

# Reform des Länderfinanzausgleichs

Ende 2019 laufen die bisherigen Regelungen zum Länderfinanzausgleich aus. Zuvor muss eine Reform beschlossen werden. Allerdings sind die Interessen und auch die Belastungssituationen der Geber- und Nehmerländer sehr unterschiedlich. Der Bund kann Mittel bereitstellen, die natürlich begrenzt sind und möglicherweise die Selbstbestimmung der Länder einschränken. Bei den Reformvorschlägen liegt das Schwergewicht entweder auf der Anreizorientierung oder auf der Angleichung der Lebensverhältnisse. Letztlich muss über die Reformmaßnahmen jedoch politisch entschieden werden. Ob dies noch in dieser Legislaturperiode gelingt, ist zweifelhaft.

Thiess Büttner, Johanna Hey, Alfons Weichenrieder, Horst Zimmermann

## Reform des Finanzausgleichs: Eigenverantwortung stärken und Transparenz verbessern

Die aktuellen Regelungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs sind umstritten. Die Länder Hessen und Bayern klagen vor dem Bundesverfassungsgericht gegen das Finanzausgleichsgesetz.<sup>1</sup> Ohnehin laufen die Regeln zum Ende des Jahres 2019 aus. So steht nun wieder eine Neuordnung an. In einem aktuellen Gutachten hat der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (BMF) daher die verfassungsrechtlichen Anforderungen skizziert, die bestehenden Regelungen untersucht, Leitlinien für eine Reform entwickelt und schließlich einen konkreten Reformvorschlag gemacht.<sup>2</sup> Der Beirat spricht sich für eine Neuordnung aus, welche die Transparenz verbessert und die Eigenverantwortung stärkt. Er zeigt dabei auf, dass die Verteilungseffekte einer entsprechenden Reform gegenüber dem Status quo durch geeignete Anpassungen begrenzt werden können.

### Die Stufen des Finanzausgleichs

Bei den Regelungen zum bundesstaatlichen Finanzausgleich werden vier Stufen unterschieden. Der primäre vertikale Finanzausgleich regelt die Verteilung des Steueraufkommens auf Bund, Länder und Gemeinden. Auf dieser Grundlage schließen sich drei weitere Stufen an. Der primäre horizontale Finanzausgleich ordnet die für die Ebene der Länder vorgesehenen Einnahmen den Ländern zu. Hierbei wird zwar zunächst darauf abgestellt, wo die

Steuereinnahmen erzielt wurden bzw. wie viele Einwohner ein Land hat. Bei der Umsatzsteuer wird aber ein Teil der Einnahmen nach einem besonderem Schlüssel verteilt, um aufkommensschwache Länder vorab besonders zu begünstigen (Umsatzsteuervorwegausgleich). Auf der dritten Stufe erfolgt dann eine weitere Umverteilung im Rahmen des sogenannten horizontalen Finanzausgleichs (Länderfinanzausgleich im engeren Sinne). Bundesergänzungszuweisungen im Rahmen der vierten Stufe des Finanzausgleichs führen zu einer weiteren Nivellierung. Sie enthalten aber auch Zuweisungen aus speziellen sachlichen Gründen.

### Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

Das Bundesverfassungsgericht hat in der Vergangenheit wiederholt über den Länderfinanzausgleich entschieden.<sup>3</sup> Es betont dabei die Grundsätze der angemessenen Finanzausstattung und der finanziellen Eigenverantwortung der Länder. Ergänzungszuweisungen sind subsidiär gegenüber eigenen Sparanstrengungen der Länder. Der innerstaatlichen Umverteilung sind Grenzen gesetzt. Der Finanzausgleich darf auf keiner Stufe zu einer vollständigen Nivellierung vorgefundener Unterschiede, zu einer Veränderung der Finanzkraftreihenfolge oder einer übermäßigen Finanzkraftschwächung führen. Dies gilt grundsätzlich auch für den Umsatzsteuervorwegausgleich, bei dem es sich richtigerweise um ein Instrument des Fi-

<sup>1</sup> Az. 2 BvF 1/13.

<sup>2</sup> Wissenschaftlicher Beirat beim BMF: Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Berlin 2015.

<sup>3</sup> Insbesondere BVerfGE 86, 148; 101, 158; 116, 327.

Tabelle 1  
Volumen der Umverteilung 2014

Stufen		Betrag in Mio. Euro	Anteil in %
Umsatz- steuerverteilung	Summe der Abweichungen gegenüber der Verteilung nach Einwohnern	7 833,59	28,6
Länderfinanz- ausgleich i.e.S.	Summe der Ausgleichs- zuweisungen	9 018,73	32,9
Allgemeine BEZ	Summe der Zuweisungen	3 513,73	12,8
Sonder- bedarfs-BEZ	Teilungsbedingte Sonder- lasten, Sonderlasten durch strukturelle Arbeitslosig- keit, Kosten der politischen Führung	7 071,51	25,8
Summe		27 437,56	100,0

Anmerkung: Abweichungen durch Rundungen. BEZ = Bundesergänzungszuweisungen.

Quelle: Wissenschaftlicher Beirat beim BMF: Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Berlin 2015.

nanzausgleichs und nicht um originäre Finanzausstattung handelt.<sup>4</sup>

### Fiskalische Umverteilung und Nivellierung der Einnahmen

Wie Tabelle 1 zeigt, belief sich das in den Stufen zwei bis vier angelegte Transfervolumen 2014 auf etwa 27,4 Mrd. Euro.<sup>5</sup> Der vielfach in der Kritik stehende horizontale Finanzausgleich, also der Länderfinanzausgleich im engeren Sinne, umfasst dabei lediglich ein Drittel des Umverteilungsvolumens. Eine erhebliche Umverteilungswirkung wird auch bei der Verteilung der Einnahmen aus der Umsatzsteuer erzielt. Den größten Anteil machen die verschiedenen Zuweisungen des Bundes aus.

Insbesondere der Umsatzsteuervorwegausgleich und der Länderfinanzausgleich im engeren Sinne basieren auf komplexen Regelungen, die das Ausmaß der Umverteilung von Finanzmitteln verschleiern. Dabei sind die Regelungen inkonsistent, da die verschiedenen Stufen unterschiedliche Messgrößen für die Finanzausstattung

4 Das Maßstäbengesetz behandelt den Umsatzsteuervorwegausgleich in § 5 dagegen außerhalb des Länderfinanzausgleichs. Auch Siekmann ordnet den Umsatzsteuervorwegausgleich bereits der originären (eigenen) Finanzausstattung eines Landes zu, vgl. H. Siekmann in M. Sachs: Grundgesetz: GG, 7. Aufl., 2014, Art. 107 Rz. 16. Kempny/Reimer hingegen stufen den Umsatzsteuervorausgleich als Teil des sekundären horizontalen Finanzausgleichs ein, vgl. S. Kempny, E. Reimer: Gutachten D zum 70. Deutschen Juristentag, 2014, D 94.

5 Die vertikale Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern bleibt unberücksichtigt und wird in Tabelle 1 als gegeben vorausgesetzt. Auch die Verteilung von mindestens 75% des Länderanteils an der Umsatzsteuer nach Einwohnern bleibt außen vor.

Tabelle 2  
Umverteilung durch Umsatzsteuervorwegausgleich  
und Länderfinanzausgleich im engeren Sinne 2014

in Mio. Euro

Land	Verluste		Gewinne		Summe
	USt. Erg. Anteile	LFA i.e.S.	USt. Erg. Anteile	LFA i.e.S.	
Bayern	1998	4852	0	0	-6850
Baden- Württemberg	1687	2356	0	0	-4044
Hessen	959	1755	0	0	-2714
Nordrhein- Westfalen	2269	0	0	897	-1372
Hamburg	276	55	0	0	-332
Rheinland- Pfalz	431	0	0	288	-143
Schleswig- Holstein	0	0	131	172	303
Saarland	0	0	197	144	341
Bremen	4	0	0	604	600
Nieder- sachsen	0	0	549	276	824
Mecklenburg- Vorpommern	0	0	902	463	1365
Brandenburg	0	0	973	510	1482
Thüringen	0	0	1317	554	1870
Sachsen- Anhalt	0	0	1390	585	1976
Berlin	209	0	0	3491	3282
Sachsen	0	0	2375	1034	3409

Anmerkungen: Verlust/Gewinn aus Umsatzsteuer-Ergänzungsanteilen (USt. Erg. Anteile) bei einer fiktiven Verteilung der Ergänzungsanteile nach der Einwohnerzahl. Verlust/Gewinn Länderfinanzausgleich im engeren Sinne (LFA i.e.S.): horizontale Ausgleichsbeiträge/-zuweisungen.

Quelle: Wissenschaftlicher Beirat beim BMF: Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Berlin 2015.

verwenden. So wird mit unterschiedlichen Einwohnerzahlen gerechnet, und der Umsatzsteuervorwegausgleich vernachlässigt bestimmte Einnahmen, z.B. die Steuereinnahmen der Gemeinden.

Wie Tabelle 2 zeigt, führen die Regelungen im Fall von Berlin dazu, dass das Land sowohl Empfänger als auch Zahler ist. So ist der Stadtstaat zwar im Länderfinanzausgleich im engeren Sinne Empfänger, im Umsatzsteuervorwegausgleich hingegen Zahler. Noch ausgeprägter ist die Inkonsistenz im Falle Nordrhein-Westfalens. Das Land ist insgesamt Nettozahler, obwohl die öffentliche Diskussion, die sich weitgehend auf den Länderfinanzausgleich im engeren Sinne konzentriert, etwas ganz anderes suggeriert. Transparenz sieht anders aus.

Der deutsche Finanzausgleich führt zu einer weitgehenden Nivellierung der Pro-Kopf-Einnahmen, wobei allerdings nicht immer auf die tatsächliche Einwohnerzahl abgestellt wird. Nach den Bundesergänzungszuweisungen fanden sich 2014 zwölf Länder zwischen 97,5% und 99,4% des Durchschnitts wieder. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich diese Nivellierung auf nominale Werte bezieht. Weil die Empfänger tendenziell niedrigere Preisniveaus aufweisen als die Nettozahler, ergibt sich durch diesen hohen nominalen Nivellierungsgrad die Gefahr der realen Übernivellierung.<sup>6</sup>

Die Zahlen zu den Transfers illustrieren Ausmaß und Richtung der nominalen Umverteilung, die im Zentrum der politischen Auseinandersetzungen steht. Für die Bewertung ist jedoch auch die Umverteilung von Mehr- oder Mindereinnahmen von Bedeutung. Tabelle 3 zeigt die sogenannten Verbleibsbeträge für ausgewählte Einnahmearten. Sie geben an, wieviel von den Mehreinnahmen in einem Land verbleiben, wenn es beispielsweise über eine verbesserte Steuerverwaltung oder eine erfolgreiche Finanz- und Wirtschaftspolitik zusätzliche Einnahmen erzielt.

Die Verbleibsbeträge sind tendenziell für die Nettozahler höher als für die Empfänger und geringer für kleine Länder. Daneben sind die Zahlen stark davon abhängig, ob es sich um Gemeinschaftsteuern oder um Länder- bzw. Gemeindesteuern handelt. Insbesondere bei Lohn- und Körperschaftsteuern sind die Verbleibsbeträge in den

<sup>6</sup> Vgl. J. Zimmer: The German Financial Equalization System: Accounting for Differences in Governmental Purchasing Powers, Goethe-Universität Frankfurt, Mai 2014.

## Die Autoren des Zeitgesprächs



**Prof. Dr. Thiess Büttner** ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft, an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.



**Prof. Dr. Johanna Hey** ist Professorin für Steuerrecht an der Universität zu Köln.



**Prof. Dr. Alfons J. Weichenrieder** ist Professor für Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft an der Goethe-Universität Frankfurt.



**Prof. Dr. Dr. h. c. Horst Zimmermann** ist emeritierter Professor für Finanzwissenschaft an der Universität Marburg.



**Prof. Dr. Stefan Koriath** ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Kirchenrecht sowie Deutsches Staats- und Verwaltungsrecht an der Juristischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München (LMU).



**Prof. Dr. Martin Junkernheinrich** ist Inhaber des Lehrstuhls für Stadt-, Regional- und Umweltökonomie unter besonderer Berücksichtigung finanzwissenschaftlicher Aspekte an der Technischen Universität Kaiserslautern.



**Prof. Dr. Wolfgang Rensch** ist Lehrstuhlinhaber am Institut für Politikwissenschaft an der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg.

Tabelle 3  
Verbleibsbeträge bei Mehreinnahmen von 1 Mio. Euro

in 1000 Euro

Land	Lohnsteuer	Körperschaftsteuer	Erbschaftsteuer	Förderabgabe	Grundsteuer
Nordrhein-Westfalen	177	115	226	290	545
Bayern	266	200	399	433	636
Baden-Württemberg	256	191	381	409	622
Niedersachsen	114	49	102	189	481
Hessen	234	171	342	359	590
Sachsen	87	28	54	109	428
Rheinland-Pfalz	89	27	54	135	447
Sachsen-Anhalt	76	15	31	89	417
Schleswig-Holstein	83	20	40	128	441
Thüringen	76	15	30	87	417
Brandenburg	77	16	33	93	420
Mecklenburg-Vorpommern	73	13	24	79	411
Saarland	68	8	16	79	410
Berlin	89	30	59	<sup>a</sup>	429
Hamburg	328	262	525	531	700
Bremen	66	7	13	<sup>a</sup>	402

Anmerkungen: Verbleibsbeträge in 1000 Euro bei einem Anstieg der Steuereinnahmen aus der Lohnsteuer, Körperschaftsteuer, Erbschaftsteuer, Förderabgabe oder Grundsteuer um 1 Mio. Euro. Langfrist-Effekte ohne Berücksichtigung der Prämienregel. <sup>a</sup> Im Jahr 2014 keine Einnahmen aus der Förderabgabe.

Quelle: Wissenschaftlicher Beirat beim BMF: Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Berlin 2015.

ostdeutschen Ländern, im Saarland und in Bremen extrem gering. Hier hat der Finanzausgleich gleichsam konfiskatorischen Charakter. Wenn ein Land von einer zusätzlichen Million bei der Körperschaftsteuer nicht einmal 20 000 Euro behält, besteht die Gefahr, dass die Unterschiede in der Wirtschaftskraft zementiert werden, da sich eine erfolgreiche Finanz- und Wirtschaftspolitik kaum auf die Einnahmen auswirkt. Zudem besteht kein wesentliches fiskalisches Interesse an einer effektiven Steuerverwaltung.<sup>7</sup>

7 Für empirische Studien zu den Anzeizeffekten siehe C. Baretta, B. Huber, K. Lichtblau: A tax on tax revenue: The incentive effects of equalizing transfers: Evidence from Germany, in: *International Tax and Public Finance*, 9. Jg. (2002), S. 631-649. T. Büttner: The incentive effect of fiscal equalization on tax policy, in: *Journal of Public Economics*, 90. Jg. (2006), H. 3, S. 477-497. P. Egger, M. Köthenbürger, M. Smart: Do fiscal transfers alleviate business tax competition? Evidence from Germany, in: *Journal of Public Economics*, 94 Jg. (2010), H. 3, S. 235-246. T. Bönke, B. Jochimsen, C. Schröder: Fiscal federalism and tax administration: Evidence from German, DIW, Berlin 2013.

## Ansatzpunkte für eine Reform

Ein neues System sollte einfacher und transparenter sein. Transparenz ist eine zentrale verfassungsrechtliche Anforderung an den Finanzausgleich, einfachgesetzlich konkretisiert in § 1 Abs. 2 Maßstäbengesetz, die bisher nicht eingelöst ist. Darüber hinaus spricht vieles dafür, Fehlanreize bei der Einnahmenpolitik durch höhere Verbleibsbeträge zu mildern und den Ländern so auch mehr Anreize für eine effektive Verwaltung zu geben. Dabei könnten Umverteilungseffekte in einem großzügig bemessenen Übergangszeitraum durch Pauschaltransfers abgefedert werden.<sup>8</sup>

Problematisch bei der Ermittlung der Finanzkraft der Bundesländer ist der Umgang mit den Einnahmen der Gemeinden. Gegenwärtig werden sie zu 64% einbezogen, dies vor dem Hintergrund des Art. 107 Abs. 2 GG, wonach nicht nur die Finanzkraft, sondern auch der Finanzbedarf der Gemeinden zu berücksichtigen ist. Verschiedentlich wird kritisiert, dass dies nur zum Teil geschieht. Zu beachten ist indes, dass eine volle Einbeziehung der Gemeindesteuereinnahmen aufgrund der hohen Nivellierung durch den Finanzausgleich nur dann akzeptabel erscheint, wenn die Ausgleichstarife signifikant sinken.

Die Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs wird erschwert durch die geringen Möglichkeiten der Bundesländer, eigene Einnahmen zu erzielen. Anstatt nur die Erwartungshaltung auf eine Steigerung der Transfers zu befördern, sollte eine Reform daher auch für eine erweiterte Einnahmenautonomie sorgen. Denkbar ist nach Ansicht des Wissenschaftlichen Beirats insbesondere ein begrenzter Zuschlag auf die Einkommensteuer oder auf die Grundsteuer, um die Steuerautonomie zu stärken, wobei letzteres wohl einer Verfassungsänderung bedürfte, da Art. 106 Abs. 6 GG das Grundsteueraufkommen und Hebesatzrecht derzeit den Gemeinden zuweist.

Vor dem Hintergrund des skizzierten Reformbedarfs hat der Wissenschaftliche Beirat beispielhaft ein Modell zur Reform des Transfersystems erarbeitet, das die folgenden Eckpunkte beinhaltet:

- Der Umsatzsteuervorgewegausgleich wird abgeschafft und der volle Länderanteil an der Umsatzsteuer nach der Einwohnerzahl verteilt.
- Die Gemeindesteuern werden zwar zu 100% in den Finanzausgleich einbezogen, der Tarif im horizonta-

8 Vgl. B. Huber, K. Lichtblau: Konfiskatorischer Finanzausgleich verlangt eine Reform, in: *Wirtschaftsdienst*, 78. Jg. (1998), H. 3, S. 142-147.

len Finanzausgleich wird aber linearisiert und auf 60% deutlich abgesenkt. Auch der Tarif der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen wird auf 50% abgesenkt.

- Das derzeitige Prämienmodell, das kurzfristig Steuermehreinnahmen entlohnt, wird aufgrund seiner fehlenden Nachhaltigkeit aufgegeben.
- Die Einwohnerveredelung der Stadtstaaten bleibt erhalten, die Einwohnerwertung bei geringer Einwohnerdichte entfällt.<sup>9</sup>
- Zur Abfederung der Verteilungseffekte werden ergänzende pauschale Bundesergänzungszuweisungen berechnet, die reformbedingte Mindereinnahmen kompensieren.

Tabelle 4 illustriert die Ergebnisse der vorgeschlagenen Reform anhand der Verbleibsbeträge, die für ein Land entstehen, wenn Mehreinnahmen von 1 Mio. Euro erzielt werden. Um die Unterschiede zum aktuellen System herauszustellen, wird die Veränderung bei den Verbleibsbeträgen in Klammern angegeben. Insgesamt ergibt sich eine deutliche Erhöhung der Verbleibsbeträge für die meisten Einnahmearten. Bei den Gemeindeeinnahmen führt die vollständige Einbeziehung in den Finanzausgleich aus naheliegenden Gründen zu einer Verringerung. Auch beim Stadtstaat Hamburg, der im aktuellen System im Jahre 2014 von vergleichsweise hohen Verbleibsbeträgen profitiert, ergeben sich Reduktionen.

Eine Kompensation der Länder, welche durch die Reform Finanzmittel verlieren, könnte über Pauschalbeträge erfolgen. Berechnet aus der Differenz zwischen dem alten Modell und dem vorgeschlagenen Reformmodell ergäben sich für das Jahr 2014 die folgenden Beträge: Sachsen 123 Mio. Euro, Sachsen-Anhalt 112 Mio. Euro, Thüringen 70 Mio. Euro, Brandenburg 81 Mio. Euro, Mecklenburg Vorpommern 90 Mio. Euro, Hamburg 27 Mio. Euro, Bremen 34 Mio. Euro. Insgesamt handelte es sich um ein Volumen von 537 Mio. Euro, das über Bundesergänzungszuweisungen ausgeglichen werden könnte. Im Gegenzug könnten die Umsatzsteueranteile verändert werden, um die Kosten zwischen Bund und Ländern aufzuteilen.

## Fazit

Das Auslaufen der derzeitigen Regeln des Finanzausgleichs sollte dazu genutzt werden, mehr Transparenz

<sup>9</sup> Zur Begründung dieses Reformschrittes sei hier aus Platzgründen auf das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats verwiesen.

Tabelle 4

### Verbleibsbeträge bei Mehreinnahmen von 1 Mio. Euro nach Reform

in 1000 Euro

Land	Lohnsteuer	Körperschaftsteuer	Erbschaftsteuer	Förderabgabe	Grundsteuer
Nordrhein-Westfalen	305 (+128)	259 (+144)	529 (+303)	530 (+240)	529 (-16)
Bayern	280 (+14)	247 (+47)	486 (+88)	488 (+55)	486 (-150)
Baden-Württemberg	275 (+19)	242 (+52)	478 (+97)	479 (+70)	478 (-144)
Niedersachsen	157 (+43)	135 (+85)	275 (+173)	273 (+84)	273 (-207)
Hessen	254 (+20)	223 (+51)	442 (+100)	445 (+86)	444 (-146)
Sachsen	138 (+51)	120 (+93)	240 (+186)	238 (+129)	238 (-190)
Rheinland-Pfalz	136 (+47)	118 (+92)	239 (+185)	238 (+103)	238 (-209)
Sachsen-Anhalt	127 (+52)	110 (+95)	221 (+190)	221 (+132)	222 (-195)
Schleswig-Holstein	131 (+48)	114 (+94)	227 (+187)	227 (+100)	228 (-213)
Thüringen	128 (+52)	111 (+96)	222 (+192)	221 (+134)	221 (-195)
Brandenburg	128 (+51)	112 (+96)	223 (+191)	224 (+131)	224 (-196)
Mecklenburg-Vorpommern	126 (+53)	109 (+97)	217 (+194)	215 (+136)	215 (-196)
Saarland	120 (+53)	105 (+97)	209 (+194)	210 (+131)	210 (-201)
Berlin	140 (+51)	121 (+91)	244 (+185)	<sup>a</sup>	245 (-185)
Hamburg	240 (-88)	208 (-54)	417 (-108)	417 (-114)	417 (-283)
Bremen	121 (+55)	105 (+98)	209 (+196)	<sup>a</sup>	209 (-193)

Anmerkungen: Verbleibsbeträge in 1000 Euro bei einem Anstieg der Steuereinnahmen aus der Lohnsteuer, Körperschaftsteuer, Erbschaftsteuer, Förderabgabe oder Grundsteuer um 1 Mio. Euro. In Klammern Änderung gegenüber Status quo. Zugrunde gelegt sind die Aufkommensbeträge des Jahres 2014 in Verbindung mit dem Reformvorschlag für den Finanzausgleich. <sup>a</sup> Im Jahr 2014 keine Einnahmen aus der Förderabgabe.

Quelle: Wissenschaftlicher Beirat beim BMF: Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Berlin 2015.

zu schaffen und den Ländern mehr Eigenverantwortung zu geben. Idealerweise sollte die Reform den Ländern auch mehr Einnahmenautonomie verleihen. Das vom Wissenschaftlichen Beirat vorgeschlagene Reformmodell zeigt, dass die Verluste einzelner Länder beim Übergang zu einem deutlichen verbesserten System überschaubar bleiben können. Pauschale, langfristig greifende Übergangsregelungen können dabei helfen, eine solche Reform auch politisch akzeptabel zu machen.

Stefan Koriath

## Bund-Länder-Finanzausgleich 2020: große oder kleine Reform?

Der Ausgangspunkt ist bekannt. Ende 2019 laufen die gesetzlichen Regelungen zum bundesstaatlichen Finanzausgleich aus, insbesondere das Maßstäbengesetz, das Finanzausgleichsgesetz und der Solidarpakt II. Spätestens bis zu diesem Zeitpunkt muss die Politik neue Regelungen zur Finanzverteilung in der Folgezeit finden. Wie sie aussehen sollen, ist nicht nur zwischen Bund und Ländern, sondern auch in der Wissenschaft umstritten.

Grundsätzlich gibt es verschiedene Handlungsmöglichkeiten mit unterschiedlich großen Gestaltungsräumen. Die erste – wegen der unbefristeten Geltung der Art. 104a ff. GG nicht erforderlich, wohl aber mit Zwei-Drittel-Mehrheiten im Bundestag und Bundesrat möglich – wäre eine große Lösung durch Verfassungsänderung, eine „Föderalismusreform III“. Bereits jetzt ist absehbar, dass es dazu nicht kommen wird. Nach den begrenzten Reformen der Jahre 2006 und 2009 zeigt die Politik zurzeit keine Neigung zu weiteren Verfassungsänderungen.

Schon jedes finanzbezogene Detail unterhalb der Verfassung löst großen Diskussionsbedarf aus und wird von jedem politischen Akteur nach den jeweiligen fiskalischen Folgen für den eigenen Haushalt bewertet; in den letzten eineinhalb Jahren sind schon verschiedene Anläufe von Bund und Ländern, zumindest in einigen Fragen zu einem Konsens zu gelangen, gescheitert. Das bedeutet wohl auch: Bereits die qualifizierten Mehrheiten für Verfassungsänderungen wären nicht zu erreichen. Die Politik diskutiert keine umfassenden Konzepte, sondern verhandelt über Lastenverteilungen und Einnahmeverchiebungen. Auch in der Sache wäre ein größeres Reformprojekt allerdings gegenwärtig nicht sinnvoll. Die Regeln über die föderale Finanzverteilung haben die Aufgabe, im Rahmen der vorhandenen Verteilungsmasse allen Gebietskörperschaften eine aufgabenangemessene Finanzausstattung zu verschaffen und dabei einen ausgewogenen Mittelweg zwischen der haushaltswirtschaftlichen Selbstständigkeit von Bund, Ländern und Kommunen und föderaler Mitverantwortung sowie Solidarität zu finden. Realitätsbezogene alternative Leitbilder und Modelle zum gegenwärtigen grundgesetzlichen System, die mit der vertikalen Aufgabenverteilung und föderalen Kultur in Deutschland vereinbar sein müssten, gibt es praktisch nicht. Was es gibt, sind allein realitätsferne Gedankenspiele in manchen wissenschaftlichen Disziplinen. Bedenkenswert, auch mit Blick auf eine Konfliktverminderung zwischen den Ländern, sind allenfalls zwei alternative Modelle zur primären Steuerverteilung,

zum einen eine solche, die sich am regionalen BIP orientiert, zum anderen eine Verteilung nach der Einwohnerzahl.

Gleichsam am anderen Skalenende der politischen Handlungsmöglichkeiten läge eine schlichte Fortführung der bisherigen Verteilungsdetails – allerdings ohne Solidarpakt zugunsten der ostdeutschen Länder – durch entsprechende wiederholende Finanzausgleichsgesetzgebung. Während eine große Lösung den Reformbedarf überschätzte, würde ein solches „weiter so“ den Anpassungsbedarf unterschätzen. Schon der gegenwärtig beim Bundesverfassungsgericht anhängige Normenkontrollantrag zu dem bis 2019 geltenden Länderfinanzausgleich, mit dem die Zahlerländer Bayern und Hessen eine Entlastung verlangen, belegt das Konfliktpotenzial. Vor allem aber ist nicht zu erwarten, dass sich die eigene Steuerkraft der finanzschwachen, insbesondere ostdeutschen, Länder bis zum Ende des Jahrzehnts dem Länderdurchschnitt entscheidend annähern wird. Beide Punkte verweisen auf das aktuelle Grundproblem, das auch im Zeitraum nach 2020 zu lösen sein wird: Es liegt in zunehmenden Disparitäten der Wirtschafts- und Finanzkraft zwischen den Ländern, aber auch zwischen den Kommunen. Der demografische Wandel, die regionale Konzentration wirtschaftlicher Dynamik und die Verschiebung wirtschaftlicher Kraftzentren in den Süden der Republik finden statt, während zugleich unter dem Leitbild zumindest vergleichbarer Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet Länder und Kommunen weitgehend übereinstimmende und bundesgesetzlich vorgegebene Aufgabenstandards in den Bereichen der Infrastruktur, des Sozialen, der Bildung und der medizinischen Versorgung zu erfüllen haben. Anders formuliert: Wirtschafts- und Finanzkraft und die Belastung mit Aufgaben und Ausgaben müssen in Einklang gebracht werden. Gefordert sind durchdachte und behutsame Entscheidungen, die das Verhältnis von finanzieller Selbstbestimmung, Gleichheit und Solidarität der Gebietskörperschaften vor diesem Hintergrund politisch vermittelbar, ökonomisch sinnvoll und schließlich verfassungsgemäß neu austarieren. All dies ist machbar und ohne Verfassungsänderung möglich.

### Agenda

Der realistische Veränderungskorridor schließt Maximalösungen aus, etwa eine Besserstellung aller Länder

zulasten des Bundes oder umgekehrt. Der entscheidende Hebel und das finanzielle Potenzial für Veränderungen liegt in der Zukunft des Solidaritätszuschlags zur Einkommen- und Körperschaftsteuer, der 2014 ca. 15 Mrd. Euro erbrachte, die gegenwärtig nach Art. 106 Abs. 1 Nr. 6 GG ausschließlich dem Bund zustehen. Eine zukünftige Integration dieses Bundeszuschlags in die Einkommen- und Körperschaftsteuer, möglicherweise verbunden mit Tarifänderungen zugunsten der Steuerpflichtigen (Abschaffung der „kalten Progression“ bei der Einkommensteuer), verwandelte den Zuschlag zu einem regulären Teil der Gemeinschaftsteuern mit den daraus folgenden Beteiligungen aller Ebenen (Art. 106 Abs. 3 S. 1 und 2 GG; Einkommensteuer: je 42,5% Bund und Länder, 15% Gemeinden, Körperschaftsteuer: je 50% Bund und Länder, Kapitalertragsteuer: je 44% Bund und Länder, 12% Gemeinden).

Diese Reform des gegenwärtigen Solidaritätszuschlags wäre die Eingangstür für weitere Reformen. Insgesamt müsste der Bund hierbei auf ein Finanzvolumen von – nach gegenwärtigem Stand – ca. 8 Mrd. Euro verzichten. Das erschiene vertretbar, zumal die zu lösenden Einzelprobleme vor allem die Länder betreffen. Auch hat der Bund bereits signalisiert, dass er sich ein „Transfervolumen“ zugunsten der Länder in Höhe von 8,5 Mrd. Euro vorstellen könne. Sofern allerdings der Bund mit dem Begriff Transfervolumen andeutet, dass er möglicherweise auf Kompensationen in anderen Bereichen bestehen wolle, wäre dies wenig zielführend. Zwar wäre ein Ausgleich für den Bund bei der Quote der vertikalen Umsatzsteuerverteilung nach Art. 106 Abs. 3 S. 4 GG möglich. Sinnvoll wäre sie aber deshalb nicht, weil ein solcher Ausgleich letztlich diejenigen Länder belasten würde, die bei den wirtschaftskraftbezogenen Steuern nach dem örtlichen Aufkommen benachteiligt und aus diesem Grund finanzschwach sind. Eine Kompensation würde deshalb schon im Ansatz das gegenwärtige Grundproblem der zunehmenden Disparitäten zwischen den Ländern verfehlen.

Bei den eigentlichen Problemen der Länderebene geht es zunächst um die bereits erwähnte zu geringe eigene Steuerkraft der ostdeutschen Länder, die zurzeit nur etwa 50% des Länderdurchschnitts beträgt und bis 2020 kaum signifikant steigen wird. Hier müssen weiterhin vertikale und horizontale Mechanismen auf allen vier Stufen des Finanzausgleichs zur Gegensteuerung eingesetzt werden, von der vertikalen Umsatzsteuerverteilung bis hin zu den Bundesergänzungszuweisungen. Zu bewältigen ist daneben die sehr unterschiedliche Schuldenlast der Länder; die für die Länder ab 2020 in vollem Umfang geltende sogenannte Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3, 143d Abs. 1 S. 3 und 4 GG) wird von manchen kaum eingehalten werden können. Aus heutiger Sicht ist dies zumindest für Bremen und das Saarland zu vermuten. Kurzfristig müssen hier

zumindest Zinshilfen zur Verfügung gestellt werden. Im Verhältnis der Länder untereinander fordern weiterhin die Zahlerländer Entlastungen beim Länderfinanzausgleich. Ein Separatwunsch vor allem Nordrhein-Westfalens liegt darin, dass es im Länderfinanzausgleich zum Zahlerland werden möchte, indem die Umsatzsteuerergänzungsteile nach Art. 107 Abs. 1 S. 4 GG abgeschafft werden. Außerhalb des eigentlichen Finanzausgleichs, im Rahmen zweckgebundener vertikaler Zuweisungen nach Art. 91e, 104a, 104b GG, bewegen sich die Wünsche der Länder an den Bund, bei kostenträchtigen Geld- und Sachleistungsgesetzen weiter entlastet zu werden.

### Instrumente der Umsetzung

Was sollte aus diesem Tableau umgesetzt werden, was hat – auf der Grundlage einer Integration des Solidaritätszuschlags in die Gemeinschaftsteuern – die Aussicht und Chance auf Verwirklichung?

Zunächst sollte auf der ersten Stufe des Finanzausgleichs, der vertikalen Steuerverteilung nach Art. 106 GG, im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung auf das inzwischen unüberschaubare Geflecht der Vorabträge verzichtet werden, die § 1 Finanzausgleichsgesetz (FAG) in eine völlig intransparente Vorschrift verwandelt haben. Zukünftig sollte es nur noch eine unbefristete quotale Beteiligung der Ebenen geben, die die jetzigen Quoten fortführen könnte. Während 1995 der substanzielle Verzicht des Bundes auf Umsatzsteueranteile die Stärkung der Länderebene bedeutete, die den ersten gesamtdeutschen Finanzausgleich ermöglichte, sollte 2020 nicht die Umsatzsteuerverteilung, sondern die beschriebene Neuordnung des jetzigen Solidaritätszuschlages der Türöffner der begrenzten Neuordnung sein.

In keinem Fall sollte dem Vorschlag gefolgt werden, in der horizontalen Steuerverteilung die Umsatzsteuerergänzungsteile zu streichen, die gezielt Ländern mit unterdurchschnittlichen Einnahmen aus Landessteuern, Einkommen- und Körperschaftsteuer zugutekommen und 25% des Länderanteils an der ansonsten nach der Einwohnerzahl verteilten Umsatzsteuer ausmachen. Diese Ergänzungsteile sind zwar fakultativ (Art. 107 Abs. 1 S. 4 GG), sie haben aber die wichtige und unverzichtbare Funktion, die erheblichen finanziellen Disparitäten der Länder bereits bei der primären Steuerverteilung zu glätten. Nur so ist die mit dem nachfolgenden Länderfinanzausgleich beginnende Umverteilung beherrschbar. Neben der Sache liegt jedenfalls die Behauptung, bereits mit den Ergänzungsteilen finde eine Umverteilung zwischen den Ländern statt. Schon 1986 hat das Bundesverfassungsgericht klargestellt, dass alle in Art. 107 Abs. 1 GG verwendeten horizontalen Steuerverteilungsmaß-

stäbe – örtliches Aufkommen, Einwohnerzahl und Steuerschwäche – in ihrem Zusammenwirken die „eigenen“ Einnahmen eines Landes bestimmen. Wenn insbesondere aus Nordrhein-Westfalen zu hören ist, das Land sei eigentlich reicher als im gegenwärtigen Verteilungssystem abgebildet, man müsse nur das Ländertableau ohne die Umsatzsteuergänzungsanteile aufstellen, dann ist dies Finanzkosmetik und Verschleierung eines Problems. Alle Länder finden sich nach gleichen Grundsätzen im gegenwärtigen System wieder – und dieses bildet bei der horizontalen Steuerverteilung ab, dass Nordrhein-Westfalen in den letzten 15 Jahren relativ an Wirtschafts- und Finanzstärke eingebüßt hat. Ein Wegfall der Umsatzsteuergänzungsanteile würde dieses Problem letztlich nur auf die anderen Länder verlagern. Wenn im Übrigen mit Blick auf Nordrhein-Westfalen der negative Trend weiter anhielte, würde nicht einmal der Wegfall der Umsatzsteuergänzungsanteile genügen, um Nordrhein-Westfalen zukünftig dauerhaft zum Zahlerland im Länderfinanzausgleich zu erheben.

Der obligatorische, in den Details aber angesichts des weiten Verfassungsrahmens vom Gesetzgeber politisch gestaltbare Länderfinanzausgleich (Art. 107 Abs. 2 S. 1 und 2 GG) sollte in zwei Punkten verändert werden. Zum einen sollte anstelle des gegenwärtigen progressiven Ausgleichstarifs ein linearer Tarif eingeführt werden; ein Vorschlag bringt 67,5% der überdurchschnittlichen relativen Finanzkraft als Ausgleichsmasse in die Diskussion. Ein solcher Tarif läge unter dem gegenwärtigen Höchstsatz. Zum anderen sollte erwogen werden, die kommunale Finanzkraft, die gegenwärtig mit 64% in die Länderfinanzkraft eingeht, stärker zu berücksichtigen, etwa mit 70% bis 75%. Die bestehenden Unterschiede zwischen den Ländern auch bei der Steuerkraft der Kommunen würden damit besser abgebildet, zugleich verbliebe im Verhältnis des Landes zu seinen Kommunen ein Bereich der finanziellen Selbstbestimmung, dessen landesinterne Ausfüllung keine Berücksichtigung im Länderfinanzausgleich fände und dort folgenlos bliebe.

Einige Veränderungen sind auch bei der letzten Stufe des Finanzausgleichs angezeigt, den Bundesergänzungszuweisungen nach Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG. Dies betrifft allerdings nicht die allgemein finanzkraftstärkenden Zuweisungen, die (mindestens) im gegenwärtigen Umfang fortgeführt werden müssen. Bei der Kompensation von Sonderbedarfen einzelner Länder ist jedoch eine Neuordnung erforderlich. Alle bisherigen Tatbestände, auch soweit sie nicht schon mit dem Solidarpakt II wegfallen, können auslaufen, auch die Kompensation für die besonderen Kosten politischer Führung. Stattdessen sollte ein für alle Länder geltender neuer Bedarfstatbestand eingeführt werden, mit dem eine stark unterdurchschnittliche

kommunale Finanzkraft in einem Land zumindest bis auf 75% des Länderdurchschnitts aufgefüllt wird. Davon würden zunächst die ostdeutschen Flächenländer profitieren, die abstrakte Regel bedeutete jedoch, dass zukünftig entstehende gravierende Unterschiede auf der kommunalen Ebene bei allen Ländern automatisch erfasst würden. In gewisser Weise läge darin ein begrenzter Solidarpakt ohne Beschränkung auf ostdeutsche Länder.

## Fazit

Wenn alle 17 föderalen Partner, Bund und alle Länder, mehr als gegenwärtig die Bereitschaft zeigen, auf die Durchsetzung der eigenen Maximalforderungen zu verzichten und aufeinander zuzugehen, dann sollte es gelingen, einen angemessenen Finanzausgleich für die Zeit ab 2020 zu finden. Verfassungsänderungen sind dazu nicht erforderlich. Die Art. 104a ff. GG, deren Grundentscheidungen zur Einnahmenverteilung aus dem Jahre 1969 stammen, haben sich entgegen vieler Kritik bewährt. Sie können auch zukünftig die Grundlage notwendiger gesetzgeberischer Anpassungen sein.

Eines sollte jedoch klar sein: So wie der Bundesstaat insgesamt ein sich ständig bewegendes und veränderndes System ist, so muss auch die Finanzordnung sensibel auf Veränderungen und Belastungsverschiebungen reagieren. Die gegenwärtige Herausforderung liegt in der Zunahme von Disparitäten, zwischen den Kommunen insgesamt und häufig auch innerhalb desselben Landes, zwischen den Regionen und Ländern.

Wenn zugleich – was wünschenswert ist – am Ziel festgehalten wird, einem Wohlstandsgefälle und harten regionalen Differenzen im Bundesgebiet entgegenzuwirken, so brauchen wir auch für die Jahre ab 2020 eine Finanzverteilung, die Unterschiede zwischen den Ländern begrenzt. Differenzen in der Pro-Kopf-Finanzausstattung von mehr als 10% nach Finanzausgleich zwischen den Ländern bezeichnen dabei schon die kritische Grenze. Sie stellen die gleichmäßige Erfüllung der häufig bundesgesetzlich vorgegebenen Aufgaben infrage. Wenn es gelänge, nach den gezeigten Leitgesichtspunkten und in den genannten Einzelementen die bestehende Ordnung zu reformieren, dann könnten nach 2020 in einem nächsten Schritt weitere Aufgaben in Angriff genommen werden, so die Bewältigung des Altschuldenproblems und ein gemeinsames Kreditmanagement durch gemeinsame Bund-Länder-Anleihen. Auch sollte darauf geachtet werden, das schon in den letzten Jahrzehnten in der vertikalen Machtverteilung stark gestiegene Gewicht des Bundes nicht noch dadurch zu vergrößern, dass parafinanzausgleichsrechtliche Kostenerstattungen und ande-



re vertikale Finanzausweisungen vom Bund an die Länder für spezielle Aufgaben überhand nehmen. Sie sind unvermeidlich, soweit es darum geht, bei plötzlich auftretenden hohen Belastungen der Länder und Gemeinden Abhilfe

zu schaffen. Gebundene Finanzausweisungen sind es aber zugleich, die letztlich die Selbstbestimmung der Länder beschränken, viel mehr als Angleichungen bei der Verteilung und Umverteilung von Steuereinnahmen.

Martin Junkernheinrich

## Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen – Über die Kunst alle glücklich zu machen und trotzdem Gutes zu tun

Der Länderfinanzausgleich läuft 2019 ersatzlos aus. Insofern ist eine Ersatzregelung zwingend erforderlich. Der Blick auf den föderalismuspolitischen Diskurs zeigt bisher primär die bekannten Positionierungen zwischen Geber- und Empfängerländern sowie zwischen ausgleichs- und anreizorientierten Grundpositionen. Und beide Seiten kann man verstehen. Sicher braucht das Saarland einen Ausgleich für die einpendlerbedingte Schiefelage in der Steuerverteilung. Und sicher ist die hohe Zahllast Bayerns den Bürgern – nicht nur in Bayern – politisch schwer zu vermitteln. Auch oder vielleicht gerade weil jedes Bundesland über einen Ansatzpunkt zur Begründung höherer Finanzausgleichsansprüche nachdenkt, wird von der Reform kaum noch ein „großer Wurf“ erwartet. Keiner darf sein Gesicht verlieren. Die Verluste müssen sich in Grenzen halten, wobei der finanzielle Spielraum für Umverteilungsgewinner deutlich eingeschränkt ist. Auch wenn alle Länder auf den Bund schauen, ist sein finanzielles Befriedigungspotenzial durch den Finanzbedarf für die Bewältigung der EU-Staatschuldenkrise und der Flüchtlingspolitik beschränkt. Insiderberichte aus früheren Verhandlungsrunden deuten auf einen sehr engen Veränderungskorridor hin.

### Umverteilung ist nicht die Problemlösung

Politisch bedeutsamer ist die Frage, ob dieser umverteilungspolitische Diskurs die staats-, föderalismus- und finanzpolitischen Herausforderungen Deutschlands hinreichend aufnimmt. Die eine oder andere Verschiebung zwischen den Ländern löst kaum eines der anstehenden Probleme, vom abflachenden Wirtschaftswachstum, dem demografischen Wandel und der hohen Staatsverschuldung. Der intensive Blick auf die Umverteilungsfrage verdeckt geradezu den Blick auf die zentralen Herausforderungen.

Erschwerend kommt hinzu, dass die aktuelle finanzpolitische Lage zwar Entspannung und eine Tendenz zum

Haushaltsausgleich bei Bund, Ländern und Gemeinden signalisiert. Aber parallel nehmen die fiskalischen Disparitäten zu, sind einzelne Länder und zahlreiche Kommunen deutlich überschuldet und setzt sich der staatliche Schuldenzuwachs weiter fort.<sup>1</sup> Die Bonität hoch verschuldeter Länder und Kommunen wird neu eingeschätzt, die Kreditwirtschaft verändert ihre Vergabepaxis. Das Zinsänderungsrisiko bleibt hoch und die Konjunkturfestigkeit von Schuldenbegrenzungen und Konsolidierungsmaßnahmen wird in den nächsten Jahren erst getestet werden.

Darüber hinaus hat die Dominanz von Gerechtigkeits- und Gleichheitsfragen in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Insgesamt haben wir uns stärker auf die Bedarfs- und Ergebnissgerechtigkeit konzentriert. Für die Leistungsgerechtigkeit kann dagegen ein massiver Bedeutungsverlust beobachtet werden. Wir leisten uns in vielen Politikbereichen eine Umverteilungs- und Ausgleichspolitik mit hohen Streuverlusten und vernachlässigen die Finanzierung investiver Aufgaben – einschließlich der Instandhaltungsaufgaben. Die Kraft zur Aufgabenkritik ist nur schwach ausgeprägt.

Blicken wir auf die finanzausgleichspolitischen Reformagenden, so begegnen uns viele, teils konfliktäre Forderungen und Ziele. Begriffe wie „Solidarität“, „Wettbewerb“, „Anreizorientierung“, „Nachhaltigkeit“ und „Transparenz“ weisen ein hohes Konsenspotenzial auf. Wer kann da schon dagegen sein? Erst wenn die Diskussion konkreter wird, treten die Unterschiede deutlicher hervor: Wie wollen wir zukünftig mit Ungleichheiten im Raum umgehen? Wie interpretieren wir das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse in Zeiten von schrumpfenden Regi-

<sup>1</sup> Vgl. dazu M. Junkernheinrich, S. Koriath, T. Lenk, H. Scheller, M. Woisin: (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2015, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 232, Berlin 2015.

onen, Überalterung und räumlicher Konzentration von Langzeitarbeitslosen?

### Grundfragen und Handlungsziele

Auf einer staats- und finanzausgleichspolitisch eher grundsätzlichen Ebene sind insbesondere vier Fragen zu klären:

- Folgen wir weiter der einkommenorientierten Ausgleichsphilosophie, die davon ausgeht, dass Ausgabenbedarfsunterschiede zwischen den Ländern aufgrund des hohen Aggregationsniveaus vernachlässigbar gering sind? Oder vertikalisieren wir die Steuerverteilung, um die Mittel in einem zweiten Schritt zieladäquat (aufgabenorientiert?) zu verteilen?
- Wie gehen wir mit der Zunahme der ökonomischen, sozialen und fiskalischen Disparitäten um? Gerade in Ländern mit altindustriellen Problemkonzentrationen existieren regionale und kommunale Abwärtsspiralen mit hohen gesellschaftlichen Folgekosten.
- Was tun wir, damit gerade in den Ländern mit geringerer Konsolidierungsbereitschaft der Weg zum Haushaltsausgleich und zum Altschuldenabbau gestärkt werden kann?
- Wie stärken wir Aufgabenkritik und Standardflexibilisierung? Oder generieren wir weiter neue Aufgaben ohne parallel die dauerhaft notwendige Finanzierungsbasis sicherzustellen?

Wer hier nach grundsätzlichen finanzausgleichspolitischen Orientierungspunkten sucht, der sei auf das gute, alte Korrespondenzprinzip verwiesen. Würden wir die Korrespondenzen zwischen „Entscheidern“, „Kostenträgern“ und „Nutzern“ im föderalen Staat wieder stärken, dann wäre sehr viel gewonnen. Die Stärkung des Subsidiaritäts-, Äquivalenz- und Konnexitätsprinzips würde den deutschen Föderalismus erheblich verbessern helfen.

Schichtet man den Handlungsbedarf weiter ab, so treten zumindest fünf Handlungskomplexe in den Vordergrund:

- Die neuen Länder werden weiterhin eine erhebliche finanzielle Grundaufstockung benötigen. Dies ist zentrales Element des Finanzausgleichs zwischen steuerstärkeren und steuerschwächeren Bundesländern im vereinten Deutschland. Nach einem Vierteljahrhundert ist die Zeit für Übergangs-, Anschub- und Nachholfinanzierung jedoch abgelaufen. Das Leitbild einer gesamtdeutschen Gerechtigkeit erfordert auch den Blick

auf den mittlerweile insbesondere in den alten Ländern zu beobachtenden Infrastrukturerneuerungsbedarf.

- Die Kommunen müssen bei den Reformüberlegungen dringend berücksichtigt werden. In einigen Bundesländern werden die kommunalen Liquiditätskredite selbst unter günstigen Rahmenbedingungen noch auf Jahre zunehmen. Angesichts des hohen Zinsänderungsrisikos tickt hier eine „Zeitbombe“, die zeitnah entschärft werden sollte.<sup>2</sup> Die Programme der Länder zur Stärkung ihrer Kommunalfinanzen (Schutzschirm, Stärkungspakt, kommunaler Entschuldungsfonds etc.) gehen allesamt von günstigen konjunkturellen Rahmenbedingungen und hohen Konsolidierungspotenzialen (bei unveränderten Aufgaben und Standards) aus. Diese Annahmen sind auch angesichts der hohen Zuflüsse von Flüchtlingen nicht mehr zu halten.
- Der Umgang mit unterschiedlichen Ausgabenbedarfen (den sogenannten abstrakten Mehrbedarfen) muss neu durchdacht werden. Hier sind weitere Reformmaßnahmen erforderlich, weil staatlich veranlasste Aufgaben in der Sozial- und Jugendhilfe Kommunen und Länder sehr verschieden betreffen. Gerade für Bundesländer mit großen Strukturproblemen ist die anreizkompatible Berücksichtigung von Kostenunterschieden zentral. Die Reform der Eingliederungshilfe und die damit verfolgte finanzielle Entlastung der Kommunen zeigt, wie hochkomplex fachpolitische Fragen mit Bundes-, Länder- und Kommunalbedeutung mittlerweile miteinander verschränkt sind.
- Der Umgang mit der regional und lokal stark divergierenden Bevölkerungsentwicklung bedarf eines neuen Ansatzes. Die Verteilungsströme im Länderfinanzausgleich sind in hohem Maße einwohnerabhängig. Schrumpfung führt zwar unstreitig zu Remanenzkosten, diese entziehen sich aber nicht alle der politischen Beeinflussung. Wo ziehen wir die Grenze zwischen höheren Stückkosten in der Grundversorgung bei geringerer Bevölkerungszahl und mangelnder Anpassungsflexibilität an strukturell veränderte Rahmenbedingungen?
- Die Altschuldenfrage bedarf dringend der Lösung. Die Verschuldungsvolumina in einzelnen Ländern und vielen Kommunen, aber auch beim Bund sind derart ausgeprägt, dass sie die Politik zu überfordern drohen. Der finanzielle Spielraum für Altschuldenübernahmen –

<sup>2</sup> Vgl. dazu z.B. M. Junkernheinrich, D. Frankenberg, H. Markert, G. Micosatt: Kommunale Haushaltskonsolidierung im Saarland. Notwendigkeiten und Möglichkeiten, Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 14, Berlin 2015.

etwa aus frei werdenden Soli-Mitteln – wird gerade für die Deckelung der Spitzenbelastungen reichen.

Die Probleme müssen angegangen werden, bevor das Zinsänderungsrisiko eintritt und die Märkte erneut die Zahlungsfähigkeit des Staates testen. Es geht also darum, die finanzpolitischen Regelungen so zu reformieren, dass sie die Herausforderungen der nächsten Jahre und Jahrzehnte bewältigen können. Systemverbesserungen sind auch bei begrenztem Umverteilungsspielraum zu realisieren. Änderungen in der Technik der Umverteilung (Umsatzsteuerverteilung in einer Stufe, stärkere Berücksichtigung der gemeindlichen Steuereinnahmen, Berücksichtigung von Sonderbedarfen und vieles mehr) können hier zu mehr Transparenz und Gerechtigkeit, aber auch zur Stärkung der Anreizkompatibilität führen.

### Zur aktuellen Verhandlungslage

Seit knapp vier Jahren tauschen sich Bund und Länder ohne substanzielle Erfolge zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen aus. Auf einen strukturierten Verhandlungsprozess unter Beteiligung des Bundestages, der kommunalen Spitzenverbände und der Wissenschaft hat man bewusst verzichtet.<sup>3</sup> In der Konsequenz dominieren diverse, vor relevanten Kammingesprächen gestreute, formal nicht veröffentlichte Papiere und Modellrechnungen, die tendenziell zeigen sollen, dass eigentlich alle Länder und Ländergruppierungen zufrieden sein können. Beiträge aus der Wissenschaft werden nur am Rande berücksichtigt.

Interessanterweise hat das sogenannte Scholz/Schäuble-Papier aus dem Jahr 2014, das es formal eigentlich gar nicht gibt, den höchsten Bekanntheitsgrad erreicht. Kernelemente sind zunächst rund 9,5 Mrd. Euro des Bundes an zusätzlichen Mitteln für die Länder, vornehmlich aus dem Aufkommen des Solidaritätszuschlages finanziert, mit einer Integration dieser Mittel in den Tarif der Einkommen- und Körperschaftsteuer. Mit dem nach dem Abbau der kalten Progression verbleibendem Restaufkommen sollen auch Zinshilfen für die höchstverschuldeten Länder Saarland und Bremen finanziert werden. Des Weiteren ist eine Entflechtung von Bund und Ländern bei der Aufgabenerledigung und damit eine finanzielle Entlastung der Länder von zentraler Bedeutung. Statt der Entlastung der Länder bzw. ihrer Kommunen um 5 Mrd. Euro bei der Eingliederungshilfe soll eine entsprechende Entlastung bei den Kosten der Unterkunft (KdU) erfolgen.

3 Vgl. V. Ratzmann in: M. Junkernheinrich, J. Lange (Hrsg.): Die Reform der föderalen Finanzen – wie geht es weiter?, Loccumer Protokolle, Rehburg-Loccum (im Erscheinen).

Das Grundmodell „Scholz/Schäuble“ konnte sich primär aufgrund der mangelnden Unterstützung für das Integrationsmodell nicht durchsetzen, hätte es doch das Volumen des Länderfinanzausgleichs erhöht und die bayerische Forderung nach einer Belastungssenkung erschwert.

Mittlerweile hat sich auf der Zielebene eine Reihe von Anforderungen der einzelnen Länder bzw. Ländergruppen verdichtet, die – könnte man sie alle gleichzeitig erfüllen – auf einen breiten Konsens stoßen würden:

- Alle Länder sollen besser dastehen als bei Fortführung des bestehenden Länderfinanzausgleichs (und Auslaufen des Solidarpaktes).
- Die ostdeutschen Länder sollen weiterhin eine hinreichende finanzielle Ausstattung erhalten.
- Bayern, Hessen und Baden-Württemberg wollen einen höheren Beitrag für ihre Landesaufgaben einbehalten, sprich sie wollen weniger abführen.
- Nordrhein-Westfalen will wieder Zahlerland werden und dieses durch den Wegfall des Umsatzsteuervorwegausgleichs erreichen.
- Westdeutsche Länder wollen ungefähr im Durchschnitt der alten Länder von der Reform profitieren.
- Bremen und das Saarland erhalten eine Unterstützung für die Bewältigung ihrer finanziellen Altlasten.

Ein Angelpunkt der aktuellen Auseinandersetzung ist die Forderung Nordrhein-Westfalens, zum Geberland zu werden.<sup>4</sup> Derzeit ist Nordrhein-Westfalen der größte Zahler im Umsatzsteuervorwegausgleich, wird aber im Länderfinanzausgleich zum Nehmerland. Dies kann durch die Abschaffung des Umsatzsteuervorwegausgleiches erreicht werden. Dies wird aber wiederum von den ostdeutschen Ländern abgelehnt, die diese „originären“ Steuereinnahmen unbedingt behalten wollen. Zudem führt eine Abschaffung des Umsatzsteuervorwegausgleichs zu einer deutlichen Erhöhung des Länderfinanzausgleichsvolumens – um rund 8 Mrd. Euro –, was zu noch höheren Zahlungen Bayerns führen würde und der Forderung der Geberländer nach merklichen Entlastungen diametral entgegensteht.

Um die sich abzeichnende politische Blockade der Verhandlungen zu verhindern, hat das Saarland die Vorschlä-

4 Vgl. N. Walter-Borjans in: M. Junkernheinrich, J. Lange (Hrsg.): Die Reform der föderalen Finanzen – wie geht es weiter?, a.a.O.

ge des Bundesfinanzministerium und Hamburgs modifiziert und ein Modell mit zwei Ausgleichsstufen konzipiert:

- einer Basisstufe mit föderaler Grundausstattung (in der der Umsatzsteuervorwegausgleich und der Länderfinanzausgleich aufgehen),
- einer Aufbaustufe mit einem Ausgleich über allgemeine und besondere Bundesergänzungszuweisungen.

Der Basisausgleich erfordert Zu- und Abschläge von der gleichmäßigen Pro-Kopf-Verteilung der Umsatzsteuer. Dieses Modell erfordert eine Änderung von Art. 107 GG, und wird deswegen teilweise kritisch gesehen.

Der entscheidende politökonomische Vorteil dieses Vorschlags kann darin gesehen werden, dass Nordrhein-Westfalen zum Geberland wird, die ostdeutschen Flächenländer ihre originären Steuereinnahmen behalten und die Zahlungen der Geberländer (durch die Integration des Länderfinanzausgleichs in die Basisstufe) entfallen. Damit wird für die Länder ein hoher Grad an politischer „Gesichtswahrung“ ermöglicht. Durch die Gestaltung der Zu- und Abschläge bei der Basisstufe können wiederum vielfältige Verteilungs- und Lenkungsziele erreicht werden. An dieser Stelle bleibt der Vorschlag allerdings noch offen.

Hier bietet der Ansatz noch systematische Gestaltungsmöglichkeiten.

Die Berücksichtigung konkreter Sonderbedarfe (Lösung der Altschuldenfrage, Lösung des Gemeindefinanzproblems, Zusammenführung von Aufgaben- und Finanzverantwortung im Sozialbereich, Remanenzkosten bei schrumpfender Bevölkerung, besondere Finanzbedarfe westdeutscher strukturschwacher Länder und vieles mehr) streut zwischen den Ländern und weckt politische Widerstände. Hier würde es nun einer gründlichen und intensiven Vorbereitung bedürfen, die die zentralen Ziele der Neuordnung in diesem Modell konkretisiert. Daran müsste nun zügig gearbeitet werden, damit die relative Zufriedenheit der Verhandlungspartner auch zu einer Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen führt, die deutliche Problemlösungsbeiträge sichert. Die Annäherung an den Status quo der Finanzverteilung bei gleichzeitiger Erfüllung der zentralen Anliegen Bayerns und Nordrhein-Westfalens ist als Reformagenda zu schmal. Insofern ist aus gesamtstaatlichen Gründen für die Schlussphase der Beratungen in der Ministerpräsidentenkonferenz eine deutlich intensivere Behandlung der inhaltlich zu lösenden Kernfragen notwendig. Dann könnte der politische Konsens auch zu einem guten Ergebnis führen.

Wolfgang Renzsch

## Vertagt bis ... Zum Scheitern der Bund-Länder-Verhandlungen über eine Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen

Im dem Berliner Koalitionsvertrag war vereinbart worden, die zum Jahr 2020 erforderliche Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen in dieser Wahlperiode des Deutschen Bundestages zu verabschieden. Im September 2015 blieben die Gespräche zwischen der Bundesregierung und den Ministerpräsidenten im Hinblick auf eine Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen ohne Ergebnis. Angesichts sehr kontroverser Positionen der Länder, die zudem auch symbolisch aufgeladen sind, und der erforderlichen Zeit für ein Gesetzgebungsverfahren erscheint die Einschätzung, in dieser Legislaturperiode werde es keine Neuregelung geben, wohl realistisch. Damit stellt sich die Frage nach den Gründen des Scheiterns und nach möglichen Alternativen.

Die Grundgesetzreformen nach der deutschen Einheit waren jeweils gründlich durch gemischte Föderalismuskom-

missionen (FöKo) von Politikern und Experten vorbereitet worden: die „kleine“ Grundgesetzreform von 1994,<sup>1</sup> die Verfassungsreformen von 2006<sup>2</sup> und von 2009<sup>3</sup>. Die Änderung von 2009 beschäftigte sich vornehmlich mit Fragen der Finanzverfassung des Grundgesetzes, vertagte jedoch die Neuordnung des Länderfinanzausgleichs. Im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD vom 27.11.2013<sup>4</sup> wurde die Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen als Aufgabe genannt. Dazu sollte unter Einbeziehung der Kommunen eine Bund-Länder-Kommission gebildet werden. Bis Mitte der Legislaturperiode sollte die Kommissi-

1 42. Änderung des GG, BGBl. I, 3146.

2 52. Änderung des GG, BGBl. I, 2034.

3 57. Änderung des GG, BGBl. I, 2248.

4 Vgl. Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, <https://www.cdu.de/koalitionsvertrag>, S. 67.

on Ergebnisse zu den nachfolgenden Themenbereichen vorlegen:

- Europäischer Fiskalvertrag,
- Schaffung von Voraussetzungen für die Konsolidierung und die dauerhafte Einhaltung der neuen Schuldenregel in den Länderhaushalten,
- Einnahmen- und Aufgabenverteilung und Eigenverantwortung der föderalen Ebenen,
- Reform des Länderfinanzausgleichs,
- Altschulden, Finanzierungsmodalitäten und Zinslasten,
- Zukunft des Solidaritätszuschlags.

Erreicht wurde davon bisher – Ende September 2015 – wenig. Und im Hinblick auf die verbleibende Zeit ist auch in dieser Legislaturperiode nicht mehr mit viel zu rechnen.

### Gründe des Scheiterns

Damit stellt sich die Frage nach den Gründen des Scheiterns. Ein Aspekt ist, dass die fachlichen Fragen nicht von den politischen getrennt worden sind. Tatsächlich gab es bei zahlreichen Politikern eine offensichtliche Aversion gegen externe Experten: „In der letzten Kommission haben die Professoren nur den Betrieb aufgehalten“, „Ihr ‚Experten‘ löst nur die Probleme, die wir ohne Euch nicht hätten“ oder „Hilfe benötigen wir nicht, wir lösen die Probleme in einem Kamingsgespräch unter uns“ war von Politikern zu hören.

Mit der Entscheidung, entgegen der Koalitionsvereinbarung keine dritte Föderalismuskommission einzurichten und sich fachlich nur auf die eigenen Beamten zu stützen, zudem die Beratungen von Beginn an auf die Ebene der Ministerpräsidenten der Länder zu heben, wurde der Prozess vor der Entwicklung fachlicher Alternativen politisiert und durch Symbolpolitik (unnötig) erschwert. Es ging nicht mehr um eine der Aufgabenteilung des Grundgesetzes angemessene funktionale Lösung, sondern „weniger Zahlungen in den Länderfinanzausgleich“ (Bayern) oder die Abschaffung des Umsatzsteuervorwegausgleichs (Nordrhein-Westfalen)<sup>5</sup>, damit Nordrhein-Westfalen nicht mehr Empfänger, sondern wieder Zahler im Länderfinanzausgleich (für wie lange?) wird. Damit war bereits ei-

5 Hier ist daran zu erinnern, dass der Bund – auf Vorschlag von Bayern und Nordrhein-Westfalen – im Rahmen des Föderalen Konsolidierungsprogramms (Art. 34 FKPG vom 23.6.1993, BGBl. I, 944, 977) ab 1995 den Ländern sieben Umsatzsteuerprozentpunkte übertragen hat, die über den Umsatzsteuervorwegausgleich den ostdeutschen Ländern zugutekamen; siehe auch W. Renzsch: Budgetäre Anpassung statt institutionellen Wandels. Zur finanziellen Bewältigung der Lasten des Beitritts der DDR zur Bundesrepublik, in: H. Wollmann, H.-U. Derlien, K. König, W. Renzsch, W. Seibel: Transformation der politisch-administrativen Strukturen in Deutschland (KSPW-Beiträge 3.1), Opladen 1997, S. 49-118.

ne Situation eingetreten, die eine Einigung ohne Gesichtverlust entweder für den bayerischen Ministerpräsidenten oder seine nordrhein-westfälische Kollegin unmöglich machte. Der bayerischen Forderung hätte man durch eine Ausweitung des Umsatzsteuervorwegausgleichs entgegenkommen können, was aber Nordrhein-Westfalen angesichts der eigenen Forderungen nicht akzeptieren konnte, umgekehrt hätte ein Erfüllen der nordrhein-westfälischen Forderung die Zahlungen im Länderfinanzausgleich extrem erhöht, was für Bayern nicht hinnehmbar war. Hinzu kam das Verlangen der ostdeutschen Länder, dass ihr Finanzbedarf im Regelsystem des Finanzausgleichs gedeckt werden müsste, nicht durch Sonderleistungen über andere Kanäle.<sup>6</sup>

Angesichts dieser verzwickten Lage half auch ein Vorschlag der letzten Minute nicht weiter: Die unionsgeführten Länder schlugen vor, den Länderfinanzausgleich abzuschaffen und den Ausgleich über eine differenzierte Beteiligung der Länder an der Umsatzsteuer zu regeln. Allerdings hätte eine solche Regelung vor allem den finanzstarken Ländern langfristig genützt.<sup>7</sup> Dem Vernehmen nach bestanden über diesen Vorschlag nicht nur sachliche Differenzen, insbesondere die Stadtstaaten sahen sich benachteiligt, sondern die mit diesem Vorschlag verbundene, bisher unbekannte Parteipolitisierung hat das Klima für eine Verständigung nicht verbessert.<sup>8</sup>

Angesichts der verfahrenen Lage erscheint eine Pause zum Nachdenken und Abkühlen angezeigt. Schließlich ist bis zum 31.12.2019, dem Ende der jetzigen Regelung, noch gut vier Jahre Zeit. Und selbst wenn es später werden sollte, auch frühere Finanzausgleichsgesetze sind nachträglich in Kraft getreten. Sinnvoll wäre – wie im Vorlauf zur Finanzreform des Jahres 1969 – die Einberufung einer unabhängigen Sachverständigenkommission, die anders als im jüngsten Verfahren gesamtstaatliche statt Partikularinteressen einzelner Länder in den Mittelpunkt der Überlegungen stellt und damit eine fachliche Vorbereitung für den politischen Entscheidungsprozess in Bundestag und Bundesrat leistet.

Für die Vorbereitung müssten die richtigen Fragen gestellt werden. Ein „Jeder bekommt mehr“ ist kaum angemessen. Stattdessen wäre zu fragen, welche Ziele und welche

6 Vgl. auch T. Lenk: Wer blockiert wen?, in: Wirtschaftsdienst, 95. Jg. (2015), H. 7, S. 445 f.; o.V.: NRW soll wieder ein Zahlerland werden, in: Die Welt vom 10.8.2015.

7 O.V.: 1 Milliarde Euro nur für Bayern?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10.9.2015; o.V.: Unions-Länder machen beim Geld gemeinsame Sache, in: Handelsblatt vom 10.9.2015; o.V.: Jeder bekommt mehr, in: Süddeutsche Zeitung vom 10.9.2015.

8 O.V.: Was den Ländern nützt, in: Handelsblatt vom 30.9.2015.

Methoden wendet ein dem bundesdeutschen Föderalismus angemessener Finanzausgleich an.

Der deutsche Bundesstaat zeichnet sich seit der Reichsgründung von 1871 dadurch aus, dass er nicht aus relativ geschlossenen Einheiten wie die „states“ der USA oder den Kantonen der Schweiz besteht, sondern er von Beginn an auf die gemeinsame Regelung der staatlichen Angelegenheit durch Bund und Länder und – im Regelfall – die Implementation der gemeinsamen Regeln durch die Länder angelegt ist. Im Grundgesetz wird dieses durch die umfangreichen Kataloge der Bundesgesetzgebung der Artikel 72 bis 74 GG sowie die Zuweisung der Ausführung der Bundesgesetze nach Art. 83 GG an die Länder deutlich. Bundesgesetze sind entsprechend Art. 3 Abs. 1 GG einheitlich auszuführen, signifikante regionale Unterschiede sind damit nicht zu vereinbaren. Dasselbe gilt im Grundsatz auch für landespolitisch zu regelnde Aufgaben wie innere Sicherheit oder Bildung. Zonen niedrigerer innerer Sicherheit oder Bildungschancen nach Regionen sind mit den bundesstaatlichen Prinzipien, insbesondere dem der Bundestreue, nicht zu vereinbaren. Insofern ist das Postulat der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ logische Konsequenz der funktionalen Aufgabenteilung des deutschen Bundesstaates. Auch sind Übernahmen von einzelnen Elementen aus anderen bundesstaatlichen Ordnungen, wie z.B. aus der Schweiz<sup>9</sup>, weder zweckmäßig noch sinnvoll.

### Kernfragen für eine Finanzreform

Die Kernfragen für eine Finanzreform müssen lauten:

- Wie können alle Länder in die Lage gesetzt werden, die Schuldenbremse einzuhalten?
- Wie kann sichergestellt werden, dass trotz der wieder wachsenden Disparitäten in der Bundesrepublik bei gleicher Besteuerung der Bürger in allen Teilen vergleichbare öffentliche Leistungen bereitgestellt werden?

Es erscheint wenig sinnvoll, diese Fragen vom Ende her, vom Länderfinanzausgleich, anzugehen. Sinnvoll wäre eine kritische Evaluierung der originären Steuerverteilung unter den Ländern, die Verteilung der Ertragsteuern nach dem örtlichen Aufkommen. Begründet wird dieses Steuerverteilungsprinzip mit dem Argument, die Länder sollen von guter Wirtschaftspolitik profitieren respektive für schlechte bestraft werden. Schaut man sich aber die empirischen Daten an, wird erkennbar, dass örtliches

9 O.V.: Wirtschaftsweiser warnt vor Wohlfühldeutschland, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17.9.2015.

Steueraufkommen und Wirtschaftskraft eines Landes nur in einem sehr lockeren Zusammenhang stehen: in den wirtschaftsstarke Ländern mit zahlreichen Unternehmenssitzen überzeichnet die Steuerkraft deutlich die Wirtschaftskraft, in wirtschaftsschwächeren Ländern mit nur einer geringen Zahl an Unternehmenssitzen hinkt die Steuerkraft der Wirtschaftskraft deutlich nach.<sup>10</sup> Zudem wird die Steuerkraft in einem nicht unerheblichen Umfang von Unternehmensentscheidungen<sup>11</sup> und der Novellierung von Bundesgesetzen regional unterschiedlich beeinflusst.<sup>12</sup> Dabei ist die Kritik am Verteilungsprinzip „örtliches Aufkommen“ nicht neu. Popitz sah bereits 1927 kritisch, „daß das Einkommen sich ... sehr stark von den einzelnen Objekten loslöst, ... die örtliche Radizierung ständig wechselt.“ Der Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages führte 1968 aus: „Der Grundsatz des örtlichen Aufkommens erscheint ... nicht mehr sachgerecht.“<sup>13</sup> Zwar ließe sich das Problem des nur sehr lockeren Zusammenhangs von Wirtschafts- und Steuerkraft durch eine Steuerverteilung nach Wirtschaftskraft entschärfen,<sup>14</sup> jedoch ist die Feststellung der Bruttowertschöpfung der Länder nur zeitverzögert und mit Unsicherheiten behaftet möglich. Angesichts der Intransparenz der Steuerverteilung nach dem örtlichen Aufkommen und der Steuererlegung kann es eigentlich nur überraschen, dass diese Praxis bisher nicht einer verfassungsrechtlichen Prüfung unterzogen worden ist.

Der Deutsche Bundestag beschloss im Dezember 1968 mit verfassungsändernder Mehrheit, das Prinzip des örtlichen Aufkommens abzuschaffen,<sup>15</sup> scheiterte damit im Bundesrat, wo dieser Beschluss keine verfassungsändernde Mehrheit fand. In zwei Vermittlungsverfahren entstand der bis heute geltende Verfassungskompromiss: Beibehaltung des örtlichen Aufkommens bei den Ertrag-

10 W. Renzsch: Steuererlegung, Wirtschafts- und Steuerkraft, in: Wirtschaftsdienst, 93. Jg. (2013), H. 6, S. 405-411.

11 O.V.: Segen und Fluch, in: Stuttgarter Nachrichten vom 4.8.2014. Die Übernahme von Porsche durch Volkswagen und ein Beherrschungsvertrag zwischen Allianz Lebensversicherung und Allianz AG kosten dem Land Baden-Württemberg und der Stadt Stuttgart einen dreistelligen Millionenbetrag. Durch den VW-Diesel-Skandal wird Niedersachsen erhebliche Steuereinnahmen verlieren.

12 H. Schulte: Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen im Länderfinanzausgleich: Drei klassische Zahlerländer im Abwärtstrend?, in: M. Junkernheinrich, S. Koriath, T. Lenk, H. Scheller, M. Woisin (Hrsg.) Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2015, S. 331-352; Kurzzusammenfassung in: H. Schulte: Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen: drei klassische Zahlerländer im Abwärtstrend?, in: Wirtschaftsdienst, 95. Jg. (2015), H. 7, S. 476-481.

13 Siehe mit weiteren Nachweisen W. Renzsch: Bundesstaatlicher Finanzausgleich: Fiskalischer Föderalismus oder funktionale Aufgabenteilung des Grundgesetzes, in: M. Junkernheinrich et al. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2015, S. 353-367.

14 T. Lenk, P. Glinka: Steuerverteilung nach der Wirtschaftskraft – gut für den bundesstaatlichen Finanzausgleich, in: Wirtschaftsdienst, 95. Jg. (2015), H. 9, S. 619-626.

15 Bundestagsdrucksache V/3605.

steuern, Verteilung der Umsatzsteuer nach Einwohnern mit Umsatzsteuervorwegausgleich. Der Vorwegausgleich wurde auch mit der notwendigen Kompensation bei den Verzerrungen des örtlichen Aufkommens begründet. Wenn einzelne Landesregierungen heute das Vorab in Frage stellen, geht es nicht nur um den Zugriff auf die Bundesmittel, die seit 1995 über den Vorwegausgleich vornehmlich in die ostdeutschen Länder fließen, sondern auch um den Verfassungskompromiss von 1969.<sup>16</sup>

Der Länderfinanzausgleich ist entstehungsgeschichtlich ein Kind der Besatzungszeit. Eingeführt wurde er bereits vor der Gründung der Bundesrepublik in der damaligen Trizone. Im Parlamentarischen Rat wollte man dann in Anlehnung an die Erzbergersche Finanzreform einen großen Steuerverbund und eine Verteilung der Landesanteile durch Bundesgesetz. Wegen des Konfliktes mit den Alliierten kam jedoch keine Lösung zustande, so dass man das beibehielt, was man ohnehin schon hatte.<sup>17</sup>

Der Länderfinanzausgleich war ursprünglich als ein Spitzenausgleich unter relativ homogenen Ländern konzipiert worden. Der 1969 eingeführte Umsatzsteuervorwegausgleich diente dem Zweck, das Volumen des Länderfinanzausgleichs bei sich vergrößernden Disparitäten zu begrenzen, nach der deutschen Einheit wurden darüber die ostdeutschen Länder „finanzausgleichsfähig“ gemacht. Die zunehmenden Disparitäten zwischen Nord und Süd, nach der deutschen Einheit zusätzlich zwischen Ost und West haben das Modell des bundesdeutschen Finanzausgleichs an seine Belastungsgrenzen geführt. Die Grenzen ergeben sich nicht nur aus Zahlungsströmen, sondern in Frage steht die politische Akzeptanz,

wenn – wie ein Politiker aus Süddeutschland sagte – das Nennen von Länderfinanzausgleichs-Zahlen jedes „Bierzelt zum Kochen bringt“.

Denkt man über eine Neukonzipierung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen, die auf den grundlegenden Verfassungsprinzipien des funktionalen Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland – Gesetzgebung im Schwerpunkt beim Bund, Ausführung der Bundesgesetze schwerpunktmäßig bei den Ländern – beruhen, nach, dann lohnt ein Wiederanknüpfen an die Überlegungen im Vorfeld der Finanzreform von 1969. Der Bericht der Troeger-Kommission, aber auch die Bundestagsdrucksachen lohnen nachgelesen zu werden.<sup>18</sup> Verteilte man den Länderanteil an den Verbundsteuern nicht mehr nach dem örtlichen Aufkommen, sondern „nach Bedarf“ – sprich Einwohnern –, wie es der Deutsche Bundestag 1968 mit verfassungsändernder Mehrheit beschlossen hatte, dann bekämen alle Länder eine der funktionalen Aufgabenteilung angemessene Finanzausstattung. Ein Länderfinanzausgleich erübrigt sich dann. Darauf aufbauend könnte man dann – aber erst dann! – den Ländern die Landes- und Kommunalsteuern zur eigenen Gestaltung überlassen. So ließen sich besser als heute Gemeinschaftsverträglichkeit und Schonung der Autonomie der Länder verbinden.

Bleibe als letztes Problem die kommunale Finanzschwäche in Ostdeutschland. Dass die ostdeutschen „Leuchttürme“ Leipzig, Dresden, Erfurt, Magdeburg usw. eine Steuerkraft generieren, die bei etwa der Hälfte der westdeutschen liegt, hat nichts mit der Landes- oder Kommunalpolitik zu tun, sondern ist eine Folge von Krieg und Teilung. Hier wäre ein Ausgleich erforderlich. Die Gründe der kommunalen Steuerschwäche würden einen regelgebundenen Ausgleich durch den Bund rechtfertigen, denkbar wäre bei einer solchen Lösung aber auch ein Ausgleich unter den Ländern.

16 Vgl. W. Rensch: Finanzverfassung und Finanzausgleich. Die Auseinandersetzungen um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung (1948 bis 1990), Bonn 1991, S. 209-260.

17 W. Rensch, 1919 – 1969 – 2019? Zu den „langen Linien“ der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen in Deutschland, in: R. Geißler, F. Knüpling, S. Kropp, J. Wieland (Hrsg.): Das Teilen beherrschen. Analysen zur Reform des Finanzausgleichs 2019, Baden-Baden 2015, S. 49-72.

18 Bundestagsdrucksache V73605; Kommission für die Finanzreform (Troeger-Kommission): Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1966.

#### Title: *Reform of the German Fiscal Equalisation Scheme*

**Abstract:** *At the end of 2019 the regulations of the German fiscal equalisation scheme will expire, i.e. it is absolutely necessary to decide on reforms before this date. But economic interests and the actual burden of donors and recipients differ widely. The federal government can provide financial resources, but they are limited and the provision of resources may restrict the self-determination of the länder. The reform proposals are to some extent based on incentive schemes, e.g. the Scientific Advisory Council at the Federal Ministry of Finance makes the case for a reform that enhances transparency, reduces the disincentives caused by the current distribution formulas and strengthens the capacity to raise own funds, the members of the Advisory Council provided simulation results showing that a relatively small amount of block grants would be needed to prevent revenue losses for states with low tax capacity. Others concentrate on the equalization of living conditions. In the end the reforms have to be decided politically. But it is doubtful whether this will happen during the current legislative period.*

**JEL Classification:** H11, H24, H61, H70