

Ökonomische Anreizwirkungen im bundesstaatlichen Finanzausgleich

Frank Hechtner

Fachbereich Wirtschaftswissenschaft

Diskussionsbeiträge

FACTS

2013/15

Ökonomische Anreizwirkungen im bundesstaatlichen Finanzausgleich

Frank Hechtner¹

September 2013

Zusammenfassung:

Der bundesstaatliche Finanzausgleich als Säule eines Solidarsystems der jeweiligen (Bundes-) Länder untereinander steht derzeit in der Diskussion um eine mögliche Neugestaltung. Derzeit stehen 3 Geberländern 13 Nehmerländer gegenüber. Im Zuge einer Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs stellt sich die Frage, welche einzelnen ökonomischen Anreizwirkungen von dem Ausgleichssystem ausgehen. In der folgenden Abhandlung erfolgt eine individuelle Auswahl einzelner ökonomischer Aspekte, die im bestehenden und in einem zukünftigen Ausgleichssystem zu beachten sind. Der (Länder-) Finanzausgleich im engeren Sinne nimmt dabei eine bedeutende Rolle im gesamten bundesstaatlichen Finanzausgleich ein, sodass auf diesen ein Schwerpunkt gelegt wird.

Schlüsselbegriffe: Länderfinanzausgleich, bundesstaatlicher Finanzausgleich, ökonomische Anreizwirkungen, Grenzabschöpfung, Steuerverteilung, Grenzbelastung

JEL-Klassifikation: H71 H77

¹ Freie Universität Berlin, Fachbereich Wirtschaftswissenschaft, Prof. Dr. Frank Hechtner, Juniorprofessur für Steuerwirkungslehre, Garystr. 21, 14195 Berlin, E-Mail: frank.hechtner@fu-berlin.de

Inhaltsverzeichnis

1.	Einführung	1
1.1	Vorbemerkungen.....	1
1.2	Problemstellung	2
2.	Anreizwirkungen im bestehenden Finanzausgleich.....	5
2.1	Vorbemerkungen.....	5
2.2	Ökonomische Wirkungen der Einwohnerzahl im Finanzausgleich.....	5
2.3	Anreizwirkungen aus der Tarifformel zur Bemessung der Ausgleichszuweisungen und der Ausgleichsbeiträge	9
2.4	Anreizwirkungen aus dem Prämienmodell im Finanzausgleich.....	11
2.5	Anreizeffekte aus unterschiedlichen Steuerarten.....	15
3.	Ökonomische Anreizwirkungen im Zuge einer Neuordnung des Finanzausgleichs	18
3.1	Vorbemerkungen.....	18
3.2	Zur Zielgenauigkeit von ökonomischen Anreizeffekten	20
3.3	Quantifizierung eines nötigen Ausgleichs zwischen den Ländern	21
3.4	Die Bestimmung der länderbezogenen „Stärke“	23
3.4.1	Zur Ermittlung der Finanzkraft mit Fokussierung auf die Einwohneranzahl ..	23
3.4.2	Zur Notwendigkeit einer Veredelung von Einwohnern?	25
3.4.3	Die Berücksichtigung der kommunalen Ertragskraft.....	26
3.4.4	Der Finanzausgleich als Bindeglied zwischen Einnahme- und Ausgabeseite.....	27
3.5	Direkte Anreizeffekte mit Bezug zur Ausgabenseite.....	29
3.6	Direkte Anreizeffekte mit Bezug zur Einnahmeseite	32
4.	Fazit.....	36
5.	Literaturverzeichnis	38

1. Einführung

1.1 Vorbemerkungen

Der bundesstaatliche Finanzausgleich als Säule eines Solidarsystems der jeweiligen (Bundes-) Länder¹ untereinander steht jüngst erneut in der Diskussion über die damit verbundene Anreizkompatibilität für die jeweiligen Bundesländer.² Die Diskussion um den Finanzausgleich wurde nicht zuletzt durch die jüngsten Pressemitteilungen über die Ausgleichszahlungen für die Jahre 2011 und 2012 sowie die Gesamtsummen seit der Wiedervereinigung angeheizt.³ So zeigte sich in der Abrechnung 2012, dass sich die Solidarität derzeit auf drei Geberländer und dementsprechend auf 13 Nehmerländer aufteilt.⁴

Weiterhin wurde das Thema Finanzausgleich nicht zuletzt auch durch die Klage der Länder Bayern und Hessen „befeuert“. Als medialer „Meinungsführer“ trat hierbei häufig das Land Bayern hervor. Auf der gemeinsamen Presserkonferenz beider Länder wurde die Einreichung einer Klage als „Akt politischer Notwehr“ bezeichnet.⁵ Im Zuge der Klageerhebung ist darauf hinzuweisen, dass mit Auslaufen bis 2019 des Maßstäbengesetzes, des Solidarpaktes II und des Konsolidierungshilfen-Regimes ohnehin eine einvernehmliche „Anschlusslösung“ erarbeitet werden muss bzw. sollte.⁶

Abseits dieser jüngsten Entwicklungen soll im Folgenden exemplarisch eruiert werden, welche bestehenden und möglichen neuen Anreizmechanismen im Finanzausgleich identifiziert werden können. Die Fokussierung liegt hierbei nicht auf dem Entwurf eines komplett neuen Ausgleichssystems⁷ bzw. einer Finanzverfassung, sondern vielmehr in der Diskussion einzelner ökonomischer Bausteine, die unabhängig von der konkreten Ausgestaltung einer Neuregelung isoliert im Gesamtsystem diskutiert werden können. Die erfolgte Auswahl einzelner Elemente spiegelt mitunter auch das persönliche Ermessen des Verfassers wider. Vornehmlich erfolgt eine Fokussierung auf den Länderfinanzausgleich im engeren Sinne, was angesichts der aktuellen wissenschaftlichen Diskussion als geboten erscheint.⁸ Sofern Effekte im Finanzausgleich quantifiziert werden, wird auf die bestehende Simulation von Fehr, Kindermann, Wiegard für das Jahr 2012 zurückgegriffen.⁹

Im Rahmen der folgenden Diskussion stehen ökonomische Aspekte im Vordergrund. Diese können mitunter im Zielkonflikt zu verfassungsrechtlichen¹⁰ und oder politökonomischen

¹ Im Folgenden werden die Begriffe Bundesländer und Länder synonym verwendet. Art. 107 GG bezieht sich explizit auf Länder. Gleichwohl findet sich in wissenschaftlichen Abhandlungen auch die Begriffsbezeichnung Bundesländer, ohne dass hiermit eine Wertung im Gefüge der föderalen Stellung von Bund und Ländern ausgedrückt werden soll.

² Vgl. zur Diskussion z.B. Wendt (2012), S. 389-393, Schwarz (2009), S. 204-207.

³ Vgl. z.B. BT-Drucks. 17/10933, Süddeutsche Zeitung vom 08.01.2013, Bluten für die Hauptstadt.

⁴ Vgl. zur Abrechnung z.B. die Darstellung des BMF unter http://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/laenderfinanzausgleich.html.

⁵ Vgl. Frankfurter Allgemeine vom 25.03.2013, Ja zur Solidarität, aber Nein zur Ungerechtigkeit, Süddeutsche Zeitung vom 25.03.2013, Bayern und Hessen reichen ihre Klage ein. Scharnagl bezeichnet den Finanzausgleich in seinem Buch „Bayern kann es auch allein“ in dem Kapitel VII, „Bayern und der Länderfinanzausgleich Ein Raubzug“, als dreifaches Unglück. Vgl. Scharnagl (2012), S. 113.

⁶ Vgl. diesbezüglich Ebert, Mattil, Meister-Scheufelen, Sudhof (2010), S. 136, Altmiks (2010), S. 209.

⁷ So wurden in der Vergangenheit bereits mehrfach Alternativmodelle aufgezeigt, vgl. z.B. den Überblick bei Margedant (2012), S. 581-589. Diese Alternativmodelle sehen teilweise gravierende Änderungen der bestehenden Finanzverfassung oder der föderalen Gliederung der Bundesrepublik vor.

⁸ Vgl. z.B. Schulte (2013), S. 387-404.

⁹ Vgl. Finanzausgleich zum Selberrechnen von Hans Fehr, Fabian Kindermann, Wolfgang Wiegard, Version 1.0.2, abrufbar unter <http://ifa.vwl.uni-wuerzburg.de>.

¹⁰ Vgl. hierzu z.B. Koriath (1997), S. 422-643, Hidien (1999), Wendt (2012), Renzsch (2006), S. 233.

Gegebenheiten¹¹ stehen. Darüber hinaus wurden in der wissenschaftlichen Literatur im Zusammenhang mit dem Finanzausgleich auch immer Lösungsvorschläge diskutiert, die an dieser Stelle nicht weiter verfolgt werden sollen.¹²

1.2 Problemstellung

Der Finanzausgleich im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland stellt einen zentralen Aspekt der finanzverfassungsrechtlichen Normen des Grundgesetzes dar.¹³ Die Hauptaufgabe der Finanzverfassung ist darin zu sehen, die finanzielle Grundlage für eine eigenständige Aufgabenerfüllung und für die politische Gestaltungsfähigkeit in Bund und Ländern zu schaffen und zu erhalten. Den föderalen Gebietskörperschaften soll es möglich sein, die ihnen zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen. Das Grundgesetz kodifiziert diesen Grundsatz in Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 Hs 1 GG, wonach „Durch das Gesetz [...] sicherzustellen [ist], dass die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird“.¹⁴ Zweifelsohne lässt diese Formulierung viel Raum für (juristische) Interpretation. So wird aus der Formulierung u.a. abgeleitet (als restringierende Nebenbedingung), dass die Aufgabenerfüllung auf einem angemessenen Niveau und unter Beachtung der Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet zu erfüllen ist.¹⁵

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht kann die eigenständige Aufgabenerfüllung der Gebietskörperschaften mit der Bereitstellung von (öffentlichen) Gütern und Leistungen operationalisiert werden.¹⁶ Die Balance zwischen (verpflichtender) eigenständiger Aufgabenerfüllung und (freiwilliger) politischer Gestaltungsfähigkeit (der Länder) richtet sich vornehmlich danach, wie die Aufgabenverteilung¹⁷ und damit auch die Lastenverteilung im föderalen System geregelt ist und inwieweit einzelne Länder eben auf diese Aufgabenverteilung einwirken können oder sich dieser entziehen können.

Aus dem Gesetzestext zur Finanzverfassung im Grundgesetz wird deutlich, dass für die Aufgabenerfüllung von Bund und Ländern und dem daraus abzuleitenden Finanzbedarf primär zwei Aspekte zu beachten sind: die Aufteilung des (gesamten gemeinsamen) Steueraufkommens auf die Gebietskörperschaften¹⁸ und die Verteilung im Sinne eines Ausgleichs (Umverteilung) unter dem Datum einer vorher definierten Aufteilung. Beide Aspekte treten in eine Wechselbeziehung, da Umverteilung und Aufteilung sich gegenseitig beeinflussen. Wird die Aufteilung des Steueraufkommens in einem ersten Schritt als exogene Größe verstanden, auf die sich alle beteiligten Gebietskörperschaften vorab geeinigt haben,¹⁹ dann bedeutet Ausgleich im Sinne einer Umverteilung zugleich immer, dass entweder auf originär in einer Gebietskörperschaft erzielte Steuereinnahmen verzichtet wird oder dass eine Gebietskörperschaft an originär in einer anderen Gebietskörperschaft erzielten

¹¹ Vgl. z.B. Wachendorfer-Schmidt (2005), S. 203-206.

¹² Exemplarisch sei ausgehend von finanzwissenschaftlichen Theorien die Frage genannt, inwieweit das derzeitige föderale System der Gebietskörperschaften umzugliedern ist. Vgl. z.B. Mathes (2007).

¹³ Vgl. z.B. Wendt (2012), S. 393-397.

¹⁴ Vgl. zu den Gründen für einen Finanzausgleich z.B. Baretic, Fenge, Huber, Leibfritz, Steinherr (2000), S. 27-28.

¹⁵ Vgl. z.B. Kroop (2010), S. 90.

¹⁶ Vgl. z.B. Scherf (2000), S. 21. Für die Theorie des ökonomischen Föderalismus bei der Bereitstellung öffentlicher Güter vgl. z.B. Scheller (2005), S. 75-83.

¹⁷ Als Beispiel sei auf das Auseinanderfallen von Verwaltungskonnexität und Veranlasserkonnexität verwiesen. Aufgaben- und Ausgabenverantwortung fallen auseinander, wenn der Bund Gesetze beschließen kann, aus denen Handlungsverpflichtungen und damit Ausgabenverpflichtungen für die Länder entstehen. Auf die unterschiedliche Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren von Bund und Ländern sei an dieser Stelle nicht eingegangen. Vgl. zu der Thematik z.B. Kroop (2010), S. 95.

¹⁸ Artikel 106 GG fasst dies unter der Überschrift „Verteilung der Steuern“ zusammen. Konkret bedeutet dies die Zuweisung der Ertragshoheit auf Gebietskörperschaften und die damit verbundene Steuerverteilung.

¹⁹ Vgl. für den Verhandlungsprozess z.B. Wachendorfer-Schmidt (2005), S. 191-203.

Steuereinnahmen partizipiert. Folglich drückt Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 Hs 1 GG die Solidarität der einzelnen Länder, die sich in ihrer Gemeinschaft zu einem Bundesstaat zusammengeschlossen haben, untereinander aus. Das Ausmaß eben dieser Solidarität wird durch den Finanzausgleich im engeren Sinne beschrieben.²⁰

Solidarität steht somit im Spannungsverhältnis zwischen dem Entstehen für andere und der Frage, inwieweit eigene Anstrengungen den persönlichen Nutzen mehren. Übertragen auf den Finanzausgleich, verstanden als ein Mechanismus der Umverteilung, stellt sich somit die Frage, welche ökonomischen Anreize durch diesen für einzelne Länder ausgehen (bestehendes System) bzw. von diesem wünschenswerter Weise induziert werden sollten (zukünftiges System einer Neuordnung). Unter Anreiz soll dabei ein System verstanden werden, das aufgrund einer gegebenen Bedürfnisstruktur bei einer Person bestimmte (erwünschte) Handlungen induziert.²¹ Das Adjektiv ökonomisch umschreibt dabei, auf welche Anreizstrukturen die Betrachtung beschränkt wird. Übertragen auf den Finanzausgleich wird ein ökonomischer Anreiz zumeist mit Abschöpfungsquoten bzw. Grenzbelastungen operationalisiert.²² Hierunter wird verstanden, in welchem Ausmaß die Erschließung von zusätzlichen Steuereinnahmen durch die handelnde Körperschaft eben bei dieser auch nach allen Ausgleichsmechanismen verbleibt.²³

In der Politik als auch in der wissenschaftlichen Literatur wird bemängelt, dass zu hohe Abschöpfungsquoten zu negativen Anreizen führen, eigene Steuerquellen zu erschließen bzw. eigene Steuerquellen zu pflegen.²⁴ Hierzu ist einschränkend anzumerken, dass die Abschöpfungsquoten stark zwischen den jeweiligen Steuerarten variieren. Insofern ist die länderspezifische Grenzbelastung auch immer steuerartenbezogen.²⁵ Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass bei den aufkommensstärksten Steuerarten zumeist eine geteilte Ertragshoheit zwischen den Gebietskörperschaften besteht.²⁶

Die zuvor aufgestellte Behauptung zu den Anreizeffekten gilt indes nur dann, wenn ein ökonomischer Zusammenhang zwischen Abschöpfungsquoten und steuerpolitischen Handlungen der jeweiligen Länder beobachtet werden kann. Konkret stellt sich die Frage, ob hohe Abschöpfungsquoten überhaupt das politische Handeln einzelner Länder beeinflussen (kausale Beziehung). In der wissenschaftlichen Literatur wird dies teilweise bezweifelt.²⁷ So wird argumentiert, dass infolge einer (weitestgehend) fehlenden Steuerautonomie der Länder das Erschließen zusätzlicher Steuerquellen nur sehr bedingt möglich sei. Überdies seien bestimmte wirtschaftspolitische Ausgaben, Förderungen usw. fest vorgegeben, sodass die jeweiligen Länder nur eine sehr eingeschränkte aktive Rolle im Rahmen der regionalen Wirtschaftspolitik einnehmen könnten.

Die zuvor dargestellten Argumente mögen in Teilen zutreffen, gleichwohl wird hier die Ansicht vertreten, dass die konkrete Ausgestaltung des Finanzausgleichs sehr wohl positive

²⁰ Vgl. Berthold, Fricke (2007a), S. 4.

²¹ Vgl. Gabler Wirtschaftslexikon, Stichwort Anreiz.

²² Vgl. z.B. Barette (2001), S. 40, Scherf (2000), S. 225, Margedant (2012), S. 572.

²³ Vgl. Im Rahmen der Ermittlung von Grenzbelastungen wird weiter differenziert, ob sich diese aus der Budgetinzidenz oder der Differentialinzidenz ergeben. Im Folgenden wird auf die Budgetinzidenz abgestellt, so dass auf zusätzliche Ländereinnahmen und nicht auf die Verschiebung solcher zwischen den Ländern abgestellt wird.

²⁴ Vgl. z.B. Barette, Fenge, Huber, Leibfritz, Steinherr, (2000), S. 34.

²⁵ Häufig wird auf eine Veränderung des Lohnsteueraufkommens abgestellt.

²⁶ Exemplarisch seien hier die Ertragsteuern der natürlichen und juristischen Personen genannt. Die ökonomischen Wirkungen aus dem Umsatzsteueraufkommen erscheinen demgegenüber noch komplexer, da Vorwegausgleich und örtliche Aufteilung des Aufkommens bereits zu ganz unterschiedlichen Effekten führen können.

²⁷ Zur Diskussion allgemein Barette (2001), S. 50 m.w.N auf Ebert, Meyer (2000), Färber (2000), ferner z.B. Stahl (2005), S. 220.

oder negative Anreizeffekte auf die Handlungen der jeweiligen Länder ausüben kann. Zweifelsohne besitzen die Länder nur eine sehr eingeschränkte Steuerautonomie. Gleichwohl wirken sie an der Steuergesetzgebung (konkurrierend) mit und können durchaus über die Länderkammer eigene Vorstellungen umsetzen. Überdies darf die Forderung nach der Mehrung von Steuereinnahmen nicht auf reine Steuersatzeffekte beschränkt werden. Aus der Betriebswirtschaftlichen Steuerlehre ist bereits bekannt, dass Bemessungsgrundlageneffekte durchaus stärker als Instrument der Steuerpolitik eingesetzt werden.²⁸ Eben diese Bemessungsgrundlageneffekte können aber (auch) über Art und Intensität der Steuererhebung in Grenzen gesteuert werden.

Ferner resultieren vermehrte Steuereinnahmen vielmehr aus Effekten der Standortpolitik und aus Zweitrundeneffekten. Dies betrifft insbesondere die Frage, welche weiteren (neben reinen Steuereffekten) Maßnahmen die Investition, die Anzahl der Arbeitsplätze oder den Konsum stimulieren. Exemplarisch sei z.B. auf die Infrastruktur im Zusammenhang mit Unternehmensinvestitionen hingewiesen. Ferner orientiert sich das gegenwärtige System des Finanzausgleichs an Durchschnitten, die sich auf Einwohner beziehen. Insofern meint Erschließung neuer Steuerquellen zugleich auch, inwieweit einzelne Länder aktiven Einfluss auf die Entwicklung ihrer Einwohnerzahl nehmen können, vornehmlich die Anzahl von Landesbürgern mit Erwerbseinkommen.²⁹ Dieser Aspekt wird aber durch sehr vielfältige Wirkungskanäle angesprochen, wie z.B. durch Veränderungen des kulturellen Angebots, des öffentlichen Nahverkehrs usw. Vor diesem Hintergrund existieren m.E. weitreichende Wirkungshebel, die auch die Höhe der jeweiligen (Landes-) Steuern beeinflussen. Insofern ist es m.E. zutreffend, dass politische Entscheidungsprozesse bezüglich dieser Wirkungshebel auch durch die Frage geleitet werden können, inwieweit fiskalische Effekte aus diesen Wirkungshebeln für einzelne Länder resultieren. Abschließend werden somit Anreizeffekte im Finanzausgleich auf solche Aspekte bezogen, die bei dem betreffenden Land eine Ausweitung seiner Finanzmittelausstattung bewirken. Dies muss nicht zwangsweise eine Beschränkung auf die Einnahmenseite darstellen.

²⁸ Vgl. z.B. Wagner (2008), S. 97-116.

²⁹ Im Übrigen ist auch der demografische Wandel für die Entwicklung der Einwohnerzahlen relevant. Vgl. z.B. Malmberg, Petersen, Scheller (2009), S. 287-318.

2. Anreizwirkungen im bestehenden Finanzausgleich

2.1 Vorbemerkungen

Das Grundgesetz sieht zur horizontalen und vertikalen Verteilung des Steueraufkommens ein vierstufiges Verfahren vor.³⁰ Neben der primären Aufteilung des Steueraufkommens auf die einzelnen Länder erfolgt auf der dritten Stufe ein horizontaler Ausgleich (Finanzausgleich im engeren Sinne) zwischen den Ländern. Auf dieser Stufe soll eine Nivellierung der Finanzkraft der Länder bewirkt werden. Damit stellt dieser horizontale Ausgleich nicht eine Fortsetzung der vertikalen Steuerverteilung dar.³¹ Auf der vierten Stufe kann darüber hinaus gem. Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG ein weiterer vertikaler Ausgleich zwischen Bund und Länder stattfinden (Ergänzungszuweisungen).

Obgleich damit der Finanzausgleich (im engeren Sinne) und damit zusammenhängende Fragen zu ökonomischen Anreizeffekten auf der dritten Stufe stattfinden, ist darauf hinzuweisen, dass die unterschiedlichen Stufen in einer gewissen Wechselbeziehung zueinanderstehen. Dies betrifft insbesondere den auf vertikaler Ebene stattfindenden Umsatzsteuervorwegausgleich, der nach § 1, 2 FAG für die Steuerverteilung u.a. an die Verteilung der Einwohner anknüpft.³² Veränderungen bei dem Umsatzsteuervorwegausgleich (Stufe vor dem Länderfinanzausgleich im engeren Sinn) führen folglich auch zu Wirkungen bei der Durchführung des Finanzausgleichs im engeren Sinne.

Wird der Fokus auf ökonomische Anreizwirkungen des Finanzausgleichs im engeren Sinne gelegt, so rücken die endogenen Parameter in den Vordergrund, die mittelbar oder unmittelbar zur Bemessung der Ausgleichszuweisungen und der Ausgleichsbeiträge nach § 10 FAG herangezogen werden. Damit können u.a. Anreizwirkungen durch eine Veränderung der folgenden Parameter ausgehen:

- die Einwohnerzahl nach § 9 FAG,
- die Tarifformel zur Bemessung der Ausgleichszuweisungen und der Ausgleichsbeiträge nach § 10 Abs. 1, 2 FAG,
- der Selbstbehalt nach § 10 Abs. 4 FAG,
- die Einnahmen der Länder aus Steuern und Förderabgaben nach § 7 FAG.

Im Folgenden sei auf diese einzelnen Unterpunkte eingegangen. Es sei angemerkt, dass die dargestellten Aspekte eine individuelle Auswahl des Verfassers darstellen.

2.2 Ökonomische Wirkungen der Einwohnerzahl im Finanzausgleich

Die Einwohnerzahl wirkt sich sowohl im Rahmen der vertikalen Steuerzuweisung als auch bei der Ermittlung der Finanzkraftmesszahl bzw. der Ausgleichsmesszahl aus. Nach § 9 Abs. 1 FAG wird zur Ermittlung der Einwohnerzahl auf die Wohnbevölkerung zu einem Stichtag (30. Juni des Ausgleichsjahres) abgestellt.³³ Damit werden bedeutende unterjährliche Bevölkerungsfluktuationen zwischen zwei Stichtagen nur grob erfasst bzw. gehen erst mit einer zeitlichen Verzögerung in die Berechnung der Jahreswerte ein. Dies kann dann zu systematischen Verzerrungen führen, wenn die unterjährlichen Einwohnerzahlen systematisch

³⁰ Vgl. z.B. Wendt (2012), S. 395-418, Scheller (2005), S. 68-72, Berhold, Fricke (2007a), S. 9-14.

³¹ Vgl. Wendt (2012), S. 402, ferner das BVerfG, welches von einer Korrektur der Ergebnisse der primären Steuerverteilung spricht, vgl. BVerfGE 116, S. 327, 380.

³² Vgl. z.B. Kroop (2010), S. 101, Barette, Fenge, Huber, Leibfritz, Steinherr (2000), S. 30. Zur Wirkung für 2012 vgl. BT-Drucks. 17/12646, S. 29. Es finden sich in der Literatur Stimmen, der Vorwegausgleich abzuschaffen (Söllner (2000), S. 613) als acht Reformoptionen, unter denen ein Vorwegausgleich noch weiter ausgebaut werden soll (Ebert, Meyer (1999b), S. 113).

³³ Vgl. zur Bedeutung der Einwohnerzahl z.B. Heinemann, (2012a), S. 5.

um bestimmte Stichtage herum (sehr) schwanken.³⁴ Erfolgt eine gravierende Veränderung nach dem 30. Juni des Ausgleichsjahres, so kann die Stichtagszahl zu einer Über- oder Unterschätzung führen. Hierbei ist zu differenzieren, inwieweit die Bevölkerungsänderungen auch zu einer Abwanderung des Steueraufkommens führen.

Die zuvor dargestellten Überlegungen seien wie folgt exemplifiziert: Regelmäßig finden systematische Bevölkerungsbewegungen zu Beginn eines neuen Semesters statt. Diverse Studiengänge sehen nur einen einjährigen Start im jeweiligen Wintersemester vor. Häufig werden diesbezüglich Wohnungswechsel der Studierenden vorgenommen. Sofern diese kurz vor Beginn des Wintersemesters erfolgen (Annahme: Start zum 01.10), kann es zu einer temporären Unterschätzung kommen. Die geschilderten Effekte wurden nach Kenntnisstand des Verfassers systematisch in einem Bundesland genutzt, indem Studierenden für den Wohnungswechsel „Prämien“ gezahlt wurden.³⁵ Die genannte Personengruppe verfügt in der Regel nur über ein geringes Einkommen, sodass davon auszugehen ist, dass durch die skizzierte Bevölkerungsbewegung in der Regel keine nennenswerte Verschiebung der jeweiligen Steueraufkommen zwischen den Bundesländern induziert wird.

Die Auswirkung der Einwohnerzahl auf die Bestimmung von Finanzkraftmesszahl und Ausgleichsmesszahl kann wie folgt modelliert werden.³⁶ Bezeichne F_i die Finanzkraftmesszahl (nach Abzugs des Selbstbehalts), A_i die Ausgleichsmesszahl (nach Abzugs des Selbstbehalts), N_i die Einwohnerzahl und i das jeweilige Land (Gesamtanzahl der Länder n), so kann der Quotient Q_i aus Finanzkraftmesszahl und Ausgleichsmesszahl unter den geschilderten Annahmen formal dargestellt werden. Der Quotient Q_i bestimmt über die Tarifformel (§ 10 FAG), in welcher Höhe Ausgleichszuweisungen oder Ausgleichsbeiträge im jeweiligen Land i anfallen.

$$Q_i = \frac{F_i}{\frac{N_i}{\sum_{i=1}^n N_i} \cdot \sum_{i=1}^n F_i} \quad (1)$$

Eine Veränderung der Einwohnerzahl (*ceteris paribus*) wirkt auf die Bemessung der relativen Finanzkraft daher wie folgt.

$$\frac{\partial Q_i}{\partial N_i} = - \frac{F_i \cdot \sum_{i \neq j=1}^n N_j}{\left(N_i \cdot \sum_{i=1}^n F_i \right)^2} \quad (2)$$

³⁴ Am Beispiel des Landes Nordrhein-Westfalen beträgt die Standardabweichung der jährlichen Wohnbevölkerung aus den Jahren 1990 bis 2010 202.577 (eigene Berechnung auf Basis der Statistik Bevölkerung und Erwerbstätigkeit 2010, Fachserie 1, Reihe 1.3, Statistisches Bundesamt). Es kann an dieser Stelle offenbleiben, inwieweit die jährliche Standardabweichung als geeigneter Maßstab für unterjährige Bevölkerungsveränderungen herangezogen werden kann. Der Fokus soll vielmehr auf dem Aspekt liegen, dass eben diese unterjährige Bevölkerungsveränderungen stattfinden (vgl. Abbildung 1).

Bei einer Veränderung der Bevölkerung um diese 202.577 (als mögliche Obergrenze der Fehlschätzung) bei konstanten übrigen Parametern (kein zusätzliches Steueraufkommen durch die Einwohner) ergibt sich ein primärer Effekt aus dem Länderfinanzausgleich 2012 von ca. 164,221 Mio. € an zusätzlichen Zuweisungen (Finanzausgleich im engeren Sinne inkl. Veränderung bei der Verteilung der Umsatzsteuer) an das Land Nordrhein-Westfalen. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass durch eine höhere Bevölkerungszahl sich auch weitere Effekte einstellen, die auf anderen Ebenen des Finanzausgleichs stattfinden.

³⁵ Vgl. FAZ vom 24.06.2013, Berlin diskutiert über Begrüßungsgeld - 300 Euro für jeden Studenten?.

³⁶ Es wird wie zuvor dargestellt angenommen, dass N keine Auswirkung auf F hat (keine Veränderung des Steueraufkommens im Land i).

Die Ableitung in Ausdruck (2) hat ein negatives Vorzeichen, sodass eine Erhöhung der Einwohnerzahl (*ceteris paribus*) im Land zu einer Minderung der relativen Finanzkraft führt. Im Fall eines Nehmerlandes führt dies demzufolge zu einer Erhöhung der Ausgleichszuweisungen, im Falle eines Geberlandes zu einer Minderung der Ausgleichsbeträge. Dieses Ergebnis erscheint schlüssig, da bei einer Erhöhung der Einwohnerzahl insgesamt der Einwohneranteil in Ausdruck (1) steigt. Dies wiederum führt zu einer Erhöhung der Gleichmessaufschlag im Land *i*, was wiederum zu einem Sinken der relativen Finanzkraft führt.

Die Veränderung des Quotienten Q_j im Land *j* bei einer Veränderung der Einwohnerzahl im Land *i* stellt sich demgegenüber wie folgt dar.

$$\frac{\partial Q_j}{\partial N_i} = \frac{F_j}{N_j \cdot \sum_{j=1}^n F_j} \quad (3)$$

Die Ableitung in Ausdruck (3) nimmt einen positiven Wert an, sodass die relative Finanzkraft der übrigen Länder steigt. Dies verwundert nicht, da die durchschnittliche Finanzausstattung bezogen auf alle Einwohner gesunken ist. Demzufolge führt dies bei den Nehmerländern zu verringerten Ausgleichszuweisungen und bei den Geberländern zu erhöhten Ausgleichsbeträgen.

Die unterjährigen Änderungen in der Bevölkerungsanzahl stellt die folgende Tabelle dar. Es werden die Quartalszahlen der Bevölkerung auf Bundesebene dargestellt.

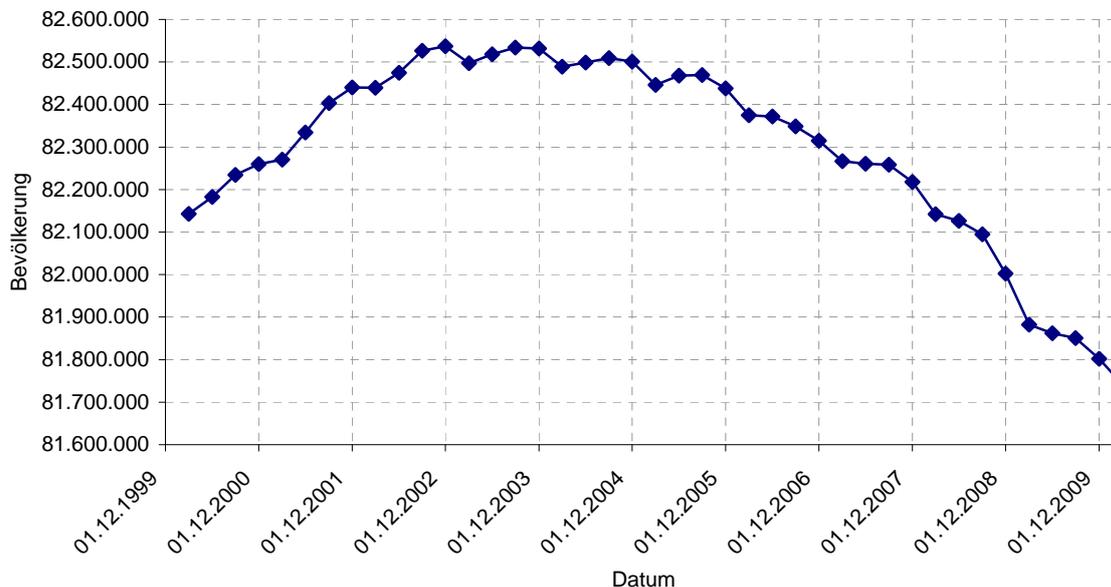


Abbildung 1: Entwicklung der Bevölkerung in Deutschland

Ersichtlich wird, dass die Veränderungen nicht linear verlaufen, sondern systematische Komponenten aufweisen. Derartige systematische unterjährig Veränderungen können einen Einfluss auf den Länderfinanzausgleich nehmen.

Die zuvor abgeleiteten Überlegungen sollen anhand der konkreten Abrechnungsmodalitäten im Finanzausgleich exemplifiziert werden. Hierzu werden die Quotienten Q_i für das Jahr 2012 (vor Durchführung des Länderfinanzausgleichs im engeren Sinn) verglichen mit jenen bei einer Veränderung der Einwohnerzahl. Die Einwohnerzahl wurde für das Land Nordrhein-

Westfalen um 1 Mio. erhöht. Bei den Berechnungen wurde (entgegen der dargestellten Formeln) die veränderte Aufteilung des Umsatzsteueraufkommens berücksichtigt.

	Abrechnung 2012		Erhöhung Einwohnerzahl NW	
	rel. Finanzkraft in %	Zahlungen in Tsd. €	rel. Finanzkraft in %	Zahlungen in Tsd.€
Nordrhein-Westfalen	98,49	401.734	96,81	945.728
Bayern	115,07	-3.904.340	116,01	-4.049.658
Baden-Württemberg	112,45	-2.694.282	113,28	-2.808.126
Niedersachsen	98,53	172.955	98,66	155.789
Hessen	111,06	-1.326.829	111,96	-1.405.369
Sachsen	88,31	962.538	88,34	947.512
Rheinland-Pfalz	96,51	224.489	97,11	179.672
Sachsen-Anhalt	88,16	547.031	88,18	539.212
Schleswig-Holstein	97,12	128.594	97,28	119.005
Thüringen	87,82	541.190	87,83	533.872
Brandenburg	89,06	541.697	89,09	533.544
Mecklenburg-Vorpommern	86,51	452.098	86,52	446.279
Saarland	94,69	92.213	94,82	88.360
Berlin	68,61	3.322.713	68,67	3.275.271
Hamburg	99,39	21.213	100,27	-8.849
Bremen	73,64	516.987	73,79	507.760

Tabelle 1: Auswirkungen einer isolierten Veränderung der Einwohnerzahl im Finanzausgleich

Die derzeitige Fokussierung auf die Einwohnerzahl bei der Ermittlung der Ausgleichszahlungen kann somit einen Anreiz auslösen, in Grenzen auf den Bestand der Einwohner einzuwirken. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass nach dem Konzept der Wohnbevölkerung der Erstwohnsitz (Hauptwohnsitz) maßgeblich ist. Insofern lassen sich auch Anreize vorstellen, die einen Wechsel von Erst- und Zweitwohnsitz bewirken.³⁷

Das FAG sieht in § 9 Abs. 2, 3 FAG eine Veredlung der Einwohner für bestimmte Regionen vor (Länder, Gemeinden). Die Veredlung wird hier nicht als primäre Anreizquelle gesehen, da die Veredlung länderfix ist und sich damit nicht als endogener Parameter aus jeweiliger Sicht des Landes darstellt. Gleichwohl ist in aller Deutlichkeit darauf hinzuweisen, dass die Veredlung zu deutlichen Effekten führt, da hierdurch auch Abschöpfungs- und Ausgleichsquoten bestimmt werden. Insofern verschieben sich Anreizeffekte bei allen Ländern, wenn die jeweilige Einwohnerveredlung verändert wird.³⁸

³⁷ Erneut erscheint dies bei Studierenden möglich, die an ihrem bisherigen Heimatort noch einen weiteren Wohnsitz pflegen.

³⁸ Ein kompletter Verzicht auf die Einwohnerveredelung (Gewichtung mit 100%) führt am Beispiel von Nordrhein-Westfalen für den Finanzausgleich 2012 bei konstanten übrigen Parametern zu einem Mehraufkommen aus dem Finanzausgleich im engeren Sinne von ca. 160,679 Mio. €

2.3 Anreizwirkungen aus der Tarifformel zur Bemessung der Ausgleichszuweisungen und der Ausgleichsbeiträge

Die Bestimmung der Ausgleichszuweisungen und der Ausgleichsbeiträge erfolgt in einer dreigeteilten Staffelung nach § 10 Abs. 1, 2 FAG (Tarifformel). Hierbei kommt ein symmetrischer, linear-degressiver bzw. linear-progressiver Tarif zur Anwendung.³⁹

Anreizeffekte werden in der wissenschaftlichen Literatur zumeist auf die Wirkungen aus einer Veränderung der Steuereinnahmen des Landes, die wiederum zu einer Veränderung der Ausgleichszuweisungen und der Ausgleichsbeiträge führt, bezogen. Da eine Veränderung der Steuereinnahmen des Landes sich auf das Verhältnis aus Finanzkraftmesszahl und Ausgleichsmesszahl bezieht, erscheint es geeignet, die jeweiligen Ableitungen des Formeltarifs nach der relativen Finanzkraft zu betrachten.⁴⁰

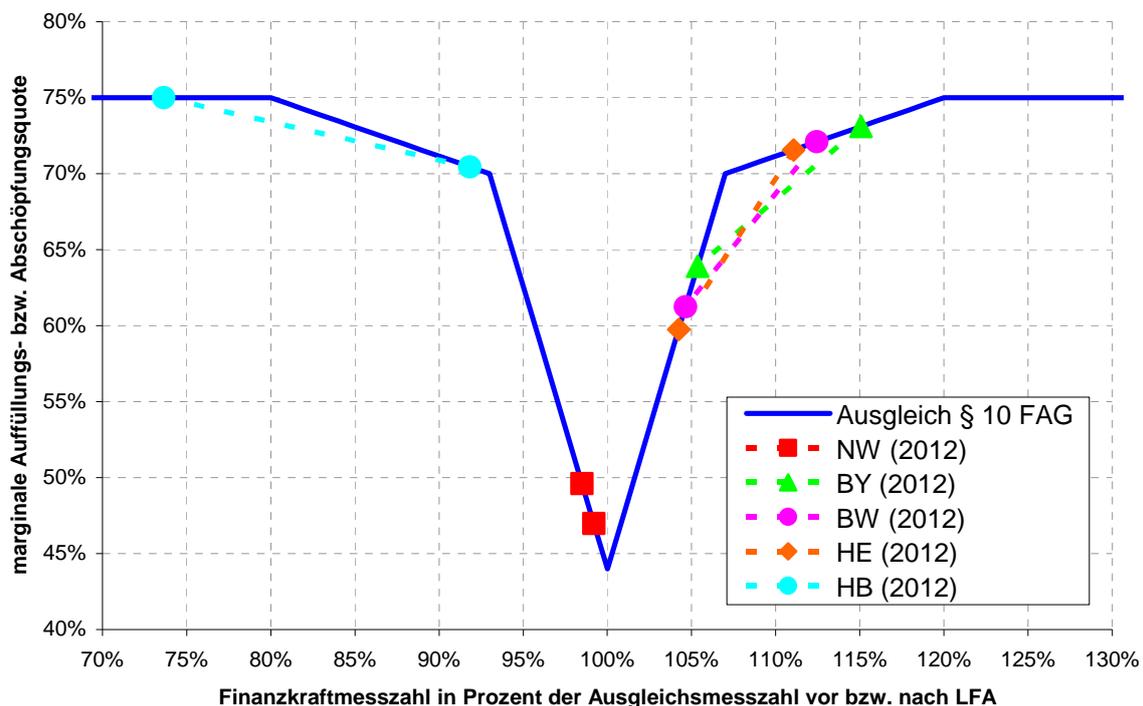


Abbildung 2: Formeltarif nach § 10 FAG

Die Ableitungen verdeutlichen, dass die Werte jeweils unter 100% liegen. Demzufolge erfolgt keine Abschöpfung (Grenzbelastung) von 100% und mehr (Geberländer), bei den Nehmerländern erfolgt korrespondierend keine Auffüllung zu 100% oder mehr. Im Übrigen wurden die Formeln so ausgestaltet, dass um den Nullpunkt (Finanzkraftmesszahl = Ausgleichsmesszahl) die Auffüllungs- und Abschöpfungsquoten symmetrisch verlaufen. Gleichwohl spiegelt diese symmetrische Darstellung nicht das vollständige Bild wider. So ist der Formeltarif als echter Stufentarif ausgestaltet, sodass die dargestellten Auffüllungs- bzw. Abschöpfungsquoten sich jeweils nur auf das beschriebene Intervall beziehen. Überdies ist der Definitionsbereich für Werte über 100% beschränkt, da § 10 Abs. 3 FAG eine relative Abschöpfungsobergrenze vorsieht.

³⁹ Vgl. § 10 Abs. 1 Nr. 1-3, Abs. 2 Nr. 1-3 FAG. Auf die Darstellung der Tarifformeln sei hier verzichtet.

⁴⁰ In die folgende Abbildung wurde der Staffeltarif nach § 10 FAG aufgenommen. Ferner wird die relative Finanzkraft vor und nach Durchführung des Finanzausgleichs im engeren Sinne abgebildet. Durch den Finanzausgleich verschiebt sich die entsprechende relative Finanzkraft in Richtung 100%.

Weiterhin sind die unterschiedlichen (übrigen) Effekte bei den Geber- und Nehmerländern, die sich an den Finanzausgleich im engeren Sinn anschließen, zu berücksichtigen. Nach § 11 Abs. 2 FAG wird auf der vierten Stufe des Ausgleichs noch ein zusätzliches vertikales Umverteilungsverfahren geschaltet (Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen), welches leistungsschwachen Ländern einen weiteren Ausgleich bietet. Leistungsschwache Länder sind jene, die nach Ausgleich auf der dritten Stufe noch nicht 99,5 % der durchschnittlichen Finanzkraft der Länder erreicht haben. Die Auffüllung dieser Lücke wird allerdings nur zu 77,5% vorgenommen. Im Ergebnis führt dies dazu, dass die maximale Grenzbelastung auf 94,4% steigt.⁴¹

Der dargestellte Einbezug der Bundesergänzungszuweisungen im Rahmen des Finanzausgleichs ist geboten, da auf Seite der Nehmerländer eine Wechselwirkung zwischen dritter und vierter Stufe der Verteilung auftritt. Aus Sicht des jeweiligen Landes ist es aber im Rahmen von fiskalischen Überlegungen nur entscheidend, welche Gesamtzuweisungen bei dem Land ankommen. Insofern besteht eine Substitutionswirkung zwischen eigenen Steuereinnahmen, die oberhalb der marginalen Auffüllungsquote nach den Werten gem. § 10 Abs. 1, 2 FAG liegen, und zugewiesenen Bundesergänzungen. Letztere fallen weg, wenn stattdessen Einnahmen aus eigenen Quellen generiert werden, gleichwohl ist der Saldo null. Insofern fehlt es diesbezüglich bei Nehmerländern erst recht an einem ökonomischen Anreiz, eigene Steuerquellen zu erschließen.⁴²

In der wissenschaftlichen Literatur wird überdies darauf hingewiesen⁴³, dass die Grenzbelastungen auf eine Erhöhung der Einnahmen auf eine Steuerart zu beziehen sind. Wird so verfahren, ist jedoch zu berücksichtigen, dass dem jeweiligen Land aus Gemeinschaftssteuern ohnehin nur ein Bruchteil zur Verfügung steht.⁴⁴ Wird nun die Grenzbelastung auf originäres (zusätzliches) Steueraufkommen eines Landes ermittelt (vor vertikaler Verteilung), so kann es nicht verwundern, dass sich auch Grenzbelastungen von über 100% einstellen. Hierbei ist jedoch entscheidend, zu welchem Anteil das Aufkommen an Gemeinschaftssteuern der Gemeinden wieder bei den Ländern angerechnet wird. Auch wenn die mathematische Ableitung der hohen Grenzsteuersätze korrekt ist, darf nicht verkannt werden, dass das dargestellte Ergebnis hauptsächlich durch die mathematische Bezugsgröße bedingt wird.⁴⁵ Die folgende Tabelle gibt einen Überblick der Grenzbelastungen

⁴¹ Vgl. analytisch z.B. Scherf (2007), S. 4. Ursache hierfür ist der Umstand, dass bei einer Erhöhung der eigenen Steuereinnahmen des Landes die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen wegfallen würden. Das entsprechende Land würde somit in einer Nettobetrachtung keine Erhöhung seiner insgesamt erhaltenen Zahlungen erhalten. Gleichwohl wären indirekte Effekte zu erwarten, da sich die relativen Finanzkraftmesszahlen für die übrigen Länder verschieben würden.

⁴² Vgl. anschaulich Scherf (2000), S. 189. Zu Recht weist Scherf darauf hin, dass die durch die Ergänzungszuweisungen ausgelöste Umverteilung auch durch den Finanzausgleich im engeren Sinne stattfinden kann. Allerdings würde dies höhere Auffüllungsquoten bedeuten, was vermutlich politisch unerwünscht ist. Insofern fördert die beschriebene Wechselwirkung lediglich die Intransparenz. Ferner Arndt, Dalezios, Steden, Färber (2009), S. 27, Margedant (2008), S. 52, Ottnad (1998), S. 399, Scherf (2001), S. 228.

⁴³ Vgl. Scherf (2007) S. 6 f., der darauf hinweist, dass die positiven Veränderungen bei dem Tarif nach § 10 Abs. 1, 2 FAG im Zuge der Neuregelung ab 2005 größtenteils wirkungslos sind, da durch die gestiegene Berücksichtigung der Steuerkraft der Gemeinden (Anhebung von 50% auf 64%) der positive Effekt weitestgehend wieder aufgezehrt wird.

⁴⁴ Sofern ein Anteil auf die Gemeinden erfolgt, kommt es allerdings wieder zu einer Rückwirkung, da das Einkommen der Gemeinden (modifiziert) den jeweiligen Ländern wieder zugerechnet wird.

⁴⁵ So ist auch zu berücksichtigen, dass trotz des örtlichen Aufkommens bestimmter Steuerarten nicht unerhebliche Teile des Aufkommens an den Bund abfließen. Es sei insofern auf die Grenzbelastungen verwiesen, die sich unter Beachtung der Werte für das Jahr 2012 ergeben (Budgetinzidenz). Das Land Nordrhein-Westfalen weist eine Grenzbelastung von 78,98% auf. Im Übrigen bestätigt sich auch der Befund, dass die Grenzbelastungen asymmetrisch wirken. So weisen die drei Geberländer im Jahr 2012 die geringsten Grenzbelastungen auf. Ausnahme hiervon bildet lediglich Hamburg, was darauf zurückzuführen ist, dass

(Budgetinzidenz) bei einer Veränderung der Lohn- bzw. Körperschaftsteuer (1 Mio. €). Die Tabelle ist so zu verstehen, dass die jeweilige Grenzbelastung sich auf das Land bezieht, in welchem das zusätzliche Steueraufkommen generiert wird.

	Grenzbelastungen auf 1 Mio. €	
	Lohnsteuer in %	Körperschaft- steuer in %
Nordrhein-Westfalen	78,98	85,02
Bayern	72,56	78,94
Baden-Württemberg	71,39	77,27
Niedersachsen	84,34	90,15
Hessen	76,37	82,55
Sachsen	91,19	97,22
Rheinland-Pfalz	85,45	90,82
Sachsen-Anhalt	87,79	92,99
Schleswig-Holstein	91,55	97,90
Thüringen	87,84	93,04
Brandenburg	87,69	92,91
Mecklenburg-Vorpommern	88,17	93,35
Saarland	92,99	99,15
Berlin	90,93	96,92
Hamburg	66,05	72,64
Bremen	93,38	99,31

Tabelle 2: Grenzbelastungen (Budgetinzidenz) für Lohn- und Körperschaftsteuer (Jahr 2012)

Insgesamt ist somit festzuhalten, dass durch die asymmetrische Wirkung der Grenzbelastungen gerade die Nehmerländer (jedenfalls für den Abrechnungszeitraum 2012) besonders hohen Grenzbelastungen unterworfen werden. Im Übrigen sind die Grenzbelastungen stets steuerartenspezifisch zu verstehen. Insgesamt bieten sich aus fiskalischer Sicht (auch im Vergleich zu den Geberländern) weniger ökonomische Anreize, eigene Steuerquellen zusätzlich zu erschließen. Dies gilt nicht zuletzt infolge der asymmetrischen Wirkung. Es zeigt sich somit auch, dass die effektiven Grenzbelastungen eben nicht bereits aus dem Formeltarif abgeleitet werden können, sondern sämtliche Stufen des Finanzausgleichs zu berücksichtigen sind. Insofern bleibt dann auch offen, welche Effekte eintreten, wenn lediglich der Formeltarif isoliert verändert wird.

2.4 Anreizwirkungen aus dem Prämienmodell im Finanzausgleich

Das FAG sieht in § 7 Abs. 3 FAG ein sogenanntes Prämienmodell vor. Die Anreizeffekte aus dem bestehenden Finanzausgleich werden zumeist durch die Grenzbelastungen der jeweiligen Länder auf zusätzliche Steuereinnahmen operationalisiert. Das Prämienmodell soll demzufolge diese Grenzbelastungen senken, indem es dem jeweiligen Land bei einer

Hamburg in 2012 vor Ausgleich eine Finanzkraft pro Einwohner hatte, die in etwa dem Durchschnitt über allen Ländern entsprach.

überdurchschnittlichen Entwicklung der Finanzkraft einen Selbstbehalt zugesteht.⁴⁶ Prämienberechtigt sind Länder, wenn die eigene Wachstumsrate (gegenüber dem Vorjahr) der Steuerkraft pro Einwohner des jeweiligen Landes über dem Landesdurchschnitt liegt. Hierbei bezieht sich die Steuerkraft auf eine „originäre“ Steuerkraft der Länder. Diese enthält nicht die Anteile aus der Umsatzsteuer, die Förderabgaben oder die den Ländern angerechnete Steuerkraft der Gemeinden nach § 8 FAG.⁴⁷ Die Prämie wird auf 12% des Betrages gedeckelt, der sich ergibt, wenn die überdurchschnittliche Veränderungsrate (=Differenz zur durchschnittlichen Wachstumsrate) der originären Steuerkraft je Einwohner multipliziert wird mit der originären Steuerkraft je Einwohner des Vorjahres. Dieses Produkt ist anschließend mit der Einwohnerzahl im Ausgleichsjahr zu multiplizieren.⁴⁸ Die so ermittelte Prämie wird dann als Kürzungsbetrag behandelt, der die Steuereinnahmen der Länder und damit die Finanzkraftmesszahl und die Ausgleichsmesszahl mindert. Folglich hat die Höhe der Prämie einen maßgeblichen Einfluss auf die Bemessung der Ausgleichszuweisungen und der Ausgleichsbeiträge (Geber- und Nehmerländer).⁴⁹

Bezeichne F_i die Finanzkraftmesszahl vor Abzug des Selbstbehalts, A_i die Ausgleichsmesszahl vor Abzug des Selbstbehalts, N_i die Einwohnerzahl, S_i den Selbstbehalt und i das jeweilige Land (Gesamtanzahl der Länder n), so kann der Quotient Q_i (relative Finanzkraft) aus Finanzkraftmesszahl und Ausgleichsmesszahl unter den geschilderten Annahmen formal dargestellt werden. Der Quotient Q_i bestimmt hierbei, in welcher Höhe Ausgleichszuweisungen oder Ausgleichsbeiträge im jeweiligen Land i anfallen.

$$Q_i = \frac{F_i - S_i}{\frac{N_i}{\sum_{i=1}^n N_i} \cdot \sum_{i=1}^n (F_i - S_i)} \quad (4)$$

Die Auswirkung des Selbstbehalts für Prämienberechtigte Länder kann durch Ableitung des Ausdrucks (4) ermittelt werden.

$$\frac{\partial Q_i}{\partial S_i} = \frac{\sum_{i=1}^n N_i \cdot \left(F_i + \sum_{j \neq i=1}^n S_j - \sum_{i=1}^n F_i \right)}{N_i \cdot \left(\sum_{i=1}^n F_i - S_i \right)^2} < 0, \text{ da } \sum_{i=1}^n F_i > F_i + \sum_{j \neq i=1}^n S_j \quad (5)$$

Aus der Formel (5) wird ersichtlich, dass die bezeichnete Ableitung negativ ist. Damit würde sich die relative Finanzkraft der Geberländer durch den Selbstbehalt verringern. Gleiches gilt für die Empfängerländer, da die formale Darstellung nicht zwischen Geber- und Empfängerländer differenziert (symmetrische Wirkung). Insofern können die Selbstbehalte einen positiven Anreizeffekt entfalten. Eine Reduzierung der Finanzkraft in einem Nehmerland führt jedoch zu weiteren Effekten, da mitunter hier ein höherer Ausgleich

⁴⁶ Die Zusicherung eines Selbstbehalts für die Länder wird aus § 3 MaßStG abgeleitet. Hierbei muss jedoch festgestellt werden, dass § 3 MaßStG lediglich fordert, dass von Mehr- oder Mindereinnahmen gegenüber den länderdurchschnittlichen Einnahmen sowie von überdurchschnittlichen Mehreinnahmen oder unterdurchschnittlichen Mindereinnahmen je Einwohner gegenüber dem betreffenden Land ein Eigenbehalt verbleiben muss. Wie diese Forderung mathematisch zu operationalisieren ist, lässt das MaßStG völlig offen. Insofern ist völlig unklar, ob die Regelung in § 7 Abs. 3 FAG überhaupt den Anforderungen nach § 3 MaßStG genügt. Vielfach wurde das MaßStG bereits für seine wenig konkreten Aussagen in der Literatur kritisiert. Vgl. z.B. Wendt (2012), S. 398.

⁴⁷ Vgl. Heinemann (2006), S. 652.

⁴⁸ Vgl. Heinemann (2006), S. 652, § 7 FAG.

⁴⁹ Vgl. zu den Auswirkungen des Prämienmodells z.B. Fehr (2001), S. 578, Heinemann (2006), S. 651-659.

erforderlich ist. Jedoch verbleibt für beide Gruppen (Geber, Nehmer) mithin ein größerer Teil der (eigenen) Steuereinnahmen im eigenen Land.⁵⁰

Der Selbstbehalt (in der Gesamtsumme über alle Länder) führt dazu, dass die Ausgleichsmesszahl verringert wird (Nenner in Gleichung (4)). Dies wiederum führt dazu, dass die relative Finanzkraft der nicht prämienberechtigten Ländern steigt, wie die folgende formale Darstellung verdeutlicht. Hierbei wird nun nicht mehr die Prämie des einzelnen Landes S_i betrachtet, da das Land nicht prämienberechtigt ist. Gleichwohl findet aber die Summe aller Prämien Berücksichtigung bei der Ermittlung der Ausgleichsmesszahl. Aus Sicht des einzelnen nicht prämienberechtigten Landes ist es gleichgültig, welches andere Land einen Selbstbehalt aufweist.

$$\frac{\partial Q_j}{\partial S_i} = \frac{F_j \cdot \sum_{j=1}^n N_j}{N_j \cdot \left(\sum_{i,j=1}^n F_j - S_i \right)^2} > 0 \quad (6)$$

Der Selbstbehalt führt demzufolge tendenziell bei den nicht prämienberechtigten Ländern ebenfalls zu einer Minderung der Ausgleichszuweisungen bzw. Ausgleichsbeiträge (symmetrische Wirkung). Dies verwundert nicht, da insgesamt durch die Prämien Verteilungsmasse aus dem System herausgenommen wurde.

Der Gesamteffekt aus der Einführung des Prämienmodells kann indes nicht mit Hilfe der zuvor dargestellten Formeln abgeleitet werden. Dies resultiert erneut aus mehreren Gründen. So findet nach dem Finanzausgleich im engeren Sinne noch die Verteilung von Bundesergänzungszuweisungen statt, die sich ebenfalls auf die Ermittlung der Grenzbelastungen auswirken. Weiterhin induziert eine Veränderung des Quotienten Q_i (insgesamt) keine lineare Wirkung, da nach § 10 FAG ein Stufentarif anzuwenden ist. Insofern ist es möglich, dass durch die Verschiebung der relativen Finanzkraft die unterschiedlichen Stufen nach § 10 Abs. 1, 2 FAG unterschiedlich stark wirken. Letztendlich kann der Gesamteffekt daher nur durch eine Simulation ermittelt werden.

Die folgende Darstellung stellt den Finanzausgleich im engeren Sinne mit und ohne Selbstbehalt dar. Hierzu werden erneut die jeweiligen Parameter für das Abrechnungsjahr 2012 verwendet (*ceteris paribus*).

⁵⁰ Fehr weist im Rahmen seines Simulationsmodells für das Jahr 2000 allerdings daraufhin, dass unter Berücksichtigung sämtlicher Parameter sich auch bei prämienberechtigten Ländern eine Steigerung der relativen Finanzkraft einstellen kann. In diesem Fall würde das Prämienmodell falsche Anreizeffekte liefern. Vgl. für die Simulation Fehr (2001), S. 578.

	Grenzbelastungen auf 1 Mio. €(Lohnsteuer)		
	derzeitiges System, in %	Prämie in Tsd. €	ohne Prämienmodell, in%
Nordrhein-Westfalen	78,98	0	79,33
Bayern	72,56	0	72,80
Baden-Württemberg	71,39	66.782	74,03
Niedersachsen	84,34	77.439	88,19
Hessen	76,37	0	76,48
Sachsen	91,19	0	91,27
Rheinland-Pfalz	85,45	24.238	89,67
Sachsen-Anhalt	87,79	4.822	92,41
Schleswig-Holstein	91,55	0	91,61
Thüringen	87,84	5.671	92,47
Brandenburg	87,69	2.531	92,28
Mecklenburg-Vorpommern	88,17	3.906	92,84
Saarland	92,99	0	93,01
Berlin	90,93	0	91,03
Hamburg	66,05	0	66,20
Bremen	93,38	0	93,39

Tabelle 3: Grenzbelastungen (Budgetinzidenz) aus dem Prämienmodell (2012)

Die Tabelle verdeutlicht, dass durch das Prämienmodell für die prämierten Länder die Grenzbelastungen durchweg gesunken sind. Gleichwohl sind die Verschiebungen eher geringfügig. Für die nicht prämierten Länder sind die Grenzbelastungen annähernd konstant geblieben.⁵¹ Dieses Ergebnis erscheint schlüssig, da bezogen auf die Summe der Ausgleichsmesszahlen vor Prämienabzug im Jahr 2012 (ohne Gemeindeanteil) lediglich 0,08644% an Ausgleichsmasse aus dem Verteilungssystem genommen wurde.

Das FAG sieht in § 10 Abs. 3 FAG eine Obergrenze für die Ausgleichsbeträge der Geberländer vor. Übersteigen die ermittelten Ausgleichsbeträge eines ausgleichspflichtigen Landes 72,5% der Differenz zwischen seiner Finanzkraft- und Ausgleichsmesszahl, so ist der übersteigende Betrag jeweils zur Hälfte von allen ausgleichspflichtigen und allen ausgleichsberechtigten Ländern zu übernehmen. Diese Beschränkung wirkt somit deutlich anders als das Prämienmodell. Ursache hierfür ist der Umstand, dass Verteilungsmasse aus dem System genommen wird, die hieraus resultierenden Effekte aber von allen Ländern getragen werden müssen. Der Vorteil dieser Regelung ist somit, dass auch die Nehmerländer eben für das reduzierte Verteilungsvolumen einstehen müssen. Damit können aber die positiven Effekte bei den Ländern, die der Obergrenze unterliegen, deutlich stärker wirken. Im Übrigen setzt die Obergrenze lediglich bei den Geberländern an, wohingegen das Prämienmodell nicht nach Geber- oder Nehmerländern differenziert.

⁵¹ Fehr (2001), S. 579 kritisiert die fehlenden Anreizwirkungen des Prämienmodells bei den Nehmerländern.

Eine analytische Darstellung des beschriebenen Anreizes ist nur schwer möglich, da sich die Obergrenze relativ auf die ermittelten Ausgleichszahlungen bezieht. Insofern seien die Wirkungen anhand der folgenden Zahlen verdeutlicht.

	Garantie 75%		Garantie 50%	
	Grenzbelastung in %	Kürzungen in Tsd. €	Kürzungen in Tsd. €	Grenzbelastung in %
Nordrhein-Westfalen	78,98	0	42.413	78,57
Bayern	72,56	0	412.205	68,14
Baden-Württemberg	71,39	0	284.452	66,81
Niedersachsen	84,34	0	18.260	84,24
Hessen	76,37	0	140.081	70,46
Sachsen	91,19	0	101.621	90,95
Rheinland-Pfalz	85,45	0	23.701	85,18
Sachsen-Anhalt	87,79	0	57.753	87,65
Schleswig-Holstein	91,55	0	13.576	91,39
Thüringen	87,84	0	57.137	87,71
Brandenburg	87,69	0	57.190	87,55
Mecklenburg-Vorpommern	88,17	0	47.731	88,04
Saarland	92,99	0	9.736	92,80
Berlin	90,93	0	350.799	90,64
Hamburg	66,05	0	2.240	63,61
Bremen	93,38	0	54.581	93,15

Tabelle 4: Grenzbelastungen (Budgetinzidenz, Lohnsteuer) bei unterschiedlichen Garantieklauseln

Ersichtlich wird, dass die Garantieklausel im Abrechnungssystem 2012 zu keinen Effekten führt, da die Obergrenzen für die Geberländer noch deutlich über den tatsächlichen Zahlungen liegen. Wird indes die Garantieklausel auf 50% gesenkt, so stellen sich insbesondere bei den Geberländern Minderungen der Grenzbelastungen ein. Für die Nehmerländer verbleiben die Grenzbelastungen annähernd unverändert, was auch daran liegt, dass die (negativen Effekten) aus der Beachtung der Obergrenze häufig Geber- und Nehmerländer treffen.

2.5 Anreizeffekte aus unterschiedlichen Steuerarten

Der Staffeltarif nach § 10 FAG differenziert nicht nach einzelnen Steuerarten. Unterschiede in der Behandlung der Steuerarten werden primär bei der vertikalen Steuerverteilung für die Bestimmung der Finanzkraftmesszahl und der Ausgleichsmesszahl berücksichtigt. Gleichwohl wirkt eine Veränderung steuerartenspezifisch, wie die ermittelten Grenzbelastungen belegt haben. Weiterhin nimmt die Umsatzsteuer eine Sonderrolle durch den Umsatzsteuervorwegausgleich ein.⁵² Zwei Steuerarten entfalten m.E. jedoch Anreizwirkungen, die auch im Rahmen des Finanzausgleichs zu diskutieren sind: die

⁵² Vgl. zur Sonderrolle der Umsatzsteuer z.B. Wachendorfer-Schmidt (2005), S. 206-209.

Gewerbsteuer/Einkommensteuer und die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag, die nicht unter § 43 Abs. 1 S. 1 Nr. 6, 7 und 8 bis 12 sowie S. 2 EStG.⁵³

Die Höhe der Gewerbesteuer bestimmt sich nach dem jeweiligen Hebesatz der Gemeinde und der Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer, dem Gewerbesteuer-Meßbetrag. Der Gewerbesteuer-Meßbetrag wiederum wird aus den einkommensteuerlichen und körperschaftsteuerlichen Gewinnermittlungsvorschriften abgeleitet, wobei als Besonderheit gewerbesteuerliche Kürzungs- und Hinzurechnungsvorschriften nach den §§ 8, 9 GewStG zu beachten sind.

Die Gewerbesteuer stellt für Kapitalgesellschaften eine definitive ökonomische Belastung dar. Demgegenüber entfaltet die Gewerbesteuer bei Personengesellschaften (gegenüber Kapitalgesellschaften) ökonomisch andere Wirkungen. Nach § 35 EStG kann die Gewerbesteuer bei den einkommensteuerpflichtigen Personen bis zu einem Hebesatz von 380% bzw. 400,9% (inkl. Solidaritätszuschlag) angerechnet werden.⁵⁴ Liegt der individuelle Hebesatz der Gemeinde unter diesem Wert, ist es möglich, durch eine Erhöhung des Hebesatzes das Aufkommen aus der Gewerbesteuer zu erhöhen, ohne dass dies (idealisiert) für den Gewerbetreibenden zu einer zusätzlichen Belastung führt.⁵⁵

Im Rahmen des Finanzausgleichs führt der geschilderte Zusammenhang dazu, dass Aufkommen aus der Einkommensteuer zu Gunsten der Gewerbesteuer substituiert werden kann. Dies wiederum wirkt sich auf die Durchführung des Finanzausgleichs aus, da das Aufkommen aus der Einkommensteuer auf alle drei Gebietskörperschaften verteilt, gleichwohl das Aufkommen aus der Gewerbesteuer direkt den Gemeinden zugerechnet wird. Das Gewerbesteueraufkommen wird dann unter Nivellierung von Hebesatzeffekten zu 64% als Finanzkraft der Gemeinden den Ländern zugerechnet.⁵⁶ Per Saldo können sich hieraus Anreizeffekte für den Finanzausgleich ergeben. Vornehmlich betrifft dies die Frage, inwieweit über gezieltes Steuern der Hebesätze die Grenzbelastungen im Finanzausgleich verändert werden können. Der konkrete Effekt hängt letztendlich davon ab, wie Einkommensteuer und Gewerbesteuer im Rahmen von Grenzabschöpfungsraten in Beziehung zueinanderstehen. Eine mögliche Faktorallokation im Rahmen der Gewerbesteuerzerlegung dürfte dabei von untergeordneter Bedeutung sein.

Weiterhin kann das Aufkommen aus der Kapitalertragsteuer (Abgeltungsteuer) zu Verzerrungen führen, wenn dieses Aufkommen nicht zerlegt wird. Die Kapitalertragsteuer, die nicht unter § 43 Abs. 1 S. 1 Nr. 6, 7 und 8 bis 12 sowie S. 2 EStG fällt (vornehmlich Kapitalertragsteuer auf Gewinnausschüttungen usw.),⁵⁷ wird im derzeitigen System der horizontalen und vertikalen Steuerverteilung nicht zerlegt. Dies führt dazu, dass die Steuer primär dort zugerechnet wird, wo sie örtlich entstanden ist. Dies kann zu Verzerrungen in der Bestimmung der Finanzkraft der jeweiligen Länder führen.

Von einer Zerlegung wurde in der Vergangenheit abgesehen, da die abführungsverpflichtete Institution in der Regel keine Kenntnis über die persönlichen Eigenschaften des Gläubigers

⁵³ Vgl. zu unterschiedlichen Inzidenzwirkungen der Pendlerpauschale auf die Einkommensteuer im Rahmen des Finanzausgleichs Arndt, Dalezios, Steden, Färber, Gisela (2009), S. 26-31. Fehr, Tröger, (2002), S. 615, zeigen die Wirkungen aus dem Rückgang des Körperschaftsteueraufkommens auf.

⁵⁴ Vgl. z.B. Blaufus, Hechtner, Hundsdoerfer (2008), S. 80-88.

⁵⁵ In der Vergangenheit wurde dieses Argument bei Städten und Gemeinden häufig als Argument für eine Erhöhung des Hebesatzes angeführt.

⁵⁶ Diese Sichtweise negiert nicht, dass Länder und Gemeinden unterschiedliche Ebenen im föderalen System sind. Trotz der eigenen Ertragskraft der Gemeinden durch die Gewerbesteuer verbleibt gleichwohl eine finanzielle Beziehung zwischen Länder und Gemeinden, da die jeweiligen Länder partiell auch für die Finanzausstattung der Gemeinden eintreten müssen.

⁵⁷ Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass nach § 8b Abs. 4 –neu– KStG und § 2 Abs. 1 S. 1 InvStG diese Effekte zukünftig noch an Bedeutung gewinnen werden.

hatte. Durch die Veränderung des Abzugsverfahrens mit dem OGAW-IV-Umsetzungsgesetz hat sich jedoch die Situation verändert. Da die Kreditinstitute nun für den Einbehalt der Kapitalertragsteuer verantwortlich sind, liegen auch Informationen über die örtliche Zuordnung der Kapitalerträge an die jeweiligen Gläubiger vor. Vor diesem Hintergrund ist zu überlegen, ob auch die Kapitalerträge auf Gewinnausschüttungen aus Eigenkapitalüberlassungen bzw. hierzu gleichgestellte aperiodische Vorgänge gem. § 20 Abs. 2 EStG zukünftig im Rahmen einer Zerlegung aufgeteilt werden.⁵⁸

Für die Ermittlung des konkreten Effektes wird es auch von Bedeutung sein, welche Gewinnverwendungsentscheidungen die Unternehmen in dem jeweiligen Bundesland treffen und inwieweit in einem Bundesland überproportional stark steuerbefreite Sondervermögen gem. InvStG angesiedelt sind. Würde eine Zerlegung nach Wohnsitz des Anteilseigners erfolgen, dürfte auch maßgeblich sein, inwieweit entsprechende Kapitalerträge an die jeweiligen Anlegergruppen in den einzelnen Bundesländern fließen.

⁵⁸ Die Bundesregierung erachtet eine Zerlegung als grundsätzlich möglich. Gleichwohl verweist man diesbezüglich auf eine Initiative, die von den Ländern ausgehen muss. Vgl. BT-Plenarprotokoll 17/227, S. 28373 (B), Anlage 26, Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Koschyk auf die Frage der Abgeordneten Dr. Barbara Höll.

3. Ökonomische Anreizwirkungen im Zuge einer Neuordnung des Finanzausgleichs

3.1 Vorbemerkungen

Forderungen nach einer Reformation des Finanzausgleichs hin zu einer stärkeren Implementierung von ökonomischen Anzeizeffekten sind nicht neu, sondern kamen mit einer gewissen Regelmäßigkeit in der Vergangenheit im politischen Prozess immer wieder auf. Nicht zuletzt durch die teilungsbedingten Sonderlasten und eine mögliche ungleiche Finanzausstattung von Ost- und Westländern stand und steht der Finanzausgleich damit immer wieder im Spannungsverhältnis zwischen Reformation und ökonomischer Notwendigkeit. Eben dieses Spannungsfeld zeichnet sich bereits dadurch aus, dass sich in der wissenschaftlichen Diskussion ein sehr breites Spektrum von Beiträgen findet, die sich mit dem Finanzausgleich auseinandersetzen. Hierbei zeigt sich auch, dass dieses Themengebiet häufig von zwei „unterschiedlichen Seiten“ bearbeitet wird: die juristische Bearbeitung im Sinne einer Kommentierung der (bestehenden) Finanzverfassung und die ökonomische Analyse im Sinner einer finanzwissenschaftlichen Theorie der Bereitstellung öffentlicher Güter und damit zusammenhängende Fragen der Finanzierung in einem föderalen System.

Das System von föderalen Gebietskörperschaften in der Bundesrepublik ordnet den jeweiligen Gebietskörperschaften unterschiedliche Kompetenzen in den Bereichen Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilung zu. Die Finanzverfassung hat hierbei das Ziel, eine Verteilung zwischen Bund und Länder (vertikal) sowie zwischen Ländern bzw. (weiteren) Gliederungsebenen untereinander (horizontal) zu regeln. Die Zuweisung von hoheitlichen Aufgaben zu einzelnen Gebietskörperschaften setzt zwangsläufig eine hinreichende Finanzausstattung bzw. Finanzautonomie voraus, die wiederum im Rahmen einer Finanzverfassung zu regeln ist.⁵⁹ Das BVerfG führt hierzu aus: „Bund und Länder müssen im Rahmen der verfügbaren Gesamteinnahmen so ausgestattet werden, dass sie die zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlichen Ausgaben leisten können“.⁶⁰ Der Finanzausgleich lässt sich damit insbesondere nach allokativen und distributiven Gesichtspunkten differenzieren.⁶¹

Allokative Präferenzen orientieren sich in dem föderalen System an den regionalen Präferenzen der Bürger nach öffentlichen Gütern, berücksichtigen aber auch eine allokativen Effizienz bei der Bereitstellung von staatlichen Leistungen (Produktionseffizienz).⁶² Neben dieser Güterallokation sind Verteilungsaspekte zu berücksichtigen, wenn erhebliche regionale Einkommens-, Finanzkraft- und Infrastrukturdiskrepanzen vorliegen.⁶³ Derartige distributive Elemente im Rahmen eines Finanzausgleichs zur Angleichung der Lebensverhältnisse im Bund sollen u.a. der politischen Stabilität einer Föderation dienen.⁶⁴ Der Länderfinanzausgleich teilt somit die dem föderalen System innewohnende Spannungslage, die richtige Balance zwischen der Selbstständigkeit, der Eigenverantwortlichkeit und der Bewahrung der Individualität der Länder auf der einen und der solidarischen Mitverantwortung für die Existenz und Eigenständigkeit der Bundesgenossen auf der anderen Seite zu finden.⁶⁵ Eben dieser vom BVerfG zutreffend beschriebene Balanceakt führt

⁵⁹ Vgl. z.B. Wendt (2012), S. 389-395.

⁶⁰ Vgl. BVerfGE 55, S. 274, 300.

⁶¹ Vgl. Scherf (2000), S. 21, Baretta, Fenge, Huber, Leibfritz, Steinherr (2001), S. 4-32.

⁶² Vgl. Scherf (2000), S. 25, Margedant (2010), S. 214-216 zu unterschiedlichen Lebensverhältnissen.

⁶³ Vgl. Scherf (2000), S. 43.

⁶⁴ Vgl. Scherf (2000), S. 43. Nach Baretta, Fenge, Huber (2000), S. 27, ist der Finanzausgleich damit u.a. durch die folgenden Überlegungen bedingt: Spillover-Effekte und externe Effekte, Finanzierungslücken, effiziente räumliche Verteilung von Infrastruktur, interregionale Versicherungsfunktion, interregionale Umverteilung.

⁶⁵ Vgl. BVerfGE 72, S. 330, 397; zudem Baretta, Fenge, Huber, Leibfritz, Steinherr (2000), S. 29.

letztendlich auch zu Effizienzverlusten, die in Maßen hinzunehmen sind.⁶⁶ Im Zuge der Diskussion um ökonomische Anreizeffekte im Finanzausgleich ist folglich primär zu diskutieren, wie im beschriebenen Spannungsfeld konkret Anreize für die jeweiligen Länder gesetzt werden können, damit diese einen eigenen Anreiz verspüren, die beschriebene Solidarität auf das notwendige Minimum in Anspruch zu nehmen. Folglich darf sich ein Land der Solidarität der anderen stets bewusst sein, muss aber zugleich bestrebt sein, eben ohne diese Solidarität die ihm auferlegten Pflichten erfüllen zu können bzw. zu wollen.

Die einem Land primär oder durch den Ausgleich zugewiesenen Steuereinnahmen sind letztendlich zur Erfüllung der finanziellen Aufgaben im Land bestimmt. Insofern ist es aus fiskalischer Sicht unerheblich, durch welchen Kanal entsprechende Einnahmen dem Land zugewiesen werden. Werden demzufolge ökonomische Anreizeffekte im Finanzausgleich diskutiert, so zeigt sich, dass eben die vertikale und die horizontale Steuerverteilung eng miteinander verknüpft sind. Eine Veränderung der vertikalen Zuweisungsschlüssel kann folglich auch immer auf den Finanzausgleich im engeren Sinne wirken. Von daher gilt es auch zu eruieren, ob eine Veränderung des vertikalen Aufteilungsschlüssels für bestimmte Steuerarten geboten ist.⁶⁷ Dieser Aspekt ist umso wichtiger, als das Konnexitätsprinzip zwischen Aufgaben- und Aufgabenverteilung gewahrt werden sollte.⁶⁸ Den Ländern muss auch weiterhin ein angemessener Anteil am Steueraufkommen zustehen, wenn im Falle von Aufgabenverschiebungen zwischen Bund und Ländern sich Mehrbelastungen bei den Ländern einstellen. Insofern erscheint es m.E. sachgerecht, dass im Rahmen der vertikalen Steuerverteilung gerade die Aufteilung der Umsatzsteuer einer gewissen gesetzgeberischen Flexibilität unterworfen ist, die jedoch teilweise auch für politische Paketlösungen missbraucht wird.⁶⁹

Wird diskutiert, welche ökonomischen Anreizeffekte im Zuge einer Neugestaltung des Finanzausgleichs anzustreben sind, so sind als mögliche Ansatzpunkte gleichwohl auch die bisherigen Wirkungskanäle in die Überlegung miteinzubeziehen. Insofern kann es nicht verwundern, dass ökonomische Anreizwirkungen vornehmlich bei der Tarifgestaltung für den jeweiligen Ausgleichsmechanismus und bei der Erarbeitung von Kennziffern, die letztendlich für die Bemessung des Ausgleichs verantwortlich sind, anknüpfen sollten. Darüber hinaus gilt es zu diskutieren, inwieweit ökonomische Anreizeffekte überhaupt identifiziert werden können, wenn neben diesen primären Wirkungskanälen noch komplexe weitere Wechselwirkungen zu berücksichtigen sind. Dies betrifft insbesondere die Wechselwirkung zwischen Finanzausgleich im engeren Sinne, Umsatzsteuervorwegausgleich und allgemeinen Sonderbedarfszuweisungen.

⁶⁶ Insofern verwundert es auch nicht, dass einige wissenschaftliche Studien zu dem Schluss kommen, dass durch den Finanzausgleich das wirtschaftliche Wachstum behindert oder der Abbau der Arbeitslosigkeit vermieden werde. Vgl. z.B. Berthold, Fricke (2007a), S. 7-16. Scherf (2001), S. 228, führt hierzu treffend aus, dass „ein reformierter Länderfinanzausgleich [...] eine neue Balance zwischen ökonomischer Effizienz und Umverteilung herstellen [muss]“.

⁶⁷ An dieser Stelle sei auf die Diskussion verzichtet, inwieweit eine Neuordnung der Finanzverfassung geboten ist. So finden sich diverse Beiträge, die die Erhebung eigener Landessteuern fordern. Hierdurch solle der Steuerwettbewerb gestärkt werden. Gleichwohl stellt sich damit weiterhin die Frage, inwieweit das Aufkommen aus eigenen Landessteuern noch umzuverteilen ist. Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass durch die Einführung von eigenen Landessteuern sich das gesamte Gefüge der Aufteilung der Steuerarten verschieben würde (vgl. z.B. die Diskussion um die Abschaffung der Gewerbesteuer). Vgl. zur Diskussion um einen Steuerwettbewerb z.B. Barette, Fenge, Huber, Leibfritz, Steinherr (2000), S. 28-29.

⁶⁸ Vgl. Scherf (2000), S. 28, Margedant (2012), S. 572.

⁶⁹ Vgl. § 1 FAG; zustimmend Kube (2011), S. 6, der diesbezüglich von einem notwendigen beweglichen Element im Rahmen der ersten Stufe des Finanzausgleichs spricht.

3.2 Zur Zielgenauigkeit von ökonomischen Anreizeffekten

In der Diskussion um eine Neugestaltung des Finanzausgleichs wurde immer die Wichtigkeit von ökonomischen Anreizeffekten in den Vordergrund gestellt. Hierbei stellt sich jedoch die Frage, ob diese ökonomischen Anreizeffekte überhaupt „sauber“ identifiziert werden können.⁷⁰ Der bestehende Finanzausgleich sieht eine komplexe Wechselwirkung zwischen horizontaler und vertikaler Steuerverteilung im Rahmen des vierstufigen Ausgleichsprozesses vor. Die ökonomischen Anreizwirkungen sind mitunter formalanalytisch schwer bis gar nicht abzuleiten, vielmehr müssen komplexe Simulationsrechnungen angestellt werden.⁷¹ Die vorstehenden Abschnitte haben belegt, dass gerade der Umsatzsteuervorwegausgleich (vorgelagert zum Finanzausgleich im engeren Sinne) und die Zuteilung von allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (nachgelagert zum Finanzausgleich im engeren Sinne) signifikante Effekte auf die Grenzbelastungen entfalten können.⁷² Diese können so weit gehen, dass erwünschte Anreizwirkungen aus vorgelagerten Stufen überlagert werden. Dieser Befund kann z.B. im Rahmen des Prämienmodells auftreten. Es erscheint aber geradezu widersinnig, ein Prämienmodell einzuführen, welches ein bestimmtes Verhalten der Länder belohnen soll, gleichwohl zugleich aber zuzulassen, dass eben diese positiven Effekte aus dem Prämienmodell völlig überlagert werden können durch entgegengesetzte Effekte. In der wissenschaftlichen Literatur wurde diesbezüglich ohnehin eine fehlende Transparenz des gesamten Verteilungsprozesses bemängelt. Die fehlende Transparenz darf dabei nicht nur aus einer wissenschaftlichen Perspektive gesehen werden. Ökonomische Anreize können nur dann zielgerichtet ihre Wirkung entfalten, wenn sie auch von der jeweilig betroffenen Person als eben diese zur Kenntnis genommen werden.⁷³ Im Rahmen des aktuellen Ausgleichssystems darf aber bezweifelt werden, dass die jeweiligen Länder die ökonomischen Auswirkungen einer Veränderung von endogenen oder exogenen Größen jeweils korrekt identifizieren. Vor diesem Hintergrund existieren Überlegungen, den mehrstufigen Prozess zu verdichten, sodass z.B. die Effekte aus den Bundesergänzungszuweisungen in den allgemeinen Tarif eingearbeitet werden.⁷⁴ Dies dürfte jedenfalls die Transparenz deutlich erhöhen. Politisch wäre zu hinterfragen, welche Finanzkraftunterschiede nach Durchführung dieser einzigen Stufe dann noch hinzunehmen wären.⁷⁵

Zusammenfassend dürfte eine zentrale Forderung im Rahmen einer Neuordnung des Ausgleichssystems auch die Erhöhung der Zielgenauigkeit von ökonomischen Anreizeffekten sein, sodass die Ausgleichsstufen zwei bis vier konsolidiert werden. Dieser Befund wird auch durch die Diskussion in wissenschaftlichen Publikationen gestützt. So finden sich zahlreiche Beiträge, die vornehmlich eine Veränderung des Umsatzsteuervorwegausgleichs fordern bzw. diesen gänzlich abschaffen wollen.⁷⁶ Die nach dem Finanzausgleich im engeren Sinne vorgenommenen allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen werden demgegenüber zumeist weniger kritisch bewertet.

⁷⁰ Weiterhin stellt sich die Frage, inwieweit die Länder originär das Steueraufkommen beeinflussen können. Vgl. z.B. Heinemann (2006), S. 657.

⁷¹ Kritisch zur Durchschaubarkeit der Wechselwirkungen im Finanzausgleich z.B. Margedant (2008), S. 52.

⁷² Vgl. zur Kritik dieser Elemente im gesamten System z.B. Bräuer (2005), S. 280-281. Ferner die Überlegungen bei Thöne, Jacobs (2001), S. 81-85.

⁷³ Vgl. z.B. Margedant (2012), S. 574.

⁷⁴ Vgl. zu möglichen Ansätzen einer Veränderung der Grundstrukturen z.B. Seybold (2005), S. 98-100.

⁷⁵ Vgl. zur Problematik Baretta, Fenge, Huber, Leibfritz, Steinherr (2000), S. 123-126.

⁷⁶ Vgl. z.B. Söllner (2000), S. 613, Hubert, Lichtblau (1998), S. 146. Zu möglichen Fehlanreizen durch den Umsatzsteuervorwegausgleich vgl. z.B. Stahl (2005), S. 223, Scherf (2001), S. 227, Fehr, Tröger (2002), S. 616.

3.3 Quantifizierung eines nötigen Ausgleichs zwischen den Ländern

Der Finanzausgleich statuiert eine Korrektur der vertikalen Steuerverteilung der ersten Stufe. Ziel ist es hierbei, in Maßen Unterschiede in der finanziellen Ausstattung der jeweiligen Länder auszugleichen, sofern diese als unangemessen angesehen werden. Art. 107 Abs. 2 GG kodifiziert daher, dass die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird. Aus der Formulierung ist nicht zu entnehmen, dass dies gleichbedeutend mit einer vollständigen Nivellierung der Unterschiede ist. Vielmehr wird aus der Formulierung geschlossen, dass ein bestimmter Grad an „Ungleichheit“ in der finanziellen Ausstattung der Länder durchaus bestehen bleiben darf.⁷⁷ Die Nivellierung der Finanzkraftunterschiede wird zumeist mit einer Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse begründet.⁷⁸ So bestimmt Art. 106 Abs. 3 S. 4 Nr. 2 GG, dass die Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder so aufeinander abzustimmen sind, dass die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt wird. Artikel 107 Abs. 2 GG (Finanzausgleich) statuiert demgegenüber, dass die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird. Diese Formulierung schwächt eine Forderung nach einer kompletten Gleichwertigkeit ab. Vielmehr spiegelt sich eine föderale Vielfalt immer auch in einer Vielfalt in den Lebensverhältnissen ab.⁷⁹ Insofern muss eine distributionspolitische Homogenität letztendlich in Maßen auch hinter einer allokativen Heterogenität rücken. Dies würde z.B. eine stärkere Berücksichtigung von Finanzbedarfen berücksichtigen.⁸⁰ Im Übrigen stellt sich gleichzeitig die Frage, ob die Homogenität (Finanzausstattung) lediglich an dem Indikator der durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausstattung gemessen werden sollte.⁸¹

Im Zuge einer Neuordnung des Finanzausgleichs stellt sich somit zugleich aber die Frage, bis zu welchem Grad Unterschiede auszugleichen sind.⁸² Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass sich die entsprechenden Ausgleichssätze nicht alleine aus der Tarifformel ergeben, sondern im derzeit bestehenden Ausgleichssystem auch durch die Bundesergänzungszuweisungen determiniert werden.⁸³ Eine Minderung des gesamten Umverteilungsvolumens kann eine Stärkung der Eigenverantwortlichkeit und damit zu einer Verbesserung von „persönlichen“ Anreizeffekten führen. Vor diesem Hintergrund erscheint es m.E. geboten, über eine Reduzierung der Umverteilungsmasse nachzudenken. Dies würde dann einhergehen mit stärkeren Unterschieden in der relativen Finanzkraft der jeweiligen Bundesländer nach Durchführung des Finanzausgleichs. Eine konkrete Quantifizierung muss gleichwohl aus wissenschaftlicher Sicht offenbleiben, da die angesprochene Frage letztendlich auch eine politische Entscheidung darstellt.

Im Zuge der Diskussion von Alternativmodellen wird hierbei zur Abmilderung von Härten zumeist jedoch gefordert, dass die Minderung der gesamten Verteilungsmasse über einen mehrjährigen Zeitraum festgeschrieben wird und zudem erst einige Perioden nach Beschluss hierüber die Minderung umgesetzt wird. Hierdurch soll eine verbesserte Planbarkeit für die Länder bewirkt werden.

⁷⁷ Heinemann, (2012b), S. 475 sieht auch zukünftig die Notwendigkeit zu einem hohen Grad der Angleichung der unterschiedlichen relativen Finanzkraft.

⁷⁸ Vgl. aus juristischer Sicht z.B. Jung (2008), S. 50-53.

⁷⁹ Zutreffend Margedant (2010), S. 214 f., Altmiks (2010), S. 209. Bullinger (1998), S. 29, sieht in einer nicht vollständigen Egalisierung eine Chance der inneren Vielfalt. Dem ist zuzustimmen.

⁸⁰ Vgl. Kap. 3.5.

⁸¹ Vgl. Kap 3.6. Vgl. für die Diskussion um die Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse z.B. Heinemann (2004), S. 192-194.

⁸² Kritisch Otnad (1998), S. 398, für den Fall eines Ausgleichs bis 100%.

⁸³ Vgl. hierzu § 11 Abs. 2 FAG. Auszugleichen sind hiernach unterdurchschnittliche Finanzausstattungen (Finanzkraftmesszahl in Relation zur Ausgleichsmesszahl) bis zu 99,5% mit einem Ausgleichssatz von 77,5%.

Die folgende Tabelle stellt einen Vergleich der einzelnen Länder im Bezug auf die finanzielle Ausstattung nach Durchführung der einzelnen Schritte im gesamten Ausgleichssystem dar. Dargestellt ist die relative Finanzkraft in Prozent. Die Werte vor und nach Umsatzsteuervorwegausgleich beziehen sich nur auf die eigene Steuerkraft ohne die Berücksichtigung der Gemeinden.

	vor USt-Ausgl.	nach USt-Ausgl.	vor LFA	nach LFA	nach Fehl.-BEZ	nach BEZ politische Führung	nach BEZ Sonderl.	nach BEZ Arbeitsl.
Nordrhein-Westfalen	100,8	95,24	98,49	99,2	99,43	99,43	99,43	99,43
Bayern	126,16	110,3	115,07	105,36	105,36	105,36	105,36	105,36
Baden-Württemberg	121,61	107,6	112,45	104,64	104,64	104,64	104,64	104,64
Niedersachsen	89,16	94,13	98,53	99,22	99,44	99,44	99,44	99,44
Hessen	117,84	105,36	111,06	104,24	104,24	104,24	104,24	104,24
Sachsen	51,18	93	88,31	95,62	98,63	98,82	113,21	115,17
Rheinland-Pfalz	99,83	94,73	96,51	98,27	99,22	99,58	99,58	99,58
Sachsen-Anhalt	52,69	93,05	88,16	95,58	98,62	99,33	114,84	116,89
Schleswig-Holstein	91,85	94,21	97,12	98,54	99,28	99,87	99,87	99,87
Thüringen	52,03	93,03	87,82	95,49	98,6	99,39	114,11	116,12
Brandenburg	62,92	93,35	89,06	95,84	98,68	99,37	112,39	114,31
Mecklenburg-Vorpommern	52,17	93,03	86,51	95,12	98,52	99,68	114,26	116,23
Saarland	79,42	93,84	94,69	97,55	99,06	101,03	101,03	101,03
Berlin	84,82	94	68,61	90,57	97,49	97,78	106,9	106,9
Hamburg	149,37	124,08	99,39	99,67	99,67	99,67	99,67	99,67
Bremen	92,12	94,22	73,64	91,83	97,77	99,9	99,9	99,9

Tabelle 5: Veränderung der finanziellen Ausstattung (relativ) nach den einzelnen Ausgleichsschritten (2012)

Aus der Übersicht wird deutlich, dass die stärksten Umverteilungseffekte eben nicht aus dem Länderfinanzausgleich im engeren Sinne, sondern aus dem Umsatzsteuervorweg-Ausgleich und den Ergänzungszuweisungen bewirkt werden. Im Übrigen verdeutlichen die Zahlen noch einen weiteren Problembereich: die teilweise willkürliche Vermischung zwischen einer ertrags- bzw. finanzkraft- und einer bedarfsbezogenen Vorgehensweise. Für die jeweiligen Länder dürfte eine Entscheidung über strukturelle fiskalische Veränderungen letztendlich davon abhängig sein, wie sich diese Veränderungen auf die gesamten (Netto-) Zahlungen auswirken. Auf welcher Ebene des Verteilungsprozesses diese stattfinden, dürfte eher eine untergeordnete Rolle spielen. Wird jedoch nur der gesamte Nettoeffekt betrachtet, so zeigen sich gravierende Veränderungen in der relativen Rangfolge der Finanzkraft der Länder untereinander. Die folgende Tabelle verdeutlicht dies. Hierzu wurden anhand der Einzelwerte die jeweiligen Ränge im Ländervergleich gebildet (Rang eins = bester Rang).

	vor USt-Ausgl.	nach USt-Ausgl.	vor LFA	nach LFA	nach Fehl.-BEZ	nach BEZ politische Führung	nach BEZ Sonderl.	nach BEZ Arbeitsl.
Nordrhein-Westfalen	5	5	6	6	6	11	16	16
Bayern	2	2	1	1	1	1	7	7
Baden-Württemberg	3	3	2	2	2	2	8	8
Niedersachsen	9	9	5	5	5	10	15	15
Hessen	4	4	3	3	3	3	9	9
Sachsen	16	16	11	11	11	15	4	4
Rheinland-Pfalz	6	6	8	8	8	9	14	14
Sachsen-Anhalt	13	13	12	12	12	14	1	1
Schleswig-Holstein	8	8	7	7	7	6	12	12
Thüringen	15	14	13	13	13	12	3	3
Brandenburg	12	12	10	10	10	13	5	5
Mecklenburg-Vorpommern	14	14	14	14	14	7	2	2
Saarland	11	11	9	9	9	4	10	10
Berlin	10	10	16	16	16	16	6	6
Hamburg	1	1	4	4	4	8	13	13
Bremen	7	7	15	15	15	5	11	11

Tabelle 6: Ländervergleich (Rangfolge) nach Durchführung der Umverteilung (2012)

So zeigt die abgebildete Momentaufnahme für das Jahr 2012 beispielsweise, dass sich die Rangfolge der beiden Nehmerländer Nordrhein-Westfalen und Thüringen gravierend verschiebt. Nordrhein-Westfalen fällt im Rang von 5 auf 16, Thüringen steigt im Rang von 15 auf 3. Zweifelsohne sind für das beschriebene Ergebnis die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nach § 11 Abs. 3, 3a FAG verantwortlich. Überdies bildet die beschriebene Rangverschiebung auch nur einen momentanen Effekt ab, da die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen jedenfalls bis zum Jahr 2019 sich kontinuierlich verringern. Abseits einer politischen Wertung belegen die Zahlen jedoch, dass an bestimmten Stellen des Finanzausgleichssystems vermehrt „bedarfsorientiert“ vorgegangen wird, was wiederum zu bedeutenden Effekten führen kann. Inwieweit eben diese Vorgehensweise wirklich für alle Länder ein objektivierbarer Maßstab ist, muss kritisch hinterfragt werden.⁸⁴

3.4 Die Bestimmung der länderbezogenen „Stärke“

3.4.1 Zur Ermittlung der Finanzkraft mit Fokussierung auf die Einwohneranzahl

Wird der Finanzausgleich im engeren Sinne betrachtet, so basiert die dort vorgenommene Umverteilung auf zwei zentralen Kernelementen: die Bestimmung, inwieweit im jeweiligen

⁸⁴ Für die Frage eines objektivierbaren Maßstabs sei z.B. auf folgenden Aspekt exemplarisch hingewiesen. Die Bundesergänzungszuweisungen nach § 11 Abs. 3a FAG sollen den Mehrbedarf für die strukturelle Arbeitslosigkeit ausgleichen. Die Arbeitslosenquote (Arbeitsmarktstatistik der Bundesagentur für Arbeit, Statistisches Bundesamt, Genesis-Online, Tabelle 13211-0007, Arbeitslosenquote aller zivilen Erwerbspersonen) betrug im Jahr 2012 für das Land Nordrhein-Westfalen 8,1%, (Rang 9 im Ländervergleich), für das Land Thüringen 8,5% (Rang 10 im Ländervergleich).

Land eine Umverteilung nötig ist (Bemessungsgrundlage) und die konkrete Höhe der Umverteilung (vornehmlich bestimmt durch den Tarif). Im gegenwärtigen System wird zur Bestimmung der finanziellen Ausstattung eines Landes das Verhältnis von Finanzkraftmesszahl und Ausgleichsmesszahl herangezogen. Der Quotient beider Kennzahlen stellt ein relatives Maß des Istzustandes bezogen auf einen theoretisch formulierten Sollzustand her, indem die jeweiligen Steueraufkommen verglichen werden. Liegt der Istzustand unter dem Sollzustand (Werte kleiner 100%), so ist das jeweilige Land ausgleichsberechtigt. Der beschriebene Quotient stellt somit ein relatives Maß für die jeweilige Finanzstärke des Landes (unter Berücksichtigung der Gemeinden) dar. Es gilt hierbei zu diskutieren, ob dieser Indikator hinreichend gut die „finanzielle Stärke“ eines Landes ausdrückt. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass zur Ermittlung der Ausgleichsmesszahl auf den relativen Anteil bezogen auf die gesamte Einwohnerzahl Rückgriff genommen wird. Dies führt letztendlich dazu, dass das Soll auf einem Bundesdurchschnitt bezogen auf die Bevölkerung fußt. Demzufolge impliziert die Vergleichsrechnung also einen relativen Vergleichsmaßstab, der sich auf eine identische (Gleichverteilung) fiktive (Soll-) Steuerausstattung der Einwohner im jeweiligen Bundesland stützt.

Der zuvor dargestellten Berechnungsmethodik zur Ermittlung der Finanzkraft sind diverse Implikationen inne, die zu unterschiedlichen ökonomischen Anreizen führen können. Die Ermittlung der Finanzkraft fußt primär auf den Steuereinnahmen der jeweiligen Gebietskörperschaften. Gleichwohl lassen sich auch weitere Einnahmen der Gebietskörperschaften ermitteln, die eben nicht in die jeweiligen Messzahlen eingehen.⁸⁵ Damit ist es aber möglich, dass grundlegend unterschiedliche Anreizmechanismen von (länderspezifischen) Einnahmen ausgehen, die nicht im Rahmen des Finanzausgleichs verteilt werden. Vor diesem Hintergrund wurde in der Literatur stets auch diskutiert, welche einzelnen Einnahmenpositionen in die jeweiligen Messzahlen einzubeziehen sind.

Zur Ermittlung der Finanzstärke und für den Vergleich der Länder untereinander erscheint es zweckmäßig, nicht auf absolute, sondern auf relative Größen Bezug zu nehmen. Insofern erscheint es folgerichtig, dass die Verteilung der Einwohner zwischen den Ländern einen Einfluss auf den Grad der Umverteilung hat. Gleichwohl ist zu hinterfragen, inwieweit noch weitere Bezugsgrößen existieren, um Länderrelationen abzubilden. So werden in den jeweiligen Messzahlen ganz unterschiedliche Steuerarten zusammengefasst, die sich auf unterschiedliche Steuersubjekte beziehen. Am Beispiel der Erhebung einer Körperschaftsteuer ist z.B. zu erkennen, dass der Gesetzgeber juristischen Personen eine eigene Rechtspersönlichkeit zugesteht.⁸⁶ Bei der Erhebung der Gewerbesteuer wird demgegenüber auf den jeweiligen Gewerbebetrieb abgestellt. Nach dem Äquivalenzprinzip soll das Gewerbesteueraufkommen den Gemeinden zukommen, damit diese die durch die Gewerbebetriebe induzierten Lasten decken können. Diese Liste der Unterschiede im Bereich des Steuersubjekts zwischen den einzelnen Steuerarten ließe sich weiter fortführen. Trotz der beschriebenen Heterogenität wird das Gesamtaufkommen einzig auf die natürlichen Personen (Einwohner) bezogen. Diese Sichtweise kann den Umstand negieren, dass öffentliche Güter (zum Teil jedenfalls) auch für juristische Personen usw. angeboten werden. Durch eine zu starke Fokussierung auf die Einwohner als Teil des Verteilungsschlüssels rücken eben diese im Rahmen von ökonomischen Anreizeffekten dann auch in den Vordergrund. Dies betrifft

⁸⁵ Vgl. z.B. Lizenzeinnahmen.

⁸⁶ Vgl. z.B. Tipke, Lang (2012).

sowohl Fragen der periodischen Bevölkerungsfluktuation zwischen den Bundesländern als auch zunehmend Fragen der Generationenentwicklung innerhalb der jeweiligen Länder.⁸⁷

3.4.2 Zur Notwendigkeit einer Veredelung von Einwohnern?

Anhand der Einwohnerzahl der jeweiligen Länder wird der abstrakte Finanzbedarf der Länder ermittelt (Sollbedarf), was sich letztendlich durch die Ausgleichsmesszahl ausdrückt. Das FAG sieht in § 9 Abs. 2, 3 FAG eine Gewichtung der Einwohner mit einem Gewichtungsfaktor größer eins für die Stadtstaaten vor.⁸⁸ Hierdurch weisen die begünstigten Länder gegenüber der tatsächlichen Einwohnerzahl eine erhöhte Ausgleichsmesszahl auf, was sich wiederum positiv auf das Verhältnis von Finanzkraftmesszahl und Ausgleichsmesszahl auswirkt. Im Ergebnis wird durch die Gewichtung den jeweiligen Ländern ein höherer Finanzbedarf zugesprochen. Diese Sonderbehandlung der Stadtstaaten wird auf die strukturellen Unterschiede zwischen Stadtstaat und Flächenland zurückgeführt. Durch die Bevölkerungsballung in den Stadtstaaten sei ein überproportionaler Anstieg der öffentlichen Ausgaben zu verzeichnen.⁸⁹ Im Übrigen würden die Stadtstaaten negative Spillover-Effekte internalisieren, indem sie für das weniger stark besiedelte Umland auch öffentliche Leistungen erbringen.⁹⁰

Die beschriebene Einwohnerveredelung wurde bereits mehrfach angegriffen und auch verfassungsrechtlich überprüft.⁹¹ Derzeitiger Rechtsstand ist, dass die Gewichtungsfaktoren sich noch in zulässigen Intervallen bewegen. Abseits dieser juristischen Klarstellung wird seitens der Ökonomen jedoch bezweifelt, ob diese abstrakten Sonderbedarfe der Stadtstaaten auf objektivierten Maßstäben beruhen.⁹² Eine starke Bevölkerungskonzentration kann auch zu möglichen Kostenvorteilen führen, jedenfalls dann, wenn hierdurch durchschnittliche Fixkosten sinken. Möglichen überproportionalen Ausgabenpositionen können folglich auch Agglomerationsvorteile gegenüberstehen.

Das Argument von möglichen Spillover-Effekten betrifft letztendlich den Stadtstaat und die diesem angrenzenden Flächenländer. Ein finanzieller Ausgleich solcher Zusatzlasten (Sonderbedarfe) einzelner Stadtstaaten muss folglich eben an dieser Stelle ansetzen und darf nicht auf alle Länder sozialisiert werden. Im Übrigen stellt sich generell die Frage, ob eine Gewichtung der Einwohnerzahl der richtige Ansatzpunkt ist, um mögliche Sonderbedarfe typisierend zu erfassen. Gerade vor dem Hintergrund, dass die Bereitstellung von öffentlichen Gütern auch Unternehmen zu Gute kommt, ist zu überlegen, ob der Schlüssel Einwohner sachgerecht ist.⁹³ Im Übrigen ist allgemein anzumerken, dass die derzeit im Gesetz befindlichen Gewichtungsfaktoren nur schwer empirisch überprüfbar sind. Insofern ist es fraglich, ob diese nicht eher willkürlich sind und somit nicht auf objektivierten Maßstäben beruhen.⁹⁴

⁸⁷ Dieser Effekte wird noch dadurch verstärkt, dass durch Einwohnerveredelungen die Anwohneranzahl einen gravierenden Einfluss auf die Höhe der Umverteilung im Finanzausgleich entfaltet.

⁸⁸ Vgl. umfassend zu den Aspekten der Einwohnergewichtung Baretta, Huber, Lichtblau, Parsche (2001).

⁸⁹ Vgl. z.B. Hidien (1999), S. 172-190, Kroop (2010), S. 99. Kritisch Huber, Licht, Lichtblau (1998), S. 147.

⁹⁰ Vgl. z.B. Söllner (2001), S. 26.

⁹¹ Vgl. z.B. Koriath (1997), S. 589-591.

⁹² Vgl. zur Kritik z.B. Handbuch Föderalismus 281, Huber, Lichtblau (1998), S. 147, Söllner (2001), S. 29, Söllner (2000), S. 613, Scherf (2001), S. 232, Otnad (1998), S. 399, Kroop (2010), S. 99, Jung (2008), 198-2004.

⁹³ Vgl. zur Problematik und der Umstellung auf ein Betriebsstätten-Prinzip bei der Lohn- und Einkommensteuer z.B. Liebig (2002), S. 69-90.

⁹⁴ Vgl. zu zur Problematik und Simulationsrechnungen diesbezüglich z.B. Elsner (2002), S. 7-27, Mielke (2002), S. 29-68, Stinner (2002), S. 91-252.

Im Ergebnis ist damit festzuhalten, dass die Einwohnergewichtung, sei es im Bezug auf die Stadtstaaten oder im Bezug auf die Gemeinden,⁹⁵ zu überdenken ist. Hiermit soll nicht zum Ausdruck gebracht werden, dass Stadtstaaten gegenüber reinen Flächenländern strukturelle Unterschiede aufweisen. Vielmehr ist es aber geboten, zu überprüfen, inwieweit dies empirisch verifiziert werden kann und welche abstrakten Indikatoren hierfür herangezogen werden können. Letztendlich stellt sich die Frage, ob die beschriebene Problematik wirklich im Finanzausgleich geregelt werden sollte.

3.4.3 Die Berücksichtigung der kommunalen Ertragskraft

Der Finanzausgleich erfasst zur Ermittlung der jeweiligen Messzahlen (Finanzkraft) auch die Teile der Einnahmen (mit Gewichtung kleiner eins), die den Gemeinden zustehen (Finanzkraft der Gemeinden). Dieses Vorgehen wird aus Art. 107 Abs. 2 S. 1 GG abgeleitet.⁹⁶ Im Übrigen wird angeführt, dass die jeweiligen Länder zur finanziellen Unterstützung der Gemeinden verpflichtet sind⁹⁷, gleichwohl den Ländern nach Art. 106 Abs. 9 GG die Einnahmen der Gemeinden zuzurechnen sind. Das Aufkommen der Gemeinden nach § 8 Abs. 1 FAG wird nach § 8 Abs. 3 FAG nur zu 64% in die Finanzkraft der Länder einbezogen. In der wissenschaftlichen Diskussion tendiert eine Mehrzahl von Beiträgen zu der Ansicht, dass ein Einbezug der Gemeindefinanzkraft als Teil der Landesfinanzkraft zu 100% geboten sei.⁹⁸ Die Minderung des Faktors auf 64% wird vornehmlich mit einem Eigenbedarf der Gemeinden begründet.

Die Zurechnung der Finanzkraft der Gemeinden zu den Ländern spiegelt letztendlich die Problematik wider, dass der föderale Aufbau unterhalb der Länderebene noch eine weitere Gliederungsebene aufweist, gleichwohl dieses dreigliedrige System nicht vollends im Bereich der Finanzverfassung abgebildet wird. So existieren Gemeinschaftsteuern, die auch den Gemeinden anteilig zustehen, als auch Steuerarten, die alleinig den Gemeinden zufließen. Mithin können die Gemeinden über ein Hebesatzrecht den Steuersatz in Grenzen bestimmen. Die Ausgabenbefugnis über Steuereinnahmen, die den Gemeinden zustehen, unterliegt jedoch nicht den Ländern. Mithin können die Steuereinnahmen der Gemeinden aber determinieren, inwieweit die Länder zu einer (weiteren) finanziellen Ausstattung der Gemeinden herangezogen werden. Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass die jeweiligen Gemeinden über ihr Hebesatzrecht in Maßen in einen Steuerwettbewerb untereinander treten können.⁹⁹ Die Berücksichtigung der Hebesatzsteuereinnahmen der Gemeinden bei den Ländern erfolgt weiterhin mittels eines durchschnittlichen Hebesatzes. Insgesamt zeigt sich somit, dass hinsichtlich des zugerechneten Steueraufkommens der Gemeinden an die Länder teilweise gravierende Unterschiede bestehen.

Infolge der dargestellten Unterschiede erscheint es aber fraglich, zu welchem Faktor die Steuereinnahmen der Gemeinden zu berücksichtigen sind. Wird die Kürzung des Faktors (auf einen Wert unter 100%) als Berücksichtigung eines Finanzbedarfs der Gemeinden verstanden, so ist ohnehin fraglich, inwieweit eine solche Kürzung objektivierbar ist. Vor diesem Hintergrund finden sich auch Forderungen, Landes- und Gemeindeebene zu trennen.¹⁰⁰ Zu Recht wird darauf hingewiesen, dass das jeweilige Land nur einen sehr geringen Einfluss auf die aktive Wirtschafts- und Standortpolitik der Gemeinde ausüben kann. Vor diesem

⁹⁵ Vgl. zur Unterscheidung Koriath (1997), S. 589-598.

⁹⁶ Vgl. umfassend die Ausführungen bei Hidien (2001) zu den juristischen Aspekten.

⁹⁷ Vgl. z.B. Koriath (1997), S. 567.

⁹⁸ Vgl. z.B. Söllner (2000), S. 614, Milbradt, Diedrichs (2001), S. 339.

⁹⁹ Aufgrund der Möglichkeit des Steuerwettbewerbs zwischen den einzelnen Gemeinden wird teilweise kritisch hinterfragt, inwieweit die Hebesatzsteuern überhaupt den Ländern zuzurechnen sind. Vgl. Heinemann (2012), S. 472 f., Pohl (2005), S. 88.

¹⁰⁰ Vgl. z.B. Thöne, Jacobs (2001), S. 90-92.

Hintergrund ist es dann auch fraglich, inwieweit von den Steuereinnahmen der Gemeinden, die dann in Teilen bei dem Land berücksichtigt werden, ein Anreiz für das jeweilige Land im Finanzausgleich ausgehen sollte. Letztendlich steuert der Anteilssatz für die Berücksichtigung des Steueraufkommens der Gemeinden vielmehr die Höhe des gesamten Ausgleichsvolumens. Durch eine Variation des Anteilssatzes wird im Ergebnis vielmehr die politische Frage aufgeworfen, wie in Bundesländern im Rahmen des Finanzausgleichs zu verfahren ist, in denen die Kommunen relativ gesehen finanzstark sind.¹⁰¹

Insgesamt ist damit festzuhalten, dass eine Verschiebung des Gemeindeanteils bei der Ermittlung der Messzahlen bedeutende Effekte haben kann.¹⁰² Insofern ist eine Diskussion um den „richtigen“ Anteilssatz auch immer eine verteilungspolitische Frage. Zutreffend wird daher argumentiert, dass es sowohl Argumente für als auch gegen eine stärkere Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft gibt, wobei aus wissenschaftlicher Sicht keine Seite überwiegt.¹⁰³ Überdies ist zu bedenken, dass ein stärkerer Ansatz der kommunalen Finanzkraft zu deutlich negativen Anreizeffekten führen kann.¹⁰⁴

3.4.4 Der Finanzausgleich als Bindeglied zwischen Einnahme- und Ausgabeseite

Im derzeitigen System des Finanzausgleichs wird die Höhe der Nivellierung der Finanzkraft verstärkt über die Einnahmeseite entwickelt.¹⁰⁵ Demgegenüber finden sich nur vereinzelt Aspekte, die die Ausgabeseite betreffen.¹⁰⁶ Diese Schiefelage einer Berücksichtigung von Einnahmeseite und Ausgabeseite stellt m.E. zunehmend ein Problem dar. Die Durchführung des Finanzausgleichs dient keinem Selbstzweck, sondern soll vielmehr dazu beitragen, dass die jeweiligen Länder die ihnen obliegenden Pflichten erfüllen können.¹⁰⁷ Die Summe der Einnahmen eines Landes als Indikator der Finanzkraft kann daher dann als geeigneter Maßstab verstanden werden, wenn sie im finanzwissenschaftlichen Sinne mit der Funktion der Einnahmeerzielung verbunden wird. Demzufolge kann die Einnahmeseite nicht losgelöst von der Ausgabeseite betrachtet werden.¹⁰⁸ Vielmehr stellt sich ein Land dann als finanzstark dar, wenn es die ihm zugewiesenen Aufgaben aus seinen Mitteln erfüllen kann. Insofern wäre das alleinige Abstellen auf die Einnahmenseite nur dann ein geeigneter Indikator (Maßstab), wenn auf der Bedarfsseite eine Gleichverteilung vorherrschen würde. Eben diese Gleichverteilung kann in der Wirklichkeit aber nicht beobachtet werden.¹⁰⁹

Ausgaben auf Ebene der jeweiligen Länder bestimmen sich durch vielfältige Positionen. Beispielfhaft sei auf Infrastrukturinvestitionen, Sozialausgaben und Personalausgaben verwiesen. Eben diese Elemente hängen jedoch sehr stark von der jeweiligen Kostenstruktur ab. Bezogen auf einen Einwohnerdurchschnitt entscheidet u.a. die Arbeitslosenquote darüber, in welcher Höhe (im Durchschnitt) ein Bedarf an Sozialleistungen im Land anfällt. Gleiche Überlegungen lassen sich für die Bereitstellung weiterer öffentlicher Güter anstellen. Hierbei ist auch relevant, in welchem Maße die anfallenden Kosten durch variable oder fixe Bestandteile getrieben werden. Insofern macht es einen Unterschied, wenn die Bereitstellung von öffentlichen Gütern nur für eine kleine Anzahl von Empfängern vorgenommen wird. Im

¹⁰¹ Vgl. z.B. Lenk (2001), S. 73-76, der beschreibt, dass der konkrete Anteilssatz im alten System vor 2005 wohl eher willkürlich ist.

¹⁰² Vgl. die Analyse bei Ebert, Meyer (1999a), S. 40 sowie Fehr (2001), S. 577.

¹⁰³ Vgl. umfassend Ebert, Meyer (1999a), S. 44. So sehen Ebert, Meyer gute Gründe dafür, dass ein voller Ansatz der Gemeindefinanzkraft unterbleiben sollte.

¹⁰⁴ Vgl. Scherf (2001), S. 233.

¹⁰⁵ Vgl. Stahl (2005), S. 2007, Fox (2001), S. 341.

¹⁰⁶ Vgl. Wendt (2012), S. 404.

¹⁰⁷ Vgl. zur Problemstellung Baretic, Fenge, Huber, Leibfritz, Steinherr, (2000), S. 37.

¹⁰⁸ Wendt (2007), S. 1096.

¹⁰⁹ Vgl. Altmiks (2010), S. 209 f.

Ergebnis muss damit konstatiert werden, dass sich die bedarfsbezogenen Finanzkräfte der jeweiligen Länder sehr stark voneinander unterscheiden werden.

Nach Art 104 Abs. 1 GG tragen der Bund und die Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben. Gleichwohl fallen bei den jeweiligen Ländern Ausgaben an, die durch bundeseinheitliche Leistungen bewirkt sind. Die Länder haben in diesem Fall nur einen recht geringen Handlungsspielraum zur Beeinflussung dieser Ausgaben.¹¹⁰ Demgegenüber existieren Bereiche, in denen die Eigenverantwortlichkeit der Länder deutlich stärker ausgeprägt ist, mithin die Länder selbst das Ausmaß der Bereitstellung von öffentlichen Gütern bestimmen.¹¹¹ Letzterer Aspekt gibt damit auch einen Hinweis, aus welchen Gründen eben von einem einheitlichen Finanzbedarf nicht ausgegangen werden kann. Es erscheint aber gerade widersinnig, die Nivellierung auf der Einnahmenseite mit der Ungleichverteilung auf der Ausgabenseite zu begründen. Vor diesem Hintergrund ist es geboten, den geltenden Finanzausgleich deutlich stärker an dem Bedarf zu orientieren.¹¹² Inwieweit dies abstrakt oder konkret zu geschehen hat, kann an dieser Stelle offenbleiben.¹¹³

Eine Orientierung der Umverteilung an dem jeweiligen Bedarf erscheint nur dann gerechtfertigt, wenn hierunter der „notwendige“ Bedarf gefasst wird. Zweifelsohne eröffnet das Adjektiv „notwendig“ einen Interpretationsspielraum. Es erscheint jedenfalls sinnvoll, diesen Bedarf derart zu objektivieren, dass hierdurch nicht der Anreiz für ein einzelnes Land besteht, die Bereitstellung von öffentlichen Gütern auszudehnen, da die Ausgaben teilweise von der föderalen Gemeinschaft mitfinanziert werden. Vor diesem Hintergrund erscheint es m.E. sinnvoll, hinsichtlich der Ausgaben danach zu differenzieren, inwieweit diese infolge der Übertragung von Aufgaben auf die jeweiligen Länder zwingend entstehen oder vielmehr im freiwilligen Belieben der Länder stehen. Zur Ermittlung eines notwendigen Bedarfs erscheint es ökonomisch zulässig, auf eine Durchschnittsbetrachtung abzustellen. Eben diese Durchschnittsbetrachtung wird ja bereits auf der Einnahmenseite vollzogen. Hierbei ist aber anzumerken, dass zur Ermittlung eines statistischen Durchschnitts gerade das arithmetische Mittel sehr stark von Ausreißern beeinflusst ist. Wird z.B. hinterfragt, ob bestimmte Ausgaben angemessen sind, erscheint eine Verwendung des Medians deutlich geeigneter, um strategisches Verhalten einzelner einzudämmen.¹¹⁴

¹¹⁰ Die Beeinflussung dieser Ausgaben findet vielmehr über die Beteiligung der Länder im Gesetzgebungsverfahren statt.

¹¹¹ An dieser Stelle sei auf die zwischen den Ländern stark differierende Ausgestaltung der Finanzierung von Kinderbetreuungsangeboten verwiesen. Als weiteres Beispiel kann auf die Bildungspolitik verwiesen werden, auch wenn der Bund hier Aufgaben teilweise mit übernimmt.

¹¹² Eine Bedarfsorientierung findet sich in Ansätzen bereits im geltenden Finanzausgleich (im weiten Sinne u.a. auf der vierten Stufe). Hierbei werden Bundesergänzungszuweisungen für strukturelle Arbeitslosigkeit nach § 10 Abs. 3a FAG vorgesehen. Gleichwohl wird dieser Bedarf nur den Flächenländern im Osten zugestanden. Ein Bedarf sollte sich aber nicht an rein regionalen Aspekten ausmachen lassen, sondern auf einen objektiven Maßstab bezogen werden. Ein solcher könnte bezogen auf die Arbeitslosigkeit eine Arbeitslosenquote sein. Letztendlich folgt der Bedarf wirtschaftlichen Realitäten und differenziert nicht nach Landesgrenzen. So zeigt eine Betrachtung der Arbeitslosenquoten (Arbeitsmarktstatistik der Bundesagentur für Arbeit, Statistisches Bundesamt, Genesis-Online, Tabellen 13211-0001, 13211-0001, Arbeitslosenquote aller zivilen Erwerbspersonen), dass in den Jahren 2010 bis 2012 die Arbeitslosenquote der alten Länder Bremen, Hamburg und Nordrhein-Westfalen stets über dem Bundesdurchschnitt lag. Bleiben die Stadtstaaten ausgeklammert, da hier über eine Einwohnerveredelung bereits in Grenzen ein Mehrbedarf berücksichtigt wird, so führt die rein regionale Sicht im Bezug auf die Berücksichtigung von Sonderbedarfen gerade für das Flächenland Nordrhein-Westfalen zu fiskalischen Engpässen.

¹¹³ Vor diesem Hintergrund erscheint die Existenz eines Maßstäbegesetzes schlüssig. Gleichwohl muss das aktuelle Maßstäbegesetz als Mogelpackung bezeichnet werden. Offene Verteilungsfragen im Zuge des Finanzausgleichs werden im Maßstäbegesetz lediglich mit neuen, leeren Worthülsen behandelt.

¹¹⁴ Am Beispiel der Ermittlung der Ausgleichsmesszahl wäre es also möglich, zuerst die arithmetischen Mittel (Steueraufkommen bezogen auf Einwohnerwahl) für die jeweiligen Länder zu ermitteln. Von diesen Werten (arithmetische Mittel der Länder) wäre dann der Median zu bestimmen. Dieser wäre dann Grundlage für die

Im Ergebnis ist damit festzuhalten, dass die Bestimmung der (Finanz-) Kraft geeigneterweise auch eine Berücksichtigung der (notwendigen) Ausgaben enthalten muss. Letztendlich folgt dies dem Reflex, dass die Einnahmen nur Mittel zum Zweck der Begleichung von Ausgaben sind. Die Ausgaben wiederum sollen die Präferenzen der Bürger nach öffentlichen Gütern ermöglichen. Ausgaben sind sodann danach zu differenzieren, inwieweit sie zwingend sind. Insofern gilt es die Frage zu beantworten, ob einzelne Länder Mehrbedarfe aufweisen, eben weil ihre Ausgaben für die Erfüllung vorher definierter Aufgaben überdurchschnittlich sind. Was allerdings überdurchschnittlich ist, bestimmt sich auch aus einer Definition des statistischen Durchschnitts.

3.5 Direkte Anreizeffekte mit Bezug zur Ausgabenseite

Wird der Argumentation gefolgt, dass im Rahmen eines Finanzausgleichs sowohl die Einnahme- als auch die Ausgabenseite zu berücksichtigen sind, so stellt sich sodann die Frage, welche Anreizeffekte diesbezüglich implementiert werden können. Bereits im bestehenden Finanzausgleich existieren Wirkungshebel, die eine Erhöhung des Steueraufkommens belohnen sollen. Wird die Finanzkraft eines Landes durch die Gegenüberstellung von erzielttem Steueraufkommen und benötigtem Steueraufkommen zur Finanzierung der Landesaufgaben verstanden, so kann es aber keinen Unterschied machen, ob Anreizeffekte auf der Einnahmen- oder auf der Ausgabenseite ansetzen. Vielmehr erscheint es sogar zwingend, auch (oder gerade) an der Ausgabenseite anzusetzen.¹¹⁵

Einige wissenschaftliche Studien kommen zu dem Ergebnis, dass die Länder ohnehin nur in begrenztem Maße aktiv die Wirtschaftspolitik derart beeinflussen können, dass hierdurch die Steuereinnahmen signifikant erhöht werden.¹¹⁶ Art. 104a Abs. 1, 5 GG bestimmt, dass die Länder gesondert ihre Ausgaben tragen, worunter auch die Ausgaben für die Verwaltung fallen. Eben dieses Auseinanderfallen von fehlender Länderautonomie auf der Einnahmeseite gegenüber einer Selbstständigkeit auf der Ausgabenseite wird häufig als Kritikpunkt in der bestehenden Finanzverfassung gesehen. Gleichwohl belegt das Argument aber auch, dass die Länder eben auf der Ausgabenseite deutlich autarker über den Einsatz der Mittel bestimmen können. Vor diesem Hintergrund erscheint es m.E. schlüssig, wenn an einer eingeschränkten Steuerautonomie der Länder festgehalten wird, gleichwohl ein Wettbewerb zwischen den Ländern auf die Ausgabenseite verlagert wird.¹¹⁷ Anreizeffekte sollten folglich auch eine „effiziente“ Verwendung der verfügbaren Mittel belohnen.

Wird angenommen, dass die Länder deutlich stärker über die Verwendung ihrer Mittel (Ausgaben) bestimmen können (im Gegensatz zu der Erzielung von Einnahmen), so gilt es zu differenzieren, in welchen Bereichen dies vornehmlich zutrifft.¹¹⁸ Zweifelsohne können damit

Multiplikation mit der Einwohnerzahl der Länder. Ein solches Vorgehen würde implizieren, dass der Sollbedarf an Finanzausstattung eben nicht über alle Einwohner im Bund gleich ist, sondern lediglich über alle Einwohner im jeweiligen Land.

¹¹⁵ Vgl. zum Bedarf von Gebietskörperschaften z.B. Kops (1989), S. 106-109.

¹¹⁶ Es wird hierbei zumeist angeführt, dass die Steuersätze ohnehin exogen vorgegeben sind und nicht im Belieben des jeweiligen Bundeslands stehen. Insofern fehle es an einem Steuerwettbewerb, der wiederum positiv auf die wirtschaftliche Aktivität in einem Land wirken könne. Vgl. für ein Modell mit Hebesatzrechten der Länder und Gemeinden Büttner, Schwager (2000).

¹¹⁷ Hierzu wird in der Literatur diskutiert, ob hierdurch negative Anreizeffekte auf die Beschäftigung im Landesdienst ausgelöst werden könnten, da eine Ausgabenreduktion über Personalkosten vornehmlich über die Höhe der Entlohnung stattfinden würde. M.E. besteht eine solche Gefahr nicht. Bereits jetzt unterscheiden sich die Besoldungsniveaus zwischen den Ländern. Neben der Abbildung von Haushaltslagen werden auch unterschiedliche Lebenshaltungskosten abgebildet. Im Übrigen ist es offen, ob die Höhe der Entlohnung angebots- oder nachfrageseitig bestimmt wird. Vgl. zur Diskussion z.B. Renzsch (2006), S. 224, Baretic, Fenge, Huber, Leibfritz, Steinherr (2000), S. 38.

¹¹⁸ Vgl. Heinemann (2004) mit Bezug auf das Ausschöpfen von potenziellen Steuerquellen durch eine Verbesserung der Kontrollintensität der Steuerverwaltung, S. 181-187. Nach Thöne, Jacobs (2001), S. 49-55,

primär nicht Ausgaben gemeint sein, die ohnehin durch bundeseinheitliche Gesetze bestimmt sind. Dies betrifft insbesondere Sozialleistungen im weitesten Sinne. Eine Minderung der Ausgaben hierfür kann letztendlich nur durch eine Reduktion der Leistungsempfänger erreicht werden. Gleichwohl können auch Reduktionen in diesem Bereich im Bereich von Anreizprämien berücksichtigt werden. Als endogene Kosten für die Länder dürften m.E. vornehmlich Personalkosten bzw. Verwaltungskosten im Allgemeinen anzusehen sein. Insofern stellt sich die Frage, inwieweit in diesem Bereich ökonomisch sinnvolle Einsparungen vorgenommen werden können. Letztendlich wird damit die Frage des Umfangs von notwendigen Bürokratiekosten angesprochen.¹¹⁹

Derartige Bürokratiekosten lassen sich m.E. im Bereich des Finanzausgleichs in zwei weitere Kategorien unterteilen: Bürokratiekosten, die als Annex zur Bereitstellung von öffentlichen Gütern anfallen,¹²⁰ und Bürokratiekosten, die zur Generierung von Steuereinnahmen anfallen.¹²¹ Gerade der zweite Punkt bedarf einer näheren Erläuterung.

So stellt sich z.B. die Frage, ob die in einem Land generierten Steuereinnahmen wiederum als Funktion der zur Erhebung und Eintreibung der Steuern anfallenden Kosten in kausaler Beziehung stehen. Wird ein derartiger funktionaler Zusammenhang (schwach) bejaht, so bedeutet dies zugleich, dass die Länder in Grenzen sehr wohl über die Höhe der Steuereinnahmen über einen Wettbewerb in der Steuererhebung entscheiden können. Vornehmlich wird dies die Kontrolle der Steuererhebung (z.B. im Veranlagungsverfahren, im Bereich der Betriebsprüfungen usw.) betreffen.¹²² Hierbei gilt es auch zu beachten, dass die dargestellten Steuerbürokratiekosten in voller Höhe bei dem Land zu berücksichtigen sind, die daraus entstehenden „Erträge“ (Steuereinnahmen) aber (teilweise) verteilt werden, sodass eine Sozialisation der Ausgaben bewirkt wird. Dieser Effekt betrifft sowohl die Verteilung an den Bund als auch die Verteilung an die übrigen Länder.¹²³ Im Ergebnis können damit

ist ein System dann anreizverträglich, wenn ein Bundesland eigene einnahmepolitische Handlungen auch nach Finanzausgleich fiskalisch zu spüren bekommt. Mangels eigener Handlungsparameter bei der Einnahmeseite wird gleichwohl der Fokus damit auf die Pflege von Steuerquellen gelegt. Zur Verbreiterung der Steuerbasis kann ferner auf die Standortpolitik zur Ansiedlung von Unternehmen und zur Schaffung von Arbeitsplätzen gesetzt werden.

¹¹⁹ Vgl. umfassend Eichfelder (2010) zu den Folgekosten der Besteuerung aus entscheidungstheoretischer Perspektive.

¹²⁰ Als Beispiel seien hier Kosten im Bereich der Verwaltung von Bereitstellung von Bildung oder der Überwachung der öffentlichen Ordnung usw. angeführt.

¹²¹ Hiermit sind vor allem Steuerbürokratiekosten gemeint, die bei der öffentlichen Verwaltung anfallen. So steht es in der Entscheidung des Landes, wie es seine Steuerverwaltung gliedert. Dies betrifft z.B. die Frage, inwieweit im jeweiligen Land Mittelbehörden zwischen Finanzämtern und Finanzministerium eingesetzt werden, in welchem Umfang Betriebsprüfer vorgehalten werden bzw. Betriebsprüfungen durchgeführt werden. Vgl. zu den Steuererhebungskosten Eichfelder (2010), Eichfelder, Schorn (2009).

¹²² So entscheidet das jeweilige Land eigenständig, wie es im Veranlagungsverfahren unter Einsatz einer teilautomatisierten Prüfung die entsprechenden Risikofilter setzt. Gleiches gilt für die Anweisung von Prüfungsschwerpunkten im Rahmen von Außenprüfungen oder der Veranlagung. Weiterhin nimmt das Land Einfluss auf die Prüfungsdichte und Prüfungshäufigkeit von Unternehmen und Steuerpflichtigen mit bedeutenden Einkünften. Lediglich die Einteilung der jeweiligen Größenklassen wird zwischen Bund und Ländern abgestimmt, wobei auch hierüber ein strategisches Verhalten im Bezug auf die Betriebsprüfungen ausgelöst werden könnte.

¹²³ Eine Sozialisation der Erhebungskosten mit dem Bund wird bereits durch die Aufteilung von Steuereinnahmen zwischen Bund und Ländern deutlich. Im Übrigen liegt für die überwiegende Mehrzahl der bedeutenden Steuerarten die Erhebungskompetenz bei den Ländern und nicht bei dem Bund. Im Vergleich der jeweiligen Länder untereinander verschiebt sich jedoch dieses Bild. Infolge der Zuständigkeiten gem. der AO kann es durchaus sein, dass einzelne Länder „Amtshilfe“ bei der Erhebung der Steuern oder der Ermittlung der Bemessungsgrundlagen leisten. Gerade in Ländern, in denen sich größere Kapitalgesellschaften angesiedelt haben, ist zu vermuten, dass im Zuge von Kontrollmitteilungen an andere Länder über steuererhebliche Sachverhalte die Kosten der Steuererhebung teilweise auch sozialisiert werden. Das gleiche Argument dürfte Fallkonstellationen betreffen, in denen ein Land zur Bekämpfung der

Überwälzungseffekte eintreten, die wiederum die Verteilung der Steuereinnahmen zwischen den Ländern beeinflussen.¹²⁴

Um die Kosten der Steuererhebung im Rahmen von Bedarfselementen zu berücksichtigen, stellt sich die Frage, wie diese ermittelt werden können. Hierbei könnte auf das Standardkostenmodell zurückgegriffen werden. Gleichwohl werden von der Finanzverwaltung intern auch weitere Performancekennzahlen ermittelt, anhand derer die Bürokratiekosten gemessen werden können.

Anreizeffekte, die an der Ausgabenseite ansetzen, sollten nicht grundlegend verschieden von jenen auf der Einnahmenseite sein.¹²⁵ Es erscheint m.E. sachgerecht, eben nicht auf einen absoluten Indikator, sondern auf relative Größe abzustellen. Diese wiederum sollten in der Veränderung im Zeitablauf betrachtet werden. Insofern wäre an die bestehende Regelung zur § 7 Abs. 3 FAG anzuknüpfen. Hierbei ist jedoch zu hinterfragen, ob eine stärkere Berücksichtigung des Zeiteffektes sinnvoll erscheint. Die bestehende Regelung sieht lediglich einen Vergleich zum Vorjahr vor. Typischerweise bilden sich Veränderungen in den Strukturen jedoch mit einem gewissen Zeitverzug an. Insofern wäre es durchaus vorstellbar, auch weiter vergangene Jahre zu berücksichtigen. Im Bezug auf Steuererhebungskosten muss ein relativer Vergleich überdies sicherstellen, dass ein Bezug zwischen Ausgaben und Einnahmen sichergestellt ist. Eine Reduzierung von Steuererhebungskosten soll lediglich eine gestiegene Effizienz in der Steuerverwaltung anzeigen und eben nicht einen Rückgang im Bereich der „Kontrolle“ bei der Steuererhebung. Vor diesem Hintergrund wäre ein Indikator zu überlegen, der eine Relation der Steuererhebungskosten bezogen auf eine marginale Änderung des Steueraufkommens ausdrückt. Wie detailliert eine solche Berechnung letztendlich durchgeführt wird, hängt maßgebend davon ab, wie stark aggregiert wird.¹²⁶ Weiterhin ist zu beachten, dass eine Erhöhung von Selbsthalten nicht derart konterkariert wird, dass durch eine Verminderung der Ausgleichsmasse letztendlich wieder negative Zweitrundeneffekte bei den begünstigten entstehen. Vor diesem Hintergrund wäre § 7 Abs. 3 FAG zu modifizieren, wenn individuelle Leistungsmasse zur Ermittlung von Selbsthalten verwendet werden.¹²⁷

Ein relativer Vergleich zur Ermittlung von Anreizindikatoren muss überdies sicherstellen, dass die Relation sowohl im Zeitablauf (dynamische Komponente) als auch im Ländervergleich gebildet wird. Soll letztendlich mit dem Indikator die „persönliche Anstrengung“ eines Landes ermittelt werden, so kann eine Verbesserung nur meinen, dass gegenüber der eigenen Leistung eine Verbesserung eingetreten ist und eben diese Änderung

Steuerhinterziehung Daten ankauft und diese dann auswertet. Zwar werden in der Regel die Kosten für den Datenankauf auf die Gebietskörperschaften Bund und Länder verteilt (Königsteiner Schlüssel für die Verteilung zwischen den Ländern), gleichwohl übernimmt ein Land in der Regel die federführende Ermittlung und Auswertung und übergibt die so gewonnenen Erkenntnisse den anderen Ländern. Diesbezüglich kann es damit auch zu einer fehlenden Kostenschlüsselung für die Steuererhebungskosten kommen.

¹²⁴ Vgl. Bönke, Jochimsen Schröder (2013) für empirische Belege, inwieweit ökonomische Anreizwirkungen aus dem Länderfinanzausgleich mit der Prüfungsintensität von Steuererklärungen in einzelnen Bundesländern erklärt werden können. Es wird darlegt, dass hohe Grenzabschöpfungsraten einen negativen Effekt auf die Prüfungsstrenge haben können.

¹²⁵ Vgl. Spahn (2001), S. 28f. zu negativen Anreizwirkungen im Bezug auf ein moralisches Risiko, wenn durch den Finanzausgleich eine Risikoteilung zwischen den Bundesländern induziert wird.

¹²⁶ So wäre vorstellbar, dass noch zwischen Steuerarten usw. differenziert wird. Zur Messung von Steuererhebungskosten steht überdies mit dem Standardkostenmodell ein weitreichendes Instrument zur Verfügung, mit welchem prozessbezogene Kosten ermittelt werden können. Hierbei wäre es u.a. nötig, das Modell länderspezifisch weiterzuentwickeln. Vgl. zu den Ansätzen z.B. Eichfelder, Evers, Gläser, Heinemann, Jenzen, Kalb, Misch (2009), S. 71-108.

¹²⁷ Konkret erscheint es m.E. sinnvoll, dass negative Effekte aus einer Verminderung der Ausgleichsmasse vornehmlich von den nicht begünstigten Ländern getragen werden.

gegenüber dem Durchschnitt aller (Länder) bedeutend ist, sodass dann eine „Honorierung“ bewirkt wird. Letztendlich soll so sichergestellt werden, dass eben im Bezug auf die eigene relative Leistung der allgemeine Trend nicht unberücksichtigt bleibt.¹²⁸

Im Zuge der Erarbeitung von Anreizeffekten wurde auch diskutiert, inwieweit es sinnvoll erscheinen kann, Elemente einer Schuldenbremse in den Finanzausgleich einzubeziehen.¹²⁹ So wird z.B. vorgeschlagen, dass Nettokreditaufnahmen, die über einem (Bundes-) Durchschnitt liegen, als zusätzliche Finanzkraft der Länder zu interpretieren. Demnach würden Länder mit überdurchschnittlich hohen Nettokreditaufnahmen im Länderfinanzausgleich geringere Ausgleichsbeträge zugewiesen. Zweifelsohne könnten hierdurch zusätzliche Anreizeffekte induziert werden. Hierbei ist allerdings zu hinterfragen, inwieweit diese nicht bereits aus bestehenden Regelungen der jeweiligen Landesverfassung im Bezug auf Schuldenbremsen bestehen. Überdies stellt sich m.E. das Problem, dass der Finanzausgleich einvernehmlich zwischen den jeweiligen Ländern abgestimmt ist. Dies gilt jedoch für die landesspezifischen Schuldenbremsen nicht zwangsläufig. Insofern ist es m.E. politisch nur sehr schwer möglich, Finanzausgleich und Entwicklung der Nettokreditaufnahmen in Einklang zu bringen. Im Übrigen würde auch die Frage entstehen, wie mit Schulden bei Gebietskörperschaften auf tieferen Gliederungsebenen (Gemeinden) umzugehen wäre.

3.6 Direkte Anreizeffekte mit Bezug zur Einnahmeseite

Die vorstehenden Überlegungen haben verdeutlicht, dass m.E. eine stärkere Orientierung von Bedarfelementen im Finanzausgleich geboten ist. Wird die Finanzkraft als finanzielle Stärke sowohl von der Einnahmen- als auch von der Ausgabenseite determiniert, so ist es geboten, dass auf beiden Seiten Mechanismen implementiert werden, die positive Anreizeffekte bewirken. Hierbei gilt es vorab jedoch zu klären, welche Handlungen prämiert werden sollen. Im geltenden Finanzausgleich existiert z.B. eine Prämienregelung, die Länder mit einem überdurchschnittlichen Steueraufkommen bezogen auf einen Jahresvergleich belohnt. In der wissenschaftlichen Literatur wird jedoch zu Recht angemerkt, dass die Veränderungen der Steuereinnahmen eines Landes nicht zwangsweise deckungsgleich sind mit der wirtschaftlichen Entwicklung in dem Land.¹³⁰ Als Beispiel sei darauf verwiesen, dass im Bereich der abhängigen Beschäftigten die „Wertschöpfung“ derzeit über die Besteuerung der Löhne am Wohnsitz gemessen wird. Sofern nicht primär die Veränderung der Steuereinnahmen, sondern vielmehr die wirtschaftliche Entwicklung prämiert werden soll, ist zu überdenken, inwieweit wirtschaftliche Indikatoren einen besseren Vergleichsmaßstab bilden. Hierbei könnte z.B. das Abstellen auf die Bruttowertschöpfung (Bruttoinlandsprodukt) des jeweiligen Landes als eine Komponente erwogen werden.¹³¹ Gleichwohl muss konstatiert werden, dass derartige Überlegungen nur die bestehenden Indikatoren mit Bezug auf Steuereinnahmen flankieren können. Dies wird bereits aus dem Umstand deutlich, dass im Steueraufkommen der Länder Steuereinnahmen enthalten sind, die nur einen sehr „losen“

¹²⁸ Eben ein solcher Trend kann von saisonalen Komponenten überlagert werden, wenn einmalige Effekte auftreten. Würde man z.B. die Steuererhebungskosten in das Verhältnis zu den Steuereinnahmen setzen, so zeigte sich mit der Umstellung des Anrechnungs- auf das Halbeinkünfteverfahren bei der Körperschaftsteuer, dass eben dieses Verhältnis plötzlich sehr stark gestört wäre. Gleichwohl wurde die deutliche Reduzierung des Körperschaftsteueraufkommens vielmehr durch die Systemumstellung bedingt.

¹²⁹ Vgl. z.B. Plachta, Groneck (2007).

¹³⁰ Vgl. zur Auswirkung des Finanzausgleichs auf das Wirtschaftswachstum und die Arbeitslosenquote Berthold, Fricke (2007b).

¹³¹ Vgl. zudem die Überlegungen zu einer Konjunkturbereinigung der Steuereinnahmen mit Auswirkung auf die Verteilung bei Bofinger, Lenk, Schneider (2008), S. 74-81.

Bezug zur wirtschaftlichen Entwicklung aufweisen (z.B. Substanzsteuern, Sollertragsteuern).¹³²

Das im derzeitigen Finanzausgleich implementierte Prämiensystem scheint grundlegend geeignet, positive Anreizeffekte zu setzen.¹³³ Größter Schwachpunkt hier ist weniger das Prämiensystem als solches, sondern die weiteren (nachgelagerten) Effekte, die den Primäreffekt überlagern.¹³⁴ Vor diesem Hintergrund muss ein Anreizeffekt darauf kontrolliert werden, inwieweit durch das System die persönliche Zielgröße wirklich (theoretisch) angesprochen wird und inwieweit dieser Wirkungszusammenhang auch (praktisch) von dem handelnden Akteur identifiziert wird.

Üblicherweise dürfte das Anreizsystem derart ausgestaltet werden, dass dem jeweiligen Land nach Berücksichtigung der Prämie (Selbstbehalt) ein höherer Anteil verbleibt. Dieser Effekte muss sowohl für Geberländer als auch für Nehmerländer gelten. Insofern sollte gerade für die Nehmerländer sichergestellt sein, dass die zusätzlichen Steuereinnahmen sich nicht direkt negativ auf das individuelle Ausgleichsvolumen auswirken. Wird, wie im bestehenden Prämiensystem, die Summe der Prämien von der gesamten Ausgleichsmasse abgesetzt, so entstehen hierdurch entgegengewirkte negative Effekte auf die Höhe des Ausgleichs gerade bei den Nehmerländern. Gleichwohl geht ein höherer Selbstbehalt in der Regel einher mit einer Reduzierung der gesamten Ausgleichsmasse. Dieser Konflikt zwischen Geber und Nehmer wird nur schwer aufzulösen sein. M.E. wäre als sinnvolles zusätzliches Instrument das Einfügen einer zusätzlichen dynamischen Komponenten zu erwägen. So könnte prämiensberechtigten Nehmerländern zugesichert werden, dass die Summe der Ausgleichszahlungen des laufenden Abrechnungszeitraums nicht unter das Niveau des letzten Abrechnungszeitraums sinkt. Ein mögliches Absinken sollte erst mit einer zeitlichen Verzögerung stattfinden.¹³⁵ Gleiches könnte mit Bezug auf eine zugesicherte Obergrenze für die Geberländer vereinbart werden, auch hier erfolgt eine Absenkung erst für die Zukunft. Die hierbei eintretenden Zusatzbelastungen würden dann als Negativeffekt bei den nicht prämiensberechtigten Ländern entstehen, sodass sich hierdurch ein zusätzlicher Anreiz einstellt. Insgesamt ist damit festzuhalten, dass ein Prämiensystem nur dann sinnvoll erscheint, wenn dieses nicht negative Rückwirkungen induziert. Demzufolge kann ein Prämiensystem mit Selbstbehalten nur bedeuten, dass hierdurch insgesamt Verteilungsmasse reduziert wird. Die daraus eintretenden Folgen sollten überwiegend von den nicht prämiensberechtigten Ländern getragen werden.

Im Bezug auf die Ausgestaltung von Anreizsystemen durch Selbstbehalteprämien ist zudem zu überprüfen, inwieweit ein progressiver Tarif zielgenauere Effekte induziert. Im bestehenden System ist eine Obergrenze von 12% vorgesehen. Es ist zu überlegen, ob hier eine gestaffelte Obergrenze bessere Anreize bietet. Im Übrigen wird derzeit der Vergleich nur im Jahresdurchschnitt gebildet. Hierdurch besteht die Gefahr, dass kurzfristige Effekte oder aperiodische Effekte überbetont werden.¹³⁶ Vor diesem Hintergrund wäre es m.E. sinnvoller,

¹³² Vgl. zum Zusammenhang zwischen Länderfinanzausgleich und Wirtschaftswachstum z.B. Fricke (2009), S. 305-342, der die Gefahr von negativen Anreizwirkungen auf das Wirtschaftswachstum durch den Länderfinanzausgleich sieht.

¹³³ M.E. lassen sich über eine Änderung des Tarifs nach § 10 FAG nur marginale Änderungen in der Anreizstruktur bewirken. Dies liegt auch an den verschiedenen Wechselwirkungen im Rahmen des Ausgleichs über mehrere Ebenen hinweg. Sollten gleichwohl diese Ebenen verdichtet werden, so ist durchaus zu diskutieren, ob Auffüllungs- und Abschöpfungsquoten reduziert werden. Hierbei kann auch diskutiert werden, inwieweit ein durchgehend linearer Tarif gegenüber dem Stufentarif vorzuziehen ist.

¹³⁴ Vgl. Mudrack (2010), S. 68.

¹³⁵ Ähnlich Berthold, Fricke (2007a), S. 17, Berthold, Fricke (2007b), S. 18.

¹³⁶ Als Beispiel seien Effekte aus der Körperschaftsteuer oder der Umsatzsteuer genannt, die aufgrund von strittigen Rechtsfragen bei sehr großen börsennotierten Unternehmen resultieren können. Im Übrigen ist

einen mehrperiodigen Durchschnitt zu berücksichtigen. Hierbei ist, wie bisher, zu berücksichtigen, dass der Bundestrend nicht unberücksichtigt werden darf. Überdurchschnittliche Leistung kann nur definiert werden, wenn diesbezüglich ein relativer Bezugspunkt besteht. Bezugspunkt muss aber die historische persönliche Leistung im Vergleich zu den anderen Akteuren sein.¹³⁷

Das derzeitige Ausgleichssystem sieht auf der letzten Stufe noch die Zuweisung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen vor. Die Veränderung der relativen Finanzkraft auf den einzelnen Stufen hat aber gezeigt, dass durch die gewährten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen gravierende Effekte eintreten. Sofern zukünftig weiterhin das Instrument der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen bestehen bleiben soll, gilt es zu hinterfragen, inwieweit diese Ausgleichsstufe nicht an einer anderen Stelle vorgenommen wird. M.E. erscheint es sinnvoll, dass die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen bereits vor der Durchführung des Finanzausgleichs im engeren Sinne stattfinden. Letztendlich würde dies dann bedeuten, dass eine Erhöhung der relativen Finanzkraft durch Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen bereits bei der Umverteilung zwischen den Ländern berücksichtigt wird. Überdies sollten entsprechende Sonderbedarfe eben nicht durch pauschalierte Zuweisungen auf der Einnahmeseite berücksichtigt werden, sondern durch eine veränderte Bestimmung bei der relativen Finanzkraft, wobei hierdurch nicht die Beteiligung des Bundes an bestimmten Bedarfselementen negiert werden soll.

Der bisherige Finanzausgleich sieht nach § 10 Abs. FAG eine Obergrenze bei den Geberländern vor. Insgesamt wird hierdurch jedoch nur ein Selbstbehalt von maximal 12,5% der überdurchschnittlichen relativen Finanzkraft zugesichert.¹³⁸ Weiterhin bezieht sich der Prozentwert eben auf die überdurchschnittliche Finanzkraft. Durch die Durchschnittsbildung wird aber bereits die eigene (überdurchschnittliche) Leistung relativiert. M.E. erscheint es jedoch sinnvoller, direkt an die im jeweiligen Land angefallenen Steuereinnahmen anzuknüpfen.¹³⁹ Weiterhin erscheint der derzeit gewählte Anteilssatz doch sehr niedrig angesetzt. Dies wird bereits aus dem Umstand deutlich, dass im Abrechnungszeitraum 2012 kein Geberland von der Obergrenze betroffen war. Weiterhin stellt sich die Frage, aus welchem Grund eine derartige Grenze nicht symmetrisch auch im Bereich der Nehmerländer implementiert wurde. So könnte entsprechend den vorherigen Darstellungen eine (dynamische) Untergrenze im Bezug auf empfangenen Ausgleichszahlungen sicherstellen, dass zusätzlich generiertes Steueraufkommen nicht durch empfangene Ausgleichszahlungen substituiert wird. Eine Obergrenze für Nehmerländer wäre ebenfalls vorstellbar, gleichwohl wird eine Umverteilungsobergrenze ohnehin schon durch den jeweiligen Tarif und die damit verbundenen Grenzauffüllungsquoten determiniert.¹⁴⁰

darauf hinzuweisen, dass der Länderfinanzausgleich auf das kassenmäßige Steueraufkommen abstellt. Dieses kann sich aber deutlich erratischer verhalten als das veranlagte Steueraufkommen.

¹³⁷ M.E. besteht in diesem Fall nicht die Gefahr, dass hierdurch ein strategisches Verhalten der Länder bewirkt wird (race to the bottom/top). Vgl. für ein Ausbleiben des race to the bottom z.B. Brügelmann, Tröger (2007), S. 77.

¹³⁸ $(1 - 75\%) / 2$.

¹³⁹ Dies wäre zweifelsohne auch durch die bestehende Regelung möglich, hier wäre dann aber m.E. ein höherer Anteilssatz zu berücksichtigen.

¹⁴⁰ Werden nach Anwendung des Formeltarifs allerdings noch weitere Umverteilungsschritte durchgeführt, so hat sich bereits im geltenden System gezeigt, dass die Grenzauffüllungsquoten abgeleitet aus dem Formeltarif wenig aussagekräftig sind. Vor diesem Hintergrund ist vorstellbar, dass nach Durchführung aller Umverteilungsschritte eine Obergrenze für empfangene Ausgleichszahlungen statuiert wird. Sofern diese Grenze greift, wären die positiven Effekte auf alle übrigen Länder (Geber- und Nehmerseite) zu verteilen. Letztendlich würde dies dann dazu führen, dass durch die vorgenommene Umverteilung eben nicht die relative Finanzkraft deutlich über 100% „verzerrt“ wird.

Die darlegten Überlegungen verdeutlichen überdies, dass persönliche Anreizeffekte stets stark gekoppelt sind mit individuellen Gegebenheiten. Ein derart modifizierter Finanzausgleich kann hierdurch zwar als „gerechter“ empfunden werden, jedoch steigt damit auch die Komplexität. Einzelfallgerechtigkeit und Komplexität sind hierbei zumeist diametral.

4. Fazit

Nicht zuletzt durch die Klage der Länder Bayern und Hessen ist erneut der Länderfinanzausgleich in den Fokus der öffentlichen und politischen Diskussion geraten. Abseits der juristischen Bewertung stellt sich ohnehin nach Auslaufen der Förder- und Umverteilungsmechanismen mit Ablauf des Jahres 2013 die Frage, wie zukünftig der Finanzausgleich neu zu ordnen ist. Hierbei gilt es, das Spannungsfeld zwischen föderaler Solidarität und einzelstaatlicher Individualität neu zu ordnen. Als Schlagwort wird hierbei zumeist angeführt, zielgerichtete Anreizmechanismen zu implementieren. Anreizmechanismen werden hierbei häufig mit Grenzbelastungen auf zusätzliche Steuereinnahmen implementiert. Im geltenden Finanzausgleich konnten exemplarisch Anreizmechanismen wie folgt identifiziert werden.

- Für die Ermittlung der relativen Finanzkraft der einzelnen Länder hat die Einwohnerzahl und damit die Bevölkerungsstruktur einen sehr dominanten Einfluss. Durch das Abstellen auf das Stichtagsprinzip können Verwerfungen in der Ermittlung der Finanzkraft auftreten. Im Übrigen ist zu hinterfragen, inwieweit eine durchschnittliche Finanzausstattung noch auf weitere Parameter fußen sollte.
- Bei der Ermittlung der Finanzkraft werden steuerartenspezifische Unterschiede lediglich in der vertikalen Steueraufteilung abgebildet. Gleichwohl existieren Substitutionsbeziehungen zwischen den Steuerarten, wodurch strategische Effekte ausgelöst werden können. Vornehmlich betrifft dies die Gewerbesteuer. Im Übrigen soll erwogen werden, auch die Kapitalertragsteuer auf Erträgen aus Eigenkapitalüberlassungen zu zerlegen.
- Eine zentrale Funktion zur Durchführung des Ausgleichs nimmt der Stufentarif ein. Obgleich die Wirkungen des Staffeltarifs analytisch relativ klar abgeleitet werden können, zeigt sich, dass durch vor- und nachgelagerte Ausgleichsmechanismen der Tarif eine eher untergeordnete Bedeutung hat.
- Prämiensystem und Selbstbehalte stellen prinzipiell ein probates Mittel zur Reduzierung der Grenzbelastungen dar. Die derzeitige Ausgestaltung ist jedoch wenig stimulierend. Dies liegt nicht zuletzt nach den negativen Rückwirkungen des derzeitigen Prämiensystems. Im Übrigen läuft die Garantieklausel für das Jahr 2012 ins Leere, sodass auch von diesem Mechanismen kein positiver Anreiz ausgeht.

Die vorstehenden Befunde deuten zugleich auch mögliche Ansatzpunkte für eine Neuordnung des Finanzausgleichs an. Eine Adjustierung der Ausgleichsmechanismen muss jedoch unter dem Datum einer allgemeingültig akzeptierten vertikalen Steuerverteilung vorgenommen werden. Die horizontale Steuerumverteilung soll somit lediglich als Korrektornorm einer vertikalen Steuerzuweisung dienen.

- Meine Minderung der Grenzabschöpfungsraten hat letztendlich auch Einfluss auf die Höhe des gesamten Ausgleichsvolumens. Vor diesem Hintergrund ist zu erwägen, das gesamte Ausgleichsvolumen im Rahmen des Finanzausgleiches abzusenken. Letztendlich betrifft dies die Frage, welche Unterschiede in der relativen Finanzkraft zwischen den einzelnen Bundesländern noch hinzunehmen sind. Im derzeitigen System des Ausgleichs existiert m.E. die Tendenz zu einem sehr hohen Grad der Nivellierung, was zu überdenken ist.
- Die Bestimmung der (relativen) Finanzkraft muss deutlich stärker an den Bedürfnissen der Länder ausgerichtet sein. Die derzeitige punktuelle Berücksichtigung von räumlich festgelegten Bedarfelementen ist abzulehnen. Bedarfe differenzieren nicht nach Landesgrenzen oder Himmelsrichtungen. Finanzkraft bedeutet somit die Relation von vorhandenen Mitteln zur Erfüllung bestimmter Aufgabe. Die notwendigen Ausgaben sind an objektivierte Maßstäben auszurichten. Das derzeitige MaßstG ist hierfür ungeeignet.

Im Übrigen sind Anreizmechanismen sowohl auf der Einnahme- als auch auf der Ausgabeseite zu implementieren.

- Der derzeit vierstufige Ausgleichsprozess ist zu verdichten. Insbesondere sollte der Finanzausgleich die letzte Ausgleichsstufe darstellen. Sofern länderspezifische Mehrbedarfe existieren, sind diese (ggf. vertikal) auf vorgelagerten Stufen vorzunehmen. Nur hierdurch kann sichergestellt werden, dass Effekte aus einer Veränderung des Formeltarifs auch wirklich ökonomische Anreize setzen. Im derzeitigen Umverteilungssystem bewirken insbesondere durch die Bundesergänzungszuweisungen die stärksten Effekte induziert.
- Eine Ausweitung von Prämielementen oder Selbstbehalten führt, wenn hieraus ökonomische Anreizeffekte resultieren sollen, letztendlich zu einer Verringerung der Umverteilungsmasse. Vor diesem Hintergrund gilt es politisch zu klären, welche Unterschiede in der länderspezifischen Finanzausstattung hinzunehmen sind und welche Parteien die negativen Effekte der Nehmerländer aus einer Erhöhung von Prämielementen oder Selbstbehalten hauptsächlich zu tragen haben. Föderale Vielfalt drückt sich letztendlich auch in unterschiedlichen Präferenzen und Mittelausstattungen aus. Wird das Pluralistische im Föderalsystem gewollt, kann nicht die vollkommene Monotonie in der Finanzausstattung umgesetzt werden.
- Werden in die Ermittlung der Finanzkraft auch Ausgabenelemente einbezogen, so sind vornehmlich Bürokratiekosten zu berücksichtigen. Anreizsysteme sollten demzufolge eine Reduzierung von Bürokratiekosten belohnen. Evident wird dies im Bereich der Steuerverwaltung. Mit dem Standardkostenmodell stehen Instrumente zur Verfügung, anhand derer Effizienzverbesserungen gemessen werden können. Wird ein Mangel an einem Steuerwettbewerb zwischen den Ländern beklagt, so ist dieser fehlende Wettbewerb durch einen Wettbewerb auf der Ausgabenseite zu ersetzen. Eben auf der Ausgabenseite besitzen die Länder deutlich mehr Handlungsspielraum. Im Übrigen zeigt sich, dass die Kosten für die Steuererhebung nur einseitig im Finanzausgleich abgebildet werden. Sofern einzelne Bundesländer Effizienzsteigerungen in der Steuererhebung realisieren, sollte sich dies auch im Finanzausgleich abbilden. Gleiches gilt für den Umstand einer verstärkten Kontrolle der Steuerpflichtigen.
- An Prämielementen oder Selbstbehalten ist weiterhin festzuhalten. Diese Elemente sind jedoch stärker zu dynamisieren. Überdurchschnittliche Leistung stellt immer den eigenen historischen Vergleich in Bezug zu der Leistung aller Akteure. Gerade im Bereich der Reduzierung von Bürokratiekosten stellen sich signifikante erst mittel- bis langfristig ein. Zur Erhöhung von Anreizeffekten sollte überdies erwogen werden, im Zeitablauf abschmelzende Garantien für Geber- und Nehmerländer zuzulassen, sodass negativen Rückwirkungseffekte Prämien und Selbstbehalte völlig überlagern. Überdies bewirkt ein solches Vorgehen eine verstärkte Planungssicherheit.

5. Literaturverzeichnis

- Altmiks, Peter (2010): Wettbewerbliche Reform des Länderfinanzausgleichs, in: Baus, Ralf Thomas, Scheller, Henrik, Hrbek, Rudolf (Hrsg.), Der deutsche Föderalismus 2020, S. 208-213, Baden-Baden 2010.
- Arndt, Olaf, Dalezios, Harald, Steden, Philip, Färber, Gisela (2009): Die regionale Inzidenz von Bundesmitteln, in: Heinrich Mäding (Hrsg.): Öffentliche Finanzströme und räumliche Entwicklung, Hannover 2009, S. 9-48.
- Baretti, Christian, Fenge, Robert, Huber, Bernd, Leibfritz, Willi, Steinherr, Matthias (2000): Chancen und Grenzen des föderalen Wettbewerbs, München 2000.
- Baretti, Christian, Huber, Bernd, Lichtblau, Karl, Parsche, Bernd (2001): Die Einwohnergewichtung auf Länderebene im Länderfinanzausgleich, München 2001.
- Baretti, Christian (2001): Anreizeffekte im Länderfinanzausgleich, München 2001.
- Baretti, Christian, Fenge, Robert, Huber, Bernd, Leibfritz, Willi, Steinherr, Matthias (2000): Der deutsche Föderalismus auf dem Prüfstand: Vorschläge zu einer effizienteren Gestaltung, ifo Schnelldienst 28-29/2000, S. 26-38.
- Berthold, Norbert, Fricke, Holger (2007a): Der Länderfinanzausgleich: wie sehr schadet er, wie sollte er reformiert werden?, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Universität Würzburg, No. 94
- Berthold, Norbert; Fricke, Holger (2007b): Volkswirtschaftliche Auswirkungen der finanziellen Ausgleichssysteme in Deutschland, in: Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Universität Würzburg, No. 93.
- Blaufus, Kay, Hechtner, Frank, Hundsdoerfer, Jochen (2008): Die Gewerbesteuerkompensation nach § 35 EStG im Jahressteuergesetz 2008, Betriebs-Berater 3/2008, S. 80-88.
- Bofinger, Peter, Lenk, Thomas, Schneider, Hans-Peter (2008): Zukunftsfähige Finanzpolitik, Berlin 2008.
- Bönke, Timm, Jochimsen, Beate, Schröder, Carsten (2013): Fiscal Federalism and Tax Administration - Evidence from Germany.
- Bräuer, Christian (2005): Finanzausgleich und Finanzbeziehungen im wiedervereinten Deutschland, Wiesbaden 2005.
- Brügelmann, Ralph, Tröger, Michael (2007): Die deutsche Finanzverfassung, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Föderalismus in Deutschland, S. 45-82, Köln 2007.
- Bullinger, Martin (1998): Länderfinanzausgleich und Rundfunkfinanzausgleich, Berlin 1998.
- Büttner, Thiess, Schwager, Robert (2000): Länderautonomie in der Einkommensteuer, ZEW Discussion Papers, No. 00-50.
- Ebert, Werner, Mattil, Birgit, Meister-Scheufelen, Gisela, Sudhof, Margaretha (2010): Bund/Länder Finanzfragen, in: Kastrop, Christian, Meister-Scheufelen, Gisela, Sudhof, Margaretha (Hrsg.), Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz: Zur Fortentwicklung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen, Berlin 2010.
- Ebert, Werner, Meyer, Steffen (1999a): Die Berücksichtigung der Gemeindefinanzen im Länderfinanzausgleich: Zwischen Verfassungsrecht und Ökonomie, Würzburg economic papers, No. 3.

- Ebert, Werner; Meyer, Steffen (1999b): Die Anreizwirkungen des Finanzausgleichs, Wirtschaftsdienst 2/1999, S. 106-114.
- Ebert, Werner, Meyer, Steffen (2000): Reform der föderalen Finanzbeziehungen: einige kritische Anmerkungen zur aktuellen Debatte, WSI-Mitteilungen: Zeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans-Böckler-Stiftung, S. 134-145.
- Eichfelder, Sebastian (2010): Folgekosten der Besteuerung aus entscheidungstheoretischer Perspektive, Nürnberg 2010.
- Eichfelder, Sebastian, Evers, Lisa, Gläser, Sven Christian, Heinemann, Friedrich, Jenzen, Holger, Kalb, Alexander, Misch, Florian (2009): Auswirkungen von Steuervereinfachungen, Abschlussbericht Forschungsprojekt I C 4 – 18/10 im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, Mannheim 2010.
- Eichfelder, Sebastian, Schorn, Michael (2009): Die Determinanten der Bürokratiekosten im Steuer- und Sozialversicherungsrecht, Köln 2009.
- Elsner, Wolfram (2002): Länder-Neugliederung, Betriebsstätten-Prinzip und Einwohnerveredlung: Das Verfassungsgebot leistungsfähiger Bundesländer ernstnehmen, Ländervielfalt bewahren, Länderfinanzausgleich entlasten – Eine Einführung, am Beispiel des Stadtstaates Bremen, in: Elsner, Wolfram (Hrsg.), Neue Alternativen des Länderfinanzausgleichs, S. 9-30, Frankfurt am Main 2002.
- Färber, Gisela (2000): Probleme der regionalen Steuerverteilung im bundesstaatlichen Finanzausgleich, Baden-Baden 2000.
- Fehr, Hans (2001): Fiskalische und allokativen Konsequenzen des neuen Länderfinanzausgleichs, Wirtschaftsdienst 10/2001, S. 573-579.
- Fehr, Hans, Tröger, Michael (2002): Die verdeckten Verteilungswirkungen des bundesdeutschen Finanzausgleichs, Wirtschaftsdienst 10/2002, S. 609-617.
- Fox (2001): Schiefen in der Diskussion des grundgesetzlichen Finanzausgleichs, Wirtschaftsdienst 81/2001, S. 340-342
- Fricke, Holger (2009): Deutschland dezentral – Potenziale, Probleme, politische Perspektiven, Hamburg 2009.
- Heinemann, André (2004): Die staatliche Aufgaben- und Einnahmeverteilung in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt am Main 2004.
- Heinemann, André (2006): Länderfinanzausgleich 2005: Kritische Bewertung des Prämienmodells, Wirtschaftsdienst 10/2006, S. 651-659.
- Heinemann, André (2012a): Selbstbehalt im Länderfinanzausgleich - (K)ein Problem für dezentrale Politik?, Forschungsstelle Finanzpolitik, Nr. 35/2012.
- Heinemann, André (2012b): Horizontal oder vertikal? Zur Zukunft des Finanzausgleichs in Deutschland, Wirtschaftsdienst 7/2012, S. 471-479.
- Hidien, Jürgen (1999): Handbuch des Länderfinanzausgleichs, Baden-Baden 1999.
- Hidien, Jürgen (2001): Die Berücksichtigung der Finanzkraft und des Finanzbedarfs der Gemeinden (Gemeindeverbände) im Finanzausgleich nach Art. 107 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz, Baden-Baden 2001.
- Huber, Bernd, Lichtblau, Karl (1998): Konfiskatorischer Finanzausgleich verlangt eine Reform, Wirtschaftsdienst 3/1998, S. 142-147.
- Jung, Adrian (2008): Maßstäbegerechtigkeit im Länderfinanzausgleich, Berlin 2008.

- Kops, Manfred (1989): Möglichkeiten und Restriktionen einer Berücksichtigung von Sonderbedarfen im Länderfinanzausgleich, Opladen 1989.
- Korioth, Stefan (1997): Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, Tübingen 1997.
- Kroop, Sabine (2010): Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung, Wiesbaden 2010.
- Kube, Hanno (2011): Der bundesstaatliche Finanzausgleich, Frankfurt am Main 2011.
- Lenk, Thomas (2001): Aspekte des Länderfinanzausgleichs, Frankfurt am Main 2001.
- Liebig, Christoph (2002): Die Umstellung der Lohn- und Einkommensteuer auf das Betriebsstätten-Prinzip – Eine Simulationsrechnung zur Finanzkraftsteigerung für das Land Bremen, in: Elsner, Wolfram (Hrsg.), Neue Alternativen des Länder-Finanzausgleichs, S. 69-90, Frankfurt am Main 2002.
- Malmberg, Bo, Petersen, Thieß, Scheller, Henrik (2009): Die ökonomische Folgewirkungen der gesellschaftlichen Alterung, in: Baus, Ralf Thomas, Scheller, Henrik, Hrbek, Rudolf (Hrsg.), Der deutsche Föderalismus 2020, S. 287-318, Baden-Baden 2009.
- Margedant, Udo (2008): Probleme der Föderalismusreform in Deutschland, Sankt Augustin/Berlin 2008.
- Margedant, Udo (2010): Hemmnisse auf dem Weg zur Neugestaltung des Länderfinanzausgleichs 2020, in: Baus, Ralf Thomas, Scheller, Henrik, Hrbek, Rudolf (Hrsg.), Der deutsche Föderalismus 2020, S. 208-213, Baden-Baden 2010.
- Margedant, Udo (2012): Länderfinanzausgleich 2020, in: Welt, Härtel, Ines (Hrsg.), Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt, § 41 S. 571-591, Heidelberg 2012.
- Mathes, Andreas (2007): Neugliederung des Bundesgebiets auf Basis von Kreisdaten, Hamburg 2007.
- Mielke, Silvia (2002): Länder-Neugliederung zur Sicherung leistungsfähiger Stadtstaaten – Eine Simulationsrechnung für ein erweitertes Bundesland-Bremen, in: Elsner, Wolfram (Hrsg.), Neue Alternativen des Länder-Finanzausgleichs, S. 29-68, Frankfurt am Main 2002.
- Milbradt, Georg, Diedrichs, Dirk (2001): Berücksichtigung der kommunalen Einnahmenautonomie beim Finanzausgleich, Wirtschaftsdienst 6/2001, S. 331-339.
- Mudrack, Tony (2010): Anreizwirkungen des Länderfinanzausgleichs: Ein alternatives Prämienmodell, Schmollers Jahrbuch 2010, S. 43-69.
- Otnad, Adrian (1998): Spitzenausgleich oder Spitze des Eisbergs staatlicher Umverteilung?, Wirtschaftsdienst 7/1998, S. 393-400.
- Plachta, Robert, Groneck, Max (2007): Eine natürliche Schuldenbremse im Finanzausgleich, Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln, No. 07-2.
- Pohl, Rüdiger (2005): Die Reform der föderalen Finanzverfassung: Wünsche und Wirklichkeit, Wirtschaftsdienst 2/2005, S. 85-92.
- Renzsch, Wolfgang (2006): Bundesstaatsreform – endlich der erste Schritt!, Wirtschaftsdienst 4/2006, S. 223-227.
- Scharnagl, Wilfried (2012): Bayern kann es auch allein, Berlin 2012.
- Scheller, Henrik (2005): Politische Maßstäbe für eine Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Berlin 2005.

- Scheller, Henrik (2005): Politische Maßstäbe für eine Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Berlin 2005.
- Scherf, Wolfgang (2000): Der Länderfinanzausgleich in Deutschland, Frankfurt am Main 2000.
- Scherf, Wolfgang (2001): Ein Vorschlag für einen gerechten und effizienten Länderfinanzausgleich, Wirtschaftsdienst 81/2001, S. 227-235
- Scherf, Wolfgang (2007): Grenzbelastungen im Länderfinanzausgleich, Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere Nr. 79/2007.
- Schulte, Hubert (2013): Anreize im bundesstaatlichen Finanzsystem - Wirklich ein Schlüsselthema für die Neuordnung ab 2020, in: Junkernheinrich, Martin, Koriath, Stefan Lenk, Thomas, Scheller, Henrik, Woisin, Matthias (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen, Berlin 2013.
- Schwarz, Manfred (2009): Neue Finanzverteilung 2020?, in: Baus, Ralf Thomas, Scheller, Henrik, Hrbek, Rudolf (Hrsg.), Der deutsche Föderalismus 2020, S. 204-207, Baden-Baden 2009.
- Seybold, Martin (2005): Der Finanzausgleich im Kontext des deutschen Föderalismus, Baden-Baden 2005.
- Söllner, Fritz (2000): Der Länderfinanzausgleich nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts, Wirtschaftsdienst 10/2000, S. 611-616.
- Söllner, Fritz (2001): Die Einwohnerveredlung im Länderfinanzausgleich, ifo Schnelldienst 3/2001, S. 25-29.
- Spahn, Paul Bernd (2001): Reflexionen zum Finanzausgleich im Föderalismus deutscher Prägung im Licht des Urteils des Bundesverfassungsgerichts, in: Döhler, Elmar, Esser, Clemens (Hrsg.), Die Reform des Finanzausgleichs – Neue Maßstäbe im deutschen Föderalismus, S. 11-33, Berlin 2001.
- Stahl, Dieter (2005): Ausgleichsgrad und Anreizwirkungen des deutschen Länderfinanzausgleichs: Eine kritische Analyse, in: Färber, Gisela (Hrsg.): Das föderative System in Deutschland: Bestandsaufnahme, Reformbedarf und Handlungsempfehlungen aus raumwissenschaftlicher Sicht, Hannover 2005, S. 206-230.
- Sünner, Isabel (2002): Die Einwohnerveredlung im Finanzausgleich der Bundesrepublik Deutschland – Ein umstrittenes, aber tragfähiges Ausgleichsinstrument – und seine besondere Bedeutung für die Stadtstaaten, in: Elsner, Wolfram (Hrsg.), Neue Alternativen des Länderfinanzausgleichs, S. 69-90, Frankfurt am Main 2002.
- Thöne, Michael, Jacobs, Christian (2001): Länderfinanzausgleich in Deutschland, Berlin 2001.
- Tipke, Klaus, Lang, Joachim (2012): Steuerrecht, 21. Auflage, Köln 2012.
- Wachendorfer-Schmidt, Ute (2005), Politikverflechtung im vereinigten Deutschland, 2. Auflage, Wiesbaden 2005.
- Wagner, Franz. W. (2008): Steuerforschung: Welche Probleme finden Ökonomen interessant, und welche sind relevant, Steuer und Wirtschaft 2008, S. 97-116.
- Wendt, Rudolf (2007): Neuordnung der Finanzbeziehungen im Bundesstaat, in: Müller-Dietz, Heinz, Müller, Egon, Kunz, Karl-Ludwig, Radtke, Henning, Britz, Guido, Momsen, Carsten, Koriath, Heinz (Hrsg.), Festschrift für Heike Jung, Baden-Baden 2007.

Wendt, Rudolf (2012): Der Finanzausgleich im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland, in: Welt, Härtel, Ines (Hrsg), Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt, § 41 S. 389-423, Heidelberg 2012.

Diskussionsbeiträge - Fachbereich Wirtschaftswissenschaft - Freie Universität Berlin
Discussion Paper - School of Business and Economics - Freie Universität Berlin

2013 bereits erschienen:

- 2013/1 MASSARRAT-MASHHADI, Nima
The mutual impact of deferral labour taxation and capital income taxation
on risk-taking behaviour : an experimental analysis
FACTS
- 2013/2 ENGLER, Philipp und Simon VOIGTS
A Transfer Mechanism for a Monetary Union
Economics
- 2013/3 CHADI, Adrian und Clemens HETSCHKO
Flexibilisation without Hesitation? : temporary contracts and workers' satisfaction
Economics
- 2013/4 HOLTFRERICH, Carl-Ludwig
Government Debt in Economic Thought of the Long 19th Century
Economics
- 2013/5 BESTER, Helmut und Daniel KRÄHMER
Exit Options and the Allocation of Authority
Economics
- 2013/6 BESTER, Helmut und Johannes Münster
Subjective Evaluation versus Public Information
Economics
- 2013/7 JENDERNY, Katharina
Mobility of Top Incomes in Germany
Economics
- 2013/8 SKUPNIK, Christoph
"Welfare magnetism" in the EU-15? : why the EU enlargement did not start a race to
the bottom of welfare states
Economics
- 2013/9 MUCHLINSKI, Elke
Die Unzweckmäßigkeit physikalischer Metaphern und Begriffe für die Ökonomie als
Erfahrungswissenschaft
Economics
- 2013/10 SCHREIBER, Sven
(When) Does Money Growth Help to Predict Euro-area Inflation at Low Frequencies?
Economics
- 2013/11 KNOLL, Martin
The Heavily Indebted Poor Countries and the Multilateral Debt Relief Initiative :
a Test Case for the Validity of the Debt Overhang Hypothesis
Economics

- 2013/12 CORNEO, Giacomo
Work Norms, Social Insurance and the Allocation of Talent
Economics
- 2013/13 GRIGORIADIS, Theocharis und Benno TORGLER
Religious Identity, Public Goods and Centralization : Evidence from Russian and
Israeli Cities
Economics
- 2013/14 GRIGORIADIS, Theocharis
A Political Theory of Russian Orthodoxy Evidence from Public Goods
Experiment
Economics