

Truger, Achim; Vesper, Dieter

**Research Report**

## Zur Reform des Länderfinanzausgleichs - eine Notwendigkeit?

IMK Study, No. 37

**Provided in Cooperation with:**

Macroeconomic Policy Institute (IMK) at the Hans Boeckler Foundation

*Suggested Citation:* Truger, Achim; Vesper, Dieter (2014) : Zur Reform des Länderfinanzausgleichs - eine Notwendigkeit?, IMK Study, No. 37, Hans-Böckler-Stiftung, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK), Düsseldorf,  
<https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-201411242701>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/106252>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Achim Truger<sup>1</sup>, Dieter Vesper<sup>2</sup>

## Zur Reform des Länderfinanzausgleichs – eine Notwendigkeit?

Gutachten  
im Auftrag des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung  
(IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung

Von

Prof. Dr. Achim Truger, Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin  
und Dr. Dieter Vesper, Berlin

### Kurzbeschreibung

Der bundesdeutsche Länderfinanzausgleich bedarf der Reform, weil seine rechtlichen Grundlagen, das Maßstäbengesetz und das Finanzausgleichsgesetz, bis 2019 befristet sind. Zudem haben mit Bayern und Hessen zwei Geberländer Verfassungsklage gegen die jetzigen Regelungen eingereicht. Die immer wieder geäußerte Kritik an der vermeintlich mangelnden Steuerautonomie, den angeblich negativen Anreizeffekten sowie der übermäßigen Belastung der Zahlerländer erweist sich jedoch als wenig stichhaltig. Vielmehr erscheinen die Probleme in den horizontalen Finanzbeziehungen eher von nachrangiger Bedeutung, denn das deutsche System der föderalen Finanzbeziehungen und des Länderfinanzausgleichs ist durchaus effektiv und erfüllt wichtige fiskalische sowie verteilungs- und stabilisierungspolitische Funktionen. Der tatsächliche Reformbedarf besteht in der strukturellen Unterfinanzierung der öffentlichen Haushalte. Vor allem die finanzschwachen Bundesländer und Kommunen leiden zudem unter besonderen strukturellen Problemen. Diese Probleme konstituieren besondere Bedarfe, die im bisherigen Finanzausgleichssystem nicht hinreichend berücksichtigt werden. Angesichts der geringen fiskalischen wie politischen Handlungsspielräume der Länder und erst recht der Kommunen ist vor allem der Bund in der Verantwortung. Die Bundesregierung hat sich mit ihrer im Koalitionsvertrag fixierten Ablehnung jeglicher Steuererhöhungen und der unbedingten Festlegung auf das Ziel eines ausgeglichenen Bundeshaushaltes selbst die Hände gebunden. Unter diesen Bedingungen wird es wohl nicht zu einer dauerhaften Lösung der Finanzprobleme der Gebietskörperschaften kommen. Eine Minimallösung könnte darin bestehen, dass dem Konnexitätsprinzip besser Rechnung getragen wird, indem der Bund seine Spielräume – insbesondere jene, die durch das Auslaufen des Solidarpakts II entstehen – entsprechend nutzt. Die Übernahme der BAFÖG-Finanzierung sowie die Übernahme von 1 Mrd. Euro der Kosten der Wiedereingliederungshilfe sind Schritte in die richtige Richtung, aber noch weit entfernt von einer nachhaltigen Lösung der Probleme.

<sup>1</sup> Achim Truger, Email: [achim.truger@hwr-berlin.de](mailto:achim.truger@hwr-berlin.de)

<sup>2</sup> Dieter Vesper, Email: [dieter.vesper@web.de](mailto:dieter.vesper@web.de)

# Zur Reform des Länderfinanzausgleichs – eine Notwendigkeit?

Gutachten  
im Auftrag des

Instituts für Makroökonomie und  
Konjunkturforschung (IMK)  
in der Hans-Böckler-Stiftung

Von

Prof. Dr. Achim Truger,  
Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin

Dr. Dieter Vesper,  
Berlin

Berlin, im September 2014

# Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung .....	3
2	Länderfinanzausgleich und Entwicklung der Länderfinanzen .....	5
2.1	Föderale Finanzbeziehungen.....	5
2.2	Das System des Länderfinanzausgleichs .....	7
2.2.1	Die Steuerzerlegung .....	7
2.2.2	Elemente des horizontalen Finanzausgleichs.....	9
2.3	Quantitative Bedeutung des Finanzausgleichs.....	14
2.3.1	Wirtschaftliche und finanzielle Entwicklung der Länder .....	14
2.3.2	Länderfinanzausgleich und Länderhaushalte .....	20
2.3.3	Länderfinanzausgleich und Länderhaushalte .....	30
3	Reformbedarfe und -optionen in den föderalen Finanzbeziehungen: Eine kritische Analyse .....	31
3.1	Übergang zum Wettbewerbsföderalismus nicht angezeigt .....	31
3.2	Negative Anreizeffekte hoher Abschöpfungsquoten wenig plausibel .....	35
3.2.1	Negative Anreizeffekte für die Wirtschafts- und Standortpolitik theoretisch und empirisch zweifelhaft.....	35
3.2.2	Negative Wirkungen auf die Steueranspannung nicht völlig auszuschließen .....	40
3.2.3	Verringerung des Ausgleichsgrades kontraproduktiv.....	41
3.3	Überforderung der Zahlerländer nicht zu erkennen .....	44
3.4	Bedeutung von Vereinfachung und höherer Transparenz unklar .....	46
3.5	Das vernachlässigte Hauptproblem: Die strukturelle Unterfinanzierung der öffentlichen Haushalte.....	48
3.6	Fiskalische Stärkung von Ländern und Kommunen dringend erforderlich .....	52
3.6.1	Generell Stärkung der Länder- und Gemeindefinanzen erforderlich.....	53
3.6.2	Konsequenterer Durchsetzung des Konnexitätsprinzips notwendig.....	55
3.6.3	Zusätzliche (vertikale) Maßnahmen zur Bekämpfung struktureller Probleme angezeigt.....	57
3.7	Andere Steuerverteilung/-zerlegung zur Entlastung des Finanzausgleichs?.....	59
3.8	Vollständige Einbeziehung der Gemeindesteuern in den Finanzausgleich grundsätzlich sinnvoll.....	60
3.9	Besondere Einwohnerwertung der Stadtstaaten gerechtfertigt .....	61
3.9.1	Strukturelle Besonderheiten der Stadtstaaten .....	61
3.9.2	Ansätze zur Messung der strukturellen Andersartigkeit.....	63
3.10	Berlins Status im Länderfinanzausgleich – Kostgänger der Flächenländer? .....	69
4	Reformperspektiven .....	75
5	Fazit .....	76
6	Literatur.....	78

# Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Schlüssel für die Verteilung der gemeinschaftlichen Steuern im Jahr 2014 (in %) .....	5
Tabelle 2:	Zuweisungs-/ Abschöpfungstarif des Länderfinanzausgleichs i.e.S. in %.....	12
Tabelle 3:	Bruttoinlandsprodukt je Einwohner in Euro nach Bundesländern.....	15
Tabelle 4:	Steuern der Länder nach dem Aufkommen je Einwohner .....	17
Tabelle 5:	Bereinigte Einnahmen in % des BIP .....	18
Tabelle 6:	Bereinigte Ausgaben in % des BIP .....	19
Tabelle 7:	Finanzierungssalden in % des BIP .....	19
Tabelle 8:	Zerlegung Lohnsteuer 2012 .....	21
Tabelle 9:	Steueraufkommen je Einwohner vor und nach Zerlegung.....	22
Tabelle 10:	Umsatzsteuerausgleich (Differenz zwischen Verteilung nach geltendem Recht und vollständiger Verteilung nach Einwohnern) in Mio. Euro.....	24
Tabelle 11a:	Finanzkraft der Bundesländer vor Länderfinanzausgleich (i.e.S.) in Mio. Euro und in % der Ausgleichsmesszahl, 1995 – 2012.....	25
Tabelle 11b:	Ausgleichsbeiträge und –zuweisungen im Länderfinanzausgleich (i.e.S.) in Mio. Euro und Finanzkraft nach Länderfinanzausgleich in % der Ausgleichsmesszahl, 1995 – 2012.....	26
Tabelle 12:	Zahlungen der Geberländer in den Finanzausgleich 2012 in % der Steuereinnahmen .....	27
Tabelle 13:	Einnahmen der Nehmerländer aus dem Finanzausgleich 2012 in % der Steuereinnahmen .....	28
Tabelle 14:	Wirkungen der Stadtstaatenwertung im Länderfinanzausgleich Mill. Euro.....	29
Tabelle 15:	Wirkungen einer Erhöhung des Selbstbehalts auf 50% (Ausgleichsjahr 2011).....	44
Tabelle 16:	Lohn- und veranlagte Einkommensteuer, Euro je Einwohner.....	68
Tabelle 17:	Körperschaftsteuer, Euro je Einwohner .....	68
Tabelle 18:	Steuern insgesamt (o. Kfz-Steuer-Kompensation), Euro je Einwohner.....	69
Tabelle 19:	Ausgaben der Länder.....	72
Tabelle 20:	Ausgaben der Stadtstaaten und der Flächenländer für ausgewählte Sozialleistungen in Euro je Einwohner.....	73

# 1 Einleitung

Wieder einmal ist ein Streit über den Länderfinanzausgleich entfacht worden. Im Februar 2013 haben Bayern und Hessen Klage vor dem Bundesverfassungsgericht erhoben. Beklagt wird eine finanzielle Überforderung dieser Länder im Länderfinanzausgleich (vgl. Bouffier 2013). Er sei von einer wachsenden Schieflage geprägt, denn die Last bleibe an immer weniger Zahlern hängen. Durch die Umverteilung werde die Finanzkraftangfolge in verfassungswidriger Weise verschoben, und dies, obwohl es in der letzten Reform des Länderfinanzausgleichs bereits Änderungen zugunsten der Geberländer gegeben hatte. Die Umverteilung habe unter anderem zur Folge, dass Nehmerländer öffentliche Güter in einem Umfang anbieten könnten, den sich die Geberländer nicht leisten könnten. Als Beispiel werden in diesem Zusammenhang immer wieder die beitragsfreien Plätze in Kindertagesstätten genannt. Zudem wollen Bayern und Hessen den Bund bei der Finanzierung Berlins in die Pflicht nehmen: Als Bundeshauptstadt habe das Land eine besondere Funktion. Bayern und Hessen wehren sich auch gegen die sogenannte Einwohner-Veredelung zugunsten der Stadtstaaten. Schließlich kritisieren sie die Art, wie die Steuerkraft ihrer Gemeinden bei der Bemessung der Landessteuerkraft zugerechnet wird.

Ganz unabhängig vom Ausgang der Verfassungsklage, die wohl vorwiegend aus wahltaktischen Erwägungen kurz vor den Landtagswahlen in Bayern und Hessen eingereicht wurde,<sup>1</sup> steht in dieser Legislaturperiode ohnehin eine Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen an, da das Maßstäbengesetz und das Finanzausgleichsgesetz wegen des Auslaufens des Solidarpaktes II bis 2019 befristet worden waren. Das Ziel einer entsprechenden Neuregelung findet sich daher auch im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD. Bund und Länder haben sich jüngst darauf verständigt, noch in diesem Jahr in zwei Schritten wesentliche Grundbedingungen der anstehenden Reform vor den eigentlichen Verhandlungen festzulegen: In einem ersten Schritt sollen bis Oktober Fragen der vertikalen Finanzbeziehungen behandelt werden, bevor dann im zweiten Schritt Ende des Jahres die Fragen des horizontalen Ausgleichs angegangen werden sollen.

---

<sup>1</sup> So wird die Klage nicht nur vom politischen Gegner (Walter-Borjans 2013), sondern auch in der Wissenschaft überwiegend sehr kritisch beurteilt (Lenk 2013; Wieland 2013) selbst von AutorInnen, die grundsätzlich Reformen im Sinne der klagenden Länder befürworten (vgl. Behnke 2013; Peffekoven 2013).

In der Debatte um die Neuregelung prallen die unterschiedlichsten Ansichten aufeinander. Der Bund und die einzelnen Länder haben unterschiedliche Interessen, die auf irgendeine Art und Weise zum Ausgleich gebracht werden müssen. Von wissenschaftlicher Seite und dort besonders von Vertretern der ökonomischen Zunft wird häufig die Forderung nach einer grundlegenden Reform des Systems der föderalen Finanzbeziehungen weg vom kooperativen Föderalismus in Richtung eines Wettbewerbsföderalismus erhoben. Diese Forderung steht jedoch im Kontrast zum Status quo des Länderfinanzausgleichs. Solange der Grundsatz der „annähernd gleichwertigen Lebensbedingungen“ Gültigkeit beansprucht, zielt der Ausgleich primär darauf, dass die finanzschwachen Länder (und ihre Gemeinden) finanziell in die Lage versetzt werden, ein ähnliches Bündel an öffentlichen Gütern bereitstellen zu können wie die finanzstarken Länder. Gleichzeitig geht es nicht nur um den horizontalen Finanzausgleich zwischen den Ländern. Mehr noch müssen die vertikalen Finanzbeziehungen auf ihren Reformbedarf hin überprüft werden. So lässt sich argumentieren, dass eine Verbesserung der Finanzlage der Länder und ihrer Gemeinden dringend vonnöten ist.

Vor diesem Hintergrund geht die vorliegende Studie der Frage nach, ob tatsächlich ein grundsätzlicher Reformbedarf in Richtung weniger Ausgleich und mehr Wettbewerb vonnöten ist, oder ob nicht vielmehr andere Probleme sehr viel drängender sind. Dazu wird zunächst in Kapitel 2 das gegenwärtige System des Finanzausgleichs ausführlich dargestellt. In Kapitel 3 werden dann wesentliche Problemkomplexe aus der Reformdebatte in der Literatur und aus dem politischen Raum aufgegriffen und kritisch analysiert. Kapitel 4 verdichtet die gewonnenen Erkenntnisse zu konkreteren Reformperspektiven. Kapitel 5 schließlich zieht ein Fazit und beleuchtet die finanzpolitischen Schlussfolgerungen für die anstehende Reform des Länderfinanzausgleichs.

## 2 Länderfinanzausgleich und Entwicklung der Länderfinanzen

### 2.1 Föderale Finanzbeziehungen

Der „kooperative“ Föderalismus in Deutschland fußt auf dem verfassungsrechtlich abgesicherten Postulat der gleichwertigen Lebensverhältnisse<sup>2</sup>. Nicht nur existiert ein intensives Geflecht innerstaatlicher Finanzbeziehungen, auch findet ein umfangreicher Finanzkraftausgleich statt. Die wichtigsten Steuerarten sind als so genannte Gemeinschaftssteuern konzipiert, an denen Bund, Länder und Gemeinden unterschiedlich beteiligt sind. Ein einzelnes Land hat kaum Einfluss auf die Höhe seiner Steuereinnahmen, da die Steuergesetzgebung beim Bund liegt. Dies impliziert, dass regional nicht unterschiedlich, sondern einheitlich besteuert wird. Derzeit gelten die in Tabelle 1 dargestellten Schlüssel für die Verteilung der gemeinschaftlichen Steuern.

**Tabelle 1:**  
**Schlüssel für die Verteilung der gemeinschaftlichen Steuern im Jahr 2014 (in %)**

	Bund	Länder	Gemeinden
<b>Einkommensteuer</b>	42,5	42,5	15
<b>Zinsabschlag</b>	44	44	12
<b>Körperschaftsteuer</b>	50	50	–
<b>Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag</b>	50	50	–
<b>Umsatzsteuer</b>	53,5	44,5	2,0

**Quellen: BMF, Ministerium für Finanzen und Wirtschaft des Landes Baden-Württemberg.**

Auf der Ausgabenseite spielen die so genannten Mischfinanzierungen eine herausragende Rolle. Der Bund beteiligt sich an der Finanzierung solcher Länderaufgaben

- die von überregionaler Bedeutung sind und
- die instrumentell die Möglichkeit eröffnen, gleichwertige Lebensverhältnisse zu erreichen.

<sup>2</sup> Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Deutschland sind das Ziel der Raumordnungspolitik der Bundesregierung. Diese Aufgabe folgt aus dem Grundgesetz.  
<http://www.bmvbs.de/SharedDocs/DE/Artikel/SW/raumentwicklung-gleichwertige-lebensverhaeltnisse-in-ganz-deutschland-schaffen.html?nn=35720>

Zudem will er aus seiner gesamtstaatlichen Verantwortung heraus die konjunkturelle und strukturelle Entwicklung beeinflussen. Hierzu bedient er sich insbesondere der so genannten Gemeinschaftsaufgaben (regionale Wirtschaftsförderung, Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes<sup>3</sup>) sowie die Finanzhilfen nach Art. 104a Abs. 4 GG (Stadtsanierung und -entwicklung, Verkehrswege der Gemeinden, sozialer Wohnungsbau, Investitionshilfen für ostdeutsche Gemeinden (IfG-Ost)). Zu den Mischfinanzierungen zählen auch die so genannten Geldleistungsgesetze (Wohngeld, Bafög, Bundeserziehungsgeld), nicht hingegen die Bundesergänzungszuweisungen an die Länder im Rahmen des Finanzausgleichs.

Gemeinschaftliche Finanzierungen werfen eine Reihe von grundsätzlichen Problemen auf, die im Rahmen dieses Gutachtens jedoch nicht vertiefend behandelt werden können. So wird immer wieder darauf hingewiesen, dass durch die Trennung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortlichkeit die Erosion des Kostenbewusstseins begünstigt werde, denn es seien bei der Finanzierung Dritte mit von der Partie. Dies könne zur Folge haben, dass nur ein Teil der Kosten, nämlich der eigene Finanzierungsanteil, in das Entscheidungskalkül eingehen („gespaltene“ Kosten-Nutzen-Betrachtung). Auch die Haushaltsautonomie der Länder, insbesondere das Budgetrecht der Parlamente, werde tangiert, denn die Ko-Finanzierung bindet Mittel, die für spezifisch regionale Aufgaben nicht zur Verfügung stehen – die Mitfinanzierung durch Dritte verzerre die Entscheidungsstrukturen. Schließlich müsse in Rechnung gestellt werden, dass gemeinschaftliche Finanzierungen den administrativen Aufwand erhöhen, weil Information, Koordinierung und Abstimmung der verschiedenen Ebenen komplexer werden.

Die Anteile des Bundes und der Länder an der Umsatzsteuer sind das variable Element in der föderativen Zuordnung der Steuereinnahmen. Die Finanzierungsanteile von Bund und Ländern am Umsatzsteueraufkommen verändern sich, wenn sich die Aufgabenverteilung zwischen beiden Ebenen ändert. Mit diesem Verfahren soll eine gleichmäßige Deckung der Ausgaben von Bund und Ländern (einschl. Gemeinden) erreicht werden. In der Vergangenheit ging es vor allem um die Frage, wie der infrastrukturelle Nachholbedarf der ostdeutschen Länder finanziell und instrumentell langfristig abgesichert werden kann. Obwohl der Bund hier als Finanzier – über die Bundesergänzungszuweisungen – fungiert, werden mittelbar auch die Interessen der

---

<sup>3</sup> Die Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschl. Hochschulkliniken entfiel im Zuge der Föderalismusreform 2005.

westdeutschen Länder berührt. Diese hatten ein veritables Interesse daran, dass den ostdeutschen Ländern nicht ein „zu hoher“ Transferbedarf anerkannt wurde. Im Ergebnis wurde den ostdeutschen Ländern ein Nachholbedarf in Höhe von 80 Mrd. Euro attestiert. Zusätzlich wurden 50 Mrd. Euro zum Ausgleich der schwachen kommunalen Steuerkraft und für die Wirtschaftsförderung bereitgestellt. Der Zeitrahmen erstreckt sich bis 2018, die Mittel sind degressiv gestaffelt und werden nach der Einwohnerzahl verteilt.

## 2.2 Das System des Länderfinanzausgleichs

### 2.2.1 Die Steuerzerlegung

In der Steuerpolitik verfügten bis 2006 die einzelnen Länder über keinerlei Möglichkeiten, die Bemessungsgrundlagen oder die Steuersätze festzulegen; sie konnten nur in ihrer Gesamtheit – über den Bundesrat – auf die Steuerpolitik Einfluss nehmen und so versuchen, ihre finanziellen Handlungsspielräume erweitern. Seit 2006 können sie die Steuersätze für die Grunderwerbsteuer festsetzen; allerdings spielt das Aufkommen keine besonders große Rolle für das Budget. Bedeutsamer sind die Verpflichtungen bzw. Einnahmen, die sich im Zusammenhang mit dem Länderfinanzausgleich für sie ergeben. Diese resultieren aus der Wechselbeziehung zwischen regionaler und gesamtwirtschaftlicher Dynamik. Für das Volumen und die Verteilung der Mittel sind nicht nur die relativen Finanzkraftunterschiede der einzelnen Länder bedeutsam, die aus den regionalen Unterschieden in der wirtschaftlichen Entwicklung resultieren, sondern auch der Gesamtumfang des Steuerkuchens, der vom gesamtwirtschaftlichen Verlauf abhängt. Expandieren die Steuereinnahmen, so nehmen auch die Mittel zu, die im Länderfinanzausgleich umverteilt werden und vice versa.

Maßgeblich für die horizontale Verteilung der Steuereinnahmen ist das örtliche Aufkommen, d.h. grundsätzlich steht jedem Land das Steueraufkommen zu, das von den Finanzbehörden des Landes vereinnahmt wird. Allerdings werden bei der (anteiligen) Lohn- und Körperschaftsteuer sowie bei der Abgeltungssteuer auf Zins- und Veräußerungserträge Korrekturen vorgenommen. Sie sind erforderlich, um „erhebungstechnisch bedingte Verzerrungen“ zwischen dem örtlichen Aufkommen und der tatsächlichen Wirtschaftskraft abzubauen. Solche Verzerrungen ergeben sich beispielsweise durch die zentrale Lohnabrechnung überregional tätiger Unternehmen oder bei Pendlern. Die Körperschaftsteuer wird von den Unternehmen zentral abgeführt, so dass auch hier eine Zerlegung erforderlich ist, soll jedes Land wie intendiert für die Betriebs-

stätten innerhalb seines Territoriums Steuereinnahmen erhalten. Die Abgeltungsteuer wird zentral im Sitzland eines Geldinstituts für alle Zweigstellen im gesamten Bundesgebiet abgeführt; auch hier ist eine Zerlegung erforderlich. Bei den reinen Landessteuern müssen keine Korrekturen vorgenommen werden.

Die Korrekturen erfolgen, indem die Lohnsteuer gemäß dem Wohnsitz und die Körperschaftsteuer entsprechend der Betriebsstätte verteilt werden. Ein solches Vorgehen wird nicht bei der Umsatzsteuer angewendet, da diese nicht örtlich „radizierbar“ ist, d.h. zumeist nicht dort vereinnahmt wird, wo sie vom Endverbraucher erbracht wird. Sie wird anhand der Einwohnerzahlen verteilt. Doch laufen Einwohnerzahl und Konsumkraft der Länder auseinander. Wollte man die Verzerrungen von Wirtschafts- und Steuerkraft an dieser Stelle vermindern, müsste die Konsumkraft der Länder als Zerlegungsmaßstab angewendet werden. Im Status quo bewirkt die Zerlegung anhand der Einwohnerzahlen eine starke Umverteilung des Steueraufkommens zugunsten der finanzschwachen Länder.

Auch die Zerlegungsergebnisse von Lohn- und Körperschaftsteuer generieren Probleme. Die Zerlegung führt nicht dazu, dass die Steuerverteilung zwischen den Ländern deren Wirtschaftskraft entspricht (Renzsch 2013a). Dies hängt damit zusammen, dass die Körperschaftsteuer nicht anhand der Beiträge der einzelnen Betriebsstätten zum Unternehmensergebnis, sondern anhand der Lohnsumme zerlegt wird. Verzerrungen ergeben sich beispielsweise dann, wenn eine Betriebsstätte mit niedrigeren Arbeitskosten (und höherer Kapitalintensität) mehr zum Unternehmensergebnis beiträgt, gemäß Zerlegungsvorschrift aber dem Standort mit den höheren Arbeitskosten ein höherer Anteil an der Körperschaftsteuer zugerechnet wird. Auch die Lohnsteuerzerlegung wirft Probleme auf. Besonders die Stadtstaaten sind betroffen, da ein großer Teil der Lohnsteuer an die angrenzenden Bundesländer fließt und damit der Zusammenhang zwischen örtlicher Steuerkraft und örtlicher Wirtschaftskraft äußerst brüchig wird. Bei der veranlagten Einkommensteuer wiederum treten Probleme dann auf, wenn Wohnsitz und Ort der beruflichen Ausübung (z.B. bei Freiberuflern) sich in unterschiedlichen Ländern befinden. Zweifellos ist es heute schwieriger denn je, in einem Wirtschaftsraum, in dem Verwaltungsgrenzen ohne wesentliche Bedeutung für das Wirtschaftsleben sind, eine entsprechend der Wirtschaftsleistung eindeutig zurechenbare Steuerleistung vornehmen zu wollen. Insofern sind der Steuerzerlegung selbst Grenzen gesetzt. Dies hat aber nachhaltige Konsequenzen für den Länderfinanzausgleich. Sofern wegen dieser Grenzen die Unterschiede zwischen örtlichem Aufkommen und der – wirtschaftskraftabhängigen – Steuerleistung nicht beseitigt werden können, müssen sie

im Finanzausgleich kompensiert werden. Doch wird damit der Ausgleich mit einem Problem beladen, das auf der Vorstufe dieses Ausgleichsystems seine Ursache hat. Auch kann der nachfolgende Steuerkraftausgleich die nach Zerlegung verbleibenden Unebenheiten nicht völlig kompensieren, weil eine volle Nivellierung nicht Ziel des Ausgleichs sein darf.

### 2.2.2 Elemente des horizontalen Finanzausgleichs

Das System des Länderfinanzausgleichs hat die Aufgabe, die aus der horizontalen Steuerverteilung resultierenden Finanzkraftunterschiede „angemessen“ auszugleichen. Dadurch sollen alle Länder in die Lage versetzt werden, die ihnen zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen. Vor besondere Herausforderungen wurde der Finanzausgleich mit der Integration der ostdeutschen Länder gestellt: Ihrer sehr niedrigen Wirtschafts- und Steuerkraft stand ein sehr hoher Finanzbedarf gegenüber. Die Geschichte des Länderfinanzausgleichs war aber auch immer wieder von Streit und Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht gekennzeichnet. Die Geberländer fühlten sich in der Rolle des „Zahlmeisters“ und beklagten eine Übernivellierung sowie eine Verkehrung der Finanzkraftreihenfolge der Länder, was sowohl bei den finanzstarken wie bei den finanzschwachen Ländern die Bereitschaft zur Ausschöpfung der eigenen Einnahmequellen schmälern würde. Das Bundesverfassungsgericht hatte aber in seinem Urteil vom November 1999 die bestehenden Regelungen zum horizontalen Finanzausgleich im Wesentlichen für verfassungskonform erachtet und das Ausgleichsergebnis als eine vertretbare Balance zwischen den Zielen Eigenstaatlichkeit der Länder und solidarergemeinschaftlicher Mitverantwortung bewertet: Der angestrebte Ausgleich näherte an und mindere Unterschiede, stellte aber nicht gleich. Gleichwohl wurden im Zuge der Föderalismusreform auch Parameter des Finanzausgleichs geändert.

Nach wie vor wird das horizontale Ausgleichssystem durch folgende Elemente gekennzeichnet:

- die horizontale Umsatzsteuerverteilung,
- der horizontale Finanzausgleich unter den Ländern,
- die Bundesergänzungszuweisungen.

Vor Verteilung der Umsatzsteuer auf die einzelnen Länder wird vom Gesamtaufkommen ein Anteil zur Finanzierung der Arbeitslosen- und der Rentenversicherung entnommen; er beläuft sich auf 9,5 % des Aufkommens. Vom verbleibenden Aufkommen

erhalten die Gemeinden einen Anteil von 2,2 %. Die restlichen Einnahmen werden im Verhältnis 49,7 und 50,3 auf Bund und Länder verteilt. Die Länder zahlen aus ihrem Anteil dem Bund zur Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ jährlich einen Festbetrag in Höhe von 1,3 Mrd. Euro.<sup>4</sup> Die Verteilung der Umsatzsteueranteile auf die einzelnen Länder vollzieht sich auf zwei Stufen. Auf der ersten Stufe, dem *Umsatzsteuer-Vorwegausgleich*, wird maximal ein Viertel des Länderanteils an der Umsatzsteuer dafür verwendet, die Finanzkraft der finanzschwachen Länder anzuheben. Dabei wird nach dem Prinzip der „relativen Auffüllung“ vorgegangen, indem die Steuerschwäche eines Landes nur anteilig aufgefüllt wird. So wird die Lücke bis zu 97 Prozent des Länderdurchschnitts zu 95 Prozent geschlossen, und die verbleibenden 3 Prozentpunkte werden mit einem degressiven Satz, der von 95 Prozent auf 60 Prozent sinkt, aufgefüllt. Der übrige Länderanteil an der Umsatzsteuer (mindestens 75 Prozent) wird gemäß Einwohnerzahl verteilt. Mit der Reform 2005 wurde der Umsatzsteuer-Vorwegausgleich „aufgewertet“, indem nun eine stärkere Umverteilung (Nivellierung) als früher stattfindet und die finanzschwachen Länder auf dieser Stufe mehr Mittel erhalten. Dies bedeutet, dass im horizontalen Ausgleich weniger Mittel benötigt werden, die Geberländer damals also entlastet wurden.

Zur Ermittlung der Ansprüche im horizontalen Ausgleichs i.e.S werden zwei Kennziffern, die Finanzkraftmesszahl und die Ausgleichsmesszahl eines Landes, gegenübergestellt. Die Ausgleichsmesszahl repräsentiert den (normierten) Finanzbedarf eines Landes. Als Bedarf wird die durchschnittliche Finanzausstattung aller Länder pro Einwohner definiert und mit der Einwohnerzahl des jeweiligen Landes multipliziert.<sup>5</sup> Die Ausgleichsmesszahl gibt an, über wie viel Finanzkraft ein Land verfügen muss, wenn es dem Bundesdurchschnitt entsprechen soll. In ihr schlagen sich auch die „veredelten“ Einwohnerzahlen der Stadtstaaten nieder: Zum Ausgleich der „strukturellen Andersartigkeit“<sup>6</sup> der Stadtstaaten werden deren Einwohner um 35 % höher als die der Flächenstaaten gewertet. Die Finanzkraftmesszahl umfasst im Wesentlichen die Steuereinnahmen des Landes nach dem Umsatzsteuervorwegausgleich sowie 64 % der mit einem einheitlichen Hebesatz gewichteten Gemeindesteuern. Im Zuge der Reform

---

<sup>4</sup> Der Bund hat 2005 den Fonds "Deutsche Einheit" übernommen und erhält von den Ländern jährlich 2,2 Mrd. Euro. Unter Einrechnung sonstiger Be- und Entlastungen im Zusammenhang mit der Neuregelung des LFA erhält der Bund von den Ländern einen jährlichen Festbetrag in Höhe von 1,32 Mrd. Euro.

<sup>5</sup> Damit das Finanzaufkommen der einzelnen Länder im Länderfinanzausgleich vergleichbar gemacht werden kann, hat das Grundgesetz das Kriterium der Einwohnerzahl als sog. abstrakten Bedarfsmaßstab vorgegeben.

<sup>6</sup> Der Begriff der „strukturellen Andersartigkeit“ wurde vom Bundesverfassungsgericht geprägt. BVerfG 72, 330 (415), BVerfG 86, 148 (239).

2005 wurde der Anteil der zu berücksichtigenden Gemeindesteuern von 50 auf 64 % heraufgesetzt<sup>7</sup>, im Gegenzug verzichteten die Nehmerländer auf die Garantie, im Ergebnis des Umverteilungsprozesses 95 % der durchschnittlichen Finanzkraft zu erreichen. Mit dieser Regelung sollen die Geberländer vor „übermäßigen“ Belastungen im Länderfinanzausgleich geschützt werden. Faktisch wird ein Mindestausgleichsniveau von etwa 90 % erreicht. Dadurch konnte auf der Geberseite der Tarifverlauf für die Beiträge gesenkt werden: Der marginale Höchstsatz für die Abschöpfung kommt nunmehr erst bei 120 % statt bei 110 % der durchschnittlichen Finanzkraft zum Tragen. Neu eingeführt wurde schließlich der so genannte Selbstbehalt bei den Steuereinnahmen, um die Anreizproblematik zu entschärfen: Bei überdurchschnittlichem Zuwachs der Steuereinnahmen können 12 % dieser überdurchschnittlichen Einnahmen abgezogen werden.

Vor der Reform 2005 wurden bei der Ermittlung der Messzahlen zum Ausgleich der Steuereinnahmen der Gemeinden deren Einwohnerzahlen nach Größenklassen und Dichte gewichtet. Nunmehr werden die Einwohner einheitlich gewichtet, wobei es zwei Ausnahmen gibt. Wie bei den Landesteuern werden die Einwohner der Stadtstaaten mit dem Faktor 1,35 gewichtet. Aufgrund der dünnen Besiedelung erfahren auch die Einwohner der Länder Mecklenburg-Vorpommern (Faktor 1,05), Brandenburg (Faktor 1,03) und Sachsen-Anhalt (Faktor 1,02) eine besondere Wertung. Sie wird damit begründet, dass es empirisch Hinweise auf einen Zusammenhang zwischen Bevölkerungsdichte und Kosten der öffentlichen Leistungserstellung gibt, der mit einer u-förmigen bzw. j-förmigen „Stückkostenkurve“ beschrieben werden kann. In der Semantik des Länderfinanzausgleichs heißt das: Nicht nur die hochverdichteten Stadtstaaten, sondern auch dünn besiedelte Länder können „abstrakte“ Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich geltend machen.

Bundesländer, deren Finanzkraft über dem Durchschnitt liegt, sind ausgleichspflichtig. Die Höhe des Ausgleichsbeitrags hängt davon ab, in welchem Maße die Finanzkraft je Einwohner die durchschnittliche Finanzkraft je Einwohner übersteigt. Der Abstand zum Durchschnitt wird anteilig abgeschöpft. Die Höhe der Ausgleichszuweisungen, die ein finanzschwaches Land erhält, bemisst sich wiederum danach, wie weit seine Finanzkraft je Einwohner die durchschnittliche Finanzkraft je Einwohner unterschreitet. Zur

---

<sup>7</sup> Die Steuereinnahmen der Gemeinden werden berücksichtigt, weil die Länder im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs für eine „angemessene“ Finanzausstattung zu sorgen haben. Länder mit finanzstarken Gemeinden haben geringere Belastungen zu tragen als Länder mit finanzschwachen Gemeinden.

Anwendung kommt ein linear-progressiver Auffüllungstarif, der symmetrisch zum Abschöpfungstarif ist (Tabelle 2).

**Tabelle 2:**  
**Zuweisungs-/ Abschöpfungstarif des Länderfinanzausgleichs i.e.S. in %**

	Steueraufkommen je Einwohner in % des Durchschnitts		Ausgleich von		auf
	von	bis unter 80%	75%		
<b>Ausgleichszuweisungen</b>		80%	75%		
	80%	93%	75%	70%	degressiv fallend
	93%	100%	70%	44%	degressiv fallend
<b>Ausgleichsbeträge</b>		100%	44%	70%	progressiv steigend
	107%	120%	70%	75%	progressiv steigend
	über 120%		75%		

Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

Durch den Länderfinanzausgleich wird die Finanzkraftreihenfolge der Länder nicht verändert. Auch nach dem Ausgleich i.e.S. verfügen die Geberländer über überdurchschnittliche und die Empfängerländer über unterdurchschnittliche Einnahmen pro Kopf der Bevölkerung. Beispielsweise kommt ein finanzschwaches Land, das vor dem Länderfinanzausgleich bei 70 % bzw. 90 % der durchschnittlichen Finanzkraft je Einwohner liegt, nach dem Länderfinanzausgleich auf 91 % bzw. 96 %. Ein finanzstarkes Land, das vor dem Länderfinanzausgleich 110 % bzw. 120 % der durchschnittlichen Finanzkraft je Einwohner erreicht, liegt nach dem Länderfinanzausgleich bei 104 % bzw. 106½ %. Die Unterschiede werden zu einem großen Teil, aber nicht vollständig ausgeglichen. Eine Garantieklausel soll verhindern, dass die ausgleichspflichtigen Länder zu stark belastet werden. Die Leistungen dieser Länder sollen 72,5% der Differenz von Finanzkraft- und Ausgleichsmesszahl nicht überschreiten. Übersteigen die Beiträge diese Obergrenze, so wird der Unterschiedsbetrag proportional auf alle ausgleichspflichtigen und -berechtigten Länder aufgeteilt.

Schließlich sind die *Ergänzungszuweisungen des Bundes (BEZ)* zu nennen. Sie werden einmal gewährt, um die nach dem Finanzausgleich i.e.S. noch verbleibenden Fehlbeträge auszugleichen. Diese so genannte Fehlbetragsergänzungszuweisungen erhalten jene Länder, deren Finanzkraft je Einwohner nach dem Länderfinanzausgleich

unter 99,5 % der durchschnittlichen Finanzkraft je Einwohner liegt. Die Unterschreitung wird zu 77,5 % aufgefüllt. Darüber hinaus werden Zuweisungen zur Abdeckung spezifischer Sonderlasten gewährt. Die Höhe dieser Sonderbedarfszuweisungen ist im Finanzausgleichsgesetz festgeschrieben und somit unabhängig von den aktuellen Finanzkraftverhältnissen. Sie werden vor allem zum Abbau teilungsbedingter Sonderbelastungen der ostdeutschen Länder sowie zum Ausgleich der unterproportionalen Finanzkraft ihrer Kommunen gewährt. Zwischenzeitlich ist die Kompensation anderer Belastungen hinzu getreten, so die aus der überproportional hohen strukturellen Arbeitslosigkeit entstehenden Lasten bei der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige, aber auch die Sonderlasten infolge überdurchschnittlich hoher Kosten der politischen Führung (in kleinen finanzschwachen Ländern). Bis zum Jahre 2004 wurden an das Saarland und an Bremen Hilfen zur Überwindung von extremen Haushaltsnotlagen gewährt. Auch andere Länder sind seither in eine prekäre Finanzsituation geraten. Berlin hatte im September 2003 ebenfalls eine extreme Haushaltsnotlage und entsprechende Hilfen reklamiert, doch wurde die Klage vom Bundesverfassungsgericht abgewiesen und Berlin lediglich eine „angespannte“ Haushaltslage attestiert, obwohl die Kriterien, die seinerzeit aufgestellt worden waren, „erfüllt“ wurden (Vesper 2003).

Die Investitionshilfen des Bundes an die ostdeutschen Länder zählen formal nicht zu den Ergänzungszuweisungen, ebenso wenig die Leistungen des Bundes im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben sowie der Geldleistungsgesetze (z.B. Wohngeld). Nicht im Rahmen der Bundesergänzungszuweisungen, sondern im Finanzausgleich i.e.S. werden die Seehafenlasten berücksichtigt. Von den Steuereinnahmen der Länder Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen werden gesetzlich festgelegte Beträge abgezogen. Die Tatsache, dass diese Lasten nicht in Form von Bundesergänzungszuweisungen, sondern im Länderfinanzausgleich i.e.S. und damit als Ausnahme vom Grundsatz der Nichtberücksichtigung von Sonderbedarfen in diesem Ausgleich abgegolten werden, wird mit „historischen Gegebenheiten“ begründet. Das Bundesverfassungsgericht hatte seinerzeit diesen Tatbestand geprüft und für verfassungsgemäß gehalten (Geske 2001, S. 144). In seinem Urteil von 1999 hatte das Gericht aber verlangt, dass für die weitere Berücksichtigung Kriterien entwickelt werden müssten, die grundsätzlich auch auf ähnliche Mehrbedarfe (wie z.B. Großflughäfen) anwendbar sein müssen. Die ökonomische Begründung für die Berücksichtigung solcher – nicht abstrakter, sondern konkreter – Bedarfe liefern die Nutzen-Spillovers: Die Ausgaben der Küstenländer für ihre Seehäfen liegen im gesamtwirtschaftlichen Interesse, die anderen Länder wickeln einen Teil ihrer Ex- und Importe über diese Häfen ab und

profitieren entsprechend von diesen Einrichtungen. Zwar ziehen auch die Küstenländer Nutzen aus ihren Seehäfen, die Einnahmen reichen aber nicht aus, die Kosten zu decken, zumal es vielfach sehr schwierig ist, zahlungsunwillige Nutzer von der Nutzung auszuschließen. Insofern wird den Seehäfen die Eigenschaft eines öffentlichen Gutes attestiert, die Finanzierung der Hafeninfrastruktur wird als Aufgabe der öffentlichen Daseinsfürsorge angesehen.

## **2.3 Quantitative Bedeutung des Finanzausgleichs**

### **2.3.1 Wirtschaftliche und finanzielle Entwicklung der Länder**

Die finanzielle Entwicklung der öffentlichen Haushalte ist eng an die gesamtwirtschaftliche Entwicklung gekoppelt.<sup>8</sup> Auf der Länderebene ist der Zusammenhang zwischen Einnahmen und regionaler Wirtschaftsentwicklung etwas lockerer, da hier die verschiedenen Finanzausgleichsregelungen zu Buche schlagen.

---

<sup>8</sup> Die Elastizität des Steueraufkommens bezogen auf das nominale Sozialprodukt liegt bei etwas über Eins.

**Tabelle 3:**  
**Bruttoinlandsprodukt je Einwohner in Euro nach Bundesländern**

	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH	D
<b>1995</b>	25.431	24.745	23.962	14.780	29.924	40.195	27.787	14.639	20.738	23.577	21.120	21.684	15.209	13.865	21.247	13.480	22.636
<b>2000</b>	28.270	28.101	24.088	16.865	33.596	44.686	31.097	16.373	22.402	25.303	22.600	23.303	16.713	16.003	22.651	15.847	24.913
<b>2001</b>	29.279	28.701	24.258	17.251	34.656	46.879	32.119	16.773	22.614	25.787	22.699	23.772	17.360	16.420	23.187	16.347	25.527
<b>2002</b>	29.347	29.337	24.215	17.451	35.594	47.522	32.293	16.957	22.429	26.206	23.171	23.863	18.100	17.179	22.829	16.650	25.850
<b>2003</b>	29.466	29.360	23.941	17.579	36.180	47.338	32.951	17.132	22.601	26.287	23.296	24.130	18.536	17.423	23.050	17.053	26.024
<b>2004</b>	29.818	30.088	23.911	18.161	36.396	48.386	33.436	17.647	23.085	26.978	24.002	25.378	19.233	18.035	23.458	17.673	26.614
<b>2005</b>	29.976	30.502	24.428	18.533	36.926	49.109	33.825	17.941	23.720	27.280	24.113	26.783	19.393	18.346	23.520	17.899	26.974
<b>2006</b>	31.787	31.703	25.411	19.327	38.570	49.671	34.947	18.536	24.764	28.223	25.073	28.072	20.391	19.321	24.309	18.739	28.093
<b>2007</b>	33.492	33.266	26.605	20.205	39.992	50.939	36.342	19.708	25.844	30.036	26.172	29.569	21.407	20.453	24.894	19.807	29.521
<b>2008</b>	33.842	33.502	27.768	20.979	40.626	52.161	36.786	20.394	26.644	30.831	26.658	30.136	21.764	20.983	25.718	20.179	30.124
<b>2009</b>	31.441	32.880	27.873	20.617	37.253	49.832	34.859	20.283	25.600	29.698	26.112	27.404	21.264	20.304	25.027	19.556	29.002
<b>2010</b>	33.871	34.624	28.715	21.810	39.920	51.705	36.003	21.066	27.196	31.088	27.626	29.196	22.238	21.617	25.621	20.849	30.532
<b>2011</b>	35.550	36.317	29.068	22.600	40.826	52.138	37.216	21.661	28.325	32.078	28.731	31.036	23.037	22.154	26.587	21.807	31.702
<b>2012</b>	36.019	36.865	29.455	23.179	41.897	53.091	37.656	22.620	29.032	32.631	29.431	31.364	23.400	22.933	27.220	22.241	32.281
	Veränderungen in %																
<b>2012/ 1995</b>	41,6	49,0	22,9	56,8	40,0	32,1	35,5	54,5	40,0	38,4	39,4	44,6	53,9	65,4	28,1	65,0	42,6
<b>2012/ 2000</b>	27,4	31,2	22,3	37,4	24,7	18,8	21,1	38,2	29,6	29,0	30,2	34,6	40,0	43,3	20,2	40,3	29,6
<b>2012 /2005</b>	20,2	20,9	20,6	25,1	13,5	8,1	11,3	26,1	22,4	19,6	22,1	17,1	20,7	25,0	15,7	24,3	19,7

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Die Vergangenheit zeigt markante Unterschiede in der wirtschaftlichen Entwicklung der einzelnen Länder. In erster Linie sind sie dem wirtschaftlichen Aufholprozess in den neuen Ländern geschuldet, deren Pro-Kopf-Entwicklung des BIP – ausgehend von einem sehr niedrigen Niveau – weitaus höher war als in den westdeutschen Ländern (Tabelle 3). Auffällig ist auch, dass die wirtschaftliche Entwicklung in Hessen und Baden-Württemberg, beide Geberländer im Länderfinanzausgleich, etwas unter dem Durchschnitt geblieben ist, während sie in Bayern, ebenfalls Geberland, überdurchschnittlich verlief. Dennoch weist Hessen von allen Flächenländern, gefolgt von Bayern und Baden-Württemberg, das höchste BIP je Einwohner auf. Mit Abstand am höchsten sind die Einkommen im Stadtstaat Hamburg, und auch Bremen verzeichnet deutlich höhere Werte als die Flächenländer, während Berlin etwa den Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer erreicht. Die hohen Einkommen der Stadtstaaten erklären sich daraus, dass es sich bei ihnen um hochverdichtete Regionen mit einem überdurchschnittlich hohen Arbeitsplatzbesatz und einer höheren Wertschöpfung je Erwerbstätigen handelt. In den Flächenländern dagegen stehen sich wirtschaftsstarke Agglomerationen und weniger verdichtete Räume mit niedrigerer Wirtschaftskraft gegenüber. Entsprechende Unterschiede weist die Steuerkraft auf: Im Gegensatz zur Massierung der Steuerkraft in den Stadtstaaten wird in den Flächenländern die Steuerkraft nivelliert. Dies zeigt sich auch an der „originären“ Steuerkraft<sup>9</sup> der einzelnen Länder (Tabelle 4). Mit Abstand am höchsten ist sie in Hamburg, am niedrigsten in Sachsen. In den letzten Jahren musste das Geberland Hessen erhebliche Einbußen an Steuerkraft hinnehmen. Sie waren der Finanzkrise und den Auswirkungen auf den Bankenplatz Frankfurt geschuldet. Bayern hat ebenso wie die ostdeutschen Länder kontinuierlich an originärer Steuerkraft gewonnen. In Ostdeutschland sticht die überdurchschnittliche Steuerkraft Brandenburgs ins Auge. Das Land profitiert von der Nähe zu Berlin, und zwar in zunehmendem Maße. Berlins Steuerkraft ist bis zum Ausbruch der „Großen Krise“ ständig zurückgegangen, in den letzten Jahren ist sie im Zuge der relativ günstigen Wirtschaftsentwicklung wieder gestiegen. Nordrhein-Westfalen, Hamburg und Bremen haben im Zeitablauf an Steuerkraft verloren.

---

<sup>9</sup> Steuern vor der regionalen Verteilung (Länderanteile an Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie der Einnahmen aus Landessteuern, ohne Umsatzsteuern).

**Tabelle 4:  
Steuern der Länder nach dem Aufkommen je Einwohner**

	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL	HH	HB	SN	ST	TH	BB	MV	BE	Insgesamt
<b>1995</b>	1353	1347	1370	1138	1408	1163	1263	998	1869	1345	591	520	517	642	545	1116	1185
<b>2000</b>	1464	1553	1557	1115	1837	1196	1200	999	2367	1332	438	383	393	480	451	1220	1287
<b>2005</b>	1262	1418	1406	926	1473	1105	1060	948	2042	1157	450	378	457	513	432	987	1141
<b>2006</b>	1356	1539	1535	1060	1793	1190	1208	1024	2349	1315	534	546	503	608	498	1103	1272
<b>2007</b>	1466	1700	1711	1181	2020	1295	1262	1161	2356	1407	644	668	601	728	568	1170	1402
<b>2008</b>	1529	1829	1776	1217	1941	1407	1278	1202	2570	1482	714	698	686	820	648	1192	1467
<b>2009</b>	1374	1687	1493	1088	1668	1281	1237	1115	2042	1303	611	612	620	808	620	988	1302
<b>2010</b>	1316	1693	1535	1122	1668	1276	1223	1043	2061	1245	659	633	637	810	642	1154	1309
<b>2011</b>	1470	1850	1718	1216	1803	1392	1381	1182	2277	1396	746	747	734	904	737	1253	1449
<b>2012</b>	1561	1954	1884	1381	1825	1546	1423	1230	2314	1427	793	816	806	975	808	1314	1549
	in % des Durchschnitts																
<b>1995</b>	114,2	113,7	115,6	96,0	118,8	98,1	106,6	84,2	157,7	113,5	49,9	43,9	43,6	54,2	46,0	94,2	100
<b>2000</b>	113,8	120,7	121,0	86,6	142,7	92,9	93,2	77,6	183,9	103,5	34,0	29,8	30,5	37,3	35,0	94,8	100
<b>2005</b>	110,6	124,3	123,2	81,2	129,1	96,8	92,9	83,1	179,0	101,4	39,4	33,1	40,1	45,0	37,9	86,5	100
<b>2006</b>	106,6	121,0	120,7	83,3	141,0	93,6	95,0	80,5	184,7	103,4	42,0	42,9	39,5	47,8	39,2	86,7	100
<b>2007</b>	104,6	121,3	122,0	84,2	144,1	92,4	90,0	82,8	168,0	100,4	45,9	47,6	42,9	51,9	40,5	83,5	100
<b>2008</b>	104,2	124,7	121,1	83,0	132,3	95,9	87,1	81,9	175,2	101,0	48,7	47,6	46,8	55,9	44,2	81,3	100
<b>2009</b>	105,5	129,6	114,7	83,6	128,1	98,4	95,0	85,6	156,8	100,1	46,9	47,0	47,6	62,1	47,6	75,9	100
<b>2010</b>	100,5	129,3	117,3	85,7	127,4	97,5	93,4	79,7	157,4	95,1	50,3	48,4	48,7	61,9	49,0	88,2	100
<b>2011</b>	101,4	127,7	118,6	83,9	124,4	96,1	95,3	81,6	157,1	96,3	51,5	51,6	50,7	62,4	50,9	86,5	100
<b>2012</b>	100,8	126,1	121,6	89,2	117,8	99,8	91,9	79,4	149,4	92,1	51,2	52,7	52,0	62,9	52,2	84,8	100

Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

In Tabelle 5 sind die Einnahmen der einzelnen Länder im Verhältnis zum nominalen BIP dargestellt. Dabei handelt es sich um die „bereinigten Einnahmen“<sup>10</sup> nach der regionalen Steuerverteilung. Die Unterschiede zwischen den Ländern sind zum Teil erheblich. Ins Auge stechen die hohen Quoten der ostdeutschen Länder, die auf die Transfers im Rahmen des Solidarpakts II zurückzuführen sind. Diese Mittel sind degressiv gestaffelt, seit einigen Jahren sind sie rückläufig. Die hohen Quoten sind aber auch Ausdruck der niedrigeren Wirtschaftskraft, wie umgekehrt die wirtschaftsstarke Länder eher geringere Quoten aufweisen. Am niedrigsten ist der Anteil in Hamburg (13,4 %), am höchsten in Mecklenburg-Vorpommern (26,1 %). Ähnliche Unterschiede finden sich auf der Ausgabenseite (Tabelle 6). In den Jahren nach 2000 sanken in allen Ländern die Quoten, weil auch die Länder erhebliche Verluste als Folge der verschiedenen Steuerentlastungen hinnehmen mussten. Nach 2005 erhöhten sich die Anteile wieder, was vor allem Ausdruck der schwachen gesamtwirtschaftlichen Performance war. In der Wirtschaftskrise stiegen die Finanzierungsdefizite der Länder deutlich an, wodurch diese gezwungen waren, auf die Ausgabenbremse zu treten, um die Verschuldungsgrenzen, die der Vertrag von Maastricht vorgibt, nicht zu verletzen.

**Tabelle 5:**  
**Bereinigte Einnahmen in % des BIP**

	1995	2000	2005	2010	2011	2012
<b>Baden-Württemberg</b>	14,3	14,3	13,6	13,6	14,8	14,9
<b>Bayern</b>	15,5	14,7	13,6	14,3	14,7	14,7
<b>Berlin</b>	20,8	22,5	22,6	20,9	22,0	23,3
<b>Brandenburg</b>	27,7	26,1	24,3	22,7	24,4	24,2
<b>Bremen</b>	19,9	17,9	12,7	13,3	16,6	16,6
<b>Hamburg</b>	12,0	11,8	11,3	11,3	13,4	13,2
<b>Hessen</b>	13,9	14,6	13,1	13,8	14,8	15,0
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	28,6	27,2	26,1	24,1	26,1	25,2
<b>Niedersachsen</b>	16,4	16,3	14,9	15,6	16,2	16,9
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	15,7	15,6	14,4	15,6	16,8	17,2
<b>Rheinland-Pfalz</b>	15,6	16,1	14,8	15,6	15,8	16,8
<b>Saarland</b>	18,5	17,3	12,7	14,5	14,5	14,5
<b>Sachsen</b>	27,8	26,3	23,1	23,1	23,9	23,6
<b>Sachsen-Anhalt</b>	28,9	27,4	24,6	23,3	25,8	24,6
<b>Schleswig-Holstein</b>	17,2	16,4	15,1	16,1	17,5	17,9
<b>Thüringen</b>	29,8	27,3	23,9	22,9	23,4	23,6
<b>Insgesamt</b>	<b>16,7</b>	<b>16,3</b>	<b>15,0</b>	<b>15,5</b>	<b>16,6</b>	<b>16,7</b>

**Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.**

<sup>10</sup> Ohne besondere Finanzierungsvorgänge und haushaltstechnische Bereinigungen.

**Tabelle 6:  
Bereinigte Ausgaben in % des BIP**

	1995	2000	2005	2010	2011	2012
Baden-Württemberg	15,3	14,2	14,2	14,0	14,5	14,5
Bayern	15,9	14,4	13,6	14,6	14,4	14,1
Berlin	27,6	25,6	26,3	22,1	23,0	23,3
Brandenburg	31,9	27,2	25,3	23,8	24,3	24,0
Bremen	19,9	18,6	16,8	18,0	19,9	18,7
Hamburg	13,2	12,7	11,7	12,3	13,8	14,3
Hessen	15,1	14,5	13,6	15,8	16,5	16,6
Mecklenburg-Vorpommern	33,1	29,3	27,4	24,5	25,7	25,5
Niedersachsen	18,3	16,8	16,5	16,7	17,3	16,9
Nordrhein-Westfalen	16,9	16,0	16,2	17,4	17,8	17,9
Rheinland-Pfalz	17,1	16,8	16,1	17,9	17,8	17,8
Saarland	18,1	17,3	15,7	19,7	17,7	17,8
Sachsen	30,3	26,5	23,0	23,3	21,9	21,9
Sachsen-Anhalt	34,2	29,5	27,1	24,6	25,8	24,3
Schleswig-Holstein	18,8	16,9	17,5	18,3	18,6	18,3
Thüringen	33,9	29,1	25,2	24,2	23,8	22,9
<b>Insgesamt</b>	<b>18,4</b>	<b>16,7</b>	<b>16,1</b>	<b>16,7</b>	<b>17,1</b>	<b>17,0</b>

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

**Tabelle 7:  
Finanzierungssalden in % des BIP**

	1995	2000	2005	2010	2011	2012
Baden-Württemberg	-1,0	0,0	-0,6	-0,4	0,3	0,4
Bayern	-0,5	0,3	0,0	-0,4	0,3	0,6
Berlin	-6,9	-3,1	-3,8	-1,2	-1,0	0,0
Brandenburg	-4,2	-1,1	-1,0	-1,0	0,1	0,2
Bremen	0,1	-0,7	-4,1	-4,8	-3,2	-2,1
Hamburg	-1,2	-0,9	-0,3	-0,9	-0,4	-1,1
Hessen	-1,2	0,1	-0,5	-2,1	-1,8	-1,6
Mecklenburg-Vorpommern	-4,5	-2,0	-1,3	-0,4	0,5	-0,3
Niedersachsen	-1,9	-0,5	-1,6	-1,1	-1,1	-0,1
Nordrhein-Westfalen	-1,2	-0,4	-1,7	-1,8	-1,0	-0,7
Rheinland-Pfalz	-1,4	-0,7	-1,3	-2,3	-2,0	-1,1
Saarland	0,4	0,0	-3,0	-5,1	-3,2	-3,3
Sachsen	-2,6	-0,2	0,1	-0,1	2,0	1,7
Sachsen-Anhalt	-5,2	-2,0	-2,4	-1,3	0,0	0,4
Schleswig-Holstein	-1,6	-0,5	-2,4	-2,3	-1,0	-0,4
Thüringen	-4,1	-1,8	-1,3	-1,3	-0,4	0,7
<b>Insgesamt</b>	<b>-1,7</b>	<b>-0,4</b>	<b>-1,1</b>	<b>-1,2</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,3</b>

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Bei den Finanzierungssalden der einzelnen Länder sind ebenfalls teils erhebliche Discrepanzen erkennbar (Tabelle 7). Zunächst fällt auf, dass die Geberländer Baden-Württemberg und Bayern über all die Jahre zumeist mit einem ausgeglichenen oder gar überschüssigen Haushalt abgeschlossen haben. Hingegen verschlechterte sich die Finanzlage in Hessen, dem dritten Geberland, spürbar. Die Finanzlage der ostdeutschen Länder hat sich über all die Jahre verbessert, trotz des gesamtwirtschaftlichen Gegenwinds wurden in den letzten Jahren vielfach Überschüsse erzielt. Allerdings ging diese Entwicklung zu Lasten der Infrastrukturausstattung und der kommunalen Finanzausstattung mit der Folge, dass der infrastrukturelle Anpassungsprozess verlangsamt wurde. Erhebliche Fortschritte in der Haushaltskonsolidierung verzeichnete Berlin (vgl. im Einzelnen Abschnitt 3.10). Weiterhin katastrophal ist die Finanzlage im Saarland und in Bremen, obwohl diese Länder bereits in der Vergangenheit erhebliche Finanzmittel zur Linderung ihrer Haushaltsnotlage erhalten hatten. Zu einem großen Teil wurden die Mittel nicht zum Abbau der Verschuldung eingesetzt, sondern man versuchte, durch den Ausbau der Infrastruktur die Wirtschaftskraft zu stärken.

### 2.3.2 Länderfinanzausgleich und Länderhaushalte

Die *Zerlegung von Lohn-, Abgeltungs- und Körperschaftsteuer*, die dem Länderfinanzausgleich vorgeschaltet ist, „entlastet“ den Ausgleich i.e.S. Allen finanzschwachen Ländern bis auf den Stadtstaat Bremen fließen aus dieser Zerlegung Einnahmen zu, während die Geberländer Einnahmen verlieren. Insgesamt wurden im Jahre 2012 durch die Zerlegung rund 15 Mrd. Euro, das waren 7,3 % des Länderanteils an diesen Steuern, umverteilt. Hierbei handelt es sich um saldierte Größen, indem die Ausgleichsansprüche eines Landes an die anderen Länder und die Ausgleichsverpflichtungen gegenüber gestellt werden. Im Falle der Lohnsteuer wurden von Hamburg, im Falle der Abgeltungssteuer von Hessen und im Falle der Körperschaftsteuer von Niedersachsen die jeweils größten Zerlegungsbeiträge erbracht. Im Ausgleichsjahr 2012 wurde durch die Zerlegung der Anteil Hamburgs am Lohnsteueraufkommen um 2,8 Mrd. Euro geschmälert, immerhin mehr als ein Drittel des originären, auf den Ort der Wertschöpfung bezogenen Aufkommens. Auch Bremen verlor mit rund einem Viertel des originären Aufkommens einen hohen Betrag. In beiden Fällen besteht bedingt durch die hohe Pendlerintensität eine besonders große Kluft zwischen Wohnsitz- und Arbeitsplatzland. Noch sehr viel krasser treten die Unterschiede zu Tage, wenn man die Pro-Kopf-Werte betrachtet (Tabelle 8). Entsprechend profitieren die Nachbarn Niedersachsen und Schleswig-Holstein. In Berlin, dem dritten Stadtstaat, spielt dieser Effekt keine große Rolle, aufgrund der historischen und auch wirtschaftlichen Entwick-

lung sind die Pendlerströme längst nicht so ausgeprägt wie in Hamburg und Bremen. Ebenso wenig spielt für die Hauptstadt die zentrale Lohnabrechnung eine Rolle, da nur wenige überregional operierende Unternehmen ihren Sitz dort haben und auch die Gehälter der Bundesbediensteten nicht in Berlin, sondern in Nordrhein-Westfalen abgerechnet werden (und die Lohnsteuer dort abgeführt wird). Die hohen Beträge der ostdeutschen Länder resultieren daraus, dass viele Personen nach Westdeutschland pendeln. In Rheinland-Pfalz schlägt die Nähe zu Hessen und Baden-Württemberg zu Buche, wo viele eine Beschäftigung gefunden haben.

**Tabelle 8:  
Zerlegung Lohnsteuer 2012**

	Beträge je Einwohner	Lohnsteueraufkommen je Einwohner	
		vor Zerlegung (Durchschnitt=100)	nach Zerlegung (Durchschnitt=100)
Nordrhein-Westfalen	-187	110	101
Bayern	-96	123	123
Baden-Württemberg	-139	124	119
Niedersachsen	295	78	88
Hessen	-335	135	124
Sachsen	350	48	58
Rheinland-Pfalz	441	77	97
Sachsen-Anhalt	405	44	57
Schleswig-Holstein	467	70	88
Thüringen	402	46	58
Brandenburg	606	50	75
Mecklenburg-Vorpommern	439	40	55
Schleswig-Holstein	170	79	86
Berlin	94	81	85
Hamburg	-1553	197	136
Bremen	-665	119	88
<b>Insgesamt</b>	<b>140</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Quellen: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen.

**Tabelle 9:  
Steueraufkommen je Einwohner vor und nach Zerlegung**

	Euro			Durchschnitt=100		BIP je Einw. Durchschnitt=100
	Vor Zerlegung	Nach Zerlegung	Differenz	Vor Zerlegung	Nach Zerlegung	
Nordrhein-Westfalen	1664	1561	-103	107	101	101
Bayern	2033	1954	-79	131	126	112
Baden-Württemberg	2029	1884	-145	131	122	114
Niedersachsen	1141	1381	240	74	89	90
Hessen	2541	1825	-715	164	118	117
Sachsen	377	793	416	24	51	72
Rheinland-Pfalz	1059	1546	487	68	100	91
Sachsen-Anhalt	353	816	463	23	53	71
Saarland	956	1423	466	62	92	97
Thüringen	349	806	457	23	52	69
Brandenburg	301	975	674	19	63	72
Mecklenburg-Vorpommern	342	808	466	22	52	70
Schleswig-Holstein	1028	1230	202	66	79	84
Berlin	1210	1314	104	78	85	91
Hamburg	3871	2314	-1557	250	149	164
Bremen	2031	1427	-605	131	92	130
<b>Insgesamt</b>	<b>1549</b>	<b>1549</b>	<b>0</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**Quellen: Bundesministerium der Finanzen, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.**

Durch die Körperschaftsteuerzerlegung werden sehr viel weniger Mittel umverteilt als durch die Lohnsteuerzerlegung. Die Zerlegung der Abgeltungsteuer ist quantitativ bedeutsamer als die Körperschaftsteuer. In der Gesamtschau zeigt sich, dass von der Zerlegung die Nehmerländer im Finanzausgleich mit Ausnahme von Bremen profitieren und die Aufkommensunterschiede verringert werden. Dominiert wird der Zerlegungsprozess von der Lohnsteuer. Dennoch gelingt es in diesem Prozess nicht, das regionale Steueraufkommen (pro Kopf der Bevölkerung, in % des Durchschnitts)<sup>11</sup> der regionalen Wirtschaftsleistung (ebenfalls pro Kopf der Bevölkerung, in % des Durchschnitts) entscheidend anzunähern – die Wirtschaftskraft korrespondiert in der Mehrzahl der Fälle nicht mit der Steuerkraft (Tabelle 9). Lediglich in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Hessen kann man von einer Angleichung sprechen. Besonders groß ist die Diskrepanz in den ostdeutschen Ländern. In Hamburg und Bremen sinkt die originäre Steuerkraft signifikant unter die Wirtschaftskraft, und in Rheinland-Pfalz übersteigt infolge der Zerlegung die Steuerkraft die Wirtschaftskraft.

<sup>11</sup> Das regionale Aufkommen setzt sich aus der Lohnsteuer, veranlagten Einkommensteuer, Abgeltungssteuer, Körperschaftsteuer, den Landessteuern sowie der Gewerbesteuerumlage zusammen.

Die Regelungen zur *Umsatzsteuerverteilung unter den Ländern* mindern die originären Steuerkraftunterschiede ebenfalls. Für das Umverteilungsvolumen errechnet sich 2012 ein Betrag von 7,3 Mrd. Euro, wenn man die Differenz zwischen Verteilung nach geltendem Recht und der vollständigen Verteilung der Umsatzsteuern nach Einwohnern zugrunde legt (Tabelle 10). Dies entspricht 8,4 % des gesamten Länderanteils an der Umsatzsteuer. Die so genannten Ergänzungsanteile selbst schlugen mit einem Volumen von 11,2 Mrd. Euro zu Buche. Entsprechend der Intention des Gesetzgebers fließt der überwiegende Teil der Ergänzungsanteile an die ostdeutschen Länder. Nach Verteilung der Umsatzsteuer ergeben sich zwischen den einzelnen Ländern erhebliche Unterschiede in den Pro-Kopf-Einnahmen. Die finanzschwachen ostdeutschen Länder verfügen auf dieser Stufe um bis zu 1633 Euro pro Kopf der Bevölkerung, während die finanzstarken Länder aus dem Umsatzsteueranteil der Länder nur 923 Euro erhalten. Grosso modo hat sich der Anteil der Geberländer an den Umsatzsteuereinnahmen der Länder in den letzten Jahren erhöht. Allerdings darf man die Umverteilung auf dieser Stufe nicht den westdeutschen Ländern zurechnen. Es war der Bund, der vor zwei Jahrzehnten in den Verhandlungen zur Integration der ostdeutschen Länder in den Finanzausgleich auf sieben Punkte seines Umsatzsteueranteils verzichtet und so die Vorabauffüllung zugunsten der extrem finanzschwachen Länder ermöglicht hatte.

**Tabelle 10:  
Umsatzsteuerausgleich (Differenz zwischen Verteilung nach geltendem Recht und vollständiger Verteilung  
nach Einwohnern) in Mio. Euro**

	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL	HH	HB	SN	ST	TH	BB	MV	Berlin	Insgesamt
<b>2000</b>	-2.460	-1.666	-1.435	-540	-828	-551	-380	52	-234	-90	2.708	1.751	1.597	1.476	1.063	-463	8.647
<b>2005</b>	-2.474	-1.706	-1.470	487	-835	-443	-187	42	-238	-91	2.200	1.445	1.188	1.161	909	11	7.442
<b>2006</b>	-2.607	-1.804	-1.552	397	-878	-298	-256	88	-252	-96	2.342	1.323	1.345	1.224	993	32	7.744
<b>2007</b>	-2.777	-1.928	-1.657	391	-936	-240	-81	71	-271	-102	2.365	1.302	1.380	1.218	1.064	202	7.993
<b>2008</b>	-2.813	-1.960	-1.683	585	-950	-432	45	90	-277	-104	2.319	1.358	1.318	1.141	1.028	334	8.219
<b>2009</b>	-2.378	-1.661	-1.429	509	-805	-476	-219	39	-236	-88	2.159	1.222	1.147	829	842	545	7.292
<b>2010</b>	-2.204	-1.545	-1.327	378	-749	-393	-136	125	-220	-46	2.024	1.201	1.139	864	830	58	6.620
<b>2011</b>	-2.404	-1.695	-1.447	621	-819	-354	-221	112	-239	-61	2.159	1.211	1.188	932	869	147	7.239
<b>2012</b>	-2.436	-1.724	-1.477	117	-833	-540	-70	160	-246	-19	2.369	1.270	1.243	999	912	277	7.345
Ergänzungsanteile in Mio Euro																	
<b>2000</b>	0	0	0	542	0	0	0	198	0	0	3.315	2.111	1.931	1.832	1.307	0	11.236
<b>2005</b>	0	0	0	1.583	0	113	201	186	0	0	2.787	1.785	1.509	1.512	1.143	475	11.295
<b>2006</b>	0	0	0	1.552	0	288	153	239	0	0	2.958	1.678	1.681	1.593	1.239	523	11.905
<b>2007</b>	0	0	0	1.623	0	384	356	231	0	0	3.018	1.677	1.735	1.610	1.324	727	12.684
<b>2008</b>	0	0	0	1.833	0	200	489	252	0	0	2.978	1.734	1.674	1.537	1.289	870	12.856
<b>2009</b>	0	0	0	1.565	0	58	157	175	0	0	2.714	1.537	1.447	1.163	1.062	1.001	10.880
<b>2010</b>	0	0	0	1.358	0	101	213	251	0	36	2.537	1.491	1.416	1.173	1.033	483	10.092
<b>2011</b>	0	0	0	1.689	0	187	162	249	0	28	2.716	1.524	1.488	1.269	1.089	611	11.011
<b>2012</b>	0	0	0	1.199	0	6	317	298	0	71	2.932	1.584	1.545	1.340	1.134	757	11.184
Umsatzsteuerverteilung je Einwohner																	
<b>2000</b>	650	650	650	719	650	650	650	836	650	650	1.396	1.452	1.441	1.355	1.383	650	787
<b>2005</b>	623	623	623	821	623	651	694	800	623	623	1.273	1.342	1.266	1.213	1.290	763	760
<b>2006</b>	656	656	656	850	656	727	710	884	656	656	1.350	1.339	1.379	1.280	1.384	810	800
<b>2007</b>	743	743	743	947	743	838	869	966	743	743	1.456	1.434	1.497	1.377	1.528	957	898
<b>2008</b>	773	773	773	1003	773	822	945	1017	773	773	1.481	1.495	1.508	1.380	1.543	1.027	929
<b>2009</b>	821	821	821	1018	821	835	876	992	821	821	1.470	1.470	1.462	1.283	1.462	1.112	954
<b>2010</b>	862	862	862	1033	862	888	938	1109	862	917	1.473	1.498	1.494	1.330	1.490	1.003	986
<b>2011</b>	896	896	896	1110	896	943	953	1142	896	939	1.557	1.556	1.568	1.407	1.565	1.075	1.031
<b>2012</b>	923	923	923	1074	923	925	1035	1218	923	1031	1.633	1.611	1.621	1.460	1.619	1.138	1.060

Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

**Tabelle 11a: Finanzkraft der Bundesländer vor Länderfinanzausgleich (i.e.S.) in Mio. Euro und in % der Ausgleichsmesszahl, 1995 – 2012**

	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL	HH	HB	Insgesamt West	SN	ST	TH	BB	MV	Insgesamt Ost	Berlin	Insgesamt
Finanzkraft vor Länderfinanzausgleich in Mio. Euro																			
1995	40.110	26.808	23.528	15.550	14.032	7.948	5.786	2.055	4.884	1.507	142.208	8.149	4.862	4.434	4.562	3.217	25.225	7.001	174.433
1996	40.521	27.500	23.740	15.717	14.890	8.091	5.727	2.054	5.164	1.491	144.896	8.124	4.830	4.412	4.554	3.201	25.121	7.049	177.066
1997	40.317	27.577	23.627	15.498	14.775	7.990	5.774	2.050	4.987	1.608	144.204	8.034	4.785	4.350	4.568	3.167	24.905	6.866	175.974
1998	42.402	28.821	25.503	16.245	15.640	8.267	6.079	2.140	5.455	1.393	151.944	8.404	4.998	4.555	4.844	3.311	26.112	7.024	185.079
1999	44.194	30.596	26.856	16.854	17.232	8.812	6.162	2.210	5.764	1.608	160.288	8.728	5.173	4.772	5.092	3.470	27.235	7.219	194.742
2000	45.041	31.840	27.864	17.306	18.034	8.695	6.105	2.247	6.231	1.528	164.892	8.840	5.213	4.815	5.196	3.508	27.572	7.352	199.816
2001	41.132	30.681	26.594	15.854	17.018	8.382	6.043	2.112	5.548	1.448	154.813	8.282	4.890	4.527	4.969	3.290	25.958	6.877	187.649
2002	42.310	29.963	25.682	16.108	15.875	7.974	5.814	2.070	5.313	1.409	152.518	8.000	4.694	4.388	4.798	3.179	25.059	6.681	184.257
2003	39.787	29.699	26.284	16.278	15.778	8.095	6.042	2.082	5.893	1.455	151.392	7.980	4.683	4.385	4.776	3.168	24.992	6.658	183.042
2004	41.022	30.955	26.895	16.588	15.702	8.497	5.978	2.118	5.957	1.551	155.263	8.148	4.746	4.447	4.864	3.219	25.424	6.800	187.488
2005	43.010	32.412	28.334	17.924	16.528	8.911	6.303	2.257	6.056	1.550	163.286	8.405	4.902	4.571	5.092	3.366	26.335	7.158	196.779
2006	46.442	35.251	30.689	19.967	19.025	9.746	7.000	2.479	6.969	1.690	179.258	9.243	5.396	4.999	5.624	3.672	28.934	7.882	216.075
2007	50.928	38.999	33.979	21.904	21.293	10.799	7.732	2.718	7.313	1.845	197.511	10.155	5.908	5.502	6.173	4.027	31.766	8.838	238.114
2008	52.950	41.565	35.687	22.891	21.567	11.245	8.032	2.847	7.668	1.909	206.363	10.625	6.134	5.742	6.541	4.170	33.212	9.181	248.757
2009	49.209	39.337	31.934	21.554	19.439	10.474	7.436	2.644	6.678	1.815	190.520	10.019	5.706	5.406	6.139	3.894	31.164	8.602	230.286
2010	49.147	40.450	32.904	21.642	19.664	10.694	7.708	2.688	6.855	1.844	193.595	10.249	5.790	5.514	6.389	4.023	31.964	8.858	234.417
2011	53.280	43.521	35.382	23.460	21.091	11.642	8.324	2.850	7.409	1.941	208.901	10.998	6.173	5.876	6.850	4.312	34.208	9.701	252.809
2012	55.980	46.297	38.748	24.876	21.592	12.294	8.785	3.050	7.716	2.094	221.432	11.617	6.495	6.196	7.115	4.540	35.963	10.380	267.775
Finanzkraft in % der Ausgleichsmesszahl																			
1995	107,0	107,7	109,7	96,2	112,2	96,2	102,5	90,9	103,5	80,9	105,1	85,5	85,0	85,0	86,6	84,6	85,4	72,6	100
1996	106,4	108,6	108,8	95,4	117,2	96,3	99,6	89,8	107,9	79,2	105,4	84,6	84,0	84,0	85,1	83,6	84,3	72,3	100
1997	106,4	109,4	108,7	94,4	116,9	95,2	100,6	90,4	105,2	86,4	105,3	84,7	84,4	83,9	85,5	83,6	84,5	71,4	100
1998	106,3	108,6	111,3	93,8	117,6	93,4	100,2	90,1	109,8	71,8	105,4	84,7	84,6	84,0	85,6	83,7	84,6	70,1	100
1999	105,3	109,1	111,0	92,2	123,0	94,4	96,3	88,9	110,3	79,3	105,5	84,2	84,1	84,2	85,2	83,8	84,3	69,0	100
2000	104,6	110,2	111,9	92,0	125,3	90,9	92,7	88,4	115,8	74,1	105,6	83,8	83,6	83,4	84,5	83,2	83,7	68,7	100
2001	101,8	112,4	113,2	89,6	125,8	93,2	97,4	88,9	109,3	75,0	105,3	84,5	84,8	84,3	86,3	83,9	84,8	68,6	100
2002	106,6	111,3	110,8	92,5	119,5	90,3	95,1	89,0	106,4	74,4	105,4	84,0	84,1	84,1	85,4	83,5	84,2	67,8	100
2003	100,9	110,7	113,7	94,0	119,5	92,1	99,3	90,4	118,4	77,1	105,2	85,0	85,5	85,3	86,0	84,5	85,3	68,0	100
2004	101,5	112,4	113,3	93,3	116,1	94,4	95,6	90,1	116,7	80,4	105,2	85,3	85,4	85,1	85,6	84,4	85,2	68,0	100
2005	102,3	111,8	113,4	96,2	116,5	94,3	95,7	92,1	110,9	74,4	105,4	84,3	84,5	83,7	84,9	83,6	84,2	67,2	100
2006	100,6	110,4	111,7	97,6	122,4	94,0	96,6	92,5	115,5	73,7	105,3	84,8	85,5	84,1	85,6	83,5	84,8	67,1	100
2007	100,2	110,5	112,0	97,1	124,2	94,5	96,6	92,6	109,0	73,0	105,2	85,0	85,8	84,7	85,5	83,7	85,0	68,1	100
2008	99,8	112,4	112,3	97,3	120,3	94,3	95,9	93,3	108,7	72,4	105,1	85,5	86,2	85,3	87,0	83,5	85,7	67,2	100
2009	100,3	114,8	108,3	98,9	117,0	95,0	95,8	94,0	101,4	74,3	104,7	87,4	87,5	87,3	88,4	84,9	87,3	67,7	100
2010	98,5	115,6	109,5	97,6	116,0	95,5	97,4	94,3	102,1	74,1	104,5	88,3	88,0	88,0	90,6	86,5	88,4	68,1	100
2011	99,0	114,7	109,2	98,2	115,1	96,0	97,2	93,1	102,6	72,2	104,4	88,2	87,7	87,5	90,4	86,4	88,2	69,3	100
2012	98,5	115,1	112,5	98,5	111,1	96,5	97,1	94,7	99,4	73,6	104,5	88,3	88,2	87,8	89,1	86,5	88,1	68,6	100

Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

**Tabelle 11b: Ausgleichsbeiträge und –zuweisungen im Länderfinanzausgleich (i.e.S.) in Mio. Euro und Finanzkraft nach Länderfinanzausgleich in % der Ausgleichsmesszahl, 1995 – 2012**

	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL	HH	HB	Insgesamt West	SN	ST	TH	BB	MV	Insgesamt Ost	Berlin	Insgesamt	
Ausgleichsbeiträge und -zuweisungen im Länderfinanzausgleich in Mio. Euro																				
1995	-1.763	-1.295	-1.433	231	-1.101	117	-72	92	-60	287	-4.996	907	574	521	442	394	2.838	2.159	5.724	
1996	-1.598	-1.463	-1.289	283	-1.657	118	8	120	-246	325	-5.399	1.005	635	576	529	438	3.182	2.217	6.253	
1997	-1.564	-1.586	-1.232	344	-1.610	151	-3	104	-140	179	-5.356	981	601	574	504	431	3.091	2.266	6.134	
1998	-1.583	-1.486	-1.778	403	-1.758	219	0	117	-314	466	-5.715	1.020	617	595	534	448	3.214	2.501	6.920	
1999	-1.318	-1.635	-1.760	532	-2.433	195	89	153	-345	340	-6.182	1.122	672	612	587	464	3.457	2.725	7.490	
2000	-1.141	-1.884	-1.957	568	-2.734	392	185	167	-556	442	-6.519	1.182	711	670	644	500	3.707	2.812	8.273	
2001	-278	-2.277	-2.115	952	-2.629	229	60	146	-268	402	-5.780	1.031	591	573	498	434	3.127	2.653	7.568	
2002	-1.628	-2.047	-1.663	487	-1.910	419	112	139	-197	407	-5.882	1.047	607	571	541	439	3.205	2.677	7.445	
2003	-50	-1.859	-2.169	392	-1.876	259	16	107	-656	346	-5.489	936	520	500	502	393	2.851	2.639	6.610	
2004	-213	-2.315	-2.170	446	-1.529	190	102	116	-578	331	-5.620	930	532	517	534	403	2.917	2.703	6.805	
2005	-490	-2.234	-2.235	363	-1.606	294	146	113	-383	366	-5.666	1.020	587	581	588	433	3.210	2.456	6.948	
2006	-132	-2.093	-2.057	240	-2.418	346	124	115	-623	417	-6.080	1.078	590	617	611	475	3.371	2.709	7.322	
2007	-38	-2.311	-2.316	318	-2.885	343	136	125	-368	471	-6.524	1.165	627	644	675	513	3.624	2.900	7.917	
2008	54	-2.923	-2.499	317	-2.470	374	177	116	-371	505	-6.720	1.158	627	637	621	538	3.580	3.140	8.263	
2009	-59	-3.354	-1.488	110	-1.902	293	169	93	-45	433	-5.749	910	514	497	501	450	2.872	2.877	6.848	
2010	354	-3.511	-1.709	259	-1.752	267	101	89	-66	445	-5.523	854	497	472	401	399	2.623	2.900	7.039	
2011	239	-3.621	-1.813	209	-1.799	246	119	120	-92	518	-5.872	923	544	531	443	433	2.873	2.999	7.324	
2012	402	-3.904	-2.694	173	-1.327	224	129	92	21	517	-6.367	963	547	541	542	452	3.045	3.323	7.925	
Finanzkraft nach Finanzausgleich in % der Ausgleichsmesszahl																				
1995	102,3	102,5	103,0	97,6	103,4	97,6	101,2	95,0	102,2	96,3	101,5	95,0	95,0	95,0	95,0	95,0	95,0	95,0	95,0	100
1996	102,2	102,8	102,9	97,1	104,1	97,7	99,8	95,0	102,8	96,4	101,4	95,0	95,0	95,0	95,0	95,0	95,0	95,0	95,0	100
1997	102,3	103,1	103,0	96,5	104,2	97,0	100,5	95,0	102,3	96,0	101,4	95,0	95,0	95,0	95,0	95,0	95,0	95,0	95,0	100
1998	102,3	103,0	103,5	96,1	104,3	95,9	100,2	95,0	103,5	95,8	101,4	95,0	95,0	95,0	95,0	95,0	95,0	95,0	95,0	100
1999	102,1	103,3	103,7	95,1	105,6	96,5	97,7	95,0	103,7	96,1	101,4	95,0	95,0	95,0	95,0	95,0	95,0	95,0	95,0	100
2000	102,0	103,7	104,0	95,0	106,3	95,0	95,5	95,0	105,5	95,5	101,4	95,0	95,0	95,0	95,0	95,0	95,0	95,0	95,0	100
2001	101,1	104,1	104,2	95,0	106,4	95,8	98,4	95,0	104,1	95,8	101,4	95,0	95,0	95,0	95,0	95,0	95,0	95,0	95,0	100
2002	102,5	103,7	103,6	95,3	105,1	95,0	97,0	95,0	102,4	95,9	101,4	95,0	95,0	95,0	95,0	95,0	95,0	95,0	95,0	100
2003	100,8	103,8	104,3	96,2	105,3	95,1	99,6	95,0	105,2	95,5	101,4	95,0	95,0	95,0	95,0	95,0	95,0	95,0	95,0	100
2004	101,0	104,0	104,1	95,8	104,8	96,5	97,3	95,0	105,3	97,6	101,3	95,0	95,0	95,0	95,0	95,0	95,0	95,0	95,0	100
2005	101,1	104,1	104,5	98,1	105,2	97,4	97,9	96,7	103,8	92,0	101,8	94,5	94,6	94,4	94,7	94,3	94,5	90,2	90,2	100
2006	100,3	103,9	104,2	98,8	106,8	97,3	98,3	96,9	105,2	91,8	101,7	94,6	94,8	94,5	94,9	94,3	94,7	90,2	90,2	100
2007	100,1	103,9	104,4	98,6	107,4	97,5	98,3	96,9	103,5	91,7	101,7	94,7	94,9	94,6	94,8	94,4	94,7	90,4	90,4	100
2008	99,9	104,5	104,5	98,6	106,5	97,4	98,0	97,1	103,5	91,5	101,7	94,9	95,0	94,8	95,3	94,3	94,9	90,2	90,2	100
2009	100,1	105,0	103,3	99,4	105,5	97,7	98,0	97,3	100,7	92,0	101,6	95,4	95,4	95,3	95,7	94,7	95,3	90,3	90,3	100
2010	99,2	105,5	103,8	98,8	105,7	97,8	98,7	97,4	101,1	91,9	101,5	95,6	95,5	95,5	96,3	95,1	95,7	90,5	90,5	100
2011	99,5	105,2	103,6	99,0	105,3	98,1	98,6	97,0	101,3	91,5	101,5	95,6	95,5	95,4	96,2	95,1	95,6	90,7	90,7	100
2012	99,2	105,4	104,6	99,2	104,2	98,3	98,5	97,5	99,7	91,8	101,5	95,6	95,6	95,5	95,8	95,1	95,6	90,6	90,6	100

Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

Durch die Steuerzerlegung und das besondere Verfahren der Umsatzsteuerverteilung werden die Steuerkraftunterschiede zwischen den Ländern signifikant vermindert. Dennoch müssen im *horizontalen Finanzausgleich* weitere Mittel bereitgestellt werden, damit das Verfassungsgebot eines angemessenen Steuerkraftausgleichs erfüllt wird. Im Jahre 2012 wurden hierfür knapp 8 Mrd. Euro benötigt; dies entsprach 3,4 % der Steuereinnahmen der Länder. Die Entwicklung der Ausgleichsleistungen ist durch Schwankungen geprägt (Tabelle 11). Das deutlich geringere Volumen im Jahre 2005 gegenüber 2000 war Folge der verschiedenen Steuerentlastungen nach 2000, der Einbruch 2009 konjunkturell bedingt, als nach Ausbruch der Finanzkrise die wirtschaftlichen Aktivitäten erlahmten und das Steueraufkommen schrumpfte. Im Zuge der jüngsten konjunkturellen Erholung sind die Steuereinnahmen ebenso wie die Mittel, die im horizontalen Finanzausgleich umverteilt werden, wieder gestiegen.

Für die einzelnen Länderhaushalte errechnen sich in Abhängigkeit von der originären Finanzkraft unterschiedliche Belastungen bzw. Einnahmen. Bezogen auf die Steuereinnahmen hatten die Geberländer 2012 die in Tabelle 12 verzeichneten Belastungen zu tragen, während die Geberländer die in Tabelle 13 aufgeführten Einnahmen verzeichnen konnten.

**Tabelle 12:**  
**Zahlungen der Geberländer in den Finanzausgleich 2012 in % der Steuereinnahmen**

<b>Baden-Württemberg</b>	9,30%
<b>Bayern</b>	11,50%
<b>Hessen</b>	8,20%

**Quellen: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen.**

**Tabelle 13:  
Einnahmen der Nehmerländer aus dem Finanzausgleich 2012 in % der  
Steuereinnahmen**

<b>Brandenburg</b>	6,4%
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	7,9%
<b>Niedersachsen</b>	0,8%
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	0,9%
<b>Rheinland-Pfalz</b>	2,1%
<b>Saarland</b>	3,0%
<b>Sachsen</b>	6,9%
<b>Sachsen-Anhalt</b>	6,7%
<b>Schleswig-Holstein</b>	1,7%
<b>Thüringen</b>	7,0%
<b>Berlin</b>	22,2%
<b>Bremen</b>	18,9%
<b>Hamburg</b>	0,3%

**Quellen: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen.**

Auffällig sind die hohen Zahlungen, die nach Berlin und Bremen fließen. Auch Hamburg, obwohl wirtschaftsstärkste Region in Deutschland, erhält in geringem Umfang Mittel. Der Grund hierfür ist in der „strukturellen Andersartigkeit der Stadtstaaten“ zu sehen, auf die noch später (Abschnitt 3.9) einzugehen sein wird. Die finanzielle Kompensation dieser Lasten ist erheblich und beläuft sich auf 4,1 Mrd. Euro. Aufgrund seiner Größe profitiert Berlin in besonderem Maße. Die höhere Einwohnerwertung zieht im Jahr 2012 – dafür liegen endgültige Ergebnisse vor – für Berlin Mehreinnahmen von 2,47 Mrd. Euro nach sich, für Hamburg errechnen sich 1,8 Mrd. Euro und für Bremen 463 Mill. Euro (Tabelle 14).<sup>12</sup> Je Einwohner gerechnet sind die Unterschiede naturgemäß kleiner und allein Ausdruck der Steuerkraftunterschiede.

<sup>12</sup> Diese Werte wurden mit dem Simulationsprogramm der Universität Würzburg „Finanzausgleich zum Selberrechnen“ (Ausgleichsjahr 2011) ermittelt.

**Tabelle 14:**  
**Wirkungen der Stadtstaatenwertung im Länderfinanzausgleich Mill. Euro**

	Status quo 2011	Ohne Einwohnerwertung	Differenz	Differenz je Einwohner
Nordrhein-Westfalen	224	945	-721	-40
Bayern	-3663	-2744	-919	-73
Baden-Württemberg	-1779	-1102	-677	-63
Niedersachsen	204	544	-340	-43
Hessen	-1804	-1357	-447	-74
Sachsen	918	1147	-229	-55
Rheinland-Pfalz	234	428	-194	-49
Sachsen-Anhalt	540	649	-109	-47
Saarland	115	244	-129	-45
Thüringen	527	651	-124	-56
Brandenburg	440	545	-105	-42
Mecklenburg-Vorpommern	429	486	-57	-35
Schleswig-Holstein	120	174	-54	-53
Berlin	3043	576	2467	709
Hamburg	-62	-1240	1178	657
Bremen	516	53	463	702

Quellen: "Finanzausgleich zum Selberrechnen", eigene Berechnungen.

Nicht nur für Berlin, auch für Ostdeutschland stellt der horizontale Finanzausgleich ein wichtiges Instrument zur Deckung des Finanzbedarfs dar. Immerhin resultieren rund 7 % der Einnahmen der ostdeutschen Länder aus diesem Topf. Im Zeitablauf sind die Einnahmen der ostdeutschen Länder aus dem Ausgleich gesunken, hingegen beanspruchte Berlin im steigenden Maße Mittel, zuletzt rund 3,3 Mrd. Euro. Nordrhein-Westfalen mutierte vom Geberland zum Nehmerland: Noch im Jahre 2000 hatte das Land 1,1 Mrd. Euro in den Ausgleichstopf eingezahlt, 2012 flossen aus dem Topf über 400 Mill. Euro nach Nordrhein-Westfalen. Bei den aktuellen Geberländern zeigt sich ein unterschiedliches Bild: Bayerns Belastungen haben sich seit 2000 mehr als verdoppelt, sie sind von 1,9 auf 3,9 Mrd. Euro gestiegen. Deutlich schwächer fiel der Anstieg in Baden-Württemberg aus (von knapp 2 auf 2,6 Mrd. Euro), während Hessens Belastungen von 1,7 auf 1,3 Mrd. Euro zurückgegangen sind. Hieran zeigt sich, wie groß die Unterschiede in der Entwicklung von Wirtschafts- und Steuerkraft der Geberländer waren.

### 2.3.3 Länderfinanzausgleich und Länderhaushalte

Der Länderfinanzausgleich ist als reiner Steuerkraftausgleich konzipiert, der davon ausgeht, dass der Finanzbedarf je Einwohner überall gleich ist; eine Ausnahme bilden die Stadtstaaten. Insofern ist es nur konsequent, wenn der Ausgleichsprozess auf den verschiedenen Stufen eine stark nivellierende Wirkung besitzt, wie die Verteilungsergebnisse für das Jahr 2012 zeigen (Tabelle 14). Die originäre Steuerkraft, also das örtliche Aufkommen je Einwohner, umfasst eine gewaltige Spannweite und reicht von 51 % des Durchschnitts (Sachsen) bis zu knapp 150 % (Hamburg). Bei der Interpretation der Steuerkraft der Stadtstaaten ist freilich zu beachten, dass sehr viel stärker als anderswo Arbeitnehmer mit Wohnsitz außerhalb der Stadtstaaten zum Wirtschaftsergebnis der Stadtstaaten beitragen und deren Steuerkraft prägen. Dies gilt auch nach der Zerlegung. Hamburg und Bremen haben in den Jahren nach 2000 erheblich an originärer Steuerkraft eingebüßt, und auch Nordrhein-Westfalen und Hessen gehören zu den Verlierern. Hingegen ist die Steuerkraft der ostdeutschen Länder von rund einem Drittel des Durchschnitts auf deutlich über die Hälfte gestiegen. Von den steuerstarken Ländern hat allein Bayern in der Steuerkraft zugelegt.

Bereits durch den Umsatzsteuervorwegausgleich wird die Finanzkraft stark angeglichen, die finanzschwachen ostdeutschen Länder werden auf etwa 88 % des Länderdurchschnitts gehoben, in Westdeutschland sind es etwa 97 % im Durchschnitt. Als Bezugsgröße bei der Berechnung dient die Ausgleichsmesszahl, also der (normierte) Finanzbedarf. Die Stadtstaaten weisen hierbei sehr niedrige Werte auf, was auf die Ausgleichsmesszahl als Bezugsgröße zurückzuführen ist – in ihr schlägt sich die besondere Einwohnerwertung der Stadtstaaten nieder.

Durch den Länderfinanzausgleich i.e.S. werden die Finanzkraftunterschiede weiter verringert, wenngleich die Differenzen nach der Reform 2005 größer sind, weil die Garantieklausel entfallen ist. Die Geberländer weisen nunmehr eine Finanzkraft von 104 bis 105 % der Ausgleichsmesszahl auf, während die Finanzkraft der Nehmerländer unterschiedlich ausfällt: Trotz der hohen Zahlungen an Berlin und Bremen beträgt deren Finanzkraft nur 91 bzw. 92 %, während die Finanzkraft der ostdeutschen Länder auf 95 bzw. 96 % angehoben wird. Vor der Reform betrug die Finanzkraft aller Nehmerländer nach Ausgleich 95 % der Ausgleichsmesszahl. Infolge der Reform sind die verbleibenden Unterschiede zwischen den Ländern größer geworden. Schließlich fällt auf, dass Hamburgs Finanzkraft nunmehr nur knapp dem Durchschnitt entspricht, wenn man die Ausgleichsmesszahl zugrunde legt. Mit dem reformierten Finanzaus-

gleich wird das Ziel, dass sich die Finanzkraftreihenfolge durch die verschiedenen Ausgleichsschritte nicht verändert, erreicht.

### **3 Reformbedarfe und -optionen in den föderalen Finanzbeziehungen: Eine kritische Analyse**

Im Folgenden wird eine kritische Analyse der in der Literatur häufig angesprochenen Reformbedarfe und -optionen für die bundesdeutschen föderalen Finanzbeziehungen vorgenommen und durch eigene Vorstellungen und Schwerpunktsetzungen ergänzt. Ziel ist nicht ein kompletter und hinsichtlich aller fiskalischen und verteilungspolitischen Konsequenzen durchgerechneter eigener Reformvorschlag, sondern die Identifikation von grundsätzlich sinnvollen und weniger sinnvollen Reformschritten und -paketen. In Abschnitt 4 werden die Ergebnisse dann zu grundsätzlichen Reformrichtungen und daraus abgeleiteten Reformperspektiven verdichtet.

#### **3.1 Übergang zum Wettbewerbsföderalismus nicht angezeigt**

Zuletzt wurde der Länderfinanzausgleich im Jahre 2005 reformiert, nachdem auch in den Jahren davor das Ausgleichssystem immer wieder weiterentwickelt worden war. Reformdruck ging dabei stets von jenen aus, die den „kooperativen“ Föderalismus in Frage stellen und ein System präferieren, das sich stärker am „kompetitiven“ Föderalismus orientiert. Anregung und Unterstützung erfuhren sie diesbezüglich regelmäßig insbesondere von Vertretern der ökonomischen Wissenschaft (so z.B. Boss 1993). Im Konzept des Wettbewerbsföderalismus sollen regionale Disparitäten weit weniger ausgeglichen werden als im Status quo. Dadurch könne – in Analogie zum Wettbewerb um private Güter – die Effizienz des Systems erhöht werden. Allerdings beruht diese Hoffnung auf einer lediglich ausschnitthaften Betrachtung und Anwendung der ökonomischen Theorie des Föderalismus (Musgrave 1999). In ihrer ganzen Breite geht es in der Theorie um die möglichst optimale Zuordnung und Finanzierung der staatlichen Aufgaben auf die verschiedenen Gebietskörperschaftsebenen, wobei alloкатive, distributive und stabilisierungspolitische Zielsetzungen in Konkurrenz zueinander stehen können (vgl. Peffekoven 1980; Musgrave 1999).

Aus allokativer Sicht ist überhaupt schon die Bildung von nur drei Gebietskörperschaftsebenen problematisch (hierzu und im Folgenden Musgrave 1999): Streng genommen müsste unter dem Gesichtspunkt der fiskalischen Äquivalenz jeweils für jede öffentliche Aufgabe der optimale Nutzer- und Zahlerkreis bestimmt werden; die Bündelung auf verschiedenen zuvor festgelegten Ebenen ist bereits als Kompromiss aufgrund prohibitiv hoher administrativer Kosten einer ansonsten potenziell unüberschaubar hohen Zahl von staatlichen Ebenen sowie Skalenerträgen in der Produktion von öffentlichen Gütern zu werten. Aber selbst wenn man von dieser Komplikation absieht, ist die Vorstellung, der Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften führe automatisch zu einer Effizienzverbesserung im Sinne einer besseren Berücksichtigung der Bürgerpräferenzen höchst problematisch. Die theoretisch notwendige „Abstimmung mit den Füßen“, bei der die Bürger jeweils genau vergleichen, welches Bündel an öffentlichen (oder öffentlich bereitgestellten) Gütern sie in welcher Gebietskörperschaft bekommen und was sie dafür an Steuern zu entrichten haben, und die dann ihre Wohn- oder Standortwahl davon abhängig machen, abstrahiert von erheblichen bis prohibitiv hohen Transaktionskosten der Wanderung und von möglicherweise destruktiven Folgen des Steuerwettbewerbs. Wenn beispielsweise die Wanderung zwischen Gebietskörperschaftsebenen von interregionalen Einkommensunterschieden dominiert wird, verliert der Wettbewerb um das beste und preisgünstigste Angebot an öffentlichen Gütern seine Bedeutung und damit auch seine Durchsetzungskraft. Des Weiteren kann es zu destruktivem Steuerwettbewerb bei nicht ortsbezogenen Steuern (race to the bottom) und Einkommensselektionsprozessen kommen, bei denen am Ende nicht mehr unterschiedliche Präferenzen, sondern Einkommensniveaus zum Selektionskriterium werden. Insofern scheint die Befürwortung von Wettbewerbsföderalismus und Dezentralisierung selbst aus allokativer Sicht weniger auf konkreten empirisch abgesicherten Argumenten als auf einer generellen Präferenz der Beratenden für dezentrale Lösungen und der Hoffnung, damit die Staatstätigkeit oder staatliche Machtausübung generell begrenzen zu können, zu beruhen.<sup>13</sup>

Entwaffnend ehrlich, aber im Ergebnis doch irritierend muten die Betrachtungen von Fuest/Thöne (2009, S. 105 ff.) – beides vehemente Vertreter von mehr Wettbewerb im deutschen Föderalismus – an, die die Frage stellen, ob die deutschen Bürgerinnen und Bürger eigentlich tatsächlich über hinreichend heterogene Präferenzen verfügen, um

---

<sup>13</sup> So zum Beispiel bei Brennan/Buchanan (1980), Boss (1993) oder Buchanan (1999), der explizit betont, er sei bereit, für die Begrenzung und Kontrolle der staatlichen Macht durch den Föderalismus auch Effizienzverluste hinzunehmen.

ihnen über mehr föderalen Wettbewerb zum Ausdruck verhelfen zu müssen. Angesichts einiger Zweifel, ob die von der Theorie postulierten Präferenzen tatsächlich vorliegen, argumentieren sie: „Die genannten Beispiele anscheinend gering ausgebildeter föderaler Mentalität werden mehr als das Ergebnis eines sich selbst verstärkenden, aber umkehrbaren Prozesses gesehen. Mit einer grundlegenden Föderalismusreform [...] gewinnen die einzelnen Länder mehr Handlungsspielräume und Anreize, um klare und von ihren Bürgern differenziert wahrzunehmende Landespolitik zu treiben.“ (Fuest/Thöne 2009, S. 107). Anstatt die naheliegende Schlussfolgerung zu ziehen, dass der postulierte radikale Reformbedarf angesichts der Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger mit dem bestehenden System schlicht sehr gering sein könnte, sollen die als Bedingung für die Sinnhaftigkeit der Reform notwendigen Präferenzen offenbar erst nachträglich durch die Reform selbst erzeugt werden – für liberale Ökonomen eine erstaunlich paternalistische Vorgehensweise.

Hinzu kommt, dass sowohl aus distributiver als auch stabilisierungspolitischer Sicht der Wettbewerbsföderalismus grundsätzlich kritisch zu sehen ist, da distributive und stabilisierungspolitische Ziele tendenziell auf der zentralen Ebene anzusiedeln sind (Musgrave 1999). Wenn verteilungspolitische Zielsetzungen sowohl, was ein vertretbares Mindestversorgungsniveau der Bevölkerung als auch, was die Korrektur der Einkommensverteilung insgesamt angeht, vorliegen, so können diese letztlich nur zentralstaatlich und nicht in Konkurrenz erreicht werden; die Möglichkeit der Abstimmung mit den Füßen ist dann gerade nicht gewollt. Auch das stabilisierungspolitische Ziel kann aufgrund der Trittbrettfahrerproblematik nicht in Konkurrenz erreicht werden. Für symmetrische, alle Gebietskörperschaften gleichermaßen betreffende makroökonomische Schocks ist dies unmittelbar einsichtig. Aber auch für asymmetrische Schocks ist ein kooperativer Ansatz angezeigt, um ein Übergreifen der Schocks auf die Gemeinschaft zu verhindern.

Zudem sind wesentliche Voraussetzungen, auf denen das Konzept des Wettbewerbsföderalismus beruht, im vom Grundgesetz vorgegebenen deutschen System des Fiskalföderalismus nicht gegeben (siehe hierzu und im Folgenden Renzsch 2013, S. 409ff.) – wie erläutert durchaus mit guter ökonomischer Begründung. Wie Renzsch argumentiert, „[...] konstituiert [das Grundgesetz] einen kooperativen, keinen kompetitiven Bundesstaat. Versucht man die kooperative Aufgabenteilung mit Steuerwettbewerb zu verbinden, wird das nicht funktionieren.“ (Renzsch 2013, S. 409). Demnach ist eine größere Aufgaben- und Ausgabenautonomie – als Voraussetzung für einen entsprechenden Wettbewerb und auch den Steuerwettbewerb zwischen den Bundeslän-

dern – vom Verfassungsgeber schlicht nicht gewollt. Häufig führen die Länder lediglich Bundesgesetze aus. Viele Ausgaben werden gemeinschaftlich von Bund und Ländern finanziert, zudem bindet die Verpflichtung der Länder zum kommunalen Finanzausgleich erhebliche finanzielle Ressourcen. In anderen zentralen Bereichen, wie dem Schulwesen und dem Polizeiwesen, sind die Länder zwar formal zuständig, aufgrund der tangierten zentralen übergeordneten Werte Chancengleichheit und Innere Sicherheit, wären deutlich unterschiedliche Niveaus der Bereitstellung kaum hinnehmbar. So wird die zentrale Bedeutung des Ziels der Gleichwertigkeit oder sogar Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse innerhalb des bundesdeutschen Föderalismus deutlich. Die Steuerverteilung innerhalb dieses Systems dient folgerichtig dazu, den Ländern die zur Aufgabenerfüllung notwendige Finanzausstattung zur Verfügung zu stellen. Nach Renzsch (2013, S. 411) ist der föderale Wettbewerb zwischen den Ländern innerhalb dieses Rahmens auf den Wettbewerb um „best practices“, also möglichst effektives und effizientes Verwaltungshandeln, beschränkt. Aufgrund des in größerem Umfang nicht vorgesehenen Aufgabenwettbewerbs entfällt damit automatisch auch die Rechtfertigung für eine höhere Einnahmenautonomie und damit einen Steuerwettbewerb zwischen den Ländern. Würde man im Status quo dennoch mehr wettbewerbliche Elemente auf der Einnahmenseite einführen, würde das sehr wahrscheinlich zu den schon in der Theorie angesprochenen destruktiven Prozessen führen, bei denen die finanzschwachen Bundesländer auf der Strecke bleiben würden (Deubel 2014, S.51).

Eine letztes Argument, einen stärkeren föderalen Wettbewerb und damit letztlich eine Dezentralisierung zu befürworten, könnte in potenziellen Wachstumsgewinnen bestehen. Tatsächlich spielen wachstums- und beschäftigungspolitische Argumente in der – im nächsten Abschnitt thematisierten – Debatte um die hohen marginalen Abschöpfungsquoten des bestehenden Systems eine wichtige Rolle. Berthold et al. (2001) und Berthold/Fricke (2007a und 2007b) haben den deutschen Länderfinanzausgleich denn auch zur angeblichen Wachstumsbremse Nr. 1 in Deutschland ausgerufen. Im Gegensatz dazu stehen die Ergebnisse internationaler Untersuchungen. Baskaran/Feld (2009) und Feld/Schnellenbach (2010) kommen in ihren Auswertungen der empirischen Studien zu dem Ergebnis, es bestehe kein signifikanter Einfluss des Dezentralisierungsgrades auf das Wirtschaftswachstum. Jüngst konstatieren Blöchlinger/Egert (2013) in ihrer ökonometrischen OECD-Studie zwar einen signifikant positiven Einfluss des Dezentralisierungsgrades auf das BIP pro Kopf, die Produktivität und das Humankapital. Jedoch scheinen die Ergebnisse im untersuchten Panel stark von länderspezifischen Besonderheiten und zudem lediglich von wenigen Ländern abzuhängen

(Blöchlinger/Egert 2013, S. 10), so dass sich hieraus kaum verallgemeinerbare Reformforderungen ableiten lassen.

Alles in allem würde sich die Politik auf höchst unsicheres und ungewisses Terrain begeben, wenn sie den kooperativen Ansatz, der seine Begründung aus dem Grundsatz der annähernd gleichwertigen Lebensverhältnisse bezieht, aufgäbe. Dieser Grundsatz bedeutet nichts anderes, als dass Bund und Länder sich auf Basis vereinbarter Standards in der Versorgung mit öffentlichen Gütern „angemessen“ unterstützen und Hilfe gewähren bei Ereignissen, die ein einzelnes Glied des Bundesstaates überfordern.

### **3.2 Negative Anreizeffekte hoher Abschöpfungsquoten wenig plausibel**

Neben der zuvor erläuterten Forderung nach einer stärkeren Hinwendung zum Wettbewerbsföderalismus dominiert die Forderung nach einer Verringerung der (marginalen) Abschöpfungsquoten die Diskussion zur Reform des bundesdeutschen Länderfinanzausgleichs. Dabei werden dem bestehenden System mit seinen unbestritten hohen marginalen Abschöpfungsquoten schädliche Leistungsanreize bezüglich der Investitions- und Standortpolitik der Bundesländer und/oder bezüglich der Steueranspannung, d.h. den Bemühungen, die eigenen Steuerquellen mittels einer gewissenhaften Steuererhebung durch die Finanzverwaltung auszuschöpfen, zugeschrieben.

#### **3.2.1 Negative Anreizeffekte für die Wirtschafts- und Standortpolitik theoretisch und empirisch zweifelhaft**

Die Behauptung gravierend negativer Anreizeffekte des geltenden Länderfinanzausgleichs zieht sich wie ein roter Faden durch die Mehrzahl der ökonomischen Publikationen zur Reform des Länderfinanzausgleichs.<sup>14</sup> Die üblicherweise errechneten Grenzbelastungen werden regelmäßig als „hoch bis extrem“ (Fuest/Thöne 2009, S. 53), „dramatisch“ (Fehr/Tröger 2003, S. 396) oder „konfiskatorisch“ (Huber/Lichtblau 1998, S. 144), die davon ausgehenden Anreize als „problematisch“ (Scherf 2007, S. 6), „fatal“ (Fehr/Tröger 2003) oder gar „pervers“ (Feld et al. 2013, S. 27) bezeichnet.

---

<sup>14</sup> Siehe hierzu beispielsweise SVR (1992), Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Finanzen (1992), Homburg (1994), Peffekoven (1994), Huber/Lichtblau (1998), Berthold et al. (2001), Fehr (2001), Fehr/Tröger (2003), Wiegand (2006), Scherf (2007), Berthold/Fricke (2007a und 2007 b), Fuest/Thöne (2009), Feld et al. (2013), Feld/Schnellenbach (2013).

Die Argumentation beruht auf den mittels Simulation des Länderfinanzausgleichs über alle Stufen errechneten Grenzbelastungen – ggf. zuzüglich Kommunalem Finanzausgleich –, denen ein in einem einzelnen Land anfallendes zusätzliches Steueraufkommen (meist differenziert nach Gemeinschaftssteuern, insbesondere Lohn- und Körperschaftsteuer und Ländersteuern) unterliegt. Die sich ergebenden Grenzbelastungen oder marginalen Abschöpfungsquoten werden nicht immer einheitlich dargestellt. Je nachdem, ob man z.B. bei Gemeinschaftssteuern den dem Bund zustehenden Anteil als Abschöpfung begreift oder ihn unberücksichtigt lässt oder ob man nur die Auswirkungen auf den jeweiligen Landeshaushalt oder auf Landes- und Gemeindehaushalt gemeinsam betrachtet, ergeben sich unterschiedlich hohe Grenzbelastungen (vgl. Schulte 2013, S. 389ff.).

Die Grenzbelastung für die einzelnen Länder ist umso höher, je geringer die Bevölkerungszahl ist. Sie liegt für die Empfängerländer aufgrund des über die verschiedenen Stufen kumuliert hohen Ausgleichsgrades tendenziell höher als für die Zahlerländer, die nur von der Abschöpfung aus dem Länderfinanzausgleich i.e.S. betroffen sind (Stahl 2005, S. 217ff.). Das hypothetische zusätzliche Aufkommen muss dann gemäß dem Anstieg der relativen Finanzkraft zum Teil in den Länderfinanzausgleich i.e.S. eingezahlt werden (Zahlerländer) oder führt gemäß dem Anstieg zu einem Rückgang der Zahlungen aus Umsatzsteuerausgleich, Finanzausgleich i.e.S. und Bundesergänzungszuweisungen (Empfängerländer).

Bezieht man – wie in den meisten Rechnungen üblich – den Bundesanteil in die Betrachtung ein,<sup>15</sup> so ergeben sich für die Lohnsteuer jeweils für Landes- und Gemeindehaushalte zusammen Grenzbelastungen von etwa 65 % (NRW), knapp 75 % für die Zahlerländer bis über 90 % für die ostdeutschen Empfängerländer, das Saarland und die Stadtstaaten (Schulte 2013, S. 390; Fehr/Tröger 2003). Für die Körperschaftsteuer liegen die Quoten noch etwas höher, weil der an den Bund gehende Anteil des Aufkommens nicht 42,5 %, sondern 50 % beträgt. Für die Landessteuern liegen die Quo-

---

<sup>15</sup> Wieland (2014), S. 9f. weist darauf hin, dass es aus juristischer Sicht eigentlich nicht zulässig ist, zu suggerieren, das Land müsse den Bundesanteil am örtlichen Aufkommen an den Bund abgeben, da der Bundesanteil dem Land überhaupt nicht zusteht. Am Sachverhalt selbst ändert dies allerdings wenig, da es auf die Höhe der beim Land verbleibenden Steuereinnahmen ankommt. Jedoch wird durch die Einbeziehung des Bundesanteils die errechnete Grenzbelastung systematisch höher ausgewiesen. Dies ließe sich noch auf die Spitze treiben, indem man den Solidaritätszuschlag in Höhe von von 5,5 % der Einkommen- bzw. Körperschaftsteuerschuld, der ja – wie die Einkommensteuer-Anteile von Bund und Gemeinden auch – zunächst von den Länderfinanzverwaltungen miterhoben wird, noch in die Betrachtungen einbezieht. Dadurch ließen sich die Abschöpfungsquoten bei Einkommen- und Körperschaftsteuer kosmetisch noch einmal leicht erhöhen.

ten entsprechend deutlich darunter, weil der Bund nicht am Aufkommen beteiligt ist (Stahl 2005, S. 218).

Die höchsten Quoten errechnen sich, wenn man lediglich die Auswirkungen auf die jeweiligen Landeshaushalte isoliert betrachtet. Bei solcher Isolierung der rein den Landeshaushalt betreffenden Werte kann insbesondere für die Lohnsteuer die Grenzbelastung leicht Werte von über 100% erreichen, d.h. von den zunächst vereinnahmten zusätzlichen Steuern bleibt nicht nur nichts übrig, sondern die Länder haben am Ende geringere Einnahmen als zuvor (Fehr/Tröger 2003, S. 398; Fuest/Thöne 2009, S. 51ff.): Das liegt daran, dass von den bei manchem Land und seinen Kommunen verbleibenden, geringen Anteilen von unter zehn und weniger Prozentpunkten des zusätzlichen Aufkommens dann der Kommunalanteil von fünfzehn Prozentpunkten abgezogen werden muss. Allerdings ist umstritten, ob die separate Betrachtung der Landesebene statthaft ist, zum einen, weil Länder und Kommunen aus verfassungsrechtlicher Sicht als Einheit nur konsolidiert zu betrachten seien (Deubel 2013, S. 49f.), zum anderen, weil die Länder über den Kommunalen Finanzausgleich grundsätzlich die Möglichkeit zur Kompensation ihrer Verluste haben (Schulte 2013, S. 390).

Unabhängig davon, welche Betrachtungsweise gewählt wird, ist unstrittig, dass die marginalen Abschöpfungsquoten zum Teil sehr hoch, die entsprechenden Verbleibsquoten sehr niedrig sind. Die Behauptung, dass dies negative Anreize auf die Wirtschaftspolitik der Länder ausübe, beruht auf der relativ abstrakten Übertragung der ökonomischen Anreizlogik – analog etwa zur Theorie der Besteuerung – auf das Verhalten der landespolitischen Entscheidungsträger. Abgesehen davon, dass die Evidenz für gravierende negative Anreizwirkungen selbst im Bereich der Besteuerung, nicht stark ist (Corneo 2005; Godar et al. 2014 und Godar/Truger 2014), lässt sich die Anwendung der Anreizlogik im Bereich des Länderfinanzausgleichs weder theoretisch noch empirisch rechtfertigen (so auch Ebert/Meyer 1999, S. 112f.; Geske 2002; von Loeffelholz/Rappen 2002; Pohl 2005; Stahl 2005 sowie jüngst Schulte 2013).

Die zumeist angestellten Überlegungen verbleiben entsprechend dem Ansatz der so genannten Neuen Finanzwissenschaft (Richter/Wiegard 1993; kritisch dazu Söllner 1994 und Truger 1998) reichlich abstrakt. So modellieren Fehr/Tröger (2003, S. 399f.) die aus ihrer Sicht bestehende „fatale“ Anreizproblematik als Spiel eines Zahlerlandes und eines Empfängerlandes, die beide vor der Wahl stehen, ob sie eine aktive Wirtschaftspolitik zur Steigerung ihres Steueraufkommens oder eine passive Wirtschaftspolitik im Vertrauen auf die Ausgleichswirkungen des Länderfinanzausgleichs betrei-

ben sollen. Aufgrund der aus den Grenzbelastungen abgeleiteten Auszahlungsmatrix für die Lohnsteuer (beispielhaft für Bayern und Sachsen) erweist sich für das Zahlerland zwar die aktive Politik als die dominante Strategie, jedoch ist für das Empfängerland die passive Strategie dominant, weil jeweils isolierte Grenzbelastungen für den Landeshaushalt von mehr als 100 % ermittelt wurden. In anderen Analysen ist die Herangehensweise manchmal etwas weniger abstrakt und von weniger extremen Parameterkonstellationen abhängig; gleichwohl zeigen sie nicht, wie konkret der postulierte Anreizeffekt sich auf die Wirtschaftspolitik der Bundesländer auswirken soll. So argumentieren Huber/Lichtblau (1998, S. 145), die Landespolitik habe aufgrund der hohen Grenzbelastung geringere Anreize zur Ansiedlung neuer Unternehmen und damit zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung, weil den Kosten der Ansiedlung (fiskalische Kosten, Umweltverschmutzung) geringere fiskalischen Gewinne in Form höherer Steuereinnahmen entgegenstünden – der Finanzausgleich wirke daher als „Wachstumsbremse“.

Die Argumentation der Anreiztheoretiker beruht auf einigen wenig plausiblen Annahmen: Erstens müssen die zu erwartenden Gewinne an Steueraufkommen durch eine aktive Wirtschaftspolitik tatsächlich ein wesentliches Motiv der landespolitischen Entscheidungsträger sein und nicht etwa durch andere Motive dominiert werden. Zweitens muss das von einer erfolgreichen wirtschaftspolitischen Maßnahme zu erwartende Steueraufkommen (brutto, d.h. vor Abzügen der Anteile anderer Gebietskörperschaftsebenen und vor Länderfinanzausgleich i.w.S.) überhaupt abschätzbar sein. Drittens muss das Land überhaupt die Möglichkeit zu einer nennenswerten makroökonomisch relevanten wachstums- und beschäftigungsfördernden Wirtschaftspolitik haben.

Bezüglich jeder dieser drei Annahmen sind jedoch erhebliche Zweifel angebracht (hierzu und im Folgenden Stahl 2005, S. 219ff.). Die Bedeutung eines eventuell zu erwartenden Steuermehraufkommens im Kalkül der politischen Entscheidungsträger scheint nur sehr gering, wenn überhaupt vorhanden zu sein. So tätigen Landesregierungen trotz der angeblich perversen Anreize häufig erhebliche Investitionen und Ausgaben, um insbesondere große Unternehmen anzusiedeln, anstatt das Geld für aus wahltaktischen Erwägungen (gemäß Theorie) viel attraktivere konsumtive Zwecke auszugeben. Zudem scheinen andere Motive, insbesondere die Schaffung von Arbeitsplätzen für sich genommen vielfach wichtiger zu sein als mögliche Gewinne an Steueraufkommen. Schulte (2013, S. 394) weist zudem darauf hin, dass sich Indizien für ein fiskalisches Motiv in den wirtschaftspolitischen Debatten entsprechender landespolitischer Maßnahmen in Regierung und Parlament finden müssten, was jedoch

nirgendwo der Fall sei. Auch ist ein Zusammenhang zwischen erfolgreichen Unternehmensansiedlungen und dem zu erwartenden örtlichen Brutto-Steuermehraufkommen aus mehreren Gründen nur schwer herstellbar. Beispielsweise treten grundsätzliche Schwierigkeiten bei der Prognose des Unternehmenserfolges an sich auf. Können die nationale und internationale Verlagerung von steuerlichen Gewinnen und Verlusten sowie andere Steuergestaltungsmöglichkeiten adäquat bei der Beurteilung erfasst werden? Gibt es hinreichend genaue Schätzungen von den Auswirkungen der Steuerrechtsänderungen? Schließlich haben die einzelnen Bundesländer kaum die Möglichkeit zu einer makroökonomisch relevanten Wirtschaftspolitik. Es ist interessant, dass ausgerechnet Ökonomen, die sonst bezüglich der wachstums- und beschäftigungspolitischen Einflussmöglichkeiten des Staates insgesamt sehr skeptisch sind, der instrumentell schlecht ausgestatteten Länderebene im Kontext der Finanzausgleichsdebatte große wirtschaftspolitische Einflussmöglichkeiten zuschreiben.

Als mindestens genauso schwach wie die theoretische Plausibilität der Anreizthese muss die empirische Evidenz bezeichnet werden. Von wenigen Einzelfällen abgesehen gibt es gar keine empirischen Untersuchungen, die den postulierten Zusammenhang zwischen Grenzbelastungen und Wirtschaftspolitik oder Wachstum und Beschäftigung zum Gegenstand haben. Zwar meinen Berthold et al. (2001) sowie Berthold/Fricke (2007a und 2007b) in Regressionsanalysen den bundesdeutschen Finanzausgleich als Wachstumshemmnis Nummer Eins identifiziert zu haben; ihre Ergebnisse würden jedoch vermutlich einer sorgfältigen ökonometrischen Prüfung nicht standhalten und werden selbst von Vertretern der Anreizthese (Fehr/Tröger 2003, S. 397) für problematisch gehalten. Übrig bleiben lediglich zwei Studien von Baretta et al. (2001) und (2002), die einen signifikant negativen Einfluss der Grenzbelastungen auf die Wachstumsraten der Bundesländer bzw. das Steueraufkommen gefunden haben, wobei es sich um Beziehungen auf aggregierter Ebene handelt, ohne dass die zugrundeliegenden Wirkungsmechanismen überprüft worden wären. In der aktuellen Debatte zum Länderfinanzausgleich findet sich kein Hinweis auf andere oder jüngere empirische Studien zum postulierten Effekt. Angesichts der in den eingangs dieses Abschnitts angeführten Zitaten zum Ausdruck kommenden Prominenz der Anreizeffekten in weiten Teilen der ökonomischen Literatur ist das ebenso erstaunlich wie unverständlich.

Daher führt kein Weg an der Schlussfolgerung vorbei, dass die von ökonomischer Seite aus Anreizsicht seit langem aufgestellten weit reichenden Reformforderungen weder theoretisch noch empirisch abgesichert sind. Dies scheint die Protagonisten der anreizorientierten Reform aber offenbar nicht im Mindestens zu beunruhigen.

### 3.2.2 Negative Wirkungen auf die Steueranspannung nicht völlig auszuschließen

Eine zweite viel diskutierte negative Anreizwirkungen der hohen Grenzbelastungen bezieht sich auf die so genannte Steueranspannung, also die Bemühungen der Steuerverwaltung in den einzelnen Bundesländern, die Steuern gewissenhaft zu erheben und die Steuerquellen wie vom Gesetzgeber vorgesehen auszuschöpfen (Huber/Lichtblau 1998). Aus ökonomischer Sicht besteht das Anreizproblem darin, dass die Steuereintreibung – etwa durch zusätzliche Steuerprüfer – kostspielig ist, die damit erzielten Mehreinnahmen aber je nach Ausgangslage des Landes mehr oder weniger stark abfließen. Im Extremfall würde der Grad der Steueranspannung mangels echter Steuerautonomie der Länder zum Ersatzinstrument in einem versteckten Steuerwettbewerb zwischen den Ländern.

Negative Anreizwirkungen auf die Steueranspannung sind theoretisch um einiges plausibler als die zuvor thematisierten Wirkungen auf die Wirtschafts- und Standortpolitik der Länder, da die Steueranspannung sicherlich zu einem gewissen Teil von den Ländern beeinflusst werden kann und die Auswirkungen auf das Steueraufkommen als sehr viel klarer und unmittelbarer einzustufen sind. Zudem gibt es Bönke et al. (2013) zu Folge klare Hinweise, dass die Steuereintreibung in den einzelnen Bundesländern sehr ungleichmäßig und wenig effektiv verfolgt wird (Bundesrechnungshof 2006, 2009 und 2012), und dass es dabei zur systematischen Bevorzugung bestimmter Gruppen von Steuerzahlern kommt (Schick 2011 und Vogel 2000). Der Grünen-Politiker Gerhard Schick (2011) kommt nach Auswertung der Ergebnisse zahlreicher kleiner Anfragen in den Länderparlamenten zu dem Resultat, dass insbesondere die damals schwarz-gelben Landesregierungen in Bayern und Baden-Württemberg mittels laxem Steuervollzug bewusst Standortpolitik betrieben. Was in den Ergebnissen zum Ausdruck kommt, ist, dass die Bundesländer sich hinsichtlich einiger wesentlicher Kennziffern für den bei der Steuerprüfung betriebenen Aufwand (Personalentwicklung in der und Ausgabenentwicklung für die Finanzverwaltung, Personalentwicklung in der Betriebsprüfung, Prüfung von Einkommensmillionären, Entwicklung der Steuerfahndung, Umsatzsteuersonderprüfung) erheblich unterscheiden und dass von einer über die Länder einheitlichen Steuererhebung und -anspannung nicht die Rede sein kann.

Aus der Tatsache, dass die Steueranspannung über die Länder unterschiedlich ist, ja selbst, dass die Steueranspannung tatsächlich standortpolitisch eingesetzt würde, folgt jedoch noch nicht, dass die Unterschiede durch die Grenzbelastungen des Finanzaus-

gleichs erzeugt würden. So korrelieren die von Schick (2011) erhobenen Kennziffern für die Steueranspannung augenscheinlich nicht mit den Grenzbelastungen im Länderfinanzausgleich. Beispielsweise liegt NRW, obwohl bei ihm die Grenzbelastungen aufgrund des hohen Bevölkerungsanteils durchweg am niedrigsten sind, bei vielen der Anspannungsindikatoren im Mittelfeld und nicht ganz oben, wie bei Gültigkeit der Anreizthese eigentlich zu vermuten wäre. Auch ist die fast durchweg sehr niedrige, auf den letzten Plätzen rangierende und von Schick kritisierte Steueranspannung in Bayern und Baden-Württemberg angesichts deren tendenziell relativ niedriger Abschöpfungsquoten nicht plausibel.

Allerdings kommen Baretto et al. (2002) aufgrund einer makroökonomischen Regressionsanalyse und jüngst Bönke et al. (2013) aufgrund makro- und mikroökonomischer Schätzungen zu dem Ergebnis eines negativen Einflusses der Grenzbelastungen auf die Steueranspannung. Ob in den Untersuchungen tatsächlich alle relevanten Faktoren einbezogen wurden und ob die Ergebnisse gegenüber alternativen Spezifikationen robust sind, kann an dieser Stelle nicht entschieden werden.

Ähnlich wie bei den behaupteten Anreizwirkungen bezüglich der Standortpolitik muss beunruhigen, dass trotz sich intensivierender Anreizdebatte lediglich zwei empirische Untersuchungen zum Thema zu finden sind – und eine davon erst im Jahr 2013. In Kombination mit den theoretischen Vorüberlegungen und den klaren Indizien für das Vorliegen stark unterschiedlicher Steuererhebungsaktivitäten kann eine negative Anreizwirkung des Länderfinanzausgleichs in diesem Bereich nicht völlig ausgeschlossen werden. Allerdings wäre es auch durchaus möglich, dass die unterschiedliche Steueranspannung auf standortpolitische Erwägungen zurückzuführen sind, die ihrerseits wiederum – wie im vorherigen Abschnitt erläutert – auf ganz anderen als fiskalischen Motiven beruhen könnten.

### **3.2.3 Verringerung des Ausgleichsgrades kontraproduktiv**

Was folgt aus den Ergebnissen bezüglich der Relevanz der Anzeizeffekte des Finanzausgleichs? Unseres Erachtens gibt es keinen Grund, den hohen Ausgleichsgrad des deutschen Länderfinanzausgleichs wegen seiner hohen Grenzbelastungen abzusenken. Die angeblich vom bestehenden System ausgehenden negativen Wachstums- und Beschäftigungseffekte sind weder theoretisch noch empirisch plausibel. Hinzu kommt, dass der Ausgleichsgrad und damit die Finanzausstattung der Empfängerländer sehr stark reduziert werden müssten, um insbesondere die Grenzbelastungen der

Empfängerländer deutlich zu reduzieren (Schulte 2013, S.399ff.). Selbst wenn davon positive Anreizwirkungen ausgingen, könnten diese von den Empfängerländern vermutlich kaum genutzt werden, weil sie durch die Einnahmenverluste in Kombination mit der Schuldenbremse mittelfristig in eine strikte Sparpolitik gezwungen würden. Diese Sparpolitik würde sich makroökonomisch negativ auf Wachstum und Beschäftigung auswirken und wäre damit kontraproduktiv.

Um die negativen Verteilungswirkungen zumindest für eine Übergangsphase abzufedern und damit auch die Chancen auf politische Realisierung zu erhöhen, wird häufig vorgeschlagen, den Ländern ihren finanziellen Status quo vorübergehend durch Festbeträge, also pauschale Überweisungen, zu garantieren (z.B. Huber/Lichtblau 1998; Fehr/Tröger 2003; Fuest/Thöne 2009). Dies würde zwar die Verteilungsprobleme zeitlich strecken und dadurch zumindest vorübergehend mildern. Aus makroökonomischer Sicht sind allerdings die verringerten Grenzbelastungen an sich schon problematisch, denn sie erhöhen die Anfälligkeit der einzelnen Länder für asymmetrische Schocks. Fuest/Thöne (2009, S. 101f.) heben als vermeintlichen Vorteil der verringerten Grenzbelastungen hervor: „Wenn jetzt irgendwo ein Sack Weizen umfällt, bekommt es der dortige Fiskus sehr viel klarer zu spüren, während sachlich unbeteiligte Länder auch finanziell unbeteiligt bleiben.“ Das aber bedeutet genau, dass ein Land, das aufgrund seiner spezifischen Wirtschaftsstruktur stärker von einem makroökonomischen Schock und den entsprechenden Einnahmenverlusten getroffen wird, stärker als bisher auf sich allein gestellt wäre und den Schock unmittelbar durch Kürzungen auf der Ausgabenseite oder – bei entsprechender Ausgestaltung der Schuldenbremse – durch höhere Staatsverschuldung ausgleichen müsste. Eine zentrale Funktion des Länderfinanzausgleichs als Versicherung der Länderfinanzpolitik gegenüber asymmetrischen makroökonomischen Schocks würde dadurch geschwächt.

Eine unschädlichere, wenngleich – wie erörtert – ebenfalls eigentlich kaum notwendige Maßnahme zur Entschärfung des Anreizproblems könnte durch die Erhöhung des Selbstbehalts bei den überproportionalen Mehreinnahmen, also des ausgleichsfrei gestellten Einnahmenplus, erreicht werden. Tabelle 15 zeigt die Ergebnisse, wenn die Quote von derzeit 12 % auf 50 % der überproportionalen Mehreinnahmen erhöht wird. Die Simulation wurde für das Ausgleichsjahr 2011 durchgeführt, statt 103 Mill. Euro würden nun 429 Mill. Euro dem Ausgleichsmechanismus entzogen. Absolut gesehen würde von dieser Maßnahme am stärksten das bevölkerungsreichste Bundesland Nordrhein-Westfalen, gefolgt von Baden-Württemberg, begünstigt. Da eine Reihe von Nehmerländern in jenem Jahr überproportionale Zuwächse erzielt hatten, kämen auch

sie in den Genuss einer solchen Regelung. Allerdings bliebe der Finanzausgleich i.e.S. davon nicht unberührt, denn es verändern sich auch die Finanzkraftmesszahlen: Jene Länder, deren Mehreinnahmen nicht ausgleichsfrei gestellt werden, müssten zusätzlich in das Ausgleichssystem einzahlen, während die Länder, die ausgleichsfrei gestellt werden und deren im Ausgleich zu berücksichtigende Finanzkraft dadurch geschmälert wird, zusätzliche Mittel erhielten. Im Falle Bayerns stiege die Zahlungsverpflichtung um 36 Mill. Euro, während Baden-Württemberg Mehreinnahmen in Höhe von 16 Mill. Euro und Nordrhein-Westfalen von 13 Mill. Euro verbuchen könnten. Insgesamt wurde das Prämienmodell in der Literatur aufgrund seiner Komplexität und Intransparenz und der eigentlich nur recht geringen Auswirkungen auf die Grenzbelastungen bzw. die Umverteilung zwischen den Ländern fast einhellig schlecht beurteilt.<sup>16</sup> Möglicherweise könnte sein Ausbau aber politisch ein Weg sein, den zumeist mit überproportionalen Aufkommenszuwächsen gesegneten Geberländern etwas entgegenzukommen.

---

<sup>16</sup> Siehe hierzu etwa Fehr (2001, S. 578f.), Lenk/Kaiser (2003), Heinemann (2006), Mudrack (2010), Hechtner (2013, S. 11ff.).

**Tabelle 15:**  
**Wirkungen einer Erhöhung des Selbstbehalts auf 50%**  
**(Ausgleichsjahr 2011)**

	Status quo	Selbstbehalt		Prämien Status quo	Prämien Selbstbehalt 50%
		0,5	Differenz		
Nordrhein-Westfalen	224	237	13	31	130
Bayern	-3663	-3699	-36		
Baden-Württemberg	-1779	-1763	16	20	84
Niedersachsen	204	188	-16		
Hessen	-1804	-1821	-17		
Sachsen	918	925	7	8	33
Rheinland-Pfalz	234	225	-9		
Sachsen-Anhalt	540	563	23	13	54
Schleswig-Holstein	115	126	11	10	43
Thüringen	527	538	11	8	32
Brandenburg	440	439	-1	2	10
Mecklenburg-Vorpommern	429	437	8	5	22
Schleswig-Holstein	120	125	5	4	15
Berlin	3043	3029	-14		
Hamburg	-62	-67	-5		
Bremen	516	517	1	2	7
<b>Insgesamt</b>				<b>103</b>	<b>429</b>

Quellen: "Finanzausgleich zum Selberrechnen" der Universität Würzburg, eigene Berechnungen.

Angegangen werden sollte dagegen auf jeden Fall das Problem der ungleichmäßigen Praxis der Steuerverwaltungen der Länder, und zwar ganz unabhängig von der Frage, ob die Praxis zum Teil auch Resultat der Grenzbelastungen des Länderfinanzausgleichs ist oder nicht. Hier wären letztlich eine einheitliche Bundessteuerverwaltung, zumindest aber stärkere bundeseinheitliche Vorgaben für die Länderverwaltungen die richtige Lösung.

### 3.3 Überforderung der Zahlerländer nicht zu erkennen

Die Ausführungen im vorstehenden Abschnitt zu den Anreizwirkungen des Länderfinanzausgleichs bezogen sich im Wesentlichen auf die marginalen Abschöpfungsquoten und die davon ausgehenden ökonomischen Effekte. Im vorliegenden Abschnitt geht es dagegen nicht mehr um die marginalen, sondern um die durchschnittlichen Abschöpfungsquoten oder um das tatsächliche Niveau der Umverteilung durch den Finanzausgleich insgesamt. Genau hier setzen auch die Klagen der „Geberländer“

Bayern, Baden-Württemberg und Hessen sowie die mediale Berichterstattung an. Schulte (2014, S. 383f.) zitiert einige besonders klare Äußerungen von Medienvertretern und Landespolitikern, wonach die Umverteilung im Jahr 2013 ein Rekordniveau und für die Geberländer die Schmerzgrenze erreicht habe.

Abgesehen davon, dass das in der Presse identifizierte Rekordniveau – ähnlich wie in der steuerpolitischen Debatte (vgl. Rietzler et al. 2012 und 2014) – sich auf das wenig aussagekräftige – weil im Zeitablauf aufgrund permanenten nominalen Wirtschaftswachstums tendenziell automatisch zunehmende – nominale Volumen der Zahlungen im Länderfinanzausgleich bezieht, ist die suggerierte oder behauptete Überforderung der Zahlerländer schwerlich erkennbar. Zwar handelt es sich um eine verteilungspolitische Frage, die normativ und daher nicht zweifelsfrei anhand der Fakten zu beantworten ist. Wie Schulte (2014) jedoch mit Hilfe relativer Kennzahlen zeigt, ist die fiskalische Belastung der „Geberländer“ mit Ausnahme Bayerns relativ zu ihrer Finanzkraft im historischen Vergleich nicht hoch und von 2005 bis 2013 spürbar (Baden-Württemberg von 7,9% auf 6,1%) bzw. drastisch (Hessen von 9,7 % – zwischenzeitlich 13,5 % – auf 7,4%) gesunken. Die Werte für Bayern, die von 6,9% auf 8,8% deutlich angestiegen sind, wurden in der Vergangenheit zudem von anderen Geberländern (u.a. Hessen und NRW) zum Teil sehr deutlich überschritten.

Schulte (2014) zeigt ebenfalls, dass die aktuelle Belastung der Geberländer – wiederum mit Ausnahme Bayerns – unterhalb derjenigen lag, die bei der Beschlussfassung zur Neuregelung des Länderfinanzausgleichs im Jahre 2001 für die Jahre 2001 bis 2005 im Durchschnitt zugrunde gelegt worden war und der die Geberländer damals zugestimmt hatten. Vor dem Hintergrund dieser Daten sieht es weniger nach einer Überforderung der Zahlerländer als vielmehr nach der unbegründeten einseitigen Aufkündigung einer damals getroffenen politischen Vereinbarung aus.

Bei Ausgleichsbeträgen von zwischen gut sechs und knapp zehn Prozent der Finanzkraft der Geberländer im Jahr 2013 (Schulte 2014, S. 387) im LFA i.e.S. und insgesamt über alle Stufen verbleibenden Einnahmen je Einwohner, die im Durchschnitt von 2012 bis 2013 für die Geberländer bei 104 % des Niveaus der Flächenländer insgesamt lagen, während Sie in NRW bei 100,6 % und beim Rest der westdeutschen Flächenländer lediglich bei 97,1% lagen, fällt es schwer von einer Überforderung oder einer vollständigen Nivellierung der Finanzkraftunterschiede zu sprechen.

Bemerkenswert ist auch, dass durchaus bezweifelt werden muss, ob Hessen von einer Neuregelung des Länderfinanzausgleichs mit geringeren Abschöpfungsquoten profitiert hätte. Zwar wäre möglicherweise das Niveau der Zahlungen bei gegebener relativer Finanzkraft verringert worden. Aufgrund des massiven Absinkens der hessischen relativen Finanzkraft, wäre der drastische Rückgang der hessischen Zahlungen in den Länderfinanzausgleich jedoch spürbar schwächer ausgefallen. So zahlte Hessen 2012 immerhin 1,5 Mrd. Euro weniger in den Finanzausgleich ein als 2007. Sollte sich die relative hessische Finanzkraft auch in Zukunft trendmäßig weiter verschlechtern, könnte sich Hessen nach einer Reform mit geringerem Ausgleichsgrad mittelfristig also deutlich schlechter stellen. Sollte dagegen sich die hessische Finanzkraft wieder stabilisieren, hätte Hessen für sich das Optimum herausgeschlagen: In diesem Fall hätte man zunächst die stabilisierende Wirkung des heutigen Länderfinanzausgleichs zur Sanierung der eigenen Finanzen hingenommen, um anschließend den anderen Ländern die Solidarität zu entziehen, um erneut – diesmal von einer Senkung des Ausgleichsniveaus – zu profitieren.

### **3.4 Bedeutung von Vereinfachung und höherer Transparenz unklar**

Es ist unbestreitbar, dass das System des bundesdeutschen Länderfinanzausgleichs i.w.S. mit seinen verschiedenen ineinander greifenden Stufen (primäre Steuerverteilung/Zerlegung, Umsatzsteuervorgewegausgleich, Länderfinanzausgleich i.e.S. mit Selbstbehaltsklausel, Bundesergänzungszuweisungen, Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen) komplex und insbesondere für die Bürgerinnen und Bürger – häufig auch für manche Politikerinnen und Politiker – in seinen Konsequenzen kaum unmittelbar durchschaubar ist. Insofern nimmt es nicht wunder, dass in vielen Reformvorschlägen unterschiedlichster Provenienz Forderungen nach Vereinfachung und größerer Transparenz geäußert werden (z.B. Feld et al. 2013; Fuest, Thöne 2009; Walter-Borjans 2013). Solche Forderungen kommen zudem eigentlich grundsätzlich im Zusammenhang mit jeder Form von Staatstätigkeit im politischen Diskurs gut an – erinnert sei daran, dass die Steuervereinfachung für mehrere Jahre ein wesentliches Thema in der deutschen Steuerreformdebatte war (kritisch dazu Truger 2005a und 2005b). Bei näherer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass die Bedeutung von Vereinfachung und Transparenz im Rahmen der Reform des Finanzausgleichs vielfach unklar bleibt und stark von der Grundposition der Betrachtenden abhängig ist.

Feld et al. (2013, S. 16ff.) schätzen die Bedeutung von Vereinfachung und Transparenz sehr hoch ein, und identifizieren sie als einen von vier zentralen Reformbedarfen. Neben der Undurchschaubarkeit für die Bürgerinnen und Bürger behaupten Sie unter Berufung auf Bemerkungen von Woisin (2008) in Bezug auf die Unlesbarkeit der Gesetzesformulierung betreffend die vertikale Umsatzsteuerverteilung generell eine Intransparenz bzgl. der fiskalischen Auswirkungen finanzpolitischer Handelns auch für die politisch Handelnden. Alsdann werden unter Berufung auf Wiegard (2006) die Transparenzprobleme mit den angeblichen Anreizproblemen verknüpft: Die Unsicherheit bezüglich der zu erwartenden fiskalischen Folgen des eigenen Handelns könne selbst zu einem Anreizproblem werden – wohl dergestalt, dass aus ökonomischer Sicht eigentlich sinnvolle Ausgaben nicht getätigt werden, weil aufgrund der Intransparenz nicht absehbar ist, ob sie sich fiskalisch auszahlen werden.

Allerdings hängt diese Behauptung kritisch von der Relevanz der negativen Anreizeffekte des Finanzausgleichs und der geringen Relevanz anderweitiger politischer Anreize für die für sinnvoll gehaltenen Ausgabenprojekte ab. Diese Annahmen wurden jedoch bereits im vorstehenden Abschnitt hinreichend kritisch beurteilt. Geht man dementsprechend realistischer Weise davon aus, dass die Landesregierungen genügend starke andere politische Anreize für wirtschaftspolitisch sinnvolle Ausgaben und eine Standortpolitik haben, dann geriete die Intransparenz im Sinne der schwierigen Vorhersagbarkeit der fiskalischen Folgen wohl eher zu einem zusätzlichen Argument, dass die fiskalischen Anreizeffekte de facto gar nicht in die Entscheidungen einbezogen werden (können) und daher als ziemlich unbedeutend einzustufen sind.

So relativiert auch Lenk (2013, S. 11) die Bedeutung des Komplexitäts- und Intransparenz-Argumentes grundsätzlich und verweist darauf, dass „das Länderfinanzausgleichsgesetz mit seinen zwölf Paragraphen auf rund zehn Druckseiten aber sehr übersichtlich und nachvollziehbar [ist]; ganz im Gegensatz zur Abgabenordnung, die den Bürger unmittelbarer betrifft und 415 Paragraphen und vergleichbar 149 Druckseiten umfasst.“ Auch Fuest/Thöne (2009, S. 21), die sich grundsätzlich für Vereinfachung aussprechen, halten die Komplexität des Länderfinanzausgleichs nicht für sein größtes Defizit.

Von vielen werden die Komplexität und Intransparenz des Systems daher weniger als ein ökonomisches Problem, als vielmehr als ein politisch-psychologisches Problem angesehen, das für unnötige Verteilungskonflikte zwischen den Länder Sorge (vgl. Behnke 2010) und von den Kritikern zur Diskreditierung des gegenwärtigen Systems

verwendet werde (vgl. Deubel 2013, S. 50). Da vom gesamten Finanzausgleich nur der Länderfinanzausgleich i.e.S. – weil unmittelbar haushaltswirksam – wahrgenommen werde, entstehe bezüglich der Verteilungswirkungen der völlig falsche Eindruck, es gebe mit Baden-Württemberg, Bayern und Hessen nur drei Zahlerländer, obwohl bei korrekter Einbeziehung aller Stufen auch drei der anderen Bundesländer als solche zu klassifizieren wären (vgl. Walter-Borjans 2013, S. 7). Die finanzpolitische Schlussfolgerung, die daraus gezogen wird, ist zumeist die Empfehlung einer Verringerung oder Abschaffung der Umverteilung im Finanzausgleich i.e.S. und der (kompensierenden) Verschiebung der Umverteilung auf bedarfsorientierte vertikale Zuweisungen (vgl. z.B. Behnke 2010; Heinemann 2012; Thöne 2013), den Umsatzsteuerausgleich (vgl. z.B. Deubel 2013), die primäre Steuerverteilung bzw. die Steuerzerlegung (vgl. z.B. Rensch 2013) oder Kombinationen daraus (vgl. z.B. Lenk/Kuntze 2013, S.11).

Sofern die Verringerung des Umverteilungsvolumens des Länderfinanzausgleichs i.e.S. aber lediglich durch ökonomisch äquivalente Mechanismen, insbesondere bei bedarfsorientierten Zuweisungen oder bei der Umsatzsteuerverteilung ersetzt wird, ist kritisch anzumerken, dass unklar ist, ob sich BürgerInnen und PolitikerInnen auf Dauer von der im Haushalt weniger sichtbaren Umverteilung würden täuschen lassen – insbesondere dann nicht, wenn von interessierter Seite oder von Seiten der ökonomischen Wissenschaft auf die Äquivalenz der Systeme und die „tatsächlichen“ Anreizwirkungen hingewiesen würde. Als dauerhaftes Hauptargument für die genannten Verlagerungen des Finanzausgleichs taugen die Komplexität und Intransparenz des gegenwärtigen Systems daher kaum; allerdings könnten sie ein wichtiges zusätzliches Argument für aus anderen Gründen angezeigte Verlagerungen darstellen.

### **3.5 Das vernachlässigte Hauptproblem: Die strukturelle Unterfinanzierung der öffentlichen Haushalte**

In der Debatte um die Reform des Länderfinanzausgleichs werden wie gesehen die komplexen Ausgleichsmechanismen im Detail diskutiert, und es wird über radikale Reformen, Anzeizeffekte und Verteilungswirkungen gestritten. Viele dieser Punkte sind wichtig; sie scheinen jedoch häufig den Blick für ein ganz wesentliches grundsätzliches Problem zu verstellen, das vermutlich auch für einen Großteil der Vehemenz und der immer wieder aufflammenden Verteilungskonflikte verantwortlich ist: Die öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden insgesamt sind bereits seit längerem strukturell unterfinanziert. Zwar betonen Fuest/Thöne (2009, S. 88), als eines der drei

zentralen Ziele für eine Reform des Finanzausgleichs müsse eine ausreichende Finanzausstattung der Länder zur Erfüllung ihrer Aufgaben gewährleistet sein, jedoch bemerken sie lapidar, dieses Ziel sei im geltenden System erfüllt (Fuest/Thöne 2009, S. 89). Zu diesem Ergebnis kann man jedoch nur kommen, wenn man die Ansprüche an die Aufgabenerfüllung ungewöhnlich niedrig ansetzt.

Tatsächlich haben die Gebietskörperschaften seit Mitte der 1990er Jahre im Zuge der Konsolidierungspolitik ihre Ausgabenniveaus erheblich abgesenkt; in Relation zum BIP fielen die gesamtstaatlichen Ausgaben von über 48% Mitte der 1990er Jahre auf unter 44% bis zum Jahr 2008. Die häufig besonders kritisierten Konsumausgaben der Gebietskörperschaften insgesamt gingen von deutlich über 12 % des BIP Mitte der 1990er Jahre auf unter 11% bis zum Jahr 2008 zurück. (Rietzler et al. 2014, S.10 ff.). Danach stiegen die Ausgabenquoten im Zuge der Konjunkturpakete und aufgrund der überraschend starken Konjunktur- und Einnahmenentwicklung seit 2010 zwar wieder etwas an; sie verharrten jedoch nach wie vor sehr deutlich unter dem Niveau der 1990er Jahre.

Verantwortlich für die äußerst restriktive Ausgabenpolitik der öffentlichen Haushalte war vor allem die schwache Einnahmenentwicklung, die ihrerseits bedingt war durch die im Durchschnitt schwache Wachstums- und Beschäftigungsentwicklung, besonders aber die drastischen Steuersenkungen durch die rot-grüne Bundesregierung in den Jahren 2001 bis 2005. In Kombination mit der Begrenzung der Nettokreditaufnahme durch die Maastricht-Kriterien und den Stabilitäts- und Wachstumspakt auf europäischer Ebene führten die Steuersenkungen zu einer massiven Sparpolitik auf allen staatlichen Ebenen (Truger 2004 und 2009) – Bofinger (2008) sprach in diesem Kontext von einer Politik der „Entstaatlichung“. Auch die große Koalition und die schwarz-gelbe Koalition beschlossen im Zusammenhang mit der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise 2009 weitere bedeutende Steuersenkungen (Truger 2010; Rietzler et al. 2013). Diese führten bislang nicht zu einer Verschärfung der Sparpolitik, weil der völlig unerwartete kräftige Konjunkturaufschwung und die unerwartet günstige Beschäftigungsentwicklung seit 2010 unerwartet hohe Steuereinnahmen nach sich zogen und so die öffentlichen Haushalte bis zuletzt massiv entlasteten (Truger 2014; Rietzler et al. 2014). Trotz dieser günstigen Entwicklung ist die Lage der öffentlichen Haushalte alles andere als rosig: Die Sparpolitik der Vergangenheit bei Investitionen und Personal hat gravierende Spuren hinterlassen; zugleich müssen die Haushalte von Bund und Ländern bis zum Jahr 2016 bzw. 2020 ihre strukturelle Neuverschuldung auf 0,35 % des BIP bzw. Null reduzieren.

Es ist offenkundig, dass sich bei Ländern und Gemeinden ein gewaltiger Finanzbedarf aufgestaut hat. Über Jahrzehnte wurden der Ausbau und die Modernisierung der Infrastruktur in Deutschland vernachlässigt. Die Abschreibungen auf das Infrastrukturkapital übertreffen inzwischen die jährlichen Investitionsausgaben, d.h. die öffentlich bereitgestellte Infrastruktur verliert an Substanz, die Nettoinvestitionen weisen ein negatives Vorzeichen auf (Rietzler 2014, Vesper 2013).

Gefordert sind hier insbesondere die Gemeinden als Hauptinvestor der öffentlichen Hand, bei denen sich inzwischen ein gewaltiger Nachhol- und Modernisierungsbedarf aufgebaut hat (Reidenbach et al. 2008). Die Gemeinden verantworten weite Teile des öffentlichen Personennahverkehrs, sie organisieren die Abfallwirtschaft sowie die Wasserversorgung und -entsorgung, sie finanzieren den Bau und Unterhalt von Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen. Doch sind sie mit diesen Aufgaben finanziell überfordert, zu sehr schlagen die Unterlassungen der Vergangenheit zu Buche.<sup>17</sup> Auch haben die vergangenen Jahre gezeigt, dass sich viele Gemeinden in einer prekären Finanzlage befinden. Die prekäre Situation kommt nicht in den jährlichen Finanzierungssalden der kommunalen Haushalte oder in der Entwicklung der Kreditmarktschulden zum Ausdruck; die Gemeinden sind zum Haushaltsausgleich verpflichtet. Gradmesser für die finanzielle Anspannung sind vielmehr die Investitionsausgaben als flexibelste Ausgabeart – bei enger Haushaltssituation werden sie gekürzt – sowie die Entwicklung der Kassenkredite, die im letzten Jahrzehnt eine bedrohliche Entwicklung genommen haben (Eicker-Wolf/Truger 2012 und 2014; Junkernheinrich et al. 2012; Frankenberg/Junkernheinrich 2014). Die Kassenkredite sollen eigentlich nur dazu dienen, kurzfristige Liquiditätseingänge bei der Sicherung der laufenden Ausgaben zu überbrücken. Tatsächlich wurden diese Kredite aber immer stärker für eine dauerhaftere Finanzierung der Verwaltungshaushalte in Anspruch genommen.

Ebenso müssen Bund und Länder ihre eigene Investitionstätigkeit forcieren. Allein die Substanzerhaltung der Verkehrsinfrastruktur erfordert deutlich höhere Investitionen (DIW 2013), und auch im Hochschulwesen müssen mehr Mittel für Bauten und Ausrüstungen aufgewendet werden. Doch nicht nur der Ausbau und die Modernisierung der Infrastruktur sind dringlich, auch im öffentlichen Dienst besteht erheblicher Handlungs-

---

<sup>17</sup> Fehr/Tröger (2002) weisen zu Recht darauf hin, dass die Gemeinden durch die Steuerreformen seit 2000 besonders stark betroffen waren: Einerseits verloren sie durch die Steuersenkungen direkt nach Maßgabe ihrer Beteiligung an den Gemeinschaftssteuern. Andererseits verloren sie indirekt durch ihre Beteiligung am Steueraufkommen der Länder über den Kommunalen Finanzausgleich. Siehe dazu auch Eicker-Wolf/Truger (2012 und 2014).

bedarf. In den nächsten Jahren scheiden altersbedingt pro Jahr bis zu 3 % aller Bediensteten aus. Zudem müssen zusätzliche Stellen geschaffen werden, vornehmlich in der Erziehung, der Öffentlichen Sicherheit und in der Finanzverwaltung. Eklatant ist die finanzielle Unterausstattung des Bildungssystems, wie internationale Vergleiche zeigen (Vesper 2012; Piltz 2011).

Überdeckt werden die Finanzierungsprobleme durch die bis zuletzt unerwartet gute Entwicklung der Steuereinnahmen. Gleichwohl wäre ein Großteil der Ausgabenbedarfe auch bei weiterhin guter Konjunktur kaum ohne strukturelle Einnahmenverbesserungen zu finanzieren. Hinzu kommt, dass aufgrund der Versäumnisse der Vergangenheit insbesondere bei den finanzschwachen Ländern und Kommunen große Schuldenlasten aufgewachsen sind, die ihre Handlungsspielräume selbst bei gesamtwirtschaftlich guter Einnahmenentwicklung empfindlich einschränken.

Die deutsche Steuer- und Finanzpolitik steht heute vor der Herausforderung, die zuvor selbst geschaffene strukturelle Einnahmenlücke zu schließen. Wenn die Handlungsfähigkeit des Staates gesichert und gleichzeitig Zukunftsinvestitionen (in den Bereichen Bildung, Forschung und ökologische Infrastruktur) getätigt werden sollen – ohne mit den Vorgaben der Schuldenbremse zu kollidieren –, dann führt mittelfristig an Steuererhöhungen kein Weg vorbei. Strukturelle Einnahmenverbesserungen sind auch aus verteilungspolitischen Gründen notwendig. Zwar ist die Disparität in der Einkommensverteilung in Deutschland noch weit von US-amerikanischen Verhältnissen (Piketty und Saez 2003, 2006) entfernt. Sie hat jedoch im vergangenen Jahrzehnt sprunghaft zugenommen (OECD 2008, 2011). Da im obersten Einkommensbereich besonders starke Zuwächse zu verzeichnen waren (Bach et al. 2009) und diese offenbar wesentlich durch die steuerpolitischen Entlastungen in der jüngeren Vergangenheit hervorgerufen wurden (Bach et al. 2011; Biewen und Juhasz 2012), liegt die Forderung nach steuerpolitischen Korrekturen nahe, insbesondere nach einer höheren Besteuerung der Wohlhabenden.

Dabei geht es erstens um eine – bei unveränderten Verteilungspräferenzen – gerechtfertigte Korrektur der Schiefelage in der Einkommensverteilung. Zweitens ist es darüber hinaus gerechtfertigt, Besserverdienende und Vermögende, die in der Finanz- und Wirtschaftskrise stark von den staatlichen Rettungsmaßnahmen für den Finanzsektor profitiert haben, an den Kosten zu beteiligen. Drittens kann es über diese traditionell verteilungs- und gerechtigkeitsorientierten Gründe hinaus noch um weit mehr gehen: Eine starke Ungleichverteilung kann mit negativen sozialen und politischen Externalitä-

ten verbunden sein (Bach 2013). Sollten sich darüber hinaus die Forschungsergebnisse von Wilkinson und Pickett (2010) bestätigen, dann wäre eine Vielzahl schwerwiegender sozialer und individueller Probleme (z.B. Kriminalität, Übergewicht, psychische Erkrankungen) positiv mit dem Grad der ökonomischen Ungleichheit korreliert. Die Bekämpfung der ökonomischen Ungleichheit würde damit sogar zum Schlüssel für die umfassende Verbesserung der Lebensqualität in einer Gesellschaft. Doch wird in der internationalen Debatte die ökonomische Ungleichheit mittlerweile auch als wesentliches Hemmnis für Wachstum und Beschäftigung wahrgenommen wird. Fitoussi/Stiglitz (2009) stuften sie und die durch sie entstandenen ökonomischen Ungleichgewichte als eine der Hauptursachen für die globale Finanz- und Wirtschaftskrise ein.

Hierfür kommen u.a. eine spürbare Anhebung des Einkommensteuertarifs im hohen Einkommensbereich (Rietzler et al. 2013), die Abschaffung der Privilegierung von Kapitaleinkommen durch die Abgeltungsteuer, eine deutliche Anhebung der Erbschaftsteuer, die Wiedereinführung einer Vermögensteuer sowie die Einführung einer Finanztransaktionssteuer in Frage.

### **3.6 Fiskalische Stärkung von Ländern und Kommunen dringend erforderlich**

Wie im vorigen Abschnitt erläutert bedarf es mittelfristig einer deutlichen strukturellen Stärkung der gesamtstaatlichen Einnahmen, insbesondere auf der Ebene der Länder und Kommunen (Abschnitt 3.6.1). Eine solche allgemeine Stärkung der Einnahmen reicht jedoch zur Lösung der zum Teil sehr spezifischen strukturellen Probleme einzelner Länder und Gemeinden vermutlich nicht aus. Aus diesem Grund muss die allgemeine einnahmeseitige Stärkung mit einer spezifischen – bedarfsorientierten – Förderung kombiniert werden. Im komplexen deutschen System des Finanzausgleichs gibt es dafür viele Ansatzpunkte (Thöne 2014, S. 30f.). Grundsätzlich könnten bedarfsorientierte Elemente – analog zum kommunalen Finanzausgleich – auch in den horizontalen Länderfinanzausgleich integriert werden. Da dies jedoch aufgrund der hohen Sichtbarkeit der damit verbundenen Umverteilung – zumeist zugunsten der finanzschwachen Länder – die Verteilungskonflikte zwischen den Bundesländern anheizen und zudem die Transparenz des Verfahrens weiter mindern würde, spricht viel für eine vertikale Lösung.<sup>18</sup> Gedanklich lassen sich die bedarfsorientierten Elemente in zwei

---

<sup>18</sup> Letztlich plädieren mit Ausnahme von Feld/Schnellenbach (2013) und Bickmann/van Deuverden (2014) | fast alle der aktuellen Reformvorschläge für eine stärkere Vertikalisierung. So z.B. Behnke (2010), Deubel

Gruppen einteilen: Erstens solche, in denen es um die Verwirklichung des (Veranlassungs-) Konnexitätsprinzips, d.h. der Kostenübernahme des Bundes für von ihm veranlasste Leistungsgesetze, die ohne wesentlichen Einfluss von Ländern/Gemeinden umgesetzt werden (vor allem BAFÖG- und Wohngeldleistungen; Sozialausgaben der Kommunen bei den Kosten der Unterkunft, der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen und den Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung), geht (Abschnitt 3.6.2), zweitens solche, in denen es um darüber hinausgehende Bedarfe und besondere Belastungen (z.B. Demographiekomponente, Schuldendiensthilfen, Hochschulfinanzierung, Strukturanpassung) der Länder und Gemeinden geht (Abschnitt 3.6.3).

### **3.6.1 Generell Stärkung der Länder- und Gemeindefinanzen erforderlich**

Die Deckung des künftigen Finanzbedarfs der Länder und Gemeinden kann auf verschiedene Art und Weise erfolgen. Zum einen können bestehende Länder- und Gemeindesteuern reformiert und erhöht (Erbchaftsteuer, Gewerbesteuer, Grundsteuer) oder wieder eingeführt werden (Vermögensteuer).<sup>19</sup> In diesem Fall fiel das zusätzliche Aufkommen gleich auf der Gebietskörperschaftsebene an, auf der es benötigt wird und würde ggf. über den Länderfinanzausgleich bzw. den Kommunalen Finanzausgleich auch zwischen den Ländern und Kommunen umverteilt. Die Wiedereinführung der Vermögensteuer gehört auf die steuerpolitische Agenda. Vermögen begründet eine über das Einkommen hinausgehende, zusätzliche Leistungsfähigkeit. Es ist keine neue Erkenntnis, dass in Deutschland das Vermögen vergleichsweise niedrig besteuert wird (vgl. Scholz/Truger 2013). Eine Anhebung der vermögensbezogenen Besteuerung auf den internationalen Durchschnitt würde Mehreinnahmen in einer Größenordnung von einem Prozentpunkt des BIP, also gut 25 Milliarden Euro generieren. Selbst die OECD empfiehlt Deutschland, die vermögensbezogene Besteuerung zu stärken (OECD 2012, S. 20f. und 2014, S. 26ff.). Die Wiedereinführung der Vermögensteuer, aber auch eine Erhöhung der Erbschaftsteuer wäre mit erheblichen regionalen Aufkommensunterschieden verbunden, weil die Vermögen/Erbschaften in den wirtschaftsstarken Regionen konzentriert sind. Dadurch käme es über den Länderfinanzausgleich zu einer nicht

---

(2014), Eichel et al. (2013), Geissler (2014), Heinemann (2012b und 2014), Lenk/Kuntze (2012), Ragnitz (2014), Renzsch (2013b und 2014a), Thöne (2014).

<sup>19</sup> Zum Stand und den Reformperspektiven der Vermögenbesteuerung siehe ausführlich Scholz/Truger (2013) und Schratzenstaller (2013).

unerheblichen Umverteilung des Aufkommens zugunsten der finanzschwachen Bundesländer.

Gelingt es nicht, die Einnahmenbasis der Länder durch eine vermehrte vermögensbezogene Besteuerung zu verbessern, erhöht dies den Finanzbedarf an anderer Stelle. In diesem Fall wäre insbesondere an die Umsatzsteuerverteilung als Instrument zu denken. Traditionell wird die Umsatzsteuerverteilung als Hebel zur Lösung vertikaler Finanzprobleme eingesetzt. Dabei kommt das so genannte Deckungsquotenverfahren zum Tragen, wonach Bund und Länder gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben haben und diese Ansprüche über die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens befriedigt werden. Umstritten dabei ist natürlich, welche Ausgaben als notwendig anzusehen sind. Darüber wird in regelmäßigen Abständen verhandelt und politisch entschieden. Die Veränderungen in den letzten Jahren haben sich nicht in den Quoten manifestiert, vielmehr wurden diese konstant gehalten und die jeweiligen Ansprüche in Form von (absoluten) Festbeträgen als Abzugsposten vom Umsatzsteueraufkommen abgegolten. Mit diesem Vorgehen wollte man u.a. der Kritik begegnen, das Verfahren generiere Fehlanreize, da die Akteure auf beiden Ebenen zu übermäßigen Ausgaben verleitet würden, die ein Sinken der Deckungsquote und entsprechend höhere Ausgleichsansprüche zur Folge hätten. Verfolgen beide Seiten eine solche Strategie, ist allerdings nichts gewonnen, denn die Deckungsquoten blieben unverändert. Eine höhere Deckungsquote kann immer nur in Verhandlungen durchgesetzt werden, der höhere Anspruch muss also von der anderen Seite anerkannt werden. Dies gilt im Übrigen auch, wenn mit Festbeträgen operiert wird, wobei die Festbeträge den Nachteil haben, dass sie anders als bei der Quotenregelung nicht dynamisiert werden.

Auch die Gemeinden sind am Umsatzsteueraufkommen beteiligt, derzeit mit 2,1 % nach Abzug der Festbeträge. Eine Möglichkeit, die finanzielle Lage der Gemeinden unmittelbar zu verbessern – solange eine Reform der Gemeindesteuern politisch nicht gewollt ist – besteht darin, ihren Anteil an der Umsatzsteuer zu erhöhen. Eine Anteilsaufstockung um einen Prozentpunkt würde für die Gemeinden Mehreinnahmen in Höhe von rund 1,8 Mrd. Euro nach sich ziehen. Angesichts des dringenden Investitionsbedarfs wäre ein Anteil von 5 % eher die Untergrenze; dadurch würden über 5 Mrd. Euro in die Kassen der Gemeinden fließen. Eine weitere Möglichkeit wäre, die Gewerbesteuerumlage zu senken. Die Gemeinden sind verpflichtet, einen Teil ihrer Gewerbesteuereinnahmen in Form einer Umlage an die Länder und an den Bund abzuführen; derzeit sind dies 17,5 % der Bruttoeinnahmen aus der Gewerbesteuer. Eine stärkere Beteiligung an der Umsatzsteuer hätte den Vorteil, dass die Einnahmen konjunkturell

etwas weniger stark schwanken, da das Umsatzsteueraufkommen sich im Konjunkturverlauf stetiger entwickelt als die sehr konjunkturreagible, von den Gewinnen abhängige Gewerbesteuer. Von einer Erhöhung des Länderanteils an der Umsatzsteuer würden die Gemeinden ebenfalls profitieren, da sie über den Steuerverbund im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs an den Steuereinnahmen der Länder beteiligt sind.

Im Hinblick auf eine nachhaltigere Lösung der Finanzprobleme von Bund, Ländern und Gemeinden dürfen natürlich nicht die Entlastungen unberücksichtigt bleiben, die sich – ganz unabhängig von den mittelfristig erforderlichen Steuermehreinnahmen – für den Bundeshaushalt durch das Auslaufen des Solidarpakts II im Jahre 2019 ergeben. Von 2005 bis 2019 erhalten die ostdeutschen Länder insgesamt 156 Mrd. Euro, davon 105 Mrd. Euro in Form von so genannten Sonderbedarfs-Bundesergänzungs-zuweisungen, um teilungsbedingte Rückstände bei der Infrastruktur zu beseitigen sowie die unterproportionale kommunale Finanzkraft auszugleichen. Der andere Teil der Mittel dient dazu, um auf verschiedenen Wegen die ostdeutsche Wirtschaft und die Infrastruktur zu fördern. Der Mittelfluss ist degressiv gestaltet, und nach 2019 sollen in der bisherigen Form keine weiteren Mittel nach Ostdeutschland fließen. Ob diese Planungen Bestand haben werden, ist aus heutiger Sicht schwer einzuschätzen; auf jeden Fall werden bis 2019 schrittweise Mittel frei, die zumindest zum Teil in andere Verwendungen, auch im Rahmen der vertikalen Finanzbeziehungen fließen können (siehe Abschnitt 3.6.3).

### **3.6.2 Konsequenzere Durchsetzung des Konnexitätsprinzips notwendig**

Eine Erhöhung der gesamtstaatlichen Einnahmenbasis und der Steuereinnahmen von Ländern und Gemeinden – sei es direkt durch entsprechende Reformen bei den Landes- und Gemeindesteuern, sei es indirekt über eine vertikale Umverteilung wie beschrieben – ist mittelfristig die Grundvoraussetzung dafür, dass die Länder und Gemeinden in ihrer Gesamtheit die finanzpolitischen Herausforderungen – einerseits (investitive) Ausgabenbedarfe, andererseits die Schuldenbremse – meistern können. Über die gegebenen Umverteilungsmechanismen des Länderfinanzausgleichs und des kommunalen Finanzausgleichs würden davon die finanzschwachen Bundesländer und Kommunen besonders stark profitieren.

Allerdings ist es bei gegebenem Ausgleichsgrad unrealistisch, dass damit die Probleme der besonders finanzschwachen Länder und Kommunen automatisch gelöst werden würden. Hierzu bedarf es vielmehr zusätzlicher Maßnahmen, die gezielt die be-

sonderen Belastungen der Problem-Gebietskörperschaften ins Visier nehmen. Hierbei ist zuerst an die höchst ungleiche Belastung, die den Ländern und Gemeinden durch Geldleistungsgesetze des Bundes entsteht, zu denken. Zwar liegt dem deutschen Föderalismus grundsätzlich das Prinzip der Durchführungskonnexität zugrunde, wonach die ausführende Gebietskörperschaft für die Finanzierung der jeweils betrachteten Aufgabenerfüllung zuständig ist (siehe hierzu und im Folgenden Lenk/Kuntze, S. 53ff.). Jedoch wurde seit längerem auch aus verfassungsrechtlicher Sicht bemängelt, dass dies in Fällen, in denen die Länder oder Gemeinden ohne Einfluss auf Umfang oder Höhe der vom Bund veranlassten Aufgaben und Ausgaben sind, nicht sinnvoll ist, da ansonsten Anreize für den Bund bestünden, sich politisch durch großzügige Leistungsgesetze auf Kosten der Länder und Gemeinden zu profilieren. In diesen Fällen, insbesondere bei reinen Geldleistungsgesetzen, sollte daher das Konzept der Veranlassungskonnexität zur Anwendung kommen, wonach die veranlassende Gebietskörperschaft auch (weitgehend) für die Finanzierung verantwortlich ist.

Aus diesem Grund sollten die Kosten für vom Bund veranlasste Geldleistungsgesetze vollständig oder zumindest in deutlich stärkerem Umfang als bisher auch vom Bund getragen werden. Dies beträfe bezüglich der Länderfinanzen direkt vor allem die Ausgaben für BAFÖG und Wohngeld. Bei ersterem hat sich der Bund jüngst zu einer Kostenübernahme mit entsprechender Entlastung der Länderhaushalte bereit erklärt. Bei letzterem trägt der Bund gegenwärtig die Hälfte der Kosten; hier könnte eine höhere Beteiligung und im Grenzfall sogar eine volle Übernahme durchaus sinnvoll sein.

Bezüglich der kommunalen Ebene betrifft es vor allem die Sozialausgaben, die in den letzten Jahren stark gestiegen sind und bei denen sich der Bund erst mit einiger Verzögerung und bislang unvollständig zu einer höheren Kostenübernahme bereit erklärt hat. Im Rahmen des so genannten Hartz-IV-Kompromisses zu Beginn des Jahres 2011 hat sich der Bund bereit erklärt, seine Beteiligung an den Kosten für die Grundversicherung im Alter sowie bei Erwerbsunfähigkeit schrittweise zu erhöhen und die Kosten ab 2014 voll zu übernehmen. Im Koalitionsvertrag ist unter den so genannten prioritären Maßnahmen zudem eine Übernahme von Kosten der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen in Höhe von 5 Mrd. Euro anvisiert – vor Verabschiedung eines entsprechenden Bundesteilhabegesetzes, das erst für 2018 vorgesehen ist, sind jährliche Zahlungen von 1 Mrd. Euro pro Jahr ab 2015 vorgesehen. Bei den Kosten der Leistungen für Unterkunft und Heizung könnte ebenfalls eine erhebliche Steigerung des vom Bund übernommenen Anteils gerechtfertigt werden (Junkernheinrich et al. 2011, S. 206ff.).

Eine volle Übernahme sämtlicher Kosten kann allerdings zu Anreizproblemen bei der empfangenden Gebietskörperschaft führen, wenn diese dadurch keinerlei Anreiz mehr für eine sparsame Mittelverwendung hat. Das könnte insbesondere bei den Kosten der Eingliederungshilfe und vor allem bei den Leistungen für Unterkunft und Heizung der Fall sein. Aber selbst wenn man dies berücksichtigt und wenn die bisherigen Pläne der Bundesregierung gemäß Koalitionsvertrag mittelfristig vollständig umgesetzt würden, bestünden bei den Sozialleistungen noch erhebliche Spielräume zur weiteren Kostenübernahme durch den Bund in Höhe von mehreren Milliarden Euro.<sup>20</sup> Durch die Übernahme der Kosten von Sozialleistungen würden insbesondere finanzschwache Länder und ihre Kommunen deutlich entlastet. Da sich durch die lange Zeit nur sehr zaghafte Durchsetzung des Konnexitätsprinzips jedoch bei den betroffenen Ländern und Kommunen finanzielle Lasten in erheblichem Maße kumuliert haben, wäre auch eine nachträgliche Entlastung für die dadurch entstandenen Folgen – insbesondere in Form höherer Staatsverschuldung – angemessen.

### **3.6.3 Zusätzliche (vertikale) Maßnahmen zur Bekämpfung struktureller Probleme angezeigt**

Über die im Rahmen der Konnexität diskutierten Maßnahmen hinaus müssen weitere bedarfsorientierte vertikale Zuweisungen in Betracht gezogen werden. So sollte angesichts des geplanten Auslaufens des Soldarpaktes II überprüft werden, inwieweit die unterstellten Bedarfe in den neuen Bundesländern tatsächlich nicht mehr bestehen und inwieweit die Förderkriterien und -instrumente nicht auch auf Gesamtdeutschland angewendet werden könnten (Förderung nach Bedarf und nicht nach „Himmelsrichtung“). Große Fortschritte sind in Ostdeutschland beim Ausbau der Infrastruktur erzielt worden, und auch in der Wirtschaftsförderung besteht kaum mehr ein spezifisch ostdeutscher Bedarf. Anders verhält es sich mit der kommunalen Steuerkraft, die noch immer deutlich unter dem westdeutschen Durchschnitt liegt. Für 2016 wird damit gerechnet, dass die kommunale Steuerkraft nur 56 % des Westniveaus beträgt (Deutscher Städte- tag 2013). Wird eine weitgehende Angleichung angestrebt, müsste ein Transfervolumen von überschlägig 7 Mrd. Euro jährlich bewegt werden. Selbst wenn man siedlungsstrukturelle Unterschiede, die im kommunalen Finanzausgleich bedarfsmindernd

---

<sup>20</sup> Die technische Umsetzung von Kostenübernahmen kann dabei im politischen Prozess durchaus kompliziert werden, insbesondere dann, wenn der Bund Kosten der Kommunen übernehmen soll. In diesem Fall darf der Bund die Mittel nicht den Kommunen direkt, sondern immer nur indirekt unter Beteiligung der Länder zuleiten. Zu den technischen Gestaltungsmöglichkeiten einer Vertikalisierung siehe Lenk/Kuntze (2012, S. 51ff.).

zu Buche schlagen, in Rechnung stellte, wären mindestens 5 Mrd. Euro pro Jahr zu veranschlagen.

Ein weiteres Problemfeld ist die absehbare demographische Entwicklung, die in den Bundesländern extrem unterschiedlich verlaufen wird. Länder, in denen die Bevölkerungszahl besonders stark zurückgeht (voraussichtlich in den ostdeutschen Bundesländern und dem Saarland), werden mit erheblichen Einnahmenverlusten pro Kopf konfrontiert werden, denen nicht in entsprechendem Umfang oder zumindest nicht zeitgleich entsprechend geringere Ausgaben pro Kopf gegenüber stehen (Lenk/Kuntze 2012, S. 19ff). Der sich in den öffentlichen Haushalten in Kombination mit der Schuldenbremse ergebende Zwang zu Ausgabenkürzungen könnte unrealisierbar groß werden, ganz abgesehen davon, dass er makroökonomisch schädlich wäre und seinerseits wiederum demographische Folgen haben könnte, wenn das Wirtschaften und Leben in dem betreffenden Bundesland aufgrund eines deutlich schlechteren öffentlichen Leistungsangebots immer unattraktiver wird. Ähnlich wie bereits in einigen kommunalen Finanzausgleichssystemen könnte eine demographische Komponente auch im Länderfinanzausgleich berücksichtigt werden, indem nicht mehr die jeweils aktuelle, sondern eine zeitverzögerte Bevölkerungszahl zugrunde gelegt wird (Renzsch 2014, S. 348), oder indem entsprechende Unterstützungszahlungen vertikal geleistet werden.

In den Blick sollte auch eine Reform der Hochschulfinanzierung genommen werden, indem sich der Bund stärker beim Hochschulbau und den außeruniversitären Forschungseinrichtungen engagiert (hierzu und im Folgenden Renzsch 2014, S. 348ff.). Die Kosten der Universitätsausbildung streuen im Ländervergleich sehr stark, wobei insbesondere die Stadtstaaten, aber auch die ostdeutschen Länder, über überproportional hohe Absolventenzahlen als Nettoexporteure von Absolventen indirekt die finanzstarken süddeutschen Bundesländer als Nettoimporteure subventionieren.

Schließlich gehört eine Regelung zur Tilgung von Altschulden der Länder und Kommunen auf den Prüfstand. Selbst wenn es zu einer strukturellen Stärkung der Einnahmenseite von Ländern und Kommunen käme, würden zwar viele der finanzschwachen Länder und Kommunen entlastet; sie trügen jedoch über den hohen Schuldendienst wegen ihrer hohen Schuldenstände weiterhin schwer an den Lasten der Vergangenheit. Vielfach war der starke Anstieg der Verschuldung gar nicht Ergebnis einer verfehlten eigenen Finanzpolitik, sondern vielmehr Folge einer problematischen Finanzpolitik des Bundes und auch der Länder. Vor allem gilt dies für die Steuersenkungspolitik seit dem Jahr 2000, die Missachtung des Konnexitätsprinzips und die in Abschnitt 3.7 the-

matisierten Folgen der Steuerzerlegung. Deshalb sollten Bund und Länder rückwirkend Verantwortung übernehmen und sich am Schuldenabbau bzw. den Zinszahlungen für diese Schulden beteiligen. In diesem Zusammenhang fordern Bovenschulte et al. (2013) sämtliche Altschulden von Ländern und Gemeinden in einen Fonds zu überführen und die Zinslasten durch den Bund zu finanzieren, wobei dieser auf die frei werdende Solidarpaktmittel (bzw. Solidaritätszuschlag) zurückgreifen könnte..

### **3.7 Andere Steuerverteilung/-zerlegung zur Entlastung des Finanzausgleichs?**

Von grundsätzlicher Bedeutung ist die Frage, ob die praktizierte Steuerzerlegung der großen Gemeinschaftssteuern problemadäquat ist. Offensichtlich gelingt es nicht, die in Deutschland insgesamt erwirtschafteten Steuererträge auf die einzelnen Länder so zu verteilen, dass die Steuerkraft der Länder vor Finanzausgleich auch ihrer Wirtschaftskraft entspricht (s. Abschnitt 2.3.3 und Tabelle 9). In Anbetracht der sehr engen wirtschaftlichen Verflechtungen der Regionen ist es fraglich, ob das „örtliche Aufkommen“ noch als geeigneter Zerlegungsmaßstab dienen kann.

Wenn es aber durch die Zerlegung nicht gelingt, regionale Wirtschaftskraft und regionalen Steuerkraft „in Einklang“ zu bringen, werden auch die Ergebnisse des Finanzausgleichs selbst immer „verzerrt“ sein. Renzsch (2013, S. 412ff.) weist darauf hin, dass gerade die Zahlerländer (mit Ausnahme Hessens) im Länderfinanzausgleich i.e.S. von der Zerlegung profitieren, weil ihr Steueraufkommen pro Kopf auch nach Zerlegung immer noch viel stärker oberhalb des Länderdurchschnitts liegt als ihr BIP pro Kopf, während es im Falle der ostdeutschen Empfängerländer, aber auch der traditionell finanzschwachen Empfängerländer im Westen genau umgekehrt ist. Aus dieser Sicht wären die Empfängerländer nicht – wie häufig suggeriert – wirtschaftspolitisch versagende Kostgänger des Systems und insbesondere der wirtschaftspolitisch erfolgreichen Zahlerländer, sondern Opfer einer inadäquaten Primärverteilung.

Diese Sichtweise hat erhebliche finanzpolitische Implikationen. Als minimale Konsequenz wäre der hohe Nivellierungsgrad des derzeitigen Finanzausgleichs nicht mehr zu beanstanden, weil er lediglich eine von vornherein verzerrte Primärverteilung in Richtung der Wirtschaftsleistung pro Kopf korrigiert. Darüber hinausgehend könnte man aber auch gleich die Primärverteilung entsprechend korrigieren, so dass sie stärker mit der Wirtschaftskraft pro Kopf korrespondiert. Entsprechend weniger Umverteilung würde dann über die Stufen des Länderfinanzausgleichs notwendig.

Im Extremfall könnte man auch argumentieren, es sei nur konsequent, auf eine Verteilung von gemeinschaftlichen Steuern nach dem örtlichen Aufkommen zu verzichten, sie auf Bund und Länder einwohnerbezogen zu verteilen und den Länderfinanzausgleich komplett abzuschaffen. Durch die Verteilung der gemeinschaftlichen Steuern nach Einwohnern käme noch stärker zum Ausdruck, dass die Länder gehalten sind, gleichwertige Lebensverhältnisse anzustreben und sie durch ähnlich hohe Einnahmen pro Kopf der Bevölkerung in die Lage versetzt werden, ein ähnliches Bündel an öffentlichen Gütern anzubieten. Ein solches Vorgehen hätte zudem den Vorteil, dass sich das Verhältnis der Länder untereinander, das durch die Aufspaltung in gebende und nehmende Länder zunehmend belastet worden ist, entkrampfen würde. Ein solcher Vorschlag ist auch nicht neu, er wurde bereits vom Bundestag mit verfassungsgebender Mehrheit im Jahre 1968 getroffen.<sup>21</sup>

### **3.8 Vollständige Einbeziehung der Gemeindesteuern in den Finanzausgleich grundsätzlich sinnvoll**

Bei der Ermittlung der Finanzkraft der Länder werden die Steuereinnahmen der Gemeinden wie in Abschnitt 2.2.2 beschrieben nicht vollständig, sondern nur zu 64% einbezogen. Begründet wird der pauschale Abschlag aus juristischer Sicht grundsätzlich damit, dass durch ihn grundsätzlich der Äquivalenzgehalt der Realsteuern abgegolten werde, die konkrete Höhe wurde politisch ausgehandelt. Die klage führenden Länder Bayern und Hessen stellen selbst die Einbeziehung zu 64% in Frage, da sie ihres Erachtens nach der finanziellen Eigenverantwortung der Kommunen nicht gerecht wird (Lenk 2014, S. 11). Abgesehen davon, dass der Äquivalenzgedanke durch die Unternehmenssteuerreform 2008 bei der Gewerbesteuer erheblich geschwächt wurde, spricht aus ökonomischer Sicht vieles für eine stärkere und sogar vollständige Einbeziehung der Gemeindesteuern in den Finanzausgleich (hierzu und im Folgenden Lenk/Kuntze 2012, S. 49).<sup>22</sup> Erstens gibt nur die Summe aller Landes- und Gemeindesteuern Auskunft über das landespezifische Potenzial zur Bedürfnisbefriedigung. Zweitens sind die Länder über den kommunalen Finanzausgleich gezwungen, sich in erheblichem Ausmaß an der Finanzierung der Gemeinden zu beteiligen. Drittens schließlich sind gerade Länder mit finanzschwachen Gemeinden gegenüber solchen mit fi-

---

<sup>21</sup> Bundestags-Drucksache V/3605, S. 9 f. Zitiert nach Renzsch (2013), der sich diesem Vorschlag angeschlossen hat.

<sup>22</sup> Selbst Feld/Schnellenbach (2014, S. 33) als Ko-Autoren eines die klage führenden Länder maßgeblich unterstützenden Gutachtens (Feld et al. 2013) bemerken, es gebe „keinen sachlichen ökonomischen Grund für den bisherigen Ansatz mit nur 64% [...]“ und plädieren für eine vollständige Einbeziehung.

finanzstarken Gemeinden im Nachteil, weil sie über den kommunalen Finanzausgleich relativ mehr Mittel zur Verfügung stellen müssen, die dann im Landeshaushalt fehlen. Länder mit finanzstarken Gemeinden werden demgegenüber relativ entlastet.

Im Ergebnis würden durch eine vollständige Einbeziehung der Gemeindesteuern tendenziell die finanzschwachen Länder gegenüber dem Status quo deutlich begünstigt, während spiegelbildlich die Zahlerländer erheblich belastet würden (Bickmann/van Deuverden 2014, S. 678f.).

## **3.9 Besondere Einwohnerwertung der Stadtstaaten gerechtfertigt**

### **3.9.1 Strukturelle Besonderheiten der Stadtstaaten**

Es ist bereits mehrfach auf die besondere Behandlung der Stadtstaaten in Länderfinanzausgleich hingewiesen worden. Mit einer höheren Gewichtung ihrer Einwohner wird die Finanzkraft der Stadtstaaten gedrückt, sie werden „ärmer gerechnet“ oder - was die andere Seite der gleichen Münze ist – ihnen wird ein höherer Finanzbedarf zuerkannt. Im Grundsatz stellt der Länderfinanzausgleich auf einen Ausgleich der Steuerkraft ab. Mit Ausnahme der Einwohnerwertung der Stadtstaaten und der Einwohnergewichtung bei der Berücksichtigung der Gemeindesteuern werden keine Bedarfselemente berücksichtigt. Dennoch muss ein Maßstab zur Quantifizierung und Beurteilung der Steuerkraftunterschiede gefunden werden. Dies ist die Einwohnerzahl („abstrakter Bedarfsmaßstab“). Der Gesetzgeber unterstellt, dass der Finanzbedarf je Einwohner in allen Ländern in etwa gleich hoch ist. Der Pro-Kopf-Finanzkraft eines Landes wird die durchschnittliche Pro-Kopf-Finanzkraft aller Länder gegenübergestellt. Dabei wird augenfällig, dass zwischen Flächenländern und Stadtstaaten signifikante Unterschiede bestehen, die struktureller Art sind und deshalb einen besonderen Finanzausgleich erfordern.

Welches sind die Argumente, mit denen die besondere Einwohnerwertung der Stadtstaaten begründet wird?

- Bei den Stadtstaaten handelt es sich um wirtschaftsstarke Ballungsgebiete ohne Umland, in denen überdurchschnittlich viele Arbeitsplätze mit überdurchschnittlich hoher Wertschöpfung ein überdurchschnittlich hohes Steueraufkommen generieren.<sup>23</sup> Dagegen mischen sich in den Flächenländern wirtschaftsstarke Agglomerationen und weniger verdichtete Räume mit niedrigerer Wirtschafts- und Steuerkraft. Während in den Stadtstaaten die Massierung der Steuerkraft durch die Progressionswirkung der Einkommensbesteuerung noch verstärkt wird, wird in den Flächenländern die Steuerkraft in der Tendenz nivelliert. In den Stadtstaaten kann wegen des fehlenden Umlandes kein Ausgleich zwischen finanzstärkeren und -schwächeren Regionen stattfinden, so dass die Finanzkraft der Stadtstaaten im Finanzausgleich „überzeichnet“ wird. Hier ist also eine Korrektur erforderlich.
- Zwar sind die wirtschaftlichen Verflechtungen der Stadtstaaten mit dem Umland eng, doch zerschneiden administrative Grenzen den Verflechtungsraum. In den Stadtstaaten fehlt für den kommunalen Bereich ein institutionalisierter Ausgleichsmechanismus, wie er in Flächenstaaten mit dem kommunalen Finanzausgleich verfügbar ist. Die Stadtstaaten müssen wie alle Großstädte ballungsbedingte Mehrbelastungen tragen, teilweise weil der Input höhere Kosten verursacht, teilweise weil zentralörtliche Funktionen (z.B. Verkehrssysteme, Spezialkrankenhäuser) wahrgenommen oder in stärkerem Maße soziale Leistungen bereitgestellt werden müssen.
- Eng mit der Verflechtung verbunden ist die Pendlerproblematik. Die Zerlegung des Länderanteils an den Einkommensteuern benachteiligt jene Länder, bei denen die Zahl der Einpendler die Auspendler übersteigt. Der Einpendler bewirkt eine zwar eine höhere Wertschöpfung und damit eine höhere Steuerleistung im Stadtstaat, doch wird die Einkommensteuer mittels Zerlegung ins Umland abgeführt. Der regionale Selbstbehalt wird geschmälert, gleichzeitig muss der Stadtstaat aber Infrastruktur für die Bewältigung der Pendlerströme bereitstellen, ohne hierfür finanziell eine Gegenleistung zu erhalten.
- In den Flächenländern werden viele in Großstädten angesiedelte Einrichtungen wie Hochschulen, Theater und Museen vom Land finanziert, so dass dort Nutzungskonflikte zwischen Stadt und Umland entschärft werden. In den Stadtstaaten ist dies nicht der Fall, sie müssen diese Einrichtungen aus „Eigenmitteln“ finanzieren.

---

<sup>23</sup> In der neueren Wachstumstheorie werden primär Ballungsgebiete als Träger der wirtschaftlichen Dynamik gesehen. Ihre großen und differenzierten Arbeitsmärkte, die Verfügbarkeit produktionsorientierter Dienstleistungen etc. ermöglichen produktivitätssteigernde Wissenstransfers.

- Stadtstaaten sind Hauptstädte, die höhere Kosten der politischen Führung und Verwaltung aufweisen als größere Flächenländer, wo sich diese Kosten auf eine größere Einwohnerzahl verteilen. Im Status quo werden die „Kosten der Kleinheit“ als Sonderlasten in Form von Ergänzungszuweisungen des Bundes (BEZ) kompensiert. Wegen seiner Position als steuerstarkes Land wird Hamburg von diesen Zuweisungen jedoch ausgeschlossen, obwohl die höheren Kosten unabhängig von der Finanzkraft anfallen.

Da die Einwohner als „abstrakter Bedarfsmaßstab“ der zentrale Anknüpfungspunkt im Länderfinanzausgleich sind, muss sich die strukturelle Andersartigkeit der Stadtstaaten in der Gewichtung der Einwohnerzahl niederschlagen. In seinem Urteil von 1999 forderte das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber auf, die Einwohnergewichtung zu überprüfen, denn „Umfang und Höhe eines Mehrbedarfs sowie die Art seiner Berücksichtigung dürfen vom Gesetzgeber nicht frei gegriffen werden. Sie müssen sich nach Maßgabe verlässlicher, objektivierbarer Indikatoren als angemessen erweisen.“ (BVerfGE 101,158 (230)). Dabei muss gewährleistet sein, dass nur solche Mehrbedarfe als ausgleichsfähig identifiziert werden, die objektiv messbar und von ländereigenen Prioritäten unabhängig, also politisch nicht gestaltbar sind, keine Sonderlasten einzelner Länder darstellen und finanziell erheblich sind. Die Frage ist also, wie stark die Einwohner zu gewichten sind und welcher Ansatz geeignet ist, hinreichend repräsentative Ergebnisse für die Erklärung der Unterschiede zu liefern.

### 3.9.2 Ansätze zur Messung der strukturellen Andersartigkeit

Grundsätzlich stehen zwei Möglichkeiten zur Messung der strukturellen Andersartigkeit zur Verfügung. Es ist möglich, die Unterschiede über die Ausgabenseite zu erfassen, hier stehen Bedarfsaspekte im Vordergrund. Oder das Vorgehen stellt auf die Erfassung der Finanzkraftunterschiede ab, dies erfordert eine Analyse des Steueraufkommens.

Die geltende Einwohnerwertung wurde auf der Grundlage eines Gutachtens des *Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR)* überprüft, das den strukturellen Mehrbedarf der Stadtstaaten mittels eines sog. Mehrausgaben-Ansatzes quantifizierte (Eltges et al. 2001). Dieses Gutachten weicht methodisch von dem Ansatz ab, den das Ifo-Institut im Anschluss an das Urteil des Bundesverfassungsgerichts 1986 entwickelt hatte (Hummel, Leibfritz 1987). Im Ifo-Ansatz wurden die Unterschiede im Rahmen eines „indirekten“ Vergleichs herausgearbeitet, indem Bedarfsindikatoren für die Aus-

gaben ausgewählter Großstädte mit ähnlichen sozio-ökonomischen Merkmalen<sup>24</sup> wie die Stadtstaaten den Indikatoren der jeweiligen Flächenländer (ohne Großstädte) gegenüber gestellt und aus diesem Gefälle Rückschlüsse auf die Einwohnergewichtung gezogen wurden. Die Großstädte in den Flächenländern wurden gleichsam als fiktive Stadtstaaten behandelt. Die Ergebnisse dieser Untersuchung stützten die damals bestehende Einwohnerwertung der Stadtstaaten, ebenso wie neuere Untersuchungen, die methodisch ähnlich vorgegangen waren (Hummel 2001, Vesper 2001).

Im Mittelpunkt des BBR-Gutachtens stehen die Differenzen zwischen Bruttoeinnahmen und -ausgaben<sup>25</sup> in den verschiedenen Aufgabenbereichen der Länder und ihrer Gemeinden. Doch werden nicht alle Aufgabenbereiche berücksichtigt, sondern nur solche, deren Mehrausgaben mehr als 0,5 % aller Mehrausgaben ausmachen, da nur diese Bereiche vom BBR als finanziell erheblich eingestuft werden. Ausgeklammert bleiben auch die Bereiche, in denen die so genannten „freiwilligen“ Aufgaben dominieren, also solche, in denen die Ausgaben politisch gestaltbar sind wie Kultur, Sport und Erholung, Volkshochschulen sowie Wissenschaft, Forschung und Entwicklung außerhalb der Hochschulen. Da abstrakte Mehrbedarfe alle Länder, aber in unterschiedlicher Intensität, betreffen müssen, berücksichtigt das BBR nur solche Aufgabenbereiche, deren Abweichung vom Durchschnitt mehr als 20 % beträgt. Sodann werden die aufgabenspezifischen Mehrausgaben je Einwohner ausgewählten Bedarfsindikatoren gegenübergestellt. Bei statistisch signifikanter Korrelation wird ein ausgleichsrelevanter Mehrbedarf konstatiert. Im Ergebnis können die Stadtstaaten für rund die Hälfte aller Ausgaben einen Mehrbedarf reklamieren, vor allem in der Familien-, Sozial- und Jugendhilfe, in der Öffentlichen Sicherheit und Ordnung, im Rechtsschutz, im Sektor Hochschulen und im Wohnungswesen. Dabei operiert das BBR mit Korridoren, wobei in einer engen Abgrenzung nur solche Aufgaben berücksichtigt wurden, die gesetzlich festgelegt sind, während die weitere Abgrenzung auch Aufgaben mit gewissen Spielräumen umfasst.<sup>26</sup>

Für die Bestimmung des landesspezifischen Mehrbedarfs werden die einzelnen Länder mit einem Referenzland verglichen. Die untere Bedarfsgrenze wird durch das Flächen-

---

<sup>24</sup> Von den großen Städten in den Flächenländern bieten sich für einen Vergleich nur die Städte mit mehr als 500 000 Einwohnern an. Gleichzeitig sollen sie „solitäre“ Zentren und Landeshauptstädte sein.

<sup>25</sup> Bruttoausgaben sind die unmittelbaren Ausgaben zuzüglich der Zahlungen an den öffentlichen Bereich, Bruttoeinnahmen die unmittelbaren Einnahmen zuzüglich der Einnahmen aus dem öffentlichen Bereich.

<sup>26</sup> Mit den Korridoren soll gewissen „Unsicherheiten“ Rechnung getragen werden.

land markiert, dessen Bedarf in der engen Abgrenzung dem der Stadtstaaten am nächsten kommt, die obere Bedarfsgrenze durch das Land mit der größten Differenz zu den Stadtstaaten (in der weiten Abgrenzung). Im Ergebnis zeigt sich eine Bandbreite in der Einwohnerwertung der Stadtstaaten von 112 bis 147 %, wobei die unterschiedliche Einbeziehung der Gemeindesteuerkraft (zu 60, 70 oder 80%) nur geringe Abweichungen verursacht. Auch errechnen sich nur geringfügige Differenzen zwischen den einzelnen Stadtstaaten.

Die Mängel des BBR-Gutachtens sind vor allem darin zu sehen, dass die Mehrbedarfe der Stadtstaaten durch einen Vergleich mit den Flächenländern hergeleitet wurden, die Stadtstaaten aufgrund ihrer andersartigen sozio-ökonomischen Merkmale aber nicht mit Flächenländern verglichen werden können. Bereits in früheren Urteilen hatte das Bundesverfassungsgericht einen indirekten Vergleich vorgeschlagen, indem die Bedarfe bestimmter Großstädte in Flächenländern mit ähnlichen sozio-ökonomischen Merkmalen wie die Stadtstaaten den Bedarfen der jeweiligen Flächenländer (ohne Großstädte) gegenüber gestellt und aus diesem Gefälle Rückschlüsse auf die Einwohnergewichtung gezogen werden. Die Großstädte in den Flächenländern werden in diesem Falle als „fiktive“ Stadtstaaten behandelt.<sup>27</sup> Kritisch ist auch anzumerken, dass die Regressionsgleichung auf Basis der tatsächlichen Ausgaben abgeleitet wird, damit aber ein Endogenitätsproblem, wonach finanzstarke Länder mehr ausgeben können als finanzschwache bzw. hohe Ausgabesteigerungen einen höheren Mehrbedarf generieren, besteht. Streng genommen handelt es sich also nicht, wie vom Bundesverfassungsgericht gefordert, um einen abstrakten, sondern um einen konkreten Mehrbedarf (Kastin 2006).<sup>28</sup> In diesem Zusammenhang ist auch zu bemängeln, dass zur Bestimmung des Bedarfskorridors auf einzelne Länder als Vergleichsmaßstab rekurriert wurde, im Länderfinanzausgleich indes alle Länder beteiligt sind, folglich sich der Durchschnitt aller Bundesländer anböte.

In anderen bedarfsorientierten Untersuchungen wird die besondere Einwohnerwertung der Stadtstaaten in Frage gestellt. Argumentiert man allein mit der Siedlungsdichte, so sei ein Mehrbedarf der Stadtstaaten nicht angezeigt (Büttner et al. 2000). Methodisch fraglich in dieser Untersuchung ist, dass der Durchschnitt der Flächenländer als Bezug

---

<sup>27</sup> Von den großen Städten in den Flächenländern bieten sich für einen Vergleich nur die Städte mit mehr als 500 000 Einwohnern an. Gleichzeitig sollen sie „solitäre“ Zentren und Landeshauptstädte sein.

<sup>28</sup> Im Übrigen weist Kastin auf die eingeschränkte Aussagefähigkeit der Regressionsgleichung hin, die „offensichtlich losgelöst von realitätsnahen Grundüberlegungen nur auf Basis der besten statistischen Anpassung ermittelt (wurden).“

genommen wird und sich somit die ballungsbedingten Spezifika verwischen. Solche Spezifika schlagen sich bei den Landesausgaben vor allem in Regelungen des kommunalen Finanzausgleichs nieder, die aber in der Untersuchung gar nicht berücksichtigt werden. Zudem drückt sich die strukturelle Andersartigkeit nicht nur in den ballungsbedingten Belastungen aus. Das *Ifo-Institut* hatte in einem weiteren – „neuen“ – Gutachten (2001) zwei Ansätze zur Quantifizierung des Mehrbedarfs vorgeschlagen, die auf einer Messung der strukturellen Kostennachteile der Stadtstaaten abstellen. Der so genannte „Output-Ansatz“ will feststellen, ob – bei gegebenem Qualitätsstandard – die Kosten pro Leistungseinheit, also z. B. pro Student oder je Unterrichtsstunde, in den Stadtstaaten höher sind als in den Flächenländern. Mit dem „Input-Ansatz“ sollen die Kostenunterschiede identifiziert werden, die sich entweder infolge höherer Preise für die Inputfaktoren (Baupreise, Arbeitskosten) ergeben oder daraus resultieren, dass – bei gleichem Standard – mehr Inputfaktoren eingesetzt werden müssen. Ein entscheidendes Manko dieses Ansatzes ist, dass nicht die zusätzlichen Lasten quantifiziert werden können, die beispielsweise für die Bewältigung der Pendlerströme erforderlich sind, also aus der strukturellen Andersartigkeit resultieren. Aufwendungen dieser Art werden in der Untersuchung lediglich in zwei Bereichen, nämlich der sozialen Sicherung (Zahl der Sozialhilfeempfänger) und der öffentlichen Sicherheit (Polizeieinsatz) berücksichtigt. Mittels eines Großstadtvergleichs wird den Stadtstaaten eine bestimmte Menge an öffentlichen Gütern als Mehrbedarf zugestanden, allerdings nur in dem Maße, wie sich aus dem Abstand der Gruppe von Großstädten mit den geringsten „Sozialquoten“ bzw. der niedrigsten Polizeidichte zum Durchschnitt der Flächenländer ableiten lässt. Dahinter steht der „Best- Practice“-Ansatz, der unterstellt, dass diese Gruppe von Vergleichsgroßstädten die jeweilige öffentliche Aufgabe am besten wahrnimmt. Die Höhe des anrechenbaren Mehrbedarfs hängt demnach vom Wert der Referenzgruppe ab. Abgesehen davon, dass die verwendeten Output-Indikatoren eher Inputs repräsentieren, weil die Schwierigkeiten, den Output öffentlicher Güter messen zu wollen, offenkundig sind, ist der Rückgriff auf den „Best-Practice“-Ansatz höchst problematisch, weil damit impliziert wird, dass Stadtstaaten ineffizient produzieren (Bönte, Lucke 2005).

Die Schwierigkeiten, die Mehrbedarfe der Stadtstaaten ausgabenseitig hinreichend genau und methodisch befriedigend zu quantifizieren, lenken den Blick auf die Einnahmenseite. Da der Länderfinanzausgleich auf einen Ausgleich der einwohnerbezogenen Steuerkraft zielt, liegt es nahe, die strukturelle Andersartigkeit der Stadtstaaten über die Finanzkraftunterschiede zu bestimmen. Dabei werden die Unterschiede im Rahmen eines indirekten Vergleichs herausgearbeitet, indem die Steuerkraft der sehr

großen Städte der Steuerkraft der jeweiligen Flächenländer (ohne Großstädte) gegenüber gestellt wird und aus diesem Gefälle die Einwohnergewichtung hergeleitet wird.

Zur Berechnung der auf die Großstädte entfallenden Steuerkraft sind Schätzungen erforderlich, da die Landesanteile an der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer, an der Zinsabschlag- und Körperschaftsteuer sowie die reinen Landessteuern nicht für die einzelnen Gemeinden in der Statistik ausgewiesen werden. Unproblematisch ist die Schätzung der regionalen Verteilung des Länderanteils an der Einkommensteuer. Die Lohn- und Einkommensteuerstatistik gibt entsprechende Auskünfte über die Zahl der Steuerpflichtigen in den Gemeinden sowie die festgesetzte Steuerzahlung.<sup>29</sup> Hingegen ist eine regionale Zurechnung der Körperschaftsteuer nicht möglich, da eine Zerlegung nur zwischen den Ländern erfolgt. Hier bietet es sich an, die Verteilung gemäß dem regionalen Gewerbesteueraufkommen vorzunehmen, da die Bemessungsgrundlage für Gewerbesteuer und Körperschaftsteuer sehr ähnlich ist. Beim Zinsabschlag werden entsprechend der länderübergreifenden Zerlegungspraxis 80 % des Aufkommens gemäß Verteilung der Einkommensteuer und 20% gemäß Verteilung der Körperschaftsteuer zugeordnet. Für die Umsatzsteuer (nach Umsatzsteuervorgewegausgleich) wird eine einwohnerbezogene Verteilung vorgenommen. Bedeutsamste Landessteuer war bisher Kfz-Steuer. Seit Anfang 2013 stehen dem Bund die Einnahmen aus dieser Steuer zu, die Länder erhalten eine finanzielle Kompensation. Diese Mittel und ihre Verteilung werden in der Schätzung nicht berücksichtigt.

Die Schätzergebnisse fördern ein beträchtliches Stadt-Land-Gefälle in der Verteilung der Steuern der Länder zutage. Bei der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer, die fast die Hälfte der Ländersteuereinnahmen ausmacht, sticht das Gefälle von München und dem Land Bayern (ohne München) hervor. Das Aufkommen in München ist nahezu doppelt so hoch wie in den übrigen Landesteilen. Auch zwischen Düsseldorf und Nordrhein-Westfalen besteht ein starkes Gefälle (Tabelle 16).

---

<sup>29</sup> Die Daten werden allerdings mit Verzögerung publiziert; der Schätzung liegen die Daten für das Jahr 2007 zugrunde.

**Tabelle 16:**  
**Lohn- und veranlagte Einkommensteuer, Euro je Einwohner**

Stadt		Land		Relation Stadt/ Land
<b>München</b>	2127	<b>Bayern</b>	1095	1,94
<b>Stuttgart</b>	1560	<b>Baden-Württemberg</b>	1150	1,36
<b>Düsseldorf</b>	1610	<b>Nordrhein-Westfalen</b>	960	1,68
<b>Frankfurt</b>	1619	<b>Hessen</b>	1071	1,51
<b>Hannover</b>	1113	<b>Niedersachsen</b>	846	1,32
<b>Summe</b>	<b>1727</b>	<b>Summe</b>	<b>1022</b>	<b>1,69</b>

Quellen: Statistische Landesämter, eigene Berechnungen.

Noch größer als bei der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer sind die Unterschiede bei der Körperschaftsteuer, in der die Ballung der Wirtschaftskraft besonders deutlich zum Ausdruck kommt. Ins Auge sticht die Dominanz von Frankfurt, und auch München weist ein überdurchschnittliches Gefälle auf (Tabelle 17).

**Tabelle 17:**  
**Körperschaftsteuer, Euro je Einwohner**

Stadt		Land		Relation Stadt/ Land
<b>München</b>	756	<b>Bayern</b>	210	3,61
<b>Stuttgart</b>	732	<b>Baden-Württemberg</b>	277	2,65
<b>Düsseldorf</b>	536	<b>Nordrhein-Westfalen</b>	207	2,59
<b>Frankfurt</b>	796	<b>Hessen</b>	183	4,36
<b>Hannover</b>	485	<b>Niedersachsen</b>	175	2,78
<b>Summe</b>	<b>689</b>	<b>Summe</b>	<b>229</b>	<b>3</b>

Quellen: Statistische Landesämter, eigene Berechnungen.

Berücksichtigt man alle Steuern, so zeigt sich, dass die Steuerkraft der ausgewählten Großstädte erheblich über dem Landesdurchschnitt der jeweiligen Länder (ohne diese Großstädte) liegt. In der Summe ist die Steuerkraft in diesen Großstädten um die Hälfte höher als im Landesdurchschnitt, also merklich höher, als in der bestehenden Einwohnerwertung zum Ausdruck kommt. Am stärksten ist das Gefälle in Bayern, am

schwächsten in Niedersachsen. Alles in allem rechtfertigen diese Unterschiede auch bei vorsichtiger Interpretation die bestehende Einwohnerwertung der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich. Gegenüber den Ergebnissen früherer Untersuchungen (von Löffelholz, Rappen 2001, Vesper 2001) hat sich das Gefälle noch verstärkt, was vor allem darauf zurückzuführen sein dürfte, dass die wirtschaftlichen Wachstumsimpulse von den Agglomerationen ausgegangen sind (Tabelle 18).

**Tabelle 18:**  
**Steuern insgesamt (o. Kfz-Steuer-Kompensation), Euro je Einwohner**

Stadt		Land		Relation Stadt/ Land
<b>München</b>	4304	<b>Bayern</b>	2608	1,65
<b>Stuttgart</b>	3688	<b>Baden-Württemberg</b>	2704	1,36
<b>Düsseldorf</b>	3582	<b>Nordrhein-Westfalen</b>	2432	1,47
<b>Frankfurt</b>	3894	<b>Hessen</b>	2523	1,54
<b>Hannover</b>	3046	<b>Niedersachsen</b>	2373	1,28
<b>Summe</b>	<b>3849</b>	<b>Summe</b>	<b>2525</b>	<b>1,52</b>

Quelle: Statistische Landesämter, eigene Berechnungen.

### 3.10 Berlins Status im Länderfinanzausgleich – Kostgänger der Flächenländer?

Berlin erhält im Länderfinanzausgleich die höchsten Zuweisungen. Deshalb verwundert es nicht, dass die Finanzen der Hauptstadt von verschiedenen Seiten ins Visier genommen werden. Zum einen wird die besondere Stadtstaatenwertung kritisiert (siehe oben). Es wird aber auch immer wieder auf den Schuldenberg hingewiesen, der nach Ansicht vieler eine verschwenderische Ausgabenpolitik und ein allzu reichhaltiges Angebot an öffentlichen Gütern vermuten lässt. Doch greift diese Betrachtung zu kurz, die Finanzprobleme Berlins liegen tiefer.

Berlin ist zwar die größte Stadt Deutschlands und profitiert auch zunehmend von seiner Funktion als Hauptstadt, wobei die Hauptstadtrolle fiskalisch eher ein Verlustgeschäft ist (Geppert, Vesper 2006). Doch entwickelt sich die Wirtschaft der Stadt im Umfeld einer dünnbesiedelten und strukturschwachen Region. Nachhaltig wirkt die Vergangenheit – die Teilung Deutschlands, die isolierte Insellage des Westteils, der wirt-

schaftliche Zusammenbruch des Ostteils der Stadt nach dem Fall der Mauer. Im Vergleich zu anderen Großstädten mangelt es an großen Firmenzentralen, und die Verflechtung mit dem Umland ist zu wenig entwickelt. Die enormen Sparzwänge im Landeshaushalt ließen nicht nur die Einkommen und die Wirtschaftskraft der Stadt schrumpfen. Auch hat diese Politik zu Engpässen in der Infrastrukturversorgung geführt.

Die Finanzprobleme Berlins haben verschiedene Ursachen (Vesper 1997, 2003):

- Mit dem Fall der Mauer kamen auf die Stadt riesige Integrationslasten zu, um ein sozialverträgliches Zusammenwachsen beider Stadthälften zu ermöglichen.
- Bis zum Fall der Mauer wurde mehr als die Hälfte des (West-)Berliner Haushalts aus Bundesmitteln finanziert. Dies war zum Überleben der Stadt notwendig, denn infolge der geopolitischen Entwicklung war die wirtschaftliche Basis erodiert. Viele Unternehmen hatten ihre Standorte nach Westdeutschland verlegt. Nach dem Fall der Mauer kürzte der Bund binnen weniger Jahre seine Leistungen um die Hälfte. In der Folge gingen viele der geförderten Arbeitsplätze verloren. Im Ostteil der Stadt kollabierte die Wirtschaft, da sie nicht wettbewerbsfähig war.
- Auch politische Versäumnisse sind zu nennen. Viel zu spät setzte die Politik einen sparsamen Umgang mit öffentlichen Mitteln durch.

Mitte der 90er Jahre war der Landeshaushalt in eine bedrohliche Schieflage geraten, die einen abrupten Kurswechsel erforderte. Der Rotstift wurde an allen Ausgabearten angesetzt, ein wichtiger Schritt war der Abbau des überdurchschnittlich hohen Personalstandes im Landesdienst. Besonders stark wurden die Investitionsausgaben gekürzt. Umfangreiche Privatisierungen halfen kurzfristig, die Finanzprobleme zu entschärfen. Erschwert wurde der Abbau der Haushaltsdefizite durch die Krise der landeseigenen Bankgesellschaft sowie durch die konjunktur- und steuerreformbedingten Einnahmefälle. Trotz sinkender Ausgaben und sinkender jährlicher Finanzierungsdefizite – bezogen auf das BIP betrug 1995 das Defizit 6,9 %, im Jahre 2012 war der Haushalt ausgeglichen – sind die Schulden Berlins bis zum Jahre 2005 stärker als anderswo gestiegen. Seitdem war es der Stadt gelungen, den Schuldenstand je Einwohner nahezu konstant zu halten. Verglichen mit den übrigen Ländern ist dieses Ergebnis insofern bemerkenswert, als im Durchschnitt aller Länder und Gemeinden der Schuldenstand im Zeitraum 2005 bis 2012 von 6784 Euro auf 9525 Euro je Einwohner geklettert ist. In Berlin hat er sich nur wenig, von 16919 Euro auf 17321 Euro erhöht. Dennoch weist nur noch Bremen eine höhere Pro-Kopf-Verschuldung als Berlin auf. Bremens Verschuldung ist auch in den vergangenen Jahren noch kräftig gestiegen,

von 18564 Euro auf 29751 Euro je Einwohner. Gemessen an der Wirtschaftskraft sind auch Hamburgs Schulden hoch, hier standen zuletzt 13637 Euro gegenüber 12173 Euro im Jahre 2005 zu Buche. Alle Stadtstaaten sind also weit höher verschuldet als die Flächenländer (einschl. Gemeinden).

Wie stark der Einschnitt bei den Ausgaben im Berliner Landeshaushalt war, zeigt sich im Vergleich mit den anderen Ländern (Tabelle 19). Von 1995 bis 2012 hat Berlin seine Ausgaben insgesamt lediglich um knapp 5% ausgeweitet, im Bundesdurchschnitt errechnet sich ein Zuwachs um fast 33%. Noch sparsamer als Berlin war die Mehrzahl der ostdeutschen Länder, die – ausgehend von einem hohen Ausgabenniveau – auf die rückläufigen Mittel aus dem Solidarpakt II vor allem mit einer Drosselung ihrer Investitionsausgaben reagierten. Die Tatsache, dass Berlin sehr hoch verschuldet ist, lässt der Stadt kaum Handlungsspielraum auf der Ausgabenseite. Berlins Finanzprobleme sind inzwischen primär auf der Einnahmenseite zu orten. Die Steuerkraft der Stadt ist sehr viel niedriger als in Hamburg und auch in Bremen. Allein dies ist der Grund, warum so viele Mittel aus dem Länderfinanzausgleich nach Berlin fließen. Auch die Gewerbesteuerkraft, die die örtliche Wirtschaftskraft spiegelt, ist extrem niedrig. Verfügte die Hauptstadt beispielsweise über die Gewerbesteuerkraft Münchens, so könnte sie über zusätzliche Einnahmen von 880 Mill. Euro disponieren.

**Tabelle 19:  
Ausgaben der Länder**

	Mill. Euro				Veränderung 2012/ 1995 in %
	1995	2000	2005	2012	
<b>Baden-Württemberg</b>	40149	42216	45566	56492	40,7
<b>Bayern</b>	47116	49202	51562	65867	39,8
<b>Berlin</b>	22982	20895	21830	24093	4,8
<b>Brandenburg</b>	11967	11927	12036	13843	15,7
<b>Bremen</b>	4041	4123	4117	5181	28,2
<b>Hamburg</b>	9064	9713	9952	13687	51,0
<b>Hessen</b>	25184	27293	27951	38037	51,0
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	8851	8539	8405	9417	6,4
<b>Niedersachsen</b>	29341	29792	31294	38985	32,9
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	71121	73068	79601	103901	46,1
<b>Rheinland-Pfalz</b>	14273	15285	15782	20977	47,0
<b>Saarland</b>	4246	4313	4425	5651	33,1
<b>Sachsen</b>	21113	19673	19089	21157	0,2
<b>Sachsen-Anhalt</b>	13026	12411	12340	12807	-1,7
<b>Schleswig-Holstein</b>	10855	10678	11661	14143	30,3
<b>Thüringen</b>	11476	11244	10564	11297	-1,6
<b>Insgesamt</b>	<b>339641</b>	<b>341895</b>	<b>358908</b>	<b>450043</b>	<b>32,5</b>

**Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.**

Aber auch „überregionale“ Belastungen auf der Ausgabenseite sind zu nennen. Ein gewichtiger Posten im Landeshaushalt stellen die Hochschulen dar. Seit Jahren ist Berlin ein äußerst attraktiver Studienort, was sich darin ausdrückt, dass die Hauptstadt mit über 27 000 Studenten, dies entspricht einem Fünftel aller Studierenden in Berlin, den höchsten Wanderungsgewinn von allen Bundesländern verzeichnet. Hohe Wanderungsverluste verbuchen indes die Geberländer im Finanzausgleich Baden-Württemberg und Bayern (Statistisches Bundesamt 2013).<sup>30</sup> Einen Anhaltspunkt für die daraus resultierenden Belastungen des Berliner Haushalts erhält man, wenn der Wanderungssaldo mit den laufenden Ausgaben für die Lehre je Studierenden multipliziert wird; es ergibt sich eine Summe von 200 Mill. Euro. Auch weist Berlin die höchsten Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe auf, u.a. weil sehr viel mehr Jugendliche als anderswo sozialpädagogisch betreut werden. Hoch ist ebenfalls die Dichte an Sozialhilfeempfängern, wenn gleich die Sozialhilfeausgaben je Einwohner niedriger als in

<sup>30</sup> Anhand der Wanderungsbilanz wird deutlich, in welchem Ausmaß die Länder Bildungsleistungen für Studierende erbringen, die ihre Hochschulreife in anderen Ländern erworben haben.

Hamburg und Bremen sind; gegenüber den Flächenländern offenbaren sich riesige Diskrepanzen (Tabelle 20).

**Tabelle 20: Ausgaben der Stadtstaaten und der Flächenländer für ausgewählte Sozialleistungen in Euro je Einwohner.**

	Berlin	Hamburg	Bremen	Flächenländer
Ausgaben für Kinder- und Jugendhilfe 2011 je Einwohner	492	462	486	365
Ausgaben für Sozialhilfe 2010 je Einwohner	436	463	489	294

**Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.**

Von Bedeutung ist schließlich die Frage, ob Berlin genügend Mittel zur Erfüllung seiner Hauptstadtfunktionen erhält. Im Normalfall ist eine Hauptstadt die „Bühne der Nation, und sie ist das Fenster zur Welt“ (Schröder 2005), sie repräsentiert den Staat national wie international in all seinen politischen, sozialen und kulturellen Facetten. Die Rolle, die Berlin als „Hauptstadt Deutschlands“ einnimmt, ist bisher nicht geklärt. Dies schlägt sich auch darin nieder, dass die hauptstadtbedingten Lasten durch den Bund nur unzureichend kompensiert werden (Geppert, Vesper 2006). Hier besteht Nachholbedarf. Wird dieser Nachholbedarf gedeckt, verringern sich auch die finanziellen Anspannungen im Berliner Landeshaushalt.

In diesem Zusammenhang wird auch die Frage diskutiert, Berlin als „Hauptstadtdistrikt“ aus dem föderalen Finanzsystem herauszulösen und den Bund in die Finanzierungsverantwortung einzubeziehen, d.h. ihm die Aufgabe einer auskömmlichen Finanzierung Berlins zu übertragen. Diesen Vorschlag unterbreiteten in jüngerer Zeit Politiker aus Bayern und Hessen (Tagesspiegel v. 28.1.2012). Als Orientierung dient die Finanzierung der US-amerikanischen Bundeshauptstadt Washington D.C., deren Haushaltsmittel rund zur Hälfte aus dem Bundeshaushalt stammen, wobei die Pro-Kopf-Ausgaben der Stadt mehr als doppelt so hoch sind wie in den anderen Staaten und deren Gemeinden (Vesper 1999). Doch ist die finanzpolitische Autonomie erheblich eingeschränkt, denn das Budget der Stadt muss vom US-Kongress genehmigt werden. Die Berliner Landespolitiker stehen dieser Lösung sehr skeptisch gegenüber, und auch der Bund dürfte unter den gegebenen Bedingungen kaum bereit sein, zusätzliche finanzielle Belastungen einzugehen. Dies gilt auch für Überlegungen, den Bund stärker an der Finanzierung des gewaltigen Berliner Schuldenberges und der damit verbundenen

jährlichen Zinszahlungen zu beteiligen. Eine solche Beteiligung wird vor allem mit Blick auf das Wirksamwerden der „Schuldenbremse“ von 2019 an gefordert, die den finanzpolitischen Spielraum nicht nur Berlins, sondern aller Länder deutlich einschränkt. Und dabei dürfte es längst nicht nur um die Verschuldung Berlins gehen, denn auch andere Länder, insbesondere das Saarland und Bremen, sind hoffnungslos überschuldet. Die daraus resultierenden Zinslasten sind dermaßen hoch, dass die Landesaufgaben von diesen Ländern nur noch eingeschränkt wahrgenommen werden kann. Eine „gesamtsstaatliche“ Lösung wird aber nicht zuletzt dadurch erschwert, dass sich auch der Bund den äußerst restriktiven Regelungen der Schuldenbremse unterwerfen muss. Während die Länder von 2019 an überhaupt keine neuen Schulden mehr aufnehmen dürfen, ist dem Bund eine „strukturelle“ Neuverschuldung von bis zu 0,35 % des nominalen BIP erlaubt. In Anbetracht der vielfältigen finanziellen Herausforderungen verschafft diese Regel nur wenig Handlungsspielraum.

Nicht selten ist die Auffassung zu hören, die Finanzprobleme der Länder könnten durch eine Neugliederung der Bundesländer erheblich gemildert werden, indem vor allem Verwaltungskosten eingespart würden. Im Falle einer Fusion von Berlin und Brandenburg könnten auch ökonomische Vorteile erzielt werden (DIW 2002). Doch dürften diese Vorteile nicht die finanziellen Nachteile aufwiegen, denn auf lange Frist gesehen verlöre Berlin die besondere Einwohnerwertung als Stadtstaat und damit einen Anreiz zu fusionieren. Als seinerzeit eine Fusion zur Abstimmung gestellt wurde, war geplant, die Region über 15 Jahre finanziell nicht schlechter zu stellen. Diese Zeitspanne war aber viel zu kurz gegriffen, ein gemeinsames Land hätte sich in dieser Zeit finanziell kaum konsolidieren können. Im Übrigen müssen alle in diesem Zusammenhang diskutierten Lösungen die Bürger der Region überzeugen, denn allein die Bürger entscheiden, ob sie eine Fusion befürworten oder nicht.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Wie weltfremd und letztlich demokratiefiern die Empfehlungen mancher Ökonomen sein können, lässt sich allerdings am Beispiel von Söllner (2000, S. 616) illustrieren, der zur Verteidigung seines für die Stadtstaaten mit hohen Einbußen verbundenen Reformkonzeptes für den Länderfinanzausgleich allen Ernstes schreibt: „Auch können die finanziellen Einbußen, so schmerzlich diese im Einzelfall sein mögen, als Anreiz für eine Neugliederung des Bundesgebietes dienen, welche vor allem im Fall der Stadtstaaten ökonomisch angezeigt erscheint.“ Hier sollen offenbar durch eine Reform des Länderfinanzausgleiches bewusst Tatsachen geschaffen werden, die eine Neugliederung befördern oder gar unausweichlich machen. Ein Vertrauen in demokratische Prozesse und den Willen der Bürgerinnen und Bürger sieht anders aus.

## 4 Reformperspektiven

Mit schöner Regelmäßigkeit wird in Deutschland eine Reform des Länderfinanzausgleichs gefordert. Der wirtschaftswissenschaftliche Mainstream und die Geberländer fordern ein Mehr an Wettbewerbsföderalismus mit größerer Steuerautonomie und geringerem Ausgleichsgrad. Diese Forderungen erweisen sich jedoch als schlecht begründet. Die Bedingungen, unter denen sich ein effizienzsteigernder und verteilungs- sowie stabilisierungspolitisch unschädlicher Wettbewerb zwischen den Ländern ergeben könnte, sind schon in der Theorie äußerst restriktiv und in der Realität des im Grundgesetz normierten Föderalismus und der äußerst ungleichen Startbedingungen der Bundesländer kaum gegeben. Der Versuch der Umsetzung würde daher voraussichtlich zu schwerwiegenden Nebenwirkungen und Verwerfungen – vor allem zu Lasten der ohnehin finanzschwachen Bundesländer und ihrer Kommunen – führen und die makroökonomische Stabilisierungswirkung des Systems beeinträchtigen. Zudem ist das zentrale Argument gegen den hohen Ausgleichsgrad des bestehenden Systems, nämlich angeblich wachstumspolitisch schädliche Anreizeffekte der hohen marginalen Abschöpfungsquoten, weder theoretisch noch empirisch überzeugend. Vielmehr wird die Reformdebatte seit Jahrzehnten auf hohem Abstraktionsniveau weitgehend ohne konkrete Hinweise auf das Vorliegen der behaupteten Effekte geführt; ja es wird so gut wie nicht nach solchen konkreten Hinweisen gefragt oder gar danach gesucht.

Am ehesten könnten negative Anreizeffekte noch bezüglich der Steueranspannung, also den Anstrengungen der Steuerverwaltungen, die Steuerquellen auszuschöpfen, vorliegen. Doch auch hier ist die Evidenz nicht eindeutig. Selbst wenn der Finanzausgleich tatsächlich negative Effekte auf die Steuererhebung hätte, würde dies nicht für eine Reduzierung der Grenzbelastungen und des Nivellierungsgrades sprechen, sondern vielmehr für die auch aus anderen Gründen sinnvolle Schaffung einer Bundessteuerverwaltung, die die Steuern bundesweit nach einheitlichen Standards erhebt. Tatsächlich lassen sich sogar gute Gründe für Reformschritte anführen, die im gegebenen System eine stärkere Nivellierung der Finanzkraft bewirken. Würden nämlich die Gemeindesteuern zu hundert Prozent in den Finanzausgleich einbezogen und/oder würde die Steuererlegung reformiert, so dass die Primärverteilung besser die Wirtschaftskraft der Länder pro Kopf widerspiegelt, würde dies im bestehenden System zu einer deutlichen Umverteilung zu Lasten der Zahlerländer führen.

Das wesentliche Problem, das in der ökonomischen Debatte und eben auch in der Diskussion um den Finanzausgleich regelmäßig ignoriert wird, besteht darin, dass die

öffentlichen Haushalte einem fundamentalen Einnahmeproblem gegenüber stehen. Die lange Zeit schlechte Wachstums- und Beschäftigungsentwicklung, die starken Steuer-senkung unter der rot-grünen Bundesregierung, die Belastungen aus der schweren Krise 2008/2009 sowie, die Wirkungen des Bürgerentlastungs- und des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes haben tiefe Spuren in den öffentlichen Haushalten hinterlassen. Bislang werden diese Probleme durch eine unerwartet günstige Wirtschafts- und Steuerentwicklung kaschiert. Auch haben nicht wenige Länder und Kommunen unter dem Druck von Schuldenbremse und Fiskalpakt noch schmerzhaft Anpassungen vor sich, und dies, obwohl Länder- und Gemeindehaushalte bereits in den vergangenen Jahren den Rotstift bei vielen Ausgaben angesetzt haben. Gleichzeitig ist der (Nachhol-)Bedarf an Zukunftsinvestitionen und weiteren Ausgaben sehr hoch, nicht zuletzt auch deshalb, weil ihnen überproportionale finanzielle Lasten durch die Ausführung von Bundesgesetzen, insbesondere durch Sozialleistungen aufgebürdet wurden. Zudem leiden viele unter demographischen Problemen.

Für eine nachhaltige Lösung der Probleme bedarf es mittelfristig einer spürbaren einnahmeseitigen Stärkung der öffentlichen Finanzen im Allgemeinen und der Länder- und Gemeindefinanzen im Besonderen. Dafür wären aus verteilungspolitischer Sicht besonders eine spürbare Anhebung des Einkommensteuertarifs im hohen Einkommensbereich, die Abschaffung der Privilegierung von Kapitaleinkommen durch die Abgeltungsteuer, eine deutliche Anhebung der Erbschaftsteuer, die Wiedereinführung einer Vermögensteuer sowie die Einführung einer Finanztransaktionssteuer geeignete Instrumente. Dadurch könnten die bestehenden Verteilungskonflikte zwischen den Gebietskörperschaften entschärft und die Spielräume insbesondere zur Deckung der Ausgabenbedarfe von Ländern und Gemeinden geschaffen werden. Zugleich gilt es, das Konnexitätsprinzip konsequent zur Anwendung zu bringen. Darüber hinaus stehen auf der Agenda die teilweise Fortsetzung des Solidarpakts II, die Berücksichtigung einer Demographiekomponente, eine bessere Hochschulfinanzierung sowie Schulden-diensthilfen für überschuldete Gebietskörperschaften.

## 5 Fazit

Die im Titel der vorliegenden Arbeit aufgeworfene Frage nach der Notwendigkeit einer Reform des Länderfinanzausgleichs lässt sich nur aus formaler Sicht eindeutig bejahen: Eine klare Reformnotwendigkeit besteht aus formaler Sicht einfach deshalb, weil Maßstäbengesetz und Finanzausgleichsgesetz bis 2019 befristet sind, möglicherweise

auch noch, falls es zu einem entsprechenden Verfassungsgerichtsurteil mit einem Neuregelungsauftrag kommt. Aus inhaltlicher Sicht fällt die Antwort deutlich schwerer. Denn das deutsche System der föderalen Finanzbeziehungen und des Länderfinanzausgleichs ist durchaus effektiv und erfüllt wichtige fiskalische sowie verteilungs- und stabilisierungspolitische Funktionen. Zudem erweist sich die im Mittelpunkt der ökonomischen und häufig auch der öffentlichen Debatte stehende Kritik an der vermeintlich mangelnden Steuerautonomie, den angeblich negativen Anreizeffekten sowie der übermäßigen Belastung der Zahlerländer als wenig stichhaltig. Vielmehr erscheinen die Probleme in den horizontalen Finanzbeziehungen eher von nachrangiger Bedeutung. Wenn die Geberländer immer wieder auf Reformen zu ihren Gunsten pochen, so geht es primär um den Versuch, die eigenen Zahlungen zu reduzieren – eine Position, die in den jeweiligen Landtagswahlkämpfen eine bedeutsame Rolle einnimmt und auf die Zustimmung der Wähler stoßen mag.

Der tatsächliche Reformbedarf betrifft den Finanzausgleich zunächst gar nicht unmittelbar und besteht in der strukturellen Unterfinanzierung der öffentlichen Haushalte. Vor allem die finanzschwachen Bundesländer und Kommunen leiden zudem unter besonderen strukturellen Problemen. Diese Probleme konstituieren besondere Bedarfe, die im bisherigen Finanzausgleichssystem nicht hinreichend berücksichtigt werden. Angesichts der geringen fiskalischen wie politischen Handlungsspielräume der Länder und erst recht der Kommunen ist hier vor allem der Bund in der Verantwortung. Die Bundesregierung hat sich mit ihrer im Koalitionsvertrag fixierten Ablehnung jeglicher Steuererhöhungen und der unbedingten Festlegung auf das Ziel eines ausgeglichenen Bundeshaushaltes selbst die Hände gebunden. Unter diesen Bedingungen wird es wohl nicht zu einer dauerhaften Lösung der Finanzprobleme der Gebietskörperschaften kommen. Eine Minimallösung könnte darin bestehen, dass dem Konnexitätsprinzip besser Rechnung getragen würde, indem der Bund sich bereit erklärt, seine Spielräume – insbesondere jene, die durch das Auslaufen des Solidarpakts II entstehen – zu nutzen. Die Übernahme der BAFÖG-Finanzierung sowie die Übernahme von 1 Mrd. Euro der Kosten der Wiedereingliederungshilfe sind Schritte in die richtige Richtung, aber noch weit entfernt von einer nachhaltigen Lösung der Probleme.

## 6 Literatur

- Bach, S. (2013): Kirchhof oder Hollande: Wie hoch soll der Spitzensteuersatz in Deutschland sein? Vierteljahrshefte für Wirtschaftsforschung, 82. Jg., S. 77-99.
- Baskaran, T., Feld, L.P. (2009), Fiscal Decentralization and Economic Growth in OECD Countries: Is there a Relationship? CESIFO Working Paper No. 2721.
- Baretti, C., Huber, B., Lichtblau, K. (2001): Weniger Wachstum und Steueraufkommen durch den Finanzausgleich, in: Wirtschaftsdienst, 81 (1), S. 38-44.
- Baretti, C., Huber, B., Lichtblau, K. (2002): A Tax on Tax Revenue – The Incentive Effects of Equalizing Transfers: Evidence from Germany, in: International Tax and Public Finance, 9 (6), S. 631-650.
- Baretti, C., Huber, B., Lichtblau, K., Parsche, R. (2001), Die Einwohnergewichtung auf Länderebene im Länderfinanzausgleich. Gutachten im Auftrag der Länder Baden-Württemberg, Hessen und Nordrhein-Westfalen, München.
- Behnke, N. (2010), Fahrplan für eine grüne Reform der bundesdeutschen Finanzverfassung. Gutachten im Auftrag der GRÜNEN-Landtagsfraktionen von Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen, Konstanz.
- Behnke, N. (2013), Lerne klagen ohne zu leiden? Karlsruhe ist die falsche Richtung für eine Reform der Finanzverfassung, in: ifo Schnelldienst, Heft 9, S. 18-20.
- Bertelsmann-Stiftung (2012): Neuordnung der föderalen Finanzverfassung Deutschlands unter besonderer Berücksichtigung der Kommunen, Gütersloh.
- Berthold, N., Drews, S., Thode, E. (2001), Die föderale Ordnung in Deutschland – Motor oder Bremse des wirtschaftlichen Wachstums?, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbes. Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Prof. Dr. Norbert Berthold Nr. 42, Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg.
- Berthold, N., Fricke, H. (2007a): Volkswirtschaftliche Auswirkungen der finanziellen Ausgleichssysteme in Deutschland, Studie für das Finanzministerium des Landes Baden-Württemberg, Februar, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbes. Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Prof. Dr. Norbert Berthold Nr. 93, Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg.
- Berthold, N., Fricke, H. (2007b): Der Länderfinanzausgleich – wie sehr schadet er, wie sollte er reformiert werden? Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbes. Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Prof. Dr. Norbert Berthold Nr. 94, Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg.
- Brennan, G., Buchanan, J.M. (1980), The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution, Cambridge, u. a.
- Bickmann, M., van Deuverden, K. (2014), Länderfinanzausgleich vor der Reform: Eine Bestandsaufnahme, in: DIW Wochenbericht 28, S. 671-682.
- Biewen, M./Juhasz, A. (2012), Understanding Rising Inequality in Germany, 1999/2000 - 2005/06, Review of Income and Wealth 58, S. 622-647.

- Blöchliger, H. and B. Égert (2013), "Decentralisation and Economic Growth - Part 2: The Impact on Economic Activity, Productivity and Investment", OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 15, OECD Publishing Paris.
- Bönte, W., Lucke, B. (2005), Angemessene Einwohnerveredelung im Länderfinanzausgleich – Anmerkungen zu einem Quantifizierungsversuch, in: Junkernheinrich, M. (Hrsg.), Sonderbedarfe im bundesstaatlichen Finanzausgleich, Berlin, 189-206.
- Bönke, T., Jochimsen, B., Schröder, C. (2013), Fiscal Federalism and Tax Administration. Evidence from Germany, DIW Berlin Discussion Papers, No. 1307.
- Bofinger, P. (2008), Das Jahrzehnt der Entstaatlichung, in: WSI Mitteilungen, 61 (7): S. 351-357.
- Boss, A. (1993), Wettbewerb der Regionen und Finanzverfassung. Prinzipien einer Reform des Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland, in: Wilkens, Herbert (Hrsg.): Probleme des Finanzausgleichs in nationaler und internationaler Sicht. Tagungsband zur Jahrestagung der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e.V., Berlin, S. 79-98.
- Bouffier, V. (2013), Für eine zukunftsfähige Balance zwischen Solidarität und Eigenverantwortung, in: ifo Schnelldienst, Heft 9, S. 3-6.
- Bovenschulte, A., Hickel, R., Sieling, C. (2013), Ein Fonds zur Tilgung der Altschulden der Länder und Kommunen – den Finanzföderalismus solidarisch und nachhaltig gestalten, in: Weiterdenken, Diskussionsimpulse des Julius-Leber-Forums der Friedrich-Ebert-Stiftung, Heft 2, S. 2-7.
- Buchanan, J.M. (1999), Response, in: Buchanan, J.M., Musgrave, R.A. (eds.), Public Finance and Public Choice. Two Contrasting Visions of the State, Cambridge Massachusetts, London (MIT Press), S. 177-183.
- Büttner, T.H., Schwaiger, R., Stegarescu, B. (2000), Einwohnergewichtung, Siedlungsdichte und Mehrbedarf, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung Mannheim.
- Bundesrechnungshof (2006), Probleme beim Vollzug der Steuergesetze, Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Stuttgart.
- Bundesrechnungshof (2009), Bemerkungen 2009 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Bonn.
- Bundesrechnungshof (2012), Bericht nach §99 BHO über den Vollzug der Steuergesetze, insbesondere im Arbeitnehmerbereich, Bonn.
- Corneo, G. (2005), Steuern die Steuern Unternehmensentscheidungen?, in: Truger, A. (Hrsg.): Können wir uns Steuergerechtigkeit nicht mehr leisten?, Marburg, S. 15-38.
- Deubel, I. (2014): Wie stark muss der Finanzausgleich im Jahr 2020 ausgleichen, damit (fast) alle Länder die Schuldenbremse einhalten können?, in: ifo Schnelldienst, Heft 1, S. 43-51.
- Deutscher Städtetag (2013), Gemeindefinanzbericht 2013. Berlin, Köln.
- Döring, T. (1999), Probleme des Länderfinanzausgleichs aus institutionenökonomischer Sicht. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 48 (3), S. 231-264.
- Ebert, W., Meyer, S. (1999): Die Anreizwirkungen des Finanzausgleichs, in: Wirtschaftsdienst, Heft 2, S. 106-114.

- Eichel, H., Fink, P., Tiemann, H. (2013), Vorschlag zur Neuordnung des Finanzausgleichs, in: WiSo direkt, Analysen und Konzepte zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Juni, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- Eicker-Wolf, K., Truger, A. (2012), Entwicklung und Perspektiven der Kommunalfinzen in Nordrhein-Westfalen, Eine Studie im Auftrag von ver.di NRW, Landesfachbereich Gemeinden, Düsseldorf.
- Eicker-Wolf, K., Truger, A. (2013), Kommunalfinanzbericht 2013: Perspektiven der Kommunalfinzen in Nordrhein-Westfalen: Anforderungen an die Bundes- und die Landespolitik, Eine Studie im Auftrag von ver.di NRW, Landesfachbereich Gemeinden, Düsseldorf.
- Eltges, M., Jakubowski, P., Zarth, M. (2005), Zur Berücksichtigung abstrakter Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich, in: Junkernheinrich, M. (Hrsg.), Sonderbedarfe im bundesstaatlichen Finanzausgleich, Berlin, S. 153-168.
- Eltges, M. et al. (2001), Abstrakte Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich. Gutachten im Auftrag des Bundesfinanzministeriums, Bonn.
- Fehr, H. (2001), Fiskalische und alloкатive Konsequenzen des neuen Länderfinanzausgleichs, in: Wirtschaftsdienst, Heft 10, S. 573-579.
- Fehr, H., Tröger, M. (2002), Die verdeckten Verteilungswirkungen des bundesdeutschen Finanzausgleichs, in: Wirtschaftsdienst, Heft 10, S. 609-617.
- Fehr, H., Tröger, M. (2003), Die Anreizwirkungen des Länderfinanzausgleichs: Reformanspruch und Wirklichkeit, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 72 (2003), 3, S. 391-406.
- Feld, L.P., Zimmermann, H., Döring, T. (2003), Föderalismus, Dezentralität und Wirtschaftswachstum, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 72 (2003), 3, S. 361-377.
- Feld, L.P., Schnellenbach, J. (2010), Fiscal Federalism and Long-run macroeconomic performance. A survey of recent research, Working Paper 10-09 of the International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta, Georgia.
- Feld, L.P., Kube, H., Schnellenbach, J. (2013), Optionen für eine Reform des bundesdeutschen Finanzausgleichs. Gutachten im Auftrag der FDP-Landtagsfraktionen der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen, 13. Mai.
- Fitoussi, J.-P., Stiglitz, J. (2009), The Ways Out of the Crisis and the Building of a More Cohesive World, OFCE Document de travail, No. 2009-17, Paris: OFCE.
- Frankenberg, D., Junkernheinrich, M. (2014), Kommunalfinzen im Jahr 2013. Der lange Weg zur Konsolidierung, in: Junkernheinrich, M., Koriath, S., Lenk, T., Scheller, H., Woisin, M. (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen, Berlin, S. 299-321.
- Fuest, C., Thoene, M. (2009), Reform des Finanzföderalismus in Deutschland, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Geissler, R. (2014): Nachhaltig und solidarisch? Ein Ausblick auf die kommenden Verhandlungen, in: ifo Schnelldienst, Heft 1, S. 4-8.
- Geppert, K., Vesper, D. (2006), Hauptstadtrolle Berlins: Wirtschaftlich ein Gewinn, fiskalisch ein Verlust, in: Wochenbericht des DIW, Nr. 6., S. 65-74.
- Geske, O.E. (2001), Der bundesstaatliche Finanzausgleich, München.

- Geske, O.E. (2002), Die Maßstäbebildung – eine neue Gesetzgebung zum bundesstaatlichen Finanzausgleich. In: Hüttig, C., Nägele, F. (Hrsg.): Neue Maßstäbe? Finanzausgleich und die Zukunft des deutschen Föderalismus. Loccum, S. 73-104.
- Godar, S., Paetz, C., Truger, A. (2014), Progressive Tax Reforms in OECD Countries: opportunities and obstacles, *International Journal of Labour Research*, 6(1), S. 95-111.
- Godar, S., Truger, A. (2014): Standard Arguments against Progressive Taxation: A Critical Evaluation. GobaL Labour University, Working Paper forthcoming.
- Heinemann, A.W. (2006), Länderfinanzausgleich 2005: Kritische Bewertung des „Prämienmodells“, in: *Wirtschaftsdienst*, Heft 10, S. 651-659.
- Heinemann, A.W. (2012a), Selbstbehalt im Länderfinanzausgleich – (K)ein Problem für dezentrale Politik. In: *Finanzpolitik aktuell*, Nr. 35, Bremen.
- Heinemann, André W. (2012b) : Horizontal oder vertikal? Zur Zukunft des Finanzausgleichs in Deutschland, *Wirtschaftsdienst*, Heft 7, S. 471-479.
- Heinemann, A.W. (2014), Finanzströme im deutschen Bundesstaat: Vertikale und horizontale Aspekte der Gewährleistung angemessener Finanzausstattungen der öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden, in: *ifo Schnelldienst*, Heft 1, S. 15-20.
- Homburg, S. (1994), Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs, in: *Finanzarchiv*, Bd. 51, S. 312 ff.
- Huber, B., Lichtblau, K. (1998), Konfiskatorischer Finanzausgleich verlangt eine Reform, in: *Wirtschaftsdienst*, Heft 3, S. 142-147.
- Hummel, M., Leibfritz, W. (1987), Die Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich. Ifo-Studien zur Finanzpolitik, Bd. 45, München.
- Hummel, M. (2001), Einwohnerwertung der Stadtstaaten gemäß §9 Abs.2 FAG. Aktualisierung der Ergebnisse des Ifo-Instituts aus dem Jahre 1986/87. Expertise im Auftrag der Senatsverwaltung für Finanzen Berlin und des Senators für Finanzen Bremen, München und Königswinter.
- Junkernheinrich, M., Lenk, T., Boettcher, F., Hesse, M., Holler, B., Micosatt, G. (2011), Haushaltsausgleich und Schuldenabbau – Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie im Land Nordrhein-Westfalen, FORA Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik mbH, Kaiserslautern, Leipzig, Bottrop.
- Kastin, S. (2006), Kritische Bewertung des „Mehrausgaben-Konzeptes“ zur Ableitung der Einwohnerwertung der Stadtstaaten. Bremer Diskussionsbeiträge zur Finanzpolitik, Nr. 3. Bremen.
- Lenk, T. (2013), Verfassungsklage Bayerns und Hessens gegen den Länderfinanzausgleich, in: *ifo Schnelldienst*, Heft 9, S. 15-17.
- Lenk, T. (2014): Anmerkungen zur Klage des Freistaates Bayern und des Landes Hessen gegen den Bund-Länder-Finanzausgleich, in: *ifo Schnelldienst*, Heft 1, S. 9-14.
- Lenk, T., Kaiser, K. (2003), Das Prämienmodell im Länderfinanzausgleich: Anreiz- und Verteilungswirkungen. Diskussionsbeiträge, Band 42, Universität Leipzig, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Leipzig.
- Lenk, T., Kuntze, M. (2012), Neuordnung der föderalen Finanzverfassung nach 2019 unter besonderer Berücksichtigung der kommunalen Finanzausstattung. Gutachten im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh.

- Loeffelholz, v., H.D., Rappen, H.(2001), Einwohnerwertung und Finanzkraft. In: Junkernheinrich, M. (Hrsg.), Sonderbedarfe im bundesstaatlichen Finanzausgleich, Berlin, S. 207-220.
- Loeffelholz, v., H. D., Rappen, H. (2002), Was ist die Finanzkraft der Länder und wie muss sie angeglichen werden? In: Hüttig, C., Nägele, F. (Hrsg.): Neue Maßstäbe? Finanzausgleich und die Zukunft des deutschen Föderalismus. Loccum, S. 159-178.
- Mudrack, T. (2010), Anreizwirkungen des Länderfinanzausgleichs: Ein alternatives Prämienmodell, in: Schmollers Jahrbuch, 30 (2010), S. 43-69.
- Musgrave, R.A. (1999), Fiscal Federalism, in: Buchanan, J.M., Musgrave, R.A. (eds.), Public Finance and Public Choice. Two Contrasting Visions of the State, Cambridge Massachusetts, London (MIT Press), S. 155-175.
- OECD (2008), Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries, Paris: OECD.
- OECD (2011), Divided we stand: Why inequality Keeps Rising. OECD Publishing.  
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264119536-en>
- OECD (2012), OECD Wirtschaftsberichte: Deutschland, 2012, Paris,  
[http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-deu-2012-de](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-deu-2012-de)
- OECD (2014), OECD Wirtschaftsberichte: Deutschland, 2014, Paris,  
[http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-deu-2014-de](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-deu-2014-de)
- Peffekoven, R. (1980), Finanzausgleich I: Wirtschaftstheoretische Grundlagen, in: HdWW, Bd. 2, S. 608 ff.
- Peffekoven, R. (1994), Reform des Finanzausgleichs – Eine vertane Chance, in: Finanzarchiv, Bd. 51, S. 281 ff.
- Peffekoven, R. (2013), Notwendige Reform nur über Verhandlungen möglich, in: ifo Schnelldienst, Heft 9, S. 8-11.
- Piltz, H. (2011), Bildungsfinanzierung für das 21. Jahrhundert, Frankfurt/Main.
- Piketty, T., Saez, E. (2003), Income inequality in the United States, 1913-1998, The Quarterly Journal of Economics, 118, S. 1-39.
- Piketty, T., Saez, E. (2006), The Evolution of top incomes: A historical and international perspective, American Economic Review 96(2), S. 200-205.
- Pohl, R. (2005), Die Reform der föderalen Finanzverfassung: Wünsche und Wirklichkeit. In: Wirtschaftsdienst, Heft 2., S 85-92.
- Ragnitz, J. (2014): Länderfinanzausgleich: Zeit für grundlegende Reformen, in: ifo Schnelldienst, Heft 1, S. 21-25.
- Ragnitz, J., Eck, A., Rösel, F., Steinbrecher, J., Thater, C. (2014), Wer bestellt, bezahlt! Für eine Reform des Finanzausgleichs zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland. Berechnung des Vorschlags zur Neuordnung des Finanzausgleichs von Eichel, Fink und Tiemann (2013), WiSo-Diskurs, Mai, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- Reidenbach, M., Bracher, T., Grabow, B., Schneider, S., Seidel-Schulze, A. (2008), Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen. Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin.
- Renzsch, W. (2013a), Steuerzerlegung, Wirtschafts- und Steuerkraft, in: Wirtschaftsdienst, Heft 6, S. 405-411.

- Renzsch, W. (2013b): Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen 2019: Fünf Thesen und eine abschließende Anmerkung, in: Junkernheinrich, M., Koriath, S., Lenk, T., Scheller, H., Woisin, M. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2013, Berlin, S. 407-428.
- Renzsch, W. (2014a), „Großer Wurf“ oder „muddling through“?, in: Junkernheinrich, M., Koriath, S., Lenk, T., Scheller, H., Woisin, M. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2014, Berlin, S. 343-353.
- Renzsch, W. (2014b), „... hierbei sind die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) zu berücksichtigen.« Zu einigen Problemen bundesgesetzlich konstituierter Lasten der Gemeinden im Finanzausgleich, in: ifo Schnelldienst, Heft 1, S. 37-42.
- Richter, W.F., Wiegard, W. (1993), Zwanzig Jahre 'Neue Finanzwissenschaft', Teil I: Überblick und Theorie des Marktversagens, und Teil II: Steuern und Staatsverschuldung, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 113, S. 169-224 und 337-400.
- Rietzler, K. (2014), Anhaltender Verfall der Infrastruktur: Die Lösung muss bei den Kommunen ansetzen, IMK Report Nr. 94.
- Rietzler, K., Teichmann, D., Truger, A. (2012), IMK Steuerschätzung 2012-2016, Kein Platz für Steuergeschenke. IMK Report Nr. 76.
- Rietzler, K., Teichmann, D., Truger, A. (2013), IMK Steuerschätzung 2013-2017, Steuerpolitik am Scheideweg. IMK Report Nr. 81.
- Rietzler, K., Teichmann, D., Truger, A. (2014), IMK-Steuerschätzung 2014-2018: Mehreinnahmen verantwortungsvoll nutzen – mit Rückschlägen rechnen, IMK Report Nr. 93.
- Scherf, W. (2007), Grenzbelastungen im Länderfinanzausgleich, Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere, Nr. 79, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Justus-Liebig-Universität Gießen.
- Schick, G. (2011), Schwarz-gelbe Landesregierungen betreiben laxen Steuervollzug - und nehmen Ungerechtigkeit und höhere Schulden in Kauf, März, Berlin. [http://www.gerhardschick.net/images/argumentationspapier\\_steuervollzug.pdf](http://www.gerhardschick.net/images/argumentationspapier_steuervollzug.pdf)
- Scholz, B., Truger, A. (2013), Kurzexpertise zur Vermögensbesteuerung in Deutschland, erstellt im Auftrag des WSI in der Hans-Böckler-Stiftung, Berlin. <http://media.boeckler.de/Sites/A/Online-Archiv/12835>
- Schatzenstaller, M. (2013), Vermögensbezogene Steuern Ansatzpunkte, internationaler Vergleich und Optionen für Deutschland, Kurzgutachten im Auftrag des WSI in der Hans-Böckler-Stiftung, Wien. <http://media.boeckler.de/Sites/A/Online-Archiv/12836>
- Schröder, R. (2005), Die Rolle und die Funktion Berlins als Hauptstadt Deutschlands. Redebeitrag in der Sitzung der Berliner Enquetekommission am 21.01.05. [www.benjaminhoff.de/haushalt/hauptstadtfinanzierung/200501221600.html](http://www.benjaminhoff.de/haushalt/hauptstadtfinanzierung/200501221600.html)
- Schulte, H. (2013), Anreize im bundestaatlichen Finanzsystem – Wirklich ein Schlüsselthema für die Neuordnung ab 2020?, in: Junkernheinrich, M., Koriath, S., Lenk, T., Scheller, H., Woisin, M. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2013, Berlin, S. 387-405.
- Schulte, H. (2014), Sind die Zahlerländer überfordert?, in: Junkernheinrich, M., Koriath, S., Lenk, T., Scheller, H., Woisin, M. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2014, Berlin, S. 381-398.

- Söllner, F. (1994): Die 'neue' Finanzwissenschaft – Fortschritt oder Rückschritt?, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Bd. 114, S. 231-244.
- Söllner, F. (2000), Der Länderfinanzausgleich nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in: Wirtschaftsdienst, Heft 10, S. 611-616.
- Stahl, D. (2005), Ausgleichsgrad und Anreizwirkungen des deutsche Länderfinanzausgleichs: Eine kritische Analyse, in: Färber, G. (Hrsg.): Das föderative System in Deutschland: Bestandsaufnahme, Reformbedarf und Handlungsempfehlungen aus raumwissenschaftlicher Sicht, Hannover, S. 206-230
- SVR [Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung] (1992), Jahresgutachten 1992/93, Stuttgart.
- Thöne, M. (2014): Vertikaler, transparenter, aufgabengerechter. Agenda für einen Bund-Länder-Finanzausgleich für das 21. Jahrhundert, in: ifo Schnelldienst, Heft 1, S. 26-31.
- Truger, A. (1998), Die neue Finanzwissenschaft zwischen Realitätsferne und Irrelevanz der Annahmen: Eine methodologische Analyse potentieller Verteidigungsstrategien der neuen Finanzwissenschaft gegen den Vorwurf der Realitätsferne ihres entscheidungstheoretischen Fundamentes, Frankfurt am Main.
- Truger, A. (2004), Rot-grüne Steuerreformen, Finanzpolitik und makroökonomische Performance – was ist schief gelaufen?, in: Hein, E., Heise, A., Truger, A. (Hg.): Finanzpolitik in der Kontroverse, Marburg, S. 169-208.
- Truger, A. (2005a), Die „Solidarische Einfachsteuer im Vergleich mit anderen Steuerreformkonzepten, in: Truger, A. (Hrsg.), Können wir uns Steuergerechtigkeit nicht mehr leisten? Marburg, S. 51-83.
- Truger, A. (2005b), Das Kirchhof-Konzept zwischen Wunsch und Wirklichkeit, IMK Policy Brief, September.
- Truger, A. (2009), Ökonomische und soziale Kosten von Steuersenkungen, Prokla 154 (1/2009), S. 27-46.
- Truger, A. (2010), Schwerer Rückfall in alte Obsessionen – Zur aktuellen deutschen Finanzpolitik, Intervention. European Journal of Economics and Economic Policies 1/2010, S. 11-24.
- Truger, A. (2014), Mehr Glück als Verstand: Die deutsche Finanzpolitik ist kein Vorbild für Europa, in: Junkernheinrich, M., Koriath, S., Lenk, T., Scheller, H., Woisin, M. (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen, Berlin, S. 279-297.
- Vesper, D. (2013), Wirtschaftspolitische Ideen und finanzpolitische Praxis in Deutschland. Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO Diskurs, April.
- Vesper, D. (2012), Finanzpolitische Entwicklungstendenzen und Perspektiven des Öffentlichen Dienstes in Deutschland. IMK Studies Nr. 25, Düsseldorf.
- Vesper, D. (2005), Strukturelle Besonderheiten der Stadtstaaten und Einwohnerwertung. In: Junkernheinrich, M. (Hrsg.), Sonderbedarfe im bundesstaatlichen Finanzausgleich, Berlin, S. 169-180.
- Vesper, D. (2003), Berliner Haushalt: Trotz Sparkurs hohe Sanierungshilfen des Bundes erforderlich, in: Wochenbericht des DIW, Nr. 23, S. 363-374.
- Vesper, D. (1997), Berliner Finanzpolitik in einem fast ausweglosen Dilemma - Aktuelle Tendenzen im Landeshaushalt von Berlin, in: Wochenbericht des DIW Nr. 39, S. S. 697-708.

- Vesper, D. (2001), Die Einwohnerwertung der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich – mehr als gerechtfertigt, in: Wochenbericht des DIW, Nr. 11-12, S. 173-185.
- Vesper, D. (1999), Kann sich Berlin aus seinem Finanzdilemma befreien? Zur Entwicklung des Landeshaushalts von Berlin. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 22, S. 389-397.
- Vogel, H. (2000), Ungleichheiten beim Vollzug von Steuergesetzen im Bundesstaat – Juristische und ökonomische Aspekte, Frankfurt am Main u.a..
- Walter-Borjans, N. (2013), Kläger sind unsolidarisch, in: ifo Schnelldienst, Heft 9, S. 6-8.
- Wiegard, W. (2006), Reform des föderalen Finanzsystems aus ökonomischer Sicht, in: Wendisch, P., Fonger, M. (Hrsg.), Reform des föderalen Finanzsystems in Deutschland, Baden Baden, S. 19-32.
- Wieland, J. (2012): Neuordnung der Finanzverfassung nach Auslaufen des Solidarpakts II und Wirksamwerden der Schuldenbremse, Gutachten im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh.
- Wieland, J. (2013): Verhandeln statt klagen!, in: ifo Schnelldienst, Heft 9, S. 12-14.
- Wieland, J. (2014): Stellungnahme im Verfahren zur verfassungsrechtlichen Prüfung ob Vorschriften des Maßstäbengesetzes und des Maßstabgesetzes mit Art. 107 Abs.2 GG in Verbindung mit dem Bundesstaatsprinzip gemäß Art. 20 Abs. 1 GG vereinbar sind (2BvF 1/13), 25. März, Bonn.
- Wilkinson, R./Pickett, K. (2010), The Spirit Level. Why Equality is Better for Everyone, London u.a.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1992): Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn.
- Woisin, M. (2008), Das eingerostete Scharnier: Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern, Wirtschaftsdienst 88, S. 446-450.

---

**Publisher:** Hans-Böckler-Stiftung, Hans-Böckler-Str. 39, 40476 Düsseldorf, Germany  
**Phone:** +49-211-7778-331, [IMK@boeckler.de](mailto:IMK@boeckler.de), <http://www.imk-boeckler.de>

**IMK Study is an online publication series available at:**  
[http://www.boeckler.de/imk\\_5023.htm](http://www.boeckler.de/imk_5023.htm)

**ISSN:** 1861-2180

The views expressed in this paper do not necessarily reflect those of the IMK or the Hans-Böckler-Foundation.

All rights reserved. Reproduction for educational and non-commercial purposes is permitted provided that the source is acknowledged.

**Hans Böckler  
Stiftung** 

Fakten für eine faire Arbeitswelt.

---