

Kronberger Kreis

**Research Report**

## Für eine echte Reform der Bund-Länder- Finanzbeziehungen

Kronberger Kreis-Studien, No. 62

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

*Suggested Citation:* Kronberger Kreis (2016) : Für eine echte Reform der Bund-Länder-  
Finanzbeziehungen, Kronberger Kreis-Studien, No. 62, ISBN 3890151221, Stiftung Marktwirtschaft,  
Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/147019>

**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.*

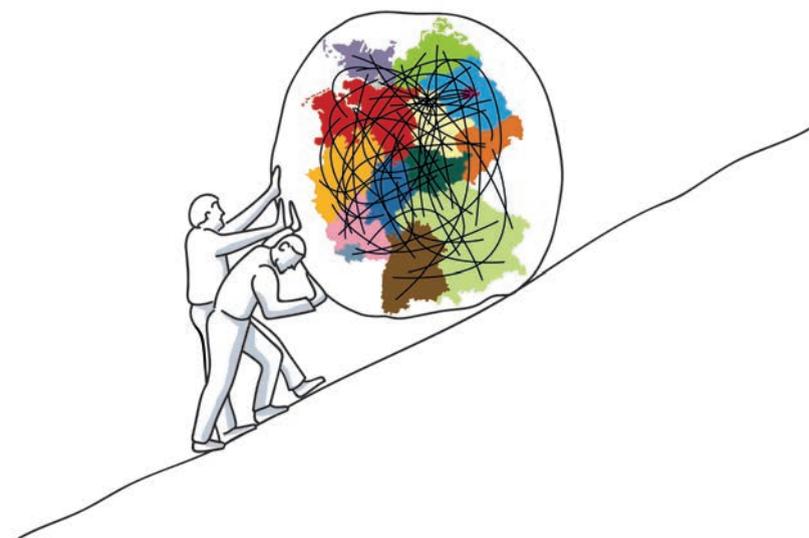
Spätestens bis Ende 2019 müssen die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern neu geordnet sein. Der Solidarpakt II und die Regelungen des Länderfinanzausgleichs laufen zu diesem Zeitpunkt aus. Hinzu kommt das Neuverschuldungsverbot für die Länder ab dem Jahr 2020. Die Politik ist daher gefordert, möglichst bald einen überzeugenden und konsensfähigen Reformvorschlag für das bundesstaatliche Finanzausgleichssystem vorzulegen.

Der Kronberger Kreis, wissenschaftlicher Beirat der Stiftung Marktwirtschaft, erklärt in dieser Studie, welche Defizite das derzeitige System sowie der Ländervorschlag vom 3. Dezember 2015 aufweisen und wie eine „echte“ Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen aussehen sollte. Anstatt dem Bund und somit letztlich den Steuerzahlern weitere Belastungen in Höhe von 9,7 Milliarden Euro pro Jahr aufzubürden, sollte eine Neuordnung der Finanzbeziehungen mehr Transparenz und eine größere Anreizkompatibilität ermöglichen. Demokratische Kontrolle und finanzpolitische Eigenverantwortung sollten im Vordergrund der Reform stehen. Nicht zuletzt ist hierfür eine größere Steuerautonomie für die Länder dringend erforderlich. Ohne sie bestehen die erheblichen Anreizprobleme des Systems fort. Der Vorschlag der Länder berücksichtigt lediglich ihr primäres Ansinnen, sich durch eine Reform finanziell nicht schlechter zu stellen. Das ist nicht überzeugend.

„Mehr Mut zum Markt“ lautet die Devise des Kronberger Kreises, dem wissenschaftlichen Beirat der Stiftung Marktwirtschaft. Der 1982 gegründete Kronberger Kreis entwickelt ordnungspolitische Reformkonzepte, mit dem Ziel, die freiheitliche Ordnung in Deutschland und Europa weiterzuentwickeln. Den Staat sieht er als Regelsetzer und Schiedsrichter, nicht als Mitspieler und „Übervater“. Mit seinen Konzepten prägt der Kronberger Kreis seitdem die wirtschaftspolitische Diskussion mit.



ISBN 3-89015-122-1



## Kronberger Kreis

Lars P. Feld, Clemens Fuest, Justus Haucap,  
Heike Schweitzer, Volker Wieland, Berthold U. Wigger

**Für eine echte Reform  
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen**

**Kronberger Kreis**

Lars P. Feld, Clemens Fuest, Justus Haucap,  
Volker Wieland, Berthold U. Wigger

Gefördert durch die informedia-Stiftung,  
Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften  
und Publizistik, Köln

Bibliographische Information der Deutschen Bibliothek  
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der  
Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische  
Daten sind im Internet über <http://ddb.de> abrufbar.

© 2016

Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)  
Charlottenstraße 60  
10117 Berlin  
Telefon: +49 (0)30 206057-0  
Telefax: +49 (0)30 206057-57  
[www.stiftung-marktwirtschaft.de](http://www.stiftung-marktwirtschaft.de)

ISBN: 3-89015-122-1

Titelbild: © JStone / marog-pixcells-Fotolia.com / Montage

	Executive Summary	5
I	Die Ausgangslage	9
II	Ökonomische Grundüberlegungen	15
III	Das deutsche System des Finanzausgleichs nach geltendem Recht	20
	3.1 Der primäre vertikale Finanzausgleich	20
	3.2 Der primäre horizontale Finanzausgleich	21
	3.3 Der sekundäre horizontale Finanzausgleich	22
	3.4 Der sekundäre vertikale Finanzausgleich	23
	3.5 Die Verteilungswirkungen des Systems in seiner Gesamtheit	23
IV	Fehlanreize des Finanzausgleichssystems	27
V	Der Vorschlag der Länder	31
VI	Einschätzung des Ländervorschlags im Lichte anderer Vorschläge	36
VII	Grundzüge einer Finanzausgleichsreform	42
	Literaturverzeichnis	44

## Executive Summary

Die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen stehen erneut auf der politischen Agenda. Die derzeitigen Regelungen zum Finanzausgleich und der Solidarpakt II laufen Ende des Jahres 2019 aus und müssen neu geregelt werden. Vor dem Hintergrund des im Grundgesetz verankerten Neuverschuldungsverbots für die Länder ab dem Jahr 2020 ist eine zeitnahe Neuregelung der Finanzbeziehungen notwendig, um den einzelnen Gebietskörperschaften eine ordnungsgemäße Finanzplanung zu ermöglichen. Die Politik ist daher gefordert, möglichst bald einen überzeugenden und konsensfähigen Reformvorschlag dem Bundesrat zur Abstimmung vorzulegen. Sollten Änderungen des Grundgesetzes notwendig sein, müsste der Bundesrat der Reform mit Zweidrittelmehrheit zustimmen. Die Bundesregierung hat im Koalitionsvertrag festgelegt, noch in dieser Legislaturperiode zu einer Lösung zu kommen.

Die aktuellen Regelungen, die seit dem Jahr 2005 in Kraft sind, waren bereits Bestandteil zweier Föderalismusreformen. In der Föderalismusreform I des Jahres 2006 wurden die Aufgaben von Bund und Ländern neu geordnet und damit die Voraussetzung für eine Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen geschaffen. In der Föderalismusreform II des Jahres 2009 wurde eine solche Neuregelung aufgeschoben und die Reformbereitschaft auf eine neue Schuldenregel für Bund und Länder konzentriert. Ein logischer dritter Schritt bestünde nun darin, die aufgeschobene Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen in Angriff zu nehmen.

Bei einer solchen Reform sollte nicht lediglich darauf gezielt werden, die unterschiedlichen Interessenlagen – Bund versus Länder, finanzstarke versus finanzschwache Länder, Stadtstaaten versus Flächenländer – zu befriedigen. Vielmehr sollte angestrebt werden, eine „echte“ Reform vorzunehmen, die eine angemessene Finanzierung von Bund, Ländern und Kommunen ermöglicht, die zugleich aber mit geringeren Fehlsteuerungen, einer größeren Einnahmeautonomie der Länder, weniger Komplexität und mehr Transparenz als im geltenden System einhergeht.

Gemessen an diesem Anspruch kann der Reformvorschlag der Länder vom 3. Dezember 2015 nicht überzeugen. Zwar kommt der Vorschlag dem primären

Ansinnen der Länder nach, sich durch eine Reform finanziell nicht schlechter zu stellen. Der Vorschlag ist jedoch aus mehreren Gründen problematisch. Da der Reformvorschlag der Länder keine höhere Steuerautonomie vorsieht, bleibt eines der größten Defizite des gegenwärtigen Systems unberührt. Ohne Steuerautonomie kann sich die Finanzpolitik in den Ländern nur über die Ausgaben- und wachsender Staatsverschuldung geführt. Da das Finanzausgleichssystem in hohem Maße umverteilt, haben insbesondere die Nehmerländer kaum Anreize, ihre Ausgabenpolitik zu drosseln oder sich um eine Stärkung ihrer Einnahmehasis zu bemühen.

Die im Ländervorschlag vorgesehene Ausweitung der Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) und die Schaffung neuer Sonderbedarfe, vor allem aber die geforderten Gemeindefinanzkraft-BEZ, könnten in einigen Bundesländern die Grenzabschöpfungsquoten sogar auf über 100 Prozent ansteigen lassen. Zusätzliche Steuereinnahmen, etwa durch eine Unternehmensansiedlung oder einen Wohnortwechsel, würden dann nicht im eigenen Bundesland verbleiben. Dies würde die negativen Anreizwirkungen des Finanzausgleichssystems noch verstärken.

Der Vorschlag der Länder sieht auf den ersten Blick zwar wie eine grundlegende Reform aus, da der Länderfinanzausgleich im engeren Sinne (LFA i.e.S.) in seiner jetzigen Form abgeschafft und keine horizontalen Transferzahlungen aus den Haushalten der Geber- an die Nehmerländer geleistet werden sollen. Stattdessen soll künftig nur durch die Verteilung der Umsatzsteuereinnahmen umverteilt werden. Der Ausgleich über die Umsatzsteuer sorgt jedoch für mehr Intransparenz, weil noch weniger als vorher ersichtlich würde, was den finanzstarken Ländern verlorengeht. Der Finanzausgleich würde sich nur noch im Stillen vollziehen.

Indem der Ländervorschlag zudem vorsieht, dass der Bund den Ländern 4 Milliarden Euro von seinem Anteil an der Umsatzsteuer zuschießen soll, entziehen sich die Länder noch stärker der demokratischen Kontrolle und der finanzpolitischen Verantwortung als bisher. Des Weiteren soll der Bund zusätzliche Finanzhilfen zum Ausgleich der Finanzkraftunterschiede auf Kommunalebene leisten. Hinzu tritt der Wunsch der Länder nach der Ausgabe gemeinsamer Staatsanleihen, um Zinskosten zu sparen. Insgesamt kämen dadurch auf den Bund Belastungen in Höhe von 9,7 Milliarden Euro pro Jahr zu. Das liefe letztlich auf eine Mehrbelastung der Steuerzahler hinaus, weil der Bund im Gegenzug entweder mit Aus-

gabenkürzungen oder mit einer Steuererhöhung reagieren müsste. Zusätzliche Mittel für eine Verschlechterung des Systems einzusetzen, ist jedoch wenig zielführend.

Vielmehr sollte das derzeitige Finanzausgleichssystem transparenter und anreizkompatibler gestaltet werden. Beim Finanzausgleich zwischen den Ländern sollte der Umsatzsteuervorausgleich im LFA i.e.S. aufgehen und nicht umgekehrt. Dies würde die Transparenz des Finanzausgleichs erhöhen. Die Grenzabschöpfungsquoten ließen sich reduzieren, indem die Bemessungsgrundlage des LFA i.e.S. erweitert würde. Dies würde die Anreizwirkungen für die Länder verbessern. Dazu müssten Ausnahmen, wie etwa die Wohnerveredelung, das Prämienmodell, die unzureichende Berücksichtigung von Einnahmen, die unterschiedliche Definition der Finanzkraft auf verschiedenen Stufen des Finanzausgleichs, abgeschafft werden.

Nicht zuletzt ist eine größere Steuerautonomie für die Länder dringend erforderlich. Dies könnte durch die Einführung von Zuschlagsrechten bei der Einkommensteuer und ggf. auch bei der Körperschaftsteuer erreicht werden. Nur über mehr Steuerautonomie lässt sich die Äquivalenz von Zahlern und Leistungsempfängern sichern. Die Autonomie der Länder, die den Gedanken des Wettbewerbs zwischen ihnen in sich trägt, würde durch mehr Eigenverantwortung auf der Einnahmeseite gestärkt. Ohne Wettbewerb als zentrales Element einer funktionierenden Marktwirtschaft bestehen die erheblichen Anreizprobleme des Systems fort. Der Staat sollte Verzerrungen korrigieren und diese nicht selbst hervorrufen.

## I Die Ausgangslage

1. Im Jahr 2019 enden die aktuellen Regelungen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Im Zuge der Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs des Jahres 2005 hatte der Gesetzgeber das Maßstäbengesetz und das Finanzausgleichsgesetz beschlossen. Beide Gesetze laufen im Jahr 2019 aus. Der damit verbundene Solidarpakt II als Sonderregelung für die Neuen Länder wird bis zu diesem Jahr im Volumen abgeschmolzen. Die erforderliche Neuregelung soll den Ländern eine angemessene Finanzausstattung sichern und dabei die Kritik am bestehenden Finanzausgleichssystem berücksichtigen.

2. Kritisiert werden die Dysfunktionalitäten des Finanzausgleichssystems bereits seit langem. Beredter Ausdruck dafür sind verschiedene Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes, welche Reformen des Finanzausgleichssystems, nicht zuletzt die Reform des Jahres 2005, zur Folge hatten und die finanzverfassungsrechtliche Rahmenordnung bestimmten.

3. Schon im Jahr 1951 stellten die Länder Württemberg-Baden und Hamburg Normenkontrollanträge gegen das Gesetz über den Finanzausgleich vom 16. März 1951, in denen sie letztlich jegliche Form des horizontalen Finanzausgleichs zwischen den Ländern als grundgesetzwidrig einordneten (Oeter 1998, S. 193ff.). Das Bundesverfassungsgericht folgte diesen Einwänden nicht (BVerfGE 1, 117). Ein Verstoß komme allenfalls in Betracht, wenn der horizontale Ausgleich die Leistungsfähigkeit der Geberländer entscheidend schwächte oder zu einer Nivellierung der Länderfinanzen führte (BVerfGE 1, 117, 131f.). Das Bundesverfassungsgericht legte damit früh das Nivellierungsverbot fest. Gleichwohl war die fehlende Bereitschaft der finanzstarken Länder zu einem verbesserten Ausgleich manifestiert. Bis zur „großen Finanzreform“ des Jahres 1969 nutzte der Bund in der Folge seine Rolle als verlässlicherer Partner der finanzschwachen Länder, um auf Landesangelegenheiten Einfluss zu nehmen (Bösinger 1999, S. 12ff.). Mit dem Finanzreformgesetz vom 12. Mai 1969 entstand das System des Finanzausgleichs in den bis heute bestehenden Grundzügen. Der horizontale Finanzausgleich wurde im Zuge dieser Reform intensiviert.

4. Ab den 1980er Jahren häuften sich die Klagen der Länder über den bundesweiten Finanzausgleich. Zunächst stellten Hamburg, Bremen, Nordrhein-West-

falen, Hessen, das Saarland und Baden-Württemberg Normenkontrollanträge gegen den Finanzausgleich. In seiner Entscheidung vom 24. Juni 1986 stellte das Bundesverfassungsgericht fest, dass es Ziel der Finanzverfassung sei, Bund und Ländern die ihnen verfassungsrechtlich zukommenden Aufgaben finanziell zu ermöglichen (BVerfGE 72, 330, 383). Dies betrifft einmal die Aufteilung des Steueraufkommens einschließlich dessen Zerlegung zwischen den Ländern. Hier stellte das Bundesverfassungsgericht auf das Prinzip der örtlichen Vereinnahmung ab, ließ aber auch Bedarfsgesichtspunkte, etwa bei der Umsatzsteuerverteilung, zu. Hinsichtlich des Finanzausgleichs zwischen den Ländern betonte das Bundesverfassungsgericht den bündischen Ausgleichscharakter. Konkret müssten in die Berechnung der Finanzkraft eines Landes Steuern und andere Finanzierungsquellen, etwa die Ölförderabgaben in Niedersachsen, einbezogen werden (BVerfGE 72, 330, 397ff.). Die Finanzkraft solle auf objektive, von politischen Bedarfs- und Dringlichkeitsentscheidungen unabhängige Finanzaufgaben bezogen sein (BVerfGE 72, 330, 400ff.). Bundesergänzungszuweisungen könnten hingegen durchaus Sonderlasten berücksichtigen. Sie dürften aber nicht an die Stelle des horizontalen Finanzausgleichs treten. Ist die Finanzausstattung für die Länder unzureichend, müssten etwa die Umsatzsteueranteile zwischen Bund und Ländern neu verhandelt werden (BVerfGE 72, 330, 402).

5. Der zwischen der Bundesregierung und den christdemokratisch geführten Ländern ausgehandelte Kompromiss zur Umsetzung der Vorgaben dieser Entscheidung traf umgehend auf den Widerstand sozialdemokratisch regierter Länder, die bei diesem Kompromiss außen vor waren. Nach der Nivellierung des Finanzausgleichsgesetzes im Jahr 1988 strengten Bremen, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Rheinland-Pfalz, das Saarland und Schleswig-Holstein erneut eine Normenkontrollklage an. Das Bundesverfassungsgericht ging in seiner Entscheidung vom 27. Mai 1992 auf verschiedene speziellere Fragen des Finanzausgleichs ein, griff aber zugleich auf seine länger zurückreichende Rechtsprechung zum Bundesstaatsprinzip zurück (BVerfGE 86, 148, 211ff.). Zu den spezielleren Fragen gehören die Berücksichtigung der Gemeindefinanzkraft in der Berechnung der Ausgleichsmasse, die Berücksichtigung der Sonderlasten für Seehäfen und der so genannten „Einwohnerveredelung“ der Stadtstaaten. Dem Gesetzgeber wurde insbesondere die Überprüfung der Einwohnerwertung nahegelegt. Das Bundesstaatsprinzip spielte hingegen eine Rolle bei der Berücksichtigung von Haushaltsnotlagen des Saarlandes und Bremens. Hier sei das bündische Prinzip im Grundsatz berührt. Die bundesstaatliche Gemeinschaft müsse einem betroffenen Land in einer extremen Haushaltsnotlage beistehen (BVerfGE 86, 148, 263). Diese Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts

hatte die Reform des Finanzausgleichs des Jahres 1995 zur Folge, die zugleich wegen des Einbezugs der neuen Länder in das System notwendig wurde.

6. Schon vier Jahre später musste das Bundesverfassungsgericht erneut, dieses Mal über die Normenkontrollanträge Bayerns, Baden-Württembergs und Hessens entscheiden. Diese monierten, dass der Finanzausgleich die Finanzkraft der Länder zu stark nivelliere, bis hin zu einer teilweisen Umkehr der Finanzkraftreihenfolge. Die Berücksichtigung der Hafentlasten widerspreche der Grundentscheidung des Gerichts, dass Sonderlasten bei einem einnahmeseitigen Finanzausgleich keine Rolle spielen sollten. Aus ähnlichen Gründen sei die „Einwohnerveredelung“ der Stadtstaaten verfassungswidrig, soweit sie einen höheren Bedarf berücksichtige. Der angemessene Ausgleich zwischen den Ländern müsse neu austariert werden, damit Geber- und Nehmerländer Anreize hätten, eigene Einnahmen zu erzielen.

7. Am 11. November 1999 folgte das Bundesverfassungsgericht diesen Einwänden teilweise und setzte dem Gesetzgeber eine Frist, bis zum 31. Dezember 2004 eine Neuregelung des Finanzausgleichs vorzunehmen (BVerfGE 101, 158 – 238). Der Gesetzgeber solle dabei auf einer ersten Stufe in einem Maßstäbengesetz die grundsätzlichen Maßstäbe für das Finanzausgleichssystem und auf einer zweiten Stufe erst die konkreten Bestimmungen des Finanzausgleichs festlegen, die an diesen Maßstäben ausgerichtet sind. Das Maßstäbengesetz solle für Transparenz der Mittelverteilung sorgen. Es solle insbesondere klargestellt werden, was unter Finanzkraft und unter einer hinreichenden Annäherung der Finanzkraft zu verstehen sei. Hinsichtlich der Bundesergänzungszuweisungen müsse die Leistungsschwäche eines Landes definiert werden, hinsichtlich der Umsatzsteuerverteilung, was unter notwendigen Ausgaben zu verstehen sei.

8. Mit erheblicher Mühe einigten sich Bund und Länder auf das seit dem Jahr 2005 geltende Finanzausgleichssystem, das die Vorgaben dieser Entscheidung umsetzen sollte, befristeten dieses jedoch zugleich bis zum Jahr 2019. Gegenwärtig liegt bereits eine erneute abstrakte Normenkontrollklage Bayerns und Hessens vor, in der die defizitäre Maßstäbebildung und die mangelhafte Ausformung des horizontalen Länderfinanzausgleichs sowie der Bundesergänzungszuweisungen moniert werden. So sei die Rückführung der Finanzkraft eines Landes auf die Steuerkraft nicht folgerichtig, die Einwohnergewichtung sei (immer noch) ein unzureichend begründeter Ausnahmetatbestand, ebenfalls sei der Ausgleichstarif in seiner Progressionswirkung unzureichend begründet, die Bundesergänzungszuweisungen sorgten dann abschließend für einen Verstoß gegen das Nivellierungsverbot.

9. In dieser Abfolge von Normenkontrollanträgen und Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes spiegeln sich nicht lediglich die Interessenlagen der unterschiedlichen Parteien – Bund versus Länder, finanzstarke versus finanzschwache Länder, Stadtstaaten versus Flächenländer – oder parteipolitische Interessen wider. Es zeigen sich vielmehr die Prüfsteine für ein rationales Finanzausgleichssystem. Dieses soll Bund und Ländern eine *angemessene Finanzausstattung* gewährleisten, um dadurch die *Autonomie der Länder* zu unterfangen. Unklar ist hierbei, was notwendige Ausgaben für die Ermittlung der Angemessenheit sind. Die Autonomie der Länder, die den Gedanken des Wettbewerbs zwischen ihnen in sich trägt, wird durch das *Prinzip der Solidarität* ergänzt (früher Einheitlichkeit, heute Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse). Die Länder müssen einander beistehen, die bundesstaatliche Gemeinschaft insbesondere einem Land in einer extremen Haushaltsnotlage. Diese Solidarität darf nicht überstrapaziert werden. Daher gilt ein *Nivellierungsverbot*, das aber bislang nur bei Übernivellierung, also der Umkehr der Finanzkraftreihenfolge gegriffen hat, ansonsten weitgehend unklar bleibt. Hier knüpfen die Geberländer in jüngerer Zeit an und verweisen auf die Gefahr *falscher Anreize zur Erzielung eigener Einnahmen*. Während der horizontale Länderfinanzausgleich rein einkommensorientiert sein und daher *keine Bedarfsorientierung* enthalten soll, können Umsatzsteuerverteilung und Bundesergänzungszuweisungen bedarfsorientiert sein. Bundesergänzungszuweisungen dürfen den Finanzausgleich nicht ersetzen. Zudem ist die *Transparenz des Systems* zu beachten. Streitig bleiben durchgehend Fragen der Berechnung der Finanzkraft (Berücksichtigung der Gemeindefinanzkraft und anderen Einnahmen), der Einwohnerwertung und der Berücksichtigung von Sonderbedarfen.

10. Die Kritik am Finanzausgleichssystem war ein Ausgangspunkt für die Föderalismusreformen I des Jahres 2006 und II des Jahres 2009. In der Föderalismusreform I wurden die Aufgaben von Bund und Ländern neu geordnet und damit die Voraussetzung für eine Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen geschaffen. In der Föderalismusreform II wurde eine solche Neuordnung aufgeschoben und die Reformbereitschaft auf eine neue Schuldenregel für Bund und Länder konzentriert. Ein logischer dritter Schritt bestünde nun darin, die aufgeschobene Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen vorzunehmen.

11. Daher hat die Bundesregierung im Koalitionsvertrag festgelegt, noch in dieser Legislaturperiode zu einer Lösung zu kommen. Im Unterschied zu den beiden vorherigen Föderalismusreformen kam die Bundesregierung jedoch mit den Ländern überein, keine Kommission von Bundestag und Bundesrat zur

Erarbeitung eines Reformvorschlages einzusetzen, sondern dies in hochrangigen Arbeitsgruppen der Bundes- und Länderregierungen zu tun.

12. In diesem Prozess schienen trotz mehrerer Vorstöße des Bundesfinanzministers lange Zeit kaum Möglichkeiten auf, die verschiedenen Positionen zwischen den Ländern aufeinander zuzubewegen. Eher entfernten sich die Länderpositionen weiter voneinander. Auf der Konferenz der Regierungschefs der Länder vom 3. Dezember 2015 kam es zu einer Einigung, die zu einer grundlegenden Reform des Finanzausgleichssystems führen könnte, zugleich aber aus Sicht des Bundes Nachteile hat.

13. Aus ökonomischer Sicht sollte eine Reform des Finanzausgleichssystems sicherstellen, dass eine angemessene Finanzierung von Bund, Ländern und Gemeinden mit geringeren Fehlsteuerungen als im geltenden System erreicht wird und zudem die Finanzströme zwischen den Ländern transparenter werden (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2014, Kapitel 8, 2001, Anhang IV, 2000, Tz. 390ff., 1997, Tz. 339ff.; Wissenschaftlicher Beirat beim BMF 2015, 2001, 2000, 1995, 1992; Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi 2005; Kronberger Kreis 2000). Dies könnte von einer Vereinfachung des Finanzausgleichssystems begleitet sein. Allein die Komplexität des Finanzausgleichssystems über mehrere Stufen mit verschiedenen Definitionen der Finanzkraft eines Landes und verschiedenen Umverteilungsmechanismen sorgt dafür, dass die Bürger kaum mehr erkennen können, welche Leistungen ihres Landes sie für welche Steuerzahlungen erhalten. Das Finanzausgleichssystem ist unnötig komplex und führt zu Intransparenzen, die Verzerrungen nach sich ziehen.

14. Hinzu treten sollte eine größere Einnahmeautonomie der Länder. Dies verdeutlichen die ökonomischen Grundüberlegungen in Kapitel 2. Die Einnahmeseite ihrer Haushalte ist für die Mehrzahl der politischen Entscheidungsträger in den Ländern nicht aktiv gestaltbar. Eine eigene Autonomie bei der Steuersetzung kennen die Länder nur bei der Grunderwerbsteuer, die Kommunen bei den Gewerbe- und Grundsteuern. Der weitaus größte Teil der Landeseinnahmen stammt aus dem Finanzausgleichssystem, das unter anderem die Aufteilung der Gemeinschaftssteuern vornimmt. Die Einnahmen kommen auf die Haushaltspolitiker zu, ohne dass sie diese wesentlich beeinflussen könnten. Finanzpolitisch profiliert sich die Landespolitik daher fast ausschließlich über die Ausgabenseite.

15. Im Ergebnis findet sich eine Verzerrung hin zu übermäßigen Ausgaben und, in der Vergangenheit, zu übermäßiger Verschuldung. Die geringe Beeinflussbarkeit

der Steuereinnahmen durch die Länder führte nämlich regelmäßig dazu, dass Finanzierungslücken auftraten, die mit einer höheren Nettoneuverschuldung gedeckt werden mussten. Diesen Mechanismus versucht die Schuldenbremse zu durchbrechen. Die Länder müssen ab dem Jahr 2020 strukturell ausgeglichene Haushalte vorlegen. Ihre Möglichkeiten, auf unvorhergesehene Ereignisse finanzpolitisch zu reagieren, werden dadurch zugleich weiter eingeschränkt.

16. In Kapitel 3 wird das Finanzausgleichssystem dargestellt und in Kapitel 4 auf seine Fehlanreize hin analysiert. Bei dieser Darstellung wird deutlich, warum eine Vereinfachung des Systems für sich genommen Ineffizienzen beseitigen kann. In Kapitel 5 wird der Vorschlag der Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) vom Dezember 2015 daraufhin geprüft, in welchem Ausmaß bestehende Ineffizienzen beseitigt werden. Im Kontrast dazu werden Reformvorschläge aus der Wissenschaft sowie die Position des Bundes in Kapitel 6 diskutiert und herausgearbeitet, inwiefern das Reformmodell der MPK zu kurz springt. Abschließend legt der Kronberger Kreis in Kapitel 7 dar, welche Reformelemente wesentlich für ein besseres Finanzausgleichssystem sind und daher zwingend bei der Reform berücksichtigt werden sollten.

## II Ökonomische Grundüberlegungen

17. Aufgrund der darin angelegten vertikalen Gewaltenteilung hat ein bundesstaatliches System verfassungspolitische Vorteile. Aber selbst einfache ökonomische Argumente sprechen dafür, dass staatliche Leistungen dezentral bereitgestellt und finanziert werden. Die Vorstellungen und Präferenzen der Bürger über das Ausmaß der Staatstätigkeit und deren Finanzierung sind verschieden. Die Präferenzen der Bürger variieren dabei systematisch zwischen Städten und Gemeinden sowie zwischen den Ländern. So lassen sich etwa die unterschiedlichen Vorstellungen der Städte Köln und Düsseldorf oder der Länder Bayern und Berlin (Preußen) in der deutschen Geschichte weit zurückverfolgen. In dezentralen Staatssystemen können sich die Gebietskörperschaften an die unterschiedlichen Präferenzen der Bürger anpassen. Die Frustration derjenigen, die lieber mehr oder weniger von einer öffentlichen Leistung hätten, kann dadurch minimiert werden. Wanderungsprozesse sorgen im Weiteren dafür, dass sich die Bürger in diejenige Gebietskörperschaft begeben, die ihren Präferenzen über öffentliche Leistungen und deren Finanzierung am besten entspricht.

18. Die verfassungsrechtlich normierte Autonomie der Länder findet sich im Wettbewerbsprinzip des Föderalismus wieder. Stellen Länder und Gemeinden unterschiedliche Niveaus an öffentlichen Leistungen bereit und finanzieren diese mit unterschiedlich hohen Steuerbelastungen, tritt fiskalischer Wettbewerb zwischen ihnen auf. Unterschiedliche Mechanismen lösen diesen aus. Einerseits führen Wanderungsbewegungen zwischen den Gebietskörperschaften zu einem Werben um gute Steuerzahler. Andererseits können die Bürger die öffentlichen Leistungen zwischen den Gebietskörperschaften vergleichen und erkennen, welche staatlichen Lösungen besser geeignet für bestimmte Probleme sind, um im eigenen Land oder der eigenen Gemeinde auf eine entsprechend effizientere Lösung hinzuwirken. Beide Mechanismen führen zu einer höheren Effizienz der Bereitstellung öffentlicher Leistungen.

19. Unter bestimmten Bedingungen ist die dezentrale Bereitstellung und Finanzierung öffentlicher Leistungen effizient. Oates (1972) hat dafür ein Dezentralisierungstheorem abgeleitet und diese Bedingungen als Prinzip der fiskalischen Äquivalenz beschrieben: Kostenträger und Nutzer von sowie Entscheidungsträger über öffentliche Leistungen und ihre Finanzierung sollten kongruent sein. Fallen diese Gruppen auseinander, treten Probleme auf.

20. So können beispielsweise die Anwohner im Umland einer Stadt in der Regel die kulturellen Einrichtungen oder die sonstige Infrastruktur der Stadt nutzen. Wenn diese durch Steuern der Stadtbewohner finanziert sind, zahlen die Umlandbewohner nicht oder nicht hinreichend für die Leistungen, die sie empfangen. Es kommt zu Übernutzungs- und Überfüllungsphänomenen, beispielsweise Staus oder Schlangen an den Theaterkassen. Im Fall der Länder lässt sich dieser Mechanismus beispielhaft für Universitäten darstellen. Ähnliches gilt, jedoch mit umgekehrten Vorzeichen, wenn eine Gebietskörperschaft Auswärtige über höhere oder spezifische Steuern stärker zur Finanzierung öffentlicher Leistungen heranzieht. Hotel- oder Bettensteuern in Tourismusgebieten oder Ressourcensteuern in Regionen, in denen Bodenschätze abgebaut werden, sind Beispiele dafür. Das Auseinanderfallen von Nutzern und Kostenträgern führt also zu räumlichen externen Effekten, im erstgenannten Beispiel zu Nutzenspillovers, im zweiten Beispiel zu Steuerexport.

21. Hinzu tritt ein möglicherweise schädlicher Wettbewerb, wenn Gebietskörperschaften im Steuerwettbewerb die Steuersätze senken, um Steuerzahler anzuziehen. Die Zuwanderung entlastet bei gegebener Versorgung mit öffentlich bereitgestellten Gütern und infrastrukturellen Kapazitätsreserven alle Einwohner in der Zuwanderungsregion, da sich der Zuwanderer mit den Bewohnern die Kosten für die Bereitstellung öffentlicher Güter teilt, ohne dass deren Qualität abnimmt. Zugleich belastet die private Wanderungsentscheidung alle Einwohner in der Abwanderungsregion, da deren Steuerbelastung zur Finanzierung der dort bereitgestellten öffentlichen Leistungen steigt. Berücksichtigen beide Gebietskörperschaften diese Entlastungs- bzw. Belastungswirkungen nicht in ihren Entscheidungen über die Kombination aus Steuern und öffentlichen Leistungen, dann führt dies zu fiskalischen externen Effekten, die sich in einer zu niedrigen Besteuerung oder in einer ineffizient niedrigen Bereitstellung öffentlicher Leistungen auswirken (Zodrow und Mieszkowski 1986, Sinn 2003).

22. Dieser „race to the bottom“ ist jedoch nicht zwingend, wenn es Mechanismen zur Berücksichtigung von Be- und Entlastungswirkungen gibt. So besteht die Möglichkeit zu freiwilligen Transfers zwischen Gebietskörperschaften, wie sie in Verhandlungslösungen zur Internalisierung von Externalitäten skizziert werden (Myers 1990). Die Konkordate der Schweizer Kantone sind Beispiele für solche Verhandlungslösungen. Zudem können die zuvor genannten räumlichen Externalitäten fiskalische Externalitäten kompensieren, sodass per Saldo keine Effizienzprobleme auftreten müssen (Krelove 1992, Bjorvatn und Schjelderup 2002, Noiset 2003). Hinzu kommen polit-ökonomische Anreize politischer Ent-

scheidungsträger zur übermäßigen Besteuerung der Steuerzahler (Brennan und Buchanan 1980, Besley und Coate 2003). Der Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften reduziert diese Möglichkeiten zur übermäßigen Besteuerung.

23. Vertikale fiskalische Externalitäten wirken sich ähnlich steuererhöhend aus. Wenn über- und untergeordnete Gebietskörperschaften auf die gleiche Steuerbasis zugreifen, wird die gemeinsame Steuerbasis „übernutzt“, indem sie ineffizient hoch besteuert wird. Eine Steuererhöhung durch eine Ebene reduziert die Steuereinnahmen der anderen Ebene, ohne dass die dadurch verursachten fiskalischen Externalitäten von den jeweiligen Gebietskörperschaften in ihren Entscheidungen berücksichtigt werden (Wrede 1996, Keen und Kotsogiannis 2002). Dadurch kann zudem die Zusammensetzung öffentlicher Güter verzerrt werden (Wigger und Wartha 2004). Brülhart und Jametti (2006) legen Evidenz dafür vor, dass vertikale Externalitäten die horizontalen dominieren; deshalb sollte die Sorge einer übermäßigen Besteuerung im Bundesstaat höher sein als diejenige eines „race to the bottom“.

24. In der öffentlichen Diskussion und in der wissenschaftlichen Literatur wird nicht zuletzt auf Asymmetrien im Föderalismus als eigentliche Ursache für Verzerrungen hingewiesen. Diese Asymmetrien können beispielsweise hinsichtlich der Größe der Gebietskörperschaften bestehen, etwa im Hinblick auf ihre Bevölkerungszahl oder ihre Wirtschaftskraft. In der deutschen Diskussion spielen beispielweise die Unterschiede zwischen den alten und den neuen Ländern oder zwischen Bremen, Berlin und dem Saarland auf der einen Seite und Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen auf der anderen Seite eine Rolle. In theoretischen Analysen zeigen Bucovetsky (1991) und Wilson (1991), dass die bezogen auf ihre Bevölkerungszahl kleine Region im Steuerwettbewerb aufgrund höherer Elastizitäten relativ gewinnt. Fuest (2008) liefert Belege, warum die ostdeutschen Flächenländer deswegen dem Steuerwettbewerb gelassen entgegensehen könnten.

25. Verfügten Länder und Gemeinden nicht über Steuerautonomie, sondern nur über Ausgabenautonomie, dann ist ein verschwenderischer fiskalischer Wettbewerb schließlich nicht verhindert. Sie können dann versuchen, Steuerzahler durch höhere Ausgaben anzuziehen, beispielsweise indem den Unternehmen Subventionen für die Ansiedlung gezahlt werden. Unternehmen haben dann einen Anreiz, nach Auslaufen der Subventionen dorthin weiterzuziehen, wo sie wiederum Subventionen bekommen können.

26. Diese Argumente sprechen dafür, eine dezentrale Bereitstellung und Finanzierung öffentlicher Leistungen zu ermöglichen. Dies erfordert Ausgaben- und Steuer-

autonomie. Die empirische Evidenz belegt die eher günstigen Wirkungen einander entsprechender Steuer- und Ausgabenautonomie (Feld 2009, Feld et al. 2015). Allerdings sollten mögliche Ineffizienzen eines solchen dezentralisierten Systems durch einen Finanzausgleich korrigiert werden, der räumliche externe Effekte internalisiert und einen verschwenderischen Wettbewerb unter den Gebietskörperschaften abmildert. Der Finanzausgleich hat also eine effizienz erhöhende Funktion jenseits verteilungspolitischer Überlegungen oder der Frage nach einer angemessenen Finanzausstattung. Gleichwohl muss die Anreizkompatibilität des Finanzausgleichs gewahrt bleiben. Büttner (2006) berichtet beispielsweise verzerrende Effekte des kommunalen Finanzausgleichs, der trotz normierter Sätze zu höheren Gewerbesteuerhebesätzen führt. Egger, Koethenbueger und Smart (2010) stellen ähnliche steuererhöhende Effekte für den niedersächsischen horizontalen Finanzausgleich zwischen den Kommunen fest.

27. Ohne die Finanzautonomie wäre das Bundesstaatsprinzip also ausgehöhlt. Die Ausgabenautonomie sorgt dafür, dass öffentliche Leistungen auf unterschiedlichem Niveau gemäß den Präferenzen der Bürger bereitgestellt werden. Ohne sie würde man zu einer zentralstaatlichen Bereitstellung übergehen und bräuchte die Länder und Gemeinden nicht.<sup>1</sup> Abgesehen von Informationsproblemen und Präferenzkosten entstünde dann ein zusätzliches Problem übermäßiger Ausgaben. Die Bürger aus den verschiedenen Regionen eines Staates würden über die von ihnen gewählten Abgeordneten versuchen, öffentliche Leistungen in ihre Region, in deren Wahlkreise zu holen. Wenn diese Mittel regional konzentriert sind, jedoch über allgemeine Steuern und somit dispers verteilt finanziert werden, dann tritt eine Übernutzung öffentlicher Ressourcen auf (Besley und Coate 2003). Übermäßige Ausgaben und übermäßige Verschuldung sind das Ergebnis.

28. Die Steuerautonomie sorgt dafür, dass die Bürger die Kosten der ihnen zur Verfügung gestellten öffentlichen Güter und Dienstleistungen erkennen. Ohne Steuerautonomie tätigen Länder und Gemeinden Ausgaben, für deren Finanzierung die Allgemeinheit der Steuerzahler in Deutschland aufkommt. Der Bürger eines Landes oder einer Gemeinde muss wesentlich abstrakter als im Fall der Steuerautonomie ableiten, wie hoch sein Finanzierungsanteil ist, und kann Landespolitiker kaum in Wahlen für eine falsche Finanzpolitik sanktionieren. In einem zentralisierten Einnahmesystem mit stark umverteilendem Finanzausgleich können insbesondere die Bürger der von dieser Umverteilung begünstigten Län-

<sup>1</sup> In der bundesdeutschen Diskussion wird regelmäßig geltend gemacht, dass die Länder (und Gemeinden) aufgrund von Vorgaben des Bundes kaum Spielräume auf der Ausgabenseite hätten. Seitz (2008) errechnet jedoch einen Anteil der durch den Bund bestimmten Länderausgaben von nur 14 Prozent (Stadtstaaten 20 Prozent).

der und Gemeinden darauf hoffen, dass ein Teil der Kosten ihrer Ausgabenwünsche von anderen Ländern oder Gemeinden getragen werden. Dies führt wiederum zu übermäßigen Ausgaben und übermäßiger Verschuldung. Eine Ergänzung der Ausgabenautonomie durch Steuerautonomie ist somit ein Schritt hin zu einer kohärenten Finanzverfassung, die eine solide Finanzpolitik im Bundesstaat erst ermöglicht.

29. Ein vernünftiges bundesstaatliches Finanzierungssystem sollte Steuer- und Ausgabenautonomie neben einem Finanzausgleichssystem vorsehen, das anreizkompatibel ist. Der Finanzausgleich sollte einerseits die aus den wettbewerblichen Elementen des Föderalismus entstehenden Ineffizienzen abbauen helfen, andererseits aber so ausgestaltet sein, dass er nicht selbst Ineffizienzen verursacht, die möglicherweise noch höher sind. Darauf zielt beispielsweise das Nivellierungsverbot im Finanzausgleich ab.

### III Das deutsche System des Finanzausgleichs nach geltendem Recht

30. Der bundesstaatliche Finanzausgleich erstreckt sich nach geltendem Recht über vier Stufen. Der *primäre vertikale Finanzausgleich* ordnet Bund, Ländern und Kommunen die Einnahmen aus den Gemeinschaftssteuern (Lohn- und Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer) und aus ihren originären Steuerquellen (z. B. Erbschaftsteuer, Grunderwerbsteuer usw.) zu. Der *primäre horizontale Finanzausgleich* regelt die Verteilung der den Ländern aus der ersten Stufe zustehenden Steuererträge auf die einzelnen Länder. Der *sekundäre horizontale Finanzausgleich* oder Länderfinanzausgleich im engeren Sinne schöpft Einnahmen der überdurchschnittlich finanzkräftigen Länder ab und weist sie den unterdurchschnittlich finanzkräftigen Ländern zu. Der *sekundäre vertikale Finanzausgleich* hebt schließlich durch allgemeine Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) die Finanzkraft der Länder weiter an, die nach dem sekundären horizontalen Finanzausgleich noch eine unterdurchschnittliche Finanzkraft haben. Außerdem werden durch Sonderbedarfs-BEZ weitere, politisch identifizierte Mehrbedarfe abgegolten.

#### 3.1 Der primäre vertikale Finanzausgleich

31. Auf dieser Stufe erhalten Bund und Länder, grundgesetzlich geregelt, jeweils 42,5 Prozent, die Gemeinden 15 Prozent des Aufkommens der Lohn- und Einkommensteuer. Das Körperschaftsteueraufkommen fließt Bund und Ländern jeweils hälftig zu. Die vertikale Verteilung der Umsatzsteuer ist als einfachgesetzliche Regelung hingegen flexibel: Der Bundesanteil am Umsatzsteueraufkommen sank von 70 Prozent im Jahr 1970 auf inzwischen etwas mehr als 50 Prozent, während der Länderanteil auf etwa 45 Prozent stieg und den Gemeinden der verbleibende Anteil zustand.

32. Auf dieser Stufe fällt vor allem auf, dass „echte“ Ländersteuern mit nennenswertem Steuerertrag fehlen. Zwar fließt das Aufkommen aus den Ländersteuern, etwa der Erbschaftsteuer oder der Grunderwerbsteuer, ausschließlich den Ländern zu. Aber die Ländersteuern sind einerseits nicht besonders ergiebig und andererseits verfügen die Länder lediglich über die Grunderwerbsteuer autonom. Deren Aufkommen betrug im Jahr 2015 mit 11,2 Mrd. Euro gerade einmal 4,2 Prozent der Steuereinnahmen der Länder. Aus den weiteren, ebenfalls nicht sehr

ertragreichen Ländersteuern steht den Ländern der Ertrag zu, sie haben aber keine Möglichkeit zur dezentralen Anpassung der Steuersätze an landesspezifische Finanzierungsbedarfe.

#### 3.2 Der primäre horizontale Finanzausgleich

33. Der Länderanteil der im Verbundsystem erhobenen Steuern wird einerseits im Rahmen der Steuererlegung für die Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie die Umsatzsteuerverteilung, andererseits aber für einen Teil des Umsatzsteueraufkommens im Rahmen des Umsatzsteuervorausgleichs auf die einzelnen Länder zugeteilt. Nur mit letzterem sind explizit verteilungspolitische Ziele verbunden. Für die Ländersteuern und die Gewerbesteuerumlage gilt, wie allgemein für die Steuerverteilung, das Prinzip des örtlichen Aufkommens, d.h. die Steuereinnahmen verbleiben in dem Land, in dem sie vereinnahmt wurden.

34. Die Zuteilung des Einkommensteueraufkommens folgt dem Wohnsitzprinzip. Korrekturen im Rahmen einer Steuererlegung sind für die Lohnsteuer und die Abgeltungsteuer (Kapitalertragsteuer) nötig, da hier das vereinnahmende Finanzamt seinen Sitz nicht notwendig am Wohnort des Steuerpflichtigen hat. Das Aufkommen der Körperschaftsteuer wird nach dem Betriebsstättenprinzip zugeteilt. Hier ist ebenfalls eine Steuererlegung nötig, da Unternehmen Betriebsstätten in unterschiedlichen Ländern unterhalten können. In diesem Fall wird das Steueraufkommen in der Regel pragmatisch nach der Lohnsumme eines Unternehmens in den einzelnen Ländern zerlegt.

35. Das den Ländern zustehende Umsatzsteueraufkommen wird zu mindestens drei Vierteln nach der Einwohnerzahl auf die Länder verteilt. Würde man, was bei einer Konsumsteuer noch am ehesten vertretbar ist, das Aufkommen nach dem in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung gemessenen Konsum auf die Länder verteilen, so würden wirtschaftsstarke Länder gegenüber dem Einwohnermaßstab Einnahmezugewinne realisieren (Fuest und Thöne 2009, Feld, Kube und Schnellenbach 2013).

36. Das verbleibende Viertel wird im Zuge des Umsatzsteuervorausgleichs verteilt. Dieser stellt den ersten expliziten Schritt zum Ausgleich der Finanzkraft der Länder dar. Länder, deren Steuereinnahmen je Einwohner ohne Berücksichtigung der Umsatzsteuer unter dem Länderdurchschnitt liegen, erhalten nach §2 Abs. 1 FAG Ergänzungsanteile aus dem Umsatzsteueraufkommen. Je nach

Ausgangssituation wird für diese Länder die Lücke zwischen ihren Steuereinnahmen pro Kopf und denen des Länderdurchschnitts mit einem Satz zwischen 95 Prozent (für vom Durchschnitt weit entfernte Länder) und 60 Prozent (mit zunehmender Nähe zum Durchschnitt) der Lücke gefüllt.

### 3.3 Der sekundäre horizontale Finanzausgleich

37. Der Länderfinanzausgleich i.e.S. (LFA i.e.S.) vergleicht die Finanzkraftmesszahl und die Ausgleichsmesszahl eines Landes. Letztere errechnet sich durch Division der Steuereinnahmen aller Länder und ihrer Gemeinden mit der – nach §9 FAG gewichteten – Einwohnerzahl, wobei die Einnahmen der Gemeinden mit einem Faktor von 0,64 eingehen. Dieser Quotient wird mit der – nach §9 FAG gewichteten – Einwohnerzahl des betreffenden Landes multipliziert. Die Ausgleichsmesszahl gibt somit an, welche Steuereinnahmen ein Land hätte, wenn es für jeden seiner gewichteten Einwohner das bundesweit durchschnittliche Steueraufkommen je gewichteten Einwohner vereinnahmen würde. Die Gewichtung nach §9 FAG ist die so genannte Einwohnerveredelung. Hier dürfen Stadtstaaten das 1,35-fache ihrer physischen Einwohnerzahl ansetzen; auch die Flächenländer Brandenburg (das 1,03-fache), Sachsen-Anhalt (das 1,02-fache) und Mecklenburg-Vorpommern (das 1,05-fache) dürfen ihre Einwohnerzahl bei der Berechnung auf der Gemeindeebene geringfügig veredeln.

38. Die Finanzkraftmesszahl ergibt sich aus den tatsächlichen Steuereinnahmen eines Landes und den mit 0,64 gewichteten Steuereinnahmen seiner Gemeinden. Übersteigt die Ausgleichsmesszahl die Finanzkraftmesszahl, so ist das betreffende Land ein Nehmerland, im umgekehrten Fall ein Geberland. Die Logik des Länderfinanzausgleichs i.e.S. beruht also vornehmlich auf einer durchschnittlichen Finanzausstattung je (gewichteten) Einwohner als Verteilungsziel zwischen den Ländern. Die Fiktion eines bundesweit identischen Finanzbedarfs je Einwohner ist daher das Leitmotiv des geltenden Finanzausgleichs. Es handelt sich hier um eine Operationalisierung der grundgesetzlichen Forderung nach gleichwertigen Lebensverhältnissen.

39. Die Ausgleichszahlungen errechnen sich nach dreistufigen, für Geber- und Nehmerländer symmetrischen Formeltarifen gemäß §10 FAG. Die vom Tarif vorgesehene marginale Zuweisung von 44 Prozent auf 75 Prozent steigt mit sinkender relativer Finanzkraft eines Landes (Quotient von Finanzkraft- und Ausgleichsmesszahl) an.

### 3.4 Der sekundäre vertikale Finanzausgleich

40. Der sekundäre vertikale Finanzausgleich ergänzt das Finanzausgleichssystem als vierter Schritt. Nach §11 FAG gewährt der Bund denjenigen Ländern (allgemeine) Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen (BEZ), deren Finanzkraftmesszahl unter 99,5 Prozent ihrer Ausgleichsmesszahl liegt. Die Fehlbetrags-BEZ für solche leistungsschwachen Länder betragen 77,5 Prozent der Lücke zwischen Finanzkraftmesszahl und 99,5 Prozent der Ausgleichsmesszahl.

41. Hinzu kommen Sonderbedarfs-BEZ für länderspezifische Sonderlasten. Derzeit erhalten zehn nach ihrer Bevölkerungszahl relativ kleine Länder Sonderbedarfs-BEZ für überdurchschnittlich hohe Kosten der politischen Führung. Die ostdeutschen Länder und Berlin bekommen noch bis 2019 Sonderbedarfs-BEZ für teilungsbedingte Sonderlasten, die im Zeitablauf sinken. Schließlich werden den ostdeutschen Ländern ohne Berlin weitere Beträge zur Kompensation von hohen Kosten struktureller Arbeitslosigkeit zugewiesen. Außerdem erlaubt §12 des Maßstäbegesetzes, Ländern in einer extremen Haushaltsnotlage Sonderbedarfs-BEZ zur Haushaltssanierung zu gewähren. In der Vergangenheit erhielten die Hansestadt Bremen und das Saarland Sanierungs-BEZ. Das seit 2005 gültige Finanzausgleichsgesetz sieht jedoch aktuell keine Haushaltsnotlagen-BEZ mehr vor. Allerdings zahlt der Bund im Rahmen der Föderalismusreform II Konsolidierungshilfen an die Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein, um ihnen die Einhaltung der grundgesetzlich vorgeschriebenen Schuldenregel zu erleichtern.

### 3.5 Die Verteilungswirkungen des Systems in seiner Gesamtheit

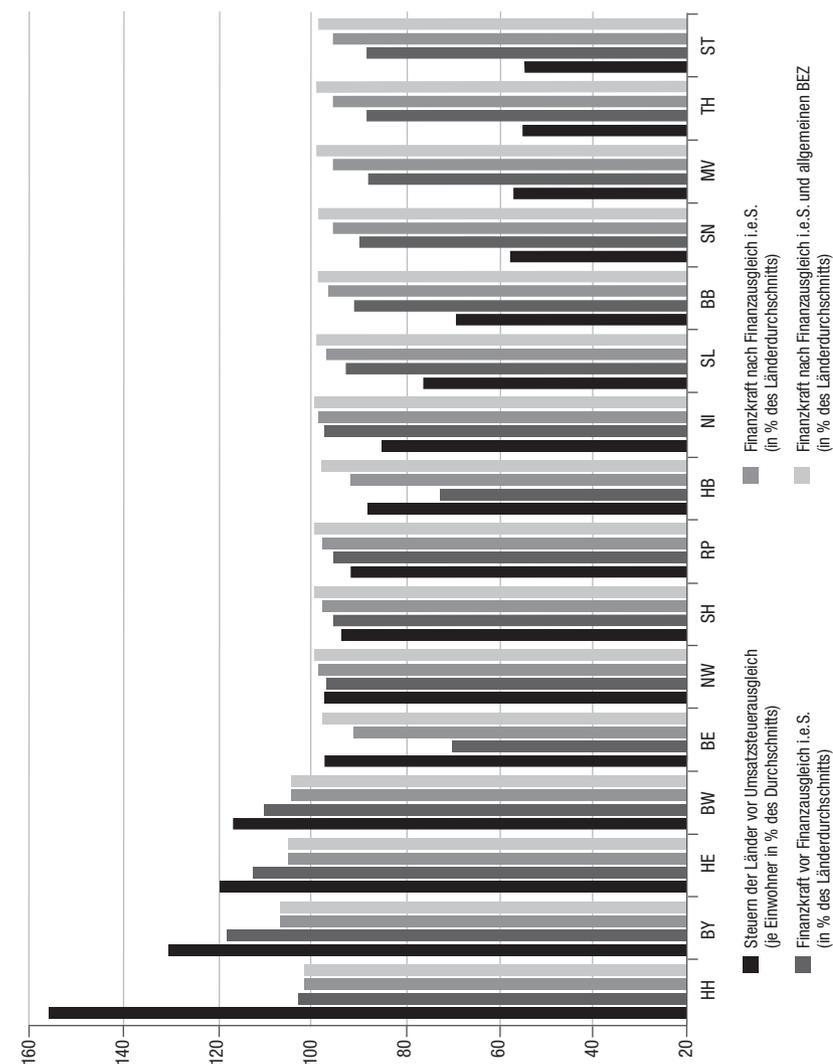
42. Abbildung 1 verdeutlicht die Wirkungen dieses vierstufigen Systems. Die Reihenfolge der Länder bestimmt sich gemäß ihrer Finanzkraft nach Verteilung der Länder- und Gemeinschaftssteuern gemäß dem örtlichen Aufkommen, aber vor der Umsatzsteuerverteilung. Vor jeglicher Umverteilung durch das Finanzausgleichssystem ist die Hansestadt Hamburg das finanzstärkste Land, gefolgt von Bayern, Hessen und Baden-Württemberg. Die originäre Finanzkraft der ostdeutschen Flächenländer fällt hingegen deutlich ab. Die Finanzkraft der Länder bewegt sich in einer Bandbreite von rund 156 Prozent (Hamburg) bis knapp 54 Prozent (Sachsen-Anhalt).

43. Durch die Verteilung der Umsatzsteuer, insbesondere durch den Umsatzsteuervorausgleich, ändert sich das Bild erheblich. Die finanzschwachen westdeutschen Länder, aber vor allem die ostdeutschen Länder rücken merklich auf. Die Bandbreite der Finanzkraft reduziert sich auf 70 Prozent in Berlin bis 118 Prozent in Bayern. Hamburg fällt auf rund 103 Prozent. Der Umsatzsteuervorausgleich hat also eine starke Ausgleichswirkung und nimmt den horizontalen Finanzausgleich vorweg, der die Finanzkraftunterschiede weiter nivelliert. Ohne Umsatzsteuervorausgleich würde der horizontale Finanzausgleich eine noch stärker nivellierende Wirkung entfalten. Die definitiven Ausgleichsbeträge würden merklich ansteigen. Liegt die relative Finanzkraft nach LFA i.e.S. nach geltendem Recht zwischen 90,9 Prozent in Berlin und 106,5 Prozent in Bayern, würde eine Umsatzsteuerverteilung nach Einwohnern nach Durchführung des heutigen LFA i.e.S. diese Bandbreite lediglich auf 90 Prozent in Mecklenburg-Vorpommern bis 107 Prozent in Bayern erweitern (Feld und Schnellenbach 2015).

44. Das bestehende Gefüge von Umsatzsteuervorausgleich und LFA i.e.S. lässt sich mit unterschiedlichen Gewichten ineinander überführen, ohne die Verteilungspositionen der Länder wesentlich zu verändern. Ein wichtiger Unterschied besteht jedoch zwischen beiden Umverteilungsmechanismen. Die Umsatzsteuer ist eine Gemeinschaftsteuer, die nicht nach dem örtlichen Aufkommen zugeordnet werden kann. Sie ist lokal nicht radizierbar. Das hat einerseits damit zu tun, dass Deutschland ein integrierter Wirtschaftsraum ohne Grenzen ist, andererseits damit, dass der Vorsteuerabzug die räumliche Zuordnung weiter erschwert. Allenfalls lässt sich die Absicht des Gesetzgebers, dass die Umsatzsteuer von den Verbrauchern getragen werden soll, hilfsweise heranziehen: Der Konsum dürfte in einwohnerstarken Ländern höher als in einwohnerarmen ausfallen. Eine Umverteilung über die Umsatzsteuer wird daher nicht mehr als Transfer zwischen den Ländern wahrgenommen, die Verantwortlichkeiten werden verwischt. Der LFA i.e.S. ist transparenter und unterliegt einer stärkeren politischen Kontrolle.

45. Im heutigen System werden vor allem Berlin und Bremen durch den LFA i.e.S. merklich in ihrer Finanzkraft angehoben, von 70 beziehungsweise 72,5 Prozent auf rund 91 Prozent beziehungsweise 91,5 Prozent. Die Fehlbetrags-BEZ reduzieren die Finanzkraftunterschiede weiter auf 97,6 Prozent in Berlin bis 106,5 Prozent in Bayern, während die Sonderbedarfs-BEZ zu einer erneuten Aufspreizung führen, weil sie stärker den ostdeutschen Ländern zugutekommen. Dieser letztgenannte Effekt ist im Rahmen des Solidarpakts II beabsichtigt.

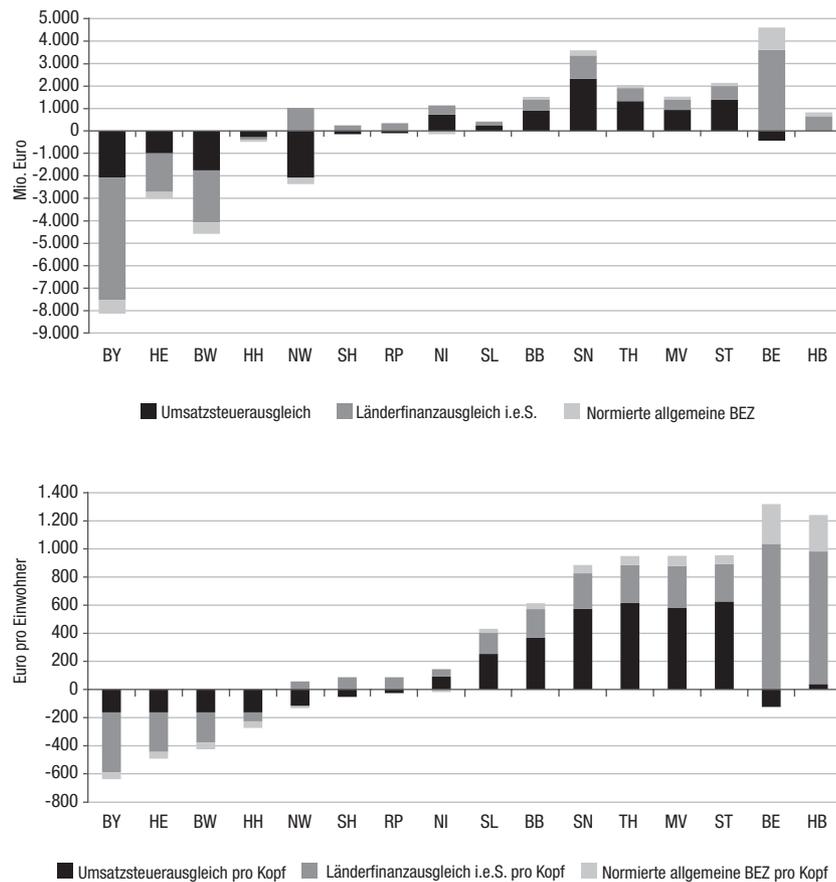
Abbildung 1: Finanzkraft der Länder auf den Stufen des Finanzausgleichs 2015



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

Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

Abbildung 2: Nettopositionen der Länder im Finanzausgleich 2015<sup>1</sup>



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

1 - Die Nettopositionen beim Umsatzsteuervorausgleich und bei den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen werden jeweils gegenüber einer einheitlichen Verteilung der jeweiligen Mittel nach Einwohnern bestimmt, so addieren sich die Nettopositionen zu Null auf. Länder die keine allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen erhalten, weisen daher eine negative Nettoposition auf, obwohl die Zahlungen nicht von ihnen, sondern vom Bund geleistet werden.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der vorläufigen Daten des BMF. Siehe auch Sachverständigenrat (2014, S. 327).

46. Abbildung 2 stellt die sich durch diese Nivellierung ergebenden Nettopositionen im Finanzausgleich dar. Es wird deutlich, dass unter Berücksichtigung des Umsatzsteuervorausgleichs Nordrhein-Westfalen und Hamburg eine Nettozahlerposition einnehmen. Berlin und Sachsen werden in absoluten Beträgen am stärksten begünstigt.

47. Betrachtet man die Verteilungsergebnisse nach Verrechnung der Fehlbetrags-BEZ genauer, so erstaunt die schmale verbleibende Bandbreite der Finanzkraft der Länder. Die zwölf Nehmerländer werden auf eine relative Finanzkraft von 97,6 Prozent oder mehr angehoben. Die nivellierende Wirkung des Finanzausgleichs im Hinblick auf das finale Verteilungsergebnis ist also tatsächlich enorm, was gerade für die Ausgleichszahlungen empfangenden Gebietskörperschaften mit einem negativen Anreiz verbunden sein dürfte, die eigenen Bemessungsgrundlagen zu pflegen und ein hohes Steueraufkommen zu erzielen (Büttner 2006).

#### IV Fehlanreize des Finanzausgleichssystems

48. Die Anreizeffekte des Finanzausgleichssystems lassen sich durch die sog. Grenzabschöpfungsquoten illustrieren. Sie geben an, wieviel von einem Euro zusätzlicher Steuereinnahmen eines Landes, die es etwa durch eine Unternehmensansiedlung oder einen Wohnortwechsel von Bürgern erhält, aufgrund des Finanzausgleichs nicht im eigenen Land verbleibt, sondern anderen Gebietskörperschaften zufließt. Bei der Berechnung der Grenzabschöpfungsquoten kommt es darauf an, die Auswirkungen einer marginalen Erhöhung der Steuereinnahmen zu berechnen. Bei der Frage nach den Anreizen des Finanzausgleichssystems soll ermittelt werden, inwieweit ein Land seine Finanzlage durch eine relative Stärkung der Wirtschaftskraft verbessern kann. Zu vergleichen ist daher die Situation innerhalb eines Referenzjahres, wobei einzig die Steuereinnahmen eines bestimmten Landes (und nicht der Ländergesamtheit) entweder hoch oder niedrig ausfallen.

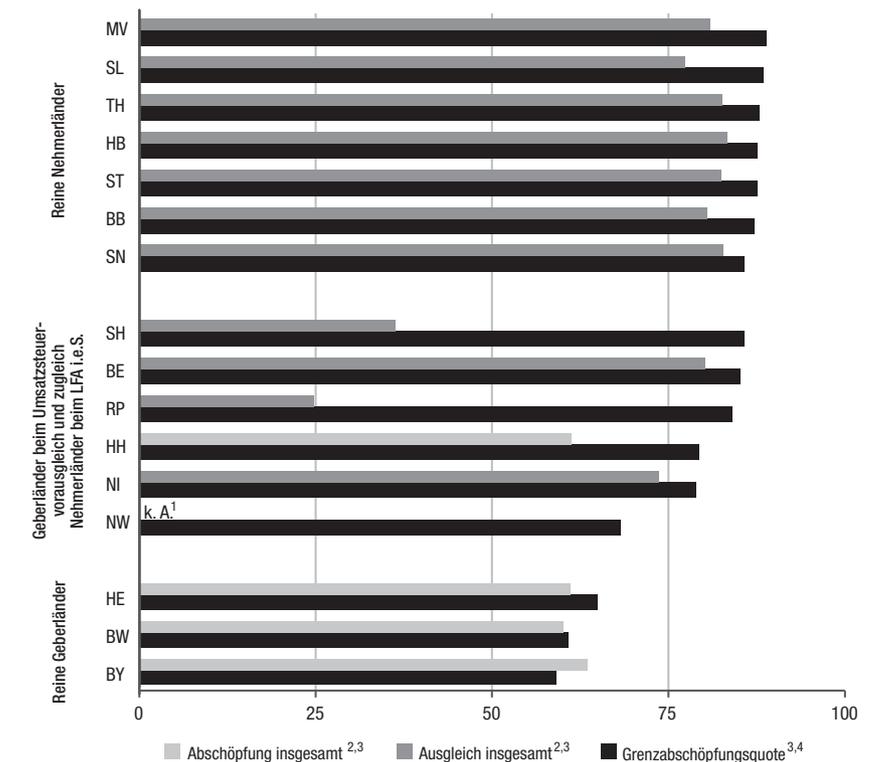
49. Grenzabschöpfungsquoten werden für unterschiedliche den Ländern zufließende Steuern berechnet. Dabei ist davon auszugehen, dass die Grenzabschöpfungsquoten über die verschiedenen Steuerarten variieren. Dies gilt einerseits, weil Gemeinschafts- und Ländersteuern schon aufgrund der vertikalen Steuerverteilung in unterschiedlichem Maße abgeschöpft werden. Hier kann man darüber streiten, ob der Bundesanteil an den Gemeinschaftssteuern in die Berechnung der Grenzabschöpfungsquoten hineingerechnet werden sollte. Dagegen spricht, dass dieser Anteil dem Bund originär rechtlich zusteht. Dafür spricht, dass die erzielten Steuereinnahmen des Bundes zunächst örtlich, nicht unverbunden mit der Leistungsfähigkeit eines Landes anfallen. Andererseits fließen die Realsteuern aufgrund der Berücksichtigung der Gemeindeeinnahmen mit 64 Prozent in geringerem Maß in den Finanzausgleich. Dies zeigt sich in den vorliegenden Berechnungen (Ragnitz 2013).

50. Der Sachverständigenrat (2014) berechnet umfassende Grenzabschöpfungsquoten, bei denen alle Steuereinnahmen der Länder berücksichtigt sind, um ein Gesamtbild der Anreizwirkungen des Finanzausgleichssystems zu erhalten. Dabei werden dem Bund zustehende Anteile aus den Gemeinschaftssteuern dem Bund zugerechnet und nicht in die Grenzabschöpfungsquoten aufgenommen. Die dem Bund zufließenden Gemeinschaftssteuern werden somit nicht als Teil der Landeseinnahmen gerechnet.

51. In Abbildung 3 sind die Grenzabschöpfungsquoten für das Jahr 2013 als schwarze Balken dargestellt. Sie variieren von etwa 90 Prozent im Fall der fünf ostdeutschen Flächenländer, dem Saarland und Bremen bis zu rund 55 Prozent in Bayern, das sich den günstigsten Anreizwirkungen von allen Geberländern gegenüber sieht. Von einem zusätzlichen Euro Steuereinnahmen dürfen Mecklenburg-Vorpommern und das Saarland nur rund 10 Cent in ihren Haushalten behalten, weil Steuermehreinnahmen zu einer Reduktion der Transferzahlungen im Finanzausgleichssystem führen.

52. Angesichts dieser Zahlen ist es nicht verwunderlich, dass erhebliche Anreizprobleme bestehen. Eine Stärkung der eigenen Wirtschafts- und Steuerkraft führt kaum zu einer nennenswerten Verbesserung der Finanzausstattung eines Landes, sodass es sich kaum auszahlt, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu steigern. Zwar gibt es andere Gründe, warum ein Land eine höhere Wirtschaftskraft anstrebt, nicht zuletzt weil die Schaffung von Arbeitsplätzen sich bei Wahlen günstig auswirkt. Allerdings haben die Länder dadurch eher Anreize, bestehende Wirtschaftsstrukturen

Abbildung 3: Abschöpfungsquoten im Finanzausgleich 2013 (in Prozent)



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

1 - Ohne jeden Ausgleich hätte Nordrhein-Westfalen eine leicht überdurchschnittliche Finanzkraft, nach derzeitigem Ausgleich ist Nordrhein-Westfalen unterdurchschnittlich. Der Wert übersteigt rechnerisch 100% und die Angabe ist nicht sinnvoll. 2 - Als Bezugsgröße wird die Ausgleichs- und Finanzkraftmesszahl gewählt, die abweichend von den Definitionen des Finanzausgleichsgesetzes die Gemeindesteuern vollständig einbeziehen. Der Abstand zur Ausgleichsmesszahl wird für die Finanzkraft ohne jeden Ausgleich und für die tatsächliche Einnahmesituation bestimmt. Daraus ergibt sich, wie stark der Finanzausgleich die Finanzkraftmesszahl an die Ausgleichsmesszahl annähert. Für die Finanzkraft ohne Ausgleich wurde das Umsatzsteueraufkommen ausschließlich nach Einwohnern verteilt. 3 - Auf die Anwendung des Prämienmodells (§ 7 Abs. 3 FAG) wurde verzichtet. 4 - Grenzabschöpfungsquoten wurden durch marginale, proportionale Erhöhung des landesspezifischen Steuermix bestimmt. Die Anteile des Bundes an den Gemeinschaftssteuern werden nicht als Abschöpfung aufgefasst. Das Umsatzsteueraufkommen des Landes wird dabei durch seine Einwohnerzahl bestimmt.

Quelle: Sachverständigenrat (2014, S. 325).

etwa durch Erhaltungssubventionen zu sichern, statt auf innovative Unternehmen zu setzen, die in der Regel höhere Gewinne und damit Steuereinnahmen erzielen. In der Tat lässt sich für die Länder feststellen, dass der Finanzausgleich den Strukturwandel verzögert hat, woraus niedrigere Wachstumsraten resultieren (Feld et al. 2012, Baskaran et al. 2016).

53. Die Länder haben zudem kaum Anreize, eine effektive Steuerverwaltung sicherzustellen (Baretti et al. 2002, Bönke et al. 2011). Wenn jeder durch effektive Betriebsprüfungen zusätzlich eingenommene Euro im Finanzausgleichssystem versickert, kann es nicht verwundern, dass die Länder weniger häufig Betriebsprüfungen durchführen oder eine unzureichende Personalausstattung in der Steuerverwaltung vorhalten.

54. Schließlich hat der Finanzausgleich ungünstige Wirkungen auf die Verschuldungsneigung der Länder (Rodden 2006, Stehn und Fedelino 2009). Neben der zuvor schon genannten Verzerrung hin zu übermäßigen Ausgaben aufgrund der unzureichenden Äquivalenz von Entscheidungsträgern, Nutznießern und Kostenträgern öffentlicher Leistungen, spielt ein weiteres Element des Finanzausgleichssystems eine Rolle. Gerät ein Land in eine extreme Haushaltsnotlage kann es nach der geltenden Rechtslage darauf hoffen, dass die bundesstaatliche Gemeinschaft ihm aus der Patsche hilft und zusätzliche Transfers in Form von Haushaltsnotlagen-BEZ oder Konsolidierungshilfen fließen. Dies setzt einen zusätzlichen Verschuldungsanreiz. Nicht zuletzt aufgrund einer solchermaßen verstärkten Verschuldungsneigung unterliegen die Länder ab dem Jahr 2020 der Schuldenbremse.

## V Der Vorschlag der Länder

55. Der Reformvorschlag der Ministerpräsidentenkonferenz (MPK 2015) der Länder zielt vor allem auf eine günstige Verteilungsposition für die Länder ab. Die zuvor angesprochenen Effizienzfragen spielen allenfalls am Rande eine Rolle. Man könnte zwar eine Verbesserung vermuten, weil der Länderfinanzausgleich in seiner jetzigen Form abgeschafft wird und dadurch eine Stufe des Finanzausgleichssystems entfällt. Dies verbessert die Transparenz des Systems aber nur scheinbar. Die Länderparlamente sind nämlich dann nicht mehr mit dem Länderfinanzausgleich befasst, weil keine horizontalen Transferzahlungen mehr aus den Haushalten der Geberländer an die Nehmerländer geleistet werden sollen. Der politische Entscheidungsprozess würde mit anderen Worten intransparenter.

56. Im MPK-Vorschlag entfällt zudem der Umsatzsteuervorausgleich. Stattdessen soll der Länderanteil an der Umsatzsteuer grundsätzlich nach Maßgabe der Einwohnerzahl, modifiziert durch Zu- und Abschläge entsprechend der Finanzkraft verteilt werden. Zur Berechnung der Zu- und Abschlagsbeträge bei der Umsatzsteuerverteilung wird ein linearer Tarif von 63 Prozent festgesetzt. Der Finanzkraftausgleich würde dadurch im Wesentlichen bereits im Rahmen der Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer vorgenommen. Der horizontale Ausgleich wandert vollständig in die Umsatzsteuerverteilung.

57. Die kommunale Finanzkraft wird zur Berechnung der Finanzkraft eines Landes in stärkerem Maße, nämlich zu 75 Prozent statt zu 64 Prozent, einbezogen. Die Förderabgabe, die im Wesentlichen in Niedersachsen und Schleswig-Holstein erhoben wird, soll zukünftig in Höhe von 33 Prozent bei der Berechnung der Finanzkraft berücksichtigt werden. Damit sind marginale Verbesserungen bei der Definition der Finanzkraft verbunden. Die Einwohnerwertungen für die Stadtstaaten Hamburg, Berlin und Bremen bleiben hingegen genauso erhalten wie diejenigen von Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen-Anhalt.

58. Damit für dieses System genügend Verteilungsmasse zusammenkommt, um dem Ansinnen der Länder hinsichtlich einer Verbesserung ihrer Finanzlage nachzukommen, soll der Bund Umsatzsteuerpunkte im Gegenwert von 4,02 Mrd. Euro abgeben. Unabhängig vom vorgeschlagenen Ausgleich über die Umsatzsteuer

entspricht dies der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juni 1986: Ist die Finanzausstattung der Länder unzureichend, muss mit dem Bund über die Umsatzsteueranteile verhandelt werden.

59. Dieser Betrag reicht aber nicht aus, um sicherzustellen, dass sich kein Land durch die Reform schlechter stellt. Daher soll der Bund mit einer Ausweitung der Bundesergänzungszuweisungen einen weiteren Ausgleich bewirken. Dies geschieht über mehrere Wege. Der Angleichungsgrad und der Tarif der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen werden erhöht, wobei der Auffüllfaktor bis zu einer Finanzkraft von 99,75 Prozent des Durchschnitts 80 Prozent betragen soll. Die allgemeinen BEZ würden sich dadurch auf 7,1 Mrd. Euro erhöhen.

60. Zum Ausgleich der Finanzkraftunterschiede auf Gemeindeebene soll der Bund neue Bundesergänzungszuweisungen in Höhe von 1,54 Mrd. Euro gewähren, wobei die unterdurchschnittliche Gemeindefinanzkraft zu 53,5 Prozent bezogen auf die Lücke bis 80 Prozent des Durchschnitts der Gemeindesteuerkraft ausgeglichen werden soll.

61. Während die Sonderbedarfs-BEZ für die neuen Länder 2019 enden, sollen die anderen Instrumente zum Ausgleich regionaler Ungleichgewichte (SoBEZ für Kosten der politischen Führung, SoBEZ für strukturelle Arbeitslosigkeit, Finanzierungshilfen zur Abgeltung der Hafentlasten) erhalten bleiben. Dabei soll Brandenburg zusätzlich in den Kreis der Empfänger von Sonderbedarfs-BEZ für Kosten der politischen Führung aufgenommen werden. Dies kostet den Bund weitere 11 Mio. Euro.

62. Neu hinzu treten Bundesergänzungszuweisungen für die Forschungsförderung in Höhe von 181 Mio. Euro, mit denen 35 Prozent der Differenz zu 95 Prozent des Länderdurchschnitts der Nettozuflüsse des Bundes aufgefüllt werden sollen. Die Forschungs-BEZ ergänzen die bisherigen Forschungsausgaben des Bundes und gehen nicht zu Lasten der Forschungsförderung für die Länder. Weitere Details bleibt der MPK-Vorschlag hier schuldig. Das Saarland und die Hansestadt Bremen dürfen weiterhin von Sanierungshilfen in Höhe von insgesamt 800 Mio. Euro ausgehen.

63. In der Summe ersetzen die Bundesergänzungszuweisungen somit den horizontalen Länderfinanzausgleich (LFA i.e.S.) in erheblichem Maße. Zusammen mit dem vorgeschlagenen Umsatzsteuerausgleich kommt es zu einer starken Vertikalisierung des Systems. Dies widerspricht der Entscheidung des Bundesver-

fassungsgerichts vom 24. Juni 1986, wonach Bundesergänzungszuweisungen nicht an die Stelle des LFA treten sollen.

64. Weitere Regelungen des MPK-Vorschlages betreffen die Schuldenproblematik. Der Stabilitätsrat wird zukünftig die Einhaltung der Schuldenbremse durch Bund und Länder überwachen. Mit einer Ausweitung seiner Zuständigkeiten soll der Stabilitätsrat mit den zu seiner Aufgabenwahrnehmung notwendigen Kompetenzen ausgestattet werden.

65. Bestehende Kredite der Konsolidierungsländer sollen ab dem Jahr 2016 durch gemeinsam mit dem Bund emittierte Anleihen refinanziert werden, wobei die Konsolidierungsländer im Innenverhältnis gegenüber dem Bund für ihre Verbindlichkeiten haften. Die Hoffnung der Länder auf einen daraus erzielbaren Zinsvorteil lässt darauf schließen, dass sie von einer gesamtschuldnerischen Haftung für diese gemeinsam begebenen Anleihen ausgehen. Ab dem Jahr 2020 wollen alle Länder von dieser Möglichkeit Gebrauch machen können.

66. Die Beschlüsse der MPK berücksichtigen die vom Bund bereits zugesagte Entlastung der Kommunen um 5 Mrd. Euro ab 2018. Die Kommunen sollen vor allem im Sozialbereich entlastet werden. In diesem Zusammenhang wollen die Länder prüfen, „ob und wie die Länder bei der Eingliederungshilfe, den Hilfen zur Erziehung und anderer Sozialleistungen, die in der Finanzierungsverantwortung der Länder liegen, beschränkte Gesetzgebungskompetenzen erhalten können und die Finanzierungsverantwortung für die Eingliederungshilfe vollständig dezentral bei Ländern und Kommunen verbleiben kann“ (MPK 2015).

67. Die Finanzausgleichsreform soll unbefristet gelten und erstmals im Jahr 2030 überprüft werden. Zudem soll eine Länderminderheit von mindestens drei Ländern das neue Finanzausgleichssystem frühestens ab dem Jahr 2030 kündigen können. Dabei soll sichergestellt sein, dass die bis zur Kündigung geltende Regelung solange fortbesteht, bis eine neue Regelung gefunden ist.

68. Tabelle 1 lässt die Verteilungswirkungen dieses Reformvorschlags erkennen. Mehr als 2 Mrd. Euro fließen weiterhin in die ostdeutschen Länder. Das Saarland und Bremen werden weiterhin in ihren Konsolidierungsbemühungen durch Sanierungshilfen in Höhe von insgesamt 800 Mio. Euro unterstützt. Aufgrund des neuen Umsatzsteuerausgleichs wird Nordrhein-Westfalen zum Zahlerland. Die bisherigen Zahlerländer erhalten eine Entlastung von 2 Mrd. Euro. Schließlich bleiben die westdeutschen Flächenländer auch insgesamt nicht unberücksichtigt.

Sie erhalten zusätzliche Umsatzsteueranteile, die Förderabgabe wird nur begrenzt bei der Berechnung der Finanzkraft berücksichtigt und der Bund soll sie mit weiteren Zuweisungen unterstützen. Insgesamt kämen dadurch Belastungen auf den Bund in Höhe von 9,7 Mrd. Euro pro Jahr zu (im Zeitablauf steigend).<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Ministerpräsident Winfried Kretschmann, Unser Finanzausgleich kann allen schmecken, Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung Nr. 25 vom 19.06.2016, S. 24, bezweifelt die Höhe dieser Zusatzbelastung mit dem Hinweis, es entfielen ja dann im Vergleich zum Jahr 2019 Bundesförderungen in Höhe von rund 5,4 Mrd. Euro. Dieses Kleinrechnen der zusätzlichen Belastung des Bundes geht davon aus, dass diese Bundesförderungen den Ländern dauerhaft zustünden. Dies trifft jedoch nicht zu. Gesetzlich ist nirgendwo festgehalten, dass der Bund diesen zusätzlichen Betrag an die Länder leisten müsse. Vielmehr sollen diese Bundesförderungen nach 2019 entfallen.

Tabelle 1: MPK-Modell vom 03.12.2015–2019 (Steuerschätzung V 2015)

	NW	BY	BW	NI	HE	SN	RP	ST	SH	TH	BB	MV	SL	BE	HH	HB	ZUS
<i>Horizontale Ausgleichsstufe</i>																	
Umsatzsteuer-Zuordnung (in Mio. Euro)	24.148	17.378	14.672	10.722	8.338	5.552	5.495	3.065	3.877	2.954	3.367	2.192	1.356	4.734	2.406	903	111.160
Umsatzsteuer-Umverteilung (in Mio. Euro)	-254	-7.666	-4.391	1.176	-3.073	3.052	193	1.785	349	1.677	1.330	1.271	362	3.809	-322	702	±15.706
Umsatzsteuereinnahmen neu (in Mio. Euro)	23.894	9.712	10.281	11.898	5.265	8.604	5.688	4.850	4.226	4.632	4.698	3.463	1.718	8.542	2.084	1.606	111.160
Umsatzsteuer Status quo (in Mio. Euro)	20.818	14.368	12.132	10.980	6.894	8.085	4.922	4.579	3.743	4.377	4.316	3.182	1.561	4.304	1.989	890	107.140
Länderfinanzausgleich neu (in Mio. Euro)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	±0
Länderfinanzausgleich Status quo (in Mio. Euro)	1.046	-5.919	-2.714	519	-2.169	1.186	338	682	248	638	572	538	171	4.195	-63	733	±10.866
USt / LFA neu (in Mio. Euro)	23.894	9.712	10.281	11.898	5.265	8.604	5.688	4.850	4.226	4.632	4.698	3.463	1.718	8.542	2.084	1.606	111.160
USt / LFA Status quo (in Mio. Euro)	21.864	8.449	9.418	11.499	4.725	9.271	5.260	5.261	3.991	5.015	4.888	3.720	1.732	8.499	1.926	1.623	107.140
Differenz (in Mio. Euro)	2.030	1.263	863	399	540	-667	428	-411	235	-383	-190	-257	-14	43	158	-17	4.020
<i>Vertikale Ausgleichsstufe</i>																	
Allgemeine BEZ neu (in Mio. Euro)	0	0	0	483	0	1.398	55	819	139	769	603	583	161	1.748	0	322	7.082
Gemeindefinanzkraft-BEZ (in Mio. Euro)	0	0	0	0	0	549	0	300	0	298	135	244	11	0	0	0	1.538
Forschungs-BEZ (in Mio. Euro)	0	0	0	62	0	0	72	12	7	18	3	5	3	0	0	0	181
BEZ Status quo (in Mio. Euro)	545	0	0	276	0	494	184	281	135	265	254	217	83	1.330	0	236	4.300
Differenz (in Mio. Euro)	-545	0	0	269	0	1.454	-57	849	11	820	488	614	93	418	0	86	4.501
Zwischensumme (in Mio. Euro)	1.485	1.263	863	668	540	787	371	439	246	437	297	358	79	462	158	69	8.521
Zwischensumme (in Euro je EW)	84	100	81	85	89	195	93	196	87	202	121	224	79	134	90	105	105
<i>Weitere Reformelemente</i>																	
Entflechtungsmittel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
GVFG-Bundesprogramm (in Mio. Euro)	49	63	81	4	37	20	6	10	10	5	1	0	5	22	14	6	333
(zusätzliche) BEZ Kosten pol. Führung (in Mio. Euro)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
(zusätzliche) Hafenlasten (in Mio. Euro)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Gesamtergebnis (Bundessicht) (in Mio. Euro)	1.534	1.326	944	672	577	807	377	449	256	442	298	358	84	484	172	75	8.854
in Euro je Einwohner (in Euro je EW)	87	105	88	86	95	200	94	200	91	205	122	224	84	141	98	114	109
Ergänzende Hilfen SL / HB (in Mio. Euro)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	400	0	0	400	800
Insgesamt (Bundessicht) (in Mio. Euro)	1.534	1.326	944	672	577	807	377	449	256	442	298	358	484	484	172	475	9.654
in Euro je Einwohner (in Euro je EW)	87	105	88	86	95	200	94	200	91	205	122	224	489	141	98	722	-119

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

Quelle: MPK-Konferenz vom 03.12.2015, <http://www.hamburg.de/contentblob/4650176/51bf1d5b0e8f49d91ca7f0ea324d6641/data/mpk-blf-modell.pdf> (abgerufen am 08.09.2016).

## VI Einschätzung des Ländervorschlags im Lichte anderer Vorschläge

69. Der Vorschlag der Ministerpräsidenten ist in vielerlei Hinsicht problematisch. Eine Erhöhung der Transparenz des Systems wird trotz des Wegfalls einer Stufe nicht erreicht. Zuweisungen im Rahmen des geltenden LFA i.e.S. müssen im regulären Haushaltsverfahren eines Landes verabschiedet werden. Sie sind für alle politisch Beteiligten im Land nachvollziehbar, nicht selten Stein des Anstoßes. Wird der horizontale Ausgleich voll in die Umsatzsteuer verschoben, fällt diese parlamentarische Kontrolle weg. Der horizontale Finanzausgleich würde sich zukünftig nur noch im Stillen vollziehen.

70. Besonders kritisch ist die Ausweitung der Bundesergänzungszuweisungen einzuschätzen. Sie ersetzen im Modell der Ministerpräsidenten zu einem erheblichen Teil den LFA i.e.S. zwischen den Ländern. Dies dürfte verfassungsrechtlich problematisch sein. Insbesondere das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juni 1986 stellt fest, dass Bundesergänzungszuweisungen den LFA i.e.S. nicht ersetzen dürfen (BVerfGE 72, 330, 402).

71. Dies gilt gleichfalls für die Sonderbedarfs-BEZ. Es ist nicht hinnehmbar, dass zwei Länder auf Dauer Sanierungshilfen erhalten. Dieser Sonderbedarf sollte vorübergehender Art sein. Wird er dauerhaft, deutet dies auf eine fehlende Eigenständigkeit der betroffenen Länder hin und spricht für eine Länderneugliederung. Bundesergänzungszuweisungen für erhöhte Kosten der politischen Führung sind ökonomisch nicht zu begründen. Es gibt keinen Grund, ein Land für höhere Verwaltungsausgaben zu belohnen. Statt diese BEZ zu reduzieren, schlagen die Ministerpräsidenten ihre Ausweitung vor. Neue Sonderbedarfs-BEZ für die Forschungsförderung sind abwegig. Dass sich die Länder hinsichtlich der Stärke ihrer Forschungseinrichtungen unterscheiden, mag für die Länder mit Schwächen misslich sein. Es ist kein Grund, von der wenigstens noch im Grundsatz an Forschungsqualität ausgerichteten Förderung des Bundes abzuweichen. Je schlechter die Forschung in einem Land zukünftig wäre, umso mehr Mittel könnte man vom Bund verlangen. Die Anreize könnten nicht schlechter sein für einen für die Entwicklung Deutschlands insgesamt wichtigen Faktor.

72. Überhaupt sind die Anreizwirkungen dieses Vorschlags ungünstig, Anhaltspunkte für eine dadurch erzielbare Effizienzsteigerung kaum vorhanden. Nach

Berechnungen des IW (Hentze 2015) werden die Grenzabschöpfungsquoten für die Lohn- und Einkommensteuer durch den Reformvorschlag etwas reduziert, bleiben aber insbesondere für die Nehmerländer hoch (siehe Tabelle 2). Die Grenzabschöpfungsquoten rangieren von 46,4 Prozent (Nordrhein-Westfalen) bis 85,6 Prozent (Bremen).

73. Diese Beschränkung auf die Lohn- und Einkommensteuer ist nicht lediglich problematisch, weil eine Gesamtbetrachtung der Steuereinnahmen einen besseren Überblick gibt. Vielmehr bleibt damit eine wesentliche Neuerung des MPK-Modells unberücksichtigt, nämlich die Einführung einer zusätzlichen finanzkraftabhängigen Ausgleichsstufe. Länder, deren kommunale Steuerkraft weit unter dem Bundesdurchschnitt liegt, sollen Gemeindefinanzkraft-BEZ erhalten, mit denen die Lücke von 80 Prozent der durchschnittlichen Gemeindefinanzkraft zu 53,3 Prozent aufgefüllt wird (siehe oben). Da Mehreinnahmen bei der Lohnsteuer die kommunale Steuerkraft wegen des Gemeindeanteils von 15 Prozent erhöhen, vermindern sich die Gemeindefinanzkraft-BEZ bei den entsprechenden Ländern. Dadurch können die Grenzabschöpfungsquoten auf über 100 Prozent ansteigen. Ähnliches zeigt sich bei einem Anstieg der originären Steuerkraft der Gemeinden.

74. Tabelle 2 (S. 34) zeigt die Grenzabschöpfungsquoten bei der Gewerbesteuer. Die ostdeutschen Flächenländer und das Saarland leiden hier unter Grenzabschöpfungsquoten von über 100 Prozent. Dies ist zum einen darin begründet, dass derzeit die kommunale Finanzkraft nur zu 64 Prozent berücksichtigt wird. Dadurch steigen die Grenzabschöpfungsquoten bei der Gewerbesteuer in fast allen Ländern an. Die Überabschöpfung in sechs Ländern kommt hingegen durch die Gemeindefinanzkraft-BEZ zustande. Damit verstößt dieser Vorschlag gegen das verfassungsrechtliche Nivellierungsverbot.

75. Die Reaktion des Bundes auf das Modell der Ministerpräsidenten ist daher zu Recht kritisch. Er sieht verfassungsrechtliche Risiken bei der Umsetzung der Bundesergänzungszuweisungen und des neuen Umsatzsteuerausgleiches, ohne diese genau zu benennen. Eine Einbeziehung des heutigen Umsatzsteuervorausgleiches in den Länderfinanzausgleich könnte die gewünschten Verteilungswirkungen erzielen helfen, wäre aber im Sinne der politischen Transparenz wesentlich günstiger.

76. Nachdrücklich problematisiert der Bund die Ausgestaltung der BEZ, ihre Ausweitung und die Schaffung neuer Sonderbedarfe. Die negativen Anreizwirkungen bei den Gemeindefinanzkraft-BEZ sollten vermieden werden. Ein Sonderbedarf für die Forschungsförderung lasse sich sachlich nicht begründen und widerspreche

**Tabelle 2:** Vergleich der Grenzbelastungen der Bundesländer im Status quo und nach dem MPK-Modell

Länder	Abschöpfungsquoten bei Lohn- und Einkommensteuer (in %)		Abschöpfungsquoten bei Gewerbesteuer (in %)	
	Status quo	MPK	Status quo	MPK
Bremen	88,5	85,6	59,8	68,7
Saarland	88,2	85,5	59,0	121,6
Mecklenburg-Vorpommern	87,6	84,9	58,8	120,7
Thüringen	87,0	84,3	58,4	120,0
Sachsen-Anhalt	86,9	84,2	58,3	119,9
Brandenburg	86,6	84,0	58,0	119,5
Schleswig-Holstein	85,5	83,6	57,0	65,6
Sachsen	84,9	82,4	56,8	117,4
Berlin	84,5	81,7	56,2	67,1
Rheinland-Pfalz	84,3	82,4	55,3	66,1
Niedersachsen	79,8	78,4	52,3	62,9
Nordrhein-Westfalen	68,8	46,4	45,4	37,3
Hessen	59,2	54,6	40,7	43,8
Baden-Württemberg	55,6	51,3	37,6	41,2
Bayern	53,9	49,9	36,2	40,1
Hamburg	43,0	57,2	29,1	45,9

Quelle: Hentze (2015), Weiss (2016).

der Intention von Art. 91b GG, der die Bundesförderung an Fälle von überregionaler Bedeutung bindet. Auf eine isolierte Erhöhung der Bundesergänzungszuweisungen für erhöhte Kosten der politischen Führung solle genauso wie auf die Fortführung der Finanzhilfen des Bundes für Seehäfen verzichtet werden. Zinshilfen an die Länder Saarland und Bremen kommen für den Bund nur in Frage, wenn eine hälftige Finanzierung durch Bund und Länder sichergestellt ist. Die Hilfen müssten mit Tilgungsvorgaben konditioniert sein und durch den Stabilitätsrat überwacht werden. Zudem müssten sie auf 10 Jahre befristet sein.

77. Hinzu kommen die unzureichenden Fortschritte bei der Definition der Finanzkraft. So müsse die Förderabgabe voll miteinbezogen werden. Der Bund fordert eine Regionalisierung der Sozialgesetzgebung durch Abweichungsrechte bei der Kinder- und Jugendhilfe sowie der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen. Er schlägt die Schaffung einer Verkehrsinfrastrukturgesellschaft vor, die privatrechtlich organisiert sein soll und den derzeitigen Zuständigkeitsproblemen in der Bundesauftragsverwaltung entgegenwirkt. Zudem solle ein allgemeines Weisungsrecht bei der Bundesauftragsverwaltung eingeführt und die Rechte des Bundes in der Steuerverwaltung gestärkt werden.

78. Hinsichtlich der Forderung nach gemeinsam emittierten Anleihen von Bund und Ländern lehnt der Bund eine gesamtschuldnerische Haftung des Bundes im Außenverhältnis strikt ab. Stattdessen schlägt er eine Stärkung des Stabilitätsrats vor. Der Stabilitätsrat solle zukünftig die Verpflichtungen aus europäischen Vorgaben (einschließlich dem präventiven Arm des Stabilitäts- und Wachstumspakts) und aus der Schuldenbremse überwachen. Diese Überwachung solle auf vergleichbarer Datenbasis erfolgen. Die Verbindlichkeit der Stabilitätsratsbeschlüsse solle durch die Verankerung des comply-or-explain Prinzips gestärkt werden.

79. Der Vorschlag der Ministerpräsidenten folgt hinsichtlich der Abschaffung des LFA i.e.S. und einer Verteilung der Umsatzsteuer nach Finanzkraft den Vorstellungen von Behnke (2012), die eine stärkere Bedarfsorientierung vorschlägt und daher neben der Finanzkraft und der Einwohnerzahl Sonderbedarfe, wie die Arbeitslosigkeit und demografische Merkmale berücksichtigt sehen will. In ihrem Vorschlag haben vertikale Ausgleichszahlungen einen stärker temporären Charakter. Deubel (2014) argumentiert ebenfalls für einen Umsatzsteuerausgleich anstelle des LFA i.e.S. Hinsichtlich eines Sonderbedarfs Arbeitslosigkeit ist freilich zu berücksichtigen, dass die Gesetzliche Arbeitslosenversicherung sowie die Grundsicherung für Langzeitarbeitslose bereits zu erheblicher regionaler Umverteilung führen, wobei die Geber- und Empfängerländer denen des horizontalen LFA im Wesentlichen gleichen (Bruckmeier 2012). Divergierende demografische Entwicklungen wiederum sind eher ein regionales als ein länderspezifisches Problem. Dieses kann mit den Instrumenten der Regionalpolitik zielgerechter angegangen werden als durch eine Berücksichtigung im LFA (Wigger 2015).

80. Für den umgekehrten Weg, einem Aufgehen des Umsatzsteuervorausgleichs im LFA i.e.S. sprechen sich hingegen Fuest und Thöne (2009), Heinemann (2012), Wieland (2013), Broer (2014), Feld, Kube und Schnellenbach (2014), Ragnitz

(2014) und Heinemann et al. (2014) aus. Der Sachverständigenrat (2014) und der Wissenschaftliche Beirat beim BMF (2015) schlagen ebenfalls die Abschaffung des Umsatzsteuervorausgleichs vor.

81. Weitergehende Reformelemente für ein rationaleres Finanzausgleichssystem bleiben von den Ministerpräsidenten weitgehend unberücksichtigt. Dies gilt in erster Linie hinsichtlich der fehlenden Steuerautonomie. Die Einführung von Zuschlagsrechten bei der Einkommensteuer ist ein Element des Reformvorschlags des Sachverständigenrates (2014), der Deutschen Bundesbank (2014), des Deutschen Juristentages (2015) und des Wissenschaftliche Beirats beim BMF (2015). Zum Teil, etwa beim Sachverständigenrat oder der Deutschen Bundesbank, wird dieser Vorschlag um ein Zuschlagsrecht bei der Körperschaftsteuer ergänzt. Die Forderung nach höherer Steuerautonomie für die Länder wird durch Untersuchungen von Wiegard (2006), Fuest und Thöne (2009), Heinemann (2012), Deubel (2014), Feld, Kube und Schnellenbach (2014), Heinemann et al. (2014) gestützt. Diese Vorschläge finden sich bereits in früheren Analysen des Sachverständigenrates (1997, 2000, 2001), des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF (1992, 1995, 2000, 2001) und nicht zuletzt beim Kronberger Kreis (2000). Ablehnung finden Vorschläge für mehr Steuerautonomie in stärker solidaritätsorientierten Reformvorschlägen, wie etwa Renzsch (2013), Bofinger (2014), Ragnitz (2014) oder Truger und Vesper (2014).

82. Eine rationalere Ausgestaltung des Finanzausgleichs sehen manche Autoren in einer stärkeren Orientierung an der Wirtschaftskraft, etwa am Bruttoinlandsprodukt (BIP) oder der Bruttowertschöpfung. Feld, Kube und Schnellenbach (2014) schlagen einen Ressourcenausgleich vor, der sich am Schweizer Finanzausgleich anlehnt, aber im Prinzip am BIP orientiert. Schon früher gehen Wiegard (2006) oder Kitterer und Plachta (2008) in diese Richtung. Lenk und Glinka (2015) favorisieren hingegen die Bruttowertschöpfung. Der Vorteil solcher Vorschläge besteht darin, dass die Finanzkraft nicht definiert und berechnet werden muss. Dadurch erübrigen sich viele Streitpunkte der Diskussion, wie etwa die Berücksichtigung der Gemeindefinanzen, der Förderabgaben und weiterer Einnahmequellen. Zudem ist die Anreizkompatibilität höher, da es sich nicht lohnt, sich „arm zu rechnen“. Der Nachteil besteht in der Schwierigkeit der länderscharfen Abgrenzung des BIP, etwa bei Exporten und Importen, aber zudem aufgrund der Pendlerproblematik. Dadurch werden Faktoreinkommen einem Land zugerechnet, in welchem sie nicht erwirtschaftet werden.

83. Über die Rolle der Bundesergänzungszuweisungen, eine mögliche stärkere Vertikalisation und das Ausmaß des Ausgleichs wird in der Literatur intensiv gerungen (Kitterer und Plachta 2008, Fuest und Thöne 2009, Wieland 2013, Deubel 2014). Der Wissenschaftliche Beirat beim BMF (2015) spricht sich für eine insgesamt geringere Umverteilung im Finanzausgleichssystem, aber gegen eine radikale Systemreform aus. Dazu gehören eine Linearisierung des Tarifs im LFA i.e.S. auf 60 Prozent, die volle Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft, der Wegfall des Prämienmodells, der Wegfall der Einwohnerwertung für dünn besiedelte Länder, das Absenken des Tarifs der allgemeinen BEZ und die Erweiterung der BEZ um eine pauschale Komponente. Der Sachverständigenrat (2014) diskutiert zwar einen Ressourcenausgleich, zeigt aber zugleich auf, wie alleine durch eine breitere Bemessungsgrundlage im Finanzausgleich die Anreizwirkungen verbessert werden können. Dazu müssten Ausnahmen, wie etwa die Einwohnerveredelung, das Prämienmodell, die unzureichende Berücksichtigung von Einnahmen, die unterschiedliche Definition der Finanzkraft auf verschiedenen Stufen des Finanzausgleichs, abgeschafft werden. Ein linearer Ausgleichstarif von 58,5 Prozent sollte beim LFA i.e.S. angewendet werden. Pauschale Zuweisungen an die Neuen Länder (39 Prozent ihres Rückstands zum Durchschnitt und nach Einwohnern) und die Stadtstaaten (980 Euro/Einw.) könnten Härten abfedern.

## VII Grundzüge einer Finanzausgleichsreform

84. Von solchen weit reichenden Vorschlägen für eine Reform des Finanzausgleichssystems ist der Vorschlag der Ministerpräsidenten weit entfernt. Die Vorschläge des Bundes und seine Kritik an diesem Vorschlag sind hingegen begründet. Der Ländervorschlag verschärft die Schieflagen der bundesdeutschen Finanzverfassung. Die Transparenz des Systems wird reduziert. Für sich genommen führt dies schon zu Fehlanreizen, weil Finanzierung und Bereitstellung öffentlicher Güter aus der Sicht der Bürger und der politischen Entscheidungsträger eines Landes auseinanderfallen. Dies mindert die Anreize für übermäßige Ausgaben nicht, erhöht sie allenfalls. Die Anreize zur eigenen Einnahmeerzielung werden vor allem durch die vorgeschlagenen Gemeindefinanzkraft-BEZ gemindert statt verbessert. Wenn die Gemeinden zu stark berücksichtigt werden, ist sogar eine übermäßige Ausstattung mit Infrastruktur möglich. Die erhoffte gesamtschuldnerische Haftung bei gemeinsam emittierten Anleihen erhöht die Verschuldungsneigung der Länder. Bundesergänzungszuweisungen für die Forschungsförderung und für erhöhte Kosten der politischen Führung setzen ebenfalls völlig falsche Anreize. Der Vorschlag der Ministerpräsidenten ist eine 16:0 Einigung zulasten Dritter, nämlich des Bundes. Zusätzliche Mittel für eine Verschlechterung des Systems einzusetzen, ist keine gute Idee.

85. Beim Finanzausgleich zwischen den Ländern sollte vielmehr der Umsatzsteuervorausgleich im LFA i.e.S. aufgehen. Die Grenzabschöpfungsquoten ließen sich reduzieren, indem die Bemessungsgrundlage des LFA i.e.S. erweitert würde. Dies ließe sich durch eine Streichung von Ausnahmen, wie etwa der Einwohnerveredelung, des Prämienmodells, die unzureichende Berücksichtigung von Einnahmen, die unterschiedliche Definition der Finanzkraft auf verschiedenen Stufen des Finanzausgleichs, erreichen.

86. Die Schaffung weiterer Bundesergänzungszuweisungen für Sonderbedarfe ist abzulehnen. Dies gilt für BEZ zur Forschungsförderung wie für Gemeindefinanzkraft-BEZ. BEZ zur Abgeltung erhöhter Kosten der politischen Führung sollten zurückgeführt werden. Zinshilfen sollten allenfalls strikt befristet und streng auf die Einhaltung von Konsolidierungszielen geprüft gewährt werden. Die Ländergemeinschaft sollte einen Teil davon übernehmen. Überhaupt ist eine stärkere Bedarfsorientierung im Finanzausgleich abzulehnen.

87. Dringend erforderlich ist die Einführung größerer Steuerautonomie für die Länder durch ein Zuschlagsrecht bei der Einkommensteuer, ggf. auch bei der Körperschaftsteuer. Nur über mehr Steuerautonomie lässt sich die Äquivalenz von Zahlern und Leistungsempfängern sichern. Ohne sie bestehen die erheblichen Anreizprobleme des Systems fort.

## Literaturverzeichnis

- Baretti, C., B. Huber und K. Lichtblau** (2002), A tax on tax revenue: The incentive effects of equalizing transfers: Evidence from Germany, *International Tax and Public Finance* 9, 631–649.
- Baskaran, T., L.P. Feld und S. Necker** (2016), Depressing dependence: Transfers and economic growth in the German states, CESifo Working Paper No. 6055, München.
- Behnke, N.** (2012), Fahrplan für eine grüne Reform der bundesdeutschen Finanzverfassung, Gutachten im Auftrag der Grünen Landtagsfraktionen von Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen, aktualisierte und zusammengeführte Fassung vom September 2012, Universität Konstanz.
- Besley, T. und S. Coate** (2003), Centralized versus decentralized provision of local public goods: A political economy analysis, *Journal of Public Economics* 87, 2611–2637.
- Bjorvatn, K. und G. Schjelderup** (2002), Tax competition and international public goods, *International Tax and Public Finance* 9, 111–120.
- Bofinger, P.** (2014), Eine andere Meinung, in: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2014), Mehr Vertrauen in Marktprozesse, Jahresgutachten 2014/15, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, 344–346.
- Bönke, T., B. Jochimsen und C. Schröder** (2011), Fiscal equalization and regions' (un)willingness-to-tax – Evidence from Germany, *Economics Working Paper No 2011/06*, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel.
- Bösinger, R.** (1999), Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs 1995, Peter Lang, Frankfurt et al.
- Brennan, G. und J.M. Buchanan** (1980), *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Broer, M.** (2014), Reformoptionen des Länderfinanzausgleichs unter polit-ökonomischer Betrachtung, *Wirtschaftsdienst* 94 (4), 258–266.
- Bruckmeier, K.** (2012), Regionale Inzidenz der Arbeitslosenversicherung – eine empirische Analyse regionaler Verteilungs- und Einkommensstabilisierungswirkungen, *Dissertationsschrift*, Karlsruhe.
- Brühlhart, M. und M. Jametti** (2006), Horizontal vs. vertical tax competition: An empirical test, *Journal of Public Economics* 90, 2027–2062.
- Bucovetsky, S.** (1991), Asymmetric tax competition, *Journal of Urban Economics* 30, 167–181.
- Büttner, T.** (2006), The incentive effect of fiscal equalization transfers on tax policy, *Journal of Public Economics* 90, 477–497.
- Deubel, I.** (2014), Schuldenbremse und Finanzausgleich: Wie stark muss der Finanzausgleich im Jahr 2020 ausgleichen, damit (fast) alle Länder die Schuldenbremse einhalten können?, *ifo Schnelldienst* 67 (1), 43–51.
- Deutsche Bundesbank** (2014), Zur Reform der föderalen Finanzbeziehungen, *Monatsbericht* September 2014, Frankfurt, 35–54.
- Deutscher Juristentag** (2015), Verhandlungen des 70. Deutschen Juristentages, Band II/1, Sitzungsberichte – Referate und Beschlüsse, Teil M, Beck, München.
- Egger, P., M. Koethenburger und M. Smart** (2010), Do fiscal transfers alleviate business tax competition? Evidence from Germany, *Journal of Public Economics* 94, 235–246.
- Feld, L.P.** (2009), Braucht die Schweiz eine materielle Steuerharmonisierung?, *economiesuisse*, Zürich.
- Feld, L.P. und J. Schnellenbach** (2015), Referat zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen – Sitzungsbericht über die Verhandlungen der Abteilung Öffentliches Recht, in: Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.), Verhandlungen des 70. Deutschen Juristentages, Band II/1, Sitzungsberichte – Referate und Beschlüsse, Teil M, Beck, München, M11–M65.
- Feld, L.P., H. Kube und J. Schnellenbach** (2013), Optionen für eine Reform des deutschen Finanzausgleichs, Gutachten im Auftrag der FDP-Landtagsfraktionen der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen.
- Feld, L.P., J. Schnellenbach und T. Baskaran** (2012), Creative destruction and fiscal institutions: A long-run case study of three regions, *Journal of Evolutionary Economics* 22, 563–583.
- Feld, L.P., C.A. Schaltegger, H.T. Burret, B. Fritz, E.A. Köhler und L.A. Schmid** (2015), Föderalismus und Wettbewerbsfähigkeit: Ein Überblick über empirische Studien mit Fokus auf den Schweizer Steuerwettbewerb, Unveröffentlichtes Manuskript, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg und Universität Luzern.
- Fuest, C.** (2008), Steuerwettbewerb unter den Bundesländern – wären die finanzschwachen Länder die Verlierer?, in: Kai A. Konrad und Beate Jochimsen (Hrsg.), Föderalismuskommission II: Neuordnung von Autonomie und Verantwortung, Peter Lang, Frankfurt et al., 119–133.
- Fuest, C. und M. Thöne** (2009), Reform des Finanzföderalismus in Deutschland, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

**Heinemann, A.** (2012), Horizontal oder vertikal? Zur Zukunft des Finanzausgleichs in Deutschland, *Wirtschaftsdienst* 92 (7), 471–479.

**Heinemann, F., P. Dörrenberg und N. Khayal** (2014), Reformoptionen für einen Verantwortungsföderalismus, ZEW, Mannheim.

**Hentze, T.** (2015), Reform des Länderfinanzausgleichs: Eine Bewertung des Vorschlags der Bundesländer, *IW Policy Paper 38/2015*, Institut der deutsche Wirtschaft, Köln.

**Keen, M.J. und C. Kotsogiannis** (2002), Does federalism lead to excessively high taxes?, *American Economic Review* 92, 363–369.

**Kitterer, W. und R.C. Plachta** (2008), Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs als Kernelement einer Modernisierung des deutschen Föderalismus, Nomos, Baden-Baden.

**Krelove, R.** (1992), Efficient tax exporting, *Canadian Journal of Economics* 25, 145–155.

**Kronberger Kreis** (2000), Die föderative Ordnung in Not: Zur Reform des Finanzausgleichs, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

**Lenk, T. und P. Glinka** (2015), Gutachten zur Neugestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab dem Jahr 2020 – ausgewählte Reformaspekte für mehr Transparenz und Leistungsgerechtigkeit, Gutachten im Auftrag der Industrie- und Handelskammern des Heringsdorfer Kreises, Leipzig.

**Ministerpräsidentenkonferenz (MPK)** (2015), Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 3. Dezember 2015 in Berlin, Vorläufiges Ergebnisprotokoll, TOP 1.4.

**Myers, G.M.** (1990), Optimality, free mobility, and the regional authority in a federation, *Journal of Public Economics* 43, 107–121.

**Noiset, L.** (2003), Is it tax competition or tax exporting?, *Journal of Urban Economics* 54, 639–647.

**Oates, W.E.** (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt/Brace/Jovanovich, New York.

**Oeter, S.** (1998), Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht, Mohr Siebeck, Tübingen.

o.V. (2016), Forderungen des Bundes, mimeo, Berlin.

**Ragnitz, J.** (2014), Länderfinanzausgleich: Zeit für grundlegende Reformen!, *ifo Schnelldienst* 67 (1), 21–25.

**Ragnitz, J.** (2013), Wie funktioniert eigentlich der Länderfinanzausgleich?, *ifo Dresden berichtet* 20, 05–19.

**Renzsch, W.** (2013), Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen 2019: Fünf Thesen und eine abschließende Bemerkung, in: M. Junkernheinrich, S. Koriath, T. Lenk, M. Schelker und M. Woisin (Hrsg.), *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2013*, Berliner Wissenschaftsverlag, Berlin, 387–406.

**Rodden, J.A.** (2006), *Hamilton's paradox: The promise and peril of fiscal federalism*, Cambridge University Press, Cambridge.

**Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung** (2014), Mehr Vertrauen in Marktprozesse, Jahresgutachten 2014/15, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

**Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung** (2001), Für Stetigkeit – gegen Aktionismus, Jahresgutachten 2001/02, Metzler-Poeschel, Stuttgart.

**Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung** (2000), Chancen auf einen höheren Wachstumspfad, Jahresgutachten 2000/01, Metzler-Poeschel, Stuttgart.

**Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung** (1997), Wachstum, Beschäftigung, Währungsunion – Orientierungen für die Zukunft, Jahresgutachten 1997/98, Metzler-Poeschel, Stuttgart.

**Seitz, H.** (2008), Die Bundesbestimmtheit der Länderausgaben, *Wirtschaftsdienst* 88 (5), 340–348.

**Sinn, H.-W.** (2003), *The New Systems Competition*, Blackwell, Oxford.

**Stehn, S.J. und A. Fedelino** (2009), Fiscal incentive effects of the German equalization system, *IMF Working Paper WP/09/124*, IMF, Washington, D.C.

**Truger, A. und D. Vesper** (2014), Zur Reform des Länderfinanzausgleichs – eine Notwendigkeit?, Gutachten im Auftrag des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung, Berlin.

**Weiss, R.** (2016), Das MPK-Modell zur Reform des Finanzausgleichs ab 2020 – einige Anmerkungen zur Anreizwirkung des neuen Systems, Hessisches Finanzministerium, Wiesbaden.

**Wiegard, W.** (2006), Reform des föderalen Finanzsystems aus ökonomischer Sicht, in: Wendisch, P. und M. Fonger (Hrsg.), *Reform des föderalen Finanzsystems in Deutschland*, Nomos, Baden-Baden, 19–32.

**Wieland, J.** (2013), Neuordnung der Finanzverfassung nach Auslaufen des Solidarpakts II und Wirksamwerden der Schuldenbremse, Rechtsgutachten im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Speyerer Arbeitsheft Nr. 211, Speyer.

Wigger, B.U. (2015), Solidarpakt Ost: Erst eins, dann zwei, dann drei, dann ...?, ifo Schnelldienst 68 (23), 9–12.

Wigger, B.U. und U. Wartha (2004), Vertical tax externalities and the composition of public spending in a federation, Economics Letters 84, 357–361.

Wilson, J.D. (1991), Tax competition with interregional differences in factor endowments, Regional Science and Urban Economics 21, 423–451.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2015), Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Gutachten 01/2015, Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2001), Stellungnahme zum Entwurf des Maßstäbengesetzes der Bundesregierung vom 21. Februar 2001, Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2000), Stellungnahme zum Finanzausgleichsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999, Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (BMF) (1995), Einnahmenverteilung zwischen Bund und Ländern – Probleme und Lösungsmöglichkeiten, Stollfuß Verlag, Bonn/Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (BMF) (1992), Zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, Stollfuß Verlag, Bonn/Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWi) (2005), Zur finanziellen Stabilität des deutschen Föderalstaats, Gutachten vom 8. Juli 2005, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Berlin.

Wrede, M. (1996), Vertical and horizontal tax competition: Will uncoordinated Leviathans end up on the wrong side of the Laffer curve?, Finanzarchiv N.F. 53, 461–479.

Zodrow, G.R. und P. Mieszkowski (1986), Pigou, Tiebout, property taxation, and the underprovision of local public goods, Journal of Urban Economics 19, 356–370.

## Veröffentlichungen des Kronberger Kreises in dieser Schriftenreihe

- 62 Für eine echte Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (2016)
- 61 Das entgrenzte Mandat der EZB – Das OMT-Urteil des EuGH und seine Folgen (2016)  
*auch auf Englisch*
- 60 Erbschaftsteuer: Neu ordnen statt nachbessern (2015)
- 59 Europäische Bankenunion: Vom Prinzip Hoffnung zum Prinzip Haftung (2014)
- 58 Neustart in der Energiepolitik jetzt! (2014)
- 57 Renaissance der Angebotspolitik (2013)
- 56 Bildungsfinanzierung neu gestalten (2013)
- 55 Wie viel Koordinierung braucht Europa? (2012)
- 54 Reform der Geldbußen im Kartellrecht überfällig (2012) *auch auf Englisch*
- 53 Systemstabilität für die Finanzmärkte (2011)
- 52 Öffentliche Finanzen dauerhaft sanieren – in Deutschland und Europa (2010)
- 51 Mehr Mut zum Neuanfang (2010)
- 50 Beschäftigung gering qualifizierter Arbeitsloser (2009)
- 49 Für einen wirksamen Klimaschutz (2009)
- 48 Staatsfonds: Muss Deutschland sich schützen? (2008)
- 47 Unternehmensmitbestimmung ohne Zwang (2007)
- 46 Erbschaftsteuer: Behutsam anpassen (2007)
- 45 Dienstleistungsmärkte in Europa weiter öffnen (2007)
- 44 Den Subventionsabbau umfassend voranbringen (2006)
- 43 Den Stabilitäts- und Wachstumspakt härten (2005)
- 42 Tragfähige Pflegeversicherung (2005)
- 41 Flexibler Kündigungsschutz am Arbeitsmarkt (2004)
- 40 Gute Gemeindesteuern (2003)
- 39 Mehr Eigenverantwortung und Wettbewerb im Gesundheitswesen (2002)
- 38 Privatisierung von Landesbanken und Sparkassen (2001)
- 37 Abgeltungssteuer bei Kapitaleinkommen (2000)
- 36 Die föderative Ordnung in Not – Zur Reform des Finanzausgleichs (2000)
- 35 Arbeitszeiten und soziale Sicherung flexibler gestalten (1999)
- 34 Die Aufgaben – Wirtschaftspolitische Orientierung für die kommenden Jahre (1998)
- 33 Osterweiterung der Europäischen Union (1998) *auch auf Englisch*
- 32 Globalisierter Wettbewerb (1998)
- 31 Sozialunion für Europa? (1996) *auch auf Englisch*
- 30 Steuerreform für Arbeitsplätze und Umwelt (1996)

- 29 Einwanderungspolitik – Möglichkeiten und Grenzen (1994)
- 28 Mehr Langfristdenken in Gesellschaft und Politik (1994)
- 27 Zur Reform der Hochschulen (1993)
- 26 Privatisierung auch im Westen (1993)
- 25 Einheit und Vielfalt in Europa – Für weniger Harmonisierung und Zentralisierung (1992) *auch auf Englisch und Französisch*
- 24 Zur Wirtschaftsreform in Osteuropa (1992)
- 23 Reform der öffentlichen Verwaltung (1991)
- 22 Wirtschaftspolitik für das geeinte Deutschland (1990)
- 21 Soziale Marktwirtschaft in der DDR – Reform der Wohnungswirtschaft (1990)
- 20 Soziale Marktwirtschaft in der DDR – Währungsordnung und Investitionsbedingungen (1990)
- 19 Mehr Markt in Hörfunk und Fernsehen (1989)
- 18 Reform der Unternehmensbesteuerung (1989)
- 17 Mehr Markt in der Energiewirtschaft (1988)
- 16 Das soziale Netz reißt (1988)
- 15 Mehr Markt in der Telekommunikation (1987)
- 14 Reform der Alterssicherung (1987)
- 13 Mehr Markt im Gesundheitswesen (1987)
- 12 Mehr Mut zum Markt – Konkrete Problemlösungen (1986)
- 11 Bürgersteuer – Entwurf einer Neuordnung von direkten Steuern und Sozialleistungen (1986)
- 10 Mehr Markt im Arbeitsrecht (1986)
- 9 Mehr Markt für den Mittelstand (1985)
- 8 Für eine Neue Agrarordnung – Kurskorrektur für Europas Agrarpolitik (1984)
- 7 Mehr Markt in der Wohnungswirtschaft (1984)
- 6 Die Wende – Eine Bestandsaufnahme der deutschen Wirtschaftspolitik (1984)
- 5 Arbeitslosigkeit – Woher sie kommt und wie man sie beheben kann (1984)
- 4 Mehr Markt im Verkehr (1984)
- 3 Mehr Beteiligungskapital (1983)
- 2 Vorschläge zu einer „Kleinen Steuerreform“ (1983)
- 1 Mehr Mut zum Markt (1983)

### Veröffentlichungen des Kronberger Kreises in der Reihe „Argumente zu Marktwirtschaft und Politik“

- 106 Lehren der Finanzmarktkrise (2009)
- 104 Irrwege in der Sozialpolitik (2008)
- 102 Gegen die Neubelebung der Entfernungspauschale (2008)
- 96 Wider die Aushöhlung der Welthandelsordnung – Für mehr Regeldisziplin (2006)
- 63 Ökologische Steuerreform: Zu viele Illusionen (1999)
- 54 Gegen eine Mehrwertsteuererhöhung zur Senkung der Sozialabgaben (1997)
- 52 Arbeitslosigkeit und Lohnpolitik – Die Tarifautonomie in der Bewährungsprobe (1995)
- 43 Wirtschaftspolitik im geeinten Deutschland: Der Kronberger Kreis zu Kernfragen der Integration (1992)
- 17 Die Reform des Gemeindesteuersystems (1988)
- 3 §116 Arbeitsförderungsgesetz: Es geht um die Neutralität des Staates (1986)

Mehr Informationen zum Kronberger Kreis auf:  
[www.kronberger-kreis.de](http://www.kronberger-kreis.de)

## Der Kronberger Kreis stellt sich vor:



**Prof. Dr. Lars P. Feld**

Sprecher des Kronberger Kreises, Direktor des Walter Eucken Instituts Freiburg, Mitglied des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.



**Prof. Dr. Clemens Fuest**

Präsident des ifo Instituts, Direktor des Center for Economic Studies (CES), Geschäftsführer der CESifo GmbH München, Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.



**Prof. Dr. Justus Haucap**

Direktor des Düsseldorfer Instituts für Wettbewerbsökonomie (DICE), Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft Wettbewerb des Vereins für Socialpolitik, ehem. Vorsitzender der Monopolkommission.



**Prof. Dr. Heike Schweitzer, LL.M. (Yale)**

Geschäftsführende Direktorin des Instituts für deutsches und europäisches Wirtschafts-, Wettbewerbs- und Regulierungsrecht (IWWR), Freie Universität Berlin.



**Prof. Volker Wieland Ph.D.**

Geschäftsführender Direktor des Institute for Monetary and Financial Stability (IMFS), House of Finance, Frankfurt, Mitglied des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.



**Prof. Dr. Berthold U. Wigger**

Karlsruher Institut für Technologie (KIT), Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, Forschungsprofessor am ZEW Mannheim, Research Fellow am CESifo München.