

Wie funktioniert eigentlich der Länderfinanzausgleich?

Joachim Ragnitz*

Der bundesstaatliche Finanzausgleich ist – wieder einmal – in die Kritik geraten. Bayern und Hessen haben Klage vor dem Bundesverfassungsgericht eingereicht, weil sie sich durch das geltende System überproportional stark belastet sehen. Die Nehmerländer im Finanzausgleich wiederum verweisen darauf, dass nur ein weitgehender Ausgleich von Finanzkraftunterschieden die Erfüllung der grundgesetzlichen Forderung nach einer „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ ermögliche. Von Seiten der Wissenschaft wiederum wird das geltende Finanzausgleichssystem vor allem deshalb kritisiert, weil damit keine ausreichenden Anreize zur Erhöhung der Steuerkraft eines Landes einhergingen. Generell wird zudem ein Mangel an Transparenz des Finanzausgleichs in seiner heutigen Ausgestaltung beklagt.¹

Derzeit ist die Debatte – soweit sie in der Öffentlichkeit geführt wird – durch ein hohes Maß an Unverständnis über die Mechanismen des geltenden Regelwerks des Finanzausgleichs geprägt. In diesem Beitrag wird deshalb grundlegend dargestellt, wie der bundesstaatliche Finanzausgleich in seinen unterschiedlichen Stufen funktioniert und über welche Mechanismen die empirisch feststellbaren hohen Abschöpfungsquoten zustande kommen. Damit soll nicht nur ein Beitrag zur Versachlichung der Diskussion geleistet, sondern auch eine Grundlage für die anstehenden Verhandlungen um eine Neugestaltung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs geschaffen werden, die wegen der Befristung des Finanzausgleichsgesetzes (bis zum 31.12.2019) in der kommenden Legislaturperiode geführt werden müssen. Ein eigener Vorschlag für eine Neuregelung des Finanzausgleichs wird in einem Beitrag für den *ifo Schnelldienst* (Heft 1/2014) präsentiert.²

Das empirische Bild

Dass es eines Ausgleichssystems bedarf, das einen Ausgleich unterschiedlicher hoher Steuereinnahmen zwischen den einzelnen Ländern bewirkt, ist angesichts der regional stark divergierenden Steuerkraft wohl unstrittig, denn das Niveau der (notwendigen) Ausgaben dürfte in den einzelnen Ländern annähernd gleich hoch sein. So liegt die originäre Steuerkraft (je Einwohner gerechnet) in den ostdeutschen Bundesländern bei weniger als 70 % des gesamtdeutschen Durchschnitts, während es in den Gebirgsländern im Finanzausgleich (aktuell: Hessen, Baden-

Württemberg, Bayern und Hamburg) mehr als 110 % sind. Gäbe es keinen Ausgleichsmechanismus, so müssten die ärmeren Länder auch ihre Ausgaben entsprechend anpassen – mit negativen Folgen nicht nur für die Bereitstellung öffentlicher Güter, sondern auch für die Finanzierung von Sozialleistungen und Maßnahmen der Wirtschaftsförderung. Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse wäre insoweit eklatant verletzt.

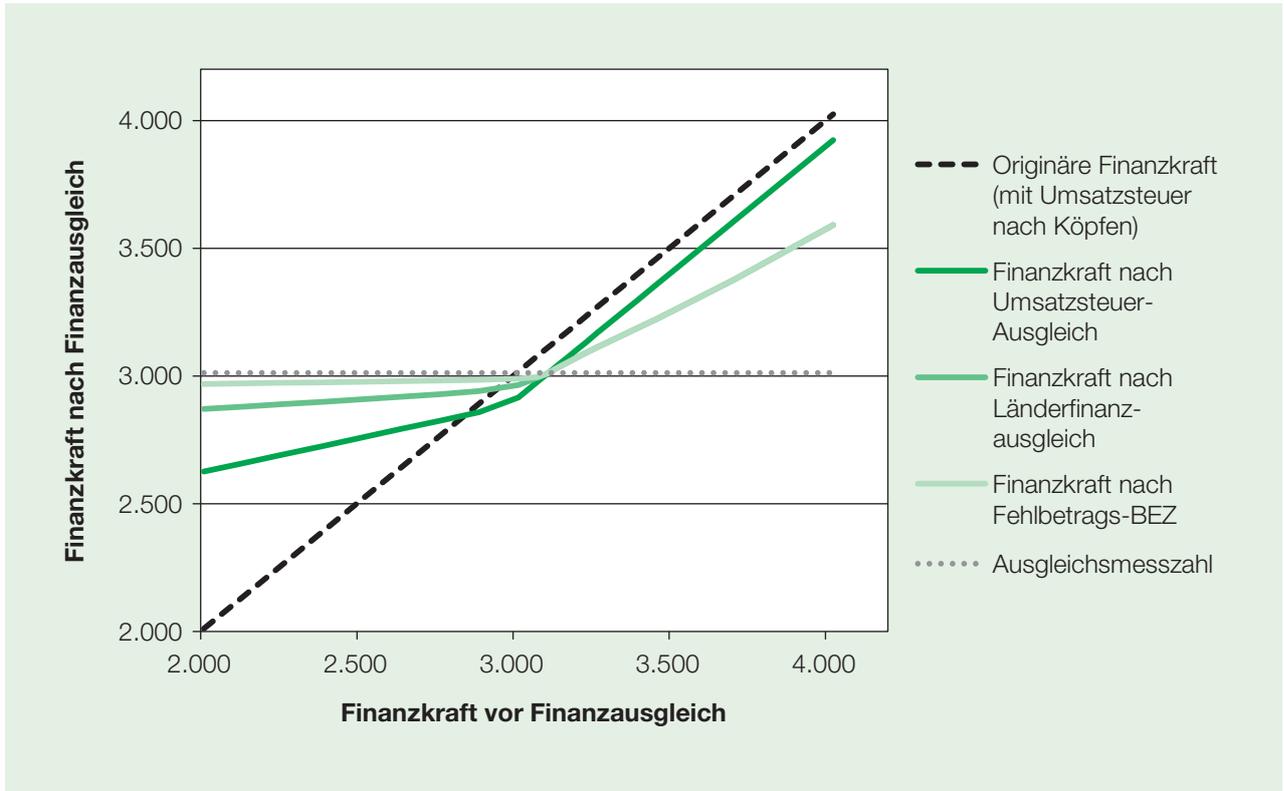
Wie stark der Finanzausgleich die unterschiedliche Finanzkraft ausgleicht, wird anhand von Abbildung 1 verdeutlicht: Selbst Länder mit einer sehr niedrigen Finanzkraft erreichen nach Abschluss aller Ausgleichsmaßnahmen eine Finanzkraft von rund 98,5 % des Länderdurchschnitts (der sogenannten Gleichungsmesszahl). Bei einer originären Finanzkraft von 120 % des Länderdurchschnitts würde hingegen nach Finanzausgleich lediglich noch eine Finanzkraft von rund 112 % verbleiben. Die starke Nivellierungswirkung insbesondere bei niedriger Finanzkraft ist dabei eigentlich Ziel des Ausgleichs – die (weniger starke) Abschöpfung bei den finanzstarken Ländern hingegen unvermeidbare Nebenwirkung eines Systems, das in seinem Kern auf eine Umverteilung des Steueraufkommens zwischen den Ländern basiert.

Die folgende Übersicht 1 zeigt, wie groß die Finanzströme auf den verschiedenen Stufen des Finanzausgleichs (Berichtsjahr 2011) tatsächlich sind. Erkennbar wird, dass auf den eigentlichen Finanzausgleich zwischen den Ländern (LFA i. e. S.) nur ein verhältnismäßig kleiner Teil des gesamten Umverteilungsvolumens entfällt. Deutlich größer ist der Umverteilungseffekt, der sich aus der Verteilung eines Teils der Umsatzsteuer nach Steuerkraft (anstatt nach Köpfen) ergibt. Zwar zählt dieser sogenannte „Umsatzsteuervorwegausgleich“ formaljuristisch nicht zur „Verteilung“ des Steueraufkommens, sondern zu seiner „Zuordnung“; sachlich scheint es aber gerechtfertigt, diesen Vorwegausgleich nach den gleichen Kriterien zu beurteilen wie den Finanzausgleich im engeren Sinne.

Man könnte einwenden, dass das Volumen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs gemessen an den Steuereinnahmen insgesamt relativ gering ist, die daraus resultierenden Wirkungen also nicht weiter ins Gewicht fallen. Tatsächlich aber sind die Zuweisungen aus dem Finanz-

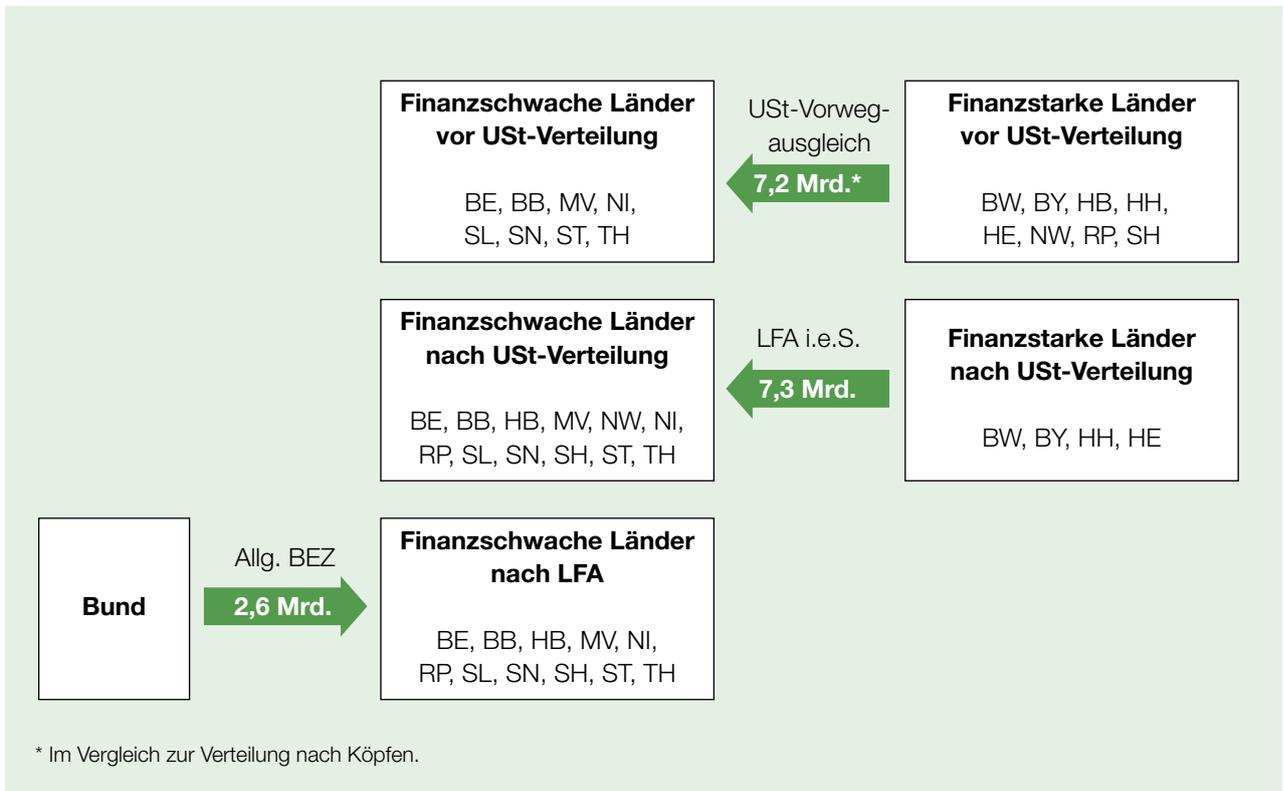
* Prof. Joachim Ragnitz ist stellvertretender Geschäftsführer Niederlassung Dresden des ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

Abbildung 1: Wirkungsweise des bundesstaatlichen Finanzausgleichs



Quellen: Bundesministerium der Finanzen, Berechnungen des ifo Instituts.

Übersicht 1: Finanzströme im bundesstaatlichen Finanzausgleich



* Im Vergleich zur Verteilung nach Köpfen.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen, Darstellung des ifo Instituts.

ausgleich für einige finanzschwache Länder höchst bedeutsam. So beläuft sich das Volumen der Finanzausgleichszahlungen in den Stadtstaaten Berlin und Bremen jeweils auf mehr als ein Drittel ihrer originären Steuereinnahmen; in Ländern wie Sachsen oder Sachsen-Anhalt sind es immerhin noch rund 10%. Zudem ist für eine Bewertung der allokativen Wirkungen des Verteilungssystems nicht primär die Höhe der Zahlungen zwischen den Ländern relevant, sondern vielmehr eine marginale Betrachtung des Verbleibs von eigenen Steuereinnahmen. Dies soll daher auch im Mittelpunkt dieses Beitrags stehen.

Ein wesentlicher Kritikpunkt am gegenwärtigen Finanzausgleich ist es, dass infolge der hohen Nivellierungswirkung insbesondere für die finanzschwächeren Länder nur ein geringer Anreiz bestehe, das eigene Steueraufkommen zu steigern: Während die Kosten für wachstumsfördernde Maßnahmen im Wesentlichen von den

jeweiligen Ländern selbst zu tragen sind, mindern die daraus resultierenden Steuermehreinnahmen die Zuweisungen im Finanzausgleich, sodass per saldo nur eine geringe Steigerung der Einnahmen resultiert. Zwar lässt sich einwenden, dass die Maximierung der eigenen Einnahmen nur ein Nebenziel staatlicher Wirtschaftspolitik darstellt (und mit Blick auf eine Erhöhung von Einkommen und Beschäftigung durchaus ein erheblicher Anreiz für wachstumsfördernde Maßnahmen besteht), doch ist wohl unstrittig, dass dieser Anreiz noch verstärkt werden würde, wenn es auch einen unmittelbaren Einfluss auf die öffentlichen Einnahmen gäbe.

Dass ein Finanzausgleichssystem, das auf eine Verringerung von Finanzkraftunterschieden abzielt, die Anreize für eine Steigerung der eigenen Steuereinnahmen verringert, ist zunächst einmal kein Argument gegen ein solches System – zumal Länder mit hoher und niedriger Finanzkraft hiervon prinzipiell ja in gleicher Weise betrof-

Tabelle 1: Verbleibsquoten unterschiedlicher Steuerarten nach Finanzausgleich (Berichtsjahr 2011)

	Lohn- und Einkommensteuer	Zinsabschlag	Körperschaftsteuer	Ländersteuern	Gewerbesteuer	Durchschnitt der genannten Steuern (gewichtet)
Baden-Württemberg	25,7	24,4	19,3	38,6	57,5	22,4
Bayern	27,1	25,8	20,7	41,4	59,8	24,5
Berlin	8,9	7,7	2,9	5,9	39,7	8,5
Brandenburg	7,7	6,5	1,7	3,4	38,9	7,1
Bremen	6,6	5,4	0,7	1,3	36,1	7,7
Hamburg	31,6	30,3	25,1	50,1	64,9	30,4
Hessen	23,0	21,8	16,9	33,7	54,7	21,6
Meckl.-Vorpommern	7,2	6,0	1,2	2,3	37,9	5,1
Niedersachsen	11,7	10,5	5,3	10,5	44,4	10,7
Nordrhein-Westfalen	36,2	34,8	29,2	58,4	72,5	30,4
Rheinland-Pfalz	9,0	7,8	2,7	5,5	40,9	9,5
Saarland	6,8	5,6	0,8	1,6	36,9	6,8
Sachsen	8,7	7,5	2,7	5,4	38,8	6,4
Sachsen-Anhalt	7,6	6,4	1,6	3,2	38,1	5,8
Schleswig-Holstein	8,4	7,1	2,0	4,1	40,7	8,7
Thüringen	7,5	6,3	1,5	3,0	38,1	5,5

Quellen: Bundesministerium der Finanzen, Berechnungen des ifo Instituts.

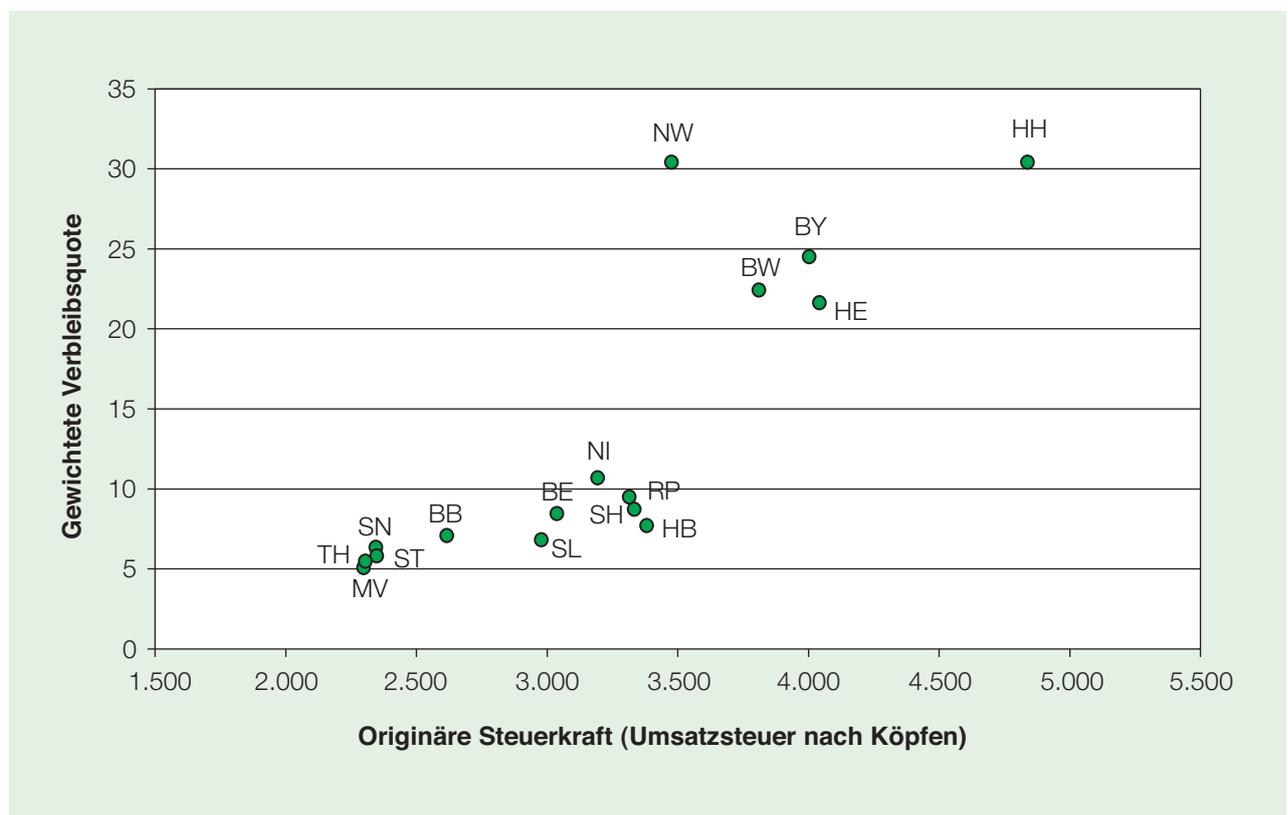
fen sein sollten. Wie die nachfolgenden Überlegungen zeigen, sind die Verbleibsquoten zusätzlicher Steuereinnahmen jedoch von Land zu Land höchst unterschiedlich, sodass tatsächlich zu prüfen ist, ob das Postulat der „Anreizkompatibilität“ in ausreichendem Maße erfüllt ist.

Wie aus Tabelle 1 ersichtlich ist, verbleibt einem einzelnen Land nur ein kleiner Teil der Mehreinnahmen, die in diesem Land originär erzielt werden. Der größere Teil der zusätzlichen Einnahmen wird über die vertikale Steuerverteilung bzw. die Ausgleichsmechanismen der unterschiedlichen Stufen des Finanzausgleichs auf den Bund bzw. die übrigen Länder aufgeteilt. Auffällig ist zudem, dass die Verbleibsquote bei den einzelnen Steuerarten höchst unterschiedlich ist. Dies ist vor allem – aber nicht nur³ – Folge der primären vertikalen Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern: Während die Landessteuern komplett bei den Ländern verbleiben, beläuft sich der Anteil der Länder und Gemeinden bei der Lohn- und Einkommensteuer zusammengenommen nur auf 57,5 %, bei der Körperschaftsteuer sogar nur auf 50 %. Weiterhin hängt die Verbleibsquote auch von der Größe eines Landes (gemessen an der Einwohnerzahl) ab: Größere Länder weisen im Trend eine höhere Verbleibsquote auf als kleinere Länder, weil der für den Ausgleich maßgebliche Finanzbedarf je Einwohner ermittelt wird. Und schließlich

ist auch ein Zusammenhang zur originären Steuerkraft vorhanden (vgl. Abb. 2); die (mit den jeweiligen Steueranteilen gewichtete) Verbleibsquote liegt in den reicheren Ländern deutlich höher als in den Ländern mit geringerer Steuerkraft.

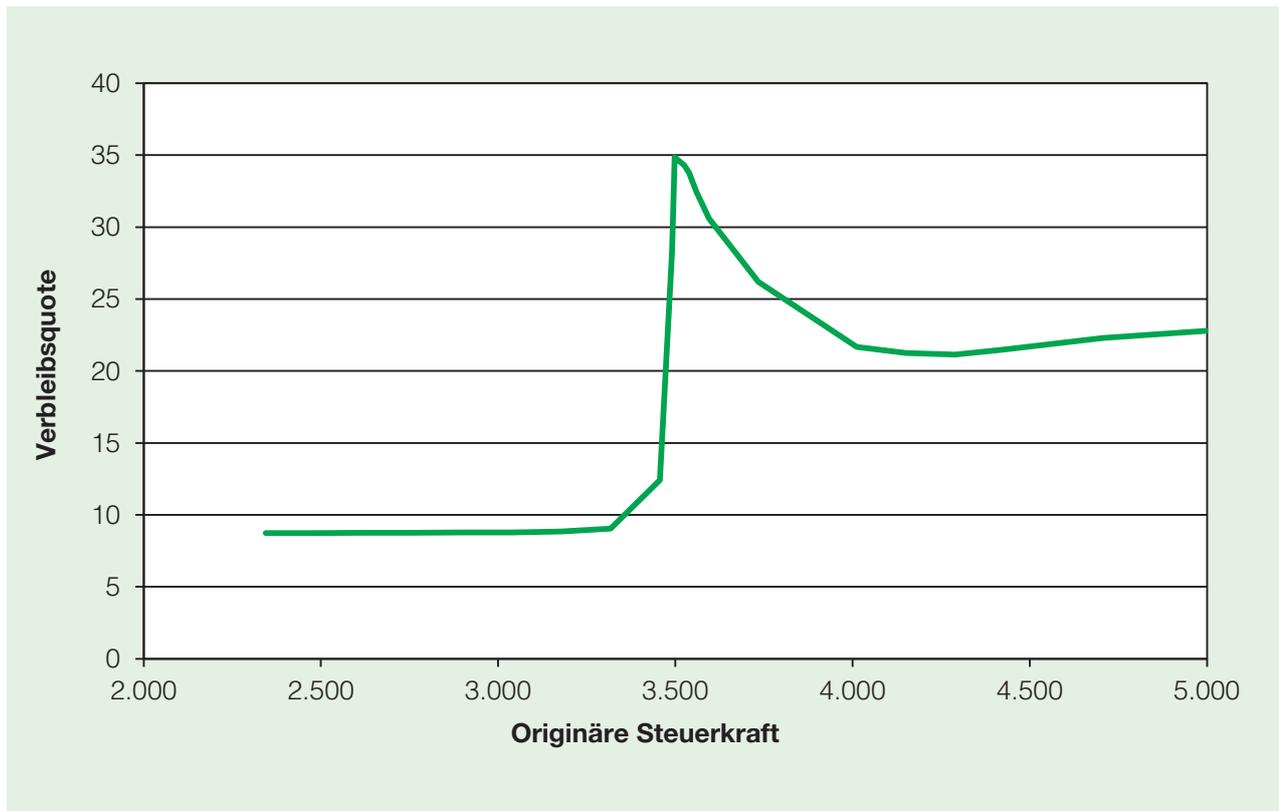
Gerade letzteres verdient es, besonders hervorgehoben zu werden. Betrachtet man nämlich die Verbleibsquote in Abhängigkeit von der Steuerkraft (hier dargestellt am Beispiel Sachsens sowie mit Bezug auf die Einkommensteuer), so ergibt sich der in Abbildung 3 dargestellte Verlauf: Bei niedrigerer Steuerkraft liegt die Verbleibsquote in etwa konstant bei einem Wert von rund 7,5 %, erhöht sich dann bei einer Steuerkraft von mehr als 93 % des Länderdurchschnitts leicht, um dann bei einer Steuerkraft in gleicher Höhe wie der Länderdurchschnitt sprunghaft auf rund ein Drittel anzusteigen. Bei weiter zunehmender Steuerkraft hingegen reduziert sich die Verbleibsquote zunächst, steigt dann aber bei einer Steuerkraft von mehr als 120 % des Länderdurchschnitts wieder an. Die Anreize, ihre eigenen Steuereinnahmen zu erhöhen, sind somit in Abhängigkeit von der jeweiligen Steuerkraft höchst unterschiedlich. Anders als die Abhängigkeit der Verbleibsquote von der Einwohnerzahl kann diese Implikation des Ausgleichstarifs auf den verschiedenen Stufen des Finanzausgleichs sachlich

Abbildung 2: Verbleibsquote und originäre Steuerkraft



Quellen: Bundesministerium der Finanzen, Berechnungen des ifo Instituts.

Abbildung 3: Verbleibsquote der Einkommensteuer – Beispiel Sachsen



Quellen: Bundesministerium der Finanzen, Berechnungen des ifo Instituts.

nicht überzeugen, sondern ist wohl nur durch die Mehrheitsverhältnisse in den zuständigen Verhandlungskommissionen zu erklären.

Hinzu kommt, dass auch die abgeschöpften Erträge keineswegs in systematischer Weise verteilt werden (vgl. Tab. 2). Von Mehreinnahmen in einem beliebigen Land profitieren die übrigen Länder unterschiedlich stark und zumindest dem ersten Anschein nach ist hier kein klares Muster erkennbar. Ebenso verhält es sich mit Blick darauf, wie ein einzelnes Land an Mehreinnahmen in anderen Ländern partizipiert. Wie noch zu zeigen ist, rührt dies daher, dass bei der Verteilung der Mehreinnahmen neben der Finanzkraft auch die Größe der einzelnen Länder (gemessen an Steuereinnahmen und gemessen an der Einwohnerzahl) eine Rolle spielt.

Angesichts dieses eher diffusen Bildes soll im Folgenden genauer untersucht werden, wodurch die Verteilungsergebnisse des Finanzausgleichs im Einzelnen determiniert sind. Anders als bisherige Studien, die hierzu typischerweise Simulationsergebnisse heranziehen, wird dabei (erstmalig) eine formelmäßige Darstellung gewählt. Nur auf diese Weise lässt sich zeigen, auf welcher Stufe des Finanzausgleichs und in welchen Mechanismen die Ursachen für den wenig systematischen Verlauf der Verbleibsquoten liegen.

Funktionsweise des Länderfinanzausgleichs

Der bundesstaatliche Finanzausgleich (als Teil der gesamten föderalen Finanzbeziehungen) zielt darauf ab, entsprechend den grundgesetzlichen Vorgaben die einzelnen föderalen Ebenen in die Lage zu versetzen, die ihnen verfassungsgemäß zukommenden Aufgaben in adäquater Weise zu erfüllen. Konstitutiv hierfür ist zunächst Art. 106 Absatz 3 des Grundgesetzes (GG), nach dem die Einnahmeverteilung *zwischen Bund und Ländern* so auszutarieren ist, dass die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ im Bundesgebiet gewahrt bleibt. Finanzkraftunterschiede *zwischen den einzelnen Ländern* sind gemäß Art. 107 Absatz 2 GG in angemessener Weise auszugleichen. Die Konkretisierung dieser allgemeinen Vorgaben erfolgt im Finanzausgleichsgesetz (FAG): Zunächst wird (§ 1 FAG) die Verteilung der Umsatzsteuer zwischen Bund, Ländern und Gemeinden geregelt, in einem zweiten Schritt (§ 2 FAG) die Aufteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer zwischen den einzelnen Ländern vorgenommen und hiernach (§§ 4-10) der eigentliche Finanzausgleich zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern definiert. Darüber hinaus stellt der Bund finanzschwachen Ländern zusätzliche Mittel zur Aufstockung ihrer Einnahmen zur Verfügung (§ 11 Abs. 2 FAG). Ergän-

Tabelle 2: Verteilung von Mehreinnahmen bei der Einkommensteuer in Höhe von 1 Mrd. € auf den Bund und die einzelnen Bundesländer, Berichtsjahr 2011 (in € je Einwohner)

	Baden-Württemberg	Bayern	Berlin	Brandenburg	Bremen	Hamburg	Hessen	Meckl.-Vorpommern	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein	Thüringen
Baden-Württemberg	23,8	5,1	5,7	5,6	5,7	2,5	5,1	5,6	5,0	2,0	5,2	5,5	5,6	5,6	5,1	5,6
Bayern	5,8	21,6	6,0	5,8	6,0	1,6	6,3	5,9	4,9	0,8	5,2	5,7	5,8	5,8	5,0	5,8
Berlin	8,0	8,0	25,7	8,3	8,3	8,0	8,0	8,3	8,3	8,0	8,3	8,3	8,3	8,3	8,3	8,3
Brandenburg	6,0	6,0	6,3	31,0	6,3	6,0	6,0	6,3	6,3	6,0	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3
Bremen	8,0	8,0	8,3	8,3	100,2	8,0	8,0	8,3	8,3	8,0	8,3	8,3	8,3	8,3	8,3	8,3
Hamburg	3,5	3,5	5,8	5,8	5,8	176,3	3,5	5,8	5,7	2,9	5,7	5,8	5,8	5,8	5,7	5,8
Hessen	5,8	6,3	6,0	5,8	6,0	1,5	37,9	5,9	4,9	0,8	5,2	5,7	5,8	5,9	5,0	5,9
Meckl.-Vorpommern	6,0	6,0	6,3	6,3	6,3	6,0	6,0	43,7	6,3	6,0	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3
Niedersachsen	5,8	5,8	6,4	6,4	6,4	5,8	5,8	6,4	14,8	5,8	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4
Nordrhein-Westfalen	1,9	1,9	4,5	4,5	4,5	1,9	1,9	4,5	4,5	20,3	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5
Rheinland-Pfalz	5,9	5,9	6,3	6,3	6,3	5,9	5,9	6,3	6,3	5,9	22,6	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3
Saarland	5,9	5,9	6,3	6,3	6,3	5,9	5,9	6,3	6,3	5,9	6,3	67,5	6,3	6,3	6,3	6,3
Sachsen	6,0	6,0	6,3	6,3	6,3	6,0	6,0	6,3	6,3	6,0	6,3	6,3	21,1	6,3	6,3	6,3
Sachsen-Anhalt	6,0	6,0	6,3	6,3	6,3	6,0	6,0	6,3	6,3	6,0	6,3	6,3	6,3	32,7	6,3	6,3
Schleswig-Holstein	5,8	5,8	6,4	6,4	6,4	5,8	5,8	6,4	6,4	5,8	6,4	6,4	6,4	6,4	29,7	6,4
Thüringen	6,0	6,0	6,3	6,3	6,3	6,0	6,0	6,3	6,3	6,0	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3	33,8
nachr.: Bund	4,8	4,8	5,6	5,7	5,6	4,8	4,8	5,7	5,9	4,8	5,8	5,7	5,7	5,7	5,9	5,7

Werte in Spalten geben die Verteilung der Mehreinnahmen (in Höhe von 1 Mrd. €) in dem jeweiligen Land auf die übrigen Länder an. Werte in Zeilen stellen dar, in welchem Umfang ein Land von den Mehreinnahmen in genannter Höhe in einem beliebigen anderen Land profitiert. Fettgedruckte Werte auf der Diagonalen geben den Verbleib von Steuermehreinnahmen im Ursprungsland je Einwohner an.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen, Berechnungen des ifo Instituts.

zend sind außerdem das Zerlegungsgesetz (ZerlG, Vorschriften zur Verteilung des Länderanteils an der Lohnsteuer⁴, der Abgeltungssteuer⁵ und der Körperschaftsteuer⁶ auf die einzelnen Länder), das Gewerbesteuerengesetz (Vorschriften zur Verteilung der Gewerbesteuer bei Unternehmen mit mehreren Betriebsstätten)⁷ und das Gemeindefinanzreformgesetz (Verteilung des Umsatzsteueranteils der Gemeinden auf die Länder sowie Bestimmung der Gewerbesteuerumlage) ausgleichsrelevant.⁸

Entscheidend für die Funktionsweise des bundesstaatlichen Finanzausgleichs sind letzten Endes alle vier Stufen, nämlich die vertikale Steuerzuordnung auf Bund, Länder und Gemeinden, der Umsatzsteuervorgewegungsausgleich, der horizontale Finanzausgleich zwischen den Ländern und die ergänzenden Zuweisungen des Bundes an finanzschwache Länder. Zusätzlich gewährt der Bund zum Ausgleich von Sonderbedarfen einzelner Länder zusätzliche Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) zum Ausgleich überproportionaler Kosten politischer Führung an „kleine“ Länder (§ 11 Abs. 4 FAG) sowie zur Deckung teilungsbedingter Sonderlasten aus dem infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft (§ 11 Abs. 3 FAG) einerseits und zum Ausgleich von Sonderlasten durch strukturelle Arbeitslosigkeit (§ 11 Abs. 3a FAG) andererseits an die ostdeutschen Länder, die hier jedoch unberücksichtigt bleiben können.

Grundsätzlich wird bei der (Um)Verteilung des Steueraufkommens davon ausgegangen, dass die Zahl der mit öffentlichen Leistungen zu versorgenden Einwohner den Finanzbedarf der einzelnen Länder determiniert. Dieser Maßstab findet nicht nur bei der primären Verteilung der Gemeinschaftsteuern (die eben nicht dem „örtlichen Aufkommen“, sondern zu einem wesentlichen Teil dem Wohnsitzlandprinzip folgt), sondern auch bei den nachfolgenden Regelungen des Finanzausgleichs Anwendung. „Abstrakte“ Mehrbedarfe werden jedoch bei den Stadtstaaten und einigen dünn besiedelten Flächenländern anerkannt, was durch eine unterschiedlich hohe „Einwohnerveredelung“ berücksichtigt wird.⁹ Darüber hinausgehende Unterschiede in den Bedarfen gelten hingegen als nicht ausgleichsrelevant. Gleiches gilt für vergangenheitsbedingte Lasten (Zinszahlungen, Pensionslasten), die in den Ländern unterschiedlich groß sind und divergierende Ausgabenbelastungen auslösen können.

Hinzuweisen ist schließlich darauf, dass die Gemeinden im Geflecht der föderalen Finanzbeziehungen der Bundesrepublik Deutschland keine eigenständige Ebene darstellen, sondern quasi Bestandteil ihrer jeweiligen Länder sind (Art. 106 Abs. 9 GG). Nur folgerichtig erfolgt daher im Finanzausgleich auch eine wenigstens teilweise

Anrechnung der kommunalen Finanzkraft. Es ist daher auch angemessen, Landes- und Gemeindeebene mit Blick auf den Länderfinanzausgleich in zusammengefasster Form zu behandeln.¹⁰ Die Verteilung der Gesamteinnahmen von Land und Kommunen auf die beiden Ebenen ist dann letzten Endes eine Frage, die landesgesetzlich zu klären ist (Art. 106 Abs. 7 GG); hier haben die einzelnen Bundesländer teilweise deutlich voneinander abweichende Regelungen gefunden.¹¹

Ausgangsbasis des Finanzausgleichs ist das „eigene“ Steueraufkommen der Länder (und ihrer Gemeinden). Was hierzu zu zählen ist, ergibt sich aus den verfassungsrechtlichen Vorgaben der Art. 106, 106b und 107 GG. Grundsätzlich gilt dabei das Prinzip des „örtlichen Aufkommens“ (was durch die Wirtschaftskraft eines Landes determiniert ist), doch wird dieses Prinzip in mehrfacher Weise durchbrochen. Zum einen wird die Lohnsteuer dem Land zugewiesen, in dem der Steuerpflichtige seinen Wohnsitz hat. Dahinter steht die Vorstellung, dass die Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen überwiegend am Wohnsitzort erfolgt. Gleiches gilt auch für die Kapitalertragsteuer. Zum anderen wird die Körperschaftsteuer dem Ort der Gewinnentstehung zugerechnet, was mittels Aufteilung nach den Vorschriften des § 2 ZerlG erfolgt. Mangels hinreichender statistischer Daten zur regionalen Herkunft der Gewinne von Unternehmen mit Standorten in mehreren Bundesländern erfolgt die Zerlegung hier nach dem Maßstab der Lohnsumme in den einzelnen Betriebsteilen – was in der Tendenz solche Länder benachteiligt, bei denen der Anteil der Arbeitsentgelte an der gesamten Bruttowertschöpfung verhältnismäßig gering ist (weil entweder die Löhne niedrig oder die Kapitalintensität hoch ist). Hiervon dürften insbesondere die ostdeutschen Länder negativ betroffen sein, bei denen das Körperschaftsteueraufkommen selbst nach Zerlegung gemessen am Bruttoinlandsprodukt deutlich niedriger ausfällt als im gesamtdeutschen Durchschnitt.¹²

Aber auch die Aufteilung der Lohnsteuer entsprechend dem Wohnsitz der Steuerpflichtigen führt nicht immer zu einer überzeugenden Umverteilung des Gesamteueraufkommens.¹³ Kritisch ist insbesondere zu sehen, dass die Zuordnung der Lohnsteuer zum Wohnsitzland dazu führen kann, dass Bundesländer mit einem hohen Einpendleranteil nur geringe Steuereinnahmen erzielen, obwohl die von ihnen angebotenen Leistungen zumindest teilweise von eben jenen Einpendlern in Anspruch genommen werden. Dies trifft insbesondere für die Stadtstaaten zu, denen nicht zuletzt deshalb bei der Ermittlung des Finanzbedarfs im Länderfinanzausgleich i. e. S. ein erhöhter Bedarf zugestanden wird. Dass dieser erhöhte Bedarf freilich dann von allen Ländern (und nicht nur den unmittelbar angrenzenden Nachbarländern, von

denen die in den Stadtstaaten angebotenen öffentlichen Leistungen am ehesten in Anspruch genommen werden) zu tragen sind, ist in diesem Zusammenhang allerdings nicht überzeugend.

Auch der den Ländern¹⁴ zustehende Anteil an den Einnahmen aus der Umsatzsteuer – die ebenfalls zu den „eigenen“ Einnahmen zählt – wird grundsätzlich nach der Einwohnerzahl auf die einzelnen Länder verteilt.¹⁵ Bereits hier greift jedoch die zweite Stufe des Finanzausgleichs, nämlich der Umsatzsteuervorgewegausgleich.¹⁶ Hierbei werden bis zu 25 % des Länderanteils am Umsatzsteueraufkommen nach Maßgabe der Steuerkraft auf jene Länder verteilt, deren Einnahmen aus Länder- und Gemeinschaftsteuern (ohne Umsatzsteuer) unter dem Länderdurchschnitt liegen. Zwar handelt es sich hierbei formaljuristisch noch um den Bereich der Steuerzuordnung; faktisch muss der Umsatzsteuervorgewegausgleich jedoch dem Bereich der Steuerverteilung zugeordnet werden und ist daher auch nach den dort anzuwendenden Kriterien zu beurteilen. Anders als auf den folgenden Stufen des Finanzausgleichs bleiben die Gemeindesteuern hier unberücksichtigt; auch die Förderabgabe (die in einzelnen Ländern eine durchaus nicht unbedeutende Einnahmequelle darstellt) wird dabei nicht einbezogen. Systematisch ist dies nicht unproblematisch, weil damit dem Ausgleich von *Finanzkraft*unterschieden (unter Einschluss der Gemeindesteuern sowie der Förderabgabe), der dem Länderfinanzausgleich i. e. S. zugrunde liegt, hier ein Ausgleich von *Steuerkraft*unterschieden (d. h. ohne Gemeindesteuern und Förderabgabe) vorgelagert ist.

Der Ausgleichstarif im Umsatzsteuervorgewegausgleich besteht aus zwei Stufen, nämlich einem linearen Ausgleichstarif für Länder mit einer Steuerkraft von weniger als 97 % des Länderdurchschnitts und einem überproportional steigenden Tarif für Länder mit einer Steuerkraft zwischen 97 % und 100 % des Durchschnitts aller Länder. Ein Zuwachs der Steuereinnahmen eines ausgleichsberechtigten Landes führt insoweit zu einer Verringerung seiner Umsatzsteuerergänzungsanteile und damit zu einer marginalen Verbleibsquote zusätzlicher Steuereinnahmen kleiner Eins. Dabei ist freilich zu beachten, dass ein Zuwachs der originären Steuereinnahmen eines Landes gleichbedeutend ist mit einem Anstieg der durchschnittlichen Steuerkraft der Ländergesamtheit, was über die unmittelbaren Wirkungen hinaus die Zuweisungen an alle ausgleichsberechtigten Länder erhöht. Dies hat zur Folge, dass von Steuerermehreinnahmen in einem beliebigen Bundesland alle ausgleichsberechtigten Länder profitieren. Dieser Effekt kann jedoch die Wirkung geringerer Ergänzungsanteile nicht ausgleichen.

Kasten 1: Ableitung der Verbleibsquoten im Umsatzsteuervorgewegausgleich

Formal ergibt sich somit bei einer Erhöhung der originären¹⁷ Einnahmen T_j in Land j für die Zuweisungen Z_i aus dem Umsatzsteuervorgewegausgleich:

für $f_i < 0,97$:

$$(1) \quad \frac{dZ_i}{dT_j} = \frac{3.779}{4.000} \frac{E_i}{E} \frac{\partial T}{\partial T_j} - \frac{19}{20} \frac{\partial T_i}{\partial T_j}$$

und für $0,97 \leq f_i < 1$

$$(2) \quad \frac{dZ_i}{dT_j} = \left(\frac{193}{30} \frac{E_i}{E} - \frac{35}{6} f_i \frac{T_i}{T} \right) \frac{\partial T}{\partial T_j} - \left(\frac{184}{15} - \frac{35}{3} f_i \right) \frac{\partial T_i}{\partial T_j}$$

$$\text{mit } f_i = \frac{T_i}{T} \frac{E}{E_i},$$

wobei E_i die Einwohnerzahl im Land beschreibt.

Dabei stellt der jeweils erste Term die Zunahme der dem Ausgleich zugrundeliegenden Messzahl (die durchschnittlichen Steuereinnahmen der Ländergesamtheit) dar. Zu beachten ist, dass dieser Wert auch dann zunimmt, wenn die originäre Zunahme des Steueraufkommens in einem finanzstarken Land stattfand – in diesem Fall profitieren sämtliche finanzschwachen Länder von einer Zunahme ihrer Zuweisungen aus dem Umsatzsteuervorgewegausgleich. Der zweite Term hingegen stellt die Verringerung der Zuweisungen aufgrund einer Erhöhung der eigenen Einnahmen dar; dieser Term nimmt den Wert 0 an für alle Länder $i \neq j$ und ist negativ für $i = j$.

$$\text{Es gilt daher } \frac{dZ_i}{dT_j} < 0 \text{ für } i = j \text{ und } \frac{\partial Z_i}{\partial T_j} > 0 \text{ für } i \neq j.$$

Jede Veränderung der Zahlungen im Umsatzsteuervorgewegausgleich verändert nun auch den verbleibenden Rest, der nach Einwohnerzahl verteilt wird. Insoweit geben die Gleichungen (1) und (2) noch nicht den Gesamteffekt wieder. Da sich das nach Köpfen zu verteilende Umsatzsteueraufkommen ($U_{\text{Köpfe}}$) aus der Differenz zwischen dem (als konstant angenommenen) Umsatzsteueraufkommen insgesamt und der Summe der für alle Länder k zu zahlenden Ergänzungsanteile (Z_k) ergibt, folgt für die Veränderung dieser Größe

$$(3) \frac{dU_{Köpfe}}{dT_j} = - \sum_k \frac{\partial Z_k}{\partial T_j} = \frac{19}{20} - \frac{3.779}{4.000} \sum_k \frac{E_k}{E} > 0$$

falls j steuerschwaches Land ($f_i < 0,97$) bzw.

$$(4) \frac{dU_{Köpfe}}{dT_j} = - \sum_k \frac{dZ_k}{dT_j} = - \frac{3.779}{4.000} \sum_k \left(\frac{E_k}{E} \right) < 0$$

falls j steuerstarkes Land ($f_j \geq 1$).

Der Fall $0,97 \leq f_i < 1$ bleibt hier unberücksichtigt, da dieser derzeit empirisch nicht relevant ist.

Der Summenterm $\left(\sum_k \frac{E_k}{E} \right)$

in Gleichung (3) und (4) bezieht sich dabei allein auf Länder, die tatsächlich Ergänzungsanteile im Umsatzsteuervorwegausgleich beziehen (hier: Länder mit $f_k < 0,97$).

Die Gleichungen (3) und (4) zeigen, dass wegen der Rückwirkungen auf den nach Köpfen zu verteilenden Anteil der Umsatzsteuer alle Länder von einer Veränderung des originären Steueraufkommens in einem beliebigen Land betroffen sind. Dies gilt auch für die finanzstarken Länder. Grund hierfür ist, dass Steuererhöhungen unabhängig davon, wo sie anfallen, die für die Bemessung der Ergänzungszuweisungen relevante Ausgleichsmesszahl erhöhen. Im Einzelnen folgt damit für das gesamte Steueraufkommen A_i der einzelnen Länder nach Umsatzsteuervorwegausgleich für ein finanzstarkes Land ($f_i \geq 1$):

$$(5) \frac{dA_i}{dT_j} = \frac{E_i}{E} \left(\frac{19}{20} - \frac{3.779}{4.000} \sum_k \frac{E_k}{E} \right)$$

wenn ursprüngliche Steuererhöhung in einem finanzschwachen Land ($f_i < 0,97$)

$$(6) \frac{dA_i}{dT_j} = \frac{dT_j}{dT_j} - \left(\frac{3.779}{4.000} \frac{E_i}{E} \sum_k \frac{E_k}{E} \right)$$

wenn ursprüngliche Steuererhöhung in einem finanzstarken Land ($f_j \geq 1$).

für ein finanzschwaches Land ($f_i < 0,97$):

$$(7) \frac{dA_i}{dT_j} = \frac{1}{20} \frac{dT_j}{dT_j} + \frac{E_i}{E} \left(\frac{7.579}{4.000} - \frac{3.779}{4.000} \sum_k \frac{E_k}{E} \right)$$

wenn ursprüngliche Steuererhöhung in einem finanzschwachen Land ($f_i < 0,97$). bzw.

$$(8) \frac{dA_i}{dT_j} = \frac{3.779}{4.000} \frac{E_i}{E} \left(1 - \sum_k \frac{E_k}{E} \right)$$

wenn ursprüngliche Steuererhöhung in einem finanzstarken Land ($f_j \geq 1$).

Zu beachten dabei ist, dass der jeweils erste Term in Gleichung (6) und (7) für alle Länder außer j den Wert 0 annimmt.

Die Gleichungen (5) bis (8) zeigen, dass finanzschwächere Länder zwar durchweg in höherem Maße von einer Zunahme der Steuereinnahmen in einem beliebigen Land $j \neq i$ profitieren. Der Anreiz zur Erhöhung ihrer eigenen Steuereinnahmen ist im Umsatzsteuervorwegausgleich aber für finanzstarke Länder höher als für finanzschwache Länder. Für $j=i$ gilt nämlich gemäß Gleichung (6) bzw. (7)

$$(9) \left(1 - \frac{3.779}{4.000} \frac{E_i}{E} \sum_k \frac{E_k}{E} \right) dT_j > \left(\frac{1}{20} + \frac{7.579}{4.000} \frac{E_i}{E} - \frac{3.779}{4.000} \frac{E_i}{E} \sum_k \frac{E_k}{E} \right) dT_j,$$

sofern $\frac{E_i}{E} < 0,5014$.

Diese Bedingung trifft in Deutschland für alle Bundesländer zu. Nicht erst der Länderfinanzausgleich im engeren Sinne, sondern schon der Umsatzsteuervorwegausgleich ist daher als anreizschädlich einzustufen.

Für die Verbleibsquote¹⁸ $V_i = dA_i / dT_i$ folgt somit:

$$(10) V_i = \frac{1}{20} + \frac{E_i}{E} \left(\frac{7.579}{4.000} - \frac{3.779}{4.000} \sum_k \frac{E_k}{E} \right)$$

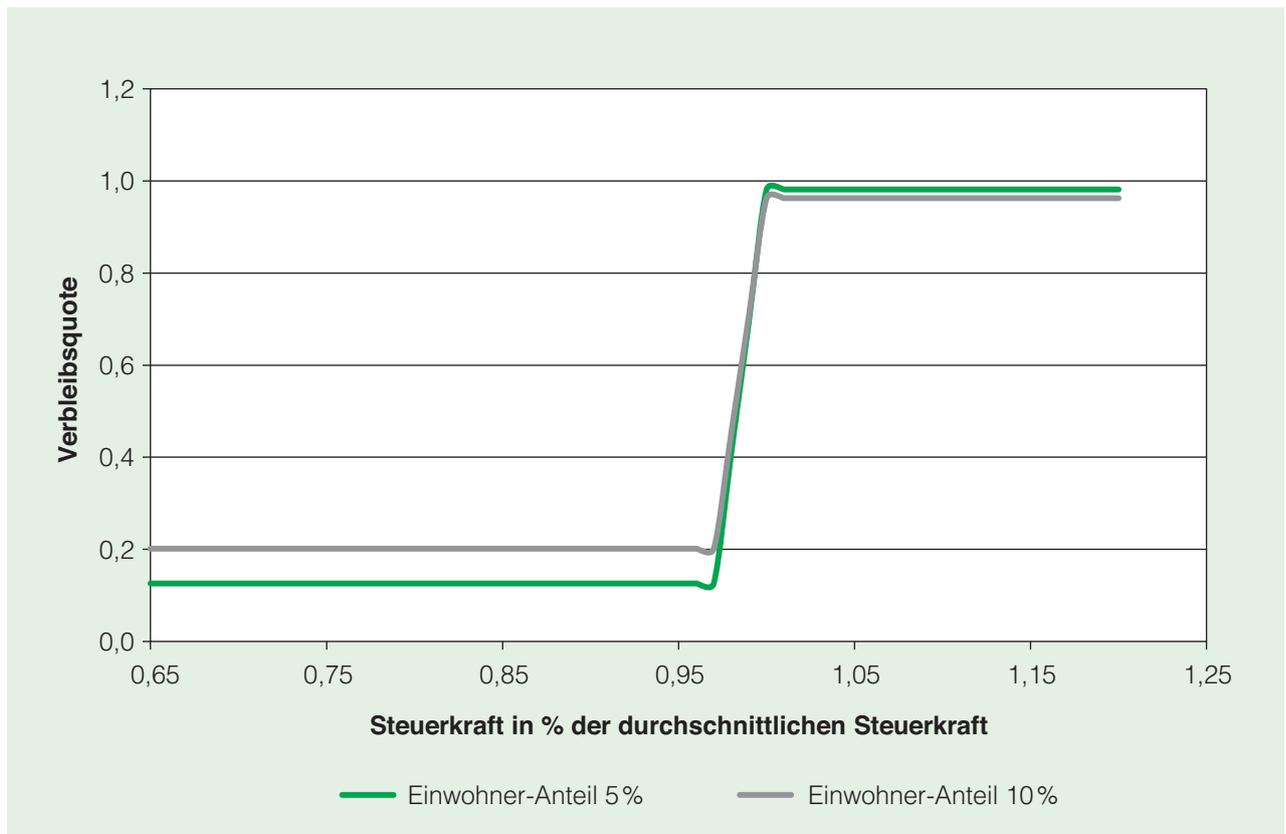
wenn $f_i < 0,97$

$$(11) V_i = 1 - \left(\frac{3.779}{4.000} \frac{E_i}{E} \sum_k \frac{E_k}{E} \right)$$

wenn $f_i \geq 1$

Erkennbar ist, dass die Verbleibsquote dabei von der Einwohnerzahl des jeweiligen Landes abhängig ist. Während der Einwohnereffekt dabei bei den steuerschwachen Ländern positiv ist, ist er bei den steuerstarken Ländern negativ.

Abbildung 4: Verbleibsquoten in der Umsatzsteuerverteilung



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts auf Basis des FAG.

Der Verlauf der Verbleibsquote im Umsatzsteuervorwegausgleich ist in der nachfolgenden Abbildung 4 dargestellt. Es zeigt sich, dass diese bei den steuerschwachen Ländern in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl nur in einer Größenordnung von 15 bis 20 % liegen, während bei den steuerstarken Ländern, die keine Ergänzungsanteile im Umsatzsteuervorwegausgleich erhalten, eine Verbleibsquote nahe 1 erreicht wird.¹⁹

Auf der dritten Stufe des Finanzausgleichs (dem Länderfinanzausgleich im engeren Sinne) werden die verbleibenden Unterschiede in der Finanzkraft der einzelnen Länder durch Ausgleichszahlungen zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern weiter eingeebnet. Anders als beim Umsatzsteuervorwegausgleich werden hierbei auch die Förderabgabe sowie die Gemeindesteuern einbezogen, letztere allerdings nur zu 64 %. Die Finanzkraft ist insoweit anders definiert als die Steuerkraft im Rahmen des Umsatzsteuervorwegausgleichs, bei der die Gemeindeebene unberücksichtigt blieb. Da die Länder letzten Endes verpflichtet sind, ihren Gemeinden eine ausreichende Finanzausstattung zu gewähren, ist die nur teilweise Einbeziehung der Gemeindesteuern allerdings als nicht sachgerecht einzuschätzen; zudem scheint der Anrechnungssatz eher

willkürlich gesetzt.²⁰ Letzten Endes benachteiligt die nur teilweise Einbeziehung der kommunalen Steuerkraft Länder, deren Gemeinden nur geringe Steuereinnahmen erzielen; Profiteure dieser Regelung sind die Gebirgsländer im Finanzausgleich sowie der Bund, da die Ausgleichszahlungen geringer ausfallen als es bei vollständiger Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft der Fall wäre.²¹

Nicht überzeugend ist es in diesem Zusammenhang außerdem, dass die Konzessionsabgaben, die Länder und insbesondere die Gemeinden z.B. für die Durchleitung von Strom erheben, im Finanzausgleich unberücksichtigt bleiben, obwohl diese inzwischen einen nicht unbeträchtlichen Anteil der kommunalen Einnahmen ausmachen.

Der Finanzausgleich i. e. S. zielt im Grundsatz auf den Ausgleich von Finanzkraftunterschieden zwischen den Ländern ab. Unterschiedliche Einnahmebedarfe sind insoweit irrelevant (wenn man vom Verweis auf den kommunalen Finanzbedarf in Art. 107 Abs. 2 GG absieht). Vielmehr wird davon ausgegangen, dass der Finanzbedarf in allen Ländern gleich ist und sich durch die durchschnittliche Pro-Kopf-Finanzkraft aller Länder approximieren lässt. Dieses Prinzip wird allerdings durchbrochen

Kasten 2: Ableitung der Verbleibsquoten im Länderfinanzausgleich i. e. S.

Im Folgenden wird abgeleitet, wie die marginalen Veränderungen der Finanzausstattung in den einzelnen Ländern ausfallen, wenn sich die Steuereinnahmen T_j vor Finanzausgleich in einem beliebigen Land j verändern. Zu beachten ist, dass T_j hier als Steuereinnahmen nach vertikaler Steuerverteilung und Umsatzsteuerausgleich definiert ist. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass die Finanzkraft f_j (und damit auch die Ausgleichsmesszahl) wegen der teilweisen Einbeziehung der Gemeindesteuern hier anders definiert ist als beim Umsatzsteuervorwegausgleich.

Eine Erhöhung der finanzausgleichsrelevanten Einnahmen T_j in Land j führt entsprechend dem Ausgleichstarif des Länderfinanzausgleichs zu folgenden Veränderung der Ausgleichszuweisungen an die empfangsberechtigten Länder

$$(12) \quad \frac{dZ_i}{dT_j} = -\frac{3}{4} \frac{\partial T_i}{\partial T_j} + \frac{14.683}{20.000} \frac{E_i}{E} \frac{\partial T}{\partial T_j}$$

falls $f_i < 0,8$,

$$(13) \quad \frac{dZ_i}{dT_j} = \left(\frac{10}{26} f_i - \frac{55}{52} \right) \frac{dT_i}{dT_j} + \left(\frac{222.879}{260.000} \frac{E_i}{E} - \frac{5}{26} f_i \frac{T_i}{T} \right) \frac{\partial T}{\partial T_j}$$

falls $0,8 \leq f_i < 0,93$

$$(14) \quad \frac{dZ_i}{dT_j} = \left(\frac{26}{7} f_i - \frac{727}{175} \right) \frac{\partial T_i}{\partial T_j} + \left(\frac{402}{175} \frac{E_i}{E} - \frac{13}{7} f_i \frac{T_i}{T} \right) \frac{\partial T}{\partial T_j}$$

falls $0,93 \leq f_i < 1$

Dabei gibt der jeweils erste Term die Veränderung der Zuweisungen aufgrund der primären Zunahme der Finanzkraft an, die Land j erfährt; dieser Term nimmt einen Wert von 0 für alle Länder $i \neq j$ an. Der zweite Term hingegen spiegelt die zusätzlichen Einnahmen aufgrund einer Erhöhung der Ausgleichsmesszahl wider, von der alle Länder i profitieren. Die individuelle Veränderung der Ausgleichsmesszahl (und damit auch die zusätzlich erhaltenen Ausgleichszahlungen) hängt dabei von

der Einwohnerzahl $\left(\frac{E_i}{E} \right)$,

der Finanzkraft vor Finanzausgleich $\left(f_i = \frac{T_i}{E_i} \frac{E}{T} \right)$

und dem Gesamtanteil am Steueraufkommen $\left(\frac{T_i}{T} \right)$

des jeweiligen Landes ab.

Zudem impliziert der Ausgleichstarif, dass die Verbleibsquote der vom Land j zusätzlich erzielten Einnahmen – wenn man von höheren Zahlungen aufgrund einer Zunahme der Ausgleichsmesszahl einmal absieht – auf dieser Stufe des Finanzausgleichs im Bereich einer Finanzkraft kleiner als 80 % des Länderdurchschnitts konstant bei 25 % liegt, bei höherer Finanzkraft dann aber progressiv auf Werte bis zu 56 % ansteigt.

Für die Verbleibsquote ergibt sich für die ausgleichsberechtigten Länder:

$$(15) \quad V_i = \frac{1}{4} + \frac{14.683}{20.000} \frac{E_i}{E}$$

falls $f_i < 0,8$

$$(16) \quad V_i = \left(\frac{10}{26} f_i - \frac{3}{52} \right) + \left(\frac{222.879}{260.000} \frac{E_i}{E} - \frac{5}{26} f_i \frac{T_i}{T} \right)$$

falls $0,8 \leq f_i < 0,93$

$$(17) \quad V_i = \left(\frac{26}{7} f_i - \frac{52}{175} \right) + \left(\frac{402}{175} \frac{E_i}{E} - \frac{13}{7} f_i \frac{T_i}{T} \right)$$

falls $0,93 \leq f_i < 1$

Sieht man von Veränderungen der Ausgleichsmesszahl ab, so ist der Tarifverlauf für finanzschwache und finanzstarke Länder symmetrisch aufgebaut: Die Verbleibsquote bei gegebener Ausgleichsmesszahl reduziert sich im Bereich einer Finanzkraft zwischen 100 % und 120 % des Durchschnitts sukzessive von 56 % auf 25 % und bleibt bei höherer Finanzkraft dann unverändert auf diesem Stand. Die Veränderung der Ausgleichszuweisungen aufgrund einer Anpassung der Ausgleichsmesszahl wiederum ist umso höher, je höher die Finanzkraft und je höher die Einwohnerzahl eines Landes ist. Dabei ist – technisch bedingt – der Tarifverlauf bei zahlungsberechtigten und zahlungspflichtigen Ländern nicht vollständig symmetrisch; ab einer Finanzkraft $f_i \geq 1,07$ kommt es zu einer (wenn auch geringen) Verzerrung zugunsten der zahlungspflichtigen Länder.

durch die Einwohnergewichtung, die den Stadtstaaten (bei Landes- und Gemeindeausgaben) und den am dünnsten besiedelten Bundesländern (bei den Gemeindeausgaben) einen höheren Finanzbedarf zugesteht. Dahinter steht offenkundig die Vorstellung, dass bei einer „mittleren“ Einwohnerdichte (definiert durch den Mittelwert aller Bundesländer) die öffentliche Leistungserstellung zu den geringstmöglichen Kosten erfolgen kann, während bei starken Abweichungen nach oben oder nach unten zusätzliche Kosten anfallen. Ob dies tatsächlich so ist (und weshalb dies beispielsweise in Bundesländern mit sehr dünn besiedelten Teilregionen einerseits und dicht besiedelten Agglomerationsräumen andererseits keine Rolle spielen soll), kann nur empirisch geklärt werden.

Die Bemessung der Ausgleichszahlungen im Länderfinanzausgleich im engeren Sinne erfolgt nach einem dreistufigen Tarif, der für ausgleichsberechtigte und ausgleichsverpflichtete Länder prinzipiell symmetrisch aufgebaut ist (§ 10 FAG). Da ein Anstieg der (finanzausgleichsrelevanten) Einnahmen in einem Land immer auch die durchschnittliche Finanzkraft (d.h. die Ausgleichsmesszahl) verändert, ergeben sich dabei auch hier Rückwirkungen auf alle beteiligten Länder.

Für die Verbleibsquote insgesamt ergibt sich der in Abbildung 5 gezeigte Tarifverlauf. Deutlich wird, dass größere Länder (gemessen an Einwohnerzahl und/oder Anteil am gesamtwirtschaftlichen Steueraufkommen) über den gesamten Tarifbereich hinweg in stärkerem Maße von einer Erhöhung ihrer Finanzkraft profitieren als kleinere Länder. Zudem ist die Verbleibsquote um so niedriger, je geringer/höher die Finanzkraft des jeweiligen Landes ist: Liegt die Verbleibsquote bei „sehr armen“ und „sehr reichen“ Ländern nur in einer Größenordnung von 30 %, erhöht sie sich bei Ländern mit einer durchschnittlichen Finanzkraft auf Werte von bis zu 60 %. Auf dieser Stufe des Finanzausgleichs „belohnt“ der Tarifverlauf damit Länder, die ein in etwa durchschnittliches Finanzkraftniveau aufweisen. Als anreizkompatibel wäre hingegen eher eine über den gesamten Tarifverlauf konstante Verbleibsquote anzusehen.

Auf der letzten Stufe des Finanzausgleichs werden „leistungsschwachen“ Ländern nach § 11 Abs. 2 FAG durch den Bund Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) zur Aufstockung ihrer Einnahmen zur Verfügung gestellt. Als leistungsschwach gelten dabei Länder, deren Einnahmen nach Länderfinanzausgleich i. e. S. unter 99,5 % der durchschnittlichen Einnahmen der Ländergesamtheit liegen; der Fehlbetrag wird dabei durch BEZ zu 77,5 % ausgeglichen.

Die resultierende Verbleibsquote von Steuermehreinnahmen ist in Abbildung 6 dargestellt. Es zeigt sich, dass die Verbleibsquote wegen der verringerten Bundes-

Kasten 3: Ableitung der Verbleibsquote bei den Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen

Die Höhe der marginalen Zuweisungen für die ausgleichsberechtigten Länder ergibt sich als

$$(18) \frac{dZ_i}{dT_j} = 0,77125 \frac{E_i}{E} \frac{\partial T}{\partial T_j} - 0,775 \frac{\partial T_i}{\partial T_j},$$

wobei T_j hier als Steuereinnahmen nach Umsatzsteuervorwegausgleich, aber vor Finanzausgleich i. e. S. definiert sind.

Der erste Term gibt auch hier wieder die Veränderung der Ausgleichsmesszahl infolge einer Erhöhung der Steuereinnahmen in einem beliebigen Land an. Zu beachten ist, dass die finanzschwachen Länder ebenso wie auf den vorangehenden Stufen des Finanzausgleichs wiederum auch davon profitieren, wenn in anderen (finanzstarken) Ländern Steuermehreinnahmen erzielt werden.

Für die Verbleibsquote folgt hieraus

$$(19) V_i = 0,77125 \frac{E_i}{E} + 0,225 \quad \text{für } f_i < 0,995$$

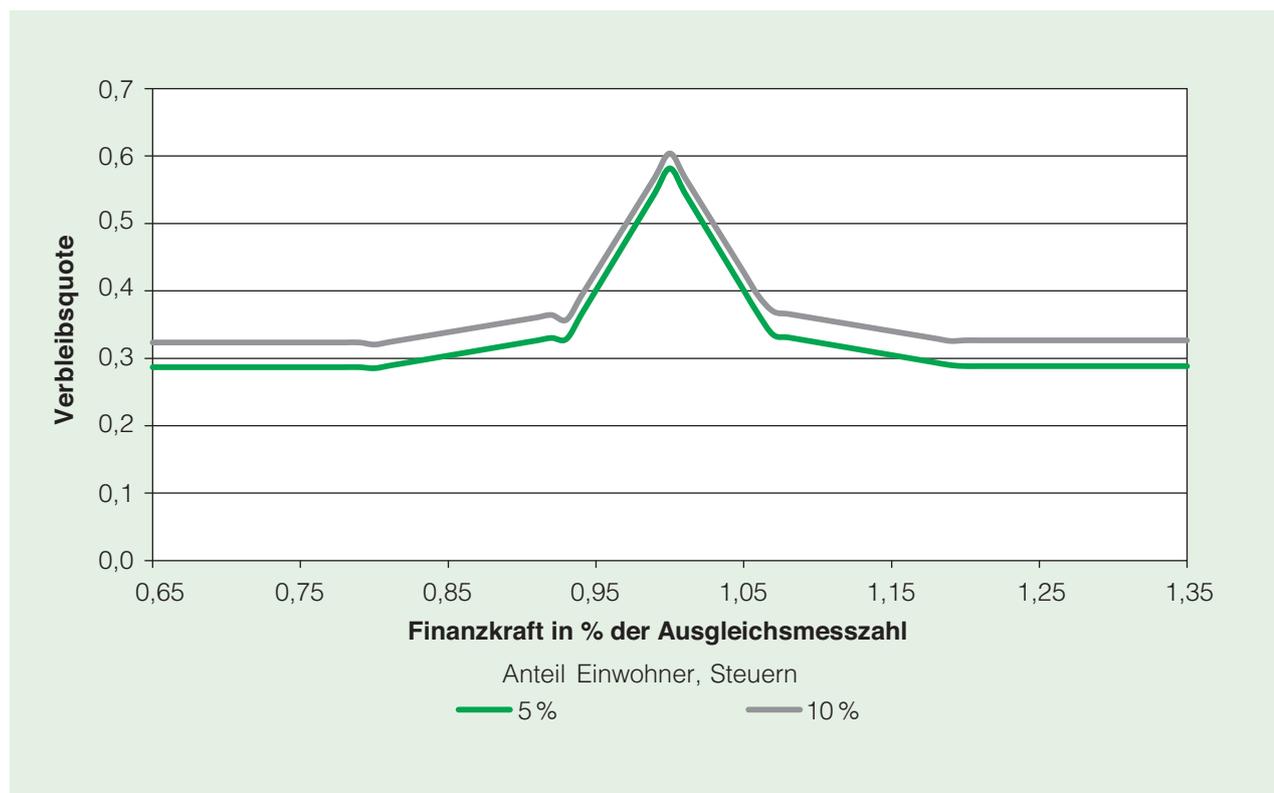
$$V_i = 1 \quad \text{sonst}$$

Auch hier stellt der erste Term wiederum die Veränderung der Zuweisungen an alle begünstigten Länder als Folge einer Erhöhung der Ausgleichsmesszahl nach einer Erhöhung der Steuereinnahmen des Landes j dar, während der zweite Term die Reduktion der Zuweisungen infolge der eigenen Mehreinnahmen im Land $i = j$ angibt.

ergänzungszuweisungen bei finanzschwachen Ländern nur in einer Größenordnung von 30 % liegt, während sie bei finanzstarken Ländern – die keine BEZ erhalten – naturgemäß einen Wert von 1 erreicht. Auch hier ist wieder ein Zusammenhang mit den Einwohnerzahlen feststellbar.

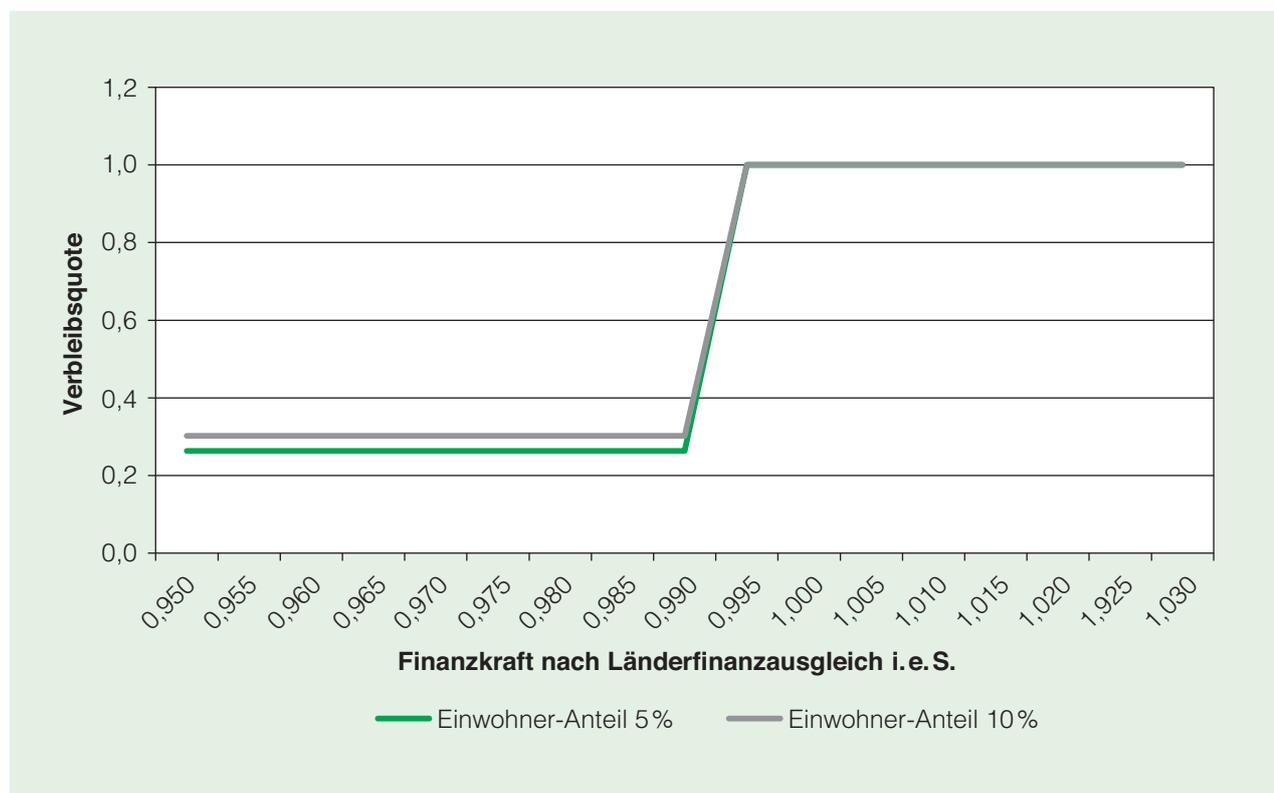
Formal erfolgt die Zuweisung von Bundesergänzungszuweisungen zwar aus Mitteln des Bundes; da diese jedoch dessen Anspruch auf Einnahmen in der primären (vertikalen) Steuerverteilung nach Art. 106 Abs. 3 GG (Deckungsquotenprinzip) erhöhen, erfolgt die Finanzierung letzten Endes auch hier aus Mitteln der Ländergesamtheit.

Abbildung 5: Verbleibsquote im Länderfinanzausgleich i. e. S.



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts auf Basis des FAG.

Abbildung 6: Verbleibsquoten in der dritten Stufe des Finanzausgleichs (Allgemeine BEZ)



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts auf Basis des FAG.

Fazit

Die vorangegangenen Ausführungen zielten darauf ab, die Funktionsweise des bundesstaatlichen Finanzausgleichs unter besonderer Berücksichtigung seiner Anreizeffekte (ausgedrückt durch die marginale Verbleibsquote) zu erklären. Deutlich wird daran zweierlei: Zum einen ist das gesamte System in sich nicht konsistent. So werden auf den einzelnen Stufen des Finanzausgleichs unterschiedliche Definitionen steuerlicher Leistungsfähigkeit verwendet und der Tarifverlauf folgt keiner einheitlichen Systematik. Zum anderen greift eine alleinige Betrachtung des Länderfinanzausgleichs i. e. S. zu kurz, wenn man die Verteilungs- und Anreizwirkungen des Finanzausgleichs analysieren will. Einzubeziehen sind vielmehr sämtliche Stufen von der primären Steuerverteilung bis hin zu Gewährung von allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen, da alle diese Stufen aufeinander aufbauen und die Ergebnisse der jeweils vorangehenden Stufe die Bedingungen der Verteilung auf der nächsthöheren Stufe mitbestimmen. Eine Reform, die diesen Namen verdient, müsste daher das gesamte System der föderalen Finanzverfassung umfassen.

Der oben (vgl. Abb. 3) exemplarisch dargestellte Verlauf der Verbleibsquote bei der Einkommensteuer (am Beispiel Sachsens) erklärt sich durch die unterschiedlichen Tarifverläufe auf den drei Stufen des Finanzausgleichs: Da bei geringen Steuereinnahmen ein hoher Teil von Mehreinnahmen durch niedrigere Zahlungen im Umsatzsteuervorgewegungsausgleich und verringerte Zuweisungen des Bundes (Allgemeine BEZ) „abgeschöpft“ wird, ergibt sich hier eine niedrige Verbleibsquote. Diese steigt – wegen des Tarifverlaufs im Länderfinanzausgleich i. e. S. – bei steigender Steuerkraft zwar zunächst an, verringert sich dann aber wieder. Bei hoher Steuerkraft schließlich wird wegen der hohen Verbleibsquoten (nahe 1) im Umsatzsteuervorgewegungsausgleich eine insgesamt hohe Verbleibsquote erreicht.

Zu vermuten ist, dass diese Implikationen des Finanzausgleichssystems den politischen Akteuren bei Verabschiedung des geltenden Finanzausgleichsgesetzes nicht umfänglich bewusst waren – anders lässt sich jedenfalls ein System, das keiner wirklichen Rationalität zu folgen scheint, kaum erklären. Umso wichtiger sind die jetzt anstehenden Verhandlungen um eine Nachfolgeregelung für den Finanzausgleich. Es ist zu hoffen, dass dabei eine Lösung gefunden wird, die zumindest die größten Ungereimtheiten des geltenden Regelwerks beseitigt.

Literatur

- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (Hrsg.): Abrechnung des Finanzausgleichs für das Jahr 2011, Berlin.
- FUEST, C. und M. THÖNE: Reform des Finanzföderalismus in Deutschland, Berlin 2009.
- FEHR, H. und M. TRÖGER: Die Anreizwirkungen des Länderfinanzausgleichs: Reformanspruch und Wirklichkeit, in: DIW-Vierteljahreshfte 3/2003, S. 391–406.
- ECK, A. und C. THATER: Elemente kommunaler Finanzausgleichssysteme in Deutschland, ifo Dresden berichtet 02/2013, S. 33–35.

- ¹ Vgl. exemplarisch FEHR und TRÖGER (2003) oder FUEST und THÖNE (2009).
- ² In der genannten Ausgabe des ifo Schnelldienstes werden eine Reihe von Beiträgen zur Reform des Finanzausgleichs veröffentlicht, die anlässlich der Festveranstaltung zum 20-jährigen Bestehen der Niederlassung Dresden des ifo INSTITUTS präsentiert wurden. Die in diesem Aufsatz veröffentlichten Ergebnisse wurden in Auszügen ebenfalls auf dieser Veranstaltung vorgestellt.
- ³ Ein zweiter Grund liegt darin, dass auf den einzelnen Stufen des Finanzausgleichs unterschiedliche Bemessungsgrundlagen angewandt werden; siehe hierzu weiter unten.
- ⁴ Die am Arbeitsort abgeführte Lohnsteuer wird dabei dem Land zugeordnet, in dem der jeweilige Arbeitnehmer seinen Wohnsitz hat.
- ⁵ Die am Sitz des jeweiligen Vermögensanlageinstituts im Quellenabzugsverfahren abgeführte Kapitalertragsteuer wird hierbei entsprechend dem Wohn- bzw. Unternehmenssitz des Empfängers der Kapitalerträge aufgeteilt.
- ⁶ Die am Unternehmenssitz anfallende Körperschaftsteuer wird bei Unternehmen mit Betriebsstätten in mehreren Ländern entsprechend der Lohnsumme (als Approximation der Bruttowertschöpfung) auf die einzelnen Länder verteilt. Diese Verteilung wird nachfolgend durch die am Einwohnermaßstab ansetzenden Regelungen des Finanzausgleichs korrigiert.
- ⁷ Hier erfolgt die Zerlegung unter Berücksichtigung divergierender Hebesätze entsprechend der Lohnsumme in den einzelnen Betriebsteilen.
- ⁸ Darüber hinaus sind die Regelungen der Feuerschutzsteuergesetzes und des Rennwett- und Lotteriegesetzes relevant.
- ⁹ Diese beläuft sich auf einheitlich 135% bei den Stadtstaaten und Werte zwischen 1,02 und 1,05 in Sachsen-Anhalt, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern, wobei bei letzteren jedoch lediglich die Gemeindesteuern entsprechend gewichtet werden.
- ¹⁰ Insoweit ist auch die Vorgehensweise nicht überzeugend, Verbleibsquoten im Finanzausgleich allein für die Landesebene zu berechnen.
- ¹¹ Vgl. ECK und THATER (2013)
- ¹² Statistische Angaben über die Herkunft der Zerlegungsbeträge werden allerdings nicht veröffentlicht – was insbesondere deswegen problematisch ist, weil dieser Posten im Zeitablauf ungewöhnlich stark volatil ist.
- ¹³ Vgl. zur Kritik z. B. FUEST und THÖNE (2009).
- ¹⁴ Besonderheiten gelten für die Verteilung des Umsatzsteueranteils der Gemeinden nach §§ 5a-c Gemeindefinanzenreformgesetz. Hierauf wird im Folgenden jedoch nicht näher eingegangen.
- ¹⁵ Gedacht ist dies in erster Linie als Approximation der Verteilung des privaten Verbrauchs als Bemessungsgrundlage der Umsatzsteuer; da bei der nachfolgenden Umverteilung der Steuereinnahmen aber ohnehin der Einwohnermaßstab angewandt wird, kann die Ermittlung des länder-

spezifischen Anteils an der Umsatzsteuer „nach Köpfen“ gleichzeitig auch als Ausdruck einer am Bedarf orientierten Verteilung angesehen werden. Es ist unübersehbar, dass allein das schon zu einer gewissen (wenngleich kaum quantifizierbaren) Verringerung von Steuerkraftunterschieden führt.

- ¹⁶ Aus diesem Grund ist es nicht unproblematisch, die Umsatzsteuer juristisch als „eigene Einnahme“ der Länder zu betrachten.
- ¹⁷ Zu beachten ist, dass die vertikale Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern hier nicht abgebildet ist. T_j bezieht sich insoweit allein auf die Steuern der Länder nach Abzug der auf den Bund entfallenden Beträge.
- ¹⁸ Die Verbleibsquote ist hier auf die Steuereinnahmen des Landes nach vertikaler Steuerverteilung bezogen. Vgl. auch Fußnote 18.
- ¹⁹ Auf der Stufe der Umsatzsteuerverteilung erhielten im Berichtsjahr 2011 außer Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und Hamburg (den Geberländern im Länderfinanzausgleich i. e. S.) alle Länder Ergänzungsanteile im Umsatzsteuervorwegausgleich. Diese fielen allerdings in einigen Ländern (Rheinland-Pfalz, Bremen, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen) geringer aus als die auf sie rechnerisch entfallenden Umsatz-

steueranteile bei einer ausschließlichen Verteilung nach Köpfen. Insoweit können auch diese Länder zu den Geberländern im Umsatzsteuervorwegausgleich gerechnet werden.

- ²⁰ Die nur teilweise Einbeziehung der gemeindlichen Steuerkraft lässt sich als Interpretation der Vorgabe des Art. 107 Abs. 2 GG auffassen, dass nicht nur die Finanzkraft, sondern auch der Finanzbedarf der Kommunen bei der Ausgestaltung des Finanzausgleichs zu berücksichtigen ist. Dieser unabweisbare und deshalb nicht dem Ausgleichsmechanismus unterliegende Finanzbedarf wird offenkundig pauschal auf 36% der kommunalen Einnahmen beziffert. Die Klage Bayerns und Hessens gegen den geltenden Finanzausgleich verweist demgegenüber darauf, dass dieser bedarfsgerechte Anteil der kommunalen Einnahmen eher höher sein dürfte, weshalb die kommunale Finanzkraft mit einem geringeren Gewichtungssatz in den Finanzausgleich eingehen müsse.
- ²¹ Mit aus diesem Grund sind die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen an die ostdeutschen Länder (einschließlich Berlin) nach § 11 Abs. 3 FAG explizit auch mit dem Erfordernis eines Ausgleichs der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft begründet.