

Länderfinanzausgleich: Eine Bewertung aktueller Vorschläge zur Neuordnung der Bund-Länder-Finzen

Autor:

Dr. Tobias Hentze

Telefon: 0221 4981-748

E-Mail: hentze@iwkoeln.de

30. September 2015

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1. Einleitung	4
2. Funktionsweise des Länderfinanzausgleichs	5
3. Aktueller Diskussionsstand und Reformansätze	11
3.1 Abschaffung Umsatzsteuervorwegausgleich	11
3.2 Abschaffung horizontaler Ausgleich	13
4. Bewertung der Reformvorschläge	15
5. Fazit	19
Literatur	21

JEL-Klassifikation:

H71 - Nationale und kommunale Besteuerung; Subventionen und Einnahmequellen

H73 - Kompetenzkonflikte und ihre Auswirkungen

H77 - Beziehungen zwischen Gebietskörperschaften; Föderalismus

Zusammenfassung

Das Auslaufen des Solidarpakts II erfordert eine Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern. Jenseits ökonomischer Empfehlungen zeichnet sich in der politischen Debatte eine Fokussierung auf zwei Reformvorschläge ab. Zum einen handelt es sich dabei um einen Vorschlag, nach dem in dem mehrstufigen System des Länderfinanzausgleichs der Umsatzsteuervorwegausgleich abgeschafft werden soll. Dies würde zumindest die Transparenz des Systems erhöhen und das Umverteilungsvolumen reduzieren.

Dem gegenüber steht ein Ansatz, nach dem die direkten Zahlungen zwischen den Ländern als Teil des horizontalen Ausgleichs gestrichen werden sollen. Dies hätte aus politökonomischer Sicht den Vorteil, dass eine klare Trennung in Geber- und Nehmerländer nicht mehr möglich wäre, da es zu keinen direkten Zahlungen zwischen den Ländern mehr käme.

Aus ökonomischer Sicht kranken jedoch beide Vorschläge insbesondere an ihrer mangelhaften Anreizsystematik. Wie bisher würde es auch in Zukunft insbesondere für finanzschwache Länder keinen Anreiz geben, eigene Steuereinnahmen zu generieren, da diese zum Großteil mit Hilfsmitteln verrechnet würden. Dadurch gelänge auch kein Schritt in Richtung mehr Steuerautonomie für die Länder, die vor allem aufgrund der für die Länder nahenden Schuldenbremse ab dem Jahr 2020 von großer Wichtigkeit wäre.

Vor diesem Hintergrund sind beide diskutierten Optionen aus Sicht des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln (IW Köln) als nicht zielführend einzuschätzen, da sie nicht an den fundamentalen Fehlanreizen des Länderfinanzausgleichs rütteln. Mehr Eigenverantwortlichkeit für die Bundesländer sowie niedrigere Ausgleichstarife wären vielmehr wichtige Reformbausteine, um die Anreizsystematik zu verbessern. Noch bleibt zu hoffen, dass die Politik den Mut für eine umfassende und leistungsfreundliche Reform finden wird.

1. Einleitung

Der Reformdruck beim Länderfinanzausgleich steigt. Zum Jahresende 2019 läuft der Solidarpaket II aus und damit treten auch die Regelungen des derzeitigen Finanzausgleichs außer Kraft. Deshalb steht eine Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern auf der politischen Agenda. Die Politik sucht derzeit nach einem Reformmodell, das von allen Seiten getragen wird. Dabei gestalten sich die Verhandlungen zwischen der Bundesregierung und den 16 Landesregierungen äußerst schwierig.

Es zeichnet sich ab, dass kein Bundesland gewillt ist, nach der Reform finanziell schlechter dazustehen als vorher. Damit müsste der Bund in jedem Fall seine Mittel erhöhen, wozu offensichtlich auch die Bereitschaft besteht. Trotz Erfüllung dieser Grundvoraussetzung ist der konkrete Reformweg noch offen. Der Länderfinanzausgleich soll laut Grundgesetz gleichwertige Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet ermöglichen. Gleichwohl ist Deutschland weit entfernt von einem Zentralstaat, weshalb die Länder und ihre Haushaltsautonomie miteinbezogen werden müssen. Der Spagat zwischen Solidarität und Eigenverantwortlichkeit stellt die Politik vor eine schwierige Aufgabe.

Besondere Brisanz kommt dadurch hinzu, dass die sogenannten Sonder-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) an die ostdeutschen Bundesländer ebenfalls 2019 enden. Aus diesen Mitteln fließen jährlich Milliardenzahlungen an die neuen Bundesländer, wobei sich der Umfang Jahr für Jahr reduziert – im Jahr 2019 auf 3,8 Milliarden Euro. Insgesamt garantiert der Solidarpaket II den neuen Ländern im Zeitraum von 2005 bis 2019 Zuschüsse von 105 Milliarden Euro.

Logisch verknüpft damit ist die Zukunft des Solidaritätszuschlages, der als Zuschlag auf die Einkommen-, Kapitalertrag- und Körperschaftsteuer im gesamten Bundesgebiet erhoben wird und mit dem Auslaufen des Solidarpakts II seine Rechtfertigungsgrundlage verliert.

Die von der Politik vornehmlich diskutierten Reformkonzepte haben eher graduelle Veränderungen des Systems im Auge. Zum einen wird ein Wegfall des sogenannten Umsatzsteuervorwegausgleichs diskutiert, so dass die Konzentration auf den Ausgleichszahlungen zwischen den Ländern liegen würde. Zum anderen wird im Gegensatz dazu eine Variante ins Spiel gebracht, die diese horizontalen Zahlungen zwischen den Ländern abschafft und dafür noch mehr als bisher auf die Verteilung der Umsatzsteuer zur Angleichung der Finanzkraft setzt. Aus ökonomischer Sicht wäre jedoch ein tiefergehender Systemwechsel erforderlich, um den Bundesländern Anreize für eine solide und zukunftsfähige Haushaltspolitik zu setzen.

2. Funktionsweise des Länderfinanzausgleichs

Der Länderfinanzausgleich erfolgt in vier Schritten, was bereits auf die Komplexität des Verfahrens hindeutet (für eine ausführliche Darstellung siehe Brügelmann, 2014). Ausgangspunkt ist die sogenannte primäre oder vertikale Steuerverteilung, das heißt die Aufteilung der Steuereinnahmen auf die Gebietskörperschaften, also Bund, Länder und Gemeinden. Neben reinen Bundes- oder Landessteuern (zum Beispiel Versicherungs- oder Grunderwerbsteuer) nehmen die sogenannten Gemeinschaftssteuern eine wichtige Funktion zur Finanzierung der verschiedenen staatlichen Ebenen ein. Zu diesen zählen zum Beispiel mit der Umsatz- und der Lohn- und Einkommensteuer die beiden aufkommensstärksten Steuerarten. So erhalten die Länder 42,5 Prozent und die Gemeinden 15 Prozent der lokal angefallenen Lohn- und Einkommensteuereinnahmen, wobei in diesem Fall der Wohnsitz des Steuerpflichtigen entscheidend ist. Im Jahr 2014 vereinnahmten die Bundesländer so rund 142 Milliarden Euro. Aus der Zusammenrechnung verschiedener Steuereinnahmen ergibt sich für jedes Bundesland eine einwohnergewichtete Finanzkraft, die zum Durchschnitt ins Verhältnis gesetzt wird.

Die Umsatzsteuer geht dabei nicht in die Basis zur Bestimmung der Finanzkraft ein, da sie erst in einem zweiten Schritt verteilt wird, wobei auch der Umsatzsteuervorgewegausgleich vorgenommen wird. Im Jahr 2014 standen den Ländern rund 44 Prozent der Umsatzsteuereinnahmen zu. Bis zu 25 Prozent dieses Aufkommensanteils fließt im Rahmen des Umsatzsteuervorgewegausgleichs finanzschwachen Bundesländern zu. Bis zu einer Finanzkraft von 97 Prozent des Länderdurchschnitts wird die Differenz zu 95 Prozent ausgeglichen, bevor die restliche Umsatzsteuer nach Anzahl der Einwohner eines Bundeslandes verteilt wird.

Im Jahr 2014 führte dieses Verfahren dazu, dass selbst das finanzschwächste Land eine Finanzkraft von gut 97 Prozent des Durchschnittswerts erreichte. Dabei wurden rund 7,5 Milliarden Euro zwischen den Ländern umverteilt – der theoretisch mögliche Maximalwert lag dabei 2014 doppelt so hoch. Insbesondere die Flächenländer Nordrhein-Westfalen, Bayern, Baden-Württemberg und Hessen mussten 2014 gegenüber einer direkten Pro-Kopf-Verteilung auf Einnahmen verzichten. Im Gegenzug profitierten insbesondere die ostdeutschen Bundesländer von dem Ausgleichsmechanismus.

Während bei der Umsatzsteuer vorab die Anteile noch vor der Auszahlung anders berechnet werden, kommt es im nächsten Schritt – dem Länderfinanzausgleich im engeren Sinne – zu direkten Transferzahlungen zwischen den Bundesländern. Dafür wird zunächst die sich nach der Umsatzsteuerverteilung ergebende Finanzkraft der Bundesländer modifiziert: Zu diesem Zweck wird die Einwohnerzahl der Stadtstaaten fiktiv um das 1,35-Fache erhöht, so dass die Finanzkraft je Einwohner sinkt. Die Ein-

wohnerzahl der Länder Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg wird mit Faktoren zwischen 1,02 und 1,05 erhöht. Während bei den Stadtstaaten aufgrund der Bevölkerungsdichte höhere Kosten je Einwohner unterstellt werden, erfolgt die Anpassung für die drei ostdeutschen Bundesländer aufgrund ihrer ländlichen Struktur.

Außerdem wird die Summe der Gemeindesteuern in einem Bundesland in diesem Schritt berücksichtigt, indem 64 Prozent der Gemeindesteuern zur Finanzkraft hinzugerechnet werden. Die Begründung hierfür lautet, dass ein Bundesland für wohlhabende Gemeinden weniger Geld benötigt und es daher auch weniger Finanzkraft erfordert.

Auf dieser Basis wurden 2014 rund 9 Milliarden Euro zwischen den Bundesländern transferiert. Das Ausmaß des Ausgleichs wird dabei nach einem progressiven Tarif mit drei Stufen – ähnlich dem Einkommensteuertarif – ermittelt. Der Auffüllungsfaktor, der über die Ausgleichshöhe entscheidet, liegt für Länder mit einer Finanzkraft von unter 80 Prozent bei 75 Prozent, bis 93 Prozent Finanzkraft sinkt dieser auf 70 Prozent und bis 100 Prozent Finanzkraft dann auf 44 Prozent. Spiegelbildlich verhält es sich mit den Abschöpfungsfaktoren, also wie viel die finanzstarken Länder an die finanzschwachen abführen müssen. Von 100 Prozent bis 107 Prozent Finanzkraft steigt die Grenzabschöpfung von 44 Prozent auf 70 Prozent, bis zu einer Finanzkraft von 120 Prozent dann auf das Maximum von 75 Prozent.

Der vierte und letzte Schritt stellt wiederum einen vertikalen Ausgleichsmechanismus dar, das heißt der Bund unterstützt einzelne Länder mit sogenannten Bundesergänzungszuweisungen (BEZ). Auch in diesem Fall folgen die Zahlungen einer Systematik, die von der Finanzkraft der Länder unter Einrechnung der vorherigen Schritte ausgeht. Bis zu einer Finanzkraft von 99,5 Prozent des Durchschnitts wird die Differenz zu 77,5 Prozent vom Bund ausgeglichen. Dies sorgt nochmals dafür, dass die finanzschwächsten Länder näher an den Durchschnitt heranrücken. Anders als im horizontalen Ausgleich des Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne muss jedoch kein finanzstarkes Land eine Zahlung leisten. Dies fällt ausschließlich dem Bund zu, der im Jahr 2014 insgesamt 3,5 Milliarden Euro BEZ überwies, allen voran an Berlin, Sachsen und Nordrhein-Westfalen. Insgesamt verfügten die Bundesländer dadurch nach Durchführung des Länderfinanzausgleichs im Jahr 2014 über 236 Milliarden Euro (Tabelle 1).

Tabelle 1: Das mehrstufige System des Länderfinanzausgleichs
in Milliarden Euro für 2014

	Umverteilungs- volumen	Finanzmittel der Länder nach Umverteilung
primäre Steuerverteilung an die Länder		141,8
Verteilung des Umsatzsteueranteils an die Länder	7,5	90,5
horizontaler Finanzausgleich zwischen den Ländern	9,0	0
BEZ des Bundes an die Länder	3,5	3,5
Summe		235,8

Quellen: Bundesfinanzministerium, IW Köln

Im Ergebnis führen die nach der primären Steuerverteilung stattfindenden drei Stufen zu wesentlichen Verschiebungen in der Finanzkraft der Bundesländer (Tabelle 2).

Tabelle 2: Ausgleichzahlungen im Länderfinanzausgleich
in 1.000 Euro für 2014

	Umsatzsteuer- vorwegaus- gleich	horizontaler Ausgleich	allgemeine BEZ	Netto- position
Baden-Württemberg	-1 687 183	-2 356 478	-	-4 043 661
Bayern	-1 997 588	-4 851 978	-	-6 849 566
Brandenburg	972 761	509 677	221 362	1 703 800
Hessen	-958 734	-1 754 885	-	-2 713 619
Mecklenburg-Vorpommern	901 928	462 697	184 430	1 549 055
Niedersachsen	548 745	275 746	126 476	950 967
Nordrhein-Westfalen	-2 269 431	897 408	471 880	-900 143
Rheinland-Pfalz	-431 304	288 165	156 639	13 499
Saarland	197 347	144 042	69 284	410 673
Sachsen	2 374 760	1 034 372	424 629	3 833 761
Sachsen-Anhalt	1 390 437	585 341	239 131	2 214 909
Schleswig-Holstein	130 928	172 263	93 001	396 192
Thüringen	1 316 684	553 676	227 053	2 097 413
Berlin	-209 088	3 491 268	1 104 962	4 387 143
Bremen	-3 781	604 073	194 881	795 172
Hamburg	-276 481	-55 385	-	-331 866

Quellen: Bundesfinanzministerium, IW Köln

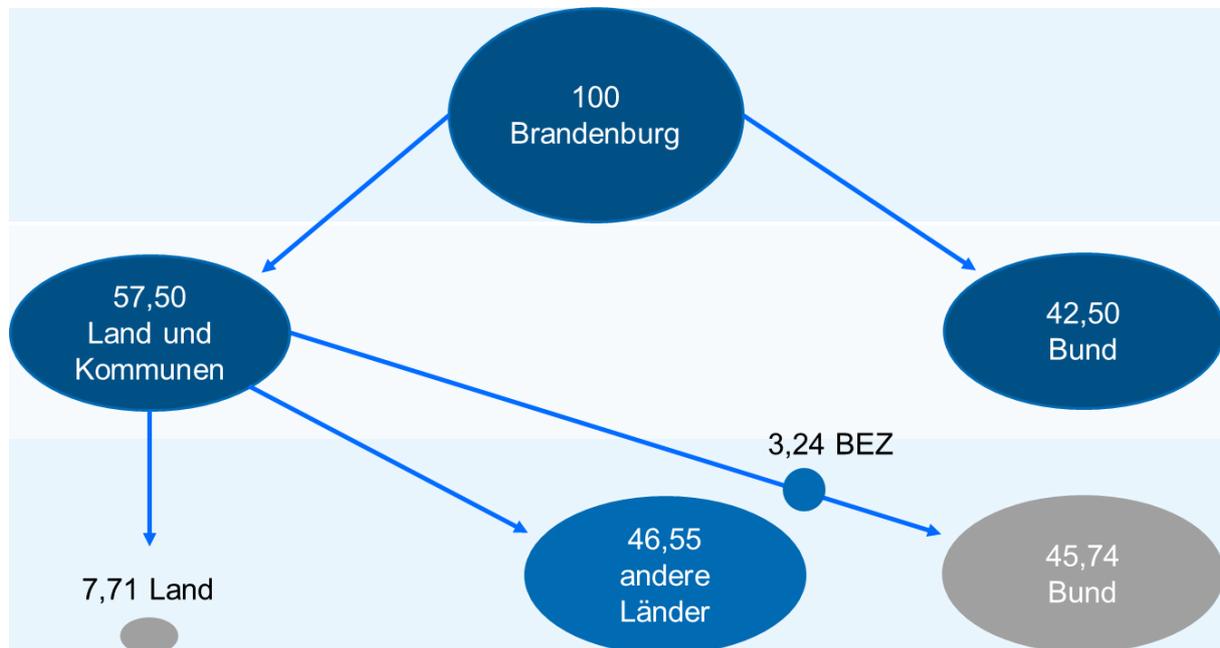
Die Umverteilung weist für 2014 demnach Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Hamburg – in der Reihenfolge – als Geberländer aus, während die übrigen Länder – an der Spitze Berlin und die ostdeutschen Länder – zwangsläufig als Nehmerländer einzustufen sind. Für Länder wie Nordrhein-Westfalen oder Bremen zeigt sich die Komplexität und Intransparenz des Systems besonders deutlich: Während die Länder zunächst weniger Umsatzsteuer zugewiesen bekommen als ihnen nach einer Pro-Kopf-Verteilung zustünde, erhalten sie im horizontalen Länderfinanzausgleich von den anderen Ländern Ausgleichszahlungen sowie vom Bund BEZ. Die Rolle als Geber- oder Nehmerland wechselt also zwischen den Stufen. In der Summe wird Nordrhein-Westfalen zum Geber-, Bremen dagegen zum Nehmerland.

Die Kritik am bestehenden System bezieht sich nicht nur auf die Komplexität und das hohe Umverteilungsvolumen, sondern vor allem auf die mangelhafte Anreizwirkung des Systems. Der Grund hierfür liegt in der hohen Grenzbelastung der Bundesländer, die anzeigt, welcher Anteil eines zusätzlich eingenommenen Euros abgeführt werden muss und für finanzschwache Länder deutlich höher ausfällt als für finanzstarke (siehe auch Abbildung 4).

So entstehen keine Leistungsanreize für die Nehmerländer, ihre finanzielle Situation durch eigenes Handeln zu verbessern. Der Grund für die extrem hohen Grenzbelastungen der Nehmerländer liegt in den hohen Auffüllungsfaktoren begründet. Bei der Umsatzsteuer wird eine unterdurchschnittliche Finanzkraft in der Regel zu 95 Prozent ausgeglichen, bei den Bundesergänzungszuweisungen zu 77,5 Prozent. Die Abschöpfungsquoten liegen jedoch darunter. Für einige Länder greift sogar die geringste Tarifstufe von 44 Prozent, weshalb auch die Grenzbelastung geringer ausfällt.

Beispielhaft lässt sich dies an den Ländern Brandenburg und Baden-Württemberg illustrieren (Abbildung 1 und 2). Annahmegemäß entstehen in einem Bundesland 100 Euro Lohnsteuer zusätzlich. Davon gehen laut der gesetzlich vorgegebenen Aufteilung jeweils 42,5 Euro an das Land und den Bund sowie 15 Euro an die Kommune. Das Land Brandenburg gilt nun als weniger finanzschwach. Deshalb erhält es geringere Transfers in Höhe von fast 47 Euro über den Umsatzsteuervorwegausgleich sowie den horizontalen Länderfinanzausgleich. Da es einen Teil seiner zusätzlichen Finanzkraft behält, verringert sich zudem auch der Umfang der erhaltenen BEZ um gut 3 Euro. Denn die Ungleichheit unter den Ländern hat abgenommen, weshalb der Bund weniger Ergänzungsmittel leistet. So verbleiben dem Land von den ursprünglich 57,5 Euro lediglich knapp 8 Euro oder rund 13 Prozent.

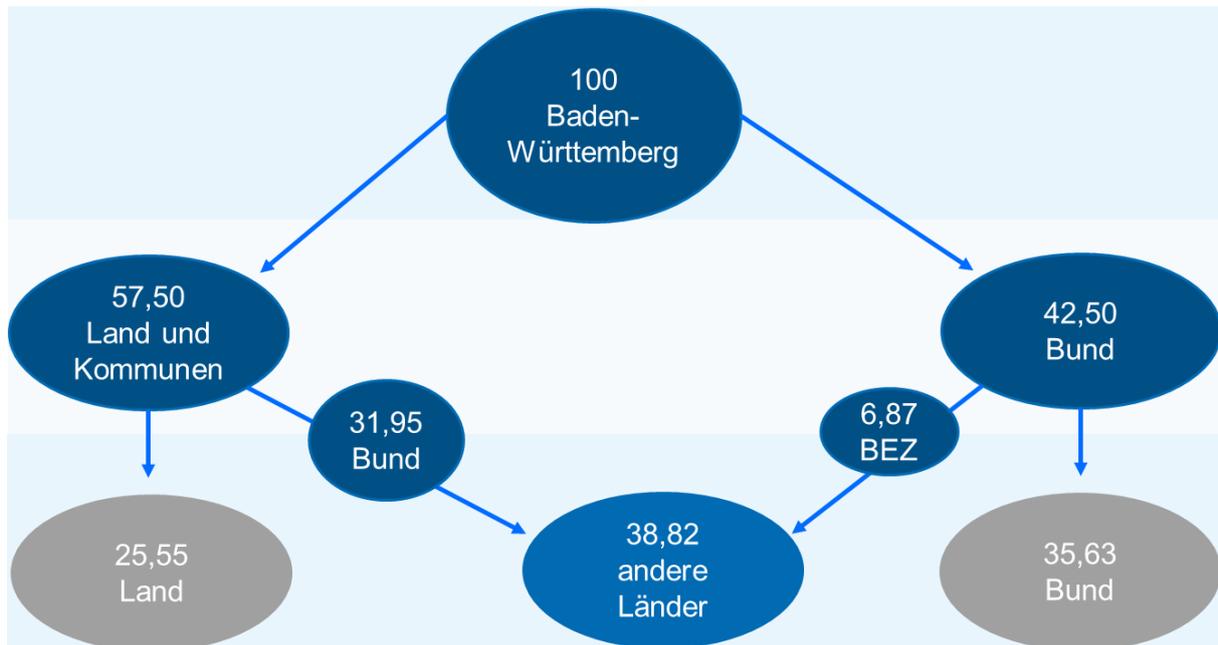
Abbildung 1: Grenzbelastung am Beispiel Brandenburg
von 100 Euro Lohnsteuer mehr...



Quelle: IW Köln

Baden-Württemberg dagegen wird als ohnehin finanzstarkes Land nun noch finanzstärker und muss daher mehr Ausgleichszahlungen in Höhe von 32 Euro leisten. Da die zusätzlichen Einnahmen nicht auf alle Länder gleich verteilt werden, bleibt Baden-Württemberg auch nach dem horizontalen Länderfinanzausgleich im Vergleich zu den anderen Ländern finanzstärker als zuvor. Deshalb muss der Bund zusätzliche Bundesergänzungszuweisungen in Höhe von 7 Euro zahlen. Die Ungleichheit unter den Ländern hat nämlich zugenommen. Baden-Württemberg bleiben immerhin 25,5 Euro der ursprünglichen Mehreinnahmen von 57,5 Euro, das macht immerhin 44 Prozent.

Abbildung 2: Grenzbelastung am Beispiel Baden-Württemberg
von 100 Euro Lohnsteuer mehr...



Quelle: IW Köln

Bei erheblichen Abweichungen der Finanzkraft vom Durchschnitt nach unten und damit hohen Ausgleichsbeträgen schwindet somit umso mehr der Anreiz für die Bundesländer, höhere originäre Steuereinnahmen zu generieren. Artikel 107 Grundgesetz fordert auf der einen Seite einen finanziellen Ausgleich für finanzschwache Länder, andererseits aber steht es dem Gesetzgeber frei, ökonomische Anreizsysteme in einer Art auszugestalten, dass jedes Bundesland sich um eigene Steuereinnahmen bemüht. Ziel einer Reform sollte es sein, dem im Grundgesetz verankerten Ziel einheitlicher Lebensverhältnisse im Bundesgebiet Genüge zu leisten und gleichzeitig ein anreizkompatibles System zu entwickeln. Die Schwierigkeit dieses Dualismus ist damit für jeden Reformvorschlag offenkundig.

3. Aktueller Diskussionsstand und Reformansätze

Während in der wissenschaftlichen Debatte zumeist eher umfassende und von ökonomischen Gesichtspunkten geleitete Reformmodelle vorgeschlagen werden (Lenk, 2015; Wissenschaftlicher Beirat, 2015; Störmann, 2014), ist die Politik offenbar lediglich zu kleinen Korrekturen bereit und hat dabei in erster Linie die Verteilungsfrage im Blick: Kein Land darf schlechter gestellt werden.

Zumindest scheint eine grundsätzliche Einigkeit zu bestehen, das System zu vereinfachen und eine Stufe des Ausgleichsmechanismus abzuschaffen. Während auf der einen Seite die Streichung des Umsatzsteuervorwegausgleichs und damit eine Konzentration auf den horizontalen Länderfinanzausgleich präferiert wird (siehe „Abschaffung Umsatzsteuervorwegausgleich“), wird auf der anderen Seite auf den Umsatzsteuervorwegausgleich als Umverteilungsmechanismus gesetzt (siehe „Abschaffung horizontaler Ausgleich“).

3.1 Abschaffung Umsatzsteuervorwegausgleich

Eine von Teilen der Politik bevorzugte Reformidee besteht im Kern aus der Abschaffung des Umsatzsteuervorwegausgleichs als intransparentem Fremdkörper im System (Scholz-Schäuble-Vorschlag). Dies wird auch von Seiten der Wissenschaft vielfach befürwortet (Wissenschaftlicher Beirat, 2015; Störmann, 2014). Ursprünglich sollte der Länderfinanzausgleich als Spitzenausgleich zwischen den Ländern fungieren, das heißt durch leichte Mittelverschiebungen große Unterschiede bei der Finanzkraft abschwächen. Eine vorherige Umverteilung der Umsatzsteuer zur Besserstellung finanzschwacher Länder ist dabei nicht zwingend geboten. Der Scholz-Schäuble-Vorschlag sieht daher eine ausschließliche Pro-Kopf-Verteilung der Umsatzsteuer auf die Länder vor, gepaart mit einem höheren Anteil für die Bundesländer von rund 2 Prozentpunkten oder rund 3,8 Milliarden Euro zulasten des Bundes.

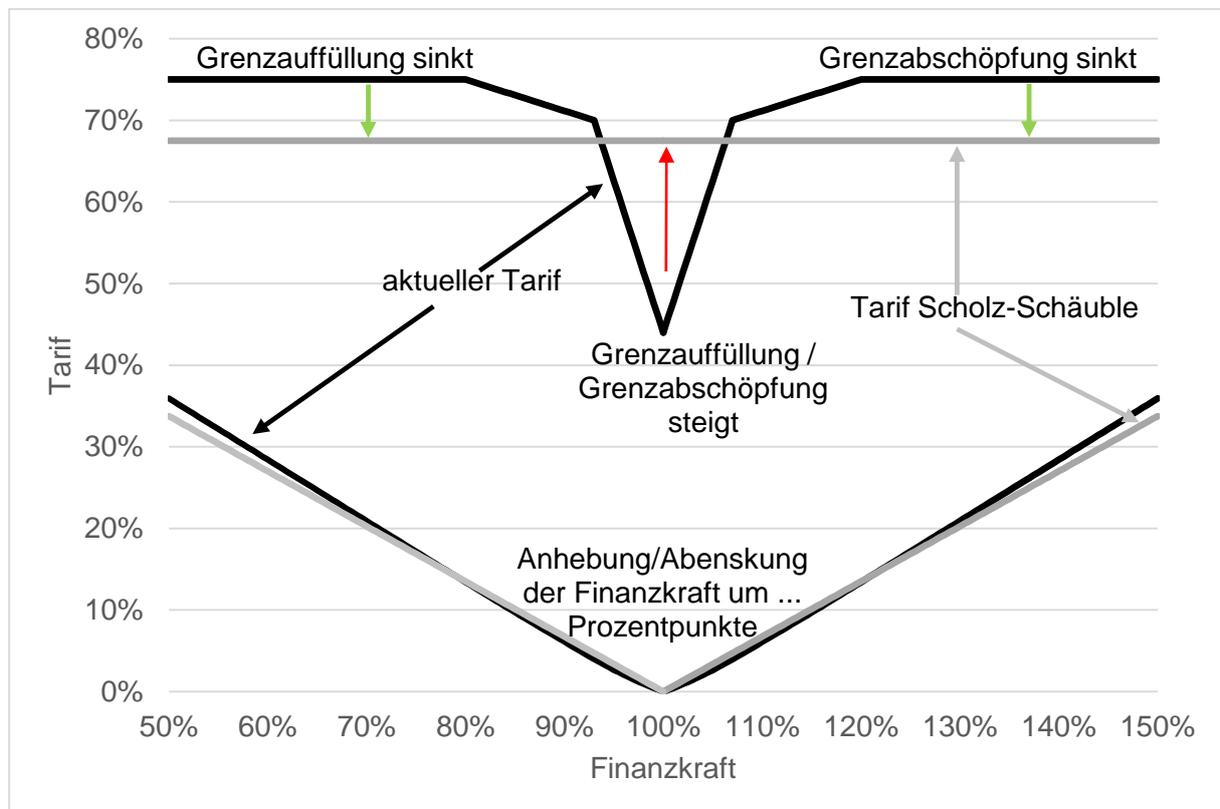
Der horizontale Finanzausgleich würde so gestärkt und um eine höhere Einbeziehung der Kommunalsteuern in die Finanzkraft – 75 Prozent statt 64 Prozent – modifiziert. Zudem soll der dreistufige Tarif vereinfacht werden, indem ein linearer Satz in Höhe von 67,5 Prozent sowohl zur Auffüllung als auch zur Abschöpfung angewendet wird. Im Ergebnis würde das Umverteilungsvolumen zwischen den Ländern von rund 9 Milliarden Euro auf 14 Milliarden Euro ansteigen. Der Grund dafür ist die – nach der Reform – wegfallende Auffüllung für finanzschwache Länder in Höhe von rund 7,5 Milliarden Euro im Rahmen des Umsatzsteuervorwegausgleichs.

Da der Satz von 67,5 Prozent teilweise unterhalb der bisherigen Tarifstufen von 70 Prozent und 75 Prozent liegt, würde eine Differenz in Zukunft bei sehr finanz-

schwachen Ländern in geringerem Umfang ausgeglichen werden als bisher. Dadurch würde die Finanzkraft dieser Nehmerländer weniger stark an den Durchschnitt angeglichen werden. Aus diesem Grund ist vorgesehen, die BEZ um 1,2 Milliarden Euro gegenüber dem bisherigen System zu erhöhen, um einen weitergehenden Ausgleich zu ermöglichen. Bei Ländern, die nur knapp unterhalb des Länderdurchschnitts liegen, würde die Auffüllung durch den linearen Tarif dagegen höher ausfallen, da der einheitliche Tarif von 67,5 Prozent unter der bisher geringsten Stufe von 44 Prozent liegt. Für ein Land mit einer Finanzkraft von 60 Prozent des Durchschnitts bedeutet das zum Beispiel, dass die Differenz zu 75 Prozent ausgeglichen wird, die Finanzkraft also um 30 Prozentpunkte angehoben wird (Abbildung 3).

Mittels Entflechtungsmitteln und Zinshilfen sollen zusätzlich zu den höheren Umsatzsteueranteilen und BEZ 3,5 Milliarden Euro auf die Länder entfallen. So ergeben sich in der Summe zusätzliche Bundesmittel in Höhe von 8,5 Milliarden Euro, die den Ländern zugutekommen.

Abbildung 3: Vergleich der Tarife im horizontalen Ausgleich in Prozent



Quelle: IW Köln

Die Ausgestaltung der Reform stellt sicher, dass jedes Bundesland fiskalisch gegenüber dem jetzigen System gewinnt und erfüllt damit die offensichtliche Grundvoraussetzung jedes Reformvorschlags mit Anspruch auf Realisierbarkeit (Tabelle 3). Entflechtungsmitteln und Zinshilfen sind dabei nicht berücksichtigt. Vor allem die Geberländer Bayern und Baden-Württemberg sowie Nordrhein-Westfalen würden deutlich mehr Steuereinnahmen zur Verfügung haben.

Tabelle 3: Budgetwirkung Abschaffung Umsatzsteuervorwegausgleich
in Millionen Euro gegenüber dem derzeitigen System

	BW	BAY	BB	HE	MV	NI	NRW	RP
USt-Verteilung	2.188	2.590	502	1.243	327	1.601	3.606	820
horizontaler LFA	-1.638	-1.873	770	-925	695	500	-1.217	-188
BEZ	0	0	221	0	224	50	-482	-157
insgesamt	549	716	134	319	92	368	1.395	274
	SL	SN	ST	SH	TH	BE	HB	HH
USt-Verteilung	203	829	459	578	442	705	135	358
horizontaler LFA	173	1.805	1.052	162	997	-81	5	-238
BEZ	35	578	340	-9	321	101	20	0
insgesamt	57	198	107	154	103	391	60	121

Quelle: IW Köln

3.2 Abschaffung horizontaler Ausgleich

Sofern der horizontale Finanzausgleich und damit die Zahlungen zwischen den Bundesländern wegfallen sollten, müsste der Bund noch mehr Mittel als nach dem Scholz-Schäuble-Vorschlag bereitstellen, um die unterschiedliche Finanzkraft der Länder auszugleichen. Dies erklärt sich damit, dass in einem solchen System kein Bundesland mehr eingenommene Steuereinnahmen wieder abgeben müsste und so seine Finanzkraft reduziert.

Bei einer Abschaffung der Zahlungen zwischen den Ländern und einer Stärkung des Umsatzsteuervorwegausgleichs bei sonst gleichen Rahmenbedingungen müsste der Bund seine Mittel um weitere 4 Milliarden Euro gegenüber dem Scholz-Schäuble-Vorschlag auf insgesamt gut 9 Milliarden Euro aufstocken, damit alle Länder fiskalisch gewinnen. Der Auffüllfaktor der Bundesergänzungszuweisungen müsste dabei technisch zumindest auf rund 95 Prozent gesetzt werden.

Durch den Wegfall der direkten Transferzahlungen würden die bisherigen Geberländer bei diesem Modell sehr stark profitieren (Tabelle 4). Dies müsste gegebenenfalls

durch andere Instrumente austariert werden, um zu einseitige Verteilungseffekte zu verhindern. Denkbar wäre zum Beispiel eine fiktive Anpassung der Finanzkraft in Form der Einwohnerveredlung oder eine Anrechnung der Gemeindesteuern vor Anwendung des Umsatzsteuervorwegausgleichs.

Tabelle 4: Budgetwirkung Abschaffung horizontaler Ausgleich
in Millionen Euro gegenüber dem derzeitigen System

	BW	BAY	BB	HE	MV	NI	NRW	RP
USt-Verteilung	0	0	0	0	0	0	0	0
horizontaler LFA	2.355	4.863	-511	1.755	-460	-282	-913	-288
BEZ	0	0	536	0	478	298	976	309
insgesamt	2.355	4.863	25	1.755	18	15	63	21
	SL	SN	ST	SH	TH	BE	HB	HH
USt-Verteilung	0	0	0	0	0	0	0	0
horizontaler LFA	-145	-1.033	-588	-175	-556	-3.487	-603	68
BEZ	154	1.078	613	187	580	3.562	616	0
insgesamt	8	44	25	13	24	75	14	68

Quelle: IW Köln

4. Bewertung der Reformvorschläge

Die beiden Vorschläge – Abschaffung des Umsatzsteuervorwegausgleichs und Abschaffung des horizontalen Ausgleichs – lassen sich anhand der folgenden Kriterien bewerten:

1. Fiskalische Wirkung:

Wie in Abschnitt 3 dargelegt erfüllen die beiden beschriebenen Modelle die Grundbedingung für eine Reform: Der Bund stellt zusätzliche Mittel bereit und jedes einzelne Land steht im Vergleich zum Status quo besser da. Inwieweit diese Mittel den Ländern als höherer Anteil an der Umsatzsteuer, als höhere Bundesergänzungszuweisungen oder auf einem anderen Weg zugutekommen sollten, hängt von der Modellkonstruktion ab.

2. Verteilungseffekt:

Zwar würden alle Länder fiskalisch gewinnen, allerdings je nach Modell in sehr unterschiedlichem Maße – was die politische Umsetzung schwierig gestaltet. Nach dem Scholz-Schäuble-Vorschlag wäre Nordrhein-Westfalen einer der großen Gewinner, da das Land zunächst deutlich von der Verteilung der Umsatzsteuer nach Einwohnern profitiert. Auch die größten Geberländer Bayern, Baden-Württemberg und Hessen würden deutlich mehr Steuereinnahmen für sich verbuchen können, obwohl sie im horizontalen Länderfinanzausgleich mehr zahlen müssten als bisher. Die Verteilung der Umsatzsteuer nach Köpfen kompensiert dies allerdings. Auch wären es genau diese drei Länder, die mit großem Abstand in absoluten Zahlen die klaren Gewinner einer Abschaffung des horizontalen Ausgleichs wären, da ihre Transferzahlungen an andere Länder ersatzlos entfielen. Die anderen Länder würden in diesem Fall ausnahmslos weniger stark als von dem Scholz-Schäuble-Vorschlag profitieren, da sie auf die Ausgleichszahlungen der Geberländer verzichten müssten. Während der Bund nach dem Scholz-Schäuble-Vorschlag rund 5 Milliarden Euro mehr über den Länderfinanzausgleich an die Länder verteilen würde, wären es nach dem dargelegten Umsatzsteuermodell rund 9 Milliarden Euro.

3. Transparenz und Verständlichkeit:

Beiden Vorschlägen muss zugutegehalten werden, dass sie das System vereinfachen, indem eine der vier Stufen des Systems entfällt. Der Wegfall des Umsatzsteuervorwegausgleichs würde dabei sogar die Transparenz erhöhen, weil klar zu sehen ist, welches Land wie viel zahlt oder erhält. Aus ökonomischer Sicht ist dies zu begrüßen. Der Wegfall des horizontalen Länderfinanzausgleichs verändert das System dagegen, da der eigentliche Kern dieses ursprünglich als Spitzenausgleich gedachten Systems abgeschafft würde und de facto ein Bund-Länder-Ausgleich verbliebe.

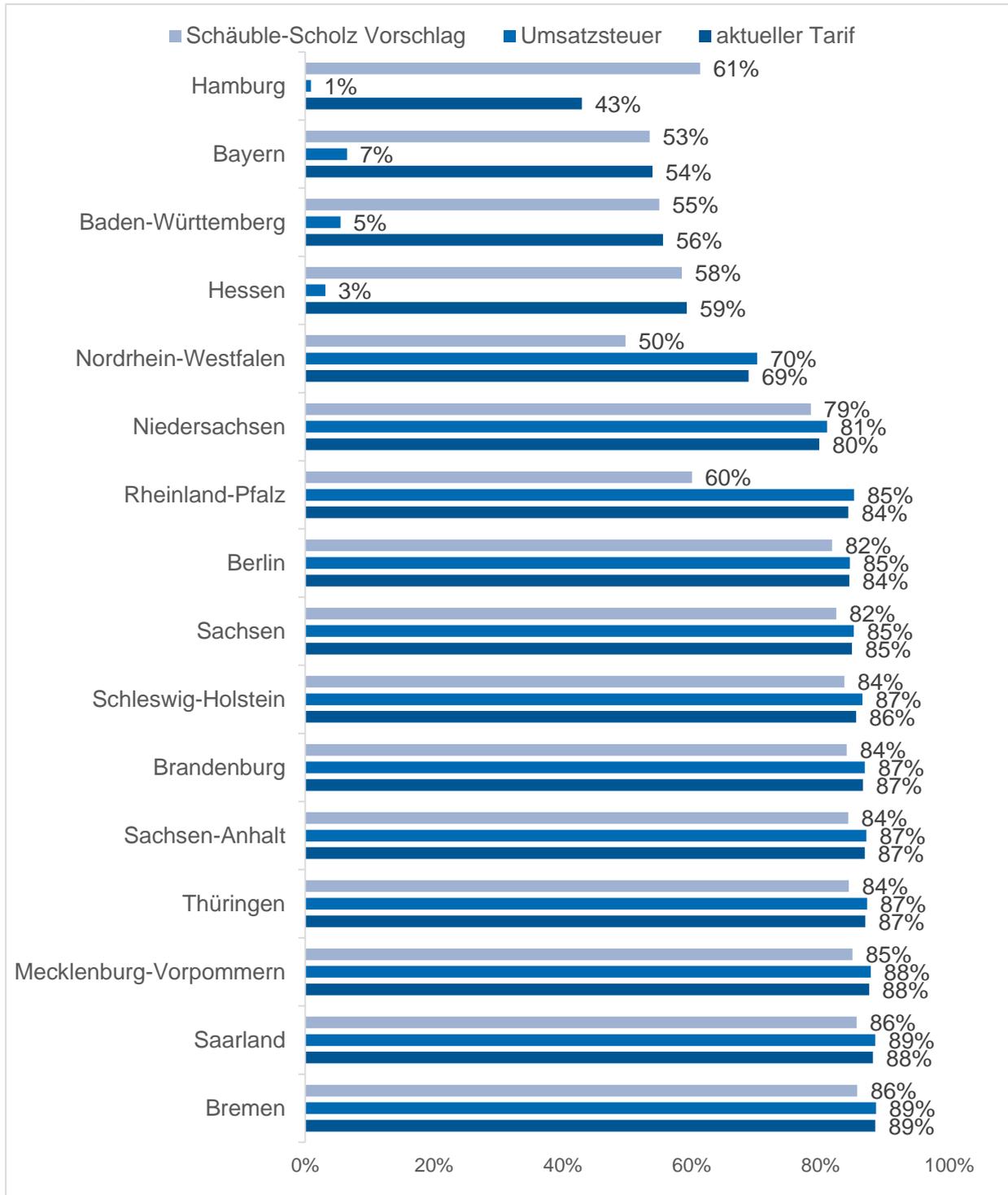
Der eigentliche Fremdkörper Umsatzsteuervorwegausgleich würde zum entscheidenden Faktor.

4. Anreizkompatibilität:

Bisher krankt das System des Länderfinanzausgleichs an einer leistungsfeindlichen Struktur. Leider bieten auch die diskutierten Reformoptionen kaum Anreize für die Länder, eigene Steuereinnahmen zu generieren. Während die Grenzbelastung der meisten Länder nach dem Scholz-Schäuble-Vorschlag zumindest leicht zurückgeht, zeigt sich bei dem Umsatzsteuer-Modell ein Auseinanderklaffen zwischen Geber- und Nehmerländern (Abbildung 4). Nach dem Scholz-Schäuble-Ansatz fällt der Rückgang in den meisten Ländern nur schwach aus und liegt bei bis zu 3 Prozentpunkten. Dies trifft vor allem auf Empfängerländer zu, die Bundesergänzungszuweisungen erhalten. Für Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen gehen die Grenzbelastungen signifikant zurück, da beide Länder keine Bundesergänzungszuweisungen mehr erhalten. Der Stadtstaat Hamburg ist ein Verlierer des neuen linearen Tarifs, da der auf Hamburg angewendete Satz mit 67,5 Prozent nun höher ist als zuvor mit 44 Prozent.

Durch den höheren Ausgleich der Finanzkraftunterschiede in Form der Bundesergänzungszuweisungen verschlechtern sich die Anreize für die Nehmerländern bei Abschaffung des horizontalen Ausgleichs noch einmal, da sie bei eigenen Steuereinnahmen auf noch mehr Hilfsmittel als im jetzigen System verzichten müssten. Da die Geberländer keine direkten Zahlungen mehr an die anderen Länder leisten müssten, dürften sie den größten Teil von Steuermehreinnahmen für sich behalten.

Abbildung 4: Vergleich der Grenzbelastungen
in Prozent



Quelle: IW Köln

Zudem bleibt mehr Steuerautonomie bei beiden Reformoptionen in weiter Ferne. Dabei wäre dies ein Schlüssel, um ein anreizkompatibles System zu installieren (Altemeyer-Bartscher, 2014; Broer, 2015). Die Bundesländer bräuchten diese Option, um insbesondere in Krisenzeiten und nach Inkrafttreten der Schuldenbremse im Jahr 2020 Budgeträume nutzen zu können, ohne neue Kredite aufzunehmen.

Die Notwendigkeit zu mehr Steuerautonomie zeigt auch die aktuelle Flüchtlingshilfe, bei der die meisten Länder sehr stark auf den Bund angewiesen sind. Steuerautonomie besteht derzeit lediglich bei der Grunderwerbsteuer, wobei dies ein Beispiel für Fehlanreize durch den Gesetzgeber ist, da normierte Einnahmen anstatt tatsächlicher für den Länderfinanzausgleich berücksichtigt werden (Broer, 2014).

5. Politische Durchsetzbarkeit:

Die politische Durchsetzbarkeit ist für alle vorgebrachten Modelle ein kritischer Punkt. Auch wenn die beiden dargelegten Ansätze die Grundbedingung einer Besserstellung aller Bundesländer erfüllen können, haben sie politökonomisch ihre Tücken. Beim Scholz-Schäuble-Vorschlag würden die bisherigen Geberländer noch mehr Zahlungen aus ihren zugewiesenen und im Haushalt verbuchten Steuereinnahmen an andere Länder abführen müssen, was den Ruf als Zahlmeister insbesondere in der Bevölkerung verstärken könnte. Zudem zeigen sich vor allem bei den ostdeutschen Ländern Vorbehalte gegen einen Wegfall des Umsatzsteuervorwegausgleichs.

Bei einer Abschaffung des horizontalen Ausgleichs dagegen würden die bisherigen Nehmerländer trotz der massiven Erhöhung der Hilfsmittel seitens des Bundes lediglich geringfügig profitieren, was die Zustimmungsbereitschaft in den Ländern einschränkt. Auf der anderen Seite würde es keine klassischen Geber- und Nehmerländer mehr geben, da es zu keinen direkten Zahlungen zwischen den Ländern mehr kommen würde. Dies ist politökonomisch ein Vorteil dieses Vorschlags.

5. Fazit

Eine Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern ist zwingend geboten. Aus ökonomischer Perspektive überzeugen allerdings beide dargelegten Vorschläge nicht. Zwar ist der Bund offensichtlich bereit, den Ländern zusätzliche Mittel bereitzustellen, die Chance auf eine grundlegende Reform des Systems Länderfinanzausgleich zur Beseitigung der fehlerhaften Anreizstruktur scheint jedoch vertan zu werden. Ein Grund hierfür ist die Prämisse, dass alle Länder durch eine Reform bessergestellt werden sollen. Im Sinne eines zukunftsfähigen Systems müssten nach Ansicht des IW Köln die folgenden Punkte in Angriff genommen werden:

1. Vereinfachung:

Im Sinne eines verständlichen und transparenten Systems ist eine Verschlinkung des vierstufigen Abrechnungsmechanismus sinnvoll. Aus Sicht des IW Köln sollte insbesondere der Umsatzsteuervorwegausgleich als ein Fremdkörper im System abgeschafft werden. Allerdings sollte auch die finale Auffüllung der Finanzkraft durch den Bund in ihrer Höhe kritisch beleuchtet werden.

2. Grenzbelastung:

Es bestehen – auch bei Umsetzung eines der vorgestellten Modelle – insbesondere für die finanzschwachen Länder kaum Anreize, ihre Situation durch eigene Steuereinnahmen zu verändern, da Mehreinnahmen zu einem großen Teil mit Hilfsmitteln verrechnet werden. Daher sollten im Sinne eines leistungsgerechten Systems die Auffüllungs- und Abschöpfungsfaktoren spürbar gesenkt werden.

3. Steuerautonomie:

Wenn den Ländern stärkere Anreize zur Generierung zusätzlicher Steuereinnahmen gegeben würden, müssten ihnen gleichzeitig Möglichkeiten eingeräumt werden, über einzelne Steuern selbst zu bestimmen. Dies kann zum Beispiel Zu- und Abschläge auf die Lohn- und Einkommensteuer bedeuten (Wissenschaftlicher Beirat, 2015). Eine falsche Anreizsetzung wie bei der Grunderwerbsteuer sollte jedoch vermieden werden (Broer, 2014). Lösungen dürfen zudem nicht nur auf der Einnahmeseite gesucht werden, vielmehr müssen die einzelnen Ausgabenposten noch stärker hinterfragt werden.

4. Aufgabentrennung:

Jenseits der Finanzbeziehungen bedarf es einer Klärung, wer für welche Aufgaben zuständig ist. Eine Abwälzung von Aufgaben seitens des Bundes auf Länder und Gemeinden ohne finanzielle Kompensation muss verhindert werden.

Abkürzungsverzeichnis

BAY	Bayern
BB	Brandenburg
BE	Berlin
BW	Baden-Württemberg
HB	Hansestadt Bremen
HE	Hessen
HH	Hansestadt Hamburg
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NI	Niedersachsen
NRW	Nordrhein-Westfalen
RP	Rheinland-Pfalz
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt
TH	Thüringen

Literatur

Altemeyer-Bartscher, Martin, 2014, Länderfinanzausgleich, Steuerwettbewerb und Steuersalienz, Wirtschaftsdienst, 2014, 7, S. 492–494

Broer, Michael, 2014, Reformoptionen des Länderfinanzausgleichs unter politökonomischer Betrachtung, Wirtschaftsdienst, 2014, 4, S. 258–266

Broer, Michael, 2015, Wirkungen einer Ausweitung der Steuersatzautonomie der Länder, Wirtschaftsdienst, 2015, 2, S. 135–142

Brügelmann, Ralph, 2014, Föderalismusreform: Die Unzulänglichkeiten des Finanzausgleichs unter den Ländern, IW policy paper, 16/2014

Lenk, Thomas / **Glinka**, Philipp, 2015, Gutachten zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab dem Jahr 2020 – ausgewählte Aspekte für mehr Transparenz und Leistungsgerechtigkeit, erstellt für die Industrie- und Handelskammern des Heringdorfer Kreises

Störmann, Wiebke, 2014, Finanzausgleich nach 2020: Reformbedarf und Vorschläge zur Neuregelung, List Forum, 2014, 40, 2, S. 132–157

Wissenschaftlicher Beirat, 2015, Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, 01/2015