

Broer, Michael

Working Paper

Wirkung einer Feiertagsbereinigung des Länderfinanzausgleichs: eine empirische Analyse des deutschen Finanzausgleichs

DIW Discussion Papers, No. 769

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Broer, Michael (2008) : Wirkung einer Feiertagsbereinigung des
Länderfinanzausgleichs: eine empirische Analyse des deutschen Finanzausgleichs, DIW Discussion
Papers, No. 769, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/27292>

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.*

Discussion Papers

769

Michael Broer

**Wirkung einer Feiertagsbereinigung des
Länderfinanzausgleichs -
eine empirische Analyse des deutschen Finanzausgleichs**

Berlin, February 2008

Die in diesem Papier vertretenen Auffassungen liegen ausschließlich in der Verantwortung des Verfassers und nicht in der des Instituts.

IMPRESSUM

© DIW Berlin, 2008
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
Königin-Luise-Str. 5
14195 Berlin
Tel. +49 (30) 897 89-0
Fax +49 (30) 897 89-200
<http://www.diw.de>

ISSN Printausgabe 1433-0210
ISSN elektron. Ausgabe 1619-4535

Die Diskussionspapiere werden in RePEc und SSRN indexiert und können kostenlos von den folgenden Seiten heruntergeladen werden:

http://www.diw.de/english/products/publications/discussion_papers/27539.html
<http://ideas.repec.org/s/diw/diwwpp.html>
http://papers.ssrn.com/sol3/JELJOUR_Results.cfm?form_name=journalbrowse&journal_id=1079991

Wirkung einer Feiertagsbereinigung des Länderfinanzausgleichs

– eine empirische Analyse des deutschen Finanzausgleichs

von Michael Broer¹

Januar 2008

Abstract:

In the German system of fiscal equalization Länder (States) with tax revenue below the average get payments from the Länder above the average. The difference between the average and the own tax revenue per capita will be compensated up to 75%. To prevent Länder from getting payments from other Länder by lowering their own tax rates and to get the right information about their ability to pay, the revenue of taxes with taxing autonomy is standardized. But Länder could also influence their tax revenues by the number of holidays, each Land decides on its own. A Land with many own holidays will get lower tax revenues and higher payments in the fiscal equalization system than the same Land with no extra holidays. To collect the real ability to pay of the Länder in the fiscal equalization system, it is necessary to eliminate the effect of the different number of holidays, too. This paper shows an approach to neutralize this effect, calculates its impact to the payments of each Land in the fiscal equalization system and presents some possible reaction of the Länder.

tax autonomy, fiscal equalization, number of holidays in each State, micro simulation
Steuerautonomie, Finanzausgleich, länderspezifische Feiertage, Mikrosimulation

JEL Classification: H 70, H 71, H 77

¹ Dr. Michael Broer ist Gastwissenschaftler im DIW Berlin. Er dankt Frau Dr. Antje Hofmann für hilfreiche Anregungen und Kommentare.

1. Einleitung

In der Vergangenheit wurden immer wieder eine Steuersatzautonomie für die Bundesländer gefordert (Teufel et. al., 1999) und auch entsprechende Vorschläge veröffentlicht (Wissenschaftlicher Beirat, 1992 und 1995; Sachverständigenrat, 2003, 2004 und 2006). Wie das Besteuerungsniveau durch die Steuersatzautonomie beeinflusst werden könnte, wurde ebenfalls dargestellt (Büttner, Schwager, 2003). Im Rahmen der Föderalismuskommission I wurde den Bundesländern erstmalig seit 1983 wieder die Möglichkeit eingeräumt, den Steuersatz einer Ländersteuer – der Grunderwerbsteuer – zu verändern. Nur Berlin hat diese Steuersatzautonomie bisher genutzt. Auch im Rahmen der anstehenden neuerlichen Reform des Föderalismus (Deutscher Bundestag, 2006) wird wieder über eine Steuersatzautonomie der Länder diskutiert. Gleichzeitig wurde als Grundbedingung vorab festgelegt, dass die Grundzüge des Länderfinanzausgleichs (LFA) im Rahmen dieser Reform nicht verändert werden sollen, sondern bis 2019 Bestand haben sollen.

Da es im Länderfinanzausgleich zu Zahlungen zwischen den Ländern kommt, die von der Höhe der Steuereinnahmen eines Landes abhängig ist, wurde aufgrund der Steuersatzautonomie ein Normierungsverfahren des Grunderwerbsteueraufkommens eingeführt. Andernfalls bestünde die Möglichkeit, Steuermindereinnahmen, die sich durch Steuersatzsenkungen ergeben, im LFA durch Zahlungen anderer Länder ersetzt zu bekommen.

Vernachlässigt wurde bisher jedoch, dass die Länder schon derzeit über die Zahl der landesspezifischen Feiertage Einfluss auf das Steueraufkommen nehmen können. Neben neun bundeseinheitlich geregelten Feiertagen gibt es je nach Bundesland noch bis zu fünf weitere Feiertage. Diese Feiertage beeinflussen die Jahresarbeitszeit, welche wiederum ein wichtiger Standortfaktor ist und sich über die Wirtschaftskraft auch auf die Steuerzahlungen auswirkt. Dieser Zusammenhang war auch Anlass für die Überlegung der Bundesregierung aus dem Jahr 2004, den bundeseinheitlich geregelten „Tag der deutschen Einheit“ immer an einem Sonntag zu begehen, was zu Steuermehreinnahmen für die öffentlichen Gebietskörperschaften von 2 Mrd. € führen sollte (Handelsblatt, 2004).

Eine Normierung des Steueraufkommens unter Berücksichtigung der vorhandenen landesspezifischen Feiertage wurde aber bisher unterlassen. Dies ist insofern ein Problem, als die Leistungsfähigkeit der Länder im Länderfinanzausgleich aufgrund verfassungsrechtlicher Vorga-

ben möglichst genau erfasst werden soll (Bundesverfassungsgericht, 1987). Diese wird durch autonom festgelegte Steuersätze – etwa bei der Grunderwerbsteuer – aber auch durch die Zahl der Feiertage beeinflusst. Ohne Bereinigung, können Länder ihre tatsächliche Leistungsfähigkeit durch die Gewährung von landesspezifischen Feiertagen verschleiern. Weiterhin führt die derzeitige Regelung dazu, dass kein Land ein finanzielles Interesse hat, die Zahl der landesspezifischen Feiertage zu vermindern. Die damit einhergehenden Steuermehreinnahmen würden in den LFA eingehen und entsprechend der Grenzauffüllungssätze (Abschöpfungssätze) von bis zu 75% zu einer Verringerung (Erhöhung) der Zuweisungen (Abschöpfungen) führen. Die Nichtberücksichtigung der Feiertage ergibt somit einen finanziellen Anreiz, die Zahl der Feiertage nicht zu verringern und verzerrt somit die Entscheidungen der Politiker.

Im nachfolgenden Beitrag wird zunächst das neu eingeführte Normierungsverfahren für Ländersteuern mit Steuersatzautonomie kurz vorgestellt werden. Dem schließt sich die Darstellung eines möglichen Normierungsverfahrens für die Feiertagsregelungen an. Unter Zuhilfenahme des DIW-Modells zum Länderfinanzausgleich werden dann die entstehenden Verteilungswirkungen simuliert.

2. Länderfinanzausgleich und Einnahmenautonomie

2.1. Grundzüge des Länderfinanzausgleichs

Der LFA dient dazu, (Steuer-)Einnahmenunterschiede zwischen den verschiedenen Bundesländern zu verringern, es handelt sich also um einen Steuerkraftausgleich. Dies geschieht u.a. auch wegen des verfassungsrechtlichen Ziels der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ (Art. 72, Abs. 2 GG)². Mittels eines über mehrere Stufen ablaufenden Verfahrens werden die Finanzkraftdifferenzen zwischen den Bundesländern auch durch Zuweisungen von finanzstarken an finanzschwache Länder verringert. Zunächst wird das den Ländern zustehende Umsatzsteueraufkommen nach zwei Schlüssen verteilt, Finanzkraft und Einwohnerzahl, erst danach kommt es zu direkten Zahlungen zwischen den Ländern (LFA i.e.S.).

Maximal 25% des Umsatzsteueraufkommens fließen als sog. Ergänzungsanteile an Länder, deren Finanzkraft unter den durchschnittlichen Steuereinnahmen je Einwohner liegen. Zu beachten ist, dass hier die Gemeinden unberücksichtigt bleiben. Länder, deren Einnahmen ge-

² In Art. 106 Abs. 3 GG heißt es weiterhin „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“.

ringer als 97% des Länderdurchschnitts sind, wird die Differenz zum Länderdurchschnitt zu 95% ausgeglichen, bei einer geringeren Differenz zum Länderdurchschnitt sinkt der marginale Ausgleichssatz bis auf 60% (Bundesministerium der Finanzen, 2003, 40f). Reicht der 25%ige Ergänzungsanteil nicht aus, werden die den Ländern zustehenden Beträge proportional gekürzt. Wird nicht der gesamte 25%ige Anteil benötigt, so wird der verbleibende Rest zusammen mit den übrigen 75% des Umsatzsteueraufkommens nach der Einwohnerzahl verteilt.

Die für den LFA i.e.S. benötigte Finanzkraftmesszahl eines Bundeslandes ergibt sich aus den Steuereinnahmen des Landes (100%ige Berücksichtigung) und denen der Gemeinden (64%ige Berücksichtigung). Die Einnahmen der Kommunen werden einbezogen, weil sie ein Bestandteil der Länder sind (Bundesverfassungsgericht, 1993, 215). Die Finanzkraftmesszahl eines Landes wird mit einer Ausgleichsmesszahl verglichen, die das Produkt aus dem durchschnittlichen Pro-Kopf-Steueraufkommen der erfassten Steuereinnahmen aller Länder (inkl. Gemeinden) und der Einwohnerzahl eines Landes ist. Dabei wird allerdings nicht die tatsächliche Einwohnerzahl eines Landes herangezogen, sondern eine Größe, die den Ländern entstehende Kosten berücksichtigt (sog. abstrakter Mehrbedarf). Dieser abstrakte Mehrbedarf entsteht sowohl in besonders dicht besiedelten Gebieten (z.B. Stadtstaaten) (Brecht, 1932; Popitz, 1932) als auch in dünn besiedelten Gebieten (z.B. Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern) (Eltges et. al., 2002). Übersteigt die Ausgleichsmesszahl eines Landes die Finanzkraftmesszahl, so erhält das Land Zuweisungen (Empfängerland). Im umgekehrten Fall handelt es sich um ein Zahlerland. Die Differenz zwischen Finanzkraft- und Ausgleichsmesszahl wird je nach prozentualer Abweichung zwischen diesen beiden Größen in unterschiedlichem Umfang ausgeglichen (Grenzzuweis- bzw. Grenzabschöpfungssatz). Der Ausgleich beträgt maximal 75% der Differenz, wenn die Finanzkraftmesszahl kleiner als 80% der Ausgleichsmesszahl ist, und sinkt linear auf 44%. Der Tarif für die Abschöpfungen der Zahlerländer ist spiegelbildlich konstruiert. Bei einer Finanzkraft über 120% der Ausgleichsmesszahl beträgt die Abschöpfung 75% des über der Ausgleichsmesszahl liegenden Wertes und sinkt ebenfalls linear auf 44% (Bundesministerium der Finanzen, 2003, 47).

2.2. Normierung des Steueraufkommen am Beispiel der Grunderwerbsteuer

Mit der Föderalismusreform aus dem Jahr 2005 wurde den Ländern bei der Grunderwerbsteuer die Möglichkeit gewährt, den Steuersatz autonom zu bestimmen. In Berlin beträgt der

Steuersatz seit 2007 4,5%, in den übrigen Ländern 3,5%. Die unveränderte Berücksichtigung der tatsächlichen Landeseinnahmen einer Steuer mit landesspezifischem Steuersatz im Länderfinanzausgleich würde dazu führen, dass ein Land die Steuermindereinnahmen, die aus einer Steuersatzsenkung erfolgen, zum Teil (max. 75%) über den LFA ausgeglichen bekäme. Gleiches würde umgekehrt für den Fall einer Steuersatzerhöhung gelten; ein Teil der erzielten Mehreinnahmen würde über den LFA abfließen (Homburg, 2004). Aus diesem Grund wurde ein Normierungsverfahren in den LFA eingeführt. Danach wird das tatsächliche Aufkommen der Grunderwerbsteuer nach den Anteilen der Bemessungsgrundlage eines einzelnen Landes an der Gesamtbemessungsgrundlage verteilt. Als Bemessungsgrundlage werden die Grundbeträge der Länder verwendet, die sich aus Division von tatsächlichem Landesaufkommen und Landessteuersatz ergeben.

$$\text{GrunderwerbsteuerLand}_i = \frac{\frac{\text{Grunderwerbsteueraufkommen}_i}{\text{Steuersatz}_i} \cdot \sum_i^{16} \text{Grunderwerbsteueraufkommen}}{\sum_i^{16} \frac{\text{Grunderwerbsteueraufkommen}}{\text{Steuersatz}}}$$

Verändern sich also in Folge der genutzten Steuersatzautonomie eines Landes dessen Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer, so wirkt sich dies auch auf die Einnahmen der übrigen Länder aus. Da die durchschnittlichen Einnahmen die Basis für die Bedarfsberechnung der Länder sind, führen Steuermindereinnahmen als Folge einer Steuersatzsenkung dazu, dass sowohl die Finanzkraftmesszahl als auch die Ausgleichsmesszahl aller Länder sich verringert. Ein einzelnes Land kann somit die eigene Position nicht durch die Verringerung des Steuersatzes verbessern. Insgesamt ergibt sich nur eine geringfügige Externalisierung von Belastungseffekten als Folge der Steuersatzautonomie bei der Grunderwerbsteuer (Deutscher Bundestag, 2006, 23). So bleiben einem Land von Mehreinnahmen aus einer Steuersatzerhöhung bei der Grunderwerbsteuer um einen Prozentpunkt zwischen 97,74% (Bayern) und 102,09% (Niedersachsen).

3. Feiertagsbereinigung des LFA

3.1. Neutralisierung des Feiertagseffekts

Grundsätzlich kann sich ein Land durch Abschaffung landesspezifischer Feiertagsregelungen einen Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Bundesländern aber auch dem Ausland ver-

schaffen. Allerdings gehen die mit der Abschaffung des Feiertags einhergehenden Steuermehreinnahmen bisher vollständig in den Länderfinanzausgleich ein und erhöhen damit die Finanzkraft des Landes, wohingegen die Ausgleichsmesszahl weitgehend unverändert bleibt. Im Ergebnis würde ein Großteil der als Folge der Feiertagsabschaffung erwirtschafteten Steuermehreinnahmen über den Länderfinanzausgleich wieder abgeschöpft werden. Letztlich dürfte aufgrund der hohen Abschöpfungsquoten allenfalls ein geringes finanzielles Interesse bestehen, durch die Verringerung der Zahl der Feiertage die Wirtschaftskraft und damit auch die Steuereinnahmen zu erhöhen (Sachverständigenrat, 2001 und 2006; Huber, Lichtblau, 1998). Diesem geringen finanziellen Vorteil stehen spürbare Nachteile gegenüber. So würde die Bevölkerung die Mehrarbeit in Folge der abgeschafften Feiertage als Verschlechterung der eigenen Situation empfinden, zumal wenn in angrenzenden Bundesländern diese Feiertage nicht abgeschafft werden sollten. Dies würde die Wiederwahlchancen der Regierung sicherlich verringern.

Damit sich die Zahl der landesspezifischen Feiertage nur auf die eigenen Finanzen, nicht aber auf den LFA auswirkt, ist eine Neutralisierung der Feiertageeffekte vorzunehmen, welche sich am Verfahren bei der Grunderwerbsteuer orientieren kann. Die Steuereinnahmen eines Landes hängen von der Höhe des Steuersatzes und von der Bemessungsgrundlage ab. Den Steuersatz kann das Land im Fall der Steuersatzautonomie direkt beeinflussen. Die Bemessungsgrundlage der einzelnen Steuern indirekt über die Zahl der Feiertage. Nachfolgend wird ein linearer Zusammenhang zwischen der Zahl der Feiertage (Arbeitstage) und der Steuerbemessungsgrundlage der Gewinn- und Einkommensteuer unterstellt. Kurzfristig steigert eine Verlängerung der Arbeitszeit der Arbeitnehmer die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, was zu zusätzlichen Erträgen führt. Da die Lohnhöhe kurzfristig aufgrund von Tarifverträgen konstant bleibt, steigen die Gewinneinkünfte. Dies führt zu Mehreinnahmen bei der Körperschaft-, der Gewerbe- und der Kapitalertragsteuer sowie dem Zinsabschlag und der veranlagten Einkommensteuer (Sachverständigenrat, 2003, S. 370). Hier wird weiter unterstellt, dass die Ausweitung der Arbeitszeit je Arbeitnehmer nicht zu Entlassungen führt, sondern die Arbeitsplätze sichert, was die Konstanz des Lohnsteueraufkommens bedeutet. Außer diesen kurzfristigen Reaktionen werden keine Veränderungen auf die Feiertagsabschaffung berücksichtigt.³

Ausgangspunkt ist die Zahl der Arbeitstage. Aufgrund der meist vorherrschenden Fünftage-woche ergeben sich bei 52 Wochen 260 Arbeitstage. Die Zahl der Feiertage liegt in den Bundesländern bei bis zu fünf (Bayern) doch gilt dieser Wert nicht für das gesamte Bundesland. Zwei Feiertage sind auf bestimmte Regionen beschränkt, etwa das „Friedensfest“ auf die Stadt Augsburg. Werden nur die für das gesamte Bundesland bestehenden Feiertage betrachtet, so liegt die maximale Abweichung bei drei Tagen, die die Länder Bayern, Baden-Württemberg, Saarland mehr haben als Berlin, Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein. Die übrigen Bundesländer weisen einen oder zwei landesspezifische Feiertage auf. Durchschnittlich beträgt die Zahl der Urlaubstage in Deutschland 29,8 Tage (IWD, 2006), gesetzlich garantiert sind 24 Tage. Unter Berücksichtigung der neun bundeseinheitlich geregelten gesetzlichen Feiertage sowie der Zahl der landesspezifischen Feiertage schwankt die Zahl der Arbeitstage zwischen 221 und 218 (Durchschnittliche Zahl der Urlaubstage [30]) bzw. zwischen 224 und 227 (gesetzliche Zahl der Urlaubstage).

Die Feiertagsbereinigung des Steueraufkommens einer einzelnen Steuer kann wie folgt vorgenommen werden:

$$\text{feiertagsbereinigtesSteueraufkommen}_k \text{ Land}_i = \frac{\frac{\text{Steueraufkommen}_{k,i}}{\text{Arbeitstage Land}_i} \cdot \sum_i^{16} \text{Steueraufkommen}_k}{\sum_i^{16} \frac{\text{Steueraufkommen}_{k,i}}{\text{Arbeitstage Land}_i}}$$

Tabelle 1 zeigt, wie sich die Feiertagsbereinigung auf das - den einzelnen Ländern im LFA zugerechnete - Aufkommen aus den Steuern vom Gewinn und Einkommen auswirkt.⁴ Insgesamt werden durch die Neutralisierung der Zahl der Feiertage mehr als 77,50 Mio. € zwischen den Ländern für die Berechnungen im LFA umverteilt. Gewinner sind vor allem die Länder, die keine eigenen landesspezifischen Feiertage aufweisen. Den größten Vorteil erzielt Niedersachsen, wo sich die im LFA berücksichtigten gegenüber den tatsächlichen Steuereinnahmen um fast 23 Mio. € verringern. Die umgekehrte Entwicklung ist bei den Ländern mit drei landesspezifischen Feiertagen festzustellen. Hier verzeichnet Bayern mit fast 37 Mio. € den größten Anstieg bei den im LFA berücksichtigten Steuereinnahmen im Vergleich mit den ori-

³ So auch der Sachverständigenrat bei der Untersuchung der Effekte der Abschaffung des Buß- und Bettages 1995 auf die Finanzierung der Pflegeversicherung. Sachverständigenrat, 1995, S. 291.

⁴ Berücksichtigt wird auch das Landesaufkommen aus der Gewerbesteuerumlage. Das Gewerbesteueraufkommen hingegen ist in diesem Wert noch nicht enthalten.

ginären Steuereinnahmen. Der derzeitige Finanzausgleich führt also dazu, dass die Länder, die eine größere Zahl an Feiertagen aufweist, durch höhere Zuweisungen oder geringere Abschöpfungen im Rahmen des LFA belohnt werden. Es gibt somit keinen Anreiz, die Zahl der Arbeitstage zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands zu verringern. Einzelwirtschaftlich ist es sinnvoll, auf die Abschaffung landesspezifischer Feiertage zu verzichten, gesamtwirtschaftlich hingegen erweist sich dies als Nachteil.

Tabelle 1: Steuern von Gewinn und Einkommen mit/ohne Feiertagsbereinigung (1000 €)⁵

	Steuern von Gewinn und Einkommen	Feiertagsbereinigung bei 30 Urlaubstagen		
		Steuern von Gewinn und Einkommen	Differenz	
			absolut	in %
Baden-W.	5.940.827	5.972.342	31.516	0,53%
Bayern	6.938.551	6.975.139	36.588	0,53%
Berlin	1.050.466	1.041.685	-8.781	-0,84%
Brandenburg	54.401	54.309	-92	-0,17%
Bremen	360.620	357.600	-3.020	-0,84%
Hamburg	1.968.543	1.952.108	-16.436	-0,83%
Hessen	4.273.391	4.257.134	-16.258	-0,38%
Mecklenb.-V.	54.505	54.335	-170	-0,31%
Niedersachsen	2.738.904	2.716.067	-22.837	-0,83%
NRW	8.920.955	8.927.275	6.320	0,07%
Rheinland-Pf.	1.660.475	1.661.612	1.137	0,07%
Saarland	289.234	290.795	1.561	0,54%
Sachsen	127.361	127.576	215	0,17%
Sachsen-A.	128.940	129.099	159	0,12%
Schleswig-H.	1.162.495	1.152.780	-9.714	-0,84%
Thüringen	65.331	65.143	-188	-0,29%

3.2. Umverteilungswirkungen in Folge der Neutralisierung des Feiertagseffekts

Für die anstehenden Berechnungen wird auf das DIW-Modell zum Länderfinanzausgleich zurückgegriffen. Die verwendeten Daten entstammen der Steuerschätzung vom November 2007 (Bundesministerium der Finanzen, 2007). Dort wurden die Auswirkungen der Unternehmenssteuerreform 2008 und damit der aktuelle Gesetzesstand erstmalig berücksichtigt. Die Einnahmen der Länder und Gemeinden werden entsprechend den Werten aus der LFA-

⁵ Inklusive des Aufkommens aus der Gewerbesteuerumlage.

Abrechnung für das Jahr 2006 (Bundesministerium der Finanzen, 2007a) verteilt, da keine regionalisierten Daten vorliegen.

Als Folge der Feiertagsbereinigung sinken bei den Ländern mit einem oder keinem landesspezifischen Feiertag die für die Berechnung der Umsatzsteuerergänzungsanteile relevanten Steuereinnahmen. Von den zehn Ländern, die im geltenden Recht Ergänzungsanteile erhalten, haben alle außer Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen sowie Sachsen-Anhalt keinen oder nur einen landesspezifischen Feiertag. Bei den vier genannten Ländern verringern sich die Ergänzungsanteile um insgesamt 2,9 Mio. €, während sie sich für die anderen sechs Bundesländer um 39,7 Mio. € erhöht haben (Tabelle 2, Spalte [a]). Die Feiertagsbereinigung hat somit zur Folge, dass sich die im LFA berücksichtigten Einnahmen der finanzschwachen Länder mit wenigen Feiertagen verringern, was zu einer Erhöhung der Ergänzungsanteile führt. Werden im geltenden Recht unter Berücksichtigung der Daten aus der Steuerschätzung vom November 2007 etwa 18,3 Prozentpunkte des Umsatzsteueraufkommens in Form von Ergänzungsanteilen auf die finanzschwachen Länder verteilt, so erhöht sich dieser Anteil nach Neutralisierung des Feiertageffekts auf 18,4 Prozentpunkte, was einem absoluten Anstieg um 36,8 Mio. € bedeutet.

Die verbleibenden 6,6 Prozentpunkte der Ergänzungsanteile sowie die übrigen 75% des Länderanteils werden anschließend entsprechend der tatsächlichen Einwohnerzahl der Länder verteilt. Da als Folge der höheren Ergänzungsanteile das allein nach der Einwohnerzahl zu verteilende Umsatzsteueraufkommen gegenüber dem Status-quo um 36,78 Mio. € gesunken ist, erhalten in dieser Verteilungsstufe alle Länder weniger Einnahmen zugewiesen (Tabelle 2, Spalte [b]). Gewinner bei der Umsatzsteuerverteilung sind nur die finanzschwachen Länder mit keinem oder einem Feiertag, dies sind Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Berlin sowie alle neuen Bundesländer außer Sachsen und Sachsen-Anhalt. Länder, die bei der Verteilung der Umsatzsteuer als finanzstark gelten wie Hamburg oder Bremen⁶ verschlechtern sich, obwohl es dort keine landesspezifischen Feiertage gibt.

In der dritten Stufe des LFA (LFA i.e.S.) werden die Finanzkraftdisparitäten zwischen den Ländern durch direkte Zahlungen von den finanzstarken an die finanzschwachen Länder aus-

⁶ Bei der Bestimmung und der Verteilung der Ergänzungsanteile der Umsatzsteuer wird keine Einwohnergewichtung vorgenommen, weshalb Bremen als finanzstarkes Land gilt. Erst bei der Ermittlung der direkten Zah-

geglichen. Von den Zahlerländern profitieren Hamburg und Hessen von der Feiertagsbereinigung, ihre Zahlungen an die anderen Länder verringern sich um 20,5 € bzw. 23,3 Mio. €. Hingegen erhöhen sich die Zahlungen für Bayern (41,5 Mio. €) und Baden-Württemberg (37,0 Mio. €) deutlich, für NRW nur geringfügig (16 Mio. €) (Tabelle 2, Spalte [c]). Bei den Empfängerländern verschlechtert sich ausschließlich das Saarland, welches um 0,85 Mio. € verringerte Zuweisungen erhält. Für die übrigen Länder erhöhen sich die Zuweisungen um insgesamt 37,2 Mio. €. Der Gesamteffekt der Feiertagsbereinigung (Tabelle 2, Spalte [d]) beträgt 105,7 Mio. €. Um diesen Betrag werden die Länder mit keinem oder nur einem landesspezifischen Feiertag auf Kosten der Länder mit zwei oder drei Feiertagen entlastet.

Tabelle 2: Umsatzsteuerverteilung und LFA i.e.S. mit/ohne Feiertagsbereinigung (in 1000 €)

	Differenz feiertagsbereinigt - Status-quo			Gesamteffekt: Mehr- (+) / Min- dereinnahmen (-) [d]
	Umsatzsteuerverteilung:		LFA i.e.S.: Mehr- (+) / Minderein- nahmen (-) [c]	
	Umsatzsteuerer- gänzungsanteile [a]	Einwohner- verteilung [b]		
Baden-W.	0	-4.827	-37.043	-41.870
Bayern	0	-5.622	-41.484	-47.107
Berlin	8.342	-1.526	6.284	13.099
Brandenburg	88	-1.160	2.278	1.206
Bremen	0	-297	3.941	3.644
Hamburg	0	-784	20.518	19.734
Hessen	0	-2.699	23.282	20.582
Mecklenb.-V.	161	-756	1.364	769
Niedersachsen	21.696	-3.522	14.118	32.292
NRW	0	-8.042	-1.591	-9.634
Rheinland-Pf.	-1.080	-1.812	535	-2.357
Saarland	-1.483	-468	-850	-2.800
Sachsen	-205	-1.880	899	-1.185
Sachsen-A.	-151	-1.080	459	-772
Schleswig-H.	9.229	-1.268	5.466	13.426
Thüringen	179	-1.032	1.825	971

3.3. Finanzielle Anreize zur Verringerung der Zahl landesspezifischer Feiertage

Neben den reinen Umverteilungswirkungen resultieren aus einer Feiertagsbereinigung weitere finanzielle Anreize. So könnte ein Feiertag abgeschafft werden, um zusätzliche Steuer-

lungen zwischen den Ländern kommt die Einwohnergewichtung der Stadtstaaten zur Geltung und wird Bremen

einnahmen zu erzielen, etwa um die Verschuldung zu vermindern und somit mögliche zukünftige Verschuldungsgrenzen (Sachverständigenrat, 2007) einzuhalten. Alternativ könnten die Länder auch versuchen, mit den erzielten Mehreinnahmen, die sich durch Abschaffung der Feiertage ergeben, die Steuerbelastung der Unternehmen zu verringern. Die Stadtstaaten könnten aufgrund der Identität von kommunaler und staatlicher Ebene die sich aus der Feiertagsabschaffung ergebenden Steuermehreinnahmen zur aufkommensneutralen Senkung des Gewerbesteuerhebesatzes nutzen. Die Flächenländer könnten ihren Gemeinden einen Zuschuss zur Senkung der Gewerbesteuerhebesätze zahlen, um so die nominale Belastung der Unternehmen im jeweiligen Land für die Gemeinden aufkommensneutral zu verringern und die Standortattraktivität zu erhöhen (Landtag des Saarlandes, 2000). Sollte im Rahmen der Föderalismuskommission II (Deutscher Bundestag, 2006) eine Steuersatzautonomie der Länder bei der Körperschaftsteuer eingeführt werden, könnte alternativ eine aufkommensneutrale Senkung des Landeskörperschaftsteuersatzes vorgenommen werden. Letzteres wird hier unterstellt, wobei angenommen wird, dass auf Bund und Land jeweils eine Steuersatz von 7,5 Prozentpunkten in der Ausgangssituation entfällt.

Wird bei vorhandener Steuersatzautonomie der Landeskörperschaftsteuersatz von 7,5 Prozentpunkten aufkommensneutral gesenkt, so vermindert sich die nominale Steuerbelastung. Dies verbessert die Standortbedingungen, da die nominale Unternehmensteuerbelastung eine Art Signalfunktion für den (inter-)nationalen Vergleich der Steuerbelastung hat (Bundesfinanzministerium, 2006). Zudem zeigt sich, dass die nominale Steuersatzhöhe auch maßgeblich den effektiven Durchschnittssteuersatz beeinflusst (EU-Commission 2001, S. 5; Becker, J. et. al. 2006). Bei diesem Indikator spielen – im Gegensatz zu den effektiven Grenzsteuersätzen - die ertragsunabhängige Belastung aber auch Abschreibungsregelungen eine relativ geringe Rolle (Spengel, C. u. Lammersen, L., 2001). Hinzu kommt noch, dass diverse empirische Untersuchungen einen Einfluss des nominalen Steuersatzes auf die in einem Land versteuerten Gewinne feststellen (Hines, J. R.; Rice, E., 1994; Huizinga, H.; Laeven L., 2005 sowie Huizinga, H. et. al., 2006). Eine Senkung der nominalen Steuerbelastung verbessert daher die Standortattraktivität und trägt längerfristig zu einer Erhöhung der Bemessungsgrundlage bei.

In Tabelle 3 werden die Länder mit landesspezifischen Feiertagen betrachtet sowie die Effekte, die aus einer Abschaffung dieser Feiertage entstehen können. Unterstellt wird ein mindestens linearer Zusammenhang zwischen der Zahl der Arbeitstage und der Entwicklung der Steuerbemessungsgrundlage. Durch die Abschaffung eines Feiertags erhöht sich folglich die Steuerbemessungsgrundlage um den Wert, der zuvor durchschnittlich pro Tag erzielt worden ist. Erfolgt keine weitere Verhaltensanpassung seitens des Bundeslandes (a), so erhöhen sich die Steuereinnahmen in den Ländern um 0,25 Mio. € (Brandenburg) bis 98,5 Mio. € (Bayern). Diese Steuermehreinnahmen können etwa zur Verringerungen der Verschuldung genutzt werden. Alternativ bietet es sich an, den landesspezifischen Körperschaftsteuersatz zu senken (b). In diesem Fall könnte die Belastung - ausgehend vom Landeskörperschaftsteuersatz in Höhe von 7,5% - um bis zu 0,5 Prozentpunkte vermindert werden (Bayern). Ob diese Größenordnung allerdings ausreicht, um tatsächlich Mehreinnahmen als Folge der Steuersatzsenkung zu erreichen, dürfte zweifelhaft sein. Aufgrund der Normierung sowohl bei den Arbeitstagen als auch bei den Steuersätzen ergeben sich kurzfristig keine direkten Veränderungen im Länderfinanzausgleich. Die Mehreinnahmen aus der Feiertagsabschaffung verbleiben also beim jeweiligen Land. Längerfristig könnte allerdings eine verringerte nominale Steuerbelastung für zusätzliche Investitionen und Arbeitsplätze und damit ein höheres Steueraufkommen sorgen, was dann wiederum höhere Zahlungen oder geringere Leistungen im LFA zur Folge hätte.

Tabelle 3: Abschaffung länderspezifischer Feiertage und mögliche Mehreinnahmen oder aufkommensneutrale Körperschaftsteuersatzsenkung (in 1000. €)

Land (Zahl der Feiertage)	Steuern auf Gewinn und Einkommen		Mehreinnahmen (a)	Körperschaftsteuersenkung (b)
	Status-quo	neu: 221 Tage		
Baden-W. (3)	5.940.827	6.022.581	81.754	7,14%
Bayern (3)	6.938.551	7.034.036	95.485	7,01%
Brandenburg (1)	54.401	54.649	247	7,49%
Hessen (1)	4.273.391	4.292.816	19.425	7,36%
Mecklenb.-V. (1)	54.505	54.753	248	7,47%
NRW (2)	8.920.955	9.002.425	81.470	7,16%
Rheinland-Pf. (2)	1.660.475	1.675.639	15.164	7,20%
Saarland (3)	289.234	293.215	3.980	7,24%
Sachsen-A. (2)	127.361	128.524	1.163	7,44%
Sachsen (2)	128.940	130.118	1.178	7,43%
Thüringen (1)	65.331	65.628	297	7,47%

4. Zusammenfassung

Im Rahmen von Föderalismusdiskussionen wurde immer wieder eine Steuersatzautonomie für die Länder gefordert, um ihnen eine Möglichkeit zur direkten Beeinflussung der Steuereinnahmen zu geben. Für diesen Fall ist eine Normierung des im Länderfinanzausgleich berücksichtigten Steueraufkommens notwendig. Dabei könnte das bei der Grunderwerbsteuer, für die es seit 2007 eine Steuersatzautonomie gibt, angewendete Verfahren genutzt werden.

Vernachlässigt wurde bisher aber, dass die Bundesländer auch über die Zahl der landesspezifischen Feiertage schon derzeit eine gewisse Einnahmenautonomie haben. Werden Feiertage abgeschafft, so erhöht sich die Jahresarbeitszeit, was zu einer Verbesserung der Standortbedingungen und folglich über vermehrte Investitionen auch zu mehr Steuereinnahmen führt. Da im Länderfinanzausgleich die Leistungsfähigkeit der Länder möglichst genau erfasst werden soll, ist eine Feiertagsbereinigung notwendig. Derzeit können die Länder noch mit Hilfe länderspezifischer Feiertage ihre wahre Leistungsfähigkeit verschleiern, und somit ihre Zahlungen oder die empfangenen Leistungen optimieren. Dies wäre zukünftig nicht mehr möglich. Diese Verschleierung der Leistungsfähigkeit zeigt sich an der Veränderung der Finanzkraft bei Feiertagsbereinigung. Insgesamt kommt es zu einer rechnerischen Umverteilung des Steueraufkommens in Höhe von 77,5 Mio. €. Allein den Ländern Bayern und Baden-Württemberg werden zusätzliche Einnahmen in Höhe von 36,7 Mio. € bzw. 31,5 Mio. € zugerechnet. Im Gegenzug mindern sich die Einnahmen rechnerisch für Niedersachsen um 22,8 Mio. €. Diese Veränderung nur der Finanzkraft im Länderfinanzausgleich führt zu einer Erhöhung der Abschöpfungen in Bayern und Baden-Württemberg in Höhe von 47,1 Mio. € bzw. 41,9 Mio. € und zusätzlichen Zahlungen an Niedersachsen in Höhe von 32,3 Mio. €.

Für eine Feiertagsnormierung spricht zudem, dass derzeit die aufgrund einer Verringerung der Feiertage erzielten Steuermehreinnahmen in voller Höhe in den Länderfinanzausgleich eingehen und die Finanzkraft des betrachteten Landes erhöhen. Dies hätte zur Folge, dass entweder die im Rahmen des LFA zu leistenden Zahlungen steigen oder die empfangenen Leistungen sinken. Aufgrund der nominalen Abschöpfungssätze von bis 75% der Finanzkraft(-änderung) ist das finanzielle Interesse an einer Feiertagsabschaffung äußerst begrenzt. Es kommt somit durch den LFA zu einer Verzerrung der Präferenzen der Politiker in Richtung Freizeit und Feiertage. Ein feiertagsbereinigter LFA würde diese Verzerrung aufheben und den Politiker

ein weiteres Instrument zur Beeinflussung der eigenen Einnahmen und damit einen Zugewinn an Autonomie geben. Bayern würde z.B. bei einer Abschaffung aller drei landesspezifischen Feiertage voraussichtlich Mehreinnahmen in Höhe von über 95 Mio. € erzielen, in NRW wären es rund 81,5 Mio. €. Dieser Betrag überschreitet die zusätzlichen Zahlungen in den LFA als Folge der Feiertagsbereinigung in Höhe von 47,1 Mio. € (Bayern) bzw. 9,6 Mio. €. Bayern könnte somit seine Einnahmen um rund 47,9 Mio. € erhöhen, NRW um 71,9 Mio. € wenn es die drei bzw. zwei landesspezifische Feiertage abschaffte.

Literatur

Baretti, C., Huber, B., Lichtblau, K. (2001): Weniger Wachstum und Steueraufkommen durch den Finanzausgleich, Wirtschaftsdienst 8, 38 - 44

Brecht, A. (1932) Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben, Leipzig, Berlin

Büttner, T.; Schwager, R. (2003): Länderautonomie in der Einkommensteuer: Konsequenzen eines Zuschlagsmodells, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Vol. 223/5, 532-555

Bundesministerium der Finanzen (2007): Ergebnis der 130. Sitzung des Arbeitskreises "Steuerschätzungen" vom 6. bis 7. November 2007 in Nettetal,
http://www.bundesfinanzministerium.de/cln_06/lang_de/nn_4156/DE/Steuern/Steuerschaetzung__einnahmen/Ergebnis__der__Steuerschaetzung/0711081a6002,templateId=raw,property=publicationFile.pdf

Bundesministerium der Finanzen (2007a): Vorläufige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Ausgleichsjahr 2006,
http://www.bundesfinanzministerium.de/cln_05/lang_de/nn_4320/DE/Finanz__und__Wirtschaftspolitik/Foederale__Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/node.html__nnn=true

Bundesministerium der Finanzen (2006): Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich 2006, Berlin

Bundesministerium der Finanzen (2003), Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 73, Bonn

Bundesverfassungsgericht (1993), Urteil vom 27.05.1992, Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 86, Tübingen

Bundesverfassungsgericht (1987): Urteil vom 24.06.1986, Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 72, Tübingen

Deutscher Bundestag (2006) Einsetzung einer gemeinsamen Kommission zur Modernisierung der Bund- Länder-Finanzbeziehungen, Drucksache 16/3885 vom 14.12.2006

Eltges, M.; Zarth, M.; Jakubowski, P.; Bergmann, E. (2002): Abstrakte Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 72, Bonn

Homburg, S. (2004): Stellungnahme zur Anhörung der Bundesstaatskommission am 11. März 2004, in: Deutscher Bundestag und Bundesrat (Hrsg.) Dokumentation der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Kommissionsdrucksache 0024, Berlin.

Homburg, S. (1994): Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs, Finanzarchiv, N.F., Bd. 51, 312-330.

Huber, B. (2001): Für eine ökonomisch tragfähige Reform des Finanzausgleichs, ifo Schnelldienst 54, 17-18.

Huber, B. und K. Lichtblau (1998): Konfiskatorischer Finanzausgleich verlangt eine Reform, Wirtschaftsdienst 78, 142 - 147.

Landtag des Saarlandes (2000): Gesetz zur Senkung von Gewerbesteuerhebesätzen, Drucksache 12/252 vom 18.10.2000

o.V. (2004): Clement: Ein Feiertag weniger bringt zwei Milliarden Euro, in Handelsblatt vom 5. November

o.V. (2006): Sechs Wochen Urlaub, in: Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln, Jg. 32, 22. Juni 2006, 24.

Popitz, J. (1932) Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Berlin

Sachverständigenrat (2006): Widerstreitende Interessen - Ungenutzte Chancen, Jahresgutachten 2006/07, Stuttgart

Sachverständigenrat (2004): Erfolge im Ausland - Herausforderungen im Inland, Jahresgutachten 2004/05, Stuttgart

Sachverständigenrat (2003): Staatsfinanzen konsolidieren - Steuersystem reformieren, Jahresgutachten 2003/04, Stuttgart

Sachverständigenrat (2001): Für Stetigkeit – gegen Aktionismus, Jahresgutachten 2001/02, Stuttgart

Sachverständigenrat (1995): Sondergutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung "Zur Kompensation in der Pflegeversicherung", Stuttgart

Teufel, E.; Stoiber, E., Koch, R. (1999): Modernisierung des Föderalismus – Stärkung der Eigenverantwortung der Länder. Gemeinsame Positionen der Ministerpräsidenten der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen zur Notwendigkeit einer leistungs- und wettbewerbsorientierten Reform des Föderalismus, Bonn

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1992): Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, Schriftenreihe des Bundesministerium der Finanzen, Heft 47, Bonn

Dr. Michael Broer
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin
Abteilung Staat
Mohrenstraße 58
10117 Berlin
Tel: 030-89789-166
E-mail: mbroer@diw.de