

Ragnitz, Joachim

**Article**

## Länderfinanzausgleich: Zeit für grundlegende Reformen!

ifo Schnelldienst

**Provided in Cooperation with:**

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

*Suggested Citation:* Ragnitz, Joachim (2014) : Länderfinanzausgleich: Zeit für grundlegende Reformen!, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 67, Iss. 01, pp. 21-25

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/165366>

**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.*

Der bundesstaatliche Finanzausgleich steht aktuell erneut in der Kritik. Bayern und Hessen haben Klage vor dem Bundesverfassungsgericht eingereicht, weil sie sich durch das geltende System überproportional stark belastet sehen; die Nehmerländer im Finanzausgleich wiederum verweisen darauf, dass auch in Zukunft nur ein weitgehender Ausgleich von Einnahmeunterschieden die Erfüllung des grundgesetzlichen Gebots einer »Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse« ermöglichen. Von Seiten der Wissenschaft wird der geltende Finanzausgleich vor allem deswegen als reformbedürftig angesehen, weil damit keine ausreichenden Anreize zur Erhöhung der Steuerkraft eines Landes einhergehen. Generell wird zudem ein Mangel an Konsistenz und Transparenz des geltenden Ausgleichssystems beklagt.

Tatsächlich weist der bundesstaatliche Finanzausgleich in seiner heutigen Ausgestaltung eine Vielzahl von Problemen auf.<sup>1</sup> Dem Gesetzgeber war dies wohl auch durchaus bewusst, als er die Geltungsdauer des aktuellen Finanzausgleichsgesetzes (FAG) von vorneherein auf einen Zeitraum von 15 Jahren – bis zum 31. Dezember 2019 – beschränkte. Dies sollte Zeit geben, ein in sich schlüssiges System zu konstruieren, das sowohl die Interessen der Geber- wie die der Nehmerländer im Finanzausgleich berücksichtigt als auch in sich »anreizkompatibel« ausgestaltet sein sollte. Seither ist freilich trotz zweier Föderalismusreformkommissionen nichts geschehen; nach aktueller Planung soll in der jetzt beginnenden Legislaturperiode ein neuer Anlauf unternommen werden, die Bundesländer-Finanzbeziehungen neu zu gestalten. Es steht jedoch zu befürchten, dass dabei Verteilungsinteressen die Oberhand gegenüber Rationalitätsüberlegungen behalten. Umso wichtiger ist es, dass die Wissenschaft sich einmischt und Vorschläge unterbreitet, wie die bundesstaatliche Finanzverfassung (von der der Finanzausgleich ein wichtiger Bestandteil ist) künftig ausgestaltet werden könnte.

<sup>1</sup> Eine kritische Darstellung der Funktionsweise des geltenden Finanzausgleichs findet sich z.B. bei Fehr und Tröger (2002) oder bei Ragnitz (2013).

## Das empirische Bild

Dass es eines Ausgleichssystems bedarf, das eine Annäherung unterschiedlicher hoher Steuereinnahmen zwischen den einzelnen Ländern bewirkt, ist angesichts der regional stark divergierenden Steuerkraft wohl unstrittig, denn das Niveau der (notwendigen) Pro-Kopf-Ausgaben dürfte in den einzelnen Ländern (außer Stadtstaaten) zumindest annähernd gleich hoch sein. So liegt die originäre Steuerkraft (je Einwohner gerechnet und bei Verteilung der Umsatzsteuer nach Köpfen) in den ostdeutschen Bundesländern bei weniger als 70% des gesamtdeutschen Durchschnitts, während es in den Geberländern im Finanzausgleich (aktuell: Hessen, Baden-Württemberg, Bayern und Hamburg) mehr als 110% sind. Gäbe es keinen Ausgleichsmechanismus, so müssten die ärmeren Länder auch ihre Ausgaben entsprechend reduzieren – mit negativen Folgen nicht nur für die Bereitstellung öffentlicher Güter, sondern auch für die Finanzierung von Sozialleistungen und Maßnahmen der Wirtschaftsförderung. Die »Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse« (Art. 106 Abs. 3 GG spricht mit Bezug auf die vertikale Steuerverteilung sogar von »Einheitlichkeit«) wäre insoweit eklatant verletzt. Dies gilt umso mehr, als dass auch die von den Ländern und ihren Kommunen zu tragenden Sozialausgaben, wie auch die von Bund und Ländern gemeinschaftlich finanzierten Ausgaben im Rahmen der regionalen Wirtschaftspolitik tendenziell eher in finanzschwachen Ländern anfallen und damit die verbleibenden Ausgabenspielräume zusätzlich reduzieren.

Wie stark der geltende Finanzausgleich die unterschiedliche Finanzkraft der Länder ausgleicht, wird in Abbildung 1 deutlich: Selbst Länder mit einer sehr niedrigen originären Finanzkraft erreichen nach Abschluss aller Ausgleichsmaßnahmen eine Finanzkraft von rund 98,5% des Län-

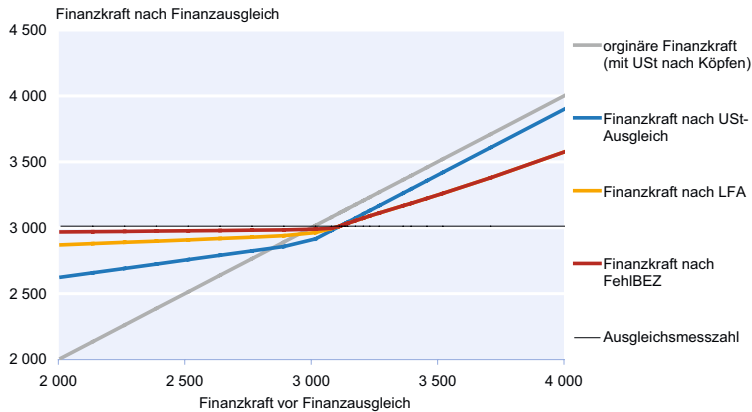


Joachim Ragnitz\*\*

\* Der vorliegende Beitrag basiert auf dem Vortrag »Wie funktioniert eigentlich der Finanzausgleich? Defizite und Reformoptionen« anlässlich der Tagung »Reformoptionen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs« zum 20-jährigen Jubiläum der Niederlassung Dresden des ifo Instituts am 9. Oktober 2013.

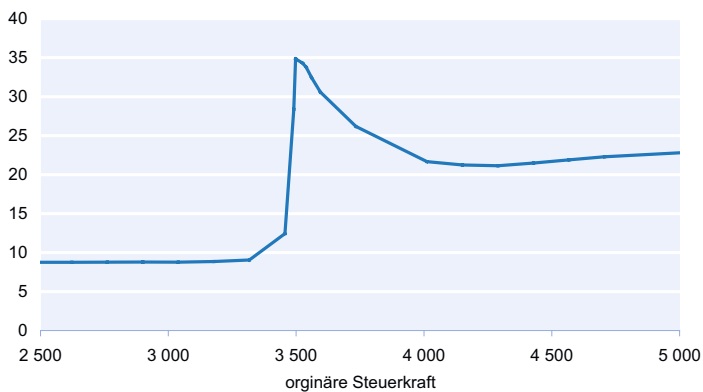
\*\* Prof. Dr. Joachim Ragnitz ist Stellvertretender Leiter der ifo Niederlassung Dresden.

**Abb. 1**  
**Wirkungsweise des bundesstaatlichen Finanzausgleichs**



Quelle: Finanzausgleichsgesetz; Berechnungen des ifo Instituts.

**Abb. 2**  
**Verbleibsquote der Einkommensteuer**  
Beispiel Sachsen



Quelle: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des ifo Instituts.

derdurchschnitts (der sogenannten Ausgleichsmesszahl). Bei einer originären Finanzkraft von 120% des Länderdurchschnitts würde hingegen nach Finanzausgleich lediglich noch eine Finanzkraft von rund 112% verbleiben. Die starke Nivellierungswirkung insbesondere bei niedriger Finanzkraft ist dabei das eigentliche Ziel des Ausgleichs – die (allerdings weniger starke) Abschöpfung bei den finanzstarken Ländern hingegen unvermeidbare Nebenwirkung eines Systems, das in seinem Kern auf eine Umverteilung des Steueraufkommens zwischen den Ländern abzielt.

Der aus wissenschaftlicher Sicht bedeutsamste Kritikpunkt am gegenwärtigen Finanzausgleich ist, dass infolge der hohen Nivellierungswirkung insbesondere für die finanzschwächeren Länder nur ein geringer Anreiz besteht, das eigene Steueraufkommen zu steigern: Während die Kosten für wachstumsfördernde Maßnahmen im Wesentlichen von den jeweiligen Ländern selbst zu tragen sind, mindern die daraus resultierenden Steuermehreinnahmen die Zuweisungen im

Finanzausgleich, so dass per saldo nur eine geringe Steigerung der verbleibenden Einnahmen resultiert. Umgekehrt werden Steuermehreinnahmen bei den finanzstarken Ländern zu einem nicht unbeträchtlichen Teil dadurch abgeschöpft, dass sie Zuweisungen an die finanzschwächeren Länder zu zahlen haben. Auch wenn man einwenden mag, dass bei wirtschaftspolitischen Entscheidungen nicht unbedingt deren fiskalische Auswirkungen im Vordergrund stehen, ist die ungenügende Anreizkompatibilität des Finanzausgleichs doch nicht zu übersehen.

Die Anreizwirkungen lassen sich anhand der Verbleibsquote zusätzlicher Steuereinnahmen verdeutlichen.<sup>2</sup> Betrachtet man diese (für Landes- und kommunale Ebene gemeinsam<sup>3</sup>) in Abhängigkeit von der Steuerkraft, so ergibt sich der in Abbildung 2 gezeigte Verlauf (hier dargestellt am Beispiel Sachsens sowie mit Bezug auf die Einkommensteuer): Bei niedrigerer Steuerkraft<sup>4</sup> liegt die Verbleibsquote in etwa konstant bei einem Wert von weniger als 10% und erhöht sich dann bei einer Steuerkraft von mehr als 93% des Länderdurchschnitts sukzessive auf rund ein Drittel. Bei einer über dem Durchschnitt liegenden Steuerkraft hingegen reduziert sich die Verbleibsquote zunächst von 35% auf rund 20%, steigt dann aber bei einer Steuerkraft von mehr als 120% des Länderdurchschnitts wieder leicht an. Die Anreize, ihre eigenen Steuereinnahmen zu erhöhen, sind somit in Abhängigkeit von der jeweiligen Steuerkraft höchst unterschiedlich und insbesondere nicht symmetrisch verteilt. Darüber hinaus steigt die Verbleibsquote auch mit der Einwohnerzahl des jeweiligen Landes an.

Ein wesentlicher Grund für dieses Ergebnis ist, dass im bundesstaatlichen Finanzausgleich – genauer beim Umsatzsteuervorgewegungsausgleich, beim horizontalen Finanzausgleich zwischen den Ländern und bei den ergänzenden Zuweisungen

<sup>2</sup> Andere Autoren betrachten stattdessen die Abschöpfungsquote; beide Betrachtungsweisen sind im Ergebnis deckungsgleich.

<sup>3</sup> Die Aufteilung eines gegebenen Steueraufkommens zwischen Land und Kommune ist Aufgabe des länderspezifischen kommunalen Finanzausgleichs und deswegen für die hier im Vordergrund stehende Betrachtung irrelevant. Da die Länder zudem formaljuristisch für die Gewährleistung einer angemessenen Finanzausstattung ihrer Kommunen verantwortlich sind, ist es auch nicht sinnvoll, Verbleibs- und Abschöpfungsquoten lediglich für den Landeshaushalt zu betrachten, wie es häufig geschieht.

<sup>4</sup> Zu beachten ist, dass die Wirkungsweise des Finanzausgleichs hier mit Blick auf die Steuerkraft, nicht auf die dem Regelwerk zugrunde liegende Finanzkraft dargestellt ist. Wesentlicher Unterschied ist, dass bei der Ermittlung der Finanzkraft die Gemeindesteuern nur zu 64% eingerechnet werden, was die finanzschwächeren Länder zusätzlich benachteiligt.

des Bundes an finanzschwache Länder – unterschiedliche Definitionen und Tarifverläufe angewandt werden.<sup>5</sup> Insbesondere der Tarifverlauf beim Umsatzsteuervorwegausgleich ist dabei als anreizschädlich einzuordnen, zumal dieser am stärksten zur Nivellierung von Steuerkraftunterschieden beiträgt. Hieraus folgt, dass bei einer anstehenden Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs nicht allein der horizontale Länderfinanzausgleich i.e.S. einbezogen werden darf, sondern ebenso auch der vorgelagerte Umsatzsteuervorwegausgleich und die nachgelagerten allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen zu berücksichtigen sind, da alle diese Stufen aufeinander aufbauen und die Ergebnisse der jeweils vorangehenden Stufe die Verteilungsmechanismen auf der nächsthöheren Stufe mitbestimmen.

Leider geben die Erfahrungen mit früheren Anläufen zur Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehung wenig Anlass zur Hoffnung, dass die anstehenden Verhandlungen um ein neues Finanzausgleichssystem tatsächlich zu einer grundlegenden Neugestaltung führen werden. Eher besteht die Gefahr, dass es lediglich zu marginalen Veränderungen bei einzelnen Regelungen kommt, die die grundlegenden Schwächen des geltenden Systems nicht beseitigen können. Hierfür spricht vor allem, dass den Gewinnen einer Gruppe (Geber- oder Nehmerländer) gleich hohe Verluste der jeweils anderen Gruppe gegenüberstehen, solange sich das insgesamt für die Verteilung zur Verfügung stehende Steueraufkommen nicht erhöht. In der Vergangenheit wurde dieses Dilemma zumeist dadurch gelöst, dass der Bund auf Steueranteile verzichtet hat (wobei er sich diesen Verzicht häufig genug durch Zugeständnisse der Länder in anderen Politikfeldern hat abkaufen lassen); der Rationalität des Gesamtsystems war diese Vorgehensweise jedoch nicht unbedingt dienlich. Ob der Bund hierzu nochmals bereit ist, muss jedoch fraglich erscheinen, da die absehbare demographische Entwicklung in der Tendenz zu zusätzlichen Ausgabenbelastungen des Bundes (und der Sozialversicherungen) führen wird, während Länder (und ihre Kommunen) hierdurch entlastet werden.<sup>6</sup> Es stellt sich daher die Frage, ob über andere Mechanismen Mehreinnahmen für die Ländergesamtheit generiert werden können, die notwendig sind, um eine Mehrheit für eine Reform zu gewinnen, die diesen Namen wirklich verdient.

### Eine mögliche Reform: Vertikaler Steuerverbund statt horizontalem Finanzausgleich

Am ehesten lässt sich das Steueraufkommen erhöhen, wenn die Anreize für die Länder verstärkt werden, ihre eigenen Steuereinnahmen auszuweiten. Nur folgerichtig setzen

daher prominente Vorschläge für eine Reform des Finanzausgleichssystems vor allem darauf, den Wettbewerb zwischen den Ländern zu erhöhen, indem ihnen bei verringerter Ausgleichsintensität im Finanzausgleich eine höhere Autonomie bei der Erhebung eigener Steuern zugesprochen werden soll.<sup>7</sup> Auch wenn derartige Vorstellungen eines verstärkten Fiskalföderalismus (der sich dann auch auf der Ausgabenseite des öffentlichen Budgets fortsetzen müsste) manchen Charme aufweisen, erscheint ihre Durchsetzbarkeit vor dem Hintergrund der die deutsche politische Kultur prägenden Vorstellung bundesweit einheitlicher (oder zumindest gleichwertiger) Lebensverhältnisse eher gering. Hinzu kommt, dass ein verstärkter (Steuer-)Wettbewerb in der Tendenz die reichen Länder begünstigt, da diese sich im Zweifel eher niedrige Zuschlagssätze »leisten« können und auf diese Weise einen zusätzlichen Standortvorteil generieren können. Dies würde die wirtschaftliche Divergenz zwischen den Bundesländern (und damit die Unterschiede bei den Steuereinnahmen) sogar noch erhöhen und wäre insoweit kontraproduktiv. Hier wird deshalb für einen grundsätzlich anderen Ansatz plädiert, nämlich für einen weitgehenden Ersatz der horizontalen Steuerverteilung durch eine vertikale Steuerzuteilung.

Bislang weisen die Länder nur äußerst geringe Gestaltungsmöglichkeiten in der Steuerpolitik auf, weil der Gesetzgeber einen steuerlichen Wettbewerb zwischen den Bundesländern nach Möglichkeit verhindern wollte. Sowohl bei den Gemeinschaftsteuern als auch bei den meisten Ländersteuern sind die Bestimmungen zur Ermittlung von Bemessungsgrundlage und Steuersatz deshalb durch Bundesgesetz festgelegt. Lediglich die Sätze bei der Grunderwerbsteuer sind länderseitig beeinflussbar; das Aufkommen dieser Steuer ist jedoch, gemessen an den gesamten Steuereinnahmen der Länder, mit rund 3,2% äußerst gering. Zudem wird ihnen mit Inkrafttreten der grundgesetzlich fixierten Schuldenbremse die Möglichkeit genommen, mittels Kreditaufnahme ihre Einnahmesituation zu verbessern.<sup>8</sup> Auf Seiten der Gemeinden sind die Gestaltungsspielräume zwar höher, aber auch hier gibt es Vorgaben des Bundes. Schließlich ist der Finanzausgleich so angelegt, dass eigene steuerliche Kompetenzen von Ländern und/oder Gemeinden im Ergebnis irrelevant wären, da letzten Endes ohnehin eine weitgehende Nivellierung erfolgt. Insoweit gibt es keinen überzeugenden Grund, an der Fiktion »eigener« Steuereinnahmen der Länder festzuhalten. Vielmehr sind die Länder einnahmeseitig nahezu ausschließlich von bundesgesetzlicher Vorgabe abhängig (die freilich über den Bundesrat unter Mitwirkung der Länder entstanden ist) und haben lediglich über ihre (beschränkten) Möglichkeiten zur Beeinflussung der Steuerbasis (also primär: dem regionalen Bruttoinlandsprodukt) einen Einfluss auf

<sup>5</sup> Bundesergänzungszuweisungen zur Berücksichtigung von Sonderbedarfen (§ 11 Abs. 3ff FAG) sind hier unberücksichtigt.

<sup>6</sup> Grund hierfür ist, dass die Ausgaben der Länder eher »jugendlastig« (Bildungsausgaben) sind, während die Ausgaben des Bundes eher »altenlastig« sind (vgl. z.B. Seitz 2008).

<sup>7</sup> Vgl. z.B. Fuest und Thöne (2009) oder auch Feld, Kube und Schnellenbach (2013).

<sup>8</sup> Gleichzeitig ist auch auf der Ausgabenseite nur eine eingeschränkte Autonomie vorhanden, da ein erheblicher Teil der von den Ländern zu erfüllenden Aufgaben durch Bundesgesetzgebung in Umfang und Form vorgegeben ist.

die Höhe ihrer Steuereinnahmen. Es scheint daher angemessen, auch die Finanzverfassung diesen Realitäten anzupassen, indem auf die Illusion einnahmeseitiger Eigenständigkeit der Länder gleich ganz verzichtet wird.

Mit anderen Worten: Gegenüber dem heutigen Zustand wäre nicht viel verloren, wenn sämtliche Gemeinschaftsteuern sowie die Ländersteuern zentral vom Bund vereinnahmt würden und anschließend nach Kriterien auf die einzelnen Länder verteilt werden, die eine bedarfsorientierte Aufgabenerfüllung ermöglichen. Im Zweifel wird dies wiederum vor allem die Einwohnerzahl sein. Die höheren Bedarfe der Stadtstaaten infolge der Bereitstellung von Leistungen für das Umland können darüber hinaus durch Aufschläge (bzw. durch eine modifizierte Einwohnerwertung) berücksichtigt werden.

Eine rein einwohnerorientierte Verteilung des Steueraufkommens würde freilich die Anreize zur Erhöhung der eigenen Steuereinnahmen gänzlich beseitigen und zu einer vollständigen Nivellierung der Steuerkraft (je Einwohner) führen. Um dies zu verhindern, sollte daher zusätzlich auch das jeweilige Bruttoinlandsprodukt eines Landes bei der Steuerverteilung berücksichtigt werden. Da das Bruttoinlandsprodukt quasi die »Steuerbasis« der Steuereinnahmen darstellt, würde diese Modifikation dazu führen, dass wirtschaftlich erfolgreiche Länder wie im heutigen System »belohnt« würden. Der augenscheinliche Vorteil gegenüber dem geltenden Regelwerk läge jedoch darin, dass die komplizierte und wenig transparente Ermittlung von eigenem Steueraufkommen und anschließender Umverteilung entfallen würde.<sup>9</sup>

Wie eine solche grundlegende Veränderung der bundesdeutschen Finanzverfassung konkret ausgestaltet werden kann, muss natürlich politischen Verhandlungen zwischen Bund und Ländern vorbehalten bleiben. Dabei ist insbesondere darüber zu befinden, mit welchen Gewichtungsfaktoren die beiden genannten Indikatoren in die neue Verteilungsregel für die öffentlichen Einnahmen zwischen den Ländern eingehen sollen und wie hoch die zusätzlichen Bedarfe der Stadtstaaten sind.<sup>10</sup> Darüber hinaus wäre die Frage zu thematisieren, inwieweit weitere Bedarfsindikatoren – vorgeschlagen werden zum Beispiel die Zahl der Arbeitslosen, die Bevölkerungsdichte oder die demographische Entwicklung<sup>11</sup> – einbezogen werden sollten.

<sup>9</sup> Tatsächlich ist dieser Vorschlag nicht wirklich neu; er fand sich bereits im Abschlussbericht der Kommission für die Finanzreform (Träger-Kommission) (1966) und wurde in jüngerer Zeit beispielsweise in ähnlicher Weise auch von van Suntum und Hafemann (2007) und Sarrazin (2007) propagiert.

<sup>10</sup> Die derzeitige Einwohnerveredelung für die Stadtstaaten in Höhe von 135% erfährt ihre Legitimation durch ein Gutachten des BBR (vgl. Eitges et. al. (2001)), das jedoch auf inzwischen veralteten Daten beruht und deswegen für die Bestimmung eines angemessenen Zuschlags für die Stadtstaaten in den Jahren ab 2020 nicht mehr herangezogen werden kann.

<sup>11</sup> Vgl. hierzu z.B. Behnke (2012). Der Behnke-Vorschlag beinhaltet in seinem Kern eine Abschaffung des horizontalen Finanzausgleichs und eine Verteilung des Umsatzsteueranteils der Länder nach den genannten Faktoren. Die übrigen Gemeinschaftsteuern sollen hingegen weiterhin nach örtlichem Aufkommen zugewiesen werden, was grob einer Verteilung nach dem BIP-Anteil der einzelnen Länder entspricht.

Um das System möglichst einfach zu halten, wird hier jedoch für eine Verteilungsregel plädiert, die lediglich Bruttoinlandsprodukt  $Y$  und Einwohnerzahl  $E$  berücksichtigt. Mit einem Gewichtungsfaktor  $\alpha$  für den Einwohneranteil  $\frac{E_i}{E}$  belaufen sich die Steuereinnahmen  $A_i$  eines Landes  $i$  dann auf

$$A_i = \left[ \alpha \frac{E_i}{E} + (1 - \alpha) \frac{Y_i}{Y} \right] \cdot T$$

Geht man davon aus, dass sich die Steuereinnahmen  $T$  proportional mit dem Bruttoinlandsprodukt entwickeln (Elastizität  $\frac{\delta T / \delta Y}{T/Y} = 1$ ), so beläuft sich die (implizite) Verbleibsquote  $V_i$  auf

$$V_i = \frac{\delta A_i}{\delta T_i} = \alpha \frac{E_i}{E} + (1 - \alpha)$$

Die Verbleibsquote ist somit lediglich von der Einwohnerzahl und dem Gewichtungsfaktor  $\alpha$  abhängig – nicht aber von der aktuellen Finanzkraft wie im geltenden System. Der Anreiz zur Steigerung der jeweiligen regionalen Wirtschaftskraft ist damit bei gegebener Einwohnerzahl für finanzschwache Länder genauso groß wie für finanzstarke Länder, was gegenüber dem heutigen Regelwerk ganz offenkundig eine Verbesserung darstellt.

Aussicht auf Umsetzung im politischen Prozess hat eine Lösung, wie hier skizziert, freilich nur dann, wenn zumindest zu Beginn jedes Land in etwa die gleiche Finanzausstattung erhält wie heute. Rechnungen mit unterschiedlichen Werten für die relevanten Parameter (Gewichtungsfaktor, Stadtstaatenzuschlag) zeigen, dass dies erreicht werden kann, wenn Einwohneranteil und BIP-Anteil im Verhältnis 9:1 in die Verteilungsregel eingehen und die Stadtstaaten jeweils einen Zuschlag von 800 Euro je Einwohner an zusätzlichen Mitteln erhalten (vgl. Abb. 3). Zudem wurde für die Berechnungen angenommen, dass die bisherigen Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen künftig ausschließlich an Länder mit einer unterproportionalen kommunalen Finanzkraft ausgeschüttet werden. Lediglich Berlin hätte in diesem Fall größere Einbußen (in Höhe von rund 3% der bisherigen Einnahmen) zu verzeichnen; in allen anderen Ländern würde hingegen in etwa das bisherige Einnahmenniveau erreicht.<sup>12</sup>

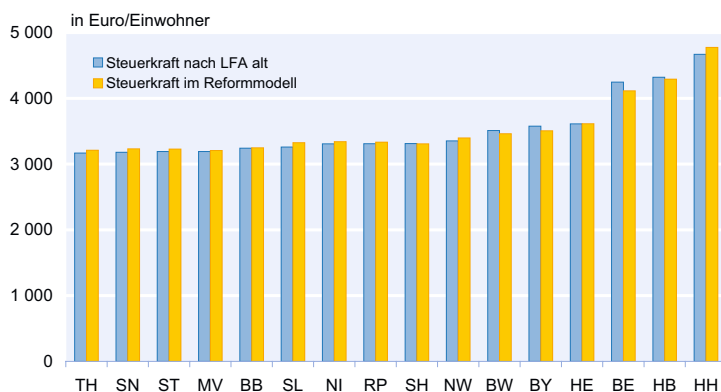
## Fazit

Es ist inzwischen weitgehend anerkannt, dass der geltende Finanzausgleich reformbedürftig ist – immerhin wurden die grundlegenden Verteilungsprinzipien in ihrem Kern bereits 1969 beschlossen und seither lediglich im Detail angepasst.

<sup>12</sup> Man könnte einwenden, dass die implizite Verbleibsquote zusätzlicher Steuereinnahmen je nach Einwohnerzahl für die meisten Länder nur zwischen 10% und 15% liegt. Insoweit scheinen die Anreize zur Erhöhung der eigenen Steuereinnahmen auch in diesem Reformvorschlag nicht besonders hoch. Ein Vergleich mit den Verbleibsquoten im geltenden Finanzausgleichssystem zeigt jedoch, dass gerade den finanzschwachen Ländern im reformierten System ein deutlich höherer Anteil der von ihnen generierten Mehreinnahmen verbleibe. Insoweit kann auch dieser Einwand nicht wirklich überzeugen.



**Abb. 3**  
**Steuerkraft nach Finanzausgleich**



Quelle: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des ifo Instituts.

Die infolge des Auslaufens des Finanzausgleichsgesetzes anstehenden Neuverhandlungen um die Bund-Länder-Finanzbeziehungen bieten die einmalige Chance, jetzt ein in sich konsistentes System zu beschließen, das sowohl die Interessen von Geber- und Nehmerländern berücksichtigt als auch gravierende Konstruktionsfehler des geltenden Regelwerks beseitigt.

Es gibt inzwischen eine Reihe von durchaus prominenten Vorschlägen zur Ausgestaltung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab dem Jahr 2020. In diesem Beitrag wird für einen Ersatz des horizontalen Ausgleichssystems durch ein vertikales Zuteilungssystem plädiert. Alle Vorschläge, so unterschiedlich sie auch sind, sind geeignet, die Anreizkompatibilität der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen zu erhöhen, ohne zumindest in der Ausgangslage zu einer übermäßigen Verschlechterung der Finanzsituation einzelner Länder zu führen. Welche dieser Lösungen gewählt wird, ist eine Frage, die nur von der Politik beantwortet werden kann; die schlechteste Lösung wäre es jedoch, das gegenwärtige System mit nur leichten Modifikationen fortzuführen. Es wäre daher zu wünschen, dass eine große Koalition auch großen Mut für große Reformen aufbringt.

## Literatur

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, Konstanz.

BMF (Hrsg.) (2002), *Abstrakte Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich*, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 72, Berlin.

Eltges, M. et al. (2001), *Abstrakte Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich*, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Bonn.

Fehr, H. und M. Tröger (2003), »Die Anreizwirkungen des Länderfinanzausgleichs: Reformanspruch und Wirklichkeit«, *DIW-Vierteljahreshfte* (3), 391–406.

Feld, L., H. Kube und J. Schnellenbach (2013), *Optionen für eine Reform des bundesdeutschen Finanzausgleichs*, Gutachten im Auftrag der FDP-Landtagsfraktionen der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen, Freiburg.

Fuest, C. und M. Thöne (2009), *Reform des Finanzföderalismus in Deutschland*, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Kommission für die Finanzreform (Träger-Kommission) (1966), *Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart.

Ragnitz, J. (2013), »Wie funktioniert eigentlich der Finanzausgleich?«, *ifo Dresden berichtet* 20(6), 5–19.

Sarazin, T. (2007), »Einfach, transparent und nachvollziehbar: Zur Reform der Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern«, *ifo Dresden berichtet* 14(6), 23–29.

Seitz, H. (2008), *Die Demographieabhängigkeit der Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Haushalte*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

van Suntum, U. und K. Hafemann (2007), »Effizienter Steuerverbund statt korrigierender Finanzausgleich«, *Wirtschaftsdienst* (5), 319–328.