

Reformoptionen für einen Verantwortungsföderalismus

Studie im Auftrag des Konvents für Deutschland e.V.

Oktober 2014

PD Dr. Friedrich Heinemann (ZEW Mannheim)

Philipp Dörrenberg (ZEW Mannheim)

Nuri Khayal (Universität Mannheim)

ZEW

Zentrum für Europäische
Wirtschaftsforschung GmbH

Ansprechpartner

PD Dr. Friedrich Heinemann

ZEW

L 7, 1 · 68161 Mannheim

Postfach 10 34 43

68034 Mannheim

E-Mail heinemann@zew.de

Telefon 0621 1235149

Telefax 0621 1235223

Inhalt

1	Einleitung	3
2	Bestandsaufnahme und Herausforderungen	5
2.1	Funktionsweise und Ressourcentransfer im Länderfinanzausgleich.....	5
2.2	Umfeldveränderungen.....	12
2.2.1	Schuldenbremse.....	12
2.2.2	Demographischer Wandel	14
2.3	Kritik.....	16
2.3.1	Asymmetrische finanzpolitische Verantwortung.....	16
2.3.2	Steuerzerlegung	18
2.3.3	Einwohnergewichtung	19
2.3.4	Intransparenz	21
2.3.5	Fazit Reformbedarf	21
3	Reformmodelle in der wissenschaftlichen Literatur	22
3.1	Überblick.....	22
3.2	Typisierte Reformmodelle	26
4	Empfehlungen zur Fortentwicklung des Föderalsystems	27
4.1	Grundsätzliche Einsichten.....	27
4.2	Szenario „Moderate Status quo-Anpassung“	29
4.3	Szenario „Verantwortungsföderalismus“	32
5	Schlussbetrachtung	36
	Literatur.....	38

1 Einleitung

Der Bundesrepublik steht zum Jahr 2020 mit der Neufassung des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) und der vollen Verbindlichkeit der Schuldenbremse ein Meilenstein in der Entwicklung ihres föderalen Modells bevor. Reformen, die im Vorfeld dieses Datums gelingen oder scheitern, werden die föderale Balance in Deutschland aller Voraussicht nach auf Jahrzehnte prägen. Die „Sunset-Klausel“ im FAG, wonach dieses Gesetz zum Jahresende 2019 außer Kraft tritt, hat somit ein Reformfenster eröffnet, das es nun zu nutzen gilt. Dabei sind die Anforderungen an das künftige System hoch: Es muss erstens eine für alle Veto-Spieler akzeptable Balance zwischen Solidarität und Eigenverantwortung der Länder definieren, es muss zweitens konsistent mit den Vorgaben der grundgesetzlichen Schuldenbremse sein und es sollte Antworten auf die gravierenden Umfeldveränderungen mit sich bringen, die sich aus dem demographischen Wandel für die Finanzen von Bund, Ländern und Gemeinden ergeben.

Angesichts der Bedeutung des aktuellen Reformfensters erscheinen manche Äußerungen aus dem politischen Raum derzeit enttäuschend wenig ambitioniert und Status quo-verhaftet. Mitunter vermittelt dieser öffentliche Diskurs den Eindruck, dass es in der anstehenden Föderalismusreform vorrangig um Verteilungskonflikte unter den Ländern und zwischen dem Bund und den Ländern gehe. Eine solche Sichtweise ist unzureichend verkürzt (vgl. zu dieser Kritik auch: Metzger, 2014).

Schon die Diskussionen im Kontext der letzten beiden Föderalismusreformen haben immer wieder auf zentrale Defizite im Status quo hingewiesen: Das System der vielfältigen, hintereinander geschalteten Verteilungsstufen ist von unnötig hoher Komplexität mit der Folge einer großen Intransparenz. Dabei werden viele einzelne Systemparameter nunmehr über Jahrzehnte fortgeschrieben, ohne dass sie wirklich überzeugend begründet werden können. Und die Länder haben auf der Einnahmeseite derart geringe Freiheitsgrade, dass in dieser Hinsicht kaum von einer föderalen Eigenstaatlichkeit gesprochen werden kann. Umstritten ist dabei auch das über die komplexen Mechanismen realisierte Ausgleichsniveau, das im internationalen Vergleich von Föderalstaaten sehr weitgehend ist.

Vor diesem Hintergrund entwickelt dieses Papier Perspektiven für die Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Folgende Erkenntnisse sind dabei leitend:

- Der Zielkonflikt zwischen finanzieller Eigenverantwortung der Länder und föderaler Solidarität kann niemals völlig beseitigt werden. Für den bundesdeutschen Föderalismus ist dabei eine starke solidarische Dimension prägend und steht im Grundsatz nicht zur Disposition. Umso wichtiger ist die Suche nach solchen Reformmodellen, welche diesen Zielkonflikt abmildern.

- Verfechter einer weitgehenden Einnahmeautonomie dürfen die Vorbedingungen für einen als gerecht wahrgenommenen und funktionsfähigen Steuerwettbewerb nicht übersehen: Umfangreiche Altlasten, die die Länder sehr ungleich betreffen, sind ein substanzielles Hindernis in dieser Hinsicht. In diesem Sinn sind solidarische Ausgleichsinstrumente sogar eine Vorbedingung dafür, dass eine partielle finanzielle Autonomie überhaupt akzeptiert werden kann und zur Effizienzverbesserung führt.
- Verfechter weitgehender Solidarität bis hin zur vollständigen bedarfsorientierten Nivellierung der Finanzkraft dürfen die Verfassungsimplicationen einer solchen Entwicklung nicht übersehen: Eine solche Entwicklung wäre eine weitere Abkehr von der föderalen Eigenverantwortung und Eigenstaatlichkeit. Insofern sollten gerade Anhänger eines föderalen Systems Reformpakete bevorzugen, die Instrumente der Solidarität mit Weichenstellungen für mehr finanzielle Eigenverantwortung verknüpfen. Derzeit werden vertikale Finanzausgleichsmodelle diskutiert, bei denen der Bund eine noch stärkere Rolle bei der Finanzausstattung der Länder übernehmen würde. Solche Weichenstellungen ohne Flankierung durch eine höhere Einnahmeautonomie der Länder wären eine Entscheidung in Richtung Zentralismus und brächten eine weitere Abkehr von der föderalen Grundidee.

Im Folgenden erfolgt zunächst in Abschnitt 2 eine knappe Bestandaufnahme, in der kurz die Konstruktion des Finanzausgleichs und seine aktuellen quantitativen Implikationen rekapituliert, die wichtigsten Umfeldveränderungen skizziert und die zentralen Defizite im Status quo benannt werden. Daran schließt sich ein klassifizierender Überblick über gängige in der finanzwissenschaftlichen Literatur diskutierte Reformmodelle (Abschnitt 3) an. In Anlehnung an diese Reformliteratur werden verschiedene Reformszenarien entwickelt. Dabei wird unterschieden zwischen weitgehenden Reformpaketen auf der einen und stärker Status quo-orientierten Anpassungen auf der anderen Seite. Das weitgehende, dem Leitbild eines Verantwortungsföderalismus entsprechende Reformszenario beinhaltet ein umfassendes Reformpaket. Dieses kombiniert eine stärkere Vertikalisierung des Finanzausgleichs mit einer substanziellen Ausweitung der Einnahmeautonomie. Aber auch das stärker dem Status quo verhaftete Szenario würde mit seinen zielgenauen Reformen zentrale Kritikpunkte der Reformdiskussion adressieren und so die Evolution des deutschen Föderalismus in Richtung einer stärkeren Verantwortlichkeit der Länder bei fortdauernder solidarischer Flankierung vorantreiben.

2 Bestandsaufnahme und Herausforderungen

Dieses Gutachten ist nicht der Ort für eine umfassende institutionelle Beschreibung des deutschen Föderalismus und seiner finanziellen Ausgleichsinstrumente.¹ Gleichwohl sollen die zentralen Bausteine und aktuellen finanziellen Trends (2.1), wichtige Umfeldveränderungen (2.2) und die gängige Kritik am System (2.3) kurz rekapituliert werden.

2.1 Funktionsweise und Ressourcentransfer im Länderfinanzausgleich

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

Die vier Stufen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs

Erste Stufe: Primärer vertikaler Finanzausgleich

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

Zweite Stufe: Primärer horizontaler Finanzausgleich

Nachdem bestimmt ist, welche Steuereinnahmen den Ländern zustehen, wird der gesamte Länderanteil in der zweiten Stufe den einzelnen Ländern zugeteilt. Grundsätzlich gilt dabei das „Prinzip des örtlichen Aufkommens“, das allerdings unterschiedlich operationalisiert wird. So werden das Einkommensteueraufkommen nach dem Wohnsitzprinzip und das Körperschaft-

¹ Für eine detaillierte Darstellung des Finanzausgleichssystems siehe zum Beispiel Deutsche Bundesbank (2014), Feld, Kube & Schnellenbach (2013) oder Kitterer & Plachta (2008).

steueraufkommen nach dem Betriebsstättenprinzip (proportional zu den Lohnsummen der Betriebsstätten) verteilt. Diese zweite Stufe enthält auch den Umsatzsteuervorausgleich, bei dem bis zu 25 Prozent des Umsatzsteuer-Länderanteils an die finanzschwachen Länder verteilt wird. Somit lassen sich bereits auf dieser vorgelagerten Stufe des Finanzausgleichs Bedarfselemente finden.

Dritte Stufe: Sekundärer horizontaler Finanzausgleich

Diese dritte Stufe wird auch als „Länderfinanzausgleich im engeren Sinne“ bezeichnet. Die öffentliche Debatte zum Finanzausgleich oft unzulässig auf diese Stufe des Systems verengt. Hier werden die Finanzkräfte der einzelnen Länder weiter angeglichen. Dazu wird eine sogenannte Gleichungsmesszahl berechnet, die quantifiziert, welche Steuereinnahmen ein Land hätte, wenn es die bundesweit durchschnittlichen Steuereinnahmen je (gewichteter) Einwohner hätte. Hier werden die Stadtstaaten durch eine 135%-Gewichtung ihrer Einwohnerzahl („Einwohnerveredelung“) begünstigt. Diese Messzahl wird der Finanzkraftmesszahl entgegengesetzt, die sich aus den tatsächlichen Steuereinnahmen eines Landes errechnet. Die Einnahmen der Gemeinden werden bei der Ermittlung der Länder-Finanzkraft zu 64% berücksichtigt. Ist die Finanzkraft größer als die Gleichungsmesszahl, dann ist das betreffende Land ein Geberland. Nehmerländer haben dementsprechend eine höhere Gleichungs- als Finanzkraftmesszahl.

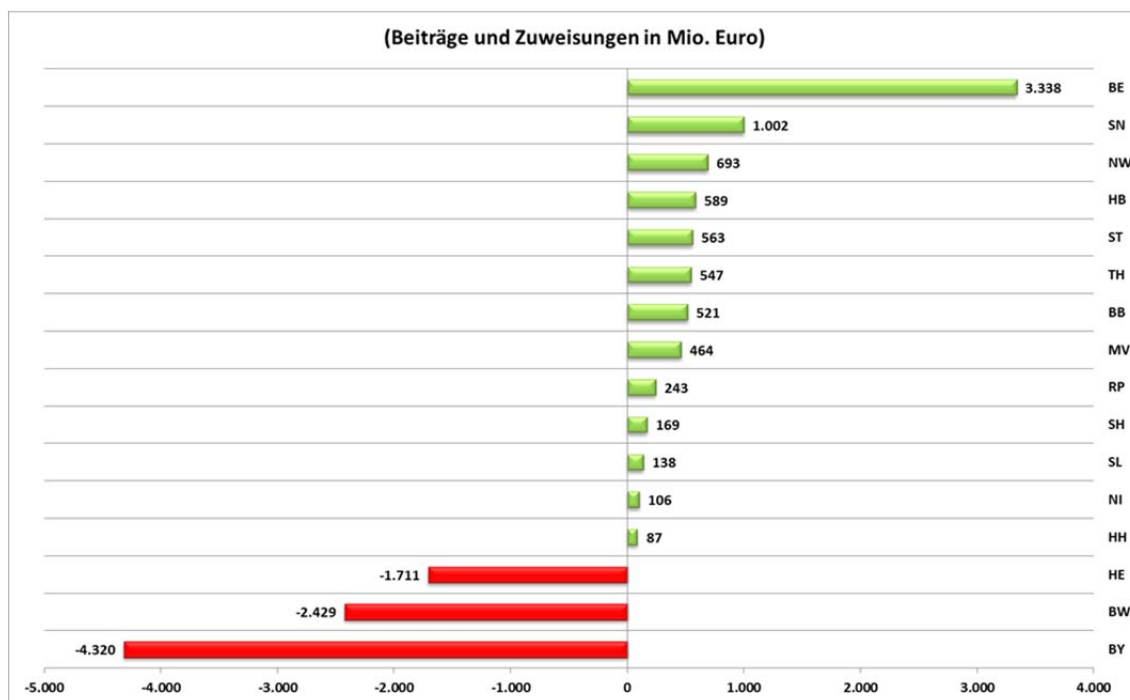
Vierte Stufe: Sekundärer vertikaler Finanzausgleich

Durch Bundesergänzungszuweisungen für besonders finanzschwache Länder werden Finanzkraftunterschiede weiter reduziert (allgemeine Bundesergänzungszuweisungen) oder Sonderlasten gedeckt (Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen). Dazu zählen die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für teilungsbedingte Sonderlasten, die gemäß Solidarpakt-Vereinbarung 2019 auslaufen, und die Zuweisungen für die überdurchschnittlichen Kosten politischer Führung in kleineren Ländern.

Abbildung 1 bietet einen Überblick über die Zahler und Empfänger in der dritten Stufe, auf die sich die öffentliche Debatte oftmals verengt. Mit Zuweisungen von circa 3,3 Milliarden Euro war Berlin im Jahr 2013 mit Abstand der größte Empfänger im sekundären horizontalen Finanzausgleich und kam auf einen Anteil von fast 40 Prozent aller Zuweisungen. Auf dem zweiten Platz folgte Sachsen mit Zuweisungen von knapp einer Milliarde Euro, was einem Anteil von zwölf Prozent entsprach.

Auf dieser Stufe des Finanzausgleichs werden somit die Zahlungen an dreizehn empfangsberechtigte Länder durch Beiträge von lediglich drei Ländern (Bayern, Baden-Württemberg und Hessen) finanziert. Dabei kommt Bayern alleine mit einem Beitrag von mehr als 4,3 Milliarden Euro für etwas mehr als die Hälfte aller Zahlungen auf. Baden-Württemberg zahlte circa 2,4 Milliarden Euro in den Finanzausgleich ein, Hessen knapp 1,7 Milliarden Euro.

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



Quelle: BMF, eigene Darstellung.

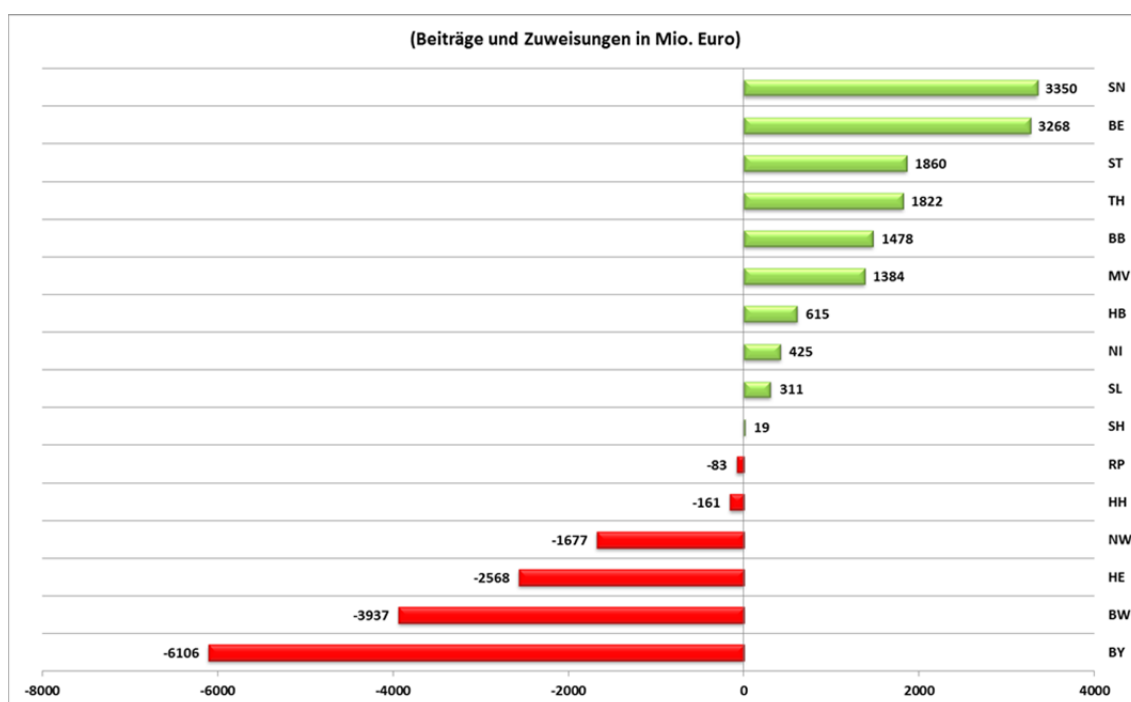
Allerdings ist es wenig aussagekräftig, die Betrachtung eines über mehrere Stufen nivellierenden Ausgleichssystems auf eine Stufe zu verengen. Wie erläutert, enthält auch bereits die zweite Stufe des Finanzausgleichs, der die primäre horizontale Steuerverteilung zwischen den Ländern vornimmt, Bedarfelemente.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

Betrachtet man nun die Summe der Zuweisungen beziehungsweise Beiträge im Umsatzsteuervorausgleich *und* Länderfinanzausgleich i.e.S., ergibt sich somit ein anderes Bild (siehe Abbildung 2). Neben Bayern, Baden-Württemberg und Hessen waren im Jahr 2013 bei einer solchen Betrachtung auch Nordrhein-Westfalen, Hamburg und Rheinland-Pfalz Nettozahler. Bayern war mit Beiträgen von mehr als sechs Milliarden Euro (dies entsprach knapp 40 Prozent der gesamten Beiträge) größter Zahler, gefolgt von Baden-Württemberg (3,9 Milliarden Euro) und Hessen (2,6 Milliarden Euro). Auch auf der Empfängerseite ergibt sich ein anderes Bild: War Berlin bei einer isolierten Betrachtung des Länderfinanzausgleichs i.e.S. noch der größte Profiteur, so wird das Land unter Berücksichtigung des Umsatzsteuerausgleichs von Sachsen verdrängt. Besonders auffällig ist das Beispiel Nordrhein-Westfalen: Beim Länderfinanzausgleich

i.e.S. ist das Land mit Zuweisungen von knapp 700 Millionen Euro noch drittgrößter Profiteur. Berücksichtigt man zusätzlich jedoch die Ausgleichsbeiträge des Landes im Umsatzsteuerausgleich, so wird es mit Beiträgen von knapp 1,7 Milliarden Euro zum viertgrößten Zahler.

Nichtsdestoweniger kann auch bei dieser umfassenderen Betrachtung nicht von einer gleichmäßigen Lastenverteilung gesprochen werden: Im Jahr 2013 kamen die drei größten Zahlerländer Bayern, Baden-Württemberg und Hessen auch unter Berücksichtigung des Umsatzsteuervorausgleichs für knapp 87 Prozent der gesamten Ausgleichszahlungen auf.

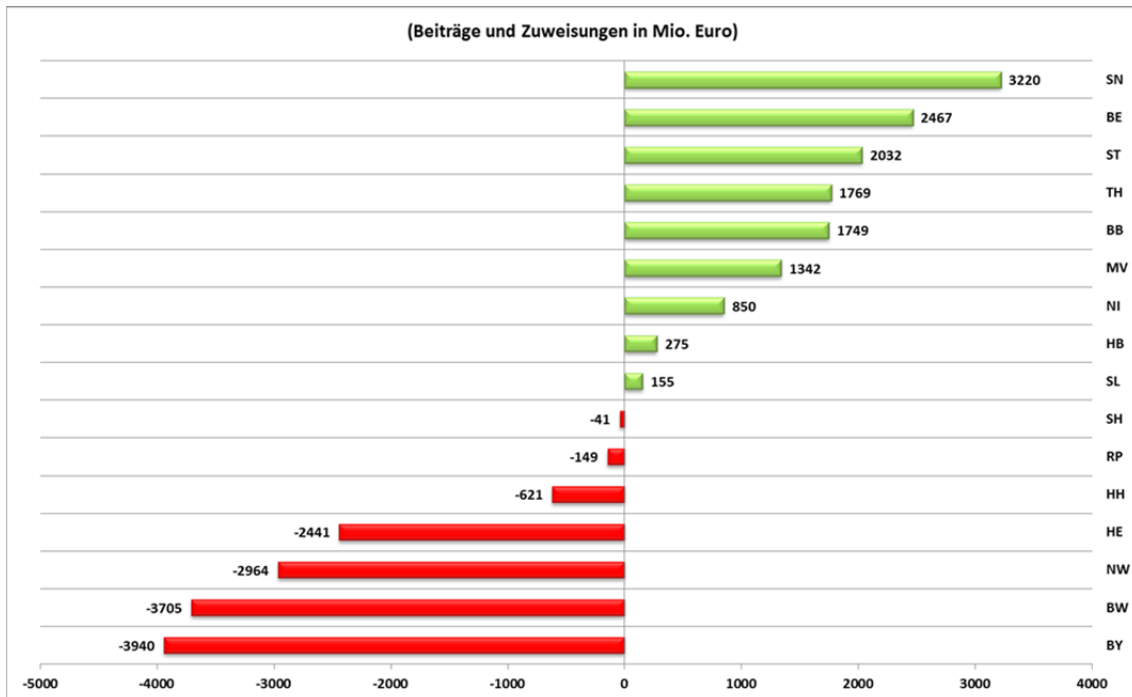
Abbildung 2: Zahler und Empfänger im Länderfinanzausgleich inkl. Umsatzsteuerausgleich (2013)



Quelle: BMF, eigene Darstellung.

In der Vergangenheit war die Verteilung der Lasten unter Berücksichtigung des Umsatzsteuervorausgleichs etwas ausgeglichener. So gab es im Jahr 2005 sieben Zahler- und neun Empfängerländer (siehe Abbildung 3). Statt sechs Milliarden Euro zahlte Bayern damals nur knapp vier Milliarden Euro ein. Dies entsprach circa 28 Prozent aller Beiträge. Baden-Württemberg kam auf einen Anteil von circa 27 Prozent, Nordrhein-Westfalen auf etwa 21 Prozent und Hessen auf knapp 18 Prozent. Genau wie im Jahr 2013 war Sachsen größter Empfänger. Der Abstand zum zweitgrößten Empfänger Berlin war mit fast einer Milliarde Euro allerdings deutlich größer als im Jahr 2013.

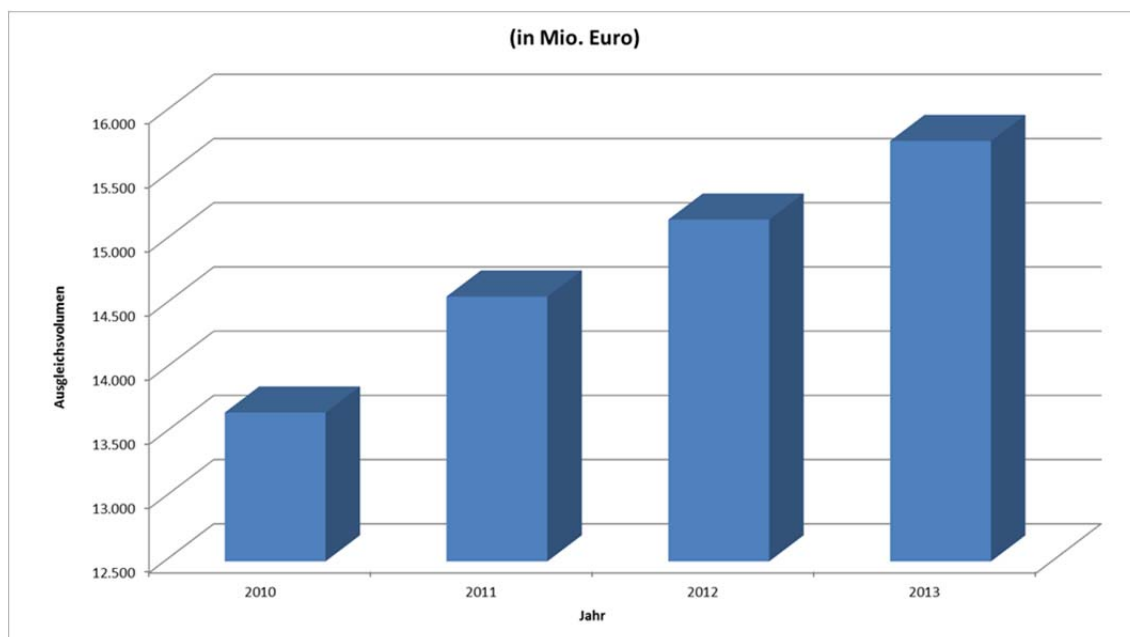
Abbildung 3: Zahler und Empfänger im Länderfinanzausgleich inkl. Umsatzsteuerausgleich (2005)



Quelle: BMF, eigene Darstellung.

Darüber hinaus ist auch das Volumen der Ausgleichszahlungen in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen (siehe Abbildung 4). Während 2010 noch circa 13,7 Milliarden Euro umverteilt wurden, betrug das Volumen im Jahr 2013 schon knapp 15,8 Milliarden Euro.

Abbildung 4: Umverteilungsvolumen des Länderfinanzausgleichs inkl. Umsatzsteuerausgleich



Quellen: BMF, eigene Berechnungen.

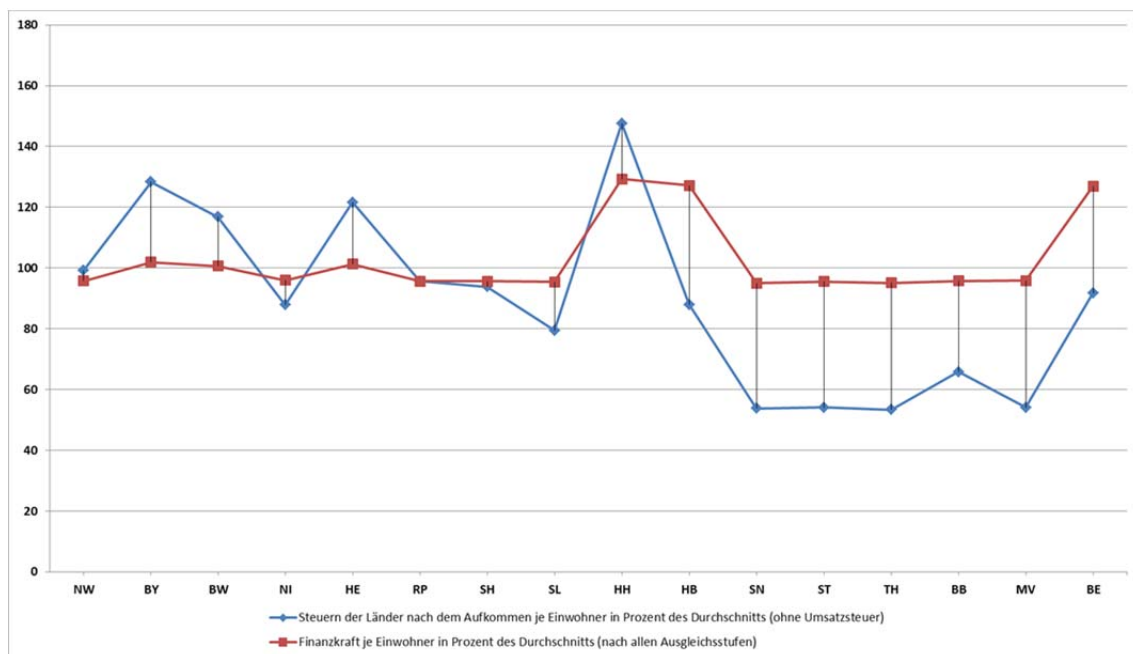
Neben einer Betrachtung der Zahler- und Empfängerländer ist vor allem die Umverteilungswirkung des gesamten Finanzausgleichssystems von wesentlicher Bedeutung. Es lässt sich zeigen, dass es durch den Finanzausgleich nicht nur zu einer deutlichen Reduzierung der Finanzkraftunterschiede der Länder kommt, sondern auch zu einer Veränderung der Finanzkraftreihenfolge.

Die Umverteilungswirkungen werden in Abbildung 5 verdeutlicht. Betrachtet man zunächst die Pro-Kopf-Steuerereinnahmen der Länder nach dem Aufkommen, wie sie sich nach dem primären horizontalen Ausgleich (ohne Umsatzsteuer) ergeben, so lässt sich eine finanzielle Disparität zwischen den einzelnen Ländern feststellen. Im Jahr 2013 gab es sechs Länder mit überdurchschnittlichen Steuerereinnahmen pro Einwohner (Hamburg, Hessen, Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein). Die Steuerereinnahmen pro Einwohner in allen anderen Ländern lagen unter dem Durchschnitt. Bei vier Ländern betragen sie sogar weniger als 60 Prozent des Durchschnitts (Thüringen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern).²

² Berücksichtigt man bei der primären Verteilung der Steuerereinnahmen der Länder zusätzlich die mit dem Faktor 0,64 gewichteten Steuerereinnahmen der Gemeinden, so ergibt sich ungefähr das gleiche Bild.

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

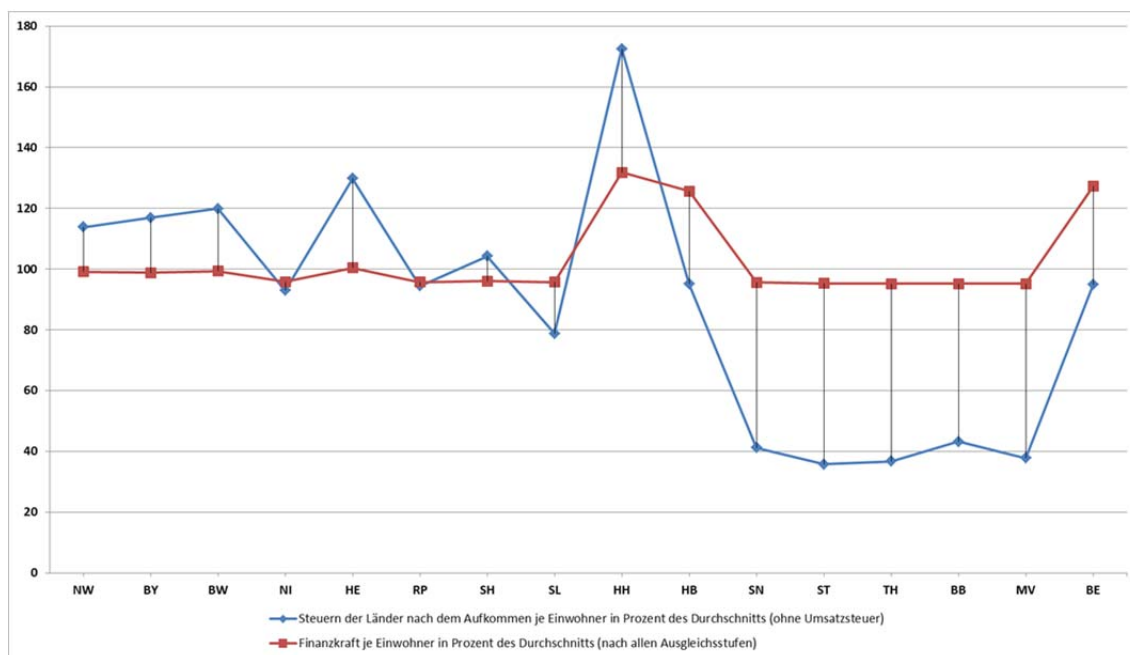
Abbildung 5: Umverteilung im deutschen Föderalsystem (2013)



Quellen: BMF, eigene Berechnungen.

Im Jahr 1998 ergab sich ein ähnliches Bild (siehe Abbildung 6). Durch die Ausgleichsmechanismen des Föderalsystems fand auch vor 15 Jahren teilweise eine Übernivellierung statt. Die relative Finanzkraft der Stadtstaaten betrug nach allen Ausgleichsstufen auch damals circa 130 Prozent des Durchschnitts, während die Finanzkraft der übrigen Länder fast vollständig ausgeglichen wurde. Auffällig ist jedoch, dass die primären Steuereinnahmen der Länder vor 15 Jahren noch ungleicher verteilt waren als heute. Während Hamburg Pro-Kopf-Steuererinnahmen von mehr als 170 Prozent des Durchschnitts erzielte, kamen die Länder Sachsen-Anhalt, Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern nur auf Einnahmen von weniger als 40 Prozent des Durchschnitts.

Abbildung 6: Umverteilung im deutschen Föderalsystem (1998)



Quellen: BMF, eigene Berechnungen.

Die hier vorgestellten deskriptiven Befunde sind für sich alleine noch wenig aussagefähig zur Beantwortung der Fragen, ob und an welchen Stellen das System korrekturbedürftig ist. Dass einzelne Länder im Zeitverlauf zunehmend in Anspruch genommen werden, ist die logische Folge divergenter ökonomischer Entwicklungen in einem System, das ungleiche Entwicklungen abfedern will. Auch ist das horizontale Ausgleichsvolumen in Relation zum BIP nicht auffällig hoch, 2013 lag es unter Einbezug des Umsatzsteuerausgleichs bei 0,6 Prozent des BIP. Und die dargestellte „Übernivellierung“ ist zunächst lediglich als ein Rechenergebnis zu verstehen, das sich ergibt, wenn man die im System verankerte Einwohnerveredelung nicht berücksichtigt. Insofern wird die Kritik am Status quo im Folgenden detaillierter entwickelt. Zuvor muss aber auf die besonderen Herausforderungen eingegangen werden, die sich für ein künftiges Finanzausgleichssystem ergeben.

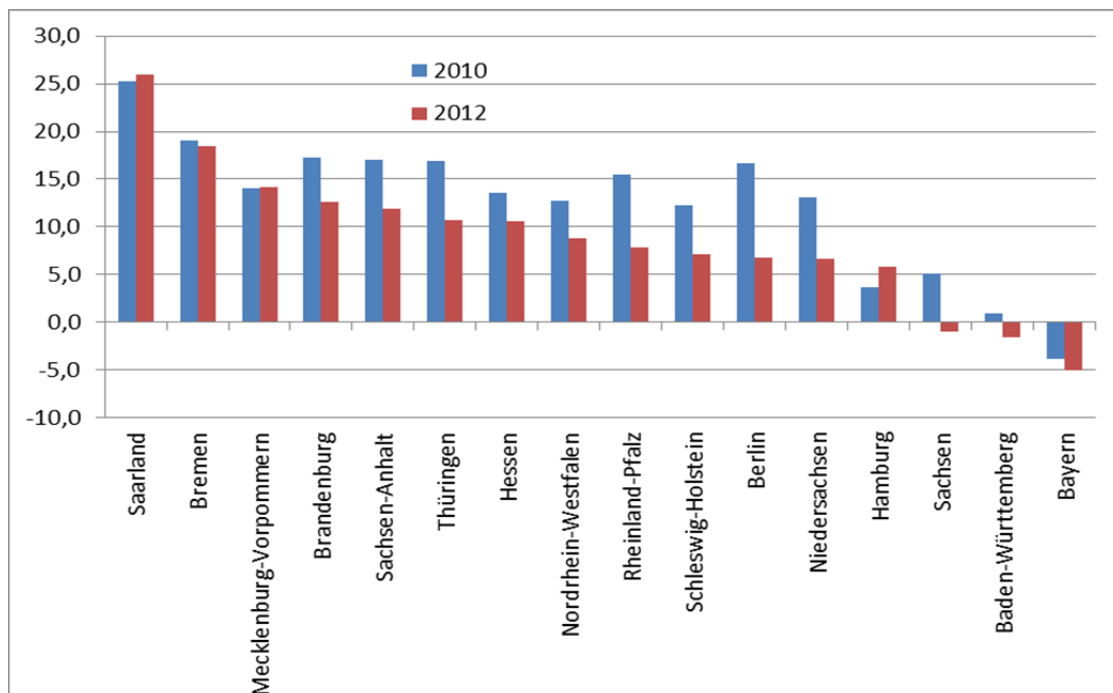
2.2 Umfeldveränderungen

2.2.1 Schuldenbremse

Die im Jahr 2009 im Grundgesetz neu verankerte Schuldenbremse verändert die Rahmenbedingungen der öffentlichen Haushalte in Deutschland grundlegend. Für die Länder gilt ab dem

Jahr 2020 ein Verbot der strukturellen Neuverschuldung. Zwar darf es konjunkturbedingt noch zu Defiziten kommen, diesen müssen im Aufschwung dann aber spiegelbildliche Überschüsse gegenüber stehen. Aus heutiger Sicht unterscheiden sich die Voraussetzungen zur Einhaltung dieser Vorgaben noch stark zwischen den Ländern. Gemäß Berechnungen des Sachverständigenrats sind die notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen erheblich (Abbildung 7), um die grundgesetzlichen Vorgaben einhalten zu können. Bezogen auf die Haushalte im Jahr 2012 können demnach nur drei Länder ohne weitere Einschnitte auskommen. Allerdings hat sich die Perspektive insgesamt gegenüber 2010 bereits erheblich verbessert. Neuere Simulationen am aktuellen Rand zeichnen zudem ein günstigeres Bild und bescheinigen noch mehr Ländern, dass sie auf Kurs für die Einhaltung der Schuldenbremse sind (Detemple, Michels, & Schramm, 2014). Die öffentlichen Körperschaften profitieren derzeit im starken Maße von der guten Beschäftigungsentwicklung mit ihren Auswirkungen auf die Steuerreinnahmen. Hinzu kommen die Entlastungswirkungen der Niedrigzinsen bei der Bedienung der Altschulden.

Abbildung 7: Konsolidierungsbedarf der Länder zur Einhaltung Schuldenbremse 2020 (in % der Primärausgaben)



Quelle: Sachverständigenrat (2013)

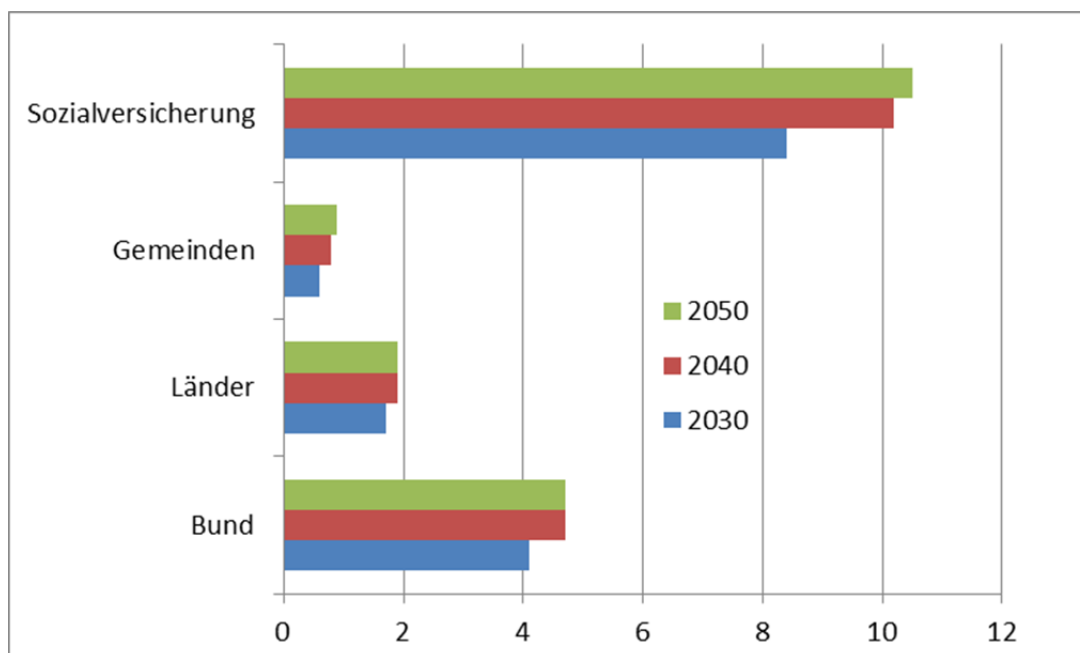
Die verfassungsrechtliche Schließung des Verschuldungsfensters ist für die Länder auch deshalb eine einschneidende Veränderung, weil diese auf der Einnahmeseite nicht in nennenswerter Weise über die Möglichkeit zur autonomen Steuersetzung verfügen. Ohne eine Ausweitung der Steuerautonomie müssen Länder strukturelle Fehlbeträge künftig zwangsläufig auf der Ausgabenseite ihrer Budgets kompensieren. Dabei sollten Reformen, die auf eine Ausweitung der Steuerautonomie und damit auf einen stärkeren Steuerwettbewerb setzen, berücksichtigen, dass die Startbedingungen in einem solchen Wettbewerb gerecht sind und nicht zu stark durch Altlasten geprägt sind, die sich der Kontrolle der heute Regierenden entziehen. Die Einführung der Schuldenbremse verstärkt angesichts der unterschiedlichen Konsolidierungserfordernisse die heterogenen finanziellen Situationen der Länder, sodass Maßnahmen zur Erreichung gleicher Startbedingungen in einem Steuerwettbewerb umso notwendiger werden.

2.2.2 Demographischer Wandel

Der zuvor skizzierte Blick auf den bis zum Jahr 2020 bestehenden Konsolidierungsbedarf unterschätzt bei weitem die längerfristigen Anpassungserfordernisse. In den Jahrzehnten nach 2020 steht Deutschland unausweichlich eine demographische Transformation bevor. Die Schrumpfung und noch stärker die Alterung der Bevölkerung wird nicht ohne Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte bleiben. Die finanzwissenschaftliche Forschung hat sich dazu mit der Frage befasst, welche föderale Ebene am stärksten belastet wird. Dabei ist zwischen zwei Effekten zu unterscheiden: den finanziellen Folgen der Alterung der Bevölkerung auf der einen und der Schrumpfung der Bevölkerung auf der anderen Seite.

Die Alterung der Bevölkerung bringt demnach eindeutig finanzielle Lasten für die öffentlichen Haushalte mit sich, die sich allerdings zwischen den föderalen Ebenen stark unterscheiden (Hofmann, Kempkes, & Seitz, 2008; Kluge, 2013; Seitz, 2008; Seitz & Kempkes, 2007). Weil Bund, Länder und Gemeinden Aufgaben für unterschiedliche Altersgruppen der Bevölkerung erfüllen, ergeben sich aus der Alterung ganz verschiedene Be- und Entlastungen. Das übereinstimmende Ergebnis der vorliegenden Simulationen ist dabei, dass die negativen finanziellen Folgen der Alterung von der Bundes- über die Länder- bis hin zur kommunalen Ebene abnehmen. Der Bund wird von der Alterung der Bevölkerung mit seiner Finanzverantwortung für die sozialen Sicherungssysteme am stärksten getroffen. Hingegen tätigen Länder und Kommunen in stärkerem Maße Ausgaben für jüngere Bevölkerungsgruppen und werden somit durch die Alterung tendenziell entlastet (vgl. dazu Abbildung 8). Für den Bund ergibt sich dabei die zusätzliche Schwierigkeit, dass er die Verantwortung für die Bewältigung der absehbaren Fehlbeträge in den Sozialversicherungen trägt.

Abbildung 8: Demographiebedingte Budgetlücken (in % des BIP)



Quelle: Kluge (2013): S. 55

Diese unterschiedlichen Belastungswirkungen müssen bei Reformüberlegungen zum Finanzausgleich beachtet werden. Denn vor diesem Hintergrund sind Konzeptionen, die für die 2020er-Reform einseitig auf eine Belastungsverschiebung in Richtung der Bundesebene abstellen, nicht zukunftssträftig. Es würde damit die föderale Ebene belastet, die ohnehin nach 2020 in starkem Maße beansprucht sein wird.

Während somit die Alterung eindeutig eine Belastung der öffentlichen Haushalte mit sich bringt, gilt dies nicht für die Schrumpfung der Bevölkerung. Hier hängen die finanziellen Folgen entscheidend davon ab, wie rasch die Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur und Leistungen an die schrumpfende Bevölkerung angepasst werden können. Der empirischen Literatur zufolge ist die Bereitstellung öffentlicher Güter überwiegend durch konstante Skalenerträge charakterisiert (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, 2013). Dies bedeutet, dass bei zügiger Anpassung des Angebots die Pro-Kopf-Kosten der staatlichen Leistungserbringung weitgehend stabil gehalten werden können. Demzufolge wären für ein Land mit schrumpfender Bevölkerung in einem Finanzausgleich, der auf Pro-Kopf-Basis Finanzkraft nivelliert, keine besonderen Hilfen angebracht. Allerdings ist die Anpassung der öffentlichen Leistungen mit erheblichen politischen Widerständen verbunden. Gelingt die Anpassung daher nicht oder nur unvollständig und mit Zeitverzögerung, dann würden sich in den betreffenden

Ländern Kostennachteile ergeben. Dieses würde in den kommenden Jahren insbesondere die ostdeutschen Flächenländer und das Saarland betreffen, die alle bis zum Jahr 2030 einen erheblichen (weiteren) Bevölkerungsrückgang in einer Größenordnung von zehn bis zwanzig Prozent zu verkraften haben werden.³

Angesichts dieser Zusammenhänge sind Bedarfselemente, die Länder mit starkem Bevölkerungsschwund kompensieren, problematisch. Solche Bedarfselemente können die notwendige Anpassung der öffentlichen Leistungen an die sinkende Einwohnerzahl weiter verzögern. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2013) empfiehlt daher, etwaige Demographiehilfen auf eng begrenzte und zweckgebundene Hilfen zu begrenzen. Dies sei beispielsweise in Bezug auf die Wasserversorgung vertretbar, bei welcher der Rückbau mit erheblichen Kosten verbunden sein könne.

2.3 Kritik

Naturgemäß sind die oben skizzierten Umverteilungswirkungen Gegenstand einer anhaltenden Reformdiskussion. Auch unabhängig von individuellen Interessenlagen einzelner Länder stehen dabei etliche Systemmerkmale seit langem im Mittelpunkt einer kritischen finanzwissenschaftlichen Diskussion. Besonders kontrovers werden diskutiert: *i*) fehlende Eigenverantwortung und Anreize, eigene Steuereinnahmen zu generieren, *ii*) die Regeln zur horizontalen Steuererlegung, *iii*) die Einwohnergewichtung und *iv*) die Komplexität des Systems samt der damit verbundenen Intransparenz.

2.3.1 Asymmetrische finanzpolitische Verantwortung

Budgetpolitische Entscheidungen auf der Ebene der Länder sind im Status quo durch eine schädliche Asymmetrie gekennzeichnet. Landespolitiker können sich ihren Wählern gegenüber auf der Ausgabeseite profilieren, tragen aber kaum eine Verantwortung für die aus den Ausgaben resultierenden Belastungen der Bürger. Die Finanzierung von Landesausgaben aus dem gemeinsamen Topf der gesamtstaatlichen Verbundsteuern und der komplexen Transfers des Finanzausgleichs ist für Wähler nicht nachvollziehbar. Die (mit Ausnahme der nur für wenige und selten spürbaren Grunderwerbsteuer) fehlende Besteuerungs-Verantwortung der Landes-

³ Aber auch in den Ländern mit stabiler Bevölkerungsprojektion werden erhebliche lokale Infrastruktur-Anpassungen nötig, weil sich die Bevölkerungsentwicklung zwischen den Kommunen eines Landes erheblich unterscheidet. Beispielsweise werden in Bayern bis 2030 einzelne Kreise bis zu zwanzig Prozent der Bevölkerung einbüßen, obwohl die Bevölkerung Bayerns insgesamt zulegen wird (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, 2013).

politiker ist schädlich in Bezug auf ausgewogene budgetpolitische Entscheidungen. Effiziente Entscheidungen sind nur dann zu erwarten, wenn Wähler in ihrer Bewertung von Wahlprogrammen eine Abwägung zwischen dem Nutzen aus Landesausgaben und den daraus resultierenden Kosten treffen. Die fehlende Länderautonomie im Bereich der Besteuerung verhindert diese Abwägung. Diese Asymmetrie in der Verantwortung für Ausgabe- und Einnahmeseite erklärt, dass Kosten-Aspekte in Landtagswahlkämpfen stark unterbelichtet bleiben.

Die terminologische Gleichsetzung von Steuerautonomie mit dem ideologisch umstrittenen Begriff des „Wettbewerbsföderalismus“ ist dabei verkürzt. In erster Linie geht es bei der wünschenswerten Autonomieausweitung auf der Einnahmeseite nicht um die Forcierung eines Wettbewerbs zwischen den Ländern, sondern um eine umfassendere Verantwortlichkeit von Landespolitikern ihren eigenen Wählern gegenüber. Eine Ausweitung der Länder-Steuerautonomie ist geeignet, um in Deutschland einen „Verantwortungsföderalismus“ voranzutreiben, bei dem Landespolitiker ihren Wähler im Land gegenüber in umfassender Weise, das bedeutet für beide Seiten des Budgets, Rechenschaft zu leisten haben.⁴ Mit einer höheren Einnahmeautonomie würden auch die Freiheitsgrade auf der Ausgabenseite wachsen. Zwar reguliert Bundesrecht oftmals ein Mindestniveau an öffentlicher Leistungserstellung. Den Ländern bleibt es aber frei, über diese Mindestniveaus hinauszugehen, wenn finanzielle Spielräume bestehen. Mit eigenständiger Steuersetzung könnten die Länder diese finanziellen Spielräume stärker beeinflussen und den Wählern Pakete anbieten, die Leistungsausweitung und Steuererhöhungen (oder Leistungskürzungen und Steuersenkungen) beinhalten. Dieses würde umfassende demokratische Entscheidungen begünstigen, bei denen aus der Wählerperspektive Kosten und Nutzen abgewogen werden. Dass es in der Reformliteratur einen starken Rückhalt für die Forderung nach einer höheren Steuerautonomie der Länder gibt (vgl. Abschnitt 3, oder jüngst: Deutsche Bundesbank, 2014; Schulte, 2014), ist somit auch aus Demokratieprinzipien heraus überzeugend begründbar.

Dass Landespolitiker, wie derzeit oft beobachtbar, eine Ausweitung ihrer eigenen Gestaltungsmöglichkeiten auf der Einnahmeseite ablehnen, ist nur auf den ersten Blick erstaunlich. Eine Rechenschaftspflicht für die direkte Belastung der Bürger durch eine auf der eigenen föderalen Ebene bestimmten und erhobenen Steuer ist für die Politiker dieser Ebene vergleichsweise wenig attraktiv. Eine intransparente Finanzierung von Landes-Leistungen aus dem Gemeinschaftstopf der gesamtstaatlichen Steuereinnahmen ist hingegen für die Sicherung der Popularität bei den Bürgern vorteilhaft (Garman, Haggard, & Willis, 2001). Politökonomisch ist der Widerstand gegen mehr Einnahmeautonomie somit nachvollziehbar, unter der Zielsetzung einer Ausweitung umfassender demokratischer Verantwortlichkeit aber problematisch.

⁴ Der Begriff des „Verantwortungsföderalismus“ wurde z.B. benutzt von Kirchhof (2004, S. 254) und impliziert dort ebenfalls die Forderung nach einer umfassenden Finanzierungsverantwortung von Gebietskörperschaften.

Die Forderung nach verstärkter Einnahmeautonomie wird in der ökonomischen Literatur zudem mit dem Argument erhoben, dass ein effizienter Finanzausgleich den Ländern genügend Anreize bieten sollte, vernünftige Wirtschafts- und Steuerpolitik zur Pflege der eigenen Steuerbasis zu betreiben (vgl. z.B. Baretto, Huber, & Lichtblau, 2002; Fehr & Tröger, 2003; Fuest & Thöne, 2009; Peffekoven, 2013). Um die Anreizfreundlichkeit des Finanzausgleichs zu messen, wird in vielen Studien und Gutachten auf die sogenannten Abschöpfungsquoten zurückgegriffen (z.B. Feld & Schnellenbach, 2013; Fuest & Thöne, 2009; Kitterer & Plachta, 2008). Diese Quoten quantifizieren, welchen Anteil von Steuereinnahmen ein Land nach allen Stufen des Finanzausgleichs für sich verbuchen kann. So bedeutet also eine Abschöpfungsquote von beispielsweise 90%, dass von Steuereinnahmen in Höhe von 1000 EUR 100 EUR im eigenen Landeshaushalt verbleiben. Die Anreize, eigene Steuereinnahmen zu erzielen, sinken daher mit steigender Abschöpfungsquote.

Die in der Literatur auf Basis von Simulationsmodellen errechneten Abschöpfungsquoten sind sehr hoch. Beispielsweise kommen die Studien von Kitterer and Plachta (2008), Fuest and Thöne (2009) und Feld and Schnellenbach (2013) allesamt zu dem Ergebnis, dass die Abschöpfungsquoten für alle Länder über 80% liegen und die Hälfte der Länder (RP, SH, SL, SN, ST, TH, BB, MV) sogar Verluste durch Steuererhöhungen verkraften müssen (d.h. also Abschöpfungsquoten größer als 100%). Die Abschöpfungsquoten fallen zwar in der Tendenz geringer aus, wenn die Einnahmen der Kommunen berücksichtigt werden. Jedoch ist der Anteil an Steuererhöhungen, die für das die Steuerkraft steigernde Land verbleiben, auch in diesem Fall als niedrig einzuschätzen.

Hohe Abschöpfungsquoten führen zu Effizienzverlusten, wenn Landespolitik in der Tat sensitiv auf sich verändernde Quoten reagiert. Baretto et al. (2002) und Plachta (2008) untersuchen den Effekt von sich verändernden Abschöpfungsquoten auf Verschuldung und Steuereinnahmen. Beide Studien liefern Indizien, dass hohe Abschöpfungsquoten anreizfeindlich wirken und Politiker davon abhalten könnten, die effizienteste Politik zu betreiben. Ebenso finden sich empirische Hinweise darauf, dass Länder mit höheren Abschöpfungsquoten im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die Steuerverwaltung eine weniger effektive Steuererhebung betreiben (Bönke, Jochimsen, & Schröder, 2014). Dieses Verhalten spiegelt die Fehlanreize des Systems wider: Die Kosten der Steuerdurchsetzung durch eine höhere Kontrollintensität gehen zu Lasten des einzelnen Landes, während die Erträge aus durch Kontrolle induzierten Steuererhöhungen zum überwiegenden Anteil durch den Finanzausgleich vergemeinschaftet werden.

2.3.2 Steuerzerlegung

Die Zerlegung der den Ländern zugeteilten Steuern auf der zweiten Stufe des Finanzausgleichs ist entscheidend, um zuverlässige Informationen über die anfängliche Verteilungssitu-

ation der Länder zu gewinnen. Grundsätzlich soll auf dieser Stufe des Ausgleichssystems keine Umverteilung stattfinden, sondern eine Verteilung nach der „wirklichen Steuerkraft“ geschehen (BVerfGE 72, 330) bzw. die „Zuteilung des Eigenen“ (Fuest und Thöne, 2009, S. 28) gewährt werden. Diesem Ziel kann laut Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 72, 330, S. 392) entsprochen werden, indem man entweder den Wohnort des Bürgers oder den Ort der Wertschöpfung als maßgeblich für den Entstehungsort der Steuerkraft ansetzt. Im gegenwärtigen System wird das (nach dem auf maximal 25 Prozent des Länderanteil begrenzten Umsatzsteuervorausgleich verbleibende) Umsatzsteueraufkommen nach der Einwohnerzahl und die Körperschaftsteuer nach dem sogenannten Betriebsstättenprinzip verteilt. Nach diesem Prinzip wird das Aufkommen proportional zu den in den Betriebsstätten anfallenden Lohnsummen auf die Länder verteilt. Die Einkommensteuer (Lohnsteuer, Kapitalertragsteuer, veranlagte Einkommensteuer) wird nach dem Wohnsitzlandprinzip verteilt.⁵ Die Einkommensteuer wird also dem Land zugeteilt, in dem der Arbeitnehmer seinen Wohnsitz hat, und nicht dem, wo das Einkommen erwirtschaftet wird.

Damit kommt dem Wohnort des Bürgers im gegenwärtigen System eine maßgebliche Rolle zur Verteilung der Steuereinnahmen zu. Diese Regelung wird in der Regel durch das ökonomische Äquivalenzprinzip gerechtfertigt, nach dem Steuergelder dort genutzt werden sollen, wo der Bürger Infrastruktur in Anspruch nimmt, die von der öffentlichen Hand finanziert wird (z.B. Lenk & Kuntze, 2012, S. 30). Diese Sichtweise ist nicht gänzlich falsch, aber dennoch verkürzt. Zum einen nutzen viele Pendler auch Infrastruktur am Ort ihres Arbeitsplatzes, der nicht notwendigerweise im selben Land wie der Wohnsitz liegt. Zum anderen ist es aus ökonomischer Sicht anzustreben, dass den Ländern Anreize geboten werden, Standortpolitik zu betreiben und für Unternehmen attraktiv zu bleiben. Ein gesundes wirtschaftliches Umfeld ist kostspielig und über die in der Folge entstehenden Steuereinnahmen zu kompensieren. Dem Ort der wirtschaftlichen Wertschöpfung sollte daher bei Reformüberlegungen eine größere Rolle als bisher eingeräumt werden (diese Ansicht wird mehrheitlich auch in der wissenschaftlichen Literatur vertreten, siehe z.B. Feld et al., 2013; Kitterer & Plachta, 2008; Wieland, 2012).

2.3.3 Einwohnergewichtung

Im Finanzausgleich im eigentlichen Sinne wird gegenwärtig eine Einwohnergewichtung vorgenommen, die signifikanten Einfluss auf die Umverteilungswirkungen des Systems hat. Bei der Berechnung der Finanzkraft pro Einwohner aller Länder (der sogenannten Finanzkraftmesszahl) werden die Einwohner der Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg bei den Einnahmen

⁵ Die Kapitalertragsteuer auf Dividenden wird an das Land verteilt, in dem das ausschüttende Unternehmen seine Leitung hat, und stellt somit eine Ausnahme dar.

der Länder mit 1,35 gewichtet. Bei der Ermittlung der kommunalen Finanzkraft werden die Stadtstaaten ebenfalls mit 1,35 und die Einwohner der Flächenländer Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen mit 1,05, 1,03 bzw. 1,02 gewichtet. Die Einwohner aller anderen Länder erhalten ein Gewicht von eins. In Folge dieser Regelung wird der Finanzbedarf je Einwohner in diesen sechs Ländern höher angesetzt als in den übrigen Ländern, so dass die Länder mit „veredelten“ Einwohnern gegenüber den anderen Ländern zum Teil massiv profitieren. Zum Beispiel wird Hamburg trotz der höchsten primären Pro-Kopf-Einnahmen (ohne Veredelung, siehe Abschnitt 2.1) zu einem Empfängerland (Fuest & Thöne, 2009, Seite 50; Feld & Schnellenbach, 2013, Seite 23).

Begründet wird die Einwohnerveredelung gemeinhin mit besonderen Kosten in der Bereitstellung öffentlicher Güter in besonders dicht und ländlich besiedelten Gebieten, einem Ausgleich für die Bereitstellung öffentlicher Güter für das Umland und grenzüberschreitende Pendler, der Notwendigkeit, Ballungsgebiete besonders zu fördern sowie den höheren sozialen Kosten in Ballungsräumen. Das Bundesverfassungsgericht hat 1999 entschieden, dass die Einwohnerveredelung zu überprüfen sei und höhere Finanzbedarfe pro Einwohner auf Basis objektiver Indikatoren nachweisbar sein müssen (*BVerfGE* 101, 158).

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht überzeugen die zu Gunsten der Einwohnerveredelung vorgebrachten Argumente kaum. Definitiv nicht erfüllt ist der Auftrag des Bundesverfassungsgerichts, objektiv nachweisbare Indikatoren für die Veredelung zu identifizieren. So findet sich für das auf Arnold Brecht zurückgehende „Gesetz“ (Brecht, 1932), nach dem die Staatsausgaben pro Kopf mit höherer Agglomeration steigen, keine eindeutige empirische Evidenz (Büttner, Enß, & Schwager, 2009). Das Argument, dass insbesondere die Stadtstaaten kostspielige Infrastruktur für das Umland bereitstellen (z.B. Vesper, 2000), ist zwar zutreffend, es kann die aktuelle Einwohnergewichtung aber nicht stichhaltig legitimieren. Denn solche „Spill-Overs“ von einem Land auf ein benachbartes Land können angemessen nur bilateral zwischen den betroffenen Ländern internalisiert werden und nicht über den gesamtdeutschen Finanzausgleich. Es ist ökonomisch nicht überzeugend, dass beispielsweise Länder im Süden der Republik Hamburg für die Bereitstellung von Infrastruktur für niedersächsische Bürger kompensieren.

Das manchmal ebenfalls hervorgebrachte Argument, dass Ballungsgebieten eine besondere Bedeutung als ökonomischer Wachstumsmotor zukommt (z.B. Zimmermann, 2013), überzeugt eben so wenig. Solche Agglomerationsvorteile begünstigen die Wertschöpfung und damit auch die Steuerkraft der Ballungsgebiete, so dass dieses Argument kaum eine Privilegierung im Rahmen des Finanzausgleichs rechtfertigt. Als weitere Rechtfertigung für die höhere Gewichtung der Einwohner der Stadtstaaten wird teilweise auf die höheren Kosten für soziale Aufgaben in Ballungsgebieten verwiesen. Dem liegt zu Grunde, dass die Bevölkerungsstruktur in Ballungsgebieten anders geprägt ist als in eher ländlicheren Gegenden und somit höhere Ausgaben im Sozialbereich notwendig werden. Insbesondere seit der Agenda 2010 werden Sozial-

ausgaben jedoch zunehmend vom Bund und immer weniger von den Kommunen geleistet. Beispielsweise führte die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II zu einer deutlichen Entlastung der Kommunen und damit auch der Stadtstaaten. Außerdem übernimmt der Bund schrittweise mehr Kosten für die Grundsicherung im Alter und auch bei den Eingliederungshilfen für Menschen mit geistiger Behinderung werden die Kommunen vom Bund deutlich entlastet (Feld & Schnellenbach, 2013). Die Ansicht, dass die sozialen Strukturen sich zwischen ländlichen und städtischen Gebieten unterscheiden, mag zwar gerechtfertigt sein. Da der Bund diese Kosten aber immer mehr abdeckt, ist dieses Argument zunehmend weniger stichhaltig, um die höhere Einwohnergewichtung der Stadtstaaten zu rechtfertigen.

Insgesamt ist die pauschale Gleichbehandlung aller Stadtstaaten über die aktuelle Einwohnerveredelung nicht zielgenau und kaum zu rechtfertigen. Die drei Stadtstaaten haben verschiedene Strukturen und Umfeldler und sollten, sofern Mehrbedarfe überhaupt berücksichtigt werden sollten, zielgenauer behandelt werden. Dies gilt auch für die Hauptstadtfunktion Berlins, für die der Hauptstadtvertrag ein geeignetes Kompensationsinstrument ist. Zudem existieren wesentlich geeignetere Stellschrauben, die Stadtstaaten für die Infrastruktur für Pendler aus dem Umland abzugelten. So könnte, wie oben bereits empfohlen, die horizontale Zerlegung der Lohnsteuer auch den Ort der Wertschöpfung und nicht nur den Wohnort des Steuerzahlers berücksichtigen. Diese Anpassung würde den Externalitäten der Stadtstaaten wesentlich besser gerecht als die pauschale Einwohnergewichtung.

2.3.4 Intransparenz

In der Literatur wird vielfach kritisiert, dass das gegenwärtige Ausgleichssystem komplexer als erforderlich ist (siehe Fuest & Thöne, 2009, Seite 21 stellvertretend für diesen Standpunkt). Dadurch entsteht eine Intransparenz, weil Bürger und ihre politischen Repräsentanten kaum hinreichend nachvollziehen können, welche Politikmaßnahmen welche Folgen für die Finanzströme im Länderfinanzausgleich haben. Ein weniger komplexes System könnte entscheidend zur Verbesserung der demokratischen Kontrolle beitragen.

2.3.5 Fazit Reformbedarf

Insgesamt lassen sich somit folgende erste Schlussfolgerungen für die Reformnotwendigkeiten ziehen, die im jetzt geöffneten Reformfenster in Angriff genommen werden sollten:

- Die fehlende Einnahmeautonomie der Länder ist nicht nur ein Effizienz-, sondern auch ein Demokratieproblem. Im Status quo übernehmen Landesparlamente und -

regierungen ihren Wählern gegenüber nicht ausreichend Verantwortung für beide Seiten des Landeshaushalts.

- Reformen des Finanzausgleichs sollten das Ziel der Transparenzerhöhung verfolgen. Besonders fragwürdig sind hintereinander geschaltete Nivellierungsinstrumente, die sich tendenziell wechselseitig neutralisieren. Eine solche Kombination erhöht die Systemkomplexität, ohne von nennenswerter Relevanz für die endgültige Ausgleichswirkung zu sein. Dies ist der Fall für das Zusammenspiel des Umsatzsteuervorausgleichs auf der zweiten Stufe und der nachfolgenden horizontalen und vertikalen Ausgleichsinstrumente auf der dritten und vierten Stufe des Finanzausgleichs.
- Der Zielkonflikt zwischen Solidarität und föderaler Eigenverantwortung ist im Status quo stark ausgeprägt, es lassen sich vielfältige Fehlanreize identifizieren, für deren nachteilige Wirkungen Evidenz vorliegt. Reformen sollten versuchen, diesen Zielkonflikt abzumildern.
- Die Schuldenbremse stellt die Frage nach einer höheren Einnahmeautonomie der Länder mit neuer Dringlichkeit. Gleichzeitig lassen die unterschiedlichen finanziellen Startbedingungen der Länder eine Reform in Richtung einer höheren Einnahmeautonomie nur im Rahmen eines Gesamtpakets, das für Altlasten Kompensation bietet, vorstellbar erscheinen.
- Scheinbar technische Details im institutionellen Status quo haben weit reichende Folgen für die Anreiz- und Umverteilungswirkungen des Gesamtsystems und gehören auf den Prüfstand. Dazu gehören insbesondere die Regelungen zur horizontalen Steuerzerlegung und der Einwohnerveredelung.

Vor einer Konkretisierung von Reformempfehlungen wird im Folgenden zunächst ein klassifizierender Überblick über wichtige in den letzten Jahren entwickelte Reformoptionen gegeben.

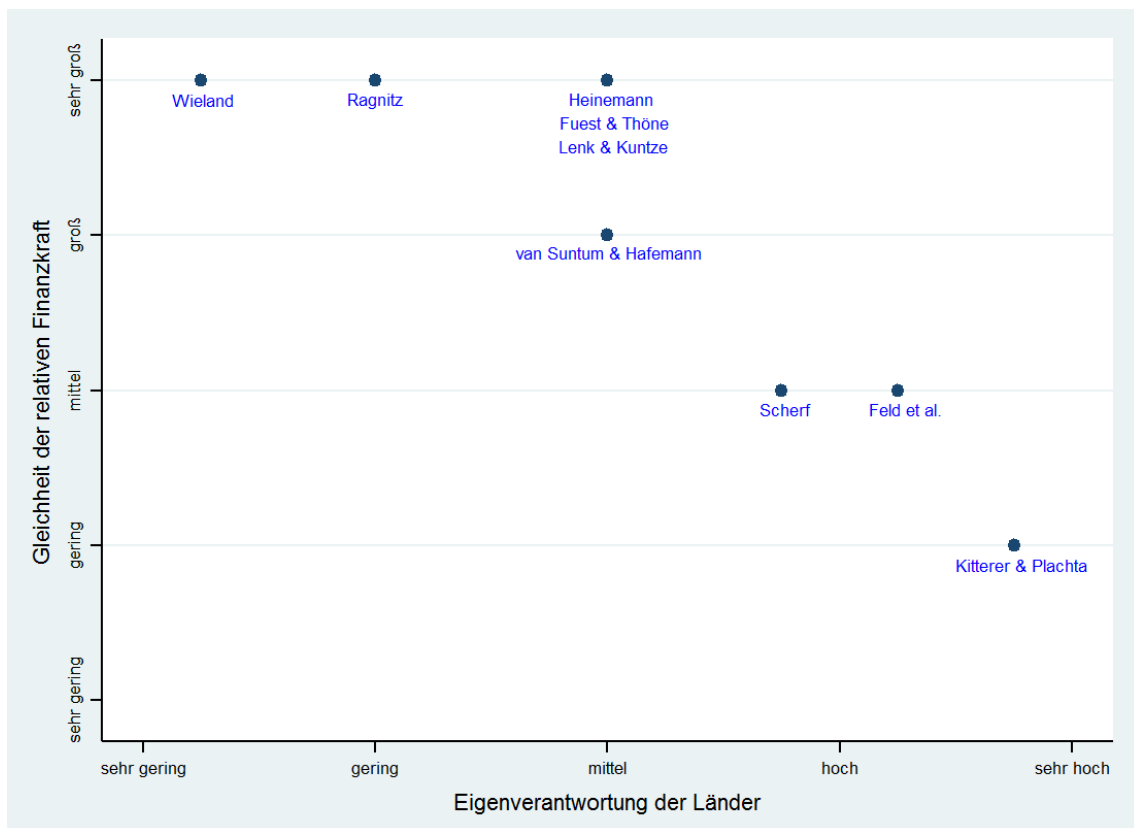
3 Reformmodelle in der wissenschaftlichen Literatur

3.1 Überblick

In der finanzwissenschaftlichen Literatur ist im Kontext der zurückliegenden Föderalismusreformen eine Vielzahl von Vorschlägen zur Reform des deutschen Föderalsystems erarbeitet worden. Die verschiedenen Reformvorschläge in der Literatur unterscheiden sich deutlich in ihrer unterschiedlichen Gewichtung des Solidaritätsziels und des Prinzips föderaler Eigenverantwortung der Länder. Grundsätzlich garantiert eine Erhöhung der Eigenverantwortung zwar ein anreizgerechteres System, gleichzeitig steigt bei fehlender horizontaler oder vertikaler

Kompensation aber oftmals auch die finanzielle Ungleichheit zwischen den Ländern. Abbildung 7 klassifiziert die betrachteten Reformmodelle im Hinblick auf Eigenverantwortung und Gleichheit der Finanzkraft und verdeutlicht einen Zielkonflikt: Reformmodelle mit stärkerer Betonung der Eigenverantwortlichkeit sind tendenziell auch mit einer steigenden Ungleichheit der relativen Finanzkraft der Länder verbunden.

Abbildung 9: Reformmodelle



Quelle: Eigene Darstellung.

So stellt das Modell von Feld et al. (2013) eines der Reformmodelle dar, das den Schwerpunkt auf die Implementierung einer höheren Eigenverantwortung der Länder setzt. Um den Ländern einen größeren Spielraum auf der Einnahmeseite zu ermöglichen, schlagen die Autoren eine Ausweitung der Steuerautonomie der Länder in Form eines Zuschlagsrechts auf Einkommen- und Körperschaftssteuer vor. Des Weiteren empfehlen sie eine hälftige Zerlegung der Lohnsteuer nach dem Wohnsitz- und Betriebsstättenprinzip, um einen stärkeren Anreiz für die Landespolitiker zu schaffen, die eigene Wirtschaftskraft zu fördern. Den Kern ihres Modells bildet ein ressourcenorientierter horizontaler Finanzausgleich, welcher sich am BIP eines Landes ori-

entiert statt an dessen Finanzkraft. Feld und Koautoren argumentieren, dass ein solcher Ressourcenausgleich eine notwendige Voraussetzung für die Ausweitung der Steuerautonomie darstelle, da er eine Unabhängigkeit zwischen den erhobenen Steuersätzen eines Landes und dessen Position im Finanzausgleich sicherstelle. Bei einem Finanzausgleich auf Basis der Finanzkraft bestehe hingegen ein Anreiz, niedrige Steuersätze zu wählen, um so höhere Einnahmen aus dem Finanzausgleich zu erzielen. Darüber hinaus plädieren die Autoren für die Abschaffung des Umsatzsteuervorausgleichs sowie der Einwohnerveredelung. Insgesamt wird in diesem Modell die Eigenverantwortung der Länder deutlich gestärkt, gleichzeitig geht dies allerdings auch mit einer höheren finanziellen Ungleichheit zwischen den wirtschaftsstarken und wirtschaftsschwachen Ländern einher. Feld et al. (2013) erwägen deshalb eine Kompensationszahlung an die wirtschaftsschwachen Länder, welche allerdings deutliche Mehrausgaben für den Bund zur Folge hätte.

Eine weitere diskutierte Maßnahme zur Stärkung der Eigenverantwortung ist die Modifikation des Ausgleichstarifs im Rahmen des bestehenden horizontalen Finanzausgleichs. Die Vorschläge reichen von einer einfachen Absenkung der Auffüllungsquoten (Lenk & Kuntze, 2012) über die Einführung eines symmetrischen linearen Tarifs in Höhe von 60 Prozent (Kitterer & Plachta, 2008) bis hin zur Implementierung einer Begrenzung der maximalen marginalen Abschöpfungsquote (Scherf, 2001). Eine Umsetzung dieser Vorschläge würde ceteris paribus das Volumen des Finanzausgleichs sowie die Abschöpfungsquoten absenken und somit einen Anreiz für die Länder schaffen, Steuererhöhungen zu generieren bzw. Ausgaben zu senken.

Dem gegenüber stehen Reformmodelle, die statt einer Stärkung der Eigenverantwortung eine bedarfsorientierte gleichwertige Allokation der Finanzmittel zwischen den Ländern anstreben. Hier sind vor allem die Modelle von Ragnitz (2014) und Wieland (2012) zu nennen. Beide Autoren lehnen einen „Wettbewerbsföderalismus“ ab, da sie befürchten, dass dieser zu einer größeren Divergenz zwischen den wirtschaftsstarken und -schwachen Ländern führe.

Während viele Reformvorschläge an dem Status quo eines horizontalen Steuerausgleichs festhalten und lediglich die Abschaffung, Veränderung oder Ergänzung einzelner Bestandteile fordern, schlägt beispielsweise Ragnitz (2014) vor, die horizontale Steuerverteilung durch eine vertikale Verteilung zu ersetzen. Der Bund solle die Gemeinde- und Ländersteuern vereinnahmen und dann zum einen bedarfsorientiert (nach Einwohnerzahl) und zum anderen wertschöpfungsorientiert (nach BIP) an die einzelnen Länder verteilen. Auch Wieland (2012) plädiert für eine aufgabengerechte vertikale Verteilung der Steuereinnahmen anstelle des horizontalen Länderfinanzausgleichs. Ragnitz (2014) argumentiert, dass das vertikale System von einer vergleichsweise geringen Komplexität sei und somit die Transparenz verbessere. Ein vertikales Modell beseitige zwar vollends die direkte Beteiligung der Länder an den wichtigsten Steuerquellen. Da die Länder aber schon im jetzigen Modell die Einnahmen aus den Verbundsteuern nur sehr indirekt beeinflussen könnten, sei die konsequente Vertikalisierung der Steu-

erverteilung in dieser Hinsicht keine substantielle Veränderung. Ähnliche Argumentationslinien zugunsten einer Vertikalisierung finden sich in der Reformliteratur der letzten Jahre auch an anderen Stellen. Durch ein konsequentes Vertikalmodell könne man die „Organisationskostenmaximierung“ im jetzigen Modell samt aufwändiger horizontaler Steuererlegung reduzieren (Heinemann, 2012, S. 473). Und schon im heutigen Modell würden die Länder bei den Gemeinschaftssteuern nicht mehr wirklich über „Eigenes“ verfügen (van Suntum & Hafemann, 2007).

Im Lager der Vertikalisierungs-Verfechter existieren allerdings erhebliche Auffassungsunterschiede darüber, inwieweit eine Vertikalisierung mit einem Zuwachs an Steuerautonomie einhergehen könnte. So plädieren auch Fuest & Thöne (2009), Heinemann (2012) sowie van Suntum & Hafemann (2007) für einen Ersatz des horizontalen Finanzausgleichs durch einen vertikalen Ausgleich. Im Gegensatz zu Ragnitz (2014) und Wieland (2012) fordern diese Autoren allerdings gleichzeitig eine größere Steuerautonomie der Länder. So schlagen van Suntum and Hafemann (2007) eine Ausweitung der Steuerautonomie durch die Einführung eines nach oben hin begrenzten Hebesatzrechts der Länder auf Einkommen- und Körperschaftsteuer vor. Gleichzeitig empfehlen sie die Einführung eines im Grundgesetz garantierten Anteils der Länder am gesamten Steueraufkommen in Höhe von 40 Prozent. Die Verteilung soll dabei nach der Einwohner- und Erwerbstätigenzahl erfolgen und außerdem einen Zuschlag für Stadtstaaten enthalten. Aufgrund einer solchen Verteilung sowohl nach Bedarfs- als auch nach Anreizkriterien bildet dieses Reformmodell einen Mittelweg zwischen Solidarität und Eigenverantwortung. Die Abschaffung des horizontalen Finanzausgleichs zugunsten eines vertikalen Systems erhöht zudem die Transparenz und nimmt dem Föderalsystem seine Komplexität.

Auch das Reformmodell von Fuest & Thöne (2009) sieht zunächst ein Zuschlagsrecht der Länder auf die Einkommensteuer vor, so dass den Ländern neben der Grunderwerbsteuer eine weitere autonome Ländersteuer zur Verfügung steht. An die Stelle des Umsatzsteuervorausgleichs und des horizontalen Finanzausgleichs i.e.S. tritt eine Kombination aus vertikaler Grundfinanzierung und vertikalem Finanzausgleich durch den Bund. Bei der vertikalen Grundausstattung verteilt der Bund einen Großteil der bisherigen Ländersteuern zur Hälfte nach Einwohnerzahl und zur Hälfte nach BIP an die Länder. Der anschließende vertikale Finanzausgleich erfolgt in Form von Fixbeträgen, die alle fünf Jahre angepasst werden sollen. Genau wie in den Reformmodellen von Ragnitz (2014), Wieland (2012) sowie Lenk and Kuntze (2012) liegt die resultierende Finanzkraftverteilung sehr nahe am Status quo. Da das Reformmodell von Fuest and Thöne (2009) im Gegensatz zu den Modellen von Ragnitz (2014) und Wieland (2012) jedoch auch eine Ausweitung der Steuerautonomie enthält, ist die resultierende Eigenverantwortung der Länder in diesem Modell als etwas größer einzuschätzen (siehe Abbildung 7).

3.2 Typisierte Reformmodelle

Die kurze Bestandsaufnahme zur Reformliteratur erlaubt es, verschiedene typische Reformkonzeptionen zu identifizieren: erstens ein anreizorientiertes Modell, welches vor allem auf eine größere Eigenverantwortung der Länder abzielt und eine Stärkung des Wettbewerbsföderalismus anstrebt, ohne dem Solidaritätsziel ein großes Gewicht zu geben; zweitens ein bedarfsorientiertes Modell, das umgekehrt in erster Linie auf eine aufgabengerechte (vertikale) Ausstattung mit Finanzmitteln abzielt und dabei die Anreizproblematik nicht als gravierende Herausforderung betrachtet; und drittens ein Modelltyp, der auf einen Kompromiss zwischen Bedarfsorientierung und Eigenverantwortung setzt.

Ein typisches **anreizorientiertes Modell** umfasst die folgenden Elemente:

- i) Ausweitung der Steuerautonomie, z.B. durch Zuschlagsrecht der Länder auf Einkommen- und/oder Körperschaftsteuer
- ii) Festhalten am Horizontalmodell, aber (teilweise) Zerlegung der Lohnsteuer nach Betriebsstättenprinzip oder BIP
- iii) Abschaffung von Umsatzsteuervorausgleich, Einwohnerveredelung und (Fehlbeitrags-) Bundesergänzungszuweisungen
- iv) Absenkung des Ausgleichstarifs

Ein solches Reformmodell würde die Eigenverantwortung der Länder in erheblichem Maße erhöhen. Allerdings wäre es ohne Kompensation für die Reformverlierer mit deutlichen Finanzkraftunterschieden zwischen den Ländern verbunden und steht daher in einem starken Spannungsfeld mit dem Solidaritätsprinzip. Die Reformmodelle von Kitterer and Plachta (2008) sowie Feld et al. (2013) entsprechen in etwa einem solchem Modelltyp.

Ein typisches **bedarfsorientiertes Modell** ist durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

- i) Vertikaler Finanzausgleich durch den Bund statt horizontalem Länderfinanzausgleich
- ii) Bedarfsorientierte Verteilung der Steuereinnahmen an die Länder (z.B. nach Einwohnerzahl)
- iii) Größeres Gewicht für Sonderbedarfe
- iv) Keine Ausweitung der Steuerautonomie

In diesem Modell werden Fragen der Anreizverträglichkeit nicht als wichtig für die Funktionsfähigkeit des Systems betrachtet. Als Konsequenz ergibt sich ein System ohne Steuerautonomie und mit nur geringer finanzieller Eigenverantwortung der Länder. Dafür steht eine (möglicherweise um Sonderbedarfe erweiterte) Nivellierung der Finanzkraft der Länder im Vordergrund. Modelle wie das von Wieland (2012) sind diesem Typus zuzuordnen.

Ein **Hybridmodell** versucht, durch folgende Elemente den Zielkonflikt zwischen Solidarität und Eigenverantwortung aufzulösen:

- i) Vertikalisierung des Finanzausgleichs
- ii) Kombination von Bedarfs- und Wertschöpfungskriterien bei Bestimmung der vertikalen Zuweisung
- iii) Ausweitung Steuerautonomie durch Zuschlags- und Abschlagsmodelle

Ein solches Modell hat mit dem bedarfsorientierten Typus den Übergang zum Vertikalmodell gemein. Im Unterschied zur rein bedarfsorientierten Zuweisung, wird hier jedoch auch die Wertschöpfung der Länder z.B. durch den Indikator BIP berücksichtigt. Dies impliziert, dass Länder von einem wachsenden BIP auch in den Zuweisungen profitieren und somit Anreizaspekte stärker berücksichtigt werden. Der wesentliche Unterschied zum (rein) bedarfsorientierten Modell ist in diesem Typus allerdings die Kombination der Vertikalisierung mit stärkerer Steuerautonomie. Ein Beispiel für diesen Reformtyp ist der Vorschlag von Fuest and Thöne (2009). Dabei wird auch gezeigt, dass durch eine passende Kalibrierung der vertikalen Zuweisungen durch den Bund eine Verteilung erzielt werden, die ungefähr dem Status quo entspricht. Auch die Reformmodelle von Heinemann (2012) und van Suntum und Hafemann (2007) lassen sich dieser hybriden Modellklasse zuordnen. Auch sie sehen eine vertikale, bedarfsorientierte Grundausstattung der Länder durch den Bund vor, bei gleichzeitiger Ausweitung der Steuerautonomie.

4 Empfehlungen zur Fortentwicklung des Föderalsystems

4.1 Grundsätzliche Einsichten

Der deutsche Föderalismus ist im Vergleich zu anderen föderalen Staaten durch die Kombination einer sehr weitreichenden Finanzkraft-Nivellierung mit einer fast vollständig fehlenden Einnahmeautonomie der Gliedstaaten (Stegarescu, 2005) gekennzeichnet. Wie dargelegt (Abschnitt 2), ist die fehlende Einnahmeverantwortung nicht nur als Effizienz- sondern auch als Demokratieproblem zu werten: Die politischen Entscheidungsträger der Landesebene müssen ihren Wählern gegenüber nur die Ausgabenseite des Budgets, nicht aber die Einnahmeseite verantworten. Das Ende der strukturellen Verschuldungsmöglichkeit, das mit der vollen Gültigkeit der Schuldenbremse ab dem Jahr 2020 kommt, beseitigt verbleibende Freiheitsgrade auf der Einnahmeseite fast vollständig und verschärft die Problematik. Ohne Reform würden die Länder künftig auf der Einnahmeseite über keinerlei Flexibilität mehr verfügen, um auf unvorhergesehene Entwicklungen reagieren zu können. Erst eine Ausweitung der Länder-

Steuerautonomie könnte die Glaubwürdigkeit der Schuldenbremse im Übrigen überzeugend absichern, weil Länder den Budgetausgleich dann auch durch eigene Steuererhöhungen erreichen und nicht länger auf einen Bailout hoffen könnten.

Dabei ist es eine Fehleinschätzung, die Frage der Steuerautonomie als untergeordnetes Detailproblem mit lediglich budgetärer Relevanz zu betrachten. Die nun anstehende Entscheidung über die Einnahmeautonomie der Länder stellt nichts weniger als eine Verfassungsentscheidung zur Zukunft des deutschen Föderalismus dar. Vor diesem Hintergrund sind die Tendenzen der aktuellen Reformdebatte kritisch zu bewerten. So existieren vielfältige Ideen, die Länder stärker bedarfsorientiert durch zusätzliche Bundeszuweisungen zu alimentieren. Hinzu kommen Vorschläge, Länder mit besonders hohen Schuldenständen durch kollektive Altschuldenübernahme-Modelle zu entlasten. Kommt es zur Ausweitung von Vertikalisierung, Bedarfsorientierung und zur Übernahme von Altlasten ohne eine begleitende Ausweitung der Einnahmeautonomie, dann wäre dies ein großer weiterer Schritt in Richtung Zentralismus. Eine Hinwende zu einem stärker zentralistischen System mag eine legitime Verfassungsentscheidung sein. Diese Entscheidung sollte dann jedoch mit aller Konsequenz und weiteren Autonomiebegrenzungen der Länder auf der Ausgabeseite erfolgen. Diese notwendige Konsequenz ist derzeit in der öffentlichen Diskussion nicht erkennbar. Damit wächst die Gefahr, dass sich die skizzierten Ungleichgewichte zwischen Ausgabe- und Einnahmeverantwortung der Länder noch verschärfen könnten.

Die Prämisse der hier vorgelegten Reformvorschläge hingegen ist, dass die Bundesrepublik ihr föderales Modell und die politische Entscheidungsfreiheit der Länder bewahren und stärken sollte. Deutsche Länder sollen auch nach 2020 Jurisdiktionen mit Eigenverantwortung auf beiden Seiten des Budgets bleiben. Leitbild dieser Entwicklungsperspektive ist somit ein Verantwortungsföderalismus, in dem Politiker in Landesparlamenten und -regierungen den Wählern gegenüber umfassend rechenschaftspflichtig sind. Daraus und aus den hier vorgelegten Analysen ergeben sich folgende Leitlinien für die Reform des Finanzausgleichs:

- Eine stärkere Vertikalisierung des Finanzausgleichs oder Sonderleistungen zur Bewältigung von Altschuldenproblemen darf es nur im Kontext eines Gesamtpakets geben, in dem auch eine nennenswerte Ausweitung der Einnahmeautonomie der Länder enthalten ist. Eine Sozialisierung von Altschulden einzelner Länder bringt erhebliche Akzeptanzprobleme in den Ländern mit sich, die über Jahrzehnte eine nachhaltige Finanzpolitik betrieben haben und nun einen Teil der Altlasten übernehmen sollen, die Wähler und Politiker in anderen Ländern verursacht haben. Aus diesem Grunde kann eine Übernahme von Altlasten als einmalige Notlösung nur legitimiert werden, wenn sie den Weg für eine bedeutsame Reform in Richtung umfassender finanzpolitischer Verantwortlichkeit der Länder eröffnet.

- Im Umkehrschluss gilt, dass mehr Steuerautonomie der Länder Teil eines Gesamtpakets sein muss und die unterschiedlichen finanziellen Ausgangsbedingungen der Länder Berücksichtigung finden müssen. Zwar gibt es in der Empirie zum Steuerwettbewerb etwa in Bezug auf die Setzung der kommunalen Gewerbesteuer wenig Hinweise auf das vielfach befürchtete „race to the bottom“ (Baskaran, 2014). Dennoch ließe Steuerwettbewerb bei stark unterschiedlichen Startbedingungen kaum ein effizientes Ergebnis erwarten und wird mit Berechtigung im politischen Raum ablehnend diskutiert.
- Eine Vorbedingung für eine Ausweitung der Steuerautonomie ist zudem die Beibehaltung einer starken Solidaritätskomponente im Finanzausgleich und keineswegs ihre Abschaffung. Ein solidarischer Finanzausgleich bietet Politikern und Wählern auf der Landesebene eine Versicherung, dass sie nicht in Zukunft durch unvorhergesehene negative ökonomische Schocks in eine unkalkulierbare Abwärtsspirale aus sinkender Finanzkraft und steigender Steuerbelastung geraten.
- Reformen, die Verteilungskonflikte unter den Ländern durch eine Lastverschiebung zum Bund lösen wollen, sind nicht nachhaltig. Der Bund wird durch die demographische Entwicklung in den kommenden Jahrzehnten finanziell wesentlich stärker als Länder und Kommunen beansprucht. Daher würden solche Lastverschiebungen zum Bund in den kommenden Jahren korrigiert werden müssen.
- Neue Bedarfselemente, die über die Angleichung der Pro-Kopf-Finanzkraft hinausgehen, müssen in einem mehr Steuerautonomie umfassenden Gesamtpaket auf gut zu rechtfertigende Tatbestände begrenzt werden. Dazu kann eine einmalige Kompensation für hohe Altlasten zählen. Demographische Indikatoren dürfen keine Berücksichtigung als langfristige Bedarfskriterien finden, weil dies die erforderliche Anpassung der öffentlichen Leistungen verhindert.

Bei den auf diesen Leitlinien beruhenden Reformkonzeptionen ist eine große Bandbreite an denkbaren Modellen möglich. Im Folgenden soll diese Bandbreite durch zwei Reformszenarien verdeutlicht werden. Einem Modell begrenzter Reformen mit starker Status quo-Orientierung wird eine Neukonzeption der Finanzbeziehungen gegenübergestellt, welche an die in der Reformliteratur entwickelten „hybriden Modelle“ angelehnt ist und einen Durchbruch in Richtung eines umfassenden Verantwortungsföderalismus mit sich bringen würde.

4.2 Szenario „Moderate Status quo-Anpassung“

Für den Finanzausgleich gilt das Gleiche wie für viele staatliche Institutionen etwa im Bereich Sozialstaat, Steuersystem oder Arbeitsmarkt: Trotz vieler seit langem bekannter Defizite ver-

fügt der Status quo über ein starkes Beharrungsvermögen. Erweist sich diese Status quo-Präferenz als unüberwindbar, dann sollte eine Reformkonzeption darauf ausgerichtet sein, im existierenden System zielgenau zumindest einzelne parametrische Änderungen vorzunehmen. Die Änderungen sollten einige der diagnostizierten zentralen Schwächen im bisherigen System zumindest abmildern. Die moderate Status quo-Anpassung könnte folgende Elemente umfassen:

Moderate Status quo-Anpassung: Reformelemente

Zweite Stufe: horizontale Steuerverteilung

- Vereinfachung durch Elimination des Umsatzsteuervorausgleichs
- Stärkere Wertschöpfungsorientierung in der Steuerzerlegung durch hälftige Berücksichtigung von Wohnort- und Betriebsstättenprinzip bei der Lohnsteuer-Zerlegung

Dritte Stufe:

- Elimination der nicht sachgerechten Einwohnerveredelung im horizontalen Finanzausgleich
- Anpassung der Ausgleichsformel durch Festbetragsmodelle

Vierte Stufe

- Elimination von Zuweisungen für die Kosten politischer Führung

Die Abschaffung der Umsatzsteuervorausgleichs wäre ein Beitrag zur Systemvereinfachung, der nur mit begrenzten Umverteilungseffekte verbunden wäre (siehe stellvertretend für eine große Literatur, die diesen Standpunkt vertritt: Deutsche Bundesbank, 2014; Feld et al., 2013; Fuest & Thöne, 2009). Es liegt in der Logik des Zusammenwirkens aller Ausgleichsstufen, dass ein Wegfall eines Transferelements auf der vorgelagerten Stufe durch stärkere Aktivierung der nachgelagerten Stufen ausgeglichen würde. Die in Abschnitt 2.1 beschriebenen kombinierten Transfereffekte, die im heutigen System durch den Umsatzsteuervorausgleich und den direkten Horizontaltransfer gemeinsam erzielt würden, würden nach einer solchen Reform fast vollständig durch die Horizontalzahlungen abgewickelt. Es käme nicht nur zu einer Verringerung in der Komplexität, sondern auch zu einer höheren Transparenz. Missverständnisse, die sich heute aus der verengten Analyse der dritten Stufe über die Aufteilung in Zahler- und Empfängerstaaten ergeben, würden beseitigt. Zudem wäre mit dem solidarisch ausgerichteten Umsatzsteuerausgleich ein Fremdkörper in der primären horizontalen Steuerverteilung beseitigt, die in der Logik des Gesamtsystems zunächst nur die „Zuteilung des Eigenen“ auf die Länder vornehmen soll.

Die Probleme der ausschließlich wohnsitzbezogenen Aufteilung der Lohnsteuer sind oben (Abschnitt 2.3.2) ausführlich dargestellt worden. Die Leistungen von Ländern für die Bereitstellung wertschöpfungsbezogener Infrastruktur werden zu gering gewichtet. Dadurch werden die Stadtstaaten mit hohen Einpendlerzahlen benachteiligt. Die hälftige Berücksichtigung des Betriebsstättenprinzips bei der Lohnsteuerzerlegung würde die einseitige Wohnsitzorientierung korrigieren (für eine Berücksichtigung der Wertschöpfung bei der Zerlegung sprechen sich viele Autoren aus. Zum Beispiel: Feld et al., 2013; Kitterer & Plachta, 2008). Diese Anpassung ist außerdem im engen Zusammenhang mit der überfälligen Elimination der Einwohnergewichtung auf der dritten Stufe zu betrachten. Beide Anpassungen gehören in einen engen Gesamtzusammenhang, weil sie als Kombination die Interessen der Stadtstaaten wahren: Durch die Anpassung der Lohnsteuerzerlegung werden die Stadtstaaten für den Wegfall der Einwohnergewichtung kompensiert. So zeigen beispielsweise die Simulationsberechnungen von Feld et al. (2013), dass eine Lohnsteuerzerlegung mit hälftiger Aufteilung nach Wohnsitz und Betriebsstätte die Stadtstaaten (selbst das relativ wertschöpfungsschwache Berlin) deutlich begünstigen würde. Sonderprobleme Berlins, die sich aus der Hauptstadtfunktion ergeben, können zusätzlich durch eine Fortentwicklung des Hauptstadtvertrags adressiert werden.

Eingriffe in die Ausgleichsformel der dritten Stufe sind besonders sensibel, ist hier doch der Kern des Solidaritätsziels berührt. Eine Absenkung der Tarifverläufe und ein etwas geringeres Ausgleichsniveau wären im internationalen Vergleich vertretbar, dürften aber auf den entschiedenen Widerstand der heute begünstigten Länder stoßen. Hier empfiehlt sich daher ein anderer Ausweg zur Abmilderung der im Status quo bestehenden Fehlanreize an: Die Festlegung von Ausgleichszahlungen als für einige Jahre fixierte Festbeträge kann die Anreize zur Pflege der Steuerquellen für arme und reiche Länder gleichermaßen verbessern (Fuest und Thöne, 2009 fordern beispielsweise auch eine Festlegung der Ausgleichszahlungen über mehrere Jahre). Würden die Ausgleichszahlungen (nach unveränderter Formel) jeweils auf Basis der durchschnittlichen Länderfinanzkraft beispielsweise der letzten drei Jahre für drei Jahre fixiert, dann würden sich Einnahmesteigerungen innerhalb einer Legislaturperiode für die jeweilige Landesregierung auszahlen, auch wenn langfristig diese Einnahmesteigerung wieder zu größten Teil abgeschöpft würden. Das System bliebe somit in seinen langfristigen Ausgleichwirkungen so solidarisch wie bisher, würde aber dennoch die Eigenverantwortung stärken. Mit dem bereits seit 2005 existierenden Prämienmodell, wonach Länder 12 Prozent des überproportionalen Zuwachses einbehalten dürfen, ist die Grundidee dieses Ansatzes bereits im Status quo existent (wenn auch in quantitativ kaum bedeutsamen Umfang, vgl. dazu Deutsche Bundesbank, 2014, S. 42). Der Vorteil einer Ausweitung des Prämienmodells in Sachen Akzeptanz ist, dass a priori völlig unklar ist, welche Länder von dieser Neuregelung in Zukunft profitieren würden. Das Prämienmodell räumt in Zukunft den Ländern einen zeitlich befristeten Vorteil ein, denen eine Steigerung der Finanzkraft gelingt, egal ob sie sich mit ihrer Finanz-

kraft über oder unter dem Bundesdurchschnitt bewegen. Dieser „Schleier der Unwissenheit“ sollte die Verabschiedung eines solchen erweiterten Prämienmodells erheblich erleichtern.

Deutlich schwieriger durchsetzbar ist die empfohlene Abschaffung der Bundestransfers für höhere Kosten politischer Führung. Dieses Reformelement ist jedoch nicht unbedeutend: Auch wenn heute ein neuer Zuschnitt von Ländern politisch kaum realistisch erscheint, sollten alle Anreize zum Erhalt kostspieliger Kleinteiligkeit beseitigt werden. Dies würde auf Dauer die unvoreingenommene Diskussion dieser Reformdimension begünstigen.

Diese Anpassungen am Status quo würden die Eigenverantwortung der Länder ein Stück weit stärken und das System graduell vereinfachen. Gleichwohl bliebe das Defizit der weitgehend fehlenden Einnahmeautonomie bestehen. Das folgende Reformszenario adressiert auch dieses Grundproblem.

4.3 Szenario „Verantwortungsföderalismus“

Ein weiter reichendes Reformszenario zielt auf den Reformdurchbruch in Richtung eines dem Verantwortungsföderalismus verpflichteten Systems ab und ist durch die folgenden Elemente gekennzeichnet:

Ausbau Verantwortungsföderalismus: Reformelemente

Vertikalisierung, mit Bedarfs- und Anzelementen analog moderatem Reformszenario

- *Abschaffung des vier-stufigen Systems mit horizontalen und vertikalen Verteilungselementen*
- *Vertikale Bund-Land-Zuweisungen mit weitgehender Besitzstandswahrung gegenüber Status quo*
- *Vertikale Zuweisungen erfolgen nach Bedarfs- und Anreizgesichtspunkten*
- *Elimination von vertikalen Zuweisungen für die Kosten politischer Führung*

Steuerautonomie

- *Flankierung durch begrenzte Altlastenübernahme im Vertikalmodell*
- *Steuerzuschlagsmodell für Einkommensteuer*
- *Begrenzung durch Korridor*

Dieses weit reichende Reformszenario greift die Prinzipien der oben dargestellten „hybriden Reformmodelle“ auf und verknüpft die Vertikalisierung mit der Ausweitung der Einnahmeautonomie.

„Vertikalisierung“ bedeutet, dass das heutige durch horizontale Steueraufteilung (zweite Stufe des Finanzausgleichs) und horizontale Transfers (dritte Stufe des Finanzausgleichs) gekennzeichnete System durch ein konsequent vertikales Modell von Bund-Länder-Zuweisungen ersetzt wird. Dabei wird auf die im heutigen System notwendige, in den Zerlegungsregeln umstrittene Zuteilung von Gemeinschaftssteuern auf die Länder und die nachfolgende horizontale Nivellierung verzichtet. Stattdessen wird die Unterscheidung zwischen Bundes- und Landessteuern aufgegeben und die Länder werden durch den Bund aus den Gemeinschaftssteuern nach eindeutigen Bedarfs- und Anreizkriterien finanziell ausgestattet. Diese Vertikalisierung des Finanzausgleichs ist ein entscheidender Schritt zur Komplexitätsverringerung gegenüber dem Status quo.

Die Vertikalisierung rechtfertigt sich auf dem Eingeständnis, dass die horizontale Zerlegung zur Ermittlung „des Eigenen“ fiktiv und die damit verbundene Systemkomplexität unnötig ist, weil auf den nachgelagerten Stufen ohnehin eine weitgehende bedarfsorientierte Angleichung erfolgt. Kommt die Vertikalisierung wie hier vorgesehen im Gleichschritt mit einem substanziellen Schritt zur Steuerautonomie, dann ist dieser Schritt auch für Anhänger föderaler Eigenständigkeit akzeptabel. Denn in dieser Kombination ginge die Vertikalisierung mit einem Zugewinn an finanzieller Eigenständigkeit der Landesebene einher. Auf diese Weise wird der im Vertikalmodell gegebenen Zentralismus-Gefahr begegnet. Diese Kombination von Vertikalisierung mit Steuerautonomie bietet die Chance, den Zielkonflikt zwischen Solidarität und Eigenverantwortung zu begrenzen und gleichzeitig mehr Transparenz zu schaffen.⁶

Für das Leitbild des Verantwortungsföderalismus ist entscheidend, dass der Zugewinn an Einnahmeautonomie eine Steuer betrifft, welche für einen hohen Anteil aller Wähler sichtbar und spürbar ist. Nur dann kann es aus der Perspektive der Wähler zur der notwendigen symmetrischen Abwägung zwischen Nutzen und Kosten aus der Landespolitik kommen. Hier empfiehlt sich ein Zu- und Abschlagsrecht auf die Lohn- und Einkommensteuer. Würde man Steuerautonomie beispielsweise nur für die Körperschaftsteuer eröffnen, dann würde dies kaum die Sensibilität der Wähler in umfassender Weise für die Kosten der Landesausgaben steigern. Es bestünde ein Problem analog zur gemeindlichen Gewerbesteuer-Autonomie: Auch wenn die tatsächliche ökonomische Last („Inzidenz“) dieser Steuer Arbeitnehmer trifft (Fuest, Peichl und

⁶ Eine stärkere Vertikalisierung des Ausgleichssystems wird vielfach in der jüngsten Literatur befürwortet und wird allgemein hin auch als konform mit dem Grundgesetz eingestuft (Heinemann, 2014; Ragnitz, 2014; Thöne, 2014).

Siegloch, 2013), wird die Gewerbesteuer kaum von vielen Bürgern als spürbare Belastung betrachtet.

Der Übergang zur autonomen Bestimmung von Steuersätzen bei der Einkommensteuer ist durch zwei Elemente zu flankieren: erstens eine Kompensation von Ländern für „exzessive“ Altlasten, die sich der Kontrolle heutiger Politiker entziehen, und zweitens eine Beschränkung der Zu- und Abschlagsrechte auf einen begrenzten Korridor. Beide Maßnahmen sind unverzichtbar, um die durchaus berechtigte Kritik an naiven weitreichenden Steuerwettbewerbslösungen aufzugreifen. Länder mit sehr hohen expliziten (Altschulden) oder impliziten Schulden (Pensionsverbindlichkeiten) sind im Steuerwettbewerb tatsächlich benachteiligt. Höhere Steuern könnten sich zwangsläufig zur Bewältigung der Altlasten ergeben, ohne dass dadurch das Angebot an öffentlichen Leistungen verbessert werden könnte. Hier sind Altlasten-Regelungen ein Ausweg. Die Begrenzung des Steuersetzungsspielraums durch einen Korridor empfiehlt sich alleine schon auf Grund der Unsicherheit über die umfassenden Folgen einer Wettbewerbslösung als akzeptanz erhöhende Vorsichtsmaßnahme. Nach einer mehrjährigen Erfahrungsphase wäre eine Ausweitung eines solchen Korridors vorstellbar.

In der konkreten Ausgestaltung der Vertikalisierung sollten einerseits die heutigen Finanzausstattungen zur Besitzstandswahrung weitgehend reproduziert werden. Andererseits gelten die gleichen Empfehlungen, die bereits zur Ausgestaltung von Bedarfselementen im moderaten Reformszenario abgeleitet worden sind. Auch in einem vertikalen Modell sollten somit Kosten politischer Führung nicht länger berücksichtigt und eine Dauerkompensation für eine schrumpfende Bevölkerung vermieden werden. Der Prämiengedanke des moderaten Reformszenarios ließe sich im Vertikalmodell ebenso realisieren, indem eine höhere Wertschöpfung (zeitlich befristet) auch zu höheren vertikalen Zuweisungen führen würde.

Ansonsten könnte die konkrete Ausgestaltung des Vertikalmodells in Anlehnung an Fuest & Thöne (2009) und insbesondere van Suntum & Hafemann (2007) erfolgen. Das vertikale Modell sieht vor, dass die Unterscheidung zwischen Bundes- und Landessteuern vollständig aufgehoben wird. Stattdessen werden klare Verantwortlichkeiten geschaffen und dem Bund wird die alleinige Gesetzgebungskompetenz für alle Steuern zugesprochen, die im gegenwärtigen System entweder Bundes- oder Landessteuern sind. Damit würde ein zentrales Verflechtungsproblem gelöst, die steuerpolitische Handlungsfähigkeit der Bundesrepublik gesteigert und die Transparenz des Systems deutlich verbessert. Für den Verlust des Mitspracherechts bei den bisherigen Gemeinschafts- und Landessteuern werden die Länder durch das neue Zuschlagsrecht auf die Einkommensteuer kompensiert.

Die gesamten vom Bund eingenommenen Verbundsteuern werden nach einem grundgesetzlich festgeschriebenen Schlüssel auf die Länder verteilt. Die Verteilung sollte zum einen so erfolgen, dass sie von den derzeitigen Verhältnissen nicht zu stark abweicht. Zum anderen sollten bei der vertikalen Verteilung Bedarfs- und Anreizelemente berücksichtigt werden. Bei-

spielsweise schlagen van Suntum und Hafemann (2007) eine Verteilung gemäß der Einwohnerzahl sowie der Anzahl der Erwerbstätigen vor. Alternativ zur Anzahl der Erwerbstätigen würden sich als Anreizkomponente auch das regionale BIP (siehe z.B. Fuest und Thöne, 2009), die Lohnsumme oder das bereits oben erläuterte Betriebsstättenprinzip anbieten. Alle drei Alternativen erfüllen die Anforderung, dass Länder einen positiven Budgeteffekt durch die Ansiedlung von Arbeitsplätzen erzielen. So ergeben sich nicht nur Anreize, die Anzahl der Einwohner, sondern auch die der Erwerbstätigen zu erhöhen.

Die Gewichtung von Bedarfs- und Einwohnerelementen soll sich an der Verteilungswirkung des Status quo orientieren. Dies ist schon insofern notwendig, als die Zustimmung der Länder für ein solches Reformprojekt notwendig ist und ein Konsens voraussichtlich nur durch die Status quo-orientierte Verteilung erreicht werden kann. Simulationsberechnungen von van Suntum und Hafemann (2007) kommen zu dem Ergebnis, dass ca. 80% der Steuereinnahmen nach dem Wohnsitzprinzip verteilt werden müssten, um die Verteilungssituation des Jahres 2005 widerzuspiegeln. Diese Gewichtung des Bedarfskriteriums erscheint hoch und die konkrete Gewichtung sollte im Vorfeld einer Reform endgültig auf Basis von Simulationsberechnungen entschieden werden. Eindeutig ist jedoch der Einwohnerzahl ein höheres Gewicht als der Wertschöpfungskomponente einzuräumen, weil die Abweichung vom Status quo sonst zu hoch ausfallen würde.

Eine Status quo-orientierte Gewichtung der vertikalen Zahlungen an die Länder ergänzt sich ferner mit dem Hebesatzrecht bei der Einkommensteuer, das aus Anreiz- und Föderalismusgesichtspunkten äußerst wünschenswert ist, aber finanzstarke Länder eventuell bevorteilen könnte (siehe beispielsweise Mudrack, 2010 für eine ausführliche Erörterung solcher Zuschlagsrechte). Grundsätzlich würde sich ein solches Hebesatzrecht am einfachsten durch proportionale Auf- und Abschlagsrechte auf die festgesetzte Steuerschuld umsetzen lassen (dies entspricht der Position von Deutsche Bundesbank, 2014). Offensichtlich ist, dass die einzelnen Länder dabei auf Grund der unterschiedlichen Steuerkraft verschiedene Einnahmen bei gleichen Zu- bzw. Abschlägen erzielen würden. Auch wenn das Beispiel der Schweiz und jüngere Studien für die deutsche Gewerbesteuer (Baskaran, 2014) aufzeigen, dass ein schädlicher Steuerwettbewerb, bei dem die Länder sich in ihren Steuersätzen stetig gegenseitig unterbieten, eher unwahrscheinlich ist, sollten die Auf- und Abschläge nach oben bzw. unten begrenzt werden. Ein solcher Korridor stellt auch einen Rahmen für die maximalen Unterschiede dar, die sich bei gleichen Auf- oder Abschlägen für die Länder ergeben könnten. Konkrete prozentuale Zahlen müssen im politischen Raum ermittelt und verhandelt werden. Grundsätzlich erscheinen +/- 5% auf die festgeschriebene Einkommensteuerschuld bereits als sehr weite Grenzen. So errechnen van Suntum and Hafemann (2007) beispielhaft, dass ein 4,5%iger Zuschlag den Durchschnittsteuersatz um ca. 0,5% ansteigen lassen würde und dabei das Aufkom-

men eines Landes im Schnitt um 4% erhöhen könnte (diese Rechnungen basieren auf Zahlen von 2005).

Flankiert werden sollte das Einkommensteuerzuschlagsrecht durch eine Kompensation von Altlasten, die beispielsweise durch temporäre „Härtefall“-Zahlungen erreicht werden könnten, die den derzeit finanzschwachen Ländern den Übergang zu dem neuen System erleichtern können. Naheliegende Ansatzpunkte für eine solche Altlastenregel wären überdurchschnittliche Altschulden, ein nachweislich besonders schlechter Zustand der öffentlichen Infrastruktur und überdurchschnittliche Pensionsverpflichtungen. Darüber hinaus sollten wie im Vorschlag zur Status quo-orientierten Reform temporäre Ausgleichszahlungen für den Rückbau von Infrastruktur in Folge des Bevölkerungsrückgangs eingeführt werden. Hierzu muss für jedes Land einzeln ermittelt werden, in welchem Maß Bevölkerungsrückgang zu Kostensteigerungen führt.

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

5 Schlussbetrachtung

Der Länderfinanzausgleich in seiner gegenwärtigen Form nivelliert die Finanzkraft der Länder zwar weitgehend und trägt somit zu einer „Angleichung der Lebensverhältnisse“ bei. Jedoch erzeugt das System dabei ökonomisch kritisch einzuschätzende Anreizwirkungen, ist darüber hinaus äußerst komplex und für Bürger und politische Entscheidungsträger zu intransparent. Außerdem entsprechen die derzeitigen Regelungen nicht dem demokratischen Prinzip, nach dem gewählte Politiker Verantwortung sowohl für die Einnahme- als auch Ausgabeseite des Budgets tragen sollten. Ein weiterer Kritikpunkt ist, dass Rahmenbedingungen wie der demographische Wandel oder die für die Länder eine Zäsur in ihrer Haushaltspolitik bedeutende Schuldenbremse eine zu geringe Berücksichtigung finden.

Die nun zwangsläufige Neuverhandlung des Finanzausgleichsgesetzes öffnet ein Reformfenster, das für Korrekturen und Vereinfachungen genutzt werden sollte. Dieses Gutachten skizziert verschiedene ambitionierte Reformszenarien. Demnach sieht ein „großer“ Reformentwurf einen Übergang vom horizontalen zum vertikalen System vor, das um Zu- und Abschlagsrechte bei der Einkommensteuer ergänzt wird. Ein solches System wäre deutlich transparenter und

anreizkompatibler. Darüber hinaus würde in diesem System des Verantwortungsföderalismus die umfassende Rechenschaftspflicht der Landespolitik für Einnahmen und Ausgaben verankert.

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

Literatur

- Baretti, C., Huber, B., & Lichtblau, K. (2002). A Tax on Tax Revenue: The Incentive Effects of Equalizing Transfers: Evidence from Germany. *International Tax and Public Finance*, 9(6), 631-649. doi: 10.1023/A:1020925812428
- Baskaran, T. (2014). Identifying local tax mimicking with administrative borders and a policy reform. *Journal of Public Economics*, 118, 41-51.
- Bönke, T., Jochimsen, B., & Schröder, C. (2014). Fiscal federalism and tax administration. *Mimeo, Papier vorgestellt bei der Jahrestagung Verein für Socialpolitik, Hamburg, September 2014.*
- Büttner, T., Enß, P., & Schwager, R. (2009). Zur Bestimmung "notwendiger Ausgaben" kommunaler Körperschaften. *dms - der moderne Staat - Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, Heft 2/2009*, 315-326.
- Detemple, P., Michels, Y., & Schramm, T. (2014). *PwC-Länderfinanzbenchmarking 2014.*
- Deutsche Bundesbank (2014). Zur Reform der föderalen Finanzbeziehungen. *Monatsbericht* (September), 35-54.
- Fehr, H., & Tröger, M. (2003). Die Anreizwirkungen des Länderfinanzausgleichs: Reformanspruch und Wirklichkeit. *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, 72(3), 391-406.
- Feld, L. P., Kube, H., & Schnellenbach, J. (2013). *Optionen für eine Reform des bundesdeutschen Finanzausgleichs, Gutachten im Auftrag der FDP-Landtagsfraktionen der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen.* Freiburg.
- Feld, L. P., & Schnellenbach, J. (2013). Verzerrungen im bundesstaatlichen Finanzausgleich - Gutachten im Auftrag des Freistaats Bayern und des Landes Hessen, Fassung vom 25. Februar 2013.
- Fuest, C., Peichl, A., & Siegloch, S. (2013). *Do Higher Corporate Taxes Reduce Wages? Micro Evidence from Germany.* ZEW Discussion Paper 13-039, Mannheim.
- Fuest, C., & Thöne, M. (2009). Reform des Finanzföderalismus in Deutschland *Kleine Handbibliothek* (Vol. 37). Berlin: Stiftung Marktwirtschaft.
- Garman, C., Haggard, S., & Willis, E. (2001). Fiscal Decentralization, A Political Theory with Latin American Cases. *World Politics*, 53, 205-236.
- Heinemann, A. W. (2012). Horizontal oder vertikal? Zur Zukunft des Finanzausgleichs in Deutschland. *Wirtschaftsdienst*, 92(7), 471-479. doi: 10.1007/s10273-012-1406-z
- Heinemann, A. W. (2014). Finanzströme im deutschen Bundesstaat: Vertikale und horizontale Aspekte der Gewährleistung angemessener Finanzausstattungen der öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden. *ifo Schnelldienst*, 1/2014.
- Hofmann, M., Kempkes, G., & Seitz, H. (2008). Demographic Change and Public Sector Budgets in a Federal System. *CESifo Working Paper* 2317.
- Kirchhof, P. (2004). Das Parlament als Mitte der Demokratie. In M. Brenner, P. M. Huber & M. Möstl (Eds.), *Der Staat des Grundgesetzes - Kontinuität und Wandel, Festschrift für Peter Badura zum siebzigsten Geburtstag* (pp. 237-262). Tübingen: Mohr Siebeck.
- Kitterer, W., & Plachta, R. C. (2008). *Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs als Kernelement einer Modernisierung des deutschen Föderalismus.* Baden-Baden: Nomos.

- Kluge, F. A. (2013). The Fiscal Impact of Population Aging in Germany. *Public Finance Review*, 41(1), 37-63.
- Lenk, T., & Kuntze, M. (2012). Neuordnung der föderalen Finanzverfassung nach 2019 unter besonderer Berücksichtigung der kommunalen Finanzausstattung. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Metzger, O. (2014). Von kleinen Karos. *Die Politische Meinung*, 59(527), 32-35.
- Mudrack, T. (2010). Länderzuschläge auf die lokale Einkommen- und Körperschaftsteuer – Wirkung auf den Länderfinanzausgleich und Optionen für eine aufkommensneutrale Implementierung. *Schmollers Jahrbuch*, 130, 513 - 540.
- Peffekoven, R. (2013). Notwendige Reform nur über Verhandlungen möglich. *ifo Schnelldienst*, 66(9), 8-11.
- Plachta, R. C. (2008). *Schuldenfalle Finanzausgleich. Theoretische und empirische Analyse der deutschen Finanzverfassung*. (PhD), Universität zu Köln, Köln. Bezogen von <http://kups.ub.uni-koeln.de/2584/>
- Ragnitz, J. (2014). Länderfinanzausgleich: Zeit für grundlegende Reformen! *ifo Schnelldienst*, 67(1), 21-25.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2013). *Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik, Jahresgutachten 2013/14*. Wiesbaden: Sachverständigenrat.
- Scherf, W. (2001). Ein Vorschlag für einen gerechten und effizienten Länderfinanzausgleich. *Wirtschaftsdienst*, 81(4), 227-235.
- Schulte, B. (2014). Autonomie für Länder und Kommunen bei der Einkommensteuer. *Stiftung Marktwirtschaft, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 126*.
- Seitz, H. (2008). The Impact of Demographic Change on Fiscal Policy in Germany. In I. Hamm, H. Seitz & M. Werding (Eds.), *Demographic Change in Germany* (pp. 129-164). Heidelberg: Springer.
- Seitz, H., & Kempkes, G. (2007). Fiscal Federalism and Demography. *Public Finance Review*, 35(3), 385-413.
- Stegarescu, D. (2005). Public Sector Decentralisation: Measurement Concepts and Recent International Trends. *Fiscal Studies*, 26(3), 301-333. doi: 10.1111/j.1475-5890.2005.00014.x
- Thöne, M. (2014). Vertikaler, transparenter, aufgabengerechter: Agenda für einen Bund-Länder-Finanzausgleich für das 21. Jahrhundert. *ifo Schnelldienst*, 1/2014.
- van Suntum, U., & Hafemann, K. (2007). Effizienter Steuerverbund statt korrigierender Finanzausgleich. *Wirtschaftsdienst*, 87(5), 319-328.
- Vesper, D. (2000). Quo vadis, Länderfinanzausgleich? *Wochenbericht des DIW Berlin 26/00* (online: <http://www.diw.de/sixcms/detail.php/285535#HDR4>).
- Wieland, J. (2012). Neuordnung der Finanzverfassung nach Auslaufen des Solidarpakts II und Wirksamwerden der Schuldenbremse. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2013). *Finanzpolitische Herausforderungen des demografischen Wandels im föderativen System, Gutachten*. Berlin: Bundesministerium der Finanzen.
- Zimmermann, H. (2013). Die Notwendigkeit der Einwohnerwertung. *Wirtschaftsdienst*, 93(8), 1-5.