

ifst

Institut Finanzen und Steuern

Föderalismusreform III

Kritische Analyse der föderalen
Finanzbeziehungen und aktuell diskutierte
Reformansätze

Prof. Dr. Thomas Lenk

In Medienkooperation mit

**DER
BETRIEB**

Zitiervorschlag:

Lenk, ifst-Schrift Nr. 501 (2014)

ISBN: 978-3-89737-160-6

15,00 Euro inkl. USt. zzgl. Versandkosten

© Institut Finanzen und Steuern e.V.

Gertraudenstraße 20, 10178 Berlin

In Medienkooperation mit DER BETRIEB

Einzelbezug über www.der-betrieb-shop.de/ifst

E-Mail: kundenservice@fachmedien.de

Tel.: (0800) 0001637; Fax: (0800) 0002959

Abonnenten von DER BETRIEB wird ein Rabatt in Höhe
von 20 % eingeräumt.

ifst

Institut Finanzen und Steuern

Föderalismusreform III

Kritische Analyse der föderalen Finanzbeziehungen und aktuell diskutierte Reformansätze

Prof. Dr. Thomas Lenk

Universität Leipzig

unter Mitarbeit von

Dr. Martina Kuntze

Dipl.-Geogr./Dipl.-Ing. André Grüttner

B. Sc. Tim Starke

In Medienkooperation mit

**DER
BETRIEB**

Das Institut Finanzen und Steuern überreicht Ihnen
die ifst-Schrift Nr. 501:

Föderalismusreform III

Kritische Analyse der föderalen Finanzbeziehungen und aktuell diskutierte Reformansätze

Die vorliegende Schrift gibt einen detaillierten Überblick zum komplexen System des bundesdeutschen Finanzausgleichs. Im Lichte der aktuellen Debatte um eine mögliche Novellierung enthält sie zudem eine ausführliche kritische Diskussion der föderalen Finanzbeziehungen.

Dieses Thema birgt im Hinblick auf das Auslaufen des Finanzausgleichs sowie des Maßstäbengesetzes zum 31.12.2019 und dem Inkrafttreten der Schuldenbremse ab 2020 eine besondere politische Brisanz und sorgt wiederholt für einen Interessenstreit zwischen Bund und Ländern, insbesondere wenn das bundesweite Erreichen gleichwertiger Lebensverhältnisse thematisiert wird. Doch auch konträre Interessen der Länder bergen ein hohes Konfliktpotential, welches besonders durch die Klage der Länder Bayern und Hessen vor dem Bundesverfassungsgericht gegen den Länderfinanzausgleich im Jahr 2012 neu entfacht wurde. Daher widmet sich die Schrift auch der kritischen Analyse der Argumentation der Klägerseite. Dabei wird gezeigt, dass ein wesentlicher Klagepunkt – die Transfers im Rahmen des Länderfinanzausgleichs in der aktuellen Ausgestaltung würden zu einer übermäßigen Belastung der Haushalte der Zahlerländer führen – so nicht stichhaltig ist.

Einen Schwerpunkt dieser Schrift bilden daher grundlegende Reformvorschläge für jede Ebene des bundesdeutschen Finanzausgleichs. Dabei spielt insbesondere eine mögliche Berücksichtigung der demografischen Entwicklung eine wichtige Rolle, da die Bevölkerungszahlen der Länder eng mit dem Zuweisungssystem des Finanzausgleichs verflochten sind. In diesem Zusammenhang wird schließlich erörtert, ob der deutsche Bund-Länder-Finanzausgleich überhaupt einer grundlegenden Überarbeitung bedarf oder nur geringe Eingriffe zu tätigen sind, solange das Ziel einer gleichwertigen Finanzausstattung aller Länder weiterhin verfolgt wird.

Institut Finanzen und Steuern
Prof. Dr. Johanna Hey

Berlin/Köln, im September 2014

Inhaltsverzeichnis

I.	Einführung	11
II.	Steuerzuordnung und bundesstaatlicher Finanzausgleich	12
	1. Primäre Steuerzuordnung	13
	2. Die Umsatzsteuerzuordnung als flexibles Element der Finanzverfassung	17
	3. Der Länderfinanzausgleich	22
	4. Vertikaler Finanzausgleich.....	28
	a. Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen	28
	b. Zwischenfazit: Finanzkraftorientierte Umverteilung.....	30
	c. Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen	33
	5. Zusammenfassung der Ergebnisse	39
III.	Kritik am bundesstaatlichen Finanzausgleich und Reformansätze	42
	1. Anmerkungen zur Klage der Länder Bayern und Hessen.....	43
	2. Rahmenbedingungen der Reform	46
	3. Vorschläge zu einer Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleiches.....	51
	a. Optionen bei der Aufgabenverteilung (passiver Finanzausgleich)	51
	b. Optionen bei der Einnahmeverteilung (aktiver Finanzausgleich)	54
	aa. Steuerzuordnung	54
	bb. Umsatzsteuerverteilung	55
	cc. Länderfinanzausgleich	57
	dd. Bundesergänzungszuweisungen	60

c. Das Für und Wider großer Änderungen im Finanzausgleichsystem: Zum Reformzuschnitt	64
IV. Fazit	66
Anhang: Gesetze und Rechtsverordnungen	70
Literaturhinweise	71

Abkürzungsverzeichnis

AMZ	Ausgleichsmesszahl
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen
BMF	Bundesministerium der Finanzen
DIHK	Deutsche Industrie- und Handelskammer
FA	Finanzausgleich
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FKM	Finanzkraftmesszahl
MaßStG	Maßstäbengesetz
SoBEZ	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden im Jahr 2013 nach Steuerarten.....	13
Abb. 2: Steuern der Länder nach dem Aufkommen in Euro/Einw., 1995–2013	16
Abb. 3: Steuern der Länder nach dem Aufkommen (vor der Umsatzsteuerverteilung) je Einwohner in v.H. des Durchschnitts	17
Abb. 4: Entwicklung der Umsatzsteuerverteilung seit 1995.....	19
Abb. 5: Steuern der Länder nach dem Aufkommen einschl. Umsatzsteuer in Euro/Einw., 1995–2013	21
Abb. 6: Steuern der Länder nach dem Aufkommen (nach der Umsatzsteuerverteilung) je Einwohner in v.H. des Durchschnitts	22
Abb. 7: Finanzkraft in v.H. der Ausgleichsmesszahl vor Länderfinanzausgleich, 1995–2013	25
Abb. 8: Ausgleichstarif im Länderfinanzausgleich	26
Abb. 9: Beiträge (+) und Zuweisungen (-) im Länderfinanzausgleich (i.e.S.) 2013 in Mio. Euro.....	27
Abb. 10: Finanzkraft der Länder in v.H. der Ausgleichsmesszahl nach Länderfinanzausgleich.....	28
Abb. 11: Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen im Jahr 2013 in Mio. Euro	29
Abb. 12: Finanzkraft der Länder in v.H. der Ausgleichsmesszahl nach Länderfinanzausgleich (i.e.S.) und Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen.....	30
Abb. 13: Ausgewählte Daten zum Länderfinanzausgleich im Jahr 2012.....	31

Abb. 14: Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen der neuen Länder im Jahr 2013 in Mio. Euro.....	34
Abb. 15: Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen ab 2005 zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten	35
Abb. 16: Arbeitslosenquoten im Februar 2014 bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen in %.....	36
Abb. 17: Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen der neuen Länder im Jahr 2013 in Mio. Euro.....	37
Abb. 18: Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für Kosten politischer Führung im Jahr 2013 in Mio. Euro	38
Abb. 19: Finanzkraft der Länder in v.H. der Ausgleichsmesszahl nach Länderfinanzausgleich (i.e.S.) und allen Bundesergänzungszuweisungen.	38
Abb. 20: Länderfinanzausgleichsvolumen im Rahmen des Solidarpaktes II sowie Anteil an Finanzkraft der Länder in v.H. der Ausgleichsmesszahl nach Länderfinanzausgleich (i.e.S.) und allen Bundesergänzungszuweisungen	40
Abb. 21: Belastung aller Zahlerländer – Summe der Beiträge sowie deren Anteil an der Summe der Finanzkraft der Zahlerländer	41
Abb. 22: Prozentuale Anteile der Beiträge an der jeweiligen Finanzkraft des Landes	42
Abb. 23: Anteile verschiedener Altersgruppen in Deutschland von 1871 bis 2060.....	46
Abb. 24: Schematische Darstellung der Altersstruktur in Deutschland für die Jahre 1910, 1950, 2011 und 2060	47
Abb. 25: Entwicklung der Einwohnerzahl in den einzelnen Ländern Deutschlands von 2009 bis 2060	48

I. Einführung

Der bundesstaatliche Finanzausgleich ist immer wieder Gegenstand eines Interessenstreits zwischen Bund und Ländern und hinsichtlich des Länderfinanzausgleichs insbesondere zwischen den Ländern. Da das derzeit geltende Verteilungssystem auf Basis des Finanzausgleichsgesetzes¹ und des Maßstäbengesetzes² nur noch bis zum 31.12.2019 Gültigkeit hat, ist die zunehmende Intensität der Diskussionen auf politischer Ebene mit Unterstützung der Wissenschaft nachvollziehbar. Dies gilt umso mehr, als ab dem 1.1.2020 das Neuverschuldungsverbot der Schuldenbremse auf Länderebene greift³ und der Solidarpakt II ausläuft.

Beide Rahmenbedingungen werden die finanzielle Flexibilität der Länderhaushalte stark einschränken. Die aktuellen und in den nächsten Jahren geführten Verhandlungen zwischen Bund und Ländern und unter den Ländern werden folglich die Weichen für einen wie auch immer gearteten bundesstaatlichen Finanzausgleich stellen. Das bestehende System steht vermehrt in der Kritik. Aktuellstes Beispiel der auf verschiedenen Ebenen geführten Diskussion um den Finanzausgleich ist die Klage der Länder Bayern und Hessen vor dem Bundesverfassungsgericht. Beide Länder bezweifeln die Verfassungskonformität des Länderfinanzausgleiches und bezeichnen ihren Vorstoß als „*Akt politischer Notwehr*“⁴.

Diese Schrift geht der Frage nach, inwieweit die Kritik am bundesstaatlichen Finanzausgleich gerechtfertigt ist. Um die Debatte verstehen zu können, bedarf es zunächst einer Beschreibung der derzeitigen Verteilungssystematik. Die daran anschließende kritische Reflexion des Finanzausgleiches mündet in Reformvorschlägen, die die deutsche Realität berücksichtigen. Hierzu ge-

¹ Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG) v. 20.12.2001 (BGBl. I, 3955, 3956), zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes v. 15.7.2013 (BGBl. I, 2401) geändert; das Gesetz tritt gem. § 20 mit Ablauf des 31.12.2019 außer Kraft.

² Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz – MaßstG) v. 9.9.2001 (BGBl. I, 2302), zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes v. 29.5.2009 (BGBl. I, 1170); das Gesetz tritt gem. § 15 mit Ablauf des 31.12.2019 außer Kraft.

³ Vgl. Art. 109, 115 und 143d GG.

⁴ FAZ v. 25.3.2013

hören starke Unterschiede in der Finanzkraft der Länder, demografische Aspekte, das Nullverschuldungsgebot und der Wegfall des Solidarpaktes II ab 2020.

II. Steuerzuordnung und bundesstaatlicher Finanzausgleich

Der Begriff des Finanzausgleichs stammt ursprünglich aus der Schweiz: Ende des 19. Jahrhunderts wurden die Finanzströme zwischen dem Schweizer Bund und seinen Kantonen der Art bezeichnet und von dort aus wurde der Begriff schließlich in die deutsche Finanzwissenschaft übernommen. Seitdem wird er unterschiedlich definiert und verschieden weit gefasst:

- Im weiteren Sinn wird darunter die Verteilung von öffentlichen Aufgaben, der daraus resultierenden Ausgaben (= passiver Finanzausgleich) und der zur Aufgabenerfüllung notwendige Einnahmen (= aktiver Finanzausgleich) verstanden.
- Der Finanzausgleich im engeren Sinn umfasst die finanziellen Transfers zwischen den Ländern (sog. Länderfinanzausgleich) als Bestandteil des bundesstaatlichen Finanzausgleiches. Wohlgermerkt handelt es sich um nur einen Teil des gesamten Verteilungssystems, das neben dem Länderfinanzausgleich auch die primäre Einnahmeverteilung sowie die Zuweisungen des Bundes an die Länder umfasst.

Werden – wie durch Bundesergänzungszuweisungen – Einnahmen zwischen den staatlichen Ebenen umverteilt, wird dies als vertikaler aktiver Finanzausgleich bezeichnet. Geschieht dies wie beim Länderfinanzausgleich innerhalb einer Ebene, handelt es sich um einen horizontalen aktiven Finanzausgleich.⁵

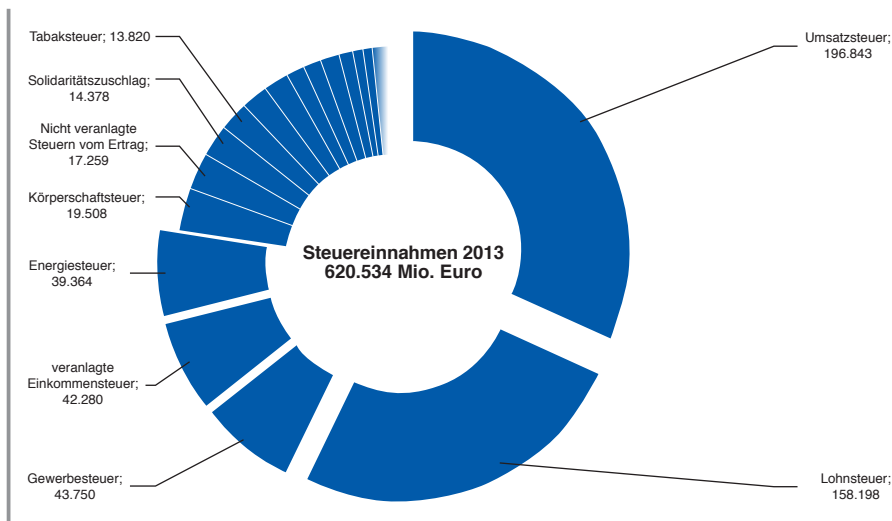
Die Grundlage für den heute gültigen Finanzausgleich bildet die deutsche Verfassung, indem sie den föderalen Staatsaufbau der Bundesrepublik fest schreibt und den Rahmen sowohl für die Aufgaben- als auch Einnahmenverteilung setzt. Die Einnahmeverteilung wird im Finanzausgleichsgesetz und im Maßstäbengesetz konkretisiert und zielt darauf ab, Bund, Länder und Gemeinden in die Lage zu versetzen, die ihnen übertragenen Aufgaben finanzieren zu können. Zu diesem Zweck besteht der aktive Finanzausgleich aus einem mehrstufigen Verfahren.

⁵ *Lenk/Kuntze (2012), 19.*

1. Primäre Steuerzuordnung

Das Steueraufkommen in Deutschland betrug 2013 über 620 Mrd. Euro und verteilt sich über die einzelnen Steuerarten sehr unterschiedlich. So liegt der Anteil allein der Lohn- und Einkommensteuer inklusive Solidaritätszuschlag bei rund 35 % und die Umsatzsteuer erbringt weitere 31 %. Allein durch diese beiden Steuerarten werden 2/3 des Gesamtsteueraufkommens generiert (vgl. Abb. 1).

Abb. 1: Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden im Jahr 2013 nach Steuerarten



Quelle: Eigene Darstellung.

Gemäß Art. 106 GG werden die Erträge der einzelnen Steuerarten Bund, Ländern und Gemeinden zugewiesen (sog. Trennsystem). Dem *Bund* stehen die Zölle, die Verbrauchsteuern⁶, die Straßengüterverkehrsteuer, die Kraftfahrzeugsteuer und sonstige auf motorisierte Verkehrsmittel bezogene Verkehrssteuern, die Kapitalverkehrssteuern, die Versicherungssteuer und die Wechselsteuer, die einmaligen Vermögensabgaben und die zur Durchführung des Lastenausgleichs erhobenen Ausgleichsabgaben, die Ergänzungsabgabe zur Einkommensteuer und zur Körperschaftsteuer sowie Abgaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften zu.

⁶ Soweit sie den Ländern, Bund und Ländern gemeinsam oder den Gemeinden zustehen, vgl. Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG.

Die *Länder* vereinnahmen jeweils die Erträge aus Vermögensteuer, Erbschaftsteuer, Verkehrssteuern⁷, Biersteuer und Spielbankabgabe.

Die Landessteuern betragen etwa 4 % des gesamten Steueraufkommens und werden nach dem sog. Prinzip des örtlichen Aufkommens zugeordnet. Dies bedeutet, dass Steuern, die in einem Land erhoben werden, diesem vor Umverteilung zugerechnet werden.⁸

Den *Gemeinden* obliegt die Einnahmehoheit über Grund- und Gewerbesteuer sowie örtliche Verbrauchs- und Aufwandsteuern.

Addiert man das Aufkommen der nach dem Trennsystem zugeordneten Steuerarten, wird evident, dass dieses bei 30 % des Gesamtsteueraufkommens liegt. Die restlichen 70 % des Steueraufkommens umfassen die sogenannten Gemeinschaftsteuern, die zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aufgeteilt werden.⁹

Zu den Gemeinschaftsteuern gehört die Kapitalertragsteuer, deren Aufkommen auf Bund und Länder zu jeweils 44 % und auf die Gemeinden zu 12 % entfällt. Vom Volumen umfassender sind die nicht veranlagte Steuer vom Ertrag und die Körperschaftsteuer. Dieses Aufkommen wird zwischen Bund und Ländern hälftig verteilt. Die Lohnsteuer und veranlagte Einkommensteuer fließen Bund und Ländern i.H.v. jeweils 42,5 % zu, die Gemeinden partizipieren mit 15 %.

Unter den Ländern werden die Lohn-, Körperschaft- und Kapitalertragsteuer nach Zerlegungsgesetz zugeordnet.

Exkurs: Zuordnung der Lohn-, Körperschaft- und Kapitalertragsteuer auf die Länder nach Zerlegungsgesetz

Bei der *Lohnsteuer* wird das Wohnsitzprinzip angewendet. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass ein Arbeitnehmer den überwiegenden Teil von öffentlichen Leistungen an seinem Wohnort oder in dessen Nähe in Anspruch nimmt. Da die Lohnsteuer vom Arbeitgeber einzubehalten und an das zuständige Betriebsfinanzamt abzuführen ist, kommt es bei Berufstätigen, die über eine Ländergrenze pendeln, dazu, dass die Lohnsteuer

⁷ Soweit sie nicht dem Bund oder nach Art. 106 Abs. 3 GG Bund und Ländern gemeinsam zustehen.

⁸ Vgl. *Lenk* (2008), 15.

⁹ Vgl. *Lenk* (2014a), 9.

an ein Finanzamt gezahlt wird, das nicht zum Wohnsitzbundesland des Arbeitnehmers gehört. In solchen Fällen muss das Lohnsteueraufkommen dem Land zugeführt werden, in dem der jeweilige Steuerpflichtige seinen Wohnsitz hat. Beispielsweise wird so das Lohnsteueraufkommen von Brandenburgern, die in Berlin arbeiten, nicht Berlin, sondern Brandenburg zugeordnet.

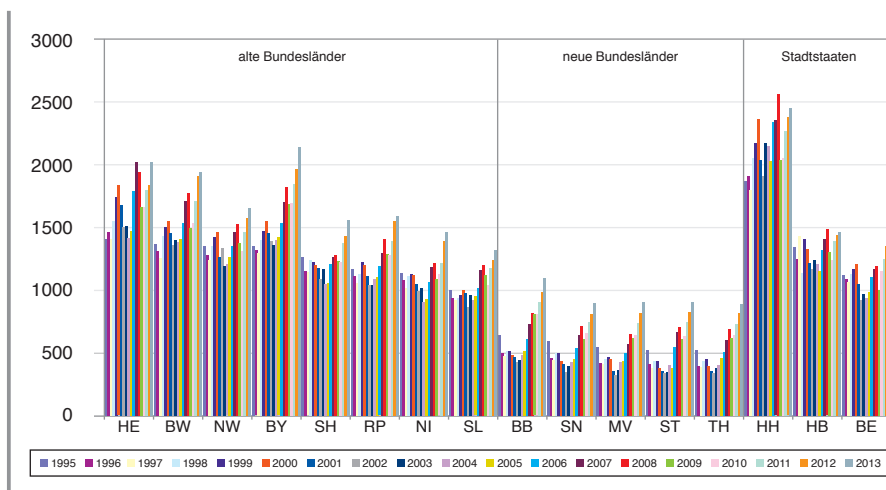
Die Zerlegung der *Körperschaftsteuer* erfolgt gemäß dem Betriebsstättenprinzip. Für Unternehmen, die Betriebsstätten in mehreren Bundesländern unterhalten, wird die am Unternehmenssitz abgeführte Körperschaftsteuer auf diese Länder verteilt, allerdings nur, wenn die zu erbringende Körperschaftsteuer mindestens 500.000 € beträgt (§ 2 I ZerlG). Die Zerlegungsquoten orientieren sich an den gezahlten Arbeitslöhnen, die an die in den Betriebsstätten beschäftigten Arbeitnehmer gezahlt wurden. Gerechtfertigt wird dies insbesondere mit den staatlichen (Vor-)Leistungen für die entsprechenden Betriebsstätten, z.B. Infrastrukturaufwendungen und Abfallbeseitigung.

Bei der *Kapitalertragsteuer* wird wie folgt vorgegangen: Sowohl der Länder- als auch der Gemeindeanteil werden am Aufkommen der Steuer vierteljährlich zerlegt. Die Anteile für die Zerlegung bemessen sich dabei „[...] nach den Prozentsätzen des nach Wohnsitz oder Sitz des Steuerschuldners auf das jeweilige Land entfallenden Anteils am Aufkommen.“¹⁰

Die Verteilung der Steuern nach Trenn- und Verbundsystem (noch ohne Verteilung der Umsatzsteuer) führen zu einer originären Finanzausstattung der Länder, die ein deutliches Gefälle zwischen den alten und neuen Ländern erkennen lässt (vgl. Abb. 2). Die Steuerkraft reicht unter den Flächenländern im Jahr 2013 von 889 Euro/Einwohner (Thüringen) bis 2.139 Euro/Einwohner (Bayern). Ebenfalls auffällig ist das vergleichsweise hohe Steueraufkommen der Stadtstaaten, was jedoch auf ihre besondere Rolle eines Landes ohne Gemeindeebene, jedoch mit Hauptstadt- und Großstadtstatus zurückzuführen ist. Hamburg erreicht bezogen auf das Steueraufkommen den Spitzenwert von 2.462 Euro/Einwohner.

¹⁰ ZerlG, 5.

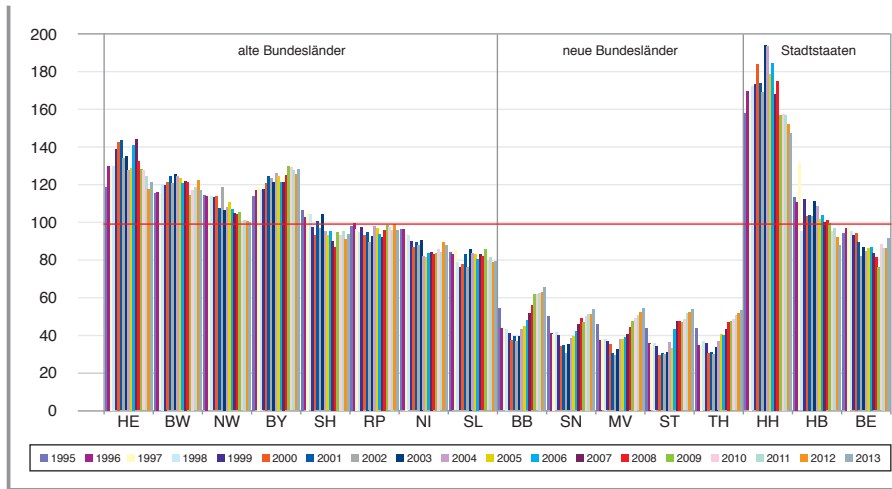
Abb. 2: Steuern der Länder nach dem Einkommen in Euro/Einw., 1995–2013



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des BMF (2014), 2013 vorläufige Abrechnung.

Bezieht man die Pro-Einwohner-Werte auf den jeweiligen Bundesdurchschnitt (vgl. Abb. 3), wird für 2013 evident, dass Thüringen 24 Jahre nach der Deutschen Einheit mit einer Steuerkraft von 53,3 % des Durchschnitts 75 Prozentpunkte hinter dem reichsten Flächenland Bayern und 26,1 Prozentpunkte hinter dem Saarland als aufkommensschwächstes Flächenland der alten Länder liegt. Hamburg weist eine Steuerkraft von 147,6 % des Durchschnitts auf.

Abb. 3: Steuern der Länder nach dem Aufkommen (vor der Umsatzsteuer-
 steuerverteilung) je Einwohner in v.H. des Durchschnitts



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des BMF (2014), 2013 vorläufige Abrechnung.

Der Verteilung der Umsatzsteuer als sehr aufkommenstarke Gemeinschaftsteuer kommt daher eine besondere Bedeutung bei der Verringerung der Steuerkraftunterschiede zu.

2. Die Umsatzsteuerzuordnung als flexibles Element der Finanzverfassung

Die prozentuale Zuweisung des Aufkommens der Umsatzsteuer an Bund, Länder und Gemeinden stellt das flexible Element des bundesdeutschen Finanzausgleichssystems dar. Art. 106 Abs. 3 GG gibt vor, dass bei der Festsetzung der Anteile an der Umsatzsteuer die Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder so aufeinander abzustimmen seien, dass ein „billiger Ausgleich“ erzielt und eine „Überbelastung der Steuerpflichtigen“ vermieden wird sowie die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ gewahrt bleiben soll.¹¹

Im Zuge dessen haben Bund und Länder im Rahmen ihrer laufenden Einnahmen Anspruch auf die gleichmäßige Deckung ihrer notwendigen Ausgaben

¹¹ Vgl. BMF (2012), 1.

(Art. 106 Abs. 3 Punkt 1 GG). Diese sog. Deckungsquotenverhandlungen sind in Ermangelung einer konkreten Begriffsabgrenzung von notwendigen Ausgaben und laufenden Einnahmen Ergebnis eines politischen Abstimmungsprozesses. Der Bundesanteil an der Umsatzsteuer reduzierte sich von anfänglich 70 % im Jahre 1969 in mehreren Zwischenschritten auf 65 % im Jahre 1989. Im Zuge der Deutschen Einheit wurden 1993 zunächst zwei weitere Umsatzsteuerpunkte vom Bund an die Länder im Zusammenhang mit einer Aufstockung des Fonds „Deutsche Einheit“ und der Bereinigung des Strukturhilfegesetzes übertragen.

Zur Integration der neuen Länder in den Finanzausgleich wurde bei den Solidarpakt-I-Verhandlungen festgelegt, dass der Bund mit Wirkung ab 1995 weitere sieben Prozentpunkte seiner Umsatzsteuer an die Länder übertrug. Dies diente zur (Über-)Kompensation der Mehrbelastungen der alten Länder im gesamtdeutschen Länderfinanzausgleich ab 1995. Zur Refinanzierung wurde dem Bund der Solidaritätszuschlag zugestanden.

Im Jahr 1996 folgte im Rahmen des Familienleistungsausgleichs die bisher letzte prozentuale Änderung der Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern im Finanzausgleichsgesetz. Dazu wurden weitere 5,5 Umsatzsteuerpunkte vom Bund auf die Länder abgegeben, um die unterschiedlichen Anteils- und Belastungsverhältnisse von Kindergeld und Einkommensteuer auszugleichen. Seitdem liegt der formale Bundesanteil an der Umsatzsteuer bei 50,5 %.

In den Folgejahren wurde von den Deckungsquotenverhandlungen zunehmend abgerückt und es wurden Vorwegabzüge und Festbetragsregelungen für diverse Aufgabenfinanzierungen eingearbeitet.

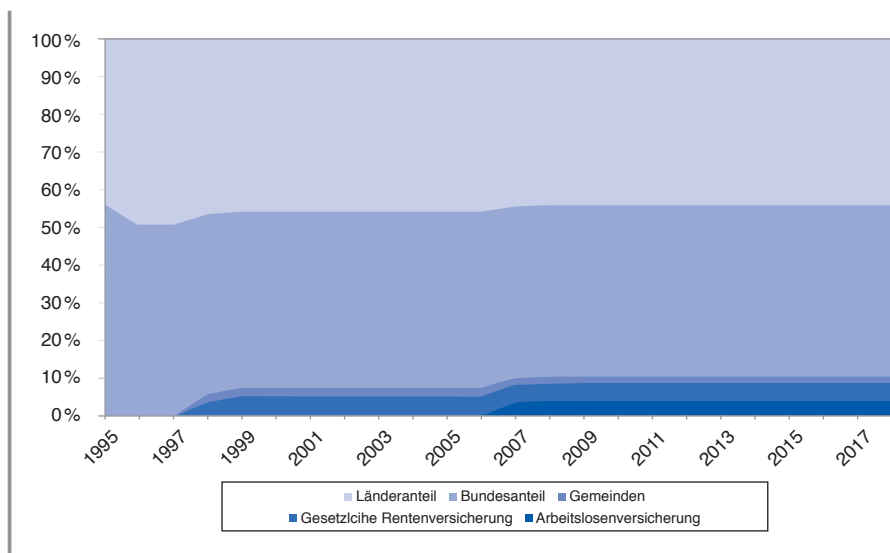
Ursächlich waren mindestens drei verschiedene Gründe:

- Festbeträge können erstens frei von Sachzusammenhängen fortgeschrieben werden.
- Sie entfallen – zweitens – gleichmäßig gemäß dem Maßstab der Einwohnerzahl auf die Gebietskörperschaften und
- drittens entziehen sie sich der Dynamik der Umsatzsteuerverteilung.

Im Zusammenhang mit der Gesetzesänderung des § 1 FAG im Jahr 1996, die nach wie vor einen Bundesanteil von 50,5 % am Umsatzsteueraufkommen festschreibt, und diversen Vorwegabzügen und Festbetragsregelungen

mutierte der ursprünglich einfache § 1 FAG¹² zu einer äußerst komplexen Verteilungsregelung.¹³

Abb. 4: Entwicklung der Umsatzsteuerverteilung seit 1995



Quelle: Eigene Darstellung.

Nachdem diese vertikale Zuordnung der Umsatzsteuer auf Bund und Ländergesamtheit erfolgt ist, muss der Länderanteil den einzelnen Ländern zugeordnet werden. Dies geschieht in zwei Stufen:

Gemäß § 2 Abs. 1 FAG werden höchstens 25 % des Betrags finanzschwachen Ländern zugeführt, damit deren Steueraufkommen an das durchschnittliche Pro-Kopf-Aufkommen der Länder herangeführt wird. Davon geht eine die Steuerkraft der Länder je Einwohner angleichende Wirkung aus. Es wird folgendermaßen vorgegangen: Wenn die Einnahmen an Steuern weniger als 97 % des Länderdurchschnitts betragen, dann wird die Finanzierungslücke um 95 % aufgefüllt. Betrachtet sei beispielhaft der Freistaat Sachsen mit Steuereinnahmen von 51 %, woraus eine prozentuale Lücke von 49 Prozentpunkten folgt. Durch die nun vorzunehmenden Umsatzsteuerergänzungszu-

¹² „Vom Aufkommen der Umsatzsteuer stehen für die Jahre 1970 und 1971 dem Bund 70 vom Hundert und den Ländern 30 vom Hundert zu.“ FAG (1969).

¹³ Vgl. zur Entwicklung der Umsatzsteuerverteilung auch *Woisin* (2008), 446 ff.

weisungen werden die Steuereinnahmen Sachsens auf 97,55 %¹⁴ erhöht. Bei Ländern, die vor der Umsatzsteuerverteilung über 97 % des Durchschnitts erreichen, sinkt der Auffüllungsgrad degressiv auf 60 %.¹⁵ So reichte die Spanne der Ergänzungsanteile bei der Umsatzsteuer im Jahr 2013 von rd. 126 Mio. Euro für Nordrhein-Westfalen bis zu 2.924 Mio. Euro für den Freistaat Sachsen.

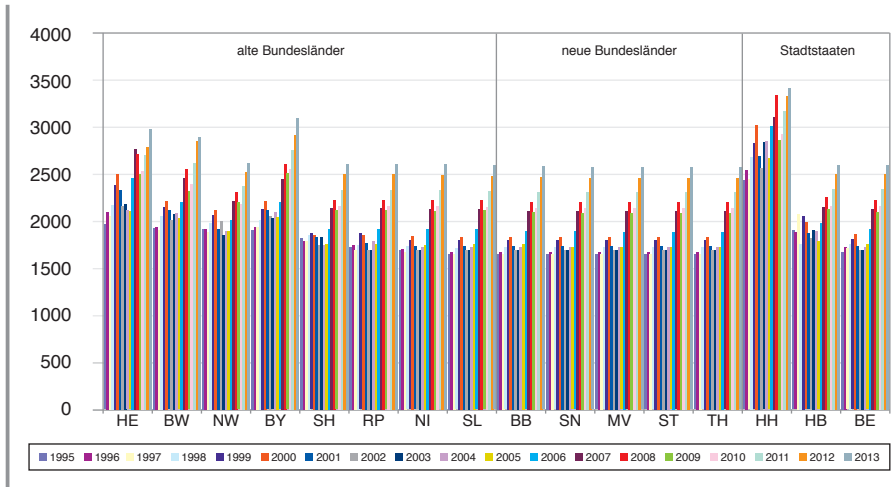
Schließlich wird der Rest (mindestens 75 %) nach § 2 Abs. 3 FAG auf Grundlage der jeweiligen Einwohnerzahl verteilt; dies waren insgesamt 76.361 Mio. Euro. So erhielt bspw. der Freistaat Sachsen von dieser Verteilungsmasse 3.830 Mio. Euro. In Summe verfügte der Freistaat aus Umsatzsteuerverteilung über 6.754 Mio. Euro, was 1.671 Euro/Einw. und damit fast dem Doppelten des Wertes der „Steuern nach dem Aufkommen“ entspricht (vgl. Abb. 2).

Es wird evident, dass die neuen Länder auf diese Weise annähernd auf das Niveau der finanzschwachen, alten Länder gehoben werden (vgl. Abb. 5). Thüringen als finanzschwächstes Land mit 2.567 Euro/Einw. weist nur einen marginal geringeren Wert als Schleswig-Holstein mit 2.589 Euro/Einw. auf. Hamburg hat weiterhin das höchste Steueraufkommen pro Kopf mit nunmehr 3.410 Euro/Einw. Dahinter folgen der Freistaat Bayern (3.087 Euro/Einw.) und das Land Hessen (2.975 Euro/Einw.).

¹⁴ $0,49 * 95 \% = 46,55 \%$. Es folgt die Berechnung der Summe: $51 \% + 46,55 \% = 97,55 \%$.

¹⁵ Vgl. *Lenk* (2013).

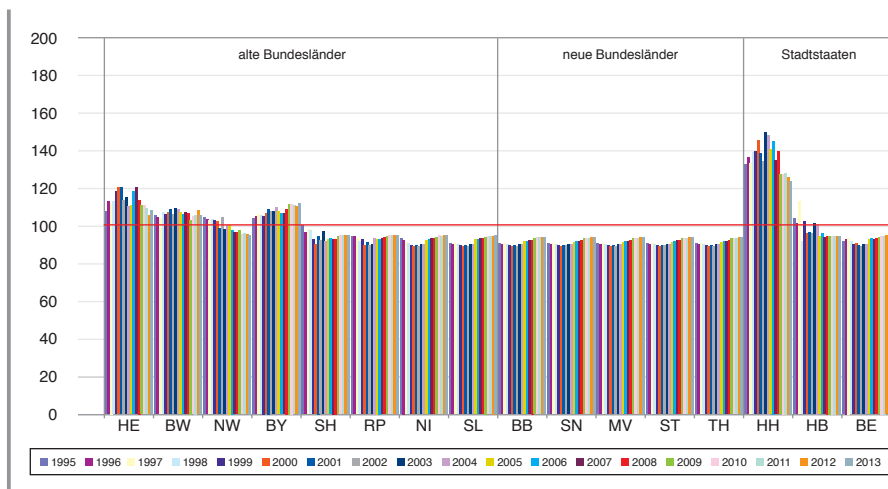
Abb. 5: Steuern der Länder nach dem Aufkommen einschl. Umsatzsteuer in Euro/Einw., 1995–2013



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des BMF (2014), 2013 vorläufige Abrechnung.

Wird diese Darstellung normiert, wird evident, dass durch die Umsatzsteuerzuordnung die enorme Divergenz in der ursprünglichen Steuerkraft sehr stark reduziert wird (vgl. Abb. 6).

Abb. 6: Steuern der Länder nach dem Aufkommen (nach der Umsatzsteuer-
verteilung) je Einwohner in v.H. des Durchschnitts



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des BMF (2014), 2013 vorläufige Abrechnung.

3. Der Länderfinanzausgleich

Nach der Steuerzuordnung nach Trenn- und Verbundsystem folgt der Länderfinanzausgleich. Beim Länderfinanzausgleich handelt es sich um einen horizontalen Finanzausgleich, d.h. um Zahlungen zwischen den Ländern. Gemäß Art. 107 Abs. 2 GG werden mittels horizontaler Transferüberweisungen zwischen den Ländern deren Finanzkraftunterschiede weiter angeglichen. Die Basis für diesen Finanzausgleich bildet nicht mehr das Steueraufkommen pro Einwohner. Stattdessen werden für jedes Land zwei Artefakte gebildet: die Finanzkraftmesszahl (FKM) und die Ausgleichsmesszahl (AMZ), mit deren Hilfe die sogenannte relative Position ermittelt wird.

Berechnung von Finanzkraft- und Ausgleichsmesszahl

Die Finanzkraftmesszahl setzt sich aus zwei Teilen zusammen. Ländereinnahmen aus der primären Steuerzuordnung¹⁶ werden um Einnahmen aus der Förderabgabe ergänzt¹⁷:

§ 7 Abs. 3 FAG definiert überdies eine Prämie für überdurchschnittliches Steuerwachstum,¹⁸ die an dem zuvor berechneten Anteil des Länderanteils der Finanzkraft abgezogen wird. Weist ein Land ein überdurchschnittliches Steuerwachstum auf, darf es 12 % dieser überdurchschnittlichen Einnahmen behalten.¹⁹ Technisch bedeutet dies, dass die Prämie bei den Berechnungen im Ausgleichsmechanismus unberücksichtigt bleibt und damit die Finanzkraftmesszahl des Landes kleiner ausfällt.²⁰

In der Finanzkraft werden neben den in § 7 FAG definierten Ländereinnahmen auch Gemeindeeinnahmen zu 64 % berücksichtigt (§ 8 FAG). Für eine zusammenfassende Behandlung dem Grunde nach sprechen im Wesentlichen folgende Gründe:

- Finanzverfassungsrechtlich werden Kommunen als Bestandteile der Länder gesehen. Daraus wird abgeleitet, dass die Länder auch für eine aufgabenadäquate Finanzausstattung ihrer Kommunen sorgen müssen, was über die sogenannten kommunalen Finanzausgleiche geschehen soll. In den einzelnen Ländern existieren mannigfaltige finanzielle Beziehungen zwischen der Landes- und der kommunalen Ebene.
- Die Aufgabenaufteilung zwischen jedem Land und seinen Kommunen ist in Deutschland unterschiedlich geregelt („Kommunalisierungsgrad“). Dies hat zur Folge, dass eine getrennte Betrachtung wegen mangelnder Vergleichbarkeit im Rahmen des Länderfinanzausgleichs nicht sachgerecht erscheint.

¹⁶ Die genaue Regelung, wie welche Steuereinnahmen eines Landes in die Berechnung eingehen, ist in § 7 Abs. 1 FAG definiert.

¹⁷ § 7 Abs. 2 FAG i.V.m. § 31 des Bundesberggesetzes.

¹⁸ Eine Prämie erhält ein Land auch, wenn bei einem allgemeinen Rückgang der Steuereinnahmen die Steuern jenes Landes nur unterdurchschnittlich gesunken sind. Vgl. *Lenk* (2008), 22.

¹⁹ Die Umsetzung erfolgt dabei so, dass die FKM um 12 % gekürzt wird (§ 7 Abs. 3 FAG).

²⁰ Eine ausführliche Darstellung der Anreiz- und Verteilungswirkungen des Prämienmodells findet sich bei *Lenk/Kaiser* (2003).

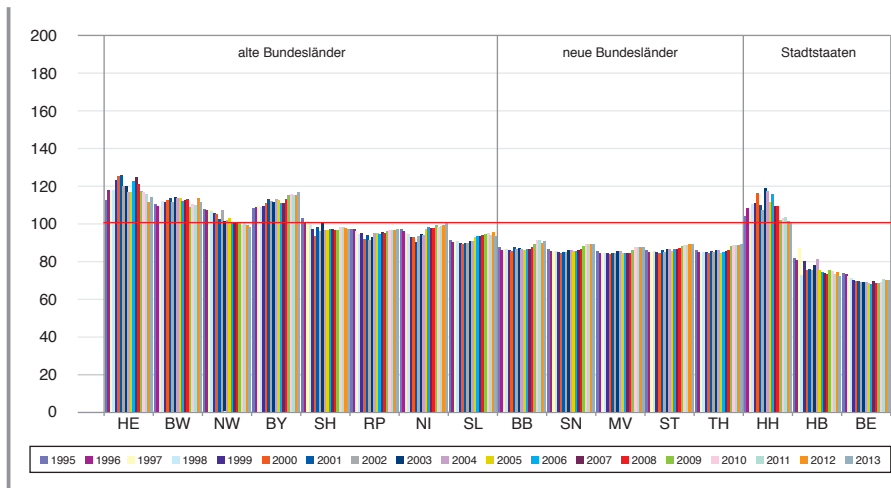
- Ein sachgerechter Vergleich zwischen Flächenstaaten und Stadtstaaten ist methodisch ansonsten schwer zu realisieren.²¹

Summa summarum liegt es nahe, Landes- und kommunale Ebene zusammen zu betrachten. Auch § 7 des Maßstäbengesetzes sieht die grundsätzliche Berücksichtigung aller Einnahmen von Ländern und Gemeinden sowie Gemeindeverbänden vor, wobei § 8 Abs. 4 MaßStG einen Abschlag zulässt, wenn eine umfassende Abbildung des kommunalen Finanzbedarfs nicht möglich ist. Die Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft hat zur Folge, dass die Spreizung zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern aufgrund der Steuerzuordnung zunimmt. Diese so ermittelte Finanzkraftmesszahl wird der Ausgleichsmesszahl als Bedarfskennziffer gegenübergestellt, die sich ebenfalls aus einer Länderkomponente und einer Gemeindekomponente zusammensetzt. Bei der Bestimmung der Ausgleichsmesszahl wird die Einwohnerzahl des jeweiligen Landes berücksichtigt, wobei für bestimmte Länder sogenannte Einwohnerwertungen vorgenommen werden. Bei der Länderkomponente werden die Einwohnerzahlen der Stadtstaaten mit dem Faktor 1,35 gewichtet. Bei der Gemeindekomponente werden die dünnbesiedelten Flächenländer Sachsen-Anhalt mit 1,02, Brandenburg mit 1,03 und Mecklenburg-Vorpommern mit 1,05 gewichtet und die Stadtstaaten wiederum mit 1,35. Die Folge stellt eine beträchtliche Steigerung der Bedarfsmessziffer dar.

Durch Division der Finanzkraftmesszahl durch die Ausgleichsmesszahl ergibt sich die sogenannte relative Position (vgl. Abb. 7).

²¹ Vgl. *Eltges/Zarth/Jakubowski/Bergmann* (2002), 12.

Abb. 7: Finanzkraft in v.H. der Ausgleichsmesszahl vor Länderfinanzausgleich, 1995–2013



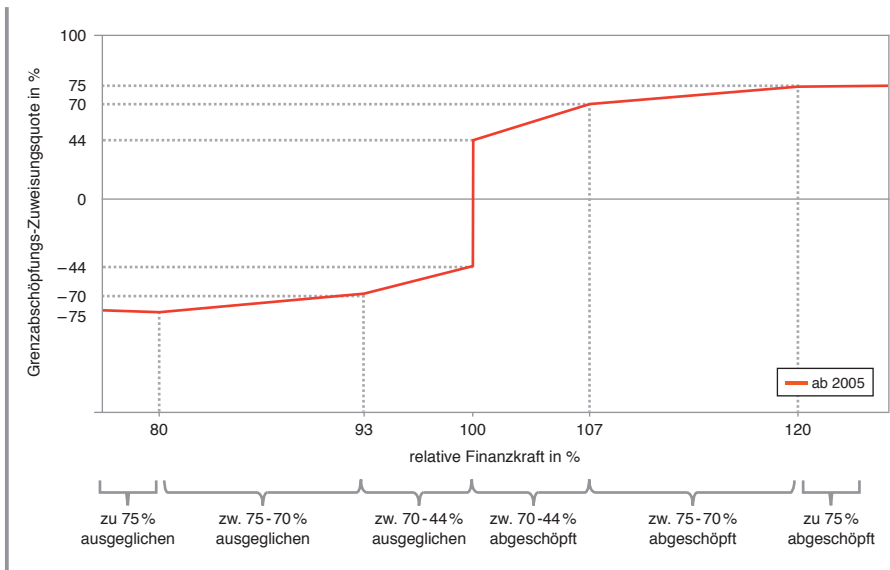
Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des BMF (2014), 2013 vorläufige Abrechnung.

Ermittlung der Ausgleichszuweisungen und -beiträge

Die relative Position eines Landes ergibt sich durch das Verhältnis von Finanzkraft- und Ausgleichsmesszahl. Ist die Zahl kleiner als 1, dann ist die Finanzkraft des Landes geringer als die Ausgleichsmesszahl und das Land somit berechtigt, Ausgleichszahlungen zu empfangen (Empfängerland). Anderenfalls liegt eine Ausgleichsverpflichtung vor und das Land gehört zu den Zahlerländern.

In Abb. 8 sind die sich ergebenden Tarife dargestellt, wobei der Differenzenausgleich gemäß § 10 Abs. 1 FAG erfolgt. Wie man der Darstellung entnehmen kann, verlaufen sowohl die Zuweisungs- als auch die Abschöpfungsquote punktsymmetrisch. Liegt die relative Position des betrachteten Landes unter 80 % bzw. über 120 % des durchschnittlichen Steueraufkommens pro Einwohner, werden diese zu 75 % aufgefüllt bzw. abgeschöpft. Hat ein Land eine relative Position zwischen 80 % und 93 % bzw. 107 % und 120 %, so wird die Finanzkraftlücke zu 75 % bis 70 % geschlossen bzw. in den Finanzausgleich mit einbezogen. Weist ein Land schließlich eine relative Position größer als 93 % und kleiner als 107 % auf, so wird diese mit einem degressiv fallenden Satz zwischen 70 % und 44 % entweder aufgefüllt oder abgeschöpft. Es muss allerdings kein finanzstarkes Land mehr als 72,5 % von seinen Steuereinnahmen abgeben.

Abb. 8: Ausgleichstarif im Länderfinanzausgleich

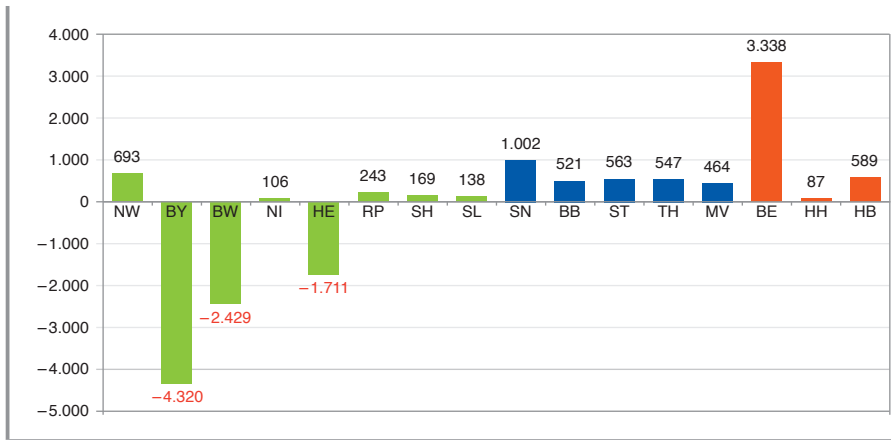


Quelle: Eigene Darstellung.

Die sich aus diesem Prozess ergebenden Beiträge bzw. Zuweisungen finden sich in Abb. 9. Grüne Balken symbolisieren die alten, blaue Balken die neuen Länder, während die orangenen Balken für die drei Stadtstaaten stehen. Es ergab sich dabei insgesamt ein Umverteilungsvolumen von 8,5 Mrd. Euro²². Berlin erhielt 3,3 Mrd. Euro Zuweisungen aus dem horizontalen Finanzausgleich, während Bayern mit etwa 4,3 Mrd. Euro die höchste Summe an Beiträgen zahlte.

²² Zahl entnommen aus: BMF (2014), 12.

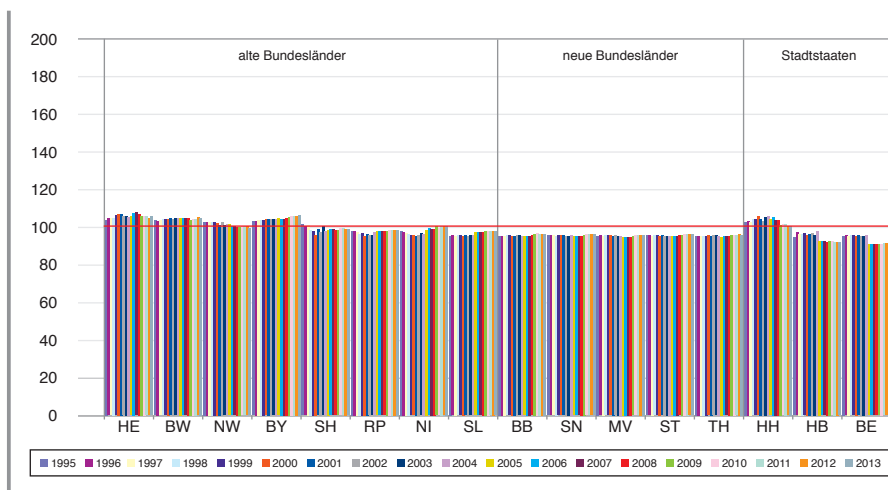
Abb. 9: Beiträge (+) und Zuweisungen (-) im Länderfinanzausgleich (i.e.S.) 2013 in Mio. Euro



Quelle: Eigene Darstellung. Vorläufige Berechnungen. Zahlen entnommen aus: BMF (2014), 12.

Durch den Länderfinanzausgleich nähert sich die Finanzkraft der finanzschwachen Länder an die der finanzstarken weiter an, ohne jedoch die Finanzkraftreihenfolge zu verändern. Folglich behält das finanzstärkste Land Bayern mit 105,7 % des Länderdurchschnitts auch nach Länderfinanzausgleich die erste Position in der Finanzkraftreihenfolge.

Abb. 10: Finanzkraft der Länder in v.H. der Ausgleichsmesszahl nach Länderfinanzausgleich



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des BMF (2014), 2013 vorläufige Abrechnung.

4. Vertikaler Finanzausgleich

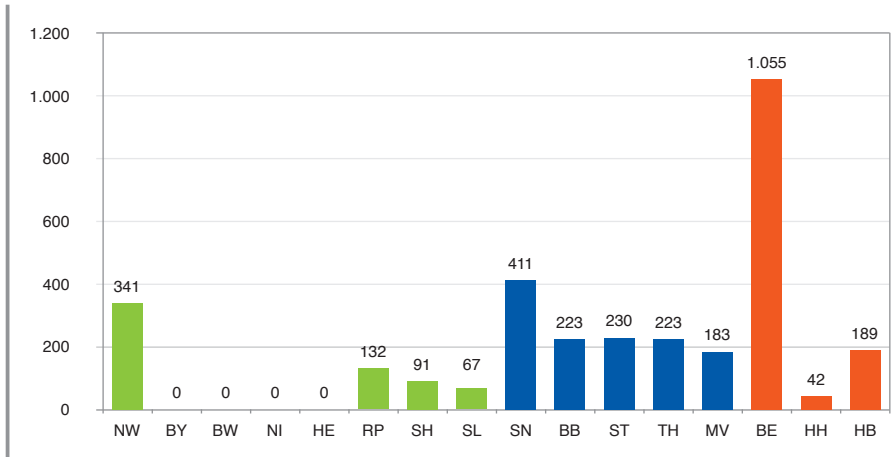
Beim vertikalen Finanzausgleich im Nachgang des Länderfinanzausgleiches wird zwischen allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) und Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) unterschieden. Diese Maßnahmen werden durch Art. 107 Abs. 2 GG i.V.m. § 11 FAG geregelt.

a. Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen

Die allgemeinen BEZ sind als Ergänzung zum Länderfinanzausgleich zu betrachten. Der Bund gewährt leistungsschwachen Ländern Zuschüsse, damit sie die aus der Erfüllung ihrer Aufgaben resultierenden Ausgaben decken können. Es wird bei diesem Verfahren ein Ausgleich vorgenommen, wenn die Finanzkraftmesszahl eines Landes nach dem Länderfinanzausgleich immer noch unter 99,5 % der Ausgleichsmesszahl liegt. In diesem Fall wird die Finanzlücke zu 77,5 % durch Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen geschlossen. D.h. bei einem Land, das bspw. eine relative Position von 99 % hätte, läge eine Lücke von 0,5 Prozentpunkten vor. Diese würde zu 77,5 % geschlossen. Im Ergebnis würde das entsprechende Land auf eine relative Position von 99,38 % angehoben.

Abb.11 zeigt die im Jahr 2013 erfolgten Zuweisungen an die jeweiligen Länder. Das Volumen der allgemeinen BEZ betrug im Jahr 2013 etwa 3,2 Mrd. Euro.²³

Abb. 11: Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen im Jahr 2013 in Mio. Euro



Quelle: Eigene Darstellung. Vorläufige Berechnungen. Zahlen entnommen aus: BMF (2014), 17.

Nach den erfolgten Umverteilungen ergeben sich die in Abb. 12 dargestellten relativen Positionen. Es wird deutlich, dass auch die Finanzkraft der finanzschwachen Länder annähernd ihre Ausgleichsmesszahl erreicht hat und die Finanzkraftreihenfolge bis zu dieser Stufe unverändert bleibt.²⁴

²³ Vgl. BMF (2014), 17.

²⁴ Eine unveränderte Finanzkraftreihenfolge wurde auch im Urteil des Bundesverfassungsgerichts v. 27.5.1992 verlangt. Vgl. *Lenk* (2013).

Abb. 12: Finanzkraft der Länder in v.H. der Ausgleichsmesszahl nach Länderfinanzausgleich (i.e.S.) und Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des BMF (2014), 2013 vorläufige Abrechnung.

b. Zwischenfazit: Finanzkraftorientierte Umverteilung

Die Kritiker des aktuellen Finanzausgleichsystems bemängeln, dass am Ende dieser Stufe eine zu starke Angleichung der Länder in der Finanzkraft erfolge und dementsprechend der Anreiz zur Pflege der eigenen Steuerquellen stark vermindert sei.

Sie argumentieren u.a. mit der zu geringen Spreizung. So war die relative Position des Freistaates Bayern nach den allgemeinen BEZ mit 105,7 % nur 7,2 Prozentpunkte höher als die des ärmsten Landes Mecklenburg-Vorpommern mit 98,5 %.

Rechnet man allerdings die relative Position (= FKM/AMZ) wieder in Euro pro Einwohner um und berücksichtigt die kommunale Finanzkraft zu 100 %, zeigt sich, dass die Differenz – gemessen am Länderdurchschnitt – sich nun auf 11 Prozentpunkte erhöht (vgl. Abb. 13).

Abb. 13: Ausgewählte Daten zum Länderfinanzausgleich im Jahr 2012.

	Einwohner	Zahler (-) Empfänger (+) in Mio. EUR	Zahler (-) Empfänger (+) in EUR, je Einw.	Steuereinnahmen** je Einwohner in EUR	in v.H. der Flächenländer West*** in %
Flächenländer					
Zahlerländer	29,54	-7.925	-268	3.783	104,10 %
Baden- Württemberg	10,81	-2.694	-249	3.781	104,04 %
Bayern	12,63	-3.904	-309	3.801	104,61 %
Hessen	6,10	-1.327	-217	3.766	103,64 %
Empfängerländer					
<i>Flächenländer West</i>	<i>33,61</i>	<i>1.019</i>	<i>30</i>	<i>3.481</i>	<i>95,79 %</i>
Niedersachsen	7,92	173	22	3.434	94,50 %
Nordrhein- Westfalen	17,84	402	23	3.536	97,31 %
Rheinland-Pfalz	4,00	224	56	3.506	96,49 %
Saarland	1,01	92	91	3.476	95,67 %
Schleswig-Holstein	2,84	128	45	3.451	94,98 %

	Einwohner	Zahler (-) Empfänger (+) in Mio. EUR	Zahler (-) Empfänger (+) in EUR je Einw.	Steuereinnahmen** je Einwohner in EUR	in v.H. der Flächenländer West*** in %
<i>Flächenländer Ost</i>	<i>12,77</i>	<i>3.045</i>	<i>238</i>	<i>3.374</i>	<i>92,84 %</i>
Brandenburg	2,49	542	217	3.401	93,59 %
Meckl.-Vorpommern	1,63	452	277	3.375	92,87 %
Sachsen	4,13	963	233	3.361	92,48 %
Sachsen-Anhalt	2,30	547	238	3.379	93,00 %
Thüringen	2,21	541	244	3.353	92,28 %
Stadtstaaten					
Stadtstaaten	5,98	3.861	645	4.650	127,97 %
Berlin	3,52	3.323	945	4.475	123,14 %
Bremen	0,66	517	782	4.605	126,71 %
Hamburg	1,80	21	12	4.871	134,05 %

Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung in Anlehnung an *Schulte*, Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2012.

*) Vorläufige Abrechnung (BMF).
 **) Steueraufkommen je Einwohner gemessen an den Steuern der Länder nach dem Aufkommen, Länderanteilen an der Umsatzsteuer, Steuern der Gemeinden zu 100 %, Ausgleichszuweisungen und -beiträge im LFA, Allgemeine BEZ.
 ***) Flächenländer West: Einschließlich Zahlerländer.

Quelle: Entnommen aus *Lenk* (2013).

Mit 104,04 % bzw. 104,61 % nehmen die Länder Baden-Württemberg und Bayern die ersten beiden Positionen ein. Verglichen mit dem Durchschnitt der Flächenländer West (95,79 %) ist Bayerns Finanzkraft bei 100 %iger Berücksichtigung seiner Gemeindesteuern um 8,82 Prozentpunkte besser; im Vergleich zum Durchschnitt der neuen Länder sogar um 11,77 Prozentpunkte.²⁵

Landesparlamente entscheiden i.d.R. über einen Anteil am Haushaltsvolumen zwischen 5–7 %; der Rest ist durch gesetzliche, tarifvertragliche und andere mittelfristig bindende Vorgaben festgelegt, sodass der Korridor von 12,33 Prozentpunkten zwischen dem finanzstärksten zum finanzschwächsten Flächenland dabei als nicht unerheblich einzustufen ist. Die Stadtstaaten haben aufgrund der Bevölkerungswertung im Durchschnitt rund 128 % des Durchschnitts der alten Flächenländer.

Die Finanzkraftreihenfolge ändert sich bis zu dieser Stufe nicht. Dies ist nach geltender Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verfassungskonform.²⁶

c. Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen

Die dritte Stufe des bundesdeutschen Finanzausgleichs bilden die sog. Sonderbedarfs-BEZ in zurzeit drei Ausformungen. Durch diese Zuweisungen des Bundes wird die Finanzkraftreihenfolge i.d.R. verändert, da solche Sonderlasten nur in bestimmten Ländern anfallen können (sonst wären sie keine *Sonderlasten*). Da ihre Gewährung ebenfalls im FAG geregelt ist und es sich hier um ein zustimmungspflichtiges Gesetz handelt, haben entsprechende Mehrheiten sowohl im Bundestag als auch im Bundesrat dafür gestimmt. Bis 2019 wurden folgende Sonderlasten-BEZ vereinbart:

- **Teilungsbedingte Sonderlasten** (§ 11 Abs. 3 FAG i.V.m. § 12 Abs. 5 MaßStG). Sie sollten zum Abbau des infrastrukturellen Nachholbedarfs der neuen Länder inkl. Berlin dienen. Als weiterer Grund wird die unterproportionale kommunale Finanzkraft in den neuen Ländern angeführt. Diese Sonderbedarfs-BEZ sind degressiv bis zum Jahr 2019 ausgestaltet (vgl. Abb. 15). Das Gesamtvolumen für die Laufzeit von 2005 bis 2019 beträgt schätzungsweise 105,3 Mrd. Euro.²⁷ Die höchsten Zuweisungen

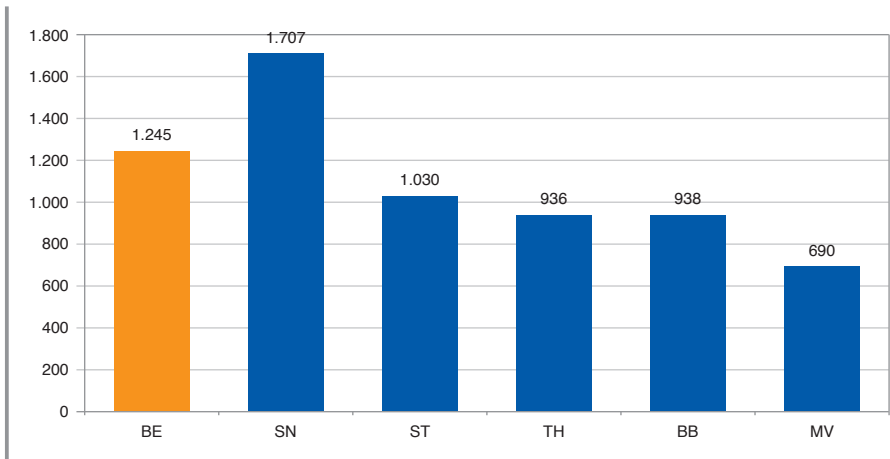
²⁵ Vgl. *Lenk* (2013).

²⁶ Vgl. *Lenk* (2014b).

²⁷ Vgl. BMF (2013), 149.

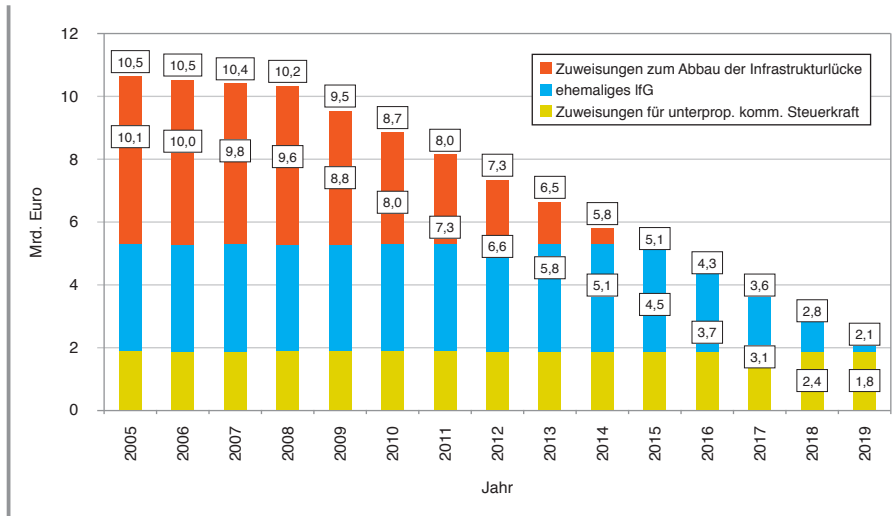
erhielt 2013 das Land Sachsen mit fast 1,7 Mrd. Euro, gefolgt von der Bundeshauptstadt Berlin mit etwa 1,2 Mrd. Euro. Mecklenburg-Vorpommern wurde die geringste finanzielle Unterstützung zuteil, während die restlichen drei Länder zwischen 1 Mrd. bis 1,15 Mrd. Euro zugesprochen bekamen (vgl. Abb. 14).

Abb. 14: Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen der neuen Länder im Jahr 2013 in Mio. Euro



Quelle: Eigene Darstellung. Vorläufige Berechnungen. Zahlen entnommen aus: BMF (2014), 17.

Abb. 15: Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen ab 2005 zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten

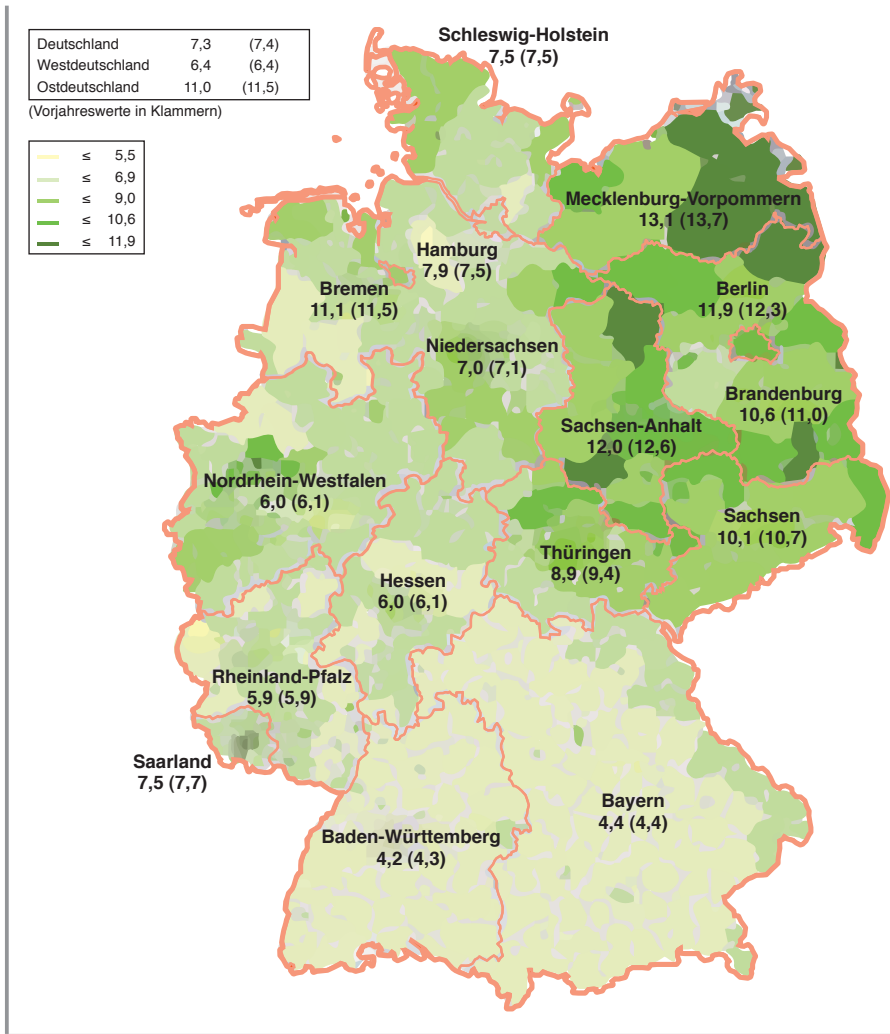


Quelle: Eigene Darstellung.

- **Sonderbedarfs-BEZ aufgrund struktureller Arbeitslosigkeit** (§ 11 Abs. 3a FAG i.V.m. § 12 Abs. 6 MaßStG): Diese BEZ werden seit dem Jahr 2005 gewährt und kommen nur den neuen Ländern (außer Berlin) zugute, da hier die Arbeitslosenquoten i.d.R. doppelt so hoch sind wie im Westen Deutschlands (Abb. 16). Im Abstand von drei Jahren wird eine Überprüfung der Höhe dieser Sonderlasten für das jeweils nachfolgende Jahr vorgenommen. Das Volumen der Zahlungen betrug in den Jahren 2005 bis 2011 jährlich 1 Mrd. Euro. Für die vergangenen beiden Jahre wurde der Betrag allerdings auf 0,7 Mrd. Euro gekürzt.²⁸ Die Beiträge für die einzelnen Länder im Jahr 2013 sind in Abb. 17 dargestellt.

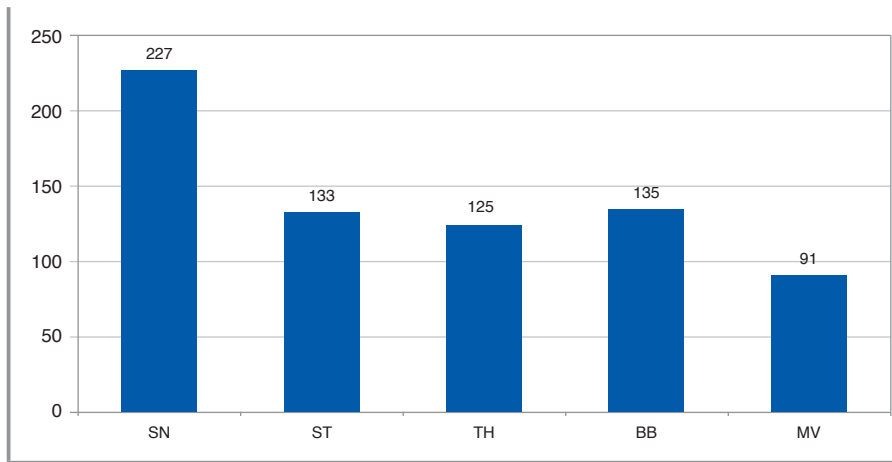
²⁸ Vgl. BMF (2013), 149.

Abb. 16: Arbeitslosenquoten im Februar 2014 bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen in %



Quelle: Entnommen aus: FAZ v. 30.4.2014.

Abb. 17: Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen der neuen Länder im Jahr 2013 in Mio. Euro

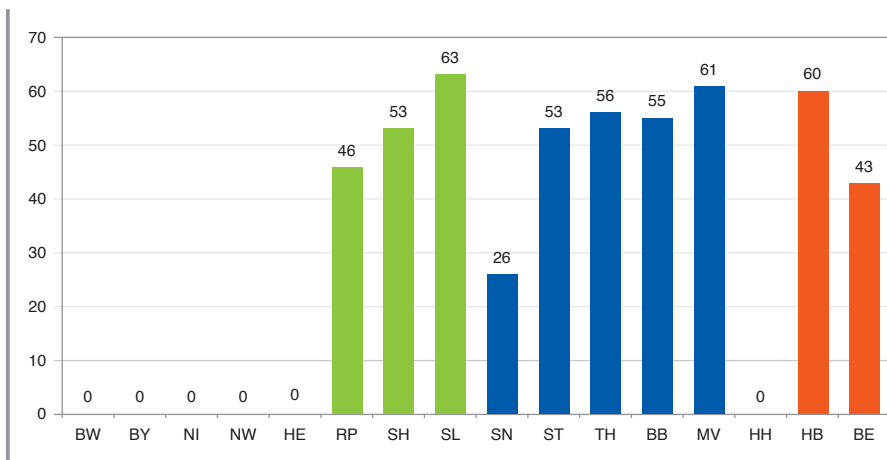


Quelle: Eigene Darstellung. Vorläufige Berechnungen. Zahlen entnommen aus: BMF (2014), 17.

- **Sonderbedarfs-BEZ für Kosten politischer Führung** (§ 11 Abs. 4 FAG): Diese BEZ werden vorrangig an finanzschwache Länder überwiesen, falls diese im Hinblick auf ihre Einwohnerzahl mit solchen Kosten überproportional belastet sind (§ 12 Abs. 6 MaßStG). Seit 2005 beläuft sich das Gesamtvolumen jährlich auf 0,5 Mrd. Euro. Eine Prüfung der zu entrichtenden Summen wird alle fünf Jahre vorgenommen.²⁹ In Abb. 18 sind die an die Länder zu entrichtenden Geldbeträge aufgeführt.

²⁹ Vgl. BMF (2013), 149.

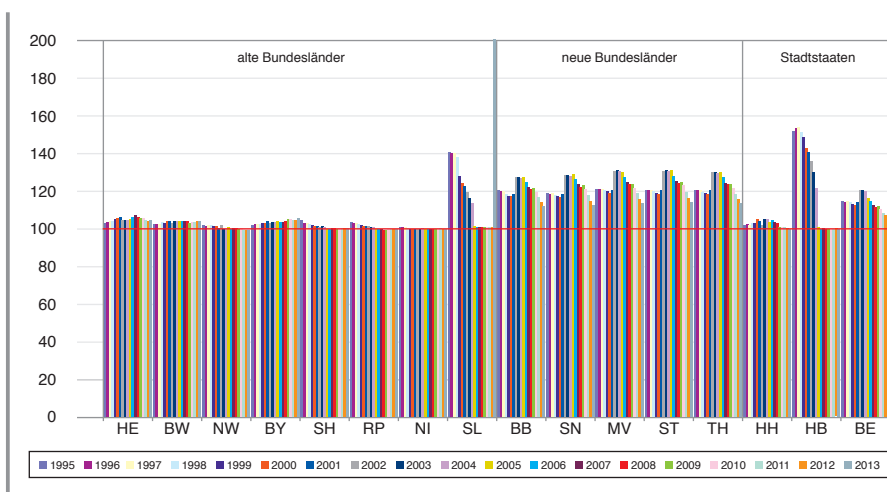
Abb. 18: Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für Kosten politischer Führung im Jahr 2013 in Mio. Euro



Quelle: Eigene Darstellung. Vorläufige Berechnungen. Zahlen entnommen aus: BMF (2014), 17.

Durch die Sonderbedarfs-BEZ kann die Finanzkraftreihenfolge verfassungskonform geändert werden (vgl. Abb. 19)

Abb. 19: Finanzkraft der Länder in v.H. der Gleichmessauf nach Länderfinanzausgleich (i.e.S.) und allen Bundesergänzungszuweisungen



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des BMF (2014), 2013 vorläufige Abrechnung.

Festgehalten werden kann, dass die relativen Positionen der neuen Länder und vor allem Berlins im Jahr 2012 nach allen erfolgten Zuweisungen deutlich über 100 % liegen und damit in der Länderreihenfolge vor den Geberländern stehen. Ebenso kann ein degressiver Verlauf beobachtet werden, der auf die sinkenden Zuweisungen aus den Sonderbedarfs-BEZ zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten zurückzuführen ist.

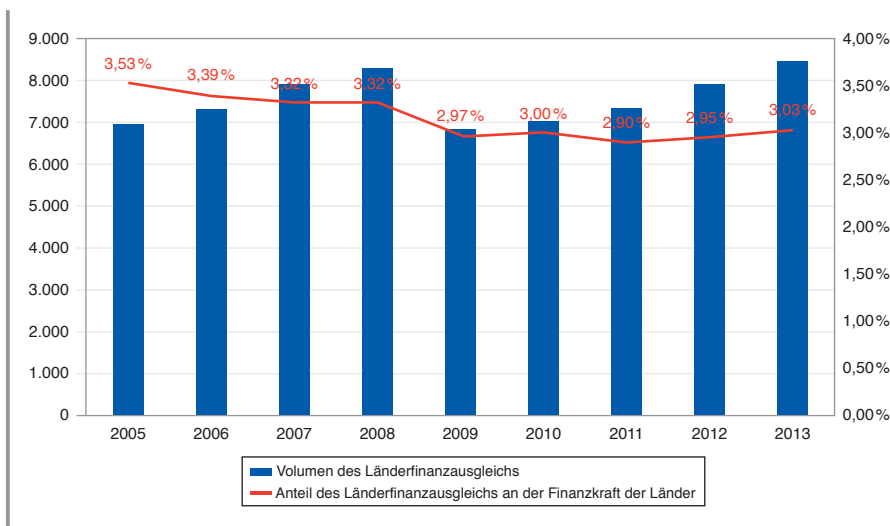
5. Zusammenfassung der Ergebnisse

Werden die Abrechnungsergebnisse des Länderfinanzausgleichs seit Bestehen des Solidarpaktes II – d.h. ab 2005 – betrachtet, wird erkennbar, dass die Ausgleichsvolumina von 6,948 Mrd. Euro im Jahr 2005 auf 8,459 Mrd. Euro im Jahr 2013 gestiegen sind. Die Finanzkrise 2007/2008 hat auch hier ihre Spuren hinterlassen (vgl. den Einbruch im Jahr 2009 in Abb. 20). Bayern trug dabei in den letzten beiden Abrechnungsjahren jeweils etwa die Hälfte der Beiträge. In der politischen Diskussion wurde deshalb verstärkt die Frage gestellt, ob „solch hohe Zahlungen eine völlige Überdehnung des Grundgedankens des Länderfinanzausgleichs“ anzeigen würden und „beim Länderfinanzausgleich jetzt die Schmerzgrenze überschritten sei“.³⁰

Da im gleichen Zeitraum die Finanzkraft der Länder von 196,78 Mrd. Euro (2005) auf 278,76 Mrd. (2013) angestiegen ist, sank die prozentuale Umverteilung von 3,53 % im Jahre 2005 auf 3,03 % im Jahr 2013, sodass – insgesamt gesehen – für die beiden letzten Jahre keine Sondersituation festzustellen ist (vgl. Abb. 20).

³⁰ So bspw. der Finanzminister des Freistaates Bayern nach *Issig/Kain* (2014). Vgl. zum Folgenden auch *Schulte* (2014), 381.

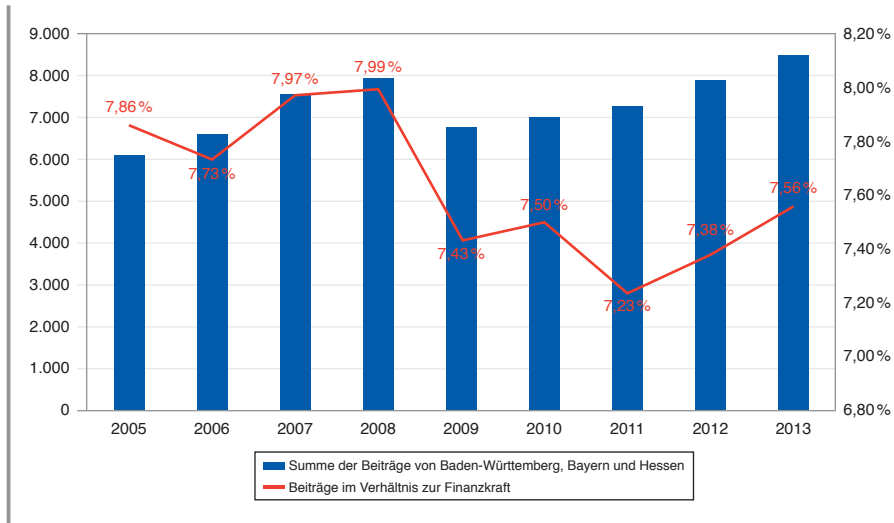
Abb. 20: Länderfinanzausgleichsvolumen im Rahmen des Solidarpaktes II sowie Anteil an Finanzkraft der Länder in v.H. der Ausgleichsmesszahl nach Länderfinanzausgleich (i.e.S.) und allen Bundesergänzungszuweisungen



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des BMF (2014), 2013 vorläufige Abrechnung.

Hinterfragt man jedoch die Gesamtbelastung der Zahlerländer im Länderfinanzausgleich seit 2005, zeigt sich, dass der Absolutbetrag zwar von 6,075 Mrd. Euro auf 8,459 Mrd. Euro angestiegen ist. Da aber auch die Finanzkraft der Länder gestiegen ist, hat sich hier – bezogen auf die Finanzkraft der Zahlerländer – der Anteil der umverteilten Mittel im Länderfinanzausgleich von 7,86 % auf 7,56 % verringert (vgl. Abb. 21).

Abb. 21: Belastung aller Zahlerländer – Summe der Beiträge sowie deren Anteil an der Summe der Finanzkraft der Zahlerländer

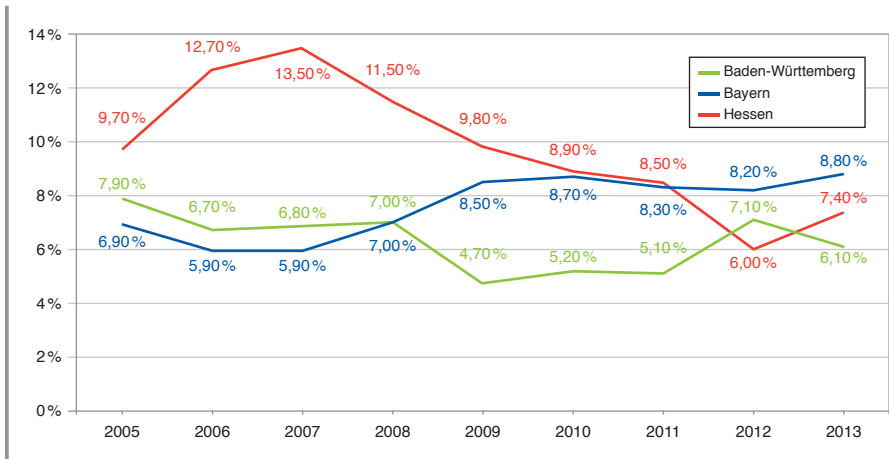


Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des BMF (2014), 2013 vorläufige Abrechnung.

Allerdings hat sich die Verteilung der Zahllast auf die einzelnen Zahlerländer in diesem Zeitraum deutlich verändert, sodass einzelne Zahlerländer ggf. überfordert sein könnten (vgl. Abb. 22).

Die Auswirkungen der Finanzkrise haben sich besonders in Baden-Württemberg gezeigt; dementsprechend fiel der Anteil Baden-Württembergs in den Jahren 2009 bis 2011 im Vergleich zu den anderen Jahren auch deutlich geringer aus. Hessen trug über viele Jahre bis 2011 anteilmäßig die Hauptlast bei den Finanzierungsbeiträgen. Erst seit 2012 ist der Freistaat Bayern das am höchsten belastete Land. Die Belastung einzelner Länder am aktuellen Rand mit max. 8,8 % ist im Vergleich mit Werten aus der Vergangenheit nicht ungewöhnlich. Allein im betrachteten Zeitraum betrug der Spitzenwert Hessens etwa das 1,5-Fache des aktuellen bayerischen Wertes.

Abb. 22: Prozentuale Anteile der Beiträge an der jeweiligen Finanzkraft des Landes



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des BMF (2014), 2013 vorläufige Abrechnung.

III. Kritik am bundesstaatlichen Finanzausgleich und Reformansätze

Jede Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs muss eine Frage beantworten, nämlich welches *Ziel* mit der Neugestaltung verfolgt wird. Vor dem Hintergrund dieses Ziels gilt es, faktische oder vermeintliche Missstände des derzeitigen Systems abzubauen. Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleiches sollte zudem so angelegt sein, dass die Kontinuität des Systems gewahrt wird und kurzfristige Friktionen im Zuge von sog. externen Schocks, wie es bspw. auf die Finanzkrise 2008 zutraf, vermieden werden.

Den Rahmen für eine Reform gibt das Grundgesetz der Bundesrepublik vor. Wenngleich die Artikel über die Steuerverteilung zwischen den Gebietskörperschaften (Art. 106 GG), den Länderfinanzausgleich und die Bundesergänzungszuweisungen für finanzschwache Länder (beides Art. 107 GG) unbestimmte Rechtsbegriffe enthalten, strukturieren sie den bundesstaatlichen Finanzausgleich. Bisherige Urteile des Bundesverfassungsgerichtes konkretisieren die verfassungsrechtlichen Vorgaben, sodass nur in Maßen Interpretationsfreiheit gegeben ist.

Da das derzeit geltende Finanzausgleichsgesetz und das Maßstäbengesetz bis zum Jahr 2019 auslaufen werden, muss die Zeit für eine Überarbeitung des bestehenden Systems genutzt werden. In diesem Kapitel sollen auf Basis der im Raum stehenden Kritik Ansatzpunkte für eine mögliche Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs erläutert werden.

1. Anmerkungen zur Klage der Länder Bayern und Hessen

Im März des vergangenen Jahres reichten das Bundesland Hessen sowie der Freistaat Bayern eine Klage gegen den Länderfinanzausgleich vor dem Bundesverfassungsgericht ein. Die wesentlichen Klagepunkte sollen hier kurz dargestellt und gewürdigt werden.

Zuerst führten die Klageländer an, dass die Zerlegung der Lohnsteuer nach den aktuellen Regularien – also dem Wohnsitzprinzip – eine große Benachteiligung der wirtschafts- und finanzstarken Länder verursache. Diese Nachteile wirken sich vor allen Dingen auf Länder mit einem hohen Anteil an Einpendlern aus. Dem Gutachten von *Feld/Kube/Schnellenbach* zufolge wird die These, dass Arbeitnehmer und deren Familien öffentliche Leistungen besonders am jeweiligen Wohnort nutzen, als kaum ökonomisch begründbar beschrieben.³¹ Dieses Argument ist keineswegs neu. Es wurde von den Stadtstaaten, die ihre Verkehrsinfrastruktur an die Berufspendler anpassen müssen, sehr oft in Diskussionen eingebracht. Der Vorschlag der Gutachter Bayerns und Hessens besagt dabei, dass bei der Verteilung der Lohnsteuer ein Übergang zum hälftigen Betriebsstätten- und Wohnsitzprinzip erfolgen sollte.³²

Dass die Zerlegungsregelungen Gegenstand der anstehenden Verhandlungen sein könnten, ist unstrittig. Ob sich dies nur auf die Lohnsteuerzerlegung oder auch auf andere Steuern beziehen wird, ist offen. So ist bspw. die Zerlegung der Körperschaftsteuer orientiert an der Lohnsumme hinterfragungswürdig.

Einen weiteren Punkt stellt die Kritik an den Umsatzsteuerergänzungsanteilen dar. Die Gutachter der Klage bezeichnen diese als systemwidrig, da sie eine Umverteilungswirkung vorwegnehmen. Dies führe letztendlich zu einer Steigerung der Intransparenz des Finanzausgleichs.³³ Es ist tatsächlich der

³¹ Vgl. *Feld/Kube/Schnellenbach* (2013), 4.

³² Vgl. ebd., 81.

³³ Vgl. ebd., 4.

Fall, dass das Ausgleichsvolumen im Länderfinanzausgleich durch die Art der Steuerzuordnung im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung etwa halbiert wird. Allerdings war dieser Sachverhalt bei der Finanzreform von 1969 unter der Federführung von Bundesfinanzminister *Strauß* auch bewusst eingearbeitet worden, um u.a. das Konfliktpotential im Rahmen des Länderfinanzausgleichs zu reduzieren. Vor diesem Hintergrund wird auch verständlich, warum das Volumen des von den Klageländern kritisierten Umsatzsteuervorwegausgleichs bei den Verhandlungen zum Solidarpakt II im Jahr 2003 sogar erhöht wurde.

Ob die Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes intransparent sind, ist zumindest fraglich. Dazu sei folgender Vergleich angeführt: Das Länderfinanzausgleichsgesetz – also das zuvor zitierte FAG – besteht aus lediglich zwölf Paragraphen auf 10 Seiten, die den bundesdeutschen Finanzausgleich (Umsatzsteuerzuordnung, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen) Schritt für Schritt regeln. Demnach kann es als durchaus übersichtlich und vor allem nachvollziehbar charakterisiert werden. Dies ist im Vergleich zu den bundesdeutschen Steuergesetzen sehr übersichtlich. Bei Betrachtung der Abgabenordnung, die unmittelbar den Bürger betrifft, fällt der enorme Umfang von 415 Paragraphen auf 149 Seiten auf. Ein entsprechendes politisches Engagement für mehr Transparenz wäre hier sicherlich viel notwendiger.

Die Hauptstadtfunction Berlins, bezogen auf den Länderfinanzausgleich, gilt schließlich als sowohl von Politikern als auch Ökonomen kritisch betrachteter Aspekt. Auch die klageführenden Länder wollen diesen Aspekt prüfen, da sie die Berücksichtigung Berlins im gesamten System des Finanzausgleichs sowie die allgemeine Einwohnerwertung anzweifeln. Bezüglich der höheren Wertung der Einwohner in den Stadtstaaten und dünnbesiedelten Ländern gab es bereits mehrere Gutachten³⁴ und Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Das im Jahr 1986 datierte Urteil (Leitsatz 7) brachte hervor, dass die strukturelle Besonderheit der Stadtstaaten eine Gewichtung hinsichtlich der Einwohnerzahl mit sich bringt. Dabei wurde die gesetzliche Vorlage von 135 % als sachgerecht beurteilt, um die Andersartigkeit von Stadtstaaten gegenüber den Flächenländern entsprechend zu berücksichtigen.³⁵

Des Weiteren besteht laut Eckpunktepapier der Klageländer Regelungsbedarf in Bezug auf die Änderung der Finanzkraftreihenfolge unter den Ländern.

³⁴ Ein Beispiel hierfür ist: *Eltges/Zarth/Jakubowski/Bergmann* (2002).

³⁵ Vgl. *Lenk* (2014a), 12.

Darauf wird laut deren Gutachten in verfassungswidriger Art und Weise Einfluss ausgeübt, sodass ein zu Beginn finanzschwaches Land aus dem Prozess der Umverteilungsmaßnahmen im horizontalen und vertikalen Finanzausgleich als finanzstarkes Land hervorgeht, was vor allem aus der bereits besprochenen Stadtstaatengewichtung und den verschiedenen Ausprägungen der Bundesergänzungszuweisungen resultiert.³⁶ Unter Berücksichtigung des Bundesverfassungsurteils vom 11.11.1999 muss diesem Vorwurf allerdings insofern widersprochen werden, als zwar tatsächlich eine Veränderung der Länderreihenfolge vorliegt, diese aber erst ab der Stufe der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen erfolgt. Demzufolge wird die Finanzkraftreihenfolge bis einschließlich der Fehlbetrags-BEZ nicht verändert. Weiterhin ist klarzustellen, dass die Leistungen des Bundes an die neuen Länder mit dem Solidarpakt II konform gehen und bei einem degressiven Tarif bis zum Jahr 2019 eingestellt werden.

Das Zusammenwirken der vielen Stufen des deutschen Bund-Länder-Finanzausgleichs führt laut Aussage der Klageländer zu einem für die drei übrigen Geberländer nicht mehr zu akzeptierenden Übermaß an Einzahlungen. Es liegt also eine Übernivellierung vor, die Fehlanreize bei den finanzschwachen Ländern verursacht, weil eventuell zusätzlich generierte Steuereinnahmen zu einem hohen Anteil über den Ausgleichsmechanismus anderen finanzschwächeren Ländern zukommen.³⁷ Die Gerechtigkeit des Finanzausgleichs wird damit in Frage gestellt. Das Problem an diesem Aspekt der Klage liegt darin, dass die Autoren nicht darstellen, wie sie zu solch einer Beurteilung gelangt sind. Laut Bundesministerium der Finanzen mussten Baden-Württemberg und Bayern im Jahr 2012 27 % bzw. 8 % höhere Ausgleichszahlungen abgeben. Trotz wachsender Steuern konnte das Bundesland Hessen seine Ausgleichszahlungen jedoch um etwa 477 Mio. Euro senken, weil der Steuerzuwachs im Vergleich zu den zuvor genannten beiden Ländern bei Weitem geringer ausgefallen war.³⁸

³⁶ Vgl. *Feld/Kube/Schnellenbach* (2013), 49.

³⁷ Vgl. *ebd.*, 5.

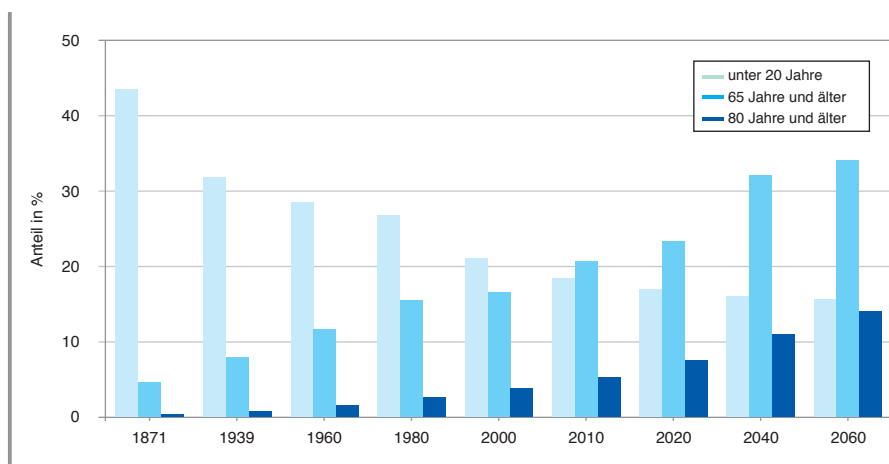
³⁸ Vgl. *Lenk* (2014a), 13.

2. Rahmenbedingungen der Reform

Die demografische Entwicklung als Determinante des bundesstaatlichen Finanzausgleiches

Der Bund-Länder-Finanzausgleich wird in einem großen Ausmaß von der demografischen Entwicklung Deutschlands mit beeinflusst. Mittels der Einwohnerzahl und der sich dadurch bedingenden Bevölkerungsstruktur wird über die Höhe öffentlicher Ausgaben entschieden. Folglich werden die Haushalte der Gebietskörperschaften in verschiedenem Maße belastet. Einerseits mündet dies in einer notwendigen Änderung der Verwaltungs- und Finanzierungs-kompetenzen – also des passiven Finanzausgleichs. Ebenso wird ein Einfluss auf den aktiven Finanzausgleich ausgeübt: Bei den einwohnerspezifischen Zuteilungsstufen ändern sich die Finanzierungsanteile der Länder und Kommunen. Die nachfolgende Abb. 23 gibt einen Überblick über die erwartete Bevölkerungsentwicklung in den kommenden Jahren.

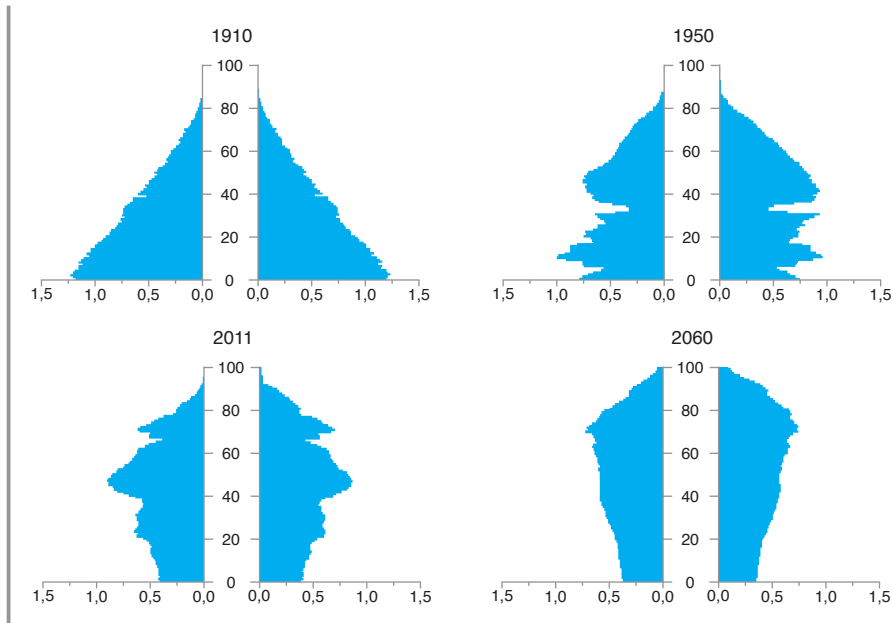
Abb. 23: Anteile verschiedener Altersgruppen in Deutschland von 1871 bis 2060



Quelle: Entommen aus: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (2013), 12.

Deutlich wird, dass sich der Anteil der unter 20-jährigen Menschen in Deutschland weiter reduzieren wird, bis er im Jahr 2060 voraussichtlich bei lediglich 15 % liegt. Dem gegenüber stehen ein langsames Wachstum des Anteils über 80-jähriger Personen und ein etwas schnelleres Ansteigen des Anteils über 65-jähriger Personen. Diese Entwicklung führt zu einer Veränderung der „Bevölkerungspyramide“ hin zur Form einer Urne (vgl. Abb. 24).

Abb. 24: Schematische Darstellung der Altersstruktur in Deutschland für die Jahre 1910, 1950, 2011 und 2060

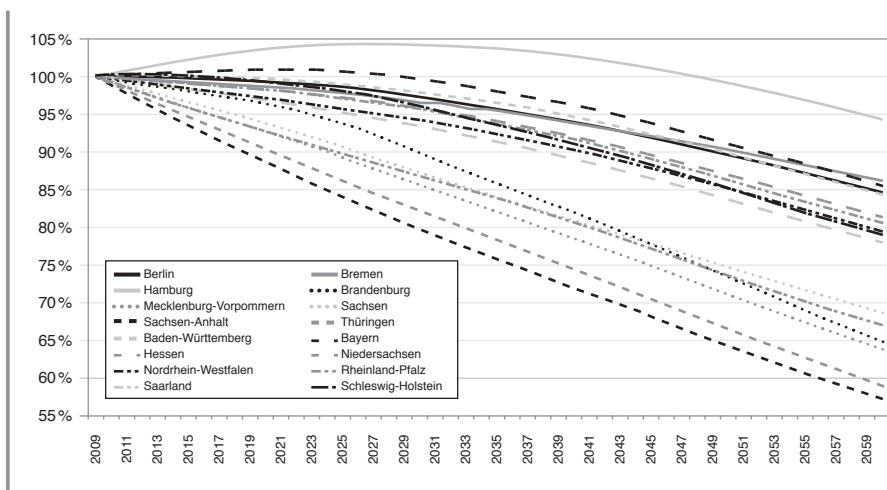


Quelle: Entnommen aus: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (2013), 10.

Die Pyramidenstruktur, die im Jahr 1910 auftrat, wurde durch die Folgen der beiden Weltkriege und der damit einhergehenden Bevölkerungsverluste aufgebrochen, wie man der Darstellung für das Jahr 1950 entnehmen kann. Bei der männlichen Bevölkerung, die jeweils auf der linken Seite der Darstellungen aufgeführt ist, sind die Verluste deutlicher bemerkbar als bei den Frauen. Ebenso stieg der Anteil über 80-jähriger Personen deutlich an. Die ermittelte voraussichtliche Altersstruktur für das Jahr 2060 zeigt, dass der Anteil der älteren Bevölkerung aufgrund medizinischer Fortschritte und der demzufolge steigenden Lebenserwartung immer weiter zunehmen wird, während die jüngere Bevölkerung wegen zurückgehender Geburtenzahlen stetig abnimmt. Sowohl die Auswirkungen auf die zur Verfügung zu stellenden öffentlichen Infrastrukturen als auch die Auswirkungen auf die Steuereinnahmen liegen auf der Hand. Besonders der starke Rückgang des Anteils der Erwerbspersonen wird zu einer deutlichen Reduktion der Einkommensteuer führen.

In Bezug auf die Folgen für den bundesstaatlichen Finanzausgleich interessiert vor allem die Entwicklung der Bevölkerung in den einzelnen Ländern, die in der nachfolgenden Abb. 25 gezeigt wird.

Abb. 25: Entwicklung der Einwohnerzahl in den einzelnen Ländern Deutschlands von 2009 bis 2060



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (2010). Ergebnisse der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung nach Ländern, Variante 1-W1 („mittlere“ Bevölkerung, Untergrenze) [2008 = 100 %].

Die Grafik verdeutlicht vor allem einen starken Bevölkerungsrückgang in den neuen Ländern: Dieser hängt auch mit der hohen Abwanderungsquote der jüngeren Bevölkerung zusammen, die in den westdeutschen Ländern bessere Chancen auf einen Arbeitsplatz und eine höhere Entlohnung sieht. Die Entwicklung wird sich in den kommenden Jahrzehnten fortsetzen: Im Jahr 2050 werden voraussichtlich nur noch 70 % (und im Jahr 2060 63 %) der ursprünglichen Bevölkerung von 2009 in den ostdeutschen Ländern vorzufinden sein. Ein Vergleich mit den alten Ländern zeigt, dass diese mit wesentlich niedrigeren Rückgangsqoten ihrer Bevölkerung zu rechnen haben. In Hamburg wird die Quote sogar bis etwa 2035 ansteigen, bis sie ab dem Jahr 2036 einen leichten Rückgang anzeigt.³⁹

Die Folgen der demografischen Entwicklung verursachen u.a. sinkende Einnahmen aus der Einkommensteuer sowie niedrigere Anteile am einwoh-

³⁹ Detailliert siehe *Lenk/Kuntze* (2012), 19. Berücksichtigt sind neben Wanderungen auch Geburten- und Sterbezahlen.

nerspezifischen Anteil der Umsatzsteuer in den neuen Ländern. Die Pro-Kopf-Ausgaben bleiben hingegen nahezu konstant bzw. steigen sogar an, da höhere Ausgaben im sozialen Bereich – besonders in Bezug auf die Pflege- und Rentenkosten – auf die Länder zukommen.⁴⁰

Eine Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen den deutschen Gebietskörperschaften könnte, diesen Überlegungen folgend, eine Diskussion über die künftige Einwohnerwertung von dünn besiedelten Ländern im Osten Deutschlands enthalten. Gleichzeitig ist hierbei eine neue Betrachtung der Stadtstaatenwertung unumgänglich. Auch könnte im Tarif des Länderfinanzausgleichs ein demografischer Faktor analog zu einigen kommunalen Finanzausgleichssystemen eingeführt werden. Einen weiteren wichtigen Aspekt stellen Sonderbedarfs-BEZ im Zuge der demografischen Entwicklung dar.⁴¹

Die originäre Finanzkraft

Die neuen Länder werden aufgrund ihrer nur sehr geringen originären Finanzkraft nicht in der Lage sein, die Länderaufgaben ohne einen gewissen finanziellen Ausgleich zu erfüllen. Dafür würde ihnen die adäquate Finanzausstattung fehlen. Sind sowohl die Aufgabenverteilung als auch die primäre Steuerzuordnung im Sinne der „Steuern nach dem Aufkommen“ (vgl. Abb. 2) vorgegeben, ist evident, dass nicht nur die neuen Länder ohne eine Umverteilung von Ressourcen nicht in der Lage sind, ihre Aufgaben verfassungskonform zu erfüllen. Deshalb kommt dem Finanzausgleich eine wichtige regionale Distributionsfunktion zu, um der Forderung des Grundgesetzes nach Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nachzukommen.⁴² Ziel muss es sein, der Bevölkerung flächendeckend einen Mindeststandard

⁴⁰ Vgl. *Lenk/Kuntze* (2012), 21.

⁴¹ Vgl. ebd.

⁴² Art 72 Abs. 2 GG gibt bei der *Zuordnung der Aufgaben* vor: „... Auf den Gebieten des Artikels 74 Abs. 1 Nr. 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 und 26 hat der Bund das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung *gleichwertiger Lebensverhältnisse* (Hervorhebung durch den Verfasser) im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.“. Bei der *Einnahmenverteilung* bestimmt Art. 106 Abs. 3 GG: „... 2. Die Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder sind so aufeinander abzustimmen, dass ein billiger Ausgleich erzielt, eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die *Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse* (Hervorhebung durch den Verfasser) im Bundesgebiet gewahrt wird.“.

an staatlichen Leistungen insbesondere in der Daseinsvorsorge zu gewährleisten. Allokative Ziele wie z. B. eine Wirtschaftsförderung sind beim bundesstaatlichen Finanzausgleich als nachgeordnet zu betrachten und ggf. über andere Instrumente zu verfolgen.⁴³

Sonderlasten-Bundesergänzungszuweisungen

Die Sonderlasten-Bundesergänzungszuweisungen sind kein Bestandteil des Länderfinanzausgleichs. Sie sind vielmehr als letzte Verteilungsstufe des bundesstaatlichen Finanzausgleichs zu sehen. Sie bewirken eine (verfassungskonforme⁴⁴) Änderung der Finanzkraftreihenfolge, indem den leistungsschwachen Ländern Unterstützungsleistungen allein von Seiten des Bundes gewährt werden. Ein Teil dieser Zuweisungen, die zum Abbau der Infrastrukturlücke dienen und gemeinhin als Solidarpakt-II-Zahlungen bezeichnet werden, ist bis 2019 degressiv ausgestaltet, wenngleich einige der Verteilungskriterien nach wie vor ihre Legitimität besitzen und auch ab 2020 möglichen Bundesergänzungszuweisungen zugrunde gelegt werden sollten.

Die Schuldenbremse

Die Regelungen der Schuldenbremse nach Art. 109 und Art. 115 GG, wonach der Bund ab 2016 und die Länder ab 2020 einen ausgeglichenen Haushalt haben müssen, ziehen in Verbindung mit dem europäischen Fiskalpakt nachhaltige Konsequenzen für die Länder und ihre Gemeinden nach sich.

Kritische Belastungen, die im Zuge des Neuverschuldungsverbotes offenbar werden, müssen reduziert werden – in einem ersten Schritt durch eine Aufgabenkritik. Viele der betroffenen Länder sind finanzstark, sie haben folglich mehr ein Ausgabe- als ein Einnahmeproblem. Erst in einem zweiten Schritt könnte eine Unterstützung durch die föderale Gemeinschaft in Betracht gezogen werden, dies aber außerhalb des bundesstaatlichen Finanzausgleiches, bspw. über einen Altschuldenfonds.

⁴³ Vgl. *Lenk* (2014c), im Erscheinen.

⁴⁴ Bundesverfassungsgericht: Urteil v. 11.11.1999, BVerfGE 101, 158 ff.

3. Vorschläge zu einer Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleiches

Die Diskussion um eine Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleiches erfolgt insbesondere vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung, des nach wie vor existierenden Gefälles in der Finanzkraft der Länder, des Auslaufens des Solidarpaktes II und des Neuverschuldungsverbotens der Länder ab 2020. Ziel der Reform sollte es nach wie vor sein, eine aufgabenadäquate Finanzausstattung auf allen staatlichen Ebenen sicherzustellen. Hierfür bedarf es zunächst Überlegungen hinsichtlich der Aufgabenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften. Erst wenn transparent ist, welche staatliche Ebene für welche Aufgabe im Sinne der Gesetzgebung, Durchführung und Finanzierung verantwortlich ist, kann entschieden werden, welche finanziellen Mittel ihr für die Aufgabenwahrnehmung zugesprochen werden sollten.

a. Optionen bei der Aufgabenverteilung (passiver Finanzausgleich)

Im Zuge einer Reformierung der Verteilung der Aufgaben an Bund, Länder und Gemeinden (passiver Finanzausgleich) bedürfen diverse Teilprobleme einer Lösung. Zuerst müssen die öffentlichen Aufgaben gegenüber privaten Aufgaben und auch untereinander abgegrenzt werden. Hierfür müsste man sich mit der Frage nach der Zuteilung der Aufgaben zum Staat oder zu Privaten beschäftigen. Im Anschluss stellt sich die Frage, welche Aufgaben welcher staatlichen Ebene zugeteilt werden. Bisherige Erfahrungen aus der Neuverteilung der Aufgaben der Föderalismusreform I im Jahr 2006 sollten in der neu einzuberufenden Kommission hinterfragt und neu bewertet werden.⁴⁵

Die Länder sollten als Folge des strukturellen Nullverschuldungsgebotes einen gemeinsamen Standpunkt bezüglich ihrer Kernkompetenzen ausarbeiten. Wichtig ist hierbei, welche Aufgaben sie weiterhin ausführen können bzw. der Bund übernehmen sollte. Vor allem im Hinblick auf die unterschiedlichen Interessen der finanziell verschieden stark ausgestatteten Länder gilt es zu differenzieren: Während finanzschwache Länder darauf drängen werden, die Aufgaben mehr zu vertikalisieren, könnten finanzstarke Länder darauf bedacht sein, die bisherige Aufgabenverteilung beizubehalten, um die Eigenstaatlichkeit der Länder nicht zu gefährden.

⁴⁵ Vgl. *Lenk/Kuntze* (2012), 9.

Ein aktuelles Beispiel hierfür ist das Thema *Bildung bzw. Bildungsföderalismus*. Im Rahmen der ersten Föderalismusreform wurde die Zuständigkeit auf die Länder rückverlagert. Inzwischen versucht der Bund mit Unterstützung aus einigen Ländern, sich über Exzellenzinitiativen u.v.m. (wieder) an der Bildungsfinanzierung zu beteiligen. Die Diskussion darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass dieses Thema einer Lösung bedarf: Entweder sollte die Bildungspolitik wieder als Gemeinschaftsaufgabe wahrgenommen oder aber auf den Bund übertragen werden. Sollte die Aufgabe „Bildung“ bei den Ländern verbleiben, bedarf es einer für die Aufgabenerfüllung angemessenen finanziellen Ausstattung, die durch eine angemessene Einnahmenverteilung sichergestellt werden muss.⁴⁶

Einer neuerlichen Thematisierung bedarf auch das Thema der *Verwaltung der Bundessteuern* (u.a. im Hinblick auf die künftige demografische Entwicklung), wobei Einsparpotentiale auf der Ebene der Länder möglich erscheinen. Auch hier stehen einer Einigung der Länder wieder unterschiedliche Interessen gegenüber: Finanzstarke Länder, die entsprechende Aufwendungen der Steuerverwaltung finanzieren können, könnten diese Regelung zur Stärkung der Eigenverantwortung beibehalten wollen, während finanzschwache Länder auf Reformen drängen.⁴⁷

Bei einer Mitfinanzierung des Bundes ist dabei zu berücksichtigen, dass jede Bundesbeteiligung auch eine Kontrolle der Mittelverwendung mit sich bringt. Eigenverantwortliche Entscheidungen auf Landes- und kommunaler Ebene werden folglich eingeschränkt.

Zudem sollten Refinanzierungstendenzen des Bundes bedacht werden, welche die Gestaltungsmöglichkeiten von Ländern und Gemeinden letztlich wieder reglementieren würden.⁴⁸ Der Bund könnte sich bspw. durch die zunehmende Unterstützung der dezentralen Gebietskörperschaften im Verhandlungsprozess über die Umsatzsteuerverteilung wachsende Anteile „erarbeiten“ oder auf Vorwegabzüge bzw. Festbeträge zu seinen Gunsten hinwirken. Bei einem feststehenden Umsatzsteueraufkommen würde dies unmittelbare (negative) Folgewirkungen für die dezentrale Ebene, also Länder und Kommunen, induzieren. Insofern ist es einmal mehr von Bedeutung, das System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs in seiner Gesamtheit zu verstehen,

⁴⁶ Vgl. *Lenk/Kuntze* (2012), 9.

⁴⁷ Vgl. ebd., 9/10.

⁴⁸ Vgl. *Henneke* (2014), 7.

um tatsächliche Verhandlungsvorteile zu generieren und nicht über andere Wege Nachteile in Kauf nehmen zu müssen.

Aktuell wird außerdem die Abschaffung des Solidaritätszuschlags mit Wegfall des Solidarpaktes II ab 2020 diskutiert. Es handelt sich hier um eine Ergänzungsabgabe zur Einkommensteuer, Kapitalertragsteuer und Körperschaftsteuer, die allein dem Bund zusteht. Sollte der Bund verstärkt die Länderebene finanziell unterstützen, könnte eine Aufrechterhaltung dieser Abgabe – in welcher Form auch immer – angestrebt werden. Infolgedessen werden zwar nicht die Länder und Gemeinden, sondern die Steuerpflichtigen unmittelbar finanziell belastet. Von Ländern, die finanziell in der Lage wären, auf die jeweilige Bundesunterstützung zu verzichten, könnte dies allerdings dennoch kritisch gesehen werden.

Ein Konsens scheint bei jenen Aufgaben möglich, die durch Bundesgesetz festgelegte Mehrbelastungen bei Ländern verursachen. So sind gerade die sogenannten Geldleistungsgesetze zu hinterfragen, bei denen es sich um Distributionsaufgaben handelt, die auf die Gewährung eines vom Wohnort unabhängigen sozialen Ausgleichs abzielt. Durch die Vorgabe von bundeseinheitlichen Standards würde der in der Verfassung implementierten Forderung nach der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse nachgekommen werden. Wenn dann allerdings die Länder diese Maßnahmen mitfinanzieren müssen, wäre die Herstellung der gleichwertigen Verhältnisse nicht mehr möglich, da die unterschiedlichen strukturellen Rahmenbedingungen der Länder dafür sorgen, dass diese bei gleichen Finanzierungsanteilen verschieden stark belastet werden würden.⁴⁹

Ein Beispiel dafür stellen die Aufwendungen für die Länder durch das BAföG dar, die erkennbar voneinander abweichen. Durch diesen Umstand wird das Prinzip der institutionellen Kongruenz verletzt, da die Verteilung von Entscheidungs-, Durchführungs- und Finanzierungskompetenz auf Bund und Länder erfolgt. Ebenso erfolgt ein Verstoß gegen die fiskalische Äquivalenz, da Studenten und Schüler nach der abgeschlossenen Ausbildung zu meist nicht im gleichen Land einen Arbeitsplatz finden, wodurch diesem Land Steuereinnahmen entgehen, die als Kompensierung der Leistung des BAföGs gedacht waren. Die Rückzahlungsverpflichtung der Empfänger von unter 100 % trägt dazu bei, dass Länder mit einer hohen Abwanderungsrate von BAföG-Empfängern finanzielle Verluste erleiden.⁵⁰

⁴⁹ Vgl. *Lenk/Kuntze* (2012), 25.

⁵⁰ Vgl. *ebd.*

Dieser Umstand wurde bereits erkannt. Der Bund erklärte sich erst kürzlich dazu bereit, die BAföG-Ausgaben vollständig zu übernehmen.

b. Optionen bei der Einnahmeverteilung (aktiver Finanzausgleich)

Bei den folgenden Reformvorschlägen für den aktiven Finanzausgleich in Deutschland wird das gesamte System „kommunizierender Röhren“ betrachtet. Zuerst geht es um die Zuordnung der Steuern, danach wird ein Ausblick auf die Umsatzsteuerverteilung gegeben. Im Anschluss daran folgen Optionen für den Länderfinanzausgleich und die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen.

aa. Steuerzuordnung

Die originäre Finanzausstattung der staatlichen Ebenen erfolgt mittels Steuerzuordnung nach dem Trennsystem und hinsichtlich der Gemeinschaftsteuern nach bestimmten Quoten. Werden hierbei die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen der Länder berücksichtigt, scheint ein Mehr an Steuerwettbewerb kaum zielführend zu sein. Die originäre Steuerkraft im Jahr 2013 ist mit einer Differenz von 75 Prozentpunkten zwischen dem finanzschwächsten Flächenland (Thüringen) und dem finanzstärksten Flächenland (Bayern) derart ausgeprägt, dass annähernd gleiche Ausgangsbedingungen, die ein Wettbewerb erfordern würde, nicht existieren. Die finanzschwächeren Länder wären nicht in der Lage, das öffentliche Leistungsangebot bereitzustellen, das ihnen verfassungsgemäß zugeordnet wurde. Unterschiede in der Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung wiederum würden die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet in Frage stellen.

In diesem Kontext erscheint es zudem folgerichtig – wenngleich nicht unkritisch –, dass die Länder (fast) keine Steuergestaltungsmöglichkeiten haben, vom Steuersatz der Grunderwerbsteuer abgesehen. Die Steuergesetzgebung liegt aufgrund des gesamtstaatlichen Interesses an der Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit beim Bund.⁵¹ Lediglich in Bezug auf die Lohnsteuererlegung nach dem Wohnsitzprinzip ist anzumerken, dass diese Regelung maßgeblich von den Stadtstaaten mit einem hohen Aufkommen an Einpend-

⁵¹ Vgl. *Henneke* (2014), 7.

lern kritisiert wird, denn sogenannte Auspendlergebiete verdanken ihre Steuerstärke nur dem Gesetzgeber und wären anderenfalls nicht so finanzstark.⁵²

Dafür verbleibt den sog. Einpendlerländern das gesamte Aufkommen an Körperschaft- und Gewerbesteuer der dort ansässigen juristischen Personen. *Henneke* weist hier darauf hin, dass die Steuerkraftunterschiede zwischen den alten und neuen Ländern trotz der seit 45 Jahren praktizierten Steuerzerlegung immer noch anhalten. Dies laufe dem Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse entgegen.⁵³ Reformvorschläge zielen zudem auf die Zuordnung der Körperschaftsteuer ab, indem sie den Ländern zugesprochen werden sollte, in denen die Wertschöpfung erfolgt.⁵⁴

bb. Umsatzsteuerverteilung

Auf dieser Stufe werden die Deckungsbedürfnisse für den Bund und die Länder aufeinander abgestimmt. Es soll somit ein billiger Ausgleich erzielt und eine zu hohe Belastung der Steuerpflichtigen vermieden werden. Des Weiteren stellt die Umverteilung der Umsatzsteuereinnahmen eine erste Stufe zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet dar.

Die Reformmöglichkeiten bei der Umsatzsteuerumverteilung sind vielfältig und von sehr großer Bedeutung, da es sich um eine sehr aufkommensstarke Steuer handelt (vgl. Abb. 1).

Für die vertikale Verteilung zwischen Bund und Ländern ist das Konzept des Deckungsquotenverfahrens zu hinterfragen. Der Versuch, die Deckungsquotenverhandlungen zwischen Bund und Ländern transparent auszugestalten, mündete letztlich im Methodenstreit über Bilanzverlängerungen bzw. -verkürzungen. Damit blieb die Deckungsquotenverhandlung Ergebnis eines politischen Abstimmungsprozesses. Letztlich ist das nicht zu kritisieren, wird der Umsatzsteuerverteilung doch gerade die Flexibilität zugesprochen, die einer Finanzverteilung zwischen Gebietskörperschaften im Zeitablauf bedarf, um auf aktuelle haushalterisch beeinflussende Rahmenbedingungen reagieren zu können. Die enorme Ausprägung des § 1 FAG ist jedoch zu be-
anstanden und könnte einer einfacheren Regelung, wie sie der § 1 FAG von

⁵² Auspendler werden dem Wohnsitzprinzip zufolge dem Land zugerechnet, in dem sie ihren Wohnsitz haben – in dem Fall wären dies also sog. Auspendlerländer.

⁵³ Vgl. *Henneke* (2014), 7.

⁵⁴ Vgl. *Lenk/Kuntze* (2012), 10 sowie 29–31.

1969 noch vorsah, weichen. In diesem Kontext kann auch bzgl. der Vorwegabzüge für die Rentenversicherung, Arbeitslosenversicherung etc. sowie die Festbetragslösungen zumindest ein Diskussionsbedarf konstatiert werden.⁵⁵

Ein Aspekt bei der horizontalen Verteilung der Umsatzsteuer ist die einwohnerspezifische Zuweisung eines Anteils von mindestens 75 % an die Länder. Da besonders die neuen Länder von einem Rückgang der Bevölkerung betroffen sind, würden sich deren absolute Umsatzsteueranteile und auch die Zuweisungen im Länderfinanzausgleich in den kommenden Jahren weiter reduzieren, was zu einer deutlichen Verschlechterung der Finanzlage führen würde. Auch die gemeindliche Ebene wäre dadurch betroffen, da dann eine geringere Schlüsselmasse im kommunalen Finanzausgleich zur Verfügung stände. So sieht eine Vielzahl an kommunalen Finanzausgleichssystemen vor, die kommunale Ebene an die finanzielle Entwicklung des Landeshaushaltes zu koppeln. Geringere Landesmittel würden folglich zu geringeren Verteilungsvolumina im kommunalen Finanzausgleich führen. Selbst wenn die kommunalen Finanzausgleichssysteme keiner derartigen Dynamik unterliegen würden, ist es naheliegend, dass bei abnehmenden Landesmitteln andere Zuweisungen an die jeweiligen Kommunen – dann außerhalb des kommunalen Finanzausgleiches wie im Falle von Zweckzuweisungen oder Förderprogrammen – reduziert werden. Im Sinne des oben benannten Postulats der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen der Bundesrepublik könnte dies massive negative Auswirkungen entfalten, da dieses Ziel auch mit der Bereitstellung öffentlicher Leistungen im Rahmen der Daseinsvorsorge verwirklicht werden soll. Dabei unterliegt das öffentliche Leistungsangebot altersstrukturellen Nutzungsmustern. Die Planung von Art und Umfang eines entsprechenden Leistungsangebots erfolgt faktisch auf Basis der Größe bestimmter Altersgruppen und deren unterstellter Nachfrage nach diesen Angeboten. Werden nun bestimmte (altersstrukturbezogenen) Leistungen infolge einer negativen demografischen Entwicklung weniger nachgefragt, ist eine Anpassung an die veränderte Nachfrage erforderlich.

Vielfach ergibt sich dabei die Problematik von Kostenremanenzen: Im Gegensatz zu den Einnahmen aus einer bestimmten Leistung passen sich deren Ausgaben nicht unmittelbar an die sinkende Nutzerzahlen an, es kommt zu einer relativen Kostensteigerung. Zudem existieren bestimmte öffentliche Leistungen, die bereits gegenwärtig nur noch dem gesetzlichen Mindeststandard entsprechen und mit weiter abnehmender Nutzerzahl nicht wei-

⁵⁵ Siehe dazu: *Woisin* (2008), 446–450.

ter zurückgefahren werden können (bspw. Schülerverkehr im Rahmen des ÖPNV).

Können Länder im Falle eines – oftmals ebenfalls demografisch bedingten – Rückgangs finanzieller Mittel steuerschwacher Kommunen eine weitere Bezuschussung zur Aufrechterhaltung des (pflichtigen) Leistungsangebotes nicht stemmen, kann die Folge einer solchen Entwicklung c.p. die Gefährdung des grundgesetzlich verankerten Ziels der gleichwertigen Lebensverhältnisse in Deutschland sein. Ein Vorschlag in diesem Zusammenhang sieht vor, eine Einwohnerwertung auf dem Gebiet der horizontalen Verteilung der Umsatzsteuer einzuführen, damit alle Länder den Herausforderungen der demografischen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland begegnen können.⁵⁶ Alternativ könnte eine sog. Demografiekomponente, wie sie derzeit schon in einigen kommunalen Finanzausgleichssystemen zu finden ist, in die Verteilungssystematik integriert werden, indem der Mittelverteilung nicht die Einwohnerzahl eines Jahres, sondern ein Durchschnittswert eines längeren Zeitraumes zugrunde gelegt wird.⁵⁷

cc. Länderfinanzausgleich

Nach der Zuordnung der Steuern auf die Länder erfolgt der horizontale Ausgleich der Finanzkraft zwischen den Ländern.

Das Volumen des Länderfinanzausgleiches (LFA) beträgt 1,25 % des gesamten deutschen Steueraufkommens.⁵⁸ Wie in Abschnitt III. 1. beschrieben, zielen die Geberländer auf eine Überprüfung der Einwohnerwertung – insbesondere jene, die auf die Stadtstaaten angewendet wird.

Mit dem Thema der abstrakten Mehrbedarfe im Finanzausgleich befasste sich eine Kommission im Jahr 2001/2002, welche damals anhand verschiedener Aufgabenbereiche (darunter Jugendhilfe, Sozial- und Familienhilfe, Rechtsschutz, Hochschulen, Wohnungswesen) zeigte, dass eine Wertung für Stadtstaaten und auch dünnbesiedelte Länder aufgrund struktureller Besonderheiten erfolgen sollte.⁵⁹ So lagen die Mehrausgaben der Stadtstaaten in den genannten Bereichen deutlich über denen in den westlichen Flächenlän-

⁵⁶ Vgl. *Lenk/Kuntze* (2012), 34.

⁵⁷ Vgl. *Lenk/Hesse/Lück* (2013), 64.

⁵⁸ Vgl. *Lenk/Kuntze* (2012), 7.

⁵⁹ Vgl. *Eltges/Zarth/Jakubowski/Bergmann* (2002), 81.

dern. Unstrittig dürfte nach wie vor die Einwohnerwertung an sich sein. Allerdings ist es durchaus denkbar, dass deren Höhe empirisch überprüft wird. So ist in einigen Ländern auch für den kommunalen Finanzausgleich eine regelmäßige Überprüfung der Verhältnisse gesetzlich fixiert, da sich im Laufe der Zeit die Aufgaben und die dafür notwendigen Ausgaben ändern können. In Brandenburg wird bspw. die Verbundquote alle drei Jahre in Bezug auf den kommunalen Aufgabenumfang und die vom Land bereitgestellten Haushaltsmittel überprüft.⁶⁰

Ein anderer Reformansatz fußt auf anderen Kennzahlen als denen der Einwohnerzahl und Finanzkraft, um die jeweiligen Transfers für die Länder zu berechnen. Drei in der Diskussion befindlichen Kenngrößen sind

- das regionale Pro-Kopf-Einkommen,
- das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Einwohner oder
- das regionale BIP je Erwerbstätigem.

Das regionale Pro-Kopf-Einkommen muss aufgrund der Preisunterschiede zwischen Regionen und Ländern abgelehnt werden, da diese darin nicht berücksichtigt werden. Eine Betrachtung des *regionalen Bruttoinlandsproduktes pro Erwerbstätigem* wäre die zweite Möglichkeit: Wäre dabei die relative regionale Wirtschaftskraft je Einwohner höher als die originäre Finanzkraft des Landes, wäre dies ein Indiz für ein bestehendes Potential, die Wirtschaftskraft in noch höherem Maße abzuschöpfen. Die Folge wäre eine Reduzierung des Finanzbedarfs. Im umgekehrten Falle würde eine Erhöhung des Finanzbedarfs des wirtschaftsschwachen Landes vorgenommen werden. Ein weiterer Vorteil der Verwendung des Bruttoinlandsproduktes bestünde in der Darlegung struktureller Divergenzen zwischen den Ländern der Bundesrepublik Deutschland.⁶¹

Allerdings entspricht es wohl nicht der Realität, dass die Politik eines einzelnen (kleinen) Landes tatsächlich die wirtschaftliche Entwicklung entscheidend beeinflussen kann. Ebenso treten Probleme auf, welche die Methodik selbst betreffen: So sei hier zunächst das Inländerkonzept⁶² genannt, auf dem das Bruttoinlandsprodukt basiert. Das bedeutet, dass die Personen einbezo-

⁶⁰ Der Zeitraum von drei Jahren kann auch verkürzt werden, vgl. im Detail *Lenk/Hesse/Lück* (2013), 24.

⁶¹ Vgl. *Lenk/Kuntze* (2012), 46/47.

⁶² Bezogen auf Länder und Gemeinden wird hier auch vom sog. Wohnortkonzept gesprochen.

gen werden, die ihren Wohn- und Arbeitsort in der Region haben. Gesetzten Fall, dass sich Arbeits- und Wohnort unterscheiden sollten, zählt die Person zu der Wohnregion.⁶³ Analog würde dieses Konzept auf das Inlands- bzw. Arbeitsortkonzept angewendet werden – in dem Fall würde die Person der Region zugeordnet, in der sie ihre Arbeit verrichtet.⁶⁴ Es müsste also ein Konsens gefunden werden, nach welchem Prinzip man bei der Berechnung des länderspezifischen Bruttoinlandsproduktes vorgehen will.

Schließlich bleibt die Möglichkeit, das *regionale BIP pro Einwohner* als Indikator für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Landes zu nutzen. Dieses reagiert zwar sehr sensibel auf regionale Wirtschaftsverflechtungen, vermeidet aber die zuvor beschriebene Pendlerproblematik. Der Bedarf im Wohnland wird daher sachgemäß bemessen, während die durch Pendlerverkehr gezeichnete wirtschaftliche Kraft des Arbeitslandes eine finanzielle Kompensation verursacht.⁶⁵

Letztendlich kristallisiert sich die Verwendung des regionalen Bruttoinlandsproduktes je Einwohner als beste Alternative heraus, die allerdings einen hohen rechnerischen Aufwand⁶⁶ mit sich brächte, Korrekturschleifen bei prognostischen zu tatsächlichen BIP-Berechnungen nach sich ziehen würde und letztlich aufgrund der dadurch eingeschränkten Transparenz des Verteilungsmechanismus abgelehnt werden sollte.

Die Einbeziehung der Steuereinnahmen der Gemeinden in den Länderfinanzausgleich erfolgt gemäß § 8 Abs. 3 FAG bislang außerdem nur mit 64 % des Aufkommens. Dies steht im Gegensatz zu § 7 Abs. 1 MaßStG, welcher davon ausgeht, dass „[...] *alle Einnahmen von Ländern und Gemeinden (...)* zu berücksichtigen [...]“ sind. Hier könnte eine Reform angedacht werden, die auf eine vollständige Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft abstellt. Denn in der derzeitigen Situation sind Länder mit finanzstarken Kommunen aufgrund der unvollständigen Berücksichtigung kommunaler Finanzkraft rechnerisch ärmer und damit im System des Länderfinanzausgleiches bevorteilt, weil sie entsprechend geringere Ausgleichsverpflichtungen haben. Zudem müssen diese Länder aufgrund der Finanzstärke ihrer Kommunen verhältnismäßig geringere Unterstützungszahlungen bspw. im Rahmen des kom-

⁶³ Demnach wäre dies ein Auspendler.

⁶⁴ Diese Person ist demnach ein Einpendler.

⁶⁵ Vgl. *Lessmann* (2011), 73.

⁶⁶ Hier sind die vielen Bereinigungsverfahren zu nennen, die in ökonomischen Berechnungen solcher Art angewandt werden müssen.

munalen Finanzausgleichs oder sonstiger Förderprogramme außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs leisten. Im Gegensatz dazu sind Länder mit finanzschwachen Kommunen rechnerisch im Länderfinanzausgleich benachteiligt, weil die Finanzschwäche der Kommunen nur zu 64 % und nicht zu 100 % berücksichtigt wird. In der Folge resultieren geringere Transferzahlungen im Länderfinanzausgleich bei gleichzeitig bestehender Notwendigkeit, die Finanzschwäche der Kommunen im System des kommunalen Finanzausgleiches abzufedern. Außerdem scheint die gesetzte Regel von 64 % willkürlich gesetzt worden zu sein, da eine schlüssige Begründung im Gesetz ausbleibt.⁶⁷

Vor dem Hintergrund der kommunalen Belastungen im Zuge des demografischen Wandels sollte es Ziel sein, die Kommunen finanziell abzusichern. Eine vollständige Berücksichtigung ihrer Finanzkraft im Verteilungsmechanismus zwischen den Ländern scheint daher folgerichtig.

Eine letzte Reformmöglichkeit bestünde in der Reduzierung des Ausgleichsvolumens im Länderfinanzausgleich. Rückblickend muss in diesem Zusammenhang noch einmal erwähnt werden, dass das Verteilungsvolumen lediglich 7,9 Mrd. Euro (also 1,25 % des Steueraufkommens der Bundesrepublik Deutschland) umfasst. Es besteht demnach nur ein geringer Anlass, überhaupt den Berechnungsprozess der Länderfinanzausgleichsmasse zu verändern. Es wurde sogar diskutiert, die horizontale Verteilung finanzieller Mittel komplett zu streichen, da sie den Konvergenzprozess der Länder nicht fördere, sondern wegen falscher Anreize für die Länder behindere.⁶⁸ Ein solch radikaler Schritt würde allerdings drastische Folgen nach sich ziehen und einer Änderung der Verfassung bedürfen. Eine mildere Maßnahme wäre, die Auffüllungsquote im Rahmen des LFAs zu verringern und damit auch das Umverteilungsvolumen zu reduzieren.⁶⁹

dd. Bundesergänzungszuweisungen

Als letzter großer Reformkomplex werden die Bundesergänzungszuweisungen näher beleuchtet. Dabei ist zwischen Fehlbetrags-BEZ und Sonderbedarfs-BEZ zu unterscheiden.

⁶⁷ Sie scheint das Ergebnis eines „Kamingesprächs“ zu sein, in dem diese Quote so festgesetzt wurde, dass alle Verhandlungspartner den erwarteten Gesamtwirkungen des Solidarpaktes-II-Gesetzespaketes zustimmen konnten, vgl. *Lenk/Birke/Koch* (2001), 51/52.

⁶⁸ Vgl. *Lessmann* (2011), 150.

⁶⁹ Vgl. *Lenk/Kuntze* (2012), 50.

Als Folge der Absenkung der Auffüllungsquote im Länderfinanzausgleich könnten Fehlbetrags-BEZ in den Blick genommen werden. Um die niedrigeren Zuweisungen für die finanzschwachen Länder zu kompensieren, müssten gezielte Ergänzungszuweisungen durch den Bund erfolgen, indem zuvor der wichtigste Finanzbedarf der Länder ermittelt wird. Eine Alternative wäre die Erhöhung der Fehlbetrags-BEZ, welche die finanzielle Angleichung der Länder im Falle eines reduzierten Länderfinanzausgleichs kompensieren würden. Dieses Verfahren wäre auch bei zeitlich begrenzt auftretenden Zusatzbelastungen oder aber bei einem Einnahmenentzug der Länder durch den Bund denkbar. Damit der Bund im Falle solcher Länderbelastungen nicht nur von sich aus über die notwendige Finanzausstattung der Länder entscheiden kann, muss hierfür eine Garantie für solche Zuweisungen erarbeitet werden.

Auf der Ebene der Sonderbedarfs-BEZ, die 2019 auslaufen, gilt es, die bestehenden Kriterien auf Fortschreibung zu prüfen und ggf. neue Kriterien als Grundlage der Zahlungen zu identifizieren. Mehr als 25 Jahre nach der Wiedervereinigung noch von sog. teilungsbedingten Sonderlasten (siehe § 11 Abs. 3 FAG) zu sprechen, ist kaum noch konsensfähig. Viele Länder im Westen wie bspw. Nordrhein-Westfalen mit dem Ruhrgebiet oder das Saarland weisen aufgrund des dortigen Strukturwandels immer größer werdende Haushaltsdefizite auf und beklagen die fehlende finanzielle Unterstützung durch den Bund.

Für eine bessere Berücksichtigung dieser strukturellen Differenzen könnten – bei bundeseinheitlich zu gewährleistenden Länderaufgaben – Mehr- und Minderausgaben der Länderhaushalte berechnet und im Vergleich zum Bundesdurchschnitt verglichen werden. Etwaige Mehrbelastungen könnten durch Bundesergänzungszuweisungen abgemildert werden, Minderbelastungen zu Zahlungen der jeweiligen Länder führen.⁷⁰ Eine Alternative zu diesem Vorgehen wäre die vollständige Aufgabenübertragung des betreffenden Regelungsbereiches von den Ländern auf den Bund – jüngst durch die vollständige Übertragung der BAföG-Materie geschehen.

Überdies gilt es, die bestehenden Verteilungskriterien auf ihre Geeignetheit ab 2020 zu prüfen. Vor diesem Hintergrund könnte die *unterproportionale kommunale Finanzkraft* nach wie vor ein Indikator der Ressourcensteuerung im Rahmen eines Solidarpaktes III sein. So sind die allgemeinen Deckungsmittel der ostdeutschen Kommunen im Durchschnitt auch 25 Jahre nach der Deutschen Einheit deutlich geringer als die der westdeutschen Kommunen.

⁷⁰ Vgl. Lenk/Kuntze (2012), 53–57.

Kommunen in den neuen Ländern verfügten im Jahr 2013 nur über 61 % des Steueraufkommens pro Einwohner westdeutscher Kommunen. Entsprechend mussten die neuen Länder (bisher) über den kommunalen Finanzausgleich ihre Kommunen stärker unterstützen, um eine aufgabenadäquate Finanzausstattung sicherzustellen. Diese Mittel fehlten für die Landesaufgaben (i.e.S.). Da auch nach wie vor ein Kooperationsverbot des Bundes mit den Kommunen besteht, darf der Bund den Kommunen keine (direkten) Finanzhilfen zukommen lassen, so dass es sich weiterhin anbieten würde, Länder, deren Kommunen über eine deutlich geringere Steuerkraft verfügen, mit SoBEZ zu unterstützen. Ist dies politisch nicht gewollt, könnte alternativ die unterproportionale Finanzkraft auch im Rahmen des Länderfinanzausgleichs durch eine höhere Einbeziehung der kommunalen Steuerkraft berücksichtigt werden (vgl. III. 3. b. cc).

Auch der Indikator *strukturelle Arbeitslosigkeit* könnte in einer Anschlussregelung erneut von Bedeutung sein. Die aktuellen Arbeitslosenquoten (bezogen auf zivile Erwerbspersonen, 2014) zeigen, dass diese Quoten in den neuen Ländern nach wie vor fast doppelt so hoch sind wie der Durchschnitt im Westen – auch wenn diese in den letzten Jahren deutlich gesunken sind. Lediglich Thüringen verzeichnet eine Arbeitslosenquote von 10 %; der Durchschnitt in den neuen Ländern liegt bei 11 %, in den alten Ländern bei 6,4 %. Allerdings darf diese Zahl nicht darüber hinwegtäuschen, dass bspw. das Ruhrgebiet eine über dem westdeutschen Durchschnitt liegende, hohe Arbeitslosenquote verzeichnet. Dies ist durch den dortigen Strukturwandel bedingt. Derartige strukturelle Unterschiede innerhalb der Länder könnten aufgrund des Kooperationsverbotes des Bundes mit den Kommunen momentan über landespolitische Instrumente ausgeglichen werden. Bundeszuweisungen können folglich nur über die Länderhaushalte technisch abgewickelt werden. Inwieweit diese Gelder an die Kommunen weitergereicht werden oder im Landeshaushalt verbleiben, ist eine landespolitische Entscheidung.

Eine eklatante Investitionslücke im Sinne einer stark divergierenden *Infrastrukturausstattung* dürfte zumindest bzgl. der neuen Länder im Vergleich zum Westen nicht mehr bestehen, zumal aufgrund des Solidarpaktes überproportionale Investitionsausgaben über einen sehr langen Zeitraum möglich waren; teilweise scheint die Infrastrukturausstattung im Osten besser zu sein als im Westen Deutschlands.⁷¹ Zukünftige SoBEZ sollten folglich nach entsprechenden sachlichen Kriterien bedarfsgerecht zugewiesen werden. Ursächlich für die derzeitige Unterstützung der neuen Länder war die Ansicht,

⁷¹ Vgl. ifo Institut Dresden (2013), 115.

dass mangelhafte Infrastruktur ein Wachstumshemmnis für die wirtschaftliche Entwicklung sei. Sofern dieser Grundgedanke nach wie vor Gültigkeit besitzt, könnten auch andere Instrumente der Finanzverfassung herangezogen werden, um Wachstum durch Schließen von noch bestehenden Infrastrukturlücken zu fördern. Hierzu gehört bspw. die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“⁷². Genügt das bestehende Instrumentarium der Finanzverfassung nicht dem Anspruch des Gesetzgebers, könnte ein entsprechend konzipierter „Solidarpakt III“ ab 2020 Abhilfe schaffen.

Während für einige der bisherigen Indikatoren Begründungen für eine Fortführung gefunden werden konnten, gilt dies nicht für SoBEZ für überdurchschnittliche *Kosten politischer Führung*. Sie werden den Ländern gezahlt, die bezogen auf die Einwohnerzahl mit Kosten der politischen Führung überproportional belastet sind.⁷³ Folglich sind die vergleichsweise hohen Pro-Kopf-Kosten für das Landesparlament und die Landesregierung etc. in kleineren Ländern im Vergleich zu einwohnerstarken Ländern ursächlich, in denen sich diese Kosten auf eine größere Anzahl an Köpfen verteilen und damit relativ geringer ausfallen. Eine finanzielle Unterstützung dieser einwohnerschwächeren Länder kann jedoch als „Unterstützung von Kleinstaaterei“ aufgefasst werden, was ihre Berechtigung infrage stellt. Überdies werden die SoBEZ für überdurchschnittliche Kosten politischer Führung scheinbar willkürlich verteilt. So werden einwohnerschwache Länder nur dann unterstützt, wenn sie auch leistungsschwach sind.⁷⁴ Dabei haben einwohnerschwache Länder, die aber finanzstark sind, keinen Anspruch auf SoBEZ, obwohl sie faktisch einen finanziellen Nachteil gegenüber einwohner- und finanzstarken Ländern haben. Zudem müsste die Berechnung dazu führen, dass die Pro-Kopf-Zuweisungen höher ausfallen, je kleiner das Land ist. Stattdessen bewirkt die konkrete Regelung, dass nicht das Land mit der geringsten Anzahl an Einwohnern, sondern proportional weniger belastete Länder die absolut höchsten Beträge erhalten. Ursächlich sind die einwohnerunabhängigen Fixkosten der politischen Führung und Verwaltung. In diesem Kontext erscheint es willkürlich, dass Rheinland-Pfalz, welches eine fast identische Einwoh-

⁷² Deutscher Bundestag (2009).

⁷³ Vgl. § 12 Abs. 6 MaßStG.

⁷⁴ Vgl. § 10 Abs. 1 MaßStG.

nerzahl wie der Freistaat Sachsen aufweist (etwa 4 Mio. Einwohner), eine fast doppelt so hohe Summe an Bundesmitteln erhält.⁷⁵

Einen ersten möglichen neuen Indikator für einen künftigen Solidarpakt, der bisher keine Berücksichtigung fand, stellt der regional stark unterschiedliche *demografische Wandel* in Deutschland dar. Er wirkt sich sowohl auf der Ausgabenseite (Sozialausgaben, Anpassung der Infrastruktur etc.) als auch auf der Einnahmenseite direkt (weniger Steuerzahler) und indirekt aufgrund des Einwohnerschlüssels im Finanzausgleich aus. Da die Einwohnerzahl bereits Bezugsgröße im bundesstaatlichen Finanzausgleich ist, könnte eine solidarische Berücksichtigung der demografischen Entwicklung im System selbst erfolgen und nicht durch SoBEZ abgedeckt werden.⁷⁶

Auch eine Abschaffung der BEZ wird vorgeschlagen (vgl. den nächsten Abschnitt III. 3. c.), da mit deren Hilfe eine Einmischung des Bundes in die Politik der Länder erfolgt. An zehn Länder werden derzeit Zuweisungen aufgrund von überdurchschnittlich hohen Kosten aus politischer Führung überwiesen. Daraus geht eine Schwächung der Ländereigenständigkeit hervor, sodass eine Reduzierung der BEZ statt einer zunehmenden Vertikalisierung angestrebt werden sollte. Um eine bessere Finanzausstattung der Länder zu gewährleisten, wird deshalb vorgeschlagen, an der Steuerverteilung anzusetzen.⁷⁷

c. Das Für und Wider großer Änderungen im Finanzausgleichssystem: Zum Reformzuschnitt

Kirchhof fordert eine radikale Änderung des Finanzausgleichssystems, indem er das Ziel der bündischen Solidarität in den Mittelpunkt stellt. Jedem Land sollte daher eine finanzielle Ausstattung zur Verfügung stehen, wodurch es seine Aufgaben adäquat erfüllen kann. Sein Vorschlag legt demzufolge eine völlig andere Art der Steuerzuordnung nahe: Bundesweit einen festen Betrag je Einwohner an die Länder zu zahlen mit der Option, für dünn besiedelte Länder einen Zuschlag aufgrund ihrer Fläche zu gestatten. Liegen die Einnahmen eines Landes unter der Summe des Betrages, das ein Land zur aufgabenadäquaten Finanzausstattung benötigt, muss eine Ergän-

⁷⁵ Im Detail und zu Berechnungen vgl. Universität Bremen, Forschungsstelle Finanzpolitik (2013), 2 ff.

⁷⁶ Vgl. *Lenk* (2014c), im Erscheinen.

⁷⁷ Vgl. *Kirchhof* (2014), 7.

zung bis zur Höhe dieses Fehlbetrags durch den Bund erfolgen. Weitere Zuweisungen wären grundsätzlich ausgeschlossen. Damit wäre ein horizontaler Finanzausgleich nicht mehr notwendig, der Hauptgegenstand der Klage könnte gestrichen werden und jedem Land würde das Ergebnis seiner Wirtschaftspolitik überlassen.⁷⁸

Dagegen gehen die meisten Experten davon aus, dass die Grundfesten des derzeitigen Finanzausgleichs erhalten bleiben werden. Denn dieser habe sich in Zeiten der Krise durchaus bewährt, da die Lebensverhältnisse in den alten Bundesländern ab dem Zeitpunkt des Eintretens des großen Finanzreformgesetzes von 1969 bis zum Jahr 1990 erheblich verbessert und untereinander angeglichen werden konnten. Nach der erfolgten Wiedervereinigung konnten die neuen Länder in nur fünf Jahren in die unveränderte Finanzverfassung einbezogen werden. Sie hat sich als äußerst elastisch erwiesen, indem ihre Mechanismen und Gesetze dafür sorgten, dass aus den zunächst finanzschwachen westdeutschen Flächenländern (Schleswig-Holstein und Niedersachsen) finanzstarke Länder im wiedervereinigten Deutschland wurden. Die Beibehaltung des Länderfinanzausgleichs bei einer vorher zu erfolgenden Lohnsteuerzuordnung nach dem Wohnsitzprinzip, welches zusätzlich noch eine sachgerechte Vorwegverteilung der Umsatzsteuer beinhaltet, wird deshalb als sinnvolles Verfahren angesehen. Sollten dennoch Reformen in Bezug auf die Stadtstaatenwertung vorgenommen und sollte zusätzlich die Gemeindefinanzkraft zu 100 % in der Finanzkraftmesszahl verankert werden, muss auch eine entsprechende Verminderung des Ausgleichsniveaus des Finanzausgleichs erwogen werden.⁷⁹

⁷⁸ Vgl. *Kirchhof* (2014), 7.

⁷⁹ Vgl. bspw. *Lenk/Kuntze* (2012); *Geske* (2001), 134; *Heinemann* (2013); *Henneke* (2014), 7; *Ragnitz* (2013).

IV. Fazit

1. Der Weg des künftigen Föderalismus in Deutschland muss in der aktuellen Legislaturperiode eingeschlagen werden. Es scheint ein logischer Schritt zu sein, dass die Bundesregierung eine Kommission aus Ländern, deren Gemeinden und dem Bund einberuft und sie durch die Wissenschaft begleiten lässt. Die Föderalismusreformen I und II haben gezeigt, wie wichtig der Austausch der Argumente in der direkten Konfrontation eines demokratischen Entscheidungsprozesses ist.

Es bleibt abzuwarten, inwiefern die in dieser Schrift gesammelten Reformvorschläge bei den anstehenden Beratungen Berücksichtigung finden werden. Die wichtigsten Punkte stellen sowohl die kontrovers diskutierte Einwohnerwertung als auch die nur teilweise Einbeziehung der Gemeindefinanzen (Finanzkraftmesszahl) in die Ausgleichsmesszahl dar. Die Diskussion um diese kontroversen Themen findet erfreulicherweise in einer relativ entspannten Phase statt, denn die Steuerschätzung vom November 2013 attestiert einen Zuwachs der Steuereinnahmen bis 2018 auf 730 Mrd. Euro p.a., was einer Wachstumsrate von 18 % gegenüber 2013 entsprechen würde.⁸⁰ Jede Reform wird aufgrund der unterschiedlichen Zielsetzung beteiligter politischer Entscheidungsträger jedoch immer auch ein Kompromiss zwischen den Gebietskörperschaften sein (müssen).

2. Jede Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs muss das ihr vorgegebene Ziel adäquat umsetzen. Sollten finanzschwache Länder künftig im Wettbewerb mit den vergleichsweise finanzstarken Ländern stehen und damit möglicherweise eine weitere Zunahme regionaler Disparitäten in Kauf genommen werden? Dann bedarf es keiner gleichwertigen Finanzausstattung in den Ländern. Doch die Konsequenzen müssen den politischen Entscheidungsträgern klar sein und in Kauf genommen werden. Hierzu gehört in erster Linie, dass die Länder je nach Ausformung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs eventuell nicht mehr in der Lage wären, die ihnen übertragenen Aufgaben in vergleichbarem Maße wahrnehmen zu können.

Soll dies nach wie vor möglich sein, gilt es, in dem bewährten System des bundesstaatlichen Finanzausgleiches an den wenigen Stellschrauben zu drehen, die für eine Reform – wie in dieser Schrift dargestellt – in

⁸⁰ Vgl. *Henneke* (2014), 7.

Frage kommen. Den Rahmen gibt hier die Verfassung vor (Art. 106 GG Art. 107 Abs. 2 GG).

3. Die Struktur des bundesstaatlichen Finanzausgleichs mit seinen aufeinander aufbauenden Ausgleichsstufen sollte vor dem Hintergrund der herrschenden Rahmenbedingungen wie dem starken finanziellen Gefälle zwischen den Ländern, dem Auslaufen des Solidarpaktes II und der demografischen Entwicklung – wenn überhaupt – nur mit Bedacht verändert werden. Die derzeitige Finanzverfassung hat sich in der Vergangenheit flexibel genug gezeigt, mit Ereignissen, wie der Deutschen Vereinigung, umgehen zu können. Eine solche Stressresistenz sollte nicht leichtfertig politischem Kalkül von zu gewinnenden Wählerstimmen geopfert werden. Zudem wird davor gewarnt, dem bundesstaatlichen Finanzausgleich Ziele zuzuordnen, die dieses bereits komplexe, aber dafür zieladäquate System überfrachten würden.

Unbenommen dieser Leitgedanken gibt es allerdings durchaus Stell-schrauben, die in der vorliegenden Schrift aufgearbeitet wurden. Ihre Justierung würde das System an die aktuellen Rahmenbedingungen anpassen, nicht jedoch vollends infrage stellen. Ähnlich wie im Rahmen des Solidarpaktes II könnten am Ende des bundesstaatlichen Finanzausgleichs für verbleibende Sonderbedarfe Bundesergänzungszuweisungen gewährt werden.

4. Zu beachten ist, dass einer Reform der Einnahmeverteilung immer zuerst eine Aufgabenkritik vorangestellt werden sollte. Denn erst, wenn transparent ist, welche Ebene für welche Aufgabe verantwortlich ist – und zwar sowohl in der Gesetzgebung als auch in der Durchführung und Finanzierung –, ist auch herauszuarbeiten, welche finanziellen Mittel die einzelnen Ebenen hierfür benötigen würden, um die ihnen übertragenen Aufgaben finanzieren zu können. Damit wird deutlich, welche komplexen Überlegungen bei einer Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs anzustellen sind.
5. Eine eindimensionale Betrachtungsweise, wie sie die Klage der Länder Bayern und Hessen nahelegt, hätte Konsequenzen zur Folge, die selbst von diesen „Klageländern“ nicht gewollt sein können, weil auch sie Verlierer des dann bestehenden Systems sein könnten – bspw. bei einer Ausklammerung Berlins aus dem Länderfinanzausgleich. So ergeben Finanzausgleichsberechnungen, dass die Ausklammerung Berlins aus dem Länderfinanzausgleich und eine notwendigerweise dennoch zu

leistende Unterstützung der Hauptstadt, bspw. im Zuge der Umsatzsteuerverteilung, zu Verlusten gerade bei Bayern und Hessen führen würde.⁸¹ Ursächlich ist die Reihenfolge der Ausgleichsstufen. Reduzierte Umsatzsteueranteile der Länder führen zu einer Rechengrundlage für den Länderfinanzausgleich, die letztlich Verluste der Klageländer im Vergleich zum Status quo bedingen.

6. Die Diskussion um die künftige Finanzverfassung wird inhaltlich maßgeblich durch die demografische Entwicklung und die vergleichsweise geringe originäre Steuerkraft der neuen Länder im Vergleich zu derjenigen der alten Länder geprägt. Weitere größere Einflussfaktoren sind das Neuverschuldungsverbot der Länder ab 2020 und das Auslaufen des Solidarpaktes II.
7. Insbesondere der Einbau einer Demografiekomponente in die Umsatzsteuerverteilung und/oder den Länderfinanzausgleich scheint im Ergebnis sinnvoll zu sein, wenn sich die abnehmenden Bevölkerungszahlen aufgrund der nicht gleichmäßig abnehmenden Kosten (Remanenzkostenproblematik) im Ausgleichsmechanismus zeitlich gestreckt niederschlagen sollen.
8. Es ist erstaunlich, dass mehrere Vorschläge zu „Schuldenfonds“ existieren, in dem der Bund bzw. die Ländergesamtheit zumindest die Zinslasten für aufgelaufene Länder- und eventuell sogar Gemeindefinanzschulden übernehmen sollen.⁸² Eine Lösung für die Altschuldenproblematik hätte systematisch eher mit der Einführung der Schuldenbremse ins Grundgesetz im Jahre 2009 gefunden und eingeführt werden sollen. Grundsätzliches Ziel in einem föderalen Bundesstaat sollte eine aufgabenadäquate Finanzausstattung sein, damit im Bundesgebiet eine nach wie vor ähnliche Aufgabenwahrnehmung erfolgen kann. Es ist nicht erforderlich, zusätzliche Mechanismen einzubauen, die bspw. die Gültigkeit der Schuldenbremse berücksichtigen. Etwaige Überlegungen hinsichtlich eines Altschuldenfonds sollten und können außerhalb des bundesstaatlichen Finanzausgleiches geregelt werden.
9. Eine Analyse der Verteilungskriterien des Solidarpaktes II zeigt, dass auf die Bundesergänzungszuweisungen für überdurchschnittliche Kosten politischer Führung zukünftig verzichtet werden könnte.

⁸¹ Vgl. *Kuntze* (2013), 174.

⁸² Vgl. dazu bspw. *Heinemann* (2014), *Lenk* (2014d) und *Ragnitz* (2014).

10. Eine finanzielle Unterstützung des Bundes für den weiteren Abbau der Infrastrukturlücke ist, wenn keine anderen Instrumente der Finanzverfassung dienlich sind (wie z. B. die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“), unabhängig von der geographischen Lage anhand sachlicher Argumente begründbar. Eine alleinige Unterstützung der neuen Länder scheint hierbei allerdings kaum mehr konsensfähig zu sein, insbesondere weil deren Infrastruktur zum Teil besser ausgestaltet ist als die der alten Länder.

Andere Voraussetzungen für Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen sind nach wie vor eindeutig erfüllt. Hierzu gehören die unterproportionale kommunale Finanzkraft und die überdurchschnittliche strukturelle Arbeitslosigkeit als mögliche verteilungsrelevante Kriterien. Diese Sonderlasten sollten aufgrund ihrer bisherigen Vernachlässigung durch andere finanzpolitische Instrumente auch ab 2020 über einen „Solidarpakt III“ vom Bund finanziell abgedeckt werden.

11. Soweit es darüber hinaus Aufgaben gibt, die gemeinsam von Bund und Ländern wahrgenommen werden sollten, ist zu prüfen, ob diese über eine Anpassung von Gemeinschaftsaufgaben (insbesondere nach Art. 91 a GG) oder gezielte Finanzhilfen (Art. 104 b GG), nicht aber über Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen ausgeglichen werden.⁸³ Ggf. sind dabei die derzeitigen verfassungsrechtlichen Einschränkungen – wie etwa das Kooperationsverbot des Bundes mit den Kommunen – zu überdenken.

12. Dem Länderfinanzausgleich wird eine Bedeutung beigemessen, die hinsichtlich der Verteilungsvolumina und damit des Streitpotenzials relativiert werden sollte. Mit etwa 7–8 Mrd. Euro Umverteilungsvolumen handelt es sich um eine im Vergleich zur Länderfinanzkraft (279 Mrd. Euro) oder zum Gesamtsteueraufkommen (619 Mrd. Euro) geringe Verhandlungsmasse.

13. Es konnte gezeigt werden (vgl. II. 4. b.), dass die Transfers der Zahlerländer keine übermäßige Belastung für ihre Haushalte bedeuten. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass sich die Finanzkraftreihenfolge der Länder durch den bundesstaatlichen finanzkraftorientierten Finanzausgleich⁸⁴ nicht ändert, kann eine „Ungerechtigkeit“, wie sie von einem Teil der Zahlerländer attestiert wird, nicht erkannt werden.⁸⁵

⁸³ Vgl. *Lenk* (2014c), im Erscheinen.

⁸⁴ Lediglich die Anerkennung von Sonderbedarfen kann dies bewirken.

⁸⁵ Vgl. *Lenk* (2014b).

Anhang: Gesetze und Rechtsverordnungen

Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG) vom 20. Dezember 2001, BGBl. I S. 3955, 3956, unter: http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/finausglg_2005/gesamt.pdf. 22.1.2014.

Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz – MaßstG) vom 9. September 2001, BGBl. I: 2302, unter: http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/ma_stg/gesamt.pdf. 30.1.2014.

Grundgesetz (GG) für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, BGBl. S. 1, unter: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf>. 22.1.2014

Zerlegungsgesetz (ZerlG) vom 6. August 1998, BGBl. I S. 1998, unter: http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/zerlg_1998/gesamt.pdf. 22.1.2014.

Literaturhinweise

Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (Hrsg.) (2013): Bevölkerungsentwicklung – Daten, Fakten, Trends zum demografischen Wandel, Wiesbaden (2013).

Bundesministerium der Finanzen (BMF) (Hrsg.) (2012): Der bundesstaatliche Finanzausgleich, unter: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/Der-bundesstaatliche-Finanzausgleich-.html. 10.1.2014.

Bundesministerium der Finanzen (BMF) (Hrsg.) (2013): Finanzbericht 2014, Berlin (2013).

Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2014): Zusammenfassung der Abrechnungsergebnisse für die Jahre ab 1995, unter: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/Zusammenfassung-Abrechnungsergebnisse-ab1995.pdf. 14.5.2014.

Deutscher Bundestag (2009): Unterrichtung durch die Bundesregierung, Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ab 2009, Drucksache 16/13950.

Eltges, M./Zarth, M./Jakubowski, P./Bergmann, E. (2002): Abstrakte Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich – Gutachten des Wissenschaftlichen Bereichs des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, in: Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen (2002), Heft 72.

Feld, L./Kube, H./Schnellenbach, J. (2013): Optionen für eine Reform des bundesdeutschen Finanzausgleichs – Gutachten im Auftrag der FDP-Landtagsfraktionen der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen, unter: http://www.eucken.de/fileadmin/bilder/Dokumente/Gutachten_Finanzausgleich.pdf. 16.1.2014.

Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25.3.2013: „Ja zur Solidarität, aber Nein zur Ungerechtigkeit“, unter: <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/klage-gegen-finanzausgleich-ja-zur-solidaritaet-aber-nein-zur-ungerechtigkeit-12127510.html>, 23.12.2013.

Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30.4.2014: „Wieder weniger als drei Millionen Arbeitslose in Deutschland“, unter: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/konjunktur/weniger-als-drei-millionen-arbeitslose-in-deutschland-12917397-b1.html>.

Geske, O.-E. (2001): Der bundesstaatliche Finanzausgleich, München.

Heinemann, A. (2014): Konzepte für eine Altschuldenregelung: Wie wirken sich die vorliegenden Modelle auf die einzelnen Bundesländer aus?, unter: http://www.arbeitnehmerkammer.de/cms/upload/Veranstaltungen/Arbeit_und_Politik/Altschulden_Heinemann.pdf, 23.7.2014.

Henneke, H.-G. (2014): Wie verteilt man 640 Milliarden Euro?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27.1.2014, 7.

Ifo Institut – Niederlassung Dresden (2013): Öffentliche Infrastrukturinvestitionen: Entwicklung, Bestimmungsfaktoren und Wachstumswirkungen, unter: <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/M-O/oeffentliche-infrastrukturinvestitionen,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>. 26.5.2014.

Issig, P./Kain, F. (2014): Für Bayern ist Berlin ein deutsches Griechenland, in: DIE WELT vom 17.1.2014.

Kirchhof, F. (2014): Jetzt eine moderne Finanzverfassung wagen!, in: Frankfurter Rundschau vom 10.1.2014, 7.

Kuntze, M. (2013): Ein Länderfinanzausgleich ohne Berlin – Gewinner und Verlierer, in: Wirtschaftsdienst Nr. 93, März 2013, Ausgabe 3, 170–174.

Lenk, T./Birke, A./Koch, S. (2001). „Die Berücksichtigung der Gemeindefinanzkraft im Länderfinanzausgleich § 8 Finanzausgleichsgesetz“, Schriften des Instituts für Finanzen, Aspekte des Länderfinanzausgleiches Band 4, Udo Hielscher und Thomas Lenk (Hrsg.), Frankfurt am Main u.a. (2001), 45–80.

Lenk, T./Kaiser, K. (2003): Das Prämienmodell im Länderfinanzausgleich: Anreiz und Verteilungswirkungen, Diskussionsbeiträge/Universität Leipzig, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät; Nr. 42.

Lenk, T. (2008): Reform des deutschen Länderfinanzausgleichs – eine unendliche Geschichte?, in: Position Liberal – Positionspapier des Liberalen Instituts der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit.

Lenk, T./Kuntze, M. (2012): Neuordnung der föderalen Finanzverfassung nach 2019 unter besonderer Berücksichtigung der kommunalen Finanzausstattung, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.).

Lenk, T./Hesse, M./Lück, O. (2013): Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive, Leipzig.

Lenk, T. (2013): Bundesstaatlicher Finanzausgleich, in: Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) (Hrsg.), unter: <http://www.kas.de/wf/de/71.12934/10.1.2014>.

Lenk, T. (2014a): Anmerkungen zur Klage des Freistaates Bayern und des Landes Hessen gegen den Bund-Länder-Finanzausgleich, in: ifo Schnelldienst 01/2014 – 67. Jahrgang.

Lenk, T. (2014b): Föderale Finanzverfassung: Der aktive bundesdeutsche Finanzausgleich – Steuerzuordnung und -verteilung –, Vortrag auf der IHK-Steuerreferententagung Potsdam, 11.4.2014.

Lenk, T. (2014c): Solidarpakt III – Indikatoren der Ressourcensteuerung und Problemstellungen, in: Junkernheinrich, Martin und Joachim Lange (Hrsg.), 2014: Föderale Finanzen. Auf dem langen Weg zu einer Reform, Loccumer Protokolle 16/14, Rehburg-Loccum (i.E.).

Lenk, T. (2014d): Die Schulden der Kommunen: Welche Rolle spielen sie bei einer Altschuldenregelung? http://www.arbeitnehmerkammer.de/cms/upload/Veranstaltungen/Arbeit_und_Politik/Altschulden_kommunale_Schulden_Lenk.pdf, 23.7.2014.

Lessmann, C. (2011): Föderalismus, regionale Ungleichheiten und Entwicklung, Marburg: Metropolis Verlag.

Ragnitz, J. (2014): Finanzierungswege für eine nachhaltige Lösung der Altschuldenproblematik: Wer zahlt für wen wie viel?, unter: http://www.arbeitnehmerkammer.de/cms/upload/Veranstaltungen/Arbeit_und_Politik/Altschulden_Wer_zahlt_fuer_wen_Ragnitz.pdf, 23.7.2014.

Schulte, H. (2014): Sind die Zahlerländer überfordert?, in: Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, Henrik/Woisin, Matthias (Hrsg.): Jahrbuch öffentliche Finanzen 2014, 381–398.

Statistisches Bundesamt (2010): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit – Ergebnisse der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, unter: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/Bevoelkerungsvorausberechnung.html>.

Universität Bremen, Forschungsstelle Finanzpolitik (2013): Nehmerland Hamburg: Zu „reich“ für die Abgeltung von Sonderbedarfen, unter: http://www.fofi.uni-bremen.de/files/heinemann/publikationen/FoFiAktuell_37.pdf.

Woisin, M. (2008): Das eingerostete Scharnier: Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern, in: Wirtschaftsdienst (2008), Heft 7, 446–450.

ifst-Schriften 2014 / 2013 / 2012

2014

- Nr. 494 *Pinkernell*, Internationale Steuergestaltung im Electronic Commerce
- Nr. 495 *Kahle/Hiller*, Anschaffungsnebenkosten beim Erwerb von Beteiligungen an Kapitalgesellschaften
- Nr. 496 *Wagschal/Simon*, Die Steuerpolitik der neuen Legislaturperiode, Tagungsband zum ifst-Kolloquium am 5. Dezember 2013
- Nr. 497 *Roser*, Gewerbesteuerliche Hinzurechnungen von Nutzungsentgelten nach § 8 Nr. 1d bis f GewStG – Konzeptionelle Grundprobleme und Lösungsüberlegungen –
- Nr. 498 *Simon*, Reformfokus Steuerbilanz, Streitpunkte und Strategien zu einer Weiterentwicklung der Steuerbilanzierung – Ergebnisbericht zum ifst-Kolloquium am 24. Februar 2014 –
- Nr. 499 *Koblenzer/Günther*, Verfassungsrechtliche Grenzen des Zugriffs auf kommunale Steuereinnahmen durch Umlagen am Beispiel der Solidaritätsumlage in NRW
- Nr. 500 *Budäus/Hilgers/Steger*, Entwicklungspfade und Reformdefizite öffentlicher Ressourcensteuerung in Deutschland – Lernen am aktuellen Beispiel Österreich
- Nr. 501 *Lenk*, Föderalismusreform III, Kritische Analyse der föderalen Finanzbeziehungen und aktuell diskutierte Reformansätze

2013

- Nr. 484 *Schulte/Petschulat*, Disquotale Einlagen und verdeckte Gewinnausschüttungen im Schenkungsteuerrecht
- Nr. 485 *Andrae*, Realsteuern 2012 – Die Entwicklung der Realsteuerhebesätze der Gemeinden mit 50.000 und mehr Einwohnern im Jahr 2012 gegenüber 2011
- Nr. 486 *Hüttemann/Meinert*, Die Lifo-Methode in Handels- und Steuerbilanz

- Nr. 487 *Schnitger*, Die Entstrickung im Steuerrecht
- Nr. 488 *Graw*, Der Teilbetrieb im Umwandlungssteuerrecht nach dem Umwandlungssteuer-Erlass 2011
- Nr. 489 v. *Wartenberg/Hey/Wiegard/Eilers/Lenk/Simon*, Steuerpolitik im Wahlkampf, Tagungsband zur ifst-Jahrestagung am 6. Juni 2013
- Nr. 490 *Seer/Klemke*, Neuordnung der Verzinsung von Ansprüchen aus dem Steuerschuldverhältnis
- Nr. 491 *Koblenzer/Günther*, Konsequenzen der erwarteten Entscheidung des BVerfG zum Erbschaftsteuerrecht
- Nr. 492 *Brunsbach/Endres/Lüdicke/Schnitger*, Deutsche Abkommenspolitik – Trends und Entwicklungen 2012/2013 –
- Nr. 493 *Andrae*, Grundsteuer und Gewerbesteuer: Update 2013 – Entwicklung der Steuerhebesätze der Gemeinden mit 20.000 und mehr Einwohnern im Jahr 2013 gegenüber 2012 –

2012

- Nr. 478 *Dahm/Hamacher*, Export der Abgeltungsteuer – Zur Vereinfachung und grenzüberschreitenden Anwendung der Abgeltungsteuer
- Nr. 479 v. *Wolfersdorff/Fuest/Thöne/Jung*, Trends und Zukunftsfragen der Steuer- und Finanzpolitik in Deutschland und Europa
- Nr. 480 *Brunsbach/Endres/Lüdicke/Schnitger*, Deutsche Abkommenspolitik – Trends und Entwicklungen 2011/2012
- Nr. 481 v. *Wolfersdorff*, Die „kleine Organschaftsreform“: Erleichterungen bei Abschluss und Durchführung des Gewinnabführungsvertrags – Notlösung, aber keine Alternative zur Einführung einer modernen Gruppenbesteuerung
- Nr. 482 *Oestreicher/Koch/Vorndamme/Hohls*, Aufkommenswirkungen einer Abschaffung des Ergebnisabführungsvertrags bei der ertragsteuerlichen Organschaft
- Nr. 483 *Hey/Maiterth/Houben*, Zukunft der Vermögensbesteuerung