

Thöne, Michael

Working Paper

Blockade beim deutschen Finanzausgleich: Ein Vorschlag zur Güte

FiFo Discussion Paper, No. 15-1

Provided in Cooperation with:

FiFo Institute for Public Economics, University of Cologne

Suggested Citation: Thöne, Michael (2015) : Blockade beim deutschen Finanzausgleich: Ein Vorschlag zur Güte, FiFo Discussion Paper, No. 15-1, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/116784>

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.



FiFo Discussion Papers
Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge

FiFo Discussion Paper No. 15-1

Blockade beim deutschen Finanzausgleich

Ein Vorschlag zur Güte

Michael Thöne

2015

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

Blockade beim deutschen Finanzausgleich - Ein Vorschlag zur Güte

Michael Thöne *

* Dr. Michael Thöne ist Geschäftsführer des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln (FiFo Köln).
thoene@fiffo-koeln.de



Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut
an der Universität zu Köln

FiFo Institute for Public Economics, University of Cologne

P.O. Box 130136; D-50495 Köln

Wörthstr. 26; D-50668 Köln

Tel. +49 221 13 97 51 0

Fax +49 221 13 97 51 11

<http://fiffo-koeln.de>

Zusammenfassung

Blockade beim deutschen Finanzausgleich – Ein Vorschlag zur Güte

Die Verhandlungen zwischen Bund und Ländern zur Neugestaltung des Finanzausgleichs in Deutschland sind festgefahren. Vor allem die Vorstellungen zur Zukunft des Umsatzsteuerausgleichs gehen diametral auseinander, hier scheint keine Einigung absehbar. Diese Debatte wurde vor drei Jahren in der „Ökonomenstimme“ mit angestoßen. Der vorliegende Beitrag beleuchtet kurz die Sachlage, skizziert die kontroversen politischen Interessen und legt mit einer modernisierten Steuerzerlegung einen Kompromissvorschlag vor, der einen Weg aus der Blockade weisen kann.

Schlagworte: Finanzausgleich, Umsatzsteuerausgleich, Steuerzerlegung

JEL-Classification: H71, H77

Abstract

Deadlock in the negotiations on German fiscal equalization – A compromise proposal

Negotiations among state governments on the reform of fiscal equalization in Germany are deadlocked. Especially, the ideas on the future of VAT-pre-equalization differ diametrically, no agreement seems in sight. Inter alia, this debate was initiated by the author three years ago. This paper examines briefly the current situation, outlines the controversial political interests and develops a modernized horizontal tax allocation that can serve as a compromise proposal to overcome the deadlock.

Keywords: fiscal equalization, VAT pre-equalization, horizontal tax allocation

Inhaltsüberblick

1	Der Streit um den kommenden Finanzausgleich	5
2	„Steuerkraftausgleich“ und horizontale Steuerzuordnung.....	10
3	Ein Vorschlag zur Güte: Modernisierte Steuerzerlegung ohne Ergänzungsanteile	15

Abbildungen

Abbildung 1:	Umverteilung im regulären Bund-Länder-Finanzausgleich (2014, in Mio. Euro)	8
Abbildung 2:	Maßstäbe der Umsatzsteuerverteilung (2014).....	13
Abbildung 3:	Optionen der horizontalen Steuerzuordnung	17

Die Verhandlungen zwischen Bund und Ländern zur Neugestaltung des Finanzausgleichs in Deutschland sind festgefahren. Vor allem die Vorstellungen zur Zukunft des Umsatzsteuerausgleichs gehen diametral auseinander, hier scheint keine Einigung absehbar. Diese Debatte wurde vor drei Jahren in der „Ökonomenstimme“ mit angestoßen. Der vorliegende Beitrag beleuchtet kurz die Sachlage, skizziert die kontroversen politischen Interessen und legt mit einer modernisierten Steuerzerlegung einen Kompromissvorschlag vor, der einen Weg aus der Blockade weisen kann[‡]

1 Der Streit um den kommenden Finanzausgleich

Deutschland braucht ab 2020 einen neuen Länderfinanzausgleich. Die bisherigen Regeln laufen 2019 parallel zum Solidarpakt II aus. Mit dem Ende des zweiten Solidarpakts sollte – so die Planung am Anfang des Jahrtausends – die deutsche Einheit auch wirtschaftlich und finanziell vollendet sein. Die erhoffte Konvergenz zwischen West und Ost hat sich, wie wir inzwischen wissen, weit weniger dynamisch entwickelt als ursprünglich kalkuliert. Kulturell, sozial, ja auch mental ist Deutschland in vielen Feldern inzwischen eng zusammengewachsen. Die Vielfalt, die wir erleben, ist nicht mehr durch die Unterschiede zwischen „alten“ und „neuen“ Ländern geprägt; es ist eine gesamtdeutsche Vielfalt. Wirtschaftlich und mit Blick auf die Staatsfinanzen ist das allerdings nicht der Fall. Besonders die Steuereinnahmen und die dahinter stehende strukturelle Steuerkraft klaffen noch weit auseinander – und Anzeichen für eine weitere Konvergenz fehlen. Diese strukturellen Steuerkraftunterschiede stehen auch hinter der aktuellen Reformblockade.

Worum geht es? Als um das Jahr 2012 die Diskussion begann, wie ein deutscher Fiskalföderalismus ab 2020 aussehen könnte, schien das zu beackernde Feld zeitweilig sehr weit. Nach den Föderalismuskommissionen I und II und den vielen Zukunftsfragen, die diese *nicht* zur Umsetzung hatten bringen können, sollte nun eine Föderalismuskommission III kommen und das Versäumte nachholen. Und tatsächlich sind die Herausforderungen, denen sich der deutsche Föderalismus heute stellen muss, nicht kleiner geworden. Ab 2020 unterliegen auch die Länder der grundgesetzlichen Schuldenbremse, sie werden strukturell ausgeglichene Haushalte vorlegen müssen. Zugleich steigern der

[‡] Das vorliegende Diskussionspapier ist als Beitrag für die „Ökonomenstimme“ konzipiert. Es soll einen schnellen Lösungsweg für die Finanzausgleich-Blockade skizzieren und versteht sich nicht als umfangreiches Forschungspapier. Dem gewählten Format geschuldet, wird hier bei bekannten Sachverhalten auf ausführliche Literaturhinweise verzichtet.

demografische Wandel, vernachlässigte Infrastrukturen, schnell wachsende Versorgungslasten, Landflucht und Re-Urbanisierung sowie die absehbar anhaltend hohen Zuströme von Menschen, die vor Bürgerkriegen, Verfolgung und wirtschaftlichem Elend zu uns fliehen, die Aufgabenlasten der Länder und ihrer Kommunen mit einer Dynamik, der die hergebrachten Instrumente föderaler (Finanz-)Politik nicht gewachsen sein werden.

Es gäbe also viel zu tun; das Pflichtenheft ist voll. Es gäbe deshalb auch viele Anlässe für Auseinandersetzungen und konstruktiven Streit um die Zukunft der föderalen Finanzen. Komplexe Probleme mit begrenzten fiskalischen Mitteln lösen zu müssen, ist ohne Kontroversen kaum vorstellbar. Doch darum geht es, paradoxerweise, gerade *nicht*.

Von einer „Föko III“ war schon im Dezember 2013 im Koalitionsvertrag der Bundesregierung nicht mehr die Rede. Von da an ist die Reformagenda von Bund und Ländern kontinuierlich geschrumpft. Inzwischen geht es nur noch um eine kleine Modernisierung und fiskalische Aufbesserung des hergebrachten Länderfinanzausgleichs (LFA). Die skizzierten Zukunftsfragen des Föderalismus' werden gar nicht oder von vornherein in Parallelstrukturen angegangen. Nachdem der Bund seit 2015 bereit ist, mit einigen zusätzlichen Milliarden das für die hakeligen Verteilungsdebatten nötige Fluidum bereitzustellen, sollte einem Kompromiss in dem nunmehr sehr überschaubaren Reformfeld *Länderfinanzausgleich* wenig im Wege stehen.

Eigentlich ist das wohl auch der Fall. Zwar finden die Verhandlungen hinter geschlossenen Türen statt – die Bürger, die Medien wie auch der zuständige Gesetzgeber werden die konkreten Rahmenseetzungen zum Finanzausgleich erst erfahren, wenn die Regierungen von Ländern und Bund weißen Rauch aufsteigen lassen. Aber ein Teil der Auseinandersetzung wird medial geführt, so kann sich der Außenstehende immerhin ein grobes Bild machen. Demnach sind es nicht die „großen Fragen“ des Finanzausgleichs, die die gegenwärtige Verhärtung in scheinbar unvereinbare Positionen erklären können. Die beiden größten Zukunftsfragen, die nachhaltig aufgabengerechte Finanzierung der Länder (einschließlich ihrer Kommunen) und eine Stärkung der Einnahmenverantwortung der Länder über die eher homöopathische Tarifautonomie bei der Grunderwerbsteuer hinaus, wurden recht einvernehmlich und ohne ernsthafte Diskussion von der Verhandlungsagenda genommen. Hier unterscheidet sich die deutsche von der parallel in Österreich laufenden Diskussion; dort debattiert man – ebenfalls kontrovers – die Zukunft der föderalen Finanzen mit besonderem Augenmerk für die zentralen Zukunftsfragen.

Die klassischen Streitthemen des deutschen Ausgleichs scheinen ebenfalls keine unüberwindlichen Hürden zu bieten. Die (inoffiziell) so genannte „Einwohnerveredelung“ der Stadtstaaten bleibt bestehen, auch in Zukunft soll offenbar für einen Einwohner Berlins, Hamburgs und Bremens einheitlich der Finanzbedarf von 1,35 Einwohner der Flächenstaaten anerkannt werden, wie es in dieser Höhe für Hamburg und Bremen seit 1969, für Hamburg sogar schon seit 1958 praktiziert wird. Beim anderen Streitpunkt, dem Grad zu dem die kommunale Steuerkraft im LFA berücksichtigt wird, scheint hingegen Bewegung möglich. Nachdem diese lange nur zu 50 Prozent berücksichtigt wurden, und seit 2005 zu 64 Prozent, ist der sinnvolle Schritt in Richtung einer weitergehenden Anrechnung dieses Mal möglich – aktuell wird von 75 Prozent gesprochen.¹ Alle weiteren Fragen – so auch die Solidarpakt-Nachfolge in Form von langfristigen Bundeszuweisungen für strukturschwache Länder und Bailouts für die notorisch überschuldeten Kleinstländer Bremen und Saarland – sind dem Anschein nach politisch lösbar. Die zusätzlichen Milliarden des Bundes machen es möglich. Auch die seit 2013 anhängige bayrisch-hessische Verfassungsklage gegen den Länderfinanzausgleich ist kein Thema mehr; bei einer Einigung würde sie zurückgezogen. In der Tat teilen viele Beobachter die Ansicht, dass die Klage von Anfang an eher verhandlungstaktisch als rechtlich begründbar war.

Das Problem ist damit nicht, wie man aus dem Finanzausgleich *herauskommt*. Das Problem hinter der Blockade bei den Verhandlungen ist vielmehr die Frage, wie jedes Land in den Finanzausgleich *hineingeht*. Hinter der Finanzkraft, mit der jedes Land in den Finanzausgleich hineingeht, stehen seinen eigenen Steuereinnahmen und die daraus ablesbare Steuerkraft. „Steuerstarke“ Länder werden, so die Wahrnehmung, zu Zahlerländern im Länderfinanzausgleich. „Steuerschwache“ hingegen müssen sich mit der finanziell mitunter zwar einträglichen, dem Ansehen aber abträglichen Position eines Empfängerlandes abfinden. Die Regeln zur primären Zuordnung dieser eigenen Einnahmen sind jedoch keineswegs unstrittig. Zweifellos am problematischsten ist dabei die Umsatzsteuerzuteilung über Ergänzungsanteile – der Umsatzsteuerausgleich.

Eigentlich wird der Länderanteil an der Umsatzsteuer nach Einwohnerzahlen verteilt. Vorher allerdings werden die Einnahmen der verhältnismäßig steuerschwachen Länder durch gezielte Umsatzsteuerermittel teilweise aufgefüllt. Länder mit unterdurchschnittlicher Pro-Kopf-Steuerkraft aus den anderen Steuern erhalten 95 Prozent der Beträge erstattet, die ihnen bis zu 97 Prozent der durchschnittlichen Steuerkraft fehlen. Im Bereich zwischen 97 Prozent und dem Steuerkraft-Durchschnitt gilt ein linear fallender

¹ Vgl. „Die WELT“ vom 10.08.2015.

Ausgleichstarif zwischen 95 Prozent und 60 Prozent. Für diesen irreführend „Ergänzungsanteile“ genannten Vorab-Ausgleich dürfen bis zu 25 Prozent des Gesamtanteils der Länder an der Umsatzsteuer aufgewendet werden. Im Jahr 2014 reichten 14,2 Prozent für die Ergänzungsanteile aus. Dieser *Ausgleich vor dem Ausgleich* verringert die Abstände zwischen den steuerstarken und den steuerschwachen Ländern deutlich. Die Reichen wirken weniger reich, die Armen deutlich weniger arm. Wichtig ist dabei, dass dieser ökonomisch eindeutige Ausgleichsmechanismus de jure oftmals noch als Schritt der originären Steuerzuordnung verstanden wird; d.h. in dieser Sichtweise beginnt die „offizielle“ Umverteilung erst danach mit dem Länderfinanzausgleich.

Abbildung 1: Umverteilung im regulären Bund-Länder-Finanzausgleich (2014, in Mio. Euro)

Land	USt-Ausgleich	LFA i.e.S.	Fehlbetrags-BEZ	Gesamtsystem	Was?
BY	-2.005	-4.853	0	-6.858	Zahler
BW	-1.691	-2.382	0	-4.073	
HE	-962	-1.762	0	-2.724	
NW	-2.261	913	481	-867	
HH	-278	-53	0	-331	
RP	-432	290	158	16	"Grenze"
SH	130	174	94	398	Empfänger
SL	201	146	70	418	
HB	-3	605	195	797	
NI	532	275	126	934	
MV	904	465	185	1.554	
BB	975	512	222	1.710	
TH	1.328	560	229	2.117	
ST	1.405	593	242	2.240	
SN	2.385	1.041	427	3.853	
BE	-230	3.476	1.100	4.346	

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis von Daten der ZDL (2015).

© FiFo Köln (2015)

Abbildung 1 illustriert für 2014 die Umverteilungswirkungen des Umsatzsteuerausgleichs, des danach ansetzenden horizontalen Länderfinanzausgleichs sowie der Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen (FeBEZ). An dieser Stelle nicht dargestellt sind die weiteren Bundeszuweisungen des Solidarpakts II. Ebenfalls nicht aufgeführt sind die Sonderzuweisungen für Kosten der politischen Führung, die zehn der 16 Länder erhalten, um Fixkostennachteile auszugleichen, die in kleinen Ländern aus dem Unterhalt von Landesregierung; -verwaltung und -parlament folgen. Die hier nicht abgebildeten Bundeszuweisungen im Umfang von zusammen 7,1 Mrd. Euro (2014) setzen

jeweils an spezifischen Sonderbedarfen an und sind damit nicht Teil des regulären, auf alle angewandten Ausgleichssystems.²

Der – offiziell nicht als Ausgleich titulierte – Umsatzsteuerausgleich verteilte im Jahr 2014 insgesamt 7,9 Milliarden Euro zwischen seinen acht Zahler- und acht Empfängerländern um. In der nächsten Stufe, dem horizontalen Länderfinanzausgleich, werden 2014 zusammen 9,1 Mrd. Euro von nunmehr noch vier Zahler- zu zwölf Empfängerländern umverteilt. Die Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen schließlich bessern jenseits einer kleinen Schwellenmarke die Transfers an die LFA-Empfänger auf; 2014 erhielten alle zwölf Empfängerländer hier zusammen noch einmal 3,5 Mrd. Euro.

Brutto werden so im Regelsystem 20,4 Mrd. Euro umverteilt. Netto fällt die Umverteilung um immerhin zwei Milliarden Euro geringer aus, da sich die Effekte in den vier Ländern, die im Umsatzsteuerausgleich noch Zahler sind, im LFA aber Zuweisungsempfänger, teilweise kompensieren. Diese Effekte werden bei Nordrhein-Westfalen besonders augenfällig. Das eigentlich steuerstarke Land muss im Umsatzsteuerausgleich mit knapp 2,3 Mrd. Euro so viel Mittel abgeben, dass es *deswegen* im eigentlichen Länderfinanzausgleich auf die Empfängerseite rutscht. Auf dieses Paradox des „zahlenden Empfängerlands“ bzw. des „heimlichen Zahlerlandes“ hatte der Autor im Sommer 2012 in der *Ökonomenstimme* aufmerksam gemacht.³

Mittlerweile dominiert der politische Streit um den Umsatzsteuerausgleich die Finanzausgleichsverhandlungen und blockiert sie. Nordrhein-Westfalen fordert vehement dessen Abschaffung; ähnlich energisch verlangen die ostdeutschen Länder die Beibehaltung des Umsatzsteuerausgleichs. Dabei geht es, wohlgemerkt, *nicht* in erster Linie um das Geld, das am Ende für jeden herauskommt. Naturgemäß will niemand mit weniger Einnahmen aus einem neuen System herausgehen als er im bisherigen Finanzausgleich am Ende aller Umverteilungsschritte be- oder erhielt. Finanzielle Verluste, die mit einer Abschaffung der USt-Ergänzungsanteile einhergehen würden, ließen sich über den LFA-Tarif und mithilfe der avisierten zusätzlichen Bundesmilliarden ausgleichen. Dem Vernehmen nach wäre der politische Wille hierfür gegeben.

² Eine Erläuterung des gegenwärtigen Systems und seiner Verteilungsregeln bieten Clemens Fuest und Michael Thöne (2009), *Reform des Finanzföderalismus in Deutschland*, Stiftung Marktwirtschaft. Kleine Handbibliothek Bd. 37, Berlin. http://www.stiftung-marktwirtschaft.de/uploads/tx_ttproducts/datasheet/KHB37.pdf

³ Vgl. Michael Thöne (2012), *Deutscher Finanzausgleich bizarr: Nachrichten aus dem zahlenden Empfängerland*, in: *Ökonomenstimme*, 02.08.2012, <http://www.oekonomenstimme.org/artikel/2012/08/deutscher-finanzausgleich-bizarr-nachrichten-aus-dem-zahlenden-empfaengerland/>.

Der Streit geht aber nicht darum, wie alle aus dem Länderfinanzausgleich herauskommen, sondern wie sie hineingehen. Es geht darum, dass jeweils möglichst viel der Finanzmittel eines Landes aus „eigenen“ Steuern stammt und möglichst wenig aus Transfers von anderen Ländern und vom Bund. Die Kontrahenten eint das Interesse, schon vor Länderfinanzausgleich möglichst steuerstark dazustehen. Alle möchten den Eindruck pflegen, möglichst wenig oder gar nicht auf Hilfe von außen angewiesen zu sein. Politisch ist das nachvollziehbar. Bei insgesamt begrenzten Steuereinnahmen wird es aber schwierig: Zwar könnte man jeden Steuer-Euro ohne weiteres mehr als einmal zwischen den Gebietskörperschaften *umverteilen*. Originär *zuordnen* kann man jeden Euro jedoch nur einmal und nur einem. Hier liegt das Problem.

2 „Steuerkraftausgleich“ und horizontale Steuerzuordnung

Um einen Ausweg aus dieser Blockade zu finden, ist ein Blick auf die Praxis der Zuordnung der „eigenen“ Steuereinnahmen auf die Länder notwendig. Der deutsche Länderfinanzausgleich sei, so wird es im Schrifttum auch heute noch häufig betont, ein Steuerkraftausgleich – zuweilen wird sogar vom „reinen“ Steuerkraftausgleich gesprochen. Dahinter steht die föderale Maxime, dass die Länder sich gleichsam als autonome Staaten gegenüberstehen, die zwar einen solidarischen Ausgleich unterschiedlicher finanzieller Leistungsfähigkeit durchführen, ansonsten aber für ihre Haushaltswirtschaft auf der Einnahmen- und der Ausgabenseite des Budgets eigenverantwortlich sind und unbeeinflusst handeln. Das ist ein schönes Ideal für einen föderal aufgebauten Staat. Auf das reale Deutschland trifft es allerdings nur sehr eingeschränkt zu.⁴

Der Länderfinanzausgleich ist sogar in doppelter Hinsicht *kein* reiner Steuerkraftausgleich, weder in seiner Definition des Finanzbedarfs, noch bei der Finanzkraft. Ein echter Steuerkraftausgleich nutzt Einwohnerzahlen ausschließlich als Numéraire, mit solchen Pro-Kopf-Zahlen werden die Steuern verschieden großer Länder vergleichbar. Der deutschen LFA hingegen nutzt sie als echte, wenngleich verdeckte Finanzbedarfskennziffern. Die Einwohnerwertungen, die hier für die Stadtstaaten und die besonders dünn

⁴ Die dahinter stehende Debatte zum eigentümlich „kooperativen“ bis „unitarischen“ deutschen Föderalismus überspringen wir an dieser Stelle. Sie gewinnt allerdings im aktuellen Kontext von Finanzausgleichsreform und Einführung von Schuldenbremsen auf Länderebene unerwartet an Brisanz. Vgl. dazu Michael Thöne (2015), *Germany's Fiscal Federalism without Revenue-Autonomy: Effects of Fiscal Equalization and the new Debt Brake for the Länder*. In: Giancarlo Pola (ed.), *Principles and Practices of Fiscal Autonomy*, Ashgate, S. 135-151; erscheint demnächst.

besiedelten Flächenländer genutzt werden, reflektieren differenzierte Überlegungen zu strukturell unterschiedlichen Finanzbedarfen.⁵ Eine solche – bevorzugt sogar explizite – Berücksichtigung unterschiedlicher Aufgabenlasten in einem heterogenen Bundesstaat wäre dabei keineswegs ein Schritt zur Aushöhlung der Länderautonomie. Das zitierte föderalistische Ideal hinter dem Postulat des reinen Steuerkraftausgleichs passt – ein häufiges Schicksal von einfachen Idealen – nicht auf die komplexe Realität heterogener Bundesstaaten. Ein ausgewogener Finanzausgleich muss zwar Gleiches gleich behandeln – hier liegt die Stärke des Steuerkraftausgleichs. Aber Ungleiches muss auch ungleich behandelt werden. In einem Bundesstaat, der wirtschaftlich, demografisch und siedlungsstrukturell so heterogen ist wie Deutschland, muss ein Finanzausgleich objektiv unterschiedliche Aufgabenlasten auch durch differenzierte Bedarfselemente abbilden können. Die LFA-Tradition, strukturelle Unterschiede kumuliert und vermengt in Einwohnerwertungen zu packen, ist dabei weder besonders transparent noch sonderlich praktisch. Viele kommunale Finanzausgleiche in Deutschland oder z.B. auch der regionale Finanzausgleich in Spanien sind in dieser Hinsicht deutlich fortschrittlicher.

Im vorliegenden Beitrag interessiert uns jedoch die steuerliche Seite des „Steuerkraftausgleichs“. Wenn der zentrale Knackpunkt der aktuellen Reformverhandlungen darin liegt, mit welcher relativen Finanzkraft die Länder in den LFA *hineingehen*, verdienen die Maßstäbe mehr Aufmerksamkeit, nach denen die eigenen Steuereinnahmen festgelegt werden. In der folgenden Betrachtung wird deutlich werden, dass die „eigenen Steuereinnahmen“ jedes Landes keine unbestreitbare und objektive Größe sind. Sie sind wesentlich ein gesetzgeberisches Konstrukt, das in dieser, aber auch in einer anderen Ausgestaltung hätte gewählt werden können.

Nur wenige Steuern können nach dem örtlichen Aufkommen komplett dort belassen werden, wo sie durch ein Finanzamt erhoben werden. Am besten geht das noch bei den Immobiliensteuern, der Grundsteuer und der Grunderwerbsteuer. Bei allen Abgaben, wo eine Zuteilung nach dem örtlichen Aufkommen zu Abweichungen von der „wirklichen“ örtlichen Steuerkraft führen würde, sollte eine Zerlegung erfolgen. Dem Anspruch nach dient die Steuerzerlegung der *Zuordnung des Eigenen*, nicht der Umverteilung aus Eigenem. Die für die Einnahmen der Länder zentralen Gemeinschaftsteuern – Lohn- und Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Umsatzsteuer – werden alle-

⁵ Vgl. Michael Thöne (2014), *Föderale Finanzen: Neuordnung der Aufgaben und der zugehörigen Finanzströme*, in: Martin Junkernheinrich und Joachim Lange (Hg.): *Föderale Finanzen. Auf dem langen Weg zu einer Reform*. Loccumer Protokoll 16/14, Rehburg-Loccum 2014, S. 79-92.

samt nicht nach örtlichen Aufkommen zugeordnet, sondern teilweise oder vollständig zerlegt.

Bei der Umsatzsteuer könnte man von *faktischer* Zerlegung sprechen, der Begriff wird hier offiziell nicht genutzt. Zugleich ist aber die praktische Zuordnung der Umsatzsteuer relativ weit weg von dem in der Zerlegung ansonsten deutlich erkennbaren Bemühen, das Steueraufkommen räumlich möglichst gut dort zuzuordnen, wo es radiziert – d.h. „verwurzelt“ – ist. Insofern wäre es vielleicht doch angebracht, bei der Umsatzsteuer den Begriff der Zerlegung zu meiden. Das gilt umso mehr als die räumliche Umsatzsteuerzuordnung im Finanzausgleichsgesetz geregelt ist, nicht im Zerlegungsgesetz wie die anderen Gemeinschaftsteuern.

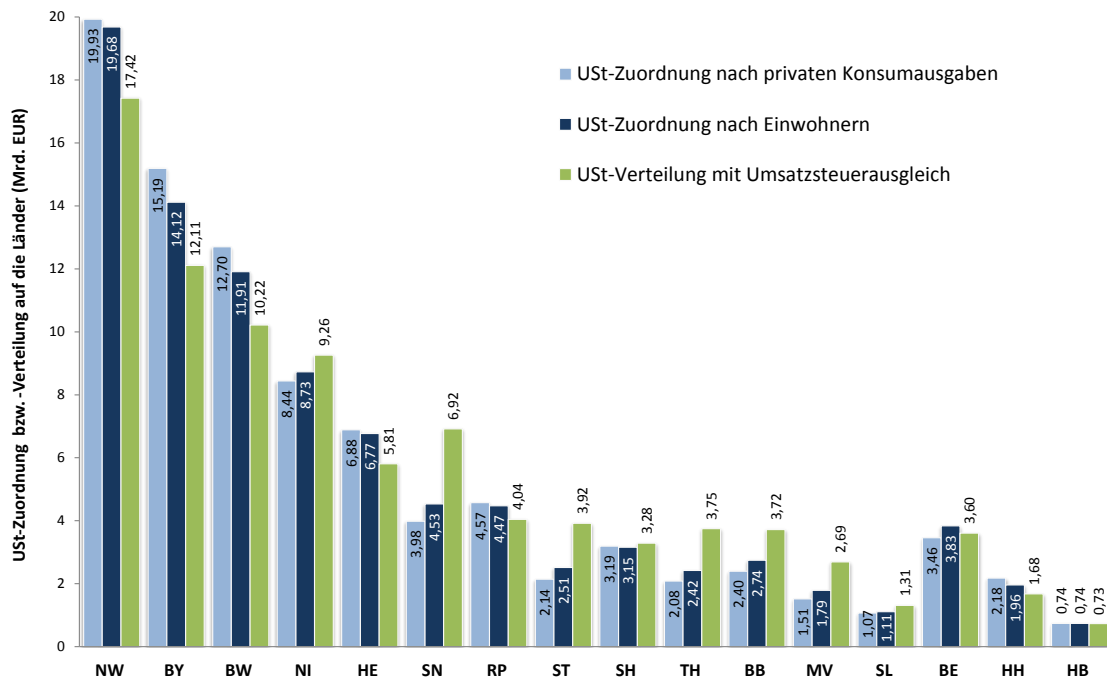
Gegenüber einem finanzwissenschaftlich naheliegenden Zerlegungsmaßstab bewirkt die faktische räumliche Zuordnung der Umsatzsteuer sogar eine *doppelte* Umverteilung, wie deutlich werden wird. Das örtliche Aufkommen der Umsatzsteuer ist offensichtlich ein ungeeigneter Maßstab für deren räumliche Verteilung. Lediglich in kleinen Teilen der Presse hält sich der Glaube, die Bundesländer mit den Firmensitzen der großen Handelsketten dürften die bei ihnen vereinnahmte Umsatzsteuer tatsächlich auch behalten. De facto erfolgt die Verteilung der Umsatzsteuer schon seit 1969 wie oben beschrieben: Zunächst werden über die „Ergänzungsanteile“ die steuerschwachen Länder gezielt gestärkt, dann wird der restliche Umsatzsteueranteil der Ländergesamtheit (mindestens 75 Prozent) pro Einwohner verteilt.

Dass die Ergänzungsanteile echte Umverteilung bewirken, liegt auf der Hand. Aber auch der Pro-Kopf-Zuteilung kann man einen nivellierenden Effekt attestieren. Die Umsatzsteuer ist systematisch eine an der Leistungsfähigkeit orientierte Steuer, die regelmäßig auf die Individuen als Endverbraucher überwältigt wird. Maßstab der steuerlichen Leistungsfähigkeit ist das konsumierte Einkommen. Der Pro-Kopf-Konsum verteilt sich allerdings nicht gleichmäßig über Deutschland; Länder mit höheren Durchschnittseinkommen haben auch einen höheren Durchschnittskonsum et vice versa. Wollte man die Umsatzsteuer ernsthaft zerlegen, böten die privaten Konsumausgaben der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) einen – wenngleich noch groben – viel realistischeren Zerlegungsmaßstab⁶ als die schieren Einwohnerzahlen. Bewirken die Ergänzungsanteile eine Umverteilung von 7,9 Mrd. Euro gegenüber einer reinen Zuordnung der Umsatzsteuer nach Einwohner, so folgt aus der etablierten Einwohnerorien-

⁶ „Grob“ ist ein Zerlegungsmaßstab nach privaten Konsumausgaben, weil die regionalisierten Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung keine klare Unterscheidung zulassen, welcher Konsumanteil voll oder ermäßigt umsatzsteuerpflichtig ist bzw. umsatzsteuerfrei (Wohnen, heilberufliche Leistungen etc.) erfolgt.

tierung nochmal eine Umverteilung von 2,9 Mrd. Euro gegenüber einer Konsumorientierung, wie Abbildung 2 für die sechzehn Länder zeigt.

Abbildung 2: Maßstäbe der Umsatzsteuerverteilung (2014)



Quellen: Eigene Berechnungen mit Daten der ZDL u. der VGR d. Länder, Daten priv. Konsumausgaben für 2013.

Es soll hier aber nicht empfohlen werden, eine Zerlegung der Umsatzsteuer nach privaten Konsumausgaben anzustreben. Es wird vielmehr gezeigt, dass die primäre Zuordnung der eigenen Steuermittel keinen unumstößlichen oder objektiv richtigen Maßstäben folgt. Das gilt - in unterschiedlicher Intensität - auch für die Zerlegung der Länderanteile an den anderen Gemeinschaftsteuern.

Die Lohn- und Einkommensteuer steht vollständig dem Land zu, wo der Steuerpflichtige seinen Hauptwohnsitz hat. Dem Land, wo das Einkommen erwirtschaftet wird, steht nichts zu. Gerade im Verhältnis der Stadtstaaten als Wirtschaftsstandorte zu den Anrainerländern, die partiell ihre suburbanen Wohnregionen sind, ist diese Zerlegung ein stetes latenter Spannungspunkt.

Die Körperschaftsteuer wird, ebenso wie die Gewerbesteuer, bei Unternehmen zerlegt, die mehrere Standorte unterhalten. Ziel ist es dabei, die Erträge räumlich so zuzuordnen, dass die Anteile der Betriebstätten am zu versteuernden Gesamtertrag als Maßstab einer ausgewogenen Verteilung des Steueraufkommens dienen können. Gäbe es eine eindeutige Antwort auf diese Aufgabe, wären wohl achtzig Prozent der Lite-

ratur zur internationalen Besteuerung ungeschrieben geblieben. *Patentboxen* wären nur besonders ausgeklügelte Schachteln zur Aufbewahrung des alltäglichen Krimskrams. Und außerhalb einer Szenekneipe würde sich keiner fragen, ob er einen *Double Irish With a Dutch Sandwich* möchte.

Innerhalb Deutschlands wird die räumliche Zerlegung der Körperschaftsteuer rein administrativ und über den breiten Daumen vorgenommen; von den Feinsinnigkeiten der internationalen Diskussion findet sich hier kaum ein Reflex. Standardmäßig werden die Steuererträge den verschiedenen Betriebstätten nach dem Verhältnis der Lohnsummen zugeordnet. In vielen Fällen wird von dieser Praxis abgewichen, denn die implizite Hypothese, rein der Produktionsfaktor Arbeit, gar nicht aber der Faktor Kapital sei für ein Unternehmensergebnis verantwortlich, ist ökonomisch schließlich immer falsch. Abgewichen wird von der lohnorientierten Verteilung der Steuererträge aber nur, wenn beim besten Willen nicht mehr zu leugnen ist, dass das gewohnte Verfahren „offensichtlich zu einem unzutreffenden Ergebnis führt“ (§ 4 II 3 ZertG). Entsprechend werden bei Wohnungsunternehmen, Windkraftanlagen und anderen nahezu ausschließlich kapitalgenerierten Steuererträgen Ausnahmen gemacht. Die ökonomischen Grundsatzfragen dahinter bleiben unbeantwortet. Es ist eigentlich bemerkenswert, wie eine Melange von „langweiliger“ Verwaltungspraxis und Steuergeheimnis bewirkt, dass mit Körperschaft- und Gewerbesteuerzerlegung innerhalb Deutschlands Milliardenbeträge hin- und herverteilt werden, ohne dass dies politisch oder wissenschaftlich ernsthaft überprüft werden kann.

In der Tat ist das aber auch eine sehr schwierige Frage, die so oder so keine zweifelsfreien Antworten erwarten lässt. Wie schon bei der Umsatzsteuer, so soll auch hier *nicht* empfohlen werden, die Steuerzerlegung mit dem Ziel zu reformieren, den richtigen Ländern „ihre eigenen“ Steuereinnahmen noch ein wenig besser zuzuordnen. Auch die gegenwärtige Zerlegung von Einkommen-, Körperschaft- und Gewerbesteuer spiegelt das ehrliche Bemühen wider, hier eine angemessene und gerechte Lösung zu finden. Auch wenn hier Verbesserungen vorstellbar sind, bliebe doch am Ende eines optimierten Zerlegungssystems die Feststellung bestehen, dass es eine eindeutige, unstrittige und „objektive“ Steuerzerlegung auf die Länder nicht gibt. Damit sind die „eigenen“ Steuereinnahmen, die im gegenwärtigen Konflikt eine so zentrale finanzpsychologische Rolle spielen, selbst auch ein politisches Konstrukt.

Dieses politische Konstrukt ist jedoch nicht beliebig gestaltbar; es muss im demokratischen Föderalstaat mehrere Anforderungen erfüllen (die im Folgenden kurz skizziert werden). Aber innerhalb dieser Kriterien ist Bewegung möglich und nötig. Nötig, weil

die alte, mit der großen Finanzreform 1969 bewusst (und unverhohlen) geschaffene Illusion, die Ergänzungsanteile in der Umsatzsteuerverteilung seien Teil der originär „eigenen“ Steuermittel durch die Diskussion seit 2012 auf Dauer zerstört ist. Diesen Geist bekommt man nicht mehr zurück in die Flasche. Zugleich aber ist eine Neuaustarierung der Steuerzerlegung möglich, die einen Weg aus der Blockade weist.

3 Ein Vorschlag zur Güte: Modernisierte Steuerzerlegung ohne Ergänzungsanteile

Eine modernisierte Steuerzerlegung oder -zuordnung sollte einige elementare Anforderungen nicht außer Acht lassen:

- Verlässliche Einnahmen-Grundlage für einen ergänzenden Länderfinanzausgleich schaffen, der die verfassungsgemäße Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse fiskalisch absichert.
- Sicherstellen, dass die steuerlichen Einnahmen der Länderhaushalte nicht von den Steuerquellen vor Ort entkoppelt werden. Die Länder haben die Verwaltungshoheit über die Gemeinschaftsteuern; entsprechend dürfen sie nicht aus der politischen Verantwortung für deren Aufkommen in ihrem Gebiet entlassen werden.
- Akzeptanz steigern durch Schutz der Finanzkraftreihenfolge: *Innerhalb* des LFA ist die Wahrung der Finanzkraftreihenfolge eines der zentralen Kriterien, das sehr wesentlich ist für die verfassungspolitische Akzeptanz und auch die formale Verfassungsgerechtigkeit des Ausgleichs. Diesem Anspruch sollte auch das Gesamtsystem von Zuordnung der Steuereinnahmen und der daran anschließenden Umverteilung durch LFA genügen. Der Umsatzsteuerausgleich mit Ergänzungsanteilen verletzt dieses Gebot; eine modernisierte Steuerzerlegung muss deswegen auf derartige Sonderregeln verzichten.
- Höhere Transparenz ist ein permanentes Desideratum für den verflochtenen deutschen Finanzföderalismus, sie ist eine wichtige Grundlage für effektive demokratische Kontrolle. Zugleich hat Transparenz mitunter auch ihren Preis – die einfachsten und transparentesten Wege bieten nicht immer die besten Lösungen für komplexe Anforderungen. Mit Blick auf die Zerlegung der großen Steuern ist der Transparenzanforderung schon sehr geholfen, wenn auf Instrumente der bewussten Verschleierung wie die USt-Ergänzungsanteile in Zukunft verzichtet wird.

Diese vier einfachen Anforderungen stehen nicht spannungsfrei nebeneinander, sie bringen Trade-offs mit sich und verlangen nach einem Kompromiss. Da ein Kompro-

miss zugleich das ist, was auch politisch zu suchen ist, um die aktuelle Verhandlungsblockade beim Finanzausgleich zu überwinden, mag das als gutes Zeichen dienen.

Die Optionen für eine modernisierte Steuerzerlegung werden durch die Pro-Kopf-Umsatzsteuerzuordnung vorgezeichnet. Die horizontale Zuordnung der mit 90,5 Mrd. Euro zweitwichtigsten Steuer der Länder weicht merklich von einer Zerlegung ab, die bei einer konsumorientierten Radizierung anstreben würde. So schafft die Zuordnung der Umsatzsteuer nach Einwohnerzahlen eine gute und von allen Ländern nicht in Frage gestellte Basis.

Diesen Gedanken greifen die in Abbildung 3 dargestellten Optionen zur Weiterentwicklung der Steuerzuordnung auf. Für alle weiteren Gemeinschaftsteueranteile der Länder – Lohnsteuer, veranlagte Einkommensteuer, Abgeltungsteuer, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag und Körperschaftsteuer – werden verschiedene Stufen berechnet, in denen die bisherige Zerlegung zugunsten einer einwohnerorientierten Verteilung eingeschränkt wird. Die Ergebnisse werden jeweils anhand der relativen Finanzkraftmesszahl (FMZ) dargestellt, mit der die Länder in den horizontalen Finanzausgleich hineingehen. Eine FMZ über 100% kennzeichnet ein „Zahlerland“, bei einer FMZ unter 100% handelt es sich um ein „Empfängerland“ im darauf folgenden LFA.⁷ Dies ist die Stelle, an der es aktuell zur Verhandlungsblockade kommt.

Die oberste Rechnungszeile in Abbildung 3 zeigt den gesetzlichen Status quo mit Umsatzsteuerausgleich. Lässt man die drei Stadtstaaten vorübergehend unbeachtet (sie sind wegen der Einwohnerwertung ein Sonderfall), so wird deutlich, wie stark der künstliche Nivellierungseffekt der Ergänzungsanteile ist. Unter den Flächenländern geht Mecklenburg-Vorpommern mit einer FMZ von 87% in den Länderfinanzausgleich; finanzstärkstes Flächenland ist Bayern mit einer FMZ von 117% vor LFA. Der reine Verzicht auf den Umsatzsteuerausgleich ohne weitere Änderungen, wie er von Nordrhein-Westfalen verlangt wird, ist in der zweiten Rechnungszeile darunter abgebildet. Die Disparität zwischen finanzschwächsten Land – jetzt Sachsen-Anhalt mit 70% der FMZ – und Bayern – mit nun 122% – wüchse um mehr als zwei Drittel von 30 auf 52 Prozentpunkte.

⁷ Die partielle Zuordnung nach Einwohner bezieht sich ausschließlich auf die Länderanteile, kommunale Einkommensteueranteile werden nach ZerIG zerlegt. Weitere etwaige Elemente einer LFA-Reform wie beispielsweise ein höherer Grad der Einbeziehung der kommunalen Steuerkraft o.ä. sind hier nicht berücksichtigt, um die Effekte der Zerlegungsreformen in Reinform darzustellen.

Es handelt sich hierbei, daran sei erinnert, um Relationen vor Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen. Dass mit einer Abschaffung des „Ausgleichs vor dem Ausgleich“ der eigentliche LFA eine größere Umverteilungsaufgabe zu bewältigen hätte, liegt auf der Hand. Dass drohende Reformverluste zudem mit einem angepassten LFA-Tarif und mithilfe der zusätzlich vom Bund eingebachten Milliarden kompensiert werden könnten, wurde ebenfalls schon angesprochen.

Abbildung 3: Optionen der horizontalen Steuerzuordnung

USt-Zuordnung	Zuordnung sonst. GemeinschaftSt		Finanzkraftmesszahl beim Einstieg in den LFA (in Prozent des Ausgleichsmesszahl; Basis 2014)															
	Einw.	ZerlG	NW	BY	BW	NI	HE	SN	RP	ST	SH	TH	BB	MV	SL	BE	HH	HB
Status quo	0%	100%	97%	117%	111%	98%	113%	88%	96%	88%	97%	88%	90%	87%	93%	69%	101%	72%
100% Einw.	0%	100%	101%	122%	115%	96%	118%	71%	99%	70%	95%	71%	79%	71%	87%	71%	105%	72%
100% Einw.	10%	90%	101%	120%	114%	96%	117%	73%	99%	72%	96%	73%	80%	73%	88%	71%	103%	72%
100% Einw.	20%	80%	101%	119%	114%	97%	116%	75%	99%	74%	96%	74%	82%	75%	89%	71%	102%	73%
100% Einw.	30%	70%	101%	118%	113%	98%	115%	77%	100%	76%	97%	76%	83%	77%	90%	71%	100%	73%
100% Einw.	40%	60%	101%	117%	112%	98%	114%	79%	100%	78%	97%	78%	84%	78%	91%	72%	98%	73%
100% Einw.	50%	50%	101%	116%	111%	99%	113%	81%	100%	80%	98%	80%	86%	80%	92%	72%	97%	74%
100% Einw.	60%	40%	101%	114%	110%	99%	113%	83%	100%	82%	98%	82%	87%	82%	93%	72%	95%	74%
100% Einw.	70%	30%	101%	113%	110%	100%	112%	85%	100%	84%	99%	84%	88%	84%	94%	72%	94%	74%
100% Einw.	80%	20%	101%	112%	109%	100%	111%	87%	101%	86%	99%	86%	90%	86%	95%	73%	92%	75%
100% Einw.	90%	10%	101%	111%	108%	101%	110%	89%	101%	88%	100%	88%	91%	88%	96%	73%	90%	75%
100% Einw.	100%	0%	101%	110%	107%	101%	109%	91%	101%	90%	100%	90%	92%	90%	97%	73%	89%	75%

Quelle: Eigene Berechnungen für den Finanzausgleich 2014.

© FiFo Köln (2015)

Trotzdem wird angesichts der massiven Veränderungen in den rechnerischen Anfangspositionen sehr verständlich, warum sich die ostdeutschen Länder durch die nordrhein-westfälischen Forderungen – sollten diese umgesetzt werden – in ihrem finanzpolitischen *Standing* zurückgesetzt sehen.

Der Umstand, dass rechnerische Besitzstände das tatsächliche Verhalten stark beeinflussen können, ist seit langem Gemeingut in der Steuer- und Finanzpsychologie. Hierin liegt auch der wesentliche finanzpsychologische Vorteil des Quellenabzugsverfahrens bei der Lohnsteuer: Weil der Steuerpflichtige hier den Steueranteil seines Einkommens gar nicht erst auf dem Konto hat, wird er nicht die gleichen Verlustaversion entwickeln wie bei veranlagten Steuern. Die analoge Beobachtung für die föderalen Finanzen steht auch hinter Vorschlägen, den Länderfinanzausgleich grundlegend zu vertikalisieren: Wo die Länder in der Steuerzerlegung gar nicht erst so viel Finanzmittel aus Gemeinschaftsteuern erhalten haben, dass sie hieraus wiederum Ausgleichszahlungen an andere leisten müssten, werden sie auch nicht das als *Endowment*-Effekt bezeichnete

Besitzstandsempfinden und die zugehörigen Verlustaversionen entwickeln.⁸ In der konkreten aktuellen Debatte ist das vor allem der „Besitzstand“ einer schon relativ hohen Finanzkraftmesszahl, mit der die ostdeutschen Länder in den Länderfinanzausgleich hineingehen. Hätte man direkt 1995 bei der Integration der neuen Länder in den Finanzausgleich die Ergänzungsanteile abgeschafft und den Ausgleich nur noch in einem zentralen statt in zwei hintereinander geschalteten Schritten durchgeführt, gäbe es heute keinen Streit zu Statureinbußen bei den Finanzkraftkennziffern, die das Einnahmenniveau nach diesem ersten und vor dem zweiten Schritt abbilden.

Doch in dieser Situation sind wir nicht, die aktuelle Situation schafft den maßgeblichen Orientierungsrahmen. Stellt man vor diesem Hintergrund die Frage nach einem Kompromiss zwischen der nicht mehr gangbaren Maximallösung des Umsatzsteuerausgleichs im Status quo und der „eiskalten Dusche“ der reinen Abschaffung der USt-Ergänzungsanteile, so weisen die Optionen in Abbildung 3 gangbare Auswege.

Deutlich wird, wie mit der graduellen Steigerung der Steuerzuordnung nach Einwohneranteilen die sehr hohe Disparität von 52 Prozentpunkten schrittweise wieder sinkt. (Stadtstaaten noch einen Moment unbeachtlich.) Die einheitliche Methodik der graduellen Umgewichtung zwischen Einwohnerorientierung und hergebrachter Gewichtung nach Zerlegungsgesetz bewirkt, dass es zu keinen Änderungen in der Finanzkraftreihenfolge kommt. Während die Länder mittlerer Finanzkraft (Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz) nahezu unverändert bleiben, nähern sich mit der Erhöhung des Einwohneranteils finanzstarke und finanzschwache Länder schrittweise einander an. Die Finanzkraft-Disparität liegt ab einem Einwohneranteil von knapp 70% unter der Disparität des Status quo. Bei vollständiger Verteilung der Gemeinschaftsteueranteile nach Einwohnern betrüge die Disparität zwischen finanzstärksten und -schwächsten Flächenland noch 20 Prozentpunkte.⁹ Aber eine derart weitgehende Umstellung verstieße gegen die oben formulierte Anforderung, die Steuereinnahmen nicht von den Steuerquellen im Land zu entkoppeln.

Welches der skizzierten Kompromissmodelle letztlich am attraktivsten sein könnte, ist bei politischen Aushandlungsprozessen im Voraus nicht absehbar. Von außen gesehen

⁸ Vgl. u.a. den Vertikalisierungs-Vorschlag von Fuest und Thöne (2009), a.a.O. Einen Überblick zu dieser Diskussion gibt André W. Heinemann (2012), *Horizontal oder vertikal? Zur Zukunft des Finanzausgleichs in Deutschland*, in: *Wirtschaftsdienst* H. 7, S. 471-479.

⁹ Die verbleibende Disparität erklärt sich in diesem Extremfall aus Unterschiede bei den Einnahmen aus reinen Ländersteuern und aus der anteiligen Finanzkraft aus Gemeindesteuern (für die die hergebrachte Zerlegung beibehalten wird.)

hat das 50-50-Modell, das in Abbildung 3 optisch hervorgehoben ist, die meisten Vorteile:

- Die Finanzkraft-Disparität am LFA-Eingang beträgt nur 35,7 Prozentpunkte. Das Gros der (scheinbar) mit Abschaffung der Ergänzungsanteile entstandenen Disparität ist damit wieder abgebaut.
- Die ostdeutschen Flächenländer gehen mit einer Finanzkraft von 80 Prozent oder mehr in den Finanzausgleich – eine solide Grundlage, die zugleich ihre finanzielle Position nicht ungebührlich beschönigt.
- Die drei finanzkräftigsten Länder Bayern, Baden-Württemberg und Hessen, starten im 50-50-Modell jeweils mit der nahezu gleichen Finanzkraft in den LFA wie heute, d.h. hier dürften keine neuen Verlustaversionen durchschlagen.
- Nordrhein-Westfalen wird zum Zahlerland im Länderfinanzausgleich, wie angestrebt.
- Auch die restlichen westlichen Flächenländer sowie Berlin und Bremen starten mit einer leicht höheren FMZ in den LFA – auch wenn diese Werte hier keine so hohe politische Wertigkeit haben sollten.
- Die vier oben formulierten Anforderungen an eine modernisierte Steuerzuordnung werden sämtlich in einem guten Kompromiss erfüllt.
- Auch lässt das Modell noch hinreichend klare Anknüpfungspunkte, um – später und unabhängig von der Finanzausgleichsreform – eine partielle Steuerregionalisierung zu etablieren, die für finanzstarke und –schwache Länder gleichermaßen Vorteile bringt und wegen der Schuldenbremse auch früher oder später notwendig wird.¹⁰

Lediglich Hamburg steht im 50-50-Modell auf den ersten Blick nicht sonderlich gut da, mit 97% Finanzkraft liegt es deutlich auf der Seite der Empfängerländer. Generell haben die in Abbildung 3 dargestellten Optionen für die Stadtstaaten nicht die gleiche Bedeutung wie für die Flächenstaaten. Mehr als alles andere wird die relative Finanzkraft der Stadtstaaten vor LFA von der Einwohnerwertung mit 1,35 geprägt. Wann und ob die für Hamburg seit 1958 unverändert genutzte Einwohnerwertung in Kombination mit verschiedenen Steuererlegungen zu einer angemessenen Lösung führt, kann ohne eine empirische Untersuchung nicht beurteilt werden. Die gegenwärtigen Verhandlungen zum Länderfinanzausgleich zeigen aber recht deutlich, dass zu dieser und den damit verwandten Fragen einer aufgabengerechten Finanzausstattung kein aktuelles Erkundungsinteresse besteht. Insofern ist es nicht unwahrscheinlich, dass das eigentlich

¹⁰ Zu den Erfolgsbedingungen einer für alle Länder vorteilhaften Steuerregionalisierung auf Basis eines starken Finanzausgleichs vgl. Michael Thöne (2014), *Regionalisierung von Steuern*, München/Köln.

steuerstarke Hamburg mit dem Status als LFA-Empfänger im 50-50-Modell ebenso gut leben könnte, wie es das schon 2013 und Anfang der 1990er Jahre im tatsächlichen Finanzausgleich getan hat.

Mit dem Modell, den Länderanteil an der Umsatzsteuer vollständig nach Einwohner zu verteilen und diesen Verteilungsmaßstab für die anderen Gemeinschaftsteueranteile zu 50 Prozent anzuwenden, sollte ein Weg beschritten werden können, die gegenwärtige Reformblockade zu überkommen und die weiteren Fragen auf der Agenda zu lösen. Mit dem avisierten Fluidum einiger zusätzlicher Milliarden Euro vom Bund und mit ein wenig Rechenkunst beim LFA-Tarif können die Länder so zu einem Kompromiss kommen, der diese Kuh vom Eis bringt und einen tauglichen Übergang in das Jahr 2020 bietet.

Dass die sich dabei abzeichnende Weiterentwicklung des Finanzausgleichs weit hinter den *wünschenswerten* und merklich hinter den *notwendigen* Reformen zurückbleibt, die den deutschen Föderalismus ein einem dynamischen Mehrebenen-Europa „zukunftsfit“ macht, soll nicht verschwiegen werden. Doch hierfür sind die politischen Voraussetzungen im Jahr 2015 ohnehin nicht mehr gegeben. Insofern ist sollte nun der längst überfällige Kompromiss zur kleinen Finanzausgleichsreform gefunden werden, um mit ungebremsster Energie die vielen anderen offenen Aufgaben der föderalen Finanzen beantworten zu können – allen voran die menschlich, gesellschaftlich und eben auch finanzpolitisch drängenden Flüchtlingsfragen.

FiFo Discussion Papers

Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge

Eine Schriftenreihe des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln; ISSN 0945-490X.

Die Beiträge ab 1998 stehen auch als kostenloser Download zur Verfügung unter: www.fifo-koeln.de.

Discussions Papers from 1998 onwards can be downloaded free of charge from: www.fifo-koeln.de.

- 00-1 Thöne, M.: Ein Selbstbehalt im Länderfinanzausgleich? 6,00 EUR.
- 00-2 Braun, S., Kitterer, W.: Umwelt-, Beschäftigungs- und Wohlfahrtswirkungen einer ökologischen Steuerreform: eine dynamische Simulationsanalyse unter besonderer Berücksichtigung der Anpassungsprozesse im Übergang. 7,50 EUR.
- 02-1 Kitterer, W.: Die Ausgestaltung der Mittelzuweisungen im Solidarpakt II. 5,00 EUR.
- 05-1 Peichl, A.: Die Evaluation von Steuerreformen durch Simulationsmodelle. 8,00 EUR.
- 05-2 Heilmann, S.: Abgaben- und Mengenlösungen im Klimaschutz: die Interaktion von europäischem Emissionshandel und deutscher Ökosteuern. 8,00 EUR.
- 05-3 Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Dokumentation FiFoSiM: Integriertes Steuer-Transfer-Mikrosimulations- und CGE-Modell. 8,00 EUR.
- 06-1 Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Führt Steuervereinfachung zu einer „gerechteren“ Einkommensverteilung? Eine empirische Analyse für Deutschland. 6,00 EUR.
- 06-2 Bergs, C., Peichl, A.: Numerische Gleichgewichtsmodelle - Grundlagen und Anwendungsgebiete. 6,00 EUR.
- 06-3 Thöne, M.: Eine neue Grundsteuer – Nur Anhängsel der Gemeindesteuerreform? 6,00 EUR.
- 06-4 Mackscheidt, K.: Über die Leistungskurve und die Besoldungsentwicklung im Laufe des Lebens. 6,00 EUR.
- 06-5 Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Does tax simplification yield more equity and efficiency? An empirical analysis for Germany. 6,00 EUR.
- 06-6 Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Die Flat Tax: Wer gewinnt? Wer verliert? Eine empirische Analyse für Deutschland. 6,00 EUR.
- 06-7 Kitterer, W., Finken, J.: Zur Nachhaltigkeit der Länderhaushalte – eine empirische Analyse. 6,00 EUR.
- 06-8 Bergs, C., Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Reformoptionen der Familienbesteuerung: Aufkommens-, Verteilungs- und Arbeitsangebotseffekte. 6,00 EUR.
- 06-9 Ochmann, R., Peichl, A.: Measuring distributional effects of fiscal reforms. 10,00 EUR.
- 06-10 Peichl, A., Schaefer, T.: Documentation FiFoSiM: Integrated tax benefit microsimulation and CGE model. 8,00 EUR.
- 06-11 Peichl, A., Schaefer, T., Scheicher, C.: Measuring Richness and Poverty. A micro data application to Germany and the EU-15. 6,00 EUR.
- 07-1 Fuest, C., Mitschke, J., Peichl, A., Schaefer, T.: Wider die Arbeitslosigkeit der beruflich Geringqualifizierten: Entwurf eines Kombilohn-Verfahrens für den Niedriglohnssektor. 8,00 EUR.
- 07-2 Groneck, M., Plachta, R.: Eine natürliche Schuldenbremse im Finanzausgleich. 6,00 EUR.
- 07-3 Kitterer, W.: Bundesstaatsreform und Zukunft der Finanzverfassung. 8,00 EUR.
- 07-4 Brenneisen, F., Peichl, A.: Dokumentation des Wohlfahrtsmoduls von FiFoSiM. 6 EUR.
- 07-5 Brenneisen, F., Peichl, A.: Empirische Wohlfahrtsmessung von Steuerreformen. 6 EUR.
- 07-6 Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Is a Flat Tax politically feasible in a grown-up Welfare State? 6,00 EUR.
- 07-7 Groneck, M., Plachta, R.: Simulation der Schuldenbremse und der Schuldenschränke für die deutschen Bundesländer. 12,00 EUR.
- 07-8 Becker, J., Fuest, C.: Tax Enforcement and Tax Havens under Formula Apportionment. 6,00 EUR.
- 07-9 Fuest, C., Peichl, A.: Grundeinkommen vs. Kombilohn: Beschäftigungs- und Finanzierungswirkungen und Unterschiede im Empfängerkreis. 6,00 EUR.
- 08-1 Thöne, M.: Laffer in Luxemburg: Tankverkehr und Steueraufkommen im Großherzogtum. 6,00 EUR.
- 08-2 Fuest, C., Thöne, M.: Staatsverschuldung in Deutschland: Wende oder Anstieg ohne Ende? 6,00 EUR.
- 08-3 Becker, J., Peichl, A., Rincke, J.: Politicians' outside earnings and electoral competition. 6,00 EUR.
- 08-4 Paulus, A., Peichl, A.: Effects of flat tax reforms in Western Europe on equity and efficiency. 6,00 EUR.
- 08-5 Peichl, A., Schaefer, T.: Wie progressiv ist Deutschland? Das Steuer- und Transfersystem im europäischen Vergleich. 6,00 EUR.
- 08-6 Peichl, A.: The benefits of linking CGE and Microsimulation Models - Evidence from a Flat Tax analysis. 6,00 EUR.
- 08-7 Groneck, M.: A Golden Rule of Public Finance or a Fixed Deficit Regime? Growth and Welfare Effects of Budget Rules. 6,00 EUR.
- 08-8 Plachta, R. C.: Fiscal Equalisation and the Soft Budget Constraint. 6,00 EUR.
- 09-1 Mackscheidt, K.: Warum die Steuerzahler eine Steuervereinfachung verhindern. 6,00 EUR.
- 09-2 Herold, K.: Intergovernmental Grants and Financial Autonomy under Asymmetric Information. 6,00 EUR.
- 09-3 Finken, J.: Yardstick Competition in German Municipalities. 6,00 EUR.
- 10-1 Mackscheidt, K., Banov, B.: Ausschluss und Zwang im Kollektiven. 6,00 EUR.
- 12-1 Dobroschke, S.: Energieeffizienzpotenziale und staatlicher Lenkungsbedarf. 6,00 EUR.
- 12-2 Mackscheidt, K.: Ein Szenario für 2017. 6,00 EUR.
- 12-3 Brügelmann, R., Schaefer, T.: Der Einkommenssteuertarif verteilt stärker um als je zuvor. Eine Simulationsanalyse. 6,00 EUR.
- 12-4 Thöne, M.: 18 Billion At One Blow. Evaluating Germany's Twenty Biggest Tax Expenditures. 6,00 EUR.
- 12-5 Colombier, C.: Drivers of Health Care Expenditure: Does Baumol's Cost Disease Loom Large? 6,00 EUR.
- 13-1 Mackscheidt, K.: Die gesetzliche Unfallversicherung im Systemvergleich, 6,00 EUR.
- 14-1 Diekmann, L., Jung, A., Rauch, A.: Klimaschutz trotz knapper Kassen? Eine empirische Untersuchung zu Finanzierungsmodellen für Klimaschutzaktivitäten in Städten und Gemeinden, 6,00 EUR.
- 15-1 Thöne, M.: Blockade beim deutschen Finanzausgleich – Ein Vorschlag zur Güte, 6,00 EUR.