

Bickmann, Marius; van Deuverden, Kristina

**Article**

## Länderfinanzausgleich vor der Reform: Eine Bestandsaufnahme

DIW Wochenbericht

**Provided in Cooperation with:**

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

*Suggested Citation:* Bickmann, Marius; van Deuverden, Kristina (2014) : Länderfinanzausgleich vor der Reform: Eine Bestandsaufnahme, DIW Wochenbericht, ISSN 1860-8787, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Vol. 81, Iss. 28, pp. 671-682

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99966>

**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.*

# Länderfinanzausgleich vor der Reform: Eine Bestandsaufnahme

Von Marius Bickmann und Kristina van Deuverden

Eine der Hauptaufgaben in dieser Legislaturperiode besteht in der Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen zum Jahr 2020. Es geht um viel Geld: Im Jahr 2013 sind im Rahmen des Finanzausgleichs knapp 14 Prozent des letztlich den Ländern zufließenden Steueraufkommens umverteilt worden.

Das bestehende System ist historisch gewachsen, höchst komplex und in sich verschachtelt. Der aufgestaute Änderungsbedarf ist groß und eine grundlegende Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen wäre wünschenswert. Es werden aber wohl wieder nur graduelle Änderungen die Chance auf eine Einigung haben. Die politischen Verhandlungen dürften von der Frage dominiert werden, wer wieviel zahlen oder wieviel bekommen wird.

Offensichtlich ist der hohe Grad bei der Angleichung der Finanzkraft der Länder die zentrale Größe für das Volumen der Finanztransfers. Einen entscheidenden Einfluss haben aber auch andere Parameter. Es ist keineswegs abschließend geklärt, welche Steuereinnahmen einbezogen oder wie die Zahl der Einwohner bei der Berechnung des Finanzbedarfs berücksichtigt werden sollen. Schließlich werden auch die ergänzenden Zuweisungen des Bundes in der Diskussion stehen.

Jeder Eingriff wird Gewinner und Verlierer zurücklassen. In diesem Beitrag werden einige graduelle Änderungen exemplarisch quantifiziert. Für die politischen Verhandlungen problematisch ist, dass die Gewinne und Verluste sehr ungleich auf die Länder verteilt sind. Während Bayern die größten Gewinne erwarten kann, sind es vor allem Berlin, die Stadtstaaten und die neuen Länder die verlieren. Die hohe Konzentration von Gewinnen und Verlusten auf einzelne Länder dürfte politisch wohl nur schwer hinnehmbar sein. Wenn eine grundlegende Neuordnung nicht gelingt, ein gewisser Grad an Anpassung aus politischen Gründen aber als wünschenswert angesehen wird, muss der Bund wohl entscheiden, ob er eine größere Rolle spielen will. Gut wäre eine solche Lösung nicht, dann sollte eher die zugrunde liegende Steueraufteilung angepasst werden.

Deutschland ist ein föderaler Staat, in dem die Stellung der Länder aus historischen Gründen besonders betont wird.<sup>1</sup> Für eine starke Stellung ist ein gewisser Grad an Selbständigkeit bei politischen Entscheidungen sowie die Möglichkeit zur Setzung von Prioritäten notwendig. Dies wiederum ist im Allgemeinen mit Ausgaben verbunden, so dass der Grad der Selbständigkeit einer legislativen Einheit immer auch davon abhängt, wie groß ihre Haushaltsautonomie ist. In der deutschen Finanzverfassung wird dem Rechnung getragen indem festgelegt wird, dass Bund und Länder in ihrer Haushaltsführung als selbständig und voneinander unabhängig anzusehen sind (Art. 109 GG). Damit wird beiden Ebenen formal eine starke Position zugestanden.

Bei näherer Betrachtung erweist sich der Entscheidungsspielraum der Länder aber als eher beschränkt.<sup>2</sup> In einem gemeinsamen Staat gibt es immer Aufgaben, die aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und der Effizienz landesweit einheitlich geregelt sein sollten. Gegeben des ständigen gesellschaftlichen, sozialpolitischen und wirtschaftlichen Wandels können solche Aufgabenbereiche nicht abschließend und für alle Zeiten festgelegt werden; von Zeit zu Zeit sind Anpassungen notwendig. Deshalb braucht es eine Stellschraube, die dies ermöglicht. Dies gilt um so mehr als es sich um Verfassungsrecht handelt, dass nur mit einer breiten politischen Mehrheit geändert werden kann. Aus diesem Grund enthält die deutsche Verfassung eine Klausel: Immer wenn vermutet werden kann, dass ein gesamtstaatliches Interesse vorliegt, kann der Bund tätig werden (sogenannte konkurrierende Gesetzgebung).

Nun betont die deutsche Verfassung zwar die Stellung der Länder besonders, zielt aber gleichzeitig darauf, ein gewisses Maß an Annäherung zwischen den Ländern

<sup>1</sup> Dies ist so weitreichend, dass das Grundgesetz die Aufgaben des Bundes definiert und in allen anderen Bereichen eine Generalzuständigkeit der Länder vermutet.

<sup>2</sup> Vgl. auch van Deuverden, K. (2014): Fiscal federalism, What lesson can Italy learn from Germany? In: Collignon, S., Esposito, P. (Hrsg.): Competitiveness in the European Economy. Routledge Studies in the European Economy.

zu erreichen: Es sollen „gleichwertige Lebensverhältnisse“ hergestellt werden.<sup>3</sup> Dieses Ziel kann als gesamtstaatliches Interesse interpretiert werden, und dieser Umstand wurde in mehr als sechs Dekaden Grundgesetz häufig genutzt, um von der konkurrierenden Gesetzgebung Gebrauch zu machen. Eine Folge davon ist, dass die Länder im Lauf der Zeit deutlich an Entscheidungskompetenz verloren haben.

Auf der Ausgabenseite wird ein großer Teil der Länderausgaben heute durch bundeseinheitliche Gesetze bestimmt<sup>4</sup> und auf der Einnahmeseite haben die Länder ihre Gestaltungshoheit mittlerweile nahezu eingebüßt. Zwar bedürfen Steuergesetze, die Auswirkungen auf die Länder haben, der Zustimmung der Ländergesamtheit im Bundesrat; allerdings sind die Möglichkeiten eines einzelnen Landes zu politischer Einflussnahme in der Länderkammer, zur direkten Gestaltung der eigenen Steuern<sup>5</sup> oder zur Attrahierung zusätzlichen Steuersubstrats eingeschränkt.<sup>6</sup> Wollen die Länder sich nicht verschulden – und ab dem Jahr 2020 ist ihnen dieser Ausweg durch die Schuldenbremse verstellt –, so ist der verbleibende Spielraum, der zur Gestaltung und Prioritätensetzung auf Länderebene genutzt werden kann, heute gering.

Vor diesem Hintergrund entzündeten sich die politischen Auseinandersetzungen, insbesondere von Seiten der Geberländer, an der Verteilung des Steueraufkommens auf die einzelnen Länder. Dies überrascht umso weniger, als dass ein erheblicher Teil der den Ländern insgesamt zufließenden Steuereinnahmen umverteilt wird: Im Jahr 2013 waren es knapp 14 Prozent. Die Verteilung erfolgt mittels eines komplexen, mehrere Stufen umfassenden Prozesses. Warum welche Länder wieviel einzahlen und welche Transfers erhalten, ist für interessierte Dritte nur schwer nachzuvollziehen.

### Der Länderfinanzausgleich im Jahr 2013

Trotz der verfassungsmäßig gewollten Haushaltsautonomie von Bund und Ländern ist die quantitative Bedeutung eigener Steuern eher gering. Der größte Teil des Steueraufkommens wird durch die sogenannten Gemeinschaftsteuern vereinnahmt. Dies sind Steuern, deren Aufkommen meh-

ren Ebenen gemeinsam zusteht. Es muss daher festgelegt werden, nach welchen Kriterien diese Steuereinnahmen auf den Bund und die einzelnen Ländern verteilt werden sollen. In einem ersten Schritt geschieht dies, indem der Anteil des Bundes sowie der der Ländergesamtheit bestimmt werden; teilweise partizipiert auch die kommunale Ebene an diesen Einnahmen. Bei den Einkommensteuern liegen die Anteile von Bund und Ländern fest. Die Aufteilung der Mehrwertsteuereinnahmen ist hingegen ein flexibles Element und kann im Lauf der Zeit angepasst werden. Dies soll so erfolgen, dass beide „gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben“ (Art. 106 Abs. 3 GG) geltend machen können. In einem zweiten Schritt müssen dann die der Ländergesamtheit insgesamt zustehenden Einnahmen aus den Gemeinschaftsteuern auf die einzelnen Länder verteilt werden.

### Zerlegung der gemeinschaftlichen Steuereinnahmen

Denkbar wäre, das Steueraufkommen gemäß seinem örtlichen Aufkommen den Ländern zukommen zu lassen. Dem stehen aber steuertheoretische Überlegungen entgegen. Steuern knüpfen an bestimmte Tatbestände an; daraus wiederum ergibt sich, wer die Last einer Steuer tragen sollte. Aus dieser persönlichen Inzidenz kann wiederum geschlossen werden, in welchem Land die Steuerschuld entstanden ist und somit auch welchem Land das Aufkommen zusteht. Das örtliche Aufkommen weicht bei den Gemeinschaftsteuern in vielen Fällen aus verwaltungs- und erhebungstechnischen Gründen von dieser Verteilung ab. Dann ist eine Korrektur angemessen und das Aufkommen sollte zerlegt werden. Aufgrund von Datenrestriktionen wie auch aus Praktikabilitätsgründen muss dabei behelfsweise auf bestimmte Kriterien zurückgegriffen werden. Diese sollten geeignet sein, die aus steuertheoretischer Sicht gerechtfertigte, regionale Inzidenz annähernd abzubilden. Für die bei der Zerlegung der Einkommensteuern herangezogenen Kriterien gilt dies mehr oder weniger.

Bei der Zerlegung des Mehrwertsteueraufkommens trifft dies allerdings nur eingeschränkt zu. Die Inzidenz einer allgemeinen Verbrauchsteuer sollte beim Endverbraucher liegen. Die Steuern vom Umsatz werden hingegen an dem Ort vereinnahmt, an dem die Bruttowertschöpfung erfolgt – respektive das Gut in den europäischen Binnenmarkt eingeführt wird. Da auf eine regionale Konsumnachfrage mangels Daten nicht zurückgegriffen werden kann, werden die den Ländern zustehenden Mehrwertsteuereinnahmen anhand der Zahl der Einwohner verteilt. Auf diese Weise dürfte es auch gelingen, die Inzidenzverteilung nachzuzeichnen.

Allerdings wird der den Ländern zustehende Mehrwertsteueranteil nicht vollständig auf dieser Grundlage ver-

<sup>3</sup> Bis zur Einbeziehung der neuen Länder in den Finanzausgleich im Jahr 1994 bestand das Ziel darin, einheitliche Lebensbedingungen in den Ländern zu erreichen.

<sup>4</sup> Dies widerspricht nicht nur der verfassungsmäßig intendierten starken Stellung der Länder. Es ist vor allem unter dem Aspekt einer effizienten Mittelverwendung problematisch, denn diese ist am ehesten dann gewährleistet, wenn die Entscheidung für eine Ausgabe und die Finanzierung derselben in einer Hand liegen (Finanzierungskongruenz).

<sup>5</sup> Lediglich bei der Grunderwerbsteuer gibt es seit September 2006 die Möglichkeit, den Steuersatz zu beeinflussen; diese erbringt aber einen relativ geringen Teil der Steuereinnahmen der Länder.

<sup>6</sup> Ein Land kann zwar eine erfolgreichere Wirtschaftspolitik als andere Länder betreiben, im Rahmen des Länderfinanzausgleichs werden die so generierten Steuereinnahmen allerdings zu einem hohen Grad abgeschöpft.

teilt. Ein bestimmter Teil – maximal 25 Prozent – wird bereits vorab dazu verwendet, mittels eines linearen Tarifs die Finanzkraft der Länder einander anzunähern. Dabei handelt es sich um den sogenannten Umsatzsteuervorwegausgleich, im Rahmen dessen im Jahr 2013 mehr als fünf Prozent der den Ländern zufließenden Steuereinnahmen umverteilt wurden.

### Länderfinanzausgleich im engeren Sinn

Hieran schließt sich der Länderfinanzausgleich im engeren Sinn (LFA i. e. S., auch vertikaler Finanzausgleich) an. Der Ausgleich basiert auf der *Finanzkraft* und dem *Finanzbedarf* eines Landes. Diese Kennziffern werden unter Rückgriff auf die Steuereinnahmen ermittelt.<sup>7</sup> Für die Finanzkraft der Länder spielt auch die Finanzsituation ihrer Gemeinden eine Rolle, denn die Länder tragen verfassungsrechtlich die Verantwortung dafür, dass die Kommunen finanziell in der Lage sind, ihre Aufgaben zu erfüllen. Aus diesem Grund existiert in jedem Land ein kommunales Finanzausgleichssystem, das dies sicherstellen soll. Je finanzschwacher die kommunale Ebene ist, desto höher ist der Bedarf an Finanzausgleich vom Land. Daher spricht vieles dafür die Steuereinnahmen der Gemeinden bei der Berechnung der Finanzkraft eines Landes zu berücksichtigen. Dies geschieht nach geltender Rechtslage mit einem Anteil von 64 Prozent.

Sowohl die Finanzkraft als auch der Finanzbedarf eines Landes werden unter Berücksichtigung seiner Einwohner ermittelt. Bei der Feststellung des Finanzbedarfs werden die Einwohner aber nicht überall gleich gewichtet. Die Stadtstaaten erbringen in größerem Ausmaß Leistungen, die von Einwohnern anderer Länder in Anspruch genommen werden. Hier ist beispielsweise die Zahl der Einpendler hoch. Einpendler nehmen aber kommunale Leistungen in Anspruch, ein Umstand der bei der Bereitstellung kommunaler Infrastruktur zu berücksichtigen ist. Die Lohnsteuer (der Einpendler) steht aber dem Wohnsitzland zu und auch die Umsatzsteuer wird nicht nach dem Ort des Verbrauchs sondern nach Einwohnern verteilt. Um all dem Rechnung zu tragen, wird den Stadtstaaten ein höherer Bedarf zuerkannt und die Einwohner werden bei der Feststellung des Finanzbedarfs stärker gewichtet, mit 135 Prozent. Zudem wird

<sup>7</sup> Dabei wird die Finanzkraft anhand der Finanzkraftmesszahl dargestellt, die sich aus der Summe der in § 7 und § 8 Finanzausgleichsgesetz (FAG) festgelegten Einnahmen zusammensetzt. Der Finanzbedarf wird mittels der Ausgleichsmesszahl abgebildet. Diese wird ebenfalls unter Bezug auf die nach § 7 und § 8 FAG abgeleiteten Messzahlen sowie die nach § 9 FAG festgelegten – teilweise gewichteten – Einwohnerzahlen des Landes abgeleitet. Neben den Steuereinnahmen der Länder werden dabei zurzeit noch die Förderabgabe und die Kraftfahrzeugsteuerkompensation, die die Länder seit dem Übergang der Kraftfahrzeugsteuer an den Bund erhalten, einbezogen. Seitdem die Länder den Steuersatz bei der Grunderwerbsteuer selbst bestimmen können, wird die Grunderwerbsteuer im Länderfinanzausgleich einheitlich mittels der 200-fachen Steuerkraftmesszahl berücksichtigt.

Tabelle 1

### Zahlungen im Länderfinanzausgleich in den Jahren 2012 und 2013<sup>1</sup>

	Umsatzsteuer- vorwegausgleich		Länderfinanzausgleich i. e. S.		Bundesergänzungs- zuweisungen	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
<b>In Millionen Euro</b>						
Nordrhein-Westfalen	-	126	435	693	160	341
Bayern	-	-	-3 797	-4 320	-	-
Baden-Württemberg	-	-	-2 765	-2 429	-	-
Niedersachsen	1 206	1 427	178	106	59	-
Hessen	-	-	-1 304	-1 711	-	-
Rheinland-Pfalz	53	241	256	243	185	178
Schleswig-Holstein	334	250	134	169	124	153
Saarland	301	314	94	138	113	130
Sachsen	2 926	2 924	961	1 002	2 540	2 300
Sachsen-Anhalt	1 590	1 617	550	563	1 552	1 404
Thüringen	1 546	1 582	542	547	1 439	1 302
Brandenburg	1 343	1 306	543	521	1 458	1 309
Mecklenburg-Vorpommern	1 137	1 147	453	464	1 096	997
Hamburg	-	-	-25	87	-	42
Bremen	75	119	521	589	230	249
Berlin	651	413	3 224	3 338	2 443	2 343
<b>In Euro je Einwohner</b>						
Nordrhein-Westfalen	-	7	25	39	9	19
Bayern	-	-	-303	-344	-	-
Baden-Württemberg	-	-	-260	-229	-	-
Niedersachsen	154	183	23	14	8	-
Hessen	-	-	216	-284	-	-
Rheinland-Pfalz	13	60	64	61	46	45
Schleswig-Holstein	119	89	48	60	44	54
Saarland	301	317	94	139	113	131
Sachsen	718	723	236	248	624	569
Sachsen-Anhalt	698	719	241	250	681	624
Thüringen	707	731	248	253	658	602
Brandenburg	545	533	220	213	592	535
Mecklenburg-Vorpommern	705	719	281	291	680	624
Hamburg	-	-	-14	50	-	24
Bremen	114	182	795	899	351	381
Berlin	191	122	948	983	718	690

<sup>1</sup> Negative Beträge = geleistete Zuweisungen; positive Beträge = empfangene Zuweisungen; 2013: vorläufige Zahlen.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2014

### Die Umverteilung über den Finanzausgleich ist kräftig.

seit dem Jahr 2005 in dünnbesiedelten Gebieten bei der Ermittlung des Finanzbedarfs der Kommunen ebenfalls eine Einwohnergewichtung vorgenommen. Damit sollen etwaige Kostenremanenzen bei der Bereitstellung öffentlicher Güter berücksichtigt werden.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Kostenremanenzen ergeben sich dann, wenn die Kosten nicht sofort und nicht in gleichem Ausmaß zurückgeführt werden können, wie es der Bevölkerungsentwicklung entspräche. In Mecklenburg-Vorpommern werden die Einwohner mit einem Faktor von 105 Prozent, in Brandenburg von 103 Prozent und in Sachsen-Anhalt von 102 Prozent bei der Berücksichtigung der Gemeindesteuern zugrunde gelegt.

Tabelle 2

### Auswirkungen des Zensus auf die Finanzausweisungen im Länderfinanzausgleich<sup>1</sup>

In Millionen Euro

	Im Jahr 2012		
	Umsatzsteuer- vorigenausgleich	Länderfinanzausgleich i. e. S.	Bundesergänzungs- zuweisungen
Nordrhein-Westfalen	44	80	61
Bayern	53	124	–
Baden-Württemberg	–90	–136	–
Niedersachsen	7	11	9
Hessen	8	27	–
Rheinland-Pfalz	143	52	29
Schleswig-Holstein	43	12	7
Saarland	15	5	2
Sachsen	12	10	3
Sachsen-Anhalt	44	14	5
Thüringen	23	9	3
Brandenburg	20	9	3
Mecklenburg-Vorpommern	18	7	2
Hamburg	–49	–80	–
Bremen	9	7	2
Berlin	–302	–164	–49

1 Negative Beträge = geleistete Zuweisungen; positive Beträge = empfangene Zuweisungen.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2014

#### Bayern und Rheinland-Pfalz gewinnen, Baden-Württemberg und Berlin verlieren.

Nachdem die Finanzkraftunterschiede festgestellt worden sind, schließt sich ein formelgebundenes Verfahren an und die Finanzkraft der Länder wird einander angenähert.<sup>9</sup> Im Jahr 2013 wurden über den LFA i. e. S. knapp vier Prozent des den Ländern letztlich zufließenden Steueraufkommens verteilt. Dabei sank nach vorläufigen Daten die Zahl der Geberländer erstmals auf drei. Wie Tabelle 1 zeigt, leistete Bayern mit 4,3 Milliarden Euro den höchsten Finanztransfer. Baden-Württemberg und Hessen zahlten 2,4 Milliarden Euro beziehungsweise 1,7 Milliarden Euro in den Länderfinanzausgleich ein. Auch Pro-Kopf ist Bayern der größte Transfergeber, gefolgt von Hessen und schließlich Baden-Württemberg. Größter Empfänger war Berlin mit 3,3 Milliarden Euro, gefolgt von Sachsen mit einer Milliarde Euro. Auch Pro-Kopf erhielt Berlin den höchsten Transfer, der zweithöchste floss nach Bremen. Neben der geringen Finanzkraft der Stadtstaaten ist es haupt-

<sup>9</sup> Dabei wird ein linear-progressiver Tarif zugrunde gelegt. Finanzkraftrückstände, die unter 80 Prozent des Länderdurchschnitts liegen, werden zu 75 Prozent ausgeglichen, für Rückstände zwischen 80 und 93 Prozent wird eine degressiv fallende Kompensation von 75 bis 70 Prozent geleistet und zwischen 93 bis 100 Prozent erfolgt – ebenfalls degressiv sinkend – ein Ausgleich zwischen 70 bis 44 Prozent.

sächlich die Einwohnergewichtung, die die hohen Transfer volumina begründet.

Ein Vergleich mit den Zahlungsströmen im Jahr 2012 zeigt spürbare Verschiebungen in der Steuerkraft; dies liegt insbesondere an dem Rückgang der Zahl der Geberländer. So steigt der von Bayern zu leistende Transfer kräftig an und dies obwohl Bayern in diesem Jahr davon profitierte, dass die Zensusergebnisse erstmals berücksichtigt wurden. Der Zensus hat zu teilweise deutlichen Korrekturen der regionalen (wie auch der gesamtdeutschen) Einwohnerzahlen geführt. Im Jahr 2013 erfolgten zudem Ausgleichszahlungen für das Jahr 2011 und für das Jahr 2012.<sup>10</sup> Vor allem Rheinland-Pfalz, gefolgt von Bayern und Nordrhein-Westfalen, konnte aufgrund der Einwohnerentwicklung gewinnen; Berlin verlor hingegen kräftig. (Tabelle 2).

#### Horizontaler Finanzausgleich

Zu guter Letzt schließt sich der Ausgleich zwischen dem Bund und den Ländern an (horizontaler Finanzausgleich). Der Bund gewährt jenen Ländern, deren Finanzkraft auch nach dem LFA i. e. S. noch unter 99,5 Prozent liegt, sogenannte allgemeine Bundesergänzungszuweisungen (BEZ).<sup>11</sup> Daneben werden Sonderbundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) gewährt, wenn bestimmte Sonderfaktoren vorliegen, bei denen angenommen wird, dass sie im Vergleich zu anderen Ländern einen höheren Finanzbedarf begründen. Zurzeit werden solche SoBEZ bei überdurchschnittlich hohen Kosten der politischen Führung, bei hoher struktureller Arbeitslosigkeit sowie aufgrund teilungsbedingter Sonderlasten gewährt (Tabelle 3).<sup>12</sup> Letztere stellen den sogenannten Solidarpakt dar und werden bereits seit dem Jahr 2005 degressiv zurückgeführt; sie werden letztmalig im Jahr 2019 ausgezahlt. Auf dieser dritten Stufe wurden im Jahr 2013 4,8 Prozent des den Ländern letztlich zufließenden Steueraufkommens umverteilt.

#### Voraussichtliche Entwicklung bei unverändertem Länderfinanzausgleich

Das in Deutschland geltende Finanzausgleichssystem führt zu einer starken Angleichung der Finanzkraft. Eine Folge davon ist, dass die Entwicklung der Länder-einnahmen vor allem von der gesamtstaatlichen nicht

<sup>10</sup> Für das Jahr 2011 wurde nachträglich ein Ausgleich von einem Drittel und für das Jahr 2012 von zwei Dritteln gewährt.

<sup>11</sup> Solche Rückstände werden zu 77,5 Prozent ausgeglichen.

<sup>12</sup> Bremen und das Saarland erhielten bis zum Jahr 2004 zudem SoBEZ aufgrund des Vorliegens einer Haushaltsnotlage. Beide Länder scheiterten mit einer erneuten Klage – wie auch Berlin im Jahr 2006 – vor dem Bundesverfassungsgericht.

Tabelle 3

**Bundesergänzungszuweisungen im Jahr 2013**

In Millionen Euro

	Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen	Sonderbundesergänzungszuweisungen			Summe
		zum Ausgleich teilungsbedingter Sonderlasten	für überdurchschnittlich hohe Kosten der politischen Führung	bei hoher struktureller Arbeitslosigkeit	
Nordrhein-Westfalen	341	-	-	-	341
Bayern	-	-	-	-	-
Baden-Württemberg	-	-	-	-	-
Niedersachsen	-	-	-	-	-
Hessen	-	-	-	-	-
Rheinland-Pfalz	132	-	46	-	178
Schleswig-Holstein	91	-	53	-	144
Saarland	67	-	63	-	130
Sachsen	411	1 707	26	156	2 300
Sachsen-Anhalt	230	1 030	53	92	1 404
Thüringen	223	936	56	86	1 302
Brandenburg	223	938	55	93	1 309
Mecklenburg-Vorpommern	183	690	61	63	997
Hamburg	42	-	-	-	42
Bremen	189	-	60	-	249
Berlin	1 055	1 245	43	-	2 343

Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

© DIW Berlin 2014

Die horizontalen Zuweisungen haben für die neuen Länder und Berlin große Bedeutung.

aber der regionalen Wirtschaftsentwicklung getrieben wird. Unterschiedliche Entwicklungen bei den Steuereinnahmen der Länder gehen vor allem auf regional divergierende Entwicklungen der Einwohnerzahlen zurück, denn dadurch verändert sich der Anteil eines Landes an den gemeinschaftlichen Steuereinnahmen.

In Zukunft wird die Bevölkerung in Deutschland schrumpfen; die Länder werden davon aber unterschiedlich stark betroffen sein (Tabelle 4). Die regionale Entwicklung der Einwohner divergierte auch in der Vergangenheit deutlich. So mussten insbesondere die neuen Länder kräftige Verluste hinnehmen, während die alten Länder von dieser Abwanderung profitieren konnten.<sup>13</sup> In Zukunft werden aber alle Länder von Einwohnerverlusten betroffen sein, nur das Ausmaß dürfte dabei sehr unterschiedlich sein.<sup>14</sup> Damit zeichnen sich spürbare Verschiebungen hinsichtlich der Bevölkerungs-

**13** Dies hatte auch zur Folge, dass sich die Altersstruktur verschob, da die Abwanderung vor allem Bevölkerungsteile im erwerbsfähigen Alter betraf. Eine solche Änderung der Altersstruktur hat wiederum zur Folge, dass das örtliche Steueraufkommen sich weniger dynamisch entwickelt als in Regionen, in denen die Altersstruktur unverändert bleibt.

**14** Die Verschiebung in der Altersstruktur wird auch merkliche Auswirkungen auf die Ausgabenseite der Länderhaushalte haben. So bedeutet eine zurückgehende Zahl Jüngerer und eine größere Zahl Älterer – lapidar gesprochen –, dass mehr Altenheime und weniger Schulen gebaut werden müssen. Diese Anpassungsprozesse werden die Länderfinanzen ebenfalls in unterschiedlichem Maße belasten.

Tabelle 4

**Bevölkerungsentwicklung nach Vorausschätzung des Statistischen Bundesamtes (W2)**

Gegenüber dem Jahr 2013 in Prozent

	2020	2030	2040	2050	2060
Nordrhein-Westfalen	-0,4	-2,1	-4,6	-8,4	-12,5
Bayern	1,3	1,6	-0,2	-3,5	-7,4
Baden-Württemberg	1,7	1,4	-0,5	-4,0	-8,3
Niedersachsen	-0,8	-3,0	-5,8	-9,6	-13,8
Hessen	-0,6	-1,7	-3,9	-7,5	-11,6
Rheinland-Pfalz	-0,4	-1,3	-3,4	-6,9	-10,5
Schleswig-Holstein	0,6	-1,3	-4,9	-9,2	-14,0
Saarland	-3,8	-8,4	-13,3	-19,0	-24,3
Sachsen	-2,7	-8,3	-13,4	-18,5	-23,3
Sachsen-Anhalt	-6,8	-15,1	-22,1	-29,0	-35,3
Thüringen	-5,8	-13,4	-20,4	-27,6	-34,4
Brandenburg	-0,8	-6,4	-13,7	-21,6	-29,5
Mecklenburg-Vorpommern	-3,7	-9,8	-15,7	-22,2	-28,0
Hamburg	6,6	9,3	9,9	8,6	6,0
Bremen	0,4	0,7	0,5	-0,5	-2,1
Berlin	1,3	1,2	0,2	-1,7	-4,4

Quellen: destatis; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2014

Während Sachsen-Anhalt über 35 Prozent seiner Bevölkerung einbüßen wird, kann Hamburg zwischenzeitlich sogar gewinnen.

Tabelle 5

**Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf den Länderfinanzausgleich**

Änderung gegenüber den Zahlungsströmen im Jahr 2013 in Millionen Euro

	2020			2030			2060		
	Umsatzsteuer <sup>1</sup>	Länderfinanzausgleich i. e. S.	Bundesergänzungszuweisungen	Umsatzsteuer <sup>1</sup>	Länderfinanzausgleich i. e. S.	Bundesergänzungszuweisungen	Umsatzsteuer <sup>1</sup>	Länderfinanzausgleich i. e. S.	Bundesergänzungszuweisungen
Nordrhein-Westfalen	86	-189	-136	305	-295	-217	139	-419	-320
Bayern	298	142	-	697	441	-	1 691	747	-
Baden-Württemberg	292	222	-	564	366	-	1 359	506	-
Niedersachsen	-44	206	155	-42	140	109	262	54	43
Hessen	33	-145	-	140	-152	-	131	-161	-
Rheinland-Pfalz	20	-38	-23	155	-50	-31	241	-64	-40
Schleswig-Holstein	82	53	29	110	31	17	66	-31	-19
Saarland	-81	-32	-12	-146	-56	-22	-356	-97	-45
Sachsen	-218	-124	-41	-576	-247	-83	-1 412	-426	-146
Sachsen-Anhalt	-355	-119	-41	-721	-223	-77	-1 600	-399	-144
Thüringen	-287	-99	-34	-599	-190	-66	-1 420	-367	-131
Brandenburg	-10	-49	-16	-231	-126	-43	-1 078	-349	-130
Mecklenburg-Vorpommern	-126	-58	-19	-293	-114	-38	-756	-221	-75
Hamburg	130	236	118	230	419	180	1 189	840	313
Bremen	16	-5	-1	58	8	3	211	86	27
Berlin	162	1	3	349	50	19	998	304	97

<sup>1</sup> Änderungen in der Umsatzsteuerverteilung insgesamt, nicht nur Umsatzsteuervorgangsausgleich.

Quellen: destatis; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2014

### Bayern, Baden-Württemberg und die Stadtstaaten gewinnen aufgrund der Einwohnerentwicklung.

anteile der einzelnen Länder und damit auch in Bezug auf deren Anteile an den Steuereinnahmen ab.

Basierend auf der Bevölkerungsvorausschau des Statistischen Bundesamtes, dürfte die Bevölkerung vor allem in den Stadtstaaten – und hier besonders in Hamburg – anteilig kräftig zunehmen. In den Flächenländern wird sie in Bayern merklich weniger als in anderen Ländern schrumpfen und das Land wird in der mittleren und längeren Frist anteilig kräftig gewinnen.<sup>15</sup> Auch Baden-Württemberg wird anteilig an Bevölkerung zulegen. Hingegen, werden die neuen Länder in der mittleren Frist weiter überdurchschnittliche Bevölkerungseinbußen hinnehmen müssen, obwohl sich zuletzt die Anzeichen mehrten, dass

die Abwanderung zu einem Stillstand gekommen sein dürfte.

In den neuen Ländern wird die Finanzlage in den kommenden Jahren aber in noch viel größerem Ausmaß durch das Auslaufen des Solidarpakts beeinflusst. Die SoBEZ aufgrund teilungsbedingter Sonderlasten werden degressiv abgebaut und fließen letztmalig im Jahr 2019. Der Vergleich mit dem Basisjahr 2013 zeigt – wie oben dargestellt –, dass dies für diese Länder zwangsläufig einen kräftigen Rückgang der Finanztransfers zur Folge hat.

Die sich verändernden Bevölkerungsanteile schlagen vor allem bei der Umsatzsteuerverteilung zu Buche. Unter der Annahme eines ansonsten unveränderten Länderfinanzausgleichs gewinnen die bevölkerungsreichen Länder Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg spürbar hinzu während die neuen Länder kräftig verlieren (Tabelle 5). Auffällig ist, dass Berlin, das durch den Wegfall der SoBEZ zum Ausgleich teilungsbedingter Sonderlasten ebenfalls merkliche Einbußen hinnehmen muss, letztlich zu den Gewinnern gehört, denn auch die Hauptstadt wird anteilig deutlich an Bevölkerung zunehmen.

<sup>15</sup> Grundlage der Ergebnisse ist die 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes, die auf dem Basisjahr 2008 beruht. In dieser Vorausberechnung ist die seither erfolgte Zuwanderung deutlich unterschätzt worden. Aus diesem Grund wurden die Ausgangsdaten angepasst. Das statistische Bundesamt erstellt verschiedene Varianten der Bevölkerungsvorausschau, die sich vor allem in der Geburtenrate sowie der angenommenen Zuwanderung unterscheiden. Die hier berichteten Ergebnisse beruhen auf der Variante W2. Die Unterschiede betreffen aber vor allem den Gesamteffekt, die relative Veränderung bei den Varianten ist ähnlich.

## Eingriffe in das System und deren Auswirkungen auf die Finanzströme

### Die Ausgangslage

In Anbetracht des zwischen den Gebietskörperschaften umverteilten Finanzvolumens überrascht es nicht, dass der Länderfinanzausgleich immer wieder Gegenstand von Auseinandersetzungen war – sowohl bei politischen Verhandlungen als auch in gerichtlichen Verfahren.<sup>16</sup> Die nun anstehende Reform dürfte ebenfalls von kontroversen Diskussionen begleitet werden. Dabei wäre die politische Ausgangslage günstig für eine grundlegende Neuordnung des mittlerweile komplexen und intransparenten Systems, denn eine große Koalition auf Bundesebene ist eine gute Voraussetzung, um die notwendige, breite Zustimmung für eine Verfassungsänderung zu generieren. Dem steht entgegen, dass die Interessenlage – insbesondere auf Länderebene – sehr heterogen ist.<sup>17</sup>

Eine grundsätzliche Reform, die Voraussetzung dafür wäre, dass die Haushaltsautonomie der Länder gestärkt wird, ist daher kaum zu erwarten. Vor allem in Bezug auf die Aufgaben und damit die Ausgaben der Länder erscheinen grundlegende Änderungen wenig wahrscheinlich.

Auch auf der Einnahmenseite sind die Handlungsoptionen eingeschränkt. Dabei würde eine höhere Einnahmeautonomie es den Ländern gestatten, politische Prioritäten zu setzen, auch wenn ein großer Teil der Ausgaben bundeseinheitlich bestimmt wird. Zurzeit besteht aber lediglich bei der Grunderwerbsteuer die Möglichkeit, den Steuersatz festzulegen. Diese Steuer hat eine nur wenig mobile Bemessungsgrundlage und wäre damit grundsätzlich geeignet. So kann ein Entstehen der Steuerschuld nur dadurch vermieden werden, dass eine Grundstückstransaktion nicht beziehungsweise in einem anderen Land durchgeführt wird. Zudem fällt die Steuer nur zum Zeitpunkt des Grunderwerbs an und stellt damit eine einmalige und keine dauerhafte Last dar. Steuersatzunterschiede dürften daher mit relativ geringen Ausweichreaktionen verbunden sein. Das Volumen der Grunderwerbsteuer ist allerdings viel zu gering, um auf der Einnahmenseite zu einer größeren Flexibilität zu führen.

Soll die Autonomie nennenswert erhöht werden, müssten die Länder Zuschlagsrechte bei gewichtigeren Einnahme-

quellen erhalten. In der wissenschaftlichen Diskussion werden insbesondere Zuschlagsrechte bei den Einkommensteuern vorgeschlagen.<sup>18</sup> Diese Steuern sind quantitativ bedeutend. Sie müssen laufend entrichtet werden und zwar dort, wo die Betriebsstätte ist beziehungsweise der Steuerpflichtige seinen Wohnsitz hat. Die Bemessungsgrundlagen der Einkommensteuern sind aber relativ mobil, zumal zwischen den Ländern – im Gegensatz zu einem Steuerwettbewerb mit anderen Staaten – weder sprachliche, rechtliche noch kulturelle Grenzen bestehen. Eine hohe interregionale Mobilität dürfte aber mit vergleichsweise großen Ausweichreaktionen einhergehen. Vor allem für die finanzschwachen Länder liegt darin eine Gefahr, denn gerade diese Länder müssten wohl relativ hohe Zuschläge erheben. Dies sind zudem die Länder, die in der Regel mit Standortnachteilen zu kämpfen haben und – aufgrund ihrer Finanzschwäche – bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen hinter den finanzstärkeren Ländern zurückbleiben. Bei der Standortwahl von Unternehmen oder bei der Wohnsitzwahl von Personen – zumindest im grenznahen Bereich – könnten solche Zuschlagsrechte zu größeren Ausweichreaktionen und damit auch zu Einbußen an Steueraufkommen führen.

Grundlegende Flexibilisierungen auf der Ausgaben- oder der Einnahmenseite sind daher wohl nicht zu erwarten und vieles spricht dafür, dass weitreichende Änderungen ausbleiben. Es dürfte im Grundsatz an dem bestehenden System festgehalten und lediglich partielle Eingriffe vorgenommen werden. Solche graduellen Anpassungen können allerdings ebenfalls größere Auswirkungen auf die Finanzströme haben. Eine Abschätzung dieser Effekte wird durch die allgemeine Intransparenz des Systems wie auch die Wechselwirkungen, die partielle Eingriffe auf einer vor- oder nachgelagerten Stufe auslösen, erschwert.

Aus diesem Grund werden im Folgenden einige Eingriffe näher betrachtet. Die ausgewählten Parameter sind dabei nicht als politische Handlungsempfehlungen aufzufassen. Es soll lediglich auf die Bedeutung einzelner Punkte hingewiesen und so ein Beitrag zu der bevorstehenden politischen Diskussion geleistet werden.

### Nebeneinander von Umsatzsteuervorwegausgleich und Länderfinanzausgleich

Beim Umsatzsteuervorwegausgleich wird ein Teil des den Ländern zustehenden Mehrwertsteueraufkommens solchen Ländern zugewiesen, deren Steuerkraft besonders niedrig ist. Damit existieren zwei separate Stufen,

<sup>16</sup> Im vergangenen Jahr haben Bayern und Hessen eine Klage vor dem Bundesverfassungsgericht angestrengt und auch in der Vergangenheit war das Finanzausgleichssystem Gegenstand verschiedener Verfahren.

<sup>17</sup> Vgl. Broer, M. (2014): Reformoptionen des Länderfinanzausgleichs unter politökonomischer Betrachtung. Wirtschaftsdienst, 4, 258–266.

<sup>18</sup> Vgl. Feld, L., Kube, H., Schellenbach, J. (2013): Optionen für eine Reform des bundesdeutschen Finanzausgleichs. Gutachten im Auftrag der FDP-Landtagsfraktionen der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen.



Tabelle 6

**Auswirkungen eine stärkeren Berücksichtigung der Gemeindesteuern beim Länderfinanzausgleich**

Änderung gegenüber den Zahlungsströmen im Jahr 2013 in Millionen Euro

	Länderfinanzausgleich i. e. S.		Bundesergänzungszuweisungen		Insgesamt	
	Berücksichtigung der Gemeindesteuern in der Finanzkraft der Länder zu					
	80 Prozent	100 Prozent	80 Prozent	100 Prozent	80 Prozent	100 Prozent
Nordrhein-Westfalen	-11	-25	-15	-19	-26	-44
Bayern	-335	-757	-	-	-335	-757
Baden-Württemberg	-320	-724	-	-	-320	-724
Niedersachsen	5	11	-	-	5	11
Hessen	-191	-432	-	-	-191	-432
Rheinland-Pfalz	15	35	8	11	24	45
Schleswig-Holstein	26	60	15	18	41	78
Saarland	22	50	8	10	30	60
Sachsen	184	414	61	75	244	489
Sachsen-Anhalt	105	236	34	43	139	279
Thüringen	102	230	34	41	136	272
Brandenburg	93	210	32	40	125	250
Mecklenburg-Vorpommern	91	205	29	35	119	240
Hamburg	-28	-62	-22	-19	-51	-81
Bremen	29	64	9	12	-	-
Berlin	215	485	65	82	281	567

Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2014

Eine stärkere Berücksichtigung der Gemeindesteuern lässt vor allem die neuen Länder gewinnen.

der Umsatzsteuervorgewegausgleich und der LFA i. e. S., auf denen Steuermasse der Länder umverteilt wird. Eine dem heutigen Ergebnis ähnliche Finanzausstattung – falls dies politisch gewollt wäre – könnte auch in einem Schritt durch eine Änderung des Tarifs generiert werden. So würde die Tarifformel – nochmals – komplexer. Da der Formeltarif aber heute schon ein gewisses Maß an Intransparenz birgt, wäre der zusätzliche Verlust begrenzt.

Dem stünde zudem auch ein Gewinn an Transparenz gegenüber, denn Eingriffe auf nachgelagerten Stufen des Finanzausgleichs können sich deutlich auf die Finanzströme im Umsatzsteuervorgewegausgleich auswirken. Beispielsweise würde eine Ausgliederung Berlins aus dem Länderfinanzausgleich und seine Finanzierung über horizontale Zuweisungen – anders als vielfach erwartet – die Geberländer kaum entlasten.<sup>19</sup> Dies liegt auch daran, dass bei ansonsten unverändertem Finanzausgleich und gleicher Umverteilungsmasse eine solche Reform merkbare Verschiebungen beim Umsatzsteuervorgewegausgleich nach sich zöge. Eine Zusammenlegung beider Stufen hätte den Vorteil, dass der Gesamteffekt auf einen Blick zu erkennen wäre.

<sup>19</sup> Vgl. Eck, A., Rösel, F., Steinbrecher, J.: Bundesgebiet Berlin statt Länderfinanzausgleich: Ein finanzieller Bumerang für die Geberländer. ifo Dresden berichtet, 1/2014.

## Vollständiger Einbezug der Steuern

Die Finanzkraft sollte möglichst vollständig, d. h. unter Einbezug sämtlicher Steuereinnahmen bestimmt werden. Dies geschieht aber nur zum Teil. Die Finanzkraft der Länder hängt auch von der Finanzsituation ihrer Kommunen ab. Deren Steuereinnahmen werden aber nur zu 64 Prozent berücksichtigt. Dieser Prozentsatz ist eher willkürlich und der Höhe nach nur schwer begründbar.<sup>20</sup> Nur für die neuen Länder, deren Kommunen weit hinter der Steuerkraft in den alten Ländern zurückbleiben, erfolgt eine etwas stärkere Berücksichtigung.<sup>21</sup> Auch dabei gehen die Rückstände aber nicht den tatsächlichen Verhältnissen entsprechend in die Berechnung der Finanzkraft ein; die geringe kommunale

<sup>20</sup> Der gesetzte Anteil war immer wieder Anlass zu Kritik. Bis zur Neuregelung des Finanzausgleichs im Jahr 2005 wurden auch nur 50 Prozent der Gemeindesteuern bei der Feststellung der Länderfinanzkraft einbezogen.

<sup>21</sup> Die nach wie vor geringe Steuerkraft in den neuen Ländern ist zum einen Folge der Produktionsstruktur; viele der gewerbesteuerpflichtigen Unternehmen unterhalten lediglich Zweigstellen in den neuen Ländern. Zudem sind die Gewerbesteuerhebesätze in den neuen Ländern vergleichsweise niedrig, um Unternehmen am Standort zu halten beziehungsweise zur Ansiedlung zu bewegen. Hinzu kommt, dass bei der Grundsteuerfestlegung in den neuen Ländern noch immer auf Einheitswerte des Jahres 1935 zurückgegriffen wird, während es in den alten Ländern Werte aus dem Jahr 1964 sind. Zu den Gründen der immer noch niedrigen kommunalen Steuereinnahmen in den neuen Ländern vgl. van Deuverden, K. (2010): Auch nach 20 Jahren: Steuereinnahmen in den Neuen Ländern schwach. *Wirtschaft im Wandel*, 9, 438–447.

Tabelle 7

**Änderung der Finanzströme im Länderfinanzausgleich bei unterschiedlichem Angleichungsgrad<sup>1</sup>**

Änderung gegenüber den Zahlungsströmen im Jahr 2013 in Millionen Euro

	Länderfinanzausgleich i.e.S.		Bundesergänzungszuweisungen		Insgesamt	
	Schwächere Angleichung	Stärkere Angleichung	Schwächere Angleichung	Stärkere Angleichung	Schwächere Angleichung	Stärkere Angleichung
Nordrhein-Westfalen	0	-205	0	160	0	-46
Bayern	229	-6	-	-	229	-6
Baden-Württemberg	146	-11	-	-	146	-11
Niedersachsen	0	-33	-	22	0	-11
Hessen	96	-5	-	-	96	-5
Rheinland-Pfalz	-0	-70	0	54	0	-16
Schleswig-Holstein	-0	-49	0	38	-0	-11
Saarland	-9	6	7	-5	-2	1
Sachsen	-58	39	45	-30	-13	9
Sachsen-Anhalt	-33	22	25	-17	-7	5
Thüringen	-32	21	24	-16	-7	5
Brandenburg	-32	21	24	-16	-7	5
Mecklenburg-Vorpommern	-26	17	20	-14	-6	4
Hamburg	0	-26	0	20	0	-6
Bremen	-42	42	33	-33	-10	10
Berlin	-239	238	185	-185	-54	53

<sup>1</sup> 0 = geringe Änderung, gerundet; - = keine Änderung.

Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2014

Der stärkere Einbezug der Gemeindesteuern erhöht das Umverteilungsvolumen nochmals.

Finanzkraft dient lediglich als eine der Begründungen für die Gewährung der SoBEZ zum Ausgleich teilungsbedingter Sonderlasten. Alles in allem werden gemeindliche Finanzkraftunterschiede nicht vollständig und auch nicht systematisch im Ausgleichssystem berücksichtigt.<sup>22</sup>

Ein stärkerer Einbezug der Gemeindesteuern hätte allerdings zur Folge, dass bei unverändertem Tarif das Umverteilungsvolumen auf der Stufe des LFA i. e. S. deutlich zunähme; ein Transfer, der bisher vom Bund an einige Länder geleistet wurde, würde dann innerhalb der Ländergesamtheit erfolgen. Dies könnte bedeuten, dass der politische Widerstand in den Geberländern nochmals zunähme und damit auch die Wahrscheinlichkeit weiterer politischer und juristischer Auseinandersetzungen.

Tabelle 6 zeigt die Auswirkungen einer stärkeren Gewichtung der Gemeindesteuereinnahmen – zum einen zu 80 Prozent zum anderen bei vollständigem Einbezug. Wie zu erwarten, sind es vor allem die neuen Länder und Berlin, die von einer solchen Änderung profitieren würden. Auch einige finanzschwache alte Bun-

desländer würden aber leicht gewinnen. Die größten Verlierer sind Bayern und Baden-Württemberg, leichte Verluste muss auch Nordrhein-Westfalen hinnehmen.<sup>23</sup>

### Politische Entscheidung über den Angleichungsgrad

Mit der Schaffung „gleichwertiger“ Lebensverhältnisse als erklärtes Ziel wird eine relativ weitgehende Angleichung der Finanzkraft der Länder gerechtfertigt. Wie stark die Angleichung sein soll, ist eine politische Frage und wird voraussichtlich einen großen Stellenwert bei der Neujustierung des Ausgleichssystems einnehmen. Eine Anpassung des Tarifs ist somit wahrscheinlich – wenn auch kaum vorhersehbar ist, wie er zukünftig ausgestaltet sein wird. Wie stark die aus einer möglichen Tarifänderung resultierenden Gewinne und Verluste einzelner Länder sein werden hängt ganz entscheidend von der gewählten Option ab.

Tabelle 7 zeigt die Folgen zweier Tarifvariationen, die sich eng am heutigen Rechtsstand orientieren; dementsprechend sind die Auswirkungen auf die geleiste-

<sup>22</sup> Es wird vor allem von Seiten der ostdeutschen Länder, aber auch in der Wissenschaft immer wieder gefordert, die Gemeindesteuern bei der Berechnung der Finanzkraft eines Landes stärker einzubeziehen. Vgl. beispielsweise Lenk, T., Kuntze, M. (2013): Neuordnung der föderalen Finanzverfassung nach 2019 unter besonderer Berücksichtigung der kommunalen Finanzausstattung. Bertelsmann Stiftung.

<sup>23</sup> Bei der Interpretation dieser Ergebnisse ist allerdings zu beachten, dass die SoBEZ zum Ausgleich teilungsbedingter Sonderlasten zum Teil auch mit der unterproportionalen Steuerkraft der Kommunen in den neuen Länder begründet wurden.

ten und die empfangenen Finanztransfers eher gering. Es wird unterstellt, dass an einem symmetrischen und linearen Tarif festgehalten und lediglich der Angleichungsgrad variiert wird.<sup>24</sup>

Wie zu erwarten, verlieren die Nehmerländer und gewinnen die Geberländer bei einer geringeren Angleichung und umgekehrt.

Solange jedoch auf der dritten Stufe des Finanzausgleichs daran festgehalten wird, dass Länder, deren Finanzkraft nach dem vertikalen Finanzausgleich noch immer weniger als 99,5 Prozent erreicht, zu guter Letzt allgemeine SoBEZ erhalten, ist der Gesamteffekt für die Nehmerländer überschaubar. Solange aus politischen Gründen am Angleichungsgrad festgehalten werden soll, die Umverteilung auf Länderebene aber aufgrund des politischen Drucks verringert werden muss, muss der Bund entscheiden, ob er in die Bresche springt. Damit gewänne das horizontale Element im Länderfinanzausgleich wieder an Bedeutung; der eigentlichen Struktur des deutschen Finanzföderalismus entspräche dies nicht.

### Großer Einfluss der Einwohnerveredelung

Sowohl die Revision aufgrund der Zensusergebnisse als auch die Überlegungen zu den demographischen Entwicklungen in den Ländern haben die Bedeutung der Einwohnerzahlen gezeigt. Die Zahl der Einwohner an sich ist keine Größe, die bei einer Neuordnung der Länderfinanzen eine Eingriffsmöglichkeit bietet. Allerdings wird innerhalb des Finanzausgleichs an zwei Stellen nicht auf die Einwohnerzahlen selbst, sondern auf veredelte Größen zurückgegriffen: Bei den Stadtstaaten und bei der Bestimmung der gemeindlichen Finanzkraft in dünnbesiedelten Flächenländern.

Vor allem die Einwohnerveredelung bei den Stadtstaaten – mit der beträchtliche Transfervolumina begründet werden – war in der Vergangenheit häufig Gegenstand von politischen wie juristischen Auseinandersetzungen.<sup>25</sup> Es liegt auf der Hand, dass die Flächenländer

<sup>24</sup> Es wird zum einen angenommen, dass Finanzkraftunterschiede, die unter 80 Prozent des Länderdurchschnitts liegen, zu 70 Prozent ausgeglichen werden, Rückstände zwischen 80 und 93 Prozent degressiv fallend zu 70 bis 65 Prozent ausgeglichen werden und Rückstände von 93 bis 100 Prozent ebenfalls degressiv fallend von 65 bis 40 Prozent ausgeglichen werden. Es wird zum anderen angenommen, dass Finanzkraftunterschiede, die unter 80 Prozent des Länderdurchschnitts liegen, zu 80 Prozent ausgeglichen werden, Rückstände zwischen 80 und 93 Prozent degressiv fallend zu 80 bis 75 Prozent ausgeglichen werden und Rückstände von 93 bis 100 Prozent ebenfalls degressiv fallend von 75 bis 50 Prozent ausgeglichen werden.

<sup>25</sup> Beispielsweise lag dem Bundesverfassungsgericht eine Klage des Landes Baden-Württemberg vor, in der argumentiert wurde, dass ein Ausgleich der von den Stadtstaaten für die Einwohner der angrenzenden Flächenländer gebotenen öffentlichen Leistungen nicht von der Ländergesamtheit zu finanzieren sei und damit nicht durch die Einwohnerveredelung im LFA i. e. S.

ein Interesse an einer Abschaffung der Einwohnerveredelung oder zumindest einer Reduzierung des Gewichtungsfaktors haben. Wie Tabelle 8 zeigt, verlören die Stadtstaaten in diesem Fall einen erheblichen Teil ihrer Steuereinnahmen. Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht im Jahr 1986 klar gestellt, dass die besondere Situation der Stadtstaaten im LFA i. e. S. mittels einer Veredelung der Einwohnerzahlen zu berücksichtigen und von der Ländergesamtheit als Ganzes zu tragen sei. Lediglich die Höhe des Gewichtungsfaktors sei fraglich.

Die Einwohnerveredelung bei den kommunalen Steuereinnahmen in dünnbesiedelten Gebieten stellt Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen-Anhalt besser. Warum durch Kostenremanenzen bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen verursachter Finanzbedarf über eine Einwohnerveredelung im LFA i. e. S. von der Ländergesamtheit getragen werden soll, ist nicht unmittelbar verständlich. Wenn dies berücksichtigt werden soll, so begründet es eher einen Sonderbedarf.

### Rolle der Bundesergänzungszuweisungen

Prinzipiell sollte im Länderfinanzausgleich – wie der Name sagt – ein Ausgleich zwischen den Ländern stattfinden. Sollten die den Ländern insgesamt zur Verfügung stehenden Steuereinnahmen nicht ausreichen, eine angemessene Finanzausstattung zu gewährleisten, stellt die Aufteilung der Umsatzsteuereinnahmen auf Bund und Länder den angemessenen Hebel dar. BEZ sollten hingegen – auch dies sagt der Name – lediglich ergänzenden Charakter haben. Dies gilt auch für die allgemeinen BEZ, mit denen zuletzt noch verbliebene Finanzkraftunterschiede weiter angenähert werden.

Die Rolle der SoBEZ sollte abermals geringer sein, denn ihrer Funktion nach sind sie als Ausgleich für spezifische Sonderbedarfe gedacht. Mit der Einbeziehung der neuen Länder in den Finanzausgleich und der Schaffung der SoBEZ zum Ausgleich teilungsbedingter Sonderlasten ist das Volumen der SoBEZ im Jahr 1994 allerdings sprunghaft gestiegen; trotz des degressiven Abschmelzens der SoBEZ zum Ausgleich teilungsbedingter Sonderlasten ist es noch immer deutlich größer als das der allgemeinen BEZ und wird es wohl auch noch bis zum 2018 bleiben. Hier lag zwar wohl ein spe-

auszugleichen sei. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Klage im Jahr 1986 abschlägig beschieden und die Rechtmäßigkeit der Einwohnerveredelung bei den Stadtstaaten festgestellt, der Politik aber aufgegeben die Höhe zu hinterfragen. In einem daraufhin angefertigten Gutachten wurde festgestellt, dass eine Veredelung der Einwohner bei den Stadtstaaten in einer Bandbreite von 119 bis 135 Prozent gerechtfertigt werden kann. Vgl. Hummel, M., Leibfritz, W. (1987): Die Einwohnerwertung der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen.

Tabelle 8

**Änderung der Finanzströme im Länderfinanzausgleich bei Nichtgewichtung der Einwohner<sup>1</sup>**

In Millionen Euro im Jahr 2013 im Vergleich zur geltenden Einwohnergewichtung

	Ohne Einwohnerveredelung Stadtstaaten			Ohne Einwohnerveredelung Gemeinden		
	Länderfinanz- ausgleich i. e. S.	Bundesergänzungs- zuweisungen	Insgesamt	Länderfinanz- ausgleich i. e. S.	Bundesergänzungs- zuweisungen	Insgesamt
Nordrhein-Westfalen	851	488	1 339	15	10	26
Bayern	932	–	932	20	–	20
Baden-Württemberg	715	–	715	15	–	15
Niedersachsen	342	241	583	6	2	8
Hessen	426	–	426	9	–	9
Rheinland-Pfalz	207	100	308	4	2	6
Schleswig-Holstein	146	71	216	3	1	4
Saarland	59	20	78	1	0	2
Sachsen	244	75	319	5	1	6
Sachsen-Anhalt	136	42	178	–19	–6	–25
Thüringen	131	40	171	2	1	3
Brandenburg	147	47	194	–32	–10	–43
Mecklenburg-Vorpommern	98	30	127	–37	–11	–48
Hamburg	–1 212	–42	–1 254	2	1	3
Bremen	–488	–153	–641	–3	–1	–3
Berlin	–2 703	–773	–3 476	5	1	6

<sup>1</sup> 0 = geringe Änderung, gerundet; – = keine Änderung.

Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2014

**Die Einwohnerveredelung bei den Stadtstaaten hat gravierende Auswirkungen auf das Transfervolumen.**

zifischer Sonderbedarf vor, das Volumen der damit begründeten Zahlungen war aber so hoch, dass es im eigentlichen System eher einen Fremdkörper darstellt. Diese SoBEZ sind zeitlich befristet und werden bei der Neujustierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen keine Rolle spielen.

Die SoBEZ aufgrund überdurchschnittlich hoher Kosten der politischen Führung standen in der Vergangenheit immer wieder in der Diskussion. Diese Transfers sollen einen Ausgleich dafür darstellen, dass kleine Länder gemessen an ihrer Einwohnerzahl relativ hohe Verwaltungskosten zu tragen haben. Letztlich bedeutet die Gewährung solcher SoBEZ aber, dass alle Steuerzahler in Deutschland die Kosten dafür zu tragen haben, dass beispielsweise eine Fusion der Länder Saarland und Rheinland-Pfalz von deren Einwohnern abgelehnt wird oder dass die Wahlberechtigten in Berlin und Brandenburg im Jahr 1996 gegen die Fusion ihrer Länder stimmten.

Auch die SoBEZ aufgrund hoher struktureller Arbeitslosigkeit sind nicht unumstritten. Eine hohe regionale Arbeitslosigkeit schwächt zwar die Finanzkraft eines Landes, denn die Steuereinnahmen sind entsprechend

geringer. Die Transferzahlungen an die Empfänger von Arbeitslosengeld II werden allerdings vom Bund und nicht von den Ländern geleistet. Die Finanzschwäche eines Landes aufgrund einer unterschiedlichen wirtschaftlichen Situation sollte eigentlich durch den LFA i. e. S. oder aber – wenn der hier definierte Angleichungsgrad als nicht ausreichend angesehen wird – über allgemeine BEZ ausgeglichen werden. Einen Sonderbedarf begründen sie für sich genommen nicht.

Kostenremanenzen in dünnbesiedelten Flächenländern – so sie wirklich einen erhöhten Finanzbedarf auf kommunaler Ebene begründen – sollten hingegen nicht mittels Einwohnerveredelung berücksichtigt werden, sondern als Sonderbedarf gelten. Zudem könnte auch die Hauptstadtfunction Berlins einen Sonderbedarf darstellen. Dabei geht es aber nicht darum, Berlin aus dem Länderfinanzausgleich herauszunehmen.<sup>26</sup> Wenn ein Sonderbedarf festgestellt werden kann, dann lediglich in der Übernahme bestimmter Ausgaben, die dadurch entstehen, dass Berlin Regierungssitz ist.

<sup>26</sup> Anders: Kuntze, M. (2013): Ein Länderfinanzausgleich ohne Berlin – Gewinner und Verlierer. Wirtschaftsdienst, 3.

## Fazit

Die nun anstehende Neuordnung der Bund-Länderfinanzbeziehungen findet in einem politisch aufgeladenen Klima statt. Mit der Einführung der Schuldenbremse ist es den Ländern ab dem Jahr 2020 untersagt sich strukturell zu verschulden. Politische Entscheidungen werden damit noch stärker von den zur Verfügung stehenden Steuereinnahmen abhängen. Dies trägt sicherlich nicht zu einer Beruhigung bei. Die Geberländer lassen zunehmend Widerstand erkennen, und der Rückgang ihrer Zahl auf drei dürfte die Debatte nochmals anheizen. Der politische Druck zu „weniger Umverteilung“ von Seiten der Länder ist groß. Wünschenswert wäre eine grundlegende Reform, die die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern neu ordnet und darauf aufbauend den Länderfinanzausgleich systematisch reformiert. Wenig spricht dafür, dass eine Einigung auf eine solch grundlegende Reform gelingt. Vielmehr ist anzunehmen, dass die Neuordnung sich auf graduelle Anpassungen beschränken wird.

Graduelle Anpassungen bergen generell die Gefahr in sich, dass die Komplexität und die Intransparenz des Ausgleichsystems weiter zunehmen. Sie könnten das System aber auch verbessern. Mit einer Umverteilung zwischen den Ländern auf nur einer Stufe wäre letztlich ein Transparenzgewinn verbunden. Zudem spricht vieles für eine stärkere und damit systematische Berücksichtigung der kommunalen Steuereinnahmen bei der Berechnung der Länderfinanzkraft. Beides hätte je-

doch zur Folge, dass das Umverteilungsvolumen zwischen den Ländern sichtbar würde, wodurch der politische Widerstand auf Länderseite zunehmen könnte. Auch die Rechtfertigungsgründe für die gewährten SoBez überzeugen nicht immer. Warum kleinere Länder Transfers erhalten, weil sie relativ höhere Verwaltungskosten haben oder warum eine höhere strukturelle Arbeitslosigkeit im Finanzausgleich berücksichtigt wird, ist wenig verständlich. Allerdings birgt auch ein Abschmelzen der Finanzzuweisungen des Bundes die Gefahr, dass der politische Widerstand von Seiten der Länder zunehmen könnte.

Das System ist so komplex, dass – partielle – Eingriffe nicht in jedem Fall den Nettoeffekt nach sich ziehen, der auf den ersten Blick hätte erwartet werden können. Dieser Effekt ist es aber, den die Verhandlungspartner vor allem im Blick haben dürften, wenn über einzelne Optionen diskutiert wird. Die Geberländer werden bemüht sein, ihre Leistungen zu reduzieren; die Empfängerländer werden bemüht sein, möglichst hohe Transfers zu erhalten. Vor allem weil die Gewinne und Verluste so ungleich verteilt sind, wird der Bund sich letztlich wohl der Frage stellen müssen, wie stark die Finanzkraft der Länder angeglichen werden soll und ob, wenn dies nicht anders erreicht werden kann, er bereit ist, höhere Bundesergänzungszuweisungen zu leisten. Statt einer grundlegenden Reform – die auch die mit der Einführung der Schuldenbremse geänderten Rahmenbedingungen einbezöge – würde die bestehende Schieflage im System auf diese Weise verstärkt.

Marius Bickmann war Praktikant in der Abteilung Konjunkturpolitik am DIW Berlin und ist Stipendiat der Ruhr Graduate School in Economics

Kristina van Deuverden ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Abteilung Konjunkturpolitik am DIW Berlin | kvandeuverden@diw.de

## FEDERAL FISCAL EQUALIZATION SYSTEM BEFORE REFORM: AN INVENTORY

**Abstract:** One of the key tasks of this legislative period is to restructure the federal fiscal equalization system by 2020. There is a lot of money involved: in 2013, nearly 14 percent of ultimate tax revenue from the Länder was redistributed.

The existing system has developed over time, is highly complex and convoluted. Thus, there is a high demand for modifications and fundamental adjustments would be desirable. However, it is likely that political agreement will only be reached on partial changes to the existing system. Ultimately, negotiations are likely to be dominated by the issue who gets or pays how much.

Obviously the volume of fiscal transfers is essentially driven by the high degree of equalization concerning the fiscal power of the Länder. But there are also other drivers that are of high relevance. It is not yet finally decided which tax

revenue should be included or how the number of inhabitants should be taken into account. Finally, supplementary grants will be a task under consideration.

In general, any intervention to the system will leave winners and losers behind. Thus, in this report, exemplary changes to the system will be evaluated and quantified. In view of the political process the current uneven distribution of profits and losses among the Länder is a challenge. While Bavaria can expect high gains, Berlin, the two other city-states and the new Länder will lose out. High concentration of gains and losses among individual Länder is from a political point of view difficult to accept. If no fundamental reform can be worked out, though some form of modification is regarded necessary, the Bund will have to decide on the degree of his engagement. This is not a good solution, rather adjustments regarding the distribution of tax revenue should be considered.

JEL: H70

**Keywords:** public finance, fiscal federalism



DIW Berlin – Deutsches Institut  
für Wirtschaftsforschung e.V.  
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin  
T +49 30 897 89 -0  
F +49 30 897 89 -200  
[www.diw.de](http://www.diw.de)  
81. Jahrgang

#### Herausgeber

Prof. Dr. Pio Baake  
Prof. Dr. Tomaso Duso  
Dr. Ferdinand Fichtner  
Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.  
Prof. Dr. Peter Haan  
Prof. Dr. Claudia Kemfert  
Prof. Karsten Neuhoff, Ph.D.  
Dr. Kati Schindler  
Prof. Dr. Jürgen Schupp  
Prof. Dr. C. Katharina Spieß  
Prof. Dr. Gert G. Wagner

#### Chefredaktion

Sabine Fiedler  
Dr. Kurt Geppert

#### Redaktion

Renate Bogdanovic  
Andreas Harasser  
Sebastian Kollmann  
Dr. Claudia Lambert  
Dr. Wolf-Peter Schill

#### Lektorat

Ronny Freier, Ph.D.

#### Textdokumentation

Manfred Schmidt

#### Pressestelle

Renate Bogdanovic  
Tel. +49-30-89789-249  
[presse@diw.de](mailto:presse@diw.de)

#### Vertrieb

DIW Berlin Leserservice  
Postfach 74, 77649 Offenburg  
[leserservice@diw.de](mailto:leserservice@diw.de)  
Tel. 01806 - 14 00 50 25,  
20 Cent pro Anruf  
ISSN 0012-1304

#### Gestaltung

Edenspiekermann

#### Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

#### Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –  
auch auszugsweise – nur mit Quellen-  
angabe und unter Zusendung eines  
Belegexemplars an die Serviceabteilung  
Kommunikation des DIW Berlin  
([kundenservice@diw.de](mailto:kundenservice@diw.de)) zulässig.

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.