

Burret, Heiko Tobias; Bury, Yannick; Feld, Lars P.

Working Paper

Grenzabschöpfungsraten im deutschen Finanzausgleich

Arbeitspapier, No. 02/2018

Provided in Cooperation with:

German Council of Economic Experts

Suggested Citation: Burret, Heiko Tobias; Bury, Yannick; Feld, Lars P. (2018) :
Grenzabschöpfungsraten im deutschen Finanzausgleich, Arbeitspapier, No. 02/2018,
Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/176582>

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.

Grenzabschöpfungsraten im deutschen Finanzausgleich

Heiko T. Burret
Yannick Bury
Lars P. Feld
(alle Walter Eucken Institut)

Arbeitspapier 02/2018*)
März 2018

*) Die Arbeitspapiere geben die persönliche Meinung der Autoren wieder und nicht notwendigerweise die des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

GRENZABSCHÖPFUNGSRATEN IM DEUTSCHEN FINANZAUSGLEICH

März 2018

Heiko T. Burret
Walter Eucken Institut
Goethestraße 10
D-79100 Freiburg
burret@eucken.de

Yannick Bury
Walter Eucken Institut
Goethestraße 10
D-79100 Freiburg
bury@eucken.de

Lars P. Feld
Walter Eucken Institut
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg
Goethestraße 10
D-79100 Freiburg
feld@eucken.de

Zusammenfassung

Im vorliegenden Beitrag werden die Grenzabschöpfungsraten des deutschen Finanzausgleichs für die Länder seit dem Jahr 1970 erstmals unter Berücksichtigung aller ihrer ausgleichsrelevanten Einnahmen berechnet. Die Ergebnisse zeigen die Effekte der Reformen der Finanzverfassung im Zeitverlauf auf die Grenzabschöpfung, insbesondere die Effekte des jeweils gewählten Ausgleichtarifs und des im Jahr 2005 eingeführten Prämienmodells. Insgesamt liegen die Grenzabschöpfungsraten durchgehend auf einem hohen Niveau, das vor allem bei den Nehmerländern an eine Vollabschöpfung zusätzlicher Steuereinnahmen heranreicht. Während die Diskussion um die Wirkungsweise der Grenzabschöpfungsraten auf das (Fiskal-)Verhalten der Landespolitik bisher im Wesentlichen auf theoretischen Überlegungen basiert, liefert der Beitrag eine geeignete Datengrundlage, um die (Fehl-)Anreize der Grenzabschöpfungsraten einer empirischen Überprüfung zu unterziehen.

1. Einführung

Föderale Finanzausgleichssysteme stehen in einem Zielkonflikt zwischen höheren Anreizen zur Stärkung der eigenen Leistungsfähigkeit und einer über Gliedstaaten hinweg ausgeglichenen Finanzausstattung, die wirtschaftliche Leistungsunterschiede abmildert. Aus ökonomischer Sicht gibt es keine optimale Lösung dieses Zielkonflikts. Vielmehr ist der Umverteilungsgrad Resultat politischer und ökonomischer Abwägungen, die im Rahmen der Verhandlungen zwischen wirtschaftsstarken und -schwachen Gliedstaaten getroffen werden. Innerhalb dieser Verhandlungen ist es gleichwohl möglich und geboten, vorteilhafte Anreizstrukturen zu schaffen.

Im deutschen Bundesstaat ist der genannte Zielkonflikt besonders stark ausgeprägt. Einerseits ergeben sich aus den vergleichbaren Ausgabenprofilen, aber stark divergierenden Steuereinnahmen der Länder Argumente für einen nivellierenden Finanzausgleich. Andererseits können die Bundesländer ihre eigene wirtschaftliche Entwicklung durch ihre Fiskal- und Strukturpolitik selbst stark beeinflussen. Die Anreize, die eigene Leistungsfähigkeit und Finanzkraft zu steigern, sinken aber, je stärker der Finanzausgleich durch eine Abschöpfung von Ländermehreinnahmen nivelliert und einen Ausgleich von Länderminder-einnahmen bewirkt. Die Früchte einer erfolgreichen Politik verbleiben nicht im eigenen Land, sondern werden auf andere Länder und den Bund umverteilt; es entstehen Fehlanreize mit ungünstigen Auswirkungen auf die Haushaltspolitik und das Wirtschaftswachstum der Länder (Sachverständigenrat 2014).

Das Ausmaß dieser Fehlanreize des Finanzausgleichs kann durch die Grenzabschöpfungsraten (GAR) erfasst werden. Die GAR messen die Auswirkung einer marginalen Erhöhung der Einnahmen eines Landes auf die erhaltenen oder geleisteten Finanzausgleichszahlungen. Bei den finanzstarken Ländern, die in den Finanzausgleich einzahlen, geben die GAR Auskunft über jenen Anteil der Mehreinnahmen, der nicht im eigenen Land verbleibt, sondern in Form von erhöhten Transferzahlungen an die finanzschwachen Länder umverteilt wird. Bei den finanzschwachen Ländern, die aus dem Finanzausgleich alimentiert werden, geben die GAR Auskunft über jenen Anteil der Mehreinnahmen, um den die erhaltenen Transferzahlungen aufgrund der erhöhten Finanzkraft sinken. So bedeutet eine GAR in Höhe von 50% sowohl für finanzstarke wie für finanzschwache Länder, dass eine Mehreinnahme zur einen Hälfte die im Land verbleibenden Einnahmen erhöht und zur anderen Hälfte in Form erhöhter Einzahlungen oder gesunkener Auszahlungen in den Finanzausgleich fließt. Kurzum: Je nivellierender das Ausgleichssystem ist, desto höher sind die GAR und damit die Fehlanreize und Ineffizienzen.

Während die Fehlanreize hoher GAR in der bundesdeutschen Finanzverfassung in der Literatur eingehend diskutiert sind (Scherf 2007, Fuest und Thöne 2009, Feld et al. 2013, Sachverständigenrat 2014, Hentze 2015), liegt bisher kaum empirische Evidenz zum Zusammenhang zwischen Abschöpfungsraten und der Entwicklung der Leistungsfähigkeit der Länder vor. Dies dürfte insbesondere auf die unzu-

reichende Datengrundlage hinsichtlich der GAR zurückzuführen sein. Zur Schließung dieser Lücke berechnen wir auf der Grundlage umfangreicher Datenrecherchen erstmalig die jährlichen GAR im bundesdeutschen Finanzausgleich für jedes Bundesland seit dem Jahr 1970. Dabei werden alle Reformen, Ausgleichsstufen und ausgleichsrelevanten Einnahmen berücksichtigt. Dadurch lassen sich theoretische Überlegungen zu den Ursachen der GAR (z.B. der Gestaltung des Ausgleichstarifs) mit ihrer tatsächlichen Entwicklung in Verbindung setzen und erste Aussagen zu ihren Bestimmungsfaktoren treffen.

Der Beitrag ist wie folgt gegliedert: Abschnitt 2 gibt einen Überblick über den Status quo des bundesdeutschen Finanzausgleichsystems. Abschnitt 3 fasst die bisherige Literatur zusammen. Abschnitt 4 erläutert das von uns angewandte Verfahren zur Berechnung der GAR, während Abschnitt 5 die berechneten Raten entlang der Reformen des Finanzausgleichssystems nachvollzieht. Vor dem Hintergrund der gewonnenen Erkenntnisse diskutiert Abschnitt 6 die Auswirkungen der jüngst beschlossenen Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf die GAR. Abschnitt 7 fasst die Ergebnisse zusammen.

2. Status quo¹

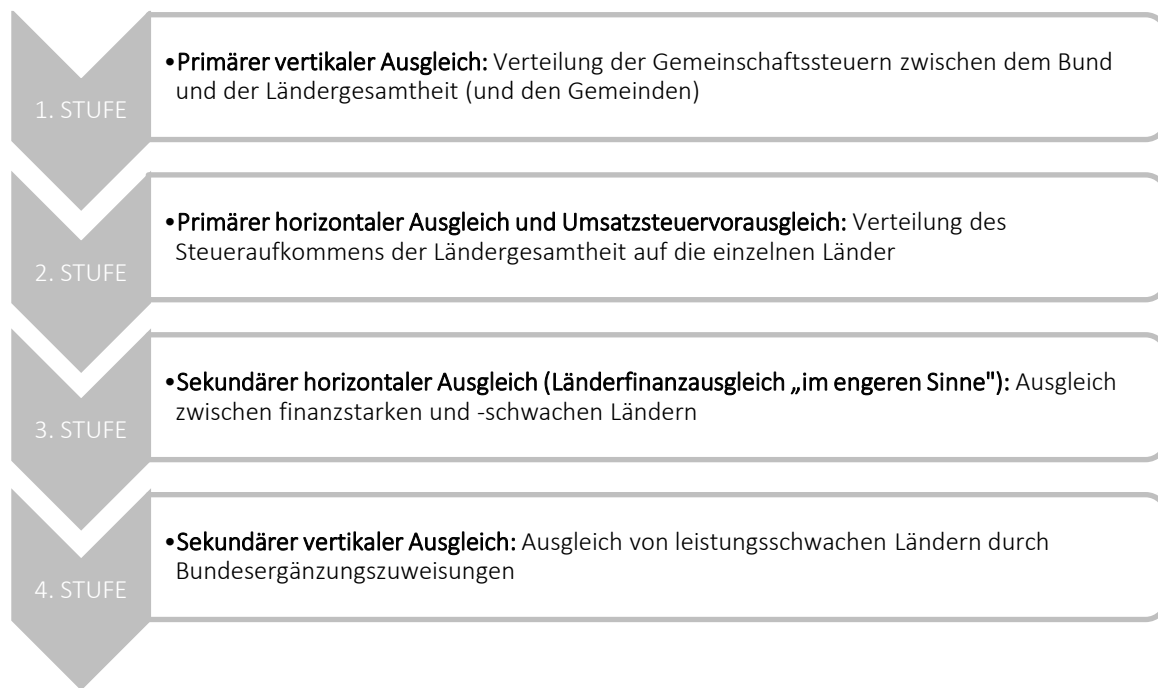
Die deutschen Länder stellen im Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland eine mit eigenen Rechten und Pflichten ausgestattete Ebene dar. Da die Länder für eine angemessene Finanzausstattung ihrer Gemeinden sorgen müssen, sind diese den Ländern zuzurechnen. Damit die Länder (und Gemeinden) den ihnen im Rahmen des passiven Finanzausgleichs zugewiesenen Aufgaben und Ausgaben nachkommen können, werden die Einnahmen im Rahmen des aktiven Finanzausgleichs zwischen den Gebietskörperschaften verteilt. Dabei haben die Länder einen verfassungsmäßigen Anspruch auf eine ausreichende Finanzausstattung (Artikel 107 Grundgesetz). Dies soll zu gleichwertigen Lebensverhältnissen im Bundesgebiet führen (Artikel 72 Grundgesetz).

Der Finanzausgleich in Deutschland besteht aus vier Stufen (Abbildung 1). Die **erste Stufe** verteilt die Einnahmen aus den Gemeinschaftssteuern zwischen dem Bund und der Gesamtheit der Länder und Gemeinden. Die Gemeinschaftssteuern umfassen mit der Lohn- und Einkommensteuer (LSt, ESt), der Umsatzsteuer (USt), der Körperschaftsteuer (KSt) und der Kapitalertragsteuer (KapSt) aufkommensstarke Steuern.² Die Aufteilung dieses Aufkommens auf die einzelnen staatlichen Ebenen folgt in der Regel einem festen Schlüssel (Tabelle 1). Nur bei der Umsatzsteuer variieren die Anteile des Bundes und der Länder am gesamten Umsatzsteueraufkommen von Jahr zu Jahr. Grund hierfür sind Vorabzahlungen (z.B. an die Gemeinden) und veränderliche Festbeträge. Gegenwärtig stehen dem Bund 49,7% und den Ländern 50,3% des Aufkommens nach Vorabzahlungen zu (zzgl. bzw. abzgl. eines Festbetrages).

¹ Im Folgenden werden die gegenwärtigen, bis zum Jahr 2019 geltenden Regelungen zur Steuerverteilung und zum Länderfinanzausgleich dargestellt. Eine Übersicht zu den früheren Regelungen seit 1970 findet sich im Anhang.

² Eine weitere aufkommensstarke Steuer ist die Gewerbesteuer. Ihr Aufkommen steht zwar den Gemeinden zu, Bund und Länder sind aber über die Gewerbesteuerumlage indirekt beteiligt.

Abbildung 1: Die Stufen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs



Eigene Darstellung.

Die **zweite Stufe** des Finanzausgleichs verteilt den Länderanteil an den Gemeinschaftssteuern auf die einzelnen Länder nach dem Prinzip des örtlichen Aufkommens, das sich bei der Einkommensteuer an der Einwohnerzahl (Wohnortprinzip), bei der Körperschaftsteuer an den Betriebsstätten orientiert. Bei der Verteilung der Kapitalertragsteuer ist zwischen der Schuldner-Kapitalertragsteuer, die vom Steuerschuldner an das Finanzamt abgeführt wird (dies betrifft insbesondere die Quellensteuer auf Dividenden) und der Zahlstellen-Kapitalertragsteuer, die von der Zahlstelle (zumeist dem Kreditinstitut) an das Finanzamt abgeführt wird zu unterscheiden. Bei der Schuldner-Kapitalertragsteuer ist das Prinzip des örtlichen Aufkommens gewahrt, sodass eine weitere Zerlegung nicht erforderlich ist. Das Länderaufkommen an der Zahlstellen-Kapitalertragsteuer wird hingegen auf Grundlage des (Wohn-)Sitzes des Steuerschuldners auf die einzelnen Länder zerlegt. Demnach fällt das Aufkommen regelmäßig in dem Land an, in welchem die ausschüttende Gesellschaft ihren Sitz hat.

Tabelle 1: Vertikale Verteilung der Gemeinschaftssteuern (1. Stufe)

	Lohn- und Einkommensteuer	Umsatzsteuer	Körperschaftsteuer	Kapitalertragsteuer	
				Schuldner KapSt	Zahlstellen KapSt
Bund	42,5%	51,5%	50,0%	50,0%	44,0%
Länder	42,5%	46,3%	50,0%	50,0%	44,0%
Gemeinden	15,0%	2,2%	0,0%	0,0%	12,0%

Die Umsatzsteueranteile beziehen sich auf das Jahr 2016, wobei die Anteile der Sozialversicherungen und die EU-Beiträge dem Bund zugerechnet wurden.

Bei der Umsatzsteuer werden zunächst im Rahmen des Umsatzsteuervorausgleichs bis zu 25% des Länderanteils am Gesamtaufkommen als Ergänzungsanteile an die Länder mit unterdurchschnittlicher Finanzkraft verteilt. Der Rest, also mindestens 75% des Länderanteils an der Umsatzsteuer, geht nach Maßgabe der Einwohnerzahlen auf die Länder. Ergänzungsanteile erhalten jene Länder, deren Finanzkraft je Einwohner unterhalb des Länderdurchschnitts liegt. Die dem Vorausgleich zu Grunde liegende Finanzkraft eines Landes umfasst seine Einnahmen aus der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer, der Gewerbesteuerumlage und den Landessteuern (z.B. der Grunderwerb-, Erbschaft-, Bier- und Feuer-schutzsteuer sowie der Rennwett- und Lotteriesteuer). Um Fehlanreize aufgrund der Steuerautonomie der Länder bei der Grunderwerbsteuer zu begegnen, wird hierbei nicht auf die tatsächlichen Einnahmen abgestellt, sondern auf die theoretischen Einnahmen, die sich bei Anwendung des bundesdurchschnittlichen Hebesatzes ergeben würden (Steuerkraft). Die Förderabgabe und die Gemeindesteuern werden bei der Berechnung der Finanzkraft nicht berücksichtigt. Zudem findet auf dieser Stufe keine Einwohnerveredelung statt. Reicht der 25%-Anteil für den Vorausgleich nicht aus, werden die gewährten Ausgleichszahlungen gekürzt. Diese Regelung kommt allerdings kaum zum Tragen, da der Vorausgleich regelmäßig weniger als 25% des Länderanteils an der Umsatzsteuer beansprucht.

Der Umsatzsteuervorausgleich hat bereits eine starke horizontale Ausgleichswirkung. Geberländer sind jene Länder ohne (oder mit lediglich geringem) Ergänzungsanteil, da sie gegenüber einer ausschließlichen Verteilung der Umsatzsteuer nach Einwohnerzahlen schlechter gestellt werden. Durch den Vorausgleich kann es somit zu Verschiebungen der Finanzkraftposition einzelner Länder über die Ausgleichsstufen hinweg kommen. So hat gegenwärtig Nordrhein-Westfalen, das vor der Durchführung des Umsatzsteuervorausgleichs eine überdurchschnittliche Finanzkraft aufweist (also Geber im Vorausgleich ist), nach der finanzkraftabhängigen Verteilung der Umsatzsteuer eine unterdurchschnittliche Finanzkraft (wird also zum Nehmer auf der nächsten Stufe des Finanzausgleichs).

Die **dritte Stufe** bildet den Länderfinanzausgleich „im engeren Sinne“ (i.e.S.), der Unterschiede in der Finanzkraft durch horizontale Transfers zwischen den Ländern ausgleicht. Gegenwärtig werden Unterschiede zwischen der einwohnergewichteten Finanzkraft eines Landes und der bundesdurchschnittlichen Finanzkraft (der sogenannten Gleichungsmesszahl) mittels eines symmetrischen linear-progressiven Auffüllungs- und Abschöpfungstarifs zu 44% bis 75% ausgeglichen. Die maximale Abschöpfung bei den Geberländern ist jedoch auf 72,5% der überdurchschnittlichen Finanzkraft je Einwohner beschränkt. Die Literatur deutet darauf hin, dass der gewählte Ausgleichstarif von hoher Bedeutung für die Abschöpfungswirkung des Ausgleichssystems ist (z.B. Scherf 2007).

Im Unterschied zur zweiten Stufe umfasst die Berechnung der Finanzkraft nun zusätzlich die Einnahmen aus der Umsatzsteuer und der Förderabgabe sowie 64% der Gemeindesteuereinnahmen (bestehend aus den kommunalen Einnahmen aus der Umsatzsteuer, der Einkommensteuer, der Grundsteuer und dem Saldo aus Gewerbesteuer und Gewerbesteuerumlage). Analog zur Grunderwerbsteuer bei den

Ländern wird bei der Grund- und Gewerbesteuer der Gemeinden nicht auf die Finanzkraft, sondern auf die Steuerkraft abgestellt. Zusätzliche Anreize, die eigenen Steuereinnahmen zu stärken, sollten durch die Einführung eines Prämienmodells im Jahr 2005 gesetzt worden sein. Dabei werden die im Verhältnis zur Bevölkerungsentwicklung überproportionalen Mehreinnahmen eines Landes bei der Berechnung seiner Finanzkraft um 12% fiktiv gekürzt. Überproportionale Steigerungen der Finanzkraft von bis zu 12% bleiben folglich bei der Ermittlung der Ausgleichszahlungen unberücksichtigt. Ein weiterer Unterschied zum Umsatzsteuervorausgleich besteht hinsichtlich der Einwohnerveredelung. Zur Abgeltung eines unterstellten Mehrbedarfs werden die Einwohner der Stadtstaaten (mit dem Faktor 1,35) und die Einwohner der dünnbesiedelten Länder Mecklenburg-Vorpommern (mit dem Faktor 1,05), Brandenburg (mit dem Faktor 1,03) und Sachsen-Anhalt (mit dem Faktor 1,02) bei der Ermittlung des Finanzbedarfs je Einwohner nun stärker gewichtet („veredelt“).³

Die **vierte Stufe** des Finanzausgleichs umfasst zwei Arten vertikaler *Bundesergänzungszuweisungen* (BEZ). Die *allgemeinen Finanzkraft-BEZ* werden als ungebundene Transfers an Länder gezahlt, deren Finanzkraft nach den ersten drei Stufen des Finanzausgleichs weiterhin unter 99,5% der durchschnittlichen Finanzkraft der Ländergesamtheit liegt. Diese Lücke wird zu 77,5% aufgefüllt. Die Berechnung der Finanzkraft basiert auf der Finanzkraftdefinition des LFA i.e.S. (inklusive Einwohnerveredelung). Im Unterschied zu den allgemeinen Finanzkraft-BEZ werden die *Sonderbedarfs-BEZ* unabhängig von der Finanzkraft zum Ausgleich bestimmter Sonderlasten gewährt. Im Rahmen des Solidarpaktes II erhalten die fünf Neuen Länder und Berlin Mittel zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten. Diese Sonderbedarfs-BEZ werden bis zum Jahr 2019 schrittweise abgebaut. Zudem erhalten die (ostdeutschen) Länder Sonderbedarfs-BEZ aufgrund hoher struktureller Arbeitslosigkeit. Ferner werden überdurchschnittlich hohe Kosten der politischen Führung in zehn Ländern durch Sonderbedarfs-BEZ kompensiert. Außerhalb des Finanzausgleichs existieren zahlreiche weitere Zuweisungen des Bundes an die Länder, Gemeinden und Sondervermögen. Hierunter fallen nicht zuletzt die im Jahr 2019 auslaufenden, jährlichen Konsolidierungshilfen an Berlin, Bremen, das Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein.

Insgesamt setzt die Ausgestaltung des Finanzausgleichsystems – insbesondere aufgrund der Bemessung der Ausgleichsberechtigung eines Landes an seinen tatsächlich erzielten Einnahmen, des mehrstufigen Ausgleichsprozesses sowie der hohen progressiven Ausgleichstarife – erhebliche Fehlanreize und lässt eine hohe Grenzabschöpfung zusätzlicher Steuereinnahmen vermuten. Dies gilt seit der Einführung des bis heute geltenden Systems der Bund-Länder Finanzbeziehungen, da der Ausgleichsmechanismus seit den 1970er Jahren nicht grundlegend verändert wurde (siehe Anhang). Dennoch dürften die GAR in Folge der vergangenen Reformen des Finanzausgleichsystems eine gewisse Volatilität aufweisen.

³ Bei den drei Flächenländern findet die Einwohnerveredelung nur im Rahmen der Ermittlung der Gemeindesteuereinnahmen Anwendung.

3. Bisherige Erkenntnisse

Für Deutschland belegen Studien, dass die Fehlanreize im Länderfinanzausgleich die wirtschaftliche Entwicklung beeinträchtigen und vor allem zu strukturerhaltenden Maßnahmen geführt haben, wobei in den dabei aufgezeigten Wirkungszusammenhängen die GAR als Anreiz, nicht jedoch in der empirischen Umsetzung, eine zentrale Rolle spielen (Berthold et al. 2001, Berthold und Fricke 2007, 2006, Feld et al. 2012, Baskaran et al. 2017). Zwar wurden die (Fehl-)Anreize der GAR des deutschen Finanzausgleichs theoretisch bereits eingehend diskutiert (Köthenbürger 2002, Bucovetsky und Smart 2006, Büttner 2006, Sachverständigenrat 2014). Empirische Untersuchungen, welche die GAR in den Fokus der Analyse rücken, liegen dagegen bislang nur eingeschränkt vor. Dies dürfte nicht zuletzt auf die bisher unzulängliche Datenlage und den hohen Aufwand bei der Berechnung der tatsächlichen GAR unter Berücksichtigung des jeweiligen, sich nahezu jährlich verändernden Rechtsstands, zurückzuführen sein.

Die vorliegenden Studien, welche die Effekte der Abschöpfungsraten im Finanzausgleich untersuchen, beziehen sich hauptsächlich auf die kommunale Ebene. Büttner (2006) liefert auf Basis eines theoretischen Modells empirische Evidenz für einen positiven Effekt der GAR des kommunalen Finanzausgleichs in Baden-Württemberg auf die Hebesätze der Gewerbesteuer. Um möglichen Endogenitätsproblemen zu begegnen, nutzen Egger et al. (2010) ein natürliches Experiment in Niedersachsen, das sein kommunales Finanzausgleichssystem im Jahr 1999 reformiert hat. Ihre Ergebnisse für die Gewerbesteuer niedersächsischer Kommunen bestätigen einen positiven Effekt des kommunalen Finanzausgleichs auf die Steuersätze. Die Autoren erklären ihre Ergebnisse damit, dass der Finanzausgleich eine Kompensation für die Erosion der Steuerbasis aufgrund der höheren Steuersätze bietet.

Hauptmeier (2009, 2007) untersucht ebenfalls Gemeinden in Baden-Württemberg, wobei sein Fokus auf der Ausgabenseite liegt. Er zeigt, dass sich höhere Grenzbeiträge zum kommunalen Finanzausgleich negativ auf den Anteil der Investitionsausgaben der jeweiligen Kommunen (gemessen am Anteil der Infrastruktur- und Bildungsausgaben) auswirken. Dieser Effekt dürfte darauf beruhen, dass die Pflege der Steuerbasis durch produktive Ausgaben (Investitionen) weniger attraktiv ist, je stärker die Mehreinnahmen (Steuerbasis) im Rahmen des Finanzausgleichs abgeschöpft werden. Hingegen haben zweckungebundene Transfers sowie spezielle Zuweisungen im Rahmen des Verkehrs- und Schullastenausgleichs und sonstige Zuweisungen einen positiven Einfluss auf den Anteil der Infrastruktur- und Bildungsausgaben. Ein robuster Effekt lässt sich jedoch nur für die speziellen Zuweisungen nachweisen.

Für die Länder untersuchen zwei Studien den Einfluss der GAR im Länderfinanzausgleich auf das finanzpolitische Verhalten der öffentlichen Hand. Hauptmeier (2009) betrachtet die Ausgabenseite und zeigt für die Jahre 1980–2003, dass die Grenzbeiträge und Transfers des (horizontalen und vertikalen) Länderfinanzausgleichs den Anteil der produktiven Länderausgaben (gemessen am Ausgabenanteil der Länder und Gemeinden für die Bereiche Bildung und Infrastruktur) reduzieren. Die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen haben zwar einen entgegengesetzten Effekt; dieser ist jedoch statistisch nicht

von Null verschieden. Baretto et al. (2002) berechnen die jährlichen GAR im deutschen Bund-Länder-Finanzausgleich für die Jahre 1970–1998 und liefern Evidenz zu den Auswirkungen der GAR auf die Einnahmeseite. Sie zeigen für die zehn alten Bundesländer, dass eine höhere Grenzabschöpfung und höhere Transfereinnahmen in einem negativen Zusammenhang mit dem Steueraufkommen eines Landes stehen. Ein Anstieg der GAR um 1% verringert demnach das Steueraufkommen im Verhältnis zum BIP um 0,0096 Prozentpunkte. Die Berechnung der GAR bei Baretto et al. (2002) ist jedoch nicht unproblematisch, da die Autoren lediglich eine Erhöhung der Einkommensteuer berücksichtigen. Die Erhöhung anderer finanzkraftrelevanten Steuern, insbesondere die Umsatzsteuer und Körperschaftsteuer, finden hingegen keine Berücksichtigung. Damit werden die GAR tendenziell zu gering ausgewiesen.

4. Berechnungsverfahren

Wir berechnen die GAR für die Jahre 1970–2016 unter Verwendung der Daten zum tatsächlichen finanzausgleichsrelevanten Steueraufkommen je Land und Jahr, entlang der jährlichen Verordnungen des Bundesministeriums der Finanzen zur Durchführung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Länder.⁴ Das angewendete Berechnungsverfahren basiert auf einer vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung verwendeten Methode, die auf der bestehenden Literatur aufbaut (Baretto et al. 2002, Büttner 2006, Sachverständigenrat 2014). Hierbei kommen die folgenden vier Berechnungsschritte zur Anwendung, wobei die Schritte zwei bis vier separat für jedes Land vollzogen werden.

1. **Nachstellung der Berechnung des Finanzausgleichs** zwischen dem Bund und den Ländern anhand der tatsächlichen Einnahmen jedes Landes in jedem betrachteten Jahr: Dabei werden alle Ausgleichsstufen (inkl. der finanzkraftabhängigen Verteilung der Umsatzsteuer, des Länderfinanzausgleichs i.e.S. und der BEZ) berücksichtigt. Die so ermittelten Zahlungsströme werden mit den tatsächlichen Ausgleichszahlungen abgeglichen. Dieses Vorgehen stellt sicher, dass unsere Berechnungsmodelle den tatsächlichen Finanzausgleich unter Berücksichtigung aller Instrumente der Steuerverteilung und des Finanzausgleichs für jedes Jahr und jedes Land korrekt nachbilden.
2. **Erhöhung des Steueraufkommens in Land A** (aus dem Länderanteil an den Gemeinschaftssteuern, den Landessteuern und den Gemeindesteuern) um einen marginalen Satz von 0,1%: Dadurch steigt das Steueraufkommen der Ländergesamtheit um einen Betrag, der ausschließlich auf das fiktiv erhöhte Steueraufkommen in Land A zurückzuführen ist.
3. **Berechnung der Grenzverbleibquote** für Land A. Die Quote gibt den in Land A verbleibenden Anteil an den eigenen Steuer Mehreinnahmen an. Sie wird aus dem Verhältnis zwischen dem

⁴ Die benötigten Daten lagen größtenteils nur in Papierform vor und wurden von uns erstmals elektronisch erfasst und aufbereitet.

ausschließlich aus Land A stammenden, fiktiven Anstieg des Steueraufkommens der Ländergemeinschaft und den nach der Durchführung aller Ausgleichsstufen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs tatsächlich in Land A verbleibenden Einnahmen berechnet.

4. Ermittlung der Grenzabschöpfungsrate des Landes A (1 - Grenzverbleibquote).

Im ersten Schritt ist es erforderlich, für jedes betrachtete Jahr ein eigenes Berechnungsmodell zu erstellen, das den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern nachbildet, weil, *erstens*, die absolute und relative Abschöpfung von zusätzlichem Steueraufkommen von der relativen Position eines Landes im Gefüge aller Länder und damit vom tatsächlichen Steueraufkommen im Ausgleichsjahr abhängig ist. *Zweitens* müssen die (jährlichen) Veränderungen im Finanzausgleichsgesetz und in den Abrechnungsverordnungen in den Berechnungsmodellen nachvollzogen werden. Damit liegt der Berechnung der Abschöpfungsraten im Detail das in jedem Jahr tatsächlich geltende Ausgleichssystem zu Grunde.

Eine Abweichung besteht lediglich bei der Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft. Wird diese im Finanzausgleich lediglich gekürzt in die Berechnung der für den Ausgleich relevanten Finanzkraft eines Landes eingerechnet, wird sie in unseren Grundmodellen zu 100% und nur in Modellerweiterungen, die der Validierung der Ergebnisse unserer Berechnungsmodelle dienen, mit dem tatsächlich im jeweiligen Jahr geltenden gesetzlich festgelegten Anteil angesetzt. Der Vollansatz der kommunalen Finanzkraft erfolgt vor dem Hintergrund, dass die Gemeinden im bundesdeutschen Kontext fiskalisch den Ländern zuzuordnen sind. Damit ist die tatsächliche Gemeindefinanzkraft für das von den Abschöpfungsraten beeinflusste Kalkül der Landespolitik ebenso von Bedeutung wie der originäre Landeshaushalt. Folglich wird die Abschöpfungswirkung nur bei einem vollumfänglichen Einbezug der kommunalen Finanzkraft vollständig abgebildet, wenngleich sich dadurch die Abschöpfungsraten tendenziell erhöhen dürften.

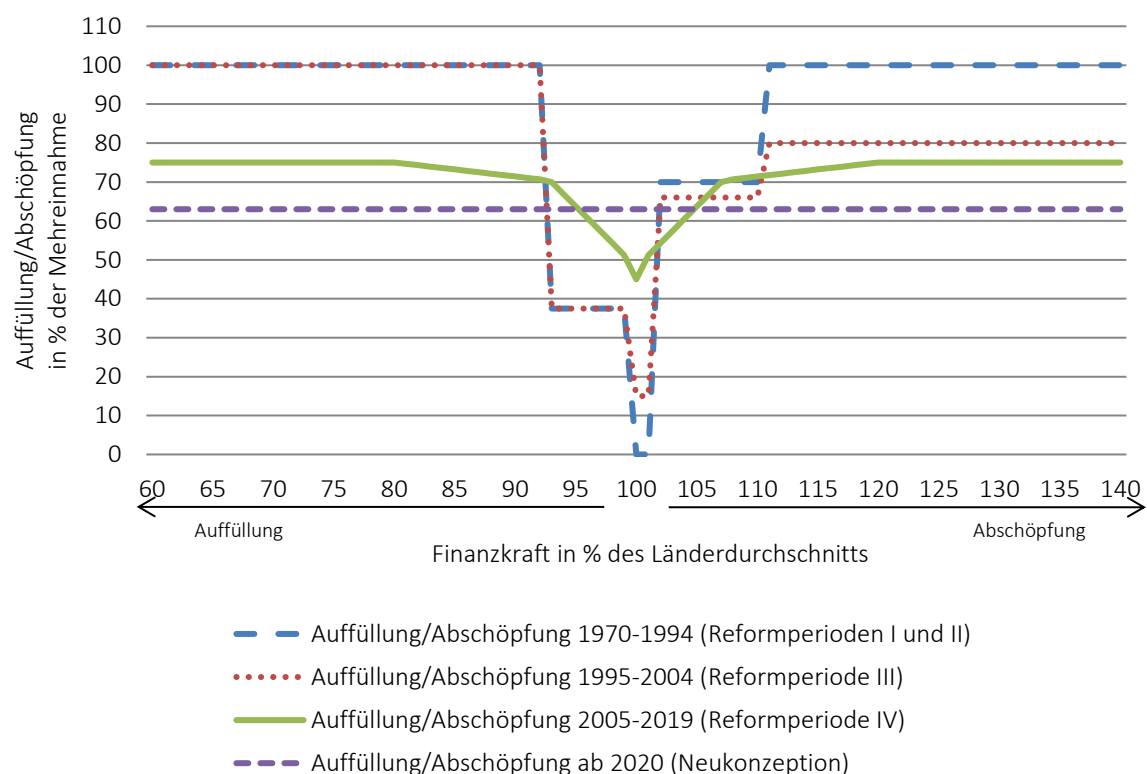
Eine zweite Begründung für den Vollansatz liegt darin, dass der im Finanzausgleich einbezogene Anteil der Gemeindefinanzkraft im Zeitverlauf mehrfach verändert wurde. Da die Höhe des Ansatzes der Gemeindefinanzkraft die GAR beeinflusst (je höher der Ansatz, desto größer ist die Auswirkung einer Veränderung des Gemeindesteueraufkommens auf die Ausgleichszahlungen), sind Schlussfolgerungen über die Entwicklung der Abschöpfungsraten aufgrund der Veränderungen in den weiteren Elementen der Finanzverfassung, insbesondere des Ausgleichstarifes und der Einführung des Prämienmodells, nur möglich, wenn die Gemeindefinanzkraft mit einem konstanten Satz über die Zeit hinweg berücksichtigt wird. Damit werden zusätzlich auftretende Verzerrungen durch einen sich verändernden Gemeindefinanzkraftansatz vermieden.

Das derzeit geltende Ausgleichssystem wurde seit seiner Einführung im Jahr 1970 mehrfach reformiert. Dabei lassen sich **vier große Reformperioden** sowie die grundlegende Neukonzeption ab 2020 unterscheiden:⁵

Reformperiode I	1970–1987	Finanzreform 1969 und Einführung des LFA i.e.S.
Reformperiode II	1988–1994	Einführung der allgemeinen Finanzkraft-BEZ
Reformperiode III	1995–2004	Solidarpakt I ⁶ (inkl. Eingliederung der neuen Länder)
Reformperiode IV	2005–2016	Solidarpakt II ⁷
Neukonzeption	ab 2020	Finanzkraftabhängige Zu- und Abschläge an der Umsatzsteuer

Neben der Einführung der allgemeinen Finanzkraft-BEZ im Jahr 1988 unterscheiden sich die Perioden vor allem in der Ausgestaltung des jeweils geltenden Ausgleichstarifes und in der Ermittlung der Finanzkraft (Abbildung 2). So fand der Ausgleich zwischen 1970 und 2004 entlang eines (ab 1995 leicht veränderten) Stufentarifs statt, der im Jahr 2005 durch einen kontinuierlichen, linear-progressiven Formeltarif ersetzt wurde. Der im Jahr 2020 in Kraft tretende grundlegend neu konzipierte Finanzausgleich folgt einem proportionalen Tarif.

Abbildung 2: Ausgleichstarife im deutschen Finanzausgleich i.e.S. in den verschiedenen Perioden



Eigene Darstellung.

⁵ Eine detaillierte Übersicht zu den Veränderungen in der Ausgestaltung des Finanzausgleichs findet sich im Anhang.

⁶ Unter „Solidarpakt I“ wird die gesamte Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zwischen 1995 und 2004 gefasst.

⁷ Unter „Solidarpakt II“ wird die gesamte Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zwischen 2005 und 2019 gefasst.

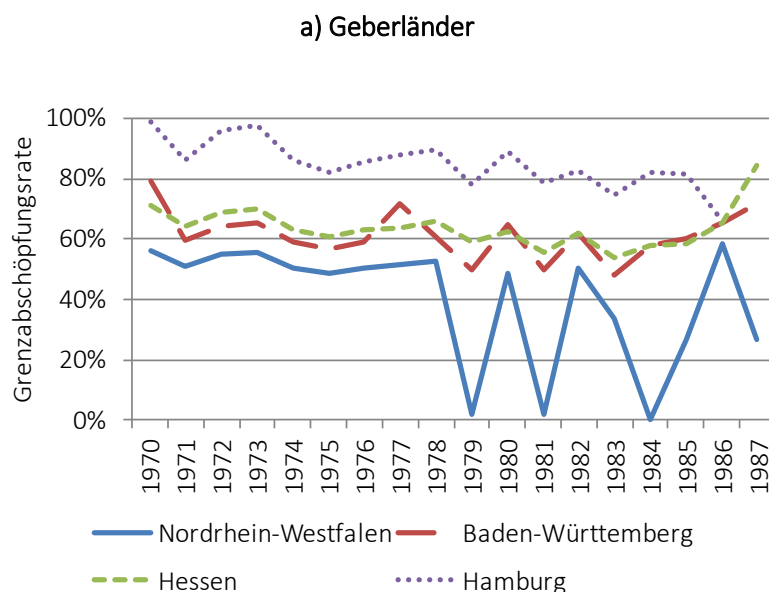
5. Entwicklung und Determinanten der Abschöpfungsraten

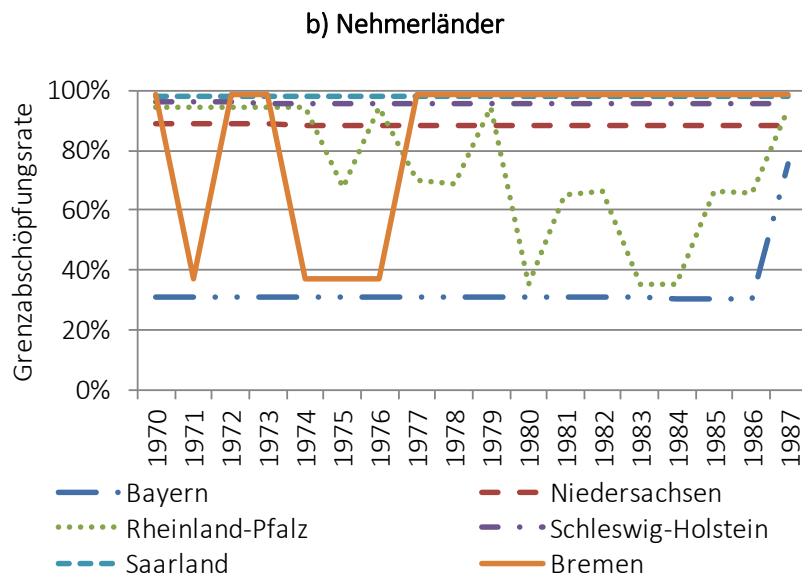
Die mit diesem Verfahren berechneten GAR zeigen, dass die Abschöpfungsraten im deutschen Finanzausgleich auf einem durchgehend hohen Niveau liegen, das vor allem bei den Nehmerländern teilweise an eine Vollabschöpfung zusätzlicher Steuereinnahmen heranreicht. Allerdings zeigen sich über die Reformperioden hinweg teilweise deutliche Unterschiede in der Entwicklung der GAR. Diese Unterschiede sollen im Folgenden mit den Reformen und dem Status der Länder innerhalb des Finanzausgleichs in Verbindung gesetzt werden, um erste Rückschlüsse auf die Determinanten der GAR zu ermöglichen.

5.1 Reformperiode I: Finanzreform 1969 und Einführung des LFA i.e.S.

In der ersten Reformperiode (1970–1987) bestand das Ausgleichssystem im Wesentlichen aus dem horizontalen Umsatzsteuervorausgleich und dem Länderfinanzausgleich i.e.S. Der von 1970 bis 1994 geltende Ausgleichstarif implizierte dabei eine Vollauffüllung oder -abschöpfung bereits ab einer Finanzkraft von unter 93% bzw. über 110% des Länderdurchschnitts (Abbildung 2). Zudem folgte der Ausgleich sowohl beim Umsatzsteuervorausgleich wie beim Länderfinanzausgleich i.e.S. einem Stufentarif bei dem Abschöpfung und Auffüllung nicht kontinuierlich mit der Finanzkraft ansteigen, sondern in Stufen verlaufen. Die Anreizwirkung eines solchen Tarifs ist unabhängig von seiner konkreten Ausgestaltung aufgrund der Stufengrenzen besonders kritisch zu beurteilen. Denn fällt ein Land, dessen Finanzkraft an der Grenze zur nächsten Tarifstufe liegt, durch die marginale Erhöhung seiner Finanzkraft in die nächsthöhere Stufe, so wirkt sich die Verbesserung seiner Finanzkraft deutlich auf die erhaltenen oder zu zahlenden Transfers aus und impliziert damit eine hohe GAR möglicher Mehreinnahmen.

Abbildung 3: Grenzabschöpfungsraten in der Reformperiode I





Eigene Darstellung.

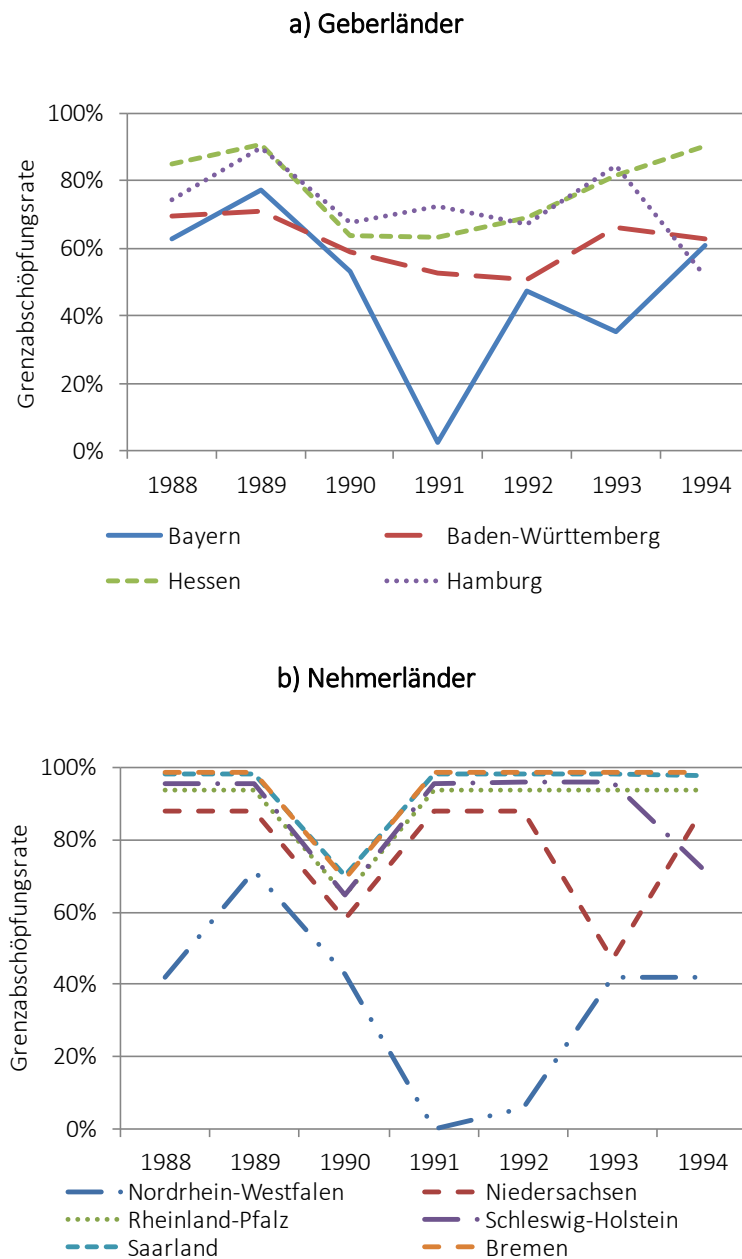
Unsere Berechnungen bestätigen hohe GAR in der ersten Reformperiode. Sie liegen für die damaligen Geberländer zwischen 50% (Nordrhein-Westfalen 1976) und 98% (Hamburg 1973) (Abbildung 3a), wobei Hamburg aufgrund seiner relativ hohen Finanzkraft einen Ausreißer nach oben darstellt und der vergleichsweise niedrige Wert für Nordrhein-Westfalen bereits ein Effekt des Übergangs zum Nehmerland ist.⁸ Repräsentativer dürften daher die Abschöpfungsraten der Geberländer Baden-Württemberg und Hessen sein, die sich für den betrachteten Zeitraum im Bereich von 60% bewegen (Abbildung 3a). Bei den Nehmerländern zeigen sich hohe GAR von teilweise über 98% (insbesondere im Saarland und bei Bremen) und damit fast eine Vollabschöpfung zusätzlicher Einnahmen (Abbildung 3b).

5.2 Reformperiode II: Einführung der allgemeinen Finanzkraft-BEZ

Mit der Einführung der allgemeinen Finanzkraft-BEZ und damit dem Übergang zur zweiten Reformperiode (1988–1994) ändert sich der Verlauf der GAR zunächst kaum (Abbildung 4). Dies ist einerseits auf das geringe Volumen der Finanzkraft-BEZ im Verhältnis zum (unveränderten) horizontalen Ausgleich und andererseits auf die unveränderten Tarife zurückzuführen. Daraus kann jedoch nicht der Schluss gezogen werden, dass das neu eingeführte vertikale Ausgleichselement für die Abschöpfungswirkung nicht relevant sei. Der Fall von Niedersachsen im Jahr 1993 zeigt, dass die Finanzkraft-BEZ die Abschöpfungswirkung verstärken: Da das Land im Jahr 1993 aufgrund seiner Finanzkraft von 100% des Länderdurchschnitts aus dem horizontalen Ausgleich herausfällt, ist die GAR von rund 47% alleinig auf die allgemeine Finanzkraft-BEZ zurückzuführen (Abbildung 5).

⁸ Für Nordrhein-Westfalen ergibt sich aufgrund einer Finanzkraft von (fast) 100% des Länderdurchschnitts in einigen Jahren eine GAR von (fast) Null (Abbildung 3a).

Abbildung 4: Grenzabschöpfungsraten in der Reformperiode II

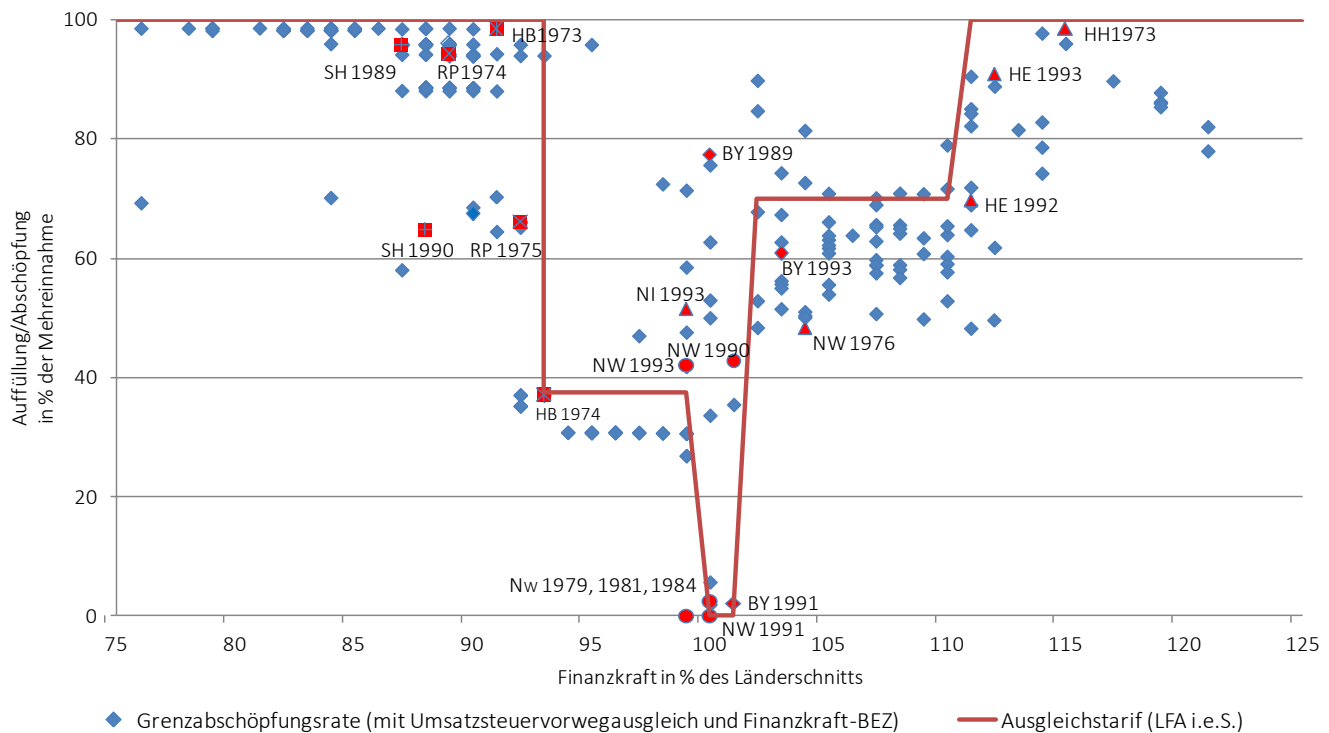


Eigene Darstellung.

In den ersten beiden Reformperioden ist der Ausgleichstarif im Umsatzsteuervorausgleich und im Länderfinanzausgleich i.e.S. als Stufentarif konzipiert. Dies impliziert deutliche Abschöpfungswirkungen an den Enden der Finanzkraftverteilung zwischen den Ländern und den Stufengrenzen der Tarife (Abbildung 5). Dies soll an einigen Länderbeispielen verdeutlicht werden: In den Jahren, in denen sich Rheinland-Pfalz in den unteren Zuweisungsstufen befindet (z.B. im Jahr 1974), weist es deutlich höhere Abschöpfungsraten auf als in den Jahren 1975–1978 und 1985–1986, in denen das Land lediglich in die Zuweisungsstufe nahe des Länderdurchschnitts fällt. Die starke Auswirkung der Stufengrenzen zeigt sich in den Jahren 1990 und 1994 ebenso bei Schleswig-Holstein: Durch die Vollauffüllung des Fehlbetrags innerhalb der unteren Ausgleichsstufe (z.B. im Jahr 1989) wirkt sich ein Wegfallen dieser Stufe durch

eine höhere Finanzkraft in erheblichem Umfang auf die Höhe der zu erhaltenden Ausgleichszuweisungen aus. Die Abschöpfungsraten steigen infolge dessen deutlich an. Derselbe Effekt ist zudem für Bremen Mitte der 1970er Jahre erkennbar. Der umgekehrte Fall trifft in den Jahren 1993 und 1994 auf Hessen zu, das in diesen Jahren eine außerordentlich hohe Finanzkraft ausweist und damit in die Stufe der Vollabschöpfung der ausgleichspflichtigen Überschüsse fällt.

Abbildung 5: Abschöpfungsraten und Ausgleichstarif in den Reformperioden I und II (1970–1994)



Eigene Darstellung.

Während der Stufentarif im Finanzausgleich Fehlanreize durch eine (beinahe) Vollabschöpfung zusätzlicher Steuereinnahmen vor allem für besonders finanzschwache und -starke Länder setzt, führt der Tarif gleichzeitig, wie in Abbildung 5 deutlich wird, zu einer lediglich geringen Abschöpfung in der Nähe des Länderdurchschnitts. Dies zeigt sich exemplarisch im Fall von Nordrhein-Westfalen. Anfang der 1980er Jahre liegt die Steuer- und Finanzkraft des Landes vor und nach dem Umsatzsteuervorausgleich, knapp über 100% der Ausgleichsmesszahl. Im geltenden Tarif bedeutet dies, dass weder eine Abschöpfung (diese erfolgt erst ab 102% der Ausgleichsmesszahl) noch eine Auffüllung stattfindet. Nordrhein-Westfalen fällt somit in diesen Jahren aus dem Umsatzsteuervorausgleich und aus dem LFA i.e.S., was die auffallend niedrigen Abschöpfungsraten für diese Jahre erklärt.

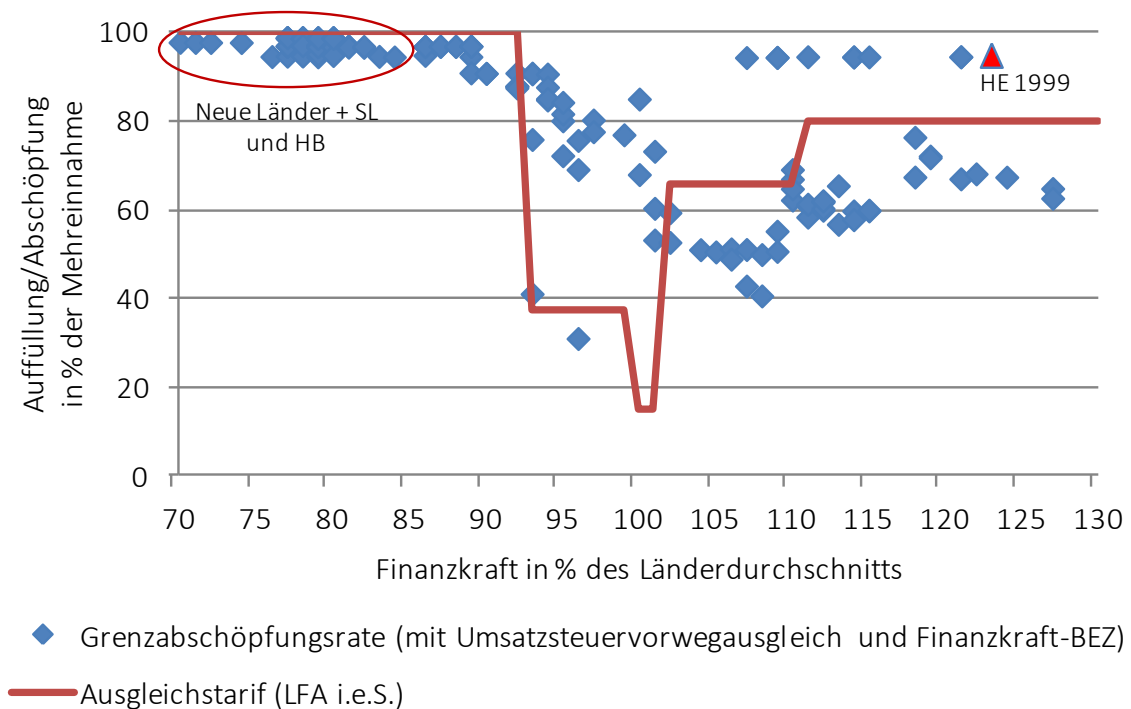
Zudem wird der Rückgang der Abschöpfung im Zentrum der Finanzkraftverteilung beim Übergang vom Geber- zum Nehmerland und umgekehrt deutlich. So fällt Nordrhein-Westfalen in den Jahren 1991 bis 1993, in denen sich der Übergang des Landes vom Geberland zum Nehmerland im LFA i.e.S. vollzog,

aufgrund seiner nah am Bundesdurchschnitt liegenden Finanzkraft weder in den Umsatzsteuervorausgleich noch in den Länderfinanzausgleich i.e.S., nimmt also aufgrund des Ausgleichstarifs während des Übergangsprozesses de-facto nicht an diesen Elementen des LFA teil. Dies wird beim Übergang Bayerns vom Nehmer- zum Geberland im Jahr 1991 ebenfalls deutlich. Analog zu Nordrhein-Westfalen fällt Bayern für dieses Jahr mit einer Finanzkraft von 100,7% des Länderdurchschnitts weder in die finanzkraftabhängige Verteilung der Umsatzsteuer noch in die Abschöpfungszone des LFA i.e.S. Daher resultiert für Bayern und Nordrhein-Westfalen dann keine oder lediglich eine sehr geringe Abschöpfungsrate.

5.3 Reformperiode III: Solidarpakt I (inkl. Eingliederung der neuen Länder)

Mit dem Übergang von der zweiten in die dritte Reformperiode (1995–2004) zeigt sich ein deutlicher Anstieg der Abschöpfungsrate der Länder in ihrer Gesamtheit (Abbildung 6). Dies ist auf die Eingliederung der neuen Länder in den Finanzausgleich im Rahmen des Solidarpakts I und die damit verbundenen Verschiebungen der relativen Finanzkraftpositionen der alten Länder zurückzuführen.

Abbildung 6: Abschöpfungsrate und Ausgleichstarif in der Reformperiode III (1995–2004)



Eigene Darstellung.

Während im zuvor geltenden Ausgleich unter den alten Ländern lediglich das Saarland, Bremen und Schleswig-Holstein mit Abschöpfungsrate von über 90% nahe der Vollabschöpfung liegen, trifft dies ab dem Jahr 1995 aufgrund des mit der Einführung des Solidarpakts erhöhten Ausgleichsvolumens relativ zu ihrer noch schwachen eigenen Finanzkraft auf alle neuen Länder zu (Abbildung 6). Zwar wurde mit Inkrafttreten des Solidarpakts I der Ausgleichstarif im Jahr 1995 dahingehend verändert, dass es ab einer Finanzkraft von über 110% des Länderdurchschnitts nicht mehr zu einer Vollabschöpfung zusätzlicher

Einnahmen kommt.⁹ Der Stufentarif und die Vollauffüllung in der unteren Tarifstufe der Nehmerländer (für eine Finanzkraft von unter 93% des Länderdurchschnitts) blieb jedoch mitsamt der durch diese Elemente bedingten hohen Abschöpfungswirkung der Mehreinnahmen (u.a. Abschöpfungsraten für die Nehmerländer nahe der Vollabschöpfung) erhalten (Abbildung 6).

5.4 Reformperiode IV: Solidarpakt II

Mit dem Auslaufen des Solidarpakts I und der Einführung des Solidarpakts II ab dem Jahr 2005 reduzieren sich die Abschöpfungsraten in der vierten Reformperiode (2005–2019) deutlich (Abbildung 7). Dies wird insbesondere bei den rückläufigen GAR der Nehmerländer deutlich (Abbildung 7 b-d). Hierfür sind im Wesentlichen zwei Änderungen im Ausgleichssystem verantwortlich:

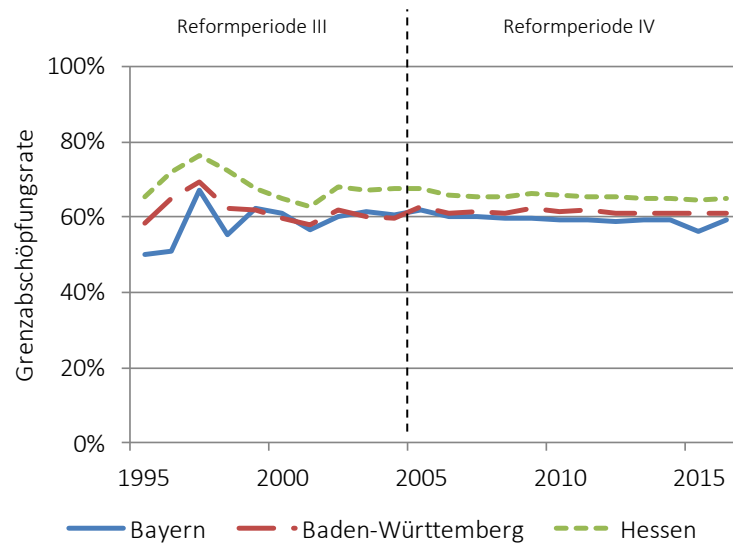
Erstens wurde der bis zum Jahr 2004 geltende Stufentarif für die Ausgleichszuweisungen mit seinen oben geschilderten hohen Abschöpfungswirkungen an den Stufengrenzen sowie an den Enden der Finanzkraftverteilung zwischen den Ländern sowohl für die finanzkraftabhängige Umsatzsteuerverteilung wie für den LFA i.e.S. in einen kontinuierlichen Formeltarif umgewandelt. Die Sprünge an den Grenzen der Stufe entfallen somit, was zu einer geringeren GAR in den Bereichen der ehemaligen Stufengrenzen führt (Abbildung 8). Durch den nun kontinuierlichen Tarif und das Wegfallen der zuvor geltenden „Freizone“ bei einer Finanzkraft von rund 100% findet nun auch bei einer bundesdurchschnittlichen Finanzkraft eine Abschöpfung statt. Diese zusätzliche Abschöpfung wird jedoch durch die Abnahme der Abschöpfung an den ehemaligen Stufengrenzen, vor allem aber an den Enden der Verteilung überkompensiert. Lagen einige Länder im vorigen System nahe der Vollabschöpfung, tritt im nun geltenden Tarif unter Berücksichtigung aller Ausgleichsstufen eine maximale Abschöpfung von nur noch knapp 89% (Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2013) auf (Abbildung 8).

Zweitens wurde mit der Zielsetzung, die Abschöpfungsraten zu verringern, ein Prämienmodell mit einem sogenannten „Kürzungsbetrag“ eingeführt. Dabei werden die im Verhältnis zur Bevölkerungsentwicklung überproportionalen Mehreinnahmen eines Landes um 12% fiktiv gekürzt. Ein Anstieg der Steuereinnahmen spiegelt sich damit nicht weiter vollständig in einem Anstieg der für den Finanzausgleich relevanten Finanzkraft wider. Dadurch konnten die Abschöpfungsraten für die Nehmerländer merklich verringert werden (Abbildung 7 b-d). Für die Geberländer bleiben die GAR annähernd konstant, was im Wesentlichen auf das Entfallen der „Freizone“ zurückzuführen ist.

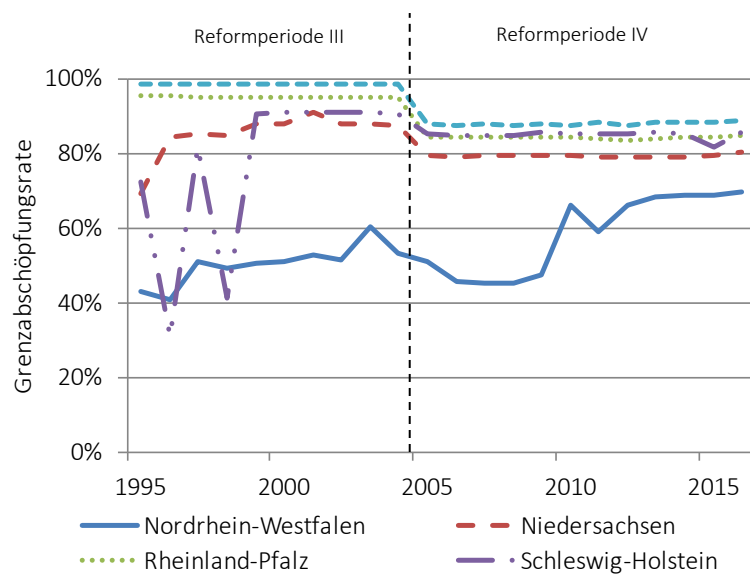
⁹ Die Abschöpfung unter Berücksichtigung aller Stufen beläuft sich nun auf maximal 94% (Hessen im Jahr 1999).

Abbildung 7: GAR in den Reformperioden III und IV

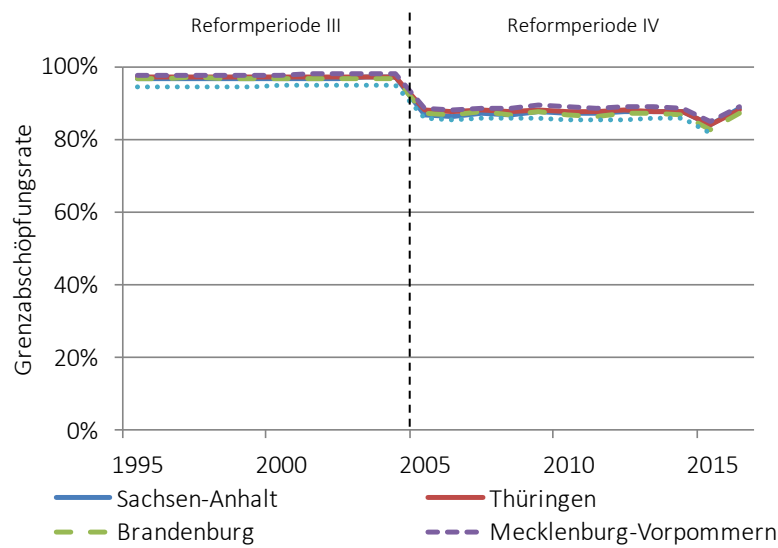
a) Geberländer



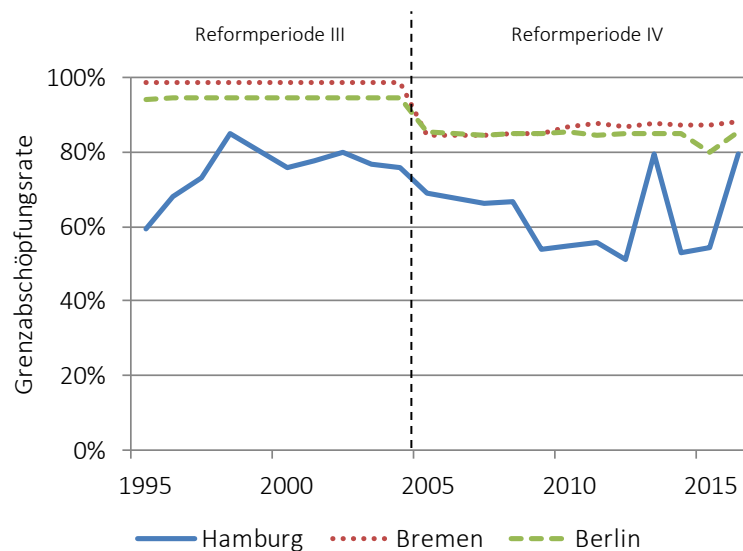
b) Nehmerländer (altes Bundesgebiet)



c) Nehmerländer (neue Länder)



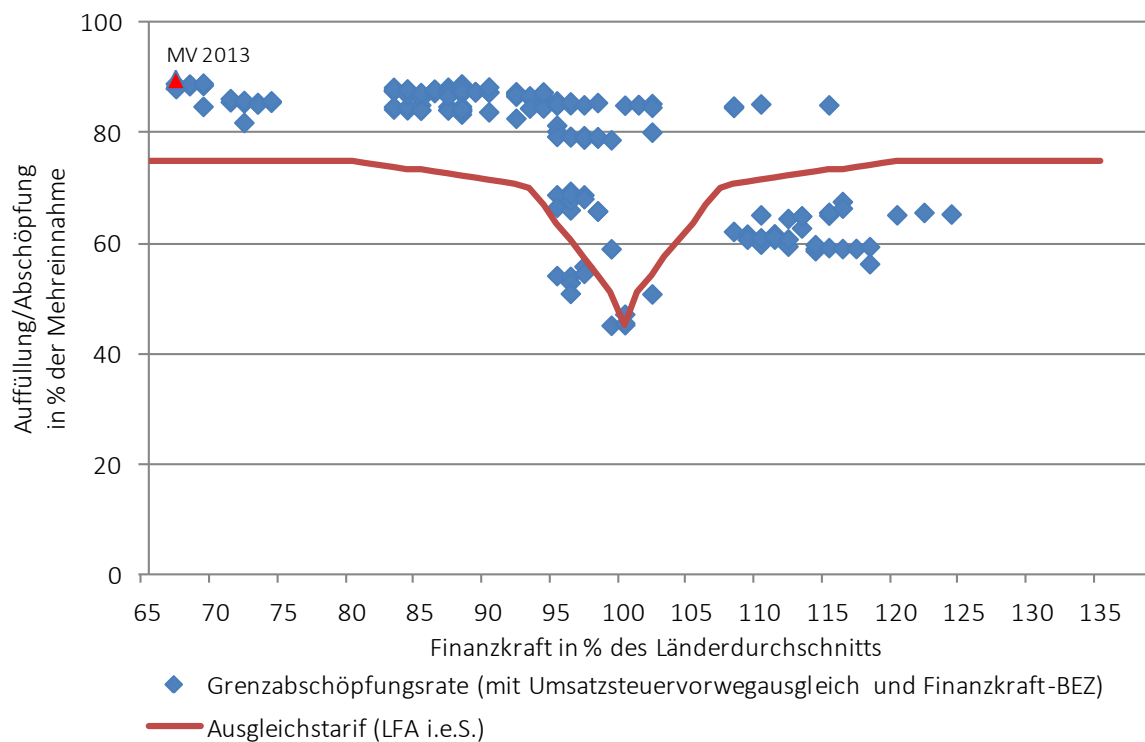
d) Nehmerländer (Stadtstaaten)



Eigene Darstellung.

Aufgrund der Einführung des Formeltarifs und des Prämienmodells sind die im Stufentarif häufig anzutreffenden Ausreißer in den GAR nicht mehr beobachtbar (Abbildung 7). Gleichzeitig sind die geringeren GAR seit den Reformen im Jahr 2005 nicht zuletzt jedoch darauf zurückzuführen, dass in der Modellrechnung über alle Reformperioden hinweg die Gemeindefinanzkraft vollständig in die Finanzkraft der Länder einbezogen wird. Hingegen wurde im tatsächlich durchgeführten Finanzausgleich der hier gezeigte positive Effekt der 2005er Reform durch die Erhöhung der Gewichtung der Gemeindefinanzkraft von 50% im Solidarpakt I auf 64% im Solidarpakt II und damit einer Ausweitung der Abschöpfungswirkung auf die kommunale Steuerkraft teilweise kompensiert (hierzu bspw. Scherf 2007).

Abbildung 8: Abschöpfungsraten und Ausgleichstarif in Reformperiode IV (2005–2016)



Eigene Darstellung.

6. Der neue Finanzausgleich ab 2020

Im Frühjahr 2017 verabschiedeten Bundestag und Bundesrat eine grundlegende Reform des derzeit geltenden Finanzausgleichssystems. Mit Wirkung zum 1.1.2020 entfallen der Umsatzsteuervorausgleich und der Länderfinanzausgleich i.e.S. in ihrer bisherigen Form. Ersetzt werden die beiden Elemente durch finanzkraftabhängige Zu- und Abschläge bei der Umsatzsteuerverteilung nach Einwohnern. Dabei wird die Finanzkraft wie bisher auf der dritten Stufe (Länderfinanzausgleich i.e.S.) ermittelt, wobei die kommunale Finanzkraft stärker (75% statt 64%) und die Förderabgabe schwächer (33% statt 100%) gewichtet wird. Die Einwohnerveredelung und das Prämienmodell bleiben im neuen System erhalten. Die finanzkraftabhängigen Zu- und Abschläge werden künftig über einen proportionalen, statt wie bislang progressiven Ausgleichstarif ermittelt (Abbildung 2). Dies dürfte zwar die GAR reduzieren, jedoch findet weiterhin eine finanzkraftabhängige Umverteilung statt – höhere Einnahmen führen immer noch zu höheren Abschlägen und geringeren Zuschlägen. Damit bleibt das Grundproblem des Finanzausgleichs bestehen. Zudem ergibt sich der bereits bei der Reform 2005 eingetretene Effekt, dass sich durch die höhere Gewichtung der kommunalen Finanzkraft die Fehlanreize der Abschöpfungsraten auf der Gemeindeebene ausweiten. Dies dürfte dem positiven Effekt aus dem Übergang zu einem proportionalen Ausgleichstarif entgegenstehen.

Daneben wurden mit der Reform neue BEZ geschaffen. Besonders kritisch hinsichtlich der GAR sind hierbei die Gemeindesteuerkraft-BEZ zu sehen, die jenen Ländern gewährt werden, deren kumulierte

Gemeindesteuerkraft unter dem Bundesdurchschnitt liegt. Folglich ist durch die Reform keine wesentliche Reduktion der GAR zu erwarten. Vielmehr erhöht die neue Systematik die Intransparenz im System, während die parlamentarische Kontrolle des Finanzausgleichs weiter schwindet. Waren bislang zumindest die Zahlungen des Länderfinanzausgleichs i.e.S. Bestandteil des ordentlichen Haushaltsverfahren der Länder und damit dem Haushaltsrecht und der Haushaltskontrolle der Landesparlamente unterworfen, werden die Landesparlamente im neuen System keine Rolle mehr spielen und geben ihre die Transparenz erhöhende Kontrollfunktion über den Finanzausgleich auf.

7. Fazit

Die Diskussion um die Wirkungsweise der GAR auf das (Fiskal-)Verhalten der Landespolitik basiert bisher hauptsächlich auf theoretischen Überlegungen. Der vorliegende Beitrag liefert die Datengrundlage, um die (Fehl-)Anreize der GAR einer empirischen Überprüfung zu unterwerfen. Dazu wurden die GAR des Finanzausgleichs für die deutschen Bundesländer erstmals vollumfänglich für alle Jahre seit Einführung des gegenwärtig geltenden Finanzausgleichssystems im Jahr 1970 und unter Berücksichtigung aller finanzausgleichsrelevanter Einnahmen und Reformen berechnet. Insgesamt liegen die GAR durchgehend auf einem hohen Niveau, das vor allem bei den Nehmerländern teilweise an eine Vollabschöpfung zusätzlicher Steuereinnahmen heranreicht. Die Ergebnisse bestätigen darüber hinaus die Überlegungen zu den Auswirkungen der Reformen der Finanzverfassung auf die GAR, insbesondere zum Einfluss des Ausgleichtarifs und des Prämienmodells. Die vorgelegte deskriptive Evidenz zu den Auswirkungen der bisherigen Reformschritte auf die Raten legt nahe, dass es durch die beschlossene Reform der Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den Ländern ab dem Jahre 2020 im Ergebnis zu keiner wesentlichen Verbesserung der GAR kommen wird.

Literatur

- Berthold, N. und H. Fricke (2006), Föderalismus und Wachstum: Eine vernachlässigte Beziehung, in: Empter S. und R.B. Vehrkamp (Hrsg.), *Wirtschaftsstandort Deutschland*, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Berthold, N. und H. Fricke (2007), Volkswirtschaftliche Auswirkungen der finanziellen Ausgleichssysteme in Deutschland, mimeo, Universität Würzburg.
- Berthold, N., S. Drews und E. Thode (2001), Die föderale Ordnung in Deutschland: Motor oder Bremse des wirtschaftlichen Wachstums?, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 50, 113–140.
- 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 (2017), Depressing Dependence: Transfers and Economic Growth in the German States, 1975–2005, *Regional Studies* 51, 1815–1825.
- Bucovetsky, S. und M. Smart (2006), The Efficiency Consequences of Local Revenue Equalization: Tax Competition and Tax Distortions, *Journal of Public Economic Theory* 8, 119–144.
- Büttner, T. (2006), The Incentive Effects of Fiscal Equalization Transfers on Tax Policy, *Journal of Public Economics* 90, 477–497.
- Egger, P., M. Koethenbuerger und M. Smart (2010), Do Fiscal Transfers Alleviate Business Tax Competition? Evidence from Germany, *Journal of Public Economics* 94, 235–246.
- Feld, L.P., 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.
- 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.
- Fuest, C. und M. Thöne (2009), *Reform des Finanzföderalismus in Deutschland*, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Hauptmeier, S. (2009), Fiscal Competition and the Impact of Fiscal Equalisation: Theory and Evidence from Germany, Dissertation, LMU München, Volkswirtschaftliche Fakultät.
- Hauptmeier, S. (2007), The Impact of Fiscal Equalisation on Local Expenditure Policies: Evidence from German Municipalities, Discussion Paper 07-081, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.
- Hentze, T. (2015), Länderfinanzausgleich: Eine Bewertung aktueller Vorschläge zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Policy Paper 29/2015, Institut der Deutschen Wirtschaft, Köln.
- Köthenbürger, M. (2002), Tax Competition and Fiscal Equalization, *International Tax and Public Finance* 9, 391–408.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2014), *Mehr Vertrauen in Marktprozesse*, Jahresgutachten 2014/15, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Scherf, W. (2007), Grenzbelastungen im Länderfinanzausgleich, Arbeitspapier Nr. 79-2007, Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere der Justus-Liebig-Universität Gießen.

Anhang

Übersicht zu den Änderungen bei der Ausgestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zwischen 1970 und 2016

Jahr	Stufen 1 und 2: Verteilung der Gemeinschaftssteuern und des Umsatzsteuervorausgleichs	Stufe 3: Länderfinanzausgleich i.e.S.	Stufe 4: Bundesergänzungszuweisungen
Ursprünglicher Länderfinanzausgleich nach der Großen Finanzreform 1969 (wirksam ab 1970)			
1970	<ul style="list-style-type: none"> - Der Umsatzsteueranteil der Länder beträgt 30% des Gesamtaufkommens. - 75% des Länderanteils werden nach Einwohnerzahl, 25% nach Finanzkraft verteilt. <p>Für Länder mit einer Steuerkraft unter dem Länderdurchschnitt:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Die Steuerkraft der Länder, deren Steuerkraft unter dem Länderdurchschnitt liegt, wird auf 92% angehoben. - Der Steuerkraftanteil beträgt mindestens den Betrag, der sich aus dem Einwohnerverhältnis ergibt. - Übersteigt der Bedarf die Mittel, wird der Ergänzungsanteil, der den Mindestanteil nach Einwohnern übersteigt, herabgesetzt. 	<p>Ausgleichsverfahren</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ausgleichspflichtig sind Länder, deren Steuerkraftmesszahl die Ausgleichsmesszahl übersteigt. - Ausgleichsberechtigt sind Länder, deren Steuerkraftmesszahl unter der Ausgleichsmesszahl liegt. - Die Steuerkraft ergibt sich als Summe aus den Steuereinnahmen des Landes und (anteilig) der Gemeinden. - Die Ausgleichsmesszahl ergibt sich als mit der (gewerteten) Einwohnerzahl multiplizierter Wert der durchschnittlichen Pro Kopf-Einnahmen aller Länder. <p>Sonderlasten</p> <ul style="list-style-type: none"> - Die Steuerkraft wird aufgrund der Seehäfen für Bremen um 25 Mio. DM, Hamburg um 30 Mio. DM und Niedersachsen um 6 Mio. DM gemindert. 	Sonder-BEZ für Bayern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein für die Jahre 1970 und 1971.

Jahr	Stufen 1 und 2: Verteilung der Gemeinschaftssteuern und des Umsatzsteuervorausgleichs	Stufe 3: Länderfinanzausgleich i.e.S.	Stufe 4: Bundesergänzungszuweisungen
Noch 1970	<p>Für Länder mit einer Steuerkraft über dem Länderdurchschnitt:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Eventueller Restbetrag des steuerkraftabhängigen Anteils wird entsprechend der Einwohnerzahl auf die Geberländer verteilt. 	<ul style="list-style-type: none"> - Aufgrund von Sonderbelastungen wird die Steuerkraft des Saarlandes um 55 Mio. DM, Schleswig-Holsteins um 30 Mio. DM und Rheinland-Pfalz um 20 Mio. DM gemindert. <p>Stadtstaaten</p> <ul style="list-style-type: none"> - Für die Stadtstaaten werden zur Ermittlung der Ausgleichsmesszahl die Einwohner zu 135% gewertet. <p>Ausgleichstarif</p> <ul style="list-style-type: none"> - Der Fehlbetrag zu 92% der Ausgleichsmesszahl wird vollständig aufgefüllt. Der Fehlbetrag von 92% bis 100% der Ausgleichsmesszahl wird zu 37,5% aufgefüllt. Entspricht dieser Betrag dann noch nicht 95% der Ausgleichsmesszahl, wird vollständig zu 95% aufgefüllt. - Die Steuerkraft zwischen 100% und 101% der Ausgleichsmesszahl ist nicht beitragspflichtig. Die Steuerkraft zwischen 102% und 110% der Ausgleichsmesszahl wird zu 70% abgeschöpft. Die Steuerkraft über 110% der Ausgleichsmesszahl wird vollständig abgeschöpft. 	

Jahr	Stufen 1 und 2: Verteilung der Gemeinschaftssteuern und des Umsatzsteuervorausgleichs	Stufe 3: Länderfinanzausgleich i.e.S.	Stufe 4: Bundesergänzungszuweisungen
Noch 1970		<p>Liegt nach Leistung der Beiträge die Steuerkraft eines Landes unter seiner Ausgleichsmesszahl, wird der Fehlbetrag vollständig von den anderen Geberländern im Verhältnis ihrer Ausgleichsbeiträge aufgefüllt.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Der Gesamtbedarf an Zuweisungen bestimmt die Gesamtsumme der Beiträge. Ansonsten findet eine Restverteilung des Überschusses auf die Geberländer entsprechend ihrer Einwohnerzahlen statt. - Zusätzlich bestehen Sonderregelungen für die Hansestädte: Deren Ausgleichsbeiträge werden um den Betrag herabgesetzt, um den ihre Steuerkraftmesszahl nach geleisteter Ausgleichszahlung kleiner ist als der sog. Vergleichsbetrag. Ist die Hansestadt ein Nehmerland und erreicht ihre Steuerkraft nach dem Ausgleich nicht den Vergleichsbetrag, erhält sie die Differenz zum Vergleichsbetrag. Diese Differenz darf die Differenz zwischen Steuerkraftmesszahl und Ausgleichsmesszahl nicht übersteigen und beträgt höchstens 12 Mio. DM. Dieser Betrag muss von den Geberländern aufgebracht werden. 	

Jahr	Stufen 1 und 2: Verteilung der Gemeinschaftssteuern und des Umsatzsteuervorausgleichs	Stufe 3: Länderfinanzausgleich i.e.S.	Stufe 4: Bundesergänzungszuweisungen
1972	Der Umsatzsteueranteil der Länder wird auf 35% erhöht.		Sonder-BEZ für Bayern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein für die Jahre 1972 und 1973.
1974	Der Umsatzsteueranteil der Länder wird auf 31,75% gesenkt.		Sonder-BEZ für Bayern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein für die Jahre 1974, 1975 und 1976.
1976	Der Umsatzsteueranteil der Länder wird auf 31% gesenkt.		
1977	Der Umsatzsteueranteil der Länder wird auf 32,5% erhöht.		Die ausgleichsberechtigten Länder erhalten für die Jahre 1977 und 1978 Ergänzungszuweisungen i.H.v. insgesamt 1,5% des Umsatzsteueraufkommens.
1979			Die ausgleichsberechtigten Länder erhalten für die Jahre 1979 und 1980 Ergänzungszuweisungen i.H.v. insgesamt 1,5% des Umsatzsteueraufkommens.
1986	Der Umsatzsteueranteil der Länder wird auf 35% erhöht.		Die ausgleichsberechtigten Länder erhalten für die Jahre 1986 und 1987 Ergänzungszuweisungen i.H.v. insgesamt 1,5% des Umsatzsteueraufkommens. Diese werden in folgendem Verhältnis verteilt: Bayern 17,4%, Bremen 5,3%, Niedersachsen 33,3%, Rheinland-Pfalz 19,2%, Saarland 9,6% und Schleswig-Holstein 15,2%.

Jahr	Stufen 1 und 2: Verteilung der Gemeinschaftssteuern und des Umsatzsteuervorausgleichs	Stufe 3: Länderfinanzausgleich i.e.S.	Stufe 4: Bundesergänzungszuweisungen
<p style="text-align: center;">1986: Urteil „Finanzausgleich I“ des BVerfG</p> <ul style="list-style-type: none"> - Die Finanzkraft darf nicht auf die Steuerkraft reduziert werden, sondern muss weitgehender gefasst werden. - Sonderbedarfe einzelner Länder müssen bei der Finanzkraft unberücksichtigt bleiben. - Die Finanzkraft darf nur bei nach objektiven Kriterien zu beurteilenden strukturellen Eigenarten modifiziert werden (insb. Seehäfen). - BEZ sind der Höhe nach nicht begrenzt, dürfen jedoch nur als Ergänzung und nicht als Ersatz des horizontalen Ausgleichs angelegt werden. - BEZ dürfen sowohl den Zweck verfolgen Sonderlasten abzugelten, als auch die Finanzkraft anzuheben. Beide Ziele dürfen verbunden werden. - Bei den BEZ besteht eine Pflicht zur Gleichbehandlung der Länder. Finanzkraft BEZ müssen für alle leistungsschwachen Länder denselben Kriterien folgen. Sonderbedarfs BEZ müssen allen Ländern, die den Bedarf aufweisen, unabhängig von ihrer Finanzkraft zugestanden werden. 			
1987		<p>Das allgemeine Konzept der Steuerkraftmesszahl wird durch die Finanzkraftmesszahl und deren genaue Definition ersetzt:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Steuereinnahmen der Länder werden definiert als Länderanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer, dem Länderanteil an der Gewerbesteuerumlage, der Vermögensteuer, der Erbschaftsteuer, der KFZ-Steuer, der Biersteuer, der Rennwett- und Lotteriesteuer mit Ausnahme der Totalisatorsteuer, der Grunderwerbsteuer, der Feuerschutzsteuer und der Spielbankabgabe mit Ausnahme der Sonderabgabe und der Tronc-abgabe. - Zur Ermittlung der Finanzkraft werden die Ländereinnahmen um die Förderabgabe gemindert. 	<p>Finanzkraft-BEZ werden beschlossen und mit Übergangsregelungen für 1987 zum Jahr 1988 eingeführt:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Für 1987 Gesamtsumme von 1,775 Mrd. DM für Finanzkraft-BEZ, ab 1989 2% des Umsatzsteueraufkommens. - Aus dieser Gesamtsumme erhalten vorab Bremen 50 Mio. DM, Rheinland-Pfalz 20 Mio. DM, Saarland 175 Mio. DM und Schleswig-Holstein 50 Mio. DM. - Der verbleibende Betrag kommt den finanzschwachen Ländern nach folgendem Tarif zu: Fehlbeiträge bis 99% der Ausgleichsmesszahl werden zu 100% aufgefüllt.

Jahr	Stufen 1 und 2: Verteilung der Gemeinschaftssteuern und des Umsatzsteuervorausgleichs	Stufe 3: Länderfinanzausgleich i.e.S.	Stufe 4: Bundesergänzungszuweisungen
Noch 1987		<ul style="list-style-type: none"> - Aufgrund der Seehäfen wird die Finanzkraft von Bremen um 90 Mio. DM, Hamburg um 142 Mio. DM und Niedersachsen um 18 Mio. DM gemindert. - Die Abgeltung von übermäßigen Sonderbelastungen entfällt. <p>Das Ausgleichsverfahren wird geringfügig geändert:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Der Ausgleichstarif selbst bleibt unverändert. - Geändert wird der Fall, dass die Ausgleichsansprüche die Ausgleichsbeiträge übersteigen. Nun wird die zwischen 102% und 110% liegende Finanzkraft der Geberländer mit einem höheren Satz abgeschöpft. Reicht der volle Ansatz immer noch nicht aus, wird die Ausgleichspflicht auf die Finanzkraft zwischen 100% und 102% erweitert. - Die Sonderregelungen für die Hansestädte entfallen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Fehlbeträge von 99% bis 100% der Ausgleichsmesszahl werden zu 33,33% aufgefüllt. Maßgeblich sind die Zahlungen der beiden Vorjahre des Ausgleichsjahres. <p>Übergangsregelungen werden vereinbart:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bremen erhält für 1987 und 1988 Sonder-BEZ, Nordrhein-Westfalen erhält für 1987 Sonder-BEZ. - Für das Jahr 1987 werden abweichend von der Neuregelung des Tarifs Bayern 30 Mio. DM, Bremen 73 Mio. DM, Niedersachsen 558 Mio. DM, Nordrhein-Westfalen 49 Mio. DM, Rheinland-Pfalz 282 Mio. DM, Saarland 88 Mio. DM und Schleswig-Holstein 225 Mio. DM gewährt.
1988			<p>Die Neuregelung des Tarifs für die Allgemeinen-BEZ tritt in Kraft:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Die Ergänzungszuweisungen werden für die Jahre 1989-1991 um 50 Mio. DM erhöht. - Bremen erhält 100 Mio. BEZ, dafür wird der Vorabbetrag auf 50 Mio. DM gesenkt.

Jahr	Stufen 1 und 2: Verteilung der Gemeinschaftssteuern und des Umsatzsteuervorausgleichs	Stufe 3: Länderfinanzausgleich i.e.S.	Stufe 4: Bundesergänzungszuweisungen
1989			Finanzkraft-BEZ werden aus 2% des Umsatzsteueraufkommens gespeist.
1990	<p>Einigungsvertrag:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Die Umsatzsteuerverteilung wird in einen West- und einen Ostanteil aufgegliedert. Dabei entspricht der Umsatzsteueranteil pro Einwohner in den neuen Ländern 1991 55,5%, 1992 60%, 1993 65% und 1994 70% des durchschnittlichen Umsatzsteueranteils pro Einwohner in den alten Ländern. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sinkt die Finanzkraft eines Landes durch den LFA unter die durchschnittliche Finanzkraft, ist der Fehlbetrag von allen anderen Ländern im Verhältnis zu ihrer Finanzkraft aufzubringen. <p>Einigungsvertrag:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Der Finanzausgleich wird zwischen den alten und neuen Ländern bis 1994 getrennt nach den Regeln des FAG (Rechtsstand 1990) durchgeführt. 	

Jahr	Stufen 1 und 2: Verteilung der Gemeinschaftssteuern und des Umsatzsteuervorausgleichs	Stufe 3: Länderfinanzausgleich i.e.S.	Stufe 4: Bundesergänzungszuweisungen
<p align="center">1990: Schaffung des Sondervermögens „Fonds Deutsche Einheit (FDE)“</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verpflichtung zur Neuregelung des LFA zum 1.1.1995. - FDE Hilfen werden 1990-1994 gewährt und betragen insgesamt 146,3 Mrd. DM. Davon werden 1990 22 Mrd. DM, 1991 35 Mrd. DM, 1993 31,5 Mrd. DM und 1994 23,9 Mrd. DM ausgezahlt. - Die Länder erstatten dem Bund 50% seiner Zuschüsse an den FDE. - Der Beitrag der Länder zum FDE wird aus deren Umsatzsteueraufkommen zu 50% nach der Einwohnerzahl und zu 50% nach den Regeln der finanzkraftabhängigen Umsatzsteuerverteilung erbracht. - Die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein übernehmen den Anteil der Länder Bremen und Saarland am FDE im Verhältnis ihrer finanzkraftabhängigen Beiträge zum Fonds. 			
1991	Die Umsatzsteuerverteilung zwischen alten und neuen Ländern erfolgt im Verhältnis der Einwohnerzahl.		Der Sonder-BEZ Vorab-Betrag an das Saarland reduziert sich auf 100 Mio. DM.
<p align="center">1992: Urteil „Finanzausgleich II“ des BVerfG</p> <ul style="list-style-type: none"> - Die Finanzkraft der Gemeinden muss in die Finanzkraft eines Landes umfassend mit einbezogen werden, es sei denn, ein spezifisches kommunales Steuereinkommen ist direkt einer vor Ort radizierbarer Last zuzuordnen. - Einnahmen aus Quellen, über deren Nutzung Länder und Kommunen eigenverantwortlich entscheiden können, dürfen nicht von der Finanzkraft ausgenommen werden. - Der Gesetzgeber darf das Ergebnis des festgelegten Ausgleichsverfahrens weiter anpassen. Dabei gelten jedoch ein Willkürverbot und die Grundsätze des „Finanzausgleich I“ Urteils. - Eine <i>extreme</i> Haushaltsnotlage eines Landes stellt einen Grund für Sonder-BEZ dar, soweit sie der Sache und dem Umfang nach den Charakter einer Hilfe zur Selbsthilfe hat und mit konkreten Maßnahmen vorübergehend angelegt ist. Die Haushaltsnotlage muss <i>extrem</i> sein, um eine Berechtigung darzustellen. Dies ist der Fall, wenn das betroffene Land in seiner Existenz bedroht ist und seine Aufgaben ohne Finanzhilfen anderer Länder oder des Bundes nicht mehr erfüllen kann. Die Eingriffsrechte des Bundes gehen jedoch in einer solchen Lage nicht über die im Grundgesetz vorgesehenen Rechte hinaus. 			

Jahr	Stufen 1 und 2: Verteilung der Gemeinschaftssteuern und des Umsatzsteuervorausgleichs	Stufe 3: Länderfinanzausgleich i.e.S.	Stufe 4: Bundesergänzungszuweisungen
1992			<p>Der Gesamtbetrag der allgemeinen Finanzkraft-BEZ erhöht sich um 119 Mio. DM.</p> <p>Als Vorabbeträge erhalten ab sofort Bremen 250 Mio. DM, Rheinland-Pfalz 20 Mio. DM, Saarland 250 Mio. DM und Schleswig-Holstein 50 Mio. DM.</p> <p>Bremen erhält einmalig 30 Mio. DM, Nordrhein-Westfalen erhält einmalig 15,5 Mio. DM.</p>
1993	Der Länderanteil an der Umsatzsteuer wird auf 37% erhöht. Davon werden die Anteile zur Finanzierung des FDE abgezogen.		<p>Der Gesamtbetrag der allgemeinen Finanzkraft-BEZ erhöht sich um 119 Mio. DM.</p> <p>Bremen erhält einmalig 30 Mio. DM, Nordrhein-Westfalen erhält einmalig 15,5 Mio. DM.</p>

Jahr	Stufen 1 und 2: Verteilung der Gemeinschaftssteuern und des Umsatzsteuervorausgleichs	Stufe 3: Länderfinanzausgleich i.e.S.	Stufe 4: Bundesergänzungszuweisungen
Ab 1995: Solidarpakt I (Laufzeit bis zum 31.12.2004)			
1995	<ul style="list-style-type: none"> - Der Länderanteil an der Umsatzsteuer wird zu 75% nach der Einwohnerzahl und zu 25% nach der Finanzkraft verteilt. - Die Länder, deren Pro-Kopf-Einnahmen aus Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Gewerbesteuerumlage und Landessteuern unter 92% des durchschnittlichen Pro-Kopf-Wertes aller Länder liegen, erhalten die Lücke zu 92% vollständig aufgefüllt. Der Restbetrag wird nach der Einwohnerzahl verteilt. 	<p>Berechnung der Finanzkraft:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Die Definition von Finanzkraftmesszahl und Ausgleichsmesszahl bleiben unverändert. In die Finanzkraft wird die Restverteilung des Umsatzsteuervorausgleichs nicht mit einberechnet. - Die Finanzkraft mindert sich aufgrund der Seehäfen für Bremen um 90 Mio. DM, Hamburg um 142 Mio. DM, Mecklenburg-Vorpommern um 50 Mio. DM und Niedersachsen um 18 Mio. DM. - Die Einwohnerveredelung wird beibehalten. <p>Ausgleichsverfahren</p> <ul style="list-style-type: none"> - Der Tarif für die Nehmerländer bleibt bei einer vollen Auffüllung der Fehlbeträge zu 92% der Ausgleichsmesszahl und einer Auffüllung des Fehlbetrags zwischen 92% und 100% zu 37,5%. Beträgt die Finanzkraft dann immer noch nicht 95% der Ausgleichsmesszahl wird der Fehlbetrag zu 50% geschlossen. Dazu werden die Ausgleichsbeiträge der Geberländer nach Tarif entsprechend angehoben. 	<p>Veränderungen bei den Finanzkraft-BEZ:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nehmerländer erhalten 90% der Fehlbeträge zur Ausgleichsmesszahl als Finanzkraft-BEZ vom Bund. <p>Weitere BEZ werden beibehalten oder neu eingeführt:</p> <ul style="list-style-type: none"> - BEZ zu Kosten der politischen Führung werden eingeführt. - Aufgrund von teilungsbedingten Sonderlasten erhalten die Neuen Länder BEZ. - Die BEZ aufgrund überproportionaler Belastungen werden als Übergangs-BEZ beibehalten. <p>Sonder-BEZ zur Haushaltssanierung nach dem BVerfG Urteil (Finanzausgleich II / 1992):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bremen und das Saarland erhalten an Bedingungen geknüpft Sonder-BEZ zur Haushaltssanierung.

Jahr	Stufen 1 und 2: Verteilung der Gemeinschaftssteuern und des Umsatzsteuervorausgleichs	Stufe 3: Länderfinanzausgleich i.e.S.	Stufe 4: Bundesergänzungszuweisungen
Noch 1995		<ul style="list-style-type: none"> - Der Tarif für die Geberländer ändert sich. Die Finanzkraft zwischen 100% und 101% der Ausgleichsmesszahl wird zu 15% abgeschöpft, die Finanzkraft zwischen 101% und 110% der Ausgleichsmesszahl wird zu 66% abgeschöpft, die über 110% der Ausgleichsmesszahl liegende Finanzkraft wird vollständig abgeschöpft. - Die nach diesem Verfahren ermittelten Beträge werden zu dem Prozentsatz fällig, der erforderlich ist, um alle Bedarfe zu decken. <p>Es werden Garantieklauseln für die Geberländer eingeführt:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Liegt die Finanzkraft eines Geberlandes nach Leistung der Beiträge unter seiner Ausgleichsmesszahl, wird der Fehlbetrag von den anderen ausgleichspflichtigen Ländern zu 25% geschlossen, jedoch höchstens in Höhe des Ausgleichsbetrags des betroffenen Landes. - Reihenfolge: Die Finanzkraftrelation darf nicht verändert werden. 	

Jahr	Stufen 1 und 2: Verteilung der Gemeinschaftssteuern und des Umsatzsteuervorausgleichs	Stufe 3: Länderfinanzausgleich i.e.S.	Stufe 4: Bundesergänzungszuweisungen
Noch 1995		<ul style="list-style-type: none"> - Belastungsobergrenze: Ist (1) der Ausgleichsbeitrag eines Geberlandes größer als 15% der Finanzkraft des Landes, die zwischen 100% und 101% der Ausgleichsmesszahl liegt oder (2) beträgt der Ausgleichsbeitrag 80% der die 101% der Ausgleichsmesszahl übersteigenden Finanzkraft des Landes, dann wird die Differenz zwischen der Ausgleichszahlung und diesem Wert von allen ausgleichspflichtigen Ländern im Verhältnis ihrer Ausgleichsbeiträge übernommen. 	
1996	Der Länderanteil an der Umsatzsteuer wird auf 49,5% erhöht.		
1998	Die Kommunen erhalten vorab 2,2% des Umsatzsteueraufkommens. Dem Bund stehen vorab 3,64% für den Bundeszuschuss zur Rentenversicherung zu. Vom verbleibenden Aufkommen erhalten die Länder 49,5%.		
1999	Dem Bund stehen vorab 5,63% für den Bundeszuschuss zur Rentenversicherung zu. Vom verbleibenden Aufkommen erhalten die Länder 49,5%.		<ul style="list-style-type: none"> - Bremen erhält Sonder-BEZ i.H.v. 1,8 Mrd. DM. - Saarland erhält Sonder-BEZ i.H.v. 1,2 Mrd. DM. - Diese Sonder-BEZ dürfen nur zur Schuldentilgung verwendet werden.

Jahr	Stufen 1 und 2: Verteilung der Gemeinschaftssteuern und des Umsatzsteuervorausgleichs	Stufe 3: Länderfinanzausgleich i.e.S.	Stufe 4: Bundesergänzungszuweisungen
<p align="center">1999: Urteil „Finanzausgleich III“ des BVerfG</p> <ul style="list-style-type: none"> - Das FAG in der Fassung von 1999 gilt als Übergangsrecht längstens bis zum 31.12.2014 und muss bis zum 31.12.2002 überarbeitet werden. - Das Ausgleichssystem muss für den Gesetzgeber selbstbindend sein. Seine Grundsätze und Maßstäbe müssen auf langfristige Geltung angelegt sein und den Grundsatz des gesetzlichen Vorgriffs erfüllen. Dies bedeutet, dass die Maßstäbe festgelegt werden müssen, bevor die konkrete Auswirkung des Ausgleichssystems bekannt ist. 			
2000			<ul style="list-style-type: none"> - Bremen erhält Sonder-BEZ i.H.v. 1,6 Mrd. DM. - Saarland erhält Sonder-BEZ i.H.v. 10,5 Mrd. DM. - Diese Sonder-BEZ dürfen nur zur Schuldentilgung verwendet werden.
2001			<ul style="list-style-type: none"> - Bremen erhält Sonder-BEZ i.H.v. 1,4 Mrd. DM. - Saarland erhält Sonder-BEZ i.H.v. 900 Mio. DM. - Diese Sonder-BEZ dürfen nur zur Schuldentilgung verwendet werden.
2002	Der Anteil des Bundes am Umsatzsteueraufkommen verringert sich zu Gunsten der Länder um 0,6 Prozentpunkte.		<ul style="list-style-type: none"> - Bremen erhält Sonder-BEZ i.H.v. 1,2 Mrd. DM. - Saarland erhält Sonder-BEZ i.H.v. 750 Mio. DM. - Diese Sonder-BEZ dürfen nur zur Schuldentilgung verwendet werden. - Sonder-BEZ für teilungsbedingte Sonderlasten werden an die neuen Länder gewährt.

Jahr	Stufen 1 und 2: Verteilung der Gemeinschaftssteuern und des Umsatzsteuervorausgleichs	Stufe 3: Länderfinanzausgleich i.e.S.	Stufe 4: Bundesergänzungszuweisungen
2003			<ul style="list-style-type: none"> - Bremen erhält Sonder-BEZ i.H.v. 1 Mrd. DM. - Saarland erhält Sonder-BEZ i.H.v. 600 Mio. DM. - Diese Sonder-BEZ dürfen nur zur Schuldentilgung verwendet werden. - Sonder-BEZ für teilungsbedingte Sonderlasten werden an die neuen Länder gewährt.
2004			<ul style="list-style-type: none"> - Bremen erhält Sonder-BEZ i.H.v. 700 Mio. DM. - Saarland erhält Sonder-BEZ i.H.v. 500 Mio. DM. - Diese Sonder-BEZ dürfen nur zur Schuldentilgung verwendet werden. - Sonder-BEZ für teilungsbedingte Sonderlasten werden an die neuen Länder gewährt.

Jahr	Stufen 1 und 2: Verteilung der Gemeinschaftssteuern und des Umsatzsteuervorausgleichs	Stufe 3: Länderfinanzausgleich i.e.S.	Stufe 4: Bundesergänzungszuweisungen
<p align="center">Ab 2005: Solidarpakt II (Laufzeit bis zum 31.12.2019)</p>			
2005	<ul style="list-style-type: none"> - Die Länder erhalten 50,4% des Umsatzsteueraufkommens. - 25% dieses Länderanteils an der Umsatzsteuer werden weiterhin nach der Finanzkraft verteilt. Statt der bisherigen Schließung der Lücke zu 92% des Länderdurchschnittes werden nun Formeltarife für die Ausgleichszahlungen eingeführt. <p>Formeltarif zur Ermittlung der Ergänzungsanteile:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Liegen die Steuereinnahmen (aus der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer, der Gewerbesteuerumlage und den Ländersteuern) pro Einwohner unter 97% der Ländergesamtheit, so berechnen sich die Ergänzungsanteile als: $\begin{aligned} \text{Ergänzungsanteil}_{\text{Land i}} = & \frac{\text{Steuereinnahmen pro Einwohner}_{\text{alle Länder}}}{\text{Einwohnerzahl}_{\text{Land i}}} \\ & * \left(\frac{19}{20} \right) \\ & * \left(1 - \frac{\text{Steuereinnahmen pro Einwohner}_{\text{Land i}}}{\text{Steuereinnahmen pro Einwohner}_{\text{alle Länder}}} \right) \\ & - \frac{21}{4000} \end{aligned}$	<p>Die Grundkonzeption des LFA i.e.S. bleibt unverändert.</p> <p>Veränderungen bei der Feststellung der Finanzkraft:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zur Ermittlung der Steuereinnahmen wird ein „Kürzungsbetrag“ eingeführt. In den Ländern, in denen die Veränderungsrate der Steuereinnahmen pro Einwohner die Veränderungsrate der Ländergesamtheit übersteigt, werden die in den LFA einfließenden Steuereinnahmen vermindert (Prämienmodell). - Die weiteren Kürzungen durch Sonder- und Hafenlasten entfallen. - Die Steuereinnahmen der Gemeinden fließen mit 64% in die Finanzkraft eines Landes ein. - Die Einwohnerveredelung bleibt erhalten und wird neben den Stadtstaaten für ostdeutsche Flächenländer eingeführt. 	<ul style="list-style-type: none"> - Die Finanzkraft-BEZ bleiben erhalten und werden so gefasst, dass für ein Land, das nach dem LFA i.e.S. noch immer eine Finanzkraftmesszahl von unter 99,5% der Ausgleichsmesszahl aufweist, die Lücke zu 99,5% der Ausgleichsmesszahl zu 77,5% geschlossen wird. - Weiter werden Sonderbedarfs-BEZ an die Neuen Länder sowie Bremen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein gewährt. Diese sind zum Zwecke teilungsbedingter Sonderlasten, Kosten der politischen Führung sowie überproportionaler Sonderlasten der strukturellen Arbeitslosigkeit in Zusammenhang mit den Agenda 2010 Reformen angelegt.

Jahr	Stufen 1 und 2: Verteilung der Gemeinschaftssteuern und des Umsatzsteuervorausgleichs	Stufe 3: Länderfinanzausgleich i.e.S.	Stufe 4: Bundesergänzungszuweisungen
Noch 2005	<ul style="list-style-type: none"> - Liegen die Steuereinnahmen mindestens bei 97% der Ländergesamtheit ändert sich der Ergänzungstarif zu: $\text{Ergänzungsanteil}_{\text{Land i}} = \frac{\text{Steuereinnahmen pro Einwohner}_{\text{Land i}}}{\text{Steuereinnahmen pro Einwohner}_{\text{alle Länder}}} \cdot \left(\frac{35}{6} + \frac{1}{5} \cdot \left(\frac{\text{Steuereinnahmen pro Einwohner}_{\text{Land i}}}{\text{Steuereinnahmen pro Einwohner}_{\text{alle Länder}}} - \frac{3}{5} \right) \right)$ - Beträgt die Summe der so ermittelten Ergänzungsanteile mehr als 25% des Länderanteils an der Umsatzsteuer, werden die Ergänzungsanteile der Länder in ihrem Verhältnis gekürzt. Liegt die Summe unter 25%, wird der Restbetrag nach der Einwohnerzahl verteilt. 	<p>Ersetzung des Stufentarifs für den LFA i.e.S. durch einen Formeltarif:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Die Ausgleichszuweisungen eines ausgleichsberechtigten Landes werden nun berechnet als: Für Länder, deren Finanzkraftmesszahl unter 80% ihrer Ausgleichsmesszahl liegt: $\text{Ausgleichszuweisung} = \text{Ausgleichsmesszahl} \cdot \left(\frac{3}{4} \cdot \left(1 - \frac{\text{Finanzkraftmesszahl}}{\text{Ausgleichsmesszahl}} \right) - \frac{317}{20\,000} \right)$ <p>Für Länder, deren Finanzkraftmesszahl zwischen 80% und 93% ihrer Ausgleichsmesszahl liegt:</p> $\text{Ausgleichszuweisung} = \text{Ausgleichsmesszahl} \cdot \left(\left(1 - \frac{\text{Finanzkraftmesszahl}}{\text{Ausgleichsmesszahl}} \right) \cdot \left(\frac{5}{26} \cdot \left(1 - \frac{\text{Finanzkraftmesszahl}}{\text{Ausgleichsmesszahl}} \right) + \frac{35}{52} - \frac{2121}{260\,000} \right) \right)$ <p>und für Länder, deren Finanzkraft zwischen 93% und 100% ihrer Ausgleichsmesszahl liegt:</p>	

Jahr	Stufen 1 und 2: Verteilung der Gemeinschaftssteuern und des Umsatzsteuervorausgleichs	Stufe 3: Länderfinanzausgleich i.e.S.	Stufe 4: Bundesergänzungszuweisungen
Noch 2005		<p>Ausgleichszuweisung = Ausgleichsmesszahl * $\left(\left(1 - \frac{\text{Finanzkraftmesszahl}}{\text{Ausgleichsmesszahl}} \right) * \left(\frac{13}{7} * \left(1 - \frac{\text{Finanzkraftmesszahl}}{\text{Ausgleichsmesszahl}} \right) + \frac{11}{25} \right) \right)$</p> <p>Die Ausgleichsbeiträge der ausgleichspflichtigen Länder berechnen sich nach den gleichen Tarifen, wie die Zuweisungen. Liegt die Finanzkraftmesszahl unter 107% der Ausgleichsmesszahl, gilt der Tarif:</p> <p>Ausgleichsbeitrag = Ausgleichsmesszahl * $\left(\left(\frac{\text{Finanzkraftmesszahl}}{\text{Ausgleichsmesszahl}} - 1 \right) * \left(\frac{13}{7} * \left(\frac{\text{Finanzkraftmesszahl}}{\text{Ausgleichsmesszahl}} - 1 \right) + \frac{11}{25} \right) \right)$</p> <p>Liegt die Finanzkraftmesszahl zwischen 107% und 120% der Ausgleichsmesszahl, gilt der Tarif:</p> <p>Ausgleichsbeitrag = Ausgleichsmesszahl * $\left(\left(\frac{\text{Finanzkraftmesszahl}}{\text{Ausgleichsmesszahl}} - 1 \right) * \left(\frac{5}{26} * \left(\frac{\text{Finanzkraftmesszahl}}{\text{Ausgleichsmesszahl}} - 1 \right) + \frac{35}{52} - \frac{2121}{260\,000} \right) \right)$</p>	

Jahr	Stufen 1 und 2: Verteilung der Gemeinschaftssteuern und des Umsatzsteuervorausgleichs	Stufe 3: Länderfinanzausgleich i.e.S.	Stufe 4: Bundesergänzungszuweisungen
Noch 2005		<p>Liegt die Finanzkraft über 120% der Ausgleichsmesszahl, gilt der Tarif:</p> $\text{Ausgleichsbeitrag} = \text{Ausgleichsmesszahl} * \left(\frac{3}{4} * \left(\frac{\text{Finanzkraftmesszahl}}{\text{Ausgleichsmesszahl}} - 1 \right) - \frac{317}{20\,000} \right)$ <p>Die so ermittelten Ausgleichsbeiträge werden dann mit dem Prozentsatz fällig, der nötig ist, um den Bedarf der Ausgleichszuweisungen zu decken.</p> <p>Die Garantieklauseln werden auf eine Klausel reduziert:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Übersteigt der Ausgleichsbeitrag eines ausgleichspflichtigen Landes 72,5% der Differenz zwischen seiner Finanzkraft- und Ausgleichsmesszahl, muss der übersteigende Betrag jeweils zur Hälfte von allen Ländern erbracht werden. Dies geschieht im Verhältnis der Ausgleichsbeiträge und -zuweisungen. 	
2007	Der Vorabbetrag des Bundes an der Umsatzsteuer erhöht sich auf 3,89%.	<ul style="list-style-type: none"> - Die Steuerkraftzahl der Grunderwerbsteuer wird in die Finanzkraft eines Landes mit einbezogen. 	
2008	Die Länder erhalten 50,3% des Umsatzsteueraufkommens.		
2009	Der Vorabbetrag des Bundes an der Umsatzsteuer erhöht sich auf 4,45%.		

Jahr	Stufen 1 und 2: Verteilung der Gemeinschaftssteuern und des Umsatzsteuervorausgleichs	Stufe 3: Länderfinanzausgleich i.e.S.	Stufe 4: Bundesergänzungszuweisungen
2010	Der Länderanteil an der Umsatzsteuer (49,5% des Aufkommens) wird um 1.322.712.000 Euro vermindert		Die Empfängerländer der Sonder-BEZ für teilungsbedingte Sonderlasten müssen dem Stabilitätsrat jährliche Fortschrittsberichte vorlegen.
2011			Die Sonderbedarfs-BEZ werden angepasst, eine obligatorische Überprüfung in einem Dreijahresturnus wird festgeschrieben.
2013			Die Sonderbedarfs-BEZ werden erneut angepasst.
2015	Den Gemeinden steht ein Vorabbetrag von 500 Mio. Euro zu.		
2016	Den Gemeinden steht ein Vorabbetrag von 500 Mio. Euro zu.		