

Finanzreform 2019: Irrungen, Wirrungen und tatsächliche Herausforderungen

„Dieses Gesetz tritt mit Ablauf des 31. Dezember 2019 außer Kraft“, lautet § 20 Finanzausgleichsgesetz vom 20.12.2001 (BGBl. I, S. 3955 f.) und beendet damit die Geltungsdauer der gegenwärtigen Regelung des Finanzausgleichsgesetzes zum Jahresende 2019. Damit ist der Bundesgesetzgeber gefordert, bis zu diesem Termin ein neues Gesetz zu verabschieden. Nach dem gegenwärtigen Stand der Dinge wird hierfür voraussichtlich nach der Bundestagswahl 2013 eine dritte Föderalismuskommission einberufen werden, die einen Entwurf erarbeiten soll.

In diesem Zusammenhang ist auch der Normenkontrollantrag der Länder Bayern und Hessen zu sehen. Es ging den Regierungen der beiden Länder hier offenbar sowohl um die 2013 anstehenden Landtagswahlen als auch um den Versuch, über das Bundesverfassungsgericht die anstehenden Verhandlungen zu beeinflussen.¹

Die bisher bekannt gewordene politische Argumentation der Antragsteller lässt sich auf die einfache Formel reduzieren: Wir möchten unseren Beitrag für den Länderfinanzausgleich senken und weniger in den Topf einbezahlen. Öffentlich vorgetragen wurden bisher Argumente der Überlastung und der Ausgabenpolitik der ausgleichsberechtigten Länder, aber keine von verfassungsrechtlicher Relevanz.² Mithilfe geringerer Leistungen im Länderfinanzausgleich will man die eigenen Probleme mit der Schuldenbremse zulasten anderer Länder lösen.

Im Hinblick auf 2019 stellt sich damit die Frage, ob das Finanzausgleichssystem, das in seinen Grundstrukturen seit dem ersten Rechnungsjahr der Bundesrepublik Deutschland, 1950, gilt und sich vielfach bewährt hat, geeignet ist, in dem eng verflochtenen Bundesstaat weiter zu bestehen oder ob es durch ein anderes ersetzt werden sollte.

Die Finanzverfassung des Grundgesetzes (Art. 104 a ff. GG) ist eine Folgeverfassung (Korioth 1997: 31 f.); sie folgt der Aufgabenverteilung. Das Grundgesetz

- 1 Bedauerlicherweise lehnte das Bayerische Staatsministerium der Finanzen auf meine Anfrage vom 8.4.2013 eine Übersendung des Antrages am 11.4.2013 ab. Das Hessische Finanzministerium reagierte nicht auf meine Anfrage. Aus diesem Grund kann zu den Anträgen hier nicht Stellung genommen werden.
- 2 Eine bemerkenswerte Analyse dazu stammt von Rolf Peffekoven (2013). Allerdings stimmte ich den Schlussfolgerungen, nämlich dem Plädoyer für einen Steuerwettbewerb unter den Ländern, nicht zu.

konstituiert den Typus des kooperativen, nicht des dualen oder kompetitiven Föderalismus. Dies ergibt sich aus Art. 83 GG, nach dem die Länder die Bundesgesetze „als eigene Angelegenheit“ ausführen. Nach Art. 104 a Abs. 1 GG tragen Bund und Länder „gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben“. Aufgabe des Bundes ist primär die Gesetzgebung (Art. 70 ff. GG), die Ausführung die der Länder. Art. 3 Abs. 1 GG – Gleichheit vor dem Gesetz – verlangt eine gleichmäßige Ausführung von Bundesgesetzen unabhängig von der finanziellen Lage des einzelnen Landes.

Dieses Modell des Bundesstaates geht auf die Bismarcksche Reichsverfassung von 1871 zurück und wurde seitdem weiterentwickelt, aber nicht grundlegend verändert. Es ist auch schwerlich zu erkennen, dass dieser Pfad 2019 verlassen werden könnte. Der deutsche Föderalismus ist damit ein anderer als der der USA, dessen Basis nicht die Aufgabenteilung und Kooperation zwischen Bund und Gliedstaaten ist, sondern deren Abgrenzung voneinander. Seine Basis ist die institutionelle Kongruenz oder fiskalische Äquivalenz, die darauf beruhen, dass die Veranlassung (Gesetzgebung), Ausführung und Finanzierung einer Aufgabe in einer Hand liegen. In der deutschen Verfassungstradition sind Veranlassung und Ausführung getrennt; sie schafft mit Art. 31 GG (Bundesrecht bricht Landesrecht) einen Primat der Bundesebene, allerdings unter Mitwirkung der Länder im Bundesrat.

Da die Länder ihren verfassungsmäßigen Aufgaben unabhängig von ihrer finanziellen Situation nachkommen müssen, ist ein Finanzausgleich erforderlich, der alle Länder in die Lage versetzt, ihren Aufgaben wirksam nachzukommen. Die in das Grundgesetz eingeführte Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 Abs. 2 GG) ergänzt diesen Imperativ um „ohne Verschuldung“. Hierbei ist zu beachten, dass es nicht nur um die Ausführung von Bundesgesetzen geht, sondern auch um zentrale Bereiche der Landesgesetzgebung wie Schulen und Hochschulen, innere Sicherheit und Strafvollzug. Zwar sind in diesen Bereichen größere Spielräume für die Landesgesetzgebung gegeben, jedoch werden sie beschränkt durch den Grundsatz der Bundestreue: Schule und Bildung stehen unter dem Anspruch der Verwirklichung der Chancengleichheit, bei der inneren Sicherheit würden Regionen mit minderer Sicherheit dem „gesamtstaatlichen Interesse“ (Art. 72 Abs. 2 GG) widersprechen, und den Strafvollzug kann ebenfalls kein Land einstellen. Die beiden Verfassungsreformen von 2006 und 2009 (Renzsch 2012) haben zwar die Spielräume der Länder erweitert, aber die Grundlagen nicht infrage gestellt.

Die Finanzverfassung des Grundgesetzes versucht nun die Quadratur des Kreises, in dem es einen „angemessenen Ausgleich“ (Art. 107 Abs. 2 GG) verlangt. Dazu weist die Verfassung einerseits den Ländern die Länderanteile an den Ertragsteuern nach dem örtlichen Aufkommen, korrigiert durch die Steuerzerlegung, sowie den

Länderanteil an der Umsatzsteuer im Grundsatz nach den Einwohnern zu und baut darauf den Länderfinanzausgleich auf. Als „angemessen“ wird hierbei verstanden, wenn sich einerseits die unterschiedliche Steuerkraft der Länder in deren Einnahmen noch niederschlägt, andererseits sie aber auch in die Lage versetzt werden, ihren Aufgaben gerecht zu werden. Strittig ist das konkrete Maß des Ausgleichs.

Dem Finanzausgleichssystem liegen damit zwei problematische Annahmen zugrunde: Der einwohnerbezogene Ausgleich unterstellt einen im Grunde gleichen Finanzbedarf je Einwohner (Ausnahme Stadtstaaten). Davon kann jedoch nicht die Rede sein. Die Verteilung der Ertragssteuern fußt auf der Annahme, dass die „wirkliche Steuerkraft“ die wirtschaftliche Leistungskraft eines Landes widerspiegelt (BVerfGE 72, 330). Auch dies trifft nicht zu. Weitere Probleme ergeben sich aus der unterschiedlichen Verschuldung der Länder und dem demografischen Wandel.

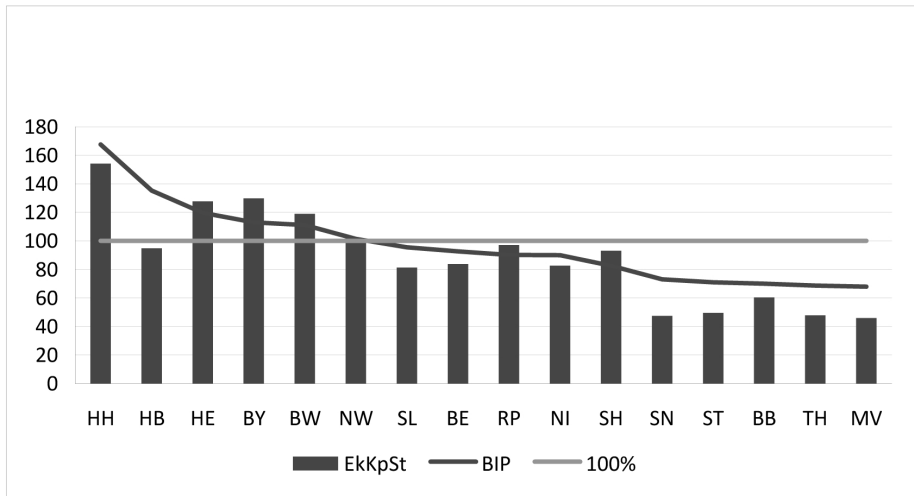
Probleme der Steuerertragsverteilung

Der vertikale Ausgleich zwischen Bund und Ländern orientiert sich am Finanzbedarf der beiden staatlichen Ebenen. Nach Art. 107 Abs. 1 GG haben Bund und Länder einen gleichmäßigen Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben. Das Deckungsquotenverfahren war bisher die Richtschnur für politische Entscheidungen über die Aufteilung der Umsatzsteuer zwischen Bund und Ländern. Bisher, so muss gesagt werden, denn mit der Schuldenbremse, die dem Bund eine Verschuldung von 0,35 Prozent des BIP erlaubt, den Länder hingegen keine, ist das bisherige Verfahren kaum vereinbar. Die unterschiedlichen Spielräume, die Bund und Länder haben, würden einen permanenten weiteren Anspruch des Bundes auf einen größeren Anteil des Umsatzsteueraufkommens konstituieren. Wie dieses Problem gelöst werden kann, ist – wenn man es nicht ignoriert – noch ein Rätsel (siehe auch Lenk/Kuntze 2012).

Die Steuerertragsverteilung unter den Ländern erfolgt – wie dargelegt – unter Berücksichtigung des örtlichen Aufkommens der Ertragsteuern, der einwohnerbezogenen Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer und einem einwohnerbezogenen Finanzausgleich. Allerdings ist die Steuerverteilung nach dem örtlichen Aufkommen mit erheblichen Problemen behaftet. Aus diesem Grund schreibt das Grundgesetz (Art. 107 Abs. 1 GG) eine Steuererlegung (Gesetz vom 6.8.1998, BGBl. I, 1998, zuletzt geändert durch Art. 7 Gesetz vom 7.12.2011, BGBl. I, 2591) vor, die die Lohnsteuer und Kapitalertragsteuer dem Wohnsitz des Steuerpflichtigen und die Körperschaftsteuer an den Ort der Wertschöpfung transferieren soll. Dieses Ziel wird aber nicht erreicht.

Tatsächlich führt die Steuerzerlegung zu nicht vertretbaren Ergebnissen, wie die Unterschiede zwischen Wirtschaftskraft und Aufkommen der Einkommen- und Körperschaftsteuer der Länder nach Zerlegung zeigen: Die Wirtschaftskraft der Länder – BIP je Einwohner – reichte 2011 von 167,7 Prozent des Bundesdurchschnitts (Hamburg) bis 68 Prozent (Mecklenburg-Vorpommern). Die Spanne des Aufkommens der genannten Ertragsteuern je Einwohner reichte von 154,4 Prozent (Hamburg, ohne Einwohnerwertung) bis 46 Prozent (Mecklenburg-Vorpommern). Schaut man auf die einzelnen Länder, so sind die Ergebnisse irrational: Bremen (BIP je Einwohner 135,2 Prozent) verzeichnet ein Steueraufkommen von lediglich 95 Prozent des Durchschnitts, ebenfalls ohne Einwohnerwertung, das Saarland bei einem BIP von 95,6 Prozent ein Steueraufkommen von 81,4 Prozent, Sachsen bei einem BIP von 73,1 Prozent ein Steueraufkommen von 47,6 Prozent – die anderen ostdeutschen Länder weisen mit Ausnahme Brandenburgs ähnliche Diskrepanzen auf.

Abbildung 1: Bruttoinlandsprodukt (BIP) sowie Einkommen- und Körperschaftsteuer (EkKpSt) 2011 in Prozent



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Finanzministerium Sachsen-Anhalt, Statistisches Bundesamt; eigene Darstellung.

Bei den Ländern Bayern, Baden-Württemberg und Hessen ist die Lage umgekehrt: Hessen verzeichnet bei einem BIP von 119,6 Prozent ein Steueraufkommen von 127,8 Prozent, Bayern bei einem BIP von 113,1 Prozent ein Steueraufkommen von 129,9 Prozent und verzeichnet damit nach Hamburg das zweithöchste Steuerauf-

kommen überhaupt, schließlich Baden-Württemberg bei einem BIP von 111,1 Prozent eine Steueraufkommen von 119,2 Prozent.

Tatsächlich sind die gegenwärtigen und zukünftigen Problemländer des Länderfinanzausgleichs – Bremen, Saarland und die ostdeutschen Länder – diejenigen, die von der Steuerverteilung benachteiligt sind, die sich überfordert sehenden Zahlerrländer aber diejenigen, die in nicht gerechtfertigter Weise von der primären Steuerverteilung profitieren. Diese Unebenheiten werden durch den Länderfinanzausgleich zwar gemildert, bleiben aber trotzdem bestehen.

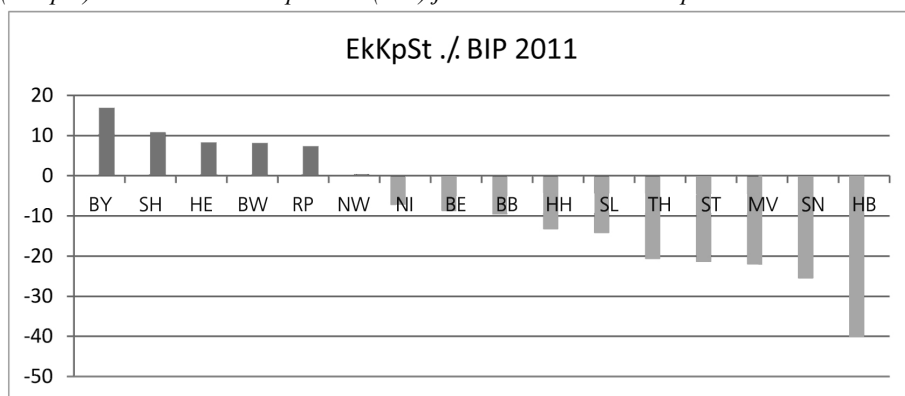
Forderungen, den Finanzausgleich durch eine Absenkung des Ausgleichsniveaus neu zu gestalten, „um den Ländern Anreize zu erhalten, selbst Steuereinnahmen zu erzielen“ (Peffekoven 2013: 12), sind vor diesem Hintergrund kaum überzeugend. Sie würden die bestehende Schieflage nur verstärken.

Die Effekte der Steuerzerlegung

Die primäre Verteilung der Einkommen- und Körperschaftsteuer – nach örtlichem Aufkommen und Zerlegung – ist nicht nur nicht aufgabengerecht, sondern auch im Hinblick auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Länder geradezu irrational.

Mit der Lohnsteuer, als der wichtigsten Ertragsteuer der Länder, werden vorab das Kindergeld und die Altersvorsorgezulage verrechnet. Die Verzerrungen, die sich aufgrund der Erhebung (zentrale Lohnabrechnung) oder bei Pendlern ergeben, sollen durch die Steuerzerlegung korrigiert werden.

Abbildung 2: Abweichung des Aufkommens der Einkommen- und Körperschaftsteuer (EkKpSt) vom Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Einwohner in Prozentpunkten 2011



Quelle: Siehe Abbildung 1; eigene Darstellung.

Die Steuerzerlegung,³ aber auch die Nicht-Zerlegung, bedarf einer differenzierten Betrachtungsweise. Bei der Zerlegung der Lohnsteuer sind zwei unterschiedliche Fälle zu unterscheiden, die das Zerlegungsgesetz in gleicher Weise behandelt: die Zerlegung bei zentraler Lohnabrechnung und bei Pendlern. Bei großen Bundesbehörden (z. B. Bundesagentur für Arbeit, Bundeswehr) und großen Unternehmen, die in mehreren Ländern tätig sind, aber die Lohnabrechnung und damit auch die Abführung der Lohnsteuer an einem Ort vornehmen, würde ein Verbleib der Lohnsteuererträge am zufälligen Ort der Abführung zu nicht zu rechtfertigenden Verteilungsergebnissen führen. Die Erträge werden deshalb dem Wohnsitzland des Steuerpflichtigen zugewiesen. Auch die Lohnsteuer von Pendlern wird nach diesem Verfahren dem Wohnsitzland des Steuerpflichtigen zugewiesen. Gerechtfertigt ist diese Form der Zerlegung bei Personen, deren Lebensmittelpunkt identisch mit dem Wohnsitz ist. Jedoch sind die Umstände insbesondere bei den Stadtstaaten anders zu beurteilen, wenn der Wohnsitz nur eine Schlafstadt ist, aber die öffentlichen Einrichtungen des Stadtstaates in weitem Umfang genutzt werden. Die Lohnsteuer fließt in das Umland, der Stadtstaat aber erbringt weitgehend die Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge vom ÖPNV bis zum Krankenhaus und zu Bildungseinrichtungen. Die Ergebnisse der Lohnsteuerzerlegung bei Pendlern sind damit zumindest teilweise problematisch.

Problematisch ist auch die gegenwärtige Form der Zerlegung der Körperschaftsteuer. Grundsätzlich geht es dabei darum, dass bei Unternehmen, die in mehr als einem Land tätig sind, die Steuererträge auf die Orte der Betriebsstätten aufgeteilt werden. Dies geschieht nach Maßgabe der an den Betriebsstätten gezahlten Löhne (§ 2 Abs. 1 ZerlG). Dieser Zerlegungsmaßstab führt aber im Fall insbesondere der ostdeutschen Länder zu falschen Ergebnissen. Ein Produkt, das in Ostdeutschland zu geringeren Kosten (wegen niedrigerer Lohnkosten) hergestellt wird als in Westdeutschland, wird auf dem Markt zu dem gleichen Preis verkauft wie ein identisches Produkt aus einer westdeutschen Produktionsstätte. Damit trägt das Produkt aus der

3 Im Einzelnen beliefen sich 2011 die Salden bei der Lohnsteuerzerlegung vor Aufteilung der Steuererträge auf Bund und Länder auf 10,8 Mrd. €, bei der Abgeltungssteuer auf 2,0 Mrd. € und bei der Körperschaftsteuer auf 0,9 Mrd. €. Die Einzelsummen können nicht addiert werden, weil die Zerlegung je nach Steuerart unterschiedlich wirkt. Beispielsweise führen die hessischen Finanzbehörden das gesamte Volumen der Zerlegung der Abgeltungssteuer von knapp 2 Mrd. € ab, während das Land zugleich mehr als 600 Mio. € aus der Zerlegung der Körperschaftsteuer erhielt. Vergleiche http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschätzungen_und_Steuereinnahmen/2012-01-31-Steuereinnahmen-Kalenderjahr-2011.pdf?__blob=publicationFile&v=2; http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/Vorlaeufige-Abrechnung-des-Laenderfinanzausgleichs-fuer-das-Jahr-2011.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (Stand: 3.6.2013).

ostdeutschen Produktionsstätte mehr zum Unternehmensergebnis bei. Bei der Zerlegung der Körperschaftsteuer wird aber nicht der Beitrag zum Unternehmensergebnis zugrunde gelegt, sondern die niedrigeren Lohnkosten. Zusammengefasst: Die ostdeutsche Betriebsstätte trägt mehr zum Unternehmensergebnis bei, wird aber nicht in entsprechender Weise bei der Steuerzerlegung berücksichtigt.

Die veranlagte Einkommensteuer wird nicht zerlegt. Dieser Umstand hat im Hinblick auf die regionale Zuordnung der Steuererträge zwei problematische Effekte. Im Fall von (nicht gewerbesteuerpflichtigen) Freiberuflern, die in einem Land ihre Kanzlei oder Praxis betreiben, aber in einem anderen Land steuerpflichtig sind, fließt der gesamte Steuerertrag dem Wohnsitzland zu, obwohl die wirtschaftliche Tätigkeit andernorts stattfindet. Der zweite problematische Fall beruht auf dem Umstand, dass nach der deutschen Einheit große Teile der ostdeutschen Immobilien westdeutsche Eigentümer gefunden haben. Die Mieterträge fließen aus den ostdeutschen in die westdeutschen Länder und werden dort versteuert.

Die Länder gehen mit im Ergebnis kaum rational zu begründenden Zahlen in den horizontalen Ausgleich. Tatsächlich sind die drei durch das Steuersystem privilegierten Länder die Hauptzahler im Länderfinanzausgleich, während insbesondere Bremen und das Saarland, aber auch die ostdeutschen Länder, bei den steuerlichen Einnahmen benachteiligt bleiben. Konkret heißt das, dass die gegenwärtige strittige Verteilung von Lasten und Zuweisungen im Länderfinanzausgleich weniger in einer Beziehung zur Leistungsfähigkeit, sondern in einem erheblichen Maß durch eine wenig begründete originäre Steuerverteilung nach dem örtlichen Aufkommen und der Steuerzerlegung verursacht ist. Änderungen des Ausgleichssystems in Richtung von stärkeren Leistungsanreizen würden die durch die originäre Steuerverteilung privilegierten Länder noch stärker begünstigen und die benachteiligten weiter benachteiligen. Das kann kaum das Ziel der anstehenden Reform sein.

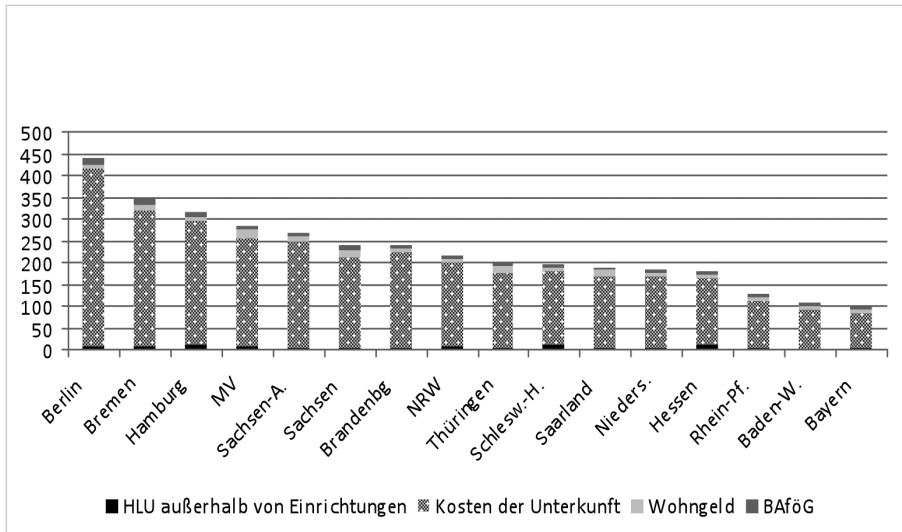
Unterschiedliche Belastungen der Länder durch Bundesgesetze

Zu den Ergebnissen der Steuerverteilungen treten erhebliche Unterschiede bei den durch die Ausführung von Bundesgesetzen hervorgerufenen Belastungen, die gerade diejenigen Länder belasten, die ohnehin schon bei der Aufteilung der Steuererträge benachteiligt sind. Die folgenden Zahlen sind nicht ganz aktuell, stammen aus dem Jahr 2009, dürften sich aber kaum wesentlich verändert haben (Renzsch 2008).

Hoch belastet sind die bei der Steuerverteilung benachteiligten Stadtstaaten und die ostdeutschen Länder, die bei der Steuerverteilung privilegierten Länder haben geringere Lasten zu tragen. Der entscheidende Block sind hier die Kosten der Un-

terkunft („Hartz IV“; vgl. Abb. 3). Die klassische Sozialhilfe – hier HLU (Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen) – hat demgegenüber deutlich an Bedeutung verloren. Wenn auch die finanzielle Bedeutung eher gering ist, ist ein Blick auf die BAföG-Lasten von Interesse: Die Spanne reichte 2009 von 4,33 € je Einwohner im Saarland bis 17,29 € in Bremen. In den westdeutschen Flächenländern belaufen sich die Kosten auf knapp 4 bis 8 € je Einwohner, in den ostdeutschen auf 7 bis 12 €, in Hamburg auf 12,58 €, in Berlin auf 13,50 € (vgl. Abb. 4) – hier jeweils nur der Landesanteil in Höhe von 35 Prozent der Gesamtausgaben.

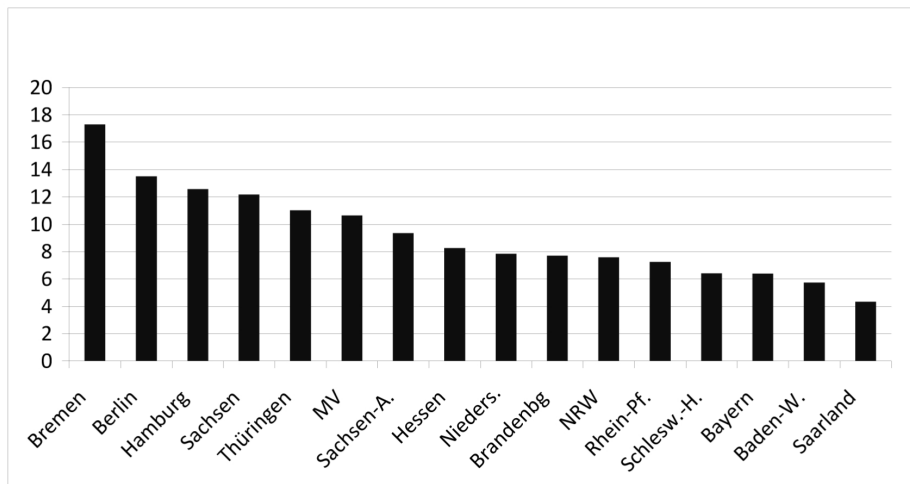
Abbildung 3: Belastungen durch Sozialhilfe und Geldleistungen in € je Einwohner 2009



Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Darstellung.

Drei Faktoren beeinflussen die Zahlen für BAföG: die regional unterschiedlichen Gehälter insbesondere zwischen Ost- und Westdeutschland, die Zahl der Studierenden in einem Land – Schleswig-Holstein im Westen und Brandenburg im Osten sind hier die Schlusslichter –, und schließlich das Wanderungsverhalten der Studierenden. Bremen wendet fast 5 € mehr je Einwohner für BAföG auf als Hamburg. Vermutlich gehen Studierende aus einkommensschwächeren Elternhäusern eher in das „preiswertere“ Bremen als das „teurere“ Hamburg. Das gilt auch für die ostdeutschen Länder: Sie werben um Studierende mit dem Hinweis auf niedrigere Lebenshaltungskosten. Im Ergebnis haben wir auch hier einen Mechanismus, der zu höheren Belastungen der schwächeren Länder führt.

Abbildung 4: BaföG je Einwohner in € 2009



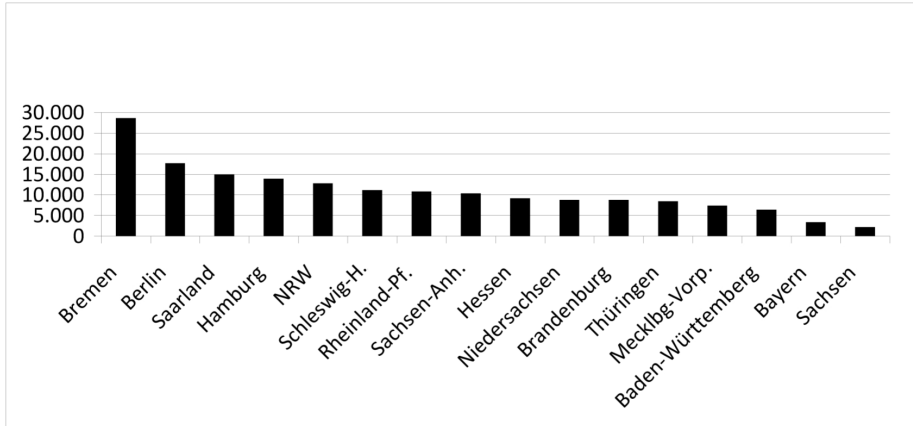
Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Darstellung.

Die Verschuldungsproblematik

Bereits die Grundlage des horizontalen Finanzausgleichssystems, insbesondere das Aufkommen an der Einkommen- und Körperschaftsteuer der einzelnen Länder, ist willkürlich. Die Belastungen der Länder durch die Ausführung von Bundesgesetzen belasten zusätzlich genau diejenigen Länder überproportional, die bei der Steuerverteilung benachteiligt werden und privilegieren diejenigen, die ohnehin schon bei der primären Steuerverteilung bevorzugt sind.

Die Kumulation von nicht vertretbaren Steuereinnahmen und unterschiedlich streuenden Belastungen erklärt die hohe Verschuldung der finanzschwachen und zugleich besonders belasteten Länder. Die Stadtstaaten und strukturschwachen Länder sind benachteiligt, insbesondere Bayern und Baden-Württemberg sind die Gewinner dieser Strukturen (vgl. Abb. 5). Die relativ günstige Verschuldungssituation der ostdeutschen Länder ist das Ergebnis von einerseits weniger Altlasten (z. B. Pensionslasten) und höherer Einnahmen dank der beiden Solidarpakte sowie andererseits auch politischer Entscheidungen, mit denen Konsequenzen aus Fehlentwicklungen insbesondere in den westdeutschen Ländern gezogen worden sind.

Abbildung 5: Verschuldung je Einwohner in € 2011



Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Darstellung.

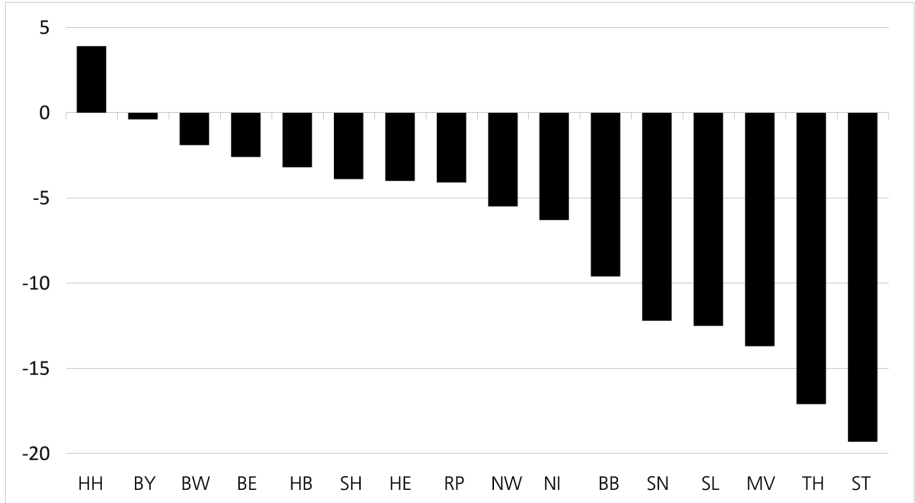
Die demografische Herausforderung

Eine weitere zentrale Herausforderung der Zukunft besteht in der Bewältigung des demografischen Wandels, konkret der zu erwartenden sehr unterschiedlichen Einwohnerentwicklung in den einzelnen Ländern. Nach der Projektion der 12. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung wird allein Hamburg bis zum Jahr 2030 Zuwächse (4 %) verzeichnen können, Berlin und die westdeutschen Länder mit Ausnahme des Saarlandes werden eine relativ stabile Entwicklung (0 % bis -7 %) aufweisen, während die ostdeutschen Länder und das Saarland Bevölkerungsverluste zwischen 10 Prozent und 20 Prozent werden hinnehmen müssen (Abb. 6).

Unterstellt man, dass die Schuldenbremse sofort greift, dann würden allein durch den „statistischen Effekt“ der Bevölkerungsverschiebung die pro-Kopf-Verschuldung des Landes Sachsen-Anhalt um ca. 25 Prozent oder knapp 2.500 € pro Kopf steigen. Hamburg hingegen wird um mehr als 500 € pro Einwohner entlastet. Die Verlierer sind unter diesem Aspekt – mit Ausnahme Sachsens – die ostdeutschen Länder (Abb. 7).

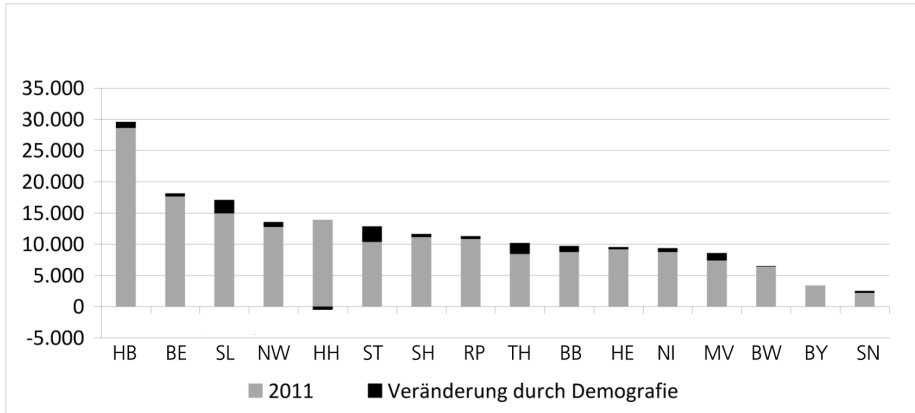
Auch hinsichtlich des Zusammenhangs von demografischen Verschiebungen und Schuldenentwicklung zeigt sich das bekannte Bild: Diejenigen Länder, die bereits bei der Steuerverteilung benachteiligt sind, sind dies auch bei den bundesgesetzlich veranlassenen Lasten und bei den Folgen der demografischen Veränderungen.

Abbildung 6: Bevölkerungsentwicklung 2010 – 2030, 2010 = 100



Quelle: Statistisches Bundesamt 2010; eigene Darstellung.

Abbildung 7: Verschuldung je Einwohner in € 2030



Quelle: Statistisches Bundesamt 2010; eigene Darstellung.

Wie könnte es weitergehen?

Die Finanzverfassung des Jahres 1969 und der darauf aufbauende Finanzausgleich haben sich über einen langen Zeitraum bewährt. Ihre Rationalität war die „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“. Im Unterschied zu vielen anderen Staaten, insbesondere unitarischen, wiesen die Lebenschancen der Bürger und die Bereitstellung öffentlicher Güter in den Metropolregionen und an der Peripherie in Deutschland keine allzu großen Unterschiede auf. Allerdings wurde bereits vor 1990 deutlich, dass der Preis dafür in einer schnell steigenden Verschuldung insbesondere der wirtschaftsschwächeren Länder und der Stadtstaaten – Bremen war bis 1969 Zahlerland im Länderfinanzausgleich – und einer schrittweisen Verstärkung der vertikalen Elemente, insbesondere der Bundesergänzungszuweisungen, im Ausgleichssystem bestand. Nach der Übergangsperiode 1990 bis 1994 bewährte sich die Finanzverfassung von 1969 noch einmal bei der Einbeziehung der ostdeutschen Länder in das Finanzausgleichssystem. Wiederum waren es jedoch vertikale Ausgleichelemente, insbesondere der sogenannte Umsatzsteuervorgewangsausgleich nach Art. 107 Abs. 1 Satz 4, 2. Halbsatz GG und die Bundesergänzungszuweisungen, die sich als entscheidend für die Problemlösung erwiesen. Die vertikalen Verteilungskomponenten gewannen damit ein überragendes Gewicht gegenüber den horizontalen. Damit hat sich der horizontale Finanzausgleich strukturell von einem unter den Ländern zu einem im Wesentlichen vom Bund alimentierten verändert.

Die Entwicklung der letzten Jahre zeigt aber auch, dass die Grundlagen des 1969 geschaffenen Systems – Verteilung der Landesanteile an den Ertragssteuern nach dem örtlichen Aufkommen und deren Zerlegung sowie die Annahme einer in etwa gleichen Belastung der Landeshaushalte je Einwohner – wegen der erheblich gestiegenen Disparitäten nicht mehr als Grundlage für die Verteilung der Steuererträge unter den Ländern geeignet sind. Die Verteilung der Einkommen- und Körperschaftsteuer kann auch nach Zerlegung – wie gezeigt wurde – kaum als sachgerecht bezeichnet werden. Die Belastungen der Länder durch die Ausführung von Bundesgesetzen weist erhebliche Unterschiede aus und schließlich wirkt sich die absehbare demografische Entwicklung dramatisch auf einige Länderhaushalte aus. Ob eine Bewältigung der daraus folgenden finanzpolitischen Herausforderungen für die benachteiligten Länder ohne merkliche Einschränkung einer gleichwertigen Aufgabenwahrnehmung möglich ist, darf bezweifelt werden.

Hervorzuheben ist hier, dass die beschriebenen Verwerfungen nicht die Folge von Landespolitik sind, sondern eine Folge der Nachkriegszeit und der deutschen Teilung. Erinnert werden muss daran, dass insbesondere während der Besatzungszeit zahlreiche, auch große Unternehmen wie Allianz, Siemens oder die Deutsche Bank

aus dem ost- und mitteldeutschen Raum nach Süddeutschland abgewandert sind. Die Folgen dieses Prozesses bestimmen bis heute die Wirtschaftsstrukturen der Bundesrepublik. Zu erwarten, sie seien durch Landespolitik während eines überschaubaren Zeitraumes zu beheben, wäre illusionär. Zugleich ist unter gegebenen Bedingungen eine Einhaltung der Schuldenbremse oder des EU-Stabilitäts- und Wachstumspaktes durch die Länder kaum möglich. Anders formuliert: Ein Finanzausgleichssystem, das „Kriegsgewinne“ prämiert und Verluste gleichsam bestraft, würde die Deutsche Einheit dementieren.

Für die Suche nach sinnvollen Alternativen zu dem bestehenden Modell empfiehlt es sich, an frühere Diskussionen und Vorschläge, wie die des Troeger-Gutachtens von 1966 oder die Reformdebatte der Jahre 1968/69, anzuknüpfen. Hier findet sich ein Fundus von Überlegungen, die heute noch zeitgemäß sind. Anknüpfungspunkt wäre die Bundestagsdrucksache 5/3605 vom Dezember 1968, die seinerzeit mit einer verfassungsändernden Mehrheit vom Deutschen Bundestag angenommen wurde, aber im damaligen Bundesrat keine Zwei-Drittel-Mehrheit fand. Das vom Rechtsausschuss des Bundestages parteiübergreifend vorgeschlagene Modell sah vor, von der Steuerverteilung nach dem örtlichen Aufkommen Abschied zu nehmen und stattdessen die Gemeinschaftsteuern (Einkommen- und Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer einschließlich Einfuhrumsatzsteuer) in einen Topf fließen zu lassen und den Länderanteil nach „Bedarf“ zu verteilen. Entsprechende „Bedarfe“ sollten nicht im Grundgesetz definiert werden, sondern durch ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates.

Aus den damaligen Diskussionen ergibt sich, dass man an den Einwohner als ein wesentliches Bedarfsmerkmal dachte. Darüber hinaus war das Modell aber offen für unterschiedliche Belastungen der Länder. Zu denken wäre hier beispielsweise an einen Hochschullastenausgleich, der den Ländern entsprechend der Anzahl der Studierenden Steueranteile zuweist. Das Kooperationsverbot des Art. 104 b Abs. 1 GG müsste dafür aufgehoben werden. Die Schweiz kennt einen solchen Ausgleich. Denkbar wäre auch eine Einbeziehung der Fläche, weil die Verkehrsinfrastruktur in dünn besiedelten Räumen deutlich höhere Pro-Kopf-Belastungen mit sich bringt. Das Finanzausgleichsgesetz der Weimarer Republik kannte eine in diese Richtung gehende Bestimmung. Auch die Bestimmung des Art. 106 a GG (Öffentlicher Personennahverkehr) ließe sich in ein solches System integrieren.

Die vom Bundesgesetzgeber veranlassten, aber von den Ländern zu tragenden ungleichmäßig streuenden Lasten, insbesondere die durch Geld- und Sachleistungsgesetze des Bundes veranlassten, sollten vom Bund getragen werden. Dies hatte bereits die Troeger-Kommission empfohlen. Damit ließe sich auch die Inkonsistenz zwischen Art. 104 a Abs. 2 GG – „Handeln die Länder im Auftrag des Bundes, trägt

der Bund die sich daraus ergebenden Ausgaben.“ – und Art. 104 a Abs. 4 GG, der bei Geld- und Sachleistungsgesetzen des Bundes zwar die Möglichkeit einer Bundesauftragsverwaltung vorsieht, aber zugleich von den Ländern eine Kostenbeteiligung verlangt, ausräumen.

Schließlich die demografischen Herausforderungen: Die unmittelbare Wirkung auf die einwohnerabhängigen Landeseinnahmen ließe sich mildern, rechne man nicht mit aktuellen Einwohnerzahlen, sondern mit verzögerten. In Kanada sind die Einwohnerzahlen des dritten bis fünften zurückliegenden Jahres die Grundlage der Berechnungen. Denkbar wäre auch der gleitende Durchschnitt der letzten zehn Jahre. Das würde den Ländern Luft zur Anpassung bei Kostenremanenzen schaffen.

Das löst aber nicht die durch Abwanderung steigende Pro-Kopf-Verschuldung einiger Länder. Im Rahmen des Lebenszyklus eines Menschen sind die ersten zwei bis drei Dekaden wegen Bildung und Ausbildung für den Staat teuer. Während des Berufslebens zahlt er Steuern und ist einträglich. Im Alter halten sich Steuererträge und Kosten in etwa die Waage (Seitz 2006). Wanderungen der Menschen finden vielfach zum Zeitpunkt des Wechsels von der Ausbildung in den Beruf statt. Unter finanziellen Gesichtspunkten heißt dies, ein Land kommt für die Investitionen in die Ausbildung junger Menschen auf, ein anderes erfreut sich der Erträge aus den gezahlten Steuern. Die unterschiedliche Bevölkerungsentwicklung der letzten Jahre, aber auch die Prognosen für die Zukunft zeigen, dass hier kein Nullsummenspiel stattfindet, sondern es Gewinner und Verlierer gibt. Aus diesem Grunde wäre es angezeigt, dass Migranten die auf ihre Person entfallende Verschuldung gleichsam mitnehmen in das Bundesland, in das sie gehen. Mit einem entsprechenden Verrechnungssystem für Schulden ließen sich die Effekte der Demografie auf die Verschuldung der Länder abmildern.

Last, not least: Anreize im Finanzausgleich

Die Forderung nach einem “anreizkompatiblen“ Finanzausgleich beruht auf Fehlannahmen. Auf den Umstand, dass es keinen empirischen Beweis für Wirkungen von angeblichen Fehlanreizen gebe, wurde in der Literatur bereits hingewiesen (Ebert/Meyer 1999: 106 ff.). Auch theoretisch sind die Behauptungen der Wirkung von Fehlanreizen zu relativieren. Die Modelle, mit denen die Existenz dieser Fehlanreize behauptet wird, blenden andere, viel gewichtigere Aspekte der politischen Wirklichkeit aus. Politiker wollen Wahlen gewinnen, nicht im Finanzausgleich. Bedeutend für Wahlen ist der wirtschaftliche Erfolg eines Landes, insbesondere das Schaffen von Arbeitsplätzen. Nicht primär das Interesse an der Stärkung der Steuerbasis, sondern vor allem das an neuen Arbeitsplätzen und der damit verbundene

Abbau von Soziallasten schafft Anreize für die Landespolitik. Der finanzielle Anreiz – neben dem (wahl-)politischen –, beschäftigungslose Menschen in den Arbeitsmarkt zu vermitteln und damit Sozialausgaben einzusparen, die nicht im Finanzausgleich verrechnet werden, dürfte schwerer wiegen als vermeintliche (Fehl-)Anreize im Finanzausgleich.

Literatur

- Ebert, Werner/Meyer, Steffen*, 1999: Die Anreizwirkungen des Finanzausgleichs, in: Wirtschaftsdienst 1999, 106-114.
- Korioth, Stefan*, 1997: Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, Tübingen.
- Lenk, Thomas/Kunze, Martina*, 2012: Neuordnung der föderalen Finanzverfassung unter besonderer Berücksichtigung der kommunalen Finanzausstattung, Gütersloh.
- Peffekoven, Rolf*, 2013: Das angenehme Leben im Steuerkartell, FAZ, 15.2.2013, 12.
- Renzsch, Wolfgang*, 2008: Ausgaberestriktionen der Länder in Deutschland. Das Beispiel Freie Hansestadt Bremen, Baden-Baden.
- Renzsch, Wolfgang*, 2012, German Federalism after two Reforms, in: Arthur Benz/Felix Knüpling (Eds.), Changing Federal Constitutions, Lessons from International Comparison, Opladen/Berlin/Toronto, 375-391.
- Seitz, Helmut*, 2006: Die Demographieabhängigkeit der Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Haushalte, Gütersloh.
- Statistisches Bundesamt*, 2010: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung in den Bundesländern, dem früheren Bundesgebiet und den neuen Ländern bis 2060, Ergebnisse der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2010.
- Statistisches Bundesamt* (jährlich), Sozialleistungen. Ausgaben und Einnahmen der Sozialhilfe Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt* (jährlich), Finanzen und Steuern Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts (Fs. 14, R 3.1') Wiesbaden
- Troeger, Heinrich*, 1966: Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart u. a.

Internetquellen

http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaetzungen_und_Steuereinnahmen/2012-01-31-Steuereinnahmen-Kalenderjahr-2011.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (Stand: 15.5.2013)

http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/Vorlaeufige-Abrechnung-des-Laenderfinanzausgleichs-fuer-das-Jahr-2011.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (Stand: 15.05..2013)

http://www.vgrdl.de/Arbeitskreis_VGR/tbbs/tab.asp?lang=de-DE&tbl=tab01 (Stand: 15.05..2013)

Korrespondenzanschrift:

Prof. Dr. Wolfgang Renzsch
Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg
Institut für Politikwissenschaft
Zschokkestr. 32 (Geb. 40)
39104 Magdeburg
E-Mail: renzsch@ovgu.de

Anhang

Tabelle A 1: Bruttoinlandsprodukt (BIP) und primäres Steueraufkommen (Einkommen- und Körperschaftsteuer; EkKpSt) 2011

	BIP in % des Ø je EW	EkKpSt in % des Ø je EW	Saldo (Differenz Spalte 2./1.)
Hamburg	167,7	154,4	-13,3
Bremen	135,2	95,0	-40,2
Hessen	119,6	127,8	8,2
Bayern	113,1	129,9	16,8
Baden-Württemberg	111,1	119,2	8,1
Nordrhein-Westfalen	101,4	101,8	0,4
Saarland	95,6	81,4	-14,2
Berlin	92,7	84,0	-8,7
Rheinland-Pfalz	90,1	97,2	7,1
Niedersachsen	90,0	82,8	-7,2
Schleswig-Holstein	82,6	93,3	10,7
Sachsen	73,1	47,6	-25,5
Sachsen-Anhalt	71,0	49,6	-21,4
Brandenburg	70,1	60,5	-9,6
Thüringen	68,7	48,0	-20,7
Mecklenburg-Vorpommern	68,0	46,0	-22,0

Quelle: Statistisches Bundesamt, Bundesministerium der Finanzen.

Tabelle A 2: Belastungen durch Sozialhilfe und Geldleistungen in € je Einwohner 2009

	Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) außerhalb von Einrich- tungen	Kosten der Unterkunft (KdU)	Wohngeld	BAföG
Berlin	7,23	410,00	7,36	13,50
Bremen	9,39	312,08	9,55	17,29
Hamburg	14,00	283,45	7,45	12,58
Mecklenburg- Vorpommern	6,16	250,49	17,75	10,65
Sachsen-Anhalt	3,89	244,56	10,27	9,36
Sachsen	3,66	209,46	15,63	12,17
Brandenburg	3,66	219,03	9,94	7,71
Nordrhein- Westfalen	6,78	192,14	11,08	7,58
Thüringen	3,68	173,23	13,60	11,03
Schleswig- Holstein	10,18	167,84	11,49	6,42
Saarland	5,56	162,84	15,99	4,33
Niedersachsen	5,27	161,98	10,57	7,85
Hessen	12,03	153,31	7,51	8,26
Rheinland-Pfalz	3,71	109,24	7,53	7,25
Baden- Württemberg	1,28	91,65	8,03	5,73
Bayern	3,31	81,38	8,85	6,39

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Tabelle A 3: Verschuldung der Länder in € pro Einwohner 2011 und 2030

	2011	Veränderung durch Demografie bis 2030
Bremen	28.638	+947
Berlin	17.651	+471
Saarland	14.948	+2.135
NRW	12.775	+744
Hamburg	13.900	-522
Sachsen-Anhalt	10.376	+2.481
Schleswig-Holstein	11.149	+452
Rheinland-Pfalz	10.817	+462
Thüringen	8.438	+1.741
Brandenburg	8.750	+929
Hessen	9.155	+381
Niedersachsen	8.759	+589
Mecklenburg-Vorpommern	7.382	+1.172
Baden-Württemberg	6.365	+123
Bayern	3.380	+14
Sachsen	2.196	+305

Quelle: Statistisches Bundesamt.