

van Suntum, Ulrich; Hafemann, Klaus

Article — Published Version

Effizienter Steuerverbund statt korrigierender Finanzausgleich

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: van Suntum, Ulrich; Hafemann, Klaus (2007) : Effizienter Steuerverbund statt korrigierender Finanzausgleich, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 87, Iss. 5, pp. 319-328,
<https://doi.org/10.1007/s10273-007-0653-x>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/42763>

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.

Ulrich van Suntum, Klaus Hafemann

Effizienter Steuerverbund statt korrigierender Finanzausgleich

Der für diese Legislaturperiode geplante zweite Teil der Föderalismusreform bietet die Chance eines grundlegenden Systemwechsels. Wie können die widerstreitenden Finanzinteressen der Bundesländer mit den Anforderungen an die Anreizeffizienz des Systems in Einklang gebracht werden?

Die Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern in Deutschland ist ein komplexes Geflecht aus originärer Steuerverteilung, horizontalem Finanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen für die finanzschwächeren Länder.¹ Der tiefere Grund für diese Komplexität ist ein innerer Widerspruch zwischen zwei föderalen Prinzipien, die nicht ohne weiteres miteinander vereinbar sind: Einerseits ist der föderale Staatsaufbau von den Vätern des Grundgesetzes von unten nach oben gedacht worden, d.h. die eigentlichen Säulen des Staates sollten die Länder sein, während der Bund nur die von diesen nicht zu leistenden Aufgaben erfüllen sollte.² Andererseits enthält Art. 72 Abs. 2 GG aber auch die Verpflichtung, für „gleichwertige Lebensverhältnisse“ in allen Teilen des Bundesgebietes zu sorgen.³ Für die Finanzverteilung ergibt sich daraus offenbar ein Spannungsverhältnis: Während nach dem ersten Grundsatz das in einem Bundesland erzielte Steueraufkommen vom Grundsatz her diesem als Einnahmen zusteht (Derivationsprinzip),⁴ spricht der zweite dafür, zumindest die größten daraus resultierenden Ungleichheiten zu glätten (Ausgleichsprinzip).

Im Ergebnis hat das dazu geführt, dass das Aufkommen der Ländersteuern zwar im Prinzip nach dem Herkunftsprinzip verteilt, aber im Wege des Finanzausgleichs sofort und sehr weitgehend wieder nivelliert wird. Das erscheint wenig sinnvoll, zumal für die damit verbundenen Berechnungen und ständigen politischen Auseinandersetzungen erhebliche Ressourcen eingesetzt werden müssen. Vor allem aber führt das auf diese Weise entstandene System des Steuerverbundes zu Fehlanreizen und Beschränkungen der Handlungsfähigkeit sowohl auf Seiten des Bundes als auch der Länder. So können Bund und Länder die ihnen gemeinsam zustehenden Steuern nach Art. 105 Abs. 3 GG auch nur gemeinsam ändern, was entspre-

chende Mehrheiten sowohl im Bundestag als auch im Bundesrat voraussetzt.⁵ In der Vergangenheit ist dieses Erfordernis von der Opposition oft zur Blockade entsprechender Reformvorschläge der Bundesregierung eingesetzt worden. Das ist deswegen besonders bedenklich, weil gerade die großen und standortrelevanten Steuern auf Einkommen und Umsatz davon betroffen sind. Umgekehrt erhalten die Länder zwar die Einnahmen etwa aus der Kraftfahrzeugsteuer und der Erbschaftsteuer, können diese aber aus eigener Kompetenz weder inhaltlich verändern noch im Steuersatz variieren.⁶ Es stellt sich bei diesen Steuern daher die Frage, welchen außerfiskalischen Sinn ihre Zuweisung an die Länder eigentlich haben soll. Insgesamt werden inzwischen zwei Drittel aller Steuereinnahmen im Steuerverbund zwischen Bund, Ländern und (teilweise) Gemeinden geteilt, lediglich 5% beruhen noch auf reinen Landessteuern, 18% sind reine Bundessteuern, 10% Gemeindesteuern und 1% Zölle.

¹ Rechtliche Grundlage ist Art. 107 GG in Verbindung mit dem Finanzausgleichsgesetz (FAG) zuletzt geändert am 5.9.2006 im Zusammenhang mit der Föderalismusreform.

² Nach Art. 30 GG ist die Erfüllung der staatlichen Aufgaben grundsätzlich Sache der Länder. In dem ursprünglichen Trennsystem besaßen sie auch die alleinige Gesetzgebungs- und Ertragshoheit über die Einkommen- und Körperschaftsteuer, während dem Bund die entsprechenden Kompetenzen über die Umsatz- und Verbrauchsteuern zugewiesen war. Im Laufe der Zeit hat aber der Bund „zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit und der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ im Wege der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 72, 74 und 105 Abs. 2 GG mehr und mehr Kompetenzen an sich gezogen; vgl. Bundesministerium der Finanzen: Bund-Länder Finanzbeziehungen auf der Grundlage der geltenden Finanzverfassungsordnung, Berlin 2006, S. 7. Der formale Steuerverbund bei Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer wurde mit der Finanzreform von 1969 geschaffen.

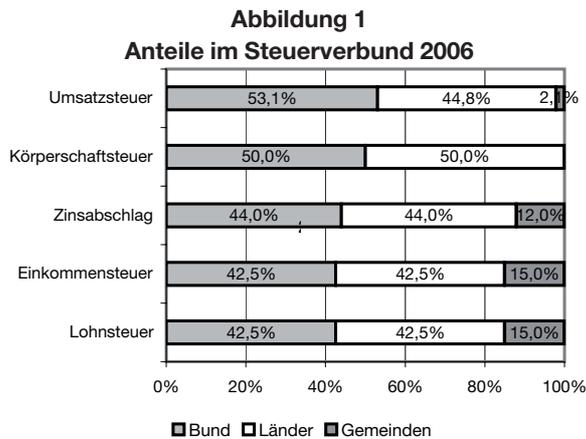
³ In Art. 106 GG, in dem die Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern geregelt ist, wird sogar von „Einheitlichkeit“ der Lebensverhältnisse gesprochen.

⁴ Die Lohnsteuer wird dabei nach dem Wohnsitzprinzip, die Körperschaftsteuer nach dem Betriebsstättenprinzip zerlegt.

⁵ Art. 105 Abs. 3 sagt im Wortlaut: „Bundesgesetze über Steuern, deren Aufkommen den Ländern oder den Gemeinden (Gemeindeverbänden) ganz oder zum Teil zufließt, bedürfen der Zustimmung des Bundesrates.“

⁶ Lediglich bei der Grunderwerbsteuer wurde ihnen mit der Föderalismusreform 2006 die Befugnis zur Regelung des Steuersatzes eingeräumt. Im Übrigen haben die Länder eine Gesetzgebungskompetenz nur für die Kirchensteuer, vgl. ebenda, S. 8.

Prof. Dr. Ulrich van Suntum, 53, ist geschäftsführender Direktor des Centrums für angewandte Wirtschaftsforschung der Universität Münster (CAWM); Klaus Hafemann, 32, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am CAWM.



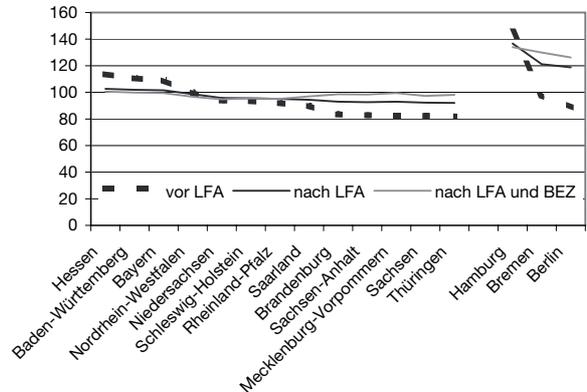
Fehlanreize durch Länderfinanzausgleich

Noch problematischer sind die Fehlanreize durch den Länderfinanzausgleich. Die dabei implizierte starke Nivellierung mindert sowohl bei den Geber- als auch bei den Empfängerländern den Anreiz zur Pflege der eigenen Steuerquellen. Die Verlagerung eines Unternehmens oder Betriebes etwa in das osteuropäische Ausland wirkt sich aufgrund des Finanzausgleichs in den Einnahmen des bisherigen Standort-Bundeslandes weit weniger stark aus als in den Einnahmen von Bund und Ländern insgesamt. Wenig Einfluss auf die Steuereinnahmen eines Landes hat es im Endeffekt auch, ob die dort ansässigen Betriebe hohe oder niedrige Gewinne erwirtschaften.

Mit der Föderalismusreform I ist im August 2006 ein erster Schritt unternommen worden, die Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern stärker gegeneinander abzugrenzen. Der Bereich der Steuern und Finanzbeziehungen zwischen den Gebietskörperschaften blieb davon aber zunächst fast gänzlich unberührt. Es ist allerdings vorgesehen, im Rahmen der Föderalismusreform II auch diesen Bereich neu zu ordnen. Nachdem die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau bereits in der Föderalismusreform I abgeschafft wurde, sollten dabei auch die übrigen Mischfinanzierungen zwischen Bund und Ländern auf den Prüfstand kommen, die sich 2006 auf immer noch knapp 20 Mrd. Euro summierten. Da die Länder hier jeweils nur die Hälfte der Kosten zu tragen haben, werden ihre Anreize zu sparsamer Haushaltsführung konterkariert und im Zweifel auch Maßnahmen durchgeführt, deren Nutzen die wahren Kosten nicht rechtfertigt.

Mit der Föderalismusreform II bietet sich nun die historisch einmalige Gelegenheit, speziell die Einnahmenseite der Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf eine neue Grundlage zu stellen und dabei gleichzeitig den Gordischen Knoten des horizontalen Finanzausgleichs zu lösen. Wenn man von der historischen

Abbildung 2
Finanzkraft der Bundesländer pro Einwohner 2005
(Deutschland = 100)



Quelle: Für Grundzahlen vgl. Deutsche Bundesbank; Bundesergänzungszuweisungen enthalten allgemeine BEZ, Sonder-BEZ 1 (für Kosten politischer Führung) und Sonder-BEZ 2 (wegen struktureller Arbeitslosigkeit), jedoch nicht BEZ 3 (für teilungsbedingte Sonderlasten).

Entwicklung einmal abstrahiert, gibt es eigentlich keinen vernünftigen Grund mehr, an dem zweistufigen System von Derivationsprinzip und anschließendem Finanzausgleich festzuhalten. Denn das Derivationsprinzip führt fast zwangsläufig zu einer stark unterschiedlichen Finanzkraft pro Einwohner, die nach dem Ausgleichsprinzip aber gerade nicht gewollt ist.

In der Tat hat die Finanzausstattung der Länder nach Finanzausgleich mit dem ursprünglichen regionalen Aufkommen nur noch wenig zu tun. Schon der horizontale Finanzausgleich führt zu einer weitgehenden Nivellierung der Finanzausstattung pro Einwohner (vgl. Abbildung 2): Das finanzstärkste Flächenland Hessen sinkt von ursprünglich 113,6% auf nur noch 102,6% des Bundesdurchschnitts, während das finanzschwächste Land Thüringen von 81,8% auf 92,1% des Bundesdurchschnitts angehoben wird (Zahlen für 2005).⁷ Unter Einbeziehung der Bundesergänzungszuweisungen (ohne Solidarpakt-II-Mittel) kehren sich die ursprünglichen Finanzkraftunterschiede sogar teilweise um, d.h. es kommt zu einer Übernivellierung.⁸ Die

⁷ Vgl. Deutsche Bundesbank: Zur Lage der Länderfinanzen in Deutschland, Monatsbericht Juli 2006, S. 42; die folgenden Angaben sowie die weiter unten präsentierten eigenen Berechnungen zum Finanzausgleich beruhen auf den in diesem Aufsatz verwendeten Daten der Bundesbank, welche den Verfassern freundlicherweise zur Verfügung gestellt wurden.

⁸ Thüringen schiebt sich dann z.B. vor Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern vor Sachsen-Anhalt und das Saarland vor Rheinland-Pfalz. Unter Einbeziehung der Bundesergänzungszuweisungen für teilungsbedingte Sonderlasten liegen die neuen Bundesländer am Ende mit durchschnittlich 118,2% des Bundesdurchschnitts sehr deutlich über der Finanzausstattung der westdeutschen Flächenländer von dann nur noch 92,9% des Bundesdurchschnitts. Diese Zusatzmittel aus dem Anfang 2005 in Kraft getretenen Solidarpakt II bleiben aber wegen ihrer zeitlichen Begrenzung bis zum Jahr 2019 im Folgenden außer Betracht.

Tabelle 1
Anteile am Gesamtsteueraufkommen 2004-2007
(in %)

	2004	2005	2006	2007	Mittelwert
Bund	42,2	42,1	41,7	42,7	42,2
Länder nach					
Finanzausgleich	40,6	39,9	39,9	39,4	40,0
Gemeinden	12,7	13,2	13,8	13,2	13,2
EU	4,4	4,8	4,6	4,7	4,6
Summe	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Anmerkung: Länder ohne Gemeindesteuern der Stadtstaaten, nach Länderfinanzausgleich und Ergänzungszuweisungen.

Quelle: Für Grundzahlen vgl. BMF, Referat I A 6, Ergebnisse der 128. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 2. bis 3. November 2006 in Gmund, o.O.

Unterschiede in der Finanzausstattung pro Kopf der Flächenländer reduzieren sich dabei auf maximal 6%.⁹

Diese Auswirkung wird vielfach kritisiert, naturgemäß vor allem von den Zahlerländern. Sie ist aber politisch letztendlich gewollt und – im Gegensatz zu einer weitverbreiteten Ansicht – auch ökonomisch gut zu rechtfertigen. Denn nach dem von J. Buchanan bereits 1950 begründeten Prinzip der fiskalischen Gleichheit sollten in einem Staatswesen mit überall einheitlichen Steuersätzen auch die „Rückflüsse“ in Form der Finanzausstattung pro Wirtschaftssubjekt im Prinzip überall gleich hoch sein, um Fehlanreize für Wanderungen zwischen den Gebietskörperschaften zu verhindern.¹⁰

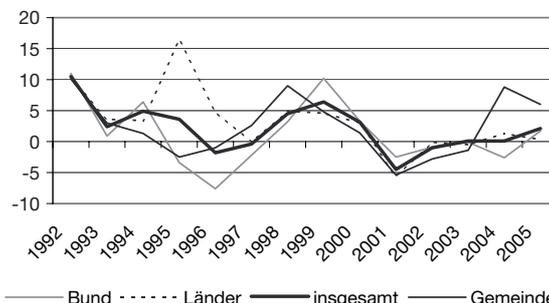
Eine entsprechend ausgeglichene Finanzverteilung zwischen den Bundesländern könnte man aber auch auf sehr viel einfacherem und direkterem Wege als dem oben beschriebenen zweistufigen Verfahren erzielen. Im Folgenden wird ein Alternativsystem der föderalen Steuerverteilung entwickelt, das auf einen Finanzausgleich im nachträglich korrigierenden Sinne ganz verzichten kann und stattdessen die Steuereinnahmen direkt in der gewünschten Weise verteilt.¹¹ Es ist dabei sogar deutlich stärker an der Idee des Wettbewerbsföderalismus orientiert und somit dem heutigen System auch unter Effizienz- und Anreizgesichtspunkten überlegen. Gleichwohl muss es keineswegs eine Benachteiligung der originär finanzschwachen Länder implizieren.

⁹ Hessen bleibt mit 100,5% des Bundesdurchschnitts vorn, Niedersachsen bildet mit 94,8% des Bundesdurchschnitts das Schlusslicht (Angaben für 2005).

¹⁰ Vgl. James M. Buchanan: Federalism and Fiscal Equity, in: American Economic Review, 40 (September 1950), S. 583-99; vgl. dazu auch Ulrich van Suntum: Öffentliches Finanzsystem und regionale Effizienz, in: Kyklos, Vol. 34 (1981), S. 216-229.

¹¹ Vgl. zu dieser Grundidee auch Ulrich van Suntum: Masterplan Deutschland, München 2006, S. 42 ff.; ganz ähnlich auch Heinz Grosseckler: Für einen Föderalismus mit zentralisierten Verschuldungskompetenzen, in: Kai A. Konrad, Beate Jochimsen (Hrsg.): Der Föderalstaat nach dem Berlin-Urteil, Frankfurt u.a. 2007.

Abbildung 3
Schwankung der Steuereinnahmen 1992-2005
(Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %)



Anmerkung: Einschließlich Bundesergänzungszuweisungen, Beiträgen der Länder zum Fonds Deutscher Einheit und Gewerbesteuerumlage.

Quelle: Für Grundzahlen vgl. Bundesministerium der Finanzen: Bund-Länder-Finanzbeziehungen..., a.a.O., S. 19 f.

Bei geeigneter Parameterwahl führt es vielmehr im Ergebnis bei der Finanzausstattung pro Kopf zu lediglich marginalen Veränderungen gegenüber dem Status quo, was für die politische Akzeptanz von großer Bedeutung sein dürfte.

Indikatorengestützte Finanzverteilung

Die Grundidee besteht darin, die Unterscheidung von Bundes- und Landessteuern ganz aufzugeben und stattdessen einen vollständigen Steuerverbund einzuführen. Dabei sollten die Länder einen grundgesetzlich garantierten Anteil am Gesamtsteueraufkommen von 40% erhalten, 13% erhalten die Gemeinden und 47% bleiben dementsprechend für den Bund und die EU. Diese Quoten entsprechen ziemlich genau den Anteilen am Gesamtsteueraufkommen, welche Bund, Länder und Gemeinden auch in der Vergangenheit im Endeffekt stets erhalten haben, wobei über die Nachkommastellen hier nicht gestritten werden soll. Es kann zunächst auch offen bleiben, ob die Grund- und die Gewerbesteuer weiterhin originär den Gemeinden zufließen, in den allgemeinen Steuerverbund aufgenommen oder gegebenenfalls ganz abgeschafft werden sollten.¹² Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich ganz auf die Länderfinanzen, wobei allerdings auch den spezifischen Problemen der Stadtstaaten Rechnung getragen wird.

Eine prozentual fixe Aufteilung der gesamten Steuereinnahmen auf die Gebietskörperschaften hätte gegenüber dem heutigen System alleine schon den

¹² Im Falle einer Beibehaltung der heutigen Gemeindesteuern würde es sich anbieten, den Ländern einen Anteil von 44,55% der Summe aus den bisherigen (kassenmäßigen) Bundes-, Länder- und Verbundsteuern zuzuweisen, was etwa den hier vorgeschlagenen 40% der Gesamtsteuereinnahmen entspricht. Der heutige Länderanteil an der Gewerbesteuerumlage ist in dieser Rechnung enthalten und würde somit ebenfalls zunächst einmal dem Bund zufließen.

Vorteil, dass die Einnahmen aller drei staatlichen Ebenen dadurch verstetigt würden (vgl. Abbildung 3). Während die Varianz der effektiven Steuereinnahmen (nach vertikalem Finanzausgleich) zwischen 1992 und 2005 für den Bund 0,27%, für die Länder 0,28% und für die Gemeinden 0,23% betrug, lag sie für die Summe der Steuereinnahmen mit 0,15% lediglich gut halb so hoch. Das liegt vor allem daran, dass die Konjunktur sich jeweils etwas zeitversetzt in den Einnahmen der drei Ebenen niederschlägt und sich die Schwankungen damit in der Summe tendenziell gegenseitig kompensieren.¹³

Hauptsächlich geht es hier allerdings darum, klare Verantwortlichkeiten zu schaffen und die fehlerhafte Anreizstruktur sowie die Komplexität des geltenden Finanzausgleichsystems zu vermeiden. So soll nach dem hier vertretenen Konzept die alleinige Gesetzgebungskompetenz über die Steuern beim Bund liegen, die Länder und Gemeinden wären insoweit nur Empfänger von – allerdings klar definierten und anteilmäßig garantierten – Zuweisungen. Ihre Mitspracherechte nach Art. 105 Abs. 3 würden damit entfallen,¹⁴ die Bundesregierung wäre insoweit künftig voll handlungsfähig, wenn es um Steuerreformen oder auch bloße Steuersatzänderungen geht. Das wäre ein wesentlicher Schritt zu größerer steuerpolitischer Handlungsfähigkeit im internationalen Standortwettbewerb und würde auch die Verantwortlichkeiten gegenüber den Bürgern stärken.

Die Ausgabenautonomie der Bundesländer würde durch das neue System nicht geschmälert, da es sich bei ihrem 40%-Anteil um garantierte Schlüsselzuweisungen und nicht etwa um konditionierte Zweckzuweisungen handeln soll. Allerdings wären die Länder insoweit stärker vom Bund abhängig als bisher, als dieser durch Steueränderungen das gesamte Steueraufkommen und damit auch die gesamten Ländereinnahmen unmittelbar beeinflussen kann. Zwar dürften den Bund schon seine eigenen fiskalischen Interessen daran hindern, diese Option nach unten zu stark auszureizen, denn seine Steuereinnahmen sind in dem vorgeschlagenen System ebenso fest wie die der Länder an das Gesamtaufkommen gebunden. Dennoch scheint es sinnvoll, den Ländern die Option einer eigenen Einnahmequelle zu belassen.

¹³ Man könnte zusätzlich noch einen weiteren Verstetigungsfiler zugunsten der Länder und der Kommunen einbauen, da die unteren Gebietskörperschaften zum einen am ehesten zu prozyklischem Ausgabenverhalten neigen und zum anderen auch für sich genommen jeweils kaum Einfluss auf die Konjunktur haben; vgl. zu einem entsprechenden Vorschlag im Detail Heinz Grossekettler, a.a.O.

¹⁴ Der Wortlaut von Art 105 Abs. 3 ist offensichtlich auf Einzelsteuern bezogen und nicht auf einen umfassenden Steuerverbund der hier vorgeschlagenen Art; gegebenenfalls müsste er so geändert werden, dass sich keine – und nicht etwa noch umfassendere – Mitspracherechte für den Bundesrat mehr ergeben.

Hebesatz- und Zuschlagsrechte

Am ehesten bietet sich hier ein Hebesatzrecht auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer an, das allerdings in der maximalen Höhe begrenzt sein sollte, damit die Länder die generelle Steuerpolitik des Bundes nicht zu stark konterkarieren können. Da die Steuern auf Einkommen und Kapitalertrag (ohne Zinsabschlag) rund 35,5% der Gesamtsteuereinnahmen ausmachen (2005), würde z.B. ein 4,5%iger Zuschlag auf die Einkommensteuerschuld die Steuereinnahmen des betreffenden Landes rein rechnerisch und im Mittel um rund 4% erhöhen. Rechnet man mit einer durchschnittlichen Einkommensteuerbelastung von 20%, dann entspricht das einem Anstieg des Durchschnittsteuersatzes um etwa 0,5 Prozentpunkte. Damit könnte ein erheblicher Mehrausgabenspielraum gewonnen werden, allerdings um den Preis der Abwanderungsgefahr von Bürgern und Unternehmen aus dem betreffenden Bundesland, falls das Geld nicht auch sinnvoll eingesetzt wird.¹⁵

Auch für die Gemeinden böte sich ein Zuschlagsrecht auf die Einkommensteuern an. Idealerweise würde dieses die heutige Gewerbesteuer ersetzen, die sowohl aus allokativen als auch aus distributiven Gründen zu Recht schwerer Kritik ausgesetzt ist.¹⁶ Damit würde sich Deutschland dem Schweizer System annähern, das ebenfalls eine dreistufige Einkommensteuer aus Bundes-, Kantons- und Kommunalanteil kennt, wobei dort der Bundesanteil am geringsten ist. Die Frage der Kommunalfinanzen soll hier aber im Detail nicht weiter verfolgt werden.

Die entscheidende Frage in dem hier vorgeschlagenen System betrifft die regionale Aufteilung des Länderanteils an den Gesamtsteuereinnahmen. Diese sollte einerseits einem möglichst einfachen und anreiz-effizienten Schlüssel folgen, andererseits aber im Ergebnis zumindest im Ausgangsjahr nicht zu stark von den heutigen Verhältnissen abweichen. Alles andere würde eine Reform fast zwangsläufig schon im Ansatz an den unterschiedlichen Verteilungsinteressen der Länder scheitern lassen. Darüber hinaus sollten auch in den kommenden Jahren die Abweichungen zwischen dem Status-quo-System und dem neuen Sys-

¹⁵ Die genauen Modalitäten eines solchen Zuschlagsrechts sind in der Literatur breit diskutiert worden und sollen an dieser Stelle nicht näher thematisiert werden.

¹⁶ Die Gewerbesteuereinnahmen machten zuletzt (2005) 7,1% des Gesamtsteueraufkommens aus, wovon allerdings knapp 1,4 Prozentpunkte als Gewerbesteuerumlage wiederum an Bund und Länder flossen. Die letztlich bei den Gemeinden verbleibenden 5,7% des Gesamtsteueraufkommens aus der Gewerbesteuer könnten rein rechnerisch durch einen 16%igen Gemeindeaufschlag auf die Lohn- und Einkommensteuerschuld (einschließlich Kapitalertragsteuer) ersetzt werden. Nimmt man wie oben eine durchschnittliche Steuerbelastung des Einkommens von 20% an, dann entspräche dies einem Anstieg des Durchschnittsteuersatzes von rund 3,2 Prozentpunkten.

Tabelle 2
Finanzkraft der Bundesländer 2005 im alten und neuen System

	Ist-Werte bisheriges System			Simulationsergebnis neues System		
	Ist Mio. Euro	Ist pro Einwohner in Euro	Ist pro Einwohner, Index Durchschnitt = 100	Ist Mio. Euro	Ist pro Einwohner in Euro	Ist pro Einwohner, Index Durchschnitt = 100
Baden-Württemberg	25 993	2 422	99,8	25 854	2 409	99,3
Bayern	30 060	2 413	99,5	30 083	2 415	99,5
Brandenburg	6 127	2 391	98,6	5 942	2 319	95,6
Hessen	14 864	2 440	100,5	14 649	2 404	99,1
Mecklenburg-Vorpommern	4 134	2 413	99,5	3 998	2 334	96,2
Niedersachsen	18 415	2 300	94,8	18 878	2 358	97,2
Nordrhein-Westfalen	42 357	2 345	96,7	42 958	2 379	98,0
Rheinland-Pfalz	9 368	2 308	95,1	9 566	2 356	97,1
Saarland	2 476	2 353	97,0	2 517	2 391	98,5
Sachsen	10 118	2 362	97,3	10 100	2 358	97,2
Sachsen-Anhalt	5 929	2 387	98,4	5 771	2 324	95,7
Schleswig-Holstein	6 557	2 318	95,5	6 654	2 352	96,9
Thüringen	5 581	2 380	98,1	5 504	2 347	96,7
Westdeutsche Flächenländer	150 091	2 372	97,7	151 161	2 388	98,4
Neue Bundesländer	31 889	2 382	98,2	31 315	2 339	96,4
Berlin	10 386	3 062	126,2	10 134	2 988	123,1
Bremen	2 089	3 153	129,9	2 063	3 112	128,3
Hamburg	5 650	3 250	133,9	5 464	3 143	129,5
Alte Bundesländer zusammen	168 215	2 435	100,4	168 821	2 444	100,7
Insgesamt	200 104	2 426	100,0	200 136	2 427	100,0

tem eng begrenzt bleiben, um die Konsensfähigkeit zu gewährleisten. Nur so kann gehofft werden, dass es zu der erforderlichen Zustimmung der heute verantwortlichen Landespolitiker kommt.

Simulationsrechnungen

Entsprechend diesen Vorgaben wurden verschiedene Simulationsrechnungen durchgeführt, die sich jeweils an der Status-quo-Situation des Jahres 2005 orientierten. Maßstab ist dabei die Finanzausstattung pro Einwohner nach Umsatzsteuervorwegabzug, horizontalem Finanzausgleich sowie allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen und Sonderbundesergänzungszuweisungen (jedoch ohne Ausgleich teilungsbedingter Sonderlasten). Es wurden schließlich folgende drei Parameter gewählt, um die Länderfinanzmittel von insgesamt 200,1 Mrd. Euro 2005 auf die Bundesländer aufzuteilen:

- die Einwohnerzahl 2005, bewertet mit 2000 Euro pro Einwohner für alle Länder;
- die Zahl der Erwerbstätigen 2005, bewertet mit 812,45 Euro pro Erwerbstätigen;
- ein Sonderzuschlag für die Stadtstaaten, bewertet mit zusätzlich 522,75 Euro pro Einwohner sowie zusätzlich 212,35 Euro pro Erwerbstätigen 2005.¹⁷

¹⁷ Auch im geltenden System sind die Stadtstaaten gegenüber den Flächenländern entsprechend bevorzugt, was an dieser Stelle nicht weiter hinterfragt werden soll. Die angegebenen Eurowerte wurden mit einem numerischen Verfahren unter der Vorgabe ermittelt, die maximale Länderabweichung nach unten gegenüber dem bisherigen System im Basisjahr 2005 zu minimieren.

Mit diesen drei Variablen und den angegebenen Eurowerten lässt sich die tatsächliche Finanzausstattung des Jahres 2005 praktisch ebenso gut generieren wie mit dem überaus komplizierten, derzeitigen System aus originärer Steuerverteilung mit anschließendem Finanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen.¹⁸ Gemessen an der sich dabei letztlich ergebenden relativen Finanzausstattung pro Einwohner¹⁹ ergibt sich eine maximale Abweichung von 3,3% nach unten (Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern) bzw. von 2,5% nach oben (Niedersachsen) gegenüber dem geltenden System (vgl. Tabellen 2 und 3). Dabei ist zu bedenken, dass sich auch schon im bisherigen System von Jahr zu Jahr durchaus Unterschiede in der relativen Finanzausstattung pro Kopf ergeben haben. Die Finanzausstattung pro Kopf sowie auch die Gesamteinnahmen haben z.B. zwischen 2004 und 2005 im Durchschnitt deutlich stärker für das einzelne Land variiert, als dies infolge des Systemwechsels im Referenzjahr der Fall wäre. Die entsprechenden Verschiebungen in der Finanzkraft der einzelnen Länder liegen mit anderen Worten innerhalb des Schwankungsbereichs, der infolge konjunktureller und sonstiger Schwankungen im bisherigen System ohnehin gegeben ist. Das kann auch nicht

¹⁸ Die versuchsweise zusätzliche Berücksichtigung des Bruttoinlandsprodukts erbrachte keine Verbesserung der gewünschten Anpassung an die Status-quo-Verhältnisse und wurde deshalb nicht weiter verfolgt.

¹⁹ Index der Finanzausstattung pro Einwohner im Länderdurchschnitt = 100.

Tabelle 3
Vergleich der Variation in der Finanzausstattung

	Abweichung Ist 2005 gegen Ist 2004			Abweichung neu 2005 gegen alt 2005		
	Gesamt- einnahmen in %	pro Einwohner in Euro	Index Bund = 100 pro Einwohner Indexpunkte	Gesamt- einnahmen in %	pro Einwohner in Euro	Index Bund = 100 pro Einwohner Indexpunkte
Baden-Württemberg	1,8	118,16	0,9	0,5	13	0,5
Bayern	1,4	113,99	0,7	0,1	1	0,1
Brandenburg	6,4	88,99	0,3	3,0	73	3,0
Hessen	4,0	113,25	0,6	1,5	36	1,5
Mecklenburg-Vorpommern	1,6	88,14	0,4	3,3	80	3,3
Niedersachsen	2,4	88,81	0,2	2,5	57	2,4
Nordrhein-Westfalen	5,0	85,72	0,4	1,4	33	1,4
Rheinland-Pfalz	1,5	85,97	0,3	2,1	48	2,0
Saarland	1,7	69,36	1,1	1,6	38	1,6
Sachsen	5,1	61,86	1,4	0,2	4	0,2
Sachsen-Anhalt	7,1	65,23	1,3	2,7	64	2,6
Schleswig-Holstein	0,6	95,79	0,1	1,5	34	1,4
Thüringen	11,1	63,54	1,4	1,4	33	1,4
Berlin	5,4	114,41	0,4	2,4	75	3,1
Bremen	4,0	159,95	1,4	1,3	41	1,7
Hamburg	5,0	155,88	1,1	3,3	108	4,4
Mittelwert	4,0	98,07	0,75	1,8	46,15	1,90

verwundern, denn im Ergebnis werden mit dem oben angegebenen Schlüssel rund 84% des Länderanteils am Steueraufkommen nach der Einwohnerzahl verteilt, welche auch im heutigen System letztlich den Ausschlag gibt.²⁰

Dem stehen neben der wesentlich einfacheren Verfahrensweise vor allem gravierende Anreizvorteile gegenüber. Im Gegensatz zum heutigen System fließt der finanzielle Zugewinn aufgrund eines neuen Steuerzahlers – sei es ein Einwohner oder ein Arbeitsplatz – hier dem betreffenden Land in Höhe der oben genannten Beträge ungeschmälert zu. Es besteht also ein starker fiskalischer Anreiz, sich sowohl um Einwohnerzuwächse als auch die Ansiedlung von neuen Arbeitsplätzen zu kümmern. Auch das Prinzip der fiskalischen Gleichheit im Sinne Buchanans wird weitgehend gewahrt, denn Einwohner und Unternehmen unterliegen jetzt nicht nur überall den gleichen Steuersätzen, sondern erhalten auch eine überall gleich hohe „Mitgift“ aus dem allgemeinen Steuertopf.²¹ Damit wird gleichzeitig dem Ziel einer effizienten Allokation

der Produktionsfaktoren im Raum²² wie auch dem regionalen Ausgleichsziel im Sinne von Art. GG 106 Rechnung getragen.

Projektion der Auswirkungen bis 2015

Für die politische Akzeptanz eines solchen Systemwechsels dürften vor allem seine Auswirkungen auf die relative Finanzausstattung der Länder in der Zukunft ausschlaggebend sein. Es wurden deshalb entsprechende Projektionen bis zum Jahr 2015 erstellt, was ein halbwegs überschaubarer und für die heutigen Politiker noch relevanter Zeitraum ist. Was in 20 oder 30 Jahren passieren wird, beeinflusst die heutigen Entscheidungen nach aller Erfahrung nur relativ wenig.

Ausgangspunkt ist zunächst wieder eine Status-Quo-Rechnung, wobei hier erneut die relative Einkommensausstattung pro Kopf (nach Finanzausgleich) des Jahres 2005 gewählt wurde. Unbeschadet der Schwankungen auch dieser Größe in der Vergangenheit wurde unterstellt, dass sie für jedes Land im geltenden System bis 2015 unverändert bleibt. Für die Wachstumsrate der nominalen Ländersteuern insgesamt wurde der Zuwachs von 2004 auf 2005 in Höhe

²⁰ Von den 200,136 Mrd. Euro zu verteilenden Ländermitteln im Referenzjahr 2005 wurden 167,991 Mrd. Euro bzw. 83,9% aus dem Einwohnerschlüssel und 32,145 Mrd. Euro bzw. 16,1% aus dem Erwerbstätigenschlüssel verteilt. Je nach Entwicklung von Einwohnern und Erwerbstätigen kann sich dies im Zeitverlauf leicht ändern.

²¹ Nur auf den ersten Blick würde dieses Prinzip durch länderspezifische Hebesätze auf die Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer wieder durchbrochen. Denn wenn die Länder mit den betreffenden Mitteln keine Umverteilungspolitik betreiben, sondern sie in erster Linie wieder für die Belange der jeweils steuerzahlenden Klientel einsetzen, gehen auch keine Fehlanreize im Buchanan'schen Sinne von ihnen aus.

²² Im heutigen System besteht eine systematische Präferenzverzerrung der Standortwahl zugunsten von Regionen mit hohem Durchschnittseinkommen, da dort die Ausstattung mit öffentlichen Gütern tendenziell am besten ist. Man zieht mit anderen Worten dorthin, wo viele reiche Leute sind, weil man dort am stärksten von der Umverteilung profitiert. Allokationsrelevant sollten aber die eigenen Grenzeinkommen bzw. die Grenzproduktivitäten der Wirtschaftssubjekte in den jeweiligen Regionen sein. Bei überall gleich hohen Steuersätzen und fiskalischen Rückflüssen pro Wirtschaftssubjekt ist dies im Prinzip der Fall, da dann die Umverteilungsposition nicht mit der Region variiert.

Tabelle 4
Projektion der Parameterentwicklung 2005-2015

	Entwicklung Einwohnerzahl			Entwicklung Erwerbstätigenzahl	
	2005-2015 insgesamt	2005-2015 pro Jahr		2005-2015 insgesamt	2005-2015 pro Jahr
Baden-Württemberg	1,8%	0,2%	Hamburg	3,1%	0,3%
Hamburg	1,6%	0,2%	Saarland	2,7%	0,3%
Bayern	1,4%	0,1%	Schleswig-Holstein	1,5%	0,1%
Hessen	0,4%	0,0%	Bayern	1,4%	0,1%
Rheinland-Pfalz	0,3%	0,0%	Rheinland-Pfalz	1,3%	0,1%
Bremen	0,0%	0,0%	Nordrhein-Westfalen	1,2%	0,1%
Brandenburg	-0,0%	-0,0%	Niedersachsen	1,1%	0,1%
Schleswig-Holstein	-0,1%	-0,0%	Hessen	0,9%	0,1%
Nordrhein-Westfalen	-0,2%	-0,0%	Bremen	0,1%	0,0%
Niedersachsen	-0,3%	-0,0%	Baden-Württemberg	-0,3%	-0,0%
Berlin	-0,8%	-0,1%	Mecklenburg-Vorpommern	-1,4%	-0,1%
Mecklenburg-Vorpommern	-1,8%	-0,2%	Brandenburg	-1,5%	-0,2%
Saarland	-2,3%	-0,2%	Sachsen	-2,4%	-0,2%
Sachsen	-4,1%	-0,4%	Berlin	-3,1%	-0,3%
Thüringen	-4,2%	-0,4%	Thüringen	-3,5%	-0,4%
Sachsen-Anhalt	-6,2%	-0,6%	Sachsen-Anhalt	-6,2%	-0,6%
Westdeutsche Flächenländer	0,5%	0,5%	Westdeutsche Flächenländer	1,0%	1,0%
Neue Bundesländer	-3,4%	-3,4%	Neue Bundesländer	-3,0%	-3,0%
Stadtstaaten	0,0%	0,0%	Stadtstaaten	-0,5%	-0,5%
Alte Bundesländer zusammen	0,5%	0,5%	Alte Bundesländer zusammen	0,8%	0,8%
Insgesamt	-0,2%	-0,2%	Insgesamt	0,3%	0,3%

von 4,2% pro Jahr fortgeschrieben, was aber für die letztlich interessierende relative Finanzverteilung nicht weiter von Belang ist.

Da das neue System zum einen von der relativen Einwohnerentwicklung, zum anderen von der Entwicklung der Erwerbstätigenzahlen in den einzelnen Bundesländern abhängt, mussten dafür sinnvolle Projektionen erstellt werden. Hier konnte auf eine eigene Studie auf Basis der 97 Raumordnungsregionen zurückgegriffen werden, welche aktualisiert und auf die Bundesländer hochgerechnet wurde.²³ Es ist wichtig zu betonen, dass dies keine exakte Prognose, sondern eher eine Trendfortschreibung der jüngeren Vergangenheit ist, welche so keineswegs eintreffen muss. Sie beruht zum einen auf der Bevölkerungsprognose des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR), welche allerdings stark modifiziert und insbesondere mit einer eigenen Erwerbstätigenprognose verzahnt wurde. Letztere stützt sich in erster Linie auf sektoral und regional stark disaggregierte Trendprognosen, die in einem iterativen Verfahren wiederum mit den Wanderungssalden aus der Bevölkerungsprognose abgeglichen wurden. Insbesondere die Arbeitsmarktentwicklung kann auf regionaler Ebene relativ stark politisch beeinflusst werden, was wiederum Rückwirkungen auf die Arbeitskräftewanderung hat. Insoweit

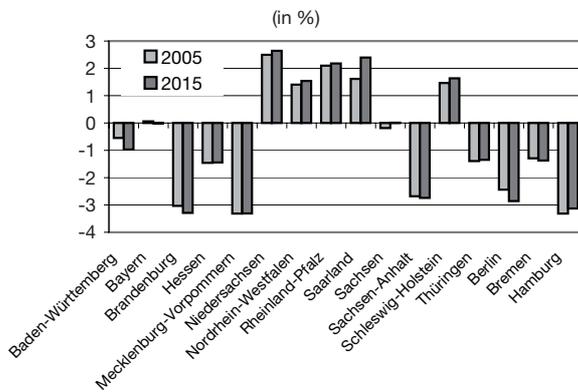
sind die im Folgenden zugrundegelegten Projektionen nicht mehr, aber auch nicht weniger als eine sich aus heutiger Sicht abzeichnende Entwicklung, die durch aus durch politische Maßnahmen zum Guten – oder auch zum Schlechten – verändert werden kann.

Insgesamt bestätigt sich die naheliegende Vermutung, dass die neuen Bundesländer sowohl in der Einwohnerprojektion als auch bei den Erwerbstätigenzahlen relativ schlechte Perspektiven haben, während die westdeutschen Flächenländer bis 2015 in der Summe jeweils noch leichte Zuwächse erwarten können (vgl. Tabelle 4). In beiderlei Hinsicht liegen z.B. Bayern und Rheinland-Pfalz relativ weit vorne, während Thüringen und Sachsen-Anhalt jeweils die Schlusslichter bilden. Die Stadtstaaten schneiden sehr unterschiedlich ab, mit Hamburg als einem der Hauptgewinner und Berlin im Feld der schwächsten Ostländer.

Dieses Ergebnis bedeutet jedoch nicht, dass das hier vorgeschlagene parametergestützte System die neuen Bundesländer von vorneherein benachteiligen würde. Denn auch die derzeitige Finanzverteilung folgt ja im Endeffekt hauptsächlich den Einwohnerzahlen und würde daher in Zukunft ganz ähnliche Auswirkungen haben. Im Übrigen ist hier auf die teilungsbedingten Sonderzahlungen zu verweisen, die im Folgenden ganz außen vor bleiben und den neuen Bundesländern bis zum Jahr 2019 ohnehin eine erheblich über dem Durchschnitt liegende Finanzausstattung pro Einwohner sichern.

²³ Vgl. Sireo Real Estate GmbH (Hrsg.): Deutschlandstudie 2006, Frankfurt 2006, S. 19-27; Karsten Rusche, Ulrich van Suntum: Regionale Beschäftigungswirkungen des demografischen Wandels, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 87. Jg. (2007), H. 1, S. 48-53.

Abbildung 4
Unterschied relative Pro-Kopf-Einnahmen
neuer Vorschlag/Ist-Werte



Gewinner und Verlierer

Schreibt man die oben dargestellte, parametergestützte Finanzverteilung mit den hier genannten Prognosedaten für Einwohner- und Erwerbstätigenzahl bis 2015 fort, so ergeben sich erneut nur relativ geringe Abweichungen gegenüber dem entsprechend fortgeschriebenen Status-quo-System. Es gewinnen und verlieren im Wesentlichen die gleichen Bundesländer, die auch im Referenzjahr 2005 bereits Vor- bzw. Nachteile gegenüber dem bisherigen System erzielt hätten, und auch das Ausmaß der Gewinne und Verluste ist sehr ähnlich (vgl. Abbildung 4). Das liegt daran, dass die zwischen 2005 und 2015 auftretenden Änderungen in der relativen Einwohner- und Erwerbstätigenzahl sich insgesamt doch in recht engen Grenzen halten. Zudem wirkt die Einbeziehung der Erwerbstätigenentwicklung zusätzlich zur Einwohnerentwicklung mitunter selbst in solchen Ländern positiv, die eine schlechte Arbeitsmarktlage zu erwarten haben. So gewinnt z.B. Thüringen dadurch ein wenig, weil seine prognostizierte Erwerbstätigenentwicklung zwar schlecht, aber weniger negativ als seine prognostizierte Einwohnerentwicklung ist. Umgekehrt verliert Baden-Württemberg trotz sehr guter Parameterwerte durch den neuen Schlüssel leicht, weil seine relative Erwerbstätigenentwicklung eben nicht so gut wie seine relative Einwohnerentwicklung ist, die bisher vor allem seine Finanzausstattung bestimmt hat.

Ein Unterschied der Einnahmen pro Einwohner von maximal +/-3% gegenüber dem heutigen System fällt angesichts der ohnehin bestehenden jährlichen Schwankungen im Steueraufkommen der Länder auf den ersten Blick nicht allzu stark ins Gewicht. Allerdings ist dabei zu bedenken, dass er in jedem einzelnen Jahr anfällt und sich damit über einen Zeitraum von zehn Jahren zu durchaus nennenswerten Beträgen addieren kann. Die beiden Hauptverlierer unter

Tabelle 5
Kumulierte Gewinne (+) und Verluste (-) 2005-2015
durch das neue System

	pro Einwohner in Euro	insgesamt in Mio. Euro
Baden-Württemberg	-256	-2 750
Bayern	7	121
Brandenburg	-1 034	-2 643
Hessen	-483	-2 928
Mecklenburg-Vorpommern	-1 090	-1 844
Niedersachsen	808	6 480
Nordrhein-Westfalen	472	8 572
Rheinland-Pfalz	675	2 754
Saarland	653	680
Sachsen	-26	-97
Sachsen-Anhalt	-883	-2 112
Schleswig-Holstein	493	1 400
Thüringen	-444	-1 012
Westdeutsche Flächenländer	223	14 330
Neue Bundesländer	-589	-7 708
Berlin	-1 113	-3 746
Bremen	-574	-378
Hamburg	-1 424	-2 490
Alte Bundesländer zusammen	109	7 715
Insgesamt	0	7

den Flächenländern, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern, würden zwischen 2005 und 2015 kumuliert immerhin gut 1000 Euro pro Einwohner verlieren, Berlin rund 1100 Euro und Hamburg gar rund 1400 Euro (vgl. Tabelle 5). Bei der Gesamtfinanzausstattung würden die westdeutschen Flächenländer kumuliert insgesamt rund 14 Mrd. Euro gegenüber dem jetzigen System gewinnen, was jeweils etwa zur Hälfte auf Kosten der neuen Bundesländer und der drei Stadtstaaten ginge. Angesichts der gesamten Finanzmasse und ihrer ohnehin starken Schwankungen im Zeitverlauf sind auch das zwar eher geringe Beträge, die zudem ja nur auf Prognosen beruhen. Außerdem ist es logisch ausgeschlossen, ein System zu haben, das einerseits Leistungsanreize setzt, andererseits aber keine Verlierer zumindest im relativen Vergleich zulässt. Trotzdem könnten die genannten Zahlen zur politischen Ablehnung des gesamten Systems führen, zumal gerade die neuen Bundesländer augenscheinlich dabei verlieren.

Verlustbegrenzung durch Plafonds

Um solche Reaktionen zu vermeiden, bietet sich eine „sunrise-legislation“ an in dem Sinne, dass die vollen Auswirkungen des neuen Systems erst nach Ablauf der Amtszeit der heute amtierenden Politiker wirksam werden. Das politische Kurzfristdenken, welches langfristig rationalen Entscheidungen – etwa bei der Staatsverschuldung – oft entgegensteht, wird hier also gerade dazu genutzt, solche Entscheidungen zu erleichtern. Konkret wird hier vorgeschlagen, den möglichen maximalen Verluste jedes Bundeslandes anfäng-

Tabelle 6
Abweichung Finanzmasse insgesamt neues System mit Plafond vom Status-quo-System

Nach S-BEZ 1&2	2006		2007		2008		2009		2010		2011		2013		2015	
	in Mio. Euro	in %														
Baden- Württemberg	-81	-0,30	-170	-0,60	-199	-0,67	-220	-0,71	-242	-0,75	-267	-0,79	-320	-0,87	-380	-0,95
Bayern	3	0,01	6	0,02	7	0,02	8	0,02	8	0,02	8	0,02	5	0,01	1	0,00
Brandenburg	-19	-0,30	-40	-0,60	-62	-0,90	-87	-1,20	-113	-1,50	-141	-1,80	-204	-2,40	-278	-3,00
Hessen	-46	-0,30	-97	-0,60	-152	-0,90	-211	-1,20	-264	-1,44	-275	-1,44	-297	-1,43	-322	-1,43
Mecklenburg- Vorpommern	-13	-0,30	-27	-0,60	-42	-0,90	-58	-1,20	-75	-1,50	-94	-1,80	-136	-2,40	-184	-3,00
Niedersachsen	88	0,46	177	0,88	250	1,20	326	1,50	399	1,77	458	1,95	588	2,30	720	2,60
Nordrhein- Westfalen	114	0,26	230	0,50	327	0,68	428	0,86	527	1,01	608	1,12	786	1,34	971	1,52
Rheinland-Pfalz	38	0,39	75	0,74	107	1,00	139	1,25	170	1,47	195	1,62	249	1,91	304	2,15
Saarland	8	0,31	17	0,62	24	0,87	33	1,13	41	1,38	49	1,57	67	1,97	86	2,35
Sachsen	-17	-0,17	-16	-0,14	-14	-0,12	-12	-0,10	-10	-0,08	-7	-0,06	-2	-0,02	4	0,03
Sachsen-Anhalt	-18	-0,30	-38	-0,60	-59	-0,90	-82	-1,20	-106	-1,50	-131	-1,80	-188	-2,40	-229	-2,73
Schleswig- Holstein	19	0,27	37	0,53	53	0,72	70	0,90	86	1,07	99	1,18	129	1,42	160	1,61
Thüringen	-17	-0,30	-36	-0,60	-56	-0,90	-78	-1,20	-91	-1,36	-95	-1,36	-101	-1,35	-108	-1,33
Westdeutsche Flächenländer	142	0,09	275	0,17	418	0,25	573	0,32	726	0,39	875	0,45	1207	0,58	1540	0,68
Neue Bundesländer	-85	-0,26	-157	-0,46	-233	-0,65	-316	-0,85	-395	-1,03	-469	-1,17	-631	-1,46	-794	-1,71
Berlin	-32	-0,30	-68	-0,60	-106	-0,90	-146	-1,20	-191	-1,50	-238	-1,80	-344	-2,40	-442	-2,84
Bremen	-7	-0,30	-14	-0,60	-21	-0,90	-30	-1,20	-34	-1,33	-36	-1,33	-39	-1,34	-43	-1,36
Hamburg	-18	-0,30	-37	-0,60	-58	-0,90	-80	-1,20	-105	-1,50	-131	-1,80	-191	-2,40	-260	-3,00

lich durch einen Plafond zu begrenzen und erst allmählich stärker durchschlagen zu lassen, bis schließlich im Jahr 2016 das neue System in vollem Umfang gilt.

Im Folgenden wird dargestellt, wie sich die Einnahmen der Bundesländer im neuen System entwickeln würden, wenn im ersten Jahr (2006) maximal 0,3% Abweichung nach unten möglich sind, im folgenden Jahr 0,6% usw., bis 2015 schließlich die erlaubte Abweichung 3% beträgt und damit nahe an dem ohnehin zu erwartenden maximalen Verlust liegt. Ab 2016 würde dann das neue System ohne eine solche Verlustbegrenzung gelten. Als Referenzsystem wird hier ebenso wie oben die Status-quo-Entwicklung verwendet, welche sich bei den im Basisjahr 2005 geltenden relativen Pro-Kopf-Einnahmen ergeben würde. Damit erspart man es sich, das heutige komplizierte System bis zum Jahr 2015 parallel weiterzurechnen, was angesichts der ständigen Veränderungen in der Vergangenheit und der Prognoseunsicherheiten in den Details ohnehin nicht sinnvoll wäre. Basis für die Simulation des neuen Systems sind wieder die oben angegebenen Einwohner- und Erwerbstätigenprognosen für die Bundesländer.

Die Plafondierung würde die Verluste bei den Gesamteinnahmen der beiden Hauptverlierer unter den ostdeutschen Flächenländern (Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern) jeweils etwa halbieren (vgl. Tabelle 6). Andererseits hätte zum Beispiel Baden-

Württemberg, das in absoluten Zahlen durch das neue System in gleicher Größenordnung verlieren würde, durch den Plafond keinen nennenswerten Vorteil, weil der relative Finanzverlust hier ohnehin meist unterhalb der zulässigen Grenzen liegt. Insgesamt würden die westdeutschen Flächenländer kumuliert zwischen 2005 und 2015 nur noch rund 8 Mrd. Euro gewinnen, was weiterhin etwa je zur Hälfte auf Kosten der neuen Bundesländer und der Stadtstaaten geht.

Pro Einwohner gerechnet fallen die Gewinne und Verluste durch das neue System mit Einführung der Verlustbegrenzung ebenfalls sehr gering aus (vgl. Tabelle 7). Auch in dieser Rechnung halbieren sich die kumulierten Verluste der Hauptverliererländer praktisch gegenüber dem nicht verlustbegrenzten System. Vor allem in den ersten Jahren tut sich hier wegen der Verlustbegrenzung naturgemäß kaum etwas, so dass die Zeit genutzt werden kann, sich auf die neuen Anreizstrukturen einzustellen. Ab 2016 gilt dann, dass jeder abwandernde oder zuwandernde Einwohner bzw. Arbeitsplatz voll auf die Finanzen des betreffenden Bundeslandes durchschlägt, und zwar mit den oben genannten (entsprechend der allgemeinen Steuereinkommensentwicklung dynamisierten) Sätzen.

Fazit

Es konnte gezeigt werden, dass schon mit einem sehr einfachen parametergesteuerten Finanzverteil-

Tabelle 7
Abweichung Finanzmasse pro Einwohner neues System mit Plafond vom Status-quo-System

Nach S-BEZ 1&2	2006		2007		2008		2009		2010		2011		2013		2015	
	in Euro	in %														
Baden-Württemberg	-8	-0,3	-16	-0,6	-18	-0,7	-20	-0,7	-22	-0,8	-25	-0,8	-29	-0,9	-35	-1,0
Bayern	0	0,0	0	0,0	1	0,0	1	0,0	1	0,0	1	0,0	0	0,0	0	0,0
Brandenburg	-7	-0,3	-16	-0,6	-24	-0,9	-34	-1,2	-44	-1,5	-55	-1,8	-80	-2,4	-108	-3,0
Hessen	-8	-0,3	-16	-0,6	-25	-0,9	-35	-1,2	-43	-1,4	-45	-1,4	-49	-1,4	-53	-1,4
Mecklenburg-Vorpommern	-8	-0,3	-16	-0,6	-25	-0,9	-34	-1,2	-44	-1,5	-56	-1,8	-81	-2,4	-109	-3,0
Niedersachsen	11	0,5	22	0,9	31	1,2	41	1,5	50	1,8	57	1,9	74	2,3	90	2,6
Nordrhein-Westfalen	6	0,3	13	0,5	18	0,7	24	0,9	29	1,0	34	1,1	44	1,3	54	1,5
Rheinland-Pfalz	9	0,4	19	0,7	26	1,0	34	1,3	42	1,5	48	1,6	61	1,9	75	2,1
Saarland	8	0,3	16	0,6	23	0,9	31	1,1	40	1,4	47	1,6	64	2,0	84	2,4
Sachsen	-4	-0,2	-4	-0,1	-3	-0,1	-3	-0,1	-2	-0,1	-2	-0,1	-1	-0,0	1	0,0
Sachsen-Anhalt	-7	-0,3	-16	-0,6	-24	-0,9	-34	-1,2	-44	-1,5	-55	-1,8	-80	-2,4	-98	-2,7
Schleswig-Holstein	7	0,3	13	0,5	19	0,7	25	0,9	30	1,1	35	1,2	46	1,4	56	1,6
Thüringen	-7	-0,3	-16	-0,6	-24	-0,9	-34	-1,2	-40	-1,4	-41	-1,4	-45	-1,3	-48	-1,3
Westdeutsche Flächenländer	2	0,1	4	0,2	7	0,2	9	0,3	11	0,4	14	0,5	19	0,6	24	0,7
Neue Bundesländer	-6	-0,3	-12	-0,5	-18	-0,7	-24	-0,9	-30	-1,0	-36	-1,2	-48	-1,5	-61	-1,7
Berlin	-10	-0,3	-20	-0,6	-31	-0,9	-43	-1,2	-56	-1,5	-71	-1,8	-102	-2,4	-131	-2,8
Bremen	-10	-0,3	-21	-0,6	-32	-0,9	-45	-1,2	-51	-1,3	-54	-1,3	-59	-1,3	-65	-1,4
Hamburg	-10	-0,3	-21	-0,6	-33	-0,9	-46	-1,2	-60	-1,5	-75	-1,8	-108	-2,4	-147	-3,0

lungssystem annähernd die gleiche Einnahmenverteilung auf Bund und Länder erzielt werden kann wie mit dem heutigen zweistufigen Verfahren aus primärer Steuerverteilung und anschließendem Finanzausgleich. Der dargestellte Reformvorschlag hat aber zugleich den Vorzug, die Mischverantwortung von Bund und Ländern bei der Steuergesetzgebung zu beenden und insbesondere den Ländern deutlich stärkere Anreize zur Pflege der eigenen Steuerbasis zu geben. Zudem entspricht er dem Buchanan'schen Prinzip der fiskalischen Gleichheit und verbindet damit die Vorzüge einer allokatoren effizienten Einnahmenverteilung mit dem politischen Anliegen einheitlicher Lebensverhältnisse im Bundesgebiet. Die nur marginalen Veränderungen in der Finanzausstattung gegenüber dem geltenden System, die insbesondere bei Einsatz der Verlustplafondierung in den nächsten zehn Jahren zu erwarten sind, lassen auch auf eine hohe politische Akzeptanz für diesen Vorschlag hoffen.²⁴

Weitgehend offen gelassen wurde hier die Frage der Kommunalfinzen, die allerdings im Prinzip in ganz ähnlicher Weise geregelt werden könnte. Nicht näher behandelt wurde auch die Einführung von Hebesätzen auf die Einkommensteuer für Länder und

Kommunen, da dies den hier vorgegebenen Rahmen gesprengt hätte. Es soll jedoch betont werden, dass diese Reformationen zu dem hier skizzierten System der Bund-Länder-Einnahmeverteilung keineswegs im Widerspruch stehen, sondern dieses im Gegenteil ideal ergänzen würden.

Man mag kritisch fragen, inwieweit die Bundesländer überhaupt auf Wanderungs- bzw. Standortentscheidungen der Bürger und Unternehmen Einfluss nehmen können. Namentlich die neuen Länder, die hier aus heutiger Sicht eher schlechte Perspektiven haben, werden einem solchen wettbewerbsföderalistischen Ansatz vielleicht wenig abgewinnen können. Sicher haben einige von ihnen immer noch Standortnachteile, aber bis 2016 ist es ja auch noch eine lange Zeit, in der sie zudem Sondermittel von der EU und aus dem Fonds deutscher Einheit erhalten. Wichtig ist es natürlich, dass diese Mittel nicht einfach konsumiert, sondern so eingesetzt werden, dass damit die eigene Position im Standortwettbewerb dauerhaft gestärkt wird. Das mag dem einen Land vielleicht leichter fallen als einem anderen. Wenn man allerdings grundsätzlich davon ausgehen würde, dass die Bundesländer ihre Attraktivität für die Bürger und Unternehmen selbst kaum beeinflussen können, würde sich damit gleichzeitig die Frage nach ihrer grundsätzlichen Existenzberechtigung stellen.

²⁴ Vereinzelt gibt es bereits in eine ganz ähnliche Richtung zielende Stimmen aus der Politik, etwa von Seiten des Berliner Finanzsenators Thilo Sarrazin oder des ehemaligen Finanzstaatssekretärs Volker Haisch, beide zitiert bei Heinz Grosseckler, a.a.O.