

Thöne, Michael

**Article**

## Vertikaler, transparenter aufgabengerechter: Agenda für einen Bund-Länder-Finanzausgleichs für das 21. Jahrhundert

ifo Schnelldienst

**Provided in Cooperation with:**

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

*Suggested Citation:* Thöne, Michael (2014) : Vertikaler, transparenter aufgabengerechter: Agenda für einen Bund-Länder-Finanzausgleichs für das 21. Jahrhundert, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 67, Iss. 01, pp. 26-31

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/165367>

**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.*

# Vertikaler, transparenter, aufgabengerechter: Agenda für einen Bund-Länder-Finanzausgleich für das 21. Jahrhundert

26



Michael Thöne\*

## Welcher Finanzausgleich ist zu reformieren?

Der Länderfinanzausgleich muss dringend reformiert werden. Dieser Satz ertönt immer und von jedem Zustimmung, von Bürgern, von Politikern und in der Wissenschaft; von Zahlerländern ebenso wie von Empfängerländern. Selbst während und kurz nach einer Finanzausgleichsreform – die letzte stammt von 2001, sie trat 2005 in Kraft – wird diese Aussage reihum als richtig anerkannt; nur von den unmittelbaren Akteuren der Reform wird das Ergebnis post festum noch mit einer gewissen Schamfrist verteidigt. Dennoch verkommt der Satz von der Reformbedürftigkeit des Länderfinanzausgleichs mehr und mehr zum *no-brainer*, den jeder sagen kann und der immer richtig scheint. Hinter diesem seltsamen Konsens steht die resignative Ansicht – mancher sagt: *Einsicht* –, dass die Probleme des Finanzausgleichs ohnehin nicht an der Ursache behoben werden könnten, sei es aus politischen, sei es aus objektiven Gründen. Diese Ansicht teile ich nicht.

Der Länderfinanzausgleich muss dringend reformiert werden. Dafür gibt es aktuell zwei äußere Anlässe. Mit dem Auslaufen des Solidarpaktes II im Jahr 2019 wird es erforderlich, das Finanzausgleichssystem neu zu justieren. Dem Vernehmen nach sieht die gegenwärtige Planung der Staatskanzleien der Länder vor, schon Mitte 2016 ein zustimmungsfähiges Modell entwickelt zu haben. Zudem haben das Land Hessen und der Freistaat Bayern im März 2013 beim Bundesverfassungsgericht eine Normenkontrollklage gegen den geltenden Länderfinanzausgleich eingereicht. Sollte das Gericht den Klägern in einzelnen Punkten oder in Gänze Recht geben, käme ein weiterer deutlicher Reformimpuls hinzu.

Eine nachhaltige und wirksame Reform der Finanzbeziehungen des Bundes zu den Ländern und der Länder untereinander verlangt jedoch, so die mit diesem Beitrag vertretene These, dass der Blick nicht bei diesen äußeren Anlässen verharret. Än-

dert man allein etwas an den Mechanismen, mit denen Finanzmittel zwischen Bund und Ländern horizontal und vertikal transferiert werden, kann – bei den *richtigen* Reformschritten – ein transparenterer, gerechterer und effizienterer Finanzausgleich herauskommen. Das wäre kein kleiner Erfolg. Dennoch würde man dabei vorwiegend die Symptome kurieren. Eine Finanzausgleichsreform hingegen, die *zudem* einen Blick auf dahinterstehende Probleme des deutschen Fiskalföderalismus wagt, wäre ein wichtiger Schritt, die Länder im fortschreitenden Kompetenzwettbewerb zwischen den vier staatlichen Ebenen – den Kommunen, den Ländern, dem Bund sowie mehr und mehr der EU – richtig aufzustellen.

Der vorliegende Beitrag soll dazu einige Ansatzpunkte skizzieren sowie einige der begleitenden Zwänge diskutieren. Er hat ganz bewusst einen offenen Agenda-Charakter. Neben den diskussionswürdigen Reformelementen verweist er auch auf Elemente einer Forschungsagenda. Denn obwohl manche Fragen des Länderfinanzausgleichs über die Jahrzehnte hinweg ein beinahe erdrückendes Ausmaß von wissenschaftlicher Aufmerksamkeit erfahren haben, sind andere wichtige Fragen eher stiefmütterlich behandelt worden. Das gilt insbesondere für den Zusammenhang von *Länderaufgaben* und *-finanzen*. Wenn es bei dieser fehlenden Aufmerksamkeit bliebe, könnte sich das langfristig besonders für die Länder rächen.

## Aufgaben: Der Finanzausgleich fängt nicht mit dem Geld an

Die ältere deutsche Finanzwissenschaft unterscheidet in der Analyse des deutschen Fiskalföderalismus vier verschiedene Ebenen des Finanzausgleichs: den passiven Finanzausgleich und den aktiven Finanzausgleich, wobei es für jede Ebene noch einmal eine primäre und eine sekundäre Stufe gibt. Beim passiven Finanzausgleich geht es um die Frage, welche staatlichen Aufgaben am besten auf welcher Ebene erfüllt werden sollen. In seiner primären Stufe werden Aufgaben

\* Dr. Michael Thöne ist Geschäftsführer des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln (FiFo).

nach Allokationskriterien verteilt, in der sekundären Stufe werden verbleibende Probleme, zum Beispiel räumliche Leistungs-*Spill-overs*, abgemildert oder nach Möglichkeit ganz gelöst.

Aufgaben ziehen Ausgaben nach sich, d.h. im passiven Finanzausgleich wird festgelegt, welche Ebene – allein oder in Kooperation – welche Staatsaufgabe erfüllen sollte und welcher Finanzbedarf daraus folgt. Da sich der Staat allokativ von seinen Aufgaben her definiert, steht der passive Finanzausgleich logisch am Anfang jeder Überlegung zur Reform des Fiskalföderalismus.

Im aktiven Finanzausgleich werden den Ebenen und den einzelnen Gebietskörperschaften die zur Erfüllung ihrer zuvor festgelegten Aufgaben notwendigen Einnahmen zugeordnet. Zunächst werden Steuerquellen zugeordnet, dann werden diese primären Einnahmenezuteilungen in der sekundären Stufe korrigiert, um eine effiziente und aufgabengerechte Einnahmensituation bei allen Gebietskörperschaften sicherzustellen. Der öffentliche Streit um den Länderfinanzausgleich bezieht sich also auf die vierte von vier Stufen des Finanzausgleichs. Reformen und Verbesserungen, die nur hier ansetzen, können naturgemäß Probleme, die sich aus den vorgelagerten Ebenen herleiten, nicht beheben.

Die Frage nach der richtigen Aufgabenverteilung im Föderalstaat wurde in Deutschland zuletzt mit den 2006er Reformen in Folge der Föderalismuskommission I (2003–2004) angegangen. Auch wenn im Bund-Länder-Verhältnis eine Reihe von überfälligen Entflechtungen bei den Aufgaben erreicht werden konnte und auch wenn mit dem »Kooperationsverbot« zwischen Bund und Kommunen ebenfalls eine Schärfung der Aufgabenprofile erreicht wurde, kann diese Föderalismusreform allenfalls als ein *erster* Schritt angesehen werden. Insbesondere ist es mit dem 2006er Kompromiss nach der faktisch schon gescheiterten FöKo I nicht gelungen, den Ländern – jenseits der Bestätigung der Kultur- und Bildungshoheit und der Stärkung ihrer beamtenrechtlichen Kompetenzen – nennenswerte Aufgabenspielräume zu schaffen, in denen sie eigenverantwortliche, ohne Abstimmung im Bundesrat auszuübende Politikkompetenzen von einigem Gewicht gewonnen hätten. Scharpf (2009) resümiert seine zahlreichen Hintergrundgespräche mit den seinerzeitigen Akteuren dahingehend, dass den Ländern gegenüber den möglichen, in der Kommission zeitweise auch diskutierten Handlungskompetenzen am Ende nur »Quisquillien«, also »Kleinkram«, zugekommen sei.

Auch im Erreichten wurden die Konstruktionsmängel zudem sehr schnell deutlich. Kaum ein Jahr nachdem 2006 das Kooperationsverbot zwischen Bund und Kommunen fixiert worden war, wurde 2007 mit dem »Krippengipfel« eine große Bund-Länder-Kommunen-Kooperation zum Ausbau der Kinderbetreuung für unter Dreijährige (U3) beschlossen, de-

ren Umsetzung nur mit einigen verfassungspolitischen Klimmzügen in den neuen Rahmen eingepresst werden konnte. Heute gilt das Kooperationsverbot sehr vielen Akteuren und Beobachtern als ein Fehler. Wenn es um wichtige neue Aufgaben geht, solle man den potentesten Spieler, den Bund, nicht von vornherein ausschließen. Dahinter steht oft die Einschätzung, dass man es den Ländern nicht zutrauen könne, neue Aufgaben von nennenswerter politischer Potenz allein zu stemmen.<sup>1</sup>

Diese These lässt sich nicht leicht verwerfen. Tatsächlich spricht vieles dafür, dass die lange gepflegte Politikverflechtung des *kooperativen Föderalismus* in Deutschland den Ländern zu wenige Handlungsspielräume gelassen hat, wirtschafts- und gesellschaftspolitische Initiativen von Bedeutung eigenständig zu entwickeln und daheim umzusetzen. Dass das nicht ohne Rückwirkungen auf die politische Kultur in den Ländern bleiben konnte, liegt auf der Hand. Die Schlussfolgerung daraus kann aber in beide Richtungen gehen: Zurück zu mehr Kooperation unter dem Dach des Bundesgesetzgebers (einschließlich Bundesrat) oder hin zu einer »Stärkung des Politischen in der Landespolitik« (vgl. Thöne 2008).

In welche Richtung es bei der Aufgabenentwicklung auch geht, Reformen des Länderfinanzausgleichs dürfen diese Trends nicht ignorieren. Genau das aber war die explizite Prämisse der Diskussionen in der Föderalismuskommission I in den Jahren 2003 und 2004. Es ist sehr gut nachvollziehbar, dass niemand den gerade zwei Jahre zuvor gefundenen Kompromiss zum Bund-Länder-Finanzausgleich zu Disposition stellen wollte. Genauso wenig muss es dann aber wundern, dass unter der Prämisse unveränderter Finanzierungsbedingungen auch keine nennenswerten Verbesserungen in der Aufgabenallokation erreicht werden konnten.

Kurzum, Länderaufgaben und Ländereinnahmen (einschließlich LFA) können nicht unabhängig voneinander diskutiert werden – auch wenn das die Diskussionen vereinfachen würde. Für die Reform des aktiven, d.h. des »finanziellen Finanzausgleichs« ergeben aus dieser Perspektive drei Punkte:

- Über viele Jahrzehnte hinweg sind Aufgabenverschiebungen und die zugehörigen Verlagerungen von Finanzierungszuständigkeiten immer anlassgebunden und inkrementell erfolgt. Bei Finanzierungsfragen können auch politische Gegengeschäfte mit herein gespielt haben. Was tagespolitisch eine effiziente Form »minimalinvasiver« Weiterentwicklung gewesen sein mag, führt in der Summe dazu, dass der Konnex von Aufgaben und Ein-

<sup>1</sup> Verwiesen sei hier auf die jüngst vorgestellten »Bemerkungen 2013 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes« des Bundesrechnungshofes, der sich sehr kritisch zu der Haltung äußert, dass im Zweifel immer der Bund eingreifen müsse, wenn etwas gelingen solle.

nahmen nicht mehr nachvollziehbar ist. Kommt exogener – z.B. demographischer – Wandel hinzu, werden die ursprünglichen Arrangements endgültig undurchschaubar. Nötig ist eine »Neuvermessung« der Aufgaben im deutschen Föderalismus, um zu gewährleisten, dass ein reformierter Länderfinanzausgleich auch aufgabengerecht ist.<sup>2</sup> Die Bedeutung des demographischen Wandels für die Raumstrukturen (Stichworte »Reurbanisierung« und »Landflucht«) und für die *zukünftige* Entwicklung der verschiedenen Aufgaben von Ländern und Kommunen<sup>3</sup> dürfte hier eine wichtige Rolle spielen. Mit einer solchen Betrachtung würde der zurzeit freischwebende aktive Finanzausgleich wieder auf den Boden der aufgabenspezifischen Tatsachen gebracht.

- Eine solche Erhebung sollte zudem offen für künftige Verlagerungen von Aufgabenzuständigkeiten zwischen den Ebenen sein. Diese Notwendigkeit besteht, gleichgültig ob diese Bewegung zu mehr Zentralisierung oder mehr Dezentralisierung führt. Konkret hieße das, dass von den kumulierten »Einwohnerveredelungen« für Stadtstaaten und »Dünnsiedlern« Abschied genommen werden sollte. Stattdessen wären desaggregierte, aufgabenspezifische Betrachtungen der pauschalierten Finanzbedarfe verschiedener Gebietskörperschaften ein Weg, Veränderungen im Aufgabenportfolio direkt abbilden zu können. Aufgabenbezogene Analysen brächten überdies den Vorteil, dass der (in Deutschland überfällige) Wechsel zu stärker wirkungsbezogenen öffentlichen Haushalten vergleichsweise leicht im Finanzausgleich zu nachvollzogen werden könnte. Dies ist in den Augen des Verfassers eine wichtige Bedingung für die Zukunftsfähigkeit eines Finanzausgleichssystems.
- Ein klarerer Aufgabenbezug des Finanzausgleichs legt schließlich eine gute Grundlage für *mehr* Länderautonomie bei der Aufgabenerfüllung. Diese These scheint paradox: Ein stärkerer Aufgabenbezug des Länderfinanzausgleichs nähert diesen den meisten kommunalen Finanzausgleichen an. Die KFA könnten aber wegen der staatsrechtlichen Zugehörigkeit der Kommunen zu den Ländern als Signal für ein gewolltes Subordinationsverhältnis verstanden werden. Dagegen könnte man das Fehlen eines Aufgabenbezugs im gegenwärtigen Länderfinanzausgleich als Zeichen der Anerkennung einer vorbedingungslosen Staatlichkeit der Länder interpretieren. Beide Perspektiven verwechseln den Anschein mit dem Sein. Das Schweigen über die zu finanzierenden Aufgaben verschafft den Ländern im gegenwärtigen Finanz-

ausgleich kein Quäntchen mehr Bestimmungsmacht. Ebenso wenig legt das Sprechen über faktisch ohnehin zu erfüllende Aufgaben die Länder (und die anderen Gebietskörperschaften) auf Dauer auf diese Aufgaben und deren Erfüllungsmodi fest. Solange sich ein Finanzausgleich nur stillschweigend auf eine bestimmte Aufgabenverteilung bezieht, ist diese stärker fixiert, als wenn die Aufgabenbestände in den Grundlagen des Finanzausgleichs differenziert berücksichtigt werden. Eine solche Aufgabentransparenz des LFA böte auch eine gute Grundlage, dass Länder autonom neue Aufgaben aufgreifen und autonom andere Aufgaben, die für sie keine Dringlichkeit mehr haben, reduzieren oder ganz zurückstellen.

Die weitgehende Abwesenheit dieses Aufgabenbezugs ist eine zentrale Schwachstelle in der allmählich wieder anlauenden wissenschaftlichen und politischen Diskussion zur Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs.

### Schuldenbremse als Katalysator der Steuerautonomie

Ab dem Jahr 2020 müssen sich die Länder an die grundgesetzliche Schuldenbremse der 2009 neu gefassten Artikel 109 und 115 GG halten. Im Gegensatz zum Bund, dem ein *strukturelles* Defizit von 0,35% des BIP sowie in Aufschwungsphasen wieder zu tilgende *konjunkturelle* Defizite erlaubt sein wird, müssen die Länderhaushalte zunächst einmal ganz ohne Nettokreditaufnahme auskommen. Die eher groben Vorgaben des Grundgesetzes für die Länder müssen von diesen jeweils noch im Landesrecht ausgeformt werden; dabei können sie Vorkehrungen für temporäre konjunkturelle Defizite und für die Schuldenaufnahmen im Falle von Krieg, Katastrophen und anderen singulären Ereignissen treffen. *Strukturell* aber müssen die Länderhaushalte ausgeglichen sein, auf die mittlere Frist ist die »schwarze Null« die Untergrenze für die Budgetsalden. Ob dies allen Ländern bis 2020 gelingen wird, ist derzeit zweifelhaft. Projektionen für die nach gegenwärtigen Weichenstellungen erwartbaren Ländereinnahmen und -ausgaben geben ein gemischtes Bild.

Mit der Möglichkeit zur Neuverschuldung wird den Ländern das einzige nennenswerte Ventil auf der Einnahmenseite geschlossen, mit dem sie auf kurzfristige und/oder nicht absehbare Ausgabensteigerungen reagieren können. Die Ausgabenseite allein ist dazu häufig zu unflexibel. Mit dem Wegfall der Defizitautonomie entsteht damit die Notwendigkeit für ein neues Ventil: Das ist – auf der legalen Seite<sup>4</sup> – die Notwendigkeit, mehr Steuerautonomie der Länder zu etablieren.

<sup>2</sup> Wichtige Impulse in diese Richtung hat die Untersuchung von Eltges et al. (2002) gegeben, die jedoch wegen ihres begrenzten Mandats die hier aufgeworfenen Fragen nicht gänzlich beleuchten konnte.

<sup>3</sup> Die Verantwortung der Länder, für eine aufgabengerechte Finanzierung der kommunalen Ebene zu sorgen, und die von Land zu Land merklich unterschiedlichen Kommunalisierungsgrade der öffentlichen Aufgabenerfüllung erzwingen, dass Länder und Kommunen schon in der Aufgabenperspektive gemeinsam betrachtet werden. Die empfohlene Neuvermessung der Aufgaben sollte sich aber ohnehin (zumindest) aus Kommunen, Ländern und den Bund beziehen, idealiter mit einem »Platzhalter«, in den später EU- und supranationale Aufgaben integriert werden können.

<sup>4</sup> Leider sind die Schlupflöcher der Länder-Schuldenbremsen noch so groß, dass deren Gelingen auf Länderebene ernsthaft gefährdet ist (vgl. Fuest und Thöne 2013).

Vorstellbar ist hier vor allem eine (partielle) Steuersatzautonomie bei der Einkommensteuer, die ergänzt wird durch eine optionale Ländergrundsteuer, wie von Fuest und Thöne (2013) skizziert (vgl. ausführlich Thöne 2014). Jenseits der konkreten Designfragen sind hier vor allem die grundlegenden Perspektiven wichtig:

- Steuerautonomie funktioniert nur, wenn sie für *alle* Länder neben unvermeidlichen Risiken auch merkliche Chancen verspricht.
- Dazu muss der Finanzausgleich faire Startbedingungen herstellen. Die Länder müssen ohne damit verbundene Einbußen in die Steuerautonomie hineingehen können.

Den Ländern mehr Steuerautonomie im Gegenzug zu einer merklich *geringeren* Transferintensität des Finanzausgleichs anzubieten, wie zuweilen empfohlen, wäre dagegen ein Danaergeschenk. Kein Empfängerland wird sich darauf einlassen, sichere LFA-Transfers gegen die »Freiheit« einzutauschen, bei seinen Bürgerinnen und Bürgern sofort die Steuern signifikant erhöhen zu müssen. Aber nicht nur hinsichtlich der Zustimmungsfähigkeit ist das keine Option, auch polit-ökonomisch liegen die Vorteile einer Steuerautonomie auf gleicher Augenhöhe auf der Hand:

- Schafft der LFA eine hinreichende und verlässliche Grundfinanzierung für alle, so können sich alle Länder, auch die finanzschwachen, dafür entscheiden, ihre neuerdings autonomen Steueranteile gegenüber dem *Status quo ex ante* unverändert zu lassen. Steuerautonomie hätte einen »weichen Einstieg«, zunächst würden nur (Einkommen-)Steuern umbenannt, ohne dass sich die Steuerbelastung direkt ändern würde.
- Nimmt eine Landesregierung dann die autonomen Rechte zur Steigerung oder Senkung ihres Steuertarifs in Anspruch, so wird das an Faktoren liegen, die in der Landespolitik begründet sind. Öffentliche Leistungen – womöglich landesspezifische öffentliche Leistungen bei stärker föderalisierten Aufgaben – bekommen ihr eigenes »Preisschild«.
- Weil diese Steuerautonomie auf gleicher Augenhöhe startet, stehen alle Länder, »arme« wie »reiche«, damit auch in derselben Art von politischen Wettbewerb mit den besten Konzepten (d.h. eine Art »Yardstick-Wettbewerb«).

Im Extremfall kann man diese höhere Steuerautonomie so konstruieren, dass sie die nachgelagerte Ebene des Länderfinanzausgleichs gänzlich unberührt lässt. Es wäre lediglich sicherzustellen, dass die ursprünglichen Steuersätze (vor länderautonomer Abweichung) als Normierungssteuersätze für die Berücksichtigung im Länderfinanzausgleich genutzt werden. Damit würden die Reformen des primären von denen des sekundären aktiven Finanzausgleichs entkoppelt. Angesichts der evidenten Reformbedürftigkeit des Länderfinanzausgleichs wäre eine solche Trennung schade. Sie

hätte allerdings den großen Vorteil, die Vorbehalte gegenüber mehr Steuerautonomie klar entkräften zu können.

### Die Probleme des Länderfinanzausgleichs

Der Länderfinanzausgleich im engeren Sinne allein kann sinnvoll nicht betrachtet werden. Das Finanzausgleichsgesetz (FAG) selbst stellt ihn in die Mitte der Dreierkette des Bund-Länder-Finanzausgleichs: Umsatzsteuerausgleich, LFA i.e.S., Bundesergänzungszuweisungen. Die allokativen und distributiven Dimensionen des Finanzausgleichs können nur in der Gesamtschau betrachtet werden. Zugleich kann in diesem kurzen Beitrag keine erschöpfende Revue der (wenigen) Stärken und der (vielen) Schwächen des Bund-Länder-Finanzausgleichs geboten werden. Die Befunde liegen seit längerem vor (vgl. statt vieler Fuest und Thöne 2009). Auch soll mit der notwendigen Kritik nicht der Eindruck erweckt werden, der gegenwärtige Länderfinanzausgleich sei die »schlimmstmögliche« Lösung. Der vor 2005 geltende Finanzausgleich beispielsweise war in vielerlei Hinsicht schlimmer als der gegenwärtige. Im Schnelldurchlauf stellt sich das Stärken-Schwächen-Profil des Finanzausgleichs wie folgt dar:

Seine Umverteilungsleistung kann dem Finanzausgleich niemand streitig machen. Mit bedingungsloser Effizienz wird jeder Euro, der einem Land als Steuermehr- oder -mindereinnahme zufällt, direkt im Länderfinanzausgleich berücksichtigt und ausgleichsrelevant. Sofern nicht die Sonderbedingungen des § 7 Abs. 3 FAG für überdurchschnittliche Mehreinnahmen greifen, spüren alle Länder über die kommunizierenden Röhren des Finanzausgleichs unmittelbar, wenn *anderswo* kleinste Änderungen der Einnahmenposition erfolgen. Setzt diese volle Wirkung wegen § 7 Abs. 3 FAG nicht sofort ein, wird sie erst nach Ablauf eines Jahres wirksam. Es versteht sich von selbst, dass die hohe Umverteilungseffizienz des Finanzausgleichs nicht einmütig gut geheißten wird. Zahlerländer haben naturgemäß eine kritischere Sicht auf die Verteilungsleistung des LFA als Empfängerländer. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht dagegen ist die *Gerechtigkeit* der Umverteilung durch den gegenwärtigen Finanzausgleich nicht wirklich zu beurteilen. Diese Aussage gilt umso mehr, als es an den Maßstäben für eine aufgabengerechte Finanzausstattung fehlt, wie oben ausgeführt.

Auf der Seite der Nachteile des Finanzausgleichs ist die Liste auch ohne den schon abgehandelten fehlenden Aufgabenbezug noch lang genug:

- Der Finanzausgleich ist intransparent. Neben der allgemeinen Unverständlichkeit der verschiedenen LFA-Mechanismen ist es vor allem die irreführende Wahrnehmung, nur drei Länder – Bayern, Hessen und Baden-Württemberg – wären Zahlerländer im Finanzausgleich. Tatsächlich sind

es im Jahr 2012 (ohne Berücksichtigung der umstrittenen Zenusergebnisse) immerhin sechs von sechzehn Ländern, die netto in den innerstaatlichen Transfers einzahlen: Hamburg, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen haben im Jahr 2012 im Umsatzsteuerausgleich mehr finanzielle Einbußen hinnehmen müssen, als im LFA oder durch Bundesergänzungszuweisungen anschließend wieder hereinkommen. Insbesondere Nordrhein-Westfalen sticht hier heraus: Mit 1,9 Mrd. Euro Nettzahlung trug das »Empfängerland« NRW 2012 absolut gesehen beinahe genauso so große Zahlungslasten wie das »Zahlerland« Hessen mit einem Nettotransfer von 2,2 Mrd. Euro.

- Der Finanzausgleich ist extrem anreizfeindlich. Betrachtet man allein die Länderhaushalte, so rufen autonome Einnahmesteigerungen bei der Lohn- und Einkommensteuer marginale Abschöpfungsquoten der Mehreinnahmen zwischen 78% und 108% hervor. Die höchsten Abschöpfungen treffen vor allem die finanzschwachen Länder; bei ihnen werden autonome Initiativen zur Pflege der Steuerbasis – z.B. die Schaffung von Arbeitsplätzen – fiskalisch explizit bestraft. Zwar können sich die Länder einen kleinen Teil ihrer Einbußen bei ihren eigenen Gemeinden zurückholen. Hier muss man aber fragen, ob es ein großer Trost ist, dass dieses Defizit des Länderfinanzausgleichs dadurch gemildert wird, dass sich ein Land über den kommunalen Finanzausgleich einen Teil des Geldes zurückholen kann. Als Reparaturmechanismen für defizitäre Bundesgesetze sind die KFA jedenfalls nicht *gemeint*.
- Die Akzeptanz von Divergenz im Länderfinanzausgleich ist unsystematisch. Insbesondere der Umstand, dass gesetzlich anerkannte Unterschiede bei den Finanzbedarfen nicht dort (d.h. bei den »Ausgleichsmesszahlen«), sondern als künstlich heruntergerechnete Finanzkraft operationalisiert werden, ist kaum vermittelbar.

Alles in allem sind dies genug Ansatzpunkte, um eine gründliche Reform des Finanzausgleichs ins Auge zu fassen.

### Elemente eines Finanzausgleichs für das 21. Jahrhundert

Wie sollte ein kommender Bund-Länder-Finanzausgleich gestaltet werden, um das Attribut »zukunftsfest« zu erhalten? Ein Grundmodell für eine ganze Klasse umsetzbarer Finanzausgleichsmodelle haben Fuest und Thöne (2009) vorgeschlagen; es ist auch heute noch aktuell. Ein neuer Bund-Länder-Finanzausgleich muss drei Kriterien erfüllen:

1. Er muss allen Ländern eine ausreichende Finanzausstattung zur Erfüllung ihrer Aufgaben gewährleisten.
2. Er soll anreizgerechter werden. Damit wird eigenes politisches Handeln mit dessen fiskalischen Folgen ver-

knüpft und zugleich die übermäßige horizontale Finanzverflechtung zwischen den Ländern aufgehoben.

3. Er soll einfach und transparent sein. Das ist auch eine Frage der Legitimation in einem demokratischen Bürgerstaat. Zur Transparenz gehört auch, dass die Einnahmenverteilung insofern ehrlich ist, als der Eindruck von Autonomie nur dort entsteht, wo tatsächliche signifikante Spielräume für eigene Gestaltung und Eigenverantwortung bestehen.

Der herkömmliche Finanzausgleich zwingt zu einer Entscheidung zwischen diesen Zielen. Heute wird das erste Ziel erfüllt, das zweite und dritte Ziel wird hingegen verfehlt. Will man alle drei Ziele erfüllen, muss man sich von Finanzausgleichstarifen verabschieden, die seismographisch schon kleinste Einnahmenveränderungen registrieren und in unmittelbare Folgen für die Umverteilung übertragen. Eine Reform, die diesen Gedanken Rechnung trägt, umfasst folgende Änderungen gegenüber dem Status quo:

- Ehrliche Ländersteuern: Als Ländersteuern werden nur noch diejenigen Abgaben geführt, auf die von Seiten des einzelnen Landes autonom eingewirkt werden kann. Dies kann in Form voller Gesetzgebungshoheit erfolgen oder aber über ein Steuersatz- bzw. Hebesatzrecht. Hier setzt auch die Einführung von mehr Steuerautonomie an, wie oben skizziert.
- Abschaffung des unnötigen Umsatzsteuerausgleichs.
- Vertikale Grundfinanzierung: An die Stelle des Einnahmenmixes aus Ländersteuern, Gemeinschaftssteueranteilen und Umsatzsteuerergänzungsanteilen tritt eine indikatorbasierte Grundfinanzierung. Die aufgabenbasierte Auswahl der besten und »zukunftsfestesten« Indikatoren wird, wie oben ausgeführt, eine der wesentlichen noch auszuführenden Pflichten eine kommenden Reformdiskussion sein.
- Ersatz des horizontalen Länderfinanzausgleichs durch einen vertikalen Ausgleich, in dem allein der Bund dafür verantwortlich ist, einen Ausgleich der Länderfinanzen herzustellen. Ausgleichszahlungen werden dabei für einige Jahre im Voraus in festen Beträgen angesetzt, wie heute schon in den Sonderbedarf-Bundesergänzungszuweisungen praktiziert und akzeptiert.

Das ursprüngliche Fuest-Thöne-Modell war primär didaktisch motiviert. Mit ihm konnte gezeigt werden, dass die im geltenden Finanzausgleich gesetzlich angestrebten Ausgleichsintensitäten erreicht werden können, ohne dass ein so anreizfeindliches und intransparentes System wie das gegenwärtige genutzt werden muss.

Die empfohlene Vertikalisierung des Finanzausgleichs ist dabei ökonomisch nicht zwingend; sie macht sich lediglich die in der Finanzausgleichsdebatte erstaunlich persistente Verlustaversion zunutze: Auch heute schon konzentrieren sich

die wesentlichen Verteilungsstreitigkeiten auf diejenigen Mittel, die die »Zahlerländer« zunächst als Einnahmen zugeordnet bekommen, dann aber wieder abgeben müssen. Mittel hingegen, die den Ländern nie als Einnahmen zugeordnet wurden, wie die Mittel des Umsatzsteuerausgleichs, werden als Einbußen offenbar viel leichter verschmerzt. In einem durch Gemeinschaftssteuern dominierten System sind aber beliebig viele, fiskalisch völlig wirkungsäquivalente Konstellationen von erster Zuordnung und darauf folgender »Umverteilung« vorstellbar. Vor diesem Hintergrund ist es nur konsequent, diese Konflikte durch Vertikalisierung zu mildern. Mittelfristig dürfte dieser Effekt aber durchschaut werden – mit der ebenfalls begrüßenswerten Konsequenz, dass im Vertikalmodell die Verteilungsstreitigkeiten auf einer unverfälschten und kompletten Datenbasis erfolgen.

Welche konkreten Finanzausgleichsgesetze man nun auf einer solchen Basis konstruieren will, ist noch offen. Die vorgeschlagene Modellklasse bietet zahlreiche Ansatzpunkte, Verteilungsfragen nach den Festlegungen der hierfür demokratisch legitimierten Entscheidungsträger auszugestalten. Wichtig erscheint vor allem, dass sich eine Reform des Finanzausgleichs nicht allein auf dessen letzte Stufen konzentriert: Die föderalen Aufgabenkonstellationen sollten aus sich heraus ein Thema der Reformdiskussion sein; zumindest aber sollten die Finanzbedarfe der verschiedenen föderalen Ebenen sehr viel klarer an heutige und kommende Aufgabenallokationen geknüpft werden. Und auf der dem Finanzausgleich i.e.S. vorgelagerten Ebene müssen mehr Spielräume für Steuerautonomie der Länder geschaffen werden, um eines lebendigen Föderalismus und einer funktionierenden Schuldenbremse willen.

## Literatur

Bundesrechnungshof (2013), *Bemerkungen 2013 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes*, Bonn, 10. Dezember.

Eltges, M. et al. (2002), *Abstrakte Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich*, Gutachten des Wissenschaftlichen Bereichs des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung im Auftrag im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 72, Bonn, Berlin.

Fuest, C. und M. Thöne (2009), *Reform des Finanzföderalismus in Deutschland*, Stiftung Marktwirtschaft, Kleine Handbibliothek Bd. 37, Berlin, Wiederabdruck in: I. Härtel (Hrsg.), *Handbuch Föderalismus*, Bd. II, 1. Aufl., Springer, Berlin 2012, 265–321.

Fuest, C. und M. Thöne (2013), *Durchsetzung der Schuldenbremse in den Bundesländern*; Bayerisches Staatsministeriums für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie, Köln, Oxford, München.

Scharpf, F. (2009), *Föderalismusreform: Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?*, Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Bd. 64, Campus Verlag, Frankfurt, New York.

Thöne, M. (2012), »Deutscher Finanzausgleich bizarr: Nachrichten aus dem zahlenden Empfängerland«, *Ökonomenstimme*, 2. August, KOF, Zürich.

Thöne, M. (2014), *Regionalisierung von Steuern*, erscheint demnächst.