

Feld, Lars P.; Schnellenbach, Jan

Article

Mehr Autonomie für die Bundesländer: Ansatzpunkte zu einer grundlegenden Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Feld, Lars P.; Schnellenbach, Jan (2014) : Mehr Autonomie für die Bundesländer: Ansatzpunkte zu einer grundlegenden Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 67, Iss. 01, pp. 32-36

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/165368>

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.

Mehr Autonomie für die Bundesländer:

Ansatzpunkte zu einer grundlegenden Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen¹

32



Lars P. Feld*



Jan Schnellenbach**

Das aktuelle System der deutschen Bund-Länder-Finanzbeziehungen leidet an einer Reihe von schwerwiegenden Problemen. Diese bestehen zunächst in einer fehlenden Steuerautonomie der Bundesländer. Den Ländern fehlt aktuell das Instrumentarium, um in substantiellem Umfang zusätzliche Einnahmen zu generieren, die zur Deckung länderspezifischer Finanzbedarfe notwendig wären. Solche Finanzbedarfe können sich etwa aus einer regional asymmetrischen Wirtschaftsentwicklung und daraus folgenden unterschiedlichen regionalpolitischen Maßnahmen ergeben, oder auch aus einer regional differenzierten Präferenz der Bürger für öffentliche Güter. Zur fehlenden Flexibilität gesellen sich als zweites Problem Anreize zu ineffizientem politischem Handeln, die vom aktuellen System ausgehen (vgl. ausführlich Feld und Schnellenbach 2012).

Insbesondere haben die Länder derzeit aufgrund hoher marginaler Abschöpfungsquoten kaum einen Anreiz, ihre Wirtschaftskraft und damit verbunden ihre eigenen Steuerbemessungsgrundlagen zu pflegen (vgl. Büttner 2006). Ebenso ist es bemerkenswert, dass nach der Wiedervereinigung noch jeweils die Hälfte der Länder Geber- und Nehmerland waren, aber im Jahr 2012 noch drei von 16 Ländern in den Finanzausgleich einzahlten. Wenn die Hansestadt Hamburg, die gemäß ihrer primären Finanzkraft bei 150% des Durchschnitts der Länder liegt, zum Nehmerland wird, so deutet dies auf eine fundamentale Fehlkonstruktion des Systems hin.

Ausgehend von dieser Situation schlagen wir hier einige Eckpunkte vor, die Teil einer umfassenden Reform des deutschen Finanzausgleichs sein könnten. Diese wurden in einem ausführlichen Gutachten erarbeitet (vgl. Feld, Kube und Schnellenbach

2013), dem auch die weiteren Details entnommen werden können, die in der hier gebotenen Kürze nicht diskutiert werden können.

Ziele und Ansatzpunkte einer Reform des deutschen Finanzausgleichs

Die Ziele und die Ansatzpunkte einer Reform des Finanzausgleichs können ausgehend von der aktuellen Lage kurz zusammengefasst werden.

Vereinfachung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Die aktuellen Regelungen zum Finanzausgleich sind wenig transparent und gelten zum Teil gar als unlesbar (vgl. Woisin 2008). Diese Komplexität ist nicht nur ein Problem für die interessierte politische Öffentlichkeit, sondern sie macht es zunehmend auch für die Akteure selbst schwieriger, die fiskalischen Folgen ihres politischen Handelns präzise abzuschätzen. Intransparenz kann selbst zu einem Anreizproblem werden (vgl. Wiegard 2006). Eine Vereinfachung erscheint daher dringend geboten.

Eine solche Vereinfachung könnte z.B. mittels einer starken Vertikalisierung der Finanzbeziehungen erreicht werden (vgl. Fuest und Thöne 2009). Der Preis dieses Ansatzes bestünde aber darin, dass an der Fiktion einer bedarfsorientierten Mindestfinanzausstattung je Einwohner festgehalten würde (siehe unten). Die Erfahrung zeigt zudem, dass eine zentralstaatliche Ebene durchaus zu einem Motor der weiteren politischen Zentralisierung werden kann, wenn sie über umfangreiche vertikale Transfers zu einer wichtigen Finanzquelle der Länder wird (vgl. Döring und Schnellenbach 2011). Die Opposition der Geberländer gegen höhere Ausgleichszahlungen im horizontalen Finanzausgleich wirkt dagegen aus politökonomischer Sicht als Kontrollmechanismus gegen eine übermäßige Umverteilung. Wir halten daher an einem stärker horizontalen Finanzausgleich fest und schlagen eine Reihe von Vereinfachungen

¹ Der vorliegende Beitrag gibt in stark gekürzter Form die ökonomischen Kernargumente von Feld, Kube und Schnellenbach (2013) wieder.

* Prof. Dr. Lars P. Feld ist Inhaber des Lehrstuhls für Wirtschaftspolitik und Ordnungsökonomik an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg und Direktor des Walter-Eucken-Instituts.

** PD Dr. Jan Schnellenbach ist Geschäftsführender Forschungsreferent am Walter-Eucken-Institut, Freiburg und Privatdozent an der Universität Heidelberg.

im Detail vor, wie etwa einen linearen Ausgleichstarif (vgl. ähnlich Kitterer und Plachta 2008).

Eine engere Koppelung von Wirtschaftskraft und Steueranteilen

Überspitzt gesagt gibt die Zerlegung der Lohnsteuer nach dem Wohnsitzprinzip den Ländern einen Anreiz zur Maximierung ihrer Einwohnerzahl, jedoch nicht zur Maximierung ihrer Wirtschaftskraft (vgl. Kitterer 2007). Gerade die Nachbarländer der Stadtstaaten werden dadurch begünstigt, dass zahlreiche Pendler Einkommen dort erwirtschaften, aber im heimischen Flächenstaat versteuern. Es wäre wünschenswert, den Ländern bereits im primären horizontalen Finanzausgleich einen klaren Anreiz zur Stärkung ihrer eigenen Wirtschaftskraft zu geben.

Hierzu wäre eine Zuteilung des Lohnsteueraufkommens nach dem Betriebsstättenprinzip grundsätzlich geeignet. Diese ist aber verfassungsrechtlich problematisch. Eine je hälftige Aufteilung nach dem Betriebsstätten- und dem Wohnsitzprinzip ist dagegen zulässig und wird daher unseren Berechnungen zugrunde gelegt. In der Verteilung des Umsatzsteueraufkommens sorgt nach derzeitigem Recht der Vorausgleich für eine Schlechterstellung der wirtschaftsstarke Länder relativ zu einem Rahmen, in welchem das gesamte Aufkommen der Umsatzsteuer nach der Einwohnerzahl auf die Länder verteilt wird. Hinzu kommt, dass der umverteilend wirkende Vorausgleich im primären horizontalen Finanzausgleich eigentlich ein Fremdkörper ist, dessen Ratio vor allem in der Verschleierung der Umverteilungswirkung des gesamten Ausgleichssystems zu bestehen scheint. Daher schlagen wir den Wegfall des Umsatzsteuervorausgleichs vor.

Eine Abkehr vom Denken in Finanzbedarfen

Der Finanzausgleich ist aktuell grundsätzlich so konstruiert, dass eine möglichst ähnliche Finanzausstattung pro Kopf in allen Ländern vom Bund-Länder-Finanzausgleich angestrebt wird. Dahinter verbirgt sich die Vorstellung, dass es für jeden Bürger einen festen Bedarf an öffentlichen Leistungen gibt, deren Finanzierung zu ermöglichen ist. Es gibt aber aus ökonomischer Sicht keinen Grund zur Annahme, dass Präferenzen für öffentliche Leistungen in allen Ländern identisch sind. Vielmehr ist es gerade die Ratio föderaler Systeme, finanzpolitisch auf regional unterschiedliche Präferenzen reagieren zu können (vgl. Oates 1972). Das Denken in fixierten Ausgabenbedarfen ist systemwidrig und führt zu einem irrationalen Harmonisierungsdruck.

Anstelle eines an fiktiven Finanzbedarfen und tatsächlichen Steuereinnahmen orientierten Länderfinanzausgleichs i.e.S. schlagen wir daher eine Orientierung an der zugrunde liegenden fiskalischen Leistungsfähigkeit vor. Dies ist mit einem

ressourcenorientierten Finanzausgleich zu erreichen, der sich am Umfang der vorhandenen Steuerbemessungsgrundlagen orientiert. Diese Ressourcenorientierung schafft dann auch die Möglichkeit, den Ländern zusätzliche Steuerautonomie zu gewähren. Würde man den Ausgleich weiterhin an tatsächlichen Steuereinnahmen ausrichten, dann wäre dies im Verbund mit dezentraler Steuerautonomie offensichtlich mit Anreizproblemen verbunden, die wir so vermeiden.

Die Finanzkraft der Gemeinden berücksichtigen wir vollständig, da es keinen sachlichen ökonomischen Grund für den bisherigen Ansatz mit nur 64% gibt. Ebenso verzichten wir auf die Einwohnerveredelung. Das zur Begründung für die aktuelle Praxis herangezogene Brechtsche Gesetz ist empirisch nicht robust belegt (vgl. Rosenfeld 2000; Feld et al. 2007). Außerdem ist es auch fraglich, ob Länder für hohe Kosten entschädigt werden sollten, oder ob man ihnen nicht vielmehr Anreize bieten sollte, öffentliche Leistungen kostengünstig bereitzustellen (vgl. Wiegard 2006).

Eine Stärkung der Steuerautonomie der Länder

Um den Ländern die Möglichkeit zu geben, flexibel auf abweichende Ausgabenpräferenzen ihrer Bürger und auch auf den von der Schuldenbremse erzeugten Druck zu reagieren, wäre eine Stärkung ihrer Finanzautonomie auf der Einnahmeseite sinnvoll. Hier steht ihnen bisher nur die relativ aufkommensschwache Grunderwerbsteuer zur Verfügung. Es erscheint daher unbedingt notwendig, den Ländern ein zusätzliches und hinreichend aufkommensstarkes Finanzierungsinstrument zu überlassen. Wir schlagen vor, den Ländern zu erlauben, autonome Zuschläge auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer zu erheben.

Die Bemessungsgrundlagen bleiben bundesweit einheitlich definiert, ebenso wie die eigentlichen Steuertarife. Auf das so ermittelte Steueraufkommen der bei ihnen ansässigen natürlichen und juristischen Personen können die Länder dann jeweils einen eigenen Zuschlag erheben oder je nach politischen Präferenzen auch darauf verzichten. Diese Regelung wäre für die Bürger mit keinem und für die Finanzämter nur mit einem sehr geringen zusätzlichen bürokratischen Aufwand verbunden. Eine Voraussetzung für die Steuerautonomie auf Länderebene besteht allerdings darin, dass zunächst einmal der bundeseinheitliche Tarif abgesenkt wird, um einen Spielraum zu schaffen, in den die Länder dann je nach eigenen Präferenzen vorstoßen können. Welche Effekte dies genau hat, werden wir im Abschnitt »Reformvorschlag im Detail und seine Auswirkungen« sehen.

Verschiedentlich wird der Einwand laut, dass Steuerwettbewerb ruinös sei und dass die Länder erst eine ähnliche Wirtschaftskraft erreichen müssten, bevor sie in einen Wettbewerb miteinander treten könnten. Beide Einwände sind

haltlos, wie zahlreiche Beispiele wettbewerbsförderaler Staaten auf der ganzen Welt zeigen. Ein Blick über die Grenze zu unseren Nachbarn in der Schweiz zeigt etwa, dass ein Steuerwettbewerb zwischen 26 Kantonen auf engem Raum, also ein sehr intensiver Wettbewerb, keinesfalls ruinös ist (vgl. Feld 2009). Kantone und Gemeinden sind sehr gut in der Lage, öffentliche Aufgaben vor allem über autonom erhobene Steuern zu finanzieren. Dabei sind diese 26 Kantone auch nicht durch eine ähnliche Wirtschaftsstruktur gekennzeichnet, sondern extrem heterogen. Tatsächlich kann finanzpolitische Autonomie gerade für relativ arme Gebietskörperschaften ein sinnvolles Instrument sein, um aufholende Regionalpolitik zu erfolgreich zu betreiben.

Der Reformvorschlag im Detail und seine Auswirkungen

Primärer vertikaler Finanzausgleich

Die vertikale Zuteilung der Gemeinschaftsteuern wird wie gewohnt beibehalten, da wir unseren Reformvorschlag unter der Prämisse erarbeitet haben, dass keine Änderungen des Grundgesetzes erfolgen sollen. Im Hinblick auf das Ziel der Finanzautonomie für die Länder können wir somit die »große« Lösung einer Überführung der ertragreichen Steuern ins Trennsystem nicht anstreben. Vielmehr schlagen wir vor, den Tarif der Einkommen- und Körperschaftsteuer um jeweils 5% über den gesamten Tarifverlauf abzusenken und den Ländern ein autonomes Zuschlagsrecht auf das auf ihrem Gebiet versteuerte Einkommen der natürlichen und juristischen Personen zu gewähren. Darüber hinaus wird die Anreizkorrektur nach §7 Abs. 3 FAG abgeschafft, da sie im hier entwickelten Ausgleichssystem obsolet ist.

Primärer horizontaler Finanzausgleich

Um eine starke Wirtschaftskraftorientierung der Steuerverteilung zu erreichen, muss an der Zerlegung der Körperschaftsteuer nichts geändert werden; sie erfolgt bereits nach dem Betriebsstättenprinzip. Die Lohnsteuer wird nunmehr je hälftig nach dem Betriebsstätten- und dem Wohnsitzprinzip zerlegt. Dieser Kompromiss ist aus verfassungsrechtlichen Gründen notwendig. Der Länderanteil der Umsatzsteuer wird schließlich vollständig nach der Einwohnerzahl auf die einzelnen Länder verteilt.

Die Resultate dieser Veränderungen wurden in einer Modellrechnung mit den Daten aus dem Jahr 2011 ermittelt. Auf dieser Ebene des Bund-Länder-Finanzausgleichs führen die Änderungen zunächst einmal dazu, dass die wirtschaftsstarke Länder besser gestellt werden. NRW, BY, BW und HE profitieren jeweils stark durch beide Maßnahmen, wobei NRW vor allem durch höhere Umsatzsteueranteile gewinnt. Auch die beiden Stadtstaaten HH und HB profitieren auf

beiden Ebenen. Berlin würde zwar von der neuen Lohnsteuererhebung profitieren, dieser positive Effekt würde aber durch den Wegfall des Umsatzsteuer-Vorausgleichs deutlich negativ überkompensiert.

Würde man nun auf den weiteren Stufen den *alten* Finanzausgleich auf Grundlage der neuen Steuerverteilung wie gewohnt fortführen, so würden alle westdeutschen Flächenländer außer NI und SL profitieren, ebenso wie die beiden Hansestädte. Besonders stark würden wiederum die wirtschaftsstarke Länder profitieren, während die schlechter gestellten Länder nur marginal an Finanzkraft verlor, da der Bund mit höheren Fehlbetrags-BEZ in die Bresche springen müsste.

Sekundärer horizontaler Finanzausgleich

Eine besonders weitreichende Neuerung im Vergleich zum aktuellen Finanzausgleich ist unser Vorschlag, den Finanzausgleich künftig ressourcenorientiert durchzuführen. Dies bedeutet, dass nicht mehr jeweils aktuelle Einnahmenströme entscheidend für die Bestimmung der Höhe der Ausgleichszuweisungen und -beiträge sind, sondern die fiskalischen Ressourcen, auf die ein Bundesland grundsätzlich Zugriff hat. Der Vorteil dieses Ansatzes besteht in wesentlich geringer ausgeprägten Anreizproblemen, denn ein Land wird jedenfalls kurzfristig kaum seine Wirtschaftskraft beeinflussen, um seine Position im Finanzausgleich zu manipulieren. Damit werden jedoch erst die Voraussetzungen für eine Stärkung der Länderautonomie in der tatsächlichen Steuererhebung geschaffen: Die Position im Finanzausgleich wird unabhängig von aktuellen Steuersätzen.

Dreh- und Angelpunkt des Systems sind nun die lokalen Steuerbemessungsgrundlagen. Die Summe der Bemessungsgrundlagen von Einkommen-, Körperschaft-, Gewerbe- sowie Erbschaft- und Schenkungsteuer bildet die in einer Gebietskörperschaft in einer Periode entstandenen Einkommen recht umfassend ab. Letztendlich werden alle weiteren wirtschaftlichen Aktivitäten wie Konsum, Ersparnis und Investitionen, die ebenfalls Anknüpfungspunkt der Besteuerung sein können, aus Einkommen finanziert. Die Summe der vier genannten Bemessungsgrundlagen kann daher ebenfalls als gutes Maß des Besteuerungspotenzials einer Gebietskörperschaft gelten.

Die Neue Finanzkraftmesszahl ergibt sich aus der Addition der Bemessungsgrundlagen der vier zuvor genannten Steuern. Die Neue Ausgleichsmesszahl ergibt sich, indem die bundesweit aufsummierte Finanzkraftmesszahl durch die Zahl der Einwohner der Bundesrepublik geteilt und mit der Zahl der Einwohner jedes einzelnen Bundeslandes multipliziert wird. Der Finanzkraftindex als Index fiskalischer Ressourcen ergibt sich durch Division der Finanzkraft- durch die Ausgleichsmesszahl. Wie im aktuellen System sind Länder

mit einem Indexwert größer als 1 Geberländer und Länder mit einem Indexwert kleiner als 1 Nehmerländer. Dies hat den Effekt, dass wir nunmehr sechs Geberländer haben: NRW, BY, BW, NI, HE und HH. Die Last des Finanzausgleichs wird breiter gestreut, was ein durchaus gewolltes und sinnvolles Resultat ist.

Für den Ressourcenausgleich schlagen wir einen einfachen, linearen Ausgleichstarif vor. Für den Ausgleichsfaktor kann man kaum einen ökonomisch korrekten Wert angeben, er ist vielmehr Gegenstand politischer Verhandlungen. Dies war aber bei den Formeltarifen des aktuellen Finanzausgleichs nicht anders. In unserem Basismodell haben wir den sekundären horizontalen Finanzausgleich mit einem Ausgleichsfaktor von 5% berechnet. Wenn dieser Wert niedrig erscheint, so sei nochmals angemerkt, dass der Tarif im Ressourcenausgleich auf die viel umfangreicheren Bemessungsgrundlagen bezogen wird und daher natürlich niedriger sein muss als bei einem Ausgleich tatsächlicher Einnahmen. Würde man einen Wert oberhalb von etwa 7% wählen, so würden tendenziell nicht mehr die heutigen Geberländer, sondern die heutigen Nehmerländer profitieren. Der Systemwechsel ist also nicht per se mit bestimmten Verteilungswirkungen verbunden, sondern diese folgen aus der Wahl von Parametern, die politisch auszuhandeln sind.

Auswirkungen der stärkeren Finanzautonomie der Länder

Es gilt einige rechtliche Beschränkungen zu beachten, um eine Grundgesetzänderung zu vermeiden. Danach ist es zwar problemlos möglich, einfachgesetzlich den Ländern die Kompetenz einzuräumen, autonome Zuschläge auf Gemeinschaftsteuern zu erheben. Die Ertragshoheit ist dagegen nicht einfachgesetzlich zu ändern. Konkret bedeutet dies, dass die Zuteilungsquoten für das Steueraufkommen der Gemeinschaftsteuern im primären vertikalen Finanzausgleich unangetastet bleiben. Darüber hinaus gilt, dass das Aufkommen autonomer Zuschläge auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer nur zur Hälfte an die jeweiligen Länder selbst fließt. Eine größere und systematischere Lösung wäre nur mittels einer Grundgesetzänderung durchsetzbar.

Geht man nun von einem Szenario mit einem Ausgleichsfaktor von 5% aus und rechnet das Modell bis einschließlich der Fehlbetrags-BEZ durch, so profitieren einzelne Bundesländer wie NRW, BY, BW und HE bereits, ohne einen eigenen Zuschlag zu erheben. Die anderen Bundesländer dagegen müssten einen eigenen Zuschlag auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer erheben, um das gleiche Einnahmenvolumen wie im aktuellen System zu realisieren – aber dafür wurde durch die Tarifabsenkung ja auch ein gewisser Spielraum geschaffen. Außerdem ist nochmals darauf hinzuweisen, dass viel am Ausgleichsfaktor von 5% hängt. Der Systemwechsel hin zu mehr Länderautonomie

kann, je nach Wahl der Parameter, mit unterschiedlichen Verteilungswirkungen verbunden werden.

Der sekundäre vertikale Finanzausgleich

Berechnet man nun die aufkommensneutralen Zuschläge, die von den Ländern erhoben werden müssten, um ihr Einnahmenvolumen aus dem Status quo zu erreichen, dann zeigt sich, dass dies in den meisten Bundesländern zu durchaus akzeptablen Belastungswirkungen führen würde. Für einzelne Bundesländer, hier sind insbesondere Berlin, Bremen und Thüringen zu nennen, wären allerdings sehr hohe länderspezifische Zuschläge nötig, um das aktuelle Niveau zu erreichen. Nun ist dies natürlich ökonomisch gesehen auch nicht unbedingt notwendig – diese Länder könnten auch auf der Ausgabenseite sparen. Dennoch scheint es sinnvoll, die Akzeptanz des Reformvorschlages dadurch zu erhöhen, dass temporär der Bund mit zusätzlichen vertikalen Finanzausgleichszahlungen die Verlierer des Systemwechsels kompensiert. Dies kann für einen politisch zu definierenden Übergangszeitraum geschehen. In diesem Zeitraum hätten die betroffenen Länder einen starken Anreiz, durch eine aktive Struktur- und Regionalpolitik ihre eigenen Steuerbemessungsgrundlagen auszuweiten. Eine stärker wachstums- und weniger konsumorientierte Politik wäre zu erwarten und sicherlich auch realisierbar. Die Reserven dafür existieren.

Für den Bund würde daraus temporär eine zusätzliche Belastung folgen. Der Bund würde also durch ein zeitweilig höheres Volumen der zu zahlenden BEZ seinen Beitrag dazu leisten, dass der Wechsel zu einem rationaleren, langfristig effizienteren und mit höheren Wachstumsaussichten verbundenen Finanzausgleichssystem gelingt. Die zusätzlichen Lasten für den Bund wären nach unseren Berechnungen allerdings nicht exorbitant hoch.

Aus der Tarifabsenkung hätte er 4,0 Mrd. Euro Mindereinnahmen. Würden alle Länder einen Steuerzuschlag von 5,26% in der Einkommen- und Körperschaftsteuer erheben (also einen steuersatzneutralen Zuschlag, bei dem die Steuerbelastung exakt das Niveau vor der Absenkung des Tarifs wieder erreicht), dann würden über den Bundesanteil 4,7 Mrd. wieder an den Bund fließen (dieser Betrag ist höher als die 4,0 Mrd., weil hier kein Gemeindeanteil mehr abgezogen wird, sondern das Aufkommen aus den Zuschlägen je hälftig an Bund und Länder fließt). Wenn zumindest für eine Übergangszeit der Bund den Verliererländern mit Sonder-BEZ alle Verluste ersetzt, die nach einem Länderzuschlag von 5,26% noch bleiben, dann belastet dies den Bundeshaushalt mit 5,1 Mrd. Euro. Dies entspricht 4,4 Mrd. Euro im Jahr temporärer Mehrkosten für den Bund.

Jedoch fallen die bisherigen Sonderbedarfs-BEZ weg; im Jahr 2019 werden dies noch 3,4 Mrd. Euro sein. Hinzu kom-

men nun allerdings höhere Fehlbetrags-BEZ. Hier sind die Mehrkosten relativ zum Status quo 4,7 Mrd. Euro. Per saldo kämen auf den Bund in diesem Szenario also 5,7 Mrd. Euro Mehrausgaben zu. Dieses Vergleichsszenario berücksichtigt die Belastung des Bundes mit SoBEZ im Jahr 2019. Legt man stattdessen die aktuell gezahlte Summe für die SoBEZ zugrunde, so müsste der Bund im Vergleich zu heute mit der hier vorgeschlagenen Finanzausgleichsreform nur noch rund 500 Mill. Euro höhere Ausgaben verkraften. Die Zahlungen für Konsolidierungshilfen sind in beiden Berechnungen unberücksichtigt.

Fazit

Das geltende Finanzausgleichssystem wird von Wissenschaft und Politik kritisch beurteilt und erscheint dringend reformbedürftig. Wir formulieren einen Reformvorschlag, der den Finanzausgleich in seiner Gesamtheit deutlich anreizorientierter ausgestaltet. Die wesentlichen Elemente sind ein Übergang zum hälftigen Betriebsstätten- und Wohnsitzprinzip bei der Lohnsteuerverteilung, die Abschaffung des Umsatzsteuervorausgleichs, ein Ressourcen- anstelle eines Finanzkraftausgleichs und vor allem die Einführung von autonomen Zuschlagsrechten für die Länder bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer.

In unserer Modellrechnung würden die wirtschaftsstarken Länder Bayern, Baden-Württemberg und Hessen, aber auch Nordrhein-Westfalen begünstigt und könnten von den in ihrem Land erwirtschafteten Finanzmitteln mehr behalten. Diese Verteilungswirkung ist jedoch bei einem Systemwechsel nicht zwingend notwendig. Werden andere Parameter gewählt, insbesondere für den Ausgleichsfaktor, so resultieren andere Verteilungswirkungen. Der hier vorgeschlagene Systemwechsel ist vor allem deshalb langfristig rational, weil er für die Länder Anreize zu einer wachstumsorientierten Wirtschafts- und Finanzpolitik setzt, die im aktuellen System fehlen.

Literatur

Büttner, T. (2006), »The Incentive Effects of Fiscal Equalization Transfers on Tax Policy«, *Journal of Public Economics* 90, 477–497.

Döring, T. und J. Schnellenbach (2011), »A Tale of Two Federalisms: Long-Term Institutional Change in the United States and in Germany«, *Constitutional Political Economy* 22, 83–102.

Feld, L.P. (2009), *Braucht die Schweiz eine materielle Steuerharmonisierung?*, economiesuisse, Zürich.

Feld, L.P. und J. Schnellenbach (2012), »Optionen für eine Reform des deutschen Finanzausgleichs«, *Jahrbuch der Juristischen Gesellschaft Bremen* 13, 90–109.

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

Feld, L.P., J. Schnellenbach und T. Baskaran (2007), *(Extreme) Haushaltsnotlage in Bremen?* Finanzwissenschaftliches Gutachten im Auftrag der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen, Heidelberg.

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

Kitterer, W. (2007), »Bundesstaatsreform und Zukunft der Finanzverfassung aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht«, *Jahrbuch der Juristischen Gesellschaft Bremen* 8, 27–41.

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

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

Rosenfeld, M.T.W. (2000), »Wo stehen wir mit dem kooperativen Föderalismus in Deutschland?«, *Konjunkturpolitik* 49 (Beiheft Fiskalischer Föderalismus in Europa), 55–102.

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

Woisin, M. (2008), »Das eingerostete Scharnier: Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern«, *Wirtschaftsdienst* 88, 446–450.