

Mudrack, Tony

Article

Länderzuschläge auf die lokale Einkommen- und Körperschaftsteuer – Wirkung auf den Länderfinanzausgleich und Optionen für eine aufkommensneutrale Implementierung

Schmollers Jahrbuch – Journal of Applied Social Science Studies. Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Provided in Cooperation with:

Duncker & Humblot, Berlin

Suggested Citation: Mudrack, Tony (2010) : Länderzuschläge auf die lokale Einkommen- und Körperschaftsteuer – Wirkung auf den Länderfinanzausgleich und Optionen für eine aufkommensneutrale Implementierung, Schmollers Jahrbuch – Journal of Applied Social Science Studies, ISSN 1865-5742, Duncker & Humblot, Berlin, Vol. 130, Iss. 4, pp. 513-540, <https://doi.org/10.3790/schm.130.4.513>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/292309>

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.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Länderzuschläge auf die lokale Einkommen- und Körperschaftsteuer – Wirkung auf den Länderfinanzausgleich und Optionen für eine aufkommensneutrale Implementierung

Von Tony Mudrack*

Abstract

Since several years surcharges on the income tax of German states are discussed in order to increase their tax autonomy. The decrease of the nationwide tax rates required for revenue neutrality leads to considerably higher surcharges for states which are financially weaker. This paper highlights the reasons for the disadvantages which are caused by the mechanisms of the German fiscal equalization system. Moreover, options for avoiding these disadvantages are discussed. The recommended neutralization scheme provides a homogenous and revenue neutral surcharge of each German state. The previously used standardization method for the German property transfer tax contains some deficits which may cause disincentives in the determination of the States' surcharge rate.

Zusammenfassung

Bereits seit langer Zeit wird über ein Zuschlagsmodell auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer diskutiert, um die Steuerautonomie der Bundesländer zu erhöhen. Die dazu erforderliche Senkung der bundeseinheitlichen Steuersätze führt bei aufkommensneutralen Zuschlagssätzen im Zusammenspiel mit den Unterschieden in der länderspezifischen Finanzkraft zu deutlich höheren Zuschlägen der finanzschwachen Bundesländer. Diese Arbeit stellt die Gründe für die Benachteiligung dieser Länder durch die Mechanismen des Länderfinanzausgleichs (LFA) dar. Zudem werden Optionen diskutiert, diese Benachteiligungen zu vermeiden. So führt das vorgeschlagene Neutralisierungsverfahren zu einem homogenen Zuschlagssatz, der das bisherige Finanzniveau nach LFA wiederherstellt. Das für die Grunderwerbsteuerautonomie genutzte Normierungsverfahren weist dagegen einige Mängel auf, die zu Fehlanreizen bei der Zuschlagssatzbestimmung führen könnten.

JEL Classification: H61, H71, H73, H77

Received: March 2, 2010

Accepted: October 29, 2010

* Für die kritische Durchsicht einschließlich wertvoller Hinweise danke ich insbesondere Stefan Bach sowie zwei anonymen Gutachtern.

1. Einleitung

Eine Reform der überwiegend zentral koordinierten Besteuerungsstrukturen auf Länderebene wird bereits seit mehreren Jahren kontrovers thematisiert. So war die Debatte um eine deutliche Erhöhung der Steuerautonomie auch Bestandteil der beiden zurückliegenden Föderalismuskommissionen. Bereits in der Föderalismusreform aus dem Jahr 2006 wurde den Ländern eine Steuersatzautonomie auf die Grunderwerbsteuer zugesprochen. Allerdings orientiert sich die Grunderwerbsteuer als Verkehrsteuer an den Geschäftsvorfällen auf dem Immobiliensektor, der unter anderem durch die konjunkturelle Volatilität beeinflusst wird. Somit unterliegt die Grunderwerbsteuer – ähnlich zur Gewerbesteuerproblematik auf kommunaler Ebene – einer hohen Konjunkturabhängigkeit.¹

Aufgrund dieser Defizite kam die Thematik ‚Steuerautonomie auf Länderebene‘ auch in den Debatten zur Föderalismusreform II wiederum zur Sprache. Wie bereits in den Jahren zuvor wurde hierbei über die Umsetzung eines länderspezifischen Zuschlagsmodells auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer diskutiert. Das Zuschlagsmodell böte angesichts der einheitlichen Regelungen zur Bestimmung der Bemessungsgrundlage die Voraussetzungen einer sinnvollen Äquivalenzsteuer, bei der die lokale Steuerbelastung einfach zwischen den Ländern verglichen werden kann. Angesichts der neuen Schuldenbremse und des damit einhergehenden strukturellen Verschuldungsverbotes der Länder ab dem Jahr 2020 wird zudem ein künftiges Problem geschürt: Der äußerst geringe Autonomiegrad der Länder zur Beeinflussung der eigenen Einnahmen lässt lediglich eine Anpassung der Ausgaben an die erzielten Einnahmen zu.² Gleichwohl erfolgt die Anpassung der Länderhaushalte an eine konsolidierte Finanzpolitik für das Jahr 2020 bereits ab 2011, so dass bereits gegenwärtig eine adäquate Lösung dieses Problems erforderlich ist.³

Da jedoch die Länderausgaben zumeist nicht kurzfristiger bzw. flexibler Natur sind, kann auf Schwankungen der Einnahmen ab dem Jahr 2011 nur eingeschränkt mit Ausgabenanpassungen reagiert werden. In einigen Bereichen

¹ Die Schwankungen können beispielsweise mithilfe der Analyse von Variationskoeffizienten der pro Kopf Aufkommen verschiedener Steuerarten dokumentiert werden. So weist das pro Kopf Grunderwerbsteueraufkommen einen ähnlich hohen Variationskoeffizienten auf wie das pro Kopf Gewerbesteueraufkommen, das bereits als hochvolatil anerkannt ist.

² Vgl. Art. 109 Abs. 3 GG. Dagegen obliegt dem Bund gemäß Art. 109 Abs. 3 i. V. m. Art. 115 Abs. 2 GG zumindest ein marginaler struktureller Verschuldungsspielraum von 0,35 Prozent des nominalen BIP.

³ Die notwendige Konsolidierung erfolgt für Länder mit prekären Finanzhaushalten (Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein) mithilfe von zusätzlichen Zuweisungen des Bundes. Diese Mittel sind auf den Integrationszeitraum der Schuldenbremse zwischen 2011 und 2019 begrenzt.

werden die Länderausgaben zudem häufig durch Bundesrecht, aber auch durch EU-Programme und Mischfinanzierungstatbestände zwischen Bund und Ländern so fixiert, dass in Anbetracht der Schuldenbremse nur eine Erhöhung der länderspezifischen Steuerautonomie diesem Konflikt entgegenwirken könnte.⁴ Erst eine weitgehende Flexibilisierung der Länderausgaben oder entsprechende Kompensationszahlungen bei Einnahmenschwankungen würden dem Bedarf der Länder nach einem signifikanten Steuerautonomiegrad reduzieren. Allerdings besteht hier die Frage der Realisierbarkeit.

Darüber hinaus ergeben sich für ein derartiges Zuschlagsmodell noch weitere Anwendungsgebiete. Im Zuge der erneuten Einberufung der Kommission zur Neuordnung der Gemeindefinanzen wird wiederum über die Umsetzung eines ähnlichen Modells als Ersatz für die Gewerbesteuer diskutiert. Die sich hieraus ergebenden Probleme und Defizite sowie die in dieser Arbeit vorgestellten Implementierungsoptionen können entsprechend auf die Gemeindebesteuerung übertragen werden.

In erster Linie diskutiert diese Arbeit die empirischen Konsequenzen eines Zuschlagsmodells auf die länderspezifische Einkommen- und Körperschaftsteuer. Kapitel zwei geht auf die bisherigen Diskussionsgrundlagen insbesondere aus den Föderalismuskommissionen ein. Kapitel drei stellt gemäß den bisherigen Vorstellungen zur Implementierung eines Zuschlagsmodells kurz die Funktionsweise zur Reduktion der bundeseinheitlichen Einkommen- und Körperschaftsteuersätze dar. Auf die reduzierten Steueraufkommen können die Bundesländer anschließend eigene spezifische Zuschlagssätze erheben. Allerdings scheiterte das Zuschlagsmodell nach dieser Grundvariante in beiden Föderalismuskommissionen angesichts der zu erwartenden Unterschiede in den länderspezifischen Zuschlagssätzen. Insbesondere die finanzschwachen Bundesländer wären womöglich durch ein Zuschlagsmodell benachteiligt und müssten ihre knappen eigenen Steuereinnahmen durch überdurchschnittliche Zuschlagssätze steigern. Kapitel vier analysiert, warum ein Zuschlagsmodell ohne entsprechende Gegenmaßnahmen in den finanzschwachen Ländern zunehmend nachteilig wirken könnte. In diesem Zusammenhang wird die Funktionsweise des bundesdeutschen Länderfinanzausgleichs (LFA) dargestellt, der aufgrund seiner Mechanismen durch die Absenkung der Einkommen- und Körperschaftsteuersätze gravierende Umverteilungseffekte erzeugt. Diese Effekte liegen sowohl in horizontaler Form – also zwischen den Bundesländern – als auch in vertikaler Form zwischen den Bundesländern und dem Bund vor. Im anschließenden Kapitel fünf werden die Zuschlagssätze nach dem Vorschlag

⁴ Seitz (2008b) sieht eine hohe Starrheit der Länderausgaben in einzelnen Aufgabenbereichen mit einem Starrheitsgrad von 91,9 Prozent (Wissenschaft, Forschung, Entwicklung außerhalb von Hochschulen). Eine allgemein geringe Flexibilität der Landesausgaben attestieren Bofinger/Lenk/Schneider (2008) für den Sächsischen Landeshaushalt in ihrem Gutachten im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit.

von Seitz (2008a) berechnet, in dem die Länder nach einer Absenkung der bundeseinheitlichen Steuersätze das bisherige Finanzniveau nach LFA über den Zuschlagssatz wiederherstellen. Seitz (2008a) verzichtet jedoch in seinen Ausführungen auf die Analyse geeigneter Gegenmaßen zur Neutralisierung der ermittelten Umverteilungseffekte.

Dieses Manko wird in Kapitel sechs aufgegriffen. Hier führen verschiedene Optionen zu einer Minimierung der Verzerrungen innerhalb des LFA und somit zu ‚gesunden‘ Voraussetzungen eines Zuschlagsmodells auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer. In diesem Rahmen werden Vergleiche zur Grunderwerbsteuerautonomie gezogen, die über ein alternatives Normierungsverfahren versucht, ähnliche Umverteilungen innerhalb des LFA zu beseitigen. Allerdings weist das Normierungsverfahren einige Mängel auf, die in Kapitel sechs quantifiziert werden. Die Gegenüberstellung der maßgeblichen Resultate erfolgt im abschließenden Fazit.

2. Bisherige Diskussion

Im Gegensatz zur Grunderwerbsteuer als Verkehrsteuer bei Immobiliengeschäften belastet ein Zuschlagsmodell klassische Produktionsfaktoren mobiler und immobilier Art. Dies birgt die für ein Zuschlagsmodell die Gefahr fiskalischer Externalitäten durch ineffizient niedrige Steuersätze.⁵ Diese Ineffizienz ist insbesondere bei einer Steuerautonomie auf mobile Faktoren gegeben, da die Steuerpflichtigen sensibler auf die Steuerbelastung als auf die hieraus bereitgestellten öffentlichen Güter reagieren. Unter ungünstigen Umständen besteht sogar die Möglichkeit eines ‚race to the bottom‘ der Steuersätze. Angesichts knapper Kassen ist ein weiterer wettbewerbsbedingter Einbruch der Steuereinnahmen kaum zu bewältigen. So argumentiert auch das Bundesministerium der Finanzen die Ergebnisse der Föderalismuskommission I aus dem Jahr 2006:⁶

„Die Grunderwerbsteuer eignet sich von den Ländersteuern deshalb in besonderem Maße für eine Übertragung der Steuersatzautonomie, weil eine Steuerausweichung aufgrund der Immobilität von Grundstücken faktisch unmöglich ist. Ein ruinöser Steuersenkungswettlauf unter den Ländern ist deshalb nicht zu befürchten.“

Jedoch muss eingeschränkt werden, dass bis dato ein Steuersenkungswettlauf empirisch nicht nachzuweisen ist (Schulze / Ursprung, 1999). Um dennoch diese Eventualität zu vermeiden, schlägt Seitz (2008a) für ein Länderzuschlagsmodell die Begrenzung der Zuschlagssätze nach oben bzw. unten vor, um einen ruinösen Steuersatzsenkungswettlauf zu begrenzen. In ähnlicher Weise argumentiert auch Deubel (2007), der Mindeststeuersätze fordert. Den

⁵ Vgl. Zodrow / Mieszkowski (1986).

⁶ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2006, 88).

horizontalen Externalitäten hinsichtlich ineffizient niedriger Steuersätze stehen jedoch auch vertikale Externalitäten durch den Länderfinanzausgleich entgegen. Der Finanzausgleich begünstigt ineffizient hohe Steuersätze, da ein Rückgang der Bemessungsgrundlage infolge höherer Steuersätze durch die Nivellierungsmechanismen der Finanzausgleichssysteme auf Länder- sowie Gemeindeebene zum Teil austariert wird.⁷ Der Gesamteffekt beider Externalitätswirkungen in einer Steuerautonomie auf unter anderem mobile Faktoren ist daher unbestimmt.

Konrad (2007) befürchtet trotz der Einsparungen im Personalbereich der Finanzverwaltung und einer verbesserten Standortpolitik für Unternehmen aufgrund der Mobilität von Einwohnern und Unternehmen innerhalb Deutschlands kaum zu prognostizierende Wechselwirkungen einer Steuerautonomie über die Zuschlagssätze. Indessen sehen Seitz (2008a) und Fuest (2007) nur geringe Rückkopplungen auf die Mobilität von Einwohnern zwischen Bundesländern. So fallen nach Seitz (2008a) die Mobilitätskosten bei Wanderungen zwischen Bundesländern deutlich höher aus als bei interkommunaler Mobilität.⁸ Dieser Effekt lässt sich ebenfalls für den Mobilitätsvergleich zwischen den Schweizer Kantonen bzw. den Schweizer Kommunen nachvollziehen.⁹ Daher dürften die Externalitäten einer Steuerautonomie, die aufgrund der Mobilität von Besteuerungsfaktoren entstehen, geringer ausgeprägt sein und sich in erster Linie auf Kapitalwanderungen im Rahmen Unternehmensbesteuerung beschränken.

Die Einführung der Schuldenbremse erfordert jedoch dringende Anpassungsmaßnahmen für das föderale System Deutschlands. So sollte auch das Zuschlagssystem trotz aller Bedenken und Fürsprachen erneut in die Überlegungen eingehen, damit die Abhängigkeit der Länder von den fixierten Steuereinnahmen gelöst werden kann. Die Grunderwerbsteuer kommt diesem Bedürfnis nur höchst unzureichend entgegen. Erforderlich ist eine länder-eigene Steuerbasis, die einen relevanten Beitrag zum Länderhaushalt leistet und möglichst einfach in das bisherige bestehende System eingebettet werden kann.

3. Vorgehensweise zur Steuersatzreduzierung

Die Senkung des Körperschaftsteuersatzes ist vergleichsweise leicht, da seit der Steuerreform 2000 ein einheitlicher linearer Körperschaftsteuersatz von 25 Prozent gilt. Dieser Körperschaftsteuersatz wurde im Rahmen des Unternehmensteuerreformgesetzes von 2008 auf 15 Prozent abgesenkt. Der lineare Steuersatz kann somit um den entsprechenden Faktor gekürzt werden. Der

⁷ Vgl. Büttner (2006), Köthenburger (2002).

⁸ Vgl. Büttner (2007).

⁹ Vgl. Feld (2000).

reduzierte Körperschaftsteuersatz berechnet sich über den Reduktionsfaktor γ und den bisherigen, nicht reduzierten Körperschaftsteuersatz s_{KSt} mit

$$(1 - \gamma)s_{KSt}.$$

Eine Reduktion um fünf Prozent führt daher zu einem neuen Körperschaftsteuersatz von 14,25 Prozent. Aufwändiger stellt sich die Reduzierung des Einkommensteuersatzes dar, da natürliche Personen mit einem progressiven Einkommensteuertarifverlauf belastet werden. Hierfür müssten die steigenden bzw. konstanten Grenzsteuersätze, über die der progressive Verlauf realisiert wird, um den festgelegten Reduktionsfaktor proportional vermindert werden. Analog zum Körperschaftsteuersatz reduzieren sich die Grenzsteuersätze s_{ES} um den Faktor γ :

$$(1 - \gamma)s_{ES}.$$

Für eine proportionale Reduzierung des Tarifs um fünf Prozent beträgt der minimale Grenzsteuersatz im Jahr 2009 13,3 Prozent ($s_{ES} = 14$ Prozent). Die folgenden Grenzsteuersätze sind daraufhin bis zu einem Spitzensteuersatz von 42,75 Prozent ($s_{ES} = 45$ Prozent) entsprechend anzupassen. Hierdurch sinkt die individuelle Einkommensteuerbelastung um diesen Reduktionsfaktor. Die verringerten individuellen Einkommensteuerbelastungen führen entsprechend zu einer Reduzierung des gesamten Einkommensteueraufkommens um den gewählten Faktor.

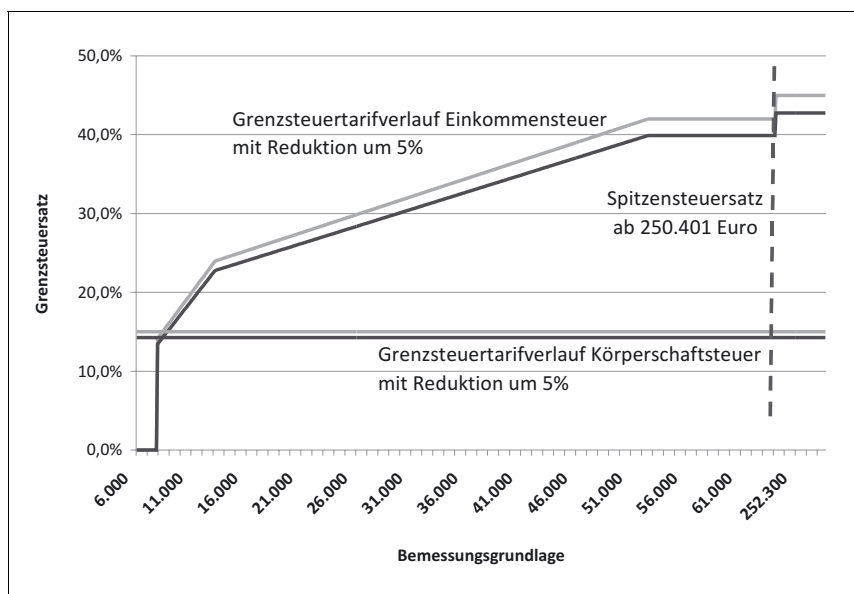
Der Tarifverlauf für eine Senkung der Grenzsteuersätze von Einkommen- und Körperschaftsteuer um fünf Prozent für das Jahr 2009 wird in Abbildung 1 skizziert.

Im Umkehrschluss heißt dies: Für eine empirische Simulation des Zuschlagsmodells auf Länderebene sinken nicht nur die Individualabgaben von Einkommen- und Körperschaftsteuer um diesen Faktor sondern ebenfalls das gesamte Aufkommen beider Steuern:

$$(1 - \gamma)ES_{\text{individuell}} \rightarrow (1 - \gamma)ES_{\text{gesamt}}.$$

In einer möglichen Übergangsphase könnten sowohl die Lohnsteuer, die Abgeltungsteuer als auch die Einkommen- und Körperschaftsteuervorauszahlungen an diesen niedrigeren Steuertarif angepasst werden, um eine reibungslose Integration zu gewährleisten. Da die Länderzuschläge nicht dem Solidaritätszuschlag unterliegen sollten, müsste der Solidaritätszuschlag ebenfalls nach oben angepasst werden, um Aufkommensneutralität für den Bund zu sichern. Bei einer Reduktion der Einkommen- und Körperschaftsteuersätze um fünf Prozent müsste demnach der Solidaritätszuschlag von $s_{Soli}^{alt} = 5,5$ Prozent auf $s_{Soli}^{neu} = 5,79$ Prozent steigen:

$$s_{Soli}^{neu} = \frac{s_{Soli}^{alt}}{(1 - \gamma)}.$$



Quelle: eigene Darstellung.

Abbildung 1: Grenzsteuertarifverlauf von Einkommen- und Körperschaftsteuer bei einer Senkung um 5 % für 2009

4. Funktionsweise des LFA und Auswirkungen der Steuersatzsenkungen

Grundsätzlich sollten die Zuschlagssatzeinnahmen der Bundesländer nicht in den Länderfinanzausgleich einfließen, damit angesichts der differierenden Zuschlagssätze keine Verzerrungen auftreten. Andernfalls würden die Zuschlagseinnahmen zum Teil den Nivellierungsmechanismen des Finanzausgleichs zum Opfer fallen. Bei der Festlegung der Zuschlagssatzhöhe ist ein derartiger Effekt nur aufwändig zu berücksichtigen. Aus diesem Grund werden die regionalen Steuereinnahmen mit Steuersatzautonomie (Grunderwerbsteuer auf Länderebene, Realsteuern auf Gemeindeebene) nie vollkommen in den Finanzausgleich einbezogen, um derartige Verzerrungen zu vermeiden.

Das Zusammenspiel von fehlender Integration der Zuschlagseinnahmen und Absenkung der bundeseinheitlichen Einkommen- und Körperschaftsteuersätze führt jedoch zu nachhaltigen Reaktionen auf die Transferleistungen des Länderfinanzausgleichs, sofern keine geeigneten Gegenmaßnahmen in das Zuschlagssystem implementiert werden. Die entsprechenden Auswirkungen werden im Folgenden dargestellt:¹⁰

4.1 1. Stufe: Umsatzsteuervorwegausgleich

Bereits auf der ersten Stufe – der Umsatzsteuervorwegverteilung – sinken die Zuweisungen für die finanzschwachen Bundesländer. Der Grund ist einfach nachzuvollziehen: Das Finanzausgleichsgesetz FAG sieht eine Nivellierung der länderspezifischen Einnahmen durch die Allokation des Länderanteils an der Umsatzsteuer vor. So werden die Umsatzsteuerergänzungsanteile I (UEA I) gemäß § 2 Abs. 1 FAG über einen mehrstufigen Grenzausgleich an ausschließlich finanzschwache Bundesländer verteilt.¹¹ Die Nivellierung bemisst sich hier am bundesdurchschnittlichen Finanzkraftniveau. Begrenzt wird die erste Nivellierung über die UEA I auf maximal 25 Prozent des Umsatzsteueranteils. Aufgrund des fixierten Grenzausgleichstarifs der Finanzkraft werden diese 25 Prozent allerdings selten ausgenutzt. Die nach den UEA I verbleibenden Umsatzsteuereinnahmen werden im Rahmen der Umsatzsteuerergänzungsanteile II (UEA II) homogen pro Kopf auf alle Bundesländer verteilt.¹²

Bereits auf dieser ersten Stufe sind durch die Absenkung der Steuersätze Reaktionen auf die nivellierenden UEA I zu beobachten. Durch die Reduzierung der Steueraufkommen sinkt das auszugleichende Niveau für die UEA I, so dass trotz konstantem Nivellierungsgrades die Einnahmen aus den UEA I für die finanzschwachen Bundesländer absolut zurückgehen. Die nunmehr verbleibenden Mittel werden über die UEA II gleichermaßen pro Kopf zur Verfügung gestellt. Der sich hieraus ergebende Saldo zwischen sinkenden UEA I und zunehmenden UEA II ist bis auf wenige Ausnahmen für die finanzschwachen Bundesländer grundsätzlich negativ. Dagegen profitieren insbesondere die finanz- und einwohnerstarken Bundesländer von der geringeren Mittelverwendung im Rahmen der UEA I. Über die UEA II erhalten diese Länder zum Teil deutlich höhere Einnahmen.

4.2 2. Stufe: Horizontaler Finanzausgleich

Trotz der Integration der Umsatzsteuerergänzungsanteile in die Finanzkraft des horizontalen LFA sind eindeutige Parallelen zu den Auswirkungen des Zuschlagsmodells zwischen der Umsatzsteuervorwegverteilung und dem horizontalen Finanzausgleich zu erkennen. Auf der zweiten Stufe findet der eigentliche horizontale Ausgleich zwischen den Ländern statt. Über einen mehrstufigen symmetrischen Grenzausgleichstarif werden die Forderungen der Nehmerländer mit den Transferverpflichtungen der Geberländer gegenübergestellt.¹³

¹⁰ Die folgende Darstellung des Länderfinanzausgleichs orientiert sich an den aktuell bestehenden Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) mit der erstmaligen Anwendung im Jahr 2005.

¹¹ Vgl. § 2 Abs. 1 FAG.

¹² Vgl. § 2 Abs. 2 FAG.

¹³ Vgl. § 10 Abs. 1 FAG.

Nehmerländer sind im Allgemeinen finanzschwache Bundesländer, deren Finanzkraft unter der sogenannten Ausgleichsmesszahl liegt – also der Zahl, die exakt den pro Kopf Bundesdurchschnitt ergibt.¹⁴ Zu Abweichungen führen hierbei das Prämienmodell, das ein überdurchschnittliches Steuerwachstum innerhalb des LFA freistellt, sowie die Einwohnerveredlung für die Stadtstaaten und für die Bundesländer mit geringer Einwohnerdichte auf deutlich geringerem Niveau.¹⁵ Die Einwohnerveredlung erhöht fiktiv die Einwohnerzahl von Bundesländern mit hoher bzw. niedriger Einwohnerdichte, um deren überdurchschnittlichen pro Kopf Ausgabenbedarf annähernd zu kompensieren.

Auch auf dieser Stufe führt die Absenkung der Einkommen- und Körperschaftsteuersätze zu einer Reduktion des auszugleichenden Finanzkraftniveaus, so dass trotz fixierter Nivellierungssätze des FAG die Transferansprüche der finanzschwachen Bundesländer absolut sinken. Profiteure sind wiederum die finanzstarken Bundesländer durch geringere Transferverpflichtungen.

4.3 3. Stufe: Nivellierende allgemeine Bundesergänzungszuweisungen (ehemals FehlBEZ)

Ein weiterer Effekt tritt auf der dritten Stufe des LFA auf. Hier wird die Finanzkraft der finanzschwachen Bundesländer durch nivellierende Bundesergänzungszuweisungen weiter an den Bundesdurchschnitt angehoben. Die Differenz zwischen länderspezifischen Finanzkraft und dem bundesdurchschnittlichen Niveau wird bis zu einem Verhältnis beider Größen von 99,5 Prozent zu jeweils 77,5 Prozent geschlossen.¹⁶ Hier wirkt die Reduzierung des bundesdurchschnittlichen Finanzkraftniveaus analog zu den vorangehenden Mechanismen auf die Zuweisungsbeträge des Bundes an die finanzschwachen Länder. Während in den vorangegangenen Nivellierungsschritten jeweils die finanzstarken Bundesländer profitieren konnten, zieht im Rahmen der allgemeinen BEZ nunmehr der Bund finanzielle Vorteile aus einer Reduktion der Einkommen- und Körperschaftsteuersätze. Da die finanzstarken Bundesländer auf dieser Nivellierungsstufe weder Mittel empfangen noch abgeben müssen, gehen hier keinerlei Effekte auf ihre Einnahmen aus.

4.4 4. Stufe: Weitere Bundesergänzungszuweisungen

Lediglich auf der letzten Stufe des LFA – der Verteilung der weiteren Bundesergänzungszuweisungen insbesondere im Rahmen des Solidarpaktes II –

¹⁴ Vgl. Definition Finanzkraft und Ausgleichsmesszahl § 6 FAG.

¹⁵ Vgl. § 9 Abs. 2 und 3 FAG. Die Ausgestaltung des Prämienmodells erfolgt detailliert in § 7 Abs. 3 FAG.

¹⁶ Vgl. § 11 Abs. 2 FAG.

sind keine Auswirkungen des Zuschlagsmodells zu beobachten. Auf dieser letzten Stufe werden die Bundesmittel pauschal verteilt und unterliegen somit keiner Nivellierung.¹⁷ Aus diesem Grund beeinflussen die geringeren Einkommen- und Körperschaftsteueraufkommen die auf dieser Stufe erzielten Einnahmen nicht. Allerdings ist ein großer Teil dieser Finanzmittel auf das Jahr 2019 zum Ende des Solidarpaktes II begrenzt und stellt somit keinen konstanten Einnahmefaktor in den betreffenden Ländern dar.

5. Simulation einer fiktiven Implementierung im Jahr 2007

Im Folgenden wird eine fiktive Umsetzung des Zuschlagsmodells bei einer Absenkung der bundeseinheitlichen Steuersätze um fünf Prozent simuliert. Hierbei soll der Frage nachgegangen werden, welche empirischen Auswirkungen von der Steuersatzreduktion auf die einzelnen Länder ausgehen, sofern keine geeigneten Gegenmaßnahmen implementiert werden.

Die Berechnungen und hieraus ermittelten Ergebnisse entstammen einer eigenen Finanzausgleichssimulation, in der Finanzdaten der Ländersteuere Haushalte sowie Daten des Statistischen Bundesamtes einfließen. Damit gehen auch Sondereffekte der Wohnerveredlung sowie des Prämienmodells ein, um eine konkrete Simulation des betreffenden Jahres bzw. des betreffenden Landes zu gewährleisten.¹⁸

5.1 Quantitative Auswirkungen der Steuersatzreduzierung auf die einzelnen Transferstufen des LFA

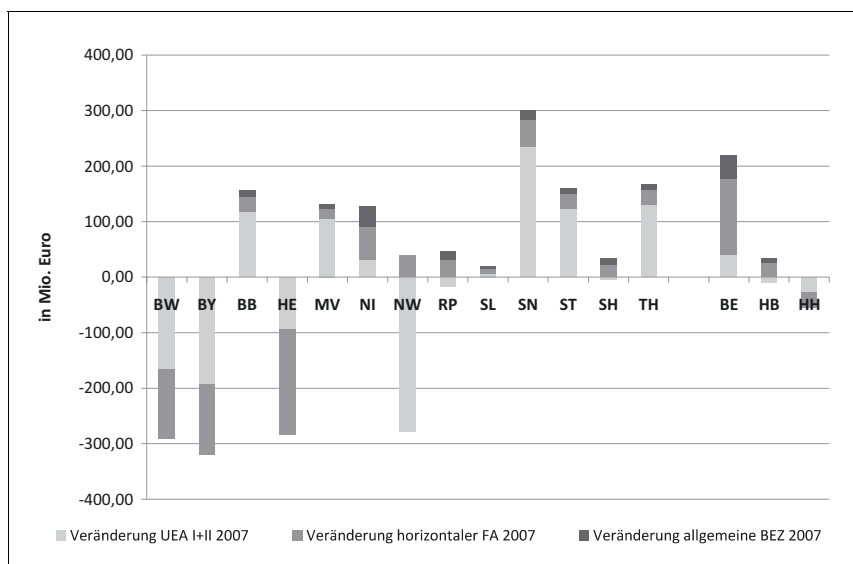
Abbildung 2 stellt die einzelnen Transferveränderungen der Bundesländer im Rahmen einer Reduzierung der Einkommen- und Körperschaftsteuersätze um fünf Prozent gegenüber.

Durch die Reduzierung der Einkommen- und Körperschaftsteuer werden somit vorrangig die extrem finanzschwachen Bundesländer – also insbesondere die ostdeutschen Länder – benachteiligt. In Ostdeutschland treten Verluste zwischen 131 Mio. Euro (Mecklenburg-Vorpommern) und 301 Mio. Euro (Sachsen) auf. Auch Berlin realisiert Transferverluste im Jahr 2007 von 219 Mio.

¹⁷ Vgl. § 11 Abs. 3, 3a und 4 FAG.

¹⁸ In diesem Zusammenhang sind ebenfalls alternative Ergebnisprojektionen mit der Integrierung weiterer Simulationsjahre sowie einer Veränderung der Steuersatzreduktion problemlos möglich. Allerdings muss eingestanden werden, dass auch in alternativen Simulationszeiträumen die aktuellen Relationen zwischen den Bundesländern weitgehend bestehen bleiben. Mögliche Veränderungen zwischen absoluten Einnahmewerten führen aufgrund annähernd konstanter Steuerkraftunterschiede zwischen den Bundesländern zu lediglich marginalen Veränderungen in den berechneten Zuschlagssätzen.

Euro. Die Transferverluste der finanzschwachen Flächenländer West (FFW) fallen weniger stark ins Gewicht, da sich hier unter anderem oftmals ein positiver Saldo zwischen den sinkenden UEA I und zunehmenden UEA II ergibt. So erzielen die FFW lediglich Gesamtverluste zwischen 19 Mio. Euro (Saarland) und 128 Mio. Euro (Niedersachsen). Vollkommen gegensätzlich stellt sich die Situation in den finanzstarken Bundesländern dar. Diese verfügen aufgrund der Steuersatzreduzierung über transferbedingte Mehreinnahmen zwischen 283 Mio. Euro (Hessen) und 320 Mio. Euro (Bayern). Auch Nordrhein-Westfalen gewinnt aufgrund der Steuersatzsenkung eine Gesamtsumme von 238 Mio. Euro hinzu.



Quelle: eigene Berechnungen, Daten: Bundesfinanzministerium, Statistisches Bundesamt.

Abbildung 2: Veränderung der Ausgleichstransfers auf den jeweiligen Stufen des Länderfinanzausgleichs durch eine Reduzierung der Einkommen- und Körperschaftsteuersätze um 5 % für 2007

Demnach führt die reine Reduzierung der Einkommen- und Körperschaftsteuersätze zu massiven Umverteilungseffekten innerhalb des Finanzausgleichs. Diese Effekte benachteiligen die finanzschwachen Bundesländer – insbesondere in Ostdeutschland. Daher sind geeignete Instrumente zu prüfen, die ein Zuschlagsmodell mit einer Reduzierung der bundeseinheitlichen Steuersätze ermöglichen und zugleich die finanzschwachen Bundesländer nicht in ihren Einnahmen beschneiden.

5.2 Ermittlung der Zuschlagssätze

Der folgende Abschnitt berechnet die Zuschlagssätze modellexemplarisch für eine Absenkung der Steuersätze um fünf Prozent für das Jahr 2007. Die ermittelten Zuschlagssätze realisieren Aufkommensneutralität für jedes Land und gleichen die aufgezeigten Verluste aus der Einkommen- und Körperschaftsteuerreduzierung sowie die zuvor dargestellten Umverteilungsverluste so aus, dass das bisherige Finanzniveau nach LFA realisiert wird. Mögliche Abweichungen von diesem berechneten Zuschlagssatz deuten daher auf einen höheren bzw. niedrigeren Finanzbedarf als bisher durch den Länderfinanzausgleich gewährt wird.

Die zuvor aufgezeigten Transferverluste und Zugewinne üben entscheidenden Einfluss auf die jeweilige Zuschlagshöhe aus. Die pauschalen Bundesergänzungszuweisungen gemäß § 11 Abs. 3 bis 4 FAG gehen angesichts ihres temporären Charakters nicht in die Berechnungen ein. Sie mögen sich zwar derzeit noch auf das zu erwartende Zuschlagssatzniveau vorrangig der ostdeutschen Bundesländer sowie Berlins auswirken; jedoch würde die Abschmelzung der Mittel aus dem Solidarpakt II zu einer steuerkraftabhängigen Anpassungsbewegung der betreffenden Zuschlagssätze führen. Ferner werden diese Mittel über feste Verteilungsschlüssel verschiedenen Bundesländern zugeteilt, so dass von der Steuersatzreduktion keine Effekte auf die pauschalen BEZ ausgehen können.

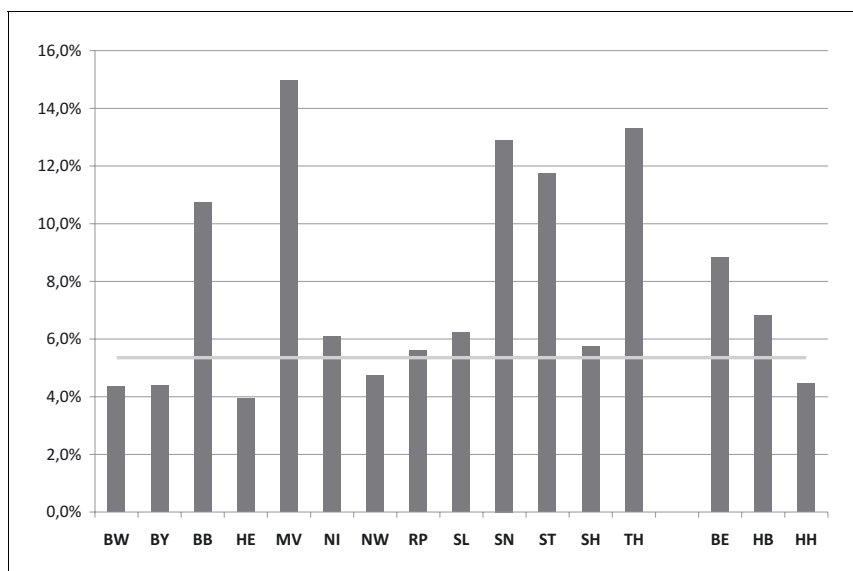
Abbildung 3 stellt die einzelnen Zuschlagssätze für eine Absenkung der Steuersätze um fünf Prozent gegenüber. Zusätzlich fließt in Abbildung 3 der jeweilige bundesdurchschnittliche Zuschlagssatz als waagerechte Linie ein.

Der bundesdurchschnittliche Zuschlagssatz von 5,35 Prozent spiegelt den notwendigen Zuschlagssatz wider, der die Differenz zwischen reduzierten und bisherigen Einkommen- und Körperschaftsteueraufkommen schließt. Daher wird dieser nicht von den individuellen Transfers zwischen den Ländern beeinflusst. Gleichwohl wirken sich die vertikalen Effekte in Form der allgemeinen BEZ auf die Höhe des bundesdurchschnittlichen Zuschlagssatzes aus. Würden die vertikalen BEZ-Effekte bei Berechnung der Zuschlagssätze eliminiert, so ergäbe sich ein bundesdurchschnittlicher Zuschlagssatz von 5,26 Prozent. Dieser Steuersatz kann einfach berechnet werden als

$$(1 - \gamma)KESt + \theta^{Bund}(1 - \gamma)KESt = KESt.$$

Die linke Seite der Gleichung bildet das um den Faktor γ reduzierte Aufkommen von Einkommen- und Körperschaftsteuer $KESt$ ab. Das reduzierte Aufkommen wird zusätzlich über den bundesdurchschnittlichen Zuschlagssatz θ^{Bund} so geschlossen, dass sich exakt das bisherige Aufkommen $KESt$ ergibt. Somit beträgt der bundesdurchschnittliche Zuschlagssatz:

$$\theta^{Bund} = \frac{\gamma}{1 - \gamma}.$$



Quelle: eigene Berechnungen, Daten: Bundesfinanzministerium, Statistisches Bundesamt.

Abbildung 3: Zuschlagssätze bei Absenkung des Grenzsteuertarifverlaufs von Einkommen- und Körperschaftsteuer um 5% für 2007, bundesdurchschnittlicher Zuschlagssatz waagerechte Linie

Zu diesem bundesdurchschnittlichen Zuschlagssatz gesellen sich die bereits aufgeführten Effekte der allg. BEZ-Reduzierung, so dass der Bundesdurchschnitt für diese Betrachtungen 5,35 Prozent beträgt. Demnach erheben alle Bundesländer mit einem Zuschlagssatz über dem Bundesdurchschnitt eine überdurchschnittliche Belastung und weisen im Allgemeinen ein unterdurchschnittliches Einkommen- und Körperschaftsteueraufkommen auf. So liegt insbesondere in den ostdeutschen Bundesländern ein überdurchschnittliches Zuschlagssatzniveau vor. Mecklenburg-Vorpommern weist mit 15,0 Prozent den höchsten Zuschlagssatz auf. In den anderen ostdeutschen Bundesländern befinden sich die Zuschlagssätze nur geringfügig darunter.

Der niedrigste Zuschlagssatz wird in dem Bundesland mit den höchsten pro Kopf Einkommen- und Körperschaftsteueraufkommen realisiert. Hierbei handelt es sich eigentlich um den Stadtstaat Hamburg, der allerdings aufgrund der Einwohnerveredlungseffekte einen minimal höheren Zuschlagssatz erheben würde als das Flächenland Hessen (3,9 Prozent Hessen bzw. 4,4 Prozent Hamburg). Daneben erheben auch die Flächenländer Baden-Württemberg, Bayern sowie Nordrhein-Westfalen unterdurchschnittliche Zuschlagssätze. Die übrigen westdeutschen Flächenländer Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland sowie Schleswig-Holstein gehören zu der Gruppe der finanzschwachen Flächenländer

West (FFW), was sich unmittelbar in einem überdurchschnittlichen Zuschlagssatz widerspiegelt. Für eine Absenkung der Einkommen- und Körperschaftsteuersätze um fünf Prozent beträgt die Differenz zwischen höchstem und niedrigstem Zuschlagssatz somit 11,0 Prozent.

Analoge Ergebnisse leitet auch Seitz (2008a, 21) ab, der aufgrund der hohen Unterschiede in den länderspezifischen Zuschlagssätzen gravierende Nachteile einer Steuerautonomie sieht. Insbesondere die finanzschwachen Bundesländer müssten ohne Kompensation dieser Umverteilungseffekte des LFA überdurchschnittliche Verluste hinnehmen. Dagegen gewinnen die finanzstarken Länder aufgrund der Transfergewinne durch einen unterdurchschnittlichen Zuschlagssatz hinzu. Zusätzlich zeigt der Vergleich der Ergebnisse mit Seitz (2008a), dass eine Zunahme der Einkommen- und Körperschaftsteuerreduktion die Differenzen zwischen den Zuschlagssätzen finanzstarker und finanzschwacher Bundesländer weiter aufbläht. So liegt bei Seitz die Zuschlagssatzspanne zwischen 8,1 Prozent (Hessen) und 24,3 Prozent (Mecklenburg-Vorpommern).¹⁹ Diese Spanne ist bei einer Reduktion von fünf Prozent entsprechend geringer ausgeprägt.

Eine reine Absenkung der Einkommen- und Körperschaftsteuersätze ohne geeignete Gegenmaßnahmen führt angesichts der einhergehenden horizontalen wie auch vertikalen Umverteilungseffekte zu hohen Unterschieden in den länderspezifischen Zuschlagssätzen, die eine Steuerautonomie auf Länderebene massiv beschränken.

6. Simulation von Lösungsansätzen zur Vermeidung nachteiliger Effekte

Um möglichst homogene Voraussetzungen für einen Ländersteuerwettbewerb zu bieten und gleichzeitig das Umverteilungsniveau des bisherigen Finanzausgleichs zu erhalten, verbleiben letztlich drei wirkungsvolle Gegenmaßnahmen:

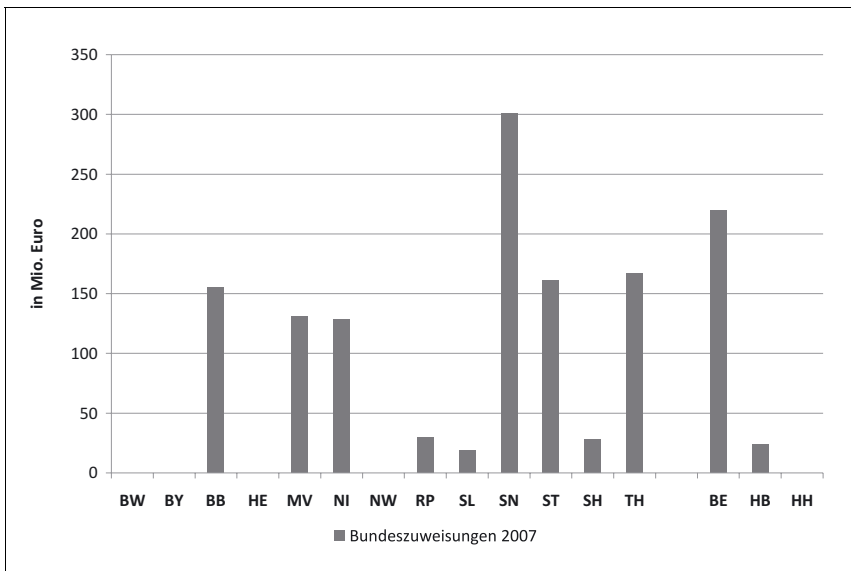
- a) Ergänzung des Zuschlagsmodells durch Bundeszuweisungen an bedürftige Länder.
- b) Neutralisierung der horizontalen und vertikalen Umverteilungseffekte innerhalb des LFA.
- c) Vollständige Reform des Länderfinanzausgleichs mit der Wahl alternativer Bezugsgrößen.

¹⁹ Die Berechnung bei Seitz (2008a) erfolgt allerdings basierend auf Daten der regionalisierten Steuerschätzung.

6.1 Zuschlagsmodell mit zusätzlichen Bundeszuweisungen

Bereits Büttner/Schwager (2003) verweisen in ihren Untersuchungen zur Implementierung eines Zuschlagsmodells auf die Notwendigkeit von Bundeszuweisungen. Die Differenzen in den länderspezifischen Zuschlagssätzen fallen auch hier – trotz alternativer Rechenmethoden – zu hoch aus, um eine ‚gesunde‘ Steuerautonomie zwischen allen Beteiligten zu gewährleisten.

Werden die Bundeszuweisungen entsprechend der Bedürftigkeit an Bundesländer mit Umverteilungsverlusten verteilt, ist eine Reduzierung des spezifischen Zuschlagssatzes auf ein Niveau möglich, dass sich ohne Umverteilungseffekte ergäbe. Für das Jahr 2007 wird auf diesem Weg ein gesamter Zuweisungsbedarf von 1,36 Mrd. induziert. Die jeweiligen Zuweisungshöhen werden in Abbildung 4 dargestellt.

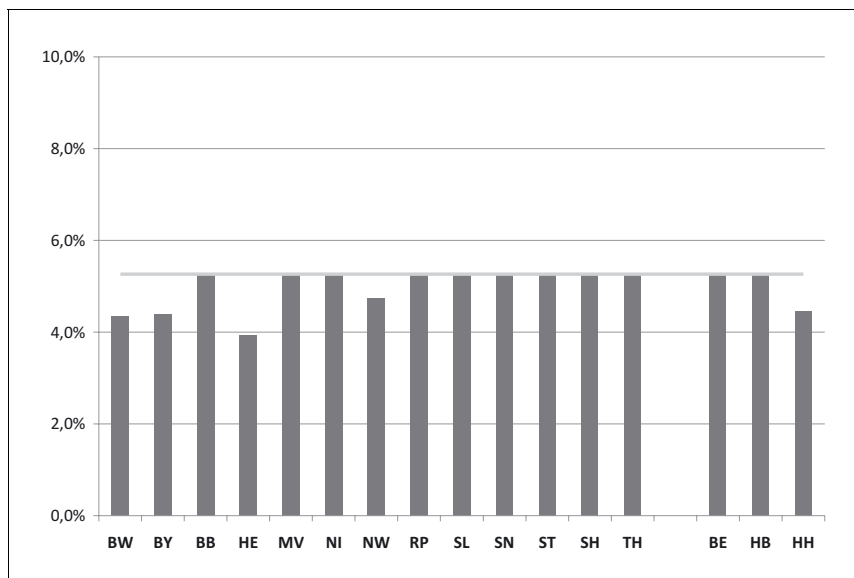


Quelle: eigene Berechnungen, Daten: Bundesfinanzministerium, Statistisches Bundesamt.

Abbildung 4: Allokation der Bundeszuweisungen in Abhängigkeit der Transferverluste der Nehmerländer für 2007, Absenkung um 5 %

Bei entsprechender Integration der Zusatzzuweisungen in den Haushalt der finanzschwachen Bundesländer wird eine Konstellation gewährleistet, die über den bisher ermittelten bundeseinheitlichen Zuschlagssatz von $\theta^{Bund} = \frac{\gamma}{1 - \gamma} = 5,26$ Prozent zum bisherigen Einnahmenniveau nach LFA führt. Allerdings behalten die finanzstarken Bundesländer in diesen Berechnungen die finanziel-

len Vorteile aus den Umverteilungseffekten, wovon unmittelbar der lokale Zuschlagssatz profitiert und sich somit unter dem Niveau des bundeseinheitlichen Zuschlagssatzes von $\theta^{Bund} = 5,26$ Prozent ansiedelt. Abbildung 5 stellt die Zuschlagssätze der finanzstarken und finanzschwachen Bundesländer für das Jahr 2007 gegenüber.



Quelle: eigene Berechnungen, Daten: Bundesfinanzministerium, Statistisches Bundesamt.

Abbildung 5: Zuschlagssätze nach Verteilung der Bundeszuweisungen an die bedürftigen Länder in 2007, Absenkung um 5%

Durch die Integration von Bundeszuweisungen in das Zuschlagssystem kann die Benachteiligung der finanzschwachen Bundesländer beseitigt werden. Allerdings führen pauschale Bundeszuweisungen zu Problemen hinsichtlich der tatsächlichen Bedürftigkeit. So wären nachhaltige Veränderungen der Länderfinanzkraft und damit des Zuschlagssatzes ausschließlich über regelmäßige Anpassungen der Pauschalzuweisungen oder über die Ermittlung einer durchschnittlichen Zuweisungshöhe zu berücksichtigen. Dem Jahr 2007 mit 1,36 Mrd. Euro steht ein Zuweisungsbedarf von 1,26 Mrd. Euro (2006) bzw. von 1,18 Mrd. Euro (2005) gegenüber, sofern das Zuschlagsmodell in den betreffenden Jahren einschließlich der Pauschalzuweisungen implementiert worden wäre. Damit ist die Höhe der zusätzlichen Bundeszuweisungen massiv von der wirtschaftlichen Entwicklung in den Bundesländern abhängig und müsste dementsprechend über verschiedene Leistungsindikatoren ermittelt werden.

Daneben besteht die Frage in einer adäquaten Kompensation dieser Bundeszuweisungen durch die Bundesländer. Die Zuweisungskosten entstehen ausschließlich durch reine Umverteilungseffekte innerhalb des LFA, wodurch insbesondere die finanzstarken Bundesländer profitieren. Diese Zugewinne stellen zugleich Transferverluste der finanzschwachen Bundesländer und damit die eigentlichen Zusatzkosten des Bundes dar. Eine etwaige Kompensation an den Bund durch die finanzstarken Länder müsste daher gesondert geregelt werden, sofern das System insgesamt aufkommensneutral aufgebaut werden soll. Auch der Bund muss sich künftig den Restriktionen der Schuldenbremse beugen und wird die zusätzliche Zuweisungsbelastung nicht aus eigenen Einnahmen finanzieren wollen.

Aufgrund der vielen ungeklärten Probleme stellen Bundeszuweisungen eine eher unbefriedigende Gegenmaßnahme dar, die Benachteiligungen der finanzschwachen Bundesländer zu eliminieren.

6.2 Zuschlagsmodell mit vollständiger Neutralisierung der Umverteilungseffekte

Angesichts der einhergehenden Unsicherheiten von zusätzlichen Bundeszuweisungen besteht die grundsätzliche Frage darin, ob ausschließlich über Zuweisungen eine ‚gesunde‘ Steuerautonomie auf Länderebene initiiert werden kann. Die zum Teil hohen Differenzen zwischen den einzelnen Zuschlagssätzen werden in erster Linie durch die horizontalen Umverteilungseffekte und in zweiter Linie durch vertikale BEZ-Effekte bedingt, wodurch insbesondere die finanzschwachen Bundesländer benachteiligt werden. Die Transfergewinne finanzstarker Bundesländer sind ausschließlich den Mechanismen des LFA zuzuschreiben. So böte sich eine pragmatische Korrektur dieser Umverteilungseffekte an, wie sie zum Teil bei der Grunderwerbsteuer oder auch bei den Realsteuern auf Gemeindeebene praktiziert wird.

6.2.1 Berechnung der korrigierten Zuschlagssätze

Negative Umverteilungseffekte im Rahmen der Autonomie der Grunderwerbsteuer bzw. der Realsteuern werden bisher über das Normierungsverfahren bereinigt.²⁰ Die Verteilung des Aufkommens erfolgt hierbei über den Anteil der lokalen Bemessungsgrundlage an der Gesamtbemessungsgrundlage. Dies könnte auch im Rahmen des Zuschlagsmodells praktiziert werden. Allerdings weist das Normierungsverfahren erhebliche Defizite auf, die an späterer Stelle genauer analysiert werden.

²⁰ Vgl. § 7 Abs. 1 FAG.

Daher erfolgt die Neutralisierung der Umverteilungseffekte über ein alternatives Verfahren. Die Problematik der Umverteilungseffekte ist ausschließlich auf die Reduktion der Einkommen- und Körperschaftsteuersätze zurückzuführen. Aus diesem Grund sollten nicht die reduzierten sondern die vollwertigen, nicht reduzierten Aufkommen von Einkommen- und Körperschaftsteuer im Finanzausgleich berücksichtigt werden. Auf diese Weise sind die Umverteilungseffekte zu vermeiden, da sowohl das bisherige Transferniveau zwischen den Ländern als auch zwischen Bund und finanzschwachen Ländern im Rahmen der allgemeinen BEZ im gegenwärtigen Status Quo bestehen bleiben. Hierdurch ist das Zuschlagsmodell ohne Umverteilungswirkungen sowie ohne zusätzliche Kosten für den Bund zu implementieren.

Im Ergebnis gewährleistet die Neutralisierung der Umverteilungseffekte einen aufkommensneutralen bundeseinheitlichen Zuschlagssatz von $\theta^{Bund} = 5,26$ Prozent, der nunmehr von allen Bundesländern erhoben wird. Dies ermöglicht einen homogenen Start in einen Ländersteuerwettbewerb – ohne umverteilungsbedingte Benachteiligung der finanzschwachen Bundesländer. Durch die Integration der bisherigen Transferzahlungen und der hierdurch unveränderten Finanzmasse des LFA bleiben zudem die allgemeinen BEZ des Bundes in ihrer bisherigen Höhe bestehen.

Die Homogenität der berechneten Zuschlagssätze unterstellt, dass die Bundesländer über den länderspezifischen Zuschlagssatz ihr bisheriges Einnahmenniveau nach LFA realisieren. Nun besteht die berechtigte Frage, ob das bisherige Einnahmenniveau zur Gewährleistung der Ausgabenverpflichtungen ausreicht. Länder mit besonders hohen Ausgaben müssten diese unter Umständen durch einen überdurchschnittlichen Zuschlagssatz refinanzieren. Benachteiligte wären in diesem Fall die steuerpflichtigen Bewohner des betroffenen Bundeslandes. Allerdings ist gerade die Vergleichbarkeit der Wirtschaftlichkeit einer öffentlichen Verwaltung zentraler Bestandteil eines aus der Steuerautonomie resultierenden Steuerwettbewerbs. Hieraus lassen sich Konsequenzen aus dem wirtschaftlichen Handeln der Landesregierungen ableiten, da ein Zuschlagssatz über dem Bundesdurchschnitt entsprechend legitimiert werden muss. Ähnlich sieht das auch Peffekoven (2006, 557), der sich von der Integration einer adäquaten Steuerautonomie eine automatisierte Kreditbegrenzung der Länderhaushalte verspricht. So bedarf es einer soliden Finanzpolitik, da kreditfinanzierte Mehrausgaben mit der Konsequenz späterer Steuererhöhungen gegenüber Bürgern und Unternehmen gerechtfertigt werden müssten.

Um die Wahrscheinlichkeit hoher Zuschlagssatzschwankungen noch weiter zu minimieren, könnten die Vorschläge von Seitz (2008a) und Deubel (2007) zur Begrenzung der Zuschlagshöhe Berücksichtigung finden.

6.2.2 Neutralisierungsverfahren vs. Normierungsverfahren

Die Integrierung der vollwertigen, nicht reduzierten Aufkommen von Einkommen- und Körperschaftsteuer führen zu einer vollständigen Neutralisierung der Umverteilungseffekte. Ausgehend von einem aufkommensneutralen Zuschlagssatz von $\theta = 5,26$ Prozent gehen somit Mehreinnahmen durch eine Anhebung des lokalen Länderzuschlags bzw. Mindereinnahmen durch eine Zuschlagsreduzierung vollständig den Bundesländern selbst zu. Eine länderspezifische Änderung des Zuschlagssatzes beeinflusst somit nicht die Transferleistungen des LFA.

Dagegen führt eine mögliche Anwendung des in der Grunderwerbsteuer-autonomie genutzten Normierungsverfahrens zu Verschiebungen der Transferleistungen innerhalb des Finanzausgleichs. Das Normierungsverfahren vermag im Gegensatz zum Neutralisierungsverfahren nicht die Zuschlagssatzunterschiede der Bundesländer im LFA vollkommen auszuschließen. So orientiert sich das Normierungsverfahren am tatsächlich realisierten Istaufkommen. Dieses Istaufkommen wird in Abhängigkeit des länderspezifischen Grundbetragsanteils an der Summe der bundesweit erzielten Grundbeträge auf die einzelnen Länder verteilt.²¹ Durch diese Maßnahme sollen Steuersatzunterschiede zwischen den Ländern für den Finanzausgleich bereinigt werden.²²

Dass dies im Gegensatz zum vorgestellten Neutralisierungsverfahren jedoch nicht gänzlich gelingt, wird durch folgenden Zusammenhang induziert: Die Differenz zwischen der spezifischen Steuerkraft des lokalen Einkommen- und Körperschaftsteueraufkommens und der spezifischen Steuerkraft der sonstigen in den Finanzausgleich einfließenden Einnahmen eines Bundeslandes bestimmt, inwiefern das Normierungsverfahren eine Veränderung der gesamten ausgleichsrelevanten Steuerkraft für dieses Landes verursacht.²³ Hierbei spiegelt die Steuerkraft jeweils das Verhältnis zwischen den betreffenden lokalen pro Kopf Steuereinnahmen und dem pro Kopf Bundesdurchschnitt wider.

$$SK_{LFA} \Rightarrow SK_{EKSt} - SK_{sonstig} .$$

Sofern nun durch das Normierungsverfahren Einflüsse auf die ausgleichsrelevante Steuerkraft ausgehen, verändern sich die Transferleistungen zwischen den Ländern. Dies stünde dem Ziel einer Steuersatzbereinigung für den Finanzausgleich entgegen.

²¹ Der Grundbetrag einer Steuer ergibt sich durch die Division des lokalen Istaufkommens mit dem länderspezifischen Steuersatz.

²² Vgl. hierzu Grunderwerbsteuernormierung gemäß § 7 Abs. 1 FAG.

²³ Unterstellt werden in diesem Zusammenhang keine bzw. äußerst marginale Veränderungen des Zuschlagssatzgrundbetrages.

Eine formale Herleitung des Normierungsverfahrens bezüglich des Einflusses auf die ausgleichsrelevante Steuerkraft führt dabei zu folgenden Erkenntnissen:²⁴

1. Ist die Steuerkraft des lokalen Einkommen- und Körperschaftsteueraufkommens eines Landes *größer* als die Steuerkraft der sonstigen Steuereinnahmen des betreffenden Landes, *steigt* bei einer Anhebung des Zuschlagssatzes die ausgleichsrelevante Steuerkraft. Die Transferzahlungen nehmen somit zu (finanzstarke Länder) bzw. die Transferansprüche sinken (finanzschwache Länder).
2. Ist die Steuerkraft des lokalen Einkommen- und Körperschaftsteueraufkommens eines Landes *kleiner* als die Steuerkraft der sonstigen Steuereinnahmen des betreffenden Landes, *sinkt* bei einer Anhebung des Zuschlagssatzes die ausgleichsrelevante Steuerkraft. Die Transferzahlungen nehmen somit ab (finanzstarke Länder) bzw. die Transferansprüche steigen (finanzschwache Länder).
3. Ist die Steuerkraft des lokalen Einkommen- und Körperschaftsteueraufkommens eines Landes *identisch* mit der Steuerkraft der sonstigen Steuereinnahmen des betreffenden Landes, bleibt die ausgleichsrelevante Steuerkraft ebenfalls *identisch*.
4. Bei den Auswirkungen des Normierungsverfahrens auf die ausgleichsrelevante Steuerkraft ist es *irrelevant*, ob die Zuschlagssatzveränderung im betreffenden Land selbst oder in einem anderen Bundesland getätigt wird.

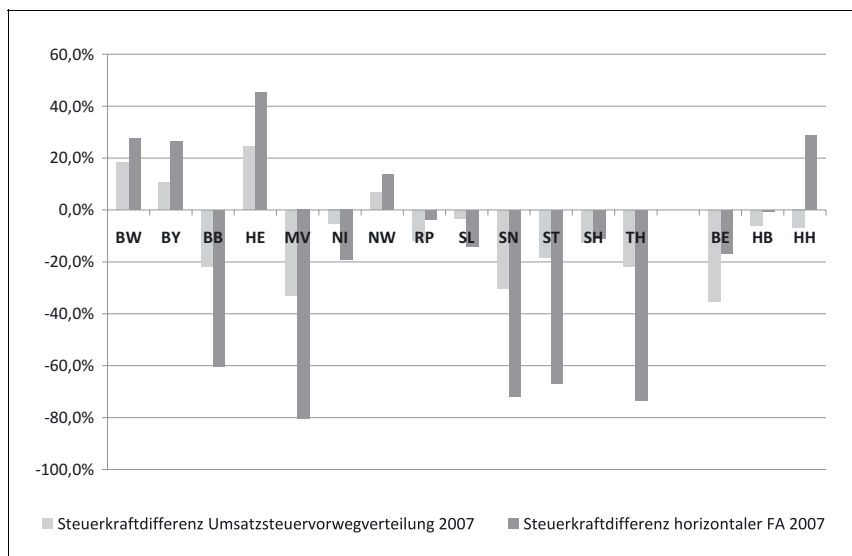
Eine Gegenüberstellung der Differenz von SK_{EKSt} und $SK_{sonstig}$ für die erste Stufe (Umsatzsteuervorwegverteilung) sowie für die zweite Stufe des LFA (horizontaler Finanzausgleich) zeigt die in Abbildung 6 dargestellten Ergebnisse für das Jahr 2007.²⁵ Hierbei berücksichtigt $SK_{sonstig}$ für die Umsatzsteuervorwegverteilung sowohl die Ländersteuern als auch den Länderanteil an der Gewerbesteuerumlage. Für den horizontalen Finanzausgleich auf zweiter Stufe gehen in $SK_{sonstig}$ hingegen alle ausgleichsrelevanten Einnahmen abzüglich der Prämienanrechnung sowie der Einkommen- und Körperschaftsteuereinnahmen ein. Zusätzlich werden auf dieser Stufe zur Berechnung der Steuerkraft die veredelten Einwohnergrößen der Stadtstaaten berücksichtigt. Die Steuerkraft SK_{EKSt} integriert dagegen stets die Einnahmen an der lokalen Einkommen- und Körperschaftsteuer.

Eine positive Differenz spricht demnach für eine größere Steuerkraft des Einkommen- und Körperschaftsteueraufkommens, so dass die ausgleichsrelevante Steuerkraft des betreffenden Landes bei einer Zuschlagssatzanhebung

²⁴ Die formale Herleitung erfolgt im Anhang.

²⁵ Ausgangspunkt für den LFA stellt das Normierungsverfahren für ein Zuschlagsmodell mit einer Absenkung der bundeseinheitlichen Einkommen- und Körperschaftsteuersätze um fünf Prozent dar.

zunimmt. Dies betrifft gemäß Abbildung 6 im Allgemeinen die finanzstarken Bundesländer. Hamburg stellt als Stadtstaat dagegen einen Sonderfall dar, da die Differenz für die Umsatzsteuervorwegverteilung negativ und für den horizontalen Finanzausgleich positiv ist. Dagegen zeigen die finanzschwachen Bundesländer einschließlich der Stadtstaaten Berlin und Bremen eine eindeutige Tendenz. Aufgrund der durchgehend negativen Differenz führt eine Zuschlagssatzanhebung stets zu einer sinkenden ausgleichsrelevanten Steuerkraft und damit zu höheren Transferansprüchen innerhalb des LFA.



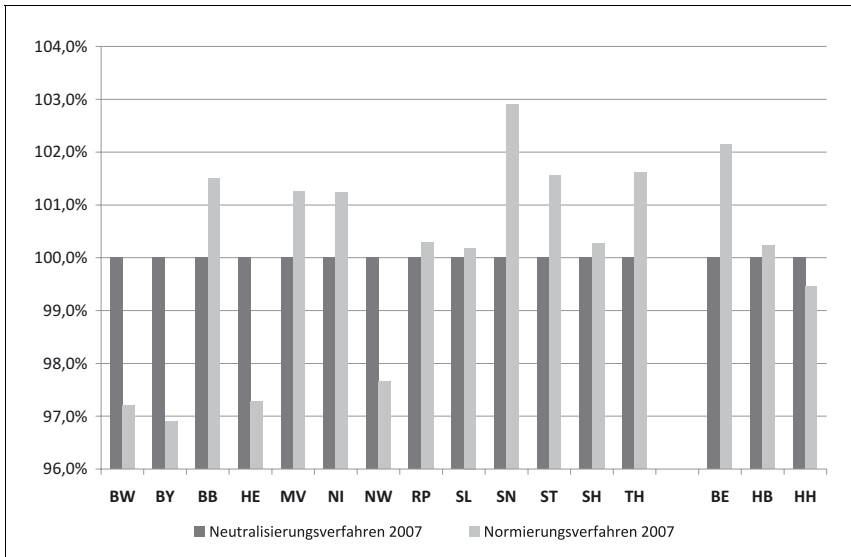
Quelle: eigene Berechnungen, Daten: Bundesfinanzministerium, Statistisches Bundesamt.

Abbildung 6: Differenz der Steuerkraft des lokalen Einkommen- und Körperschaftsteueraufkommens sowie der sonstigen Steuereinnahmen für die Umsatzsteuervorwegverteilung bzw. den horizontalen Finanzausgleich in 2007, Absenkung um 5 %

Inwieweit die durch eine Zuschlagssatzveränderung behaupteten Auswirkungen auch tatsächlich vorliegen, wird im folgenden Abschnitt empirisch ermittelt. Unterstellt wird hierfür – ausgehend vom aufkommensneutralen Zuschlagssatz von $\theta = 5,26$ Prozent – eine marginale Erhöhung des lokalen Zuschlagssatzes, der unter Annahme eines unveränderten Grundbetrages entsprechend in Mehreinnahmen von jeweils einem Euro resultiert. Dieses Vorgehen ermöglicht eine bessere Normierung zwischen den Ländern.

Während das Neutralisierungsverfahren unabhängig von den tatsächlichen Zuschlagseinnahmen stets die vollwertigen, nicht reduzierten Aufkommen von Einkommen- und Körperschaftsteuer in den Finanzausgleich integriert, bezieht

das Normierungsverfahren die Zuschlagseinnahmen ein, die sich nach der Normierung über den lokalen Grundbetrag ergeben. Abbildung 7 stellt den tatsächlichen prozentualen Verbleib der zusätzlichen Zuschlagseinnahmen von einem Euro nach Neutralisierungs- bzw. Normierungsverfahren dar.



Quelle: eigene Berechnungen, Daten: Bundesfinanzministerium, Statistisches Bundesamt.

Abbildung 7: Prozentualer Verbleib von zusätzlichen Zuschlagseinnahmen nach LFA-Nivellierung bei konstantem Grundbetrag in 2007, Absenkung um 5 %

Durch das Neutralisierungsverfahren bleiben die Mehreinnahmen stets in voller Höhe erhalten. Für das Normierungsverfahren ergeben sich hingegen differenzierte Entwicklungen. Die finanzstarken Bundesländer verzeichnen lediglich einen prozentualen Verbleib der zusätzlichen Zuschlagseinnahmen zwischen 96,9 Prozent (Bayern) und 99,5 Prozent (Hamburg). Dagegen gewinnen die finanzschwachen Bundesländer noch Einnahmen durch den LFA hinzu. Der prozentuale Verbleib beträgt für diese Länder zwischen 100,2 Prozent (Saarland) und 102,9 Prozent (Sachsen).

Diese konträren Entwicklungen zeichnen sich im Vergleich der Differenzen von SK_{EKSt} und $SK_{sonstig}$ ab. Durch die Normierung werden finanzstarke Bundesländer weiter in ihrer ausgleichsrelevanten Steuerkraft gestärkt, während finanzschwache Länder eine geringere Steuerkraft SK_{LFA} erhalten. Dies führt zu Verschiebungen der Transferleistungen zwischen den Ländern.

Insofern ist das Normierungsverfahren im Gegensatz zum Neutralisierungsverfahren nicht in der Lage, Zuschlagssatzveränderungen bei der Integration

des Istaufkommens in den LFA gänzlich zu bereinigen. Hierdurch könnten vermutlich Fehlanreize bei der Bestimmung des länderspezifischen Zuschlagssatzes induziert werden. So neigen finanzschwache Bundesländer aufgrund der Überkompensationswirkung des LFA zur Erhebung eines eher hohen Zuschlagssatzes, während in den finanzstarken Ländern ein eher niedriger Zuschlagssatz präferiert wird. Diese Fehlanreize könnten die steuerpolitische Diskrepanz zwischen beiden Ländergruppen zusätzlich verstärken, da insbesondere in den ostdeutschen Bundesländern ein überdurchschnittlicher Zuschlagssatz zunehmend negativ auf den wirtschaftlichen Aufholprozess wirken könnte.

6.3 Zuschlagsmodell bei einer umfassenden Reform des LFA

Eine weitere Option zur Implementierung eines Zuschlagsmodells ohne gravierende Benachteiligungen einiger Länder bzw. Ländergruppen bietet allein die umfassende Reform des Länderfinanzausgleichs. Insbesondere die Anknüpfung an den länderspezifischen Steuereinnahmen führt zu den bereits erläuterten Umverteilungseffekten. Wenn der Länderfinanzausgleich an alternativen wirtschaftsbezogenen Größen ansetzt, sind derartige Umverteilungseffekte zu umgehen. Konzepte zur Reform eines Länderfinanzausgleichs sehen eine Anknüpfung beispielsweise an der lokalen Bruttowertschöpfung oder am Volkseinkommen und eben nicht an den Steuereinnahmen vor. Über diesen Weg sind womöglich auch die anreizeffizienten Wirkungen des derzeitigen LFA zu lösen, in dem erzielte Mehreinnahmen durch die stufenweisen Ausgleichsmechanismen zu hohen Anteilen verloren gehen.

Unter politischen Gesichtspunkten ist allerdings eine derartig umfassende und gravierende Reform des Länderfinanzausgleichs nicht vor dem Jahr 2019 mit dem Auslaufen des Solidarpaktes II zu erwarten. Damit besteht immer noch eine mehrjährige Differenz mit dem Ende des Solidarpaktes und der Einführung der Schuldenbremse ab dem Haushaltsjahr 2011. Trotz der Übergangsfristen besteht bereits gegenwärtig der Zwang zu einer signifikanten Erhöhung der Steuerautonomie. Werden nun noch diverse Übergangsmaßnahmen ab dem Jahr 2020 berücksichtigt, um die fiskalen Auswirkungen einer umfassenden Reform des Finanzausgleichs auf die einzelnen Bundesländer zu minimieren, könnte sich diese mehrjährige Zeitspanne zwischen Bedarf und Umsetzung eines Zuschlagsmodells noch weiter ausdehnen.

Letztlich bleibt festzuhalten: Eine Reform des Länderfinanzausgleichs könnte die dargestellten Umverteilungseffekte verhindern, indem der Ausgleich an alternativen Bezugsgrößen ansetzt. Unter Berücksichtigung der gegenwärtigen Notwendigkeit einer Steuerautonomie und der weiteren Geltungsdauer des Solidarpaktes II ist eine umfassende Reform des LFA vermutlich nur eine zukünftige und keine gegenwärtige Lösungsoption.

7. Fazit

Diese Arbeit diskutiert verschiedene Optionen zur Umsetzung eines Länderzuschlagsmodells auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer, das bereits Inhalt beider zurückliegenden Föderalismuskommissionen war. Als problematisch galten stets die unzureichenden Prognosemöglichkeiten über die Höhe einzelner Zuschlagssätze aufgrund mangelnder Erfahrungswerte sowie weiterer Unsicherheiten. Daher wurde hier auf ein von Seitz (2008a) vorgestelltes Konzept zurückgegriffen, um die Effekte einer Absenkung der bundeseinheitlichen Einkommen- und Körperschaftsteuersätze zur Erhebung eines zusätzlichen Zuschlagssatzes auf den Finanzausgleich zu analysieren.

Als Zielgröße eines Zuschlagssatzes galt hierbei das bisherige Finanzniveau nach LFA. Trotz der genannten Defizite zur Zuschlagssatzbestimmung stellt das bisherige Finanzniveau nach LFA die beste Referenzgröße dar. Abweichungen von diesem berechneten aufkommensneutralen Zuschlagssatz deuten dementsprechend auf eine Zunahme des ländereigenen Ausgabenbedarfs, den die bisherigen Steuereinnahmen nach Finanzausgleich nicht decken konnten. Allerdings gehen mit der Absenkung der bundeseinheitlichen Steuersätze ohne entsprechende Gegenmaßnahmen Umverteilungseffekte innerhalb des LFA einher, von denen vorrangig finanzschwache Bundesländer negativ betroffen sind.

In den hier vorgestellten empirischen Untersuchungen werden Modelle analysiert, die diese Benachteiligung innerhalb eines Zuschlagsmodells minimieren. Die erste Option sieht eine Gewährung spezifischer Bundeszuweisungen an die finanzschwachen Bundesländer vor, durch die der Zuschlagssatz auf ein Niveau von 5,26 Prozent reduziert werden konnte. Diese Zuschlagshöhe entspricht der notwendigen Belastung der Einkommen- und Körperschaftsteuer, die sich ohne die Existenz jeglicher Umverteilungseffekte des LFA für die finanzschwachen Bundesländer ergeben hätte. Allerdings behalten die finanzstarken Bundesländer im Rahmen der Pauschalzuweisungen ihre spezifischen Umverteilungszugewinne, so sich hieraus Fragen zur Kompensation ergeben. Der Bund dürfte angesichts der Vorgaben der Schuldenbremse eine Refinanzierung dieser Zusatzzuweisungen insbesondere bei den finanzstarken Bundesländern einfordern. Derartige Fragestellungen sind daher bei der Implementierung von Zusatzzuweisungen rechtzeitig zu klären. Ein weiterer Nachteil von pauschalen Bundeszuweisungen besteht in der fehlenden Anpassungsmöglichkeit an künftige Veränderungen in der Wirtschafts- und Finanzkraftstruktur einzelner Bundesländer.

Aufgrund dieser Mängel wird eine zweite Option geprüft, die in einer alternativen Form bei der Integration der Grunderwerbsteuer bzw. der kommunalen Realsteuern im LFA angewandt wird. Durch die Berücksichtigung der vollwertigen, nicht reduzierten Einkommen- und Körperschaftsteueraufkommen in den Finanzausgleich können die Umverteilungseffekte unmittelbar ausge-

geschlossen werden. Dieses Neutralisierungsverfahren ermöglicht einen bundesweit homogenen Zuschlagssatz von 5,26 Prozent, der das bisherige Finanzniveau nach LFA gewährleistet. Ein Zuschlagssatz über dem Niveau des homogenen Zuschlagssatzes deutet somit auf einen erhöhten Ausgabenbedarf, der entsprechend vor den lokalen Steuerpflichtigen legitimiert werden muss. Im Unterschied zur Option zusätzlicher Bundeszuweisungen lässt sich eine derartige Maßnahme einfach umsetzen. Zudem muss nicht bei veränderten Bedingungen diskretionär eingegriffen werden, da sich das System durch die vollkommene Neutralisierung der Umverteilungseffekte selbst reguliert. Hier existieren weder Gewinner in Form der finanzstarken Bundesländer noch Verlierer in Form der finanzschwachen Länder. Das für die Grunderwerbsteuer praktizierte Normierungsverfahren ermöglicht ebenfalls den ermittelten aufkommensneutralen Zuschlagssatz von 5,26 Prozent. Allerdings vermag das Normierungsverfahren im Gegensatz zum vorgestellten Neutralisierungsverfahren nicht, abweichende Zuschlagssätze innerhalb des LFA auszublenden. Dies führt vermutlich zu Fehlanreizen bei der Zuschlagssatzerhebung, da die vom Normierungsverfahren ausgehenden Effekte finanzschwache und finanzstarke Bundesländer unterschiedlich berühren. Daher sollte für die Implementierung des Zuschlagsmodells auf die bisher genutzte Normierung zugunsten des Neutralisierungsverfahrens verzichtet werden.

Die dritte Option bestand in einer vollständigen Reform des Länderfinanzausgleichs über die Wahl alternativer Anknüpfungspunkte des eigentlichen Ausgleichs. Hierdurch sind ebenfalls Umverteilungseffekte gänzlich auszuschließen. Jedoch ist eine derartig umfassende Reform des Finanzausgleichs erst mit dem Auslaufen des Solidarpaktes II nach 2019 zu erwarten. Die Übergangsregelungen der Schuldenbremse ab dem Haushaltsjahr 2011 erfordern allerdings bereits gegenwärtig adäquate Maßnahmen zur Erhöhung der Steuerautonomie. Die Grunderwerbsteuer bietet vermutlich keine ausreichende Basis, so dass Überlegungen zu einem Zuschlagsmodell einschließlich des vorgestellten Neutralisierungsverfahrens aufgegriffen werden sollten, um langfristige und nachhaltige Lösungen zu schaffen.

Ähnliche Überlegungen könnten bei der Kommission zur Neuordnung der Gemeindefinanzen bei der Bewertung eines analogen kommunalen Zuschlagsmodells angestellt werden. Hier wird der Wegfall der Gewerbesteuer und wohl auch der bisherigen kommunalen Einkommensteuerbeteiligung zugunsten eines kommunalen Zuschlags auf die lokale Einkommen- und Körperschaftsteuer diskutiert, der durch eine Senkung der bundesweiten Einkommen- und Körperschaftsteuersätze kompensiert werden soll. Dies führt zu ähnlichen Effekten auf die Finanzausgleichssysteme auf Länder- und Gemeindeebene. Die drohenden Umverteilungseffekte sind ebenfalls mit der diskutierten zweiten Option eines Neutralisierungsverfahrens zu vermeiden.

Literatur

- Baretti, C. / Fenge, R. / Huber, B. / Leibfritz, W. / Steinherr, M.* (2000): Chancen und Grenzen föderalen Wettbewerbs, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung, Band I, München.
- Bofinger, P. / Lenk, T. / Schneider, H. P.* (2008): Zukunftsfähige Finanzpolitik. Voraussetzungen einer aufgabenadäquaten Finanzausstattung der Länder, in: T. Lenk/D. Tscheulin (eds.), Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 209, BWV, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen* (2006): Monatsbericht des BMF August 2006, Berlin.
- Büttner, T.* (2006): The incentive effect of fiscal equalization on tax policy, *Journal of Public Economics* 90, 477 – 497.
- Büttner, T.* (2007): Reform der Gemeindefinanzen, ifo Working Paper 45.
- Büttner, T. / Schwager, R.* (2003): Länderautonomie in der Einkommensteuer: Konsequenzen eines Zuschlagsmodells, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 223, 532 – 555.
- Deubel, I.* (2007): Mehr Steuerautonomie der Bundesländer? Sind die notwendigen Voraussetzungen erfüllbar? *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 5 (2), 218 – 234.
- Feld, L. P.* (2000): Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution: Eine empirische Analyse für die Schweiz, Mohr Siebeck, Tübingen.
- Fuest, C.* (2007): Steuerwettbewerb unter den Bundesländern – wären die finanzschwachen Länder die Verlierer? 119 – 133 in: K. A. Konrad/B. Jochimsen (eds.), Föderalismusreform II: Neuordnung von Autonomie und Verantwortung, Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main.
- Köthenbürger, M.* (2002): Tax Competition and Fiscal Equalization, *International Tax and Public Finance* 9, 391 – 408.
- Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen* (2009): Beschlüsse der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Kommissionsdrucksache 174.
- Konrad, K. A.* (2007): Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen am 22. Juni 2007, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung und Freie Universität Berlin, Kommissionsdrucksache 020.
- Peffekoven, R.* (2006): Wie ist die hohe Verschuldung der Bundesländer zu erklären?, Härtere Verschuldungsregeln für die Bundesländer?, *Wirtschaftsdienst* 86 (9), 555 – 558.
- Schulze, G. G. / Ursprung, H. W.* (1999): Globalization of the Economy and the Nation State, *The World Economy* 22 (3), 295 – 352.
- Seitz, H.* (2008a): Mindeststandards, Altlasten und Steuerautonomie der Bundesländer, Manuskript, Technische Universität Dresden.
- Seitz, H.* (2008b): Die Bundesbestimmtheit der Länderausgaben, *Wirtschaftsdienst* 88 (5), 340 – 348.

Zodrow, G. R. / Mieszkowski, P. (1986): Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods, *Journal of Urban Economics* 19, 356–370.

Anhang

Für das vorgeschlagene Neutralisierungsverfahren fließen unabhängig vom tatsächlichen Zuschlagssatz stets die identischen Einnahmen in den LFA ein, so dass keine Veränderungen auf die ausgleichsrelevante Steuerkraft bzw. auf die Transferleistungen des LFA ausgehen können. Im Gegensatz hierzu bezieht das Normierungsverfahren – nach Vorbild der Grunderwerbsteuer-autonomie – das aktuelle Istaufkommen ein und verteilt dies mit dem jeweiligen Grundbetragsanteil an der Summe aller Grundbeträge. Diese Grundbeträge stellen für die Zuschlagseinnahmen jeweils die länderspezifischen Einkommen- und Körperschaftsteuereinkommen dar, auf die anschließend der Zuschlagssatz erhoben wird. Die Normierung für die in den LFA einfließenden Zuschlagseinnahmen beträgt somit für das Bundesland 1

$$\sum_{i=1}^{16} z_i EKSt_i \frac{EKSt_1}{\sum_{i=1}^{16} EKSt_i},$$

wobei z den lokalen Zuschlagssatz sowie $EKSt$ das lokale Einkommen- und Körperschaftsteuereinkommen abbilden. Die für den LFA ausgleichsrelevante Steuerkraft SK_{LFA}^1 eines Bundeslandes 1 ergibt sich aus dem Verhältnis der pro Kopf Steuereinnahmen (einschließlich der normierten Zuschlagseinnahmen) und dem Bundesdurchschnitt:

$$(1) \quad SK_{LFA}^1 = \frac{\alpha EKSt_1 + X_1 + \sum_{i=1}^{16} z_i EKSt_i \frac{EKSt_1}{\sum_{i=1}^{16} EKSt_i}}{n_1} \Bigg/ \frac{\alpha \sum_{i=1}^{16} EKSt_i + \sum_{i=1}^{16} X_1 + \sum_{i=1}^{16} z_i EKSt_i}{EKSt_i \sum_{i=1}^{16} n_1}.$$

In Gleichung (1) werden die sonstigen in den LFA integrierten Steuereinnahmen über den Ausdruck X und die jeweilige Bevölkerung über den Ausdruck n abgebildet. Der Parameter α stellt den Länderanteil an der lokalen Einkommen- und Körperschaftsteuer dar.

Die Frage ist, welche Auswirkungen von einem steigenden Zuschlagssatz eines beliebigen Bundeslandes auf die Steuerkraft des Bundeslandes 1 SK_{LFA}^1 ausgehen. Dies kann über die Differenzierung von SK_{LFA}^1 nach einem beliebigen Zuschlagssatz z_j ermittelt werden:

$$(2) \quad \frac{\delta SK_{LFA}^1}{\delta z_j} = \frac{\sum_{i=1}^{16} n_i}{n_1} \frac{EKSt_j}{\left(\alpha \sum_{i=1}^{16} EKSt_i + \sum_{i=1}^{16} X_i + \sum_{i=1}^{16} z_i EKSt_i\right)^2} \cdot \left(\frac{EKSt_1}{\sum_{i=1}^{16} EKSt_i} \sum_{i=1}^{16} X_i - X_1\right).$$

Eine weitere Vereinfachung von (2) unter Integration der jeweiligen Steuerkraft SK_{EKST}^1 bzw. SK_X^1 als Verhältnis zwischen pro Kopf Einnahmen und dem pro Kopf Bundesdurchschnitt führt zu folgendem Ergebnis:

$$(3) \quad \frac{\delta SK_{LFA}^1}{\delta z_j} = \frac{EKSt_j \sum_{i=1}^{16} X_i}{\left(\alpha \sum_{i=1}^{16} EKSt_i + \sum_{i=1}^{16} X_i + \sum_{i=1}^{16} z_i EKSt_i\right)^2} (SK_{EKST}^1 - SK_X^1).$$

Da der erste Teil in Gleichung (3) eindeutig positiv ist, bestimmt die Differenz $SK_{EKST}^1 - SK_X^1$ über den Einfluss einer Zuschlagssatzveränderung eines beliebigen Bundeslandes. Tabelle 1 stellt die Schlussfolgerungen für die Reaktion der ausgleichsrelevanten Steuerkraft SK_{LFA}^1 gegenüber.

Tabelle 1

Schlussfolgerung für Gleichung (3)

Differenz $SK_{EKST}^1 - SK_X^1$	$\frac{\delta SK_{LFA}^1}{\delta z_j}$
positiv	> 0
ausgeglichen	= 0
negativ	< 0

Quelle: eigene Berechnungen.

Daher ergeben sich ausschließlich für eine ausgeglichene Differenz keine Veränderungen auf die ausgleichsrelevante Steuerkraft SK_{LFA}^1 . Da diese Bedingung für die Bundesländer nicht empirisch vorliegt, führen Zuschlagssatzveränderungen praktisch immer zu nachhaltigen Effekten auf die ausgleichsrelevante Steuerkraft SK_{LFA}^1 und damit auf die Transferleistungen des LFA. Hierbei muss die Zuschlagssatzveränderung nicht vom betreffenden Bundesland selbst ausgehen. Diese Effekte des Normierungsverfahrens können über jedes Bundesland induziert werden.