

Thiess Büttner, Tobias Görbert\*

## Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs: Umverteilungs- und Verbleibseffekte

Nachdem die Länder Ende 2015 einen Vorschlag zur Neuregelung des Länderfinanzausgleichs gemacht hatten, gelang im Oktober 2016 eine Einigung zwischen Bund und Ländern. Der Umsatzsteuervorgewangsausgleich und der Länderfinanzausgleich (i.e.S.) werden abgeschafft, stattdessen werden der Länderanteil an der Umsatzsteuer und die Bundesergänzungszuweisungen erhöht. Für den Bund bedeutet das erhebliche finanzielle Mehraufwendungen. Die Autoren stellen die Ergebnisse einer simulationsgestützten Analyse der horizontalen und vertikalen Verteilungswirkungen der Reform vor und zeigen, wieviel von Steuermehreinnahmen in den Ländern verbleibt.

Ende 2015 meldete die Presse einen Durchbruch bei den Verhandlungen zum Länderfinanzausgleich. Hintergrund war die Einigung der Ministerpräsidenten der Länder auf eine Anpassung des Regelsystems. Der Vorschlag sah Zugewinne bei der Mittelverteilung für jedes Land vor. Finanziert werden sollte dies aus dem Anteil des Bundes an den Steuereinnahmen. Entsprechend ließ die Zustimmung des Bundes auf sich warten. Vor dem Hintergrund des aktuell ausgeglichenen Bundeshaushalts hatte der Bund indes einen schweren Stand. Die nun mit dem Beschluss der Regierungskonferenz vom 14.10.2016 erzielte Einigung beinhaltet Zugeständnisse der Länder bei den Kompetenzen des Bundes. Im Hinblick auf die Parameter des Regelwerks und die finanziellen Lasten für den Bund aber entspricht der Beschluss im Wesentlichen dem Vorschlag der Länder.

Wieviel genau der Bund für die Einigung wird bezahlen müssen, lässt sich nur prognostizieren, da die Transfers zum Teil von der Entwicklung der Steuererinnahmen abhängen. Auf der Basis der Steuerschätzung vom Mai 2016

ergeben sich Schätzwerte für eine jährliche Belastung von etwa 9,5 Mrd. Euro.<sup>1</sup> Eine Befristung ist nicht vorgesehen und eine Anpassung soll frühestens 2030 auf Verlangen von mindestens drei Ländern oder des Bundes möglich sein. Ohne dass die Länder Aufgaben vom Bund übernehmen, muss der Bund also für mindestens zehn Jahre jährlich einen Betrag in Höhe von knapp 3% des Bundeshaushalts abgeben.<sup>2</sup>

Wie ist die Neuregelung aber abseits des Umstandes einer Einigung auf Kosten des Bundes zu beurteilen? Handelt es sich um eine Reform, die Probleme des bundesstaatlichen Finanzausgleichs löst? Werden die Finanzmittel also besser verteilt, und wie steht es mit der Stärkung der Eigenverantwortung der Länder? Zwar gibt es Einschätzungen des Regelsystems aus juristischer Perspektive.<sup>3</sup> Die finanzwissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem zugrundeliegenden Vorschlag der Länder beschränkt sich jedoch meist auf die Bewertung der einzelnen Elemente.<sup>4</sup>

\* Die Verfasser danken Horst Zimmermann für wertvolle Kommentare sowie Tobias Hentze und Michael Broer für den Austausch zu den Details des Ländervorschlags. Die vorgestellten Berechnungen sind indes in ausschließlicher Verantwortung der Autoren.

1 Vgl. Berechnungen im Beschluss der Regierungskonferenz am 14.10.2016, Berlin.

2 Der Finanzbericht 2017 veranschlagt die Ausgaben des Bundeshaushalts 2019 auf 343,3 Mrd. Euro.

3 Vgl. z.B. S. Koriath: Die finanzverfassungsrechtliche Problematik des Beschlusses der Ministerpräsidentenkonferenz, in: M. Junkernheinrich et al. (Hrsg.): Verhandlungen zum Finanzausgleich: Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2016, Bd. 233, Berlin 2016, S. 111-120; und U. Häde: Abschied vom geschwisterlichen Finanzausgleich? Die Länder einigen sich – der Bund soll zahlen, in: M. Junkernheinrich et al. (Hrsg.), a.a.O., S. 111-120.

4 Die Studie des Kronberger Kreises zeigt in einer breiteren Diskussion zahlreiche Mängel des Vorschlags der Länder aus ökonomischer, ordnungspolitischer und juristischer Perspektive auf. Vgl. Kronberger Kreis: Für eine echte Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Stiftung-Marktwirtschaft, Berlin 2016.

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

**Tobias Görbert**, B.A., ist dort studentischer Mitarbeiter und Master-Student im Studiengang „Science in Economics“.

Die Analyse der im Vorschlag insgesamt angelegten Änderungen der effektiven Verteilungsparameter ist bislang nur im Ansatz erfolgt.<sup>5</sup>

### Zentrale Elemente der Neuregelung

Die Neuregelung beinhaltet zunächst eine Ausweitung des Länderanteils an der Umsatzsteuer um rund 4 Mrd. Euro. Der bisherige Umsatzsteuervorgewangsausgleich wird abgeschafft. Die Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer soll grundsätzlich nach der Einwohnerzahl erfolgen. Auch der horizontale Finanzausgleich im engeren Sinne, der finanzielle Transfers zwischen den Ländern definiert, wird abgeschafft. Gleichwohl werden die Einnahmen der Länder weiterhin umverteilt. Die Umverteilung zwischen den Ländern erfolgt in Zukunft durch Zu- und Abschläge bei der Verteilung der Umsatzsteuer je nach der Finanzkraft, wobei Unterschiede linear zu 63% ausgeglichen werden sollen. Die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen sollen als weiteres Element der Umverteilung beibehalten werden, allerdings soll der Ausgleichssatz auf 80% des Unterschieds zu 97,75% der durchschnittlichen Finanzkraft erhöht werden.

Auch bei der Ermittlung der Einnahmen der Länder und Gemeinden sind Änderungen vorgesehen. So soll die Förderabgabe künftig nur zu 33% angerechnet werden. Ein besonderes Augenmerk liegt auf der kommunalen Finanzkraft. Sie soll nun mit 75% anstelle von 64% stärker als bisher berücksichtigt werden. Zudem sieht die Neuregelung Ergänzungszuweisungen des Bundes an Länder, die eine unterdurchschnittliche kommunale Finanzkraft aufweisen, vor. Dabei sollen Unterschiede zu 80% des Durchschnittswertes mit einem Tarif von 53,5% ausgeglichen werden.

Die Neuregelung sieht auch vor, dass der Bund Zuweisungen an Länder leistet, die vergleichsweise wenig von der Forschungsförderung des Bundes profitieren, und es gibt eine Reihe weiterer Festlegungen, die sich auf die Fortführung anderer Bundesergänzungszuweisungen beziehen. In der folgenden Analyse der im System angelegten Umverteilung bleiben diese Elemente außer Acht.

### Verteilungseffekte

Bezüglich der Verteilungswirkung der Neuregelung können eine vertikale und eine horizontale Dimension un-

terschieden werden. Im Folgenden werden diese Verteilungseffekte anhand der Zahlen aus der vorläufigen Abrechnung des Länderfinanzausgleichs 2014 aufgezeigt. Dies ermöglicht den Vergleich mit den Analysen des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen<sup>6</sup> und mit Untersuchungen von Michael Broer<sup>7</sup> zu den Auswirkungen auf die Kommunen.

Dass es nach der Neuregelung weiterhin eine erhebliche horizontale Umverteilung geben soll, mag auf den ersten Blick überraschen. Denn sie beinhaltet ja die Abschaffung des Systems der horizontalen Zuweisungen. Auch wenn zukünftig keine horizontalen Transfers zwischen Geber- und Empfängerländern vorgesehen sind, gibt es aber dennoch eine Umverteilung zwischen den Ländern. Denn bei der Verteilung der Mittel aus dem Länderanteil an der Umsatzsteuer sind Zu- und Abschläge vorgesehen, je nach der Finanzkraft des Landes.<sup>8</sup> Abbildung 1 zeigt die horizontalen Verteilungseffekte im Status quo und nach der Neuregelung. Auf der „Geberseite“ finden sich bekanntlich sechs Länder: Bayern, Hessen, Baden-Württemberg, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz.<sup>9</sup> Alle diese Länder profitieren durch die Änderungen bei der horizontalen Umverteilung, Rheinland-Pfalz wechselt sogar auf die „Nehmerseite“. Der größte Gewinn bei der horizontalen Umverteilung entfällt auf Nordrhein-Westfalen. Bei den Nehmerländern werden zumeist nach der Neuregelung geringere implizite Transfers verzeichnet. Insbesondere für die ostdeutschen Länder findet sich ein Rückgang. Sachsen allein verliert etwa 770 Mio. Euro. Die Kompensation dieser Verluste erfolgt indes aus einer stärkeren vertikalen Umverteilung.

Die vertikale Dimension der Umverteilung ergibt sich daraus, dass nach der Neuregelung mehr Mittel vom Bund in das System fließen, die dann im Rahmen des neuen Regelsystems verteilt werden. Dies beinhaltet erstens einen höheren Anteil an der Umsatzsteuer im Umfang von 4,02 Mrd. Euro. Zweitens ergeben sich deutlich höhere Transfers aus den Bundesergänzungszuweisungen. Betragen die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen

5 Tobias Hentze analysiert die Grenzbelastung bei der Lohnsteuer und kommt zum Schluss, dass die Reform keine spürbare Verbesserung der Anreizstruktur bringt; vgl. T. Hentze: Reform des Länderfinanzausgleichs, IW policy paper, Nr. 38, Köln 2015. Zu einer ähnlichen Einschätzung kommt auch die Studie des Kronberger Kreises (a.a.O.) unter Verweis auf eine Analyse des Hessischen Finanzministeriums.

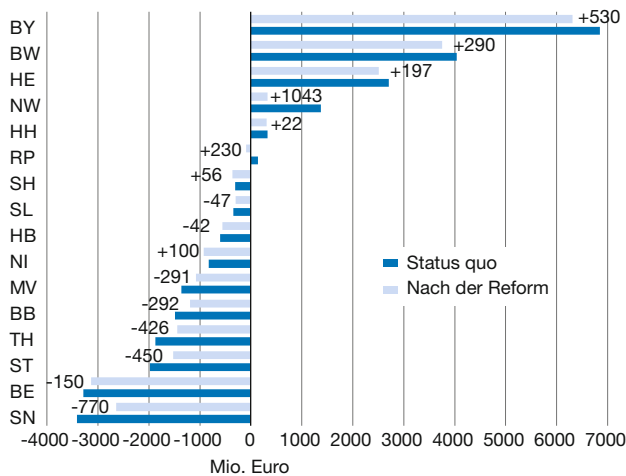
6 Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (BMF): Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Gutachten, 1/2015, 2015.

7 M. Broer: Mögliche Folgen des Beschlusses der Ministerpräsidenten zu den bundesstaatlichen Finanzbeziehungen für die kommunalen Finanzen, in: M. Junkernheinrich et al., a.a.O., S. 157-170.

8 Gerold Krause-Junk und Rolf Peffekoven argumentieren dementsprechend, dass der horizontale Ausgleich zwischen den Ländern letztlich nicht wirklich abgeschafft, sondern lediglich in die Umsatzsteuerverteilung hineingezogen wird; vgl. G. Krause-Junk, R. Peffekoven: Für einen einfachen, transparenten und effizienten Finanzausgleich, in: Wirtschaftsdienst, 96. Jg. (2016), H. 4, S. 273-278, <http://archiv.wirtschaftsdienst.eu/jahr/2016/4/fuer-einen-einfachen-transparenten-und-effizienten-finanzausgleich/>.

9 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, a.a.O.

Abbildung 1  
Horizontale Verteilung: Status quo und nach der Reform



Abkürzungen: BB = Brandenburg; BE = Berlin, BW = Baden-Württemberg, BY = Bayern, HB = Bremen, HE = Hessen, HH = Hamburg, MV = Mecklenburg-Vorpommern, NI = Niedersachsen, NW = Nordrhein-Westfalen, RP = Rheinland-Pfalz, SH = Schleswig-Holstein, SL = Saarland, SN = Sachsen, ST = Sachsen-Anhalt, TH = Thüringen.

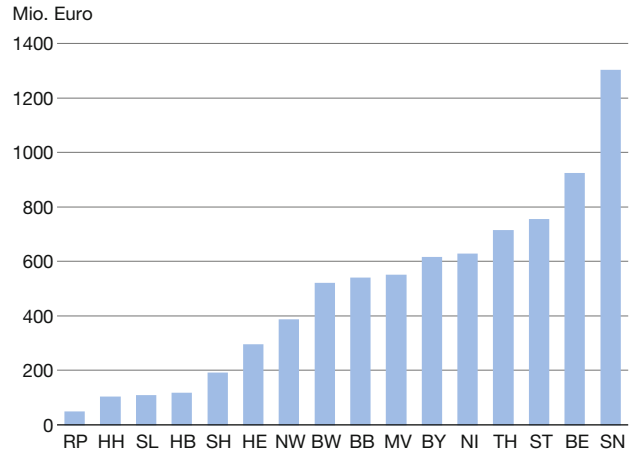
Anmerkungen: dunkelblau: horizontale Umverteilung im Status quo (Gewinne, Verluste durch Umsatzsteuer-Ergänzungsanteile und Länderfinanzausgleich i.e.S.); hellblau: horizontale Umverteilung bei Neuregelung (Zu-/Abschläge beim Umsatzsteuer-Anteil der Länder ohne Erhöhung des Umsatzsteueranteils). Zahlenwerte geben die Gewinne (+) bzw. Verluste (-) gegenüber dem Status quo an; Sortierung nach Nettotransfers im Status quo.

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der vorläufigen Abrechnung des Länderfinanzausgleichs 2014.

im Status quo gemäß der vorläufigen Abrechnung für 2014 etwa 3,5 Mrd. Euro, sind es nach der Neuregelung rund 6 Mrd. Euro. Zusätzliche Belastungen für den Bund ergeben sich aus den Bundesergänzungszuweisungen nach mangelnder kommunaler Steuerkraft, die mit etwa 1,3 Mrd. Euro zu Buche schlagen. Insgesamt beträgt die Mehrbelastung des Bundes durch diese drei Änderungen anhand der vorläufigen Zahlen für 2014 etwa 7,8 Mrd. Euro. Zugewinne aus der vertikalen Umverteilung durch die Reform gibt es bei allen Ländern (vgl. Abbildung 2). Den stärksten Vorteil hat Sachsen, das durch die vertikale Umverteilung deutlich über 1 Mrd. Euro an Mehreinnahmen erhält, gefolgt von Berlin, das nahezu im Umfang von 1 Mrd. Euro profitiert.

In der Gesamtschau der vertikalen und horizontalen Umverteilung gewinnen alle Länder Finanzmittel hinzu (vgl. Tabelle 1). Vom Gesamtvolumen her profitieren vor allem Nordrhein-Westfalen und Bayern mit über 1 Mrd. Euro. Pro Kopf verzeichnen vor allem Berlin und die ostdeutschen Flächenländer starke Zugewinne.

Abbildung 2  
Vertikale Verteilungswirkung der Reform



Abkürzungen siehe Abbildung 1.

Anmerkungen: Zugewinne durch höheren Länderanteil an der Umsatzsteuer, durch Aufwuchs der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen und durch Bundesergänzungszuweisungen nach der kommunalen Steuerkraft.

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der vorläufigen Abrechnung des Länderfinanzausgleichs 2014.

Abbildung 3 zeigt die Werte für die Finanzkraft relativ zur Ausgleichsmesszahl nach der Neuregelung.<sup>10</sup> Die Beobachtungen sind auf der horizontalen Achse positioniert entsprechend dem Verhältnis von Finanzkraftmesszahl und Ausgleichsmesszahl. Die durchgezogene Linie zeigt die Umverteilungswirkung durch die Zu-/Abschläge bei der Umsatzsteuerverteilung und durch die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen. Für Bayern beispielsweise ist die Ausgangsposition durch eine Finanzkraftmesszahl in Höhe von 121,7% der Ausgleichsmesszahl gegeben. Der Bayern zugeordnete Wert auf der durchgezogenen Linie zeigt, dass die Finanzmittel nach Umverteilung nur noch etwa 108% der Ausgleichsmesszahl betragen. Zu- und Abschläge bei der Umsatzsteuer und allgemeine Bundesergänzungszuweisungen führen zu einem abschnittsweise linearen Umverteilungstarif, der bei unterdurchschnittlicher Finanzkraft stärker ausgeprägt ist. Die Spanne der Finanzkraft wird so von 71% bis 121,7% vor der Umverteilung auf Werte zwischen 97,6% und 108% nach Umverteilung durch Umsatzsteuerverteilung und allgemeine Bundesergänzungszuweisungen reduziert. Die Finanzkraftreihenfolge vor und nach Umverteilung durch diese beiden Elemente ist aber unverändert.

<sup>10</sup> Es ist bei der Interpretation zu beachten, dass die Ausgleichsmesszahl eine aus den Regelungen des Finanzausgleichs abgeleitete Größe ist. Sie berücksichtigt die Steuern der Länder nach dem Aufkommen inklusive des nach Einwohnerzahl verteilten Länderanteils an der Umsatzsteuer und 33% der Förderabgabe, 75% der Steuern der Gemeinden sowie gesonderte Einwohnerzahlen zur Ermittlung der Messzahlen zum Ausgleich der Einnahmen der Länder und der Gemeinden.

**Tabelle 1**  
**Zugewinne gegenüber dem Status quo**

in Mio. Euro und in Euro je Einwohner

Land	Insgesamt	je Einwohner
Saarland	63	63
Bremen	78	118
Hamburg	126	72
Schleswig-Holstein	248	88
Brandenburg	249	102
Mecklenburg-Vorpommern	261	163
Rheinland-Pfalz	279	70
Thüringen	290	134
Sachsen-Anhalt	306	137
Hessen	494	81
Sachsen	534	132
Niedersachsen	730	93
Berlin	774	225
Baden-Württemberg	812	76
Bayern	1148	91
Nordrhein-Westfalen	1432	81

Anmerkung: Nettobetrag der Änderungen der Finanzmittel in der Neuregelung gegenüber dem Status quo.

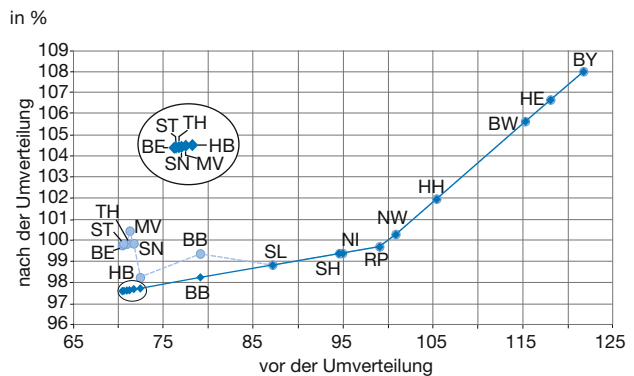
Quellen: Vorläufige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Jahr 2014; Finanzbericht 2015; eigene Berechnungen.

Berücksichtigt man zusätzlich die vorgeschlagenen Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich von Finanzkraftunterschieden auf Gemeindeebene, wird die Finanzkraftreihenfolge allerdings geändert. Zwar ist die Summe der Finanzmittel, die durch diese neue Form von Bundesergänzungszuweisungen ausgeschüttet werden, im Analysejahr mit rund 1,3 Mrd. Euro vergleichsweise gering. Da die Mittel sich aber auf einige wenige Länder konzentrieren, kommt es doch zu einer deutlichen Änderung der Finanzkraftreihenfolge. Konkret resultiert eine Besserstellung von Brandenburg, Berlin und den anderen ostdeutschen Ländern z.B. gegenüber dem Saarland, das die Zuweisungen nicht erhält, oder auch gegenüber Bremen, das nur vergleichsweise geringe Zuweisungen im Rahmen dieser Bundesergänzungszuweisungen erhält.

**Verbleibsbeträge**

Für die Bewertung der Neuregelung sind nicht nur die vertikalen und horizontalen Verschiebungen bei den Finanzmitteln wichtig. Sowohl für die Stabilisierungs- als auch für die Anreizwirkung des Finanzausgleichs ist der im System angelegte Ausgleich von Mehr- oder Mindereinnahmen eines Landes von Bedeutung. Bei vollständigem Ausgleich wird das Land gegenüber Schwankungen im Aufkommen maxi-

**Abbildung 3**  
**Relative Finanzkraft vor und nach der Umverteilung gemäß der Neuregelung**



Anmerkungen: Finanzkraft nach Umverteilung relativ zur Ausgleichsmesszahl. Die Position auf der horizontalen Achse ist bestimmt durch das Verhältnis von Finanzkraft- und Ausgleichsmesszahl bei Verteilung der Umsatzsteuer nach Einwohnern und vor Bundesergänzungszuweisungen. Die durchgezogene Linie zeigt die Finanzkraft nach Zu-/Abschlägen bei der Verteilung der Umsatzsteuer und nach allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen. Die gestrichelte Linie zeigt die Finanzkraft unter zusätzlicher Berücksichtigung der Bundesergänzungszuweisungen nach der kommunalen Steuerkraft.

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der vorläufigen Abrechnung des Länderfinanzausgleichs 2014.

mal abgesichert. Zugleich hat die Landespolitik dann aber keinerlei Einfluss auf die Höhe der verfügbaren Finanzmittel. Die Ausgleichswirkung bei Mehr-/Mindereinnahmen wird durch Verbleibsbeträge für die verschiedenen Steuerarten ermittelt. Sie geben an, wieviel Mittel bei einem Anstieg der Steuereinnahmen eines Landes im Land verbleiben. Es wird jeweils unterstellt, dass ein Land Mehreinnahmen in bestimmter Höhe hat, während die Einnahmen der anderen Länder unverändert sind, und dann durch Simulation des Systems ermittelt, wie sich die Nettoeinnahmen unter Berücksichtigung des Finanzausgleichs entwickeln.

Tabelle 2 zeigt die Verbleibsbeträge für verschiedene Steuerarten. Die Werte zeigen an, wieviel 1000 Euro von einem Anstieg der Steuereinnahmen um 1 Mio. Euro jeweils im Land verbleiben. Im Vergleich zu den Werten im Status quo (in Klammern) zeigt sich zumeist ein Anstieg der Verbleibsbeträge bei der Körperschaftsteuer, der Erbschaftsteuer und bei der Förderabgabe. Bei der Körperschaftsteuer beispielsweise verbleiben im Status quo in Nordrhein-Westfalen von 1 Mio. Euro Mehreinnahmen nur 115 000 Euro. Nach dem Beschluss der Regierungskonferenz würden indes 251 000 Euro verbleiben. Für die Lohnsteuer finden sich bei den ostdeutschen Ländern und den Stadtstaaten allerdings auch geringere Verbleibsbeträge als im Status quo.

Wegen der Einführung der Bundesergänzungszuweisungen nach mangelnder kommunaler Steuerkraft und der stärkeren Anrechnung der Gemeindesteuern ist es wichtig, auch

Tabelle 2

**Verbleibsbeträge bei Steuermehreinnahmen von 1 Mio. Euro**

in 1000 Euro

Land	Lohnsteuer	Körperschaftsteuer	Erbschaftsteuer	Förderabgabe	Grundsteuer	Gewerbesteuer	Grundsteuer	Gewerbesteuer
					Hebesätze gemäß Bundesdurchschnitt		Hebesätze gemäß Landesdurchschnitt	
Nordrhein-Westfalen	309 (177)	251 (115)	505 (226)	835 (290)	628 (545)	635	758	718
Bayern	289 (266)	233 (200)	467 (399)	822 (433)	599 (636)	607	473	578
Baden-Württemberg	280 (256)	225 (191)	452 (381)	817 (409)	588 (622)	596	462	492
Niedersachsen	125 (114)	80 (49)	162 (102)	720 (189)	371 (481)	383	302	352
Hessen	261 (234)	208 (171)	416 (342)	805 (359)	562 (590)	570	513	622
Sachsen	44 (87)	59 (28)	119 (54)	706 (109)	-46 (428)	0	56	97
Rheinland-Pfalz	102 (89)	59 (27)	119 (54)	706 (135)	339 (447)	352	205	263
Berlin	48 (89)	63 (30)	126 (59)	a)	-39 (429)	7	802	150
Schleswig-Holstein	94 (83)	53 (20)	106 (40)	702 (128)	329 (441)	342	169	207
Brandenburg	33 (77)	51 (16)	102 (33)	700 (93)	-65 (420)	-18	-170	-194
Sachsen-Anhalt	32 (76)	49 (15)	99 (31)	700 (89)	-68 (417)	-20	-161	-94
Thüringen	31 (76)	49 (15)	98 (30)	699 (87)	-69 (417)	-22	-127	-105
Hamburg	246 (328)	194 (262)	388 (525)	796 (531)	541 (700)	550	768	794
Mecklenburg-Vorpommern	28 (73)	46 (13)	92 (24)	697 (79)	-75 (411)	-28	-171	-125
Saarland	83 (68)	42 (8)	85 (16)	695 (79)	314 (410)	327	131	356
Bremen	23 (66)	42 (7)	84 (13)	a)	-85 (402)	-37	206	196

Anmerkungen: Verbleibsbeträge im Status quo in Klammern; a) im Jahre 2014 keine Einnahmen aus der Förderabgabe; Länder sortiert nach Einwohnerzahl.

Quellen: vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs; Gutachten, 1/2015, 2015; vorläufige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Jahr 2014; Finanzbericht 2015; eigene Berechnungen.

die Verbleibsbeträge für Gemeindesteuern wie Gewerbe- und Grundsteuer in den Blick zu nehmen. Aufgrund der hier bestehenden Hebesatzautonomie können verschiedene Wege zu deren Ermittlung gewählt werden. Eine Möglichkeit, die Verbleibsbeträge zu ermitteln, besteht darin, Unterschiede bei den Hebesätzen zwischen den Bundesländern auszublenden und Effekte einer Änderung in der Gemeindesteuerkraft zu analysieren. Dies entspricht einem Szenario, bei dem die Steuereinnahmen ansteigen und das betreffende Land eine Hebesatzanspannung entsprechend dem Bundesdurchschnitt aufweist. Folgt man diesem Szenario und untersucht die Verbleibsbeträge bei der Grundsteuer B, zeigen sich zum Teil sehr starke Veränderungen gegenüber dem Status quo. Generell sinken die Verbleibsbeträge durch

die stärkere Anrechnung der gemeindlichen Steuerkraft. Bei den Ländern, die eine vergleichsweise geringe Gemeindesteuerkraft haben, kommt es indes zu einer drastischen Verringerung. In den ostdeutschen Ländern, in Berlin und in Bremen, sind die Verbleibsbeträge bei der Grundsteuer B nach der Neuregelung sogar negativ. Gelingt es diesen Ländern, die Steuerkraft bei der Grundsteuer zu steigern, haben sie nicht etwa mehr Einnahmen, sondern sie verlieren netto Einnahmen durch die Umverteilung. Für Bremen ergeben sich bei einem Anstieg der Steuerkraft aus der Grundsteuer von 1 Mio. Euro Mindereinnahmen von 85 000 Euro.

Die Verbleibsbeträge eines Anstiegs der Steuerkraft bei der Gewerbesteuer unterscheiden sich etwas von denen für die

Grundsteuer. Dies ist vor allem der Gewerbesteuerumlage geschuldet, die bei der Ermittlung der gemeindlichen Finanzkraft abgesetzt und bei den Landeseinnahmen anteilig addiert wird. Entspricht die Hebesatzanspannung dem Bundesdurchschnitt, sind die Einnahmewirkungen eines Anstiegs der Steuerkraft aus der Gewerbesteuer in den ostdeutschen Ländern und in Bremen negativ. Den Zahlen zufolge würden in diesem Szenario beispielsweise in Brandenburg 18 000 Euro weniger an Finanzmitteln verfügbar sein, wenn die Steuerkraft um 1 Mio. Euro steigt.

Eine alternative Möglichkeit, die Verbleibsbeträge bei den Gemeindesteuern zu berechnen, besteht darin, Unterschiede in den Hebesätzen zwischen den Bundesländern in die Berechnung einzubeziehen. Für ein Land das vergleichsweise geringe Hebesätze aufweist, würde dann berücksichtigt werden, dass bei einem Anstieg der steuerlichen Bemessungsgrundlagen im Land die Steuerkraft im Vergleich zu den tatsächlichen Steuereinnahmen überproportional steigt. Entsprechend sind die ermittelten Verbleibsbeträge dann noch geringer. Für Länder mit überdurchschnittlichen Hebesätzen ergibt sich umgekehrt, dass ein Anstieg der steuerlichen Bemessungsgrundlagen geringere Effekte auf die Steuerkraft als auf die Einnahmen hat und daher mit größeren Verbleibsbeträgen einhergeht.

Berücksichtigt man also die Unterschiede in den Hebesätzen, sind die Verbleibsbeträge bei der Grundsteuer gerade in den ostdeutschen Ländern noch deutlich kleiner. Mehreinnahmen bei der Grundsteuer von 1 Mio. Euro führen nach den entsprechenden Verbleibsbeträgen zu Mindereinnahmen von bis zu etwa 171 000 Euro in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg. Die Berücksichtigung der Hebesatzunterschiede fällt bei der Gewerbesteuer noch stärker ins Gewicht. Berücksichtigt man, dass die Hebesatzanspannung in Brandenburg unterdurchschnittlich ist, implizieren Mehreinnahmen bei der Gewerbesteuer von 1 Mio. Euro den Verlust von Einnahmen in Höhe von 194 000 Euro. In Sachsen-Anhalt, in Thüringen und in Mecklenburg-Vorpommern sind die Verluste geringer, aber immer noch bei rund 100 000 Euro.

### Schlussfolgerungen

Die von der Regierungskonferenz im Oktober 2016 beschlossene Neuregelung beinhaltet eine deutliche und dauerhafte Umverteilung von Finanzmitteln vom Bund an die Länder, die mindestens zehn Jahre Bestand haben soll. Lässt man die Preisentwicklung außer Acht und geht von einer jährlichen Belastung des Bundes von 9,5 Mrd. Euro aus, sollen also insgesamt etwa 95 Mrd. Euro in die Kassen der Länder fließen. Aus finanzwissenschaftlicher Perspektive bemerkenswert ist, dass diese Umverteilung nicht mit der Übertragung von Aufgaben auf die Länder einhergehen

soll. Wie auch immer der Bund diese Lasten finanzieren wird, es bleibt unter dem Strich, dass der Steuerzahler stärker für die Finanzierung der Länder in die Pflicht genommen werden soll. Es kommt hinzu, dass sich für den Bund auch größere Finanzierungsrisiken ergeben, da sich die Steuereinnahmen der Länder auseinanderentwickeln können.

Ein bemerkenswerter institutioneller Aspekt der Reform ist die Abschaffung der horizontalen Transfers im Rahmen des Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne. In Zukunft soll das System der Transfers durch Zu- und Abschläge bei der Verteilung der Umsatzsteuer ersetzt werden. Dies beinhaltet einen Ersatz der horizontalen Umverteilung durch einen vertikalen Ausgleich mit horizontaler Wirkung. Auch wenn das Verteilungsergebnis dasselbe wäre, ergäbe sich doch der Unterschied, dass die Umverteilung anders verbucht wird. Zumindest werden die im System angelegten Transfers nicht mehr in den Haushaltsgesetzen der Länder ausgewiesen, sondern auf der Einnahmenseite einnahmeerhöhend oder -senkend verbucht.

Mit der Abschaffung des Umsatzsteuervorwegausgleichs befindet sich die Neuregelung in Übereinstimmung mit Forderungen aus der Wissenschaft.<sup>11</sup> Durch den Umsatzsteuervorwegausgleich, den horizontalen Finanzausgleich und die Bundesergänzungszuweisungen gibt es im gegenwärtigen System drei auf Umverteilung ausgerichtete Stufen. Vereinfacht ausgedrückt ordnet das bestehende System den Ländern Steuerquellen zu und verteilt die Mittel aus der Umsatzsteuer so, dass finanzschwache Länder mehr Mittel erhalten. Auf der zweiten Stufe werden die aus der Umverteilung resultierenden Finanzmittel selbst zum Gegenstand eines umverteilenden Transfersystems, das schließlich noch durch finanzkraftabhängige Zuweisungen des Bundes ergänzt wird. Wie der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen betont, sind diese drei Stufen nicht ausreichend aufeinander abgestimmt und führen zusammengenommen zu einer äußerst starken Umverteilung von zusätzlich eingenommenen Steuermitteln.<sup>12</sup> Bei bestimmten Steuerarten verbleibt von einem zusätzlich eingenommenen Euro an Steuermitteln mitunter weniger als ein Cent an Mitteln im Land. In diesem System gibt es auf der Einnahmenseite kaum Spielraum für eine fiskalische Eigenverantwortung: die Einnahmen fließen weitgehend unabhängig davon, welche Politik betrieben wird, in den Haushalt.<sup>13</sup> Vor diesem Hintergrund ist die Abschaffung

11 So hat der Wissenschaftliche Beirat beim BMF, a.a.O., einen Vorschlag erarbeitet, der durch Abschaffung des Umsatzsteuervorwegausgleichs in Verbindung mit einem leichten Absenken der Tarife und anderen Anpassungen zu einem deutlichen Anstieg der Verbleibsbeträge führen würde.

12 Wissenschaftliche Beirat beim BMF, a.a.O.

13 Vgl. hierzu auch Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2014/2015, Wiesbaden 2014, Tz. 590 ff.

des Umsatzsteuervorwegausgleichs zu begrüßen. Die umfassende Umverteilung konzentriert sich dadurch nur noch auf zwei anstelle von drei Stufen. Entsprechend vergrößern sich die Verbleibsbeträge bei Körperschaftsteuer, Erbschaftsteuer und zum Teil auch bei der Lohnsteuer.

Da man aber neue Ergänzungszuweisungen vorsieht, die Unterschiede in der Finanzkraft der Gemeinden ausgleichen sollen, tritt bei der nun beschlossenen Neuregelung auch wieder ein umverteilendes Element hinzu. Diese zusätzliche Stufe wirkt durch die Anknüpfung an die kommunale Finanzkraft auf den ersten Blick zwar nachvollziehbar. Allerdings kommt es zu einer Veränderung der Finanzkraftreihenfolge. Nun hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil 1999 darauf hingewiesen, dass eine Änderung der Finanzkraftreihenfolge durchaus hinnehmbar sein kann, wenn sie bestimmten Zielen genügt.<sup>14</sup> Ob die vom Verfassungsgericht gezogenen Grenzen durch die in dem Beschluss der Regierungskonferenz vorgesehene ausschließlich an Einnahmen orientierte Regelung verletzt werden, muss letztlich mit juristischem Sachverstand geprüft werden.

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht ist jedenfalls kritisch anzumerken, dass die Verbindung der höheren Anrechnung der gemeindlichen Finanzkraft mit Bundesergänzungszuweisungen bei einzelnen Steuern ein extremes, bislang unerreichtes Maß an Umverteilung herbeiführt, das in seiner Anreizwirkung sehr problematisch ist. In den Diskussionsbeiträgen von Praktikern der Finanzpolitik zur Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs wird das Petikum der Ökonomie, auch die Anreizwirkungen des Regelsystems in die Betrachtung einzubeziehen, meist beiseitegeschoben.<sup>15</sup> Die geforderte stärkere Ausrichtung

an den gesetzten Anreizen wird als unzulässiger Versuch interpretiert, das auf Solidarität ausgerichtete System des bundestaatlichen Finanzausgleichs zu einem System des „Wettbewerbsföderalismus“ umzubauen. Die Vernachlässigung ökonomischer Argumente in der politischen Entscheidungsfindung ist vermutlich der Grund dafür, dass die Neuregelung mit der massiven Umverteilung bei den Gemeindesteuern nun über das Ziel einer Angleichung der Finanzmittel eklatant hinauschießt.

Die starke Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft gemäß der Neuregelung führt dabei zu einem Konflikt mit der Finanzautonomie der Gemeinden. Die Neuregelung impliziert nämlich, dass ein Aufwuchs der Einnahmen bei den Gemeindesteuern in finanzschwachen Ländern zu einem Rückgang der insgesamt in einem Land auf Landes- und Gemeindeebene verfügbaren Finanzmittel führt. Bildlich gesprochen bedeutet diese Situation einer Besteuerung der Finanzmittel eines Landes mit Sätzen oberhalb von 100%. So wird eine paradoxe Situation geschaffen, in der es aus der fiskalischen Perspektive für manches Land ideal ist, wenn möglichst gar keine Gemeindesteuern gezahlt werden.<sup>16</sup> Das mag den Wünschen der Steuerzahler bei einer sehr verkürzten Betrachtung vielleicht entsprechen. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass den Steuerzahlern die Rechnung für die öffentlichen Ausgaben sehr wohl präsentiert wird, wenn auch im Rahmen anderer Steuern und in anderen Bundesländern. Und da ein so eklatantes Auseinanderfallen von öffentlichen Ausgaben und ihrer Finanzierung grundsätzlich problematisch ist, ist zudem davon auszugehen, dass die den Steuerzahlern insgesamt präsentierte Rechnung am Ende deutlich höher sein wird. Kurzum: ein Finanzausgleich, bei dem es aus Sicht eines Landes besser ist, wenn weniger Steuern im Land eingenommen werden, ist mit einer nachhaltigen föderalen Finanzordnung unvereinbar.

14 Vgl. hierzu R. Peffekoven: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Länderfinanzausgleich, in: Wirtschaftsdienst, 79. Jg. (1999), H. 12, S. 709-715, <http://archiv.wirtschaftsdienst.eu/downloads/getfile.php?id=882>.

15 Vgl. z.B. W. Förser, E. Krönert: Der Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, in: M. Junkernheinrich et al. (Hrsg.), a.a.O., S. 29-50; O. E. Geske: Sind neue Ziele für den Länderfinanzausgleich erforderlich?, in: Wirtschaftsdienst, 95. Jg. (2015), H. 11, S. 766-772, <http://archiv.wirtschaftsdienst.eu/jahr/2015/11/sind-neue-ziele-fuer-den-laenderfinanzausgleich-erforderlich/>.

16 Dies erinnert an die Situation bei einem persönlichen Grenzsteuersatz von 102%, die von der schwedischen Schriftstellerin Astrid Lindgren (1976) karikiert wurde; vgl. A. Lindgren: Pomperipossa in Monismanien. Ein Märchen, 1976, <http://astrid-lindgren.de/omastrid/politik/possa1.htm>.

**Title:** *The Revised System of Fiscal Equalisation in Germany: Distribution of Gains and Losses and Degree of Fiscal Redistribution*

**Abstract:** *The paper explores effects of the revision of the system of fiscal equalisation in Germany as recently agreed upon by the federal and state governments. More specifically, using a simulation analysis, it explores the distribution of gains and losses associated with changes in horizontal and vertical fiscal flows. In addition, the paper determines the degree of fiscal redistribution. While the degree of fiscal redistribution is found to be reduced for major revenue sources, local tax revenues are subject to much higher redistribution than under the status quo. Increases in local tax revenues might even result in total revenue losses for some states.*

**JEL Classification:** H71, H73, H77