

Broer, Michael

Article — Published Version

Reformoptionen des Länderfinanzausgleichs unter politökonomischer Betrachtung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Broer, Michael (2014) : Reformoptionen des Länderfinanzausgleichs unter politökonomischer Betrachtung, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 94, Iss. 4, pp. 258-266,
<https://doi.org/10.1007/s10273-014-1665-y>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/97808>

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.

Michael Broer*

Reformoptionen des Länderfinanzausgleichs unter politökonomischer Betrachtung

Bayern und Hessen haben im März 2013 eine Klage vor dem Bundesverfassungsgericht gegen das Gesetz über den Länderfinanzausgleich eingereicht. Reformvorhaben müssen aber auch politische Mehrheiten im Bundestag und Bundesrat erreichen. Allein aus politökonomischer Perspektive erscheint eine Reform der in der Verfassungsklage thematisierten Regelungen nicht möglich.

In der Finanzverfassung wird in den Art. 109 bis 115 GG die Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen zwischen Bund und Ländern festgelegt. Auf der Ebene der Länder wird zumeist der Blick auf den Länderfinanzausgleich (LFA) im engeren Sinne, der ausschließlich die direkten Zahlungen zwischen den Ländern regelt, geworfen. Diesem Umverteilungsmechanismus sind aber verschiedene Regelungen vorgeschaltet, die ebenfalls finanzielle Auswirkungen auf die Einnahmenverteilung zwischen den Bundesländern haben. Zu nennen sind etwa der Umsatzsteuervorwegausgleich und das Zerlegungsgesetz, in dem z.B. bestimmt ist, dass das Aufkommen aus der Lohnsteuer allein nach dem Wohnsitzprinzip zerlegt wird. Das gesamte LFA-Regelungssystem ist streitanfällig, da es hier ausschließlich zu einer Umverteilung vorhandener Mittel zwischen den Ländern kommt.¹

Die Bundesländer Bayern und Hessen kritisieren in einer Klageschrift einige Bestandteile der derzeitigen Regelung als verfassungswidrig.² Da das Bundesverfassungsgericht sich schon mehrfach mit Klagen zum LFA befasst hat,³ gibt es in diesem Bereich bereits eine gesicherte Rechtsprechung, die erwarten lässt, dass der Klage als solches kaum stattgegeben

werden dürfte.⁴ Allerdings handelt es sich bei vielen kritisierten Regelungen auch nicht um Entweder-Oder-Entscheidungen, sondern um Modifikationen einzelner Aspekte.⁵ Unter dieser Prämisse könnte unterstellt werden, dass geringfügige Änderungen einzelner, vom Bundesverfassungsgericht grundsätzlich als verfassungskonform angesehener Regelungen, weitgehend Bestand haben dürften, zumindest dann, wenn es dafür entsprechende Begründungen gibt. Da für Reformvorhaben politische Mehrheiten im Bundestag und Bundesrat benötigt werden, werden zunächst die Mehrheiten und das hier unterstellte Abstimmungsverhalten der Politiker dargelegt. Danach werden verschiedene in der Verfassungsklage thematisierte Regelungen daraufhin untersucht, ob sich Gründe für Veränderungen finden lassen, welche Bundesländer in welchem Umfang finanziell von möglichen Regelungsänderungen betroffen sind und ob entsprechende Mehrheiten im Bundestag und Bundesrat gegeben sind, um die Änderungen zu beschließen. Für die notwendigen Berechnungen wird auf die endgültige Abrechnung des LFA 2012 zurückgegriffen.⁶

Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat

Um mögliche Mehrheiten für Änderungen der gesetzlichen Regelungen untersuchen zu können, sind zunächst Annahmen über das Verhalten der Abstimmenden zu treffen. Nachfolgend wird unterstellt, dass sowohl die Landtags- als auch die Bundestagsabgeordneten Stimmenmaximierer sind.⁷ Da die Direktkandidaten und auch die Listenplätze innerhalb eines Landes vergeben werden, kann angenommen werden, dass die Landtags- und die Bundestagsabgeordneten unab-

* Der Verfasser dankt Frau Antje Hofmann und Herrn Bernd Witteler (Bundesministerium der Finanzen) für die Unterstützung.

1 Ausgeklammert bleiben die sogenannten Bundesergänzungszuweisungen, mit denen der Bund Länder direkt finanziell unterstützt, da durch diese Regelungen zusätzliche finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden, deren Einbeziehung den Rahmen der Untersuchung sprengen würde.

2 Bayerische Staatsregierung: Bayern und Hessen beschließen Klage gegen Länderfinanzausgleich, Pressemitteilung vom 5.2.2013, <http://www.bayern.de/Pressemitteilungen-.1255.10417009/druckansicht.htm>.

3 Neben den Urteilen aus den Jahren 1986 (BVerfGE 72, 330) und 1992 (BVerfGE 86, 148) hat sich das Gericht zuletzt 1999 mit dem Finanzausgleichsgesetz befasst, http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs19991111_2bv000298.html.

4 J. Wieland: Verhandeln statt klagen!, in: ifo-Schnelldienst, Nr. 9, 2013, S. 12 f.

5 So ist die Notwendigkeit zu einer gesonderten Behandlung der Stadtstaaten allgemein akzeptiert, die Art der Regelung bzw. der Umfang der Berücksichtigung ist aber strittig.

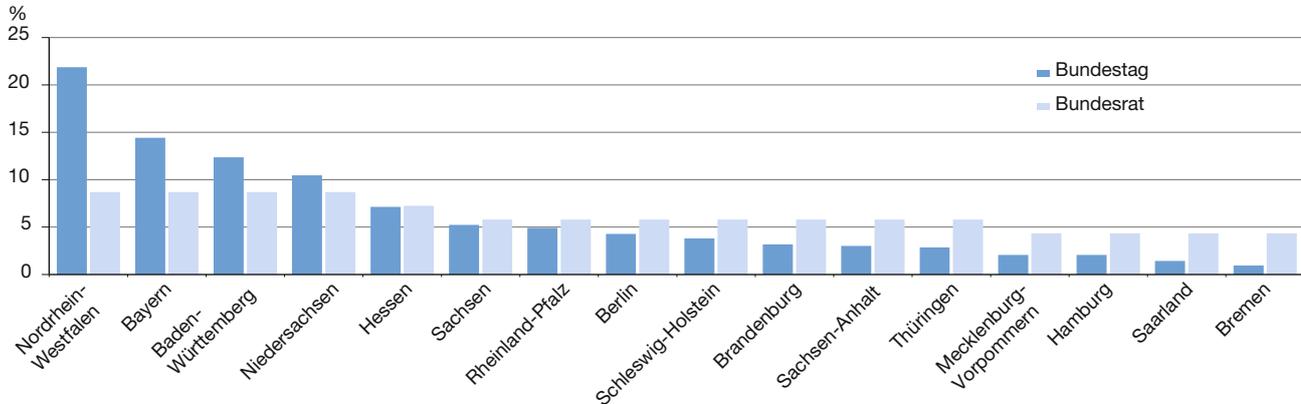
6 Verordnung des Bundesministeriums der Finanzen: Zweite Verordnung zur Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes im Ausgleichsjahr 2012, Drucksache 681/13 vom 10.9.2013. Die endgültige Abrechnung ist wichtig, da Hamburg nach der vorläufigen Abrechnung des LFA 2012 ein Empfängerland war, nach der endgültigen aber das vierte Zahlerland ist.

7 A. Downs: An Economic Theory of Political Action in a Democracy, in: The Journal of Political Economy, 65. Jg. (1957), Nr. 2, S. 135-150, <http://www.hec.unil.ch/ocadot/ECOPOdocs/cadot2.pdf>.

Prof. Dr. Michael Broer ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Hochschule Ostfalia am Standort Wolfsburg.

Abbildung 1

Anteile der Länder an den Stimmen im Bundesrat bzw. den Abgeordneten im Bundestag



Quelle: eigene Berechnungen sowie http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_13/veroeffentlichungen/ergebnisse/voetab3.pdf.

hängig von ihrer Parteibindung immer für eine Regelung stimmen werden, die das eigene Bundesland bevorzugt. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die jeweiligen Personen bei der nächsten Wahl mit Hinweis auf die verschuldeten Mindereinnahmen für das eigene Bundesland nicht mehr als Kandidaten berücksichtigt werden.

Da für die entsprechenden Änderungen des Gesetzes über den LFA sowohl im Bundestag als auch im Bundesrat absolute Mehrheiten benötigt werden, sind zunächst die Anteile der Stimmen der Bundesländer im Bundesrat bzw. der Abgeordneten eines Bundeslandes im Bundestag zu ermitteln (vgl. Abbildung 1). Klar zu erkennen ist die nivellierende Wirkung der Stimmenverteilung im Bundesrat im Vergleich zum Bundestag. So stammen rund 22% der Bundestagsabgeordneten aus Nordrhein-Westfalen. Im Bundesrat hat das Land hingegen nur 8,7% der Stimmen. Niedersachsen hat ebenfalls 8,7% der Stimmen im Bundesrat, aber im Bundestag weniger als 50% der Abgeordneten Nordrhein-Westfalens. Das Land Bremen hat im Bundesrat 50% der Stimmen von Nordrhein-Westfalen, in den Bundestag werden aber nur etwas mehr als 4% der Abgeordnetenzahl von Nordrhein-Westfalen entsendet. Diese unterschiedliche Gewichtung der Länder in Bundestag und Bundesrat führt dazu, dass z.B. die fünf finanzstärksten Bundesländer Bayern, Baden-Württemberg, Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen, die ähnlich gelagerte Interessen haben dürften, zwar im Bundestag eine deutliche Mehrheit haben, diese im Bundesrat hingegen verfehlen. Es könnte somit nicht ganz einfach werden, Koalitionen zu bilden, die im Bundestag und Bundesrat eine Mehrheit haben.

Veränderung der Steuerzerlegung bei der Lohnsteuer

Da bei der Zerlegung der Lohnsteuer das Wohnsitzprinzip gilt, ist es für die Zuweisung der Lohnsteuerzahlung auf eine Gebietskörperschaft unerheblich, wo die Wertschöpfung und damit das Einkommen angefallen ist. Relevant ist ausschließlich der Wohnort des Wirtschaftssubjektes. Diese Regel trifft

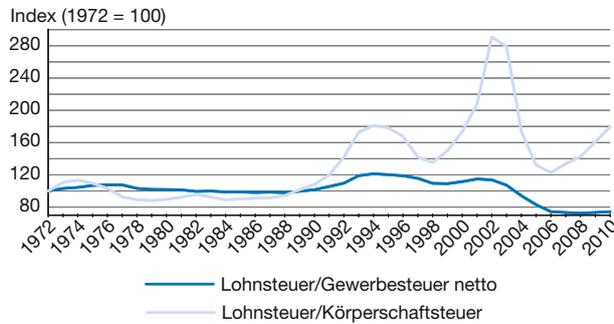
vor allem die Stadtstaaten, die überdurchschnittlich viele Pendler zu verzeichnen haben und damit allein aufgrund der Zerlegung einen hohen Prozentsatz der zuvor eingenommenen Steuereinnahmen wieder abgeben müssen.⁸

Der Sachverhalt der Steuerzerlegung wurde schon einmal vom Bundesverfassungsgericht behandelt. Im seinerzeitigen Urteil wurde angeführt, dass sowohl eine Orientierung am Wohnsitz als auch am Ort der wirtschaftlichen Wertschöpfung möglich ist, es aber nahe liegt und nicht sachwidrig ist, für die Zerlegung auf die Steuerart abzustellen und demgemäß personenbezogene Steuern nach dem Wohnsitzprinzip, wertschöpfungs- und produktionsbezogene Steuern nach dem Ort der Wertschöpfung bzw. Produktion zu zerlegen.⁹ Das Urteil aus dem Jahr 1986 ist unter Berücksichtigung der zwischen der Finanzreform 1969/70 und 1986 eingetretenen Entwicklung der Steuereinnahmen nachvollziehbar. Entwickelten sich doch in diesem Zeitraum wohnsitz- und betriebsstättenorientierte Steuern ähnlich (vgl. Abbildung 2). Seit damals ist aber eine starke Veränderung aufgetreten, die auch gut sichtbar ist. Der Index aus Landesanteil an der Lohnsteuer dividiert durch den Landesanteil an der Körperschaftsteuer hat sich langfristig gesehen sehr dynamisch entwickelt, liegt doch der Indexwert ausgehend von 100 im Jahr 1972 bei 179,5 im Jahr 2010. Der Durchschnittswert der letzten 20 Jahre liegt bei 169,3 und für den gesamten Zeitraum bei 134,0. Diese Werte sind darauf zurückzuführen, dass das Lohnsteueraufkommen sich sehr viel positiver entwickelt hat als das Aufkommen aus der Körperschaftsteuer. Bei der Betrachtung des Indexwertes der Relation Lohnsteueranteil der Kommunen zu Gewerbesteueraufkommen (netto) ist wiederum zu erkennen, dass das Lohnsteueraufkommen in den ersten mehr als 30 Jahren eine dynamischere Entwicklung erlebt hat als das Netto-Gewerbe-

⁸ W. Kitterer: Finanzausgleich im vereinten Deutschland, Heidelberg 1994, S. 5-14.

⁹ Bundesverfassungsgericht: Urteil vom 24.6.1986, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 72, Tübingen 1987, Abschnitt D. I. 1.

Abbildung 2
Die kommunale Lohnsteuer im Verhältnis zur
Gewerbesteuer und zur Körperschaftsteuer¹



¹ Verwendet wird ein gleitender Fünfjahresdurchschnitt des kassenmäßigen Steueraufkommens, um die Effekte des negativen Körperschaftsteueraufkommens aus dem Jahr 2001 zu neutralisieren. Aus diesen Werten ist jeweils die Relation aus kommunalem Lohnsteueranteil zur Gewerbesteuer (netto) und die Relation aus dem Landesanteil an der Lohnsteuer zum Landesanteil der Körperschaftsteuer gebildet worden.

Quelle: eigene Berechnungen; Bundesministerium der Finanzen: Finanzbericht 2014, Berlin 2013, Tab. 11 und 12.

steueraufkommen, da der Indexwert bis einschließlich 2004 fast ausnahmslos und teilweise deutlich über 100 lag. Erst seit 2005 ist es zu einer Änderung gekommen. Auch hier ist zu konstatieren, dass das Aufkommen aus der Lohnsteuer insgesamt stärker gestiegen ist als jenes aus der Gewerbesteuer.

Die beschriebene Entwicklung könnte ein Argument für die Veränderung der Lohnsteuerzerlegung sein, das auch vom Bundesverfassungsgericht anerkannt werden würde. Als Maßstab für die neue Zerlegung der Lohnsteuer der Pendler könnte die tägliche Aufenthaltsdauer in der Wohnsitz- und der Betriebsstättengemeinde sein.¹⁰ Um den Anteil der von den Pendlern gezahlten Lohnsteuer zu ermitteln, der der Betriebsstättengemeinde zuzuordnen ist, wird von einem achtstündigen Aufenthalt in der Betriebsstättengemeinde an 220 Arbeitstagen¹¹ ausgegangen. Aufgrund dieser Überlegungen wird ein Pendler mit dem Faktor 0,2 versehen.¹² Daraus folgt, dass 80% des Lohnsteueraufkommens der Pendler der Wohnsitzgemeinde und 20% der Betriebsstättengemeinde zugewiesen würden.¹³ Dieses Aufkommen wird ermittelt, indem die Differenz zwischen der Zahl der Ein- und der Auspendler eines

10 M. Broer: Kommunaler Finanzausgleich und zentralörtliche Aufgaben – Probleme und Lösungsmöglichkeiten am Beispiel Niedersachsens, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen, 62. Jg. (2012), H. 11, S. 241-248.

11 Bayerisches Staatsministerium der Finanzen: Steuertipps für Arbeitnehmer, S. 53, <http://www.verwaltung.bayern.de/egov-portlets/xview/Anlage/2036025/SteuertippsfuerArbeitnehmer2009.pdf>.

12 (220 Tage/365 Tage) · (8 Stunden/24 Stunden) = 0,20.

13 Eine jeweils 50%ige Verteilung der Lohnsteuer der Pendler auf Wohnsitz- und Betriebsstättengemeinde schlagen Feld et al. vor, allerdings ohne weitere Begründung. Vgl. L. P. Feld et al.: Optionen für eine Reform des bundesdeutschen Finanzausgleichs Gutachten im Auftrag der FDP Landtagsfraktionen der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen, Fassung vom 13. Mai 2013, S. 57 ff.

Tabelle 1
Verteilung der Lohnsteuer zu 80% nach dem
Wohnsitz und zu 20% nach der Betriebsstätte

in Mio. Euro

	Veränderte Lohnsteuerzerlegung		nach LFA	
	Gewinne/Verluste	pro Kopf in Euro	Gewinne/Verluste	pro Kopf in Euro
Nordrhein-Westfalen	51	3	-2	0
Bayern	31	2	-3	0
Baden-Württemberg	91	9	26	2
Niedersachsen	-104	-13	-38	-5
Hessen	95	16	27	4
Sachsen	-34	-8	-9	-2
Rheinland-Pfalz	-112	-28	-35	-9
Sachsen-Anhalt	-63	-28	-15	-7
Schleswig-Holstein	-75	-27	-18	-6
Thüringen	-55	-25	-14	-6
Brandenburg	-112	-46	-21	-9
Mecklenburg-Vorpommern	-40	-25	-10	-6
Saarland	5	5	0	0
Berlin	81	24	11	3
Hamburg	174	99	92	53
Bremen	66	101	10	15

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der LFA-Abrechnungen des Bundesministeriums der Finanzen, http://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Foederale_Finanzausgleich/Laenderfinanzausgleich/laenderfinanzausgleich.html.

jeden Bundeslandes¹⁴ mit der Lohnsteuerzahlung eines Pendlers mit einem Bruttolohn von 40 692 Euro multipliziert wird.¹⁵ Um eine Unterschätzung der Steuerzahlung und des Effekts der Lohnsteuerzerlegung zu vermeiden, wird für den Pendler die Lohnsteuerklasse I ohne Kinder unterstellt.

Tabelle 1 zeigt die Auswirkungen der veränderten Zerlegung mit und ohne LFA jeweils zusammen für die staatliche und die kommunale Ebene eines jeden Landes. Gewinner der Neuordnung der Lohnsteuerzerlegung sind Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, das Saarland sowie die drei Stadtstaaten. Nach Berücksichtigung des LFA i.e.S. ergeben sich nur noch für die drei Stadtstaaten sowie Baden-Württemberg und Hessen Mehreinnahmen von insgesamt 167 Mio. Euro.¹⁶ Die Verschlechterung für Bayern, Nordrhein-Westfalen und das Saarland ist darauf zurückzuführen, dass die Verluste bei der Umsatzsteuerverteilung höher als die Ge-

14 Bundesagentur für Arbeit: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte – Pendler nach Ländern, Ausgabe 2012, http://statistik.arbeitsagentur.de/nn_31966/SiteGlobals/Forms/Rubrikensuche/Rubrikensuche_Suchergebnis_Form.html?view=processForm&resourceId=210358&input_=&pageLocale=de&topicId=17394®ion=&year_month=201212&year_month.GROUP=1&search=Suchen.

15 Statistisches Bundesamt u.a.: Datenreport 2013. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, Bonn 2013, S. 130, Tab. 4.

16 Hier und in der Tabelle wurden immer Land und Gemeinden gemeinsam betrachtet.

Tabelle 2

Entwicklung der Steuern der Länder nach dem Aufkommen¹

je Einwohner in % des Durchschnitts

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Länder ohne Ergänzungsanteile	133	135	132	132	127	126	126	126
Länder mit Ergänzungsanteilen	60	61	62	62	64	65	66	65
ostdeutsche Länder	39	42	46	49	50	52	53	52
westdeutsche Länder	88	88	87	86	88	89	89	87

¹ Bei den Daten handelt es sich – abgesehen vom Jahr 2011 – jeweils um endgültige Werte.

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der LFA-Abrechnungen des Bundesministeriums der Finanzen.

winne bei der Lohnsteuer sind. Für die Änderung der Lohnsteuererlegung würde sich letztlich weder eine Mehrheit im Bundesrat (21 Zustimmungen und 48 Ablehnungen) noch im Bundestag (Zustimmung: 26,8% der Abgeordneten) ergeben.

Umsatzsteuererlegung allein nach der Einwohnerzahl

Der Umsatzsteuervorwegausgleich ist in Art. 107 Abs. 1, S. 4 GG kodifiziert. Allerdings wird dort nur von einer Möglichkeit gesprochen, bis zu 25% des den Ländern zustehenden Aufkommens – abweichend von der normalen Regel der reinen Einwohnerverteilung – unter Berücksichtigung der Ländersteuereinnahmen zu verteilen, wobei ein Bundesgesetz Genaueres regeln soll. Aktuell erhält ein Land mit unterdurchschnittlichen Ländersteuereinnahmen Ergänzungsanteile maximal in Höhe von 95% der Differenz zum Durchschnitt der Ländersteuereinnahmen, mindestens aber 60%.¹⁷ Obwohl es sich somit um eine grundgesetzliche Regelung handelt, genügt hier die einfache Mehrheit in Bundestag und Bundesrat, um das Volumen (max. 25%) zu verringern bzw. den Prozentsatz zu verändern, mit dem die Differenz zwischen den Einnahmen eines Landes aus Ländersteuern und dem entsprechenden Durchschnittswert ausgeglichen wird. Die Länder Bayern und Hessen weisen in der Klageschrift darauf hin, dass diese Regelung dazu führt, dass die Unterschiede zwischen den „reichen“ und den „armen“ Bundesländern auf zwei Stufen ausgeglichen werden, nämlich zunächst durch den Umsatzsteuervorwegausgleich (Stufe 1) und später durch den LFA im engeren Sinne (Stufe 2). Dadurch würde die Transparenz des Umverteilungssystems gemindert.¹⁸

Auch von wissenschaftlicher Seite wird diese Zweistufigkeit häufig kritisiert,¹⁹ gleichwohl handelt es sich keinesfalls um ei-

ne verfassungswidrige Regelung, denn in Art. 107 Abs. 1 GG wird genau diese Vorgehensweise als Möglichkeit beschrieben. Zu hinterfragen ist allenfalls, in welchem Umfang die Finanzkraft der besonders finanzschwachen Bundesländer angehoben werden sollte, wenn es noch eine weitere Ausgleichsstufe gibt. Dies ist aber keine verfassungsrechtliche, sondern eine politische Frage. Somit könnte bei Vorliegen von positiven Entwicklungen bei den besonders finanzschwachen Bundesländern durch eine Mehrheit in Bundestag und Bundesrat der Ausgleichsmechanismus modifiziert bzw. das Volumen gesenkt werden. Tabelle 2 zeigt, dass es diese Entwicklung bei den Steuern der Länder tatsächlich gegeben hat. So sind von 2005 bis 2012 die Einnahmen aller Länder mit Umsatzsteuerergänzungsanteilen von 60% auf 65% des Durchschnitts gestiegen. Gerade bei den ostdeutschen Bundesländern, die besonders finanzschwach sind, konnte eine Steigerung von 39% des Durchschnitts auf 52% des Durchschnitts erreicht werden. Diese positive Entwicklung bei den Steuern der Länder erklärt auch, warum seit 2005 nie der mögliche Anteil von 25% für die Umsatzsteuerergänzungszuweisungen benötigt wurde, sondern maximal 18,1% (2006); 2012 waren es 12,9% oder 11,2 Mrd. Euro. Insofern gibt es Argumente für eine reine einwohnerbasierte Verteilung der Umsatzsteuer.

Tabelle 3 zeigt zunächst die Umsatzsteuereinnahmen, die jedes Bundesland im geltenden Recht und bei ausschließlicher Verteilung des Umsatzsteueraufkommens nach der Einwohnerzahl erhalten würde sowie die Gewinne und Verluste der einzelnen Länder bei den Umsatzsteuereinnahmen in Abhängigkeit vom gewählten Verfahren. Zu beachten ist, dass der Umsatzsteuervorwegausgleich nur eine Stufe ist, dem noch der LFA im engeren Sinne folgt. Aus diesem Grund sind letztlich die Einnahmen nach LFA im engeren Sinne entscheidend. Absolut am stärksten würden Nordrhein-Westfalen und Sachsen betroffen sein, wenn die Umsatzsteuer zukünftig allein nach der Einwohnerzahl verteilt werden würde. Dabei könnte das erstgenannte Bundesland die Einnahmen nach LFA im engeren Sinne um 1212 Mio. Euro erhöhen, während Sachsen Mindereinnahmen von 608 Mio. Euro zu verkraften hätte. Die Veränderungen je Einwohner sind wiederum für Sachsen (Höhe der Verluste) und Nordrhein-Westfalen (Höhe der Gewinne)

17 Bundesministerium der Finanzen: Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, in: Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Bd. 73, 2003, S. 41.

18 L. P. Feld, J. Schnellenbach: Verzerrungen im bundesstaatlichen Finanzausgleich, Gutachten im Auftrag des Freistaates Bayern und des Landes Hessen, 2013, S. 16. Es ist zugleich Anlage 1 der im März 2013 im Auftrag der Länder Bayern und Hessen eingereichten Klageschrift.

19 R. Peffekoven: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Länderfinanzausgleich, in: Wirtschaftsdienst, 79. Jg. (1999), H. 12, S. 711.

Tabelle 3

Vergleich des geltendes Rechts mit der reinen einwohnerbasierten Verteilung der Umsatzsteuer

	Umsatzsteuerverteilung				Gewinne/Verluste nach LFA	
	geltendes Recht	reine Einwohnerverteilung	Gewinne/Verluste		Mio. Euro	pro Kopf in Euro
	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	pro Kopf in Euro		
Nordrhein-Westfalen	16 491	18 924	-2 434	-138	1 212	69
Bayern	11 710	13 438	-1 728	-138	97	8
Baden-Württemberg	9 939	11 405	-1 467	-138	126	12
Niedersachsen	8 526	8 400	125	16	-62	-8
Hessen	5 642	6 475	-833	-138	97	16
Sachsen	6 734	4 370	2 364	580	-608	-149
Rheinland-Pfalz	3 784	4 282	-498	-125	243	61
Sachsen-Anhalt	3 720	2 444	1 276	560	-328	-144
Schleswig-Holstein	2 966	3 020	-54	-19	25	9
Thüringen	3 592	2 347	1 244	569	-319	-146
Brandenburg	3 647	2 644	1 003	407	-263	-107
Mecklenburg-Vorpommern	2 644	1 729	914	567	-233	-144
Saarland	1 237	1 074	163	163	-50	-50
Berlin	3 831	3 650	181	53	-45	-13
Hamburg	1 637	1 878	-242	-138	104	60
Bremen	687	703	-16	-24	4	6

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der LFA-Abrechnungen des Bundesministeriums der Finanzen.

am größten. Es gäbe für eine Abschaffung der Umsatzsteuergergänzungsanteile im Bundesrat eine Mehrheit mit 37 zu 32 Stimmen. Im Bundestag wäre die Mehrheit ebenfalls deutlich, mit 67,5% der Abgeordneten.

Berücksichtigung der kommunalen Einnahmen

Deutschland ist verfassungsrechtlich ein Bundesstaat, in dem die Ebene der Länder und des Bundes gleichberechtigt sind. Die Gemeinden stellen keine dritte staatliche Ebene dar, sondern sind inkorporierter Bestandteil der Länder.²⁰ Aus diesem Grund sind die Kommunen den Ländern im LFA zuzurechnen, unabhängig davon, dass sie in der Haushaltsführung und der Einnahmenerzielung durch Steuern eine gewisse Autonomie haben (z.B. Hebesatzrecht bei der Grund- und der Gewerbesteuer). Unklar ist allerdings, in welchem Umfang die Einnahmen einbezogen werden sollen. Das Bundesverfassungsgericht hat sich mit dieser Frage in den Urteilen 1992 und 1999 befasst. Dabei wurde ein Unterschied zwischen den Realsteuern und den übrigen zu erfassenden Steuern (z.B. kommunaler Einkommensteueranteil) deutlich gemacht. Bei ersteren ist zu beachten, dass „das Steueraufkommen und die durch die Steuerobjekte verursachten Lasten eng miteinander verknüpft [sind]. Diese örtliche Radizierbarkeit rechtfertigt es (...) einen Teil der Realsteuern nicht als Finanzkraft zuzurechnen.“²¹ Der damals gültige Abschlag von 50% wurde noch als vertretbar

angesehen. Beim kommunalen Einkommensteueranteil kann diese Begründung nach Ansicht des Verfassungsgerichts nicht gelten. Allerdings kann auch hier ein Abschlag vorgenommen werden, denn der Gesetzgeber ist nach Art. 107 Abs. 2 GG auch aufgefordert, den Finanzbedarf der Kommunen zu berücksichtigen. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts steht es „dem Gesetzgeber jedoch jederzeit offen, den Finanzbedarf der Gemeinden auch in Form eines pauschalen Abschlags von den bestimmten Steuereinnahmen der Gemeinden zu berücksichtigen“.²² Sollten jedoch zu einem späteren Zeitpunkt in der Finanz- oder Kommunalwissenschaft Kriterien zur Erfassung des Finanzbedarfs der Kommunen anerkannt sein, so erübrigt sich diese pauschale Erfassung des gemeindlichen Finanzbedarfs mittels Abschlag bei der Einnahmenerfassung.

Derzeit werden die kommunalen Bedarfe in den Systemen des kommunalen Finanzausgleichs in zehn von 13 Flächenländern mit Hilfe einer Einwohnerveredelung berücksichtigt.²³ Die Veredelungsfaktoren werden dabei mittels Regressionsanalysen aus dem sogenannten gemeindlichen Zuschussbedarf²⁴ ermittelt. So kann aus den vergangenen Ist-Ausgaben

20 Bundesverfassungsgericht: Urteil vom 27.5.1992, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 86, Tübingen 1993, S. 215.

21 Bundesverfassungsgericht: Urteil vom 27.5.1992, a.a.O., Abschnitt E. III. 3 a.

22 Bundesverfassungsgericht: Urteil vom 27.5.1992, a.a.O., Abschnitt E. III. 3 b.
23 H. Zimmermann: Die Notwendigkeit der Einwohnerveredelung, in: Wirtschaftsdienst, 93. Jg. (2013), H. 8, S. 535.

24 Ausgaben des Verwaltungshaushalts vermindert um Einnahmen des Verwaltungshaushalts, Zuführungen an den Vermögenshaushalt und Abwicklung von Fehlbeträgen und erhöht um Zuführungen aus dem Vermögenshaushalt, Aufkommen der Realsteuern (netto), der Einkommensteuer, Schlüssel- sowie Bedarfszuweisungen.

mittels statistischer und ökonomischer Verfahren versucht werden, auf die tatsächlichen Bedarfe zu schließen. Die Bedarfsermittlung durch Zuschussbedarfe ist das derzeit gebräuchlichste Verfahren im kommunalen Finanzausgleich.²⁵ Dieses Verfahren wurde 2002 in einem Gutachten von Eitges et al. zur Reform des LFA angewendet. Damals wurde ermittelt, dass die kommunale Finanzkraft aufgrund der verbesserten Möglichkeit einer Berücksichtigung der kommunalen Bedarfe im Umfang von 60% bis 80% in den LFA einbezogen werden könnte.²⁶ Der notwendige pauschale Abschlag konnte also vermindert werden. In der Zwischenzeit sind Entlastungen bei den Kommunen erfolgt, die sich allein im Bereich der Kosten der Grundsicherung im Alter und bei der Erwerbsminderung auf rund 20 Mrd. Euro im Zeitraum 2012 bis 2016 summieren.²⁷ Vor diesem Hintergrund erscheint eine weitere Anhebung des Erfassungsgrads der Kommunalsteuern möglich.²⁸ Zu beachten ist allerdings auch, dass das Bundesverfassungsgericht 1999 darauf hingewiesen hat, dass sich die Stellung der Gemeinden im Grundgesetz verändert hat und den Kommunen ein höheres Gewicht zukommt, was die „bisherige Zweistufigkeit der Finanzverfassung“²⁹ verändert. Dies könnte für eine geringere Erfassung der kommunalen Einnahmen sprechen. Aufgrund der vorliegenden Argumente erscheint sowohl eine Erhöhung als auch eine Minderung des Erfassungsumfangs möglich. Nachfolgend wird deshalb alternativ ein Erfassungsgrad von 70% und von 60% betrachtet. Würden die kommunalen Einnahmen nur noch zu 60% im LFA erfasst, so würden davon die derzeitigen vier Zahlerländer (Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg und Hessen) sowie Nordrhein-Westfalen profitieren und entsprechend um 216 Mio. Euro entlastet werden (vgl. Tabelle 4). Für die übrigen zwölf Bundesländer ergäbe sich eine entsprechende finanzielle Schlechterstellung. Würde die kommunale Finanzkraft mit 70% erfasst, müssten die erstgenannten fünf Länder zusätzliche Zahlungen in Höhe von 325 Mio. Euro an die übrigen zwölf Bundesländer leisten.

25 Aktuelle Beispiele sind: A. Cordes, D. Schiller: Gutachten zur Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein, Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Schleswig-Holstein, 2013; D. Soyka, L. Rebeggiani: Überprüfung und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen, Gutachten im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport, Anlage zur Landtagsdrucksache 16/4506 vom 21.2.2012; I. Deubel: Der kommunale Finanzausgleich in Sachsen-Anhalt, Bestandsaufnahme und Perspektiven bis zum Jahr 2020, Bad Kreuznach 2012.

26 M. Eitges et al.: Abstrakte Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, H. 72, 2002, S. 96.

27 Bundesministerium der Finanzen: Bundespolitik und Kommunalfinanzen, in: BMF-Monatsbericht, Juli 2013, <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/2013/07/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-3-bundespolitik-und-kommunalfinanzen.html>.

28 Auch in der Klageschrift der Länder Bayern und Hessen wird diese Entlastung der Kommunen betont, wenn auch andere Schlussfolgerungen gezogen werden. Siehe dazu: H. Kube, C. Seiler: Antrag im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle, 4.3.2013, S. 62.

29 Bundesverfassungsgericht: Urteil vom 11.11.1999, http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs19991111_2bv000298.html, Tz. 318.

Tabelle 4

Wirkungen des Erfassungsgrades der kommunalen Steuereinnahmen auf die Einnahmen der Länder

	Gewinne/Verluste			
	Erfassungsgrad 70%		Erfassungsgrad 60%	
	in Mio. Euro	je Kopf in Euro	in Mio. Euro	je Kopf in Euro
Nordrhein-Westfalen	-15	-1	10	1
Bayern	-126	-10	84	7
Baden-Württemberg	-107	-10	71	7
Niedersachsen	10	1	-7	-1
Hessen	-61	-10	41	7
Sachsen	66	16	-44	-11
Rheinland-Pfalz	7	2	-5	-1
Sachsen-Anhalt	38	17	-25	-11
Schleswig-Holstein	6	2	-4	-2
Thüringen	38	17	-25	-12
Brandenburg	38	15	-25	-10
Mecklenburg-Vorpommern	33	20	-22	-14
Saarland	4	4	-3	-3
Berlin	80	23	-53	-16
Hamburg	-16	-9	10	6
Bremen	6	9	-4	-6

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der LFA-Abrechnungen des Bundesministeriums der Finanzen.

Da die zwölf Länder im Bundesrat 43 von 69 Stimmen auf sich vereinen, könnte es zu einer Anhebung des Erfassungsgrads der kommunalen Steuereinnahmen kommen. Allerdings hat diese Ländergruppe im Bundestag keine Mehrheit, sondern vereint nur 44,2% der Abgeordneten auf sich. Somit ist zu konstatieren, dass es für eine Veränderung des Anrechnungsgrads bei den kommunalen Einnahmen keine Mehrheiten geben würde.

Gewichtung der Einwohner der Stadtstaaten im LFA

Ein Punkt in der Klageschrift der Länder Hessen und Bayern ist die sogenannte Einwohnerveredelung bei einigen Bundesländern.³⁰ Während im LFA allgemein auf die tatsächliche Einwohnerzahl abgestellt wird, wird bei der Finanzbedarfsermittlung davon abgewichen, indem z.B. bei der Bemessung des Finanzbedarfs auf Länderebene die Einwohner der drei Stadtstaaten mit 135% berücksichtigt werden.³¹ Die Höhergewichtung der Stadtstaateneinwohner wird unter anderem damit begründet, dass diese Länder Leistungen für das Umland bereitstellen. Da die Bürger in Bayern und Hessen allenfalls im geringen Umfang von diesen Gütern profitieren, soll nach Ansicht der Regierungen der beiden Länder auch im LFA dieser

30 H. Kube, C. Seiler, a.a.O., S. 58-66.

31 Auf Gemeindeebene werden für die drei Stadtstaaten (135%) und für die drei dünn besiedelten Bundesländer Brandenburg (103%), Mecklenburg-Vorpommern (105%) und Sachsen-Anhalt (102%) höhere Werte angesetzt.

Aspekt nur auf die Länder beschränkt werden, die die Stadtstaaten umgeben.

Bisher hat das Bundesverfassungsgericht in verschiedenen Urteilen immer darauf hingewiesen, dass die Stadtstaaten aufgrund der Besonderheit ihrer Struktur als Städte ohne Umland anders als die Flächenländer zu behandeln sind; es ist „sachgerecht, die Andersartigkeit der Stadtstaaten gegenüber den Flächenstaaten im Länderfinanzausgleich zu berücksichtigen. Dies kann in Form einer Einwohnerveredelung geschehen, die Auswirkungen auf alle Flächenstaaten hat. Die Andersartigkeit der Stadtstaaten betrifft nämlich nicht etwa nur deren Nachbarländer, sondern alle Glieder des Bundes. (...) Umfang und Höhe dieser Berücksichtigung dürfen allerdings vom Gesetzgeber nicht frei gegriffen werden. Sie müssen sich – nach Maßgabe verlässlicher, objektivierbarer Indikatoren – als angemessen erweisen“.³² Der Gesetzgeber hat diesen Vorgaben entsprochen, indem er – wie schon im Urteil 1992 vom Gericht anerkannt³³ – auf Basis wissenschaftlicher Gutachten durch empirische Untersuchungen eine Spannweite für die Gewichtung der Stadtstaateneinwohner auf Landesebene ermitteln ließ.³⁴ Der genaue Wert wurde politisch bestimmt, denn „es verbleibt in der Gestaltungsbefugnis des Gesetzgebers, innerhalb dieses Rahmens die genaue Höhe der Einwohnerwertung festzulegen.“³⁵ Dies bedeutet, dass auch bei diesem Klageaspekt nicht davon ausgegangen werden kann, dass das Bundesverfassungsgericht die Praxis der Höhergewichtung der Einwohner der Stadtstaaten als verfassungswidrig bezeichnet, zumal eine solche Höhergewichtung in den kommunalen Finanzausgleichssystemen der Länder üblich ist.³⁶

Als durchaus möglich erscheint es allerdings, den Faktor zu modifizieren. Die Spannweite der Veredlungsfaktoren lag in dem Gutachten von Eitges et al. zwischen 117% und 147%.³⁷ Insofern ließe sich bei zwischenzeitlich veränderten Rahmenbedingungen eine Neufestlegung begründen. Durch die aktuelle Gesetzgebung werden die Bundesländer bzw. Gemeinden vor allem im Sozialbereich entlastet, z.B. um fast 20 Mrd. Euro von den Kosten der Grundsicherung im Alter und bei der Erwerbsminderung im Zeitraum 2012 bis 2016.³⁸ Gerade dort zeigte das Gutachten von Eitges et al. einen hohen Mehrbedarf für die Stadtstaaten auf.³⁹ Entsprechend könnte gefolgert werden, dass der 2002 ermittelte Mehrbedarf gesunken ist, was eine Reduzierung des Veredlungsfaktors

32 Bundesverfassungsgericht: Urteil vom 24.6.1986, a.a.O., Abschnitt D. III.

33 Bundesverfassungsgericht: Urteil vom 27.5.1992, a.a.O., Abschnitt F. II. 1. b.

34 M. Eitges et al., a.a.O.

35 Bundesverfassungsgericht: Urteil vom 27.5.1992, a.a.O., Abschnitt F. II. 1. aa.

36 H. Zimmermann, a.a.O., S. 535.

37 M. Eitges et al., a.a.O., S. 96.

38 Bundesministerium der Finanzen: Bundespolitik und Kommunalfinanzen, in: BMF-Monatsbericht, Juli 2013, <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/2013/07/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-3-bundespolitik-und-kommunalfinanzen.html>.

39 M. Eitges et al., a.a.O., S. 50-60.

Tabelle 5
Minderung der Einwohnergewichtung für die Landesebene der Stadtstaaten von 135% auf 130%

	Gewinne/Verluste	
	in Mio. Euro	je Einwohner in Euro
Nordrhein-Westfalen	81	5
Bayern	95	8
Baden-Württemberg	78	7
Niedersachsen	36	5
Hessen	43	7
Sachsen	26	6
Rheinland-Pfalz	21	5
Sachsen-Anhalt	15	6
Schleswig-Holstein	14	5
Thüringen	14	6
Brandenburg	16	6
Mecklenburg-Vorpommern	10	7
Saarland	6	6
Berlin	-293	-86
Hamburg	-106	-60
Bremen	-56	-86

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der LFA-Abrechnungen des Bundesministeriums der Finanzen.

der Einwohner der Stadtstaaten z.B. auf 130% ermöglichte.⁴⁰ Eine genauere Begründung ist nicht notwendig, denn nach den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts „ist der Gesetzgeber nicht verpflichtet, die Gründe für die Wahl des konkreten Wertes der Einwohnerwertung darzulegen“.⁴¹ Allein diese Minderung um 5 Prozentpunkte würde ceteris paribus zu einer Umverteilung in Höhe von 597 Mio. Euro führen (vgl. Tabelle 5). Berlin würde mit rund 293 Mio. Euro den höchsten absoluten Verlust erleiden, Bayern mit rund 95 Mio. Euro den höchsten Gewinn. Eine Minderung der Einwohnergewichtung der Stadtstaaten ist politisch einfach, da im Bundesrat 59 zu zehn Stimmen für eine solche Änderungen wären; im Bundestag würde sogar eine Mehrheit von 92,7% der Abgeordneten für eine entsprechende Änderung stimmen.

Normierungsverfahren bei der Grunderwerbsteuer

Mit der Föderalismusreform 2005 wurde den Ländern bei der Grunderwerbsteuer die Möglichkeit gewährt, den Steuersatz autonom zu bestimmen. Damit sich Steuersatzänderungen möglichst nicht im LFA auswirken, wurde ein Normierungsverfahren eingeführt.⁴² Danach wird für die Berechnungen im LFA das Aufkommen der Grunderwerbsteuer auf die einzelnen Länder nach den Anteilen der Länderbemessungsgrundlage an der Gesamtbemessungsgrundlage verteilt. Als Bemessungs-

40 So auch die Argumentation in der Klageschrift der Länder Hessen und Bayern vom März 2013.

41 Bundesverfassungsgericht: Urteil vom 27.5.1992, a.a.O., Abschnitt F. II. 1. bb.

42 Deutscher Bundestag 2006: Entwurf eines Föderalismusreform-Begleitgesetzes, Drucksache 16/814 vom 7.3.2006, S. 23.

Tabelle 6

Wirkungen einer modifizierten Normierung des Grunderwerbsteueraufkommens

	Gewinne/Verluste	
	in Mio. Euro	je Einwohner in Euro
Nordrhein-Westfalen	-9	-1
Bayern	52	4
Baden-Württemberg	13	1
Niedersachsen	-23	-3
Hessen	19	3
Sachsen	-28	-7
Rheinland-Pfalz	-6	-2
Sachsen-Anhalt	-20	-9
Schleswig-Holstein	11	4
Thüringen	-19	-9
Brandenburg	-15	-6
Mecklenburg-Vorpommern	-5	-3
Saarland	-4	-4
Berlin	27	8
Hamburg	9	5
Bremen	-2	-2

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der LFA-Abrechnungen des Bundesministeriums der Finanzen.

sungsgrundlage werden die Grundbeträge der Länder verwendet, die sich aus Division von tatsächlichem Landesaufkommen und Landessteuersatz ergeben. Verändern sich infolge der genutzten Steuersatzautonomie eines Landes dessen Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer, so wirkt sich dies auch auf die Einnahmen der übrigen Länder aus, wodurch der Effekt nicht vollständig neutralisiert wird.⁴³ Würde etwa Bremen (Bayern) die Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer um 10 Mio. Euro aufgrund einer Steuersatzsteigerung erhöhen, so würden davon im LFA Bremen 86 000 Euro oder 0,9% der Einnahmenerhöhung zugerechnet werden (Bayern 2,1 Mio. Euro oder 20,7%). Gleiche Vorgänge werden also ungleich behandelt. Zudem käme es zu einer Externalisierung des Effekts der Steuerermehreinnahmen. Da Bremen (Bayern) nur 0,9% (20,7%) der Mehreinnahmen zugerechnet werden, erhöhen sich bei den übrigen Bundesländern die im LFA berücksichtigten Grunderwerbsteuereinnahmen, obwohl diese tatsächlich unverändert sind, was als problematisch anzusehen ist. Würde – wie von Bayern und Hessen in der Klage vorgesehen – ein einheitlicher Normierungssatz, z.B. der im Gesetz angeführte Wert von 3,5%, verwendet werden, würden die beiden beschriebenen Probleme entfallen.

Tabelle 6 zeigt, dass die Einführung eines Normierungssatzes von 3,5% eine Verbesserung der finanziellen Situation nach LFA im engeren Sinne für die vier Zahlerländer sowie Berlin

43 M. Broer: Gestaltungsmöglichkeiten der Stadtstaaten bei gegebener Steuersatzautonomie für die Körperschaftsteuer – eine empirische Analyse, in: Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften, Bd. 59. (2008), H. 1, S. 47-59.

Tabelle 7

Gewinne und Verluste der Länder nach LFA i.e.S.

in Mio. Euro

	nur USt- Neuverteilung	nur Stadtstaaten- änderung	Kombination beider Maßnahmen
Nordrhein-Westfalen	1212	81	1305
Bayern	97	95	202
Baden-Württemberg	126	78	213
Niedersachsen	-62	36	-25
Hessen	97	43	146
Sachsen	-608	26	-581
Rheinland-Pfalz	243	21	259
Sachsen-Anhalt	-328	15	-313
Schleswig-Holstein	25	14	39
Thüringen	-319	14	-305
Brandenburg	-263	16	-247
Mecklenburg-Vorpommern	-233	10	-222
Saarland	-50	6	-43
Berlin	-45	-293	-339
Hamburg	104	-106	-36
Bremen	4	-56	-52

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der LFA-Abrechnungen des Bundesministeriums der Finanzen.

und Schleswig-Holstein erbringen würde. Die Umverteilungserfolge sind mit Werten von 8 Euro je Einwohner bei den Gewinnen und max. -9 Euro je Einwohner bei den Verlusten eher gering. Weder im Bundesrat (28 Zustimmungen und 41 Ablehnungen) noch im Bundestag (Zustimmung 44% der Mandate) ergäbe sich eine Mehrheit für diesen Vorschlag.

Berücksichtigung der Systeminterdependenzen

Bisher wurden die Änderungen isoliert betrachtet. Danach würde die Einwohnergewichtung der Stadtstaaten und der Umsatzsteuervorgewegung reformiert werden, da es dafür jeweils eine Mehrheit im Bundesrat und im Bundestag gäbe. Für eine Änderung beim Erfassungsgrad der kommunalen Einnahmen wäre es nicht möglich, gleichzeitig eine Mehrheit im Bundesrat und im Bundestag zu erhalten. Auch bei der Regelung zur Normierung der Grunderwerbsteuer und der Lohnsteuererlegung ergäbe sich keine Änderung, da weder im Bundesrat noch im Bundestag eine Mehrheit zustande käme. Der Tabelle 7 kann der alleinige Effekt der Umsatzsteuerverteilung nach LFA i.e.S., der alleinige Effekt der modifizierten Stadtstaatenregelung auf den LFA i.e.S. sowie die Gesamtwirkung beider Änderungen entnommen werden. Für die Neuregelung nur der Umsatzsteuerverteilung hätten neben den Ländern Nordrhein-Westfalen, Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz sowie Schleswig-Holstein, auf die im Bundestag fast 65% der Mandate aber im Bundesrat nur 44,9% der Stimmen entfallen, auch die Stadtstaaten Bremen und Hamburg gestimmt. Dadurch hätte sich für diesen Ände-

rungsvorschlag auch eine Mehrheit im Bundesrat mit 37 zu 32 Stimmen ergeben. Für die Neuregelung der Stadtstaatenregelung hätten bis auf die Stadtstaaten alle Bundesländer votiert, so dass es im Bundestag und im Bundesrat klare Mehrheiten gegeben hätte.

Diese isolierte Analyse kann bezüglich der Abstimmungen im Bundestag und Bundesrat zu Fehlinterpretationen führen. Es kann dazu kommen, dass sich Länder, die eigentlich gegensätzliche Interessen haben, dazu verabreden, einen gemeinsamen Vorschlag einzubringen, der jeweils Aspekte enthält, die beiden Ländern wichtig sind, sogenanntes „logrolling“.⁴⁴ Land A (B) könnte z.B. bei einer Umsatzsteuerneuverteilung hohe Verluste (geringe Gewinne) erzielen und deshalb diese Änderung ablehnen (schwach befürworten), dafür aber bei der Änderung der Stadtstaatenregelung geringe Gewinne (hohe Verluste) erzielen, und die Reform deshalb grundsätzlich unterstützen (vehement ablehnen). In diesem Fall könnte eine Absprache zwischen den Länder A und B dazu führen, dass bei simultaner Betrachtung bzw. Abstimmung ein anderes Ergebnis zustande käme als bei isolierter. Vor diesem Hintergrund erweist sich, dass außer den Ländern Nordrhein-Westfalen, Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein alle übrigen durch die beschriebene Reform, Modifizierung der Umsatzsteuerverteilung und der Stadtstaatenregelung, finanzielle Einbußen erleiden. In der Gesamtschau verschlechtern sich somit sowohl die Stadtstaaten als auch die ostdeutschen Länder sowie das Saarland und Niedersachsen. Insofern kann unterstellt werden, dass es zu einer Art „logrolling“ in der Weise kommt, dass die Stadtstaaten Bremen und Hamburg gegen eine Neuregelung der Umsatzsteuerverteilung, die ihnen geringe finanzielle Vorteile verschaffen würde, unter der Bedingung stimmen, dass die ostdeutschen Bundesländer sowie das Saarland und Niedersachsen gegen die Modifizierung der Stadtstaatenregelung stimmen, die letzteren wiederum geringe finanzielle Vorteile bringen würde. Ein solches „logrolling“ hätte zur Folge, dass es im Bundesrat weder eine Mehrheit für eine Umsatzsteuerneuverteilung noch für die Modifizierung der Stadtstaatenregelung gäbe.

44 H. Zimmermann, K.-H. Henke, M. Broer: Finanzwissenschaft, München 2012, 11. Aufl., S. 80.

Zusammenfassung

Das Bundesverfassungsgericht hat sich schon mehrfach mit dem Länderfinanzausgleich befasst, so dass die Sachverhalte ausgeurteilt sein dürften. Es prüft zudem nur, ob gegen das Willkürverbot verstoßen wurde bzw. ob die Folgerichtigkeit bei entsprechenden Regelungen gewahrt wurde. Fehlt z.B. diese, wird das Gesetz als verfassungswidrig eingestuft.⁴⁵ Insofern hat der Gesetzgeber einen weiten Entscheidungsspielraum. Haben sich die Rahmenbedingungen geändert, ist es durchaus möglich, Gesetzesänderungen vorzunehmen. Bei den hier betrachteten Regelungen sind solche Veränderungen der Rahmenbedingungen aufgetreten, z.B. beim Gewicht des kommunalen Einkommensteueranteils und der Netto-Gewerbesteuer, so dass eine Änderung bei der Lohnsteuererlegung begründbar erscheint.

Wichtig ist aber auch, eine politische Mehrheit für diese Veränderung sowohl im Bundestag als auch im Bundesrat zu erhalten. Die Untersuchung hat gezeigt, dass es bei drei der hier betrachteten fünf Reformansätze nicht möglich ist, gleichzeitig eine Mehrheit im Bundestag und im Bundesrat zu erhalten. Dadurch sind diese Veränderungen politisch nicht umsetzbar. Einzig bei der Reform der Stadtstaatenregelung und der Umsatzsteuerverteilung würden sich bei separater Betrachtung jeweils Mehrheiten im Bundestag und im Bundesrat ergeben. Würde über diese beiden Vorschläge aber zeitgleich abgestimmt, würde es wiederum keine Mehrheit geben. Aufgrund dieser Zusammenhänge erscheint bei den hier unterstellten wählerstimmenmaximierenden Bundes- und Landespolitikern eine Reform der betrachteten Regelungen derzeit nicht möglich. Einzig eine Erhöhung der Einnahmen der Länderebene auf Kosten des Bundes dürfte – wie schon nach dem letzten Urteil des Bundesverfassungsgerichts⁴⁶ – zu einer Kompromissfindung führen.

45 Bundesverfassungsgericht, Pressemitteilung Nr. 103/2008 vom 9.12.2008; Urteil vom 9.12.2008 – 2 BvL 1/07, 2 BvL 2/07, 2 BvL 1/08, 2 BvL 2/08 – Neuregelung der „Pendlerpauschale“ verfassungswidrig.

46 So stellte der Bund bei der letzten Reform des LFA den Ländern z.B. im Rahmen der Übernahme des Fonds „Deutsche Einheit“ 2,5 Mrd. Euro dauerhaft zur Verfügung. Bundesministerium der Finanzen: Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Bd. 73, 2003, S. 21.

Title: *Political Economy and the Reform of the German Fiscal Equalisation System*

Abstract: *The German states Bavaria and Hesse have initiated a legal case against the German fiscal equalisation system. The German Federal Constitutional Court has already made rulings concerning this system on three occasions, and thus this new case is not expected to result in major changes. Consequently, states may have to depend on the Bundestag and Bundesrat to implement any changes to the system. Minor reforms would be likely to pass muster with the Court. This is important, as even minor changes can have a significant impact on states' revenues. This study analyses whether there are policy reform options that could attain majorities in the Bundestag and Bundesrat and estimates the possible effects of the policies on states' revenues.*

JEL Classification: H70, H77