

**Gutachten**  
**zur Neugestaltung der Bund-Länder-**  
**Finanzbeziehungen ab dem Jahr 2020**  
– ausgewählte Reformaspekte für mehr Transparenz  
und Leistungsgerechtigkeit –

erstellt für

die Industrie- und Handelskammern des Heringsdorfer Kreises

von

**Prof. Dr. Thomas Lenk**

Lehrstuhl für Finanzwissenschaft

Universität Leipzig

**Mitautor:**

Philipp Glinka, wissenschaftlicher Mitarbeiter

**Leipzig, Juli 2015**

## Inhalt

|                                                                                                                    |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Abbildungsverzeichnis.....                                                                                         | II  |
| Abkürzungsverzeichnis .....                                                                                        | III |
| Wesentliche Ergebnisse .....                                                                                       | 1   |
| 1 Gutachtenauftrag.....                                                                                            | 5   |
| 2 Die Finanzordnung der Bundesrepublik Deutschland .....                                                           | 6   |
| 3 Zum bundesstaatlichen Finanzausgleich nach der Reform 2005 .....                                                 | 7   |
| 3.1 Die primäre Steuerzuordnung .....                                                                              | 7   |
| 3.1.1 Die Zerlegung der Lohnsteuer.....                                                                            | 8   |
| 3.1.2 Die Zerlegung der Körperschaftsteuer .....                                                                   | 9   |
| 3.1.3 Die Zerlegung der Kapitalertragsteuer .....                                                                  | 10  |
| 3.1.4 Die unterschiedliche Einnahmenverteilung nach der Steuerzuordnung..                                          | 10  |
| 3.2 Die Zuordnung des Umsatzsteueraufkommens und der<br>Umsatzsatzsteuervorwegausgleich .....                      | 12  |
| 3.3 Der Länderfinanzausgleich.....                                                                                 | 14  |
| 3.4 Die Bundesergänzungszuweisungen .....                                                                          | 18  |
| 4 Zur Debatte der Neugestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen .....                                            | 23  |
| 4.1 Eigenverantwortungsorientierte Reformvorschläge und –konzepte .....                                            | 23  |
| 4.2 Solidaritätsorientierte Reformvorschläge und –konzepte .....                                                   | 33  |
| 4.3 Wesentliche Forderungen aus der Fachliteratur .....                                                            | 41  |
| 5 Vorschlag zur Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs .....                                                | 43  |
| 5.1 Die Zuordnung der Gemeinschaftssteuern nach der Wirtschaftskraft.....                                          | 44  |
| 5.2 Messung der Wirtschaftskraft im Kontext des Finanzausgleichs .....                                             | 45  |
| 5.3 Vergleich der Steuerzuordnung nach der Bruttowertschöpfung und nach<br>örtlichem Aufkommen.....                | 48  |
| 5.4 Auswirkungen auf den Umsatzsteuervorwegausgleich.....                                                          | 52  |
| 5.5 Auswirkungen auf den Länderfinanzausgleich.....                                                                | 54  |
| 5.6 Auswirkungen auf die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen.....                                              | 58  |
| 5.7 Gesamtauswirkungen.....                                                                                        | 60  |
| 5.8 Kritik an der Wirtschaftskraft im Kontext des bundesstaatlichen<br>Finanzausgleichs und Lösungsvorschläge..... | 61  |
| 6 Fazit.....                                                                                                       | 64  |
| Literaturverzeichnis .....                                                                                         | 66  |

## Abbildungsverzeichnis

|               |                                                                                                                                                            |    |
|---------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Abbildung 1:  | Steuereinnahmen der Länder nach der primären Steuerzuordnung<br>je Einwohner in Prozent des Länderdurchschnitts 2013 .....                                 | 10 |
| Abbildung 2:  | Steuereinnahmen der Gemeinden nach der primären<br>Steuerzuordnung je Einwohner in Prozent des Bundesdurchschnitts<br>2013 .....                           | 11 |
| Abbildung 3:  | Einnahmen aus der Umsatzsteuer 2013 A .....                                                                                                                | 13 |
| Abbildung 4:  | Steuereinnahmen der Länder nach Umsatzsteuervorwegausgleich<br>je Einwohner in Prozent des Länderdurchschnitts 2013 .....                                  | 14 |
| Abbildung 5:  | Finanzkraft der Länder vor LFA in Prozent der Ausgleichsmesszahl<br>2013 .....                                                                             | 16 |
| Abbildung 6:  | Ausgleichszuweisungen und -beiträge im LFA 2013 .....                                                                                                      | 17 |
| Abbildung 7:  | Finanzkraft der Länder nach LFA in Prozent der<br>Ausgleichsmesszahl 2013.....                                                                             | 18 |
| Abbildung 8:  | Allgemeine BEZ 2013 .....                                                                                                                                  | 19 |
| Abbildung 9:  | Finanzkraft der Länder nach allgemeinen BEZ in Prozent der<br>Ausgleichsmesszahl 2013.....                                                                 | 20 |
| Abbildung 10: | Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen 2013 .....                                                                                                       | 21 |
| Abbildung 11: | Finanzkraft der Länder nach allen Bundesergänzungszuweisungen<br>in Prozent der Ausgleichsmesszahl .....                                                   | 22 |
| Abbildung 12: | Bruttowertschöpfung in Euro je Einwohner nach Ländern 2013 .....                                                                                           | 47 |
| Abbildung 13: | Primäre Steuerzuordnung auf Länderebene nach<br>Bruttowertschöpfung und nach örtlichem Aufkommen jeweils in<br>Prozent des Länderdurchschnitts 2013.....   | 49 |
| Abbildung 14: | Primäre Steuerzuordnung auf Gemeindeebene nach<br>Bruttowertschöpfung und nach örtlichem Aufkommen jeweils in<br>Prozent des Bundesdurchschnitts 2013..... | 50 |
| Abbildung 15: | Vergleich Umsatzsteuerergänzungsanteile 2013.....                                                                                                          | 52 |
| Abbildung 16: | Einnahmen aus der Umsatzsteuer 2013 B .....                                                                                                                | 53 |
| Abbildung 17: | Vergleich Steuereinnahmen der Länder nach<br>Umsatzsteuervorwegausgleich je Einwohner in Prozent des<br>Länderdurchschnitts 2013.....                      | 54 |
| Abbildung 18: | Vergleich Ausgleichszuweisungen und -beiträge im LFA 2013 .....                                                                                            | 55 |
| Abbildung 19: | Vergleich Finanzkraft der Länder nach LFA in Prozent der<br>Ausgleichsmesszahl 2013 .....                                                                  | 57 |
| Abbildung 20: | Vergleich allgemeine BEZ 2013.....                                                                                                                         | 58 |
| Abbildung 21: | Vergleich Finanzkraft der Länder nach allgemeinen BEZ in Prozent<br>der Ausgleichsmesszahl 2013 .....                                                      | 59 |
| Abbildung 22: | Gewinne und Verluste im Vergleich zum Status Quo auf den<br>jeweiligen Stufen 2013 .....                                                                   | 60 |

## Abkürzungsverzeichnis

### Länderkürzel

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

### weitere Abkürzungen

|         |                                                                         |
|---------|-------------------------------------------------------------------------|
| Abs.    | Absatz                                                                  |
| AMZ     | Ausgleichsmesszahl                                                      |
| Art.    | Artikel                                                                 |
| BIP     | Bruttoinlandsprodukt                                                    |
| BWS     | Bruttowertschöpfung                                                     |
| BVerfG  | Bundesverfassungsgericht                                                |
| BVerfGE | Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts                              |
| Drs.    | Drucksache                                                              |
| Einw.   | Einwohner                                                               |
| FAG     | Finanzausgleichsgesetz                                                  |
| FFW     | finanzschwache Flächenländer West                                       |
| FMZ     | Finanzkraftmesszahl                                                     |
| gem.    | gemäß                                                                   |
| GG      | Grundgesetz                                                             |
| GFRG    | Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (Gemeindefinanzreformgesetz) |
| i.H.v.  | in Höhe von                                                             |
| i.S.d.  | im Sinne des                                                            |
| LFA     | Länderfinanzausgleich                                                   |
| Mio.    | Millionen                                                               |
| Mrd.    | Milliarden                                                              |
| m.w.N.  | mit weiteren Nachweisen                                                 |
| Nr.     | Nummer                                                                  |
| Rn.     | Randnummer                                                              |
| SGB     | Sozialgesetzbuch                                                        |
| SoBEZ   | Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen                               |
| VGR     | Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung                                     |

## **Wesentliche Ergebnisse**

Im vorliegenden Gutachten wird ein Reformkonzept zur Neugestaltung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs vorgestellt. Im Unterschied zu vielen aktuellen Reformvorschlägen der finanzwissenschaftlichen Literatur hält das vorgestellte Konzept an den Grundsätzen der geltenden Finanzverfassung fest; somit auch an deren bewährter solidarischer Ausrichtung. Die Zielsetzung, gleichwertige Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet herzustellen und zu wahren, wird als verfassungsrechtliches Statut ausdrücklich vorausgesetzt und gestützt. Als zentraler Bewertungsmaßstab und hinsichtlich der bevorstehenden Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen wird zudem die politische Umsetzbarkeit herangezogen. Diese wird mit den finanziellen Salden, die sich für jedes Land nach allen vier Systemstufen ergeben, transparent dargestellt.

## **Die Defizite des örtlichen Aufkommens**

Im Vordergrund der vorgeschlagenen Reform steht die primäre Zuordnung der Lohn- und Einkommensteuer sowie der Körperschaft- und der Kapitalertragsteuer. Die derzeitigen Zuordnungs- und Zerlegungsregeln dieser Gemeinschaftssteuern auf der Länderebene bilden den Ausgangspunkt für die hohe Einnahmenspreizung zwischen den Ländern. Die derzeitige Zuordnung nach dem örtlichen Aufkommen, die anschließend umfassender Korrekturen bedarf, ist als Maß für die Leistungsfähigkeit eines Landes zur Erfüllung seiner verfassungsrechtlich zugetragenen Aufgaben aus verschiedenen Gründen zweifelhaft. Darüber hinaus bestehen bei der geltenden Zuordnung vermeidbare Defizite in der Leistungsgerechtigkeit:

1. Die Steuereinnahmen, die nach der Zerlegung gemäß den geltenden Zerlegungsregeln den einzelnen Ländern zur Verfügung stehen, spiegeln nicht die wirtschaftliche Potenz der Länder wider. In der Regel wird die Wirtschaftskraft von den Steuereinnahmen überzeichnet. Wirtschaftsstarke Länder verfügen über noch höhere Steuereinnahmen im Vergleich zu ihrer Wirtschaftskraft jeweils im Verhältnis zum Durchschnitt. Dies ist insbesondere auf den progressiven Einkommensteuertarif zurückzuführen.

2. Die Zerlegung der Einkommensteuer nach dem Wohnsitzprinzip geht davon aus, dass öffentliche Leistungen am Wohnort beansprucht werden. Insbesondere bei größeren Städten und Metropolregionen, die einen hohen Pendleranteil aufweisen und die resultierenden infrastrukturellen Belastungen zu tragen haben, wird die Äquivalenz zwischen den Einnahmen und den finanziellen Lasten durchbrochen. Besonders für die Stadtstaaten, die oftmals Arbeits- aber nicht Wohnsitzland sind, führt das zu einer konzeptionellen Benachteiligung.
3. Die Lohnsumme als Verteilungsmaßstab für die Zerlegung der Körperschaftsteuer länderübergreifend tätiger Unternehmen mit produktiven Betriebsstätten benachteiligt Länder, in denen die Löhne verhältnismäßig gering sind. Insbesondere sind die ostdeutschen Länder davon betroffen.
4. Insgesamt führen die Korrekturen des örtlichen Aufkommens nach den Zerlegungsregeln zu einer hohen Komplexität bereits vor allen Ausgleichsstufen. Der konkreten Ausgestaltung dieser Regeln haftet stets der Verdacht der Willkür an. Sie ist damit stets kritikanfällig.

### **Die Vorteile der Wirtschaftskraft**

Zur Beseitigung der benannten Schwächen wird deshalb die Wirtschaftskraft als neuer Maßstab für die primäre Zuordnung der Lohn- und Einkommen-, der Körperschaft- und Kapitalertragsteuer vorgeschlagen. Als zuordnungsrelevante Größe zur Messung der Wirtschaftskraft wird die gütersteuerneutrale Bruttowertschöpfung (BWS) je Einwohner festgelegt. Die Vorteile einer an der BWS orientierten Zuordnung der Gemeinschaftssteuern gegenüber dem Status Quo sind überzeugend:

1. Die BWS wird nach einheitlichen Kriterien und gemäß des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen ermittelt. Zur Messung wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit stößt die BWS auf eine breite wissenschaftliche und politische Akzeptanz.
2. Das Wirtschaftswachstum gehört zu den politischen Primärzielen. Etwaige Moral-Hazard-Probleme können im Zusammenhang der BWS grundsätzlich ausgeschlossen werden.
3. Die aufwendige Zerlegung der Gemeinschaftssteuern nach dem Zerlegungsgesetz würde vollständig entfallen. Folglich wäre die primäre Steuerzuordnung

wesentlich transparenter und objektiver. Steuereinnahmen aus den benannten Gemeinschaftssteuern sind unmittelbar an die Wertschöpfung gekoppelt und unabhängig von unternehmensinternen Gewinnverschiebungen oder der Unternehmensstruktur. Technische Benachteiligungen bestimmter Ländergruppen sind damit ausgeschlossen.

### **Finanzielle Auswirkungen einer primären Zuordnung der Gemeinschaftssteuern nach der Bruttowertschöpfung**

Die geänderte horizontale Zuordnung der Gemeinschaftssteuern (mit Ausnahme der Umsatzsteuer) verringert die originäre Einnahmenspreizung zwischen den Ländern (einschließlich ihrer Gemeinden) bereits vor den anschließenden Ausgleichsstufen, deren Volumina entsprechend rückläufig sind.

1. Die empirischen Ergebnisse des Gutachtens zeigen, dass 11 von 16 Ländern von der vorgeschlagenen Reform finanziell profitieren würden. Dabei übersteigen die Gewinne für Land und die dazugehörigen Gemeinden in der Steuerzuordnung die zurückgehenden Ausgleichszuweisungen zum Teil deutlich. Zu diesen Ländern gehören Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, das Saarland sowie die ostdeutschen Länder und die Stadtstaaten.
2. Die derzeitigen Zahlerländer im Länderfinanzausgleich – Bayern, Baden-Württemberg und Hessen – verzeichnen im Gesamtsaldo zwar finanzielle Einbußen im Vergleich zum Status Quo; gleichwohl werden sie signifikant geringer in der horizontalen Umverteilung belastet: das Volumen der Umsatzsteuerergänzungsanteile reduziert sich von 11,4 Milliarden auf 8,4 Milliarden Euro um etwa 26 %; das Volumen im Länderfinanzausgleich geht von 8,4 Milliarden auf 6,6 Milliarden Euro um etwa 22 % zurück.
3. Die Empfängerländer Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein würden in der Gesamtbetrachtung leicht verlieren. Sie profitieren derzeit von den angrenzenden Metropolregionen (Rhein-Main-Gebiet bzw. Hamburg) und den geltenden Zerlegungsregeln.

4. Die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen für leistungsschwache Länder gehen von 3,2 Milliarden auf 2,45 Milliarden Euro zurück. Das entspricht einem relativen Rückgang von etwa 24 %. Damit zählt auch der Bund zu den Gewinnern der Reform.

Das in diesem Gutachten vorgeschlagene Reformkonzept führt somit nicht zu einem grundlegenden Wandel des bestehenden Systems; vielmehr werden die bewährten aufeinander folgenden Ausgleichsstufen beibehalten, jedoch finanziell entlastet. Die eigentliche Reform erfasst die primäre Steuerzuordnung. Wird diese stärker mit der Wirtschaftskraft verknüpft, ergeben sich daraus positive Effekte für die Leistungsgerechtigkeit und die Transparenz des Systems. Politische Mehrheiten für die Implementierung des Reformvorschlags sind basierend auf den Vergleichsergebnissen für das Ausgleichsjahr 2013 zu erwarten. Im Rahmen einer Neugestaltung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs sollten die in diesem Gutachten vorgetragenen Empfehlungen deshalb Beachtung finden.

## **1 Gutachtenauftrag**

Der deutsche Föderalismus ist bereits seit langer Zeit Gegenstand wissenschaftlicher und politischer Debatten. Grundsätzlich, aber auch auf parametrischer Ebene gibt es zahlreiche umstrittene Elemente. Aus dem Verbot der strukturellen Neuverschuldung für die Länder ab dem Jahr 2020 und dem Auslaufen des Maßstäbe- sowie des Finanzausgleichsgesetzes ergeben sich für die Politik Handlungs- und Reformnotwendigkeiten in den geltenden Bund-Länder-Finanzbeziehungen und den einzelnen Regelungen zum bundesstaatlichen Finanzausgleich. Das Jahr 2020 kann und sollte vor diesem Hintergrund als Chance verstanden werden, die bestehenden Schwächen des geltenden Systems zu überwinden und so zu reformieren, dass es konsistent ist und den veränderten Rahmenbedingungen sowie den künftigen Herausforderungen gerecht wird.

Konzeptionelle Reformen erfordern zunächst die Analyse des bestehenden Systems. Darüber hinaus sind rechtliche Statuten zu berücksichtigen und finanzwirtschaftliche Auswirkungen zu betrachten. Diese Notwendigkeit wird durch die Tatsache bekräftigt, dass politische Entscheidungen vorwiegend auf der Grundlage des finanzpolitischen Resultats getroffen werden. Aus einem einfachen Status-Quo-Vergleich kann bereits die politische Konstellation für und gegen einen Reformvorschlag impliziert werden. Reformkonzepte, die die Mehrheit der Länder finanziell schlechter als im gegenwärtigen System stellen, würden somit trotz möglicherweise theoretischer Vorzüge an der politischen Umsetzbarkeit scheitern. Reformvorschläge sind deshalb auch daran zu messen, ob sie für die Mehrheit der Akteure eine finanzielle Verbesserung darstellen oder zumindest im Resultat den Status Quo sichern und somit im Kontext des politischen Umfelds realisierbar sind.

In diesem Gutachten werden nach einer kurzen Beschreibung des Status Quo die derzeit wesentlichen Reformvorschläge aus Wissenschaft und dem institutionellen Bereich beschrieben. Anschließend wird ein eigener neuer Vorschlag vorgestellt und deren finanzielle Auswirkungen quantifiziert. Es werden modellgestützte Vergleichsrechnungen zum Status Quo angestellt und ausgewertet, woraus sich auch die politische Umsetzbarkeit des Reformvorschlags ergibt.

## 2 Die Finanzordnung der Bundesrepublik Deutschland

Das Fundament der deutschen Finanzverfassung findet sich im Grundgesetz Abschnitt X in den Artikeln 104a – 115 GG. Diese postulieren neben der grundgesetzlich geregelten Aufgabenverteilung, die den Gebietskörperschaften entsprechende Ausgabenanfordernisse auferlegt, eine angemessene Einnahmenverteilung. Zudem werden Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen konstituiert. Ein wesentliches Prinzip der Finanzverfassung ist die Selbständigkeit der Länder. Um nicht nur die rechtliche, sondern auch die finanzielle Substanz dieses Selbständigkeitsgebots zu sichern, müssen die Länder auch über ausreichende Finanzmittel verfügen. Nur so können sie die ihnen obliegenden Aufgaben auch in angemessenem Maße erfüllen.<sup>1</sup> Die heutige Finanzverfassung trägt mit einem Verbundsystem bei den aufkommensstärksten Steuerarten das Wesen der Finanzreform des Jahres 1969, auch wenn sich die politischen und finanziellen Rahmenbedingungen signifikant verändert haben.

Um zu einer aufgabenadäquaten Verteilung der bundesstaatlichen Einnahmen zu gelangen, gibt Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG vor, „... dass die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen...“ werden müsse. Dieser Ausgleich wird konkretisiert durch das Maßstäbengesetz (MaßstG) und das Finanzausgleichsgesetz (FAG). Disparitäten der Finanzkraft der Länder, die einen solchen Ausgleich erforderlich machen, haben verschiedene Ursachen. Sie sind beispielsweise bedingt durch Unterschiede hinsichtlich sozioökonomischer Merkmale oder historischer Entwicklungen und äußern sich finanziell in einer starken primären Einnahmenheterogenität.

Der bundesstaatliche Finanzausgleich ist als Instrument eines solidarischen Föderalismus konzipiert. Er setzt auf der Einnahmenseite der Länder an und korrigiert die Ergebnisse der primären Steuerzuordnung, ohne eine vollständige Nivellierung der Einnahmenunterschiede anzustreben. Verfassungsrechtliches Ziel ist die Annäherung der Länderfinanzkraft an den Durchschnitt. Zentraler Leitgedanke ist dabei die Herstellung und Bewahrung „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ im gesamten Bundesgebiet, wie er aus Art. 72 GG hervorgeht.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2015): Der bundesstaatliche Finanzausgleich, Berlin, S. 1.

<sup>2</sup> Artikel 106 Abs. 3 GG fordert sogar eine „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“.

### 3 Zum bundesstaatlichen Finanzausgleich nach der Reform 2005

Der Finanzausgleich ist im Rahmen des Solidarpaktes II letztmalig reformiert worden; weitreichende systemische Änderungen blieben in diesem Rahmen jedoch aus. Vielmehr kam es zu parametrischen Anpassungen; die Umsatzsteuerzuordnung und vertikale Zuweisungen gewannen zusätzlich an Gewicht. Das derzeitige System setzt sich aus vier aufeinander folgenden Stufen zusammen:

#### 3.1 Die primäre Steuerzuordnung

Zunächst werden die Steuereinnahmen den Gebietskörperschaften nach Art. 106 GG zugeordnet. Das Steueraufkommen der Bundesrepublik Deutschland verteilt sich zwischen den föderalen Ebenen. Etwa 30 % des Gesamtaufkommens bestehen aus Steuern, die einer der drei Ebenen vollständig nach dem **Trennsystem** zugeordnet werden. Beispielsweise stehen Zölle, die Verbrauchsteuern, die Straßengüterverkehrsteuer, die Kraftfahrzeugsteuer und sonstige auf motorisierte Verkehrsmittel bezogene Verkehrssteuern, die Kapitalverkehrssteuern, die Versicherungssteuer und die Wechselsteuer, die einmaligen Vermögensabgaben und die zur Durchführung des Lastenausgleichs erhobenen Ausgleichsabgaben, die Ergänzungsabgabe zur Einkommensteuer und zur Körperschaftsteuer sowie Abgaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften dem Bund zu. Zu den reinen Ländersteuern zählen die Vermögensteuer, die Erbschaftsteuer, Verkehrssteuern, die Biersteuer und die Spielbankabgabe. Die Grundsteuern und Gewerbesteuer sowie örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern verbleiben auf der Ebene der Gemeinden.

Den mit etwa 70 % weitaus größeren Teil des bundesstaatlichen Steueraufkommens nehmen die **Gemeinschaftssteuern** ein, die gem. Art. 106 Abs. 3ff. GG auf die föderalen Ebenen verteilt werden. Die Lohn- und veranlagte Einkommensteuer verteilen sich zwischen Bund und Ländergesamtheit (jeweils 42,5 %) sowie den Gemeinden (15 %). Von der Kapitalertragsteuer erhalten die Gemeinden 12 %; der verbleibende Teil fließt je hälftig an Bundes- und Länderebene. Jeweils 50 % der veranlagten Ertrag- und der Körperschaftsteuer werden Bund und Ländern zugeordnet.

Die Länderanteile an den bisher genannten Gemeinschaftssteuern werden nach unterschiedlichen Prinzipien zerlegt. Die gesetzliche Grundlage für die Zerlegung bildet das Zerlegungsgesetz (ZerlG).<sup>3</sup>

### 3.1.1 Die Zerlegung der Lohnsteuer

Die Lohnsteuerzerlegung erfolgt nach dem Wohnsitzprinzip<sup>4</sup>. Gem. § 7 Abs. 1 ZerlG bemessen sich die Zerlegungsanteile nach den Prozentsätzen der einzelnen Länder an der vereinnahmten Lohnsteuer. Nach § 7 Abs. 2 ZerlG sind *„der Festsetzung der Prozentsätze ... die Verhältnisse zugrunde zu legen, die sich aus den Daten der elektronischen Lohnsteuerbescheinigung ergeben. Dabei gilt ein Arbeitnehmer, der für den Feststellungszeitraum zur Einkommensteuer zu veranlagen ist, als in dem Land ansässig, in dem das für die Einkommensteuerveranlagung örtlich zuständige Finanzamt belegen ist (Wohnsitzland); ... Die nach den Angaben der Arbeitgeber in der elektronischen Lohnsteuerbescheinigung einbehaltene Lohnsteuer gilt als von dem Land vereinnahmt, zu dem das Finanzamt gehört, an das die Lohnsteuer nach den Angaben in der elektronischen Lohnsteuerbescheinigung abgeführt worden ist (Einnahmeland).“* Das Wohnsitzland hat den obersten Finanzbehörden des entsprechenden Einnahmelandes die entsprechenden Lohnsteueranteile, die nicht vom Wohnsitzland vereinnahmt worden sind, bis jeweils zum 30. Juni des dritten Folgejahres nach dem entsprechenden Feststellungszeitraums mitzuteilen, woraufhin das Einnahmeland die bezifferten Beträge prüft. Die Abrechnung wird in § 7 ZerlG geregelt: *„Die Zerlegungsanteile und die Vorauszahlungen auf Zerlegungsanteile sind mit Ablauf der jeweiligen Kalendervierteljahre gegenüber den obersten Finanzbehörden der Wohnsitzländer abzurechnen. Vorauszahlungen auf Zerlegungsanteile sind auf die jeweiligen Zerlegungsanteile anzurechnen. Die Abrechnung und Zahlung erfolgt in einem Clearingverfahren.“*

---

<sup>3</sup> Zerlegungsgesetz vom 06. August 1998 (BGBl. I S. 1998), zuletzt geändert am 22. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2417).

<sup>4</sup> Das Wohnsitzprinzip basiert auf der Annahme, dass ein Arbeitnehmer vorwiegend die Infrastruktur des Landes nutzt, in dem er seinen Wohnsitz hat. Insbesondere wenn Wohnsitz und Arbeitsort des Arbeitnehmers nicht demselben Land angehören, führt das Wohnsitzprinzip jedoch zu einer asymmetrischen Kosten-/Nutzenverteilung. Vor allem sind die Stadtstaaten aufgrund des relativ hohen Pendleranteils davon betroffen.

### 3.1.2 Die Zerlegung der Körperschaftsteuer

Die Zerlegung der Körperschaftsteuer erfolgt hingegen nach dem Betriebsstättenprinzip<sup>5</sup>. Gem. § 2 Abs. 1 ZerlG wird die von den Einkünften aus dem Gewerbebetrieb erhobene Körperschaftsteuer der Körperschaften, die Betriebsstätten länderübergreifend unterhalten, zerlegt, wenn diese den Betrag von 500.000 Euro überschreitet. Es ist dabei gem. § 2 Abs. 2 ZerlG sicherzustellen, dass ausschließlich die Einkünfte maßgeblich sind, die auf den Gewerbebetrieb entfallen; andere Einkünfte sind dementsprechend zu isolieren. Bei Beteiligungsengagements der betrachteten Körperschaft an einer Personengesellschaft *„...gelten die Personengesellschaft und deren Betriebsstätten anteilig als Betriebsstätten der Körperschaft“* gem. § 2 Abs. 4 ZerlG. Nach der Festsetzung wird die Körperschaftsteuer vom Erhebungsfinanzamt auf die beteiligten Länder zerlegt. Nachträgliche Änderungen zerlegungsrelevanter Parameter, beispielsweise der ersten Steuerfestsetzung, erfordern eine entsprechende Änderung der Steuerzerlegung. Die vierteljährlich zu zahlenden Körperschaftsteuer-Vorauszahlungen werden gem. § 4 Abs. 1 ZerlG vom Erhebungsfinanzamt auf die beteiligten Länder zerlegt. Zerlegungsmaßstab ist gem. § 4 Abs. 2 ZerlG *„...grundsätzlich das Verhältnis der Zerlegungsanteile, die in dem letzten Zerlegungsbescheid festgesetzt worden sind. Liegt ein Zerlegungsbescheid noch nicht vor, so sind die Zerlegungsanteile auf Grund der letzten Zerlegungserklärung (§ 6 Abs. 7) oder auf Grund einer für diese Zwecke anzufordernden Zerlegungserklärung zu berechnen. ...“* Körperschaftsteuer-Erstattungen sind saldiert mit den Vorauszahlungen des Veranlagungszeitraums anzusetzen. Nach der Abrechnung der Zerlegungsanteile ergeben sich jeweilige Zahlungs- und Erstattungsansprüche gegenüber den anderen Ländern als Differenz zwischen den jeweiligen Zerlegungsanteilen und denen der vorherigen Körperschaftsteuer-Vorauszahlungen gem. § 4 ZerlG. Die Zerlegung wird über die beauftragten Finanzämter im Rahmen eines Clearingverfahrens abgewickelt.

---

<sup>5</sup> Die Zerlegung nach dem Betriebsstättenprinzip erfolgt bei Unternehmen, die Standorte in mehreren Ländern unterhalten, nach der Höhe der vom Unternehmen gezahlten Löhne in den jeweiligen Betriebsstätten. Dies kann u.U. zu einer unsachgerechten Verteilung führen, da die Löhne nicht zwangsläufig mit dem Umfang oder der Qualität der zur Verfügung gestellten Infrastruktur korrespondieren müssen.

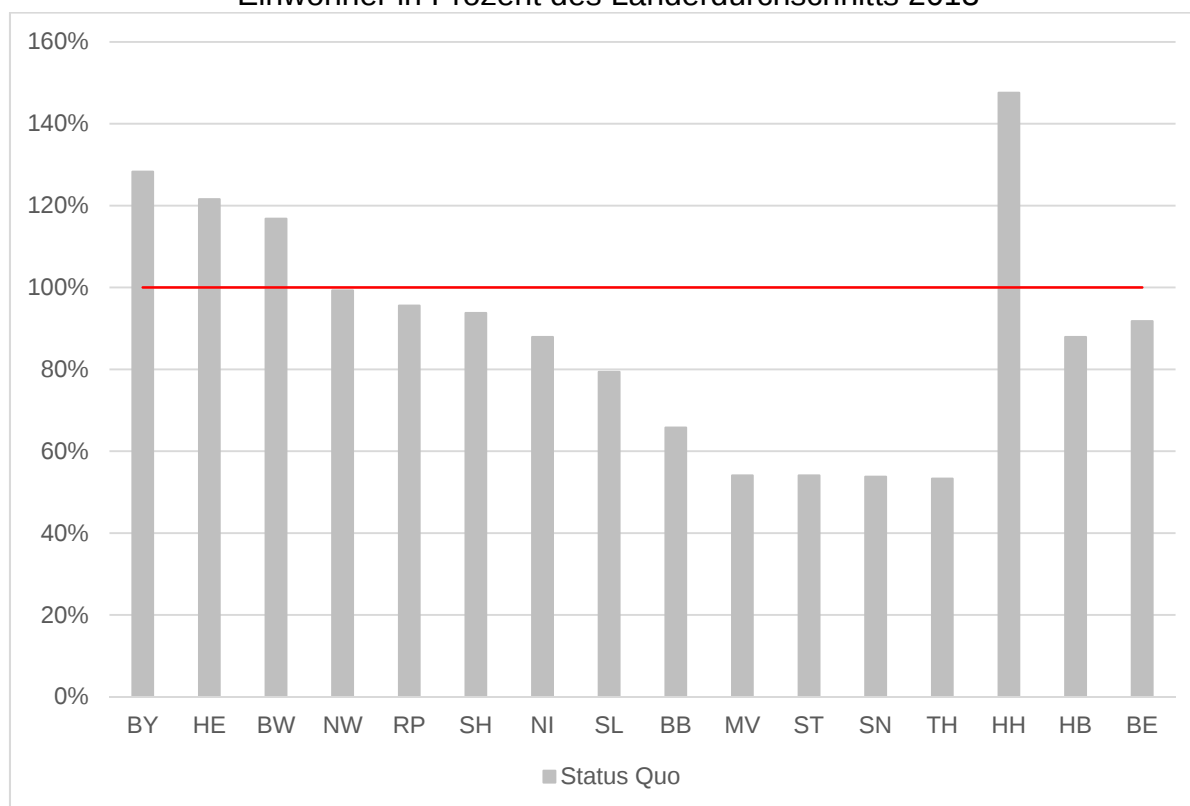
### 3.1.3 Die Zerlegung der Kapitalertragsteuer

Die Kapitalertragsteuer wird gem. § 8 Abs. 1 ZertG wie die Körperschaftsteuer vierteljährlich zerlegt. „Die Zerlegungsanteile bemessen sich nach Prozentsätzen des nach Wohnsitz oder Sitz des Steuerschuldners auf das jeweilige Land entfallenden Anteils am Aufkommen.“ Bei Personengesellschaften erfolgt die Zuordnung nach dem Sitz der Gesellschaft. Die Abrechnung erfolgt gem. § 8 Abs. 2 ZertG wiederum durch ein Clearingverfahren.

### 3.1.4 Die unterschiedliche Einnahmenverteilung nach der Steuerzuordnung

Nachdem die Gemeinschaftssteuern vertikal zwischen den föderalen Ebenen und horizontal innerhalb der Ländergesamtheit nach den beschriebenen Regeln zugeordnet wurden, ergibt sich die primäre Steuerzuordnung. Abbildung 1 illustriert die daraus resultierenden Einnahmenunterschiede der Länder.

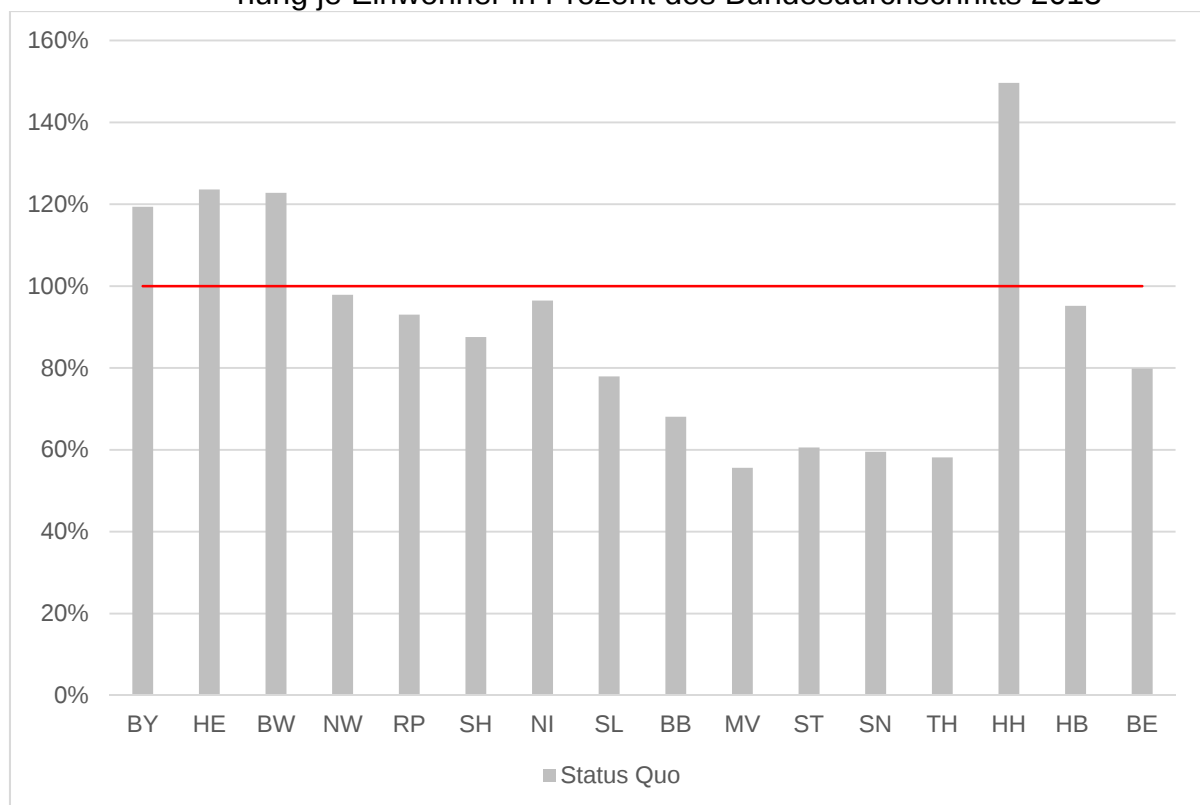
Abbildung 1: Steuereinnahmen der Länder nach der primären Steuerzuordnung je Einwohner in Prozent des Länderdurchschnitts 2013



Quelle: eigene Darstellung, Daten: Bundesministerium der Finanzen (2015): Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Ausgleichsjahr 2013.

Deutlich erkennbar ist ein Ost-West-Gefälle. Vier von fünf ostdeutschen Flächenländern weisen nach der primären Steuerzuordnung eine Finanzkraft von weniger als 60 % des Länderdurchschnitts (1668 Euro/Einw.) auf. Die Finanzkraftspreizung unter den Flächenländern beträgt zwischen Bayern und Thüringen etwa 75 Prozentpunkte. Die ostdeutschen Flächenländer liegen als Gruppe bei 56,1 % des Durchschnitts.

Abbildung 2: Steuereinnahmen der Gemeinden nach der primären Steuerzuordnung je Einwohner in Prozent des Bundesdurchschnitts 2013



Quelle: eigene Darstellung, Daten: Bundesministerium der Finanzen (2015): Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Ausgleichsjahr 2013.

Die Spreizung der kommunalen Steuereinnahmen, die später zur Berechnung der relativen Position der einzelnen Länder zu 64 % einbezogen werden, weist im Status Quo nach der Zuordnung der Gemeinschaftssteuern einen Wert von etwa 68 Prozentpunkten zwischen dem stärksten und dem schwächsten Flächenland (Hessen und Mecklenburg-Vorpommern) auf. Die durchschnittliche Gemeindefinanzkraft der ostdeutschen Flächenländer beträgt 60,64 % des Durchschnitts (1075 Euro/Einw.)

### **3.2 Die Zuordnung des Umsatzsteueraufkommens und der Umsatzsatzsteuervorwegausgleich**

Auf der zweiten Stufe des bundesstaatlichen Finanzausgleichs wird das Umsatzsteueraufkommen zunächst vertikal, dann horizontal zugeordnet. Die vertikale Verteilung erfolgt gem. § 4 Abs. 1 MaßstG nach dem Deckungsquotenprinzip.<sup>6</sup> Die konkrete Verteilung findet ihre gesetzliche Grundlage in § 1 FAG. Vom gesamten Aufkommen stehen 4,45 % dem Bund als Vorwegabzug zu. Seit 2008 erhält der Bund vom verbleibenden Aufkommen weitere 5,05 % als Ausgleich für den zusätzlichen Bundeszuschuss zur Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten. Weiterhin erhalten die Gemeinden 2,2 % vom noch verbleibenden Aufkommen sowie in den Jahren 2015 bis 2017 einen Festbetrag von 500 Millionen Euro. Den restlichen Teil erhält zu 50,5 % der Bund und zu 49,5 % die Ländergesamtheit. Die Realwerte verändern sich jedoch aufgrund von weiteren Korrekturen. Der Anteil des Bundes verringert sich zum Ausgleich der Kindergelderhöhung um 0,25 Prozentpunkte seit dem Jahr 2000 und zum Ausgleich der Belastungen aus dem zweiten Gesetz zur Familienförderung um weitere 0,65 Prozentpunkte seit dem Jahr 2002. Entsprechende Erhöhungen sind damit beim Länderanteil zu verzeichnen. 0,1 Prozentpunkte gehen zulasten der Länder an den Bund zum Ausgleich der Steuersatzerhöhung ab dem Jahr 2007. Darüber hinaus ist die Zahlung verschiedener Festbeträge zwischen Bund und den Ländern in § 1 FAG geregelt. Im Jahr 2013 wird der Anteil der Länder zugunsten des Bundesanteils um einen um rund 947 Millionen Euro verringert. Dieser Betrag wird jedoch seit dem Jahr 2010 um etwa 1,3 Milliarden Euro aufgrund der Kindergelderhöhung zum 1. Januar 2010 reduziert. Weiterhin erhöht sich seit dem Jahr 2012 der Länderanteil vom Aufkommen, das nach den Vorwegabzügen verbleibt um 400 Millionen Euro zur Finanzierung von Konsolidierungshilfen.

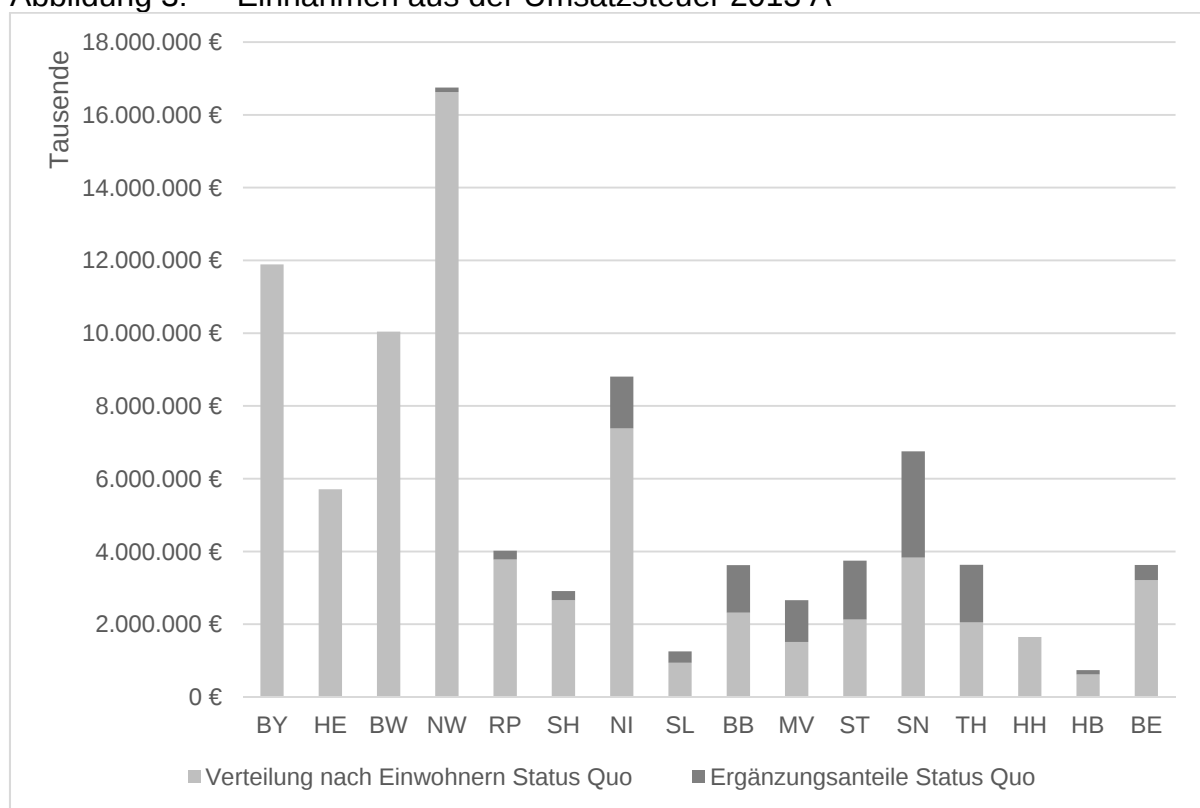
Die horizontale Zuordnung des Länderanteils auf die einzelnen Länder erfolgt zu mindestens 75 % nach der Einwohnerzahl. Maximal 25 % werden für den sogenannten Umsatzsteuervorwegausgleich verwendet. Die gesetzlichen Regelungen hierfür finden sich in § 2 FAG. Nach Abs. 1 werden Ländern, deren Einnahmen nach der primären Steuerzuordnung unter dem Länderdurchschnitt liegen, entsprechende Ergänzungsanteile gewährt. Der Grad des jeweiligen Vorwegausgleichs ist gestaffelt und bestimmt

---

<sup>6</sup> Das Deckungsquotenprinzip stellt eine Verteilung sicher, nach der die notwendigen Ausgaben von Bund und Ländern gleichmäßig gedeckt sein sollen. Darin lässt sich der Grundgedanke der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ wiederfinden.

sich nach dem Verhältnis der primären Finanzausstattung eines Landes zum Länderdurchschnitt. Liegen die Einnahmen vor der Umsatzsteuerverteilung unter 97 % der Ländergesamtheit, erfolgt die Auffüllung zu 95 %. Länder, die nach der primären Steuerzuordnung über 97 % der länderdurchschnittlichen Einnahmen aufweisen, erhalten ebenfalls Ergänzungsanteile; der Auffüllungsgrad ist jedoch degressiv ausgestaltet und fällt von 95 % auf 60 %. Der verbleibende Länderanteil an der Umsatzsteuer wird gem. § 2 Abs. 2 und Abs. 3 FAG auf die Länder nach der Einwohnerzahl verteilt.

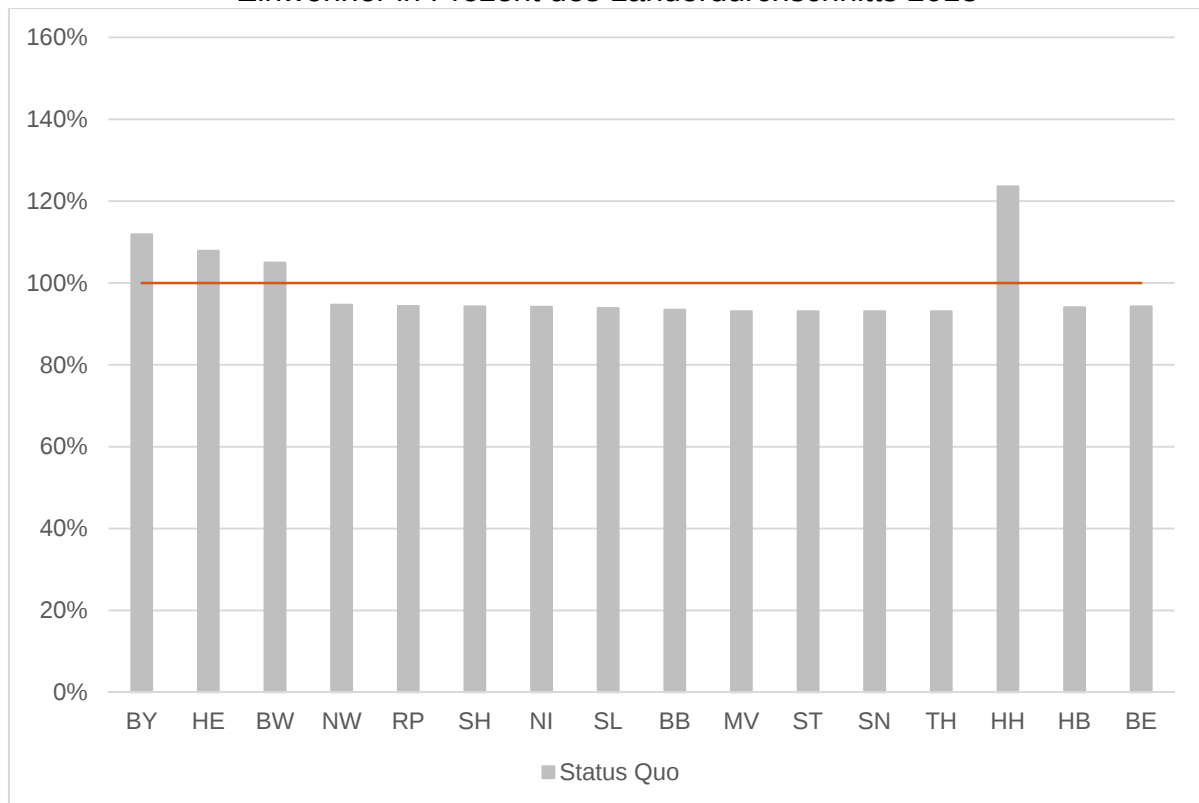
Abbildung 3: Einnahmen aus der Umsatzsteuer 2013 A



Quelle: eigene Darstellung, Daten: Bundesministerium der Finanzen (2015): Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Ausgleichsjahr 2013.

Der Länderanteil am Umsatzsteueraufkommen hat im Jahr 2013 ein Volumen von etwa 87,8 Milliarden Euro. Abbildung 3 zeigt die horizontale Verteilung des Länderanteils nach dem Umsatzsteuervorwegausgleich. Das Gesamtvolumen der Ergänzungsanteile beträgt im Jahr 2013 etwa 11,4 Milliarden Euro; 8,6 Milliarden Euro davon erhalten die ostdeutschen Flächenländer. Mit fast 3 Milliarden Euro entfällt der größte Teil dieser Summe an Sachsen.

Abbildung 4: Steuereinnahmen der Länder nach Umsatzsteuervorwegausgleich je Einwohner in Prozent des Länderdurchschnitts 2013



Quelle: eigene Darstellung, Daten: Bundesministerium der Finanzen (2015): Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Ausgleichsjahr 2013.

Abbildung 4 veranschaulicht die ausgleichende Wirkung des Umsatzsteuervorwegausgleichs. Die Einnahmendisparitäten je Einwohner haben sich im Vergleich zur primären Steuerzuordnung deutlich reduziert. Die Spreizung unter den Flächenländern beträgt nunmehr 18,8 Prozentpunkte. Die relative Finanzkraft der aggregierten ostdeutschen Flächenländer hat sich auf 93,2 % des Länderdurchschnitts (2758 Euro/Einw.) erhöht.

### 3.3 Der Länderfinanzausgleich

Im LFA, der die dritte Systemstufe darstellt, findet ein horizontaler Ausgleich zwischen den Ländern statt. Zur Ermittlung der Höhe der Ausgleichszuweisungen und Ausgleichsbeiträge wird für jedes Land dessen Finanzkraftmesszahl (FKM), die die tatsächliche Finanzkraft wiedergeben soll, mit der entsprechenden Ausgleichsmesszahl (AMZ), die den Bedarf des Landes einschließlich seiner Gemeinden repräsentieren

soll, verglichen. Die FKM umfasst neben den Ländereinnahmen auch die der Gemeinden gem. § 8 Abs. 1 FAG. Die Gemeindefinanzkraft<sup>7</sup> wird auf 64 % herabgesetzt. Ist die Wachstumsrate der Steuereinnahmen eines Landes überdurchschnittlich, werden die Steuermehreinnahmen, die über dem Länderdurchschnitt liegen, bei der Ermittlung der FKM gem. § 7 Abs. 3 FAG um 12 % gekürzt. Die AMZ ergibt sich aus der Multiplikation der bundesdurchschnittlichen Steuereinnahmen der Länder und Gemeinden je Einwohner mit der jeweiligen Einwohnerzahl. Die Einwohnerzahlen der Stadtstaaten und der dünnbesiedelten Länder werden gem. § 9 Abs. 2 und 3 FAG aufgrund ihrer strukturellen Besonderheiten gewichtet.<sup>8</sup> Das Verhältnis dieser beiden Messzahlen bestimmt die jeweilige relative Position des Landes. Liegt die FKM über der AMZ, d.h. die relative Position ist größer als 100 %, ist das Land ausgleichspflichtig; umgekehrt ist ein Land ausgleichsberechtigt.

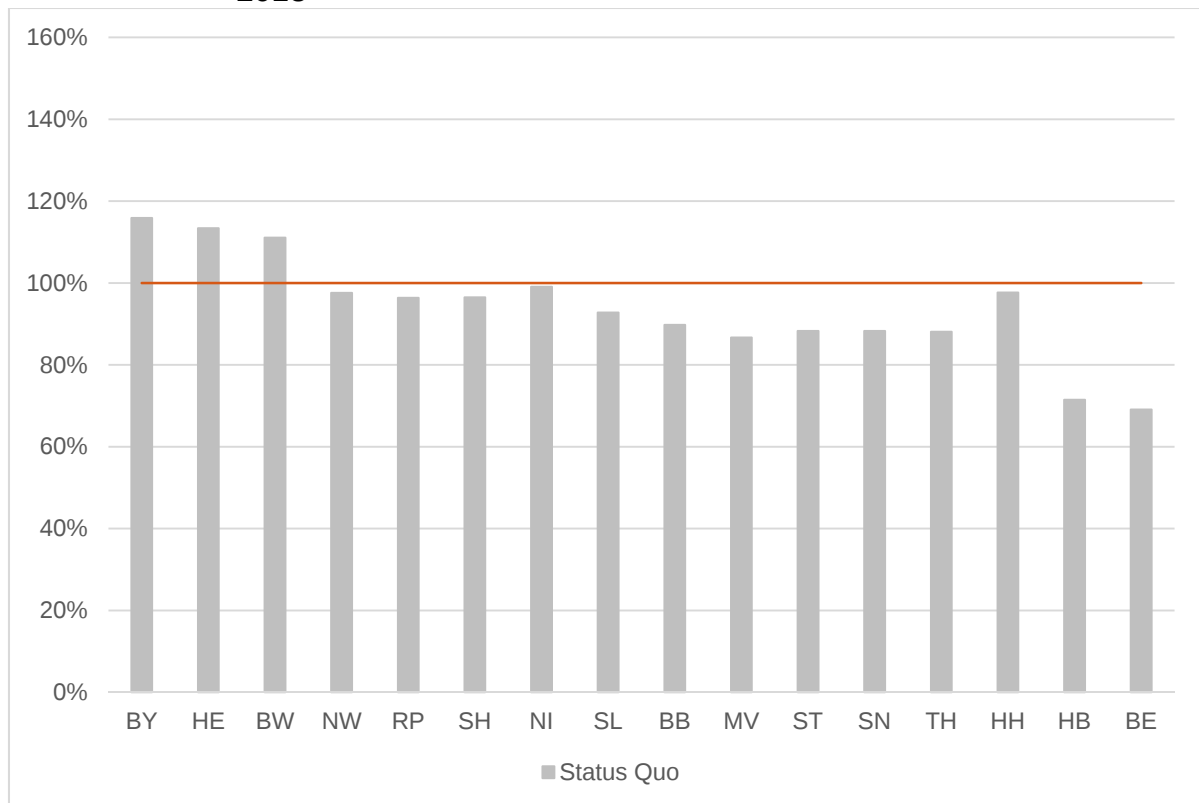
Abbildung 5 illustriert die derzeitige Konstellation der Zahler- und Empfängerländer im LFA.

---

<sup>7</sup> Die Gemeindefinanzkraft setzt sich aus den Realsteuereinnahmen sowie den Gemeindeanteilen aus der Einkommen- und Umsatzsteuer zusammen.

<sup>8</sup> Auf Länderebene werden die Einwohnerzahlen der Stadtstaaten mit jeweils 135 % gewichtet. Auf der Ebene der Gemeinden werden neben der Gewichtung der Einwohnerzahlen der Stadtstaaten auch die der folgenden Länder gewichtet: Mecklenburg-Vorpommern mit 105 %, Brandenburg mit 103 %, Sachsen-Anhalt mit 102 %.

Abbildung 5: Finanzkraft der Länder vor LFA in Prozent der Ausgleichsmesszahl 2013

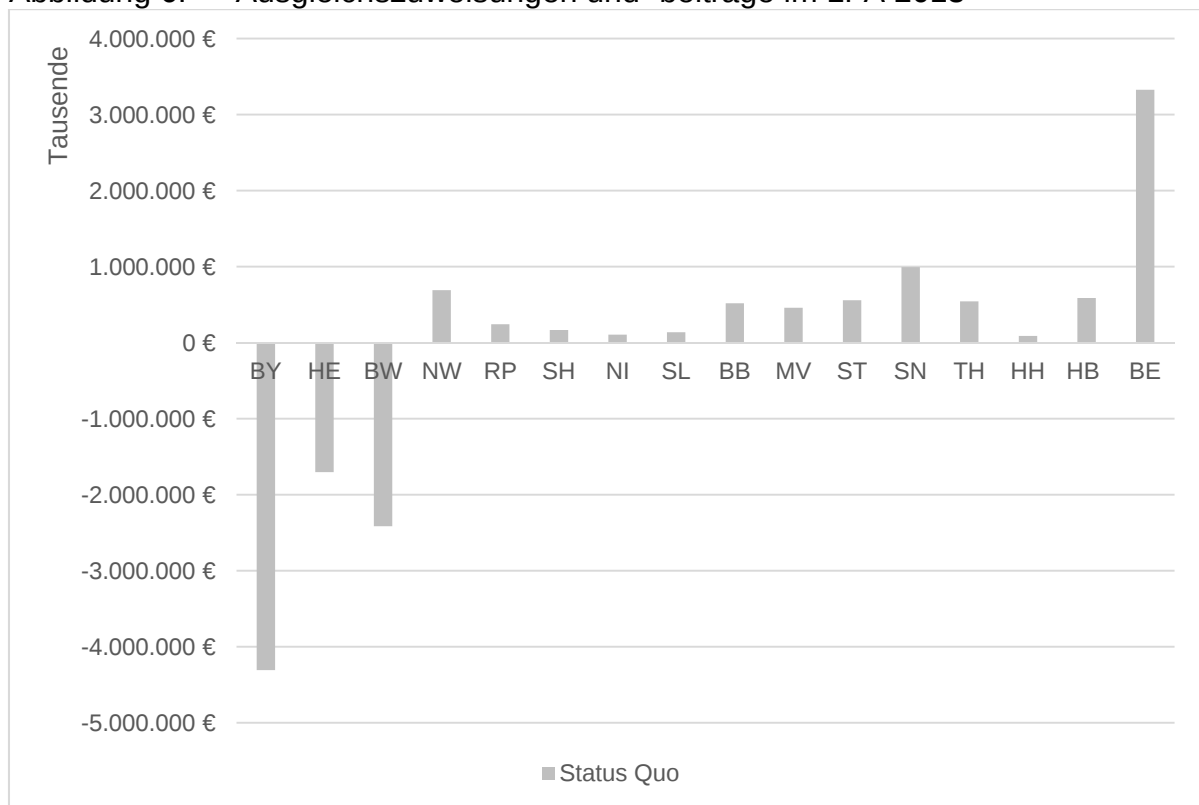


Quelle: eigene Darstellung, Daten: Bundesministerium der Finanzen (2015): Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Ausgleichsjahr 2013.

Im Jahr 2013 waren nur die relativen Positionen der Länder Bayern, Hessen und Baden-Württemberg größer als 100 %; diese Länder waren demzufolge ausgleichspflichtig. Alle weiteren Länder waren ausgleichsberechtigt.

Der Ausgleichstarif verläuft linear-progressiv. Relative Positionen von bis zu 80 % der durchschnittlichen Steuereinnahmen je Einwohner werden zu 75 % aufgefüllt. Liegt die relative Position zwischen 80 % und 93 %, so findet die Auffüllung zwischen 75 % und 70 % statt. Finanzkraftlücken darüber hinaus werden degressiv fallend zwischen 70 % und 44 % aufgefüllt. Der Ausgleich findet punktsymmetrisch statt, d.h. entsprechend äquivalent zur Auffüllung erfolgt die Abschöpfung bei den Zahlerländern. Jedoch ist diese gem. § 10 Abs. 3 FAG auf insgesamt 72,5 % begrenzt.

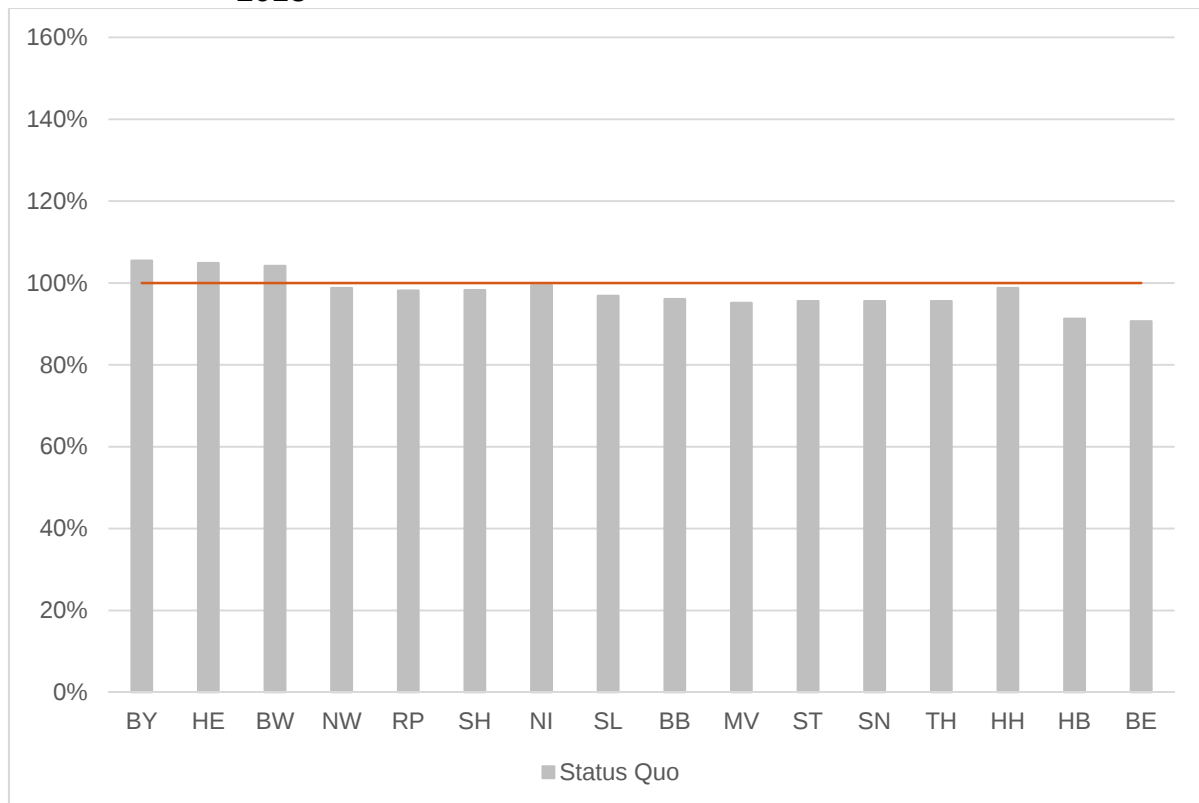
Abbildung 6: Ausgleichszuweisungen und -beiträge im LFA 2013



Quelle: eigene Darstellung, Daten: Bundesministerium der Finanzen (2015): Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Ausgleichsjahr 2013.

Das größte Zahlerland im LFA für das Ausgleichsjahr 2013 ist Bayern mit Ausgleichsbeiträgen in Höhe von etwa 4,3 Milliarden Euro. Zudem gehören Baden-Württemberg und Hessen zu den Zahlerländern. Das größte absolute Zuweisungsvolumen erhielt Berlin mit etwa 3,3 Milliarden Euro. Insgesamt beträgt das LFA-Volumen für das Ausgleichsjahr 2013 etwa 8,4 Milliarden Euro.

Abbildung 7: Finanzkraft der Länder nach LFA in Prozent der Ausgleichsmesszahl 2013



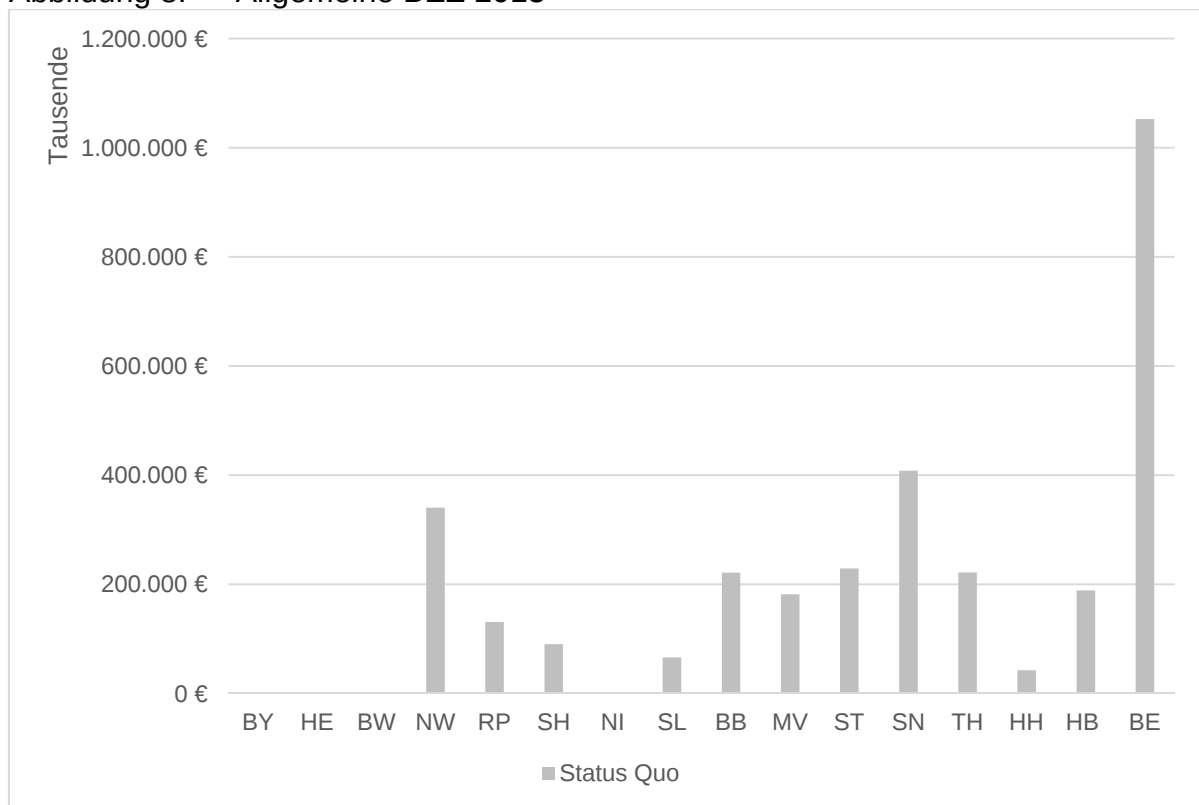
Quelle: eigene Darstellung, Daten: Bundesministerium der Finanzen (2015): Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Ausgleichsjahr 2013.

Das Verhältnis aus FMZ und AMZ nach dem LFA hat sich bei allen Ländern erkennbar dem Wert von 1 angenähert. Die Spreizung zwischen dem finanzkraftstärksten und finanzkraftschwächsten Flächenland beträgt nach der dritten Stufe des bundesstaatlichen Finanzausgleichs 10,6 Prozentpunkte. Die ostdeutschen Flächenländer weisen eine durchschnittliche Finanzkraft von 95,6 % der durchschnittlichen AMZ auf.

### 3.4 Die Bundesergänzungszuweisungen

Nach dem LFA gewährt der Bund gem. § 11 FAG einigen Ländern zusätzliche Zuweisungen. Die Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) setzen sich aus allgemeinen BEZ zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs und Sonderbedarfs-BEZ (SoBEZ) zusammen. Bedingung für die Gewährung allgemeiner BEZ ist eine Finanzkraft von weniger als 99,5 % des Länderdurchschnitts nach der dritten Ausgleichsstufe. Entsprechende Fehlbeträge werden zu 77,5 % vertikal ausgeglichen.

Abbildung 8: Allgemeine BEZ 2013



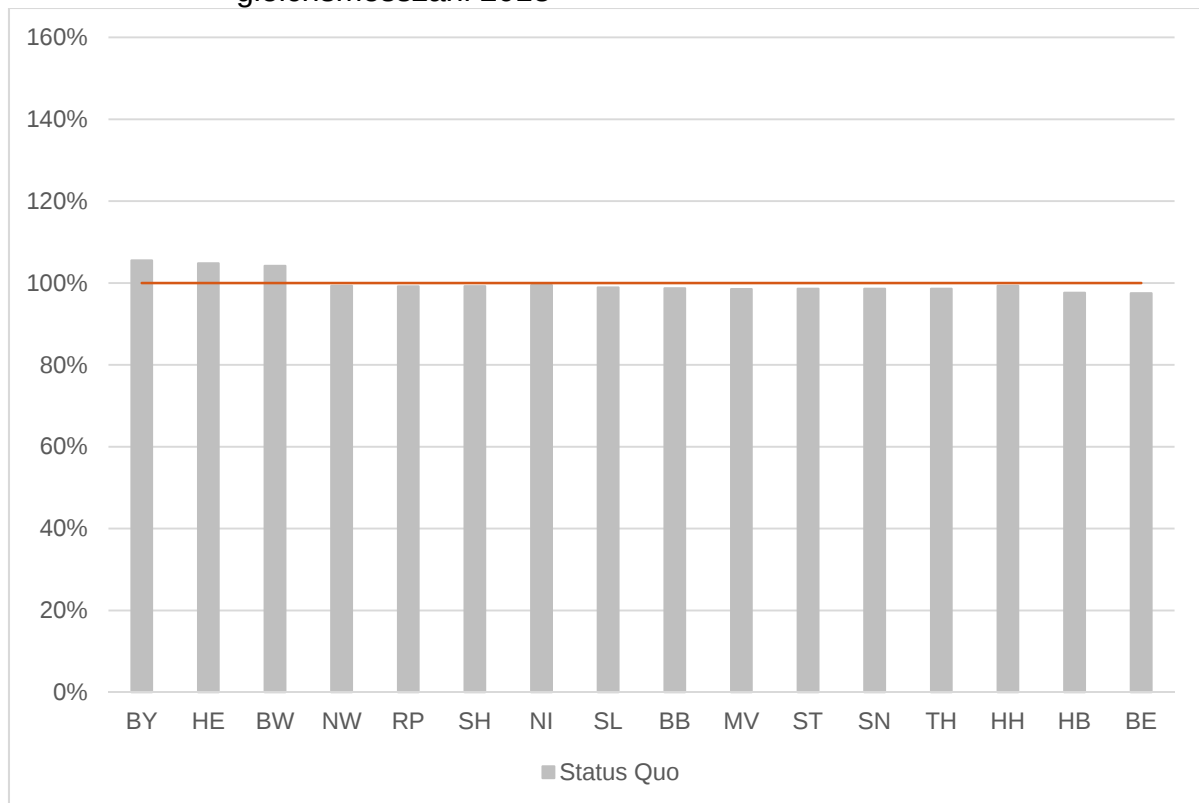
Quelle: eigene Darstellung, Daten: Bundesministerium der Finanzen (2015): Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Ausgleichsjahr 2013.

Insgesamt wurde im Jahr 2013 eine Summe von rund 3,2 Milliarden Euro vom Bund als allgemeine BEZ gewährt. Die Flächenländer Ostdeutschlands erhalten davon insgesamt etwa 1,3 Milliarden Euro. Mit etwa 1 Milliarde Euro ist Berlin der mit Abstand größte Empfänger von allgemeinen BEZ.

Entsprechend der Forderung des Bundesverfassungsgerichts darf es bis zu dieser Ausgleichsstufe zu keiner Änderung der ursprünglichen Finanzkraftreihenfolge kommen. Dies wird dadurch gewährleistet, dass als Umverteilungsgrundlage bis hierhin die jeweilige Finanzkraft und damit die Steuereinnahmen herangezogen werden. Exogene Indikatoren sind bis dahin keine relevanten Ausgleichskriterien.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Vgl. Lenk, Thomas (2013): Bundesstaatlicher Finanzausgleich, in: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.)(2013): Lexikon der Sozialen Marktwirtschaft, Berlin 2013.

Abbildung 9: Finanzkraft der Länder nach allgemeinen BEZ in Prozent der Ausgleichsmesszahl 2013



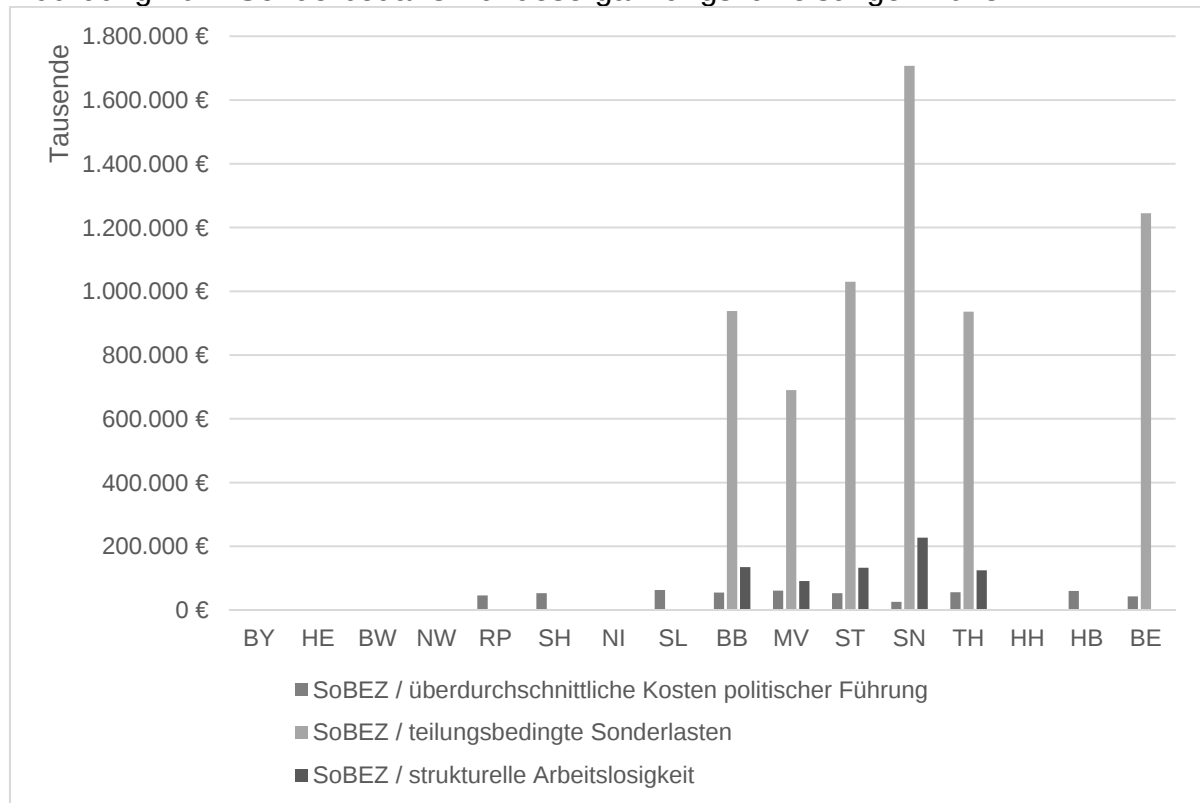
Quelle: eigene Darstellung, Daten: Bundesministerium der Finanzen (2015): Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Ausgleichsjahr 2013.

Nach den allgemeinen BEZ beträgt die Spreizung der Finanzkraft der Flächenländer etwa 7 Prozentpunkte. Die ostdeutschen Flächenländer weisen insgesamt einen Wert von 98,64 % der durchschnittlichen AMZ auf.

SoBEZ werden u.a. für teilungsbedingte Sonderlasten, wie dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und unterproportionaler kommunaler Finanzkraft gewährt. Im Jahr 2013 beträgt die Gesamtsumme dieser SoBEZ etwa 6,5 Milliarden Euro. Die Empfänger sind die ostdeutschen Länder einschließlich Berlin. Die in diesem Rahmen gewährten Zuweisungen sind bis 2019 begrenzt und in ihrer quantitativen Ausgestaltung degressiv fallend. Die ostdeutschen Flächenländer erhalten zudem SoBEZ zum Ausgleich von Sonderlasten durch strukturelle Arbeitslosigkeit und der daraus entstehenden überproportionalen Lasten bei der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige (rund 700 Millionen Euro). Zudem werden den Ländern Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz,

Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen SoBEZ wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung (rund 500 Millionen Euro) gewährt.

Abbildung 10: Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen 2013

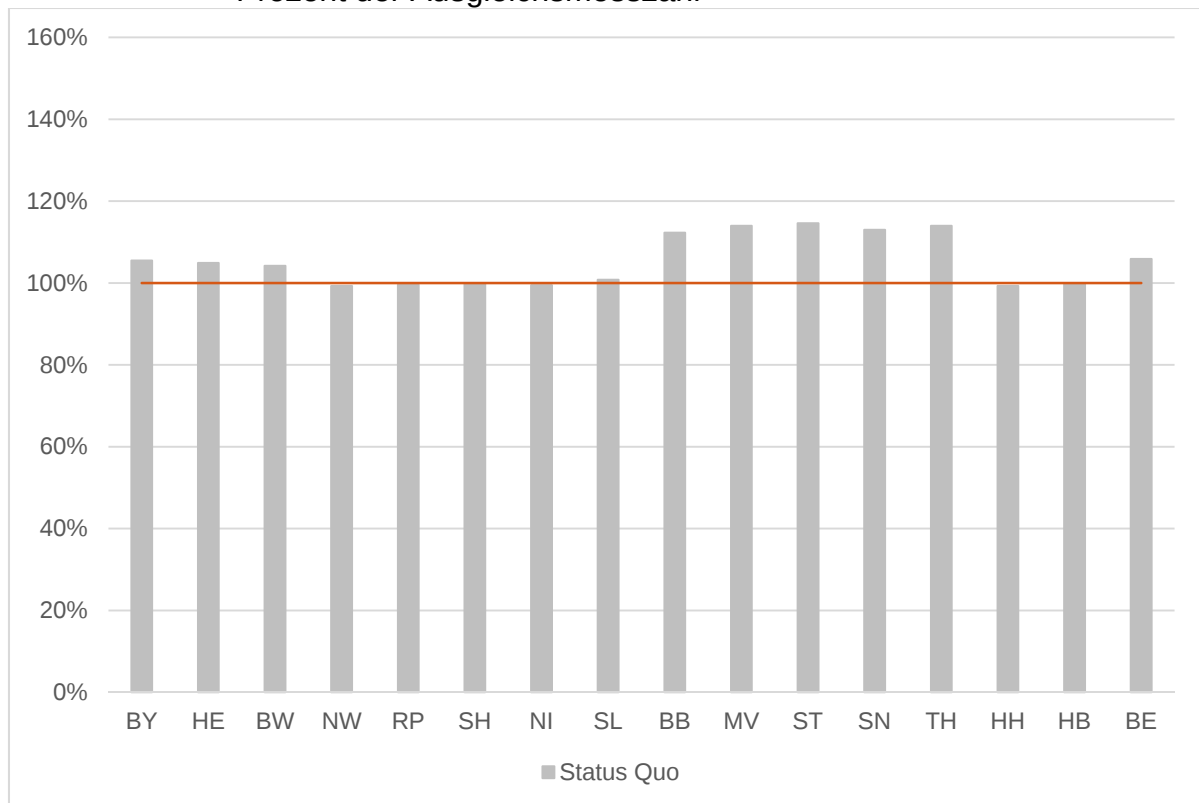


Quelle: eigene Darstellung, Daten: Bundesministerium der Finanzen (2015): Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Ausgleichsjahr 2013.

Die Finanzkraft der ostdeutschen Länder zeigt sich nach der vierten Stufe des bundesstaatlichen Finanzausgleichs besonders hoch und überdurchschnittlich. Dies ist auf die vertikal vom Bund gewährten SoBEZ für die in § 11 Abs. 3 und 3a FAG definierten Sonderlasten zurückzuführen. Nach der Gewährung der SoBEZ kann es zu einer solchen Änderung der ursprünglichen Finanzkraftreihenfolge kommen. Dies ist hinsichtlich der Zielsetzung der SoBEZ auch legitim, da bei Vorliegen von entsprechenden Sonderbedarfen auch mehr Einnahmen je Einwohner zur Verfügung stehen sollen. Ein Verstoß gegen die Forderung des Bundesverfassungsgerichts liegt darin also nicht.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Vgl. Lenk, Thomas (2013): Bundesstaatlicher Finanzausgleich, in: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.)(2013): Lexikon der Sozialen Marktwirtschaft, Berlin 2013.

Abbildung 11: Finanzkraft der Länder nach allen Bundesergänzungszuweisungen in Prozent der Ausgleichsmesszahl



Quelle: eigene Darstellung, Daten: Bundesministerium der Finanzen (2015): Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Ausgleichsjahr 2013.

Nach der Darstellung des bestehenden Finanzausgleichssystems werden im folgenden Kapitel Konzepte und Vorschläge erläutert, die auf eine unterschiedlich tiefgreifende Reformierung des Systems abzielen.

## 4 Zur Debatte der Neugestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Im Rahmen der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen sind verschiedene Reformmodelle und –optionen entwickelt worden. Die Breite der Vorschläge reicht von grundlegenden konzeptionellen Reformüberlegungen bis hin zu einzelgesetzlichen parametrischen Korrekturen innerhalb des bestehenden Finanzausgleichssystems. Die Überlegungen unterscheiden sich zudem in der fokussierten primären Zielsetzung, indem sie den Attributen *Eigenverantwortung* und *Solidarität* innerhalb des Bundesstaates verschiedenen Bedeutungsumfang beimessen. Die Grenzen dabei sind fließend. Die folgende Darstellung ordnet deshalb die Ansätze der Autoren nur entsprechend der grundsätzlichen Tendenz der Ausrichtung zu, ohne dabei die Unterschiede in den inhaltlichen Einzelheiten zu vernachlässigen. Es werden Reformvorschläge erfasst, die aus der Kritik des derzeitigen Systems erwachsen. Inhaltlicher Ausgangspunkt ist also die bestehende Finanzverfassung sowie der bundesstaatliche Finanzausgleich nach der Finanzausgleichsreform 2005.

### 4.1 Eigenverantwortungsorientierte Reformvorschläge und –konzepte

Zu den jüngsten Vorschlägen gehört das Konzept des LANDES BADEN-WÜRTTEMBERG. Es schlägt vor, die Balance zwischen Solidarität und Eigenverantwortung neu auszu-tarieren. Es wird zwar keine Abschaffung des Umsatzsteuervorwegausgleichs, gleichwohl aber eine deutliche Reduzierung des Volumens gefordert. Konkret seien die Ergänzungsanteile auf 7,5 % des Länderanteils an der Umsatzsteuer zu begrenzen. Die maximale Abschöpfungsquote der steuerstarken Länder im LFA sei von derzeit 72,5 % auf 66,5 % der Steuermehreinnahmen zu reduzieren. Den besonderen finanziellen Belastungen der ostdeutschen Länder seien durch feste jährliche Zahlungen in Höhe von insgesamt 2 Milliarden Euro Rechnung zu tragen. Zudem seien Bremen und dem Saarland Konsolidierungshilfen zu gewähren. Die dadurch entstehenden Kosten seien jeweils hälftig von Bund und Ländergesamtheit zu tragen. Zudem solle bei einer Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen mehr Transparenz geschaffen werden, indem die Aufgaben- und Ausgabenstrukturen zwischen Bund und Ländern deutlicher gegeneinander abgegrenzt und entflechtet werden. Der Solidaritätszuschlag, der im Jahr 2019 ausläuft solle darüber hinaus beibehalten und zur finanziellen Entlastung aller Länder in die Einkommen- und Körperschaftsteuertarife integriert werden, sodass

ab 2020 Bund, Länder- und Kommunen entsprechend der Gemeinschaftssteuerverteilung profitieren.

Konzeptionelle Reformvorschläge von FELD, KUBE und SCHNELLENBACH enthalten die Forderung einer im Vergleich zum derzeitigen System stärkeren Anreizkompatibilität sowie höheren Transparenz durch Vereinfachung. Sie kritisieren u.a. die fehlende Feinabstimmung der Einzelregelungen des bestehenden bundesstaatlichen Finanzausgleichs; auch bemängeln die Autoren z.T. deren fehlende empirische Legitimation. Beispielsweise sei die konkrete Einwohnergewichtung der Stadtstaaten von 135 % nicht frei von Willkür gewählt.<sup>11</sup> Erforderlich sei demnach eine in sich geschlossene Systemreform.<sup>12</sup> Zu den wesentlichen Kernelementen eines reformierten Finanzausgleichs müsse ein Übergang zum hälftigen Betriebsstätten- und Wohnsitzprinzip bei der Lohnsteuerverteilung gehören. Aus dem derzeitigen System der Steuererlegung, das sich am Wohnsitzprinzip orientiert, ergäben sich erhebliche Anreizprobleme. Die Äquivalenz zwischen dem Konsum von öffentlich bereitgestellter Leistungen und der Steuerzahlung sei teilweise durchbrochen; insbesondere die Stadtstaaten seien von dieser Problematik aufgrund des relativ hohen Pendleranteils betroffen (vgl. Abschnitt 3.1). Weiterhin wird die Abschaffung des Umsatzsteuervorwegausgleichs vorgeschlagen, die Wirtschaftskraft und Steueranteil nicht hinreichend miteinander kopple. In der derzeitigen Fassung würde dem LFA i.e.S. eine weitere horizontale Ausgleichsstufe vorgeschaltet, die zu einer erhöhten Intransparenz führe und wirtschaftsstarke Länder schlechterstelle. Es wird stattdessen ein einheitlicher Verteilungsmaßstab für den Länderanteil an der Umsatzsteuer gefordert, der sich an der Wirtschaftskraft oder der Konsumtätigkeit der Länder orientiert. Ein elementarer Bestandteil der Autoren ist darüber hinaus der Übergang vom Finanzkraft- zu einem Ressourcenausgleich im LFA. Ein Vorteil wird wiederum in einer stärkeren Anreizwirkung gesehen, während dem derzeitigen System das *Moral Hazard* anhafte, in den Ländern die Steuersätze bewusst niedrig zu wählen, um die daraus resultierenden Mindereinnahmen durch den

---

<sup>11</sup> Gleichwohl sei nach FELD, KUBE und SCHNELLENBACH jedoch nur bei einer konzeptionellen Systemumstellung die Einwohnerveredlung obsolet. Die Finanzkraftmессzahlen des derzeitigen Finanzausgleichs bedürften bei der Ermittlung der Ausgleichsmesszahlen einer Korrektur, wofür die unterschiedlichen Wirtschaftsstrukturen der Länder ursächlich seien. Weil die Stadtstaaten weit überwiegend aus wirtschaftsstarken Ballungsräumen bestehen, müsse die verzerrte Darstellung ihrer Finanzkraftmессzahlen korrigiert werden. Nur sei daraus resultierend nicht die derzeitige Einwohnerveredlung gerechtfertigt, sondern die Notwendigkeit einer konzeptionellen Systemveränderung bekräftigt, die eine wirtschaftskraftbezogene Steuerverteilung anstrebt.

<sup>12</sup> Diese Vorschläge sind eher ökonomisch geprägt und bedürfen neben einer einfachgesetzlichen Änderung auch einer Anpassung der Finanzverfassung (Grundgesetz Abschnitt X).

Finanzausgleich zu kompensieren. Das Ressourcenpotenzial je Einwohner, das sich an den direkt von Ländern beeinflussbaren Bemessungsgrundlagen orientiert, würde diesen Fehlanreiz eliminieren. Aufgrund eines normierten Maßstabes bestünde vielmehr ein Anreiz, das Steuerpotenzial auszuschöpfen, wenngleich der Umfang der Ausschöpfung jedem Land selbst überlassen bliebe. Jedoch könne eine solche Ressourcenorientierung nur in Verbindung mit einer hohen dezentralen Steuerautonomie implementiert werden. Dies wäre nach den Autoren durch die Einführung von Zuschlagsrechten (und ggf. Abschlagsrechten) bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer möglich. Eine besondere Benachteiligung einzelner Länder aufgrund der vorgeschlagenen Systemumstellung könne über Bundesergänzungszuweisungen für besondere Härtefälle kompensiert werden.<sup>13</sup>

Das Konzept von FELD, KUBE und SCHNELLENBACH schlägt sich erkennbar auch in dem VOM SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG nieder. Dieser argumentiert für eine „aktivierende“ Finanzverfassung. Wesentlich hierfür sei zum einen die Beseitigung bestehender Ineffizienzen, indem stärkere Anreize zur Steigerung der eigenen finanziellen Leistungsfähigkeit geschaffen werden. Zum anderen solle eine größere einnahmeseitige Flexibilität der Länder sicherstellt sein. Es müsse im Rahmen einer Reform gelingen, die Abschöpfungsquoten zu reduzieren, ohne den Solidaritätsgedanken aufzugeben. Bei einer Beibehaltung des aktuellen Finanzausgleichs seien jegliche Ausnahmeregelungen zu eliminieren. Auch sei die Einwohnerveredelung zur Berücksichtigung von Mehrbedarfen ungeeignet und künftig verzichtbar. Zudem müsse die Gemeindefinanzkraft vollständig einbezogen werden. Der Finanzausgleich solle durch die Reduzierung der Ausgleichsstufen transparenter werden; vorgeschlagen wird die Abschaffung des Umsatzsteuervorwegausgleichs sowie der Gewährung allgemeiner BEZ. Der derzeitige Tarifverlauf sei durch eine lineare Ausgestaltung zu ersetzen. Neben einem Finanzausgleich, der das derzeitige System an entscheidenden Stellen korrigiert, erwägt auch der SACHVERSTÄNDIGENRAT einen grundlegenden Systemwechsel. Jedoch hält er eine stärkere Vertikalisierung, wie sie vielfach gefordert wird, für unvereinbar mit dem im Grundgesetz verankerten Prinzip der Haushaltsautonomie der Länder. In Anlehnung an FELD, KUBE und SCHNELLENBACH basiert der Reformvorschlag auf einem ressourcenorientierten

---

<sup>13</sup> Vgl. Feld, Lars P. / Kube, Hanno / Schnellenbach, Jan (2013): Optionen für eine Reform des bundesdeutschen Finanzausgleichs, Freiburg 2013, S. 19 ff.

Ansatz, der statt der Finanzkraft die Steuerressourcen der einzelnen Länder als ausgleichsrelevante Größe heranzieht. Als Messgröße für die Steuerressourcen wird das BIP je Einwohner vorgeschlagen.<sup>14</sup> Ein horizontaler Ausgleich fände damit zwischen über- und unterproportional wirtschaftsstarken Ländern, gemessen am BIP je Einwohner statt. In Verbindung mit der Ressourcenorientierung sei es möglich, den Ländern stärkere steuerpolitische Handlungsmöglichkeiten zu eröffnen, indem ihnen beispielsweise das Recht der eigenen Steuergesetzgebung oder der eigenen Tarifgestaltung bei einigen ausgewählten Bemessungsgrundlagen eingeräumt wird. Eine stärkere Autonomie der Länder auf der Einnahmenseite schaffe für finanzschwache Länder die Möglichkeit, zur Verbesserung der Haushaltssituation ihre Einnahmen zu erhöhen und damit eine sinnvolle Alternative zu Ausgabenkürzungen. Instrumentell könnte die Umsetzung über Zu- und Abschlagsrechte auf die Einkommen- und die Körperschaftsteuer erreicht werden. Die Gefahr eines ruinösen Wettbewerbs werde nicht gesehen; vielmehr seien Effizienzgewinne zu erwarten. Eine besondere Berücksichtigung der ostdeutschen Länder sei über vertikale Zuweisungen sicherzustellen. Die Einwohnerveredelung für die Stadtstaaten könne man durch zusätzliche pauschale Zuweisungen ersetzen, die sich an den bundesweiten Steuereinnahmen orientieren und regelmäßig überprüft und angepasst werden. Reformbedürftig sei sowohl bei korrigierenden Modifikationen des bestehenden Systems als auch bei einer grundlegenden Systemreform die Steuerzuteilung. Gefordert wird eine stärkere Bedeutung des Betriebsstättenprinzips, insbesondere bei der Lohnsteuererlegung, um den unterschiedlichen Pendlersalden gerecht zu werden. Von einer Lösung des Altschuldenproblems durch Sozialisierung wird mit Verweis auf eine angemessene Haftungsstruktur abgeraten. Gezielte Konsolidierungshilfen, die unter Auflagen gewährt werden, bezeichnet der SACHVERSTÄNDIGENRAT hingegen als sinnvolle Alternative zum Altschuldenfonds; diese setzten jedoch größere Handlungsspielräume auf der Einnahmenseite voraus.<sup>15</sup>

Die Notwendigkeit einer höheren Steuerautonomie bekräftigen auch HEINEMANN, F., DÖRRENBURG und KHAYAL, obgleich sie den Solidargedanken der bestehenden Finanz-

---

<sup>14</sup> Als alternative makroökonomische Größen, die sich als Maßstab für einen ressourcenorientierten Finanzausgleich anbieten, werden die Anzahl der Erwerbstätigen und die geleisteten Arbeitsstunden genannt.

<sup>15</sup> Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2014): Mehr Vertrauen in Marktprozesse, Jahresgutachten 2014/15, Wiesbaden 2014, S. 316-343.

verfassung für weiterhin erforderlich halten. Mit der Implementierung der Schuldenbremse sei jedoch kein einnahmeseitiger Spielraum auf Länderebene vorhanden. Das derzeitige Missverhältnis von Einnahmen- und Ausgabenautonomie wird als wesentlicher Systemmangel charakterisiert, der im Zuge einer Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu beheben sei. Die Autoren plädieren für einen „Verantwortungsföderalismus“; argumentieren also für eine weitreichende Reform. Die Kernforderung besteht entsprechend der identifizierten Mängel in der Erhöhung der Einnahmenautonomie der Länder, die einen angemessenen Steuererhebungsspielraum schaffe, um die Balance mit der weitgehend autonomen Ausgabenseite wieder herzustellen und klare politische Verantwortungsstrukturen zu schaffen. Jedoch werden als dafür notwendige Voraussetzung gleiche Startbedingungen der Länder gesehen. Eine Übernahme von Altschulden durch die bundesstaatliche Gesamtheit wird zwar mit der Begründung von Akzeptanzdefiziten grundsätzlich skeptisch bewertet; für eine politische Konsensbildung und im Rahmen einer umfassenden Systemreformierung könne dies aber dennoch zweckdienlich sein. Auch sei eine stärkere Vertikalisierung nur in Verbindung mit weiteren Reformelementen sinnvoll. Eine stärkere Belastung des Bundes zugunsten der Ländergesamtheit sei zu vermeiden. Sonderbedarfs-Kriterien müssten sinnvoll gewählt und zudem sehr begrenzt sein. Eine dauerhafte demografische Bedarfskomponente sei kontraproduktiv, weil sie notwendige Anpassungen im Spektrum und Umfang der öffentlichen Leistungsbereitstellung verhindere. In Anbetracht der schwierigen kurzfristigen Umsetzung einer weitgreifenden Systemreform wird eine zweistufige Umsetzungsstrategie erwogen, die einen sukzessiven und insbesondere für finanzschwache Länder gemilderten Übergang sicherstellen soll. Als akut reformbedürftiges Element des bestehenden bundesstaatlichen Finanzausgleichs sei der Maßstab in der Steuererlegung zu nennen, der einer stärkeren Wertschöpfungsorientierung bedürfe. Es wird eine Lohnsteuererlegung gefordert, die neben dem Wohnsitz auch den Ort der Betriebsstätte als Verteilungsmaßstab heranzieht. Vorgeschlagen wird eine je hälftige Berücksichtigung der Maßstäbe. Der Umsatzsteuervorwegausgleich sei zur Transparenzerhöhung abzuschaffen. Ebenso sei auf die derzeitige Wohnveredelung zu verzichten. Eine Kompensation für die Stadtstaaten erfolge durch die Hinzunahme des Betriebsstättenprinzips bei der Steuererlegung. Es wird zudem vorgeschlagen, den derzeitigen Ausgleichtarif im LFA

durch festgeschriebene Fixbeträge<sup>16</sup> zu ersetzen, von denen anreizwirksame Effekte erwartet werden. Der Anreiz zur Erhöhung der eigenen Finanzkraft bestünde sowohl für finanzstarke als auch für finanzschwache Länder. Die SoBEZ zum Ausgleich von überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung seien zu eliminieren. Übergeordnetes Ziel müsse bei aller kurzfristig pragmatischen Vorgehensweise jedoch sein, zu einem „verantwortungsföderalistischen“ System zu gelangen. Bereits aus der gewählten Begrifflichkeit lassen sich die entscheidenden Wesensattribute implizieren: Vertikalisierung bei gleichzeitiger Einnahmenautonomie. Mit der Vertikalisierung sollen Transparenzgewinne einhergehen, weil auf das sequenzielle Vorgehen von vertikaler Zuordnung der Gemeinschaftssteuern, der horizontalen Umsatzsteuerzuteilung und der anschließenden Umverteilung durch den LFA verzichtet wird. Die Steuereinnahmen seien vom Bund zunächst zu vereinnahmen und den Ländern nach festgelegten Verteilungskriterien zuzuweisen. Als dezentalisierende Komponente werden länderindividuelle Zu- und Abschlagsrechte auf die Einkommensteuer (innerhalb eines Korridors) erwogen, jedoch nur mit einer vorherigen Lösung des Altlastenproblems. Hierfür seien SoBEZ für überdurchschnittliche Altschulden sinnvoll. Auch scheint ein finanzieller Ausgleich der Kostenremanenz notwendig, die den Ländern aus dem konkreten Bevölkerungsrückgang entsteht. Dieser sei jedoch wiederum zeitlich zu befristen. Das vorgeschlagene Reformkonzept biete eine verbesserte Ausgewogenheit von Eigenverantwortung und Solidarität, bei einem zugleich hohen Transparenzniveau.<sup>17</sup>

Ähnlich argumentieren FUEST und THÖNE. Sie benennen als Hauptprobleme des deutschen Finanzföderalismus die mangelnde Steuerautonomie, den bestehenden Finanzausgleich sowie die wachsende Verschuldung. Der von ihnen formulierte Anspruch an einen reformierten Finanzausgleich setzt sich aus drei Modulen zusammen. Darunter findet sich ebenfalls die Forderung nach einer erhöhten Steuerautonomie der Länder, die über ein Zuschlagsrecht erreicht werden könne oder sich sogar aus einer vollständigen Gesetzgebungskompetenz der Länder ergibt. Erwogen wird eine zusätzliche, eigenständige Ländereinkommensteuer, die sich an der Bemessungsgrundlage der gemeinschaftlichen Einkommensteuer orientiert, aber eigene Tarife und Steuersätze

---

<sup>16</sup> Die Autoren schlagen beispielhaft vor, dass sich die Fixbeträge als Durchschnittswert der letzten drei Ausgleichsjahre ergeben und für die kommenden drei Jahre fixiert werden könnten. Somit würden sich Einnahmesteigerungen in der kurzen bis mittleren Frist lohnen, wenngleich auch eine grundsätzlich solidarische Ausrichtung durch die wiederum langfristige Abschöpfung sichergestellt sei.

<sup>17</sup> Vgl. Heinemann, Friedrich / Dörrenberg, Philipp / Khayal, Nuri (2014): Reformoptionen für einen Verantwortungsföderalismus, Mannheim 2014.

wählen kann. Um dafür einen hinreichend großen steuerpolitischen Spielraum zu schaffen, solle zugleich der Steuersatz der gemeinschaftlichen Einkommensteuer gesenkt werden. Die Ländereinkommensteuer sei neben der Grunderwerbsteuer als autonome Landessteuer anzusetzen. Im Zuge dessen sei die Berücksichtigung der Einkommensteuer im Länderfinanzausgleich zu normieren. Darüber hinaus wird eine Vertikalisierung des LFA vorgeschlagen, der den finanzschwachen Ländern zwar eine Mindestausstattung garantiert, zugleich aber durch stärkere Eigenverantwortung der Länder und größere Systemtransparenz geprägt ist. Erforderlich dafür sei die Abschaffung des Umsatzsteuervorwegausgleichs sowie eine grundlegende Änderung der Steuerzuordnung, bei der eine vertikale Grundausrüstung der Länder nach den jeweils hälftigen Maßstäben *Einwohnerzahl* und *regionales BIP* die bisherige Steuerzuordnung ersetzt. Die Einnahmen aus den bisherigen Ländersteuern sowie die Länderanteile an der Umsatzsteuer würden in diesem Konzept größtenteils dem Bund zufließen, der die Zuteilung auf die Länder nach den benannten Maßstäben regelt. Auch der LFA i.e.S. fände nunmehr in einer rein vertikalen Form statt. Die Kompetenz über den Finanzausgleich unter den einzelnen Ländern läge demnach allein beim Bund. Ausgleichszahlungen seien – ähnlich dem Vorschlag von HEINEMANN, F., DÖRRENBURG und KHAYAL – auf mehrere Jahre zu fixieren. Die bisherigen Stufen des Umsatzsteuervorwegausgleichs, des LFAs i.e.S. und der Fehlbetrags-BEZ wären damit zu einer Stufe zusammengefasst. Ergänzend dazu seien modifizierte Schuldenregeln zu implementieren, die ausgeglichene öffentliche Haushalte anstreben, die Einhaltung der Regeln überwachen und Verstöße sanktionieren, etwa durch einen Zwangszuschlag auf die vorgeschlagene Ländereinkommensteuer.<sup>18</sup>

Ebenso schlussfolgert HEINEMANN, A. aus den konzeptionellen Defiziten des bestehenden Finanzausgleichssystems die Notwendigkeit einer grundlegenden Reform anstelle von punktuellen Korrekturen. Seine Überlegungen stellen die Zielsetzung der gleichwertigen Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet und den dadurch notwendigen hohen Ausgleichsgrad nicht in Frage. Gleichwohl sei ein höheres Maß an Autonomie auf der Einnahmenseite der Länder angemessen, um über die „Grundausrüstung“ hinaus die Möglichkeit einer präferenzgerechten Leistungsbereitstellung zu

---

<sup>18</sup> Vgl. Fuest, Clemens / Thöne, Michael (2009): Reform des Finanzföderalismus in Deutschland, in: Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)(2009): Kleine Handbibliothek, Band 37, Berlin 2009, S. 86ff.

eröffnen. Die fiskalischen Interdependenzen zwischen den einzelnen Länderhaushalten seien in einem reformierten System zu reduzieren. Es wird hinsichtlich dieser Zielsetzungen eine Vertikalisierung des Systems vorgeschlagen. Insbesondere vor dem Hintergrund des *Endowment-Effekts*<sup>19</sup> sei eine vertikale Zuteilung finanzieller Mittel durch Bund einer horizontalen Umverteilung auf Länderebene überlegen. Aus einem gemeinschaftlichen Steuerpool könnten die Steuereinnahmen vertikal auf die einzelnen Länder verteilt werden. Die Verteilung sei nach einfachen, klaren und bundesweit einheitlichen Kriterien zu konkretisieren. Zudem seien die Länder mit zusätzlichen Kompetenzen in der Festlegung von Steuersätzen auszustatten. Die so generierten Landessteuereinnahmen sollen im jeweiligen Land verbleiben und folglich vom Finanzausgleich unberührt bleiben. Für die konkrete Höhe der Steuersätze könne der Gesetzgeber ein Intervall definieren, um den Steuerwettbewerb in Grenzen zu halten. Darüber hinaus solle den Ländern Kompetenzen zur Festlegung von Bemessungsgrundlagen übertragen werden. Auch sieht HEINEMANN, A. eine Herausforderung in den unterschiedlichen Ausgangssituationen der Länderhaushalte. Als politökonomische Handlungsoption und zur Kompromissfindung solle eine Lösung der Altschuldenproblematik erwogen werden, um insbesondere die überproportional mit Altlasten behafteten Länder für eine Systemreform zu gewinnen.<sup>20</sup>

VAN SUNTUM und HAFEMANN schlagen ein Steuerverteilungssystem vor, das auf einen korrigierenden Finanzausgleich gänzlich verzichtet. In diesem Rahmen wird für einen vollständigen Steuerverbund von Bund und Ländern (einschließlich deren Gemeinden) plädiert, aus dessen Gesamteinnahmen den föderalen Ebenen grundgesetzlich definierte Anteile zugesichert werden.<sup>21</sup> Die Steuergesetzgebungshoheit obläge allein dem Bund. Länder und Gemeinden wären unter Aufgabe ihrer Mitspracherechte<sup>22</sup>,

---

<sup>19</sup> Nach dem Endowment-Effekt ist der subjektiv empfundene Wert eines Gutes höher, wenn man es besitzt. Bezogen auf Finanzausgleichssysteme sei daher eine vertikale Zuteilung von Steuereinnahmen auf die Länder durch den Bund dahingehend finanzpsychologisch vorteilhaft, dass eine vorherige Vereinnahmung der Mittel durch die Länder mit anschließender Umverteilung nicht stattfindet, ein wahrgenommener „Besitz“ also vermieden wird. Daraus könne eine allgemeine Akzeptanzsteigerung resultieren.

<sup>20</sup> Vgl. Heinemann, André W. (2012): Horizontal oder vertikal? Zur Zukunft des Finanzausgleichs in Deutschland, in: ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft (Hrsg.)(2012): Wirtschaftsdienst 07/2012, Hamburg 2012, S. 471-479.

<sup>21</sup> Konkret wird folgende Verteilung vorgeschlagen: Bund und EU 47 %, Länder 40 %, Gemeinden 13 %. Mit einem solchen Verteilungsschlüssel läge das Ergebnis nah am Resultat des derzeitigen Systems, was als Voraussetzung für den politischen Konsens betrachtet wird.

<sup>22</sup> Die Mitspracherechte der Länder beziehen sich auf Art. 105 Abs. 3 GG. Demnach erfordern Bundesgesetze über Steuern, deren Aufkommen den Ländern oder den Gemeinden (Gemeindeverbänden) ganz oder zum Teil zufließt, die Zustimmung des Bundesrates.

aber gleichzeitiger Beibehaltung ihrer Ausgabenautonomie Empfänger von Zuweisungen. Zwar wachse die Abhängigkeit der Länder und Gemeinden von der Bundesgesetzgebung im Vergleich zum bisherigen System deutlich; jedoch überwiegen die Vorteile, beispielsweise durch die Beseitigung der Mischverantwortung und die gesteigerte Handlungsfähigkeit des Bundes in der Steuerpolitik. Darüber hinaus riefte die Reduzierung der Systemkomplexität eine erhöhte Transparenz hervor. Eine Ergänzung des vorgeschlagenen vollständigen Steuerverbundes um Zuschlagsrechte auf Länderebene (z.T. auch auf Gemeindeebene) sei denkbar. Diese sollten sich jedoch ob der gesamtsteuerpolitischen Konsistenz in definierten Grenzen bewegen. Die Einkommen- sowie die Körperschaftsteuer werden hierfür als geeignet identifiziert. Bei der konkreten Verteilung des Länderanteils am Gesamteueraufkommen seien mit der Einwohner- und der Erwerbstätigenzahl zwei gängige<sup>23</sup> und anreizkompatible<sup>24</sup> Verteilungsindikatoren vorgeschlagen, welche für die Stadtstaaten noch mit Sonderzuschlägen veredelt werden sollten. Um besonders starke Positionsnachteile einzelner Länder gegenüber dem derzeitigen System abzumildern, sei die Einführung eines anfänglichen Plafonds zur Begrenzung von Verlusten eine sinnvolle Option.<sup>25</sup>

Für eine stärkere Anreizkompatibilität plädieren auch BERTHOLD und FRICKE. Sie schlagen eine Kombination aus pauschalen Zuweisungen und einem geringeren Ausgleichstarif zur Senkung der Grenzbelastungen vor. Dieser wird auf 50 % beziffert. Zur besseren Umsetzbarkeit einer solchen Reform seien die pauschalen Zuweisungen in einer Höhe zu wählen, die den finanziellen Status quo sichert. Der Anteil der pauschalen Zahlungen am Gesamtausgleich solle zunächst 100% betragen. Über 20 Jahre verteilt solle dieser jährlich um 5 % zugunsten des vorgeschlagenen Ausgleichstarifs abschmelzen. Der Anreiz, zusätzliche Steuereinnahmen zu generieren, sei insbesondere durch die Pauschalität besonders hoch, da die Zahlungen nicht von der Entwicklung der Steuereinnahmen abhingen. Vergrößert sich das Gewicht des

---

<sup>23</sup> Die Verteilungsindikatoren finden im derzeitigen System bereits Anwendung. Die Einwohnerzahl wird als zentrale Hilfsgröße zur Bestimmung von Finanzbedarfen herangezogen. Die Anzahl der Beschäftigten ist u.a. ein Indikator zur Verteilung des kommunalen Anteils am Umsatzsteueraufkommen nach dem Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen in der Fassung vom 10. März 2009 (BGBl. I S. 502), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 8. Mai 2012 (BGBl. I S. 1030).

<sup>24</sup> Anreize bestünden dahingehend, dass die Mehreinnahmen durch zusätzliche Steuerzahler im jeweiligen Land zu dem festgelegten Länderanteil verbleiben. Ein Interesse am Zuwachs von Einwohnern bzw. Erwerbstätigen sei demnach systemimmanent.

<sup>25</sup> Vgl. van Suntum, Ulrich / Hafemann, Klaus (2007): Effizienter Steuerverbund statt korrigierender Finanzausgleich, in: ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft (Hrsg.)(2007): Wirtschaftsdienst 05/2007, Hamburg 2007, S. 319-328.

Ausgleichstarifs, stiege zwar wieder die Grenzbelastung, diese sei jedoch aufgrund des im Vergleich zum derzeitigen System gesunkenen Tarifverlaufs geringer.<sup>26</sup>

Die DEUTSCHE BUNDESBANK hält die Erhöhung der Transparenz in einem künftigen Finanzausgleichssystem für dringend geboten. Im reformierten bestehenden System schlägt sie dafür die Abschaffung des Umsatzsteuervorwegausgleichs und stattdessen eine vollständige Verteilung des Aufkommens nach der Einwohnerzahl vor. Im daran anschließenden LFA könne der Ausgleichstarif im Durchschnitt abgesenkt werden, um so den Anreiz zur Pflege der eigenen Steuerbasis zu steigern. Der Tarifverlauf solle zudem proportional ausgestaltet sein. Die vollständige Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft in den LFA sei darüber hinaus empfohlen. Die Einwohnerveredelungen seien zu überprüfen. Implizit geht aus den Ausführungen der BUNDESBANK die Überlegung einer Abschaffung der höheren Einwohnergewichtung der Stadtstaaten hervor, zumindest aber eine spürbare Reduzierung aufgrund der zunehmenden Entlastungen durch den Bund. Grundsätzlich seien den externen Effekten, die insbesondere im Verhältnis der Stadtstaaten mit ihrem Umland finanzausgleichsrelevant sind, bereits in der Lohnsteuererlegung durch eine stärkere Orientierung am Betriebsstättenprinzip Rechnung zu tragen. Die SoBEZ seien zum einen hinsichtlich ihrer konstitutionellen Bedeutung für das Gesamtsystem zu überprüfen und entsprechend zu begrenzen. Zum andern seien die derzeitigen Kriterien reformbedürftig; insbesondere überdurchschnittlich hohe Kosten politischer Führung nicht mehr als SoBEZ-Kriterium zu erfassen. Die Reduzierung der Finanzkraftunterschiede sei dahingehend einzuschränken, dass regionale Preisniveaudivergenzen Berücksichtigung finden. Unterschiedliche Ausgabenbelastungen, die aus heterogenen Preisniveaus resultieren, rechtfertigten und erfordern durchaus eine adäquate Spreizung im Einnahmenniveau der Länder. Es sei demnach sicherzustellen, dass es zu keiner Übernivellierung der *realen* Finanzkraftunterschiede kommt. Auf der Einnahmenseite der Länder bedürfe es einer höheren Eigenverantwortlichkeit durch die Ausweitung der Autonomie, um die derzeit sehr begrenzten und bei Wirksamwerden der Schuldenbremse nochmals reduzierten finanziellen Spielräume zu erhöhen und die Verbindung zwischen dem Umfang der öffentlichen Leistungsbereitstellung und den Steuereinnahmen zu stärken. Im Konkreten werden mit der Begründung einer verhältnismäßig einfachen Umsetzbarkeit

---

<sup>26</sup> Vgl. Berthold, Norbert / Fricke, Holger (2007): Der Länderfinanzausgleich – wie sehr schadet er, wie sollte er reformiert werden?, in: Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbes. Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Nr. 94, Würzburg 2007.

Zu- und Abschlagsrechte bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer erwogen. Steuersatzinduzierte Aufkommensunterschiede dürften von einem anschließenden Finanzausgleich jedoch nicht erfasst werden, woraus die Forderung einer Steuersatznormierung geschlossen werden kann. Zur Begrenzung von Anreizdefiziten im Steuervollzug wird zudem die Einführung einer Bundessteuerverwaltung vorgeschlagen. Von einer Sozialisierung von Altschulden sei prinzipiell abzuraten; im Gesamtkontext könne eine temporäre Unterstützung von besonders stark belasteten Ländern jedoch erforderlich sein. Diese wäre aber an Bedingungen zu knüpfen.<sup>27</sup>

## **4.2 Solidaritätsorientierte Reformvorschläge und –konzepte**

TRUGER und VESPER verorten die primären Herausforderungen im Kontext der Bund-Länder-Finanzbeziehungen in der Unterfinanzierung der öffentlichen Haushalte; mittelbar erst in einer Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Sie bekräftigen die bestehende Zielsetzung und die grundlegende solidarische Ausrichtung der deutschen Finanzverfassung. Die Voraussetzungen für einen stärker am Wettbewerb orientierten Föderalismus und mehr Steuerautonomie sehen sie u.a. aufgrund der ungleichen finanziellen Startbedingungen nicht gegeben. Das von den Befürwortern eines kompetitiven Finanzausgleichs oft vorgebrachte Argument der zu hohen Grenzbelastungen und der daraus resultierenden negativen Anzeizeffekte sei nicht hinreichend belegt und deshalb wenig stichhaltig. Vielmehr sei eine noch stärkere Finanzkraftnivellierung angemessen. Es wird zudem für eine vollständige Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft sowie eine reformierte, an der Wirtschaftskraft der Länder orientierte Steuerverteilung argumentiert. Ein grundsätzliches Problem sei die strukturelle Einnahmeschwäche vieler Länder und Gemeinden, die in einem wirtschaftlich günstigen Umfeld zu wenig Beachtung in der öffentlichen Diskussion finde. Mit Blick auf die zahlreichen Herausforderungen, wie etwa der Schuldenbremse und der gleichwohl benötigten Zukunftsinvestitionen oder der absehbaren demografischen Entwicklungen sei eine nachhaltige Stärkung der öffentlichen Haushalte dringend erforderlich. Primär gefordert werden Steuererhöhungen bestimmter Steuerarten<sup>28</sup> um

---

<sup>27</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank (2014): Zur Reform der föderalen Finanzbeziehungen, Monatsbericht September 2014, Frankfurt, S. 35-54.

<sup>28</sup> TRUGER und VESPER zählen hierzu die Erhöhung der Einkommensteuer im Bereich hoher Einkommen, die Abschaffung der Abgeltungsteuer und damit eine Besteuerung von Kapitaleinkommen zum

den Verteilungsspielraum zu erweitern. Zudem sei eine konsequentere Anwendung des Konnexitätsgebots<sup>29</sup> mit dem Ziel nötig, überproportionale Lasten aus der Wahrnehmung von bundesgesetzlich geregelten Aufgaben durch Länder und Gemeinden zu mildern. Der Solidarpakt II solle in modifizierter Form fortgeführt werden. Die Förderkriterien für die SoBEZ seien zu überprüfen und um drängende Herausforderungen, z.B. der demografischen Entwicklung zu ergänzen. Die Verteilungsbeschränkung auf die ostdeutschen Länder sei zu verwerfen und durch eine gesamtdeutsche Lösung zu ersetzen.

Auch RAGNITZ hält wettbewerbsföderalistisch geprägte Reformen für unvereinbar mit dem Ziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse. Statt höherer Steuerautonomie und einer geringeren Ausgleichsintensität sei die derzeitige horizontale Steuerzuteilung durch eine vertikale zu ersetzen. Er kritisiert zudem den zu geringen Anreiz insbesondere für finanzschwache Länder, die eigene Steuerkraft zu erhöhen. Im derzeitigen System sei das darauf zurückzuführen, dass wachstumsfördernde Maßnahmen vom Land selbst zu finanzieren wären, während die daraus resultierenden höheren Steuereinnahmen zu geringeren Zuweisungen aus dem LFA führten. Vice versa schlage sich die unzureichende Anreizkompatibilität in den hohen Abschöpfungsquoten bei den Mehreinnahmen finanzstarker Länder nieder. RAGNITZ verweist zwar ebenfalls auf die weitestgehend fehlende Einnahmenautonomie der Länder, zieht daraus jedoch andere Schlüsse als FELD, KUBE und SCHNELLENBACH oder FUEST und THÖNE. Die Ländersteuern seien vielmehr vom Bund zu vereinnahmen und anschließend nach definierten Kriterien auf die einzelnen Länder zu verteilen. Die vorgeschlagene Verteilung solle sich – ähnlich der Argumentation von VAN SUNTUM und HAFEMANN – an zwei Maßstäben orientieren, deren systeminterne Gewichtung im politischen Prozess ermittelt werden könne: zum einen weiterhin an der Einwohnerzahl – hierbei könne es eine modifizierte Einwohnerveredelung für die Stadtstaaten geben – zum anderen am regionalen BIP als anreizfundiertes Element zur Steigerung der eigenen Wirtschaftskraft. Die Vorteile eines solchen Systems lägen vorwiegend in der erhöhten Transparenz sowie der ge-

---

persönlichen Einkommensteuersatz, eine deutlichen Erhöhung der Erbschaftsteuer, die Wiedereinführung einer Vermögensteuer sowie die Einführung einer Finanztransaktionssteuer. Siehe hierzu: Truger, Achim / Vesper, Dieter (2014): Zur Reform des Länderfinanzausgleichs – eine Notwendigkeit?, Berlin 2014, S. 76.

<sup>29</sup> Das Konnexitätsgebot postuliert eine Äquivalenz zwischen der Aufgabenurheberschaft und der Aufgabenfinanzierung. Die Übertragung der Aufgabenwahrnehmung auf untergeordnete Gebietskörperschaften erfordert demnach einen finanziellen Ausgleich.

steigerten Anreizfreundlichkeit aufgrund des erweiterten Verteilungsindikators. Sonderbedarfskriterien, wie z.B. die Zahl der Arbeitslosen, die Bevölkerungsdichte oder die demographische Entwicklung seien zu prüfen und ggf. zu berücksichtigen.<sup>30</sup>

WIELAND, der den bundesstaatlichen Finanzausgleich aus der rechtswissenschaftlichen Sicht bewertet, betont die Bedeutung der Finanzverfassung für eine aufgabengerechte Verteilung der finanziellen Mittel innerhalb des Bundesstaates, auch wenn die konkrete Ausgestaltung dieser Verteilung letztlich politisch erfolgen müsse. Die Finanzverfassung könne und müsse hierfür jedoch einen grundlegenden normativen Rahmen setzen. Elementar für eine künftige Finanzverfassung sei weiterhin der Grundgedanke der bundesstaatlichen Solidarität. Gleichwohl müssten Mehreinnahmen in hinreichendem Maße im jeweiligen Land verbleiben, um eine angemessene Anreizstruktur zu wahren. Denkbar sei der hälftige Verbleib von Einnahmensteigerungen, während die andere Hälfte für die Umverteilung innerhalb des Finanzausgleichs zur Verfügung steht. Anspruch müsse es jedoch sein, bereits nach der primären Steuerzuordnung eine weitgehend aufgabenadäquate Finanzausstattung<sup>31</sup> aller föderalen Ebenen zu erreichen. Mit der ursprünglichen horizontalen Konzeption des Finanzausgleichs sei ein Spitzenausgleich der Unterschiede in der primären Finanzausstattung der Länder bezweckt worden. Ein Spitzenausgleich wird der erheblich gewachsenen Finanzkraftspreizung jedoch nicht mehr gerecht. Dem horizontalen Ausgleich fehle bei wachsenden Umverteilungsvolumina zunehmend die politische Akzeptanz – insbesondere bei den Zahlerländern.<sup>32</sup> Somit lassen sich bei einem vertikalen Ausgleich – ähnlich der Argumentation von HEINEMANN, A. – im Vergleich zu einer korrektiven Umverteilung politische Widerstände systematisch reduzieren. Ein höherer Grad an

---

<sup>30</sup> Vgl. Ragnitz, Joachim (2014): Länderfinanzausgleich: Zeit für grundlegende Reformen, in: ifo Schnelldienst, 01/2014, München 2014, S. 21-25.

<sup>31</sup> Die Besonderheit der Stadtstaaten müsse dahingehend berücksichtigt werden, dass ihnen ein Zuschlag zu ihrer Finanzausstattung gewährt wird. Der grundlegende Zweck der derzeitigen Einwohnerveredlung wird zwar nicht in Zweifel gezogen; die konkrete Umsetzung sei jedoch nur wenig gelungen, weil sie eine Ungleichbehandlung der Einwohner gegenüber den Flächenländern bewirke.

<sup>32</sup> Ein deutlicher Anstieg der Finanzkraftspreizung ist durch die Hereinnahme der ostdeutschen Länder in das Finanzausgleichssystem verzeichnet worden. Das LFA-Volumen des Ausgleichsjahres 1995 hat sich im Vergleich zum Vorjahr etwa vervierfacht. Siehe hierzu auch LENK, Thomas (2010): Niveauverschiebung im Länderfinanzausgleich seit der Integration der neuen Länder, in: ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft (Hrsg.)(2010): Wirtschaftsdienst 10/2010, Hamburg 2010, S. 661 – 669 und LENK, Thomas (2009): Niveauverschiebung im Länderfinanzausgleich durch die Wiedervereinigung – ein mittelfristiges Phänomen?, in: JUNKERNHEINRICH, Martin / KORIOTH, Stefan / LENK, Thomas / SCHELLER, Henrik / WOISIN, Matthias (Hrsg.)(2009): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2009, Berlin 2009, S. 361ff.

Steuerautonomie wird hinsichtlich der Länderdivergenzen in der Steuerkraft abgelehnt. Länderindividuelle Zu- und Abschläge von der Einkommen- und Körperschaftsteuer führten zu innerstaatlichen Wanderungen zugunsten der steuerstarken Länder mit der Folge einer Verstetigung bzw. einer Zunahme der wirtschaftlichen und finanziellen Spreizung. Eine aufgabengerechte Finanzausstattung könne zudem nur gelingen, wenn konsolidierte öffentliche Haushalte vorlägen. Um die Schuldenbremse, die für die Länder ab dem Jahr 2020 greift, einhalten zu können, schlägt WIELAND eine Lösung der Altschuldenproblematik durch aktive Konsolidierungshilfen besonders stark zinsbelasteter Länder vor. Darüber hinaus müsse eine künftige Finanzverfassung die Politik dahingehend verpflichten, den demografischen Wandel stärker in der operativen Umsetzung zu berücksichtigen.<sup>33</sup>

BICKMANN und VAN DEUVERDEN halten die Wahrscheinlichkeit für eine grundlegende Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs aufgrund der heterogenen Interessenlage der Länder für eher gering, obgleich die derzeitigen politischen Voraussetzungen auf Bundesebene durchaus günstig erscheinen.<sup>34</sup> Vielmehr sei eine Weiterführung des bestehenden Systems mit partiellen Änderungen zu erwarten. Darunter werden folgende Beispiele aufgeführt:

- Zusammenlegung des Umsatzsteuervorwegausgleichs mit dem Länderfinanzausgleich (i.e.S.) bei gleichzeitiger Anpassung des Tarifs. Dies ginge mit einem Transparenzgewinn einher, da eine Stufe im bundesstaatlichen Finanzausgleich entfiere und die Umverteilungseffekte deutlicher sichtbar wären.
- Vollständige Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft in den Länderfinanzausgleich zum systematischen Ausgleich kommunaler Finanzkraftschwächen.
- Anpassung des Ausgleichstarifs im Länderfinanzausgleich je nach politischer Konstellation. Dabei sei zu erwarten, dass an einem symmetrischen und linearen Tarifverlauf festgehalten wird. Je nach dem konkret gewählten Ausgleichsgrad kommt es zu unterschiedlichen Gewinn-Verlust-Konstellationen der einzelnen Länder.
- Veränderung der Wohnnerveredelung; die besondere Gewichtung der Einwohnerzahlen der Stadtstaaten sowie der dünnbesiedelten Länder sei bei

---

<sup>33</sup> Vgl. Wieland, Joachim (2013): Neuordnung der Finanzverfassung nach Auslaufen des Solidarpakts II und Wirksamwerden der Schuldenbremse, in: Speyerer Arbeitsheft Nr. 211, Speyer 2013.

<sup>34</sup> Die Autoren verweisen auf die derzeitige Große Koalition auf Bundesebene; sie könnte Mehrheiten für grundlegende Reformen auch im Zusammenhang mit Verfassungsänderungen organisieren.

gleichzeitiger verfassungsrechtlicher Legitimation durch das Bundesverfassungsgericht<sup>35</sup> ein umstrittenes Element.

- Überprüfung der Kriterien für Sonderbedarfe, die eine Gewährung von SoBEZ qualifizieren. Während die degressiv fallenden Volumina, die für teilungsbedingte Sonderlasten zur Verfügung gestellt werden, bis 2019 auslaufen, seien insbesondere die überdurchschnittlichen Kosten politischer Führung sowie die überdurchschnittliche strukturelle Arbeitslosigkeit als Kriterien zu überprüfen. Insgesamt sollten die SoBEZ einen Bedeutungsverlust erfahren, da sie kein natürlicher Systembestandteil, sondern ein nachgelagertes Korrekturelement seien.<sup>36</sup>

EICHEL, FINK und TIEMANN fordern eine stärkere Orientierung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs an den bestehenden gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen ab 2020. Das System solle demnach an der Umsetzung folgender Ziele gemessen werden:

- nachhaltige finanzielle Entlastung der Kommunen durch eine stärkere Beteiligung des Bundes an den Sozialaufgaben kommunaler Trägerschaft. Hiermit sollen die Handlungs- und Investitionsspielräume der Gemeinden wieder gestärkt werden.
- Bewältigung des demografischen Wandels mit dem Fokus auf die Zukunftsfähigkeit der regionalen Daseinsvorsorge. Die öffentliche Infrastruktur müsse sich entsprechend der demografischen Entwicklung anpassen.
- Stärkung und Sicherung des Ideenwettbewerbs um innovative Lösungskonzepte für gesellschaftliche Herausforderungen.

Insgesamt zielt der Vorschlag auf eine grundlegende Reform statt auf punktuelle Detailmodifizierungen ab. Es wird ein System gefordert, das dem vertikalen Ausgleich ein wesentlich höheres Gewicht beimisst.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat in einem Urteil im Jahr 1986 die Klage Baden-Württembergs gegen die Einwohnerveredelung abgewiesen und die Regelung somit für verfassungskonform erklärt. Die konkrete Höhe der Gewichtung sei jedoch Bestandteil des politischen Entscheidungsprozesses und wurde im Gerichtsurteil entsprechend nicht bewertet.

<sup>36</sup> Vgl. Bickmann, Marius / van Deuverden, Kristina (2014): Länderfinanzausgleich vor der Reform – Eine Bestandsaufnahme, in: Baake, Pio et al. (Hrsg.) (2014): DIW Wochenbericht, Nr. 28/2014, Berlin 2014, S. 677ff.

<sup>37</sup> Vgl. Eichel, Hans / Fink, Philipp / Tiemann, Heinrich (2014): Eine reformierte Finanzverfassung muss für künftige Aufgaben gewappnet sein, in: ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft (Hrsg.) (2014): Wirtschaftsdienst 10/2014, Hamburg 2014, S. 717ff.

DEUBEL verteidigt das derzeitige System gegen den häufig vorgebrachten Vorwurf der zu hohen Abschöpfungsquoten und verweist auf die Notwendigkeit, bei deren Bewertung die Effekte auf die Länder- und kommunalen Haushalte zusammen zu betrachten. Nur so seien die tatsächlichen Abschöpfungsquoten sachgerecht zu ermitteln; diese fielen in der Regel geringer aus, als es die wissenschaftliche Literatur suggeriert.<sup>38</sup> In diesem Zusammenhang sei es auch überfällig, die Gemeindefinanzkraft zu 100 % einzubeziehen. Ein neu geordneter Finanzausgleich müsse wesentliche Transparenzgewinne im Vergleich zum bestehenden System aufweisen. Kernstück der Reform müsse eine modifizierte Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer sein. Es sei zunächst die Umsatzsteuer wie bisher nach Einwohnern (inklusive einer Einwohnerveredelung) zu verteilen. Nach der Bestimmung der jeweiligen Differenzen aus einer Ausgleichs- und einer Finanzkraftmesszahl sei ein symmetrischer Ausgleich eines Teils dieser Differenzen durchzuführen. Eine weitere horizontale Ausgleichsstufe sei aufgrund des hohen Umsatzsteuervolumens der Länder nicht erforderlich. Um die steuerstarken Länder nicht zu stark zu belasten, sei der Ausgleichsgrad entsprechend zu begrenzen und durch Bundesergänzungszuweisungen zu ergänzen. Die Einführung eines Zuschlagsrechts für die Länder bei der Einkommensteuer hält DEUBEL zwar grundsätzlich für sinnvoll und notwendig, weist jedoch Vorschläge einer zugleich geringeren Ausgleichsintensität entschieden zurück. Zu groß sei die Gefahr einer Abwärtsspirale bei den steuerschwachen Ländern, die zu einer Erhöhung der Einkommensteuersätze gezwungen wären und damit zusätzlich an Standortattraktivität einbüßen würden, was gravierende Folgen hätte.<sup>39</sup>

Auch SCHULTE relativiert das Argument der zu hohen Grenzbelastungen. Die hohen Abschöpfungsquoten der Länder resultierten demnach aus einem methodischen Mangel in der Berechnung. Nicht berücksichtigt blieben darin sekundäre Aus- und Rückwirkungen von Wirtschafts- und Steuerwachstum auf den Länderfinanzausgleich, z.B. innerstaatliche Wanderungsbewegungen mit entsprechenden Einwohnergewinnen und –verlusten der einzelnen Länder. Die theoretischen Grenzbelastungen, mit denen

---

<sup>38</sup> Auch SCHULTE zeigt, dass die tatsächlichen Grenzbelastungen weitaus geringer als die theoretischen sind. Siehe dazu: Schulte, Hubert (2013): Anreize im bundesstaatlichen Finanzsystem – Wirklich ein Schlüsselthema für die Neuordnung ab 2020?, in: JUNKERNHEINRICH, Martin / KORIOTH, Stefan / LENK, Thomas / SCHELLER, Henrik / WOISIN, Matthias (Hrsg.)(2013): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2013, Berlin 2013, S. 387-406.

<sup>39</sup> Vgl. Deubel, Ingolf (2013): Schuldenbremse und Finanzausgleich – Wie stark muss der Finanzausgleich im Jahr 2020 ausgleichen, damit (fast) alle Länder die Schuldenbremse einhalten können?, in ifo Dresden, Bericht 06/2013, Dresden 2013.

in der öffentlichen Diskussion häufig argumentiert werde, würden sich unter Einbeziehung der Veränderungen sämtlicher Parameter erheblich von den tatsächlichen unterscheiden. Letztere sei in den Jahren 2005-2012 in Bayern mit etwa 12 % am höchsten gewesen. Die These der Anreizfeindlichkeit des bestehenden Systems könne nach den von SCHULTE angestellten Berechnungen nicht gestützt werden, denn sowohl die Wachstumsraten als auch die Zuwächse bei den Steuereinnahmen zeigen im betrachteten Zeitraum keinen negativen Zusammenhang mit den Grenzbelastungen der Länder. Auch seien kalkulierte Nachlässigkeiten in der Steuererhebung zulasten der Ländergesamtheit in der Praxis wenig plausibel. Die Anreizdiskussion sei im Rahmen einer Neugestaltung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs deshalb unzweckmäßig, zumal eine Reduzierung der Grenzbelastungen eine signifikante Absenkung des Ausgleichstarifs erfordern und somit politisch und verfassungsrechtlich kaum umzusetzen sein würde. Auch sei eine stärkere Vertikalisierung nicht zentral für den Reformprozess. Die Einführung von Festbeträgen im Finanzausgleich für einen längeren Zeitraum sei nur konsensfähig, wenn diese Festbeträge an nachvollziehbare Parameter geknüpft werden, sodass ihre Langfristigkeit ersichtlich wird. Festbeträge, die lediglich den Charakter einer Übergangslösung tragen, seien ebenso unwahrscheinlich in der Umsetzung, wenn sie langfristig zu einer deutlichen Reduzierung des Ausgleichsvolumens führten.<sup>40</sup>

Auch RENZSCH bewertet die Anreizdiskussion als für die Praxis irrelevant. Im Kontext des Politikalküls, Arbeitsplätze und Wirtschaftswachstum zu schaffen, um somit die Chancen der eigenen Wiederwahl zu maximieren, sei ein möglicher Fehlanreiz im Finanzausgleich, auf diese Bemühungen zu verzichten, zu vernachlässigen. Ein stärkerer Steuerwettbewerb sei vor dem Hintergrund der kooperativen Ausrichtung des Bundesstaates kontraproduktiv. Er verweist zunächst darauf, dass sich die Finanzverfassung des Jahres 1969 grundsätzlich bewährt und wesentliche innerdeutsche Herausforderungen und deren finanzielle Auswirkungen bewältigt habe. Gleichwohl sei jedoch zu konstatieren, dass die geänderten Rahmenbedingungen eine Weiterentwicklung des Finanzausgleichssystems erfordern. Dabei seien in Anlehnung an die Ergebnisse der TROEGER-KOMMISSION von 1966 einige Vorschläge erneut zu prüfen.

---

<sup>40</sup> Vgl. Schulte, Hubert (2013): Anreize im bundesstaatlichen Finanzsystem – Wirklich ein Schlüsselthema für die Neuordnung ab 2020?, in: JUNKERNHEINRICH, Martin / KORIOTH, Stefan / LENK, Thomas / SCHELLER, Henrik / WOISIN, Matthias (Hrsg.) (2013): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2013, Berlin 2013, S. 387-406.

Grundsätzlich zu reformieren sei die derzeitige primäre Steuerzuordnung. Die Länderanteile an den Gemeinschaftssteuern könne man demnach auf die Länder nach festgelegten Kriterien verteilen, die der Gesetzgeber als bedarfsrelevant ansieht und entsprechend zu definieren hat. Neben der Einwohnerzahl als zentrale Hilfsgröße zur Ermittlung von Bedarfen müsse auch weiteren unterschiedlichen Belastungen der Länder Rechnung getragen werden. Beispielsweise müsse die Einwohnerzahl um eine demografische Komponente ergänzt werden.<sup>41</sup> Die überdurchschnittlich hohen Belastungen der dünnbesiedelten Länder im Bereich der Infrastruktur solle weiterhin Berücksichtigung finden. Zudem seien Lasten, die den Ländern infolge von bundesgesetzlichen Regelungen entstehen und die Länder unterschiedlich hoch belasten, vom Bund zu übernehmen. Darüber hinaus sei in einem reformierten System sicherzustellen, dass personenbezogene und lebenszyklusinduzierte Kosten und Erträge eines Landes kongruent sind; Asymmetrien müssten neutralisiert werden.<sup>42,43</sup>

BOFINGER spricht sich gegen die Mehrheit des SACHVERSTÄNDIGENRATS aus. Für die genannten Vorteile einer stärkeren Handlungsautonomie durch die Einführung von Zu- und Abschlagsrechten, beispielsweise Wohlfahrtsgewinne oder die Möglichkeit der finanzschwachen Länder zur Verbesserung der eigenen Situation, fehlten überzeugende empirische Nachweise. Vielmehr sei in dem Vorschlag ein Versuch zu sehen, die staatliche Aktivität zu reduzieren. Die nachgewiesene hohe Mobilität von Beziehern hoher Einkommen würde zu einer Abwärtsspirale führen; die Stärkung der Einnahmenseite über höhere Einkommensteuersätze sei somit kaum möglich. Die hervorgerufenen Wanderungsreaktionen würden die Steuerbasis erheblich schwächen; letztlich

---

<sup>41</sup> RENZSCH nennt in diesem Zusammenhang die Lösung in Kanada als geeignetes Beispiel. Hier werden für die Berechnungen im Finanzausgleich nicht die aktuellen Einwohnerzahlen zugrunde gelegt, sondern die aus einer definierten vergangenen Periode. Somit könne man die finanziellen Folgen aus dem Bevölkerungsschwund verzögern und so den zeitlichen Spielraum für notwendige Anpassungen erweitern. Denkbar sei auch die Verwendung eines gleitenden 10-Jahres-Durchschnitts.

<sup>42</sup> Als Beispiel wird der Fall aufgeführt, dass es im Laufe des Lebens zu einem Wohnortswechsel über die Ländergrenzen hinaus kommt, sodass beispielsweise ein Land von Einkommensteuererträgen profitiert, ohne vorher an den Lasten der Ausbildung beteiligt worden zu sein.

<sup>43</sup> Vgl. Renzsch, Wolfgang (2013): Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen 2019: Fünf Thesen und eine abschließende Anmerkung, in: JUNKERNHEINRICH, Martin / KORIOTH, Stefan / LENK, Thomas / SCHELLER, Henrik / WOISIN, Matthias (Hrsg.)(2013): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2013, Berlin 2013, S. 407-428.

sei bei einer Erhöhung der Steuerautonomie entgegen der vielfach behaupteten Folgen eine Reduzierung der finanziellen Spielräume bei den finanzschwachen Ländern zu erwarten.<sup>44</sup>

### 4.3 Wesentliche Forderungen aus der Fachliteratur

Nach der Sichtung von Reformvorschlägen zum bundesstaatlichen Finanzausgleich aus dem wissenschaftlichen und institutionellen Bereich lassen sich im Wesentlichen folgende Kernaussagen treffen:

1. Das Auslaufen des Solidarpakts II sowie die Implementierung der Schuldenbremse für die Länder ab dem Jahr 2020 erfordern Anschlusslösungen zum bestehenden Finanzausgleichssystem. Diese sind im Rahmen einer Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu entwickeln. Diesbezügliche Vorschläge unterscheiden sich dahingehend, inwieweit am bestehenden System festgehalten werden soll und reichen von der Forderung nach grundlegenden Reformen bis hin zu parametrischen Korrekturen im Vergleich zum Status Quo.
2. Es herrscht weitgehender Konsens über die Intransparenz und die Komplexität des bestehenden Systems. Nahezu sämtliche Vorschläge eint die Forderung nach größerer Systemtransparenz.
3. Viele Vorschläge zielen auf eine Reformierung der Steuerzuordnung ab; diese unterscheiden sich dann in der konkreten Ausgestaltung voneinander. Einigkeit herrscht darüber, dass die Steuerzuordnung eine hohe Bedeutung im Gesamtsystem einnimmt, weil sie die Notwendigkeit und den Umfang eines anschließenden Finanzausgleichs maßgeblich bestimmt. Unterschiede bestehen hingegen in der Auffassung, nach welchen Kriterien das Steueraufkommen zugeordnet werden soll.
4. Der derzeitige Umsatzsteuervorwegausgleich, der bereits vor dem Länderfinanzausgleich i.e.S. Finanzkraftunterschiede in hohem Maße reduziert, wird aus Gründen der Transparenz in einem reformierten System von vielen abgelehnt, auch wenn er aus verteilungspolitischen Gründen, insbesondere wegen des sogenannten *Endowment-Effekts* (vgl. Fußnote 19), Vorteile besitzt.

---

<sup>44</sup> Vgl. Bofinger, Peter (2014): Eine andere Meinung, in: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2014): Mehr Vertrauen in Marktprozesse, Jahresgutachten 2014/15, Wiesbaden 2014, S. 344-346.

5. Zur Gestalt des LFA i.e.S. gibt es eine Vielfalt von verschiedenen Vorschlägen. Verfechter einer stärkeren Vertikalisierung stellen die Notwendigkeit eines horizontalen Ausgleichs auf Länderebene grundsätzlich in Frage. Eine angemessene und aufgabengerechte Verteilung der finanziellen Mittel könne demnach über vertikale Zuweisungen durch den Bund hergestellt werden. Trotz der dadurch vergrößerten Abhängigkeit der Länder vom Bund sei die politische Akzeptanz höher als bei einer nachträglichen, korrigierenden Umverteilung der originär vereinnahmten Mittel. Beim bestehenden LFA stehen vorwiegend die Einwohnerveredelung der Stadtstaaten und die Herabsetzung der kommunalen Finanzkraft in der Kritik; deren vollständige Einbeziehung wird vielfach als überfällig angesehen. Auch der Ausgleichstarif wird von einigen Autoren hinsichtlich der Höhe und des Verlaufs bemängelt.
6. Die BEZ werden unterschiedlich bewertet. Im Sinne der Komplexitätsreduzierung wird vielfach eine Abschaffung der allgemeinen BEZ gefordert. Die Berücksichtigung von Sonderbedarfen wird überwiegend als sinnvoll erachtet, jedoch differieren die Meinungen hinsichtlich angemessener Kriterien für die Verteilung von SoBEZ. Überdurchschnittlich hohe Kosten politischer Führung werden als Kriterium weitgehend abgelehnt. Unterstützungsleistungen bei besonders hoher Belastung aufgrund von Altschulden sind hingegen Bestandteil vieler Reformkonzepte, wenn auch vorwiegend als instrumentelle Brücke zum Übergang zu einem grundlegend reformierten System und somit im Kontext der politischen Konsensbildung.
7. Vielfach vorgebracht wird die Forderung nach größeren einnahmeseitigen Handlungsspielräumen für die Länder, insbesondere nachdem die Möglichkeit der Kreditfinanzierung mit der Einführung der Schuldenbremse entfällt. Als finanzpolitisches Instrument zur Stärkung der Einnahmenautonomie werden Zu- und Abschlagsrechte bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer kontrovers diskutiert.

## 5 Vorschlag zur Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs

Die Forderungen nach einer Finanzverfassung mit wettbewerbsföderalistischen Elementen erfordert eine grundsätzlich andere Ausrichtung. Das Gebot der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet könnte nicht mehr aufrechterhalten werden; die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für einen kompetitiven Föderalismus müssten gänzlich neu geschaffen werden.<sup>45</sup> Von einer Finanzverfassungsreform, die auf eine stärkere Wettbewerbsausrichtung abzielt, wird jedoch explizit abgeraten.

Die bestehende Finanzverfassung hat sich mit ihrer solidarischen Ausrichtung grundsätzlich bewährt. Die innerdeutschen politischen Herausforderungen wie beispielsweise die deutsche Wiedervereinigung und deren finanzielle Folgen konnten bisher bewältigt werden. Gemessen am Ziel, gleichwertige Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet herzustellen, kann die geltende Finanzverfassung überwiegend als positiv und erfolgreich bewertet werden. Gleichwohl zeigt die aktuelle politische Diskussion die Relevanz des *Endowment-Effekts*<sup>46</sup>. Die Umverteilung von einmal vereinnahmten Steuereinnahmen stößt bei den Netto-Zahlerländern regelmäßig auf Unbehagen. Dies gipfelte in der verfassungsgerichtlichen Klage der Länder Bayern und Hessen gegen den Länderfinanzausgleich im Jahr 2013.

Im derzeitigen System scheint hinsichtlich der signifikanten Einnahmenunterschiede der Länder nach der primären Steuerzuordnung (vgl. Abbildung 1, Seite 10) eine Umverteilung notwendig, will man das verfassungsrechtliche Gebot der gleichwertigen Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet erfüllen.

Eine Alternative besteht darin, bereits vor der Umverteilung durch den Umsatzsteuervorwegausgleich und den LFA eine leistungsgerechtere Einnahmenverteilung herzustellen.

---

<sup>45</sup> Vgl. Lenk, Thomas (2015): Zwei ausgewählte Punkte zur Problematik der Neuregelung des Länderfinanzausgleichs, in: Sächsischer Städte- und Gemeindetag (Hrsg.)(2015): Sachsenlandkurier Ausgabe 1/ 2015, 26. Jahrgang, S. 2-6.

<sup>46</sup> Siehe Fußnote 19.

## 5.1 Die Zuordnung der Gemeinschaftssteuern nach der Wirtschaftskraft

Die Lohn- und Einkommensteuer sowie die Körperschaft- und die Kapitalertragsteuer werden derzeit nach dem Prinzip des örtlichen Aufkommens zugeordnet. Die Interpretation des Begriffs geht dahin, dass jedem Land zunächst die Steuereinnahmen zugeordnet werden, die von den Finanzbehörden auf seinem Gebiet vereinnahmt wurden. Mithilfe der Zerlegungsregeln (Wohnsitzprinzip, Betriebsstättenprinzip), werden größere Korrekturen vorgenommen (vgl. Kapitel 3.1). Die Zuordnung der Gemeinschaftssteuern (mit Ausnahme der Umsatzsteuer) nach dem Prinzip des örtlichen Aufkommens ist jedoch mit einigen methodischen und inhaltlichen Ungenauigkeiten verbunden. Es lassen sich deshalb gute Gründe finden, die gegen das Prinzip sprechen:

1. Erforderlich für den bundesstaatlichen Finanzausgleichs ist eine aussagekräftige und vergleichende Darstellung der originären Leistungsfähigkeit der Länder. Ob die Steuereinnahmen eine geeignete Größe zur Wiedergabe dieser Leistungsfähigkeit sind, kann bezweifelt werden.
2. Negative Anreizwirkungen in der Steuererhebung, die vielfach benannt und kritisiert werden, sind nicht ausgeschlossen. Möglich ist ein Verhalten, nach dem versucht wird, fehlende Steuereinnahmen durch Mehreinnahmen im Ausgleichssystem zu kompensieren.
3. Die Ausgleichrelevanz der Steuereinnahmen bei gleichzeitiger Nichtberücksichtigung von anderen Einnahmen, Gebühren und privatwirtschaftlichen Erträgen birgt die Gefahr von Verzerrungen im Leistungsfähigkeitsvergleich der Länder, insbesondere weil die Grenzen zwischen den verschiedenen Abgabeformen häufig nicht trennscharf sind.<sup>47</sup>
4. Die aufwendigen Zerlegungsregeln der derzeitigen Steuerzuordnung erhöhen die Komplexität des Gesamtsystems.<sup>48</sup>

Diese Schwächen bestünden bei einer Steuerzuordnung nach der Wirtschaftskraft nicht. Wirtschaftskraft – meistens gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) – ist als Indikator für die ökonomische Leistungsfähigkeit allgemein anerkannt. Da Politiker unabhängig vom Finanzausgleich – allein aufgrund ihrer Wiederwahl – an wirtschaftlicher

---

<sup>47</sup> Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2004): Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland, Jahresgutachten 2004/05, Wiesbaden 2004, S. 774.

<sup>48</sup> Siehe Kapitel 3.1.1 bis 3.1.3.

Prosperität interessiert sind, können negative Anreize weitgehend ausgeschlossen werden. Die Abgrenzung zwischen Steuer- und anderen Einnahmen wäre für die Steuerzuordnung irrelevant. Mit einer an der Wirtschaftskraft orientierten Steuerzuordnung ginge ein erheblicher Transparenzgewinn einher, da die beschriebenen Zerlegungsregeln entfielen.<sup>49</sup>

## **5.2 Messung der Wirtschaftskraft im Kontext des Finanzausgleichs**

Die Verwendung des BIPs ist sowohl in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur als auch in der politischen Praxis allgegenwärtig. Nicht zuletzt ist das BIP als Messgröße für wirtschaftliche Leistungsfähigkeit auf internationaler, nationaler wie auf regionaler Ebene deshalb so anerkannt, weil es auf der Grundlage international normierter Maßstäbe ermittelt wird und deshalb als unabhängige Größe gilt.<sup>50</sup> Berechnungsgrundlage ist das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG). Die Ermittlung des regionalen BIPs erfolgt ausgehend von den zum Zeitpunkt der Ermittlung verfügbaren Daten.

Für die primäre Steuerzuordnung ist es sinnvoll, das BIP zu bereinigen, da es bereits die Gütersteuern enthält. Als geeignete Größe bietet sich somit die Bruttowertschöpfung (BWS) an. Die BWS erfasst die Summe aller produzierten Güter und Dienstleistungen zu Herstellungspreisen. Die Vorleistungen werden dabei neutralisiert, sodass sie nur den im Produktionsprozess geschaffenen Mehrwert beziffert. Rechnerisch ist die BWS demnach die Differenz zwischen Produktionswert und Vorleistungen.

Zur Regionalisierung der Bruttowertschöpfung werden in Abhängigkeit der zur Verfügung stehenden Datenbasis zwei Verfahren angewandt:

1. Die Bottom-up-Methode greift auf die bestehende regionale Datenbasis zurück. Die Daten werden von unteren Ebenen an aufaddiert, sodass sich auf der höchsten Ebene ein Gesamtwert aggregiert. Die Summe der Länderwerte wird mit dem nationalen Gesamtwert verglichen. Abweichungen führen zu entspre-

---

<sup>49</sup> Vgl. Lenk, Thomas (2015): Zwei ausgewählte Punkte zur Problematik der Neuregelung des Länderfinanzausgleichs, in: Sächsischer Städte- und Gemeindetag (Hrsg.)(2015): Sachsenlandkurier Ausgabe 1/ 2015, 26. Jahrgang, S. 2-6.

<sup>50</sup> Vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (Hrsg.)(2013): BIP statt Steuerkraft als Ausgleichsgröße im Länderfinanzausgleich, in: Reihe Statistische Analysen, 01/2013, S. 7.

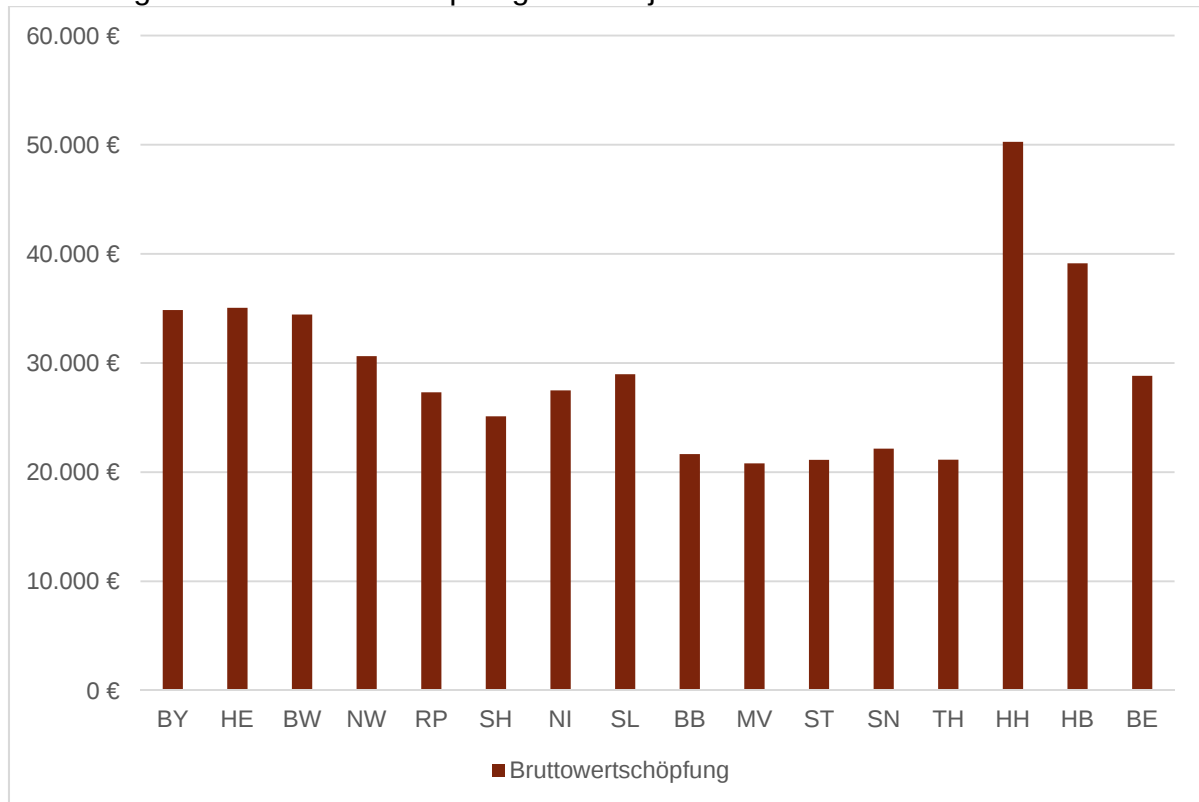
chenden Anpassungen der Länderwerte. Die Differenzen werden dabei im prozentualen Verhältnis der originären Werte auf die Länder aufgeteilt, sodass das Verhältnis zwischen Länder- und Bundeswerten nicht verändert wird. Bei unzureichender Datenbasis kann auch die sog. Pseudo-bottom-up-Methode angewandt werden. Die fehlenden Daten werden dann anhand von vorliegenden Unternehmensdaten geschätzt.

2. Ist die Datenlage auf Landesebene für die Wertermittlung nicht hinreichend und können Schätzungen nicht vorgenommen werden, kommt die Top-down-Methode zur Anwendung. Bei dieser Methode wird der Bundeswert mithilfe geeigneter Indikatoren auf die Länderebene verteilt. Als Indikatoren werden Größen herangezogen, die eng mit den Aggregaten verknüpft sind. Beispielsweise kann angenommen werden, dass sich regional verfügbare Beschäftigtendaten besonders zur Aufteilung der „Löhne und Gehälter“ eignen. Die Gesamtaggregate werden, wenn möglich, in fachliche Teilaggregate gegliedert. Je tiefer die Teilaggregate spezifiziert werden und durch spezielle Indikatoren nachgebildet werden können, desto präziser ist die Regionalisierung nach der Top-down-Methode.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2011): Methodenbeschreibung (ESVG 1995/Revision 2011), Einführung in die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der Länder, Organisation und Methoden, Stuttgart 2011, S. 1f.

Abbildung 12: Bruttowertschöpfung in Euro je Einwohner nach Ländern 2013



Quelle: eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt (2015): VGR der Länder.

Abbildung 12 zeigt die BWS in Euro je Einwohner nach Ländern. Hamburg weist die höchste regionale BWS auf. Der Wert der Hansestadt beträgt 50.270 Euro je Einwohner. Von den Flächenländern weist Hessen mit 35.065 Euro je Einwohner den höchsten Wert auf. Mecklenburg-Vorpommern ist dagegen mit 20.804 Euro je Einwohner das wirtschaftsschwächste Land, gemessen an der BWS. Die absolute Spreizung zwischen Hessen und Mecklenburg-Vorpommern beträgt somit 14.261 Euro je Einwohner. Die Gruppe der ostdeutschen Flächenländer weist einen Wert von 21.524 Euro je Einwohner auf.

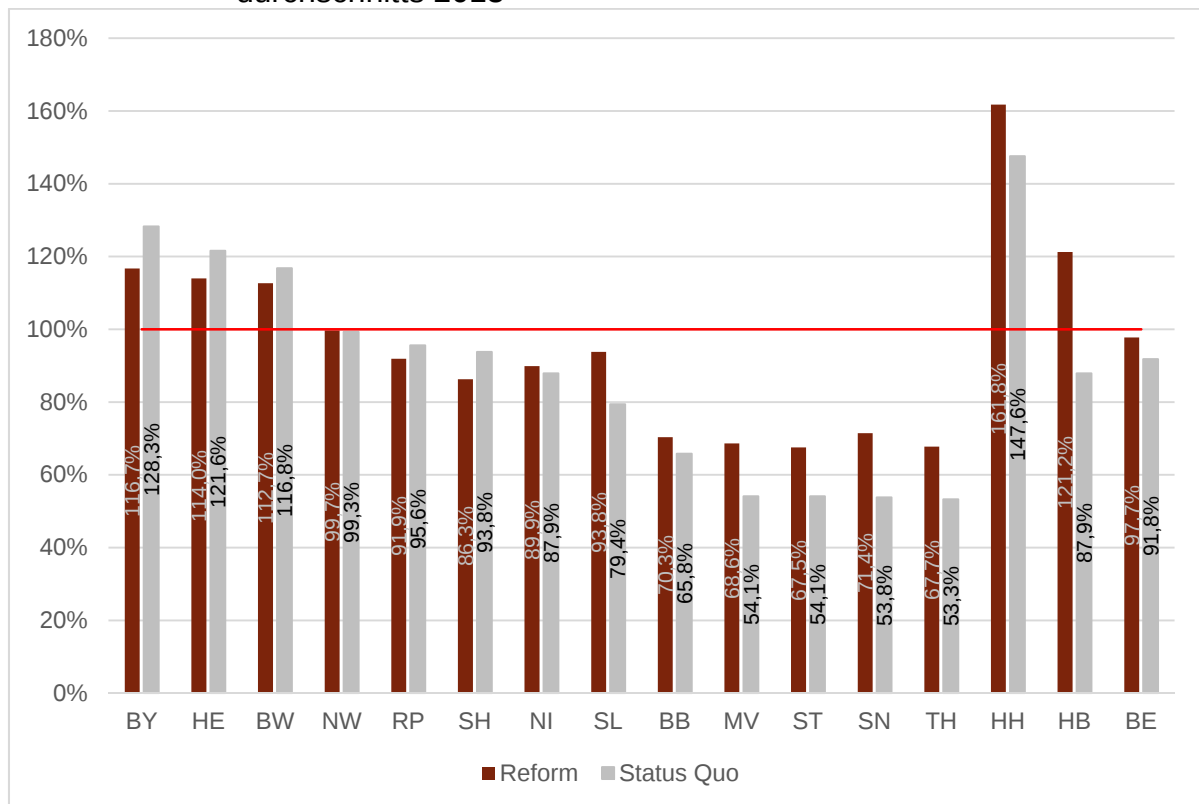
### **5.3 Vergleich der Steuerzuordnung nach der Bruttowertschöpfung und nach örtlichem Aufkommen**

Abbildung 13 zeigt die Ergebnisse der primären Steuerzuordnung, nachdem die Lohn- und Einkommensteuer sowie die Körperschaft- und die Kapitalertragsteuer nach der BWS zugeordnet wurden, im Vergleich zum Status Quo. Die Darstellung erfasst zunächst nur die Einnahmen auf Länderebene. Für eine spätere Gesamtbewertung nach allen Stufen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs sind die Veränderungen auf der Gemeindeebene, die aus einer an der Wirtschaftskraft orientierten Gemeinschaftssteuerzuordnung resultieren, ebenfalls zu berücksichtigen und zu saldieren. Eine Gesamtbetrachtung der Länder und Gemeinden ist notwendig, weil die reformierte Steuerzuordnung Auswirkungen auf beide Ebenen hat. Da die Gemeinden staatsorganisatorisch keine dritte Ebene, sondern Bestandteil der Länder sind und in unterschiedlichem Maße an der Erfüllung öffentlicher Aufgaben beteiligt werden, müssen die Effekte auf beiden Ebenen zusammen betrachtet werden, um eine aussagekräftige Bewertung des Reformvorschlags vorzunehmen. Nur die Summe aus Länder- und Gemeindeeinnahmen kann die Leistungsfähigkeit eines Landes darstellen, die öffentliche Aufgabenerfüllung adäquat wahrzunehmen.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> Für eine detaillierte Darstellung der finanzwissenschaftlichen Verflechtungen zwischen Land und Gemeinden und der in diesem Zusammenhang bestehenden Notwendigkeit einer Gesamtbetrachtung siehe: Lenk, Thomas / Glinka, Philipp / Sunder, Marco (2015): Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft im Länderfinanzausgleich, Leipzig 2015 und Lenk, Thomas / Glinka, Philipp (2015): Die Gemeindefinanzkraft im Länderfinanzausgleich – Das verfassungsrechtliche Berücksichtigungsgebot aus finanzwissenschaftlicher Perspektive, in: JUNKERNHEINRICH, Martin / KORIOTH, Stefan / LENK, Thomas / SCHELLER, Henrik / WOISIN, Matthias (Hrsg.)(2015): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2015, Berlin 2015.

Abbildung 13: Primäre Steuerzuordnung auf Länderebene nach Bruttowertschöpfung und nach örtlichem Aufkommen jeweils in Prozent des Länderdurchschnitts 2013

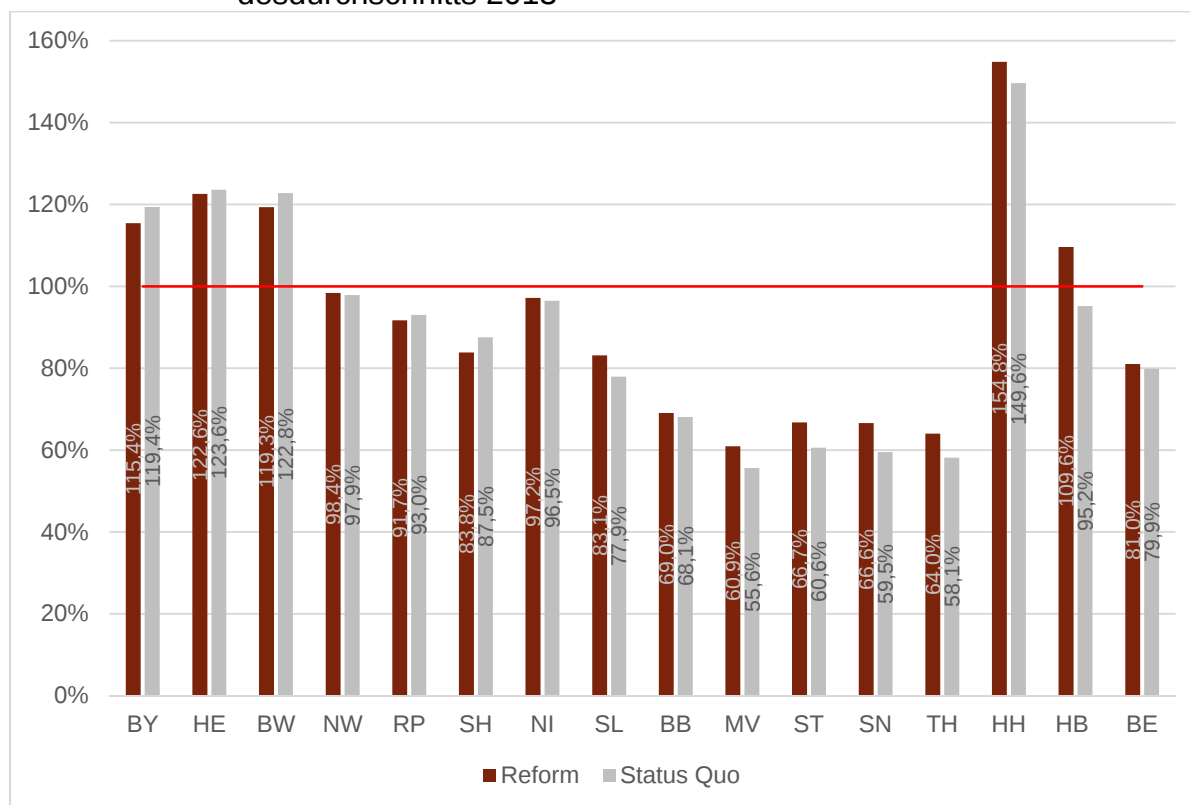


Quelle: eigene Darstellung, Daten: Bundesministerium der Finanzen (2015): Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Ausgleichsjahr 2013; Statistisches Bundesamt (2015): VGR der Länder.

Es wird evident, dass die Spreizung unter den Flächenländern bei einer Zuordnung der Gemeinschaftssteuern nach der BWS im Vergleich zum örtlichen Aufkommen deutlich geringer ist. Bayern verfügt im Vergleich der Flächenländer mit einem Wert von 116,7 % des Länderdurchschnitts weiterhin über die höchsten Einnahmen je Einwohner. Sachsen-Anhalt weist mit 67,5 % den geringsten Wert auf. Die Spreizung beträgt somit 49,2 Prozentpunkte. Im Vergleich dazu beträgt die Differenz zwischen dem finanzkraftstärksten und dem schwächsten Flächenland nach der derzeitigen Steuerzuordnung etwa 75 Prozentpunkte und ist damit signifikant höher. Die Steuereinnahmen der ostdeutschen Flächenländer sind mit 69,5 % des Durchschnitts deutlich höher als im Status Quo. (56,1 % des Durchschnitts). Die aktuellen Zahlerländer Bayern, Baden-Württemberg und Hessen weisen jeweils geringere relative BWS-Werte als

Steuerkraft-Werte auf. Dies ist ebenso bei den Ländern Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein der Fall. Für sie wäre eine Zuordnung der Gemeinschaftssteuern nach der BWS nachteilig. Bei allen anderen Ländern ist das Verhältnis umgekehrt. Neben den ostdeutschen Flächenländern fallen besonders die Effekte für Bremen und das Saarland positiv auf. Die Steuereinnahmen zum Länderdurchschnitt sind in der Reformvariante wesentlich höher (Bremen: 121,2 % zu 87,9 %; Saarland: 93,8 % zu 79,4 %). Ebenso ist die Tendenz in Nordrhein-Westfalen, Berlin und Niedersachsen.

Abbildung 14: Primäre Steuerzuordnung auf Gemeindeebene nach Bruttowertschöpfung und nach örtlichem Aufkommen jeweils in Prozent des Bundesdurchschnitts 2013



Quelle: eigene Darstellung, Daten: Bundesministerium der Finanzen (2015): Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Ausgleichsjahr 2013; Statistisches Bundesamt (2015): VGR der Länder.

Äquivalent zur Länderebene hat die Zuordnung der benannten Gemeinschaftssteuern nach der BWS Auswirkungen auf die primären Steuereinnahmen der Gemeinden. Die ursprüngliche Spreizung der Gemeindefinanzkraft unter den Flächenländern ist im Vergleich zum Status Quo (rund 68 Prozentpunkte) deutlich reduziert. Sie nimmt nunmehr einen Wert von etwa 61,6 Prozentpunkten zwischen Hessen und Mecklenburg-Vorpommern an. Die ostdeutschen Flächenländer gehören auch auf Gemeindeebene zu den größten Gewinnern. Als Gruppe weisen sie einen Wert von 65,9 % des Durchschnitts auf. Dies entspricht einem Zuwachs von etwa 5,3 Prozentpunkten zum Status Quo. Die Stadtstaaten sowie das Saarland, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen gewinnen ebenfalls auf der Gemeindeebene.

Die Unterschiede, die sich zum Status Quo der primären Steuerzuordnung ergeben, haben verschiedene Ursachen. Die wertschöpfungsorientierte Steuerzuordnung gibt das Wohnsitzprinzip weitestgehend auf, wovon insbesondere die Stadtstaaten profitieren. Das wird besonders am Beispiel Bremen deutlich. Das Betriebsstättenprinzip gewinnt somit aufgrund der Wertschöpfungsorientierung zwar an Bedeutung, jedoch ohne wie bisher die Lohnsumme als Maßstab heranzuziehen. Hiervon profitieren die Länder mit produktiven Betrieben und verhältnismäßig geringen Lohnsummen, die durch die derzeitige Zerlegungsregel bei der Körperschaftsteuer, benachteiligt sind. Die Tatsache, dass wirtschaftsstarke Länder über eine verhältnismäßig noch höhere Steuerkraft verfügen, ist vorwiegend auf den progressiven Einkommensteuertarif zurückzuführen, d.h., sie erzielen *zusätzliche* Steuereinnahmen aufgrund der Tarifgestaltung einer aufkommensstarken Steuer. Für diese Länder würde bei einer geänderten Steuerzuordnung eine im Vergleich zum Status quo geringere Steuerkraft ausgewiesen werden, da es nicht mehr zu einer steuertarifbedingten Überzeichnung der Wirtschaftskraft käme. Gleichwohl würden sie im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs profitieren, weil sich aufgrund der geringeren Spreizung der Einnahmen das Umverteilungsvolumen verringern würde und entsprechend geringere Beiträge für sie zu leisten wären. Schwierigkeiten in der Zuordnung von Gewinnen multiregional tätiger Unternehmen würden für den Finanzausgleich nicht mehr bestehen. Die Diskussion, wieviel des Gewinns am Unternehmenssitz und wieviel an anderen Unternehmensstandorten entstanden ist, wäre damit obsolet. Die

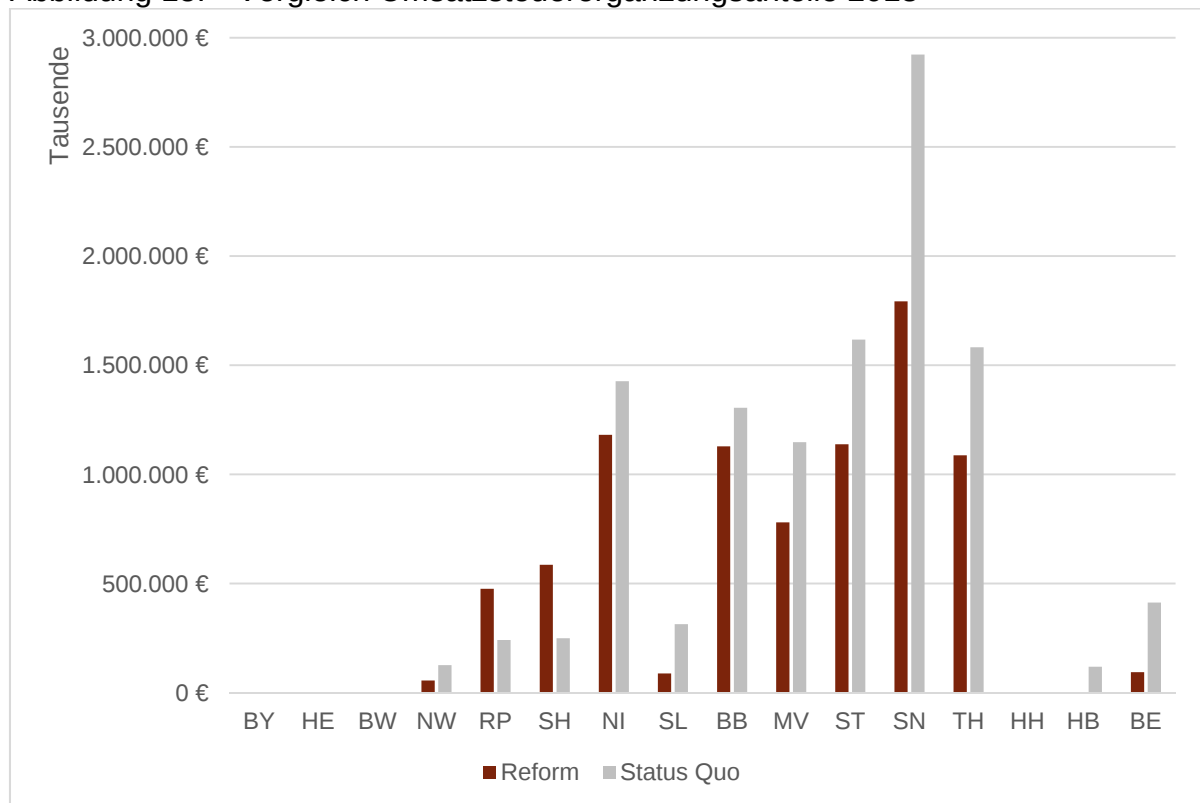
Steuerzuordnung würde nicht mehr von Gewinnverschiebungen innerhalb eines Konzerns tangiert werden.

Im Folgenden werden die Auswirkungen einer Steuerzuordnung nach der BWS auf die weiteren Stufen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs beschrieben.

#### 5.4 Auswirkungen auf den Umsatzsteuervorwegausgleich

Die Ergänzungsanteile in der Umsatzsteuerverteilung würden im Vergleich zum Status Quo aufgrund der geringeren Spreizung in der originären Finanzkraft in der Summe entsprechend zurückgehen und anders auf die Länder zugeordnet.

Abbildung 15: Vergleich Umsatzsteuerergänzungsanteile 2013

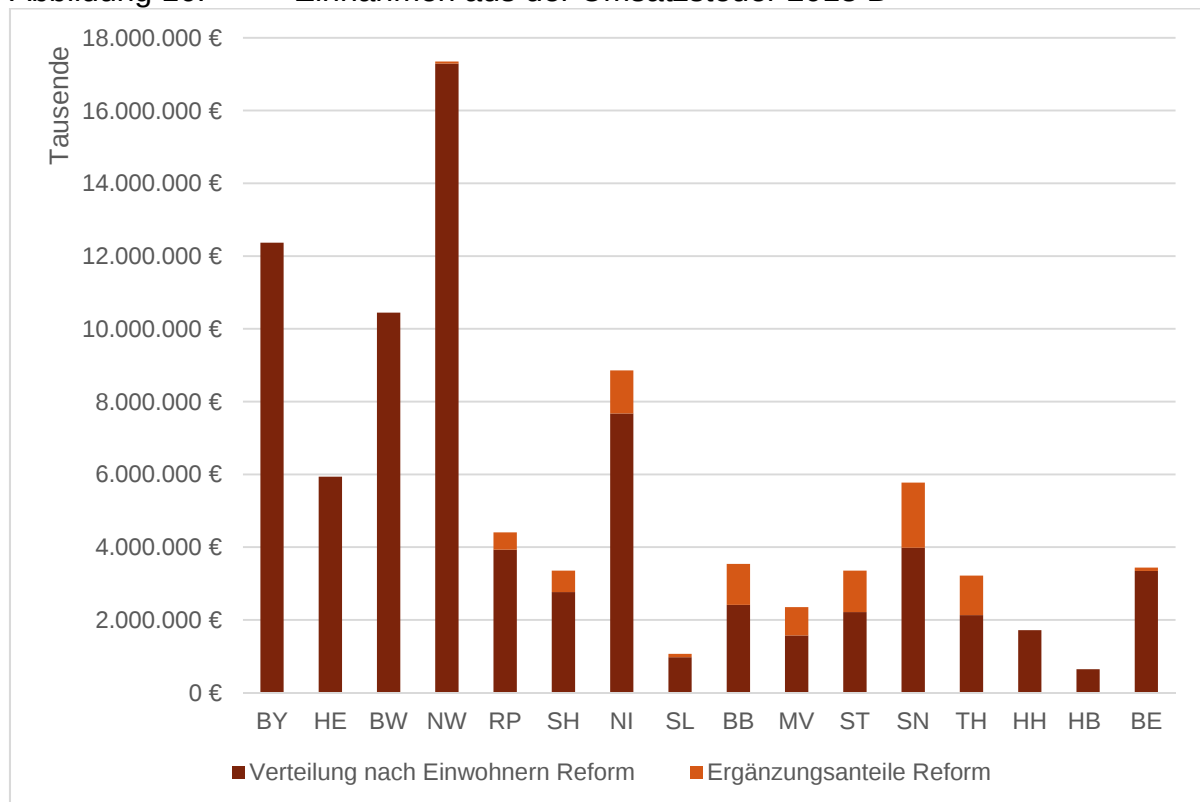


Quelle: eigene Darstellung, Daten: Bundesministerium der Finanzen (2015): Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Ausgleichsjahr 2013.

In absoluten Werten wäre der größte Rückgang bei Sachsen mit etwa 1,1 Milliarden Euro zu verzeichnen; wenngleich der Freistaat mit 1,8 Milliarden Euro weiterhin größter Empfänger von Ergänzungsanteilen wäre. Sachsen gehörte jedoch in der primären Steuerzuordnung mit etwa 1,2 Milliarden Euro Mehreinnahmen auf Länderebene im Vergleich zum Status Quo auch zu den größten Gewinnern. Für die Länder Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein ist die Situation entsprechend umgekehrt. Sie würden aufgrund der Einbußen in der primären Steuerverteilung höhere Umsatzsteuerergänzungsanteile erhalten. Das Volumen, das für die Ergänzungsanteile insgesamt aufgebracht werden muss, würde sich um 26% reduzieren – von etwa 11,4 Milliarden Euro auf rund 8,4 Milliarden Euro. Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass mehr vom Länderanteil an der Umsatzsteuer wie von vielen gefordert nach Einwohnerzahlen verteilt werden könnte.

Die neue Aufteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer wird in Abbildung 16 länderspezifisch dargestellt. Der zurückgehende Anteil der Ergänzungsanteile an den gesamten Umsatzsteuereinnahmen der Länder wird deutlich.

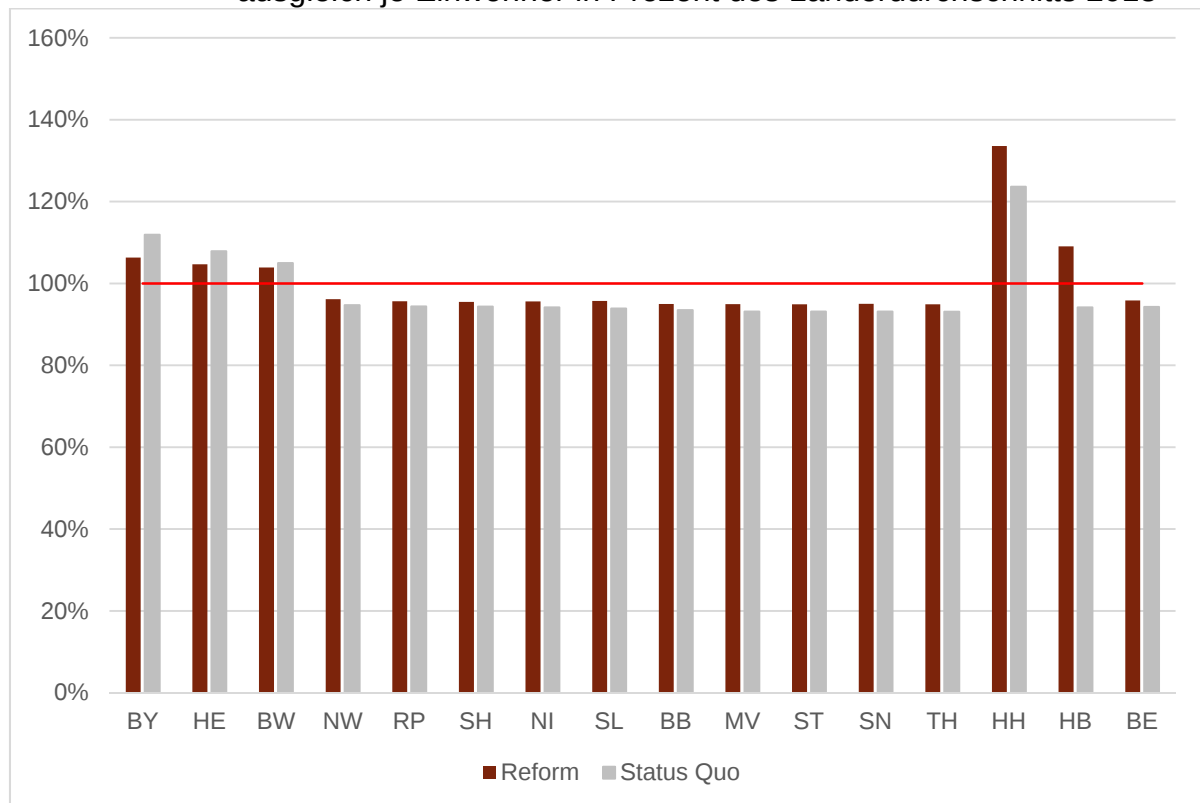
Abbildung 16: Einnahmen aus der Umsatzsteuer 2013 B



Quelle: eigene Darstellung, Daten: Bundesministerium der Finanzen (2015): Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Ausgleichsjahr 2013.

Nach der horizontalen Verteilung der Umsatzsteuer kommt es zu folgender Einnahmenverteilung im Vergleich zum Länderdurchschnitt.

Abbildung 17: Vergleich Steuereinnahmen der Länder nach Umsatzsteuervorwegausgleich je Einwohner in Prozent des Länderdurchschnitts 2013



Quelle: eigene Darstellung, Daten: Bundesministerium der Finanzen (2015): Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Ausgleichsjahr 2013.

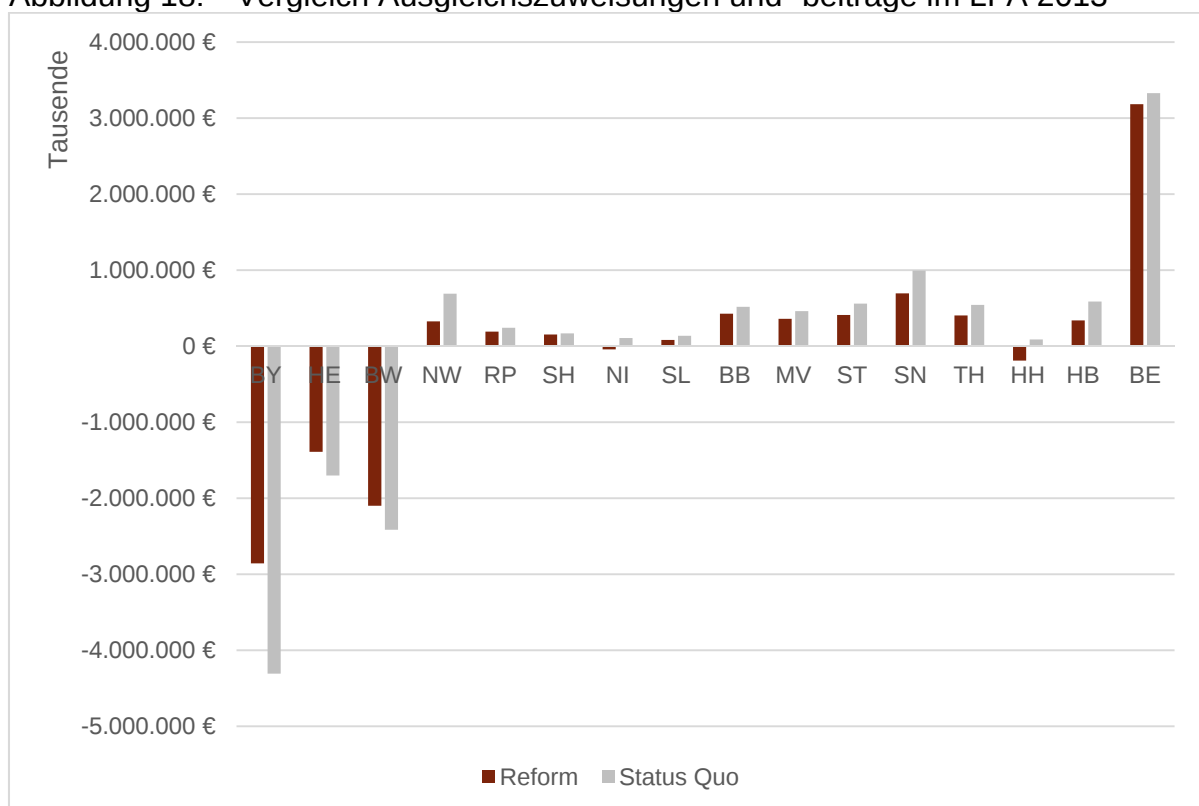
Somit ist auch die Spreizung der Einnahmen unter den Flächenländern nach der Umsatzsteuerverteilung mit 11,4 Prozentpunkten trotz des deutlich reduzierten Volumens der Ergänzungsanteile im Vergleich zum Status Quo (18,8 Prozentpunkte) signifikant zurückgegangen. Die ostdeutschen Länder weisen als Gruppe nunmehr eine Finanzkraft von etwa 95 % des Länderdurchschnitts (2758 Euro/Einw.) auf.

## 5.5 Auswirkungen auf den Länderfinanzausgleich

Werden für die Stufe des LFA die relativen Positionen bestimmt, muss bei der Ermittlung der Finanzkraftmesszahlen der Länder auf einen Abzug eines Teils des überproportionalen Steuerwachstums, wie er derzeit gem. § 7 Abs. 3 FAG zu 12 % stattfindet,

verzichtet werden. Das Wirkungspotenzial des geltenden Prämienmodells zur Steigerung des Anreizes, das eigene Steuerpotenzial voll auszuschöpfen, ist bereits im Status Quo begrenzt.<sup>53</sup> Für das vorgeschlagene Reformkonzept scheint es gänzlich obsolet, da die Steigerung der Wirtschaftskraft, hier im Konkreten mit der BWS ausgedrückt, als öffentlich wirksame und zentrale Größe und somit als Instrument der Stimmenmaximierung zu den politischen Primärzielen gehört. Fehlanreize können somit ausgeschlossen werden.

Abbildung 18: Vergleich Ausgleichszuweisungen und -beiträge im LFA 2013



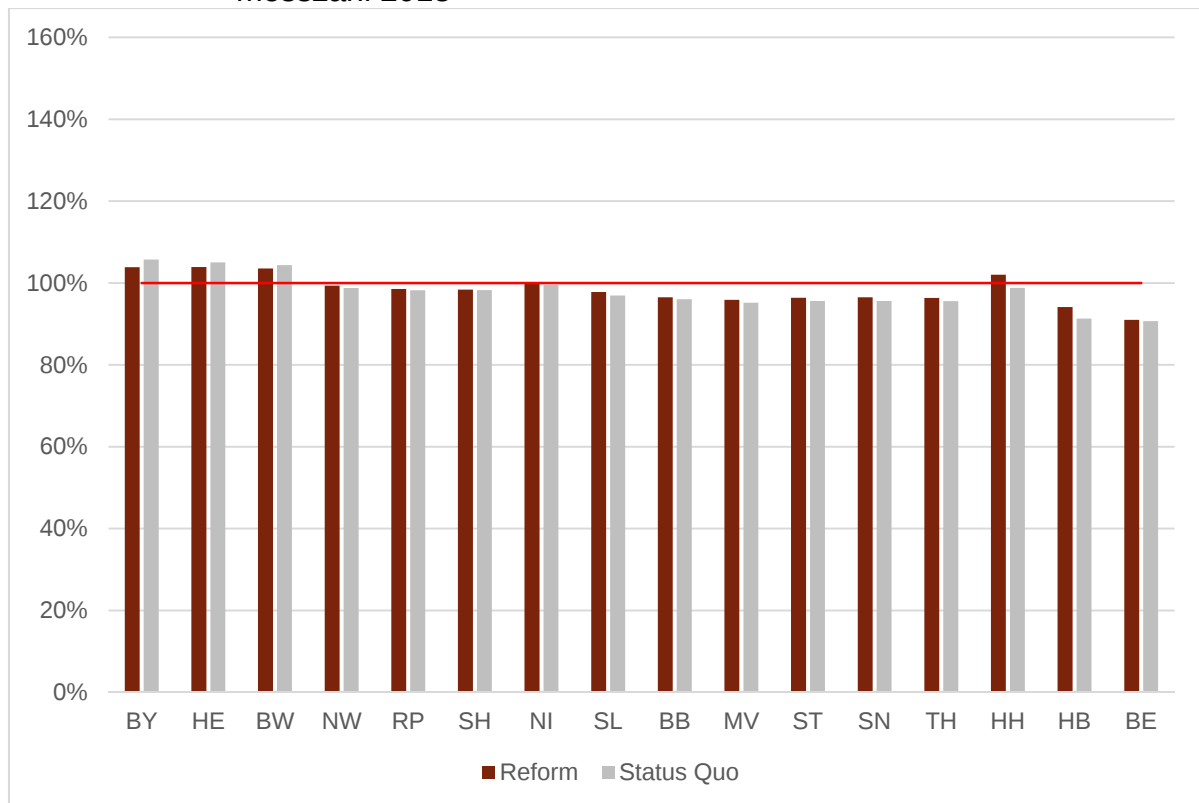
Quelle: eigene Darstellung, Daten: Bundesministerium der Finanzen (2015): Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Ausgleichsjahr 2013.

<sup>53</sup> Vgl. Lenk, Thomas / Kaiser, Karolina (2003): Das Prämienmodell im Länderfinanzausgleich – Anreiz und Verteilungswirkungen, in: Universität Leipzig (Hrsg.)(2003): Diskussionsbeiträge, Band 42, Leipzig 2003.

Die Effekte der primären Steuerzuordnung und die damit verbundene geringere Spreizung nach der Umsatzsteuerzuordnung wirken sich auch auf den LFA aus, dessen Volumen von etwa 8,4 Milliarden Euro auf 6,6 Milliarden Euro um 22 % zurückginge. Dies schafft eine zusätzliche Entlastung der aktuellen Zahlerländer, die bereits von dem reduzierten Volumen der Umsatzsteuerergänzungsanteile profitieren. Der größte Rückgang der LFA-Beiträge ist für das Land Bayern zu verzeichnen. Statt 4,3 Milliarden Euro im Jahr 2013 hätte das Land im LFA nur noch Zahlungen von etwa 2,9 Milliarden Euro leisten müssen. Die Beiträge gehen für Bayern also um etwa 1,4 Milliarden Euro zurück. Auch die anderen Zahlerländer verzeichnen spürbare Beitragsrückgänge (Baden-Württemberg: 317 Millionen Euro; Hessen 313 Millionen Euro). Korrespondierend dazu reduzieren sich die Zuweisungen für die Gruppe der Empfängerländer insgesamt, aber auch für jedes einzelne Empfängerland. Besonders starke Rückgänge verzeichnen Nordrhein-Westfalen (365 Millionen Euro) und Sachsen (299 Millionen Euro). Auffallende Veränderungen sind auch bei Hamburg und Niedersachsen auszumachen. Für beide Länder übersteigt die FMZ die jeweilige AMZ; sie wären in der Reformberechnung weitere Zahlerländer. Ihre Beiträge werden auf 189 Millionen Euro bzw. 42 Millionen Euro beziffert.

Gemessen an der AMZ beträgt die Finanzkraftspreizung unter den Flächenländern nach dem LFA etwa 8 Prozentpunkte (vgl. Abbildung 19). Verglichen mit dem Status Quo (Spreizung: 10,6 Prozentpunkte) sind die Disparitäten nach der dritten Stufe des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ebenfalls geringer. Die Gruppe der ostdeutschen Flächenländer verzeichnet mit 96,4 % der durchschnittlichen AMZ einen im Vergleich zum Status Quo um rund 0,8 Prozentpunkte höheren Finanzkraftwert.

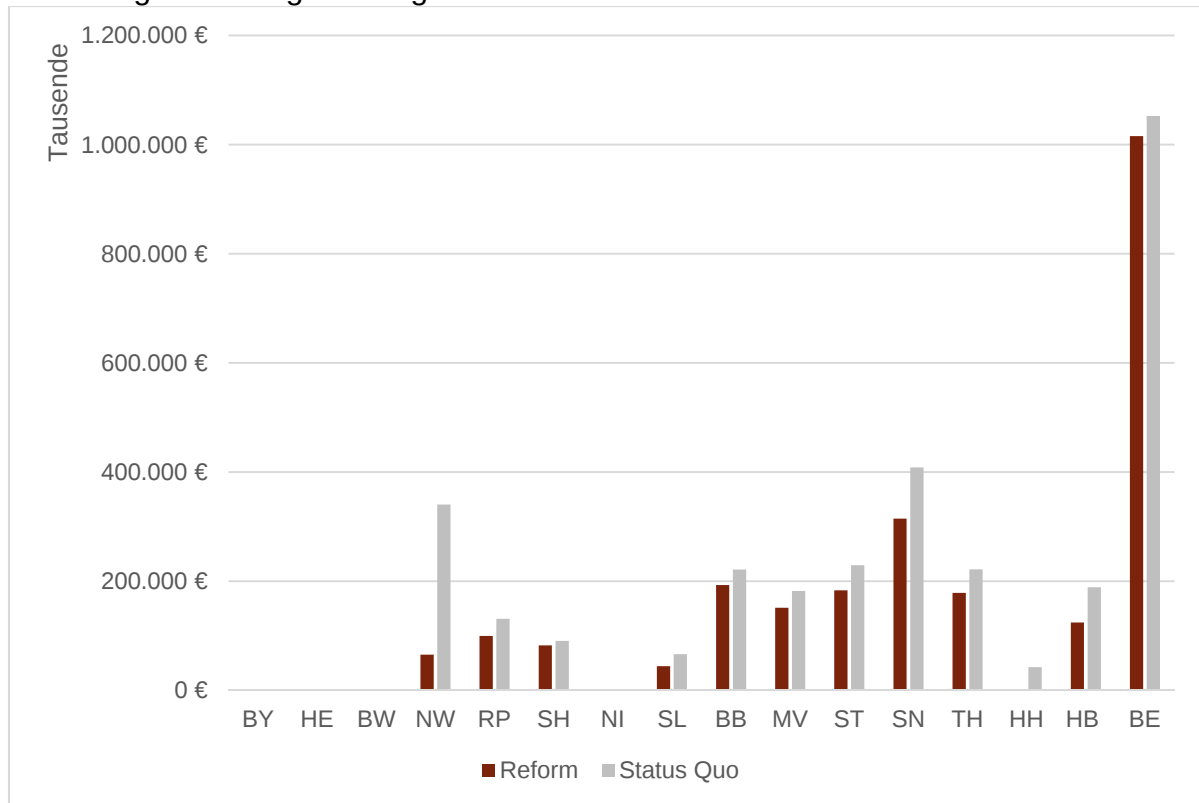
Abbildung 19: Vergleich Finanzkraft der Länder nach LFA in Prozent der Ausgleichsmesszahl 2013



Quelle: eigene Darstellung, Daten: Bundesministerium der Finanzen (2015): Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Ausgleichsjahr 2013.

## 5.6 Auswirkungen auf die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen

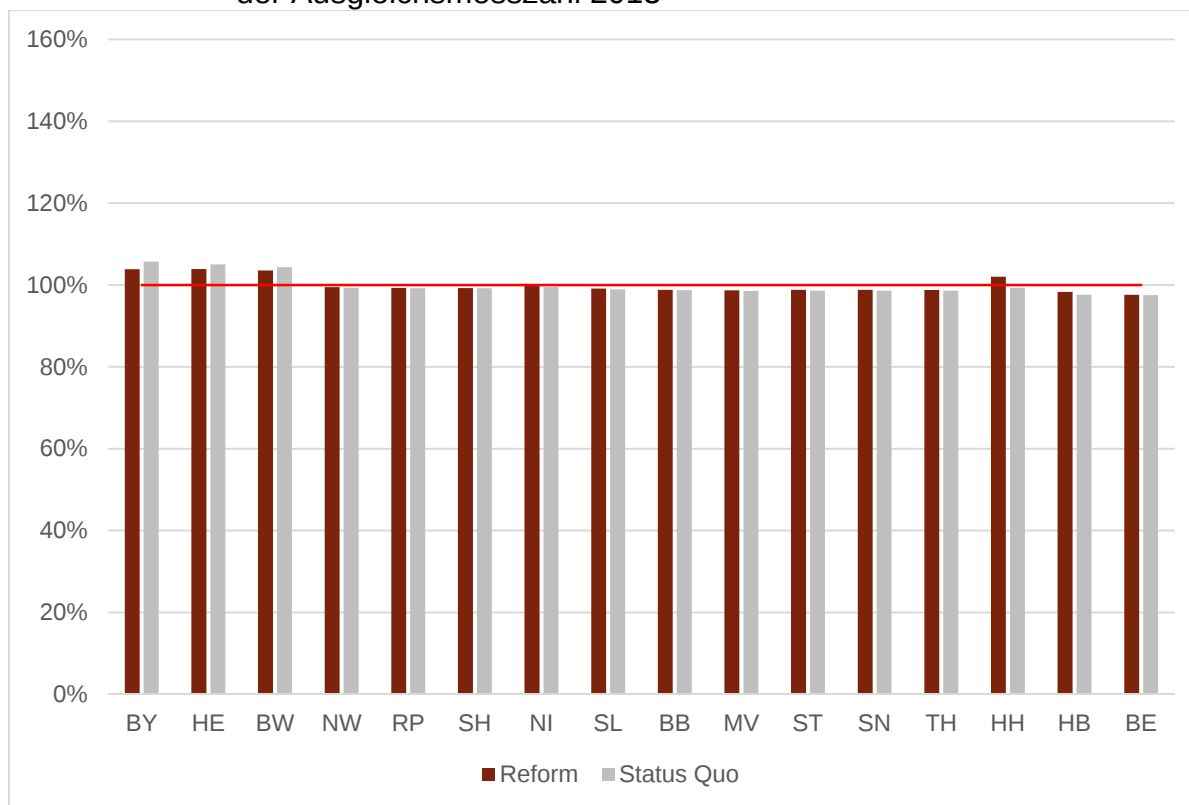
Abbildung 20: Vergleich allgemeine BEZ 2013



Quelle: eigene Darstellung, Daten: Bundesministerium der Finanzen (2015): Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Ausgleichsjahr 2013.

Entsprechend geringer wären auch die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen im Jahr 2013 ausgefallen. Das Gesamtvolumen reduziert sich um etwa 750 Millionen Euro (–24 %) auf rund 2,45 Milliarden Euro. Besonders groß fällt der Rückgang bei Nordrhein-Westfalen aus. Das Land erhält statt 340 Millionen Euro nur noch rund 65 Millionen Euro an allgemeinen BEZ. Die Summe der ostdeutschen Flächenländer lässt sich auf rund 1 Milliarde Euro beziffern und fällt damit im Status-Quo-Vergleich um ca. 300 Millionen Euro geringer aus.

Abbildung 21: Vergleich Finanzkraft der Länder nach allgemeinen BEZ in Prozent der Ausgleichsmesszahl 2013



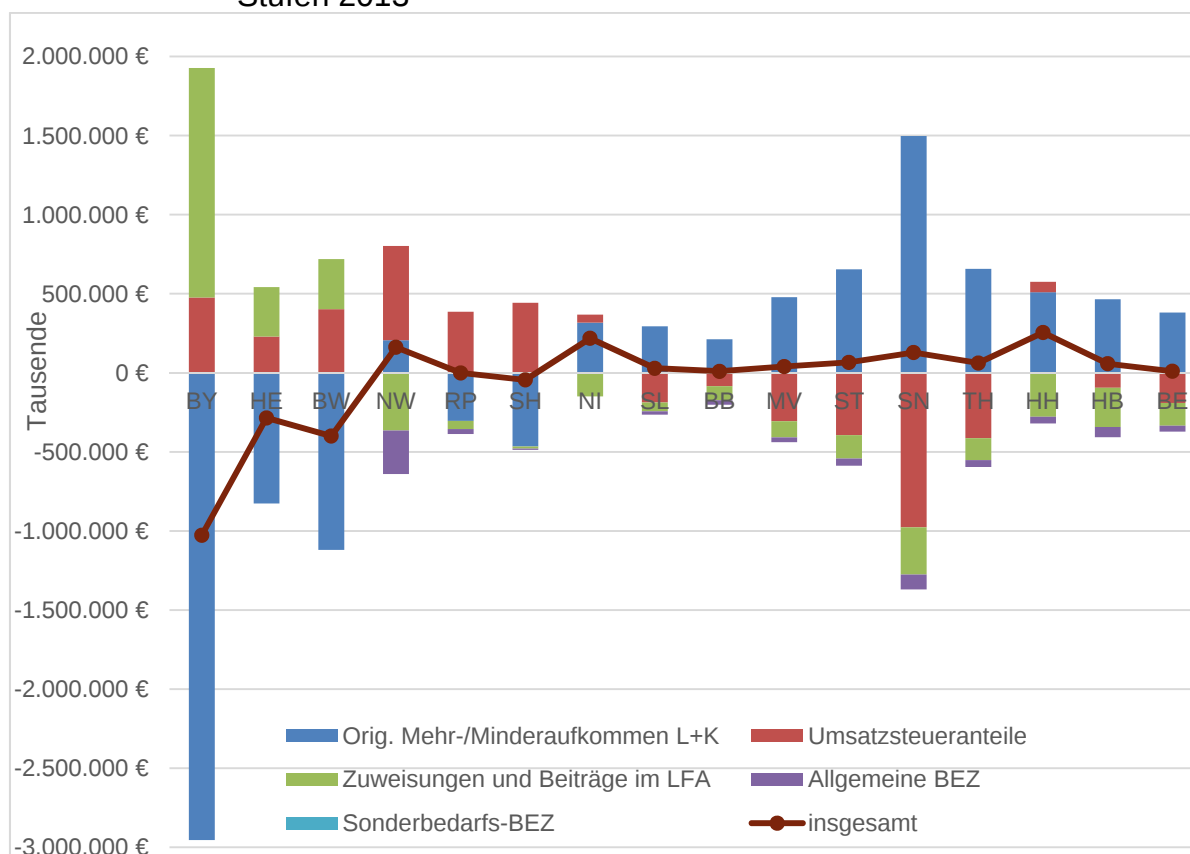
Quelle: eigene Darstellung, Daten: Bundesministerium der Finanzen (2015): Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Ausgleichsjahr 2013.

Nach den allgemeinen BEZ beträgt die Finanzkraftspreizung unter den Flächenländern etwa 5,2 Prozentpunkte (Status Quo: 7 Prozentpunkte). Die Finanzkraft der ostdeutschen Flächenländer beträgt im Verhältnis zur AMZ 98,8 % und liegt damit um etwa 0,15 Prozentpunkte höher als im derzeit bestehenden System.

## 5.7 Gesamtauswirkungen

Abbildung 22 illustriert, welche Gewinne und Verluste sich im Jahr 2013 im Vergleich zum Status Quo bei der Steuerzuordnung und auf den jeweiligen Ausgleichsstufen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ergeben würden, wenn man die Gemeinschaftssteuern (mit Ausnahme der Umsatzsteuer) nicht nach dem örtlichen Aufkommen, sondern nach der BWS zuordnet. Insgesamt sind die Volumina auf allen drei Ausgleichsstufen geringer. Die Summe der Umsatzsteuerergänzungsanteile geht von 11,4 Milliarden Euro auf 8,4 Milliarden Euro zurück (–26 %). Das Gesamtvolumen der LFA-Zuweisungen und -beiträge fällt von 8,4 Milliarden Euro auf 6,6 Milliarden Euro (–22 %). Die allgemeinen BEZ reduzieren sich von 3,2 Milliarden Euro auf 2,45 Milliarden Euro (–24 %).

Abbildung 22: Gewinne und Verluste im Vergleich zum Status Quo auf den jeweiligen Stufen 2013



Quelle: eigene Darstellung, Daten: Bundesministerium der Finanzen (2015): Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Ausgleichsjahr 2013.

Es zeigt sich, dass die überwiegende Mehrheit der Länder (11 von 16) von einer Steuerzuordnung nach der BWS mit allen daraus entstehenden Effekten für die folgenden Ausgleichsstufen im Gesamtsaldo profitiert. Die größten Gewinner sind Hamburg (+255 Millionen Euro) und Niedersachsen (+218 Millionen Euro). Auch Nordrhein-Westfalen profitiert mit etwa 162 Millionen Euro besonders stark. Einbußen im Vergleich zum Status Quo sind bei den derzeitigen Zahlerländern zu verzeichnen (Bayern: –1 Milliarde Euro; Baden-Württemberg: –400 Millionen Euro; Hessen: –285 Millionen Euro). Aber auch in Schleswig-Holstein (–45 Millionen Euro) und Rheinland-Pfalz (–1 Millionen Euro) würde die veränderte Steuerzuordnung zu leichten Mindereinnahmen führen.

## **5.8 Kritik an der Wirtschaftskraft im Kontext des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und Lösungsvorschläge**

Wie dargelegt ist das BIP (respektive die BWS) als geeignete Kennzahl für die Messung wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit methodisch und inhaltlich allgemein anerkannt. Die Revisionsanfälligkeit dieser beiden Größen stellt jedoch einen häufig genannten Kritikpunkt dar, der insbesondere in Verbindung mit Finanzausgleichsmechanismen immer wieder vorgebracht wird.

Die notwendigen Korrekturen haben dabei verschiedene Ursachen. Sie können wegen Änderungen der Berechnungsstruktur erforderlich werden. Beispielsweise geben Modifizierungen in der Klassifikation der einzelnen Wirtschaftszweige Anlass zu entsprechenden Revisionen. Die letzte Generalrevision der VGR ist im Jahr 2014 durchgeführt worden. Hintergrund war die Umstellung auf das nun rechtsverbindliche *Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen*. Es dient der internationalen Vergleichbarkeit und schreibt innerhalb der Europäischen Union die Konzepte, Definitionen und Buchungsregeln bei der Aufstellung der VGR vor. Zur Wahrung der zeitlichen Konsistenz sind auch die Ergebnisse für Deutschland seit 1991 erneut geprüft und ggf. entsprechend revidiert worden. Neue Informationen und Details wurden eingearbeitet.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2014): Ausführliche Ergebnisse zur Wirtschaftsleistung im 2. Quartal 2014, Pressemitteilung vom 1. September 2014 – 306/14, Wiesbaden 2014.

Auch haben Revisionen ihre Ursache in der Aktualisierung und Präzisierung der Daten. Zeitliche Verzögerungen in der Datenverfügbarkeit haben entsprechende Ungenauigkeiten bei der ersten Ermittlung der VGR-Daten zur Folge. Bei der Veröffentlichung im 3. Monat des Jahres, das dem betrachteten Zeitraum folgt, fehlen somit Teile der benötigten Datensätze; diese werden zunächst unter Zuhilfenahme von Fortschreibungen und Hilfsindikatoren geschätzt. Die Datensätze sind zwar bei der ersten Originärberechnung wesentlich besser fundiert; diese findet jedoch mit einer erheblichen Zeitverzögerung (27 Monate nach dem Betrachtungsjahr) statt. Eine zweite Originärberechnung findet ein weiteres Jahr später statt (39 Monate nach dem Betrachtungsjahr), was ggf. weitere nachträgliche Korrekturen erforderlich macht.<sup>55</sup> Die endgültige Abrechnung des LFA, die das Bundesministerium der Finanzen derzeit etwa 12 Monate nach Ende des Ausgleichsjahres veröffentlicht, könnte demnach erst erheblich später vorgenommen werden.

Als Größe für die Steuerzuordnung ist die BWS jedoch weitaus weniger problembehaftet als das örtliche Aufkommen. Allein aus dem Wegfall der aufwendigen und wenig objektivierbaren Zerlegungsregeln, deren inhaltliche Konsistenz zweifelhaft ist und zu systematischen Benachteiligungen einiger Ländergruppen führt, resultieren erhebliche methodische Vorteile sowie eine größere Transparenz. Der methodischen Revisionsanfälligkeit der BWS könnte im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs dadurch Rechnung getragen werden, dass entsprechende Stichtage vereinbart werden, die für die Steuerzuordnung relevant und verbindlich sind. Nachträgliche Revisionen aufgrund von Anpassungen an veränderte internationale Konventionen wären somit nicht mehr rückwirkend ausgleichsrelevant, würden aber für künftige Berechnungen berücksichtigt werden.

Zur Vermeidung von weitreichenden erhebungs- und datenbedingten Korrekturen ist eine Möglichkeit, die Zuordnung der Gemeinschaftssteuern auf der Grundlage der endgültigen Daten des dritten Vorjahres und somit nach der zweiten Originärberechnung vorzunehmen. Wesentliche datenbedingte Korrekturen sind damit unwahrscheinlich. Die zeitliche Diskrepanz zwischen Betrachtungs- und Ausgleichsjahr scheint im Gesamtkontext vertretbar, da die Datenverlässlichkeit der Aktualität vorzuziehen

---

<sup>55</sup> Vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (Hrsg.)(2013): BIP statt Steuerkraft als Ausgleichsgröße im Länderfinanzausgleich, in: Reihe Statistische Analysen, 01/2013, Stuttgart 2013, S. 18.

ist. Denkbar wäre auch, den gewichteten Durchschnitt eines definierten Vergangenheitszeitraums für die Steuerzuordnung zu verwenden.

## 6 Fazit

Der bundesstaatliche Finanzausgleich steht in einer entscheidenden Phase. Das Auslaufen des Solidarpakts II bis zum Jahr 2020 und die weiteren veränderten finanzpolitischen Rahmenbedingungen bieten eine gute Möglichkeit, das bestehende System zu reformieren. Die Reformvorschläge aus der wissenschaftlichen Literatur und die bisher vorliegenden Konzepte aus dem institutionellen Bereich und der Politik gehen sowohl in ihrer grundsätzlichen Ausrichtung als auch in der Ausgestaltung ihrer Details sehr weit auseinander und setzen primär an den Ausgleichsstufen des Systems an. In diesem Gutachten wurde ein eigener Reformvorschlag für mehr Transparenz und Leistungsgerechtigkeit vorgestellt, der schon an der vorgelagerten Stufe der Steuerzuordnung ansetzt.

Die solidarische Ausrichtung der Finanzverfassung hat sich grundsätzlich bewährt, sie sollte deshalb auch künftig beibehalten werden, wenn man dem Anspruch der *gleichwertigen Lebensverhältnisse* gerecht werden will. Gleichwohl stößt das derzeitige System aufgrund der gewachsenen Umverteilungsvolumina insbesondere bei den Zahlerländern auf immer stärkeren politischen Widerstand.

Die Berechnungen dieses Gutachtens haben gezeigt, dass die Umverteilungsvolumina auf allen Ausgleichsstufen sinken, wenn man die primäre Zuordnung der Lohn- und Einkommensteuer sowie der Körperschaft- und Kapitalertragsteuer nach der Wirtschaftskraft (hier gemessen an der BWS je Einwohner) statt wie bisher nach dem örtlichen Aufkommen vornimmt.

Hiermit sind verschiedene Vorteile verbunden:

1. Die BWS als Indikator der Wirtschaftskraft spiegelt die Leistungsfähigkeit eines Landes besser wieder als die Steuereinnahmen. Insbesondere durch den progressiven Einkommensteuertarif überzeichnen die Steuereinnahmen tendenziell die Wirtschaftskraft, was zu einer höheren Spreizung zwischen den Ländern führt. Als Maßstab für die primäre Gemeinschaftssteuerzuordnung ist die BWS damit auch plausibler.
2. Weil wirtschaftliches Wachstum und alle damit einhergehenden Folgen zu den Primärzielen der Politik gehören und die Wiederwahlchancen erhöhen, können Anreizprobleme ausgeschlossen werden.

3. Es entfallen die aufwendigen Zerlegungsregeln der Gemeinschaftssteuerverteilung des bestehenden Systems und damit die methodischen Ungenauigkeiten bei der Zuordnung. Das führt zu einer deutlich gesteigerten Transparenz.

Neben den methodischen Vorzügen der BWS als Zuordnungsmaßstab dürften die reduzierten Umverteilungsvolumina zu einer geringeren „Streitanfälligkeit“ des Systems führen. Die Summe der Umsatzsteuerergänzungsanteile geht im Vergleich zum Status Quo um etwa 3 Milliarden Euro zurück. Das LFA-Volumen sinkt um insgesamt 1,8 Milliarden Euro, was die Akzeptanz eines horizontalen Ausgleichs insbesondere in den derzeitigen Zahlerländern stärken dürfte. Zu den Gewinnern zählt auch der Bund, dessen allgemeine BEZ an leistungsschwache Länder sich um etwa 750 Millionen Euro reduzieren würden. Diese Einsparungen des Bundes könnten bspw. im Rahmen der Sonderbedarfs-BEZ gezielt genutzt werden, um Länder bei der Bewältigung von Sonderlasten zu unterstützen.

Insgesamt stellt eine Zuordnung der genannten Gemeinschaftssteuern nach der BWS eine Verbesserung des bestehenden Systems dar. Das bewährte solidarische System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs könnte (ohne konzeptionelle Änderungen) beibehalten werden. 11 der 16 Länder würden von der vorgestellten Reform finanziell profitieren. Die derzeitigen Zahlerländer hätten den politischen Vorteil einer vergleichsweise geringeren Umverteilung der eigenen Mittel.

## Literaturverzeichnis

- Berthold, Norbert / Fricke, Holger (2007): Der Länderfinanzausgleich – wie sehr schadet er, wie sollte er reformiert werden?, in: Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbes. Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Nr. 94, Würzburg 2007
- Bickmann, Marius / van Deuverden, Kristina (2014): Länderfinanzausgleich vor der Reform – Eine Bestandsaufnahme, in: Baake, Pio et al. (Hrsg.)(2014): DIW Wochenbericht, Nr. 28/2014, Berlin 2014, S. 671-683
- Bofinger, Peter (2014): Eine andere Meinung, in: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2014): Mehr Vertrauen in Marktprozesse, Jahresgutachten 2014/15, Wiesbaden 2014, S. 344-346
- Bundesministerium der Finanzen (2015): Der bundesstaatliche Finanzausgleich, Berlin 2015
- Deubel, Ingolf (2013): Schuldenbremse und Finanzausgleich – Wie stark muss der Finanzausgleich im Jahr 2020 ausgleichen, damit (fast) alle Länder die Schuldenbremse einhalten können?, in: ifo Dresden, Bericht 06/2013, Dresden 2013
- Deutsche Bundesbank (2014): Zur Reform der föderalen Finanzbeziehungen, Monatsbericht September 2014, Frankfurt, S. 35-54
- Eichel, Hans / Fink, Philipp / Tiemann, Heinrich (2014): Eine reformierte Finanzverfassung muss für künftige Aufgaben gewappnet sein, in: ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft (Hrsg.)(2014): Wirtschaftsdienst 10/2014, Hamburg 2014, S. 713-720
- Feld, Lars P. / Kube, Hanno / Schnellenbach, Jan (2013): Optionen für eine Reform des bundes-deutschen Finanzausgleichs, Gutachten im Auftrag der FDP-Landtagsfraktionen der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen, Freiburg 2013
- Fuest, Clemens / Thöne, Michael (2009): Reform des Finanzföderalismus in Deutschland, in: Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)(2009): Kleine Handbibliothek, Band 37, Berlin 2009
- Heinemann, André W. (2012): Horizontal oder vertikal? Zur Zukunft des Finanzausgleichs in Deutschland, in: ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft (Hrsg.)(2012): Wirtschaftsdienst 07/2012, Hamburg 2012, S. 471-479
- Heinemann, Friedrich / Dörrenberg, Philipp / Khayal, Nuri (2014): Reformoptionen für einen Verantwortungsföderalismus, Mannheim 2014
- Land Baden-Württemberg (2015): Neugestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen Kompromiss-Konzept Kretschmann/Schmid, Papier vom 19.03.2015, Stuttgart 2015
- Lenk, Thomas / Glinka, Philipp / Sunder, Marco (2015): Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft im Länderfinanzausgleich, Leipzig 2015
- Lenk, Thomas / Glinka, Philipp (2015): Die Gemeindefinanzkraft im Länderfinanzausgleich – Das Verfassungsrechtliche Berücksichtigungsgebot aus finanzwissenschaftlicher Perspektive, in: JUNKERNHEINRICH, Martin / KORIOTH, Stefan / LENK, Thomas / SCHELLER, Henrik / WOISIN, Matthias (Hrsg.)(2015): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2015, Berlin 2015
- Lenk, Thomas (2015): Zwei ausgewählte Punkte zur Problematik der Neuregelung des Länderfinanzausgleichs, in: Sächsischer Städte- und Gemeindetag (Hrsg.)(2015): Sachsenlandkurier Ausgabe 1/ 2015, 26. Jahrgang, S. 2-6
- LENK, Thomas (2014): Föderalismusreform III – Kritische Analyse der föderalen Finanzbeziehungen und aktuell diskutierte Reformansätze, in: ifst-Schrift Nr. 501, Berlin 2014
- Lenk, Thomas (2013): Bundesstaatlicher Finanzausgleich, in: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.)(2013): Lexikon der Sozialen Marktwirtschaft, Berlin 2013

Lenk, Thomas (2010): Niveauverschiebung im Länderfinanzausgleich seit der Integration der neuen Länder, in: ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft (Hrsg.)(2010): Wirtschaftsdienst 10/2010, Hamburg 2010, S. 661 – 669

Lenk, Thomas (2009): Niveauverschiebung im Länderfinanzausgleich durch die Wiedervereinigung – ein mittelfristiges Phänomen?, in: JUNKERNHEINRICH, Martin / KORIOTH, Stefan / LENK, Thomas / SCHELLER, Henrik / WOISIN, Matthias (Hrsg.)(2009): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2009, Berlin 2009

Lenk, Thomas / Kaiser, Karolina (2003): Das Prämienmodell im Länderfinanzausgleich – Anreiz und Verteilungswirkungen, in: Universität Leipzig (Hrsg.)(2003): Diskussionsbeiträge, Band 42, Leipzig 2003

Popitz, Johannes (1932): Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Berlin 1932

Ragnitz, Joachim (2014): Länderfinanzausgleich: Zeit für grundlegende Reformen, in: ifo Schnelldienst, 01/2014, München 2014, S. 21-25

Renzsch, Wolfgang (2013): Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen 2019: Fünf Thesen und eine abschließende Anmerkung, in: JUNKERNHEINRICH, Martin / KORIOTH, Stefan / LENK, Thomas / SCHELLER, Henrik / WOISIN, Matthias (Hrsg.)(2013): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2013, Berlin 2013, S. 407-428

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2014): Mehr Vertrauen in Marktprozesse, Jahresgutachten 2014/15, Wiesbaden 2014, S. 316-343

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2004): Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland, Jahresgutachten 2004/05, Wiesbaden 2004, S. 733-782

Schulte, Hubert (2013): Anreize im bundesstaatlichen Finanzsystem – Wirklich ein Schlüsselthema für die Neuordnung ab 2020?, in: JUNKERNHEINRICH, Martin / KORIOTH, Stefan / LENK, Thomas / SCHELLER, Henrik / WOISIN, Matthias (Hrsg.)(2013): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2013, Berlin 2013, S. 387-406

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2011): Methodenbeschreibung (ESVG 1995/Revision 2011), Einführung in die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der Länder, Organisation und Methoden, Stuttgart 2011

Statistisches Bundesamt (2015): VGR der Länder – Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern, Reihe 1 Band 1 – 1991 – 2013, Wiesbaden 2015

Statistisches Bundesamt (2014): Ausführliche Ergebnisse zur Wirtschaftsleistung im 2. Quartal 2014, Pressemitteilung vom 1. September 2014 – 306/14, Wiesbaden 2014

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (Hrsg.)(2013): BIP statt Steuerkraft als Ausgleichsgröße im Länderfinanzausgleich, in: Reihe Statistische Analysen, 01/2013, Stuttgart 2013

Truger, Achim / Vesper, Dieter (2014): Zur Reform des Länderfinanzausgleichs – eine Notwendigkeit?, Gutachten im Auftrag des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung, Berlin 2014

van Suntum, Ulrich / Hafemann, Klaus (2007): Effizienter Steuerverbund statt korrigierender Finanzausgleich, in: ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft (Hrsg.)(2007): Wirtschaftsdienst 05/2007, Hamburg 2007, S. 319-328

Wiegard, Wolfgang (2005): Reform des föderalen Finanzsystems aus ökonomischer Sicht, in: Wendisch, Patrick / Fonger, Matthias (Hrsg.)(2005): Reform des föderalen Finanzsystems in Deutschland, Baden-Baden 2005, S. 19-32

Wieland, Joachim (2013): Neuordnung der Finanzverfassung nach Auslaufen des Solidarpakts II und Wirksamwerden der Schuldenbremse, in: Speyerer Arbeitsheft Nr. 211, Speyer 2013

### **Gesetze und Verordnungen**

Finanzausgleichsgesetz vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955, 3956), zuletzt geändert am 22. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2411)

Gemeindefinanzreformgesetz vom 10. März 2009 (BGBl. I S. 502), zuletzt geändert am 8. Mai 2012 (BGBl. I S. 1030)

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert am 23. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2438)

Maßstäbengesetz vom 9. September 2001 (BGBl. I S. 2302), zuletzt geändert am 29. Mai 2009 (BGBl. I S. 1170)

Zerlegungsgesetz vom 06. August 1998 (BGBl. I S.1998), zuletzt geändert am 22. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2417)