

Clemens Fuest
Michael Thöne

Reform des Finanzföderalismus in Deutschland

Die Autoren

Prof. Dr. Clemens Fuest, Jahrgang 1968, studierte an den Universitäten Bochum und Mannheim Volkswirtschaftslehre, wurde an der Universität Köln promoviert und habilitierte an der Universität München. Von 2001 bis 2008 hatte er eine Professur für Wirtschaftliche Staatswissenschaften an der Universität zu Köln inne und war zwischen 2004 und 2008 Mitglied im Kronberger Kreis, dem wissenschaftlichen Beirat der Stiftung Marktwirtschaft. Clemens Fuest ist Professor für Unternehmensbesteuerung an der Universität Oxford und Forschungsdirektor des dortigen Centre for Business Taxation. Er ist zudem Research Fellow des CESifo und des IZA sowie Direktor des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln (FiFo Köln). Schließlich ist Clemens Fuest derzeit Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium der Finanzen.

Dr. Michael Thöne, Jahrgang 1967, studierte an der Universität Köln und am Trinity College der Universität Dublin Volkswirtschaftslehre und Politikwissenschaft. Er wurde an der Universität zu Köln promoviert. Seit 1995 tätig im Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln) ist er seit 1999 Geschäftsführer der Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e.V. und seit 2005 Geschäftsführer des FiFo Köln. Michael Thöne ist Mitglied der Arbeitsgruppe „Qualität der öffentlichen Finanzen“ des Wirtschaftspolitischen Ausschusses der Europäischen Union und leitet den „Arbeitskreis Finanzwissenschaft“ beim Bundesministerium der Finanzen.

Clemens Fuest
Michael Thöne

Reform des Finanzföderalismus in Deutschland

Gefördert durch die
informedia-Stiftung
Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften
und Publizistik, Köln

Bibliographische Information der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische
Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

© April 2009

Stiftung Marktwirtschaft
Charlottenstraße 60
10117 Berlin

E-Mail: info@stiftung-marktwirtschaft.de
Internet: www.stiftung-marktwirtschaft.de

ISBN 3-89015-107-8

Vorwort

Der föderale Staatsaufbau Deutschlands wird gern für den Reformstau in unserem Land verantwortlich gemacht. Widerstreitende Interessen von Bund und Ländern verlangsamten nicht selten selbst bei großen Herausforderungen die politischen Entscheidungsprozesse oder führen allzu häufig nur zum vielzitierten „kleinsten gemeinsamen Nenner“. Überdies schwächen intransparente Kompetenzen sowie zahlreiche Verflechtungen der unterschiedlichen föderalen Ebenen – gerade auch im Bereich der Finanzverfassung – die demokratischen Kontrollmöglichkeiten der Bürger. Bei genauerer Betrachtung ist es jedoch nicht der Föderalismus an sich, der Anlass zur Kritik gibt, sondern vor allem seine derzeitige deutsche Ausprägung: ein allzu konsensorientierter „kooperativer Föderalismus“. Um die grössten Missstände des deutschen Föderalismus zu beseitigen, haben Bund und Länder seit dem Jahr 2003 zwei Föderalismuskommissionen eingesetzt. Die Vorschläge der ersten Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung sind inzwischen umgesetzt und haben zu einer gewissen Entflechtung bei den Zuständigkeiten geführt. Die Föderalismuskommission II, deren Aufgabe die Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ist, hat im Frühjahr 2009 ihre Beschlüsse vorgelegt. Sind diese Vorschläge überzeugend? Und welche weitergehenden Änderungen wären sinnvoll, um das Potential des Föderalismus in Deutschland besser als bisher zum Wohle der Bürger zu nutzen? Diesen Fragen gehen die beiden Autoren der vorliegenden Studie, Clemens Fuest und

Michael Thöne, nach. Anders als die Föderalismuskommission II beschränken sie sich bei ihren Betrachtungen nicht nur auf Überlegungen, wie die langfristig ausufernde Staatsverschuldung wirksamer als bisher begrenzt werden kann. Vielmehr thematisieren sie auch die geringe Steuerautonomie der Bundesländer und machen vor allem konkrete Vorschläge für einen anreizkompatiblen, effizienten Finanzausgleich. Der besondere Charme des von den beiden Autoren vorgeschlagenen Gesamtkonzepts liegt in seiner politischen Umsetzbarkeit: Insbesondere ließe sich eine zielführende Reform des Finanzföderalismus ohne finanzielle Verwerfungen im Vergleich zum Status quo für einzelne Bundesländer realisieren.

Die Stiftung Marktwirtschaft knüpft mit dieser Publikation direkt an vergangene Aktivitäten im Themenfeld Föderalismus an, die wir teils im Verbund mit anderen Stiftungen im Rahmen der Stiftungsallianz „Bürgernaher Bundesstaat“, teils durch eigene Publikationen und Veranstaltungen vorangetrieben haben. Es bleibt zu hoffen, dass in absehbarer Zeit weitere Fortschritte bei der Modernisierung des deutschen Föderalismus gemacht werden. Die Bürger verdienen transparentere, effizientere und bessere politische Entscheidungen und unsere Demokratie eine Belebung, z.B. durch klare Verantwortlichkeiten, das Zusammenfallen von Aufgaben- und Ausgabenkompetenz und die Stärkung des föderalen und kommunalen Wettbewerbs.

Michael Eilfort
Bernd Raffelhüschen

Inhalt

1	Einleitung	11
2	Probleme und Reformbedarf im deutschen Finanzföderalismus	14
2.1	Hauptproblem Nr. 1: Mangelnde Steuerautonomie	14
2.1.1	Verschiedene Grade von Steuerautonomie	14
2.1.2	Mangelnde Steuerautonomie der Länder	15
2.1.3	Das Für und Wider von Steuerautonomie	18
2.2	Hauptproblem Nr. 2: Der Finanzausgleich	20
2.2.1	Die zentralen Defizite des Finanzausgleichs	20
2.2.2	Die vier Stufen des aktiven Finanzausgleichs	24
2.2.3	Vertikale Steuerverteilung	25
2.2.4	Steuererlegung und Umsatzsteuerausgleich ...	28
2.2.5	Der horizontale Länderfinanzausgleich i.e.S.	37
2.2.6	Vertikale Bundesergänzungszuweisungen	46
2.2.7	Die Wirkungen des Bund-Länder-Finanzausgleichs	48
2.3	Hauptproblem Nr. 3: Wachsende Verschuldung	56
3	Reformansätze und Handlungsoptionen ...	60
3.1	Elemente von Steuerautonomie	60
3.2	Stärkung der Länderautonomie im Finanzausgleich	71

3.3	Verschuldungsregeln	76
3.3.1	Autonomie in der Schuldenpolitik und Beteiligung der Gläubiger an den Kosten von Haushaltskrisen	77
3.3.2	Zentrale Schuldenaufsicht	79
4	Die Neuordnung des Finanzföderalismus: Reformmodule	86
4.1	Steuerautonomie	87
4.2	Ein vertikaler Länderfinanzausgleich	88
4.3	Schuldenschranken für Bund und Länder	102
5	Ausblick: Welchen Föderalismus wollen wir?	105
6	Kurzfassung	108
	Literaturverzeichnis	119

Abbildungen

Abb. 1:	Gemeinschafts- und Trennsteuern nach dem Aufkommen (2008)	16
Abb. 2:	Effektive Verbundquoten bei den Gemeinschaftssteuern	27
Abb. 3:	Wirkung der Lohnsteuerzerlegung (2008)	32
Abb. 4:	Umsatzsteuerausgleich 2008 nach verschiedenen Maßstäben	35

Abb. 5:	LFA-Ausgleichstarif (ab 2005)	44
Abb. 6:	Umverteilung im Länderfinanzausgleich	46
Abb. 7:	Pro-Kopf-Ländereinnahmen nach allen Finanzausgleichsstufen (2008)	50
Abb. 8:	Grenzabschöpfungsquoten des Finanzausgleichssystems	52
Abb. 9:	„In Vorpommern fällt ein Sack Weizen um“: Streuwirkung des Finanzausgleichssystems	55
Abb. 10:	Verschuldung von Bund und Ländern in Prozent des Bruttoinlandsprodukts	57
Abb. 11:	Das Vertikalmodell zur Reform des Finanzausgleichs im Überblick	99
Abb. 12:	Vergleich der Verteilungsergebnisse des geltenden Finanzausgleichs und des Vertikalmodells	100

Abkürzungen

AGMZ	Ausgleichsmesszahl
BB	Brandenburg
BE	Berlin
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
Einw.	Einwohner

ESt	Einkommensteuer
EU	Europäische Union
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FKMZ	Finanzkraftmesszahl
FöKo	Kommissionen von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung (Föderalismuskommission I) / zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Föderalismuskommission II)
GG	Grundgesetz
GrESt	Grunderwerbsteuer
HB	Bremen
HE	Hessen
HH	Hamburg
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
KSt	Körperschaftsteuer
LFA	Länderfinanzausgleich
LSt	Lohnsteuer
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NI	Niedersachsen
NW	Nordrhein-Westfalen
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
RP	Rheinland-Pfalz
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt
TH	Thüringen
USt	Umsatzsteuer

1 Einleitung

Der vorliegende Band zur Reform des Finanzföderalismus in Deutschland ist mit Blick auf die zweite Föderalismuskommission entstanden. Nachdem mit der ersten Stufe der Föderalismusreform eine gewisse Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Ländern erreicht worden war, stand in der „FöKo II“ seit ihrer Gründung Ende 2006 vor allem die Reform der föderalen Finanzbeziehungen auf der Agenda. Kurz vor der Fertigstellung des vorliegenden Bandes im Frühling 2009 hat sich die Kommission auf eine Schuldenbremse geeinigt, welche die Möglichkeiten zur Neuverschuldung für Bund und Länder massiv einschränken soll.

Angesichts der globalen Wirtschaftskrise und der blitzartig wachsenden öffentlichen Defizite in Deutschland wie in den meisten anderen Staaten ist diese Nachricht ebenso überraschend wie erfreulich. Ob und wie Bund und Länder die Kurve von absehbaren Rekorddefiziten hin zu minimalen (Bund) oder gar keinen (Länder) strukturellen Verschuldungsspielräumen kriegen, wird eine interessante Frage werden. Doch wenn Bundestag und Bundesrat im Sommer 2009 die Empfehlungen der Föderalismuskommission in eine entsprechende Grundgesetzänderung überführen, heißt dies für die Länder, dass sie ab 2020 keine strukturellen Defizite mehr aufweisen dürfen. Konjunkturelle Schwankungen dür-

fen sich zwar in den Haushaltssaldi niederschlagen, über den Zyklus hinweg müssen sie aber ausgeglichen werden.

Bei Abschluss dieses Bandes ist zugleich nicht absehbar, ob sich die Föderalismuskommission II noch weiteren Fragen im Bereich der föderalen Finanzen zuwenden wird. Die Zeichen hierfür stehen nicht gut. Wenn die Schuldenbremse nicht in letzter Minuten noch in den Strudel der im Herbst anstehenden Bundestagswahl gerät, darf man dankbar sein.

Hier sollte aber „Aufgeschoben“ nicht „Aufgehoben“ bedeuten. Gerade die Umsetzung einer Schuldenbremse erhöht den Reformzwang ganz erheblich. Mit der Möglichkeit zur Neuverschuldung wird den Ländern das einzige einnahmenseitige Ventil geschlossen, mit dem sie auf kurzfristige und/oder nicht absehbare Ausgabensteigerungen reagieren können. Denn heute haben einzelne Länder keine nennenswerten Möglichkeiten, sich reguläre Einnahmen über das ihnen zentral bzw. kollektiv zugestandene Maß hinaus zu besorgen. Ebenso wenig können sie ihren Bürgern nicht benötigte Einnahmen unmittelbar zurückgeben. Mit dem Wegfall der Defizitautonomie entsteht damit die Notwendigkeit, Steuerautonomie zu etablieren.

Diese beiden Komponenten sollten ergänzt werden durch einen Finanzausgleich, der die Autonomie der Länder auch im finanziellen Bereich verbessert bzw. diese nicht, wie der gegenwärtige Länderfinanzausgleich (LFA) zuweilen, ad absurdum führt.

Die drei Hauptprobleme des deutschen Finanzföderalismus

1. mangelnde Steuerautonomie,
2. Finanzausgleich und
3. wachsende Verschuldung,

werden im vorliegenden Band kurz beleuchtet. Die Analysen schließen jeweils mit Reformvorschlägen ab. Auch wenn diese Vorschläge modular aufgebaut sind – also auch unabhängig voneinander sinnvoll sind –, soll kein Hehl daraus gemacht werden, dass die drei Elemente nach unserer Ansicht am besten zusammen wirken können und entsprechend auch zur gemeinsamen Umsetzung empfohlen werden.

2 Probleme und Reformbedarf im deutschen Finanzföderalismus

2.1 Hauptproblem Nr. 1: Mangelnde Steuerautonomie

Es gehört zu den grundlegenden Eigenschaften eines Bundesstaates, dass die Gliedstaaten über ein erhebliches Maß an Gestaltungsspielräumen verfügen. Während die deutschen Länder im Bereich der öffentlichen Ausgaben und bei der Kreditaufnahme eigenständig handeln können, verfügen sie bei den Steuern über fast keinerlei Autonomie. Die Steuerpolitik ist in Deutschland weitgehend zentralisiert. Lediglich die Gemeinden verfügen mit der Gewerbesteuer und der Grundsteuer über Steuern, deren Aufkommen sie mittels Hebesätzen eigenständig beeinflussen können. Erst durch die Reformen in Folge der Vereinbarungen der Föderalismuskommission I haben die Länder mit dem Recht, den Satz der Grunderwerbsteuer zu verändern, ein Stück Steuerautonomie erlangt.

2.1.1 Verschiedene Grade von Steuerautonomie

Steuerautonomie bedeutet in der Praxis nicht die völlige Freiheit einer Gebietskörperschaft, mit ihren Abgaben umzugehen wie es beliebt. Steuerautonomie zerfällt in viele graduelle Abstufungen. Es geht in mehrgliedrigen Staaten ent-

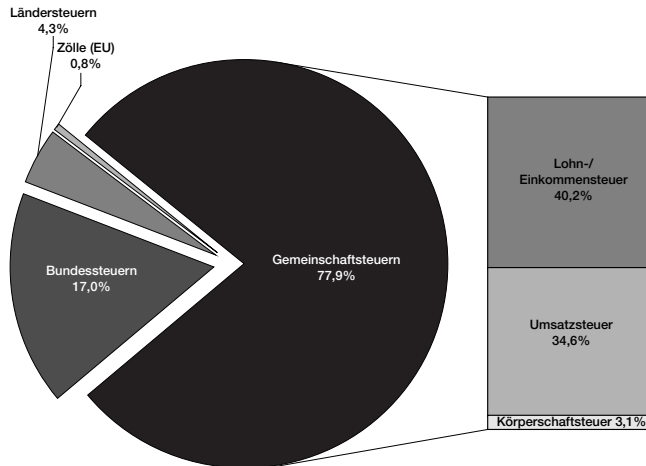
sprechend immer um ein „Mehr oder Weniger Steuerautonomie“ und nicht um die Frage „Steuerautonomie: Ja oder Nein?“. Die OECD (1999) beispielsweise unterscheidet im föderalen Kontext fünf verschiedene Grade zwischen vollständiger und gänzlich fehlender Steuerautonomie eines Gliedstaates:

- a) Gliedstaat bestimmt Steuertarif und Steuerbasis (Bemessungsgrundlage);
- b) Gliedstaat bestimmt allein den Steuertarif;
- c) Gliedstaat bestimmt allein die Steuerbasis;
- d) Gemeinschaftsteuer
 - d.1) Gliedstaat bestimmt Aufkommensverteilung;
 - d.2) Aufkommensverteilung kann nur mit Zustimmung des Gliedstaates verändert werden;
 - d.3) Aufkommensverteilung steuergesetzlich geregelt, kann einseitig von zentraler Ebene geändert werden;
 - d.4) Aufkommensverteilung wird einseitig von zentraler Ebene im jährlichen Haushaltsverfahren festgelegt.
- e) Zentrale Ebene bestimmt Tarif und Bemessungsgrundlage der Steuern des Gliedstaates.

2.1.2 Mangelnde Steuerautonomie der Länder

Mit Blick auf diese Klassifikation ist festzustellen, dass das deutsche Steuersystem von Gemeinschaftsteuern dominiert wird. Lässt man die reinen Gemeindesteuern außer Betracht, so entfallen drei Viertel aller Steuereinnahmen allein auf die Umsatzsteuer und die Einkommensteuer sowie deren Erhebungsformen (Abbildung 1).

Abbildung 1: Gemeinschafts- und Trennsteuern nach dem Aufkommen (2008)



Ohne reine Gemeindesteuern.

Quellen: BMF (2009), eigene Berechnungen.

Die Gestaltung der Gemeinschaftsteuern ist dabei zentralstaatlich angelegt. Die Länderregierungen prägen zwar gemeinschaftlich über den Bundesrat die Steuergesetzgebung mit. Doch der Bundesrat ist ein Organ der Gesetzgebung des Bundes. Das kollektive Mitspracherecht der Länderregierungen hat wenig mit gliedstaatlicher Steuerautonomie zu tun, da die Gesetzgeber einzelner Länder, die Länderparlamente, keinen Einfluss auf Steuergesetze haben. Da im Bundesrat mit Mehrheit abgestimmt wird, haben ebenso die Regierungen einzelner Länder keine definitive Entscheidungsmacht über die Gemeinschaftsteuern. Zum Vergleich sei darauf hingewiesen, dass jeder EU-Mitgliedstaat im Rat der Europäischen Union in Steuerangelegenheiten ein Vetorecht hat.

In gleicher Weise zentralstaatlich sind die Steuern geregelt, deren Aufkommen den Ländern allein zusteht: Die Erbschaftsteuer, die Kraftfahrzeugsteuer, die Rennwett- und Lotteriesteuer, die Biersteuer und die Feuerschutzsteuer. Nur bei der Grunderwerbsteuer können die Länder, wie erwähnt, seit September 2006 den Steuersatz selbst festlegen. Der Bund ist weiterhin für die Bemessungsgrundlage zuständig. Seit 2007 nutzt Berlin diese Möglichkeit und erhebt statt 3,5 Prozent nun 4,5 Prozent Grunderwerbsteuer. Anfang 2009 ist Hamburg gefolgt. Die Grunderwerbsteuer ist mit einem Aufkommen von rund 5,7 Mrd. Euro (2008) immerhin die zweitwichtigste reine Ländersteuer. Bald schon dürfte sie die Wichtigste sein. Denn die bis dato gewichtigste Ländersteuer, die Kraftfahrzeugsteuer (8,8 Mrd. Euro 2008), wird ab Juli 2009 an den Bund abgetreten; eine Einigung über die Höhe der Entschädigung durch pauschale Bundeszuweisungen ist im März 2009 zustande gekommen.

Den Ländern ist zudem grundgesetzlich ein Steuerfindungsrecht zugestanden, allerdings nur bei den örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern und nur „solange und soweit sie nicht bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sind“ (Art. 105 Abs. 2a GG). In der Praxis kommt dieses Recht vor allem den Kommunen zugute, denn an sie wird diese Steuererhebungskompetenz oder zumindest die Aufkommenshoheit weitergeleitet. Fiskalisch sind die Steuern – vor allem Hundesteuern, Vergnügungsteuern, Zweitwohnungsteuern und Jagdsteuern – aber eher unbedeutend.

Der Befund, dass den Ländern – mit Ausnahme der Grunderwerbsteuer – die autonome Handhabe zur Gestaltung auch nur eines Bruchteils ihrer Steuereinnahmen fehlt, verstärkt sich noch bei einem Blick über die Grenzen hinweg. In einer Vergleichsstudie für 24 OECD-Staaten konstatieren Blöchliger und King (2006), dass Deutschland mit der beschriebenen Konstruktion unter den föderalen Staaten klar das am stärksten zentralisierte Steuersystem hat.

2.1.3 Das Für und Wider von Steuerautonomie

Die sehr geringe Steuerautonomie der Länder wird in Politik und Wissenschaft schon seit geraumer Zeit kritisiert. Dabei geht es um folgende Punkte:

1. Die Bevölkerungen der verschiedenen Länder in Deutschland unterscheiden sich erheblich im Einkommensniveau und in ihren Präferenzen für öffentlich bereitgestellte Güter. Steuerautonomie ist erforderlich, um die Versorgung mit öffentlichen Leistungen den Wünschen der jeweiligen Bevölkerung anzupassen.
2. Die Verantwortung für finanzpolitische Entscheidungen ist für die Bürger und Wähler leichter erkennbar, wenn Ausgaben der Länder auch entsprechende Steuerlasten gegenüberstehen.
3. Ohne Steuerautonomie sind Länder gezwungen, bei unvermeidbaren Ausgabensteigerungen auf Schuldenfinanzierung zurückzugreifen. Das bedroht langfristig die Zahlungsfähigkeit der Länder.
4. Steuerautonomie erhöht die Anreize zu solider Finanzpolitik, da man von Ländern, die sich hoch verschulden,

verlangen kann, eigene Steuerquellen auszuschöpfen, bevor Hilfen der bundesstaatlichen Gemeinschaft eingefordert werden.

Diesen Argumenten für mehr Steuerautonomie wird von Kritikern allerdings eine Reihe von Einwänden entgegengehalten:¹

1. Durch steuerliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Ländern werde die Komplexität des Steuersystems erhöht.
2. Eine Steuerautonomie der Länder führe zu einem unerwünschten Steuerwettbewerb, der Steuersenkungsdruck ausübe und eine Unterversorgung mit öffentlichen Leistungen verursache („Race to the Bottom“).
3. Die finanzschwachen Länder würden sich im Steuerwettbewerb als Verlierer erweisen, weil sie höhere Steuern als die finanzstarken Länder erheben müssten und dadurch wirtschaftliche Aktivität in finanzstarke Länder abwandere.

In der Debatte über die Vor- und Nachteile einer Steuerautonomie für die Länder entsteht gelegentlich der Eindruck, dass die Einführung von Steuerautonomie den Charakter des deutschen Finanzföderalismus fundamental und weitreichend verändern würde. Vielfach wird von der Aufgabe des kooperativen Föderalismus zu Gunsten eines Wettbewerbsföderalismus gesprochen. Eine an diesen Schlagworten orientierte Debatte endet dann häufig in ideologischen

¹ Siehe hierzu etwa Deubel (2007).

Grabenkämpfen, die zur Lösung der bestehenden Probleme wenig beitragen. Dabei wird leicht übersehen, dass die Folgen der Einführung von Steuerautonomie davon abhängen, wie diese Autonomie gestaltet wird. Das Spektrum der Möglichkeiten ist hier sehr breit. Es reicht von der Gewährung von Steuerautonomie in marginalen Bereichen – wie etwa im Fall der Grunderwerbsteuer – bis hin zu weitreichenden Veränderungen wie etwa der Einführung eines Trennsystems, in dem beispielsweise die Gestaltungs- und Ertragshoheit der Einkommensteuer ganz auf die Länder übergehen würde. Die Auswirkungen derartiger Reformen hängen auch davon ab, wie Steuerautonomie in das System des Finanzausgleichs eingebettet wird. Das wird im Folgenden noch näher erläutert.

2.2 Hauptproblem Nr. 2: Der Finanzausgleich

2.2.1 Die zentralen Defizite des Finanzausgleichs

Das System des föderalen Finanzausgleichs in Deutschland, also die Regeln zur Verteilung der Steuereinnahmen zwischen Bund und Ländern sowie unter den Ländern, wird immer wieder als übermäßig komplex, unfair und ineffizient kritisiert.

Die Komplexität des Finanzausgleichs erklärt sich historisch: Wenn Änderungen an der Bund-Länder-Finanzverteilung notwendig werden, ist es verhandlungstaktisch zielführend, den zum jeweils bestehenden System gefundenen Konsens un-

angetastet zu lassen und die notwendigen Anpassungen in inkrementellen Modulen unterzubringen. Das komplette Bund-Länder-Finanzpaket jeweils immer ganz neu aufzuschnüren, wäre im Vergleich dazu mit sehr viel umfangreicheren Verhandlungen verbunden. So ist ein System entstanden, das komplexer ist, als sein Regelungsgegenstand es eigentlich erforderlich macht.

Die Komplexität als solche wäre kein Problem; die von ihr bewirkte Intransparenz der Ländereinnahmen ist es allerdings. Für die Bürger ist nicht kenntlich, welche Aktivitäten ihrer Landesregierungen zu welchen Einnahmenfolgen nach Finanzausgleich führen. Ähnlich schwer wird es für sie zu erkennen sein, wie viele der Einnahmen des Landes aus eigener Kraft „erwirtschaftet“ sind, und welcher Teil der Einnahmen an andere Länder abfließt oder von diesen hereinkommt. Ein ähnlicher Befund dürfte – außerhalb der spezialisierten Fachreferate – auch für nennenswerte Teile der Landesregierungen und Parlamente zutreffen. Eine transparentere Finanzierung der Länder wäre mithin nicht nur unter dem Gesichtspunkt der demokratischen Kontrolle erforderlich. Auch die Qualität der Politik selbst kann davon profitieren, dass Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge sichtbar werden. Gleichwohl ist die Komplexität des Finanzausgleichs nicht sein größtes Defizit.

Gravierender ist, dass das System vielfach als unfair empfunden wird, und zwar sowohl von den finanzstarken als auch von den finanzschwachen Ländern. Die finanzstarken Länder, die in den horizontalen Finanzausgleich einzahlen,

sehen sich um die Früchte ihrer Arbeit gebracht, weil sie erhebliche Teile der Steuereinnahmen, die sie erwirtschaften, abgeben müssen.

Aus Sicht der finanzschwachen Länder stellt sich dies anders dar. Sie sehen sich durch Faktoren benachteiligt, die sie mit Mitteln der Landespolitik nicht beeinflussen können – beispielsweise eine ungünstige Demographie, hohe Staatsschulden und Versorgungslasten, die Vorgängerregierungen akkumuliert haben, oder durch Auswirkungen des Strukturwandels, der verschiedene Länder sehr unterschiedlich trifft. Viele der Empfängerländer halten den Finanzausgleich für unfair, weil er diese Faktoren nicht oder nicht in hinreichendem Umfang berücksichtige.

Aus ökonomischer Sicht sind neben der Frage der Fairness des Finanzausgleichs vor allem seine Auswirkungen auf die Anreize für die Finanzpolitik der Länder wichtig. Der Finanzausgleich verteilt in erheblichem Umfang Steuereinnahmen unter den Ländern um, so dass sich im Ergebnis eine weitgehend nivellierte Finanzausstattung ergibt. Diese Nivellierung hat die unbeabsichtigte Nebenwirkung, dass die Länder kaum Anreize haben, das örtliche Steueraufkommen zu steigern. Denn zusätzliche Steuereinnahmen steigern die Einzahlungen in das Finanzausgleichssystem bzw. reduzieren die Ansprüche aus dem Ausgleich.

Paradoxerweise gefährden einzelne Länder sogar die Solidität ihrer Finanzen, wenn sie Ressourcen einsetzen, um das örtliche Wirtschaftswachstum zu steigern oder die Effektivität

der Steuererhebung zu verbessern. Beispiele für solche Maßnahmen wären etwa öffentliche Investitionen zur Verbesserung der lokalen Infrastruktur oder die Einstellung von Finanzbeamten zur Verbesserung des Steuervollzugs. Die Kosten dieser Maßnahmen tragen die handelnden Länder in vollem Umfang, während die Erträge in Form eines höheren Steueraufkommens fast völlig durch sinkende Transfers oder wachsende Abführungen im Finanzausgleich anderen zu Gute kommen. Das gilt sowohl für finanzstarke als auch für finanzschwache Länder. Empirische Analysen haben nachgewiesen, dass diese Fehlanreize das Verhalten der Länder nachweisbar negativ beeinflussen, also die Steuererhebung und das Wirtschaftswachstum beeinträchtigen.²

Aus diesen Gründen ist es dringend erforderlich, den Finanzausgleich in Deutschland zu reformieren. Da die 2001 beschlossene und 2005 in Kraft getretene letzte Reform des Finanzausgleichs jedoch erst kurze Zeit zurückliegt und stark von Verteilungskonflikten geprägt war, wurde das Thema im Rahmen der Föderalismuskommission II zurückgestellt. Mit dem Auslaufen des Solidarpaktes II im Jahr 2019 wird es jedoch erforderlich, das Finanzausgleichssystem erneut zu reformieren. Je eher die Debatte darüber beginnt, desto größer sind die Chancen, zu einer überzeugenden Lösung zu kommen.

Um zu zeigen, wo Reformen ansetzen können und welche Wirkungen man sich hiervon versprechen kann, muss der be-

² Siehe hierzu etwa Baretta/Huber/Lichtblau (2002) und analog im kommunalen Kontext Büttner (2006).

stehende Länderfinanzausgleich zunächst erläutert werden. Die Darstellung ist problemorientiert, d.h. das fein zisierte Finanzausgleichssystem soll nicht bis ins letzte Detail dargestellt werden.

2.2.2 Die vier Stufen des aktiven Finanzausgleichs

Wenn jenseits der kommunalen Ebene vom Finanzausgleich gesprochen wird, ist in der Regel der Länderfinanzausgleich gemeint. Doch potenziell ausgleichende Elemente finden sich in allen horizontalen und vertikalen Stufen der Einnahmenverteilung zwischen Bund und Ländern. Das Prinzip des „örtlichen Aufkommens“ gibt einen guten analytischen Anhaltspunkt, um in der Steuerverteilung zwischen Zuordnung des Eigenen einerseits und Umverteilung aus dem Eigenen andererseits zu unterscheiden. In der Praxis fällt die Unterscheidung schwerer, denn die Kriterien für die Zuordnung des Eigenen sind nicht immer eindeutig und auch nicht unumstritten.

Primärer Gegenstand unserer Betrachtung ist zwar der Länderfinanzausgleich im engeren Sinne – der „sekundäre horizontale Finanzausgleich“. Da die Anreiz- und Verteilungswirkungen dieser mittleren Stufe des Finanzausgleichs schon durch die vorangehenden Stufen geprägt werden, muss auch das Gesamtsystem bekannt sein.

Mit Blick auf die steuerlichen Einnahmen der Länder, die durch Grundgesetz und Bundesgesetze determiniert werden,

können vier Stufen des aktiven Finanzausgleichs³ unterschieden werden:

1. *Primärer vertikaler Finanzausgleich*: Die Steuererträge werden auf Bund, Länder und Gemeinden verteilt.
2. *Primärer horizontaler Finanzausgleich*: Verteilung der Gesamt-Steuereinnahmen der Länder auf die einzelnen Länder.
3. *Sekundärer horizontaler Finanzausgleich*: Der Länderfinanzausgleich im engeren Sinne.
4. *Sekundärer vertikaler Finanzausgleich* durch Bundesergänzungszuweisungen.

2.2.3 Vertikale Steuerverteilung

In der ersten Stufe des Finanzausgleichs, im primären vertikalen Finanzausgleich, wird die Ertragshoheit an den verschiedenen Steuern den gebietskörperschaftlichen Ebenen zugeteilt. Grundsätzlich kann die Ertragshoheit über Steuern im Bundesstaat nach dem Trennsystem oder dem Verbundsystem geordnet sein – wobei beide Grundtypen in verschiedenen Abstufungen miteinander kombiniert werden können (siehe Abschnitt 2.1.1).

Die durch die Finanzverfassungsreform von 1969 geprägte vertikale Steuerverteilung stellt sich als eine Mischung aus

³ Der aktive Finanzausgleich regelt die Einnahmenverteilung, der passive Finanzausgleich die Aufgabenverteilung. In einer idealisierten Finanzausgleichslogik erfolgt der passive vor dem aktiven Finanzausgleich: Zunächst werden die Aufgaben verteilt, diese determinieren die Ausgaben und hierfür werden dann die geeigneten Einnahmeargumente zugeordnet.

Verbund- und Trennsystem dar (siehe Abschnitt 2.1.2). Als echte Verbund- bzw. Gemeinschaftsteuern werden derzeit die Lohn- und Einkommensteuer, die Körperschaftsteuer und die Umsatzsteuer erhoben. Als „unechte“ Verbundsteuer kann die Gewerbesteuer betrachtet werden, da eine Umlage von deren Norm-Aufkommen an den Bund und das jeweilige Land abgeführt wird.

Die Körperschaftsteuer wird jeweils hälftig auf Bund und Länder verteilt. Die Lohn- und Einkommensteuer wird auf Bund, Länder und Gemeinden verteilt, wobei in den unterschiedlichen Erhebungsformen zum Teil unterschiedliche Anteilsquoten genutzt werden (siehe Abbildung 2).

Der Umsatzsteuerverteilung schließlich kommt im Verbund eine besondere Rolle zu: Sie ist das flexible Element des primären vertikalen Finanzausgleichs; sie wird bei einnahmen- oder ausgabenwirksamen Verschiebungen als Stellschraube genutzt, mit der zwischen den Deckungsbedürfnissen des Bundes und der Länder ein „billiger Ausgleich“ erzielt wird. Vor 1998 wurden dazu lediglich die Prozentanteile von Bund und Ländergesamtheit am Umsatzsteueraufkommen festgelegt und bei Bedarf neu bestimmt. Seitdem ist die vertikale Umsatzsteuerverteilung zusehends komplexer geworden.

Zum einen ist den Gemeinden ein Vorabanteil an der Umsatzsteuer gewährt worden als Ersatz für die weggefallene Gewerbekapitalsteuer. Zuvor noch erhält der Bund in zwischen zwei Vorabanteile am USt-Aufkommen für seine

Finanzierungspflichten gegenüber Arbeitslosen- und Rentenversicherung. Das verbleibende Restaufkommen wird dann prozentual zwischen Bund und Ländern aufgeteilt, allerdings nicht ohne dass der Bundesanteil durch einen nominalen Fixanteil zulasten des Länderanteils erhöht wird. Dieses Fixum ändert sich in nahezu jedem Jahr zwischen 2005 und 2014. Das Ergebnis der effektiven Umsatzsteuerverteilung ist für 2008 und 2009 in Abbildung 2 festgehalten.

Abbildung 2: Effektive Verbundquoten bei den Gemeinschaftsteuern

		Bund	Länder	Kommunen
Einkommensteuer				
Lohnsteuer		42,5%	42,5%	15,0%
Veranlagte ESt		42,5%	42,5%	15,0%
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag		50,0%	50,0%	—
Abgeltungsteuer (wie Zinsabschlag)		44,0%	44,0%	12,0%
Körperschaftsteuer		50,0%	50,0%	—
Umsatzsteuer	2008	54,7%	43,3%	2,0%
	2009	53,9%	44,1%	2,0%

Quellen: Finanzausgleichsgesetz, BMF.

Der Umstand, dass die Regelungen zur vertikalen Umsatzsteuerverteilung im letzten Jahrzehnt von zwei Prozentzah-

len auf rund anderthalb Seiten im Finanzausgleichsgesetz angeschwollen sind, kann auch als Folge von rational „inkrementellen“ Verhandlungen gesehen werden (Abschnitt 2.2.1). Generell ist dieses Phänomen aber, bei aller Undurchschaubarkeit, als ein Zeichen des Fortschritts zu sehen. Denn fiskalische „Verschiebebahnhöfe“ an anderen Stellen, insbesondere bei den Staatszuschüssen für Arbeitslosen- und Rentenversicherung, werden aufgelöst und an einem Ort konzentriert – eben der Bestimmung der Umsatzsteueranteile.

Ein anderes grundlegendes Problem von Gemeinschaftsteuern ist ihre Anreizgerechtigkeit. Die Anreizwirkungen eines Finanzausgleichssystems hängen wesentlich davon ab, wie viel Steuermehreinnahmen bei einer Gebietskörperschaft verbleiben, die diese durch gute Standortpolitik mit generiert hat. Aus dieser Perspektive muss jedes Verbundsteuersystem per se problematisch sein. Mehreinnahmen bei der Körperschaftsteuer verbleiben – schon vor dem eigentlichen Länderfinanzausgleich – nur zur Hälfte beim Land, Mehreinnahmen bei der Einkommensteuer gehen nur zu 42,5 Prozent in den Finanzausgleich zwischen den Ländern ein. Bei der Umsatzsteuer ist es, wie wir sehen werden, noch schwieriger, denn hier kann das Prinzip des örtlichen Aufkommens nicht angewandt werden.

2.2.4 Steuerzerlegung und Umsatzsteuerausgleich

Steht nun fest, welche Steuereinnahmen die Länder insgesamt erhalten, so werden die Steuererträge im primären horizontalen Finanzausgleich den einzelnen Ländern zuge-

ordnet. Dabei stehen die Landessteuern den einzelnen Ländern jeweils nach örtlichem Aufkommen zu – die Erträge verbleiben bei den Ländern, deren Finanzbehörden sie vereinnahmt haben. Prämisse dieser Methode der Aufkommensverteilung ist, dass so am besten die örtliche Steuerkraft abgebildet werden kann. Das gilt auch für die Gewerbesteuerumlage; die Länder erhalten jeweils den Umlageanteil von ihren eigenen Gemeinden.

Überall dort, wo durch das Erhebungsverfahren einer Steuer eine Zuteilung nach dem örtlichen Aufkommen zu Verzerrungen und damit Abweichungen von der „wirklichen“ Steuerkraft führen würde, kann eine Zerlegung erfolgen. Für die Körperschaftsteuer und die Lohnsteuer besteht Zerlegungspflicht, außerdem wird die Zinsabschlagsteuer bzw. ab 2009 die Abgeltungsteuer zerlegt. Abgesehen von den Erhebungsformen Lohn- und Abgeltungsteuer wird die Einkommensteuer nach dem örtlichen Aufkommen verteilt, also nach dem Wohnsitzprinzip.

Die Körperschaftsteuer wird zerlegt, weil auch für Unternehmen mit Betriebsstätten in mehreren Ländern einheitlich das Finanzamt am Sitz der Geschäftsleitung zuständig ist. Da aber die in den Betriebsstätten ausgedrückte Wirtschaftskraft der Maßstab für die örtliche Steuerkraft sein soll, wird die Körperschaftsteuer nach dem sog. Betriebsstättenprinzip zerlegt. Als Wahrscheinlichkeitsmaßstab für die Verteilung der Wirtschaftskraft zwischen den Ländern wird regulär das Verhältnis der gezahlten Lohnsummen genommen. Führt dieser Maßstab zu einem offenbar unzutreffenden

oder unbilligen Zerlegungsergebnis, ist nach einem Maßstab zu zerlegen, der die tatsächlichen Verhältnisse besser berücksichtigt. Hiervon wird in erheblichem Maße Gebrauch gemacht.

Die Lohnsteuer wird bei abhängig Beschäftigten von den Arbeitgebern an das örtliche Finanzamt abgeführt. Dieses Finanzamt kann in einem anderen Land liegen, wenn der Steuerpflichtige Berufspendler ist, der nicht in seinem Wohnsitzland arbeitet. Dies trifft insbesondere für die Stadtstaaten zu, bei denen viele örtlich Beschäftigte ihren Wohnsitz in den Anrainerländern haben. Oder Unternehmen mit Betriebsstätten in mehreren Ländern haben eine zentrale Lohnbuchhaltung und führen die Steuer am Unternehmenssitz ab.

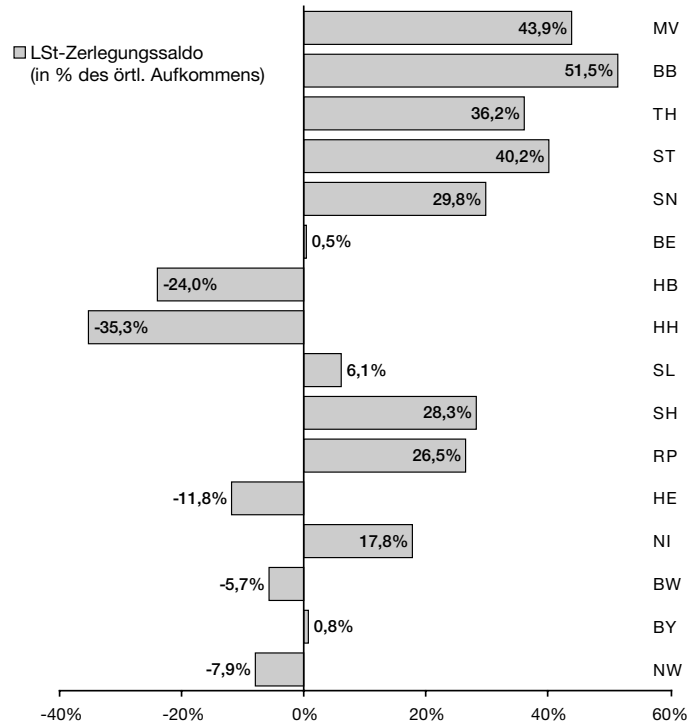
Das Zerlegungsgesetz korrigiert die auftretenden Disparitäten durch Rückgriff auf die in dreijährigem Turnus erstellten Lohnsteuerstatistiken. Durch Abgleich der Wohnsitze und der örtlichen Aufkommen der Lohnsteuer der Steuerpflichtigen wird eine 16x16-Matrix erarbeitet, die festlegt, welchen Prozentsatz seines Lohnsteueraufkommens jedes einzelne Land an jedes der fünfzehn anderen Länder abzugeben hat. Im Ergebnis hat jedes Land mit jedem anderen solche Lohnsteuerverflechtungen – wenn auch zum Teil nur in sehr geringem Maße.

Steuerzerlegung dient der „Zuteilung des Eigenen“, nicht der Umverteilung von Staatseinnahmen. Trotzdem treten hier auch Umverteilungselemente zutage, vor allem bei der Lohnsteuerzerlegung. Denn dass ausschließlich das Wohnsitz-

land einen Anspruch auf die Steuern seiner Bürger hat, liegt zwar intuitiv nahe, ist bei näherer Betrachtung aber keineswegs unstrittig. Steuern dienen der Finanzierung öffentlicher Leistungen; diese werden vom Bürger zu einem großen Teil an seinem Wohnort in Anspruch genommen. Allerdings kommen andere öffentliche Leistungen den Bürgern nicht an ihren Wohn-, sondern an ihren Arbeitsorten zugute. Neben ganz grundlegenden Leistungen wie öffentliche Ordnung, innere Sicherheit und Justizwesen sind dies vor allem die wirtschaftsnahen Infrastrukturen. Standortpolitik der Länder (der Gemeinden ebenso) kommt diesen Arbeitsplätzen zugute, schlägt sich für diese Länder bei den Berufspendlern aber nur auf der Ausgabenseite nieder, nicht auf der Einnahmenseite. Besondere Bedeutung gewinnt dies im Fall der Stadtstaaten Hamburg und Bremen: Bei einem lohnsteuerpflichtigen Einpendler wird über das Wohnsitzprinzip die auf seine Wertschöpfung entfallende Lohnsteuer dem Anrainerland zugeordnet. Es liegt auf der Hand, dass diese Art der Steuerzerlegung unter Anreizgesichtspunkten problematisch ist: Für Länder und ihre Kommunen lohnt es sich fiskalisch, ein interessantes Wohnumfeld zu schaffen. Die fiskalischen Anreize, ein interessantes Arbeitsumfeld zu gewährleisten, sind in vielen Ländern hingegen deutlich reduziert.

Wie Abbildung 3 mithilfe der zerlegungsbedingten Lohnsteuermehr- bzw. -mindereinnahmen in Relation zum jeweiligen örtlichen Aufkommen zeigt, sind Pendlerbewegungen zwischen den Hansestädten und ihren Anrainern sehr klar zu erkennen. Auch Brandenburg bietet offensichtlich ein interessantes Wohnumfeld für in Berlin Beschäftigte. Aber auch

Abbildung 3: Wirkung der Lohnsteuerzerlegung (2008)



Quelle: BMF, eigene Berechnungen.

die anderen ostdeutschen Länder erzielen wesentliche Teile ihres Lohnsteueraufkommens in der Zerlegung. Die Ursachen hierfür sind nicht nur wenig intuitiv erkennbar – es fehlt auch sonst eine ad hoc nachvollziehbare Begründung. Wenn der Finanzausgleich wegen seiner Komplexität zuweilen meta-

phorisch als „Buch mit sieben Siegeln“ bezeichnet wird, so gilt dies für die Steuerzerlegung tatsächlich. Bis dato werden lediglich die in Abbildung 3 dargestellten saldierten Ergebnisse der Steuerzerlegungen offengelegt. Die oben genannten 16x16-Matrizen mit Informationen, wer wie viel von wem erhält, werden weder der Forschung noch der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Nimmt man die Zerlegungen von Lohnsteuer, Körperschaftsteuer und Zinsabschlag zusammen, so sind im Jahr 2008 knapp 15 Mrd. Euro Steuereinnahmen zwischen den Ländern zerlegt worden, ohne dass jemand außerhalb der Finanzverwaltungen diese Bewegungen nachvollziehen könnte. Unter voller Wahrung des Steuergeheimnisses wäre hier mehr Transparenz möglich und nötig, um faire und anreizgerechte Lösungen formulieren zu können.

Die horizontale Verteilung der Umsatzsteueranteile zwischen den Ländern kombiniert eine – offiziell so nicht genannte – Steuerzerlegung mit einer expliziten Umverteilung. Das örtliche Aufkommen ist bei der Umsatzsteuer kein tauglicher Zuteilungsmaßstab, da diese Steuer an den Hauptsitzorten der Einzelhändler und Letztverkäufer abgeführt wird; häufig sind dies überregionale Handelskonzerne.

Folglich wird der Umsatzsteueranteil der Länder größtenteils – mindestens zu 75 Prozent – nach Maßgabe der aktuellen Einwohnerzahlen auf die einzelnen Länder verteilt. Die Einwohnerzahl wird in der Literatur zuweilen als Indikator der Steuerleistung und als pauschalierender Maßstab für die Konsumkraft gekennzeichnet. Eigentlich stellt dieser Zerlegungsmodus aber eine Umverteilung insofern dar, als eine

allgemeine Konsumsteuer wie die Umsatzsteuer intuitiv nach den Gewichten des privaten Konsums auf die Länder verteilt werden müsste. In Abbildung 4 sind die Unterschiede zwischen diesen beiden Maßstäben für das Jahr 2008 skizziert. Es wird deutlich, dass die Verteilung nach Einwohnerzahlen weniger eine Annäherung an die Konsumkraft in den Ländern ist, sondern vielmehr die Umsetzung eines abstrakten Bedarfsmaßstabs im Sinne einer gleichmäßigen Pro-Kopf-Versorgung mit sich bringt.⁴

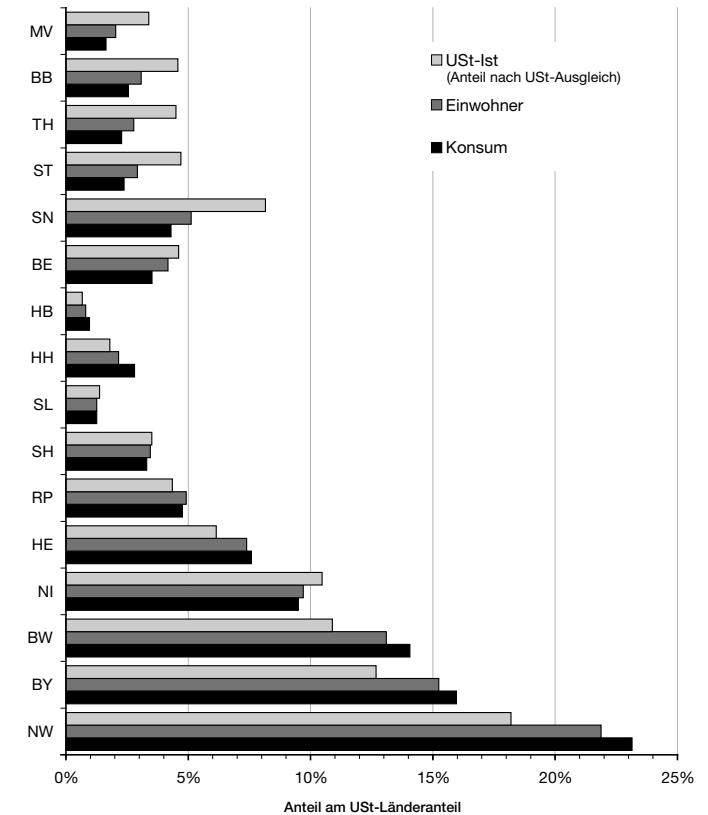
Der explizite Umsatzsteuerausgleich erfolgt über Ergänzungsanteile. Maximal ein Viertel des Umsatzsteueranteils der Länder wird finanzkraftabhängig verteilt. Diese mit der Finanzreform von 1969 geschaffene Möglichkeit, in der Umsatzsteuerverteilung Ergänzungsanteile zu gewähren, wird seitdem durchgehend genutzt. Länder mit unterdurchschnittlicher Pro-Kopf-Steuerkraft⁵ sind ausgleichsberechtigt. Der geltende Formeltarif hat zwei Abschnitte: Die Beträge, die einem Land bis zu 97 Prozent der durchschnittlichen Steuerkraft aller Länder fehlen, werden ihm zu 95 Prozent erstattet. Im Bereich zwischen 97 Prozent und dem Steuerkraft-Durchschnitt (= 100 Prozent) gilt ein linear fallender Ausgleichstarif zwischen 95 Prozent und 60 Prozent.

Das Volumen des Umsatzsteuerausgleichs lag 2008 bei 12,85 Mrd. Euro; mit knapp 17 Prozent des gesamten USt-

4 So auch das Bundesverfassungsgericht 1986, BVerfGE 72, 330.

5 Die hier genutzte Steuerkraftkennzahl wird ermittelt aus den Einnahmen der Länder (ohne Kommunen), aus Ländersteuern und Gemeinschaftsteueranteilen, jedoch ohne Umsatzsteueranteile.

Abbildung 4: Umsatzsteuerausgleich 2008 nach verschiedenen Maßstäben



Quellen: Daten BMF und AG VGR d. Länder, eigene Berechnungen.

Länderanteils wurde die grundgesetzlich vorgeschriebene Höchstgrenze von 25 Prozent deutlich unterschritten. Zehn

von sechzehn Länder erhielten USt-Ergänzungsanteile; deren Netto-Umverteilungseffekt gegenüber einer reinen Pro-Kopf-Verteilung betrug dabei 8,22 Mrd. Euro.

Der Umsatzsteuerausgleich entlastet den eigentlichen Länderfinanzausgleich in erheblichem Ausmaß, indem er schon vorher eine wesentliche Annäherung der Ausgangspositionen bewirkt. Hinsichtlich der bewegten Summe ist der Umsatzsteuerausgleich sogar wichtiger, denn hier werden mit 12,85 Mrd. Euro erheblich größere Summen bewegt als im LFA i.e.S., der 2008 horizontale Ausgleichsbeträge von 8,32 Mrd. Euro aufwies (siehe unten).

Neben seiner Umverteilungsleistung sind die Anreizwirkungen des Umsatzsteuerausgleichs von Interesse. Der Auffüllungstarif des Umsatzsteuerausgleichs hat für die Empfängerländer klar negative Anreizwirkungen hinsichtlich der Generierung neuer Wertschöpfung und darauf folgender Steuereinnahmen. Gegenüber dem bis 2004 genutzten Ausgleichstarif kann immerhin eine geringe Verbesserung festgestellt werden, doch hat dies hauptsächlich kosmetischen Wert.

Allerdings lassen sich die Anreizwirkungen des Bund-Länder-Finanzausgleichs sinnvoll nur im Zusammenwirken aller Ausgleichsstufen beurteilen, Verbesserungen oder Verschlechterungen bei einzelnen Schritten können hier leicht in die Irre führen.

Diese Vorsicht muss auch dem Umsatzsteuerausgleich insgesamt entgegengebracht werden. Wie erläutert, steht der

Umsatzsteuerausgleich im Vergleich mit dem Länderfinanzausgleich i.e.S. als das größere, weil voluminösere Umverteilungsinstrument dar. Dies ist aber gewissermaßen eine „optische Täuschung“, denn die effektive Umverteilungsleistung des Umsatzsteuerausgleichs ist gering: Mit USt-Ausgleich und LFA sind zwei Mechanismen hintereinander geschaltet, die beide den Zweck haben, finanzschwache Länder auf ein bestimmtes Mindestniveau zu heben und sie am gesamten Steuerwachstum teilhaben zu lassen. Naturgemäß bestimmt der nachgelagerte Mechanismus das Ergebnis. Mit dem Länderfinanzausgleich i.e.S. werden die finanzschwachen Länder auf das gewollte Mindestniveau angehoben. Ob sie zuvor schon im Umsatzsteuerausgleich auf ein „Zwischenniveau“ gehoben wurden, wäre bei einem einheitlichen Umverteilungsmaßstab gleichgültig, der USt-Ausgleich wäre überflüssig. Da nun beide Mechanismen zu einem bestimmten Grade unterschiedliche Kriterien nutzen, um Finanzkraft und Finanzbedarf zu definieren, würden in der Praxis bei Wegfall des Umsatzsteuerausgleichs leichte Variationen auftreten. In der Tendenz gilt aber dennoch die Feststellung der weitgehenden Wirkungslosigkeit der Umsatzsteuer-Ergänzungsanteile.

2.2.5 Der horizontale Länderfinanzausgleich i.e.S.

Allein im sekundären horizontalen Finanzausgleich – dem Länderfinanzausgleich „im engeren Sinne“ – erfolgt de jure die horizontale Umverteilung aus „Eigenem“. De facto findet durch Gewährung von Umsatzsteuer-Ergänzungsanteilen schon vorher ein horizontaler Ausgleich statt. Die Funktion,

den Länderfinanzausgleich i.e.S. hinsichtlich seiner Finanzvolumina zu entlasten, kam den Ergänzungsanteilen der Umsatzsteuerverteilung von Anfang an zu: Als 1970 erstmals Ergänzungsanteile zur Umsatzsteuer gewährt wurden, halbierte sich das Volumen des Länderfinanzausgleichs. Von da an kam dem LFA die Rolle eines „Spitzenausgleichs“ zwischen in ihrer Steuerkraft – aus heutiger Sicht – sehr ähnlichen Ländern zu. Seit der Integration der neuen Länder und Berlins in den Länderfinanzausgleich ab 1995 kann von einem Spitzenausgleich nicht mehr die Rede sein.

Die Struktur des Länderfinanzausgleichs i.e.S. ist dabei weitgehend unverändert geblieben. Im Grundsatz ähneln sich die Mechanismen zur Ermittlung der Anspruchsberechtigung bei USt-Ergänzungsanteilen und beim Länderfinanzausgleich: In beiden Fällen wird die Einnahmekraft eines Landes über die Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben operationalisiert und mit dem Länderdurchschnitt verglichen.

Die Länder, die den jeweils maßgeblichen Anteil des Durchschnitts unterschreiten, erhalten USt-Ergänzungsanteile bzw. sind im LFA zuweisungsberechtigt. Die Erfüllung der festgestellten Ansprüche erfolgt auf nur dem äußeren Anschein nach unterschiedlichen Wegen: Im Länderfinanzausgleich sind Länder oberhalb des Durchschnitts beitragsverpflichtet, dagegen erfolgt die Aufbringung der USt-Ergänzungsanteile als Einnahmeverzicht in Form entsprechend geminderter Einwohneranteile. Wirtschaftlich sind Ausgabeverpflichtungen und Einnahmeverzichte natürlich äquivalent.

Generell entsteht im Länderfinanzausgleich eine Beitragspflicht, wenn die Finanzkraft eines Landes – gemessen mit der Finanzkraftmesszahl (FKMZ) – größer ist als sein pauschalierter Finanzbedarf – ausgedrückt mit der Ausgleichsmesszahl (AGMZ). Ist die Ausgleichsmesszahl dagegen größer als die Finanzkraftmesszahl, so ist das betreffende Land zuweisungsberechtigt.

In der konkreten Umsetzung dessen, was die Finanzkraft eines Landes und was seinen Finanzbedarf ausmacht, verliert sich die Ähnlichkeit des LFA zum Umsatzsteuerausgleich. Während der Umsatzsteuerausgleich noch ein reiner Steuerkraftausgleich ist, in den als fiktive Bedarfskennzahl allein die Einwohnerzahlen der Länder einfließen, kann der Länderfinanzausgleich wegen der Berücksichtigung spezifischer Modifikationen jenseits der „normalen“ Einwohnerzahlen nicht als ein reiner Finanzkraftausgleich gelten. Zudem werden im LFA auch die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden und Gemeindeverbände berücksichtigt.

Die Finanzkraft wird als Summe der Steuereinnahmen des Landes einschließlich Umsatzsteueranteile und der Einnahmen aus bergrechtlichen Förderabgaben und Spielbankabgaben verstanden. Hinzugerechnet werden 64 Prozent der kommunalen Steuerkraft im betreffenden Land. Dieser „krumme“ Wert kann als Kompromiss angesehen werden zwischen den bis 2004 praktizierten 50 Prozent und der häufigen Forderung, die kommunale Steuerkraft gänzlich zu berücksichtigen. Steuern mit gemeindlichem Hebesatzrecht (Grund- und Gewerbesteuer) und die Grunderwerbsteuer als variable

Landesteuer werden in der Finanzkraftmesszahl nicht mit ihrem Ist-Aufkommen berücksichtigt, sondern so veranschlagt, als wären sie mit einem einheitlichen, am Durchschnitt orientierten Steuersatz erhoben worden. Auf diese Weise werden autonome Hebe- und Steuersatzvariationen vom Finanzausgleich isoliert, so dass ihre Wirkung nicht im Ausgleichsmechanismus neutralisiert werden kann. Dieser Mechanismus ist zum Schutz der Hebesatzautonomie notwendig, er soll in ähnlicher Weise bei der unten vorgeschlagenen Ländereinkommensteuer eingesetzt werden.

Der pauschalierte Finanzbedarf wird im Länderfinanzausgleich über die Ausgleichsmesszahl berücksichtigt. Sie stellt fiktive Durchschnittseinnahmen für jedes Land dar, d.h. die aktuell durchschnittlichen Pro-Kopf-Steuerereinnahmen gewichtet mit der Einwohnerzahl. Technisch setzt sich eine Ausgleichsmesszahl aus zwei Teilen zusammen, der „Messzahl zum Ausgleich der Ländereinnahmen“ und der „Messzahl zum Ausgleich der Gemeindesteuereinnahmen“.

Diese Trennung wird beim traditionell umstrittensten Element der Finanzbedarfsfestlegung wichtig, bei der (nur inoffiziell) so genannten „Einwohnerveredelung“. In der Bestimmung der Ausgleichsmesszahlen wird nicht für alle Länder mit den tatsächlichen Einwohnerzahlen gerechnet. Die Einwohnerzahlen der Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen werden mit dem Faktor 135 Prozent veredelt (bei beiden Teil-Messzahlen). Zudem werden seit 2005 die Einwohnerzahlen für drei dünn besiedelte Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt mit Faktoren zwischen 102 und

105 Prozent veredelt, allerdings begrenzt auf die Gemeindesteuerkraft. Durch Einwohnerveredelung wird der eigene Finanzbedarf höher angesetzt, Zahlerländer im Länderfinanzausgleich werden weniger stark in Anspruch genommen, Empfängerländer erhalten höhere Ausgleichszahlungen. Finanziert wird dieser Ausgleich von den Ländern ohne Einwohnerveredelung, denn durch die künstliche Vermehrung der unterstellten Gesamteinwohnerzahlen nimmt der durchschnittliche Pro-Kopf-Einnahmenbetrag ab, der diesen als Pauschalbedarf zugerechnet wird.

Eine Einwohnerveredelung für die Stadtstaaten lässt sich auf das in Deutschland beheimatete und auch traditionell befolgte Brechtsche „Gesetz“ von der parallelen Progressivität von Bevölkerungsmassierung und öffentlichen Ausgaben zurückführen. Dahinter steht die von Arnold Brecht 1932 formulierte These, mit höherer städtischer Agglomeration stiegen die Staatsausgaben pro Kopf zwingend an. Zunächst sei der Bedarf in Städten größer. Zu dieser Zeit war es nicht üblich, auch in ländlichen Regionen gepflasterte Fußwege und Straßenbeleuchtung vorzuhalten. Auch werden in Städten zentralörtliche Leistungen erbracht, die von den Bewohnern ländlicher Regionen mitgenutzt werden (Krankenhäuser, Schulen, Theater etc.). Heutzutage wird in diesem Zusammenhang auch genannt, dass sich in größeren Städten eine „schwierigere“ Klientel sammelt, die höheren Einsatz bei Jugend- und Sozialarbeit erforderlich macht. Außerdem seien die Produktionskosten öffentlicher Leistungen in agglomerierten Räumen höher, was sich mit höheren Grundstücks- und Mietkosten illustrieren lässt.

Doch so zahlreich die Argumente dafür sind, so zahlreich sind auch die Gegenargumente. Der höhere Bedarf in den Städten wird ebenso bezweifelt wie die behaupteten Kostennachteile. Da bei der Produktion anderer Güter und Dienstleistungen immer eher von „economies of scale“ – also Kostendegression bei wachsender Produktionsmenge – ausgegangen wird, ist es bei öffentlichen Leistungen wenig plausibel, das Gegenteil anzunehmen. Und tatsächlich erkennt die Neuregelung zugunsten der dünn besiedelten Länder an, dass es auch dort überdurchschnittliche Kosten der Erbringung öffentlicher Leistungen geben kann (Wegeerhaltung, Schülerfahrten etc.). Zum Pro und Contra der Einwohnerveredelung – die z.T. auch in den kommunalen Finanzausgleichen einzelner Länder genutzt wird – hat es über die letzten Jahrzehnte hinweg zahlreiche Gutachten und Gegengutachten gegeben. Wissenschaftlich ist die empirische Berechtigung der Einwohnerveredelung weiterhin nicht eindeutig geklärt, hierzu fehlen unverzerrte Daten.⁶ Politisch und auch verfassungsrechtlich ist die Einwohnerveredelung akzeptiert, sie ist also ein Element, dessen Existenz offensichtlich dauerhaft berücksichtigt werden sollte.

Stehen nach diesen Rechnungen die Finanzkraftmesszahl und Ausgleichsmesszahl für jedes Land fest, kann der Aus-

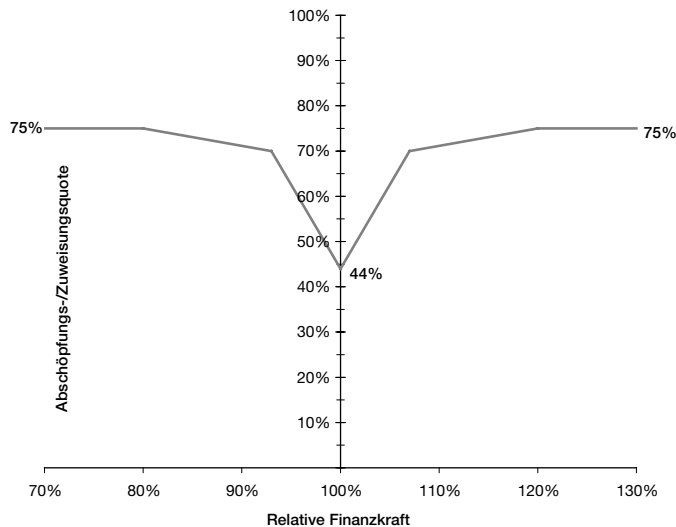
⁶ Wegen der lang anhaltenden Praxis der Einwohnerveredelung ist anhand von Ausgabedaten nicht mehr zu klären, ob hinter höheren Pro-Kopf-Ausgaben auch echte Bedarfsunterschiede stehen oder ob sich das Ausgabenverhalten lediglich den überdurchschnittlichen Einnahmen angepasst hat. Abhilfe könnten hier nur Vergleichsanalysen auf Basis einheitlicher Kosten-Leistungsrechnungen bieten.

gleichstarif angesetzt werden. Ist die Finanzkraft größer als die Bedarfskennziffer, ist das betreffende Land zahlungsverpflichtet. Gilt $FKMZ < AGMZ$, erhält das Land Zuweisungen. Das heißt, Zahlerländer haben eine relative Finanzkraft über 100 Prozent, Empfängerländer liegen darunter.

Der Ausgleichstarif bestimmt, wie Fehlbeträge ausgeglichen werden und in welcher Weise dazu die finanzstarken Länder herangezogen werden. Nach einem eigenwillig gestuften, klar anreizfeindlichen Tarif wurde mit der letzten LFA-Reform von 2001 ein symmetrischer und abschnittsweise linearer Tarif eingeführt. Er wird seit 2005 genutzt. Fehlbeträge im Bereich einer Finanzkraft von weniger als 80 Prozent des Länderdurchschnitts werden zu 75 Prozent aufgefüllt. Im Bereich zwischen 80 und 93 Prozent der durchschnittlichen Finanzkraft fällt der Auffüllungstarif stetig von 75 auf 70 Prozent, im Bereich zwischen 93 und 100 Prozent schließlich fällt der Tarif wiederum stetig, aber steiler von 70 auf 44 Prozent. Der Zahlertarif bei überdurchschnittlicher Finanzkraft ist genau spiegelbildlich, wie Abbildung 5 auf Seite 44 zeigt.

Allerdings wird der Zahlertarif noch multiplikativ angepasst: Der Empfängertarif bestimmt die Ausgleichszahlungen an die finanzschwachen Länder. Der Zahlertarif bestimmt zunächst nur das Verhältnis der Zahlungsverpflichtungen zwischen den finanzstarken Ländern. Die Tarifbelastung der finanzstarken Länder ergibt sich erst, wenn der Multiplikator bestimmt wurde, mit dem sichergestellt wird, dass die benötigten Ausgleichszahlungen durch gleich hohe Einzahlungen gedeckt sind. Im Jahr 2008 mussten die eigentlich aus dem LFA-Tarif

Abbildung 5: LFA-Ausgleichstarif (ab 2005)



Quelle: Eigene Darstellung.

folgenden Zahlungspflichten nur schwach angehoben werden, ein Multiplikator von 1,01 hat dazu ausgereicht.

Entsprechend kam auch im Jahr 2008 der Schutzmechanismus gegen übermäßige Inanspruchnahme von LFA-Zahlern nicht zum Einsatz. Im Zweifelsfalle wird die durchschnittliche Abschöpfung eines Zahlerlandes auf maximal 72,5 Prozent begrenzt, darüber hinausgehende Bedarfe werden hälftig auf Geber- und Nehmerländer verteilt.

Mit der 2001er LFA-Reform wurde mit dem „Prämienmodell“ zudem ein Element eingeführt, das der Kritik der Anreiz-

feindlichkeit des Länderfinanzausgleichs begegnen soll. Wirksam ab 2005 werden nun bei jedem Land 12 Prozent der gegenüber dem Vorjahr überdurchschnittlichen Mehreinnahmen bzw. unterdurchschnittlichen Mindereinnahmen bei Einkommen-, Körperschaft- und Ländersteuern ausgleichsfrei gestellt. Die Natur dieser Selbstbehaltregel begrenzt ihre Wirkung jeweils auf ein Jahr.⁷

Der Länderfinanzausgleich ist, wie oben schon dargestellt, im Vergleich zum Umsatzsteuerausgleich das dem Augenschein nach kleinere horizontale Umverteilungssystem. Im Jahr 2008 wurden hier „nur“ 8,32 Mrd. Euro bewegt. Erstmals seit der Integration der neuen Länder in den Finanzausgleich 1995 war 2008 die Anzahl der Empfängerländer mit zwölf dreimal so groß wie die Zahl der Geberländer. Seit 1995 Zahlerland – wie zwischen 1950 und 1980 – ist Nordrhein-Westfalen 2008 wieder (oder einmalig?) Empfängerland im Länderfinanzausgleich.

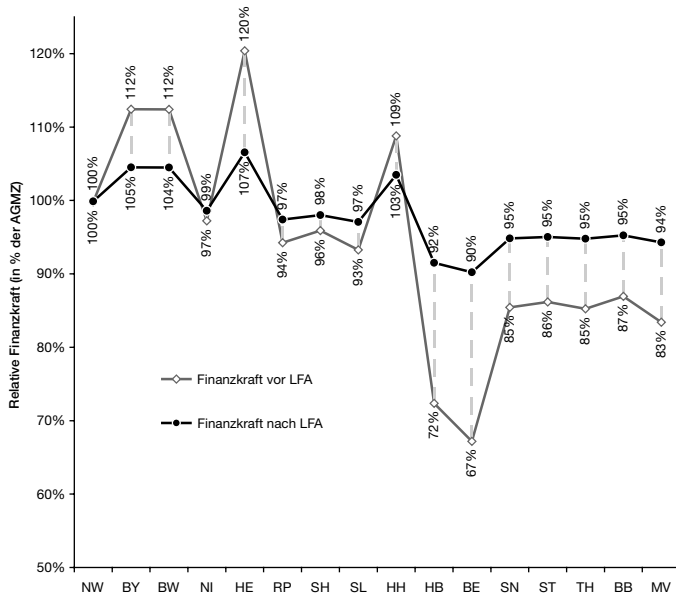
Abbildung 6 auf Seite 46 zeigt, welche Umverteilungswirkung der LFA im engeren Sinne erzeugt, wobei als Maßstab hier die gesetzliche relative Finanzkraft⁸ genutzt wird.

Die Anreizwirkungen des Länderfinanzausgleichs lassen sich nur im Kontext des komplexen Gesamtsystems beurteilen.

⁷ Ab dem zweiten Jahr sind Mehreinnahmen Teil des Durchschnitts, auf den die Regel Bezug nimmt. Zur kritischen Würdigung derartiger Ansätze siehe Thöne (2000).

⁸ Grundlage: Finanzkraft der Landeseinnahmen zuzüglich 64 Prozent der gemeindlichen Finanzkraft.

Abbildung 6: Umverteilung im Länderfinanzausgleich



Quellen: BMF, eigene Berechnungen.

Sie werden nach der finalen Systemstufe der Bundesergänzungszuweisungen diskutiert.

2.2.6 Vertikale Bundesergänzungszuweisungen

Der deutsche Bund-Länder-Finanzausgleich schließt einen Kreis: Wie er mit der vertikalen Einnahmenverteilung beginnt, so endet er wieder mit einem vertikalen Element. Mit Ergänzungszuweisungen kann der Bund den Ländern aufgrund verbleibender Finanzschwäche oder aufgrund eines

anderen objektiven Bedarfs zusätzliche nicht-zweckgebundene Finanzmittel zukommen lassen. Derzeit werden vier unterschiedliche Arten von Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) gewährt.

1. Fehlbetrags-BEZ: Allen finanzschwachen Ländern, die nach LFA noch nicht 99,5 Prozent der durchschnittlichen Finanzkraft erreichen, werden die Fehlbeträge zu 77,5 Prozent ausgeglichen. 2008 wurden 3,1 Mrd. Euro für diese BEZ an elf Länder aufgewendet.
2. Sonderbedarfs-BEZ für überdurchschnittlich hohe Kosten der politischen Führung. Die Fixkosten eines Landesparlaments, einer Regierung und einer zentralen Landesverwaltung lasten auf kleinen Ländern schwerer als auf großen. Zum Ausgleich dieser Belastungen erhalten zehn von sechzehn Ländern Sonder-Bundesergänzungszuweisungen, die längerfristig fixiert sind, aber alle fünf Jahre von Bund und Ländern überprüft werden. Der Sonderbedarf aufgrund geringer Landesgröße wird seit langem kritisiert, weil er die Anreize zu effizienzsteigernden Verwaltungskooperationen zwischen den Ländern oder gar zu Länderzusammenschlüssen mindert. 2008 wurden hier insgesamt 517 Mio. Euro ausgegeben.

3. Sonderbedarfs-BEZ zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten sind die zentralen Mittel des Bundes im Rahmen des „Solidarpaktes II“. Die neuen Länder und Berlin erhalten jeweils einen festen Prozentsatz an dem „Soli-II-Topf“, der für die Jahre 2005 bis 2019 vereinbart

ist. Die Gesamtmittel in diesem Finanztopf sinken in dieser Zeit allmählich von 10,5 auf 2,1 Mrd. Euro im Jahr. 2008 standen hier noch 10,2 Mrd. Euro zur Verfügung, denn die Mittel sanken in den ersten Jahren nur sehr schwach, ab 2009 dafür umso deutlicher. Die Mittel sind in der Summe politisch zweckgebunden zum Schließen der Infrastrukturlücke gegenüber den alten Ländern und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft.

4. Sonderbedarfs-BEZ zum Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit. Wo diese besonders hoch ist, entstehen den Ländern bei der Integration von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe überproportionale Lasten. Hier kommen den neuen Ländern (ohne Berlin) zusammen 1 Mrd. Euro zu, deren Aufteilung im Gesetz über Festbeträge geregelt ist. Diese Ergänzungszuweisungen sind alle drei Jahre von Bund und Ländern zu überprüfen und ggf. neu festzulegen.

2.2.7 Die Wirkungen des Bund-Länder-Finanzausgleichs

Wie deutlich geworden ist, stellt sich der Bund-Länder-Finanzausgleich selbst in der vereinfachten Darstellung, welche die Abschnitte 2.2.2 bis 2.2.6 gegeben haben, als komplexer Mechanismus dar, dessen finale Verteilungs- und Anreizeffekte nicht intuitiv erkennbar sind. Diese können erst im Kontext beurteilt werden – und nur unter Nutzung eines detailgetreuen Finanzausgleichsmodells. Damit stehen, wie oben schon dargelegt, die Komplexität und die daraus folgende

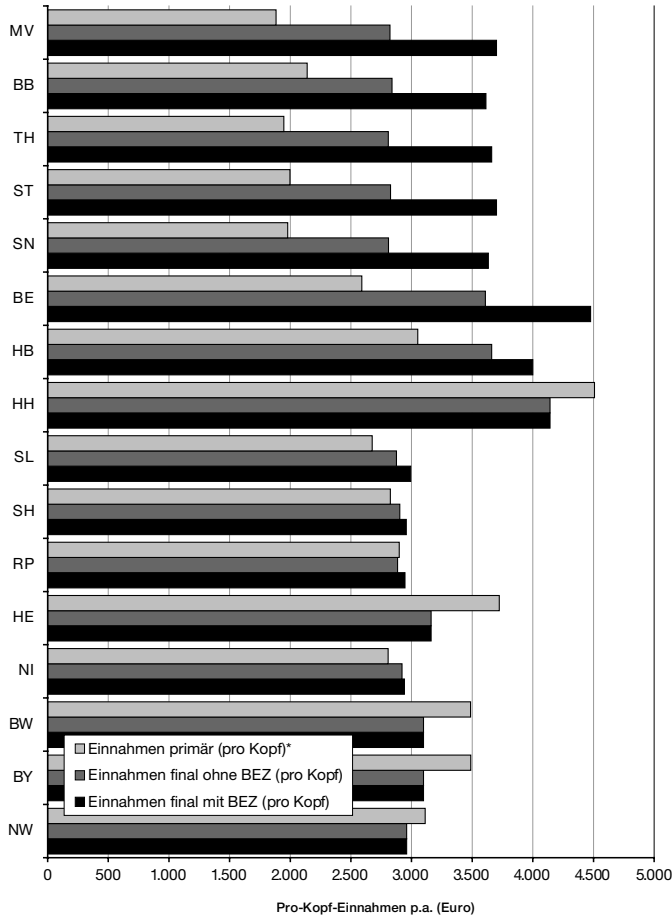
Intransparenz des Systems als erster Kritikpunkt schon fest. Dieses System wirkt auf zwei Wegen auf die Autonomie der Länder ein: Es verteilt Einnahmen auf sie und zwischen ihnen. Damit schafft es einerseits die Voraussetzung politischer Autonomie der Länder, indem es sie finanziell in die Lage versetzt, ihre verfassungsmäßigen Aufgaben wahrzunehmen. Zugleich verbindet das Finanzausgleichssystem andererseits die Finanzen von Bund und Ländern in einer Weise, die ihre politischen Aktivitäten und deren fiskalischen Wirkungen entkoppelt. Hinsichtlich der Anreizeffekte wird die Autonomie der Länder durch den Finanzausgleich geschwächt.

Die Verteilungswirkungen des Finanzausgleichs sind in Abbildung 7 auf Seite 50 kurz dargestellt, wobei hier jeweils die LFA-relevanten Einnahmen pro Einwohner als Vergleichsmaßstab genutzt werden.⁹

In der primären Verteilung pro Einwohner – die Umsatzsteueranteile werden hypothetisch nur nach Einwohnern zugewiesen – liegen noch weite Differenzen zwischen den „Reichen“ und den „Armen“: Hamburg hätte das 2,4-Fache der Einnahmen Mecklenburg-Vorpommerns. Die horizontal wirksamen Elemente, Umsatzsteuerausgleich und Länderfinanzausgleich i.e.S., reduzieren die Unterschiede schon sehr deutlich, regulär liegt die Pro-Kopf-Finanzkraft danach zwischen 2.800 und 3.100 Euro. Die Stadtstaatenveredelung allerdings bewirkt die gewollte Mehrausstattung dieser Länder.

⁹ Konkret werden die Gemeindesteuereinnahmen, wie in der Finanzkraftmessung, zu 64 Prozent berücksichtigt.

Abbildung 7: Pro-Kopf-Ländereinnahmen nach allen Finanzausgleichsstufen (2008)



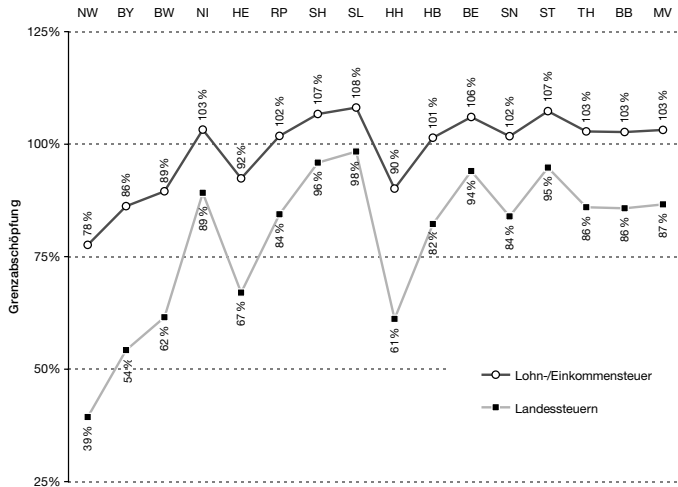
*Umsatzsteuer nur nach Einwohnerzahlen verteilt. Quellen: LFA 2008, eigene Berechnungen.

Die Fehlbetragsergänzungszuweisungen gleichen die Ländereinnahmen noch einmal deutlich an, wie in der Abbildung an den finanzschwachen westdeutschen Ländern ersichtlich wird. Die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen schließlich – insbesondere die Solidarpaktmittel – rufen die beabsichtigten Besserstellungen bei den neuen Ländern und Berlin hervor.

Die Anreizwirkungen des Systems lassen sich am besten über Verbleibs- bzw. Abschöpfungsquoten darstellen. Hier wird für jedes Land einzeln angenommen, es realisiere eine kleine („marginale“) Mehreinnahme beim örtlichen Aufkommen einer Steuer. Da die Steuersätze der betrachteten Abgaben von den Ländern nicht verändert werden können, muss eine solche Mehreinnahme aus einer Änderung bei der Bemessungsgrundlage herrühren, also z.B. aus mehr wirtschaftlicher Aktivität und neu entstandenen Arbeitsplätzen. In der letzten Finanzausgleichsreform des Jahres 2001 (wirksam ab 2005) wurden bewusst einige Elemente eingebaut, die die Anreizwirkungen verbessern sollen. Insbesondere wurden die Tarife des Umsatzsteuerausgleichs und des LFA i.e.S. angepasst, zudem wurde mit dem „Prämienmodell“ ein explizit anreizorientierter Selbstbehalt eingeführt. Die Wirksamkeit dieser Elemente kann allerdings erst mit Blick auf das Gesamtsystem beurteilt werden.

Und in der Gesamtschau sind die Anreizwirkungen im Bund-Länder-Finanzausgleich, wie Abbildung 8 auf der folgenden Seite zeigt, weiterhin eher schlecht.

Abbildung 8: Grenzabschöpfungsquoten des Finanzausgleichssystems



Grenzabschöpfung bei jeweils autonomer Erhöhung des örtlichen Aufkommens um 1 Mio. Euro c.p. (ohne Effekte der Zerlegung). Berücksichtigte Finanzausgleichsstufen: Vor Vertikaler Verteilung bis nach BEZ.
Quelle: Eigene Berechnungen.

Dargestellt sind in der Abbildung jeweils die Abschöpfungsquoten bei den Ländereinnahmen, wenn jeweils nur in einem Land eine Mio. Euro zusätzliches Steueraufkommen ceteris paribus erzielt wird. Die Grenzabschöpfungsquoten werden für die Lohn- und Einkommensteuer¹⁰ dargestellt und – um den Unterschied zu den Gemeinschaftsteuern zu illustrieren – für eine Landessteuer. Die berechneten Abschöpfungsquoten beziehen sich auf die tatsächlichen Einnahmen nur

¹⁰ Dabei wird die Steuerzerlegung mangels einer aktuellen Zerlegungsmatrix nicht separat simuliert, d.h. im Lande eingenommene Lohnsteuer verbleibt annahmegemäß auch hier.

des Landeshaushalts, die Einnahmen der Gemeinden bleiben in dieser Darstellung unberücksichtigt.

Wie deutlich wird, produziert der gegenwärtige Bund-Länder-Finanzausgleich auch weiterhin überwiegend hohe bis extreme Abschöpfungsquoten, welche die Erfolge und Misserfolge eigener Politik weitgehend von den fiskalischen Rückwirkungen entkoppeln. Hier trifft es die finanzschwachen Nehmerländer des LFA am härtesten. Bei den Gemeinschaftsteuern liegen die Abschöpfungsquoten in der Regel über 100 Prozent: Von einer Einkommensteuermehreinnahme bleibt nichts im Landeshaushalt, es kommt sogar zu Mindereinnahmen. Etwas besser sieht es bei den reinen Landessteuern aus, aber auch hier liegen die Grenzabschöpfungen gerade bei den finanzschwachen Ländern zwischen 84 und 98 Prozent.¹¹ Diese Ergebnisse sind kaum besser als beim hierfür viel gescholtenen Finanzausgleich vor 2005.¹²

Doch die weiterhin schlechten Anreizeffekte des Finanzausgleichssystems sehen wir lediglich als ein „pars pro toto“ eines grundlegenden Problems: Föderalismus bedeutet – bei aller notwendigen Kooperation und Koordination – Länderautonomie: Die Bürger eines Landes und ihre gewählten Vertreter in Parlament und Regierung sind gemeinsam für die Angelegenheiten des Landes verantwortlich. Erfolge und Misserfolge von Politik werden nur honoriert bzw. sanktio-

¹¹ Auf eine Darstellung der Körperschaftsteuer haben wir hier verzichtet, da sie als Gemeinschaftsteuer ohne Kommunalanteil zu Abschöpfungsquoten führt, die zwischen den beiden hier wiedergegebenen Kurven liegen.

¹² Vgl. dazu Thöne/Jacobs (2001).

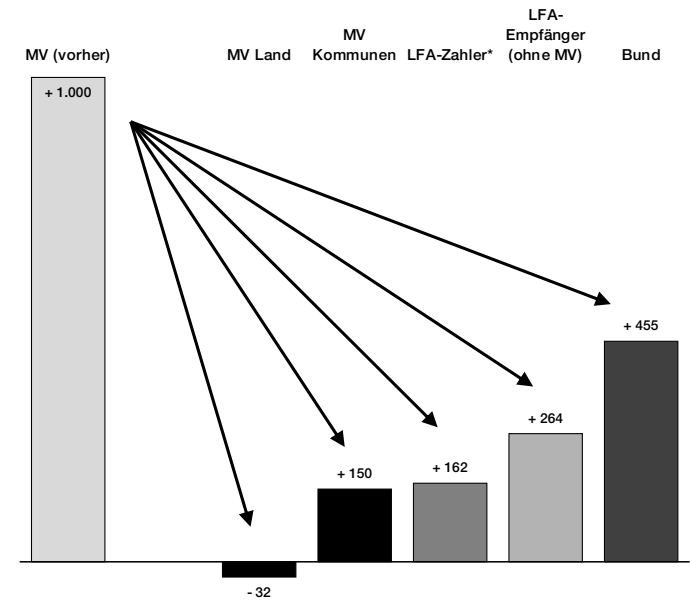
niert, wenn die Konsequenzen politischen Handelns auch spürbar sind. Dazu gehört auch die negative Freiheit, dass ein Land nicht von den Konsequenzen der Politik in anderen Bundesländern betroffen ist. Genau das bewirkt der deutsche Finanzausgleich aber, zumindest in finanzieller Hinsicht. Gute Standortpolitik eines Landes kann durchaus dazu führen, dass alle anderen Länder hiervon fiskalisch mehr profitieren als der „Urheber“.

Um es mit einem alten Sprichwort auszudrücken: Wenn in China ein Sack Reis umfällt, hat das – trotz Globalisierung – keine unmittelbare Wirkung auf einen deutschen Länderhaushalt. Wenn aber in Vorpommern ein Sack Weizen umfällt, merkt man das in allen deutschen Landeskassen – lediglich in Schwerin ist davon wenig zu spüren.

Diesen Effekt illustriert Abbildung 9 am noch einmal aufgegriffenen Beispiel einer autonomen Steigerung der Einkommensteuereinnahmen in Mecklenburg-Vorpommern. Von 1.000 Euro Mehreinnahmen verbleiben nach vertikaler Aufteilung der Gemeinschaftsteuer und nach allen Finanzausgleichsstufen netto lediglich 128 Euro im Land. 150 Euro bleiben bei der Wohnsitzgemeinde der Steuerpflichtigen, das Land selbst dagegen hat Mindereinnahmen von 32 Euro zu verbuchen.

Zwar wird es in einer solchen Situation im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs (KFA) zu einem gewissen Belastungsausgleich zwischen Land und Gemeinde kommen. Doch der Befund für den Zustand des Fiskalföderalismus

Abbildung 9: „In Vorpommern fällt ein Sack Weizen um“:
Streuwirkung des Finanzausgleichssystems



Verbleib Mehreinnahmen Einkommensteuer, Bsp. MV. Stufen: vor vertikaler Verteilung bis nach BEZ.
* LFA-Zahler 2008 BW, BY, HE, HH.
Quelle: Eigene Berechnungen.

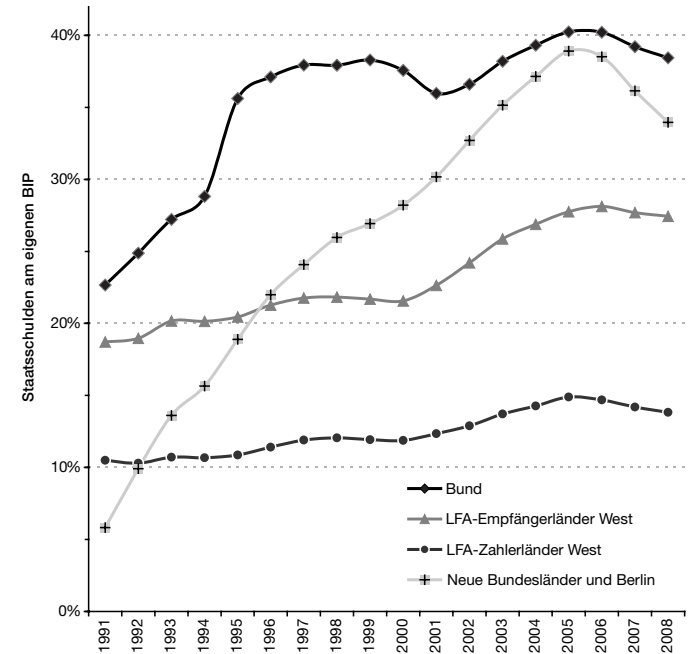
wird dadurch nicht beruhigender: Wenn der Bund-Länder-Finanzausgleich in diesem Beispiel – das analog für alle elf Empfänger von Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen zutrifft – dazu führt, dass im Ursprungsland einer steuerlichen Mehreinnahme die resultierenden Mindereinnahmen erst durch einen zweiten Finanzausgleich, den KFA, zum Teil kompensiert werden, so kann von finanzieller Eigenverantwortung, politischer Transparenz und demokratischer Kontrollierbarkeit nicht ernsthaft gesprochen werden.

So wie die erste Stufe der Föderalismusreform eine partielle Entflechtung der wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen den Ländern auf der Ausgabenseite erbracht hat, so sehr ist es notwendig, die enge Verwebung auf der Einnahmenseite aufzulösen oder zumindest wesentlich zu lockern.

2.3 Hauptproblem Nr. 3: Wachsende Verschuldung

Während die Funktionsprobleme des Finanzausgleichs eher geringe Publizität erreichen, ist das Problem der öffentlichen Verschuldung in den letzten Jahren zum Gegenstand einer breiten öffentlichen Diskussion geworden. Der massive Anstieg der Verschuldung sowohl des Bundes als auch vieler Bundesländer hat offenkundig gemacht, dass die bestehende föderale Finanzverfassung nicht geeignet ist, die öffentliche Verschuldung im erforderlichen Ausmaß zu begrenzen. Die Neuverschuldungsgrenze des Art. 115 GG und die entsprechenden Regelungen in den Länderverfassungen haben nicht verhindern können, dass die Verschuldung des Bundes und der meisten Länder in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich zugenommen hat (siehe Abbildung 10). Das hat dazu geführt, dass hohe Zinsausgaben die Handlungsspielräume der öffentlichen Haushalte immer mehr einengen. Einige Länder sehen sich sogar außer Stande, ihre finanzpolitische Handlungsfähigkeit aus eigener Kraft wieder herzustellen.

Abbildung 10: Verschuldung von Bund und Ländern in Prozent des Bruttoinlandsprodukts



Empfängländer West: 1991–2008 im LFA überwiegend oder ausschließlich Empfänger: HB, NI, RP, SH, SL. Zahlerländer West: 1991–2008 im LFA überwiegend oder ausschließlich Zahler: BW, BY, HE, HH, NW. Neue Bundesländer und Berlin: seit 1995 im LFA, durchgehend Empfänger.

Kreditmarktschulden i.w.S. als Anteile des regionalen BIP (gewichtete Mittel, nicht addierbar).
Quellen: Statistisches Bundesamt, AG Statistische Landesämter, eigene Berechnungen.

Dass Art. 115 GG als Verschuldungsgrenze keine hinreichende Wirkung entfalten konnte, hat vor allem zwei Gründe. Zum einen wurde die Ausnahmeregelung, nach der eine Überschreitung der Verschuldungsgrenze zur Abwehr einer

Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig ist (Art. 115 Abs. 1 Satz 2 2. Halbsatz GG), in der Vergangenheit exzessiv in Anspruch genommen. Bei der Beurteilung der Frage, ob eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorliegt, ist der Ermessensspielraum so groß, dass diese Ausnahmeregelung in praktisch jeder Situation in Anspruch genommen werden kann. Dadurch wird die Verschuldungsbeschränkung ihrer Wirksamkeit beraubt.

Zum anderen ist der Begriff der öffentlichen Investitionen, der zur Schuldenbegrenzung verwendet wird, zu weit gefasst. Die Bindung der Verschuldung an die Investitionen beruht auf der Idee, dass die Schuldenaufnahme gerechtfertigt ist, wenn den Schulden entsprechendes öffentliches Vermögen gegenübersteht. Das ist durch den verwendeten Investitionsbegriff jedoch nicht gewährleistet. Art. 115 GG bezieht sich auf die „Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen“ (Art. 115 Abs. 1 Satz 2 1. Halbsatz GG). Die meisten Länderverfassungen nutzen ähnliche Formulierungen. Das heißt, dass als Verschuldungsobergrenze die Bruttoinvestitionen angesetzt werden und folglich weder Abschreibungen noch Desinvestitionen (vor allem Privatisierungen) berücksichtigt werden. Daraus folgt, dass die zulässige Verschuldung das durch öffentliche Investitionen gebildete Vermögen immer übersteigt.

Das Abgleiten einiger Länder in eine Verschuldung, aus der sie sich mit eigenen Mitteln kaum noch befreien können, hat neben den Schwächen der bestehenden Regeln zur Verschuldungsbegrenzung auch mit mangelnden Anreizen zu

tun, eine Politik der Haushaltssanierung überhaupt nachdrücklich zu verfolgen. Diese Fehlanreize resultieren daraus, dass ein Land, das seinen finanziellen Verpflichtungen aus eigener Kraft nicht mehr nachkommen kann, damit rechnen kann, dass es zu einer Solidarhaftung der bundesstaatlichen Gemeinschaft kommt: Der Bund und die anderen Länder sind verpflichtet zu helfen. Bremen und das Saarland haben derartige Hilfen in der Vergangenheit durch Klagen beim Bundesverfassungsgericht erzwungen. Das Land Berlin ist 2006 mit seiner Klage zwar gescheitert. Aber an der grundsätzlichen Verpflichtung der bundesstaatlichen Solidargemeinschaft, einzelnen Ländern bei Haushaltsnotlagen zu helfen, hat dies nichts geändert.

Die Verbindung des Rechts, eigenständig Kredite aufzunehmen, mit der Garantie, dass es im Fall einer Überschuldung zu einer Solidarhaftung kommt, ist eine Einladung zu unsolider Finanzpolitik, eine institutionelle Fehlkonstruktion, die korrekturbedürftig ist. Autonomie in der Verschuldungspolitik der Länder ist letztlich nur dann tragbar, wenn die Kosten einer übermäßigen Verschuldung auch von denjenigen getragen werden, die sie zu verantworten haben. Alternativ ist es möglich, die Solidarhaftung aufrechtzuerhalten, dafür aber die Spielräume bei der Verschuldung zu begrenzen. Beide Ansätze haben Vor- und Nachteile, die im Folgenden noch näher zu erläutern sind.

3 Reformansätze und Handlungsoptionen

3.1 Elemente von Steuerautonomie

Die Föderalismusreform I hat ein erstes Element von Steuerautonomie der Länder dadurch eingeführt, dass nun der Steuersatz bei der Grunderwerbsteuer von den Ländern verändert werden kann. Das damit erreichte Ausmaß an Steuerautonomie ist aber noch nicht sehr groß. Bei einer Erweiterung der Steuerautonomie sind unterschiedliche Strategien denkbar.

Ein sehr weitgehender Schritt würde darin bestehen, vom derzeitigen System der Gemeinschaftsteuern zu einem Trennsystem überzugehen, bei dem Gesetzgebungs- und Ertragshoheit der indirekten Steuern, also vor allem der Umsatzsteuer, beim Bund liegen würde, während die Länder die Gesetzgebungs- und Ertragshoheit bei den direkten Steuern, also der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer erhalten würden. Wie weit die Gesetzgebungshoheit der Länder dabei tatsächlich gehen könnte, ist eine offene Frage. Es ist schwer vorstellbar, dass es sich um eine umfassende Gesetzgebungshoheit handeln könnte, die auch die Gestaltung der Bemessungsgrundlage oder die Beziehungen zum Ausland (z.B. Doppelbesteuerungsabkommen) beinhaltet. Es wäre naheliegend, diese Aspekte des Steuersystems bundeseinheitlich zu regeln.

Gegen ein Trennsystem wird vorgebracht, dass das lokale Steueraufkommen sich bei den direkten Steuern unter den Ländern erheblich unterscheidet, so dass ein Finanzausgleich große Finanzkraftdifferenzen auszugleichen hätte. Bei den indirekten Steuern, vor allem der Umsatzsteuer, liegt von Anfang an keine eindeutige regionale Zuordnung des Aufkommens vor, so dass hier Aufteilungsregeln gewählt werden können, die zu einer gleichmäßigeren Aufkommensverteilung führen. Hinzu kommt, dass der Umstellungsaufwand bei der Einführung eines Trennsystems erheblich wäre. Es ist nicht erkennbar, dass ein Trennsystem hinreichend große Vorteile hätte, um den Umstellungsaufwand zu rechtfertigen. Ein erhebliches Maß an dezentraler Steuerautonomie kann auch mit weniger weitgehenden Reformen erreicht werden, wie im Folgenden noch zu erläutern ist. Ein Übergang zu einem Trennsystem wird derzeit in Deutschland nicht ernsthaft diskutiert und soll auch hier nicht weiter behandelt werden.

Steuerautonomie für die Länder kann auch unter Beibehaltung des Systems der Gemeinschaftsteuern eingeführt werden. Eine „kleine Lösung“ würde darin bestehen, den Ländern die Gesetzgebungshoheit oder zumindest das Recht zur Bestimmung des Steuertarifes bei den Steuern zu geben, bei denen sie ohnehin die volle Ertragshoheit haben, also den sog. Ländersteuern. Bei der Grunderwerbsteuer ist das schon geschehen, die Erbschaftsteuer und die Kfz-Steuer könnten im Prinzip folgen. Allerdings haben Bund und Länder mittlerweile entschieden, dass die Gesetzgebungs- und Ertragshoheit der Kfz-Steuer künftig ganz beim Bund liegen soll. Bei

der Erbschaftsteuer bestehen insoweit Bedenken, als es bei einer Übertragung der Gesetzgebungshoheit auf die Länder zu einem intensiven Steuerwettbewerb mit dem Resultat einer Erosion der Erbschaftsbesteuerung kommen könnte. Ob dies geschieht, würde von der Ausgestaltung der neuen Erbschaftsteuer, vor allem von den erbschaftsteuerlichen Konsequenzen eines Wohnsitzwechsels innerhalb Deutschlands abhängen. Hinzu kommt, dass das Aufkommen aus der Erbschaftsteuer selbst dann begrenzt wäre, wenn die Länder das gegenwärtige Aufkommen trotz Steuerwettbewerb halten könnten. Insgesamt spricht gegen eine Beschränkung der Steuerautonomie auf die Ländersteuern, dass deren Ergiebigkeit letztlich sehr begrenzt ist.

Aus diesem Grund ist es naheliegend, den Ländern Zuschlags- bzw. Abschlagsrechte bei den direkten Steuern zu gewähren. Dies kann in Form eines Zuschlags auf die Steuerschuld geschehen oder auch in Form einer Ländersteuer, die auf das zu versteuernde Einkommen (exklusive Grundfreibetrag) erhoben wird. Das könnte konkret dadurch erfolgen, dass der Tarif der bestehenden Einkommensteuer um beispielsweise drei Prozentpunkte gesenkt wird. Damit wäre Raum für eine Einkommensteuer bzw. einen Einkommensteuerzuschlag der Länder geschaffen. Wenn ein Land sich dafür entscheiden würde, eine proportionale Steuer von drei Prozent auf die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer zu erheben, wäre die Steuerlast für die einzelnen Steuerpflichtigen gegenüber dem Ausgangszustand unverändert. Die Länder könnten sich aber auch für andere Tarife entscheiden.

Prinzipiell wäre es möglich, für die Art der zulässigen Tarife (proportional oder progressiv) oder die Höhe der Grenz- oder Durchschnittsteuersätze Vorgaben zu machen. Beispielsweise wäre es denkbar, Ober- und Untergrenzen für die Steuersätze zu vereinbaren. Zwingende Gründe gibt es für derartige Beschränkungen aber nicht.

Eine solche Zuschlagslösung hätte eine Reihe von Vorteilen. Erstens hätten die Länder damit je nach Ausgestaltung Zugang zu einer ergiebigen Einnahmequelle. Zweitens wäre ein Einkommensteuerzuschlag ein sehr sichtbares finanzpolitisches Instrument der Länder, das die demokratische Kontrolle der Politik verbessern würde. Der Zusammenhang zwischen öffentlichen Leistungen und Steuerlasten würde für die Wähler deutlicher als bisher, und politische Parteien könnten sich in Landtagswahlkämpfen durch unterschiedliche Pakete aus Steuern und öffentlichen Leistungen klarer positionieren als unter den aktuellen Bedingungen. Ein dritter Vorteil der Zuschlagslösung liegt darin, dass der Umstellungsaufwand vergleichsweise gering wäre. Ein solches System lässt sich gut in die bestehende Finanzverfassung einfügen.

Einwände gegen einen Einkommensteuerzuschlag für die Länder

Gegen die Einführung von Zuschlagsrechten zur Einkommen- und Körperschaftsteuer werden allerdings auch einige Einwände vorgebracht. Da ist zum einen der Hinweis, dass ein solches Zuschlagsrecht die Komplexität des Steuer-

rechts steigert und den Verwaltungsaufwand sowohl für die Steuerpflichtigen als auch für die Steuerbehörden erhöht.

Dieser Kritikpunkt ist nicht falsch, stellt aber keinen überzeugenden Einwand gegen ein Zuschlagsrecht dar. Die Steigerung der Komplexität des Steuersystems hält sich in Grenzen. Dass jeder Steuerzahler einen Zuschlag zahlt, der sich unter den Ländern innerhalb eines gewissen Korridors bewegt, ist wesentlich leichter verständlich als viele andere Aspekte des Einkommensteuersystems. Zutreffend ist sicherlich, dass der Aufwand der Unternehmen bei der Abführung der Lohnsteuer zunimmt. Je nach Wohnsitz des Angestellten kann die Lohnsteuer sich unterscheiden. Vor allem größere Unternehmen müssten stets über die aktuellen Zuschläge informiert sein und diese berücksichtigen. Das ist im Zeitalter einer ohnehin größtenteils automatisierten und von elektronischer Datenverarbeitung geprägten Lohnbuchhaltung jedoch gut zu bewältigen. Hier mag auch das Beispiel der zahlreichen unterschiedlichen Krankenkassenbeiträge, die Unternehmen über viele Jahre vor Einführung des Gesundheitsfonds für ihre Beschäftigten abführten, illustrieren, dass unterschiedliche Lohnsteuertarife kaum ein nennenswertes Problem darstellen können.

Zum anderen wird gegen einen veränderbaren Zuschlag der Länder zur Einkommensteuer angeführt, es könne dadurch zu einem unerwünschten Steuerwettbewerb kommen. Dieses Argument hat verschiedene Facetten, die im Folgenden diskutiert werden sollen.

Erstens wird befürchtet, es könnte zu einem Steuerwettbewerb kommen, in dem die Länder sich in Steuersenkungen überbieten, um ihre Einwohnerzahl zu steigern oder mehr Unternehmen anzusiedeln. Das Ergebnis wäre ein „Race to the Bottom“, an dessen Ende die Steuereinnahmen erodieren und öffentliche Leistungen nicht mehr finanziert werden können.

Ein solcher Steuersenkungswettbewerb ist aus mehreren Gründen nicht zu erwarten. Zunächst zeigt die Erfahrung anderer Länder mit dezentraler Steuerautonomie wie etwa der Schweiz, dass dezentrale Gebietskörperschaften im Steuerwettbewerb durchaus versuchen, sich vorteilhaft zu positionieren. Das beinhaltet aber nicht notwendigerweise Steuersenkungen, sondern eher ein attraktives Bündel aus Steuern und öffentlichen Leistungen. Hinzu kommt, dass manche Orte aus anderen als steuerlichen Gründen attraktiv sind, beispielsweise weil sie verkehrsgünstig gelegen sind, einen hohen Erholungswert haben oder weil sie eine hohe Konzentration bestimmter wirtschaftlicher Aktivitäten aufweisen. Diese Vorteile erlauben es, hohe Steuern zu verlangen, ohne eine unerwünschte Abwanderung wirtschaftlicher Aktivität befürchten zu müssen.

In diesem Zusammenhang ist auch zu beachten, dass es neben den beschriebenen Anreizen zu Steuersenkungen auch Anreize zu übermäßig hoher Besteuerung entstehen können. Das ist dann der Fall, wenn Bund und Länder auf eine gemeinsame Bemessungsgrundlage zugreifen, wie es bei einem Einkommensteuerzuschlag der Fall ist. In diesem

Fall berücksichtigt die Länderebene in ihren Entscheidungen nicht, dass eine Erhöhung des Einkommensteuereinzugs die Bemessungsgrundlage und damit die Steuereinnahmen der Bundesebene reduziert und umgekehrt. Das führt dazu, dass eher zu hoch besteuert wird.

Ein weiteres Argument gegen eine Steuerautonomie der Länder besteht darin, dass vor allem für Steuerzahler mit hohem Einkommen Anreize entstehen könnten, ihren wahren Wohnsitz zu verschleiern und sich in Ländern mit niedrigen Steuersätzen anzumelden. Derartige Steuervermeidungsstrategien wird man nicht ganz ausschließen können. Allerdings ist es in vielen Fällen für die Steuerbehörden durchaus möglich, den Wohnsitz festzustellen. Ähnliche Probleme bestehen schon heute im Verhältnis zum Ausland. Dabei sind die Steuerlastdifferenzen und entsprechend die Anreize für die Wohnsitzverschleierung aber deutlich größer, als sie es zwischen den Ländern wären.

Ein weiterer, gewichtigerer Einwand gegen Steuerwettbewerb leitet sich aus der These ab, der Steuerwettbewerb begünstige „reiche“ und benachteilige „arme“ Länder. Vor allem die finanzschwachen Länder argumentieren, die Ausgangsbedingungen in einem Steuerwettbewerb seien für sie so ungünstig, dass der Wettbewerb nicht funktioniere. Ein Beispiel für diese Position ist der folgende Redebeitrag von Peter Müller, Ministerpräsident des Saarlandes:

„Wettbewerb macht nur Sinn, wenn alle zumindest am Start vergleichbare Möglichkeiten haben. Wenn aber die

Startchancen schon völlig unterschiedlich sind, wenn manche am Start des Hundertmeterlaufs schon dicke Eisenkugeln an den Beinen haben und andere nicht, dann macht Wettbewerb keinen Sinn, dann ist ein entsprechender Wettlauf einigermaßen öde.“¹³

Der Vergleich zwischen dem Steuer- und Standortwettbewerb unter den Ländern und einem Sportwettkampf unter unfairen Bedingungen ist sehr eingängig. Übertragen auf den Steuerwettbewerb unter den Ländern könnte dies bedeuten, dass die finanzstarken Länder die Möglichkeit haben, durch Steuersenkungen im Steuerwettbewerb Vorteile zu erlangen und Einwohner oder mobile Produktionsfaktoren wie etwa Kapital zu attrahieren. Die finanzschwachen Länder, so die Befürchtung, könnten nicht folgen, weil ihnen sonst die Finanzmittel für die Erfüllung ihrer Aufgaben fehlen. Die Folge wäre, dass die Steuerbelastung in finanzschwachen Ländern höher wäre als in finanzstarken und deshalb wirtschaftliche Aktivität aus den finanzschwachen Ländern abwandern würde, mit dem Ergebnis einer Verschärfung des wirtschaftlichen Gefälles zwischen „armen“ und „reichen“ Ländern.

Die Frage, welche Konsequenzen eine Steuerautonomie für das wirtschaftliche Gefälle unter den Ländern hat, ist sicherlich von erheblicher Bedeutung. Die These, es müsse mit einem Steuersenkungsdruck seitens der finanzstarken Länder

¹³ Peter Müller, Ministerpräsident des Saarlandes. Quelle: Kommissionsprotokoll, Kommission des Bundes und der Länder zur Modernisierung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen, 7. Sitzung, Stenografischer Bericht, S. 184.

gerechnet werden, überzeugt jedoch nicht. Zunächst ist zu bedenken, dass die Transfers im Rahmen des Finanzausgleichs, die für eine annähernd gleiche Finanzausstattung pro Kopf sorgen, auch nach Einführung eines Einkommensteuerzuschlags weiterhin bestehen würden. Insofern kann man nicht behaupten, dass die finanzschwachen Länder höhere Steuern erheben müssen als die finanzstarken.

Die wichtigste Änderung würde darin bestehen, dass die finanziellen Konsequenzen der Veränderung von Zuschlagssätzen von den Ländern natürlich allein getragen werden müssen. Wenn ein Land beispielsweise seinen Zuschlagssatz senkt und folglich seine Steuereinnahmen sinken, gibt es den Verlust an Steuereinnahmen natürlich keine Kompensation aus dem Finanzausgleich. Umgekehrt muss ein Land nicht mehr in den Finanzausgleich einzahlen, wenn es seinen Zuschlagssatz erhöht. Im Finanzausgleich wird nur ein normierter Zuschlagssatz berücksichtigt.

Welche Konsequenzen hat dies für die Anreize finanzstarker oder finanzschwacher Länder, im Steuerwettbewerb hohe oder niedrige Zuschlagssätze zu erheben? Hier sind zwei Aspekte wichtig. Erstens sind in finanzstarken Ländern die Einnahmen aus der Einkommensteuer pro Kopf üblicherweise höher als in finanzschwachen Ländern, weil die Bemessungsgrundlage höher ist. Wenn ein finanzstarkes Land nun seinen Zuschlagssatz senkt, ist der damit verbundene Verlust an Steueraufkommen größer als in einem finanzschwachen Land, in dem die Einkommen geringer sind. Aus diesem Grund ist nicht zu erwarten, dass die finanzschwachen Län-

der mit einer aggressiven Steuersenkungspolitik der finanzstarken Länder konfrontiert werden. Anreize für eine solche Politik haben eher die finanzschwachen Länder, denn sie verlieren dadurch weniger an Einnahmen.

Umgekehrt bedeutet dies allerdings auch, dass ein Einkommensteuerzuschlag den finanzschwachen Ländern nur eingeschränkte Möglichkeiten bietet, zusätzliche Einnahmen zu generieren. Hier sind die finanzstarken Länder im Vorteil. Auch das spricht jedoch dafür, dass die finanzschwachen Länder sich eher als Niedrigsteuerländer positionieren.

Anders ist die Situation, wenn Finanzschwäche nicht die Folge niedriger Pro-Kopf-Einkommen ist, sondern daraus resultiert, dass ein Land überdurchschnittlich hohe, nicht disponible Ausgaben zu tragen hat. Das können beispielsweise hohe Versorgungslasten oder hohe Zinszahlungen für in der Vergangenheit aufgenommene Schulden sein. In diesem Fall ist es richtig, dass Finanzschwäche mit dem Druck einhergeht, höhere Zuschlagssätze zu erheben.

Insgesamt sind die Anreize finanzstarker und finanzschwacher Länder, sich im Steuerwettbewerb als Hoch- oder Niedrigsteuerländer zu positionieren, also durchaus unterschiedlich. Es ist jedoch keineswegs so, dass Finanzschwäche eindeutig Anreize schafft, hohe Zuschlagssätze zu erheben. Das gilt nur dann, wenn Finanzschwäche sich aus hohen indisponiblen Ausgabenlasten ergibt. Finanzschwäche, die durch geringe Einkommen und folglich eine geringe Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer charakterisiert ist,

wirkt in die entgegengesetzte Richtung. Da finanzschwache Länder nur geringe Steueraufkommensverluste hinnehmen müssen, wenn sie ihre Zuschlagsätze senken, ist es durchaus möglich, dass sie sich letztlich als Niedrigsteuerländer positionieren und der Steuerwettbewerb letztlich zu einem Abbau des wirtschaftlichen Gefälles unter den Ländern beiträgt.

Erfahrungen mit dem Steuerwettbewerb in anderen Bereichen scheinen zu bestätigen, dass Länder mit geringeren Einkommen sich eher als Niedrigsteuerländer positionieren. Beispielsweise sind es im Steuerwettbewerb in Europa eher die Mitgliedstaaten mit niedrigen Pro-Kopf-Einkommen, die eine Politik niedriger Steuerlasten verfolgen und so die anderen Staaten unter Steuersenkungsdruck setzen.¹⁴ Ähnlich ist die Situation im Steuerwettbewerb auf kommunaler Ebene, bei der Gewerbesteuer. Die wirtschaftlich starken Städte wie etwa München und Frankfurt a.M. verfolgen keine Niedrigsteuerstrategie, ganz im Gegenteil gehören ihre Hebesätze zu den höchsten in Deutschland.

Insgesamt zeigt sich, dass die von Kritikern einer Steuerautonomie der Länder vorgetragenen Argumente nicht überzeugen können, jedenfalls dann nicht, wenn es sich um eine

¹⁴ Feld (2007), S. 38, verweist darauf, dass es auch unter den Schweizer Kantonen erhebliche Finanzkraftunterschiede gebe, die finanzschwachen Kantone aber keineswegs „Verlierer“ des Steuerwettbewerbs seien. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003), Ziffer 514, führt Irland als ein Beispiel für ein ehemals armes Land an, das mit einer Niedrigsteuerstrategie vom Steuerwettbewerb profitiert habe.

begrenzte Steuerautonomie in Form eines Einkommensteuerzuschlags handelt, der sinnvoll in das System des Finanzausgleichs eingebettet wird. Mit der Einführung eines von den Ländern veränderbaren Einkommensteuerzuschlags ist durchaus ein gewisser Aufwand verbunden. Diesen Aufwand zu betreiben, erscheint jedoch gemessen an den genannten Vorteilen der Steuerautonomie gerechtfertigt.

3.2 Stärkung der Länderautonomie im Finanzausgleich

Eine Reform des Länderfinanzausgleichs ist überfällig. Das gegenwärtige System ist sehr erfolgreich darin, den Ländern eine auskömmliche und fein austarierte Finanzierung ihrer Ausgabenbedarfe sicherzustellen. Der Preis dafür ist allerdings hoch. Für die Bürger eines Landes ist kaum durchschaubar, wie die Mittel zustande kommen, auf deren Basis die Landtage jährliche Haushaltsgesetze verabschieden. So dreht sich auch Landespolitik in den Augen des Wählers nur um Ausgaben und ggf. um Verschuldung, nicht aber um die sonstigen, „ordentlichen“ Einnahmen. Die schlechten Anreizeffekte und die zum Teil absurd hohe Verflechtung der Länderfinanzen untereinander runden das Bild hohen Reformbedarfs ab.

Dieser wird schon seit Jahrzehnten konstatiert. Über alle bisherigen tatsächlichen Reformen hinweg sind die Rufe nach weiteren Reformen nicht verstummt. Dies hat im Wesentlichen zwei Ursachen: Zum einen geht es beim Länderfinanz-

ausgleich darum, den einen finanzielle Mittel zu entziehen und diese den anderen zu geben. Solche Situationen sind naturgemäß konfliktbeladen. Die Zahlerländer wollen gern weniger Gelder abgeben, die Empfängerländer dagegen die erhaltenen Transfers nicht kürzen, mitunter auch ausdehnen. Anlässe, diese Diskussion nach erfolgter Finanzausgleichsreform bald wieder aufzunehmen, finden sich im föderalen Alltag zuhauf. Zum anderen aber ist der nur unmerklich abschwellende Chor der Reformforderungen darauf zurückzuführen, dass bislang nur sehr zögerlich reformiert wurde. Viele Autoren hoffen immer noch auf den großen Befreiungsschlag und auf das ebenso einfache wie elegante neue Finanzausgleichssystem. Aus dieser Perspektive müssen die Elemente bisher vollzogener Reformen tatsächlich eher bescheiden und dem Hergebrachten verhaftet wirken.

In der umfangreichen Literatur mit Reformvorschlägen zum Länderfinanzausgleich kann man grob zwei Themenbereiche unterscheiden, Detailkritik und Systemkritik.

Kritik und Verbesserungsvorschläge zu einzelnen Komponenten des Finanzausgleichs sind zahlreich. Sie fragen zu meist, ob einzelnen Finanzausgleichsregeln den Finanzbedarf oder die Finanzkraft angemessen erfassen. Hier wird auch nach der Effektivität von Teilregeln gefragt. Die Themen dieses Bereichs sind vor allem:

- Infragestellen des Umsatzsteuerausgleichs, da seine Umverteilungswirkung im Gesamtsystem sehr gering ist.

- Infragestellen der Einwohnerveredelung für Stadtstaaten dem Grunde und der Höhe nach. Insbesondere die Gleichbewertung des Mehrbedarfs der drei Stadtstaaten mit durchweg 135 Prozent provoziert Widerspruch.
- Diskussion der Frage, wie die kommunale Steuerkraft in den Länderfinanzausgleich einbezogen werden soll, vollständig oder, wie bis dato, nur partiell.
- Infragestellen der Sonderbedarf-Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich überproportionaler Kosten der politischen Führung.
- Angemessenheit und Degression der Solidarpakt-II-Mittel.

Auch wenn jedes Mal eine systematische Frage dahinter steht, werden diese Punkte in der Praxis eher wie reine Umverteilungsfragen behandelt. Dies wäre natürlich noch kein Grund, sie hier nicht dennoch zu behandeln. Wir unterlassen dies hier, weil diese Fragen hinsichtlich der dynamischen Autonomiefunktion wenig bedeutsam sind.

Will man konkret über die Anreizwirkungen des Bund-Länder-Finanzausgleichs sprechen, so ist zunächst zu fragen, ob nicht ein stärkeres Trennsteuersystem angemessen wäre. Diese Frage wird von uns ausführlich im Kontext der Steuer-autonomie diskutiert (Abschnitt 3.1). Sie ist aber, allein über ihre Aufkommensfunktion, auch sehr bedeutsam für den Finanzausgleich.

Für ein Trennsteuersystem und die damit verbundene Abschaffung der bzw. einiger Gemeinschaftsteuern spricht die wesentlich verbesserte Anreizwirkung des Systems. Müssten die Länder nicht zusammen 57,5 Prozent ihres Einkommensteueraufkommens an Bund und eigene Kommunen abgeben, wären naturgemäß die Abschöpfungsquoten sehr viel niedriger.¹⁵ Um ein Trennsteuersystem zu etablieren, müsste natürlich eine Einigung gefunden werden, welche Ebene welche Steuer erhält. In der Regel wird gefragt, wer die Aufkommen aus der Einkommensteuer erhalten soll, wer die aus der Umsatzsteuer. Aus Sicht der Anreizwirkung sollte die Einkommensteuer (mit ihren verschiedenen Erhebungsformen) den Ländern zugeordnet werden, die Umsatzsteuer dem Bund. Dies könnte allerdings insofern problematisch werden, als beide Steuern sich nicht parallel entwickeln. Die Einkommensteuer ist, wie in vielen europäischen Ländern, säkular eher auf dem Rückzug, während die Umsatzsteuer immer größere fiskalische Bedeutung erhält.¹⁶ Ein reines Trennsteuersystem könnte im Zeitablauf zu Ungleichgewichten führen.

Eine ebenfalls naheliegende Lösung zum Verbessern der Anreizgerechtigkeit wäre das Senken der Finanzausgleichstarife. Um wirksam zu sein, muss man bei allen Ausgleichsmechanismen gleichzeitig ansetzen, beim Umsatzsteuer ausgleich, beim Länderfinanzausgleich i.e.S. sowie bei den

¹⁵ Dieser Zusammenhang ist indirekt auch in Abbildung 8 auf Seite 52 schon dargestellt.

¹⁶ Vgl. dazu ausführlich Fuest/Thöne (2008).

Fehlbetrags-BEZ. Vorteile einer solchen Lösung wären, dass sie direkt an der Ursache des Problems ansetzt und dass sie das örtliche Aufkommen als systematische Benchmark bestätigt. Der klare Nachteil allerdings ist, dass es hier zu einem großen Trade-off zwischen Ausgleichsziel und Anreizgerechtigkeit kommt. Je weiter der Tarif gesenkt wird, desto weniger Umverteilung gibt es. Die Schere zwischen armen und reichen Ländern würde damit größer werden. Arme Länder könnten nur noch deutlich weniger öffentliche Leistungen bereitstellen, die verfassungsgemäße Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse wäre ab einem bestimmten Grad der Disparität der Länderfinanzen in Gefahr. Dieser Frage kann nicht sinnvoll im Rahmen einer Finanzausgleichsanalyse nachgegangen werden. Der Finanzausgleich hat eine dienende Funktion. Er muss dafür sorgen, dass die Länder hinreichende Mittel zur Wahrnehmung ihrer bestehenden, sehr gleichmäßigen Aufgaben erhalten.

Einen etwas grobschlächtigen Kompromiss zwischen den Anforderungen der Anreizgerechtigkeit und der Notwendigkeit, angemessene Umverteilungswirkungen hervorzurufen, stellen pauschale Transfers (Lump-sum-Transfers) dar. Hier können auch hohe Umverteilungsergebnisse erzielt werden, ohne dass es zu negativen Anzeizeffekten kommt. Weil aber im Voraus fixierte, für einige Jahre nicht wandelbare Ausgleichsbeträge genutzt werden, kann eine fein austarierte numerische „Gerechtigkeit“ wie im aktuellen LFA-System nicht mehr für jedes einzelne Jahr gewährleistet werden. Diesen Preis müsste der Gesetzgeber zu zahlen bereit sein, wenn es darum geht, Umverteilungseffektivität und Anreiz-

gerechtigkeit miteinander in Einklang zu bringen. Dieser Weg wird im Reformmodell für den Finanzausgleich (Abschnitt 4.2) weiter ausgeführt.

3.3 Verschuldungsregeln

Angesichts der bisherigen Entwicklung der Verschuldung sowohl des Bundes als auch der meisten Länder hat sich ein weitreichender Konsens darüber entwickelt, dass die bestehenden institutionellen Regelungen zur Begrenzung der Staatsverschuldung reformbedürftig sind.

Die Eindämmung der Staatsverschuldung liegt nicht nur im Interesse der Länder, die durch dauerhafte Haushaltsdefizite in den letzten Jahrzehnten immer höhere Schulden akkumuliert und dadurch finanzpolitische Handlungsspielräume verloren haben. Wirksames Vorgehen gegen übermäßige Verschuldung ist auch aus gesamtstaatlicher Perspektive dringend erforderlich. Es gibt ein starkes Interesse der bundesstaatlichen Gemeinschaft daran, dass die Länder finanziell handlungsfähig bleiben. Das ist nicht nur so, weil die Bereitstellung öffentlicher Leistungen über die Landesgrenzen hinaus Auswirkungen hat, sondern auch wegen der Einstandspflicht der bundesstaatlichen Gemeinschaft in dem Fall, in dem ein einzelnes Land seinen finanziellen Verpflichtungen aus eigener Kraft nicht mehr nachkommen kann.

Grundsätzlich kann man bei der Begrenzung der Verschuldung auf der Ebene der Länder in drei Richtungen gehen. Ers-

tens wäre es denkbar, die Einführung restriktiverer Schuldenregeln jedem einzelnen Land zu überlassen. Diese Lösung allein ist jedoch nicht befriedigend. Die Kosten einer übermäßigen Verschuldung einzelner Länder müssen aus den bereits erläuterten Gründen letztlich zumindest teilweise von der bundesstaatlichen Gemeinschaft getragen werden. Aus diesem Grund ist nicht zu erwarten, dass Reformen, die einzelne Länder anstreben könnten, hinreichende Vorkehrungen gegen übermäßige Verschuldung sicherstellen. Das wäre nur dann zu erwarten, wenn eine zweite institutionelle Änderung hinzukäme. So wäre es denkbar, die implizite Solidarhaftung der bundesstaatlichen Solidargemeinschaft gezielt einzuschränken und im Fall einer Haushaltskrise die Gläubiger eines Landes an den Kosten der Haushaltssanierung zu beteiligen. In diesem Fall hätten die Länder erhebliche Anreize, eine übermäßige Verschuldung zu vermeiden, weil sonst die Gefahr einer Kreditrationierung bestünde. Drittens besteht die Möglichkeit, dass die Verschuldungspolitik der Länder Gegenstand einer zentralen bzw. bundesweiten Schuldenaufsicht wird.

3.3.1 Autonomie in der Schuldenpolitik und Beteiligung der Gläubiger an den Kosten von Haushaltskrisen

Prinzipiell spricht in einem Bundesstaat viel dafür, den Bundesländern das Recht zu gewähren, ihre Verschuldungspolitik eigenständig zu gestalten. Dieses Recht sollte allerdings nur gewährt werden, wenn damit auch die Pflicht einhergeht, eventuelle Kosten einer übermäßigen Verschuldung selbst zu tragen. Das ist nicht der Fall, wenn es im Falle einer Über-

schuldung eines Landes zu einer Solidarhaftung der bundesstaatlichen Gemeinschaft kommt. Aus diesem Grund erfordert eine Autonomie in der Verschuldungspolitik eine Aufhebung der Solidarhaftung. Das kann in der Form geschehen, dass im Fall einer Überschuldung die Gläubiger an den Kosten der Sanierung beteiligt werden, beispielsweise indem sie ihre Ansprüche verlieren. Eine solche Regelung hätte Gemeinsamkeiten mit einem privatwirtschaftlichen Insolvenzverfahren, wäre damit allerdings bei weitem nicht identisch.¹⁷ Der Hauptzweck des Sanierungsverfahrens würde darin bestehen, die Funktionsfähigkeit des öffentlichen Sektors bei der Erfüllung seiner Aufgaben aufrechtzuerhalten und den öffentlichen Sektor einschließlich des öffentlichen Vermögens vor dem Zugriff der Gläubiger zu schützen. Eine wichtige Konsequenz würde darin bestehen, dass sich Bonitätsunterschiede zwischen den Ländern voraussichtlich in divergierenden Risikozuschlägen auf den Zins auswirken würden und außerdem Länder, deren dauerhafte Zahlungsfähigkeit in Frage steht, schnell keine neuen Kredite mehr erhalten würden.

Eine solche Lösung hätte zwei wichtige Vorteile. Erstens müsste die finanzielle Autonomie der Länder und der Landesparlamente nicht durch Regelungen auf zentraler Ebene eingeschränkt werden. Zweitens würde eine effektive Begrenzung der öffentlichen Verschuldung dadurch erreicht, dass ein Land, das sich übermäßig verschuldet, sehr bald keine Kredite mehr erhalten würde.

¹⁷ Siehe hierzu auch Konrad (2007).

Dem stehen allerdings einige wichtige Einwände gegenüber. Zunächst ist anzumerken, dass die Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes sehr wohl eine innerstaatliche Koordinierung der Verschuldungspolitiken von Bund und Ländern erforderlich machen. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob in Folge einer solchen Regelung die Kreditkosten für alle öffentlichen Kreditnehmer ansteigen und generell mehr Unsicherheit an den Kapitalmärkten entsteht. Außerdem würden einige Länder, die bereits heute hoch verschuldet sind, bei einer abrupten Auflösung der bundesstaatlichen Haftungsgemeinschaft möglicherweise ab sofort keine Kredite mehr erhalten.

Diesen Einwänden kann man durch Übergangslösungen beispielsweise der Form Rechnung tragen, dass die Solidarhaftung nur für neue Schulden bzw. einen erhöhten Schuldenstand aufgehoben wird, während sie für Altschulden weiterhin besteht. Außerdem müssen die unterschiedlichen Ausgangssituationen der Länder berücksichtigt werden, wie im Folgenden noch näher diskutiert wird. In der Politik besteht derzeit wenig Neigung, eine Beteiligung der Gläubiger an Haushaltskrisen einzelner Länder in Erwägung zu ziehen. Aus diesen Gründen soll diese Option, obwohl sie grundsätzlich durchaus einen gangbaren Weg darstellt, hier nicht weiter verfolgt werden.

3.3.2 Zentrale Schuldenaufsicht

Die Alternative besteht darin, die finanzpolitische Autonomie der Länder durch Regeln einzuschränken, die von einer In-

stitution auf Bundesebene überwacht werden. Dabei ist zu klären, welcher Art die Verschuldungsgrenzen sein sollen, wer ihre Einhaltung überwacht und welche Sanktionen erfolgen, wenn ein Land die Verschuldungsgrenzen überschreitet.

1. Art der Verschuldungsregeln

Es gibt vielfältige Möglichkeiten, Höchstgrenzen für die öffentliche Verschuldung festzuschreiben. Diskutiert werden derzeit für die Länderebene im Prinzip zwei Formen der Begrenzung öffentlicher Verschuldung:

- a) Ein Verschuldungsverbot.
- b) Eine Kombination aus langfristigen Verschuldungsgrenzen mit kurzfristigen Spielräumen für konjunkturbedingte Verschuldung im Rahmen eines Ausgleichskontos.

Bei der zweiten Lösung werden zwei Varianten diskutiert, die sich in der Orientierungsgröße für die langfristige Verschuldungsgrenze unterscheiden. Im einen Fall sollen die öffentlichen Haushalte langfristig ausgeglichen sein, im anderen Fall sollen die Nettoinvestitionen die Obergrenze für die öffentliche Verschuldung darstellen.

a) Verschuldungsverbot?

Ein umfassendes Verschuldungsverbot für die Länder hätte den Vorteil der Klarheit und Unmissverständlichkeit und würde die schwierige Unterscheidung zwischen konjunkturbedingten und strukturellen Defiziten entbehrlich machen. Ein solches Verbot wäre aber mehr, als für die Rückkehr zu solider Finanzpolitik erforderlich ist. Eine begrenzte Möglich-

keit zur öffentlichen Verschuldung ist aus ökonomischer Sicht zu rechtfertigen, weil sie es erleichtert, mit Schwankungen von Ausgaben und Einnahmen im Zeitablauf umzugehen. Ohne die Möglichkeit der Verschuldung müsste der öffentliche Sektor auf Schwankungen in den Einnahmen und Ausgaben jeweils mit Anpassungen in der Höhe der Steuern oder bei kurzfristig veränderbaren Ausgaben reagieren. Das ist nicht sinnvoll.

Dem kann man entgegenhalten, dass der öffentliche Sektor eben Reserven bilden müsse, um derartige Schwankungen auffangen zu können. Der Unterschied zu einer gelegentlichen Kreditaufnahme, die durch Überschüsse in den folgenden Jahren wieder ausgeglichen wird, ist jedoch gering.

b) Langfristige Verschuldungsgrenzen mit Spielraum für konjunkturbedingte Verschuldung im Rahmen eines Ausgleichskontos

Hier geht es um Konzepte, die eine langfristige Verschuldungsgrenze mit Spielräumen für ein „Atmen“ des Haushalts über den Konjunkturzyklus hinweg im Sinne passiver Stabilisierungspolitik vorsehen. Debattiert wird hier in erster Linie, ob die langfristige Verschuldungsgrenze durch die öffentlichen Nettoinvestitionen bestimmt sein soll, oder ob ein ausgeglichener Haushalt anzustreben ist. Für die Orientierung an den Nettoinvestitionen lassen sich zwei Argumente ins Feld führen.

Das erste Argument setzt an der Gerechtigkeit der Lastenverteilung zwischen Generationen an. Wenn eine Generation

in erheblichem Umfang Investitionen tätigt und dadurch der nächsten Generation ein höheres öffentliches Vermögen hinterlässt, dann soll es auch zulässig sein, Schulden in gleicher Höhe zu hinterlassen, so dass jede Generation in dem Umfang zur Bildung und Erhaltung des öffentlichen Kapitalstocks beiträgt, in dem sie von ihm profitiert.

Das zweite Argument betrifft die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. Wenn heutige Investitionen in der Zukunft Produktivitätszuwächse bewirken und so künftige Einkommen steigen, dann steigen auch zukünftige Steuereinnahmen. Diese Steuereinnahmen können verwendet werden, um öffentliche Verschuldung zu tilgen.

Gegen diese Argumente gibt es allerdings einige Einwände. Erstens sind öffentliche Investitionen für praktische Zwecke schwer abgrenzbar und kaum messbar. Beispielsweise haben Bildungsausgaben zweifellos investiven Charakter. Aber Abschreibungen auf Bildungsausgaben müssen ebenfalls berücksichtigt werden, und die sind kaum messbar. Der Vorschlag, anzunehmen, die Bildungsausgaben seien gleich den Abschreibungen, ist zwar durchaus pragmatisch. Er verdeutlicht aber, dass eine sachgerechte Messung der öffentlichen Investitionen kaum umzusetzen ist und deshalb die Orientierung an gemessenen öffentlichen Nettoinvestitionen, wie oben beschrieben, ökonomisch eher zweifelhaft ist. Die Probleme bei der Abgrenzung und Messung der investiven Ausgaben machen Verschuldungsgrenzen, die an den Nettoinvestitionen orientiert sind, auch anfällig für eine Aufweitung.

Zweitens werden durch die implizite Verschuldung im Rahmen der Sozialversicherungssysteme erhebliche Lasten zwischen Generationen umverteilt. Regeln für explizite Verschuldung berücksichtigen dies nicht. Insofern ist eine Nettokreditaufnahme in Höhe der Nettoinvestitionen weder notwendig noch hinreichend dafür, dass die finanziellen Lasten staatlichen Handelns gerecht zwischen den Generationen verteilt werden.

Angesichts dieser Einwände erscheint der Haushaltsausgleich als Orientierung für die langfristige Finanzpolitik sinnvoller. Dadurch werden die genannten Abgrenzungsprobleme bei den öffentlichen Investitionen vermieden.¹⁸ Die Verpflichtung zu ausgeglichenen Haushalten besteht ohnehin im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes.

Zusammenfassend ist es also zu empfehlen, die Orientierung der Verschuldungsspielräume an den öffentlichen Investitionen aufzugeben und stattdessen die Länder und den Bund dazu zu verpflichten, ausgeglichene Haushalte anzustreben. Konjunkturelle Schwankungen von Einnahmen und Ausgaben können durch Ausgleichskonten ausgeglichen werden, in denen Überschüsse oder Defizite auf Folgejahre vorgetragen werden.

18 Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007) empfiehlt, die Orientierung der Verschuldungsobergrenze an den öffentlichen Investitionen beizubehalten und die Abgrenzung der öffentlichen Investitionen enger zu fassen.

2. Überwachung der Verschuldungspolitik und Sanktionen

Mit der Einigung auf striktere Verschuldungsgrenzen stellt sich die Frage, wer die Einhaltung dieser Grenzen überwacht und welche Sanktionen greifen, wenn einzelne Länder oder der Bund die Schuldengrenzen verletzen. Hier ist davon auszugehen, dass die Überwachung umso strikter ist, je politikferner das Überwachungsgremium ist. Es stellt sich allerdings die Frage, ob ein politikfernes, demokratisch allenfalls sehr indirekt legitimiertes Gremium auf hinreichende Akzeptanz stoßen würde, wenn es darum geht, finanzpolitische Entscheidungen mit möglicherweise weitreichenden Konsequenzen durchzusetzen. Es erscheint daher aussichtsreicher, ein Gremium mit der Überwachung der Verschuldungsgrenzen zu beauftragen, dem sowohl Vertreter aus der Politik als auch unabhängige Fachleute – beispielsweise aus der Bundesbank oder dem Statistischen Bundesamt – angehören. Ein denkbare Gremium, das diese Funktion übernehmen könnte, wäre ein aufgewerteter Finanzplanungsrat, der künftig „Stabilitätsrat“ genannt werden könnte.¹⁹

Damit verbunden ist die Frage, ob es Sanktionen geben soll, wenn einzelne Länder die vereinbarten Verschuldungsregeln nicht einhalten. Finanzielle Sanktionen in Form von Strafzahlungen, wie sie der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt vorsieht, erscheinen wenig sinnvoll, weil dadurch das Land finanziell nur noch mehr belastet wird. Eine wirksame Sanktion würde darin bestehen, das betreffende Land zu

verpflichten, einen Zuschlag zur Einkommensteuer zu erheben, der nur für diesen Zweck aktiviert werden darf. Allerdings wäre eine solche Maßnahme sehr unpopulär, und man darf bezweifeln, dass sich ein politiknah besetztes Gremium dazu durchringen könnte, derartige Sanktionen zu verhängen, sofern hier größere Ermessensspielräume verbleiben. Sachlich gerechtfertigt wären sie jedoch. Wenn die Sanktionen sich darauf beschränken, dass öffentlicher Druck entsteht, sofern der Stabilitätsrat feststellt, dass ein Land gegen die Verschuldungsregeln verstößt, dürfte sich die Wirkung in Grenzen halten. Es wird der jeweiligen Landesregierung nicht schwer fallen, widrige äußere Umstände für die Finanzlage verantwortlich zu machen. Die Bereitschaft der Politik, sich durch spürbare Sanktionen an die vereinbarten Schuldenregeln zu binden, wird entscheidend dafür sein, ob die Schuldenaufsicht sich letztlich durchsetzen kann.

¹⁹ So etwa der Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen (2004).

4 Die Neuordnung des Finanzföderalismus: Reformmodule

Vor dem Hintergrund der bisher skizzierten Überlegungen, präsentieren wir nachstehend drei konkrete Reformvorschläge für die drei Hauptprobleme des deutschen Finanzföderalismus: die mangelnde Steuerautonomie, den Bund-Länder-Finanzausgleich und die Verschuldungsregeln für Bund und Länder.

Die Vorschläge werden nicht prinzipiengeleitet, sondern pragmatisch angegangen. Der praktische Fiskalföderalismus ist nicht der Ort für systematische Reinheit und modellseitige Eleganz. Ein Großteil der Akteure in diesem Feld führt Reformdebatten nicht mit dem Ziel, abstrakt gerechte und effiziente Lösungen zu erreichen, sondern mit Blick auf das eigene Nettoergebnis am Ende des Tages. Man muss ein solches Verhalten nicht vorbehaltlos begrüßen. Aber primär eigene Interessen zu verfolgen ist durchaus legitim – und ohnehin unvermeidbar.

Auf diesem Wissen bauen die präsentierten Reformmodule auf. Es ist dabei nicht unsere Absicht, die drei Reformvorschläge zwingend als Paket zu präsentieren. Jedes Modul kann auch für sich stehen. Sie werden allerdings in der Überzeugung formuliert, dass sie am besten zusammen wirken.

4.1 Steuerautonomie

Die Einführung einer substantiellen Steuerautonomie für die Länder ist für die Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Finanzföderalismus in Deutschland von zentraler Bedeutung. Bisherige Erfahrungen mit dezentraler Steuerautonomie in anderen Ländern und bei anderen Steuern lassen nicht erwarten, dass der mit einer solchen Autonomie einhergehende Steuerwettbewerb zu einem Steuersenkungswettlauf oder zu einer Ausweitung des wirtschaftlichen Gefälles zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern führt.

Besonders geeignet wäre ein von den Ländern veränderbarer Zuschlag zur Einkommensteuer. Was die konkrete Ausgestaltung angeht, wäre sowohl ein Zuschlag zur individuellen Einkommensteuerschuld (wie etwa beim Solidaritätszuschlag) als auch eine Einkommensteuer mit eigenem Tarif denkbar, der aber die Bemessungsgrundlage der Bundeseinkommensteuer zugrunde liegt. Wir halten letzteres für vorzugswürdig, weil damit mehr Gestaltungsspielräume für die Länder geschaffen werden. Aus dem gleichen Grund sollte man auf Ober- oder Untergrenzen für die Steuersätze oder Vorgaben für den Tarif verzichten.

Um Raum für eine Ländereinkommensteuer zu schaffen, müsste der Tarif der Bundeseinkommensteuer um beispielsweise drei Prozentpunkte gesenkt werden. Die Länder hätten dann das Recht, einen anderen Steuersatz oder auch einen anderen Tarif zu verwenden.

Die Einkommensteuer der Länder ist im Finanzausgleich in normierter Form zu berücksichtigen. Für die Finanzkraftmessung könnte eine hypothetische proportionale Ländereinkommensteuer in der Höhe der vorangehenden Tarifabsenkung (also zum Beispiel drei Prozentpunkte) zugrunde gelegt werden. Wird die Einkommensteuer der Länder mit dem nachfolgend formulierten Vorschlag für einen vertikalen Finanzausgleich kombiniert, wird analog vorgegangen, obschon sich das Einnahmensystem ansonsten wesentlich wandeln würde.

4.2 Ein vertikaler Länderfinanzausgleich

Ein neuer Bund-Länder-Finanzausgleich muss drei Kriterien erfüllen:

1. Er muss allen Ländern eine ausreichende Finanzausstattung zur Erfüllung ihrer Aufgaben gewährleisten. Finanzschwache Länder sollen eine vertretbare Mindestausstattung erhalten; finanzstarke Länder sollen auch nach dem Finanzausgleich besser ausgestattet sein.
2. Er soll anreizgerechter werden. Damit wird eigenes politisches Handeln mit dessen fiskalischen Folgen verknüpft und zugleich die horizontale Finanzverflechtung zwischen den Ländern aufgehoben.
3. Er soll einfach und transparent sein. Das ist auch eine Frage der Legitimation in einem demokratischen Bürgerstaat. Zur Transparenz gehört auch, dass die Einnahmen-

verteilung insofern ehrlich ist, als der Eindruck von Autonomie nur dort entsteht, wo tatsächliche signifikante Spielräume für eigene Gestaltung und Eigenverantwortung bestehen.

Die herkömmliche Finanzausgleichstechnik zwingt zu einer Entscheidung zwischen diesen Zielen. Heute wird das erste Ziel erfüllt, das zweite und dritte Ziel wird hingegen verfehlt. Will man alle drei Ziele erfüllen, muss man sich von Finanzausgleichstarifen verabschieden, die seismographisch schon kleinste Einnahmenveränderungen registrieren und in unmittelbare Folgen für die Umverteilung übertragen. Zugleich kann man nicht auf eine föderale Lösung wie etwa in den USA setzen, wo das Trennsteuersystem die vollständige Eigenverantwortung für die Grundfinanzierung auf die Bundesstaaten legt.

Eine Reform, die diesen Gedanken Rechnung trägt, umfasst folgende Änderungen gegenüber dem Status quo:

- Ehrliche Ländersteuern: Als Ländersteuern werden nur noch diejenigen Abgaben geführt, auf die von Seiten des einzelnen Landes autonom eingewirkt werden kann. Dies kann in Form voller Gesetzgebungshoheit erfolgen oder aber über ein Steuersatz- bzw. Hebesatzrecht.
- Abschaffung des Umsatzsteuerausgleichs. Diese vorgelegte Ausgleichsstufe ist systematisch unberechtigt und zudem auch wenig wirksam mit Blick auf das Finanzausgleich-Endergebnis.

- Vertikale Grundfinanzierung: An die Stelle des Einnahmenmixes aus Ländersteuern, Gemeinschaftsteueranteilen und Umsatzsteuerergänzungsanteilen tritt eine Grundfinanzierung, die teils nach Einwohnerzahl, teils nach Bruttoinlandsprodukt bemessen wird.
- Ersatz des horizontalen Länderfinanzausgleichs durch einen vertikalen Ausgleich, in dem allein der Bund dafür verantwortlich ist, einen Ausgleich der Länderfinanzen herzustellen. Ausgleichszahlungen werden dabei für einige Jahre im Voraus in festen Beträgen angesetzt, wie heute schon in den Sonderbedarf-Bundesergänzungszuweisungen praktiziert.

Die Leistungsfähigkeit und Transparenz eines solchen Ansatzes zur Länderfinanzierung kann nur am konkreten Beispiel beurteilt werden. Im Folgenden skizzieren wir ein Modell dieses Finanzausgleichs auf Basis der aktuellen Daten des Jahres 2008. Das Modell in der dargestellten Form ist geprüft und „läuft“. Trotz der konkreten Zahlen, die mit dieser Darstellung verbunden sind, sei im Voraus betont, dass nicht alle Details genau in dieser Form zur Umsetzung vorgeschlagen werden. Das quantifizierte Beispiel dient dazu, eine ganze Gruppe ähnlicher Modellausprägungen auf ihre Machbarkeit zu prüfen (was gelingt) und anschaulich vorzustellen.

Der Anschaulichkeit wegen übernimmt das numerische Beispiel zudem ein Charakteristikum des bestehenden Finanzausgleichs, die Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft

zu 64 Prozent. Die ist keine Wertung, auch kein Petitum für diese Lösung. Es stellt lediglich sicher, dass der Vergleich mit dem Status quo möglich ist.

Konkret umfasst der Vorschlag vier Elemente:

1. Einnahmen aus autonomen Ländersteuern

An erster Stelle stehen die Einnahmen, auf die die Länder am meisten Einfluss haben, die autonomen Ländersteuern. Nicht nur können die Länder versuchen, durch ihre allgemeine Politik ein interessanter Standort für Steuerzahler zu sein. Über die Bestimmung der Steuersätze bzw. des ganzen Tarifverlaufs nimmt jedes einzelne Land direkten Einfluss auf das Aufkommen, das aus bestehenden Steuerquellen generiert wird. Wegen der wichtigen Funktionen derartiger autonomer Steuern mit Blick auf die föderale Demokratie – die Länder müssen mit ihren Bürgern nicht nur über Ausgaben, sondern auch über die dazu gehörigen Einnahmen sprechen – stehen sie zwingend am Eingang des Finanzierungssystems.

Dies wären heute vor allem die Grunderwerbsteuer und die vorgeschlagene Ländereinkommensteuer. Wird letztere durch eine Tarifabsenkung um circa drei Prozentpunkte erreicht, so entspricht dies bei der Einkommensteuer für das Jahr 2008 grob geschätzt etwa 26 Mrd. Euro, d.h. rund 35 Prozent des Anteils der Länder an Lohnsteuer und veranlagter Einkommensteuer. Zusammen mit der Steuerkraftzahl der Grunderwerbsteuer würden für 2008 zusammen knapp 32 Mrd. Euro der „ordentlichen“ Ländereinnahmen über diesen Posten

hereinkommen.²⁰ Nicht berücksichtigt sind dabei mögliche oder schon umgesetzte autonome Abweichungen von dem fixierten Durchschnittswert, der im Finanzausgleich berücksichtigt wird.

2. Einnahmen aus einkommensbezogenen Gemeinschaftsteuern

Alle Einnahmen aus der Einkommensteuer in allen Erhebungsformen, welche nach dem Abzug für die Ländereinkommensteuer noch als „traditioneller“ Länderanteil übrig bleiben, werden parallel dazu zugewiesen. Hier werden auch diejenigen Erhebungsformen berücksichtigt, die sich nicht für die autonome Ländereinkommensteuer eignen (Zinsabschlag bzw. Abgeltungsteuer sowie nicht veranlagte Steuern vom Ertrag). In unserer Beispielrechnung wird hier zudem der berücksichtigte 64-Prozent-Anteil an den gemeindlichen ESt-Einnahmen einbezogen. Für alle Länder zusammen kommen in diesem zweiten Finanztopf knapp 79 Mrd. Euro zusammen (bezogen auf 2008).

An dieser Stelle könnte auch noch der bisherige Länderanteil an der Körperschaftsteuer einbezogen werden. Zur Systematik unseres Vorschlags würde die Beibehaltung der Körperschaftsteuer als Gemeinschaftsteuer durchaus passen.

²⁰ Wenn die Finanzausgleichsreform ohne autonome Ländereinkommensteuer umgesetzt werden sollte, wären hier nur 5,7 Mrd. Euro als Steuerkraftzahl der Grunderwerbsteuer zu veranschlagen. Der verbleibende Betrag würde dann bei den (ungekürzten) Einnahmen aus einkommensbezogenen Gemeinschaftsteuern veranschlagt. Das Modul „Reformierter Finanzausgleich“ würde in gleicher Weise funktionieren.

Im konkreten Beispiel wird hierauf aber zugunsten des Bruttoinlandsprodukts als allgemein stärker wirtschaftskraftbezogenem Indikator verzichtet (siehe nächster Schritt). Die regionale Verteilung des Körperschaftsteueraufkommens korreliert allenfalls schwach mit der regionalen Verteilung der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung. Insofern ist ein BIP-basierter Zuteilungsindikator anreizgerechter, wenn es um zielgerichtete Standortpolitik geht. Auch ihre hohe Konjunkturabhängigkeit und ihre komplizierte und intransparente Zerlegung können als Argumente genannt werden, die Ertragshoheit der Körperschaftsteuer allein dem Bund zuzuweisen. Im konkret gerechneten Modell unterstellen wir diese Entscheidung, sie ist aber – dies sei betont – nicht substantiell für das Vertikalmodell.

3. Vertikale Grundausstattung

Die Erträge der meisten bisherigen Ländersteuern und im konkreten Beispiel auch deren Körperschaftsteueranteil werden dem Bund zur vertikalen Finanzierung der Länder zugeordnet. Dies betrifft auch den Umsatzsteueranteil der Länder, der ja heute schon größtenteils indikatorbasiert verteilt wird.

Aus diesen Mitteln erhalten die Länder einen (natürlich grundgesetzlich abzusichernden) Beitrag zur Grundfinanzierung ihrer eigenen Bedarfe. Im Modell empfehlen wir, diese Mittel zu 50 Prozent nach Einwohnerzahl, zu 50 Prozent nach regionalem BIP zuzuweisen. Mit einer solchen Mischung ist ein augenfälliges Zeichen gesetzt, dass Bedarfs- und Anreizgedanken gleichermaßen berücksichtigt

werden. Ferner berücksichtigt die recht hohe wirtschaftskraftbezogene Komponente, dass nicht nur Einwohner, sondern auch Unternehmen öffentliche Leistungen der Länder in Anspruch nehmen, also auch einen Bedarf begründen. Schließlich entfielen im konkreten Beispiel auch der Länderanteil an der Körperschaftsteuer – auch das ein Grund, eine wirtschaftsbezogene Kompensation vorzunehmen. Dass ein Bezug auf das regionale BIP²¹ zudem die Anreizgerechtigkeit der Länderfinanzierung steigert, wurde schon ausgeführt.

Theoretisch könnten im Bereich der vertikalen Grundausrüstung die ganzen Finanzmittel zugewiesen werden, die im bestehenden System die Finanzkraft der Länder und Gemeinden bilden. Die vertikale Grundausrüstung erfolgt aber, wie auch die beiden vorangegangenen Schritte, ohne jede Ausgleichskomponente. Würden hier schon alle Mittel aufgebraucht, so blieben für einen echten Ausgleich nur noch die Mittel der heutigen Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen übrig. Diese reichen aber nicht aus, um die verbleibenden Finanzkraftdisparitäten im bisherigen Maße auszugleichen. Da es nicht unser Ziel ist, eine Entscheidung zwischen Umverteilungsziel und besserer Anreizgerechtigkeit

21 Sarrazin (2007), S. 27, zeigt, dass die technischen Bedenken gegen das regionale BIP als Finanzausgleichsindikator nicht überzeugen können. Es versteht sich, dass in der Praxis BIP-Indikatoren mit einem oder zwei Jahren Zeitverzögerung genutzt werden müssen. Wenn man sich vergegenwärtigt, dass die in der Lohnsteuererlegung genutzten Indikatoren fünf und mehr Jahre alt sind, relativiert sich dieses Problem.

keit des Finanzausgleichs zu verlangen, soll das Vertikalmodell eine vergleichbare Umverteilungsleistung wie der herkömmliche Finanzausgleich bieten, dabei aber deutlich anreizgerechter und transparenter sein.

Im konkreten Modell wird die Stufe der vertikalen Grundausrüstung mit gut 110 Mrd. Euro ausstaffiert. Damit sind nach diesem dritten Element des Vertikalmodells knapp 80 Prozent der Finanzmittel der Länder und des einbezogenen Gemeindeanteils zugewiesen, bevor es zur ersten und einzigen Ausgleichsstufe kommt. Dieser Betrag ist so kalibriert, dass das ganze Modell im Startjahr genau aufgeht. Danach sollte der für die Grundausrüstung angesetzte Betrag aber nicht jedes Jahr neu austariert werden, da dies die gleichen negativen Anreizeffekte hätte wie die stete Anpassung an kleinste Finanzkraftveränderungen im bestehenden Finanzausgleich. Es empfiehlt sich, den Betrag für die Grundausrüstung für mehrere Jahre im Voraus zu fixieren (was natürlich eine ex ante fixierte Wachstumsrate nicht ausschließt).

4. Vertikaler Finanzausgleich i.e.S.

Der aktuelle Länderfinanzausgleich nutzt drei separate Umverteilungsstufen nacheinander – den Umsatzsteuerausgleich, den Länderfinanzausgleich i.e.S. und die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen. Unser Vorschlag für einen vertikalen Finanzausgleich dampft diese drei auf eine einzige Stufe zusammen. Wegen der sehr negativen Anreizeffekte, die finanzkraftgebundene Formeltarife produzieren, wird zudem mit bewusst grobschlächtigen fixen Zuweisungssummen gearbeitet.

Deren Höhe orientiert sich an der Umverteilungsleistung des gegenwärtigen Finanzausgleichs, denn dieser repräsentiert augenscheinlich ein System, dessen Verteilungsergebnis für alle Beteiligten zustimmungsfähig ist. Wir nehmen damit bewusst Abstand von eigenen Vorstellungen, was eine gerechte Finanzausgleichsleistung wäre. Ebensovienig wird versucht, einen Rawlschen „Schleier des Unwissens“ zu unterstellen, hinter dem die Beteiligten in Unwissenheit über die spätere eigene Verteilungsposition abstrakt über gerechte Verteilungsmechanismen entscheiden sollen.²²

Im Startjahr werden die Beträge ermittelt, die den einzelnen Ländern für eine Pro-Kopf-Ausstattung von 2.920 Euro im Jahr fehlen. Stadtstaaten erhalten noch einen zusätzlichen Auffüllungsanspruch von 1.000 Euro pro Einwohner und Jahr.²³ Die Beträge, die an dieser Mindestausstattung fehlen, werden für das Startjahr ermittelt und dann für einen vorab fixierten Zeitraum von fünf oder mehr Jahren ausgezahlt. Wiederum ist ein im Voraus festgelegtes Wachstum dieser Beträge zum Inflationsausgleich möglich und ratsam. Anpassungen aufgrund einer verbesserten oder verschlechterten Eigenfinanzierungssituation sollen aber nicht vorgenommen werden. Dies hätte, wie dargestellt, klar negative Anreizwirkungen. Auch würde es die vorgeschlagene partielle

²² Dieser Gedanke liegt in gewisser Weise auch dem auf Verfassungsgerichtsinitiative hin formulierten Maßstäbengesetz zugrunde.

²³ Dies entspricht auch recht genau der gegenwärtig praktizierten Einwohnerveredelung. Im Beispiel erhalten die Stadtstaaten einen Auffüllungsanspruch von 134,2 Prozent eines Flächenstaates.

Steuerautonomie schwächen. Anpassungen müssen natürlich vorgenommen werden. Nach dem Vorbild der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen empfiehlt sich ein rund fünfjähriger Turnus. Hier kann es mitunter zu Sprungstellen kommen, wenn die dahinter stehende Entwicklung zu wesentlichen Verschiebungen in der relativen Finanzkraft geführt hat. Diese Sprungstellen sind systematisch gewiss nicht ideal, sie können als der Preis für einen anreizgerechteren Finanzausgleich angesehen werden.

Für den vertikalen Finanzausgleich werden die aus dem vorangegangenen Schritt übertragenen Mittel eingesetzt und überdies die bisherigen Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen, für 2008 wären dies zusammen 31,5 Mrd. Euro. Mit diesen Mitteln kann ein nahezu identisches Umverteilungsergebnis wie im Status quo erreicht werden (siehe Abbildung 12 auf Seite 100).

Schließlich werden, völlig unverändert, die drei Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen übernommen: Die Sonderbedarfs-BEZ für überdurchschnittlich hohe Kosten der politischen Führung in kleinen Ländern, die Sonderbedarfs-BEZ zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten und die Sonderbedarfs-BEZ zum Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit.

Die beiden letztgenannten sind die Solidarpakt II-Mittel, sie stehen nicht zur Diskussion. Da sie auch in unserem Reformvorschlag nicht zur Disposition gestellt werden, gibt es keinen zwingenden Nexus vor Auslaufen des Solidarpakts 2019

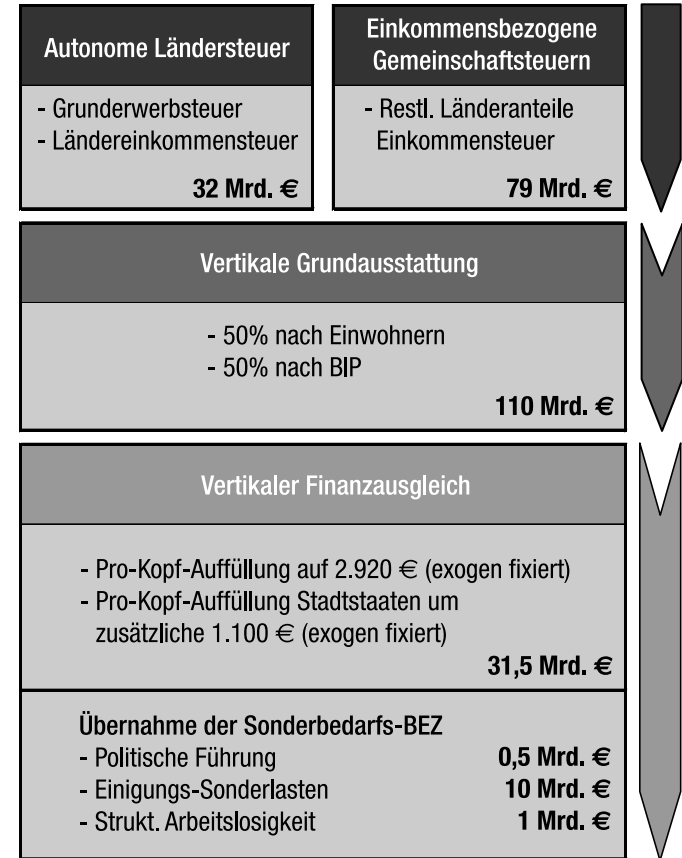
und der erwarteten erstmaligen Chance für eine LFA-Reform. So wenig wahrscheinlich es ist, aber mit dem Vertikalmodell könnte eine LFA-Reform auch schon früher angegangen werden.

Die Sonderbedarfs-BEZ für überdurchschnittlich hohe Kosten der politischen Führung in kleinen Ländern schließlich bleiben im Vorschlag nur erhalten, weil es sich klar um eine Veto-Player-Position handelt. Die ökonomische Rechtfertigung dieser Transfers ist strittig; im Ergebnis sehen wir mehr prinzipielle Gründe für ihre Abschaffung als für ihre Fortführung. Diese Haltung hat aber auch schon die Finanzausgleichsreformen der letzten Jahrzehnte begleitet – ohne Wirkung. Da diese speziellen Bundesergänzungszuweisungen also offensichtlich für ihre zehn Empfängerländer nicht verzichtbar sind, werden sie hier auch nicht zur Disposition gestellt. Da sie zudem nominal fixiert sind, können sie keine negativen Anreizeffekte vermitteln.

Abbildung 11 stellt das vorgeschlagene Vertikalmodell für den Bund-Länder-Finanzausgleich noch einmal im Überblick dar.

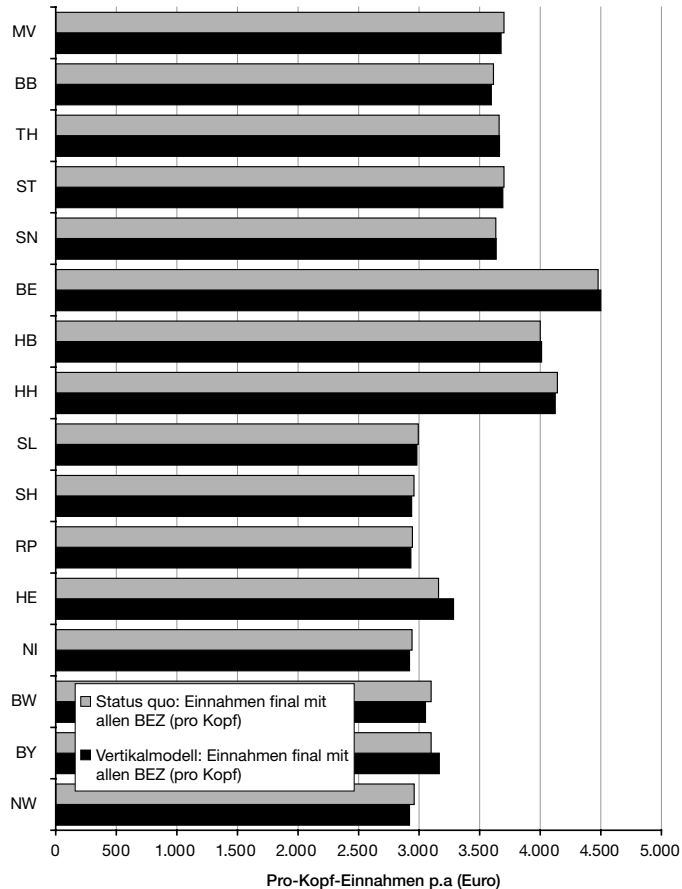
Die Leistungsfähigkeit des Vertikalmodells, die Länder mit den benötigten Finanzmitteln auszustatten und Finanzkraftunterschiede auszugleichen, ist in Abbildung 12 auf Seite 100 illustriert. Die Mittel nach allen BEZ pro Einwohner sind hier dem Verteilungsergebnis für 2008 gegenübergestellt.

Abbildung 11: Das Vertikalmodell zur Reform des Finanzausgleichs im Überblick



Quelle: Eigene Berechnungen. Alle monetären Angaben beziehen sich auf 2008.

Abbildung 12: Vergleich der Verteilungsergebnisse des geltenden Finanzausgleichs und des Vertikalmodells



Quellen: LFA 2008, eigene Berechnungen.

Wie die Rechnungsergebnisse zeigen, unterscheiden sich die Verteilungsergebnisse kaum vom Status quo, i.d.R. liegen die Mehr- bzw. Mindereinnahmen unter einem Prozent, lediglich Hessen weist mit plus 3,9 Prozent eine deutliche Veränderung auf.

Falls jegliche Umverteilungswirkungen weg vom Status quo als Reformhindernis gesehen werden sollten, könnte hier zudem mit Hilfe von degressiven Anpassungszuweisungen und -abzügen ein völlig glatter Übergang geschaffen werden. Wir haben Anpassungszuweisungen allerdings nicht in das Beispiel aufgenommen, da die Abweichungen vom Status quo auch so gering sind. Zudem könnten sie, bei gleichzeitiger Umsetzung des Moduls „Autonome Ländereinkommensteuer“, von den Ländern eigenständig durch Variation der Steueranspannung ihrer Ländersteuern ausgeglichen werden.

Die Transparenz des Vorschlags ist offensichtlich viel höher, auf allen Ebenen wird entschlackt. Der eigentliche Finanzausgleich vollzieht sich in einem einzigen Akt. Die Anreizgerechtigkeit schließlich steigt eindeutig, denn der Finanzausgleichsmechanismus weist keine automatische Formelanpassungen auf. Die einzige Reduzierung der Verbleibsquoten der Einkommensteuer erfolgt durch den fortgeführten Status als Gemeinschaftsteuer. Wegen seiner Orientierung an exogen dynamisierten Fixbeträgen ist der Finanzausgleich ansonsten anreizneutral, ein Einnahmenimpuls wird nach der Gemeinschaftsteuerverteilung nicht weiter tangiert. Eine Wechselwirkung zwischen zwei Ländern gibt es ebenfalls

nicht mehr. Wenn jetzt irgendwo ein Sack Weizen umfällt, bekommt es der dortige Fiskus sehr viel klarer zu spüren, während sachlich unbeteiligte Länder auch finanziell unbeteiligt bleiben.

Der vorgeschlagene vertikale Finanzausgleich ist wegen seiner Nutzung von Fixbeträgen sicherlich etwas grobschlächtiger als der aktuell eingesetzte. Dafür aber ist er um vieles tauglicher und transparenter.

4.3 Schuldenschränken für Bund und Länder

Um die Verschuldung von Bund und Ländern in Deutschland zu begrenzen, ist es erforderlich, effektive Schuldenschränken einzuführen. Aus den in Abschnitt 3.3 vorgetragenen Überlegungen ergibt sich, dass diese Schuldenregeln folgende Elemente beinhalten sollten:

1. Die Orientierung der Obergrenzen für die Staatsverschuldung an den öffentlichen Investitionen wird aufgegeben. Langfristig sollte die Finanzpolitik sich am Ziel ausgeglichener öffentlicher Haushalte orientieren.
2. Für konjunkturbedingte Schwankungen von Einnahmen und Ausgaben sollte Spielraum gewährt werden. Haushaltsdefizite oder Überschüsse sollten aber in Ausgleichskonten auf die folgenden Haushaltsjahre übertragen werden, um sicherzustellen, dass konjunkturell bedingte Verschuldung in Aufschwungsphasen wieder getilgt wird.
3. Zur Überwachung der Schuldenschränken wird ein Stabilitätsrat geschaffen, der aus dem Bundesfinanzminis-

ter, den Länderfinanzministern und unabhängigen Fachleuten besteht. Verstöße gegen Schuldenregeln führen zu einem Defizitverfahren nach dem Vorbild des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Als Sanktion können Länder verpflichtet werden, zusätzlich zur allgemeinen Ländereinkommensteuer einen speziellen Einkommensteuerzuschlag zu erheben.²⁴

4. Um das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts erreichen zu können, werden für die hoch verschuldeten Länder Stabilitätsprogramme beschlossen, die Sanierungshilfen und eine Sanierungsplanung beinhalten.

In der Kommission zur Modernisierung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern (Föderalismuskommission II) wurde eine Lösung entwickelt, die diesen Anforderungen in vielen Aspekten entspricht. Für Bund und Länder sollen Schuldenschränken eingeführt werden, nach denen die Finanzpolitik sich langfristig am Ziel ausgeglichener Haushalte orientieren soll. Für den Bund soll es einen Verschuldungsspielraum in Höhe von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts geben. Eine konjunkturbedingte Verschuldung darüber hinaus ist zulässig, ein Ausgleichskonto soll aber dafür sorgen, dass die bei schlechter Konjunktur aufgenommenen Schulden möglichst zeitnah wieder getilgt werden. Die Schuldenschränke für den Bund soll ab dem Jahr 2016 gelten, während der Haushaltsausgleich von allen Ländern ab 2020 erreicht werden soll.

²⁴ Siehe hierzu Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007).

Die Länder Berlin, Bremen, Schleswig-Holstein, Saarland und Sachsen-Anhalt sollen von 2011 an jährlich Sanierungshilfen in Höhe von 800 Millionen Euro pro Jahr erhalten. Die Gewährung dieser Hilfen in den Folgejahren soll davon abhängig gemacht werden, dass die Länder hinreichende eigene Beiträge zur Konsolidierung leisten. Als Koordinations- und Aufsichtsgremium soll ein Stabilitätsrat geschaffen werden, dem die Finanzminister von Bund und Ländern angehören.

Obwohl viele Details dieser Regelungen noch offen sind, kann das Gesamtpaket, das sich hier abzeichnet, als unerwarteter Erfolg bezeichnet werden. Zwischenzeitlich gab es erhebliche Widerstände gegen die mit diesen Schuldenschränken verbundene Selbstverpflichtung der Politik. Es bestand auch die Möglichkeit, dass der Bund zunächst allein eine Schuldenschränke einführt. Ein solches Ergebnis hätte das Problem mangelnder Anreize zur Haushaltskonsolidierung auf Länderebene aber nur noch verstärkt.

Ein Schwachpunkt der bisherigen Vereinbarungen liegt sicherlich darin, dass offen bleibt, wie der Stabilitätsrat die Schuldenregeln durchsetzen soll beziehungsweise welche Konsequenzen sich ergeben, wenn ein Land gegen die Schuldenschränke verstößt. Hier besteht weiterer Diskussionsbedarf. Trotzdem wird die Föderalismusreform II, wenn die bisherigen Beschlüsse zur Schuldenschränke tatsächlich umgesetzt werden, einen sehr wichtigen Beitrag zur Eindämmung der öffentlichen Verschuldung leisten.

5 Ausblick: Welchen Föderalismus wollen wir?

Jedes Land hat die Regierung, die es verdient. Ein simpler Satz, dem – zumindest in Demokratien – eine tautologische Wahrheit innewohnt. Jedes Land hat den Föderalismus, den es verdient. Was ist dran an dieser Aussage?

Natürlich ist dieser Satz in seiner Einfachheit nicht richtig. Die föderale Struktur eines Landes – oder deren Nicht-Vorhandensein im Zentralstaat – ist Ergebnis eines historisch-politischen Prozesses, der in der jeweiligen Verfassung widerspiegelt wird. Derartige Strukturen ändern sich nur sehr selten und dann auch sehr langsam. Eine unpopuläre Regierung kann spätestens nach vier oder fünf Jahren abgewählt werden. Eine Verfassung, die nicht (mehr) den föderalen Präferenzen ihrer Bürger entspricht, kann deutlich länger widerstehen, bevor der latente Reformdruck dann doch zum Zuge kommt.

Das lange Leiden der Deutschen an ihrer föderalen Politikverflechtung und die Mühsal der aktuellen Reformschritte legen hiervon beredtes Zeugnis ab. Doch wenn auch in der politischen, der administrativen und der wissenschaftlichen Fachwelt weitgehende grundsätzliche Übereinkunft zur Reformnotwendigkeit besteht, muss dennoch die Frage gestellt werden, ob die Deutschen insgesamt die überzeugten

„Föderalisten“ sind. Wer mit Reformen den wettbewerblichen Gedanken im Föderalismus stärken will, sollte nicht nur überzeugt sein, dass dieses System für die Menschen leistungsfähiger als ein Zentralstaat oder eben ein heillos verflochtener Bundesstaat ist. Man muss zudem wissen, ob die Bürger mehr Föderalismus denn überhaupt wollen. Sind ihre Wünsche und Wesensarten unterschiedlich genug, um die aufwendige Differenzierung überhaupt zu rechtfertigen? Oder widerspiegelt das alte Diktum Heidrun Abromeits vom „verkappten Einheitsstaat“ nur ganz wertfrei die Wünsche der Deutschen?

Diese Frage ist nicht leicht zu beantworten. Die anekdotische Evidenz lässt zuweilen an der föderalen Mentalität zweifeln: Wenn man aktuell jeweils mehrere tausend Suchmaschinen-Treffer für die Begriffspaare „Rauchverbot-Kleinstaaterei“ und „Ladenschluss-Kleinstaaterei“ findet, muss man fragen, wo die politischen Vorteile einer föderalen Lösung solcher Probleme liegen können. Probleme, die ohne Zweifel örtliche Fragen sind und bei denen nach den hergebrachten Grundsätzen des Fiskalföderalismus selbst die Länderebene eher eine zu hohe gebietskörperschaftliche Regelungsinstanz ist, werden diskutiert, als sei jede Regelung unterhalb der bundeseinheitlichen ein Rückschritt in prä-napoleonische Zeiten. Auch die Medien sind in dieser Hinsicht oftmals alles andere als föderalismusfreundlich: Wann immer eine ernsthafte Frage der politischen Klärung bedarf, fordern die Kommentatoren zuallererst einmal eine einheitliche Lösung für Deutschland – als wenn die Lösung damit schon automatisch besser würde.

Die Beispiele sind zugespitzt. Sie werten auch nicht. Wenn es eine homogene Präferenz gibt, derzufolge die Rauchverbote in friesischen, bayerischen und allen anderen deutschen Gaststätten identisch geregelt werden sollen, ist regionale Differenzierung unangebracht und ineffizient. Die politikwissenschaftliche Forschung kennt schon seit langem die These, dass in Föderationen mit zunehmendem Alter ein Abnehmen der soziokulturellen Differenz zu beobachten ist. Daraus folgen Theorien vom „Föderalismus als Übergangsstadium“. Sollten diese Thesen auf Deutschland zutreffen, so müssten Föderalismusreformen vor allem in eine Richtung gehen, sie müssten die Zentralisierung stärken.

Dieser These wird hier, wie in dem vorangegangenen Buch deutlich geworden ist, nicht gefolgt. Deutschland ist weiterhin ein Land, das groß genug und heterogen genug ist, um eine Stärkung echter föderaler Elemente zu benötigen. Die genannten Beispiele anscheinend gering ausgebildeter föderaler Mentalität werden mehr als das Ergebnis eines sich selbst verstärkenden, aber umkehrbaren Prozesses gesehen: Mit einer grundlegenden Föderalismusreform in vielen Schritten – und die vorgeschlagenen Reformen für den Finanzföderalismus sind da ebenso notwendig, wie nicht hinreichend – gewinnen die einzelnen Länder mehr Handlungsspielräume und Anreize, um klare und von ihren Bürgern differenziert wahrzunehmende Landespolitik zu treiben.

6 Kurzfassung

In der Mitte des „perfekten Sturms“ der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise macht sich Deutschland im Jahr 2009 daran, die zweite Stufe der Föderalismusreform umzusetzen. Schuldenbremsen sollen eingeführt werden, die die Möglichkeiten zur Neuverschuldung für Bund und Länder massiv einschränken. Diese Nachricht ist angesichts der Wirtschaftskrise und der blitzartig wachsenden öffentlichen Defizite ebenso überraschend wie erfreulich.

Damit wird eines von drei Hauptproblemen des deutschen Finanzföderalismus angegangen. Der Reformdruck sinkt dadurch aber nicht, vielmehr erhöht die Umsetzung einer Schuldenbremse den Reformzwang noch einmal erheblich. Mit dem Verbot der strukturellen Neuverschuldung wird den Ländern das einzige einnahmenseitige Ventil geschlossen, mit dem sie auf nicht absehbare Ausgabensteigerungen reagieren können. Denn heute haben einzelne Länder keine nennenswerten Möglichkeiten, sich reguläre Einnahmen über das ihnen kollektiv zugestandene Maß hinaus zu besorgen. Ebenso wenig können sie ihren Bürgern nicht benötigte Einnahmen zurückgeben. Mit dem Wegfall der Defizitautonomie entsteht damit die Notwendigkeit, mehr Steuerautonomie zu etablieren.

Steuerautonomie und Schuldenbremse sollten durch einen neuen Länderfinanzausgleich ergänzt werden, der die Autonomie der Länder auch im finanziellen Bereich verbessert bzw. diese nicht, wie der gegenwärtige Ausgleich zuweilen, ad absurdum führt. Diese drei Hauptprobleme des deutschen Finanzföderalismus

1. mangelnde Steuerautonomie,
2. Finanzausgleich und
3. wachsende Verschuldung

werden im vorliegenden Band untersucht. Für jeden Bereich werden die Reformoptionen benannt. Anschließend formulieren wir jeweils einen konkreten Reformvorschlag, der sehr weit geht, aber dennoch praxisnah bleibt.

Die drei Hauptprobleme

Hauptproblem Nr. 1: Mangelnde Steuerautonomie

Es gehört zu den grundlegenden Eigenschaften eines Bundesstaates, dass die Gliedstaaten über ein erhebliches Maß an Gestaltungsspielräumen verfügen. Während die deutschen Länder im Bereich der öffentlichen Ausgaben und bei der Kreditaufnahme eigenständig handeln können, verfügen sie bei den Steuern über fast keinerlei Autonomie.

Das deutsche Steuersystem wird von Gemeinschaftsteuern dominiert. Rund drei Viertel aller Steuereinnahmen entfallen auf diese gemeinschaftlichen Abgaben. Ebenfalls zentralstaatlich geregelt sind die Steuern, deren Aufkommen den

Ländern allein zusteht. Nur bei der Grunderwerbsteuer können die Länder in Folge der Vereinbarungen der Föderalismuskommission I den Steuersatz selbst festlegen. Gleichwohl hat Deutschland im OECD-Vergleich unter den föderalen Staaten weiterhin klar das am stärksten zentralisierte Steuersystem.

Ein höherer Grad an Steuerautonomie der Länder ist erforderlich, um

- die Versorgung mit öffentlichen Leistungen den Wünschen der jeweiligen Bevölkerung anzupassen;
- die Verantwortung für finanzpolitische Entscheidungen für die Bürger leichter erkennbar zu machen;
- die Länder nicht mehr zu zwingen, bei unvermeidbaren Ausgabensteigerungen auf Schuldenfinanzierung zurückzugreifen;
- die Anreize zu solider Finanzpolitik zu erhöhen.

Hauptproblem Nr. 2: Der Finanzausgleich

Der Bund-Länder-Finanzausgleich muss drei Kriterien erfüllen:

1. Er muss für alle Länder eine ausreichende Finanzausstattung zur Erfüllung ihrer Aufgaben gewährleisten.
2. Er muss anreizgerecht sein. So verknüpft er eigenes politisches Handeln der Landesregierung mit dessen fiskalischen Folgen und stärkt damit die Autonomie.
3. Er soll einfach und transparent sein. Das ist nicht zuletzt eine Frage der Legitimation in einem demokratischen Bürgerstaat.

Der bestehende Finanzausgleich zwingt zu einer Entscheidung zwischen diesen Zielen. Heute wird das erste Ziel erreicht, das zweite und dritte Ziel werden hingegen verfehlt.

Um die gemeinschaftlich akzeptierte Ausgleichsintensität zu erreichen, müsste der Bund-Länder-Finanzausgleich aber nicht derart intransparent sein. Er ist jedoch zu einem vielstufigen System gewachsen, dessen Wirkungen selbst Fachleute nicht mehr unmittelbar durchschauen können. Die Schritte dieses Systems arbeiten mit jeweils eigenen Kriterien und sind mit Ausnahmen und Sonderregeln derart durchsetzt, dass der ganze Finanzausgleich ohne ein mathematisches Modell kaum mehr verstanden werden kann.

Die Intransparenz des Finanzausgleichssystems geht einher mit hoher Anreizfeindlichkeit. Wenn ein Land beispielsweise durch erfolgreiche Standortpolitik bewirkt, dass mehr Lohn- oder Körperschaftsteueraufkommen entsteht, so wird dieser Zugewinn im Finanzausgleich zum Teil vollständig wieder abgeschöpft. Gerade die Empfängerländer werden durch Abschöpfungsquoten von über 100 Prozent für das Generieren zusätzlicher Einkommensteuer fiskalisch bestraft.

Dies geht einher mit einem grundlegenden Problem: Föderalismus bedeutet – bei aller notwendigen Kooperation und Koordination – Länderautonomie: Die Bürger eines Landes und ihre Vertreter in Parlament und Regierung sind gemeinsam für die Angelegenheiten des Landes verantwortlich. Erfolge und Misserfolge von Politik werden nur honoriert bzw. sanktioniert, wenn die Konsequenzen politischen Handelns

auch spürbar sind. Dazu gehört auch die negative Freiheit, dass ein Land nicht von den Konsequenzen der Politik in anderen Bundesländern betroffen ist. Genau das bewirkt der deutsche Finanzausgleich aber, zumindest in finanzieller Hinsicht. Wir drücken dies mit einem abgewandelten Sprichwort aus: Wenn in China ein Sack Reis umfällt, hat das – trotz Globalisierung – keine unmittelbare Wirkung auf einen deutschen Länderhaushalt. Wenn aber in Vorpommern ein Sack Weizen umfällt, merkt man das in allen deutschen Landeskassen – lediglich in Schwerin ist davon wenig zu spüren.

Hauptproblem Nr. 3: Wachsende Verschuldung

Während die Funktionsprobleme des Finanzausgleichs eher geringe Publizität erreichen, ist das Problem der öffentlichen Verschuldung zunehmend zum Gegenstand einer breiten öffentlichen Diskussion geworden. Die Neuverschuldungsgrenze des Art. 115 GG und die entsprechenden Regelungen in den Länderverfassungen haben nicht verhindern können, dass die Verschuldung des Bundes und der meisten Länder in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich zugenommen hat. Das hat dazu geführt, dass hohe Zinsausgaben die Handlungsspielräume der öffentlichen Haushalte immer mehr einengen. Einige Länder sehen sich sogar außer Stande, ihre finanzpolitische Handlungsfähigkeit aus eigener Kraft wieder herzustellen.

Artikel 115 GG funktioniert vor allem aus zwei Gründen nicht: Zum einen wurde die Ausnahmeregelung, nach der eine Überschreitung der Verschuldungsgrenze zur Abwehr einer

gesamtwirtschaftlichen Störung zulässig ist, exzessiv in Anspruch genommen. Zum anderen ist der Begriff der öffentlichen Investitionen, der zur Schuldenbegrenzung verwendet wird, viel zu weit gefasst.

Das Abgleiten einiger Länder in eine Verschuldung, aus der sie sich mit eigenen Mitteln kaum noch befreien können, hat neben den Schwächen der bestehenden Regeln auch mit mangelnden Anreizen zu tun. Diese Fehlanreize resultieren daraus, dass ein Land, das seinen finanziellen Verpflichtungen aus eigener Kraft nicht mehr nachkommen kann, damit rechnen kann, dass letzten Endes die Solidarhaftung der bundesstaatlichen Gemeinschaft greift. Der Bund und die anderen Länder sind verpflichtet zu helfen. Die Verbindung des Rechts, eigenständig Kredite aufzunehmen, mit der Garantie, dass es im Fall einer Überschuldung zu einer Solidarhaftung kommt, ist eine Einladung zu unsolider Finanzpolitik.

Module zur Neuordnung des Finanzföderalismus

Wir formulieren drei konkrete Reformvorschläge für die drei Hauptprobleme des deutschen Finanzföderalismus. Diese Vorschläge werden nicht prinzipiengeleitet, sondern pragmatisch angegangen, denn der praktische Fiskalföderalismus ist nicht der Ort für systematische Reinheit und modellseitige Eleganz. Auf diesem Wissen bauen die präsentierten Reformmodule auf. Die Vorschläge präsentieren sich dabei nicht zwingend als Paket, jedes Modul kann auch für sich stehen. Sie sind allerdings in der Überzeugung entworfen, dass sie zusammen am besten wirken.

Reformmodul 1: Steuerautonomie

Die Einführung einer substantiellen Steuerautonomie für die Länder ist für die Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Finanzföderalismus in Deutschland von zentraler Bedeutung. Erfahrungen mit dezentraler Steuerautonomie in anderen Ländern und bei anderen Steuern lassen nicht erwarten, dass der mit einer solchen Autonomie einhergehende Steuerwettbewerb zu einem Steuersenkungswettlauf oder zu einer Ausweitung des wirtschaftlichen Gefälles zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern führt.

Besonders geeignet wäre ein von den Ländern veränderbarer Zuschlag zur Einkommensteuer. Für die konkrete Ausgestaltung empfehlen wir eine Einkommensteuer mit eigenem Tarif, der an der Bemessungsgrundlage der gemeinschaftlichen Einkommensteuer ansetzt. Damit werden für die Länder große Gestaltungsspielräume geschaffen, ohne dass die Besteuerung wesentlich komplizierter würde. Dabei sollte man auf Ober- oder Untergrenzen für die Steuersätze oder Vorgaben für den Tarif verzichten.

Um Raum für eine solche Ländereinkommensteuer zu schaffen, müsste der Tarif der gemeinschaftlichen Einkommensteuer um beispielsweise drei Prozentpunkte gesenkt werden. Die Länder hätten dann das Recht, einen anderen Steuersatz oder auch einen anderen Tarif zu verwenden. Im Finanzausgleich ist eine Einkommensteuer der Länder in normierter Form zu berücksichtigen, wie dies heute schon mit der Grunderwerbsteuer praktiziert wird.

Reformmodul 2: Ein vertikaler Länderfinanzausgleich

Der vorgeschlagene „vertikale Länderfinanzausgleich“ erbringt die gleiche Umverteilungsleistung wie der bisherige. Dabei ist er deutlich anreizgerechter, beseitigt die horizontalen Verflechtungen zwischen den Ländern und reduziert die Komplexität des Systems massiv.

Um dies zu erreichen, wird das System der Gemeinschaftsteuern zurückgeschnitten, Ländersteuern ohne ein Element echter Autonomie werden dem Bund zugeschlagen, und schließlich werden Umsatzsteuerausgleich sowie horizontaler Länderfinanzausgleich abgeschafft. Dies ebnet den Grund für das „Vertikalmodell“, das auf den ersten Blick zentralstaatlicher wirken mag, tatsächlich aber die Länderautonomie in mehrerer Hinsicht klar stärkt.

Der vorgeschlagene Bund-Länder-Finanzausgleich besteht aus vier Elementen:

1. Einnahmen aus autonomen Ländersteuern: Dies wären die vorgeschlagene Ländereinkommensteuer und die Grunderwerbsteuer.
2. Einnahmen aus einkommensbezogenen Gemeinschaftsteuern: Hier schlagen wir vor, die Einnahmen aus der Einkommensteuer in allen Erhebungsformen, welche nach dem pauschalierten Abzug für die Ländereinkommensteuer noch als „traditioneller“ Länderanteil übrig bleiben, beizubehalten.
3. Vertikale Grundausstattung: Die Erträge der bisherigen Ländersteuern, der Körperschaftsteueranteil und der Umsatzsteueranteil der Länder werden zu 80 Prozent zur

vertikalen Finanzierung der Länder genutzt. Aus diesen Mitteln erhalten die Länder einen Beitrag zur Grundfinanzierung ihrer eigenen Bedarfe. Im Modell werden diese Mittel zu 50 Prozent nach Einwohnerzahl, zu 50 Prozent nach regionalem BIP zugewiesen.

4. Vertikaler Finanzausgleich i.e.S.: In der einzigen echten Umverteilungsstufe werden fixe Zuweisungssummen genutzt, um die negativen Anreizwirkungen finanzkraftgebundener Formeltarife zu vermeiden. Deren Höhe orientiert sich an der Umverteilungsleistung des gegenwärtigen Finanzausgleichs. Im Startjahr werden die Beträge ermittelt, die den einzelnen Ländern für eine Pro-Kopf-Ausstattung von 2.920 Euro im Jahr fehlen. Stadtstaaten erhalten noch einen zusätzlichen Auffüllungsanspruch von 1.000 Euro pro Einwohner und Jahr.

Die bisherigen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen werden unverändert übernommen. Dies sind vor allem die Solidarpakt II-Mittel, die derzeit nicht zur Diskussion stehen. Da sie auch im Reformvorschlag nicht zur Disposition gestellt werden, gibt es keinen zwingenden Nexus von Auslaufen des Solidarpakts 2019 und der erstmaligen Chance für eine Finanzausgleichsreform. Mit dem Vertikalmodell könnte diese Reform auch früher angegangen werden.

Reformmodul 3: Schuldenschränken für Bund und Länder

Um die Verschuldung von Bund und Ländern in Deutschland zu begrenzen, ist es erforderlich, effektive Schuldenschränken einzuführen. Sie sollten folgende Elemente beinhalten:

1. Langfristig sollte sich die Finanzpolitik am Ziel ausgeglichener öffentlicher Haushalte orientieren.
2. Für konjunkturbedingte Schwankungen von Einnahmen und Ausgaben sollte Spielraum gewährt werden. Ausgleichskonten werden genutzt, um konjunkturell bedingte Verschuldung in Aufschwungsphasen wieder zu tilgen.
3. Zur Überwachung der Schuldenschränken wird ein Stabilitätsrat geschaffen. Verstöße gegen Schuldenregeln führen zu einem Defizitverfahren nach dem Vorbild des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts. Als Sanktion können Länder verpflichtet werden, zusätzlich zur allgemeinen Ländereinkommensteuer einen speziellen Einkommensteuerzuschlag zu erheben.
4. Um das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts erreichen zu können, werden für die hoch verschuldeten Länder Stabilitätsprogramme beschlossen, die Sanierungshilfen und eine Sanierungsplanung beinhalten.

In der Föderalismuskommission II wurde eine Lösung entwickelt, die diesen Anforderungen in vielen Aspekten entspricht. Obwohl viele Details dieser Regelungen noch offen sind, kann das Gesamtpaket als unerwarteter Erfolg bezeichnet werden. Es muss allerdings noch geklärt werden, wie der Stabilitätsrat die Schuldenregeln durchsetzen soll und welche Konsequenzen sich ergeben, wenn ein Land gegen die Schuldenschränke verstößt.

Ausblick

Die Föderalismusreform II wird, wenn die im März 2009 vereinbarten Beschlüsse zur Schuldenschränke tatsächlich umgesetzt werden, einen sehr wichtigen Beitrag zur Eindämmung der öffentlichen Verschuldung leisten.

Sie wird damit aber auch die Notwendigkeit verstärken, die finanzielle Autonomie der Länder auf Seiten des Finanzausgleichs und bei den Steuern zu verbessern. Die hierzu präsentierten Vorschläge verstehen sich als Blaupausen, um die Diskussion zu erneuern und zu beleben. Wie erfolgreiche Hollywoodfilme so verlangt auch die Föderalismusreform II eine weitere Fortsetzung.

Dabei sollte nicht aus dem Auge verloren werden, dass es hier um mehr als nur um die finanziellen Aspekte der Bundestaatlichkeit geht. Die Reform des Finanzföderalismus ist kein Selbstzweck, sie dient der Entwicklung und partiell auch der Wiedergewinnung föderaler Vielfalt in Deutschland. Mit einer grundlegenden Föderalismusreform in vielen Schritten gewinnen die Länder mehr Handlungsspielräume und Anreize, um klare und von ihren Bürgern differenziert wahrzunehmende Landespolitik zu betreiben. Die Reform des Finanzföderalismus ist daher ebenso notwendig, wie sie nicht hinreichend ist.

Literaturverzeichnis

Baretti, Christian, Bernd Huber und Karl Lichtblau (2002), A Tax on Tax Revenue: The Incentive Effects of Equalizing Transfers: Evidence from Germany, *International Tax and Public Finance* 9, S. 631–649.

Blöchliger, Hansjörg und David King (2006), Less Than You Thought: The Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments, *OECD Economic Studies* No. 43, 2006/2, S. 155–188.

Buettner, Thiess (2006), The Incentive Effect of Fiscal Equalization Transfers on Tax Policy, *Journal of Public Economics* 90, 2006, S. 477–497.

Deubel, Ingolf (2007), Mehr Steuerautonomie der Bundesländer? Sind die notwendigen Voraussetzungen erfüllbar? *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE) V* (2), S. 218–234.

Fehr, Hans und Michael Tröger (2003), Die Anreizwirkungen des Länderfinanzausgleichs: Reformanspruch und Wirklichkeit, *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 72, S. 391–406.

Feld, Lars P. (2007), Schriftliche Stellungnahme anlässlich der Anhörung der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen am 22. Juni 2007, *Kommissionsdrucksache* Nr. 024.

Fuest, Clemens (2008): Steuerwettbewerb unter den Bundesländern – wären die finanzschwachen Länder die Verlierer?, in: K. Konrad und B. Jochimsen (Hrsg.): *Föderalismuskommission II: Neuordnung von Autonomie und Verantwortung*, Peter Lang-Verlag, Frankfurt a.M. u. a., S. 119–133.

Fuest, Clemens und Michael Thöne (2008), Ertragsabhängige und ertragsunabhängige Steuern, *FiFo-Bericht* Nr. 10, Köln, Juli 2008.

Konrad, Kai A. (2007), Schriftliche Stellungnahme anlässlich der Anhörung der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen am 22. Juni 2007, *Kommissionsdrucksache* Nr. 020.

OECD (1999), Taxing Powers Of State And Local Government, OECD Tax Policy Studies No. 1, Paris.

Renzsch, Wolfgang (2007), Schriftliche Stellungnahme anlässlich der Anhörung der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen am 22. Juni 2007, Kommissionsdrucksache Nr. 016.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003), Staatsfinanzen konsolidieren, Steuersystem reformieren, Jahresgutachten 2003/2004, Wiesbaden.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007), Staatsverschuldung wirksam begrenzen, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden.

Sarrazin, Thilo (2007), Einfach, transparent und nachvollziehbar: Zur Reform der Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern, in: ifo Dresden berichtet 6/2007, S. 23–29.

Thöne, Michael (2000), Ein Selbstbehalt im Länderfinanzausgleich? Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge 1-00, Köln.

Thöne, Michael (2008), Föderalismusreform II: Zur Stärkung des Politischen in der Landespolitik, in: Verflechtung verpflichtet. Die Reform der föderalen Finanzbeziehungen, Loccumer Protokolle 67/07, Rehburg-Loccum, S. 95–104.

Thöne, Michael und Christian Jacobs (2001), Länderfinanzausgleich in Deutschland – Analyse und umsetzungsorientierte Reformmodelle, Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten N.F. Bd. 71, Duncker & Humblot, Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2005), Haushaltskrisen im Bundesstaat, Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2007), Schuldenbremse für Bund und Länder, Brief an den Bundesminister der Finanzen vom 10.2.2007, Berlin.