowie die Ländersteuern im engeren Sinne.¹ Die daraus resultierende originäre Steuerkraft der Länder bildet das Fundament des horizontalen Länderfinanzausgleichs.²

Der horizontale Länderfinanzausgleich soll alle Bundesländer finanziell in die Lage versetzen, ihre verfassungsmäßigen Aufgaben zu erfüllen. Da die Wirtschafts- und Steuerkraft der Länder enorme Unterschiede aufweist, bedarf es einer Angleichung ihrer

¹ Die Steuerkraft der Länder basiert auf den Steueranteilen an Lohnsteuer, veranlagter Einkommenssteuer, Abgeltungsteuer, nicht veranlagten Steuern vom Ertrag, Körperschaftsteuer und Gewerbesteuerumlage. Hinzu kommen als Ländersteuern im engeren Sinne Vermögensteuer, Erbschaftsteuer, Grunderwerbsteuer (nach länderweisen Anteilen an der bundesweiten Bemessungsgrundlage), Kraftfahrzeugsteuerkompensationsbeträge, Rennwett-, Lotterie- und Sportwettensteuer, Feuerschutzsteuer, Biersteuer und Spielbankabgabe. Nach § 7(3) FAG erfolgt eventuell eine Kürzung bei überdurchschnittlicher Veränderungsrate der Steuereinnahmen.

² Die originäre Steuerkraft wird in Euro pro Einwohner gemessen. Im Verhältnis zu den bundesdurchschnittlichen Einnahmen pro Einwohner ergibt sich daraus die relative Steuerkraft. 2019 und 2020 hatten nur die vier Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg und Hessen eine überdurchschnittliche originäre Pro-Kopf-Steuerkraft.

Finanzkraft, die allerdings nicht so weit gehen darf, dass die Länder das Interesse an der Pflege ihrer eigenen Steuerquellen verlieren. Dieser Länderfinanzausgleich erfolgt in mehreren Stufen.

Horizontale Verteilung der Umsatzsteuer

Auf der ersten Stufe des Länderfinanzausgleichs wird der Länderanteil an der Umsatzsteuer verteilt. Bis 2019 erhielten steuerschwache Länder bis zu 25 Prozent der Umsatzsteuer der Länder als Ergänzungsanteile. Der Rest wurde nach Einwohnern verteilt. Die Auffüllung mithilfe der Ergänzungsanteile orientierte sich an der relativen Steuerkraft.³

Ergänzungsanteile sorgen für eine kräftige Nivellierung der Steuerkraftpositionen nach horizontaler Zerlegung der Umsatzsteuer. Während sich die Steuerkraft der Länder vor Umsatzsteuer 2020 zwischen 55,6 (ST) und 155,6 Prozent (HH)⁴ des Bundesdurchschnitts bewegt, würden die entsprechenden Werte bei Umsatzsteuervorwegausgleich zwischen 93 und 128,7 Prozent liegen. Die Ergänzungsanteile würden 13,6 Prozent der Umsatzsteuer der Länder ausmachen und ein Umverteilungsvolumen von insgesamt 9,2 Mrd. Euro erzeugen.⁵

Ab 2020 steigt der Umsatzsteueranteil der Länder und Gemeinden beträchtlich um ca. 3,7 Mrd. Euro an. Zugleich entfallen die Ergänzungsanteile und alle Bundesländer erhalten gleiche Beträge pro Einwohner. Auch bei diesem Verteilungsmaßstab ergibt sich eine deutliche Verminderung der Steuerkraftdifferenzen. Von ursprünglich 55,6 bis 155,6 Prozent schrumpft die Steuerkraftspanne bei Verteilung der Umsatzsteuer nach Einwohnern immerhin auf 72,8 bis 134 Prozent. Gegenüber dem alten System profitieren neben den relativ steuerstarken auch zwei relativ steuerschwache Länder (RP, NW). Der Grund liegt darin, dass Ergänzungsanteile die nach Einwohnern verteilten Mittel schmälern und dadurch im Grenzbereich Bedürftigkeit erst erzeugen.

³ Kompensiert wurden Fehlbeträge bis 97 Prozent des Durchschnitts zu 95 Prozent und Fehlbeträge zwischen 97 Prozent und 100 Prozent des Durchschnitts von 95 Prozent auf 60 Prozent fallend.

⁴ Ländercodes: BW = Baden-Württemberg, BY = Bayern, BE = Berlin, BB = Brandenburg, HB = Bremen, HH = Hamburg, HE = Hessen, MV = Mecklenburg-Vorpommern, NI = Niedersachsen, NW = Nordrhein-Westfalen, RP = Rheinland-Pfalz, SL = Saarland, SN = Sachsen, ST = Sachsen-Anhalt, SH = Schleswig-Holstein, TH = Thüringen.

⁵ Alle Berechnungen basieren auf den Daten des BMF (Bundesministerium der Finanzen 2020).

Abbildung 1 zeigt die Effekte der neuen Umsatzsteuerverteilung auf die Steuerkraftpositionen der einzelnen Bundesländer. Die Länder sind nach ihrer Steuerkraft vor Umsatzsteuer geordnet. Die Pro-Kopf-Steuerkraft aller Länder erhöht sich um denselben absoluten Umsatzsteuerbetrag von 1.420 Euro pro Einwohner. Gemessen an der Pro-Kopf-Steuerkraft liegen die ostdeutschen Flächenländer und das Saarland erheblich unter dem Bundesdurchschnitt von 3.661 Euro pro Einwohner. Berlin erzielt einen leicht überdurchschnittlichen Wert und gehört damit zu den relativ steuerstarken Bundesländern (neben BW, BY, HE und HH).

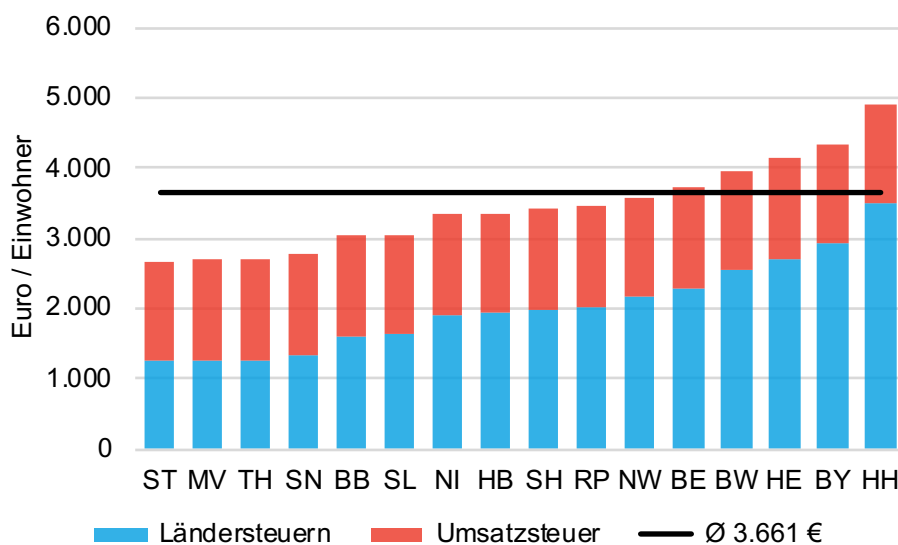


Abbildung 1: Horizontale Verteilung der Umsatzsteuer

Dass die Nivellierungseffekte der Umsatzsteuerverteilung deutlich kleiner ausfallen als bisher, ist per Saldo kein distributiver Mangel. Zum einen orientiert sich die Umsatzsteuerverteilung an der relativen Steuerkraft, während auf den folgenden Stufen mit der relativen Finanzkraft ein stark abweichender Maßstab verwendet wird. Zum anderen bestimmen die Ausgleichseffekte auf dieser Stufe nur über die Ausgangspositionen auf den weiteren Stufen und werden dort entscheidend korrigiert; nach der Reform noch wesentlich stärker als zuvor.

Finanzkraftausgleich unter den Ländern

Auf der zweiten Stufe existierte bis 2019 ein horizontaler Finanzkraftausgleich unter den Ländern, der als Länderfinanzausgleich im engeren Sinne bezeichnet wurde. Dabei zahlten relativ reiche Länder Ausgleichsbeiträge, mit denen symmetrische Ausgleichszuweisungen an relativ finanzschwache Länder finanziert wurden. Formal entfällt der

direkte Ausgleich ab 2020, was teils zu der Fehleinschätzung führte, der Länderfinanzausgleich sei abgeschafft worden. Tatsächlich hat man ihn nur durch Zu- und Abschläge ersetzt, die mit den Umsatzsteueranteilen verrechnet werden.

Die Ausgleichseffekte auf der zweiten Stufe hängen nicht mehr von der relativen Steuerkraft, sondern von der relativen Finanzkraft ab. Die Finanzkraftmesszahl unterscheidet sich von der Steuerkraftmesszahl durch den anteiligen Einbezug der Gemeindesteuern. Sie umfassen die Gemeindeanteile an der Einkommensteuer (Lohnsteuer, veranlagte Einkommensteuer, Abgeltungsteuer) und an der Umsatzsteuer. Hinzu kommen die bundesweiten Einnahmen aus der Gewerbesteuer (abzüglich Gewerbesteuerumlage) und den Grundsteuern A und B, die jeweils nach länderweisen Grundbeträgen verteilt werden. Die Gemeindesteuern rechneten bis 2019 mit einem Anteil von 64 Prozent zur Finanzkraft der Länder. Ab 2020 steigt der Anteil auf 75 Prozent. Daneben werden weiterhin 33 Prozent der Einnahmen aus der Förderabgabe als Finanzkraft gewertet, was quantitativ jedoch kaum ins Gewicht fällt.

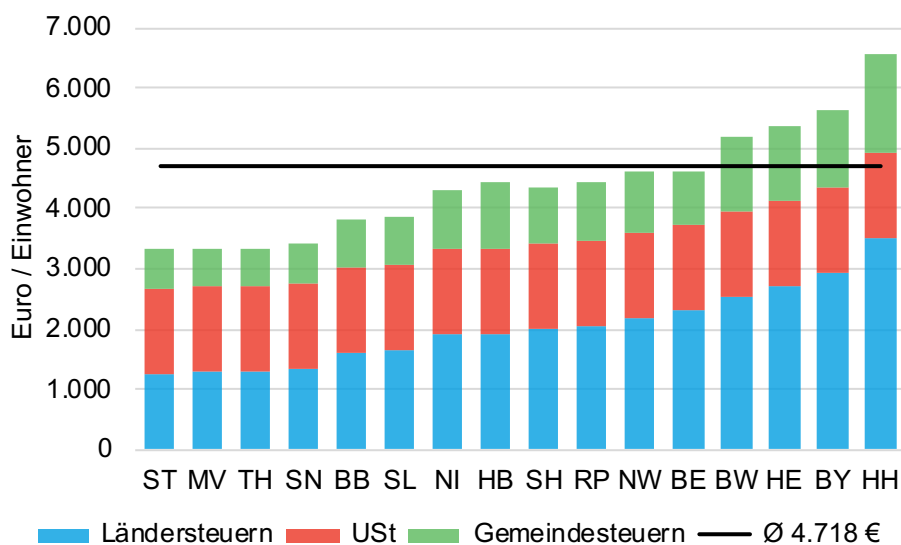


Abbildung 2: Von der Steuerkraft zur Finanzkraft

Abbildung 2 zeigt die Erhöhung der Finanzkraft gegenüber der Steuerkraft pro Einwohner durch Anrechnung der Gemeindesteuern und der Förderabgabe. Die Relation zwischen den angerechneten Gemeindesteuern und den Ländersteuern nach dem Aufkommen fällt in den einzelnen Ländern recht verschieden aus. Berlin hat eine auffallend geringe kommunale Steuerkraft, die 7,3 Prozentpunkte unter der mittleren Relation liegt,

während Bremen diese Größe um 9,8 Prozentpunkte übertrifft. Die mittlere Finanzkraftmesszahl liegt 2020 bei 4.718 Euro pro Einwohner.

Der Wechsel von der relativen Steuerkraft zur relativen Finanzkraft als Ausgleichsmaßstab ist entscheidend für die Ausgleichseffekte auf der zweiten Stufe. Die Zu- und Abschläge bei den Umsatzsteueranteilen orientieren sich – ebenso wie die früheren Ausgleichsbeiträge und Ausgleichszuweisungen – am Verhältnis zwischen der Finanzkraftmesszahl (FMZ) und der Ausgleichsmesszahl (AMZ). Letztere entspricht aber nicht der durchschnittlichen Steuerkraft pro tatsächlichem Einwohner, sondern basiert auf gewichteten Einwohnern. Daraus resultieren erhebliche Abweichungen zwischen der relativen Steuerkraft und der relativen Finanzkraft der Bundesländer.

Die Einwohnerwertungen bei der Ausgleichsmesszahl wurden im Zuge der Reform des Länderfinanzausgleichs nicht verändert. Gegenüber den Einwohnern der übrigen Länder werden die Einwohner der Stadtstaaten (BE, HB, HH) bei den Länder- und Gemeindesteuern weiterhin mit 135 Prozent deutlich und die Einwohner der dünn besiedelten Flächenländer bei den Gemeindesteuern leicht höher gewichtet (ST 102 Prozent, BB 103 Prozent, MV 105 Prozent).

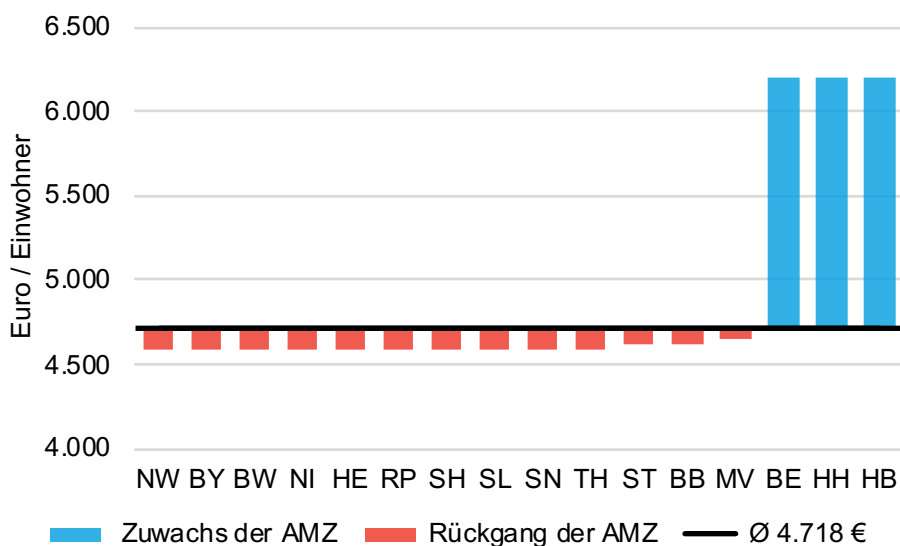


Abbildung 3: Einwohnerwertungen und Ausgleichsmesszahlen

Abbildung 3 zeigt die Abweichungen der Ausgleichsmesszahlen vom Durchschnittswert. Den Stadtstaaten wird ein um 35 Prozent erhöhter Pro-Kopf-Finanzbedarf zugebilligt. Sie verbuchen gegenüber dem Durchschnitt eine Erhöhung ihrer Ausgleichsmesszahl um 1.486 Euro pro Einwohner, während Flächenländer, die mit ihren tatsächlichen Ein-

wohnern gewichtet werden, eine Verminderung um 122 Euro pro Einwohner hinnehmen müssen. Nur etwas weniger verlieren die dünn besiedelten Flächenländer mit erhöhten Einwohnerwertungen bei den Gemeindesteuern (MV 71, BB 91, ST 102 Euro pro Einwohner). Offensichtlich ist die Einwohnergewichtung dieser Länder von eher symbolischer Bedeutung. Dagegen werden die Stadtstaaten relativ zu ihrer Finanzkraft regelrecht arm gerechnet. Entsprechend stark profitieren sie im nachfolgenden Finanzausgleich von der Vergrößerung ihrer Ausgleichs- bzw. Bedarfsmesszahlen.

Die Einwohnergewichtung der Stadtstaaten ist stark umstritten. Sie wird mit positiven externen Effekten begründet. Die Stadtstaaten übernehmen zentralörtliche Funktionen und erbringen Leistungen für ihr Umland. Das rechtfertigt allerdings keine für alle Stadtstaaten gleiche Einwohnerwertung. Darüber hinaus kommen die Leistungen nahezu ausschließlich den angrenzenden Flächenstaaten zugute. Die Einwohnergewichtung belastet jedoch alle Länder abhängig von ihrer Finanzkraft, aber unabhängig von ihrem externen Nutzen und ist daher zur Lösung des Stadt-Umland-Problems ungeeignet. Eine Alternative wäre die partielle Zerlegung der Lohnsteuer nach Arbeitsorten (Weiß/Münzenmaier 2014). Sie würde die Stadtstaaten mit hohem Einpendleranteil entlasten, aber auch generell der überregionalen Bedeutung der wirtschaftsstarken Regionen mit hohen Infrastrukturkosten besser Rechnung tragen.

Auf der Basis der Finanzkraft- und Ausgleichsmesszahlen erfolgt auch im neuen System ein Finanzausgleich unter den Ländern. Weil er sich hinter der Umsatzsteuer-Verteilung versteckt, empfinden ihn die Länder offenbar als weniger belastend. Der einzige wesentliche Unterschied ist der Wechsel von einem komplizierten progressiven zu einem einfachen und transparenten linearen Ausgleichstarif mit einem einheitlichen Ausgleichs- bzw. Abschöpfungssatz von 63 Prozent.⁶

Abbildung 4 ordnet die Länder nach der Finanzkraftmesszahl. Nach dem Wechsel des Ausgleichsmaßstabs ist Bremen infolge der Einwohnerwertung 2020 mit einer FMZ-AMZ-Relation von 71,6 Prozent das relativ ärmste Bundesland. Auch Berlin rechnet mit 74,5 Prozent zur Gruppe der besonders finanzschwachen Länder. Deutlich über dem Durchschnitt liegen nur die vier Bundesländer Bayern, Hessen, Baden-Württemberg

⁶ Bis 2019 verlief der Tarif gebrochen linear. Die Grenzauffüllungs- bzw. Grenzabschöpfungsquoten stiegen mit wachsender Entfernung vom Durchschnitt stark an. Die Finanzkraft-Steuersatz-Eckpunkte in Prozent waren 80/75, 93/70, 100/44, 107/70, 120/75. Mit den marginalen nahmen auch die durchschnittlichen Quoten kräftig zu. Der Tarif hatte eine ausgeprägte direkte und indirekte Progression.

und Hamburg. Nordrhein-Westfalen rutscht nur knapp in die Gruppe der relativ finanzstarken Länder.

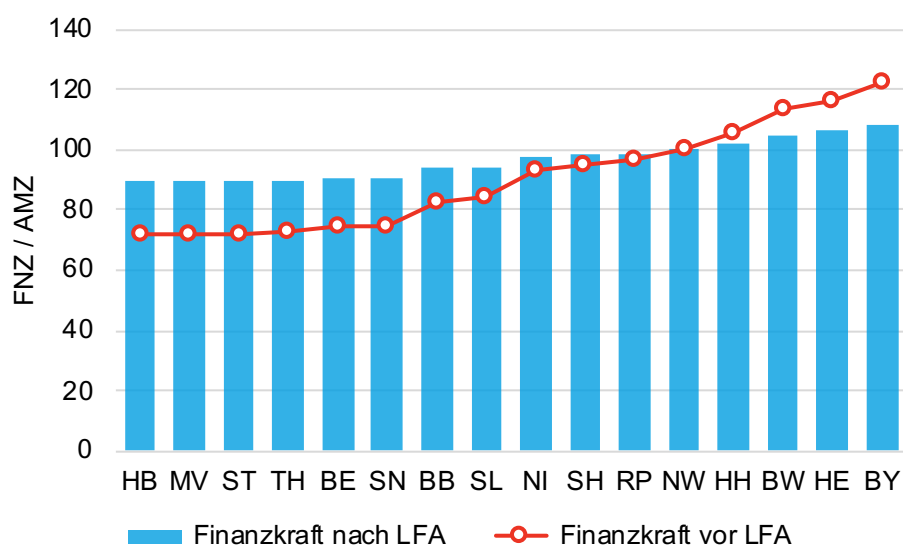


Abbildung 4: Finanzkraftausgleich unter den Ländern (LFA)

Auch auf der zweiten Stufe des Länderfinanzausgleichs erfolgt eine starke Nivellierung. Die Finanzkraftspanne sinkt von 71,6 (HB) bis 122,5 Prozent (BY) vor Finanzausgleich auf 89,5 bis 108,3 Prozent nach Verrechnung der Zu- und Abschläge bei der Umsatzsteuer. Gegenüber dem alten System hat sich die Nivellierungsintensität des Finanzkraftausgleichs deutlich vermindert. Das geht weniger auf den linearen Ausgleichstarif zurück, dessen Wirkungen auf die relative Finanzkraft weitgehend denen des alten Progressionstarifs entsprechen. Die Ursache liegt vielmehr in den größeren Finanzkraftdifferenzen, die infolge der Verteilung der Umsatzsteuer nach Einwohnern zunächst verbleiben.

Das gesamte Umverteilungsvolumen der Zu- und Abschläge bei der Umsatzsteuer beträgt 2020 ca. 16,3 Mrd. Euro und liegt damit deutlich über dem Umverteilungsvolumen des Länderfinanzausgleichs 2019 von etwa 11,2 Mrd. Euro. Hier deutet sich bereits an, dass die vergleichsweise geringeren Ausgleichseffekte auf den ersten Stufen des Gesamtsystems durch eine stärkere Umverteilung auf den späteren Stufen schrittweise korrigiert werden. Aus distributiver Sicht darf man den abgeschwächten Effekt des Finanzkraftausgleichs insofern nicht überbewerten. Am Ende sorgen die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen auf der dritten Stufe für eine weitere deutliche Anhebung der Finanzkraft der relativ finanzschwachen Länder.

Bundesergänzungszuweisungen

Die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen setzen den im Prinzip beibehaltenen horizontalen Länderfinanzausgleich mit einem vertikalen Instrument fort. Die relativ finanzschwachen Länder erhalten zusätzliche Bundesmittel zur Deckung ihres Finanzbedarfs. Damit wurden bislang verbleibende Fehlbeträge bis 99,5 Prozent des Länderdurchschnitts zu 77,5 Prozent ausgeglichen. Ab 2020 erfolgt eine noch weitergehende Kompensation der Fehlbeträge bis 99,75 Prozent des Länderdurchschnitts zu 80 Prozent. Damit erhöht sich die Ausgleichsintensität so stark, dass finanzschwache Länder im alten wie im neuen System fast identische FMZ-AMZ-Relation erreichen. Die Finanzkraftspanne verkleinert sich noch einmal deutlich von 71,6 (HB) bis 122,5 Prozent (BY) vor Finanzkraftausgleich auf nur noch 97,7 bis 108,3 Prozent nach allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (Abbildung 5).⁷ Das Aufstockungsvolumen erreicht auf dieser Stufe rund 7,4 Mrd. Euro.

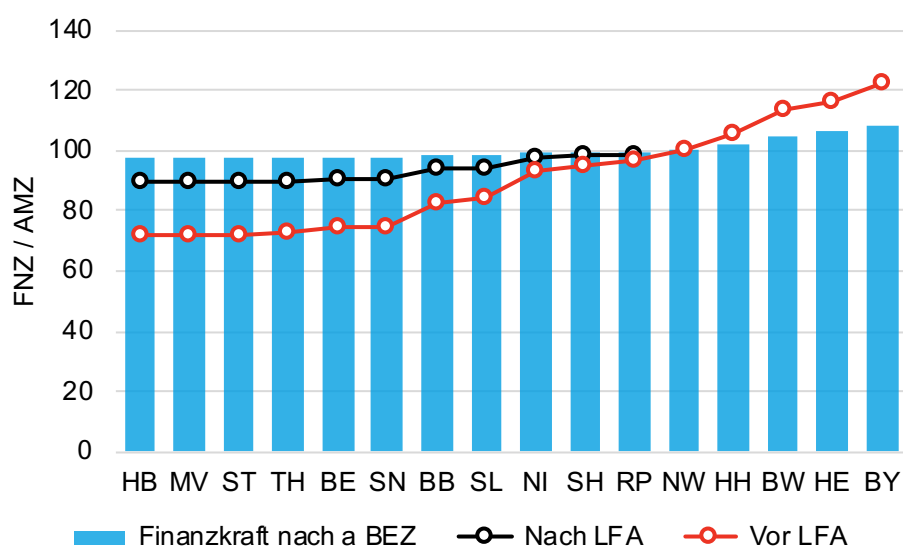


Abbildung 5: Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen (a BEZ)

Die klare Tendenz zur Vertikalisierung des Finanzausgleichs zeigt sich auch bei den Bundesergänzungszuweisungen, die dem Ausgleich von tatsächlichen oder vermeintlichen Sonderbedarfen dienen. Die Palette wurde im Zuge der Reform des Länderfinanzausgleichs noch einmal deutlich ausgeweitet. Weggefallen sind zwar die Bundesergän-

⁷ Üblicherweise wird der Effekt der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen als bloße Erhöhung der FMZ-AMZ-Relation der finanzschwachen Länder ausgewiesen. Das ist etwas irreführend, weil die zusätzlichen Mittel die durchschnittliche Finanzkraft der Länder nach Finanzausgleich vergrößern.

zungszuweisungen für teilungsbedingte Sonderlasten (ostdeutsche Länder einschließlich Berlin). Die Bundesergänzungszuweisungen für überproportionale Kosten politischer Führung (kleine Länder ohne Hamburg) und für Sonderlasten durch strukturelle Arbeitslosigkeit (ostdeutsche Länder) blieben jedoch erhalten. Zudem wurden neben den bestehenden weitere Ausgleichsansprüche etabliert. Abbildung 6 zeigt die fortgeführten und die neuen Bundesergänzungszuweisungen im Überblick.

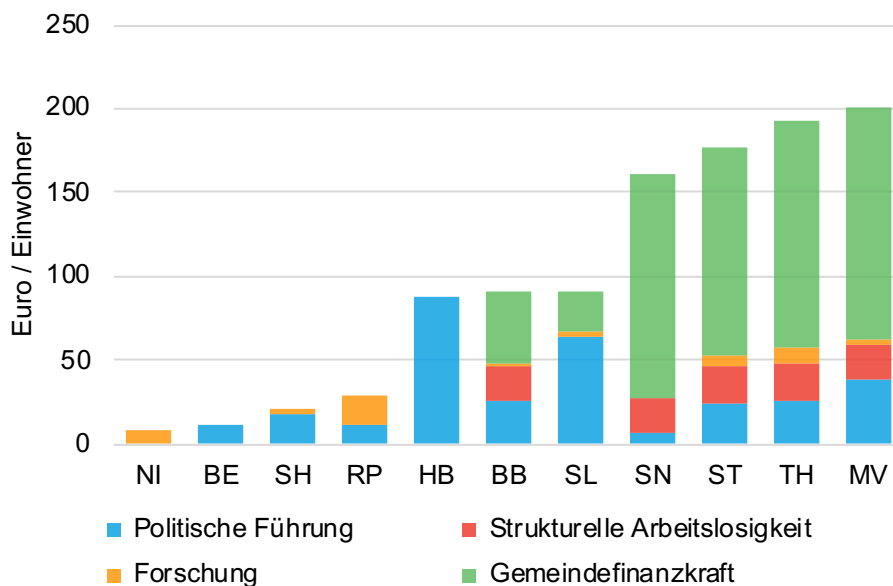


Abbildung 6: Bundesergänzungszuweisungen für Sonderbedarfe

Länder mit steuerschwachen Gemeinden erhalten nun spezielle Bundesergänzungszuweisungen. Eine unterdurchschnittliche Gemeindesteuerkraft liegt vor, wenn die Steuereinnahmen pro Einwohner weniger als 80 Prozent des Durchschnitts betragen. Dann werden die Fehlbeträge zum Durchschnitt zu 53,5 Prozent ausgeglichen. Abbildung 6 zeigt, dass diese Bundesergänzungszuweisungen den ostdeutschen Flächenländern und sonst nur dem Saarland zugutekommen. Das ist gewiss kein Zufall. Die bisherigen Bundesergänzungszuweisungen für teilungsbedingte Sonderlasten waren begründet mit dem infrastrukturellen Nachholbedarf und der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft. Augenscheinlich wird der ausgelaufene Solidarpakt mit den Bundesergänzungszuweisungen nach der Gemeindefinanzkraft teilweise in neuem Gewand fortgesetzt.

Die Funktion dieser Ergänzungszuweisungen im Gesamtsystem ist schwer zu begründen. Sie gehen nicht an die steuerschwachen Gemeinden selbst, sondern verstärken die Finanzkraft ihrer Länder und stellen insofern ein weiteres Instrument des Finanz-

kraftausgleichs dar. Das gemeinsame Potential der Länder und Gemeinden zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben und Ausgaben hängt aber nicht von der Struktur, sondern vom Niveau der gesamten Finanzkraft ab. Von zwei Ländern mit insgesamt gleicher Finanzkraft erhält jedoch ein Land mit unterproportionaler Gemeindesteuerkraft Bundesergänzungszuweisungen, während das andere leer ausgeht. Das Land mit unterproportionaler Gemeindesteuerkraft wird also besser gestellt, obwohl seine Finanzkraft keine besondere Bedarfslage signalisiert. Daher wäre es folgerichtig, auf diese Bundesergänzungszuweisungen zu verzichten, die frei werdenden Bundesmittel via Umsatzsteueranteil an die Länder auszuschütten und auf der dadurch erhöhten Basis den allgemeinen Finanzkraftausgleich wirken zu lassen.

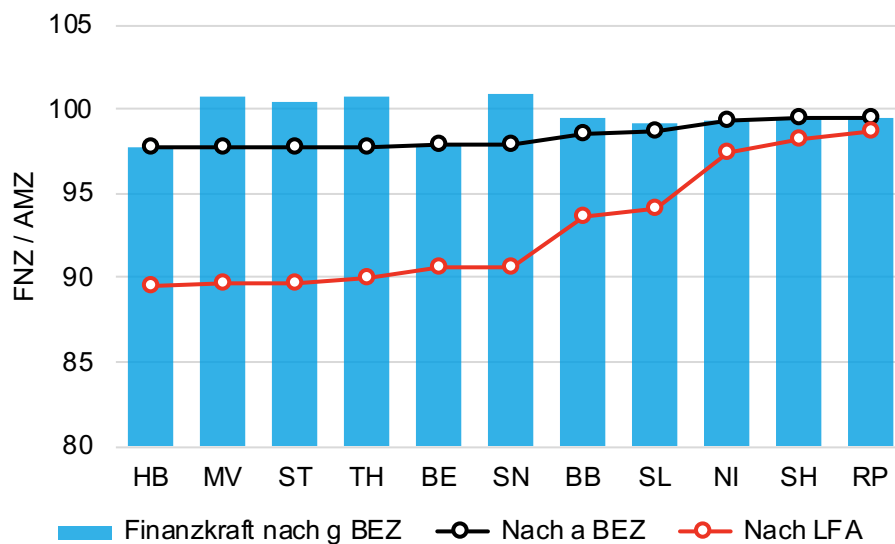


Abbildung 7: Bundesergänzungszuweisungen nach Gemeindefinanzkraft (g BEZ)

Andernfalls ergeben sich unsystematische Ausgleichwirkungen, die eine Übernivellierung bewirken können. Abbildung 7 zeigt, dass Länder, die Bundesergänzungszuweisungen nach der Gemeindefinanzkraft erhalten, andere Länder mit zuvor höherer Finanzkraft nicht nur einholen, sondern klar überholen. Das gilt selbst innerhalb der Gruppe der Empfängerländer. So liegt Mecklenburg-Vorpommern nach allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen hinter, nach Gemeindefinanzkraft-Ergänzungszuweisungen jedoch vor Sachsen-Anhalt. Gleiches gilt für die Länder Sachsen, Brandenburg und Saarland, deren Reihenfolge insgesamt vertauscht wird.

Obwohl die Zuweisungen formal unabhängig von den Maßstäben des Finanzkraftausgleichs gewährt werden, dürften sie materiell gegen das verfassungsrechtliche Überni-

vellierungsverbot verstoßen. Kritisch anzumerken ist auch, dass spezielle Bundesergänzungszuweisungen, die allein an der geringen Steuerkraft der Gemeinden anknüpfen, eine Finanzierungsverantwortung des Bundes für die Gemeinden suggerieren, die das Bundesstaatsprinzip nicht vorsieht (Wissenschaftliche Dienste 2017, S. 13).

Eine weitere Neuerung sind Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich unterproportionaler Mittel aus der Forschungsförderung. Diese Mittel gelten als unterdurchschnittlich, wenn der Nettozufluss pro Einwohner unter 95 Prozent des Durchschnitts liegt. Entsprechende Fehlbeträge werden dann zu 35 Prozent kompensiert. Dieses Instrument ist ein schlagendes Beispiel für die Problematik der Dotierung von Sonderbedarfen im Finanzausgleich. Im Fall der Forschungsförderung liegt nicht einmal ein Sonderbedarf vor, sondern nur eine unterproportionale Zuteilung von projektbezogenen Bundesmitteln für einen Zweck, der nichts mit dem allgemeinen Ausgleich zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf zu tun hat. Nach derselben Logik ließen sich mit Verweis auf regional unterschiedliche Ausgaben des Bundes mühelos weitere Sonderbedarfe (er-) finden. Man kann die Bundesergänzungszuweisungen für Forschungsförderung daher nur als föderalen Scherz ansehen (Korioth 2016, S. 8).

Alle Sonderregeln stehen vor dem Problem, Sachverhalte willkürfrei zu identifizieren, die nur bei einigen Ländern vorliegen und dort einen erheblichen speziellen Finanzbedarf begründen. Dagegen sind die Länder stets bemüht, einmal anerkannte Sonderbedarfe auf Dauer festzuschreiben und neue Sonderbedarfe auf Kosten des Bundes geltend zu machen. Schon deshalb sollten Bundesergänzungszuweisungen allenfalls in gut begründeten Ausnahmefällen und zeitlich befristet gewährt werden. Statt neue Ausgleichsansprüche zu schaffen, hätte man besser die bestehenden, aber durchaus fragwürdigen Zuweisungen für politische Führung und strukturelle Arbeitslosigkeit auf den Prüfstand stellen sollen.

Es passt gut ins Bild, dass Bremen und das Saarland außerhalb des Finanzausgleichs auch noch Sanierungshilfen in Höhe von je 400 Mio. Euro jährlich erhalten, die immerhin an Tilgungsverpflichtungen gebunden sind. Beide Länder wurden schon zwischen 1994 und 1998 gefördert, was ihre Haushaltsprobleme aber nicht gelöst hat. Das liegt gewiss nicht nur an Fehlanreizen, die Sanierungshilfen für überschuldete Länder setzen, sondern auch an hohen Grenzbelastungen im Länderfinanzausgleich, die eine Konsolidierungspolitik konterkarieren. Sie werden später noch genauer thematisiert.

Gesamteffekt des Länderfinanzausgleichs

Im Grunde ist der neue Länderfinanzausgleich der alte geblieben. (1) Der nun höhere Länderanteil an der Umsatzsteuer wird nur noch nach der Einwohnerzahl verteilt. Die Steuerkraftnivellierung über Ergänzungsanteile entfällt. (2) Die direkten Ausgleichszahlungen unter den Ländern sind zwar formal entfallen. Der horizontale Ausgleich erfolgt aber versteckt durch finanzkraftbezogene Zuschläge und Abschläge bei der Umsatzsteuer nach einem linearen Tarif mit einem Ausgleichsatz von 63 Prozent. Die Einbeziehungsquote der Gemeindesteuern steigt auf 75 Prozent, während die übrigen Normen des Finanzkraftausgleichs unverändert bleiben. (3) Die auf der ersten und zweiten Stufe reduzierten Ausgleichseffekte werden auf der dritten Stufe durch eine erhebliche Ausweitung der Bundesergänzungszuweisungen nachgeholt. Wie die Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Länder geht auch diese Änderung zulasten des Bundes. Insgesamt profitieren die Länder finanziell deutlich von der Reform, die an der Struktur und an den Verteilungseffekten des Länderfinanzausgleichs kaum etwas geändert hat.

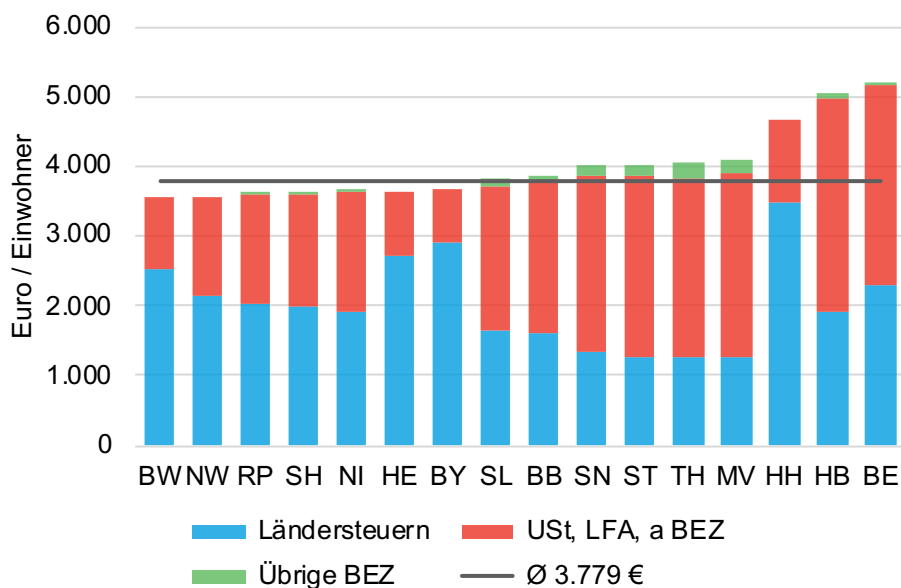


Abbildung 8: Gesamteffekt des Länderfinanzausgleichs

Das Gesamtergebnis der Umverteilung auf den verschiedenen Stufen des Länderfinanzausgleichs lässt sich anhand der effektiven Pro-Kopf-Einnahmen der Länder präzisieren (Abbildung 8). Dies führt gegenüber der Darstellung anhand der Relation von Finanzkraft- und Ausgleichsmesszahl zu durchaus überraschenden Einsichten.

Die roten Säulen fassen alle Elemente zusammen, die auf eine Annäherung der Finanzkraftpositionen gerichtet sind. Bis auf Hamburg weisen alle Länder mit überdurchschnittlicher Steuerkraft vor Finanzausgleich (blaue Säulen) nach Umsatzsteuerverteilung, horizontalem Länderfinanzausgleich und allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen eine unterdurchschnittliche Finanzkraft auf. Sämtliche westdeutschen Flächenländer liegen deutlich unter dem Durchschnitt, während die ostdeutschen Flächenländer knapp darüber oder darunter (BB) liegen. In der Finanzkraftrangfolge führen mit großem Abstand die Stadtstaaten. Insbesondere Berlin und Bremen verbessern ihre Position aufgrund der Einwohnerwertung erheblich.

Inklusive der Bundesergänzungszuweisungen für Sonderbedarfe (grüne Säulen) überschreiten alle ostdeutschen Länder aufgrund der Bundesergänzungszuweisungen für unterproportionale Gemeindesteuerkraft klar den Durchschnittswert. Bremen und Berlin profitieren ebenfalls davon und können ihre Spitzenposition weiter ausbauen. Hessen rutscht in der Rangfolge der Länder von Platz 3 bei der relativen Steuerkraft auf Platz 11. Nach Finanzausgleich verfügt Hessen über 3.650 Euro pro Einwohner, während Berlin 5.175 Euro pro Einwohner und damit ein um 42 Prozent höheres Niveau erreicht.

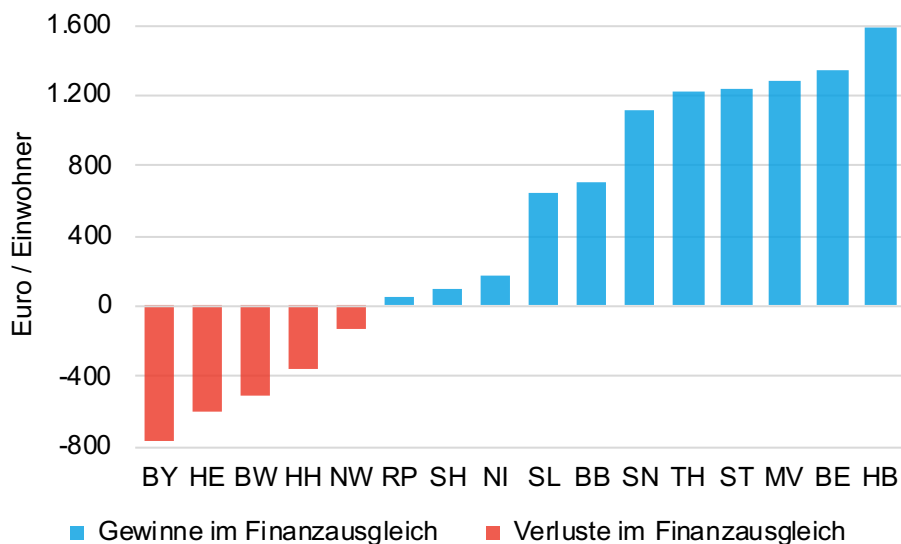


Abbildung 9: Gewinne und Verluste im Länderfinanzausgleich

Abbildung 9 bestätigt diesen Befund anhand der Gewinne und Verluste in Euro pro Einwohner, die durch den Länderfinanzausgleich eintreten, wenn man zum Vergleich eine allein an den (ungewichteten) Einwohnern orientierte Verteilung der Umsatzsteuer und

aller Bundesergänzungszuweisungen heranzieht.⁸ Das würde einen kompletten Verzicht auf den Finanzkraftausgleich sowie auf den Ausgleich von Sonderbedarfen bedeuten. Das Umverteilungsvolumen des Länderfinanzausgleichs beläuft sich nach dieser Rechnung im Jahr 2020 insgesamt auf ca. 22,3 Mrd. Euro.

Anreizfeindliche Grenzbelastungen der Länder

Charakteristisch für das deutsche System ist weiterhin eine enorm hohe Nivellierungsintensität. Die relative Finanzkraft der finanzschwachen Länder wird mindestens auf 97,7 Prozent der durchschnittlichen Finanzkraft angehoben. Unter Einschluss aller Bundesergänzungszuweisungen sind es sogar 98,1 Prozent. Zugleich geht die Finanzkraft der finanzstarken Länder auf höchstens 108,3 Prozent zurück. Die massive Reduktion der Finanzkraftspanne mag im Interesse der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet liegen (GG Art. 72), geht aber zulasten des föderalen Prinzips der Selbstverantwortung, das nicht zuletzt eine höhere Effizienz bei der Aufgabenwahrnehmung gewährleisten soll.

Dass die Grenzen des ökonomisch Vertretbaren überschritten sind, illustrieren besonders deutlich die Grenzbelastungen, die bei einem isolierten Anstieg der Steuereinnahmen eines Landes auftreten. Sie erzeugen negative Anreizeffekte, weil Anstrengungen zur Verbesserung der eigenen Wirtschafts- und Steuerkraft sich zumindest finanziell für ein Bundesland kaum auszahlen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Länder zwar die Kosten ihrer Aktivitäten tragen, aber die daraus resultierenden Steuereinnahmen zu einem großen Teil an die anderen Bundesländer und an den Bund abführen müssen.

Schon die Tarifbelastung zeigt ein problematisches Bild. Sie beantwortet die Frage, wie sich die Finanzkraft nach Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen verändert, wenn die Finanzkraft eines Landes steigt. Ab 2020 verlieren Länder mit überdurchschnittlicher Finanzkraft vor Finanzausgleich 63 Prozent durch höhere Umsatzsteuerabschläge. Länder mit unterdurchschnittlicher Finanzkraft büßen durch geringere Umsatzsteuerzuschläge ebenfalls 63 Prozent ein, verzeichnen aber einen zusätzlichen Verlust von 29,6 Prozent der Finanzkraftherhöhung bei den allgemeinen Bundesergän-

⁸ Gewinne sind die Mehreinnahmen, Verluste die Mindereinnahmen, die ein Land gegenüber den durchschnittlichen Pro-Kopf-Einnahmen nach Länderfinanzausgleich zur Verfügung hat.

zungszuweisungen (für FMZ/AMZ < 99,75 Prozent).⁹ Sie unterliegen damit einer Grenzbelastung von insgesamt 92,6 Prozent, was gewiss nicht mehr als anreizfreundlich gelten kann.

Im Vergleich zum alten System sind die tariflichen Grenzbelastungen leicht gefallen. Der progressive LFA-Tarif erzeugte fallende Zuweisungsquoten bei den Empfängerländern und steigende Abschöpfungsquoten bei den Zahlerländern. Die Grenzbelastungen der Empfängerländer lagen inklusive Bundesergänzungszuweisungen maximal bei ca. 94,4 Prozent, die der Zahlerländer bei 75 Prozent.

Das Bild verschlechtert sich gravierend, wenn man die Grenzbelastungen nicht auf die Finanzkraft nach den Maßstäben des Finanzausgleichsgesetzes bezieht, sondern auf die Steuerkraft der Länder. Als Beispiel dient eine Erhöhung des Lohnsteueraufkommens. Von den zusätzlichen Einnahmen erhalten der Bund und das Land jeweils 42,5 Prozent sowie die Gemeinden 15 Prozent. Die an die Gemeinden fließende Lohnsteuer wird im Länderfinanzausgleich zu 75 Prozent als Finanzkraft des Landes gewertet. Daher steigt die gemessene Finanzkraft des Landes um 42,5 Prozent plus 75 Prozent von 15 Prozent, also um insgesamt 53,75 Prozent.

Das Verhältnis zwischen den für Ausgleichszwecke gemessenen und den faktisch an das Land fließenden Einnahmen aus der Lohnsteuer beträgt 53,75 Prozent zu 42,5 Prozent, also ungefähr 126,5 Prozent. Gemäß dieser Relation erhöht sich die Grenzbelastung eines Landes mit überdurchschnittlicher Finanzkraft vor Finanzausgleich von 63 Prozent auf ca. 79,7 Prozent. Für Länder mit unterdurchschnittlicher Finanzkraft, die allgemeine Bundesergänzungszuweisungen erhalten, wächst die Grenzbelastung auf ca. 117,1 Prozent. Nach Finanzausgleich verzeichnen diese Länder bei steigender Lohnsteuerkraft also einen Rückgang ihrer Einnahmen im Landeshaushalt.

Damit ist das Maximum der Grenzbelastungen aber noch nicht erreicht. Länder, die Bundesergänzungszuweisungen nach der Gemeindefinanzkraft erhalten, verlieren weitere Mittel. Die Gemeinden erhalten 15 Prozent der zusätzlichen Lohnsteuereinnahmen. Die Länder verlieren dadurch 53,5 Prozent von 15 Prozent, also rund 8 Prozent der

⁹ Die Empfänger von allgemeinen BEZ verlieren bei einer marginalen Erhöhung ihrer Finanzkraft einen Anteil von 80% ($1 - 63\%$) = 29,6 Prozent. Die BEZ kompensieren aber nur Fehlbeträge bis 99,75 Prozent des Länderdurchschnitts zu 80 Prozent. Die durchschnittliche Auffüllungsquote unterscheidet sich daher von der marginalen Auffüllungsquote und beträgt maximal 80% ($99,75\% - 63\%$) = 29,4 Prozent.

Mehreinnahmen, was bezogen auf ihren Aufkommensanteil von 42,5 Prozent die Grenzbelastung um etwa 18,9 Prozentpunkte erhöht. Unter Berücksichtigung der Bundesergänzungszuweisungen nach der Gemeindefinanzkraft liegt die Grenzbelastung der betreffenden Länder somit bei ca. 136 Prozent. Solche Grenzbelastungen sind extrem anreizfeindlich. Sie führen gerade finanzschwache Länder in eine Armutsfalle, in der sich eigene Bemühungen zur Erhöhung der Wirtschaftskraft und der Effizienz der Steuerverwaltung nicht mehr lohnen.

Abbildung 10 zeigt die Grenzbelastungen bei der Lohnsteuer differenziert nach den einzelnen Komponenten. Die eben erläuterten theoretischen Maximalwerte abstrahieren von den Rückkoppelungseffekten im System des Länderfinanzausgleichs. Ein Anstieg der Finanzkraft eines Landes erhöht auch die durchschnittliche Finanzkraft und damit die Gleichgewichtsmesszahlen aller Länder. Die effektiven Grenzbelastungen der einzelnen Länder liegen daher stets unter den theoretischen Werten. Dennoch erreichen sie bei allen Ländern, die Bundesergänzungszuweisungen erhalten, für den Landeshaushalt ein konfiskatorisches Niveau.

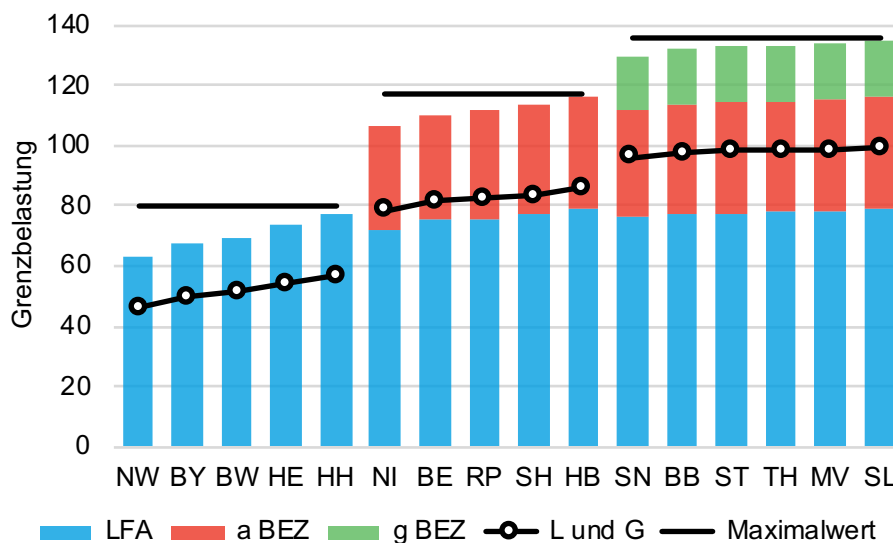


Abbildung 10: Grenzbelastungen bei der Lohnsteuer

An der Berechnung kann man kritisieren, dass sie die Grenzbelastungen überzeichnet, weil die Länderhaushalte isoliert betrachtet werden. Länder und Gemeinden erbringen die öffentlichen Leistungen auf ihrem Gebiet gemeinsam, so dass eine integrierte Betrachtung angemessen erscheint. Zwar haben die Länder keinen direkten Zugriff auf die Gemeindesteuern, aber sie können eine Nettobelastung ihres Haushalts über geringere

Finanzzuweisungen an die Gemeinden prinzipiell korrigieren, was aufgrund der gestiegenen Steuerkraft der Gemeinden durchaus berechtigt erscheint.

Abbildung 10 zeigt daher auch die gemeinschaftlichen Grenzbelastungen der Länder und Gemeinden (L und G). Die Veränderungen, die im Länderfinanzausgleich bei einem Anstieg der Lohnsteuereinnahmen eintreten, werden dabei auf die Summe der Lohnsteueranteile der Länder und Gemeinden bezogen, die sich insgesamt auf 57,5 Prozent der Lohnsteuereinnahmen beläuft. Die so berechneten Grenzbelastungen fallen weiterhin sehr hoch aus und erreichen bei den Ländern, die Bundesergänzungszuweisungen nach der Gemeindesteuerkraft erhalten, 95,8 bis 99,4 Prozent bei einem theoretischen Maximum von 100,5 Prozent. Insofern bleibt es auch auf dieser Basis dabei, dass der heutige Länderfinanzausgleich – wie das Vorgängersystem – extrem anreizfeindliche Grenzbelastungen erzeugt.

Gegenüber dem Finanzausgleich 2019 steigen die Grenzbelastungen des Landeshaushalts bei Ländern mit unterproportionaler Gemeindesteuerkraft drastisch um 15 Prozentpunkte an¹⁰. Betroffen sind alle ostdeutschen Flächenländer und das Saarland. Dagegen sinken die Grenzbelastungen der übrigen westdeutschen Flächenländer. Darunter notieren die relativ finanzschwachen Länder Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein einen Rückgang von 2,5, die traditionellen Zahlerländer Bayern, Baden-Württemberg und Hessen einen Rückgang von 5 und Nordrhein-Westfalen sogar einen Rückgang von 30 Prozentpunkten. Für die Stadtstaaten sind die Grenzbelastungen des Landeshaushalts nicht relevant, da sie auch die Gemeindesteuern vereinnahmen. Gemessen an den Grenzbelastungen des integrierten Landes- und Kommunalhaushalts steigt die Grenzbelastung von Hamburg um 12 Prozentpunkte und die von Berlin um 1 Prozentpunkt, während die von Bremen um 3 Prozentpunkte sinkt.

Die Grenzbelastungen bei der Lohnsteuer markieren keineswegs die Obergrenze der Abschöpfungen im Länderfinanzausgleich. Nach der Reform erreichen die Grenzbelastungen bei der Gewerbesteuer ein noch weit höheres Niveau. Bezogen auf den Landes- und Kommunalhaushalt beläuft sich das theoretische Maximum auf 121,6 Prozent (Lohnsteuer: 100,5 Prozent). Gegenüber 2019 sorgen die Zuweisungen für unterproportionale Gemeindesteuerkraft für einen massiven Belastungsanstieg um ca. 60 Pro-

¹⁰ Die Angaben zu den Grenzbelastungen 2019 stammen von Reinhold Weiß, Referatsleiter im Hessischen Ministerium der Finanzen.

zentpunkte bei den Empfängern. Deren Grenzbelastungen variieren zwischen 116,2 Prozent (SN) und 120,3 Prozent (SL) und liegen damit um ca. 20 Prozentpunkte über den Grenzbelastungen bei der Lohnsteuer.¹¹

Keine einfache Lösung für das Anreizproblem

Das Problem der negativen Anzeizeffekte wurde durch die Reform des Länderfinanzausgleichs nicht gelöst, sondern weiter verschärft. Eine Verminderung der Grenzbelas-

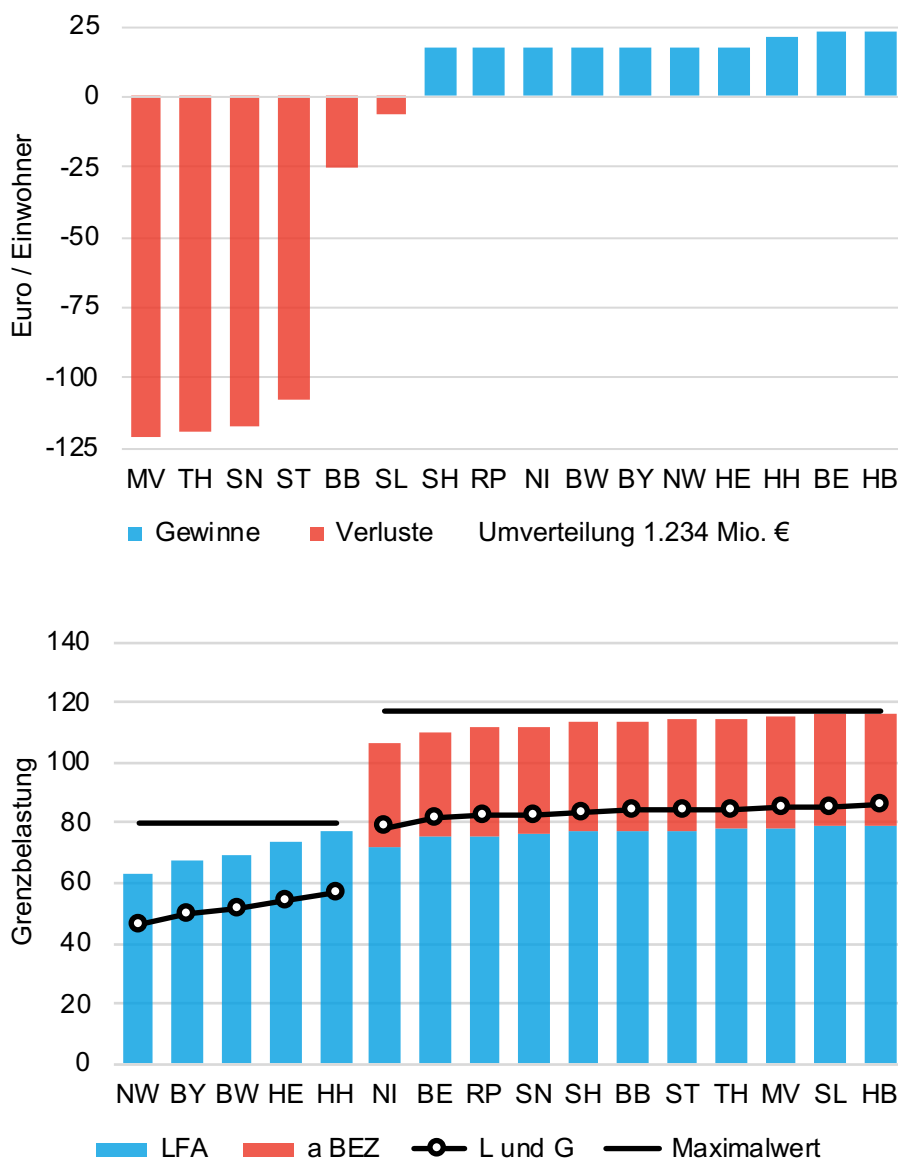


Abbildung 11: Wegfall der BEZ für unterproportionale Gemeindesteuerkraft

¹¹ Ein Vergleich der mit den Grenzbelastungen korrespondierenden Verbleibsbeträge belegt die extremen Umverteilungseffekte bei den Gemeindesteuern (Büttner und Görbert 2016, S. 822).

tungen ist innerhalb des bestehenden Systems nur erreichbar, wenn das Gewicht der finanzkraftabhängigen Elemente reduziert wird. Eine einfache Lösung bietet die Abschaffung der besonders anreizfeindlichen Bundesergänzungszuweisungen für unterproportionale Gemeindesteuerkraft (Abbildung 11). Bei den Ländern, die heute solche Ergänzungszuweisungen erhalten, gehen dadurch die theoretischen Grenzbelastungen bei der Lohnsteuer deutlich um 18,9 Prozentpunkte im Landeshaushalt bzw. 14 Prozentpunkte im Gesamthaushalt zurück.

Wenn der Bund die Zuweisungen durch eine Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Länder kompensiert, halten sich die Umverteilungseffekte in Grenzen. Gemessen am Status Quo verlieren die bisherigen Empfänger bis zu 121 Euro pro Einwohner und die anderen Länder gewinnen bis zu 23 Euro pro Einwohner. Die Einbußen sind aus der Sicht der Betroffenen gewiss erheblich, aber kaum zu beanstanden, denn die Bundesergänzungszuweisungen für unterproportionale Gemeindesteuerkraft waren Teil eines politischen Handels, haben aber keine systematische Berechtigung. Angesichts der schwachen Begründung aller Bundesergänzungszuweisungen für Sonderbedarfe könnte man sogar deren generelle Abschaffung verbunden mit einer Umsatzsteuerkompensation in Erwägung ziehen.

Um die Akzeptanz eines Wegfalls der Bundesergänzungszuweisungen für unterproportionale Gemeindesteuerkraft zu verbessern, erscheint die Idee naheliegend, die Gemeindesteuerkraft durchweg stärker zu berücksichtigen und zu 100 Prozent in die Finanzkraftmesszahl der Länder einzubeziehen. Da die Länder zusammen mit ihren Gemeinden die regionalen öffentlichen Leistungen erbringen, besteht zwischen der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden und der Finanzkraft der Länder ein klarer Zusammenhang. Je geringer die Finanzkraft der Kommunen ist, um so größer müssen die Zuweisungen der Länder ausfallen, um ein mit anderen Bundesländern vergleichbares Angebot an kommunalen Leistungen bereitstellen zu können.

Prinzipiell ist also gegen eine Vollanrechnung der kommunalen Steuerkraft im Länderfinanzausgleich wenig einzuwenden. Vor dem Hintergrund der außerordentlichen Nivellierungsintensität des heutigen Länderfinanzausgleichs und seiner absurden Grenzbelastungseffekte ist eine hundertprozentige Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft bei sonst unverändertem Ausgleichsverfahren jedoch nicht sinnvoll. Jede stärkere An-

rechnung der Gemeindesteuern erhöht die Grenzbelastungen und intensiviert damit die negativen Anreizwirkungen des Systems.

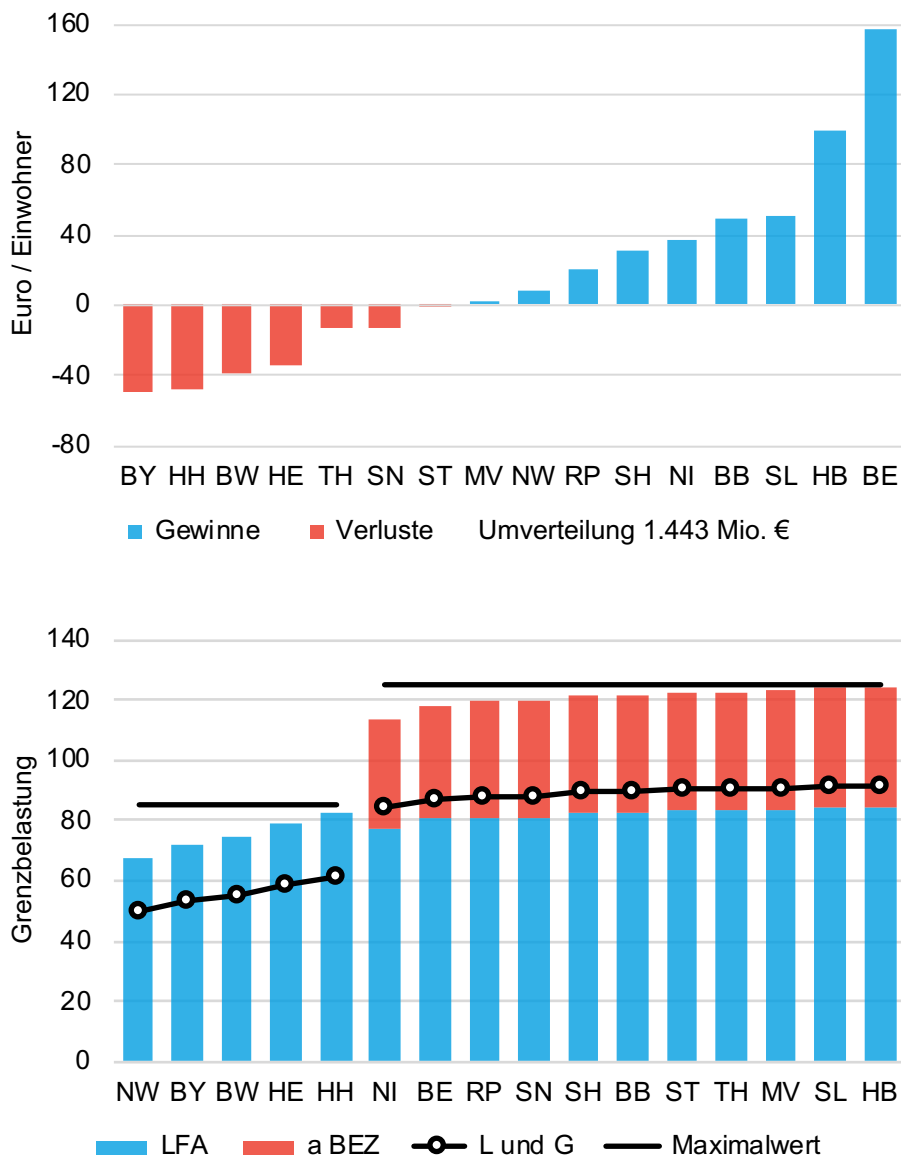


Abbildung 12: Anrechnung der Gemeindesteuerkraft zu 100 Prozent

Daran ändert auch die Kombination mit der Abschaffung der Ergänzungszuweisungen für unterproportionale Gemeindesteuerkraft nicht viel (Abbildung 12). Sie kommt zwar den gemeindesteuerschwachen Ländern stark zugute. Die bisherigen Empfänger der Bundesergänzungszuweisungen verlieren gegenüber dem Status quo nur noch maximal 13 Euro pro Einwohner (TH, SN) und gewinnen teilweise sogar 50 Euro pro Einwohner hinzu (BB, SL). Die steuerstarken Länder (BY, HH, BW, HE) müssen dagegen klare Verluste zwischen 34 und 48 Euro pro Einwohner hinnehmen. Am stärksten pro-

fitieren die relativ finanzschwachen Stadtstaaten Bremen und Berlin mit 100 bzw. 157 Euro pro Einwohner.

Zugleich wachsen aber die theoretischen Grenzbelastungen der steuerstarken Länder um 5,6 Prozentpunkte (Landeshaushalt) bzw. 4,1 Prozentpunkte (Gesamthaushalt) und die Grenzbelastungen der steuerschwachen Länder um 8,2 Prozentpunkte (Landeshaushalt) bzw. 6 Prozentpunkte (Gesamthaushalt). Auch der Rückgang der Grenzbelastungen der bisherigen Empfänger von Bundesergänzungszuweisungen nach der Gemeindefinanzkraft fällt gegenüber dem Status quo nun mit 10,7 Prozentpunkten (Landeshaushalt) bzw. 7,9 Prozentpunkten (Gesamthaushalt) erheblich kleiner aus.

Die Vollanrechnung der Gemeindesteuerkraft steht somit dem Reformziel der Verbesserung der Anreize zur Steigerung der eigenen Wirtschafts- und Steuerkraft diametral entgegen. Sie kommt allenfalls dann in Betracht, wenn zugleich die Ausgleichsintensität des Systems an anderer Stelle erheblich reduziert wird. Das wiederum erscheint politisch nur realisierbar, wenn die finanzschwachen Länder eine Kompensation für die Umverteilung erhalten.

Hinzu kommt, dass der Wegfall der Bundesergänzungszuweisungen für unterproportionale Gemeindesteuerkraft nur die absoluten Spitzenbelastungen beseitigen würde. Im Fall der Lohnsteuer bewirken schon die Zu- und Abschläge bei der Umsatzsteuer zusammen mit den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen ein maximales Belastungsniveau von gut 117 Prozent für den Landeshaushalt. Eine wirkliche Lösung muss daher das Gesamtsystem fundamental modifizieren, um einerseits die Anreizeffekte spürbar zu erhöhen, ohne andererseits die Verteilungseffekte erheblich zu schwächen. Letzteres ist schon mit Blick auf die politische Akzeptanz eines Reformvorschlags unabdingbar.

Bundesergänzungszuweisungen als Pauschaltransfers

Diese Bedingungen erfüllt ein Modell, das den Länderfinanzausgleich zudem enorm vereinfachen würde. Es basiert auf einer radikalen Trennung zwischen Effizienz und Verteilung. Die finanzkraftabhängigen Bundesergänzungszuweisungen werden abgeschafft (allgemeine BEZ sowie BEZ für unterproportionale Gemeindesteuerkraft). Daraus resultierende Mindereinnahmen werden bei der Umstellung durch Pauschalzahlungen an die betroffenen Länder vollständig kompensiert. Dementsprechend kann man

diese Transfers „Kompensations-BEZ“ nennen. Das Volumen der Bundesergänzungszuweisungen bleibt insgesamt gleich, ist aber nach der Umstellung nominal konstant und vor allem völlig unabhängig von der weiteren Finanzkraftentwicklung.¹²

Diese Maßnahmenkombination bewirkt zunächst einmal keinerlei finanzielle Verschiebungen zwischen den Bundesländern gegenüber dem Status Quo. Danach unterliegen aber alle Länder nur noch der Belastung durch die 63-prozentigen Zu- und Abschläge bei der Umsatzsteuer, wenn sich ihre Finanzkraft in Zukunft ändert. Bei der Lohnsteuer erreichen die theoretischen Grenzbelastungen dann nur noch 79,7 Prozent im Landshaushalt und 58,9 Prozent im Gesamthaushalt mit Gemeinden. Die tatsächlichen Grenzbelastungen sind aus den bereits erwähnten Gründen noch etwas niedriger (Abbildung 13).

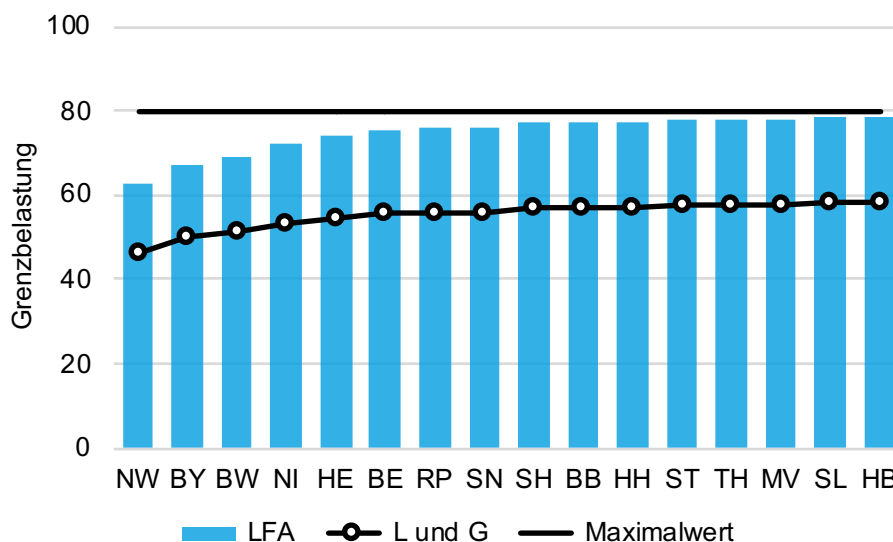


Abbildung 13: Grenzbelastungen bei der Lohnsteuer im Reformmodell

Die Effizienzgewinne wären enorm. Die hohen Grenzbelastungen infolge der finanzkraftabhängigen Bundesergänzungszuweisungen würden komplett beseitigt. Zudem entfielen die unsystematische Verwendung divergenter Bezugsgrößen (Länderfinanzkraft, Gemeindesteuerkraft) im Finanzausgleich der Länder. Bezogen auf den Landshaushalt würden nach der Reform faktisch mindestens 21,2 Prozent der Mehreinnahmen im Land verbleiben, bezogen auf die Gesamteinnahmen der Länder und Ge-

¹² Die Idee einer Reduktion der Grenzbelastungen durch Abschaffung der finanzkraftabhängigen Bundesergänzungszuweisungen bei Kompensation mithilfe von Pauschaltransfers ist nicht neu. Vgl. Huber und Lichtblau 1998, Berthold und Fricke 2007, Büttner, Hey, Weichenrieder und Zimmermann 2015.

meinden sogar mindestens 41,7 Prozent. Das Interesse der Landespolitik an einer Verbesserung der eigenen Wirtschafts- und Steuerkraft dürfte dadurch erheblich steigen. Auch die Bereitschaft zu Investitionen in die Steuerverwaltung dürfte wachsen, wenn ein Land nicht nur die Kosten der Steuerprüfer bezahlen muss, sondern auch deren Erträge zu einem erklecklichen Teil vereinnahmen kann. Im Gegensatz zu Reformen mit starken Umverteilungseffekten besteht hier kein Konflikt zwischen kurzfristigen Einbußen und langfristigen Chancen auf Mehreinnahmen durch eine wirtschaftsfördernde Standortpolitik.

Darüber hinaus würde die Systematik des Länderfinanzausgleichs von der Reform erheblich profitieren. Die verstärkte Vertikalisierung hat die Transparenz des aktuellen Finanzkraftausgleichs gegenüber dem Vorgängersystem noch einmal reduziert und der Finanzautonomie der Länder geschadet¹³. Das Reformmodell regelt den Finanzkraftausgleich auf einer Stufe statt mit drei unterschiedlichen und schlecht aufeinander abgestimmten Instrumenten. Zwar steigt das Volumen der Bundesergänzungszuweisungen für Sonderbedarfe durch die Kompensations-BEZ erheblich an, aber im Gegenzug wird der vertikale Bund-Länder-Ausgleich von der permanenten Aufgabe des horizontalen Länderfinanzausgleichs vollständig befreit.

Es kann durchaus sein, dass sich die Pauschaltransfers auf Dauer politisch schwer rechtfertigen und aufrechterhalten lassen. Aber das ist eher ein Vorteil als ein Problem. Man kann die Pauschaltransfers ausdrücklich als zeitlich befristete Übergangshilfen auf dem Weg zu einem anreizfreundlicheren System deklarieren und sie z.B. nach 10 Jahren auslaufen lassen. Finanzielle Einbußen für die Ländergesamtheit lassen sich dabei vermeiden, wenn parallel zum kontinuierlichen Abbau der Kompensations-BEZ der Umsatzsteueranteil der Länder entsprechend angehoben wird, was allen Ländern mit gleichen Pro-Kopf-Beträgen zugute käme.¹⁴

Allerdings ist es durchaus möglich, dass die Finanzkraftdifferenzen zwischen den Ländern nach der Umstellung – gefördert durch das Abschmelzen und Auslaufen der Pauschaltransfers – so stark anwachsen, dass die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse

¹³ Die Vertikalisierung des Finanzausgleichs bedeutet, dass „der Bund eine noch weitergehende Verantwortung für die Nivellierung der Finanzkraft der Länder übernimmt als bisher. Damit bleibt es bei der fehlenden Verantwortlichkeit von Landespolitikern für die Einnahmeseite“ (Heinemann 2016, S. 14).

¹⁴ Ein finanzieller Nachteil für die Länder insgesamt könnte sich auf Dauer nur ergeben, wenn die Finanzkraftdifferenzen nach der Umstellung zunehmen und das Volumen der Bundesergänzungszuweisungen nach heutigem Recht prozentual stärker wachsen würde als das Umsatzsteueraufkommen.

gefährdet erscheint. Vorbeugen kann man diesem Problem durch einen alternativen Umgang mit den Pauschaltransfers. Statt der fortgesetzten Umwidmung in Umsatzsteueranteile wäre auch eine Verwendung für Zweckzuweisungen zur Förderung der Infrastruktur- und Standortqualität der wirtschaftsschwachen Regionen denkbar. Bei Erfolg der getroffenen Maßnahmen würden sich die Finanzkraftpositionen vor Finanzausgleich einander annähern und der notwendige Umfang des horizontalen Ausgleichs würde sich entsprechend verkleinern.

Allerdings geben die Erfahrungen mit dem „Aufbau Ost“ Anlass zur Skepsis. Die Hilfen für die neuen Bundesländer waren zwar dem Abbau teilungsbedingter Sonderlasten gewidmet, aber nicht an bestimmte investive Verwendungszwecke gebunden. Ein neuer Anlauf zur Stärkung strukturschwacher Regionen sollte nur Maßnahmen fördern, die zur Beseitigung von Infrastrukturlücken geeignet erscheinen und an deren Finanzierung sich die betreffenden Länder beteiligen. Andernfalls besteht die Gefahr einer ineffizienten oder gar konsumtiven Mittelverwendung. Ein übermäßig nivellierender Finanzausgleich würde die Konsequenzen solcher Fehlentscheidungen zudem auf andere Länder und möglicherweise auch auf den Bund überwälzen.

Selbst bei investivem Mitteleinsatz ist nicht ausgemacht, dass finanzschwache Länder eine Finanzkraft vor Finanzausgleich realisieren, die in Verbindung mit dem linearen Ausgleichstarif eine angemessene Mindestfinanzkraft nach Finanzausgleich garantiert. Wenn finanzschwache Länder so stark unter dem Durchschnitt liegen, dass sie mit dem normalen Ausgleichsatz den angestrebten Mindestwert nicht erreichen, kann man zwar den Ausgleichsatz vorübergehend über das Normalniveau anheben und bei Annäherung der Finanzkraftpositionen wieder flexibel nach unten korrigieren (Scherf 2001). Der Preis hierfür ist aber eine temporäre Erhöhung der Grenzbelastungen aller Länder.

Im Reformmodell lässt sich eine äquivalente Bremsfunktion über die Pauschaltransfers einbauen, ohne die Grenzbelastungen zu verändern. Wenn finanzschwache Länder bei planmäßiger Rückführung der Pauschaltransfers die Mindestfinanzkraft unterschreiten, kann man den Abbau aussetzen bzw. sein Tempo verlangsamen. Der einzige Effekt besteht dann in einer entsprechend geringeren Überführung frei werdender Bundesmittel in die Umsatzsteuerverteilung bzw. in die Infrastrukturförderung.

Vollanrechnung der kommunalen Steuerkraft?

Das Reformmodell liefert auch eine bessere Ausgangsbasis für die Vollintegration der kommunalen Steuerkraft in den Länderfinanzausgleich. Allerdings hätte dieser Schritt eine deutliche Umverteilung zugunsten der finanzstarken Länder zur Folge. Sie würden 42 (HE) bis 58 Euro (HH) pro Einwohner verlieren. Gewinner wären vor allem die ostdeutschen Länder und die relativ finanzschwachen Stadtstaaten mit 57 (HB) bis 100 Euro (BE) pro Einwohner (Abbildung 14).

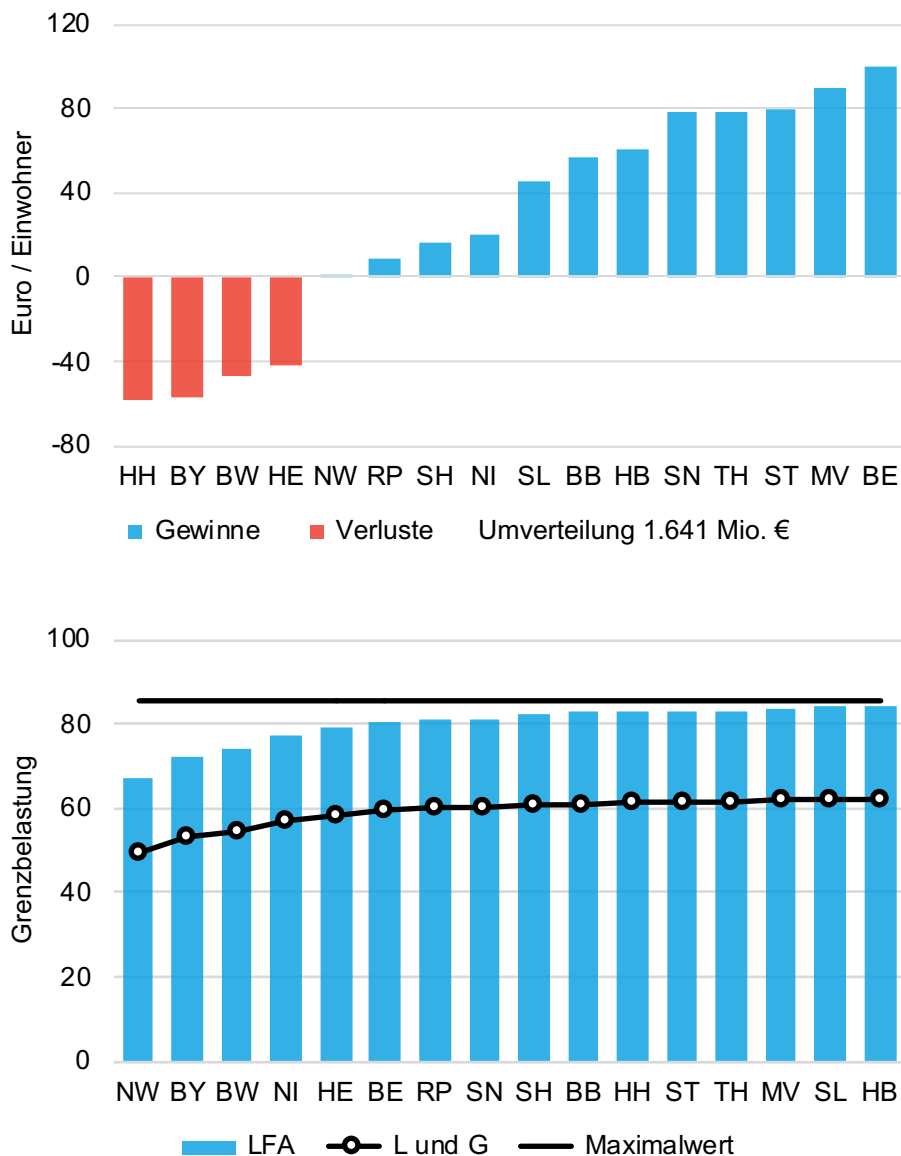


Abbildung 14: Anrechnung der Gemeindesteuerkraft zu 100 Prozent

Selbst wenn man die Verteilungseffekte grundsätzlich für akzeptabel hält, weil es keine sachlichen Argumente für einen pauschalen Abschlag von der kommunalen Steuerkraft

gibt (Lenk und Glinka 2016, S. 11), spricht der damit einhergehende Anstieg der Grenzbelastungen weiterhin gegen die Vollanrechnung. Bezogen auf den Landeshaushalt nehmen die Grenzbelastungen wieder um 5,6 Prozentpunkte zu. Bezogen auf den Gesamthaushalt ergibt sich ein Anstieg um 4,1 Prozentpunkte. Entsprechend gehen die minimalen Verbleibsquoten zusätzlicher Lohnsteuereinnahmen im Landeshaushalt von 21,2 Prozent auf 15,7 Prozent und im Gesamthaushalt von 41,7 Prozent auf 37,7 Prozent zurück. Wer den Anreizeffekten hohe Priorität einräumt, wird vor diesem Hintergrund die 75-prozentige Einbeziehung der Gemeindesteuerkraft gegenüber der Vollanrechnung bevorzugen.

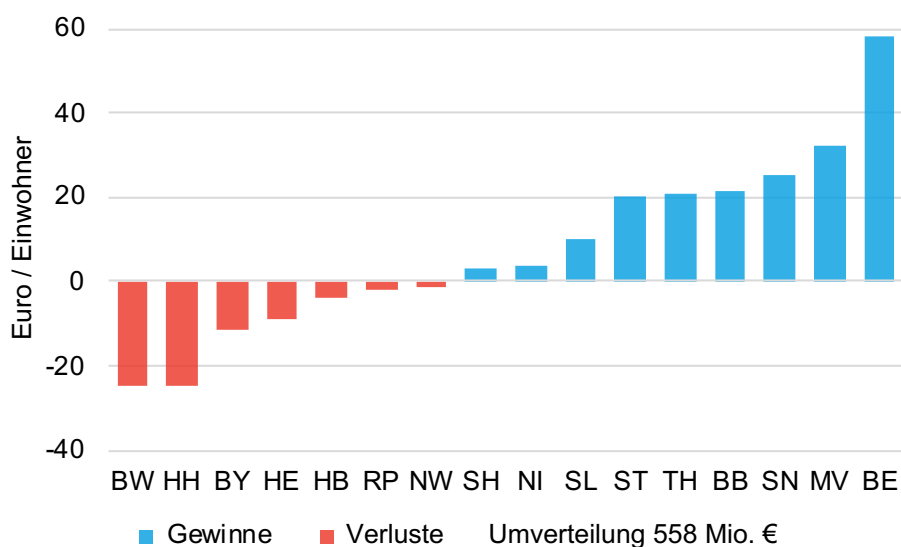


Abbildung 15: Vollanrechnung der Gemeindesteuerkraft und 10 Prozent Selbstbehalt

Man könnte allerdings versuchen, die Grenzbelastungen mit weiteren Maßnahmen zu drücken. Ein interessanter Vorschlag ist ein Selbstbehalt für die Ländersteuerkraft nach Steuererlegung und vor Umsatzsteuerverteilung (Thöne 2000, S. 7). Eine Selbstbehaltquote von 10 Prozent würde die theoretischen Grenzbelastungen auf das Niveau des Basismodells mit 75 Prozent Einbeziehungsquote reduzieren. Die Selbstbehaltquote würde zudem die Umverteilungseffekte der Vollanrechnung der Gemeindesteuern stark dämpfen (Abbildung 15). Die finanzstarken Länder würden nur bis zu 25 Euro pro Einwohner verlieren und die finanzschwachen Länder nur bis zu 58 Euro pro Einwohner gewinnen.

Weitere Diskussionspunkte in der Reformdebatte

Die überzogenen Grenzbelastungen sind nicht das einzige Problem des heutigen Systems. Daneben stehen seit langem weitere Elemente in der Kritik. Dazu gehören die bereits angesprochenen Sonderbedarfsregeln im Bereich der Bundesergänzungszuweisungen. Besonders umstritten sind darüber hinaus die Einwohnerwertungen der Stadtstaaten und – mit geringerem Gewicht – der dünn besiedelten Flächenländer im Finanzkraftausgleich. Dabei geht es immer um die Frage, ob einzelne Länder besondere Merkmale aufweisen, die einen erheblich von der Norm abweichenden Finanzbedarf begründen. Soweit das nachweislich der Fall ist, muss zudem geprüft werden, mit welchen Instrumenten eine gezielte Entlastung am besten erreicht werden kann.

Alle Ergänzungszuweisungen für Sonderbedarfe scheitern bereits an der Frage ihrer grundlegenden Berechtigung. Das wurde für die neuen Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich unterproportionaler Gemeindesteuerkraft und unterproportionaler Mittel aus der Forschungsförderung bereits erörtert. Die fortgeführten Bundesergänzungszuweisungen für politische Führung werden mit höheren Pro-Kopf-Kosten bei geringerer Einwohnerzahl begründet. Dagegen spricht aber, dass entsprechende Transfers die Kosten politischer Führung externalisieren und das Interesse der Länder an kostensenkenden Maßnahmen reduzieren (effiziente Verwaltung, länderübergreifende Einrichtungen, Länderfusionen).¹⁵ Die Bundesergänzungszuweisungen für strukturelle Arbeitslosigkeit waren als Übergangshilfen für die ostdeutschen Länder nach der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe 2005 gedacht. Dauerhaft lässt sich die Sonderunterstützung kaum rechtfertigen, zumal Arbeitslosenversicherung und Grundsicherung für Arbeitslose derartige Kosten bereits massiv in Regionen mit hoher struktureller Arbeitslosigkeit umverteilen (Eilfort und König 2017, S. 81).

Aus diesen Argumenten folgt, dass alle Bundesergänzungszuweisungen für Sonderbedarfe eigentlich obsolet sind. Insofern gibt es auch keinen Grund, sie wegen ihrer distributiven Effekte beizubehalten. In der Konsequenz erscheint vielmehr ihre Abschaffung ohne Korrektur der daraus resultierenden Umverteilungseffekte gerechtfertigt. Nur der Umsatzsteueranteil der Länder müsste angehoben werden, um den vertikalen Bund-

¹⁵ Kurt Schmidt hat hierzu angemerkt: „Man darf vermuten, dass sich angesichts dieser Regelung mancher fragt, wie es um die Existenzberechtigung eines Staates steht, der sein Parlament, seine Regierung und seine zentrale Verwaltung nicht aus eigenen Mitteln bezahlen kann“ (Schmidt 1996, S. 330).

Länder-Ausgleich zu stabilisieren. Etwa 1 Mrd. Euro ließen sich dadurch zusätzlich über den Umsatzsteuerausgleich nach der Finanzkraft verteilen, was dessen Ausgleichsfunktion stärken würde. Daher empfiehlt sich die Integration sämtlicher Bundesergänzungszuweisungen für Sonderbedarfe in das Reformmodell. Auch sie sollten auf einen summarischen Pauschaltransfer umgestellt und schrittweise abgebaut werden.

Im Gegensatz zu den Bundesergänzungszuweisungen für Sonderbedarfe lässt sich eine Förderung der Stadtstaaten mit ihren positiven externen Effekten nachvollziehbar begründen. Wie bereits erwähnt, ist die Höhergewichtung der Einwohner aber nicht das am besten geeignete Instrument zur Internalisierung. Die partielle Zerlegung der Lohnsteuer nach den Arbeitsorten wäre systematisch einleuchtender, könnte die Einwohnerwertung allerdings nicht voll ersetzen.¹⁶ Ob sich das Problem durch eine Kombination von modifizierter Lohnsteuerzerlegung und reduzierter (eventuell auch differenzierter) Einwohnergewichtung der Stadtstaaten lösen ließe, bedarf einer gesonderten Prüfung.

Zusammenfassung

Der neue Länderfinanzausgleich beinhaltet im Wesentlichen folgende Punkte: (1) Die direkten Ausgleichszahlungen unter den Ländern entfallen. Stattdessen erfolgt der horizontale Ausgleich versteckt, primär im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung und sekundär über die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen. (2) Der erhöhte Länderanteil an der Umsatzsteuer wird nur noch nach der Einwohnerzahl verteilt, jedoch modifiziert durch finanzkraftbezogene Zuschläge und Abschläge, die den bisherigen Länderfinanzausgleich ersetzen. (3) Die Ausgleichseffekte der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen werden intensiviert und korrigieren die etwas geringeren Ausgleichseffekte der Umsatzsteuerverteilung und des linearen Zu- und Abschlagstarifs.

Die teils umstrittenen Faktoren zur Berücksichtigung spezifischer Bedarfe werden nicht oder nur leicht modifiziert. (1) Die kommunale Finanzkraft rechnet stärker als bisher zur Länderfinanzkraft. (2) Die Einwohnerwertungen für Stadtstaaten und dünn besiedelte Flächenländer bleiben erhalten. (3) Das gilt auch für die Bundesergänzungszuweisungen für Kosten politischer Führung und strukturelle Arbeitslosigkeit. (4) Die neuen Bun-

¹⁶ Immerhin belegen entsprechende Berechnungen, „dass sich eine für alle Stadtstaaten einheitliche Einwohnerwertung zumindest wegen der Pendler nicht rechtfertigen lässt und ein Wert in Höhe von 135 Prozent vor allem für Berlin deutlich zu hoch angesetzt ist“ (Weiß und Münzenmaier 2014, S. 738).

desergänzungszuweisungen für unterproportionale Gemeindesteuerkraft und Mittel aus der Forschungsförderung erweitern das Spektrum der Ausgleichsansprüche.

Nach Auffassung der Länder ist der Finanzausgleich nun einfacher, transparenter und gerechter. Das trifft zweifellos nicht zu. Zwar entfällt der direkte Ausgleich unter den Ländern, aber funktional wird dieser Schritt nur in die horizontale Umsatzsteuerverteilung integriert, deren Komplexität und Intransparenz dadurch steigt. Die Ausweitung der Bundesergänzungszuweisungen stellt ebenfalls keinen Fortschritt dar, sondern dient allein der weiteren oder gar zusätzlichen Dotierung spezieller Länderinteressen. Insgesamt bleiben die Defekte des Länderfinanzausgleichs nicht nur erhalten, sondern werden teils noch verstärkt. Das gilt vor allem für die Grenzbelastungen, die bei den finanzschwachen Empfängerländern der Bundesergänzungszuweisungen nach der Gemeindefinanzkraft ein rekordverdächtiges Niveau erreichen.

Der vorliegende Beitrag präsentiert vor diesem Hintergrund ein Modell für eine erneute Reform des Länderfinanzausgleichs. Alle finanzkraftabhängigen und möglichst auch die sonstigen Bundesergänzungszuweisungen werden auf Pauschaltransfers umgestellt. Sie entsprechen zunächst der länderspezifischen Summe der heutigen Zuweisungen, werden aber anschließend schrittweise abgeschmolzen und laufen schließlich nach einer Übergangszeit von z.B. 10 Jahren aus. Die freigesetzten Bundesmittel fließen kontinuierlich in den Umsatzsteueranteil der Länder oder in die Infrastrukturförderung. Der Finanzausgleich wird damit auf seine horizontale Dimension reduziert.

Per Saldo sorgt das Modell für eine massive Reduktion der negativen Anreizeffekte bei zunächst stabiler Finanzkraftverteilung. Erst langfristig erreicht die Nivellierung der Finanzkraft durch Kürzung der Pauschaltransfers ein niedrigeres Niveau. Inwieweit das politisch durchsetzbar ist, muss an dieser Stelle offen bleiben. Immerhin bietet das Modell eine hohe Gestaltungsfreiheit durch zeitliche Streckung des Umstellungsprozesses, ohne seinen entscheidenden Vorteil der sofortigen und erheblichen Reduktion der Grenzbelastungen dadurch zu verlieren. Damit eröffnet sich ein gangbarer Weg zur systematischen statt kosmetischen Verbesserung des Länderfinanzausgleichs.¹⁷

¹⁷ Das Modell löst keineswegs alle Probleme des Länderfinanzausgleichs. Hierzu zählt insbesondere die weiterhin geringe Finanzautonomie der Länder. Bei der Reform 2020 wurde „wieder einmal die Chance verpasst, Solidarität in der Umverteilung mit mehr Eigenverantwortung auf der Einnahmeseite zu kombinieren. ... Steuerliche Einnahmen an die Verantwortung und das Geschick regionaler Standortpolitik zu knüpfen, war den meisten Politikern zu unbequem“ (Eilfort und König 2017, S. 87–88).

Literatur

Berthold, N. und H. Fricke (2007), Der Länderfinanzausgleich – wie sehr schadet er, wie sollte er reformiert werden?, *Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre*, Würzburg.

Bundesministerium der Finanzen (2020), Erste Verordnung zur Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes im Ausgleichsjahr 2020, *Bundesrat Drucksache 62/20*, Berlin.

Büttner, T., J. Hey, A. Weichenrieder und H. Zimmermann (2015), Reform des Finanzausgleichs: Eigenverantwortung stärken und Transparenz verbessern, *Wirtschaftsdienst* 10/2015, S. 655–59.

Büttner, T. und T. Görbert (2016), Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, *Wirtschaftsdienst* 11/2016, S. 818–24.

Wissenschaftliche Dienste – Deutscher Bundestag (2017), Vereinbarkeit der Bund-Länder-Finanzreform mit dem Bundesstaatsprinzip, *WD 4–3000–060/17*, Berlin.

Eilfort, M. und J. König (2017), Verpasste Chancen der Länderfinanzausgleichsreform, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (EZFF) (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2017*, Tübingen, Nomos, S. 76–88.

Heinemann, F. (2016), Länder auf dem Weg in die vollständige Alimentation, *ifo Schnelldienst* 24/2016, S. 13–15.

Huber, B. und K. Lichtblau (1998), Konfiskatorischer Finanzausgleich verlangt eine Reform, *Wirtschaftsdienst* 3/1998, S. 142–47.

Korioth, S. (2016), Reform der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern: Fairer Kompromiss oder Setzen von Fehlanreizen?, *ifo Schnelldienst* 24/2016, S. 5–9.

Lenk, T. und P. Glinka (2016), Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen: Der hohe Preis der politischen Einigkeit, *ifo Schnelldienst* 24/2016, S. 9–12.

Scherf, W. (2001), Ein Vorschlag für einen gerechten und effizienten Länderfinanzausgleich, *Wirtschaftsdienst* 4/2001, S. 227–34.

Schmidt, K. (1996), Mehr Klarheit im Finanzgefüge zwischen Bund und Ländern, *Wirtschaftsdienst* 7/1996, S. 327–31.

Thöne, M. (2000), Ein Selbstbehalt im Länderfinanzausgleich?, *Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge* 1/2000, Köln.

Weiß, R. und W. Münzenmaier (2014), Auswirkungen einer Lohnsteuererlegung nach Arbeitsort im Länderfinanzausgleich, *Wirtschaftsdienst* 10/2014, S. 732–39.