

Philipp Dörrenberg, Friedrich Heinemann und Nuri Khayal

Reformoptionen für den deutschen Finanzföderalismus

Zusammenfassung: In Deutschland muss aufgrund des auslaufenden Finanzausgleichsgesetzes eine Entscheidung über den vom Jahr 2020 an geltenden bundesstaatlichen Finanzausgleich getroffen werden. Dieser Beitrag bietet vor diesem Hintergrund einen Überblick über den Status quo des Ausgleichssystems, die finanzwissenschaftliche Kritik und die in der Fachliteratur erarbeiteten Reformkonzeptionen. Diese Reformkonzeptionen werden dabei als anreizorientierte, bedarfsorientierte und hybride Modelle klassifiziert. Weil die hybriden Reformmodelle die starke Solidaritätskomponente des deutschen Föderalismus mit mehr Transparenz und Einnahmeautonomie verbinden, bieten sie eine aussichtsreiche Basis für die Entwicklung von Reformstrategien. Beispielhaft skizzieren die Verfasser dieses Beitrags eine solche Reformstrategie, indem sie ein moderates Reformszenario mit starker Status-quo-Orientierung und ein weitergehendes Szenario des „Verantwortungsföderalismus“ entwickeln, in dem eine Vertikalisierung des Finanzausgleichs mit begrenzten Zuschlagsrechten der Länder auf die Einkommensteuer einhergeht.

DOI 10.1515/pwp-2015-0003

1 Ein wertvolles Reformfenster

Der Bundesrepublik steht zum Jahr 2020 mit der dann fälligen Neufassung des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) und der vollen Verbindlichkeit der Schuldenbremse ein Meilenstein in der Entwicklung ihres föderalen Modells bevor. Reformen, die noch vor diesem Datum gelingen oder scheitern, werden die föderale Balance in Deutschland aller Voraussicht nach auf Jahrzehnte prägen. Die „Sunset-Klausel“ im FAG, wonach dieses Gesetz zum Jahresende 2019 außer Kraft tritt, hat somit ein wertvolles Reformfenster geöffnet. Dabei sind die Anforderungen an das künftige

System hoch: Es muss eine für alle Veto-Spieler akzeptable Balance zwischen Solidarität und Eigenverantwortung der Länder definieren und konsistent mit den Vorgaben der grundgesetzlichen Schuldenbremse sein. Außerdem sollte es helfen, die gravierenden Umfeldveränderungen zu bewältigen, die sich aus dem demographischen Wandel für die Finanzen von Bund, Ländern und Gemeinden ergeben.

Schon in den Diskussionen im Kontext der beiden jüngsten Föderalismusreformen ist immer wieder auf zentrale Defizite im Status quo hingewiesen worden (zum Beispiel Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 2005, Blankart 2007, Fuest 2007, Kirchgässner 2007, Konrad 2007): Das System der vielfältigen hintereinander geschalteten Verteilungsstufen ist unnötig komplex und somit intransparent. Dabei werden viele einzelne Systemparameter nunmehr über Jahrzehnte fortgeschrieben, ohne dass sie wirklich überzeugend begründet werden können. Und die Länder haben auf der Einnahmeseite nur sehr geringe Freiheitsgrade, was aufgrund des von 2020 an geltenden Gebots zum strukturellen Budgetausgleich alle Anpassungslasten auf die Ausgabeseite konzentriert. Umstritten ist dabei auch das über die komplexen Mechanismen realisierte Ausgleichsniveau, das im internationalen Vergleich von Föderalstaaten weitgehend ist (Rodden 2010).

Vor diesem Hintergrund bietet diese Arbeit einen Überblick über Reformmodelle zum deutschen Finanzföderalismus, die in den vergangenen Jahren erarbeitet worden sind, und beschreibt eine denkbare Reformperspektive. Diese Reformperspektive zielt auf einen Mittelweg zwischen zwei polaren Lösungen, die indes beide für den deutschen Föderalismus kaum eine realistische Option darstellen: Ausgeschlossen ist auf der einen Seite ein Modell mit einer weitgehenden Abschwächung von solidarischen Ausgleichselementen, weil dieses nicht kompatibel mit den grundgesetzlichen auf Solidarität ausgerichteten Bundesstaatsprinzip wäre und noch dazu nicht die geringste Aussicht auf Zustimmung wichtiger Veto-Spieler hätte. Ebenso ausgeschlossen sind auf der anderen Seite Reformmodelle in Richtung einer noch stärkeren bedarfsorientierten Alimentierung der Länder, weil eine solche Entwicklung eine Absage an die föderale Eigenstaatlichkeit der Länder und damit im Grunde eine Abkehr vom Föderalismus implizieren würde.

Philipp Dörrenberg: ZEW Mannheim, E-Mail: doerrenberg@zew.de

Friedrich Heinemann: ZEW Mannheim und Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, E-Mail: heinemann@zew.de

Nuri Khayal: Universität Mannheim, E-Mail: nkhayal@mail.uni-mannheim.de

Es erfolgt zunächst eine Bestandsaufnahme, in der kurz die Konstruktion des Finanzausgleichs und dessen aktuelle quantitative Implikationen rekapituliert und die wichtigsten Umfeldveränderungen skizziert werden (Abschnitt 2). Im nächsten Schritt werden die zentralen Defizite im Status quo identifiziert (Abschnitt 3). Daran schließt sich ein klassifizierender Überblick über gängige Reformmodelle an, über die in der finanzwissenschaftlichen Literatur diskutiert wird (Abschnitt 4). Auf dieser Basis wird in Abschnitt 5 eine Reformperspektive unter Einbezug eines moderaten und eines weiter reichenden Reformszenarios entwickelt. Den Abschluss machen Überlegungen darüber, welche Risiken mit einer fehlenden Veränderungsbereitschaft für die deutsche Finanzverfassung verbunden wären.

2 Bestandsaufnahme und Herausforderungen

2.1 Finanzausgleich und Ressourcentransfer im Status quo

In der Bundesrepublik wird interregionale Solidarität in umfassender Weise mit vielfältigen Instrumenten praktiziert.¹ Zumeist wird in Bestandsaufnahmen übersehen, dass den Sozialversicherungssystemen eine quantitativ äußerst wichtige Rolle für den Ausgleich einer auseinanderlaufenden regionalen Entwicklung zukommt. Regionen mit Beschäftigung und Einkommen über dem Durchschnitt generieren in erheblichem Maße Beiträge, die in strukturschwächeren Regionen die Leistungen der Arbeitslosenversicherung oder der Krankenversicherung mitfinanzieren. Selbst im Rahmen der stärker leistungsbezogenen Rente findet diese interregionale Umverteilung über die Finanzierung versicherungsfremder Elemente statt. Allerdings beziehen sich die direkten Wirkungen der Sozialversicherungen auf die Stabilisierung der Einkommen privater Haushalte und nicht auf die Deckung des Finanzbedarfs öffentlicher Körperschaften. Unmittelbar auf den Finanzbedarf von Ländern und Gemeinden ist das System des föderalen Finanzausgleichs mit seinen bekannten vier Stufen ausgerichtet.

¹ Für detaillierte Darstellungen des Finanzausgleichssystems siehe zum Beispiel Sachverständigenrat (2014), Deutsche Bundesbank (2014), Feld, Kube und Schnellenbach (2013) oder Kitterer und Plachta (2008).

Die vier Stufen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs

Erste Stufe: Primärer vertikaler Finanzausgleich

Die Erträge der Gemeinschaftssteuern werden auf die drei Gebietskörperschaften Bund, Länder und Gemeinden verteilt. Dabei stehen den Ländern 42,5 Prozent der Einkommen- und Lohnsteuer und 50 Prozent der Körperschaftsteuer zu. Darüber hinaus ist die Umsatzsteuerverteilung ein flexibles Element des Finanzausgleichs. 2014 betrug der Länderanteil an der Umsatzsteuer ca. 45 Prozent.

Zweite Stufe: Primärer horizontaler Finanzausgleich

Nachdem bestimmt ist, welche Steuereinnahmen den Ländern zustehen, wird der gesamte Länderanteil in der zweiten Stufe den einzelnen Ländern zugeteilt. Grundsätzlich gilt dabei das „Prinzip des örtlichen Aufkommens“, das allerdings unterschiedlich operationalisiert wird. So wird das Einkommensteueraufkommen nach dem Wohnsitzprinzip, das Körperschaftsteueraufkommen nach dem Betriebsstättenprinzip (proportional zu den Lohnsummen der Betriebsstätten) verteilt. Diese zweite Stufe enthält auch den Umsatzsteuervorausgleich, bei dem bis zu 25 Prozent des Umsatzsteuer-Länderanteils an die finanzschwachen Länder verteilt wird. Somit lassen sich bereits auf dieser vorgelagerten Stufe des Finanzausgleichs Bedarfselemente finden.

Dritte Stufe: Sekundärer horizontaler Finanzausgleich

Die dritte Stufe, auf die sich die öffentliche Debatte zum Finanzausgleich oftmals beschränkt, wird auch als „Länderfinanzausgleich im engeren Sinne“ bezeichnet. Hier werden die Finanzkräfte der einzelnen Länder weiter angeglichen. Dazu wird eine sogenannte Ausgleichsmesszahl berechnet, die quantifiziert, über welche Ressourcen ein Land verfügen würde, wenn es die bundesdurchschnittlichen Steuereinnahmen je (gewichtetem) Einwohner hätte. Dabei werden die Stadtstaaten durch eine 135-Prozent-Gewichtung ihrer Einwohnerzahl („Einwohnerveredelung“) begünstigt. Diese Messzahl wird der Finanzkraftmesszahl entgegengestellt, die sich aus den tatsächlichen Steuereinnahmen eines Landes errechnet. Die Einnahmen der Gemeinden werden bei der Ermittlung der Länderfinanzkraft zu 64 Prozent berücksichtigt. Ist die Finanzkraftmesszahl größer als die Ausgleichsmesszahl, dann ist das betreffende Land ein Geberland. Im Fall der Nehmerländer ist dementsprechend die Ausgleichsmesszahl höher als die Finanzkraftmesszahl.

Vierte Stufe: Sekundärer vertikaler Finanzausgleich

Bundesergänzungszuweisungen für besonders finanzschwache Länder reduzieren die Finanzkraftunterschiede

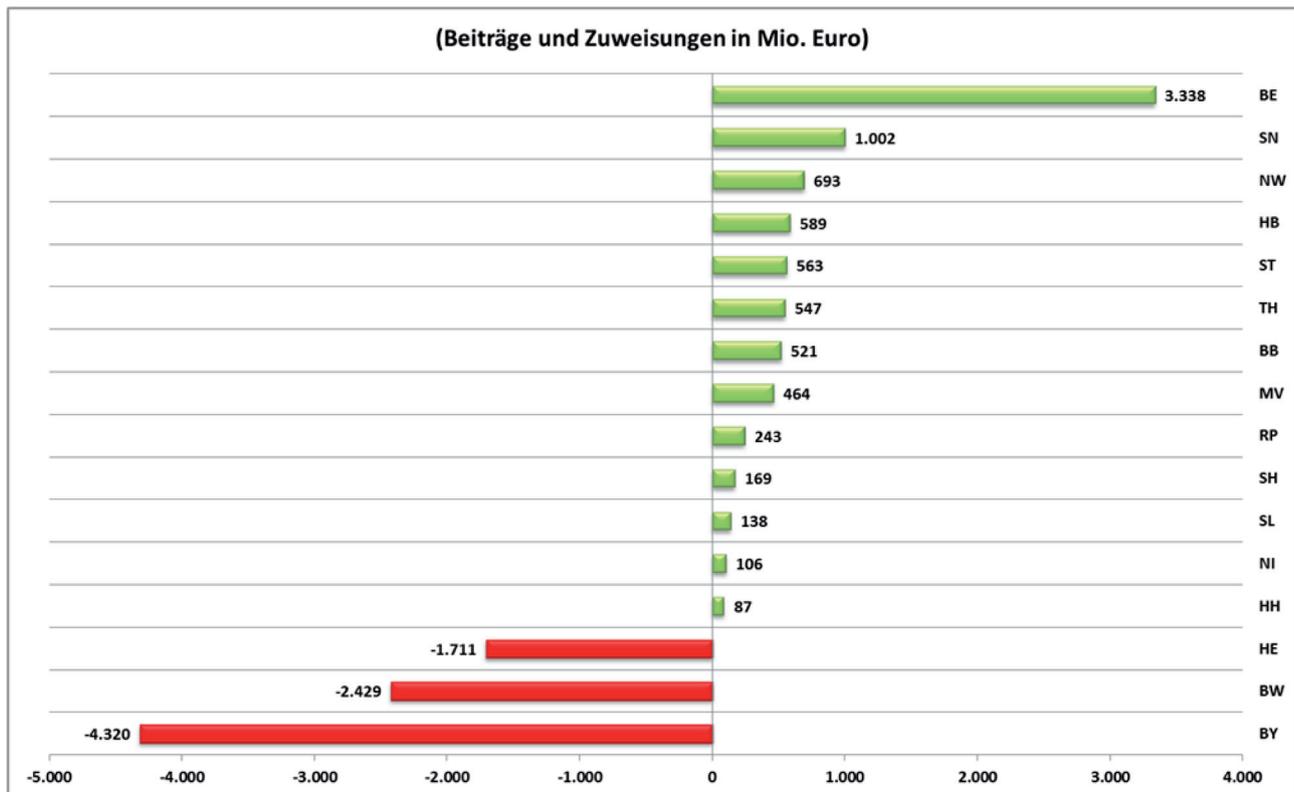


Abbildung 1: Zahler und Empfänger im Länderfinanzausgleich i. e. S. (2013)

Quelle: BMF, eigene Darstellung.

weiter (allgemeine Bundesergänzungszuweisungen) und decken Sonderlasten (Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen). Dazu zählen die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für teilungsbedingte Sonderlasten, die gemäß Solidarpaktvereinbarung 2019 auslaufen, und die Zuweisungen für die überdurchschnittlichen Kosten politischer Führung in kleineren Ländern.

Abbildung 1 bietet einen Überblick über die Zahler und Empfänger in der dritten Stufe des Finanzausgleichs im Jahr 2013. Die Abbildung zeigt, dass auf dieser Stufe des Finanzausgleichs die Zahlungen an dreizehn empfangsberechtigte Länder durch Beiträge von lediglich drei Ländern – Bayern, Baden-Württemberg und Hessen – finanziert werden. Die Empfänger der größten Zuweisungen waren Berlin und Sachsen.

Allerdings ist es wenig aussagekräftig, die Betrachtung eines über mehrere Stufen nivellierenden Ausgleichssystems auf eine Stufe zu verengen. Wie erläutert, enthält bereits die zweite Stufe des Finanzausgleichs, auf der die primäre horizontale Steuerverteilung zwischen den Ländern vorgenommen wird, Bedarfselemente. Über den Umsatzsteuervorausgleich werden Unterschiede in der anfänglichen Finanzausstattung beträchtlich eingeebnet, indem bis zu 25 Prozent des Länderanteils der Umsatzsteuer den ärmeren Ländern vorab zur Verfügung

gestellt werden, bevor der Rest auf Einwohnerbasis verteilt wird.

Wenn man nun die Summe der Zuweisungen beziehungsweise Beiträge im Umsatzsteuervorausgleich und Länderfinanzausgleich i. e. S. betrachtet, ergibt sich daher ein anderes Bild (siehe Abbildung 2). Neben Bayern, Baden-Württemberg und Hessen waren im Jahr 2013 bei einer solchen Betrachtung auch Nordrhein-Westfalen, Hamburg und Rheinland-Pfalz Nettozahler. Auch auf der Empfängerseite ergibt sich ein anderes Bild: Während Berlin bei einer isolierten Betrachtung des Länderfinanzausgleichs i. e. S. noch am meisten profitiert, rückt bei Berücksichtigung des Umsatzsteuerausgleichs Sachsen an diese Position. Besonders auffällig ist das Beispiel Nordrhein-Westfalen: Im Länderfinanzausgleich i. e. S. steht das Land noch an der dritten Stelle der Empfängerländer. Wenn man zusätzlich jedoch die Ausgleichsbeiträge des Landes im Umsatzsteuerausgleich berücksichtigt, fällt es in die Kategorie der Zahler und steht dort an vierter Stelle.

Nichtsdestoweniger kann auch bei dieser umfassenderen Betrachtung nicht von einer gleichmäßigen Lastenverteilung gesprochen werden: Im Jahr 2013 kamen die drei am meisten zahlenden Länder Bayern, Baden-Württemberg und Hessen auch unter Berücksichtigung des Umsatz-

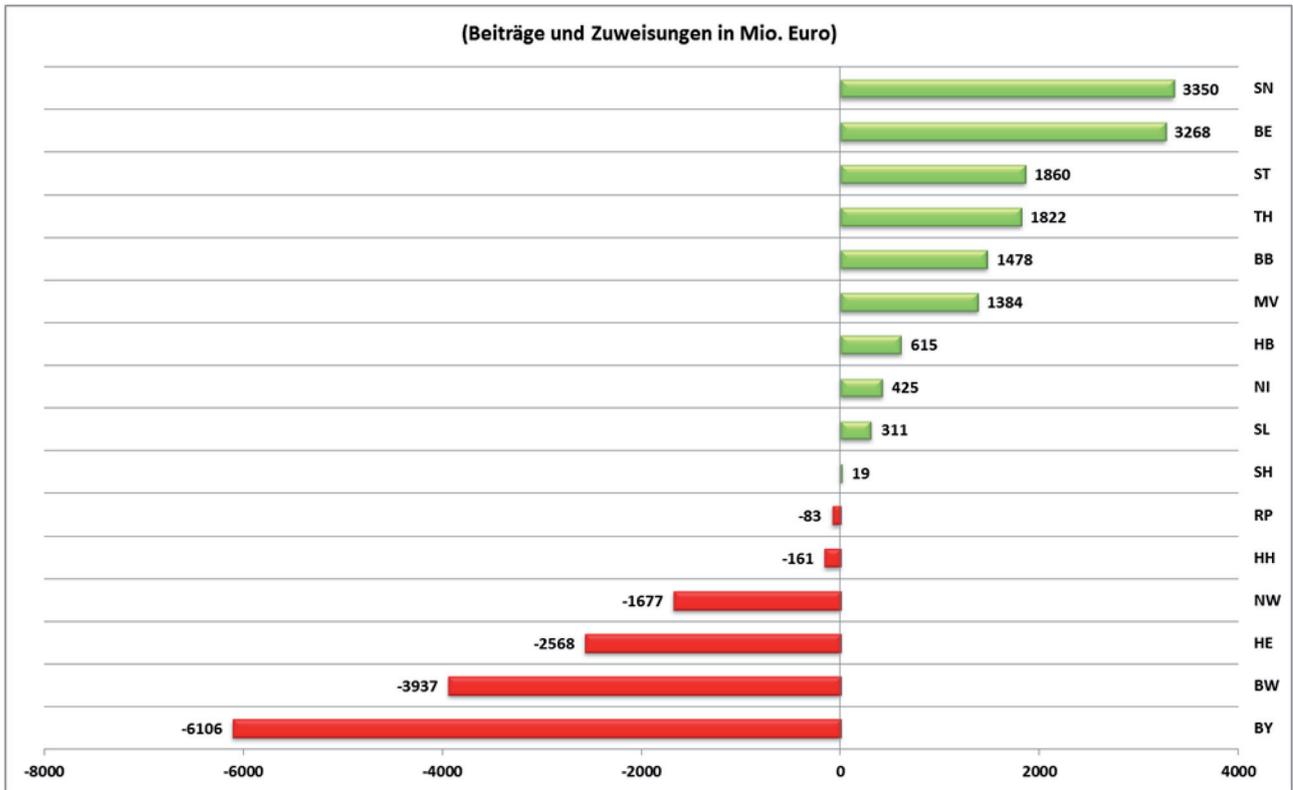


Abbildung 2: Zahler und Empfänger im Länderfinanzausgleich inkl. Umsatzsteuerausgleich (2013)
 Quelle: BMF, eigene Darstellung.

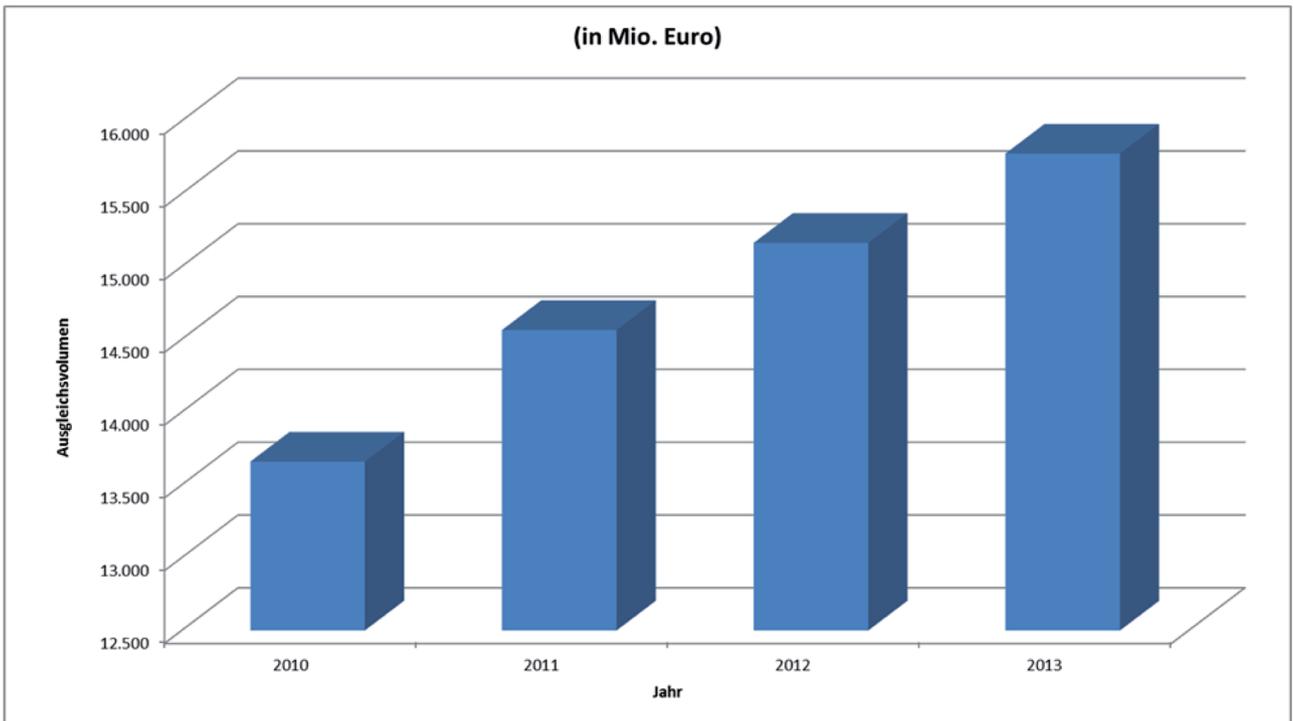


Abbildung 3: Umverteilungsvolumen des Länderfinanzausgleichs inkl. Umsatzsteuerausgleich
 Quelle: BMF, eigene Berechnungen.

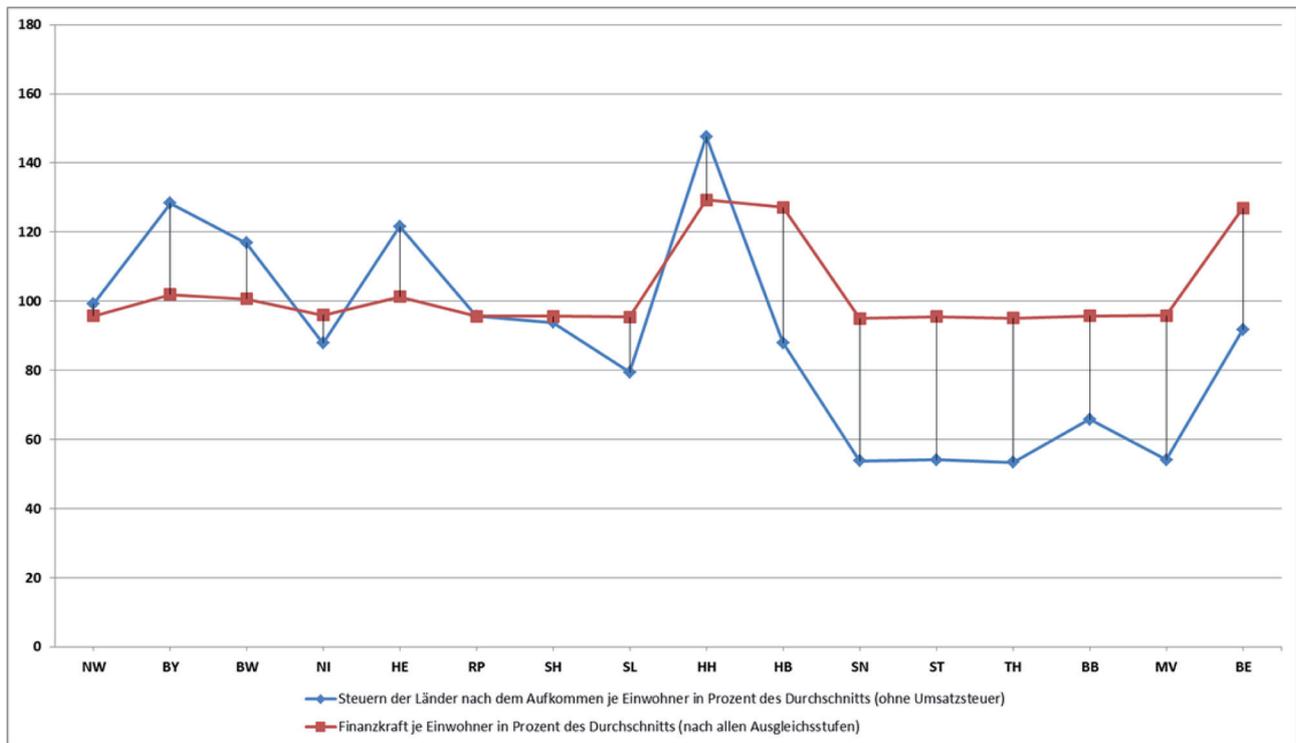


Abbildung 4: Umverteilung im deutschen Föderalsystem (2013)

Quelle: BMF, eigene Berechnungen.

steuervorausgleichs für knapp 87 Prozent der gesamten Ausgleichszahlungen auf.

Das Volumen der Ausgleichszahlungen ist in den vergangenen Jahren kontinuierlich gestiegen (siehe Abbildung 3). Während 2010 noch ca. 13,7 Milliarden Euro umverteilt wurden, betrug das Volumen im Jahr 2013 schon knapp 15,8 Milliarden Euro.

Von Bedeutung ist nicht nur, wer zahlt und wer empfängt, sondern vor allem die Umverteilungswirkung des gesamten Finanzausgleichssystems. Es lässt sich zeigen, dass es durch den Finanzausgleich nicht nur zu einer deutlichen Reduzierung der Finanzkraftunterschiede der Länder kommt, sondern auch zu einer Veränderung der Finanzkraftreihenfolge. Die Umverteilungswirkungen werden in Abbildung 4 veranschaulicht. Betrachtet man zunächst die Pro-Kopf-Steuererinnahmen der Länder nach dem Einkommen, wie sie sich nach dem primären horizontalen Ausgleich (ohne Umsatzsteuer) ergeben, so lässt sich eine finanzielle Disparität zwischen den Ländern feststellen. Im Jahr 2013 gab es vier Länder mit überdurchschnittlichen Steuererinnahmen je Einwohner (Hamburg, Hessen, Baden-Württemberg und Bayern). Die Steuererinnahmen je Einwohner in allen anderen Ländern lagen unter dem Durchschnitt. In vier Ländern betrug sie sogar weniger als 60 Prozent des Durchschnitts (Thüringen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern).

Nach allen vier Ausgleichsstufen des Finanzausgleichs lag die Finanzkraft je Einwohner in fast allen Ländern sehr nahe am Durchschnitt. Die Ausnahme bildeten jedoch die drei Stadtstaaten Hamburg, Bremen und Berlin, deren Pro-Kopf-Finanzkraft nach der Umverteilung fast 30 Prozent über dem Durchschnitt lag. Dies ist auf die in der dritten Stufe des Finanzausgleichs angesiedelte Einwohnerveredelung zurückzuführen, welche die Stadtstaaten begünstigt und auf diese Weise sogar zu einer Veränderung der Finanzkraftreihenfolge (in der ungewichteten Pro-Kopf-Betrachtung) führt.

Eine isolierte Betrachtung der hier vorgestellten deskriptiven Befunde ist jedoch zur Beantwortung der Frage, ob und an welchen Stellen das System korrekturbedürftig ist, nicht ausreichend. Dass einzelne Länder im Zeitverlauf zunehmend in Anspruch genommen werden, ist die logische Folge auseinanderlaufender ökonomischer Entwicklungen in einem System, das ungleiche Entwicklungen abfedern soll. Auch ist das horizontale Ausgleichsvolumen in Relation zum BIP nicht auffällig hoch: 2013 lag es unter Einbezug des Umsatzsteuerausgleichs bei 0,6 Prozent des BIP. Und die dargestellte „Übernivellierung“ ist zunächst lediglich als ein Rechenergebnis zu verstehen, das sich ergibt, wenn man die im System verankerte Einwohnerveredelung nicht berücksichtigt. Eine Kritik am Status quo muss noch mehr ins Detail gehen. Zuvor sei aber auf die

besonderen Herausforderungen eingegangen, mit denen ein künftiges Finanzausgleichssystem konfrontiert sein wird.

2.2 Umfeldveränderungen

2.2.1 Schuldenbremse

Die im Jahr 2009 im Grundgesetz neu verankerte Schuldenbremse verändert die Rahmenbedingungen der öffentlichen Haushalte in Deutschland grundlegend. Für die Länder gilt vom Jahr 2020 an ein Verbot der strukturellen Neuverschuldung. Aus heutiger Sicht unterscheiden sich die Voraussetzungen zur Einhaltung dieser Vorgaben noch stark zwischen den Ländern. Gemäß Berechnungen im Auftrag des unabhängigen Beirats beim Stabilitätsrat müssen fünf Länder (Mecklenburg-Vorpommern, Bremen, Thüringen, Sachsen-Anhalt und das Saarland) ihre Ausgaben gegenüber dem Niveau von 2014 in realer Betrachtung weiter zurückführen, um 2020 den strukturellen Budgetausgleich zu schaffen. Allerdings sind diese Projektionen stark von den Annahmen zum Wachstum der Steuereinnahmen und zur Verzinsung des Schuldenstands abhängig, was auf erhebliche finanzpolitische Risiken für den Übergangspfad schließen lässt (Deubel et al., 2014). Die verfassungsrechtliche Schließung des Verschuldungsfensters ist für die Länder auch deshalb eine einschneidende Veränderung, weil diese auf der Einnahmeseite nicht in nennenswerter Weise über die Möglichkeit zur autonomen Steuersetzung verfügen. Ohne eine Ausweitung der Steuerautonomie müssen Länder strukturelle Fehlbeträge künftig zwangsläufig auf der Ausgabenseite ihrer Budgets kompensieren.

2.2.2 Demographie

Der zuvor skizzierte Blick auf den bis zum Jahr 2020 bestehenden Konsolidierungsbedarf unterschätzt die längerfristigen Anpassungserfordernisse. In den Jahrzehnten nach 2020 steht Deutschland unausweichlich eine demographische Transformation bevor. Die finanzwissenschaftliche Forschung hat sich dazu mit der Frage befasst, welche föderale Ebene am stärksten belastet wird. Dabei ist zwischen zwei Effekten zu unterscheiden: den finanziellen Folgen der Alterung der Bevölkerung auf der einen und der Schrumpfung der Bevölkerung auf der anderen Seite. Die Alterung der Bevölkerung bringt demnach eindeutig finanzielle Lasten für die öffentlichen Haushalte mit sich, die sich allerdings zwischen den föderalen Ebenen stark unterscheiden (Seitz und Kempkes 2007, Hofmann, Kemp-

kes und Seitz 2008, Seitz 2008, Kluge 2013). Das übereinstimmende Ergebnis der vorliegenden Simulationen ist dabei, dass die negativen finanziellen Folgen der Alterung von der Bundes- über die Länder- bis hin zur kommunalen Ebene abnehmen. Der Bund wird von der Alterung der Bevölkerung mit seiner Finanzverantwortung für die sozialen Sicherungssysteme am stärksten getroffen. Vor diesem Hintergrund können Konzeptionen, die für die Reform 2020 einseitig auf eine Belastungsverschiebung in Richtung der Bundesebene abstellen, kaum überzeugen.

Anders als die Alterung belastet die Schrumpfung der Bevölkerungszahl die öffentlichen Haushalte nicht zwingend. Hier hängen die finanziellen Folgen entscheidend davon ab, wie rasch die Bereitstellung von öffentlicher Infrastruktur und Leistungen an die geringere Bevölkerung angepasst werden kann. Der empirischen Literatur zufolge ist die Bereitstellung öffentlicher Güter überwiegend durch konstante Skalenerträge charakterisiert (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 2013). Dies bedeutet, dass bei zügiger Anpassung des Angebots die Pro-Kopf-Kosten der staatlichen Leistungserbringung weitgehend stabil gehalten werden können. Falls die Anpassung nicht oder nur unvollständig und mit Zeitverzögerung gelingt, werden sich in den betreffenden Ländern Kostennachteile ergeben. Dieses würde in den kommenden Jahren insbesondere die ostdeutschen Flächenländer und das Saarland betreffen, die alle bis zum Jahr 2030 einen erheblichen (weiteren) Bevölkerungsrückgang in einer Größenordnung von 10 bis 20 Prozent zu verkraften haben werden.² Angesichts dieser Zusammenhänge sind Bedarfselemente, die Länder für ihren starken Bevölkerungsschwund kompensieren, problematisch, weil sie die notwendige Anpassung der öffentlichen Leistungen an die sinkende Einwohnerzahl weiter verzögern könnten.

3 Kritik am Status quo

3.1 Asymmetrische finanzpolitische Verantwortung

Eine erste wiederkehrende Kritik am Status quo ist, dass die budgetpolitischen Entscheidungen der Länder von ei-

² Auch in den Ländern mit stabiler Bevölkerungsprojektion werden erhebliche lokale Infrastrukturanpassungen nötig, weil sich die Bevölkerungsentwicklung zwischen den Kommunen eines Landes erheblich unterscheidet. Beispielsweise werden in Bayern bis 2030 einzelne Kreise bis zu 20 Prozent der Bevölkerung einbüßen, obwohl die Bevölkerung Bayerns insgesamt zulegen wird (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, 2013).

ner problematischen Asymmetrie beeinflusst seien: Landespolitiker könnten sich ihren Wählern gegenüber auf der Ausgabe Seite profilieren, trügen aber kaum eine Verantwortung für die aus den Ausgaben resultierenden Belastungen der Bürger (Rodden 2003). Tatsächlich ist die Finanzierung von Landesausgaben aus dem gemeinsamen Topf der gesamtstaatlichen Verbundsteuern und der komplexen Transfers des Finanzausgleichs für Wähler kaum nachvollziehbar. Die Wähler wägen somit in ihrer Bewertung von Wahlprogrammen nicht zwischen dem Nutzen und den Kosten ab, die mit den Ausgaben im Land verbunden sind. Die fehlende Länderautonomie im Bereich der Besteuerung, die Verbundfinanzierung und der intransparente Finanzausgleich verhindern ein solches Kostenbewusstsein. Auch im internationalen Vergleich sind diese Merkmale auffällig, weil in anderen föderalen Staaten die Nivellierung der Finanzkraft oftmals geringer und zumeist eine größere Einnahmeautonomie der Gliedstaaten gegeben ist (Stegarescu 2005, Rodden 2010).

Eine unmittelbare terminologische Gleichsetzung von Steuerautonomie mit dem Begriff des „Wettbewerbsföderalismus“ (Wintrobe 1987) ist dabei irreführend. Primär steht bei der vielfach geforderten Autonomieausweitung auf der Einnahmeseite nicht das Ziel im Vordergrund, den Wettbewerb zwischen den Ländern zu forcieren, sondern die Verantwortlichkeit von Landespolitikern gegenüber ihren Wählern zu stärken. Wenn die Länder ein (begrenztes) Recht zur autonomen Steuererhebung erhielten, begrenzte dies das „Common-pool-Problem“ (Shepsle und Weingast 1981, Weingast, Shepsle und Johnsen 1981), und die Ausgaben im Landeshaushalt würden nicht mehr fast ausschließlich aus gesamtstaatlichen Einnahmen der Bundesrepublik (dem „Common pool“) finanziert. Die Landespolitiker würden von ihren Wählern zudem nicht länger nur in Bezug auf die öffentlichen Leistungen, sondern auch mit Blick auf die daraus resultierende Steuerbelastung beurteilt. Dies würde umfassende demokratische Entscheidungen begünstigen, für die Kosten und Nutzen aus dem Blickwinkel der Wähler abgewogen werden. Dass es in der Reformliteratur einen starken Rückhalt für die Forderung nach einer höheren Steuerautonomie der Länder gibt (vgl. Abschnitt 4, oder jüngst Deutsche Bundesbank 2014, Schulte 2014), ist somit auch aus Demokratieprinzipien überzeugend begründbar. Der von Paul Kirchhof für eine solche umfassende Finanzverantwortung geprägte Begriff des „Verantwortungsföderalismus“ (Kirchhof 2004, S. 254) trifft die finanzwissenschaftliche Argumentation hinter der Forderung nach Steuerautonomie insofern präziser als der Begriff des „Wettbewerbsföderalismus“.

Politökonomisch lässt sich erklären, warum Landespolitiker, wie derzeit oft zu beobachten, eine Ausweitung

ihrer eigenen Gestaltungsmöglichkeiten auf der Einnahmeseite ablehnen (zu den Steuerautonomiepräferenzen in den Landtagen vgl. Heinemann et al. 2014). Eine intransparente Finanzierung von Landesleistungen aus dem „Common pool“ der gesamtstaatlichen Steuereinnahmen hilft, die eigene Popularität bei den Bürgern zu sichern (Garman, Haggard und Willis 2001).

3.2 Anreizwirkungen

Die starke Nivellierung der Finanzkraft der Länder wird mit dem Argument kritisiert, dass diesen genügend Anreize bleiben sollten, eine Wirtschafts- und Steuerpolitik zur Pflege der eigenen Steuerbasis zu betreiben (vgl. beispielsweise Barette, Huber und Lichtblau 2002, Fehr und Tröger 2003, Fuest und Thöne 2009, Peffekoven 2013). Um die Anreizfreundlichkeit des Finanzausgleichs zu messen, wird in vielen Studien und Gutachten auf die sogenannten marginalen Abschöpfungsquoten zurückgegriffen (vgl. beispielsweise Kitterer und Plachta 2008, Fuest und Thöne 2009, Feld und Schnellenbach 2013). Diese Quoten quantifizieren, welchen Anteil der in einem Land anfallenden Steuereinnahmen dieses nach allen Stufen des Finanzausgleichs für sich verbuchen kann. Eine Abschöpfungsquote von beispielsweise 90 Prozent besagt, dass von Steuereinnahmen von 1000 Euro 100 Euro im eigenen Landeshaushalt verbleiben.

Die in der finanzwissenschaftlichen Literatur auf Basis von Simulationsmodellen errechneten marginalen Abschöpfungsquoten sind hoch. Beispielsweise kommen Kitterer und Plachta (2008), Fuest und Thöne (2009) und Feld und Schnellenbach (2013) allesamt zu dem Ergebnis, dass die Abschöpfungsquoten für alle Länder über 80 Prozent liegen und die Hälfte der Länder (Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern) sogar Verluste durch Steuermehreinnahmen verkraften müssen (die Abschöpfungsquoten liegen über 100 Prozent). Die Abschöpfungsquoten fallen zwar in der Tendenz geringer aus, wenn die Einnahmen der Kommunen berücksichtigt werden. Jedoch ist der Anteil an Steuermehreinnahmen, die in einem Land verbleiben, das seine Steuerkraft steigert, auch in diesem Fall als niedrig einzuschätzen.³

Inwieweit die hohen Abschöpfungsquoten tatsächlich die Landespolitik beeinflussen und somit zu Effizienzverlusten führen, ist umstritten. Verschiedene mögliche Wir-

³ Zur Methodendiskussion um die Abschöpfungsquoten vgl. Sachverständigenrat (2014), S. 326.

kungen sind denkbar. So könnten die hohen Abschöpfungsquoten das Interesse an einer wachstums- und beschäftigungsorientierten Landespolitik erlahmen lassen, weil diese Politik auch im Erfolgsfall den Landesfinanzen kaum helfen kann. Hier stellt sich allerdings die Frage, ob Landespolitiker nicht unabhängig von Einnahmeffekten ein genuines Interesse an einer Verbesserung der ökonomischen Situation in ihrem Land haben, weil eine verbesserte Situation der privaten Haushalte ihre Wiederwahlchancen steigert. Ein anders gearteter Fehlanreiz betrifft die Steuerdurchsetzung (Konrad 2007): Mobile Unternehmen finden einen Standort dann attraktiv, wenn die Steuerdurchsetzung dort wenig stringent ist. Für die Steuerverwaltung aber sind die Länder verantwortlich, und es ist denkbar, dass sie ihre Bemühungen um die Steuerdurchsetzung drosseln, um diese mobilen Unternehmen anzuziehen. Mit hohen Abschöpfungsquoten sinkt der Anreiz weiter, Steuerprüfer in der Finanzverwaltung einzustellen. Denn die Kosten dafür gehen voll zu Lasten des Landes, die Erträge in Form der Steuermehreinnahmen werden hingegen gesamtstaatlich sozialisiert.

Die negativen Anreizwirkungen durch hohe Abschöpfungsquoten sind aufgrund einer Vielzahl von methodischen Problemen schwierig empirisch nachzuweisen: Selbst wo Datenprobleme gelöst werden können, erschweren wechselseitige Abhängigkeiten eine klare Identifikation der kausalen Effekte. Daher existieren bislang nur wenige empirische Studien, die dieser Frage gewidmet sind. Baretta, Huber und Lichtblau (2002) führen eine Panelanalyse für die Jahre 1970 bis 1998 durch, in der sie den Effekt von Abschöpfungsquoten auf die Steuereinnahmen aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer (relativ zum jeweiligen BIP) untersuchen. Ihre Schätzergebnisse zeigen einen negativen Zusammenhang zwischen Steuereinnahmen und Abschöpfungsquoten. Plachta (2008) analysiert in einem ähnlichen Ansatz mit Paneldaten für die Jahre 1970 bis 2007 für Westdeutschland bzw. 1995 bis 2007 für alle deutschen Länder, wie Variation in der Höhe der Abschöpfungsquoten auf das Verschuldungsverhalten der Länder wirkt. Die Ergebnisse weisen darauf hin, dass niedrigere Abschöpfungsquoten die Nettokreditaufnahme verringern. In einer weiteren Reihe von Analysen bestätigt Plachta (2008) darüber hinaus anhand einer längeren Zeitreihe das Ergebnis von Baretta, Huber und Lichtblau (2002), dass Abschöpfungsquoten eine Auswirkung auf die Steuereinnahmen eines Landes haben. Bönke, Jochimsen und Schröder (2013) konzentrieren ihre Analyse auf mögliche Anreizwirkungen bei der Steuerdurchsetzung und nutzen Individualdaten aus der Lohn- und Einkommensteuerstatistik. Der Grad der Steuerdurchsetzung wird approximativ gemessen durch die Differenz zwischen Bruttoeinkommen

und zu versteuerndem Einkommen. Die Wahl dieser Definition rührt daher, dass es zum Teil diskretionären juristischen Spielraum für die Länder gibt, den in der Steuererklärung angegebenen Steuerabzug zu gewähren. Und „wer sucht, der findet“: Wenn mehr Steuerkontrollen stattfinden, werden auch mehr falsch angegebene Steuerabzüge entdeckt. Somit stützen die Regressionsergebnisse die These, dass höhere Abschöpfungsquoten mit höheren Steuerabzügen und damit einer weniger stringenten Steuerdurchsetzung einhergehen.

Insgesamt weisen also einige empirische Indizien darauf hin, dass der Länderfinanzausgleich in seiner gegenwärtigen Ausgestaltung mit sehr hohen Abschöpfungsquoten tatsächlich negative Fehlanreize erzeugt und dass diese auch zu ineffizientem Verhalten führen (vgl. dazu auch Fehr und Tröger 2003).

3.3 Steuerzerlegung

Über die Grundsatzkritik an fehlender Steuerautonomie und weitreichender Abschöpfung hinaus wird auch über institutionelle Details des vierstufigen Finanzausgleichs kontrovers diskutiert. Eine dieser Kontroversen betrifft die Zerlegung der den Ländern zugeteilten Steuern auf der zweiten Stufe des Finanzausgleichssystems. Diese Zerlegung ist wichtig, um zuverlässige Informationen über die anfängliche Verteilungssituation der Länder vor dem Finanzausgleich zu gewinnen. Grundsätzlich soll auf dieser Stufe des Ausgleichssystems noch keine Umverteilung stattfinden, sondern eine Verteilung nach der „wirklichen Steuerkraft“ geschehen (BVerfGE 72, 330) bzw. die „Zuteilung des Eigenen“ (Fuest und Thöne 2009, S. 28) erfolgen. Im gegenwärtigen System wird das (nach dem Umsatzsteuervorausgleich verbleibende) Umsatzsteueraufkommen nach der Einwohnerzahl verteilt und das Aufkommen aus der Körperschaftsteuer nach dem sogenannten Betriebsstättenprinzip. Nach diesem Prinzip geht das Aufkommen proportional zu den in den Betriebsstätten anfallenden Lohnsummen an die Länder. Die Einkommensteuer (Lohnsteuer, Kapitalertragsteuer, veranlagte Einkommensteuer) wird nach dem Wohnsitzlandprinzip zugeordnet.⁴ Die Einkommensteuer wird also demjenigen Land zugeteilt, in dem ein Arbeitnehmer seinen Wohnsitz hat, was nicht zwangsläufig auch das Land ist, in dem das Einkommen erwirtschaftet wird.

⁴ Die Kapitalertragsteuer auf Dividenden wird an das Land verteilt, in dem das ausschüttende Unternehmen seine Leitung hat, und stellt somit eine Ausnahme dar.

Damit kommt dem Wohnort des Bürgers im gegenwärtigen System eine maßgebliche Rolle in der Verteilung der Steuereinnahmen zu. Diese Regelung wird oftmals mit dem ökonomischen Äquivalenzprinzip gerechtfertigt, nach dem Steuergelder dort genutzt werden sollen, wo der Bürger Infrastruktur in Anspruch nimmt, die von der öffentlichen Hand finanziert wird (vgl. zum Beispiel Lenk und Kuntze 2012, S. 30). Diese Sichtweise ist nicht gänzlich von der Hand zu weisen, aber dennoch verkürzt. Zum einen nutzen viele Pendler auch Infrastruktur am Ort ihres Arbeitsplatzes, der nicht notwendigerweise im selben Land wie der Wohnsitz liegt. Zum anderen ist es aus ökonomischer Sicht anzustreben, dass den Ländern Anreize geboten werden, Standortpolitik zu betreiben und für Unternehmen attraktiv zu bleiben. Die Bereitstellung einer leistungsfähigen unternehmensnahen Infrastruktur ist kostspielig und über die in der Folge entstehenden Steuereinnahmen zu kompensieren. Mit diesem Argument wird in vielen Arbeiten die Empfehlung begründet, dem Ort der wirtschaftlichen Wertschöpfung eine größere Rolle in den Zerlegungsregeln einzuräumen als bisher (vgl. beispielsweise Kitterer und Plachta 2008, Feld, Kube und Schnellenbach 2013).

3.4 Einwohnergewichtung

Ein weiteres, stark umstrittenes Detail im gegenwärtigen Finanzausgleich ist die unterschiedliche Einwohnergewichtung, die einen signifikanten Einfluss auf die Umverteilungswirkungen des Systems hat. Zum Beispiel wird Hamburg trotz der höchsten primären Pro-Kopf-Einnahmen (ohne Veredelung, siehe Abschnitt 2.1) zu einem Empfängerland (Fuest und Thöne, 2009, S. 50; Feld und Schnellenbach, 2013, S. 23).

Begründet wird die Einwohnerveredelung gemeinhin mit besonderen Kosten in der Bereitstellung öffentlicher Güter in besonders dicht besiedelten Gebieten, mit einem notwendigen Ausgleich für die Bereitstellung öffentlicher Güter für das Umland und grenzüberschreitende Pendler, mit der Notwendigkeit, Ballungsgebiete besonders zu fördern, sowie mit den höheren sozialen Kosten in Ballungsräumen (vgl. beispielsweise Eltges et al. 2001). Das Bundesverfassungsgericht hat 1999 entschieden, dass die Einwohnerveredelung zu überprüfen ist und dass ein höherer Finanzbedarf je Einwohner auf Basis objektiver Indikatoren nachweisbar sein muss (BVerfGE 101, 158).

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht gibt es einige Einwände gegen die Einwohnergewichtung. So findet sich für das auf Arnold Brecht zurückgehende „Gesetz der progressiven Parallelität zwischen Ausgaben und Bevölkerungsmassierung“, nach dem die Staatsausgaben pro Kopf mit

dem Agglomerationsgrad steigen, keine eindeutige empirische Evidenz (Büttner, Enß und Schwager 2009). Das Argument, dass insbesondere die Stadtstaaten kostspielige Infrastruktur für das Umland bereitstellen (vgl. beispielsweise Vesper 2000), ist zwar zutreffend, es kann die aktuelle Einwohnergewichtung aber kaum stichhaltig legitimieren. Denn solche „Spill-Overs“ von einem Land auf ein benachbartes Land können angemessen nur bilateral zwischen den betroffenen Ländern internalisiert werden und nicht über den gesamtdeutschen Finanzausgleich. Es ist ökonomisch nicht überzeugend, dass beispielsweise Länder im Süden der Republik den Stadtstaat Hamburg dafür kompensieren, dass er Infrastruktur für niedersächsische Bürger bereitstellt.

Das manchmal ebenfalls hervorgebrachte Argument, dass Ballungsgebiete eine besondere Bedeutung als ökonomischer Wachstumsmotor zukommt (beispielsweise Zimmermann 2013), kann auch gegen die Einwohnergewichtung gewendet werden. Denn Agglomerationsvorteile begünstigen die Wertschöpfung und damit auch die Steuerkraft der Ballungsgebiete. Als weitere Rechtfertigung für die höhere Gewichtung der Einwohner der Stadtstaaten wird teilweise auf die höheren Kosten für soziale Aufgaben in Ballungsgebieten aufgrund einer dort auftretenden Konzentration sozialer Probleme verwiesen. Insbesondere seit der Agenda 2010 werden Sozialausgaben jedoch zunehmend vom Bund finanziert. Beispielsweise führte die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II zu einer deutlichen Entlastung der Kommunen und damit auch der Stadtstaaten (Feld und Schnellenbach 2013). Außerdem übernimmt der Bund zum Teil die Kosten der Unterkunft und seit 2014 die vollständigen Kosten für die Grundsicherung im Alter. Ein Einstieg in die Kostenübernahme für die Eingliederungshilfen für Menschen mit Behinderung durch den Bund ist geplant. Hinzu kommt die volle Übernahme der BAföG-Leistungen durch den Bund vom Jahr 2015 an. Mit all diesen Entwicklungen verlieren die Unterschiede in den sozialen Problemlagen zwischen den Ländern als Rechtfertigung für die Einwohnergewichtung zunehmend an Relevanz.

3.5 Intransparenz

Schließlich wird kritisiert, dass das gegenwärtige Ausgleichssystem komplexer ist als erforderlich (beispielsweise Blankart 2007, Fuest und Thöne 2009). Dadurch entsteht eine schädliche Intransparenz, weil die Bürger und ihre politischen Repräsentanten kaum hinreichend nachvollziehen könnten, welche Politikmaßnahmen welche Folgen für die Finanzströme im Länderfinanzausgleich hätten. Ein

weniger komplexes System könnte daher in Kombination mit einer größeren Länderautonomie in der Besteuerung zur Verbesserung der demokratischen Kontrolle beitragen.

4 Reformmodelle in der wissenschaftlichen Literatur

4.1 Überblick

Vor dem Hintergrund dieser Unzufriedenheit mit dem Status quo sind in der finanzwissenschaftlichen Literatur über die vergangenen Jahre verschiedene Vorschläge zur Reform des deutschen Föderalsystems erarbeitet worden. Diese Reformkonzeptionen unterscheiden sich deutlich in ihrer unterschiedlichen Gewichtung des Solidaritätsziels und des Prinzips der föderalen Eigenverantwortung der Länder. Bei allen Unterschieden in den Details lassen sich dennoch drei Typen von Reformkonzeptionen erkennen: erstens ein anreizorientiertes Modell, mit dem vor allem eine größere Eigenverantwortung der Länder angestrebt und das Solidaritätsziel geringer gewichtet wird; zweitens ein bedarfsorientiertes Modell, dessen Verfechter umgekehrt in erster Linie auf eine aufgabengerechte (vertikale) Ausstattung mit Finanzmitteln zielen und dabei eine mögliche Anreizproblematik nicht als gravierende Herausforderung betrachten; und drittens ein Hybridmodell, das einen Kompromiss zwischen Bedarfsorientierung und Eigenverantwortung ermöglichen soll. Im Folgenden werden diese dergestalt typisierten Reformkonzeptionen anhand von Reformvorschlägen in der Literatur genauer skizziert.

4.2 Das anreizorientierte Modell

Ein typisches anreizorientiertes Modell umfasst die folgenden Elemente:

- Ausweitung der Steuerautonomie, beispielsweise durch ein Zuschlagsrecht der Länder auf die Einkommen- und/oder Körperschaftsteuer,
- Festhalten am Horizontalmodell, aber stärkere Wertschöpfungsorientierung bei der Zerlegung der Einkommensteuer,
- Abschaffung von Umsatzsteuervorausgleich, Einwohnerveredelung und (Fehlbetrags-)Bundesergänzungszuweisungen und
- Absenkung des Ausgleichstarifs.

Ein solches Reformmodell würde die Eigenverantwortung der Länder in erheblichem Maße erhöhen. Allerdings ist zu

erwarten, dass eine solche Reform ohne Kompensation für die Reformverlierer mit deutlichen Finanzkraftunterschieden zwischen den Ländern verbunden wäre und daher in einem möglichen Konflikt mit dem Solidaritätsprinzip stünde. Die Reformmodelle von Kitterer und Plachta (2008), Feld, Kube und Schnellenbach (2013) und jüngst Sachverständigenrat (2014) entsprechen in etwa einem solchem Modelltyp.

So schlagen Feld, Kube und Schnellenbach (2013) eine Ausweitung der Steuerautonomie der Länder in Form eines Zuschlagsrechts auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer vor, um den Ländern einen größeren Spielraum auf der Einnahmeseite zu ermöglichen und so ihre Eigenverantwortung zu stärken. Des Weiteren empfehlen die Autoren eine hälftige Zerlegung der Lohnsteuer nach dem Wohnsitz- und Betriebsstättenprinzip, um einen stärkeren Anreiz für die Landespolitiker zu schaffen, die eigene Wirtschaftskraft zu fördern. Den Kern ihres Modells bildet ein ressourcenorientierter horizontaler Finanzausgleich, welcher sich am BIP eines Landes orientiert statt an dessen Finanzkraft. Ein solcher Ressourcenausgleich sei eine notwendige Voraussetzung für die Ausweitung der Steuerautonomie, da er eine Unabhängigkeit zwischen den erhobenen Steuersätzen eines Landes und dessen Position im Finanzausgleich sicherstelle. Bei einem Finanzausgleich auf Basis der Finanzkraft bestehe hingegen ein Anreiz, niedrige Steuersätze zu wählen, um so höhere Einnahmen aus dem Finanzausgleich zu erzielen. Darüber hinaus plädieren die Autoren für die Abschaffung des Umsatzsteuervorausgleichs sowie der Einwohnerveredelung.

Der von Feld, Kube und Schnellenbach (2013) vorgeschlagene ressourcenorientierte horizontale Finanzausgleich führt *ceteris paribus* zu einer deutlichen Divergenz der wirtschaftlich starken und schwachen Länder. Zur Kompensation empfehlen die Autoren einen sekundären, vertikalen Finanzausgleich, dessen Mechanismus weitgehend dem System der Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen entspricht. Durch diesen Ausgleich wird die Finanzkraft der meisten Nehmerländer dem Status quo deutlich angenähert. Das Modell enthält neben den beschriebenen Ausgleichsmechanismen auch ein Zuschlagsrecht der Länder auf Einkommen- und Körperschaftsteuer (nach vorheriger Absenkung der Tarife).

Eine weitere diskutierte Maßnahme zur Stärkung der Eigenverantwortung im Kontext eines anreizorientierten Reformmodells ist die Modifikation des Ausgleichstarifs im horizontalen Finanzausgleich. Die Vorschläge hierzu reichen von einer einfachen Absenkung der Auffüllungsquoten (Lenk und Kuntze 2012) über die Einführung eines symmetrischen linearen Tarifs von 60 Prozent (Kitterer und Plachta 2008) bis hin zu einer Begrenzung der maximalen

marginalen Abschöpfungsquote (Scherf 2001). Eine Umsetzung dieser Vorschläge würde ceteris paribus das Volumen des Finanzausgleichs sowie die Abschöpfungsquoten reduzieren und somit einen Anreiz für die Länder schaffen, Steuererhöhungen zu generieren bzw. Ausgaben zu drosseln.

Das vom Sachverständigenrat empfohlene Modell der „aktivierenden Finanzverfassung“ (2014) ist ebenfalls dieser Modellklasse zuzuordnen. Empfohlen wird ein ressourcenorientierter Finanzausgleich mit linearem Tarif. Dabei würden die marginalen Abschöpfungsraten gegenüber dem heutigen System deutlich abgesenkt. Vertikale Kompensationszahlungen sollten dabei anfänglich die vor der Reform gegebene Verteilungssituation reproduzieren; die Länder erhielten Zu- und Abschlagsrechte auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer.

4.3 Das bedarfsorientierte Modell

Ein typisches bedarfsorientiertes Modell ist durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

- vertikaler Finanzausgleich durch den Bund anstelle des horizontalen Länderfinanzausgleichs,
- bedarfsorientierte Verteilung der Steuereinnahmen an die Länder (zum Beispiel nach Einwohnerzahl),
- größeres Gewicht für „Sonderbedarfe“ und
- keine Ausweitung der Steuerautonomie.

In diesem Modell werden Fragen der Anreizverträglichkeit nicht als vordringlich für die Funktionsfähigkeit des Systems erachtet. Als Konsequenz ergibt sich ein System ohne Steuerautonomie und mit nur geringer finanzieller Eigenverantwortung der Länder. Dafür steht eine (möglicherweise um Sonderbedarfe erweiterte) Nivellierung der Finanzkraft der Länder im Vordergrund.

Die von Wieland (2012) vorgelegte Konzeption ist ein typisches Beispiel für diese Denkrichtung. Wieland fordert in seinem Reformentwurf eine „aufgabengerechte Finanzausstattung“, die auf einem „ausreichenden Besteuerungsniveau“ basiert. Er betont die Solidaritätskomponente und bezeichnet das „bündische Prinzip des Einstehens füreinander“ als konstituierendes Merkmal eines Bundesstaats. Schon bei der primären Finanzverteilung soll eine weitgehend aufgabengerechte Finanzausstattung erreicht werden, weil eine sekundäre Korrektur der anfänglichen Verteilung mit erheblichen Widerständen zu kämpfen habe und die Kriterien für diese Korrektur stets umstritten seien. Zur Operationalisierung der aufgabengerechten Finanzausstattung empfiehlt Wieland tendenziell eine Abkehr vom Prinzip des örtlichen Aufkommens in der horizontalen

Steuerverteilung und eine Hinwendung zur Verteilung des Steueraufkommens nach der Einwohnerzahl. Die Einwohnerzahl sei ein guter abstrakter Maßstab für eine aufgabengerechte Finanzausstattung. Die Stadtstaaten sollen von einem aufgabenbezogenen Zuschlag profitieren, der die Einwohnerveredelung ersetze. Einer größeren Steuerautonomie der Länder wird eine Absage erteilt, weil diese steuerkraftschwächere Länder benachteiligen würde. Eine starke vertikale Komponente in Form ungebundener Zuweisungen des Bundes soll helfen, eine angemessene Finanzausstattung der Länder zu sichern. Das Problem hoher Altschulden soll durch die Errichtung eines von Bund und Länder gemeinsam zu tragenden Fonds angegangen werden. In diesen Fonds könnten alle Glieder des Bundes ihre Schulden schrittweise übertragen, wenn sie vorab vereinbarte Schritte zur Konsolidierung tatsächlich vornähmen.

Auch Truger und Vesper (2014) stehen beispielhaft für die Klasse der primär bedarfsorientierten Modelle. Die Autoren halten die gegenwärtige Ausgestaltung des horizontalen Finanzausgleichs für effektiv und lehnen ein anreizorientierteres Modell mit niedrigeren Abschöpfungsquoten oder Steuerautonomie ab. Sie sehen Reformbedarf bei der bedarfsorientierten Finanzierung der Länder und Kommunen und fordern eine stärkere finanzielle Beteiligung des Bundes im föderalen Ausgleichssystem.

4.4 Das Hybridmodell

Zwischen den skizzierten polaren Modellen steht das Hybridmodell, das den Zielkonflikt zwischen Solidarität und Eigenverantwortung durch folgende Elemente auflösen soll:

- Vertikalisierung des Finanzausgleichs,
- Kombination von Bedarfs- und Wertschöpfungskriterien bei Bestimmung der vertikalen Zuweisung und
- Ausweitung der Steuerautonomie durch Zuschlags- und Abschlagsmodelle.

Ein solches Modell hat mit dem bedarfsorientierten Typus den Übergang zum Vertikalmodell gemein. Im Unterschied zur rein bedarfsorientierten Zuweisung (beispielsweise auf Basis der Einwohnerzahl) wird hier jedoch auch die Wertschöpfung der Länder (zum Beispiel durch das Bruttoinlandsprodukt als Indikator) berücksichtigt. Dies impliziert, dass Länder von einem wachsenden BIP auch in den Zuweisungen profitieren und dass somit Anreizaspekte stärker berücksichtigt werden. Zusätzlich zu der Berücksichtigung von Wertschöpfungskriterien bei der vertikalen Zuweisung beinhalten Hybridmodelle in der Regel auch eine Ausweitung der Steuerautonomie.

Die Reformkonzeption von Ragnitz (2014) bietet ein Beispiel für die Forderung nach einer konsequenten Vertikalisierung des Finanzausgleichs. Der Bund soll die Gemeinde- und Ländersteuern vereinnahmen und das Aufkommen dann zum einen bedarfsorientiert (nach Einwohnerzahl) und zum anderen wertschöpfungsorientiert (nach BIP) an die einzelnen Länder verteilen. Ragnitz (2014) argumentiert, dass das vertikale System von einer vergleichsweise geringen Komplexität sei und somit die Transparenz verbessere. Ein vertikales Modell beseitige zwar vollends die direkte Beteiligung der Länder an den wichtigsten Steuerquellen. Da die Länder aber schon im Status quo die Einnahmen aus den Verbundsteuern nur sehr indirekt beeinflussen könnten, bedeute die konsequente Vertikalisierung der Steuerverteilung in dieser Hinsicht keine substantielle Veränderung. Ähnliche Argumentationslinien zugunsten einer Vertikalisierung finden sich in der Reformliteratur der vergangenen Jahre auch an anderen Stellen. Durch ein konsequentes Vertikalmodell könne man die „Organisationskostenmaximierung“ im jetzigen Modell samt aufwändiger horizontaler Steuerzerlegung reduzieren, schreibt Heinemann (2012, S. 473). Und schon im heutigen Modell verfügten die Länder bei den Gemeinschaftssteuern nicht mehr wirklich über „Eigenes“, meinen van Suntum und Hafemann (2007).

Während Ragnitz (2014) einer stärkeren Länderautonomie in der Steuersetzung kritisch gegenübersteht, kombinieren Fuest und Thöne (2009), Heinemann (2012) sowie van Suntum und Hafemann (2007) die Forderung nach einer Vertikalisierung mit dem Ruf nach einer größeren Steuerautonomie der Länder. Van Suntum und Hafemann (2007) schlagen eine Ausweitung der Steuerautonomie durch die Einführung eines nach oben begrenzten Hebesatzrechts der Länder auf Einkommen- und Körperschaftsteuer vor. Gleichzeitig empfehlen sie die Einführung eines im Grundgesetz garantierten Anteils der Länder am gesamten Steueraufkommen von 40 Prozent. Die Verteilung dieses gesamten Länderanteils auf die einzelnen Länder soll dabei nach der Einwohner- und Erwerbstätigenzahl erfolgen und außerdem einen Zuschlag für Stadtstaaten enthalten. Die Autoren kalibrieren die vertikalen Zuweisungen in ihrem Modell derart, dass die maximale Abweichung der Länderfinanzkraft nach unten gegenüber dem Status quo minimiert wird. Es ergeben sich eine Einwohnerpauschale von 2000 Euro und eine Erwerbstätigenpauschale von 812 Euro. Zudem erhalten die Stadtstaaten zusätzlich 523 Euro je Einwohner sowie 213 Euro je Erwerbstätigem. Die resultierende Finanzkraftverteilung der Länder liegt bei einer solchen Kalibrierung des Modells sehr nahe am Status quo. Die größte Abweichung nach unten beträgt 3,3 Prozent (Mecklenburg-Vorpommern und

Hamburg) und nach oben 2,5 Prozent (Niedersachsen). Die Autoren prognostizieren in ihrer Studie aus dem Jahr 2007 mit Daten von 2005 darüber hinaus, wie sich ihr Modellvorschlag bis zum Jahr 2015 auf die Finanzkraft der Länder auswirken würde. Zwar ist das Jahr 2015 nun bereits erreicht, das Simulationsergebnis ist aber dennoch interessant, um beispielhaft die langfristigen Auswirkungen eines Hybridmodells zu skizzieren. Da die Verteilung bei diesem Modellvorschlag hauptsächlich von der Entwicklung der Einwohner- und Erwerbstätigenzahlen abhängt, ergibt sich ein deutlicher Rückgang der Finanzkraft der neuen Länder. Im Vergleich zum derzeitigen Finanzausgleichssystem fallen die Verluste jedoch moderat aus, da auch die Verteilung im aktuellen System stark auf der Einwohnerzahl basiert; langfristig beträgt die maximale Abweichung der Länderfinanzkraft im Vergleich zum jetzigen System nur knapp 3 Prozent.

Auch Fuest und Thöne (2009) sehen in ihrem Reformmodell zunächst ein Zuschlagsrecht der Länder auf die Einkommensteuer vor, so dass den Ländern neben der Grunderwerbsteuer eine weitere autonome Ländersteuer zur Verfügung steht. An die Stelle des Umsatzsteuervorausgleichs und des horizontalen Finanzausgleichs i. e. S. tritt eine Kombination aus vertikaler Grundfinanzierung und vertikalem Finanzausgleich durch den Bund. Bei der vertikalen Grundausrüstung verteilt der Bund einen Großteil der bisherigen Ländersteuern zur Hälfte nach Einwohnerzahl und zur Hälfte nach BIP an die Länder. Der anschließende vertikale Finanzausgleich erfolgt in Form von Fixbeträgen, die alle fünf Jahre angepasst werden sollen. Auch in diesem Reformmodell werden die vertikalen Ausgleichszahlungen so festgelegt, dass die durch das Modell entstehende Finanzkraftverteilung zunächst annähernd dem Status quo entspricht.⁵ Die im Startjahr resultierenden Mehr- bzw. Mindereinnahmen der Länder relativ zum Status quo liegen so zum größten Teil unter einem Prozent. Da die vertikalen Fixbeträge innerhalb des festgelegten Zeitraums von fünf Jahren nicht angepasst werden, können die Länder Steuermehreinnahmen einbehalten bzw. Steuermindereinnahmen werden nicht kompensiert, was die Anreizverträglichkeit des Systems deutlich erhöht. Gleichzeitig bedeutet dies zwar auch, dass es innerhalb der fünf Jahre durchaus zu einer Verschiebung der Finanzkraft kommen kann, jedoch wäre eine solche Verschiebung nur kurzfristiger Natur, da nach Ablauf der fünf Jahre eine Anpassung der Fixbeträge erfolgt.

⁵ Das Simulationsmodell von Fuest und Thöne (2009) beruht auf Daten aus dem Jahr 2008.

5 Eine mögliche Reformperspektive

5.1 Ausgangspunkt

Im Folgenden wird eine mögliche Reformperspektive skizziert, die sich an der Stoßrichtung der hybriden Modellklasse orientiert. Reformstrategien mit dieser mittleren Richtung bieten die Chance, eine ausgewogene und durchsetzbare Entscheidung im grundlegenden föderalen Trade-off zwischen den Zielen der bündischen Solidarität und der finanziellen Eigenständigkeit der Gliedstaaten zu treffen. Dies gilt nicht in gleichem Maße für die polaren Reformansätze. Eine weitere Entwicklung in Richtung des bedarfsorientierten Modells würde die föderale Eigenständigkeit der Länder in ihrer finanziellen Dimension weiter beschneiden. Geht man von der Prämisse aus, dass deutsche Länder auch nach 2020 Jurisdiktionen mit einem Mindestmaß an finanzieller Eigenverantwortung bleiben sollten, ist eine solche Entwicklung abzulehnen. Umgekehrt stehen die anreizorientierten Reformkonzeptionen in einem nur schwer auflösbaren Konflikt mit dem föderalen Solidaritätsziel, das in der Bundesrepublik offenbar sehr viel höher gewichtet wird als in anderen föderalen Staaten.

Dem Mittelweg entspricht auch die Erkenntnis, dass eine Ausweitung der Einnahmeautonomie der Länder eingebettet sein muss in ein Gesamtpaket, das die Sorgen ernst nimmt, ein Steuerwettbewerb müsse den ökonomisch schwächeren oder mit hohen finanziellen Altlasten belasteten Ländern zum Nachteil gereichen. Eine Vorbedingung für eine Ausweitung der Steuerautonomie ist somit gerade die Beibehaltung, keineswegs die Abschaffung, einer starken Solidaritätskomponente im Finanzausgleich (Deubel, 2014). Der solidarische Finanzausgleich wirkt hier als Versicherung dagegen, dass Länder in Zukunft durch unvorhergesehene negative ökonomische Schocks in eine unkalulierbare Abwärtsspirale aus sinkender Finanzkraft und steigender Steuerbelastung geraten.

Als Teil eines von Solidarität geprägten Gesamtpakets ist eine größere Steuerautonomie der Länder dann ein Reformelement, das sich aus ökonomischer und demokratietheoretischer Sicht nachdrücklich empfiehlt. Wenn die Landespolitiker mehr Einfluss auf die Einnahmen hätten, entstünde zugleich auch eine wünschenswerte symmetrische Verantwortung für die Einnahmen- und Ausgabenseite der Landeshaushalte gegenüber den Wählern. Diese umfassende Rechenschaftspflicht wäre ein Beitrag sowohl zu einer effektiveren demokratischen Kontrolle als auch zu mehr Effizienz, weil das Common-pool-Problem begrenzt würde. Ohne einen Zuwachs an Steuerautonomie würden die Länder vom Jahr 2020 an auf der Einnahmeseite über

keinerlei Flexibilität mehr verfügen, um auf unvorhergesehene Entwicklungen zu reagieren. Erst eine Ausweitung der Einnahmeautonomie könnte damit auch die Glaubwürdigkeit der Schuldenbremse überzeugend absichern, weil die Länder ihren Budgetausgleich dann notfalls auch durch eigene Steuererhöhungen erreichen könnten und nicht länger auf einen Bailout hoffen dürften.

Für diese mittlere Reformvariante ist eine große Bandbreite von Modellen denkbar. Im Folgenden werden zwei Reformszenarien beispielhaft konkretisiert. Einem Szenario begrenzter Reformen mit starker Status-quo-Orientierung steht dabei eine weitergehende Neukonzeption der föderalen Finanzbeziehungen in Anlehnung an die hybriden Reformmodelle der Literatur gegenüber.

5.2 Szenario „Moderate Status quo-Anpassung“

Für den Finanzausgleich gilt dasselbe wie für viele andere staatliche Institutionen rund um die Themenfelder Sozialstaat, Steuersystem oder Arbeitsmarkt: Trotz vieler seit langem bekannter Defizite verfügt der Status quo über ein starkes Beharrungsvermögen. Wenn sich diese Status-quo-Präferenz als unüberwindbar erweist, dann sollte eine Reformkonzeption darauf ausgerichtet sein, im existierenden System zumindest einzelne parametrische Änderungen zielgenau vorzunehmen. Die Änderungen sollten einige der diagnostizierten zentralen Schwächen im bisherigen System mildern.

Die Abschaffung des Umsatzsteuervorausgleichs als Beitrag zur Systemvereinfachung wäre mit nur begrenzten Umverteilungseffekten verbunden (siehe stellvertretend für eine große Literatur zu diesem Standpunkt Fuest und Thöne 2009, Feld, Kube und Schnellenbach 2013, Deutsche Bundesbank 2014). Es liegt in der Logik des Zusammenwirkens aller Ausgleichsstufen, dass der Wegfall eines Transferelements auf der vorgelagerten Stufe durch eine stärkere Aktivierung der nachgelagerten Stufen ausgeglichen würde. Die kombinierten Transfereffekte, die im heutigen System durch den Umsatzsteuervorausgleich und den direkten Horizontaltransfer gemeinsam erzielt werden, würden nach einer solchen Reform fast vollständig durch die Horizontalzahlungen abgewickelt. Es käme nicht nur zu einer Verringerung der Komplexität, sondern auch zu mehr Transparenz. Missverständnisse, die sich heute aus der verengten Analyse der dritten Stufe über die Aufteilung in Zahler- und Empfängerstaaten ergeben, würden künftig unterbleiben. Zudem wäre mit dem solidarisch ausgerichteten Umsatzsteuerausgleich ein Fremdkörper in der primären horizontalen Steuerverteilung beseitigt, die

in der Logik des Gesamtsystems zunächst nur die „Zuteilung des Eigenen“ auf die Länder vornehmen soll.

Eine moderate Reform sollte auch das Problem der ausschließlich wohnsitzbezogenen Aufteilung der Einkommensteuer einschließen. Die Leistungen von Ländern für die Bereitstellung wertschöpfungsbezogener Infrastruktur werden bisher zu gering gewichtet. Dadurch werden Stadtstaaten mit hohen Einpendlerzahlen benachteiligt. Eine hälftige Berücksichtigung des Betriebsstättenprinzips in der Lohnsteuererlegung beispielsweise könnte die zu einseitige Wohnsitzorientierung relativieren. Diese Anpassung ist außerdem im engen Zusammenhang mit der überfälligen Elimination der Einwohnergewichtung auf der dritten Stufe zu betrachten. Beide Änderungen gehören in einen engen Gesamtzusammenhang, weil sie als Kombination die Interessen der Stadtstaaten wahren: Durch die Anpassung der Lohnsteuererlegung werden die Stadtstaaten für den Wegfall der Einwohnergewichtung partiell kompensiert. So zeigen beispielsweise die Simulationsberechnungen von Feld, Kube und Schnellenbach (2013), dass eine Lohnsteuererlegung mit hälftiger Aufteilung nach Wohnsitz und Betriebsstätte die Stadtstaaten (selbst das relativ wertschöpfungsschwache Berlin) deutlich begünstigen würde.

Eingriffe in die Ausgleichsformel der dritten Stufe sind besonders heikel, denn hier ist der Kern des Solidaritätsziels berührt. Eine Absenkung der Tarifverläufe und ein etwas geringeres Ausgleichsniveau könnten im internationalen Vergleich als vertretbar erachtet werden, dürften aber am Widerspruch von Veto-Spielern scheitern. Auch ist fraglich, ob die mit den anreizorientierten Reformmodellen verfolgte Strategie, Verluste anfänglich durch (vertikale) Kompensationszahlungen auszugleichen, wirklich den Widerstand überwinden kann. Fixe Kompensationszahlungen reagierten dann nicht mehr auf künftige relative Veränderungen in der Finanzkraft, so dass die Versicherungsfunktion des Finanzausgleichs abgeschwächt würde. Hier empfiehlt sich daher ein anderer Ausweg zur Abmilderung der im Status quo bestehenden Fehlanreize: Die Festlegung von Ausgleichszahlungen als für einige Jahre fixierte Festbeträge kann die Anreize zur Pflege der Steuerquellen für arme und reiche Länder gleichermaßen verbessern. Fuest und Thöne (2009) fordern beispielsweise eine Festlegung der Ausgleichszahlungen über mehrere Jahre. Würden die Ausgleichszahlungen (nach unveränderter Formel) jeweils auf Basis der durchschnittlichen Länderfinanzkraft beispielsweise der zurückliegenden drei Jahre für drei Jahre fixiert, dann zahlten sich Einnahmesteigerungen innerhalb einer Legislaturperiode für die jeweilige Landesregierung aus, auch wenn diese Einnahmesteigerung langfristig wieder zum größten Teil abge-

schöpft würde. Das System bliebe somit in seinen langfristigen Ausgleichwirkungen so solidarisch wie bisher, würde aber dennoch die Eigenverantwortung stärken. Mit dem bereits seit 2005 existierenden Prämienmodell, wonach Länder 12 Prozent des überproportionalen Zuwachses einbehalten dürfen, ist die Grundidee dieses Ansatzes bereits im Status quo existent (wenn auch in quantitativ kaum bedeutsamen Umfang, vgl. dazu Deutsche Bundesbank 2014, S. 42). Die Ausweitung des Prämienmodells hätte den Vorteil einer besseren Akzeptanz, weil a priori völlig unklar ist, welche Länder von dieser Neuregelung in Zukunft profitieren würden. Das Prämienmodell räumt in Zukunft denjenigen Ländern einen zeitlich befristeten Vorteil ein, denen eine Steigerung der Finanzkraft gelingt, egal ob sie sich mit ihrer Finanzkraft über oder unter dem Bundesdurchschnitt bewegen. Dieser „Schleier der Unwissenheit“ sollte die Verabschiedung eines solchen erweiterten Prämienmodells erheblich erleichtern.

Wünschenswert wäre es zudem, die Bundesergänzungszuweisungen für höhere Kosten politischer Führung auslaufen zu lassen. Alle Anreize zur Erhaltung kostspieliger Kleinteiligkeit im Länderzuschnitt sollten beseitigt werden. Dies könnte auf Dauer auch einer unvoreingenommenen Diskussion über eine Länder-Neugliederung auf die Sprünge helfen. Die genannten Anpassungen am Status quo würden die Eigenverantwortung der Länder ein Stück weit stärken und das System graduell vereinfachen. Gleichwohl bliebe das Defizit der weitgehend fehlenden Einnahmeautonomie bestehen. Das folgende Reformszenario ist auch auf dieses Grundproblem ausgerichtet.

5.3 Szenario „Verantwortungsföderalismus“

Das weiter reichende Reformszenario des „Verantwortungsföderalismus“ greift die Prinzipien der hybriden Reformmodelle auf und verknüpft somit die Vertikalisierung mit der Ausweitung der Einnahmeautonomie. Dabei würde das heutige durch horizontale Steueraufteilung (zweite Stufe des Finanzausgleichs) und horizontale Transfers (dritte Stufe des Finanzausgleichs) gekennzeichnete System durch ein konsequent vertikales Modell von Bund-Länder-Zuweisungen ersetzt. Das Vertikalmodell ließe sich konkret in Anlehnung an Fuest und Thöne (2009) und insbesondere van Suntum und Hafemann (2007) konzipieren. Dabei würde die Unterscheidung zwischen Bundes- und Landessteuern vollständig aufgehoben. Stattdessen würden klare Verantwortlichkeiten geschaffen und der Bund erhielte die alleinige Gesetzgebungskompetenz für die Steuern, die im gegenwärtigen System entweder Bundes- oder Landessteuern sind. Damit würde ein zentrales

Verflechtungsproblem gelöst, die steuerpolitische Handlungsfähigkeit der Bundesrepublik gesteigert und die Transparenz des Systems deutlich verbessert. Für den Verlust des Mitspracherechts bei den bisherigen Gemeinschafts- und Landessteuern würden die Länder durch das neue Zuschlagsrecht auf die Einkommensteuer kompensiert. Gleichzeitig würde damit auf die im heutigen System notwendige und in den Zerlegungsregeln kontroverse Zuteilung von Gemeinschaftssteuern auf die Länder und die nachfolgende horizontale Nivellierung verzichtet. Der Bund würde die Länder aus den Gemeinschaftssteuern nach eindeutigen Bedarfs- und Anreizkriterien finanziell ausstatten. Diese Vertikalisierung des Finanzausgleichs wäre ein entscheidender Schritt zur Komplexitätsverringering gegenüber dem Status quo.

Die Vertikalisierung rechtfertigt sich dadurch, dass die horizontale Zerlegung zur Ermittlung „des Eigenen“ fiktiv und die damit verbundene Systemkomplexität unnötig ist, weil auf den nachgelagerten Stufen ohnehin eine weitgehende bedarfsorientierte Angleichung erfolgt. Wenn die Vertikalisierung wie hier vorgesehen im Gleichschritt mit einem substantziellen Schritt zur Steuerautonomie käme, dann wäre sie im Hinblick auf die Sicherung föderaler Eigenständigkeit akzeptabel. Denn in dieser Kombination ginge die Vertikalisierung mit einem Zugewinn an finanzieller Eigenständigkeit der Landesebene einher. So würde der im Vertikalmodell gegebenen Zentralismusgefahr begegnet. Diese Kombination von Vertikalisierung mit Steuerautonomie bietet die Chance, den Zielkonflikt zwischen Solidarität und Eigenverantwortung zu begrenzen und gleichzeitig mehr Transparenz zu schaffen.

Die Finanzausstattung der Länder könnte im Vertikalmodell das politökonomisch wichtige Gebot der Besitzstandswahrung berücksichtigen und die Verteilungssituation des Status quo zunächst weitgehend reproduzieren. Allerdings gelten die gleichen Empfehlungen für Abweichungen vom Status quo der Begünstigung wie zur Ausgestaltung von Bedarfselementen im moderaten Reform-szenario. Auch in einem vertikalen Modell sollten Kosten politischer Führung nicht länger berücksichtigt werden. Der Prämiengedanke des moderaten Reform-szenarios ließe sich im Vertikalmodell ebenso realisieren, indem eine größere Wertschöpfung (zeitlich befristet) auch höhere vertikale Zuweisungen mit sich brächte.

Bei der vertikalen Finanzausstattung der Länder sollten Bedarfs- und Anzelelemente ausgewogen berücksichtigt werden. Beispielsweise schlagen van Suntum und Hafemann (2007) eine Verteilung gemäß der Zahl der Einwohner und der Erwerbstätigen vor. Alternativ zur Anzahl der Erwerbstätigen würde sich als Anreizkomponente auch das regionale BIP (siehe beispielsweise Fuest und

Thöne 2009), die Lohnsumme oder das Betriebsstättenprinzip anbieten. Alle drei Varianten erfüllen die Anforderung, dass die Länder durch die Ansiedlung von Arbeitsplätzen einen positiven Budgeteffekt erzielen. So ergeben sich für die Zukunft Anreize, nicht nur die Zahl der Einwohner, sondern auch der Erwerbstätigen zu erhöhen.

Für das Leitbild des Verantwortungsföderalismus ist bei der Ausweitung der Steuerautonomie entscheidend, dass diese eine Steuer betrifft, die für das Gros der Wähler sichtbar und spürbar ist. Nur dann können sie ihren Nutzen und ihre Kosten aus der Landespolitik angemessen abwägen. Hier empfiehlt sich daher ein Zu- und Abschlagsrecht auf die Lohn- und Einkommensteuer (siehe beispielsweise Mudrack 2010 für eine ausführliche Erörterung solcher Zuschlagsrechte). Wenn man Steuerautonomie beispielsweise allein für die Körperschaftsteuer einräumte, dann würde dies kaum in umfassender Weise die Sensibilität der Wähler für die Kosten der Landesausgaben steigern. Es bestünde ein Problem analog zur gemeindlichen Gewerbesteuerautonomie: Auch wenn die tatsächliche ökonomische Last („Inzidenz“) dieser Steuer die Arbeitnehmer trifft (Fuest, Peichl und Siegloch, 2013), betrachten viele Bürger die Gewerbesteuer kaum als spürbare Belastung. Grundsätzlich würde sich ein Hebesatzrecht für die Einkommensteuer am einfachsten durch proportionale Zu- und Abschlagsrechte auf die festgesetzte Steuerschuld verwirklichen lassen (dies entspricht der Position der Deutschen Bundesbank, 2014).

Wie dargelegt, müsste der Übergang zur autonomen Bestimmung von Steuersätzen für die Einkommensteuer mit Solidaritätselementen und weiteren Sicherungen flankiert werden, um den Sorgen über einen unfairen und möglicherweise auch ineffizienten Steuerwettbewerb zu begegnen. Hier wäre erstens eine Kompensation von Ländern für „exzessive“ Altlasten angeraten, die sich der Kontrolle heutiger Politiker entziehen. Länder mit hohen Altlasten sind im Steuerwettbewerb tatsächlich benachteiligt (Fuest 2008). Höhere Steuern könnten zwangsläufig zur Bewältigung dieser Altlasten notwendig sein, ohne dass das Angebot an öffentlichen Leistungen verbessert werden könnte. Naheliegende Ansatzpunkte für eine solche Altlastenregel wären überdurchschnittliche Altschulden, ein nachweislich besonders schlechter Zustand der öffentlichen Infrastruktur und überdurchschnittliche Pensionsverpflichtungen. Zweitens sollten Zu- und Abschlagsrechte zunächst auf einen Korridor begrenzt sein. Auch wenn das Beispiel der Schweiz und jüngere Studien für die deutsche Gewerbesteuer (Baskaran, 2014) zeigen, dass ein schädlicher Steuerwettbewerb, in dem die Länder einander mit ihren Steuersätzen stetig unterbieten, eher unwahrscheinlich ist, wäre der Korridor eine die Akzeptanz steigernde

Vorsichtsmaßnahme. Nach einer mehrjährigen Erfahrungsphase wäre dann eine Ausweitung eines solchen Korridors vorstellbar.

Dieses Reformszenario würde den deutschen Föderalismus durch eine umfassendere Verantwortung der Landespolitik den Wählern gegenüber stärken, ohne dass es zu signifikanten Abstrichen vom Solidaritätsprinzip käme. Ganz im Gegenteil: erst der weiterhin solidarische Charakter des Systems mit seiner Versicherungsfunktion würde die Ausweitung der Eigenverantwortung in einem durch Unsicherheit geprägten wirtschaftlichen Umfeld akzeptabel machen.

5.4 Eine zweistufige Reformstrategie mit verzögerter Inkraftsetzung

Eine so weitgehende Reform wie soeben skizziert wird angesichts vieler Veto-Spieler kurzfristig schwer durchsetzbar sein. Eine denkbare Möglichkeit, dennoch eine umfassende Reform bereits heute in Angriff zu nehmen, wäre eine verzögerte Inkraftsetzung. Dabei würde zwar schon heute eine Vorentscheidung für eine weit reichende Reform im Sinne des beschriebenen Verantwortungsföderalismus mit Vertikalisierung und begrenzter Steuerautonomie gefällt, die Reform würde jedoch erst zu einem – heute bereits fixierten – Zeitpunkt in der Zukunft in die Praxis umgesetzt. Eine solche verzögerte Inkraftsetzung wurde in Deutschland bereits bei der Einführung der Schuldenbremse erfolgreich angewendet (Heinemann 2010). Für die Übergangsphase könnten die skizzierten moderaten Status-quo-Anpassungen ohne Verzögerung vorgenommen werden. Dazu zählen insbesondere die Abschaffung des Umsatzsteuervorausgleichs, eine stärker an der Wertschöpfung orientiertere Steuererlegung sowie ein Prämienmodell, in dem die Ausgleichszahlungen für einige Jahre festgesetzt werden. Diese Anpassungen könnten einige der entscheidenden Defizite des gegenwärtigen Systems zumindest abschwächen. Der deutsche Föderalismus könnte mit dieser zweistufigen Strategie auf einen Entwicklungspfad geführt werden, an dessen Ende eine überzeugende Synthese von föderaler Eigenverantwortung und Solidarität stünde.

6 Ohne Reform droht noch mehr Zentralismus

Die hier beleuchteten Reformperspektiven stehen in einem erheblichen Kontrast zur Diskussion über die Neuausrich-

tung des Finanzausgleichs im politischen Raum. Den weitreichenden Reformüberlegungen in der finanzwissenschaftlichen Literatur steht derzeit ein nur geringer Reformmehrgewinn der Politik gegenüber. Anders als noch im Zusammenhang mit der Föderalismusreform II ist heute kein Wille erkennbar, systematische Veränderungen anzustreben. Im Mittelpunkt der öffentlichen Debatten stehen stattdessen marginale Themen wie die Zukunft des Solidaritätszuschlags und seine Aufteilung auf Bund und Länder. Solche Fragen sind jedoch im Lichte der gravierenden Defizite des Gesamtsystems nur von nebensächlicher Bedeutung. Es besteht die Gefahr, dass sich das Reformfenster, das sich mit dem Ablauf des Finanzausgleichsgesetzes aktuell noch bietet, schon bald ungenutzt wieder schließt.

Dabei ist vor einer Fehleinschätzung zu warnen. Ein „Weiter wie bisher“, also eine weitgehende Reproduktion der heutigen Finanzausgleichsregeln vom Jahr 2020 an, kann nicht als eine dem Status quo verpflichtete Politik charakterisiert werden. Aufgrund der 2020 endenden strukturellen Verschuldungsmöglichkeit käme die Bundesrepublik damit vielmehr auf den Weg in ein Föderalsystem, in dem die Länder jegliche nennenswerte Gestaltungsmöglichkeit mit Blick auf ihre Einnahmen verlören. Wenn den Ländern keine neuen Einnahmerechte eingeräumt werden, impliziert dies eine Entwicklung in Richtung finanziell vollends transferabhängiger Gliedstaaten. Wer Reformen verweigert, hat sich somit implizit schon für eine neue Finanzverfassung entschieden, die von einem stärkeren finanziellen Zentralismus geprägt ist und in dem die Länder in eine noch weitergehende Abhängigkeit von der Alimentation durch den Bund geraten.

Danksagung: Die Autoren danken Karen Horn, Oswald Metzger und Karl-Heinz Paqué für hilfreiche Anregungen.

Literatur

- Baretti, C., B. Huber und K. Lichtblau (2002), A tax on tax revenue: The incentive effects of equalizing transfers, evidence from Germany, *International Tax and Public Finance* 9 (6), S. 631–649.
- Baskaran, T. (2014), Identifying local tax mimicking with administrative borders and a policy reform, *Journal of Public Economics* 32, S. 41–51.
- Blankart, C.B. (2007), Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu den Finanzthemen (Föderalismuskommission II) am 22. Juni 2007, Kommissionsdrucksache 022.
- Bönke, T., B. Jochimsen und C. Schröder (2013), Fiscal federalism and tax administration: Evidence from Germany, DIW Discussion Paper 1307, Berlin.

- Büttner, T., P. Enß und R. Schwager (2009), Zur Bestimmung „notwendiger Ausgaben“ kommunaler Körperschaften, *dms – der moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, Heft 2/2009, S. 315–326.
- Deubel, I. (2014), Schuldenbremse und Finanzausgleich – Wie stark muss der Finanzausgleich im Jahr 2020 ausgleichen, damit (fast) alle Länder die Schuldenbremse einhalten können?, *ifo Schnelldienst* 67 (1), S. 43–51.
- Deubel, I., J. Hamker, D. Rumpf und D. Stegarescu (2014), Zum Ausgabenspielraum der einzelnen Bundesländer im Rahmen der Schuldenbremse bis zum Jahr 2020, *Gutachten für den Beirat des Stabilitätsrats*.
- Deutsche Bundesbank (2014), Zur Reform der föderalen Finanzbeziehungen, *Monatsbericht* (September), S. 35–54.
- Eltges, M., M. Zarth, P. Jakubowski und E. Bergmann (2001), Abstrakte Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, Bonn.
- Fehr, H. und M. Tröger (2003), Die Anreizwirkungen des Länderfinanzausgleichs: Reformanspruch und Wirklichkeit, *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 72 (3), S. 391–406.
- Feld, L.P., H. Kube und J. Schnellenbach (2013), *Optionen für eine Reform des bundesdeutschen Finanzausgleichs, Gutachten im Auftrag der FDP-Landtagsfraktionen der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen*, Freiburg.
- Feld, L.P. und J. Schnellenbach (2013), Verzerrungen im bundesstaatlichen Finanzausgleich – Gutachten im Auftrag des Freistaats Bayern und des Landes Hessen, Fassung vom 25. Februar 2013, Freiburg.
- Fuest, C. (2007), Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu den Finanzthemen (Föderalismuskommission II) am 22. Juni 2007, Kommissionsdrucksache 019.
- Fuest, C. (2008), Steuerwettbewerb unter den Bundesländern – wären die finanzschwachen Länder die Verlierer?, in: Konrad, K.A. und B. Jochimsen (Hrsg.), *Föderalismuskommission II: Neuordnung von Autonomie und Verantwortung*, Peter Lang, Frankfurt, S. 119–133.
- Fuest, C., A. Peichl und S. Sieglöck (2013), Do Higher Corporate Taxes Reduce Wages? Micro Evidence from Germany, ZEW Discussion Paper 13–039, Mannheim.
- Fuest, C. und M. Thöne (2009), Reform des Finanzföderalismus in Deutschland, Kleine Handbibliothek, Nr. 37, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Garman, C., S. Haggard und E. Willis (2001), Fiscal decentralization, a political theory with Latin American cases, *World Politics* 53, S. 205–236.
- Heinemann, A.W. (2012), Horizontal oder vertikal? Zur Zukunft des Finanzausgleichs in Deutschland, *Wirtschaftsdienst* 92 (7), S. 471–479.
- Heinemann, F. (2010), Eine Gabe an St. Nimmerlein? Zur zeitlichen Dimension der Schuldenbremse, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 11 (3), S. 246–259.
- Heinemann, F., P. Dörrenberg und N. Khayal (2014), *Reformoptionen für einen Verantwortungsföderalismus, Studie im Auftrag des Konvents für Deutschland e.V.*, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.
- Heinemann, F., E. Janeba, M.-D. Moessinger, C. Schröder und F. Streif (2014), Föderalismus-Präferenzen in den deutschen Landesparlamenten, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 15 (1), S. 56–74.
- Hofmann, M., G. Kempkes und H. Seitz (2008), Demographic Change and Public Sector Budgets in a Federal System, *CESifo Working Paper* 2317.
- Kirchgässner, G. (2007), Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu den Finanzthemen (Föderalismuskommission II) am 22. Juni 2007, Kommissionsdrucksache 027.
- Kirchhof, P. (2004), Das Parlament als Mitte der Demokratie, in: M. Brenner, P. M. Huber und M. Möstl (Hrsg.), *Der Staat des Grundgesetzes – Kontinuität und Wandel, Festschrift für Peter Badura zum siebzigsten Geburtstag*, Mohr Siebeck, Tübingen, S. 237–262.
- Kitterer, W. und R.C. Plachta (2008), *Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs als Kernelement einer Modernisierung des deutschen Föderalismus*, Nomos, Baden-Baden.
- Kluge, F.A. (2013), The Fiscal Impact of Population Aging in Germany, *Public Finance Review* 41 (1), S. 37–63.
- Konrad, K.A. (2007), Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu den Finanzthemen (Föderalismuskommission II) am 22. Juni 2007, Kommissionsdrucksache 020.
- Lenk, T. und M. Kuntze (2012), Neuordnung der föderalen Finanzverfassung nach 2019 unter besonderer Berücksichtigung der kommunalen Finanzausstattung, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Mudrack, T. (2010), Länderzuschläge auf die lokale Einkommen- und Körperschaftsteuer – Wirkung auf den Länderfinanzausgleich und Optionen für eine aufkommensneutrale Implementierung, *Schmollers Jahrbuch* 130, S. 513–540.
- Peffekoven, R. (2013), Notwendige Reform nur über Verhandlungen möglich, *ifo Schnelldienst* 66 (9), S. 8–11.
- Plachta, R.C. (2008), Schuldenfalle Finanzausgleich. Theoretische und empirische Analyse der deutschen Finanzverfassung, Dissertation, Wirtschafts- u. Sozialwissenschaftliche Fakultät, Universität zu Köln.
- Ragnitz, J. (2014), Länderfinanzausgleich: Zeit für grundlegende Reformen!, *ifo Schnelldienst* 67 (1), S. 21–25.
- Rodden, J. (2003), Soft budget constraints and German federalism, in: J. Rodden, G. S. Eskeland und J. Litvack (Hrsg.), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, MIT Press, Cambridge, Mass., S. 161–186.
- Rodden, J. (2010), Federalism and inter-regional distribution, in: M. E. Núria Bosch und A. Solé Ollé (Hrsg.), *The political economy of inter-regional fiscal flows: measurement, determinants and effects on country stability*. Elgar, Cheltenham, S. 191–226.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2014), *Mehr Vertrauen in Marktprozesse, Jahresgutachten 14/15*, Sachverständigenrat, Wiesbaden.
- Scherf, W. (2001), Ein Vorschlag für einen gerechten und effizienten Länderfinanzausgleich, *Wirtschaftsdienst* 81 (4), S. 227–235.
- Schulte, B. (2014), Autonomie für Länder und Kommunen bei der Einkommensteuer, *Stiftung Marktwirtschaft, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik* Nr. 126.
- Seitz, H. (2008), The impact of demographic change on fiscal policy in Germany, in: I. Hamm, H. Seitz und M. Werding (Hrsg.), *Demographic Change in Germany*, Springer, Berlin, S. 129–164.
- Seitz, H. und G. Kempkes (2007), Fiscal federalism and demography, *Public Finance Review* 35 (3), S. 385–413.

- Shepsle, K.A. und B.R. Weingast (1981), Political preferences for the pork barrel: A generalization, *American Journal of Political Science* 25 (1), S. 96–111.
- Stegaescu, D. (2005), Public Sector Decentralisation: Measurement concepts and recent international trends, *Fiscal Studies* 26 (3), S. 301–333.
- Truger, A. und D. Vesper (2014), *Zur Reform des Länderfinanzausgleichs – eine Notwendigkeit? Gutachten im Auftrag des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung*, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- van Suntum, U. und K. Hafemann (2007), Effizienter Steuerverbund statt korrigierender Finanzausgleich, *Wirtschaftsdienst* 87 (5), S. 319–328.
- Vesper, D. (2000), Quo vadis, Länderfinanzausgleich?, *Wochenbericht des DIW Berlin* 26/00 (online: <http://www.diw.de/sixcms/detail.php/285535#HDR4>).
- Weingast, B.R., K.A. Shepsle und C. Johnsen (1981), The political economy of benefits and costs: A neoclassical approach to distributive politics, *The Journal of Political Economy* 89 (4), S. 642–664.
- Wieland, J. (2012), Neuordnung der Finanzverfassung nach Auslaufen des Solidarpakts II und Wirksamwerden der Schuldenbremse, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Wintrobe, R. (1987), Competitive federalism and bureaucratic power, *European Journal of Political Economy* 3 (1/2), S. 9–31.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2005), *Haushaltskrisen im Bundesstaat, Gutachten*, Bundesministerium der Finanzen, Berlin.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2013), *Finanzpolitische Herausforderungen des demografischen Wandels im föderativen System, Gutachten*, Bundesministerium der Finanzen, Berlin.
- Zimmermann, H. (2013), Die Notwendigkeit der Einwohnerwertung, *Wirtschaftsdienst* 93 (8), S. 1–5.

Hinweis: Dieser Aufsatz basiert auf einer Studie der Autoren im Auftrag des Konvents für Deutschland (Heinemann, Dörrenberg und Khayal 2014).

Autoreninformation



Dr. Philipp Dörrenberg
ZEW Mannheim
doerrenberg@zew.de

Dr. Philipp Dörrenberg, geb. 1984, ist Post-Doktorand am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) in Mannheim und Research Fellow am Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA) in Bonn. Vor seiner Tätigkeit am ZEW war er Stipendiat der Cologne Graduate School (CGS) an der Universität zu Köln und Resident Research Affiliate am

IZA. Im Frühjahr 2012 war er als Gastwissenschaftler an der Indiana University tätig. Philipp Dörrenberg wurde 2014 an der Universität zu Köln mit einer Dissertation zu "Empirical Essays on Tax Compliance" promoviert. Er forscht im Bereich der empirischen Finanzwissenschaft. Vor seinem Doktorandenstudium hat er an der Universität zu Köln und am Trinity College Dublin Volkswirtschaftslehre mit Diplomabschluss studiert.



PD Dr. Friedrich Heinemann
ZEW Mannheim und Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg
heinemann@zew.de

PD Dr. Friedrich Heinemann, geb. 1964, ist Leiter des Forschungsbereichs "Unternehmensbesteuerung und Öffentliche Finanzwirtschaft" am ZEW Mannheim; Studium Volkswirtschaftslehre und Geschichte an den Universitäten Münster, Mannheim und der London School of Economics; Promotion Universität Mannheim; Habilitation Universität Heidelberg; Forschungsschwerpunkt: Empirische Finanzwissenschaften und Europäische Integration.



Nuri Khayal
Universität Mannheim
nkhayal@mail.uni-mannheim.de

Nuri Khayal, geb. 1992, studiert Volkswirtschaftslehre an den Universitäten Mannheim und Tilburg; studentische Hilfskraft am ZEW Mannheim (Forschungsbereich „Unternehmensbesteuerung und Öffentliche Finanzwirtschaft“); Deutschlandstipendiat der Universität Mannheim