

Zur Reform der föderalen Finanzbeziehungen

Die deutsche Finanzpolitik steht vor der Aufgabe, bis 2020 eine Reform der komplexen innerstaatlichen Finanzverteilung zu beschließen. Der bestehende bundesstaatliche Finanzausgleich einschließlich der Sondertransfers für die neuen Länder ist bis 2019 befristet. Bei der Reform gilt es einerseits, der Eigenverantwortung gerecht zu werden, die mit der Haushaltsautonomie der Länder einhergeht. Andererseits sieht das Grundgesetz eine angemessene Angleichung der Länderfinanzkraft vor.

Bis 2020 ist von den Ländern zudem die Schuldenbremse umzusetzen, die eine übermäßige Verschuldung einzelner Länder stoppen oder verhindern soll. Die bisherigen Regelungen mit einer weichen Schuldenbegrenzung und einem faktischen gesamtstaatlichen Haftungsverbund haben sich nicht bewährt. Dabei stehen einige Länder noch vor erheblichen Herausforderungen, um einen (strukturellen) Haushaltsausgleich bis 2020 erreichen und danach halten zu können.

Vor dem Hintergrund strenger Schuldenregeln und der finanziellen Eigenverantwortung scheint es naheliegend, neben den bereits vergrößerten ausgabenseitigen Handlungsspielräumen der Länder auch deren Steuerautonomie etwa durch begrenzte individuelle Zu- und Abschläge bei einzelnen Steuerarten auszuweiten. So kann zudem unterschiedlichen Präferenzen besser Rechnung getragen und der Zusammenhang zwischen Steuern und Ausgaben in der Wahrnehmung gestärkt werden. Dies kann zu einer wirtschaftlicheren und stärker zielgerichteten Staatstätigkeit führen. Um Ländern mit einer sehr schwierigen Haushaltssituation den Übergang zu erleichtern, werden verschiedentlich bundesstaatliche Hilfen vorgeschlagen. Falls eine solche Unterstützung eingeführt würde, sollte ihre Gewährung an die strikte Umsetzung der Schuldenbremse gebunden werden. Über das gewünschte Angleichungsniveau im Finanzausgleich ist letztlich politisch zu entscheiden. Im Hinblick auf Kostenunterschiede und Eigenanreize der Länder zur Stärkung ihrer Finanzkraft erscheint eine Absenkung erwägenswert. Wird das Ausgleichsniveau weitgehend beibehalten, könnte eine Bundessteuerverwaltung dazu beitragen, negative Anreizeffekte bei der Steuererhebung einzuschränken. In jedem Fall scheint es wünschenswert, den Finanzausgleich auf eine transparentere und besser nachvollziehbare Basis zu stellen.

Grundlagen der Finanzbeziehungen im deutschen Föderalstaat

Mehrere Staatsebenen mit Haushaltsautonomie von Bund und Ländern

Deutschland ist ein Föderalstaat mit mehreren Ebenen, auf die die Wahrnehmung der Staatsaufgaben aufgeteilt ist. Dabei sind Bund und Länder hinsichtlich ihrer Haushalte eigenverantwortlich (Art. 109 I GG), wobei einige gemeinschaftlich festgelegte Prinzipien gewahrt werden müssen. Dagegen können die einzelnen Länder für die Haushaltsführung ihrer Gemeinden detaillierte Regeln vorgeben und sich sogar Genehmigungsrechte für die Haushalte vorbehalten.

Unterschiedliche Aufgabenschwerpunkte der Staatsebenen

Die Aufgabenschwerpunkte liegen – gemessen an den Ausgaben in den Haushalten – beim Bund in den Bereichen Sozialversicherungen, Arbeitsmarktpolitik und Verteidigung. Bei den Ländern dominieren die Aufwendungen für Bildung (einschl. Forschung), innere Sicherheit und Justiz sowie Verwaltungstätigkeiten (einschl. der Steuerverwaltung). In den Gemeindehaushalten schlagen Sozialleistungen (einschl. Jugendhilfe und Kleinkinderbetreuung), Mittel für Kultur, Sport und Erholung sowie lokale Ver- und Entsorgungsleistungen (einschl. Infrastrukturinvestitionen) besonders zu Buche.

Finanzbeziehungen Folge der Kompetenzaufteilung, aber auch des Zieles gleichwertiger Lebensverhältnisse und des bündischen Prinzips

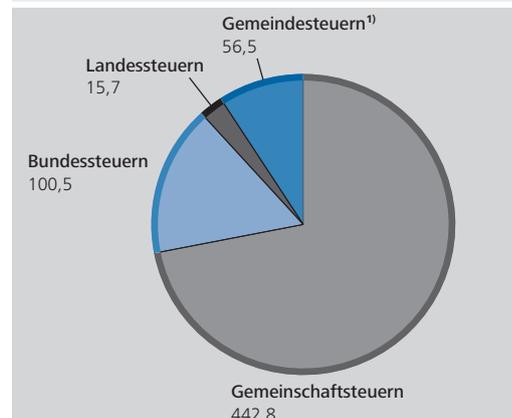
Die Finanzierung von Aufgaben obliegt grundsätzlich den ausführenden Einheiten (Art. 104 a GG), auch wenn eine andere Ebene für die Gesetzgebung zuständig ist. Die Rechtssetzungskompetenz ist dabei faktisch in hohem Maße auf der Bundesebene angesiedelt, wobei zu meist die Länder koordiniert über den Bundesrat Einfluss nehmen können. Bei der Ausgestaltung der an die Aufgabenverteilung anknüpfenden föderalen Finanzbeziehungen spielt zudem das grundgesetzliche Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet eine Rolle. Darüber hinaus ist in der Verfassung nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch das bündische Prinzip verankert, das ein Bestandsgebot in schweren finanziellen Notlagen und damit Elemente gemeinschaftlicher Haftung enthält.

Die Finanzierung der Haushalte erfolgt überwiegend über Steuern. Dabei dominieren Gemeinschaftsteuern (Umsatz-, Einkommen- und Körperschaftsteuer), die mehreren Ebenen zufließen. Daneben existieren Bundessteuern (v. a. spezielle Verbrauchsteuern, Solidaritätszuschlag), aber auch einige Landessteuern (v. a. Grunderwerbsteuer, Erbschaftsteuer), die hinsichtlich des Aufkommens allerdings weit weniger gewichtig sind, und Gemeindesteuern (v. a. Gewerbesteuer, Grundsteuern). Bei der Aufteilung der Gemeinschaftsteuern auf die Ebenen des Staates sind grundsätzlich feste Quoten vorgegeben, wobei die Verteilung der Umsatzsteuer gemäß Grundgesetz die Stellschraube ist, die gewährleisten soll, dass Bund und Länder ihre notwendigen Ausgaben in einem ausgewogenen Verhältnis finanzieren können. Insofern wäre es naheliegend, eine etwaige Schieflage bei der Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern an dieser Stelle zu korrigieren. (Im Folgenden bleiben aber Verteilungsfragen zwischen diesen Ebenen und beispielsweise die Diskussion über den Solidaritätszuschlag ausgeblendet.) Darüber hinaus gibt es vielfältige Arten von Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, die im Regelfall entweder einem spezifischen Finanzbedarf einzelner Länder Rechnung tragen oder die Wirkungen bundesgesetzlicher Vorgaben auf die nach-

Dominierende Rolle der Gemeinschaftsteuern, dabei Umsatzsteuer-Verteilung als Stellschraube

Steueraufkommen 2013

Mrd €



Quelle: Statistisches Bundesamt. ¹ Ohne Absetzung der Gewerbesteuerumlage.

Deutsche Bundesbank

geordneten Ebenen zumindest teilweise ausgleichen sollen.¹⁾

2020 wird Neuregelung des Finanzausgleichs notwendig, und Schuldenbremse für Länder tritt in Kraft

Bei der Finanzverteilung innerhalb der Ländergemeinschaft ist ein sehr komplexes System der Aufteilung der Steuereinnahmen und der Umverteilung untereinander zur weitgehenden Annäherung unterschiedlicher Finanzkraft entstanden (horizontaler Finanzausgleich). Dabei bestehen erwartungsgemäß sehr verschiedene Interessen zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern. Wiederholt wurde das Bundesverfassungsgericht angerufen, um die Verfassungskonformität einzelner Regelungen überprüfen zu lassen. Im Gefolge eines Urteils aus dem Jahr 1999 trat im Jahr 2005 eine Neufassung des Finanzausgleichsgesetzes in Kraft. Die nach längeren Verhandlungen einvernehmlich beschlossenen Neuregelungen einschließlich der degressiv gestalteten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (So-BEZ) zum Aufbau Ost wurden aber bis Ende 2019 befristet, und für die Zeit ab 2020 ist eine Nachfolgeregelung für den Finanzausgleich erforderlich. Zudem tritt spätestens 2020 die nationale Schuldenbremse (Art. 109 III GG) für die Länder in Kraft, die die Kreditfinanzierung von Ausgaben weitestgehend unterbindet.

Grundlegende Reform erwägenswert

Die Finanzminister des Bundes und der Länder haben zur Jahresmitte 2014 eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die Ansätze für eine Reform der föderalen Finanzbeziehungen erörtern soll. Dabei wären auch umfassendere Veränderungen möglich. Dass durchaus grundlegender Reformbedarf gesehen werden kann, zeigt eine nähere Betrachtung der gegenwärtigen Regelungen.

Haushaltsautonomie und Gestaltungsmöglichkeiten

Ausgabenseitige Spielräume für Länder ungeachtet bundesrechtlicher Vorgaben und struktureller Besonderheiten

Das Grundgesetz sichert Bund und Ländern Unabhängigkeit in der Haushaltswirtschaft zu. Damit verbunden ist die Verantwortung der einzelnen Gebietskörperschaften für ihre eigenen Finanzen. So sind Entscheidungen über den Mitteleinsatz für die verschiedenen Aufgaben-

bereiche von den Gebietskörperschaften selbstständig zu treffen. Dabei wird vielfach insbesondere von politischer Seite ein lediglich geringer Handlungsspielraum beklagt. So spielen zumeist nur begrenzt landespolitisch zu beeinflussende Strukturmerkmale wie etwa die Zahl schulpflichtiger Kinder oder auch mit regionalen Preisniveaudivergenzen verbundene Kostenunterschiede eine wichtige Rolle bei der Höhe der Ausgaben für einzelne Aufgabenbereiche. Zudem greifen an zahlreichen Stellen bundesgesetzliche Regelungen – wobei die Länder hier über den Bundesrat in erheblichem Maße mitwirken. So gibt es bundeseinheitliche Sozialleistungen, und noch immer wirkt offenbar der bis zur Föderalismusreform von 2006 einheitliche Besoldungsrahmen für die Landesbeamten und Versorgungsempfänger teilweise nach. Allerdings ist hier der Anpassungsspielraum seitdem deutlich größer geworden.²⁾ Auch bei den Tarifangestellten kann grundsätzlich landesspezifischen Aspekten Rechnung getragen werden. Zudem besteht ein weitgehender Entscheidungsspielraum nicht zuletzt hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der Aufgabenerfüllung und beispielsweise des jeweiligen Personaleinsatzes in einem Aufgabengebiet. Dieser kann auch über Arbeitszeitregelungen zumindest für die Beamten gesteuert werden.

Auf der Einnahmenseite dominieren bei den Ländern die Steuererträge und damit in Verbindung stehende Zuweisungen. Die einzelnen Länder besitzen aber nur sehr begrenzte Möglichkeiten, das Steuerrecht so anzupassen, dass sie einen speziellen Finanzmittelbedarf auf diesem Wege decken könnten. Zwar besteht seit der Föderalismusreform 2006 die Möglichkeit,

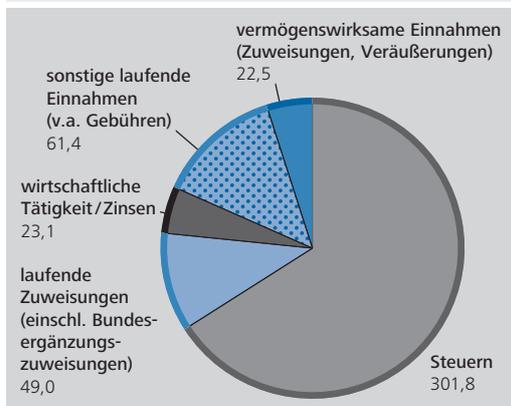
Länderkompetenz im Steuerrecht zwar beschränkt, aber Einfluss auf das Aufkommen und den Kostendeckungsgrad von Entgelten

¹ Zu erwähnen sind hier die Gemeinschaftsaufgaben wie etwa der Hochschulbau oder Geldleistungsgesetze wie bislang das BAföG, bei denen der Bund einen bestimmten Kostenanteil trägt. Auch kann der Bund Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen an die Länder leisten.

² Freilich bilden die Vorgaben aus Art. 33 GG mit einem Anspruch auf amtsangemessene Alimentierung und Besoldungsanpassungen grundsätzlich im Rahmen der allgemeinen Einkommensentwicklung weiterhin Grenzen. Vgl. dazu etwa das Urteil des Verfassungsgerichtshofes Nordrhein-Westfalen vom 1. Juli 2014.

Einnahmen von Ländern und Gemeinden 2013^{*)}

Mrd €



Quelle: Statistisches Bundesamt. * Einschl. Extrahaushalte.
Deutsche Bundesbank

den Steuersatz der Grunderwerbsteuer länderweise zu modifizieren.³⁾ Bei den anderen Steuerarten mit einer teilweisen oder vollständigen Ertragskompetenz der Länder müssen Änderungen aber für das ganze Bundesgebiet über Bundesgesetze herbeigeführt werden. Ungeachtet dessen haben die Länder Einflussmöglichkeiten auf das in ihrem Bereich insgesamt anfallende Aufkommen an Gemeinschafts- sowie Landes- und Gemeindesteuern. So besteht etwa ein Zusammenhang mit der örtlichen Wirtschaftskraft, deren Entwicklung durch die Landespolitik (etwa über Infrastruktur- oder auch Bildungsleistungen) beeinflusst werden kann. Zudem ist die Zuständigkeit für die Steuerverwaltung den Ländern zugeordnet. Zwar bestehen bundeseinheitliche Durchführungsbestimmungen, gleichwohl kann die für die örtliche Steuererhebung bedeutsame Personalstärke ebenso angepasst werden wie die Intensität der Kontrollen.⁴⁾ Je stärker die Länderhaushalte vom örtlichen Steueraufkommen profitieren, desto größer sind die Anreize zur Förderung der regionalen Wirtschaftskraft und effektiven Steuererhebung. Darüber hinaus werden auch nichtsteuerliche Einnahmen erzielt, die zum großen Teil auf Gebühren oder andere Leistungsentgelte entfallen und damit grundsätzlich an konkrete Gegenleistungen geknüpft sind. Die Höhe dieser Entgelte wird durch die umlagefähigen Kosten nach oben begrenzt. Regel-

mäßig zu entscheiden ist letztlich darüber, inwieweit diese Grenze unterschritten wird und damit andere Finanzierungsquellen benötigt werden (z. B. bei Hochschulgebühren).

Mangelnde Schuldenbegrenzung und Beistandsgebot

In der Vergangenheit wurde nicht gewährleistet, dass alle Länder (und deren Kommunen) solide Finanzen bewahrten. Offenbar bestand auch in der Öffentlichkeit nur ein begrenztes Bewusstsein, dass unterschiedliche Ausgaben-niveaus grundsätzlich mit unterschiedlichen Steuerbelastungen zu verbinden sind. Der mit der Haushaltsautonomie verbundenen Eigenverantwortung wurde insoweit nicht ausreichend Rechnung getragen. So wurden Lücken zwischen Einnahmen und Ausgaben regelmäßig durch Nettokreditaufnahmen geschlossen. Die Verfassungen der einzelnen Länder setzen dafür zwar prinzipiell Grenzen, diese waren aber offensichtlich unzureichend. Sie waren im Regelfall an das – weit gefasste – Investitionsvolumen gebunden. Abschreibungen und Vermögensverwertungen wurden nicht berücksichtigt. Diese Grenzen konnten zudem durch Rückgriff auf eine Ausnahmeklausel zur Überwindung einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts noch deutlich und ohne nachfolgende Tilgungspflicht überschritten werden.

Von der Kreditfinanzierung wurde allerdings in sehr unterschiedlichem Maße Gebrauch ge-

Bisher unzureichende Kreditgrenzen

³ Allerdings trug diese Abgabe 2013 trotz einiger Anhebungen in den letzten Jahren nur 3½% zum Steueraufkommen der Länder bei.

⁴ Die empirische Studie von C. Baretta, B. Huber und K. Lichtblau (2002, A tax on tax revenue: the incentive effects of equalizing transfers. Evidence from Germany, International Tax and Public Finance 9(6), S. 631–649) deutet darauf hin, dass die – seitdem kaum verringerten – hohen Abschöpfungsraten des Finanzausgleichs einen negativen Einfluss auf die Steuereinnahmen der Länder hatten. Dies wird als Indiz gewertet, dass die Steuerverwaltungen der einzelnen Länder die Steuern (aus gesamtstaatlicher Sicht) in unzureichendem Maße erheben. Der Bayerische Rechnungshof etwa weist in seinem Jahresbericht 2012 (S. 51–61) auf zunehmende Defizite beim Personaleinsatz in der Steuerverwaltung und auf damit verbundene Mindereinnahmen hin.

Aussicht auf Notlagenhilfen widerspricht Haushaltsautonomie und senkt Anreize zur soliden Haushaltsführung

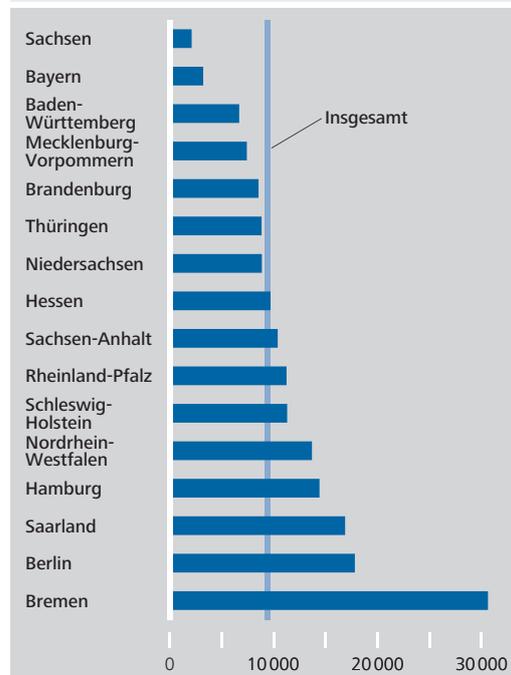
macht. Bereits in den neunziger Jahren hatten Bremen und das Saarland angesichts ihrer gemessen an der Einwohnerzahl sehr hohen Defizite und Belastungen durch Schulden vor dem Bundesverfassungsgericht Notlagenhilfen von der bundesstaatlichen Gemeinschaft erstritten, die dann über ein Jahrzehnt lang in beträchtlicher Höhe gewährt wurden, ohne dass sich die Haushaltslage danach klar verbessert dargestellt hätte. Zwar wurde ein Hilfeantrag des ebenfalls sehr hoch verschuldeten Landes Berlin im Jahr 2006 vom Bundesverfassungsgericht nicht zuletzt wegen noch nicht ausgeschöpfter eigener Haushaltsentlastungsmöglichkeiten zurückgewiesen. Dennoch können sich Länder weiter Hoffnung auf Unterstützung durch die bundesstaatliche Gemeinschaft machen, wenn ihre Finanzlage außer Kontrolle geraten ist. Hierdurch wird das Grundprinzip der Haushaltsautonomie letztlich an einer wichtigen Stelle infrage gestellt, indem Haftung und Kontrolle auseinanderfallen. Damit besteht die Gefahr, dass im Falle hoher Defizite in einzelnen Ländern nicht frühzeitig und nicht entschieden genug Schritte zur Haushaltssanierung ergriffen werden. Die Kapitalgeber verlangen dabei auch bei angespanntem Landeshaushalt kaum Risikoaufschläge, weil über das verfassungsrechtlich verankerte bündische Prinzip wohl letztlich eine Haftungsgemeinschaft unterstellt wird. So werden Konsolidierungsaufschübe begünstigt, die landespolitisch in der kurzen Frist attraktiv erscheinen.

Schuldenbremse als Korrekturinstrument zielt auf umfassende Defizitbegrenzung

Um das Problem übermäßiger Verschuldung im Bundesstaat zu entschärfen, wurde im Jahr 2009 eine Schuldenbremse für Bund und Länder im Grundgesetz verankert. Aufgrund der schwierigen Ausgangslage in einzelnen Ländern⁵⁾ und auch wegen erwarteter sehr hoher Haushaltsdefizite im Umfeld der damaligen Finanz- und Wirtschaftskrise wurden lange Übergangsfristen eingeräumt. So gelten die dauerhaften strikten Defizitgrenzen der Schuldenbremse für den Bund erst ab 2016 und für die Länderhaushalte sogar erst ab 2020 (Art. 143 d GG). Auch wenn ein gewisser Gestaltungsspielraum bei der jeweiligen landesrecht-

Schulden von Ländern und Gemeinden 2013*)

€ je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt. * Einschl. Extrahaushalte. Ohne Schulden beim öffentlichen Bereich (zur Abgrenzung siehe: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 5). Deutsche Bundesbank

lichen Umsetzung gesehen werden könnte, dürfte die Schuldenbegrenzung damit im Vergleich zur vorherigen Regelung nicht nur ambitionierter, sondern auch deutlich verbindlicher sein und ein frühzeitiges Gegensteuern bei entstehenden Ungleichgewichten erforderlich machen. Anders als zuvor sollten künftig Defizite, die die vorgegebenen Grenzen überschreiten, mit spürbaren politischen Kosten verbunden sein. Zum einen sind in solch einem Fall kurzfristig unbequeme Korrekturmaßnahmen zu ergreifen. Zum anderen wurden mit der Schuldenbremse bei Überschreitungen der Kreditgrenzen Tilgungspflichten verankert, die von den einzelnen Ländern allerdings (insbesondere im Hinblick auf den Zeithorizont) selbst zu spezifizieren sind.

5 Vgl. dazu den Bericht der AG Haushaltsanalyse für Bremen, das Saarland und Schleswig-Holstein (2008), Drucksache 102 der Föderalismuskommission II.

Stabilitätsrat als Überwachungs-gremium, aber ohne wesentliche Sanktionsmöglichkeiten

Mit dem Beschluss über die Schuldenbremse wurde in Artikel 109 a GG auch der Stabilitätsrat als Überwachungsgremium für die Haushaltspolitik eingerichtet. Der Stabilitätsrat hat bereits im Jahr 2012 in den vier Fällen Berlin, Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein drohende Haushaltsnotlagen festgestellt und im Rahmen von Sanierungsverfahren mit den betroffenen Ländern mehrjährige Konsolidierungspläne vereinbart, deren Konkretisierung und Umsetzung regelmäßig überprüft wird. Dabei wurden von den Ländern Bremen und Saarland Nachbesserungen hinsichtlich der geplanten Haushaltsentlastungsmaßnahmen eingefordert. Wenn dem Stabilitätsrat die in Aussicht gestellten Konsolidierungsmaßnahmen unzureichend erscheinen, kann er durch Veröffentlichungen politischen Druck ausüben. Abgesehen von Entscheidungen über die Übergangshilfen gemäß Artikel 143 d GG verfügt er aber nicht über gewichtige (finanzielle) Sanktions- oder gar Eingriffsmöglichkeiten.⁶⁾

Steueraufteilung und bundesstaatlicher Finanzausgleich

Grundgesetz schreibt weitgehenden Finanzkraftausgleich unter den Ländern vor

Die Verteilung der Steuereinnahmen als wichtigste Einnahmenquelle der Gebietskörperschaften in Deutschland ist von besonderer Bedeutung. Im Grundgesetz kommt dem Ziel einer Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet eine wichtige Rolle zu. In Artikel 107 GG ist festgeschrieben, dass die „Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird“. Im Ergebnis sollen offenbar die einzelnen Länder, die hier einschließlich ihrer Gemeinden angesprochen sind, grundsätzlich in die Lage versetzt werden, wichtige Leistungen ohne größere Abschläge gegenüber der im Bundesdurchschnitt üblichen Qualität und Quantität anbieten zu können.

Örtliche Steuereinnahmen nach Wohn- und Betriebsstandorten verteilt

Das Aufkommen der einzelnen Steuerarten wird nach unterschiedlichen Regeln unter den Ländern aufgeteilt. So ist bei den Landes- und Gemeinschaftsteuern mit Ausnahme der Umsatz-

steuer das örtliche Aufkommen ausschlaggebend. Dieses bemisst sich bei der Einkommensteuer nach dem Wohnsitz des jeweiligen Abgabepflichtigen, während bei der Körperschaftsteuer (und analog bei der kommunalen Gewerbesteuer) der zu besteuernde Gewinn im Regelfall anhand der Anteile der jeweiligen Arbeitslöhne an der Gesamtsumme auf die Betriebsstandorte aufgeschlüsselt wird. Schon auf dieser Stufe ist umstritten, ob die Verteilungsmaßstäbe sachgerecht sind, indem sie beispielsweise in einem hinreichend engen Bezug zur Inanspruchnahme der örtlich bereitgestellten staatlichen Leistungen stehen. So sehen sich etwa Stadtstaaten benachteiligt, wenn ihre Leistungen durch Pendler aus Umlandgemeinden genutzt werden, die Erträge aus der Einkommensteuer aber an deren Wohnsitz anfallen. Insgesamt scheint es unter Anreizgesichtspunkten in der Tat erwägenswert, dem Standort der Wertschöpfung mehr Gewicht einzuräumen.

Die noch schwerer regional zuzuordnenden Umsatzsteuereinnahmen werden zwar grundsätzlich nach der Einwohnerzahl unter den Ländern verteilt. Bei Bedarf wird allerdings in einer ersten Stufe des Finanzausgleichs vorab bis zu ein Viertel des Länderanteils am Gesamtaufkommen zum Ausgleich unterschiedlicher Finanzkraft – der um landesspezifische Steuer- und landesdurchschnittliche Hebesatzunterschiede bereinigten steuerlichen Einnahmen je Einwohner – eingesetzt. Ziel ist dabei, alle Länder auf eine Mindestfinanzkraft von 94½% des bundesweiten Niveaus bezogen auf die Landessteuern und die Anteile an den Gemeinschaftsteuern (ohne weitere Einrechnung von Umsatzsteuermitteln) anzuheben. Im Jahr 2013 war damit gegenüber der reinen Zuordnung des gesamten Länderanteils am Umsatzsteueraufkom-

Ergänzungsanteile aus der Umsatzsteuer als erste Stufe des bundesstaatlichen Finanzausgleichs

⁶⁾ Bei den Ländern, für die wegen hoher Schuldenlasten bis einschl. 2019 grundsätzlich Konsolidierungshilfen vorgesehen sind, können diese bei Nichteinhaltung der vereinbarten Anpassungspfade gestrichen werden. Dies betrifft Berlin, Bremen, das Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein. Für eine kritische Erörterung der Ausgestaltung des Stabilitätsrates vgl.: Deutsche Bundesbank, Zur Rolle des Stabilitätsrates, Monatsbericht, Oktober 2011, S. 20–23.

men nach der Einwohnerzahl bereits eine Umverteilung von 7 ½ Mrd € verbunden. Neben den stark begünstigten neuen Ländern (ohne Berlin) profitierten per saldo auch das Saarland, Niedersachsen und Bremen.⁷⁾

*Länderfinanz-
 ausgleich unter
 Einrechnung von
 (Teilen der)
 Gemeinde-
 steuern und mit
 „Einwohner-
 veredelung“*

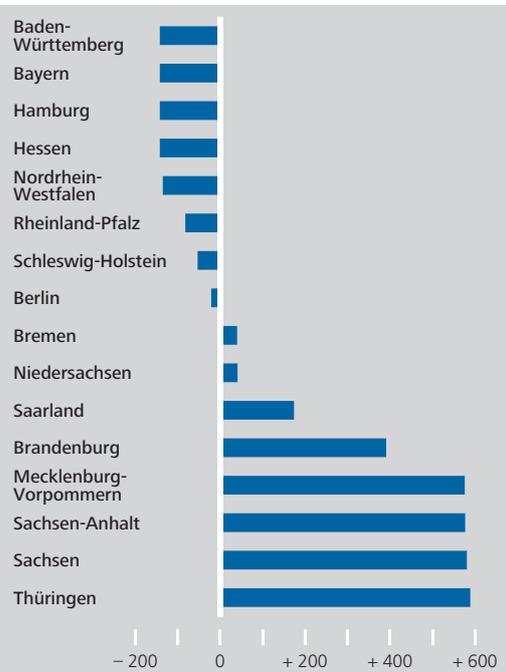
Auf der nächsten Stufe, dem Länderfinanzausgleich im engeren Sinne (LFA), werden neben den Steuererträgen eines Landes⁸⁾ auch die Steuereinnahmen der Gemeinden einbezogen. Allerdings wird dabei (ähnlich wie bei der Grunderwerbsteuer) nicht deren tatsächliches örtliches Aufkommen zugrunde gelegt, sondern es werden Bereinigungen um unterschiedliche kommunale Hebesätze bei der Gewerbe- und den Grundsteuern vorgenommen. Zudem wird nicht der volle Betrag der Gemeindesteuerkraft, sondern nur ein Anteil von 64% eingerechnet. Über alle im LFA berücksichtigten Einnahmen hinweg werden die Einwohner von Stadtstaaten mit einem Aufschlag von 35% angerechnet, um strukturelle Sonderbelastungen etwa durch agglomerationsbedingt höhere Kosten oder die Bereitstellung von Leistungen auch für Einwohner anderer Länder auszugleichen. Bei den Ländern Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen-Anhalt werden dagegen leichte Aufschläge bei der Gewichtung der Einwohnerzahlen allein im Hinblick auf die Gemeindesteuern vorgenommen, um höhere Kosten für die Versorgung mit staatlichen Leistungen in besonders dünn besiedelten Regionen zu kompensieren. Gemessen im Verhältnis zur Ausgleichsmesszahl⁹⁾ reichte die Spannweite der Finanzkraft 2013 vor dieser Ausgleichsstufe von 69% in Ber-

7 Vgl. zu den Ergebnissen der vorläufigen Abrechnung: Bundesministerium der Finanzen, Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs 2013, Monatsbericht, Februar 2014, S. 31. 8 Dabei sind auch bergrechtliche Förderabgaben eingerechnet.

9 Diese Größe gibt an, welches Steueraufkommen in der Abgrenzung des LFA ein Land benötigt, um eine durchschnittliche Finanzkraft aufzuweisen. Die länderspezifische Messzahl ergibt sich dabei aus den zu berücksichtigenden Steuereinnahmen von Ländern und Gemeinden je Einwohner der Ländergesamtheit, vervielfacht mit der Einwohnerzahl (wobei die Kopffzahlen hier jeweils wie dargelegt „veredelt“ werden). Gegenüber der im Umsatzsteuervorwegausgleich angestrebten Mindestfinanzkraft sind zusätzlich Umsatzsteueranteile, Förderabgaben und die Gemeindesteuerkraft (mit einem Abschlag) einbezogen und nunmehr in Relation zu „veredelten“ Einwohnerzahlen gesetzt.

Umverteilung im Umsatzsteuervorwegausgleich 2013^{*)}

€ je Einwohner



Quelle: Bundesministerium der Finanzen und eigene Berechnungen. * Umverteilung gegenüber einer reinen Verteilung nach der Einwohnerzahl, gemäß der vorläufigen Abrechnung. Deutsche Bundesbank

Umverteilung im Länderfinanzausgleich 2013^{*)}

€ je Einwohner



Quelle: Bundesministerium der Finanzen und eigene Berechnungen. * Vorläufige Abrechnung. Deutsche Bundesbank

lin (bzw. 86½% im Falle des finanzschwächsten Flächenlandes Mecklenburg-Vorpommern) bis zu 116% in Bayern.¹⁰⁾ Nach dieser Stufe mit einem Umverteilungsvolumen von insgesamt 8½ Mrd € waren die Finanzkraftunterschiede bereits recht weitgehend abgebaut. Bezogen auf die Ausgleichsmesszahl wurde im Jahr 2013 nur noch eine Spannweite von 90½% im Falle Berlins, das in dieser Stufe fast 3½ Mrd € erhielt, (bzw. unter den Flächenländern Mecklenburg-Vorpommern mit gut 95%) bis 105½% im Falle Bayerns (das fast 4½ Mrd € in den Finanzausgleich gezahlt hat) verzeichnet.¹¹⁾

Hohe Abschöpfungsraten und Fehlanreize im Finanzausgleich durch „Prämie“ für überproportionale Aufkommenszuwächse kaum relativiert

Ein für angemessen befundenes Angleichungsniveau ist letztlich vor dem Hintergrund der grundgesetzlichen Vorgaben in politischen Verhandlungen zu bestimmen. Dabei sind allerdings nicht zuletzt die damit einhergehenden Anreizwirkungen zu beachten, und hier setzt vielfach Kritik an. So muss ein Land seine Bemühungen um eine langfristige Stärkung der örtlichen Wirtschaftskraft und damit des Steueraufkommens wie auch die Steuerverwaltung weitgehend allein finanzieren, während die Einnahmen im Finanzausgleich geteilt werden. Über alle Stufen des Finanzausgleichs hinweg gerechnet, wären so von einem Mehraufkommen bei der Einkommensteuer im Jahr 2013 beispielsweise im einwohnerstärksten Land Nordrhein-Westfalen nur 18½% verblieben (bzw. 32% des Länder- und Gemeindeanteils).¹²⁾ Dabei hat Nordrhein-Westfalen wegen seiner hohen Einwohnerzahl und mäßiger Abweichungen von der Ausgleichsmesszahl (d. h. nahezu durchschnittlicher Finanzkraft je „veredeltem“ Einwohner) unter den Empfängerländern mit Anspruch auf ergänzende Bundeshilfen im Regelfall noch die geringsten Abtretungen in den Finanzausgleich zu leisten, während die Abschöpfungsrate in kleinen, ausgeprägt finanzschwachen Ländern deutlich höher ist.¹³⁾ Um diesem Aspekt stärker Rechnung zu tragen, war bei der letzten Reform des Länderfinanzausgleichs ab 2005 ein Einbehalt von 12% des überproportionalen Aufkommenszuwachses je Einwohner auf der Landesebene eingeführt worden (der im beispielhaft genannten Nord-

rhein-Westfalen 2013 nicht zum Tragen gekommen ist). Im letzten Jahr wurden aufgrund dieser Regelung („Prämienmodell“) aber nur ¼ Mrd € aus dem Finanzausgleich herausgerechnet (mit den größten Einzelbeträgen in Bayern, Hessen und Berlin), und gemessen an der berücksichtigten steuerlichen Leistungskraft auf der Landesebene blieben die Herausrechnungen mit maximal ¼% sehr eng beschränkt. Mit dem „Prämienmodell“ scheint somit kein merklicher finanzieller Anreiz verbunden zu sein, die eigene Steuerkraft zu pflegen.¹⁴⁾

Mit den anschließenden allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) wird auf der letzten Stufe eine noch weitere Annäherung der Finanzkraft erreicht. Den Ländern, deren Finanzkraft einschließlich der Ausgleichszuweisungen noch unter 99,5% der Ausgleichsmesszahl liegt, werden 77,5% dieser Differenzen vom Bund gezahlt. Mit diesen Mitteln von zuletzt gut 3 Mrd € wird die Finanzkraft der Empfängerlän-

Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen zur weiteren Finanzkraftangleichung

¹⁰ Bei Vollanrechnung der Gemeindesteuerkraft und ohne „Einwohnerveredelung“ reichte die Spannweite pro Einwohner von 82½% in Mecklenburg-Vorpommern bis zu 130½% in Hamburg.

¹¹ Bei Vollanrechnung der Gemeindesteuerkraft und ohne „Einwohnerveredelung“ wurden die Extremwerte von 89½% in Thüringen und 132% in Hamburg verzeichnet.

¹² Bei Ausblendung des Gemeindeanteils von 15% (d. h. Landeshaushalt isoliert) wären es sogar nur 3½% des gesamten Mehraufkommens, wovon im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs sogar noch knapp ein Viertel an die Gemeinden weiterzugeben wäre.

¹³ In Bremen etwa wäre die Abschöpfung noch deutlich höher, da nur ein Rest von 6½% des zusätzlichen Gesamtaufkommens nicht an anderer Stelle abgezogen würde. Bei Ausblendung des Gemeindeanteils ergäbe sich für den Landeshaushalt damit sogar eine Kürzung der Finanzmasse. Vgl. hierzu auch die Berechnungen zu Grenzabschöpfungsraten und Verbleibsquoten im Finanzausgleich bei: B. Huber und K. Lichtblau (1998), Konfiskatorischer Finanzausgleich verlangt eine Reform, Wirtschaftsdienst 78(3), S. 142–147; H. Fehr und M. Tröger (2003), Die Anreizwirkungen des Länderfinanzausgleichs: Reformanspruch und Wirklichkeit, DIW Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 72(3), S. 391–406; C. Fuest und M. Thöne (2009), Reform des Finanzföderalismus in Deutschland, Stiftung Marktwirtschaft, Band 37, insbes. S. 51–56; J. Ragnitz (2013), Wie funktioniert eigentlich der Länderfinanzausgleich?, ifo Dresden berichtet, 6/2013, S. 5–19; und I. Deubel (2013), Schuldenbremse und Finanzausgleich – Wie stark muss der Finanzausgleich im Jahr 2020 ausgleichen, damit (fast) alle Länder die Schuldenbremse einhalten können?, ifo Dresden berichtet, 6/2013, S. 20–34.

¹⁴ Stattdessen könnten eher zeitliche Aufkommensverschiebungen bewirkt werden, um in einzelnen Jahren von der Regelung zu profitieren.

der bis auf mindestens 97½% der Ausgleichsmesszahl angehoben, und die Spannweite verringert sich folglich noch einmal spürbar.¹⁵⁾

Sonderbedarfs-BEZ für höhere Kosten politischer Führung, Lasten aus Langzeitarbeitslosigkeit ...

Darüber hinaus werden noch BEZ zum Ausgleich für Sonderbedarfe (So-BEZ) geleistet, mit denen sich sogar die Finanzkraftreihenfolge der Länder (bezogen auf die Ausgleichsmesszahl) verändern kann. Während für den horizontalen Finanzausgleich unter den Ländern und die allgemeinen BEZ solche Rangänderungen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht zulässig sind, gilt dies nicht bei Zuweisungen für Sonderbedarfe. Allerdings müssen diese dann konkret begründet und ohne Diskriminierung zwischen den Ländern gewährt werden. Derzeit werden insgesamt ½ Mrd € wegen „überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung“ in kleineren Ländern und gut ½ Mrd € den neuen Ländern (ohne Berlin) wegen höherer Lasten durch strukturelle Langzeitarbeitslosigkeit im Zusammenhang mit der Hartz IV-Reform gewährt.¹⁶⁾

... und vor allem für Teilungsfolgen, aber Mittelverwendung hier teilweise nicht zielkonform

Zum dritten werden So-BEZ zum Ausgleich von teilungsbedingten Sonderlasten (hinsichtlich Infrastruktur und unterproportionaler kommunaler Finanzkraft) in den neuen Ländern und Berlin gewährt. Diese haben unter den So-BEZ das mit Abstand größte Gewicht, sie schmelzen aber sukzessiv bis 2019 ab. Ausgehend von 10½ Mrd € im Jahr 2005 wurden im letzten Jahr noch 6½ Mrd € gezahlt, von denen nahezu die Hälfte auf Sachsen und Berlin entfiel. Über die Verwendung der Mittel wird von den Empfängern im Stabilitätsrat jährlich Rechenschaft gelegt. Allerdings konnte der geforderte rechnerische Nachweis einer ausreichenden investiven Verwendung in der Vergangenheit vielfach nicht erbracht werden.¹⁷⁾ Insofern werden die bei

¹⁵ Bei Vollanrechnung der Gemeindesteuerkraft und Hinzurechnung der allgemeinen BEZ (in Zähler und Nenner) reichte die Spannweite von 91½% in Thüringen bis 131% in Hamburg (ohne „Einwohnerveredelung“).

¹⁶ Die Voraussetzungen für Erstere werden alle fünf Jahre überprüft, für Letztere ist alle drei Jahre eine bedarfsbezogene Überprüfung vorgesehen.

¹⁷ Vgl. dazu die Stellungnahmen der Bundesregierung zu den Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ unter www.stabilitaetsrat.de.

Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen 2013^{*)}

€ je Einwohner



Quelle: Bundesministerium der Finanzen und eigene Berechnungen. * Vorläufige Abrechnung.

Deutsche Bundesbank

Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen 2013

€ je Einwohner

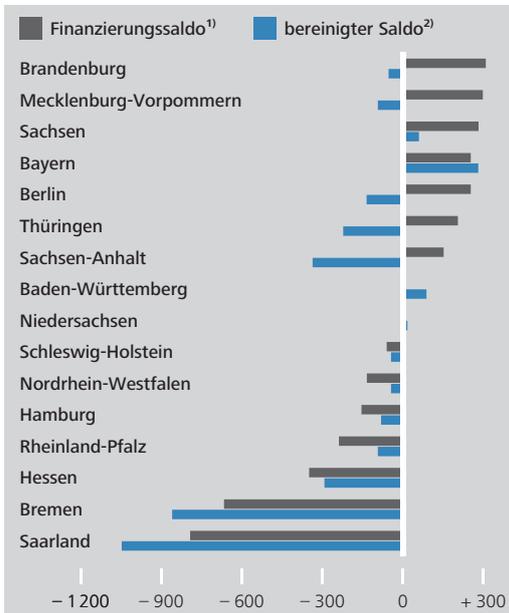


Quelle: Bundesministerium der Finanzen und eigene Berechnungen.

Deutsche Bundesbank

Finanzierungssalden der Länder und Gemeinden 2013

€ je Einwohner



Quellen: Statistisches Bundesamt, Bundesministerium der Finanzen und eigene Berechnungen. **1** Einschl. der Extrahaushalte und mit dem Ergebnis der vorläufigen Abrechnung des Finanzausgleichs 2013. **2** Abzüglich Finanztransaktionen, Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen Aufbau Ost und Konsolidierungshilfe.

Deutsche Bundesbank

Festlegung der Zahlungen unterstellten Infrastrukturversorgungslücken hier nicht wie geplant durch die Bundeshilfen geschlossen.¹⁸⁾ Auch wird kritisiert, dass in anderen Ländern teilweise erhebliche Defizite hinsichtlich der Infrastruktur bestehen, die nicht analog berücksichtigt werden.

Ansatzpunkte für eine Reform der föderalen Finanzbeziehungen¹⁹⁾

Eigenverantwortung und Schuldenbremse legen erweiterte Steuerautonomie nahe

Schuldenbremse erfordert unterschiedlich starke Anpassungen in den einzelnen Ländern

In den letzten Jahrzehnten hat sich die Verschuldung etlicher Länder stark erhöht. Dies wurde durch eine umfängliche (vor allem ausgabenseitige) Haushaltsautonomie in Verbindung mit wenig stringenten Kreditgrenzen und

einer faktischen bundesstaatlichen Haftungsgemeinschaft begünstigt. Durch die Einführung der Schuldenbremse im Grundgesetz, die 2020 auch in den Ländern vollständig in Kraft tritt, ist eine wichtige Verbesserung erreicht worden. Allerdings sind im Einzelfall noch erhebliche Herausforderungen zu bewältigen, um die Vorgaben bis 2020 und danach verlässlich einzuhalten. Der Umfang der notwendigen Anpassungsmaßnahmen differiert sehr stark.²⁰⁾ Unterschiede liegen unter anderem in der Höhe der aktuellen Haushaltsdefizite, der Vorbelastung der Haushalte durch Schuldendienst, dem Niveau und der Entwicklung von Versorgungsleistungen für Landesbeamte und dem perspektivischen Wegfall von So-BEZ und Konsolidierungshilfen begründet. Im Hinblick auf die anstehende Reform der föderalen Finanzbeziehungen ist außerdem neben der Eigenverantwortlichkeit der Länder (auch für die in der Vergangenheit aufgelaufenen Schulden) und der damit verbundenen notwendigen Flexibilität die grundsätzliche Zielsetzung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet zu beachten.

Auf der Einnahmenseite besitzen die einzelnen Länder derzeit nur wenig Spielraum für Steuerrechtsänderungen zur Deckung ihres jeweiligen Finanzbedarfs. So wurden bisher höhere länderspezifische Ausgabenpräferenzen oder sonstige Sonderbedarfe vielfach über Kreditaufnahmen finanziert und damit die nachhaltige Anspannung des Haushalts weiter erhöht. Im Rahmen der Schuldenbremse sollte dieser Weg nunmehr verstellt sein, und spezifische Präferenzen für

Ausweitung der einkommenseitigen Spielräume liegt nahe

¹⁸ Bei der genannten Nachweisrechnung werden allerdings auch Tilgungen einbezogen. Insoweit wäre der Aufholprozess weniger stark vorangeschritten oder aber der Nachholbedarf überschätzt worden.

¹⁹ Eine umfassende Reformdiskussion der föderalen Finanzbeziehungen würde auch Aspekte wie den Solidaritätszuschlag, die Aufteilung der Umsatzsteuereinnahmen zwischen den Ebenen, die Mischfinanzierung von Bund und Ländern sowie die Aufgabenverteilung im Bundesstaat einbeziehen. Auf diese Fragen eines vertikalen Finanzausgleichs wird hier aber nicht weiter eingegangen.

²⁰ Dies betrifft jeweils auch die (nicht zuletzt im Zusammenhang mit den europäischen Haushaltsregeln einzubeziehende) kommunale Ebene, für die die einzelnen Länder eine Mitverantwortung haben.

zusätzliche öffentliche Leistungen müssen entweder durch Umschichtungen bei den Ausgaben oder über höhere Einnahmen finanziert werden. Damit rücken ausgeweitete Möglichkeiten zur Variation des Steuerrechts verstärkt in den Blickpunkt. Die von einigen Seiten vorgeschlagenen begrenzten landesindividuellen Zu- und Abschläge auf einzelne Steuerarten wie die Einkommen- und Körperschaftsteuer könnten dem Rechnung tragen. Unterschiede in der Wirtschaftskraft der einzelnen Länder haben dabei zur Folge, dass beispielsweise mit gleichen Zuschlagssätzen unterschiedliche zusätzliche Einnahmen und Haushaltsspielräume je Einwohner geschaffen werden können. Im Finanzausgleich könnten solche Unterschiede aber ein Stück weit korrigiert werden (vgl. die Erläuterungen auf S. 46 ff.). Die Schweiz ist ein Beispiel dafür, dass Differenzierungsmöglichkeiten trotz sehr unterschiedlich wirtschaftsstarker Kantone keinen Wettlauf um die niedrigsten Steuersätze mit der Folge erheblicher Leistungskürzungen (ruinöser Steuerwettbewerb) zur Folge haben müssen.

Erweiterte Steuerautonomie stärkt effiziente Bereitstellung staatlicher Leistungen und finanzielle Eigenverantwortung

Eine solche erweiterte Steuerautonomie schafft eine aus ökonomischer Sicht wünschenswerte Verbindung zwischen Leistungsangeboten und Abgabenhöhe in den einzelnen Ländern. Die Bürger sowie die Unternehmen können letztlich entscheiden, ob sie bereit sind, die höheren Kosten für zur Wahl gestellte bessere Leistungen zu tragen. Gleichzeitig erhöht sich durch die klarere Verbindung von Einnahmen und Ausgaben der Druck, die Wirtschaftlichkeit staatlichen Handelns zu stärken, um die Abgabenbelastung in möglichst engen Grenzen zu halten und so auch die Attraktivität des Landes nicht zu beeinträchtigen. So würde die finanzielle Eigenverantwortung nachhaltig gestärkt und zugleich den mit der Schuldenbremse deutlich eingeschränkten Kreditspielräumen Rechnung getragen. Andernfalls müssten fast sämtliche Anpassungen auf der Ausgabenseite erfolgen.

Transparenz und Ausgleichsintensität des Finanzausgleichs

Die deutlichen Unterschiede in der regionalen Wirtschaftskraft innerhalb Deutschlands führen bei einer Aufteilung der Steuereinnahmen nach dem örtlichen Aufkommen zu einer relativ starken Streuung der Finanzkraft unter den Ländern einschließlich ihrer Gemeinden. Das konkrete Ausmaß von deren Begrenzung ist unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Vorgaben politisch zu bestimmen.

Finanzkraftunterschiede zwar zu begrenzen, Angleichungsgrad aber politisch zu entscheiden

Dabei wird derzeit durch die verschiedenen Ausgleichsmechanismen ein maximaler Abstand der Länderfinanzkraft²¹⁾ von etwa 15 Prozentpunkten bewirkt. Dies stellt eine relativ enge Spanne dar. Für eine Differenzierung spricht grundsätzlich, dass in Ländern mit hoher Wirtschaftskraft, hohen Lohnniveaus und daran angelehnt überdurchschnittlicher Finanzkraft tendenziell auch höhere Preisniveaus und damit höhere (nominale) Finanzbedarfe bestehen. Zwar dürften bei den Preisniveauunterschieden Stadt-Land-Divergenzen eine zentrale Rolle spielen,²²⁾ doch spiegeln sich Unterschiede auch auf der Landesebene spürbar wider.²³⁾

Finanzkraftunterschiede spiegeln auch regionale Preisunterschiede wider, ...

Grundsätzlich wäre keinerlei Ausgleich auf der Einnahmenseite gerechtfertigt, wenn die Unterschiede dort ausschließlich aus divergierenden Preisniveaus resultieren würden und sich diese

... sodass sehr weitgehende Angleichung problematisch erscheint

²¹ Bezogen auf die nach den geltenden Regeln gewichteten Einwohner unter Einrechnung der gesamten Gemeindesteuerkraft, aber ohne So-BEZ, die wie die „Einwohnerveredelungen“ Sonderbedarfe widerspiegeln und damit keine höhere allgemeine Finanzkraft implizieren sollen. Auf diese Weise kann der Gesamteffekt des Finanzausgleichs auf die relative Finanzkraft besser abgeschätzt werden.

²² Vgl. dazu: iw-dienst Nr. 35 vom 28. August 2014, S. 4 f.

²³ Gemäß den auf Basis vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), Regionaler Preisindex, Bonn 2009, ermittelten Kaufkraftindizes der Länder könnten sich die Differenzen auf eine Größenordnung von bis zu 15 Prozentpunkten belaufen. Dabei gibt es einen Zusammenhang zwischen der Finanzstärke eines Landes und dem dortigen Preisniveau. Insbesondere die neuen Länder weisen unterdurchschnittliche Werte auf. Auch wenn der Datenstand nicht ganz aktuell ist, dürfte sich am grundlegenden Bild nichts Wesentliches geändert haben. Vgl. auch: J. Zimmer (2014), The German Financial Equalisation System: Taking Account of Differences in Governmental Purchasing Powers, Mimeo.

Zur Einführung von Steuerzu- und -abschlägen der Länder

Allgemeine Aspekte

Grundsätzlich bestehen verschiedene Möglichkeiten, die Steuerautonomie der Länder zu erweitern. Ein umfassendes Trennsystem würde einen sehr grundlegenden Wandel bedeuten, der aber nicht auf der finanzpolitischen Agenda steht. Dabei würde jedes Land neben dem Bund eigene Steuern erheben (möglicherweise auch Steuerarten, die bereits auf Bundesebene existieren, wie in den USA und der Schweiz).

Ein deutlich weniger weitreichender Ansatz wäre die Übertragung der Gesetzgebung für die bestehenden Landessteuern auf die einzelnen Länder¹⁾ oder die Berechtigung zur Erhebung von Zuschlägen auf einen Teil der Gemeinschaftsteuern. Erstere sind nicht besonders aufkommensstark, und bei der Umsatzsteuer wären im Falle einer regionalen Differenzierung von Steuersätzen neben stärkeren Verlagerungen auch größere Schwierigkeiten im Zusammenhang mit dem Vorsteuerabzug absehbar. Daher steht hier zumeist ein Zuschlag auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer²⁾ zur Debatte.³⁾ Dabei wäre zusätzlich zur Schaffung einer Rechtssetzungskompetenz für landesspezifische Zu- oder Abschläge auch die Zuordnung der Ertragshoheit zu regeln, um das Aufkommen dem Landeshaushalt zufließen zu lassen. Insgesamt dürfte die praktische Umsetzung bei der Körperschaftsteuer aufgrund von Schwierigkeiten bei der bereits vor der Steuerfestsetzung fälligen regionalen Zerlegung der Gewinne gemäß dem Betriebsstättenprinzip mit höherem Aufwand verbunden sein als bei der Einkommensteuer. Allerdings wird in ähnlicher Form bereits die Gewerbesteuer mit unterschiedlichen Hebesätzen in den einzelnen Gemeinden erhoben. Länderspezifische pro-

portionale Zu- oder Abschläge auf eine einheitliche Bemessungsgrundlage, etwa auf die festgesetzte Steuerschuld (vor Abzug von Transferkomponenten beim Kindergeld) scheinen am einfachsten umsetzbar. Infolge der unterschiedlichen Steuerkraft würden die einzelnen Länder bei gleichen Zuschlägen unterschiedliche Aufkommen erzielen. Die Festlegung von Ober- und Untergrenzen für die Zuschläge könnte Vorbehalte entschärfen. Ergänzend wäre bei einer solchen Reform auch die Einführung eines in Artikel 106 V Satz 3 GG bereits angelegten kommunalen Hebesatzrechts auf den jeweiligen Einkommensteueranteil vorstellbar.

1 Diese betrifft insbes. die Erbschaft- und Schenkungsteuer, die Biersteuer, die Rennwett-, Lotterie- und die Sportwettsteuer (insgesamt gut 3% der Ländersteuereinnahmen). Bei der Grunderwerbsteuer wurde die Gesetzgebung für den Steuersatz bereits auf die Länder übertragen.

2 Grundsätzlich erscheint es ratsam, die Besteuerung von Kapitalerträgen aufgrund der mutmaßlich hohen Mobilität der Bemessungsgrundlage von einem länderspezifischen Zuschlagsrecht auszunehmen. Steuertechnisch ist dies aber im derzeitigen System nicht vollständig möglich. Hilfsweise bleiben im Folgenden neben der Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge noch die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag (im Wesentlichen die Kapitalertragsteuer auf Dividenden) ausgeklammert.

3 Vgl. etwa: T. Büttner und R. Schwager (2003), Länderautonomie in der Einkommensteuer: Konsequenzen eines Zuschlagmodells, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 223/5, S. 532–555; T. Mudrack (2010), Länderzuschläge auf die lokale Einkommen- und Körperschaftsteuer – Wirkung auf den Länderfinanzausgleich und Optionen für eine aufkommensneutrale Implementierung, *Schmollers Jahrbuch* 130, S. 513–540; Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (1992), Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, Schriftenreihe des BMF, Heft 47; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2001/02 und 2004/05; C. Fuest und M. Thöne (2009), Reform des Finanzföderalismus in Deutschland, *Stiftung Marktwirtschaft*, Band 37; sowie L. Feld, H. Kube und J. Schnellenbach (2013), Optionen für eine Reform des bundesdeutschen Finanzausgleichs, Gutachten im Auftrag der FDP-Landtagsfraktionen der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen, S. 49–53.

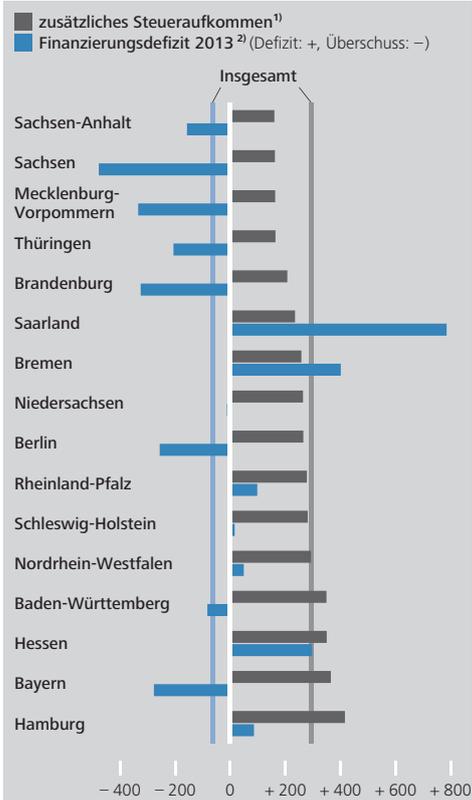
Reaktion der Steuerbemessungsgrundlage und Finanzausgleich

Die Wahl von Zu- und Abschlägen und die damit verbundenen Aufkommenseffekte hängen auch davon ab, wie die Steuerbemessungsgrundlage reagiert und inwiefern die Aufkommenswirkungen der Zu- und Abschläge in den Finanzausgleich einbezogen werden. So kann es durch Steuersatzunterschiede durchaus zu Wanderungsbewegungen kommen. Dabei ist zu erwarten, dass bei kleineren Ländern und in Grenzregionen die Abgabepflichtigen eher mit Umzügen auf Steuersatzänderungen reagieren könnten. Zu bedenken ist indes auch, dass eine Abwanderung mit erheblichen Kosten verbunden sein kann, wenn beispielsweise bei starken Zuzügen an einem steuerattraktiveren Standort die Immobilienpreise und Mieten tendenziell steigen, während sie am Fortzugsort sinken. Bei unverändertem Arbeitsort dürften bei einem Umzug zudem in der Regel die Wegekosten höher ausfallen. Somit würden also auch spürbare gegenläufige Effekte wirken, die die Mobilität der Steuerbasis begrenzen sollten. Schließlich sind nicht nur die Steuerlasten in einem Land relevant, sondern auch eine Vielzahl weiterer Faktoren wie die damit finanzierten öffentlichen Leistungen.

Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die Interaktion zwischen Ländersteuerautonomie und Finanzausgleich. Würden im Falle einer vollständigen Einbeziehung des Aufkommens aus einem Landeszuschlag in den Finanzausgleich auch die allein steuersatzbedingten Aufkommensunterschiede ausgeglichen, entstünde ein unerwünschter Anreiz, den eigenen Zuschlagssatz zulasten der anderen Länder zu reduzieren. Aus diesem Grunde darf nicht das tatsächlich in einem Land erzielte Aufkommen, sondern muss ein um Steuersatzunterschiede bereinigtes Aufkommen bei der Finanzkraft ein-

Aufkommenseffekt eines 10%-Landeszuschlags auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer 2013

€ je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.
¹ Zuschlag auf landesbezogenes, um Kindergeldtransfers bereinigtes Gesamtaufkommen aus Lohn-, veranlagter Einkommen- und Körperschaftsteuer, keine Berücksichtigung der Zuschläge im Finanzausgleich. ² Land und Gemeinden (einschl. Extrahaushalte) mit vorläufiger Abrechnung des Finanzausgleichs, ohne finanzielle Transaktionen.
 Deutsche Bundesbank

bezogen werden – ähnlich wie derzeit bei der Grunderwerbsteuer sowie der Gewerbesteuer und den Grundsteuern. Je nach Ausgestaltung des Finanzausgleichstarifs und der bundesweiten Verbreitung von Zu- oder Abschlägen kann dies dazu führen, dass ein gegenüber dem jetzigen Finanzausgleich größerer Teil der dem Zuschlag zugrunde

liegenden unterschiedlichen Steuerkraft ausgeglichen wird.⁴⁾

Mögliche Aufkommenseffekte eines begrenzten Zuschlags

Im Folgenden werden Beispielrechnungen für Aufkommenswirkungen länderspezifischer Zu- oder Abschläge dargestellt. Dabei werden im Rahmen eines Status-quo-Szenarios keine Wanderungen oder sonstigen Veränderungen der Steuerbasis und auch keine Auswirkungen im Finanzausgleich berücksichtigt.⁵⁾ Würde beispielsweise ein maximaler Zu- oder Abschlag von 10% auf die Steuerschuld als hinnehmbar angesehen, ergäben sich auf der Basis der Steuererträge 2013 maximale Mehr- beziehungsweise Mindereinnahmen von rund 24 Mrd. €. Die Streubreite der Aufkommenseffekte je Einwohner in den einzelnen Ländern wäre beträchtlich. In den neuen Ländern wären diese bei Werten von zumeist etwa 160 € am geringsten, die Unterschiede mit einer Einschränkung hinsichtlich Brandenburgs aber gering. Der bundesweite Mittelwert von etwa 290 € würde dagegen in Hamburg mit einem Spitzenwert von fast 420 €, aber auch in Hessen und Baden-Württemberg noch um jeweils ein Fünftel und in Bayern um ein Viertel übertroffen.⁶⁾

Gemessen an den Defiziten des Jahres 2013⁷⁾ würden allein die möglichen Zusatzeinnahmen aus Zuschlägen etwa für die Länder Bremen und Saarland – trotz der dabei berücksichtigten beträchtlichen Konsolidierungshilfen auf der Grundlage des Artikel 143 d GG – nicht ausreichen, um eine Neuverschuldung zu vermeiden. Hier könnten lediglich rund zwei Drittel beziehungsweise sogar nur ein knappes Drittel der Lücke geschlossen werden. Somit wären ausgaben-seitige Konsolidierungsmaßnahmen weiter unausweichlich. Hessen könnte sein hohes Defizit dagegen allein durch einen Zuschlag

gut ausgleichen. In Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz lägen die bestehenden Defizite deutlich unter den maximalen Mehreinnahmen. In anderen Ländern wie Bayern oder auch in Ostdeutschland werden aktuell Überschüsse erzielt, die grundsätzlich eine weitgehende Ausschöpfung der Abschlagsmöglichkeit erlauben würden. Allerdings werden sich in den neuen Ländern Belastungen aus dem Auslaufen der ihnen bis zum Jahr 2019 gewährten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen ergeben, und bei allen Ländern wäre auch der projizierte deutliche Anstieg der Versorgungsaufwendungen zu berücksichtigen.

4 Das Gesamtaufkommen aus Zu- und Abschlägen im Bundesgebiet würde – bei Anwendung der derzeitigen Regeln für Steuern mit landes- oder gemeindespezifischen Abgabesätzen – im Finanzausgleich den einzelnen Ländern im Verhältnis ihrer Steuerbemessungsgrundlagen zugerechnet. Falls alle Länder den gleichen Zuschlag erheben sollten, würde so ein Ausgleich unterschiedlicher Aufkommen bezüglich des Aufschlags wie bei den anderen steuerlichen Einnahmen im herkömmlichen Finanzausgleich erreicht. Falls sich der Aufschlag aber bspw. auf wenige kleinere Länder beschränkt, bleibt das den finanzstarken Ländern zugerechnete Zusatzaufkommen eng begrenzt. Somit verschafft der Finanzausgleich selbst bei extrem unterdurchschnittlicher Finanzkraft der den Zuschlag erhebenden Länder diesen kaum zusätzliche Einnahmen. Wählt ein größeres ausgeprägt finanzstarkes Land einen Abschlag, wird der Großteil der Steuersenkung den anderen Ländern im Finanzausgleich angerechnet, sodass letztlich nur ein kleiner Teil der Haushaltsbelastung im Finanzausgleich berücksichtigt wird.

5 Bei der Abschätzung erfolgt eine pauschale Korrektur um Absetzungen von Kindergeldtransfers vom Lohnsteueraufkommen.

6 Im derzeitigen Finanzausgleich mit einer Einrechnung der Zuschläge analog zur Grunderwerbsteuer würde die Spannweite über alle Umverteilungsstufen gerechnet erheblich verengt, wenn der Zuschlag in allen Ländern in voller Höhe erhoben würde. Die neuen Länder lägen wie die finanzschwachen westdeutschen Länder bei Mehreinnahmen von rd. 280 € je Einwohner, die Ergebnisse in Bayern, Hessen und Baden-Württemberg lägen nur noch etwa ein Zehntel darüber. Durch die „Einwohnerveredelung“ erhielten alle Stadtstaaten Zusatzerträge von mindestens etwa 380 € je Einwohner.

7 Jeweils einschl. Gemeinden und Extrahaushalten sowie mit der vorläufigen Abrechnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und ohne finanzielle Transaktionen.

auch entsprechend in den Ausgaben (Kosten) des Landes niederschlagen würden. Im Fall der Länder spielen sicherlich auch zahlreiche andere Faktoren eine Rolle, allerdings sollten Unterschiede in ihrer Finanzkraft und ihren Kosten nicht zuletzt darauf zurückzuführen sein. So sind beispielsweise bei dem für die Länder zentralen Kostenfaktor Beamtenbesoldung (und Versorgungsleistungen) aus gutem Grund regionale Differenzierungsmöglichkeiten vorgesehen, die künftig auch verstärkt genutzt werden dürften. Dies könnte auch im Hinblick auf die Tarifbeschäftigten eine größere Rolle spielen, um regionalen Besonderheiten Rechnung zu tragen, und auch in der Vergangenheit haben einzelne Länder nicht an der Tarifgemeinschaft teilgenommen. Hierdurch kann länderspezifisch dem Entgeltniveau und der Entgeltentwicklung im privaten Sektor vor Ort Rechnung getragen werden. Dabei würde ein unterschiedliches Preisniveau (z. B. im Zusammenhang mit regionalen Mieten) auch nominale Entgeltunterschiede zwischen den Ländern ermöglichen, ohne dass dies systematische Unterschiede in der Kaufkraft der Beschäftigten begründen würde. Aufgrund der derzeit relativ geringen Streubreite der Verdienste grundsätzlich vergleichbarer Beschäftigter im öffentlichen Dienst unter den Ländern dürften finanzschwache Länder angesichts geringerer regionaler Preisniveaus tendenziell besonders hohe reale Vergütungen leisten. Insgesamt schlägt sich bisher die Bedeutung regionaler Preisunterschiede für den bundesstaatlichen Finanzausgleich in der Reformdiskussion kaum nieder. Eine umfassende Berücksichtigung wäre auch mit Schwierigkeiten verbunden. Die spürbaren Unterschiede hinsichtlich der regionalen Preisniveaus sprechen gleichwohl dafür, die bestehende Differenzierung der (nominalen) Finanzkraft zumindest zu erhalten oder eher weiter zu erhöhen, um nicht eventuell sogar eine Umkehr der realen Finanzkraftreihenfolge zu bewirken.²⁴⁾

und vertikalen Finanzausgleichs einbeziehen.²⁵⁾ Dabei könnte der vorgelagerte, an einer engeren Definition der Finanzkraft ansetzende Vorwegausgleich bei der Umsatzsteuer (d. h. die Ergänzungsanteile) gestrichen werden. Das Aufkommen aus dieser Steuer würde dann vollständig nach der Einwohnerzahl verteilt, und die Umverteilung unter den Ländern könnte vollständig in den LFA verlagert werden.

Um die hohen, länderweise stark divergierenden Grenzabschöpfungsquoten und die damit verbundenen Fehlanreize zu mindern, könnte im nächsten Schritt der Ausgleichstarif proportional (mit einheitlichen Abschöpfungs- und Auffüllungsraten) ausgestaltet und zumindest im Durchschnitt etwas abgesenkt werden²⁶⁾ (vgl. die Erläuterungen auf S. 50 ff.). Gleichzeitig wäre aus ökonomischer Sicht eine vollständige Einbeziehung der Gemeindesteuerkraft angezeigt.²⁷⁾ Das Land und seine Gemeinden stellen eine wirtschaftliche Einheit dar, und das

... Streichung des Umsatzsteuervorwegausgleichs, ...

... proportionalen LFA-Ausgleichstarif bei insgesamt verringerter Ausgleichsquote, volle Einbeziehung der Gemeindesteuerkraft, ...

24 Vgl.: J. Zimmer (2014), a.a.O.

25 Für ähnliche Reformvorschläge vgl. z. B.: L. Feld, H. Kube und J. Schnellenbach (2013), Optionen für eine Reform des bundesdeutschen Finanzausgleichs, Gutachten im Auftrag der FDP-Landtagsfraktionen der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen; C. Fuest und M. Thöne (2009), Reform des Finanzföderalismus in Deutschland, Stiftung Marktwirtschaft, Band 37; W. Kitterer und R. C. Plachta (2008), Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs als Kernelement einer Modernisierung des deutschen Föderalismus; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2001/02, S. 211–215; und Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (1992), Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, Schriftenreihe des BMF, Heft 47. Neuere Simulationen von Verteilungswirkungen liefern auch M. Broer (2014), Reformoptionen des Länderfinanzausgleichs unter politökonomischer Betrachtung, Wirtschaftsdienst 2014/4, S. 258–266; und M. Bickmann und K. van Deuverden (2014), Länderfinanzausgleich vor der Reform: Eine Bestandsaufnahme, DIW Wochenbericht 28, S. 671–682.

26 Dafür könnte dann auf das intransparente und auch nur begrenzt wirksame Prämienmodell einer Teilherausrechnung überproportionaler Steuereinnahmewachse auf der Landesebene verzichtet werden.

27 Das Bundesverfassungsgericht befand in seinen Urteilen von 1992 (BVerfGE 86, 148) und 1999 (BVerfGE 101, 158), dass bei den kommunalen Realsteuern aufgrund des Zusammenhangs zwischen Steuerzahlung und Nutzen öffentlicher Leistungen vor Ort ein Abschlag von der Finanzkraft vertretbar wäre, während dies für die Anteile an den Gemeinschaftsteuern nicht zwingend wäre. Ein systematischer LFA sollte indes die Gemeindesteuerkraft vollständig einbeziehen. Für notwendig befundene Korrekturen wären detailliert zu begründen.

Finanzielle Auswirkungen einer Vereinfachung und Begrenzung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs

Die Umverteilung steuerlicher Einnahmen unter den Ländern wird – wie die Aufteilung des Umsatzsteueraufkommens zwischen Bund und Ländern sowie die den eigentlichen Länderfinanzausgleich (LFA) ergänzenden Zuweisungen des Bundes – im Finanzausgleichsgesetz vor dem Hintergrund der grundgesetzlichen Vorgaben geregelt. Die Frage nach dem angemessenen Ausgleich der Finanzkraft wird traditionell in langwierigen und komplizierten politischen Verhandlungen beantwortet. Bei einer Reform des Finanzausgleichs ist zu bedenken, dass die Einnahmen und Ausgaben eines Landes einschließlich seiner Gemeinden kurzfristig nur recht eingeschränkt disponibel sind. Bei längerer Vorlaufzeit sind dagegen auch umfangreichere Korrekturen möglich, die aber letztlich die grundgesetzliche Zielsetzung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet zu beachten haben. Parallel zur Reform des Finanzausgleichs müssen die Länderhaushalte spätestens ab dem Haushaltsjahr 2020 die strikten Vorgaben der Schuldenbremse gemäß Artikel 109 III GG einhalten. Im Folgenden werden beispielhaft auf der Grundlage der Daten aus der vorläufigen Abrechnung für den bundesstaatlichen Finanzausgleich 2013 die Auswirkungen von verschiedenen Reformoptionen gebildet.

Der aktuelle Finanzausgleich ist äußerst kompliziert, und hier wäre eine spürbare Vereinfachung und Verbesserung der Transparenz zu begrüßen. Dazu könnte die Streichung des Umsatzsteuervorgausgleichs (bei vollständiger Verteilung der Umsatzsteueranteile nach der Einwohnerzahl) ebenso beitragen wie die volle Einbeziehung der – um Hebesatzunterschiede bereinigten – Gemeindesteuern, ein proportionaler

Ausgleichstarif (mit konstanter Abschöpfungs- und Auffüllungsrate) sowie die Streichung der nur wenig wirkungsvollen Teilerhebung überproportionaler Zuwächse bei den Ländersteuereinnahmen. Der gleiche proportionale Tarif könnte auch für die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) angewendet werden, die weiterhin auf einen zusätzlichen partiellen Ausgleich für Länder mit einer Finanzkraft von unter 99,5% der Ausgleichsmesszahl¹⁾ zielen könnten.

Das derzeitige Ergebnis im bundesstaatlichen Finanzausgleich ließe sich in dem dargelegten Rahmen mit einer konstanten Abschöpfungs- und Auffüllungsrate von 60% annähernd erreichen (Reformmodell 1). Diese Rate liegt für ein Land mit einer Finanzkraft in der Nähe der Ausgleichsmesszahl über der derzeitigen Rate im progressiven Tarif. Das Umverteilungsvolumen im LFA würde auf 13 Mrd € steigen und damit den sich im derzeitigen System ergebenden Wert um 4½ Mrd € deutlich überschreiten. Bei Einrechnung der – freilich etwas anders verlaufenden – Umverteilung im Umsatzsteuervorgausgleich ergäbe sich aber per saldo eine (begrenzte) Entlastung der ausgleichspflichtigen Länder. Dagegen wäre die Belastung des Bundes durch allgemeine BEZ um etwa 1½ Mrd € höher (zuletzt gut 3 Mrd €). Hinsichtlich der Abschöpfung zusätzlicher Steuereinnahmen würden zumeist nur mäßige Minderungen eintreten.

Eine Senkung der Abschöpfungs- und Auffüllungsrate auf 50% (Reformmodell 2) würde die Anreize zur Steigerung der Steuer-

¹⁾ Zur Definition der Ausgleichsmesszahl siehe Fußnote 9 auf S. 41.

kraft erhöhen. Von in den Finanzausgleich einbezogenen zusätzlichen Steuereinnahmen würde dann Ländern mit überdurchschnittlicher Finanzkraft tatsächlich insgesamt etwas mehr als die Hälfte verbleiben,²⁾ bei Ländern mit unterdurchschnittlicher Finanzkraft bliebe die Abschöpfung aufgrund von Anrechnungen bei den BEZ weiter relativ hoch. Im einwohnerstärksten Land, Nordrhein-Westfalen, (das bei Abschaffung des Umsatzsteuervorgausgleichs eine überdurchschnittliche Finanzkraft aufweisen und keine BEZ mehr erhalten würde) ergäbe sich dabei beispielsweise noch eine Abschöpfung des zusätzlichen Aufkommens in Höhe von etwas weniger als 40%, gegenüber 68% im jetzigen System. Im kleinsten Land, Bremen, das weiterhin Anrechnungen bei den BEZ erfahren würde, lägen die gesamten Abzüge dagegen bei annähernd 75% gegenüber fast 89% im jetzigen System.

Mit der verringerten Abschöpfungsrate wäre aber eine gewisse Vergrößerung der verbleibenden Finanzkraftunterschiede nach den allgemeinen BEZ verbunden. Das Umverteilungsvolumen im LFA läge bei knapp 11 Mrd €, und über die allgemeinen BEZ würde der Bund 5 Mrd € beitragen. Während im jetzigen System die Spannweite der Finanzkraft in Euro je „unveredeltem“ Einwohner (bei Anrechnung der vollen Gemeindefinanzkraft) unter den Flächenländern von 91½% des bundesweiten Durchschnitts im Falle Thüringens bis 104% im Falle Bayerns reicht, öffnet sich bei der skizzierten Reform der Abstand zwischen diesen beiden Ländern etwas auf Werte von 88½% und 105½%. Während deutliche Finanzkraftgewinne in einer Spanne von rund 50 € bis 100 € je Einwohner in Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Hessen und vor allem Bayern anfielen, würde der Verlust in Thüringen etwa 100 € je Einwohner betragen – wie auch in Sach-

Finanzkraft der Länder bei unterschiedlichen Finanzausgleichssystemen 2013^{*)}

Angaben in % des bundesweiten Durchschnitts in € je Einwohner



Quelle: Bundesministerium der Finanzen und eigene Berechnungen. * Ausgewiesene Werte ohne Einwohnergewichtung, mit voller Einrechnung der Gemeindesteuerkraft. 1 Umsatzsteueranteile der Länder vollständig nach Einwohnerzahl verteilt. 2 Nach den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen, gemäß der vorläufigen Abrechnung im Status quo. 3 Volle Einrechnung der Gemeindesteuerkraft, ohne Umsatzsteuervorgausgleich, 60% (Reformmodell 1) bzw. 50% (Reformmodell 2) Ausgleich von Differenzen im Länderfinanzausgleich, 60% bzw. 50% Auffüllung im Rahmen der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen.

Deutsche Bundesbank

sen und Sachsen-Anhalt. Bei den Stadtstaaten wäre für Berlin der Mittelverlust ähnlich groß, in Bremen läge er bei einer Größenordnung von 130 € je Einwohner. Die Ent-

2 Der Grund für den gegenüber der Restgröße nach Anwendung der Abschöpfungsrate höheren Mittelverlust im steuererhebenden Land ist, dass die insgesamt zu verteilenden Einnahmen (und damit für alle Länder gemäß ihren Anteilen an den gewichteten Einwohnern auch die Ausgleichsmesszahlen) höher lägen. Die Berechnungen hier beziehen sich nur auf den Teil des Aufkommens, der den Ländern und Gemeinden zusteht (der Bundesanteil bei Gemeinschaftsteuern wird nicht berücksichtigt). Im Hinblick auf die Frage, wie viel einem Land von den gesamten von ihm zusätzlich erhobenen Steuereinnahmen (z. B. durch intensivere Steuerprüfungen) verbleibt, wären die zusätzlich an den Bund abzuführenden Anteile einzubeziehen.

Finanzkraft der Länder 2013 ^{*)}

in Euro je Einwohner

| Land | vor Finanzausgleich ¹⁾ | Status quo nach Finanzausgleich ²⁾ | Reformmodell 1 | Reformmodell 2 |
|------------------------|-----------------------------------|---|----------------|----------------|
| Hamburg | 5 180 | 5 110 | 5 110 | 5 120 |
| Bremen | 3 590 | 4 820 | 4 820 | 4 690 |
| Berlin | 3 490 | 4 760 | 4 800 | 4 660 |
| Bayern | 4 530 | 4 040 | 4 060 | 4 140 |
| Hessen | 4 460 | 4 030 | 4 040 | 4 110 |
| Baden-Württemberg | 4 370 | 4 000 | 4 000 | 4 060 |
| Niedersachsen | 3 680 | 3 730 | 3 730 | 3 730 |
| Nordrhein-Westfalen | 3 810 | 3 730 | 3 780 | 3 780 |
| Rheinland-Pfalz | 3 700 | 3 710 | 3 740 | 3 730 |
| Schleswig-Holstein | 3 650 | 3 690 | 3 730 | 3 720 |
| Saarland | 3 260 | 3 640 | 3 670 | 3 620 |
| Brandenburg | 2 930 | 3 620 | 3 640 | 3 560 |
| Sachsen-Anhalt | 2 650 | 3 580 | 3 590 | 3 490 |
| Mecklenburg-Vorpommern | 2 600 | 3 580 | 3 600 | 3 500 |
| Sachsen | 2 630 | 3 560 | 3 560 | 3 470 |
| Thüringen | 2 610 | 3 560 | 3 560 | 3 460 |
| Insgesamt | 3 850 | 3 890 | 3 910 | 3 920 |

Quelle: Bundesministerium der Finanzen und eigene Berechnungen. * Mit voller Einrechnung der Gemeindesteuerkraft in den ausgewiesenen Kennzahlen. **1** Verteilung der Umsatzsteueranteile nach der Einwohnerzahl. **2** Finanzausgleich: Umsatzsteuervorwegausgleich, LFA und allgemeine BEZ.

Deutsche Bundesbank

scheidung, ob diese finanziellen Einbußen höher zu gewichten sind als die positiven Anreize zur Pflege der örtlichen Steuerkraft,

obliegt der Politik, die zur Abfederung von Übergangsproblemen auch befristete Hilfen beschließen könnte.

Land steht letztlich in der Verantwortung für eine angemessene Finanzausstattung seiner Gemeinden.

Änderung der Lohnsteuererlegung (im Sinne einer stärkeren Berücksichtigung des Betriebsstättenprinzips) zu kompensieren und nicht im Rahmen eines Länderfinanzausgleichs mit bundesweiten Umverteilungswirkungen.

... Überprüfung der „Einwohnerveredelung“, ...

Überprüfungsbedürftig erscheinen auch die pauschalen „Einwohnerveredelungen“ bei den Stadtstaaten und bei dünn besiedelten Ländern bei der Bestimmung ihrer Finanzbedarfe. Hier wären Mehrbelastungen konkreter zu belegen. Tatsächlich scheinen die Stadtstaaten mit agglomerationsbedingt höheren Kosten (etwa infolge höherer Grundstückspreise, Baukosten oder Löhne) insbesondere bei der Bereitstellung kommunaler öffentlicher Leistungen konfrontiert.²⁸⁾ Dabei ist aber auch zu berücksichtigen, dass ihre Mehrbedarfe bei Sozialleistungen infolge zunehmender Entlastungen durch den Bund sinken sollten. Zudem läge es näher, die oft als Argument für die „Einwohnerveredelung“ angebrachten „Spillover“ aus der Nutzung öffentlicher Leistungen der Stadtstaaten durch das Umland durch eine bessere Koordinierung mit den Nachbarländern oder eine

Auch die So-BEZ erscheinen reformbedürftig. So erhalten derzeit zehn der 16 Länder Hilfen wegen „überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung“ in kleineren Ländern, wobei der zwar ebenfalls kleine, aber relativ finanzstarke Stadtstaat Hamburg unberücksichtigt bleibt. Neben dieser unsystematischen Ausgestaltung erscheint aber auch die Begründung

... Überprüfung der So-BEZ ...

²⁸ Vgl. etwa: T. Büttner, R. Schwager und D. Stegarescu (2004), Agglomeration, population size and the cost of providing public services: an empirical analysis for German states, *Public Finance and Management* 4(4), S. 496–520. Diese Studie findet demgegenüber in Bereichen, die typischerweise allein in der Zuständigkeit der Landesebene sind (z. B. politische Führung, Finanzverwaltung, Rechtsschutz und öffentliche Ordnung und Sicherheit) keine signifikanten agglomerationsbedingten Mehrkosten, die eine „Einwohnerveredelung“ bei den Ländersteuereinnahmen rechtfertigen würden.

dieser Zahlungen nicht überzeugend. Empirische Studien deuten an, dass derartige Kosten der Kleinheit nur in begrenztem Umfang anfallen.²⁹⁾ Zudem schiene es naheliegend, bei etwaigen Kostennachteilen kleinerer Länder eher Länderzusammenschlüsse zu erwägen oder bei einer Präferenz der Bevölkerung für kleinere Strukturen diese auch mit den entsprechenden Kosten zu belasten. Außerdem werden den neuen Ländern (ohne Berlin) wegen höherer Lasten durch strukturelle Arbeitslosigkeit Sonderzuweisungen gewährt. Hier gibt es Kritik, dass andere Länder mit zumindest ähnlich hoher Arbeitslosigkeit keine entsprechenden Ausgleichsleistungen erhalten. Hinsichtlich der den eigentlichen Finanzkraftausgleich abschließenden allgemeinen BEZ wäre die verfassungsrechtliche Vorgabe zu berücksichtigen, dass die gegenüber dem eigentlichen LFA nachrangige Rolle gewährt bleibt.

... und Wahrung der lediglich ergänzenden Rolle allgemeiner BEZ

Bei nur begrenzter Absenkung der Ausgleichsintensität Bundessteuerverwaltung erwägenswert

Die Umverteilungsintensität des Finanzausgleichs wird in den anstehenden Verhandlungen zu bestimmen sein. Sollten am Ende wieder ein relativ umfassender Ausgleich der Finanzkraftunterschiede und damit allenfalls mäßige finanzielle Eigenanreize verbleiben, die Steuergesetze möglichst effektiv umzusetzen, wäre die Übertragung der Steuerverwaltung auf den Bund zu erwägen.³⁰⁾ Damit könnten die wünschenswerte einheitliche Rechtsanwendung im Bundesgebiet erleichtert und potenzielle anreizbedingte Vollzugsdefizite begrenzt werden.

Mögliche Entlastung hoch verschuldeter Länder und Absicherung solider Haushalte

Bei der Umsetzung der Schuldenbremse muss es in den Ländern mit sehr hohen Schulden entweder geringere Primärausgaben als im Bundesdurchschnitt oder – falls diese eingeführt werden – gegenüber den Niveaus der anderen Länder spürbare Steuerzuschläge geben. Dabei wird die Belastung aus dem Schuldendienst durch das außerordentlich niedrige Zinsniveau gegenwärtig sehr stark gedämpft, und die

In der Diskussion stehende Übergangshilfen bei Systemwechsel ...

Durchschnittsverzinsung ist für die Länder von 2007 bis 2013 um ein Drittel von fast 4½% auf knapp 3% gesunken. Im Hinblick auf die Zinslasten spricht die Haushaltsautonomie mit Eigenverantwortung dafür, dass die Länder diese selbst tragen sollten und es insbesondere nicht möglich sein sollte, sie auf andere Länder abzuwälzen. Andererseits wurde gerade für eine umfänglichere Reform der Finanzverfassung vorgeschlagen, besonders mit Schulden belastete Länder beim Systemwechsel zu unterstützen. Diesbezüglich werden verschiedene Möglichkeiten diskutiert. So könnten mit Mitteln der bundesstaatlichen Gemeinschaft für einen gewissen Zeitraum ein Teil der Zinsausgaben übernommen oder Zahlungen analog zu den bestehenden Übergangshilfen gewährt werden. Als Voraussetzung dafür wäre aber zumindest eine Sanierung des Haushalts zu erreichen und in der Folge abzusichern.

... nur bei Absicherung der Haushalts-sanierung

Die begleitende Überwachung entsprechender Verpflichtungen könnte durch den Stabilitätsrat erfolgen. Dabei wäre darauf zu achten, dass die verwendeten Datengrundlagen hinreichend aussagekräftig sind. Dazu erscheint es insbesondere erforderlich, für alle Länder einen zum Stichtag aktualisierten Datenstand der Haushalts- und Finanzplanung zu verwenden (auch hinsichtlich der Steuerschätzung), Extrahaushalte einzubeziehen sowie den Saldo finanzieller Transaktionen, noch nicht konkretisierte Globaltitel und einmalige Be- und Entlastungen transparent auszuweisen. Es wäre grundsätzlich

Stabilitätsrat als Überwachungs-institution und Sanktionierungsmöglichkeiten bei Regelverletzungen

²⁹ Vgl. z. B. M. Reiter und A. Weichenrieder (1997), Are public goods public? A critical survey of the demand estimates for local public services, Finanzarchiv 54(3), S. 374–408 für eine Übersicht über die empirische Literatur. Für die Schweizer Kantone konnte C. A. Schaltegger (2001), Ist der Schweizer Föderalismus zu kleinräumig?, Swiss Political Science Review 7(1), S. 1–18 keine Größenvorteile in der Bereitstellung öffentlicher Leistungen feststellen.

³⁰ Eine Studie im Auftrag des Bundesfinanzministeriums bezifferte die möglichen gesamtstaatlichen Effizienzgewinne einer Bundessteuerverwaltung auf 11½ Mrd € jährlich (vgl.: Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht, März 2007, S. 75–86). Alternativ könnten die Kosten der Steuereintreibung aus einem nach dem Steueraufkommen oder der Einwohnerzahl der einzelnen Länder zu dotierenden gemeinschaftlichen Haushalt der Länder getragen werden. Ob die tatsächliche Steuereintreibung damit effektiver würde, scheint indes nicht gesichert. Hier wären wohl weitgehende Erfolgskontrollen notwendig.

naheliegender, dass die Haushaltsüberwachung im deutschen Föderalstaat strenger ausfällt als auf der europäischen Ebene. Sollten Kontrollen der Länder mit Übergangshilfen Gefahren einer Verletzung der Schuldenbremse aufzeigen, wären diese der Öffentlichkeit darzulegen und umgehende Korrekturmaßnahmen anzumahnen. Sofern keine hinreichenden Verbesserungen erzielt werden, könnten Hilfsleistungen ausgesetzt werden.³¹⁾ Darüber hinaus könnte beispielsweise auch als Voraussetzung für Hilfen auf landesgerichtlicher Ebene ein Antragsrecht der Bundesregierung oder von anderen Landesregierungen zur Klärung der Verfassungskonformität umstrittener Haushaltsgesetze eingeräumt werden.

Strikte Einhaltung der Schuldenbremse mit erweiterter Steuerautonomie vereinfacht

Insgesamt ist es von großer Bedeutung, dass die Schuldenbremse des Grundgesetzes in allen Ländern konsequent umgesetzt wird. Dazu zählt auch, die Möglichkeiten zur Umgehung³²⁾ so eng wie möglich zu begrenzen. Da die Schuldenbremse ein schnelles wirksames Gegen-

steuern bei Defiziten erforderlich macht, scheint es ratsam, die finanzpolitischen Anpassungsmöglichkeiten der einzelnen Länder zu erweitern. Auch in diesem Zusammenhang wären begrenzte landesspezifische Zu- und Abschläge auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer geeignet. Um ein potenziell prozyklisches Gegensteuern im Falle negativer Überraschungen grundsätzlich vermeiden zu können, wäre es zudem – wie beim Bund – sinnvoll, Sicherheitsabstände zu den Obergrenzen anzustreben.

31 Noch wirksamer erschiene die Einführung von automatisch in Kraft tretenden Steuerzuschlägen und/oder pauschalen Ausgabenkürzungen in Bereichen mit Rechtssetzungskompetenz des Landes. Allerdings könnte die Umsetzung mit größeren Problemen verbunden sein.

32 Hierzu zählen bspw. die Nutzung von Extrahaushalten, die Festlegung von extrem langgestreckten Tilgungsplänen bei Inanspruchnahmen von Ausnahmeregelungen (Not-situationen), unsachgemäße Konjunkturbereinigungsverfahren oder eine Herausrechnung von Haushaltsbelastungen aus dem strukturellen Defizit über eine Klassifizierung als finanzielle Transaktionen. Im Hinblick auf die berücksichtigten Konjunkturkomponenten wäre ein Kontrollkonto empfehlenswert, das über den Zeitverlauf prinzipiell auszugleichen wäre.