

# vbw

Die bayerische Wirtschaft



Studie

## Wachstumsgerechte Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Eine vbw Studie, erstellt von Dr. Caroline-Antonia Hummel und Dr. Michael Thöne, FiFo Köln  
Stand: Juni 2017  
[www.vbw-bayern.de](http://www.vbw-bayern.de)



# Vorwort

Nach der Reform ist vor der Reform

---

Starke Länder sind ein Kernmerkmal des politischen Erfolgsmodells Deutschland. Die letzten Jahre waren allerdings keine Glanzzeit des Föderalismus: Seit die Schuldenbremse beschlossen wurde, war die Bereitschaft der meisten Länder gering, mit finanziellen Einbußen für die öffentlichen Haushalte verbundene Reformen mitzutragen. Streit um den letzten Cent prägte insbesondere steuerpolitische Vorhaben. Denn diese können aufgrund der hohen Bedeutung von Steuern, die Bund und Ländern gemeinsam zufließen, meist nur mit Zustimmung des Bundesrates abgeschlossen werden.

Im Ergebnis kam es dadurch auch zu Entscheidungen, die den Standort spürbar belasten. Ein Beispiel dafür ist die Erbschaftsteuer, zu der eine Ländermehrheit Regeln durchgesetzt hat, durch die die steuerliche Belastung von Betriebsvermögen im Erbfall signifikant steigt und die Steuerbürokratie Blüten treibt.

Die aktuelle Reform des Finanzausgleichssystems wirkt dieser schwierigen Situation entgegen. Denn obwohl sie, wie unsere vorliegende Studie zeigt, das bekannte Ausgleichssystem strukturell weitgehend fortschreibt, wird sie die Länder finanziell deutlich stärken. Das gibt diesen sowohl für eigene Standortpolitik als auch für zukunftsorientierte gemeinschaftliche Entscheidungen wichtige neue Spielräume.

Wie immer ist nach der Reform vor der Reform. Die neuen finanziellen Freiräume müssen klug genutzt, und die eigenen Möglichkeiten der Länder sollten konstruktiv weiter ausgebaut werden. Mit Analysen zu Regionalisierungsoptionen im Steuerrecht und zu wirkungsbezogener Standortpolitik der Länder zeigt unsere Studie dazu wegweisende Möglichkeiten auf. Sie eröffnen zusätzliche Spielräume für Bayern, um den Standort wettbewerbsgerecht weiterzuentwickeln und damit die Rahmenbedingungen für die Unternehmen weiter zu verbessern.

Bertram Brossardt  
26. Juni 2017



# Inhalt

---

<b>1</b>	<b>Föderale Reformagenda nach der Reform .....</b>	<b>1</b>
1.1	Der Weg zum föderalen Tugendkreis.....	1
1.2	Analyse der aktuellen Reform .....	4
1.3	Auseinandersetzung mit höherer Steuerautonomie der Länder.....	4
1.4	Wirkungsorientierte Standortpolitik.....	5
<b>2</b>	<b>Folgen der Reform der Bund-Länder-Finzen .....</b>	<b>7</b>
2.1	Änderungen im Bund-Länder-Finanzausgleich im Überblick .....	7
2.2	Wirkungen und Bewertung der Transferreform .....	10
2.2.1	Umverteilung zwischen den Ländern .....	10
2.2.2	Anreizeffekte des Finanzausgleichs.....	16
2.2.3	Kriterien für einen guten Finanzausgleich .....	18
2.3	Der neue Finanzausgleich und das Gegengeschäft des Bundes .....	20
<b>3</b>	<b>Steuerregionalisierung und Steuerwettbewerb .....</b>	<b>23</b>
3.1	Grunderwerbsteuer – die unbeliebte Lieblingssteuer vieler Finanzminister .....	26
3.2	Realsteuern der Gemeinden – ein Thema für die Steuerregionalisierung .....	32
3.2.1	Grundsteuer: Steuerkompetenz auf die Länder übertragen.....	33
3.2.2	Gewerbsteuer: Keine Harmonisierung aus vorgeschobenen Gründen.....	39
3.3	Masse für die Steuerregionalisierung schaffen: Erbschaftsteuer, Vermögensteuer und Einkommensteuer .....	44
<b>4</b>	<b>Wirkungsorientierte Standortpolitik der Länder .....</b>	<b>47</b>
4.1	Voraussetzungen von Wirkungsindikatoren für die Landespolitik.....	50
4.2	Entwurf eines Indikatorenclusters für die Länder.....	52
4.2.1	Handlungsfelder.....	52
4.2.2	Kriterien und Indikatoren.....	55
4.3	Stärkung der politischen Gestaltungsmöglichkeiten in der Landespolitik.....	67
4.3.1	Wirkungsindikatoren als Spiegel der Landeskompetenzen .....	67
4.3.2	Bestehende Abweichungsrechte.....	68
4.3.3	Neue Abweichungsrechte zur Stärkung der Landeskompetenzen? .....	70

<b>5</b>	<b>Zusammenschau.....</b>	<b>73</b>
5.1	Reform der Bund-Länder-Finzen ermöglicht wachstumsgerechte Weiterentwicklung des Föderalismus .....	73
5.2	Anreizfeindlichkeit des Systems verlangt weitergehende Reformen.....	73
5.3	Höhere Umverteilung ermöglicht mehr steuerliche Eigenverantwortung .....	73
5.4	Steuerregionalisierung muss bei Grunderwerbsteuer, Grundsteuer und Erbschaftsteuer anfangen. Einkommensteuer ist das Ziel.....	74
5.5	Zentralisierungsschub gibt Anlass, Länderrechte auszuschöpfen .....	74
5.6	Für föderalen Wettbewerb muss die Wirkung von Landespolitiken durch transparente Indikatoren vergleichbar werden.....	74
5.7	Länder müssen wirkungsorientierte Ziele und Indikatoren annehmen.....	74
5.8	Für wirkungsorientierte Politik vorhandene Länderkompetenzen müssen genutzt, der Bedarf an neuen Kompetenzen geprüft werden .....	75
	<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>77</b>
	Ansprechpartner / Impressum.....	78

#### Hinweis

Zitate aus dieser Publikation sind unter Angabe der Quelle zulässig.

# 1 Föderale Reformagenda nach der Reform

Die aktuelle Finanzausgleichsreform ist ein erster Schritt. Wichtige Zukunftsaufgaben eines wachstumsgerechten und dynamischen Föderalismus bleiben ungelöst.

---

Am 01. Juni 2017 hat der Deutsche Bundestag in dritter Lesung mit der erforderlichen Zweidrittelmehrheit dem *Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes* (Drucksache 18/11131) sowie mit einfacher Mehrheit dem *Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften* (Drucksache 18/11135) zugestimmt. Die Zustimmung des Bundesrates erfolgte am Tag darauf. Damit ist die Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs nach langen Blockaden, einem überraschenden Verhandlungsdurchbruch und zahlreichen Irritationen auf den letzten Metern noch geschafft worden, bevor der nächste Bundestag ab Herbst 2017 womöglich nicht mehr von einer Regierungskoalition mit verfassungsändernder Mehrheit geprägt wird.

Die Reform ist ein Kompromiss. Naturgemäß kann das Zusammenkommen nach langer und kontrovers geführter Auseinandersetzung nicht alle Seiten zufrieden stellen. Im Gegenteil, wenn man Aristide Briands berühmtem Diktum folgt, ist ein Kompromiss erst dann vollkommen, wenn alle unzufrieden sind. Ist also das weit verbreitete Unbehagen mit der Reform nur der notwendige Beweis für die Vollkommenheit des Kompromisses? Das ist die eine Möglichkeit. Allerdings: Mit einem guten Kompromiss sind alle unzufrieden. Umgekehrt wird kein Schuh daraus: Nicht jeder Kompromiss, der alle unzufrieden zurücklässt, ist gut.

## 1.1 Der Weg zum föderalen Tugendkreis

Die vorliegende Kurzstudie zur wachstumsgerechten Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ist keine Manöverkritik der Reform. Die Beschlüsse werden ab 2020 geltendes Recht und die föderalen Finanzen dann auf absehbare Zeit prägen. Insofern gilt es, ein nüchternes Bild zu gewinnen, was man von den Mechanismen der neuen föderalen Finanzierung erwarten können.

Deutschland ist ein großes und vielfältiges Land; seine Bundesstaatlichkeit ist die angemessene und notwendige „Lebensform“ dieser Vielfalt. Die Möglichkeit, mit differenzierter Politik die verschiedenen Lebens- und Arbeitswelten der Menschen in Deutschland und ihrer Unternehmen widerspiegeln zu können, ist eine zentrale Stärke des deutschen Föderalismus. Sie ist auch eine zentrale Voraussetzung dafür, dass Deutschland die zahlreichen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts flexibel und innovativ aufgreifen und – wirtschaftlich wie gesellschaftlich – produktiv umsetzen kann. In diesem Sinne ist wachstumsgerechter Föderalismus nicht eine „Unterform“ der Bundesstaatlichkeit. Gelebter, aktiv gestalteter Föderalismus verbindet Solidarität und

Wettbewerb, Subsidiarität und Eigenverantwortung. Lebender und dynamischer Föderalismus ist wachstumsgerecht.

Allerdings tun sich viele Deutsche – und auch ein Gutteil der deutschen Politik – traditionell schwer mit dem Föderalismus. Föderalismusreformen sind nicht immer dazu angetan, den Föderalismus zu stärken. Manchem ist Bundeseinheitlichkeit ein Wert an sich, Kooperation gilt immer als gut und „Kleinstaaterei“ wird durchweg als Schimpfwort genutzt – auch in den besonders kleinen Staaten Deutschlands.

In den Augen vieler Beobachter steht es heute nicht gut um den Bundesstaat: Der eng verflochtene deutsche Föderalismus hindert die deutschen Regionen daran, in eigener Verantwortung ihre jeweiligen Stärken weiterzuentwickeln. Insbesondere in wirtschaftlicher Hinsicht kann sich das zu einem anschwellenden Problem auswachsen. Denn Wirtschaftsstandorte sind nicht Nationen, es sind regionale und lokale Produktionscluster, die auf den positiven Netzwerkexternalitäten regionaler Fachkräftepotenziale beruhen. Die EU und der Nationalstaat setzen den Rahmen, innerhalb dessen wirtschaftliche Stärke vor Ort und in der Region entwickelt und erhalten wird. Dazu braucht es handlungsfähige und handlungswillige Landesregierungen und Landesparlamente.

Das wird in Zukunft noch einmal erheblich wichtiger. Der demografische Wandel wird mehr und mehr dafür verantwortlich gemacht, dass Innovations- und Wachstumskraft der deutschen Wirtschaft und auch der Gesellschaft als Ganzes nachzulassen scheinen. Auch wenn man sich nicht unbedingt der Hypothese anschließt, dass eine alternierende Gesellschaft zugleich auch eine weniger dynamische sein müsse – die Herausforderungen steigen unstrittig. Vor diesem Hintergrund kann es sich Deutschland immer weniger erlauben, die Potenziale regional differenzierter Innovation und einer föderal differenzierten Politik brachliegen zu lassen, weil in falsch verstandener Solidarität die meisten wichtigen Fragen bundeseinheitlich umgesetzt werden sollen.

Mit dem vorliegenden Gutachten werden verschiedene Aktionsfelder ausgelotet, die zu betreten sind, um alle sechzehn Länder in die Lage zu versetzen, sich stärker als heute um ihre lokalen und regionalen Angelegenheiten zu kümmern und dafür materiell und finanziell die Verantwortung zu tragen. Ein solcher Verantwortungsföderalismus schafft die Grundlage für eine leistungsfähige Solidarität. Es ist wie bei der Einkommensteuer: in einem guten progressiven Steuersystem wird nicht nur zugunsten der Schwachen umverteilt, ebenso müssen die Starken auch stark und leistungswillig bleiben können.

Um das im deutschen Föderalismus zu bewirken, kann viel aus den Fehlern und Unterlassungen vergangener Reforminitiativen gelernt werden – auch aus den gegenwärtigen Beschlüssen zu einer Nachfolgeregelung für den Länderfinanzausgleich. In der Tat haben die seit der Jahrtausendwende angestoßenen Föderalismusreformen manches „verschlimmbessert“. Auch die jetzt verabschiedete Reform des Länderfinanzausgleichs verspricht neben Licht so manchen Schatten. Insbesondere wird diese Reform von Beschlüssen begleitet, die einen merklichen Zentralisierungsschub bringen.



Gleichwohl ist der Zustand des deutschen Föderalismus keineswegs festgefahren. Gerade in den Bereichen, die standortpolitisch für die regionale Entwicklung wichtig sind, warten ungenutzte Potenziale darauf, gehoben und aktiv genutzt zu werden. Allerdings gilt es, sich im deutschen Bundesstaat selbst verstärkende Kräfte zu durchbrechen, die Attentismus und unnötige Selbstkoordination auf der Fachebene fördern. Diese Kräfte sind so umzupolen, dass stattdessen die zirkuläre Verstärkung bei Eigenverantwortung und regionaler Innovationskraft wirken kann.

Der föderale „Teufelskreis“ ist schnell beschrieben:

- Auf der fiskalischen Seite versandeten bislang alle Versuche, die finanzielle Eigenverantwortung der einzelnen Länder durch eigene Steuerkompetenzen und einen solidarisch umverteilenden, aber weniger anreizfeindlichen Länderfinanzausgleich zu stärken. Das übliche Argument gegen diese Art von (anderswo selbstverständlichen) fiskalischem Verantwortungsföderalismus ist dabei, dass finanzielle Anreize für gute Wirtschafts- und Standortpolitik nicht benötigt würden, wenn Standortpolitik mangels kraftvoller Länderkompetenzen ohnehin materiell nicht ausgefüllt werden kann. Wozu Anreize, wenn die Instrumente fehlen, den Anreizen zu folgen?
- Auf der anderen Seite läuft das Streben nach materiell bedeutsamen standortpolitischen Kompetenzen schnell ins Leere, wenn deutlich wird, dass mangels finanzieller Eigenverantwortung und Anreizgerechtigkeit alle überdurchschnittlich erfolgreichen Maßnahmen im Länderkollektiv „sozialisiert“ werden. Bei den finanzschwachen Ländern sind diese Wirkungen sogar noch stärker als bei den finanzstarken. Die Umverteilungsregeln im deutschen Föderalismus halten die wirtschaftlich schwachen Länder, so kann man ohne große Überspitzung sagen, in einer Armutsfalle, die zu verlassen sich für sie in kurzer und mittlerer Frist – zumindest finanziell – nicht lohnen kann.

Mögliche Wege, diesen Teufelskreis zu durchbrechen und in einen föderalen „Tugendkreis“ von finanzieller und materieller Eigenverantwortung zu überführen, werden im vorliegenden Kurzgutachten ausgelotet. Im Vordergrund stehen dabei die wirtschaftlichen und standortpolitischen Dimensionen als wichtigstes Thema, das auf dem Weg zu einem Verantwortungsföderalismus betrachtet werden muss. In der Marktwirtschaft ist die ökonomische Leistungsfähigkeit einer Gesellschaft die zentrale Voraussetzung dafür, dass sie auch in anderen Feldern anspruchsvolle staatliche Leistungen verwirklichen kann. Dass eine „Vorordnung“ der wirtschaftlichen Fragen keine „Überordnung“ mit sich bringt, versteht sich dabei von selbst.

Wo beginnen? Die zirkuläre Wechselwirkung von finanzieller und materieller (Un-)Verantwortung bringt es mit sich, dass es keinen offensichtlichen prioritären Ansatzpunkt gibt. Da finanzielle und materielle Stärkung der Länderverantwortung – zwei Seiten derselben Medaille – in allen Reformdebatten nach 1969 immer tunlichst getrennt behandelt worden sind, dürfte die Forderung nach einer kohärenten Reformdebatte auf beiden Seiten zwar weiterhin die logische Konsequenz sein. Da eine solche Debatte aber komplex ist, sollte man hier keine großen Erwartungen hegen. Der Teu-

felskreis föderaler Verantwortungsschwäche sollte durchbrochen werden, indem bewusst und gewissermaßen „trotzdem“ zunächst auf einer Seite die Elemente stärkerer Eigenverantwortung etabliert werden. Dadurch werden mutwillig zwei lose, nicht zueinander passende Enden geschaffen, die erst wieder zum Kreis geschlossen werden, wenn auch auf der anderen Reformseite die Elemente des Verantwortungsföderalismus gestärkt worden sind.

Wo man anfängt, den föderalen Tugendkreis wiederzubeleben, kann nach objektiven Kriterien nicht bestimmt werden. Die aktuelle Entwicklung zeichnet allerdings die sinnvolle Reihenfolge vor. Die Beschlüsse zur Reform der transfergebundenen Bund-Länder-Beziehungen und zur „Abschaffung“ des Länderfinanzausgleichs sind getroffen und werden ab 2020 umgesetzt. Das ist der Ausgangspunkt für den weiteren Weg.

## **1.2 Analyse der aktuellen Reform**

Im Abschnitt „Folgen der Reform der Bund-Länder-Finzen“ werden diese Beschlüsse einer kurzen Analyse unterzogen und zur Illustration quantitativ beschrieben. Dabei geht es nicht darum, den gerade gefundenen Kompromissen Versäumnisse vorzuhalten und vorstellbare Alternativen zu formulieren. Auch wenn einige der Versäumnisse bedauerlich sind und einzelnen Ländern in Zukunft erheblich mehr Probleme bereiten dürften, als mancher sich das heute vorstellen mag, behandeln wir die Beschlusslage als den gesetzten künftigen Rahmen. Als solcher wird der kommende Finanzausgleich mit Blick darauf betrachtet, wie er die Rahmenbedingungen für einen wachstumsgerechten Föderalismus prägt und ob er sie verbessern kann.

## **1.3 Auseinandersetzung mit höherer Steuerautonomie der Länder**

Im dritten Abschnitt „Steuerregionalisierung und Steuerwettbewerb“ betrachten wir die andere Dimension föderaler Finanzen, die Frage der Stärkung von Elementen der Steuerautonomie der Länder und ihrer Eigenverantwortung für Einnahmenpositionen. Steuerregionalisierung war in der gerade abgeschlossenen Finanzausgleichsreform kein Thema. Mancher interpretiert diese Nichtbeachtung direkt als die Antwort der Länder auf Forderungen nach mehr Einnahmenautonomie. Dieser Perspektive folgen wir hier nicht: Ein kraftvoll umverteilender Finanzausgleich, der keine Zweifel aufkommen lässt, dass auch die schwächsten Länder ihre Aufgaben auf sehr robuster finanzieller Grundlage erfüllen können, ist vielmehr eine wichtige Voraussetzung dafür, dass alle Länder – arm und reich – den Schritt in mehr Eigenverantwortung wagen können. Hier hat schon die vbw-Studie „Regionalisierung von Steuern“ (Thöne, 2014) praktikable Optionen für mehr Steuerautonomie der Länder entwickelt. Die dort entwickelten Argumente werden hier wieder aufgegriffen und auf die Aktionsfelder angewandt, die aktuell diskutierte Steuern berühren.

## 1.4 Wirkungsorientierte Standortpolitik

Der abschließende vierte Abschnitt „Wirkungsorientierte Standortpolitik der Länder“ verlässt die unmittelbaren Finanzfragen und greift die andere Dimension des anzustrebenden föderalen Tugendzirkel auf: Die Stärkung der Länderaufgaben und ihrer Sichtbarkeit. Moderne Finanzpolitik versucht, Finanz- und Ergebnisverantwortung für alle Aktionsbereiche staatlicher Politik zusammenzubinden. Daraus hat sich in den letzten zwanzig Jahren ein neues Paradigma wirkungsorientierter Steuerung herausgebildet, das in vielen OECD-Staaten zu tiefgreifenden Reformen in der gesamten staatlichen Aufgabenerfüllung geführt hat. In Deutschland hält das neue Paradigma ebenfalls – wenn auch zögerlich – Einzug. Unabhängig von der formalen Einführung ergebnisorientierter Steuerung spielen Wirkungsindikatoren auch heute schon eine prominente Rolle in der Politikgestaltung mancher Aufgaben, wie der „Pisa-Schock“ und die darauf folgenden Umwälzungen in der Schulpolitik vieler Länder eindrucksvoll illustrieren.

Aus der Perspektive der Modernisierung des deutschen Föderalismus hin zu mehr Eigenverantwortung können hier zwei Fliegen mit einer Klappe geschlagen werden. Mehr Ergebnisorientierung in der Politikgestaltung und -umsetzung ist ein Wert an sich, der nicht nur Effektivität und Effizienz, sondern auch die demokratische Qualität von Politik merklich steigern kann: Dem „postfaktischen“ Urteilen über Politik werden Fakten zu politisch Erreichtem entgegengestellt. Außerdem bringt Wirkungsorientierung in den verflochtenen und überkoordinierten Föderalismus einen Impuls, der in die Gegenrichtung wirkt: Wo man stärker an den Ergebnissen der eigenen Arbeit gemessen wird, steigen auch die politischen Anreize, diese Wirkungen signifikant selbst zu beeinflussen. Hier stören Verflechtung und Selbstkoordinierung. Wirkungsorientierung kann damit zu einem Einstieg in einen föderalen Tugendzirkel werden.

Konkret werden im abschließenden Teil für die wirtschaftliche Entwicklung der einzelnen Länder wichtige landespolitische Handlungsmöglichkeiten identifiziert. Hierfür werden verständliche Ziele und Wirkungsindikatoren beispielhaft formuliert, an denen sich Landespolitik ausrichten und messen lassen kann. Die Studie soll hier einen Impuls geben, bestehende Handlungsfelder klarer herauszuarbeiten und zu zeigen, dass trotz des befürchteten Zentralisierungsschubes im Gefolge der Finanzausgleichsreform wichtige Aufgaben gerade auch der regionalen Wachstumspolitik von den Ländern determiniert werden. Je klarer sich Länder nicht nur mit finanziellen Benchmarks, sondern vor allem mit transparenten und vergleichbaren Ergebniszielen aneinander messen lassen, desto mehr wird im deutschen Bundesstaat die handfeste Standortpolitik zum Qualitätsmaßstab und Anreizmuster eines zukunfts- und wachstumsgerechten Föderalismus.



## 2 Folgen der Reform der Bund-Länder-Finzen

Die aktuelle Reform der Bund-Länder-Finzen prägt die Entwicklungsmöglichkeiten des deutschen Föderalismus in der nächsten Dekade.

---

Die Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs kommt 2017 gerade noch rechtzeitig vor parlamentarischer Sommerpause und Bundestagswahl „in trockene Tücher“. Die jetzt zu Ende gegangene Auseinandersetzung nahm ihren Anfang im März 2013, als Bayern und Hessen nach einer mehrjährigen Phase der fruchtlosen Versuche, *politisch* mit den anderen Ländern ins Gespräch zum Länderfinanzausgleich (LFA) zu kommen, beim Bundesverfassungsgericht Verfassungsbeschwerde gegen den LFA einreichten. Ursprünglich hatte auch noch Baden-Württemberg, das dritte der seinerzeit drei LFA-Zahlerländer, in Karlsruhe mitklagen wollen. Mit dem Regierungswechsel 2011 hatte das Land von dieser Art der politischen Auseinandersetzung Abstand genommen.

Juristisch wurde die Verfassungsbeschwerde von vielen Verfassungsrechtlern als wenig aussichtsreich eingeschätzt. Als Weg, Handlungsbedarf anzumelden, war sie erfolgreich: Nachdem sie eingereicht war, gewannen die Vorgespräche zu den Finanzausgleichsverhandlungen an Ernst und Geltung. Parallel vermied es das Bundesverfassungsgericht, den Fall aufzugreifen.

Anfangs war noch vielfach die Rede von einer „Föko III“, hatten die mit den Föderalismusreformen I (2006) und II (2009) angestoßenen Veränderungen doch noch viele Aufgaben unbearbeitet gelassen. Nachdem im Koalitionsvertrag der Bundesregierung vom November 2013 der Begriff einer Föderalismuskommission nicht mehr auftauchte, sanken die Erwartungen auf ein nüchternes Maß. 2014 nahmen die Länderregierungen über die Finanzministerkonferenz die Gespräche zum zukünftigen Länderfinanzausgleich auf und beschränkten sich dabei auf die Verhandlung des Umverteilungsmechanismus. Grundsätzlichere Reformen wurden nicht angestrebt. Zwei Jahre verhandelten die Länderregierungen, bis ein Konsensmodell gefunden war, dem sich alle anschließen mochten.<sup>1</sup> Ein Vorschlag, der die jetzt beschlossenen Änderungen schon recht gut vorzeichnete, wurde Ende 2015 vorgestellt. Nochmals eineinhalb Jahre vergingen, bis die Reform abgeschlossen werden konnte.

### 2.1 Änderungen im Bund-Länder-Finanzausgleich im Überblick

Im Mittelpunkt der Reform steht eine doppelte Abschaffung: Der äußeren Darstellung nach werden der Umsatzsteuervorwegausgleich und der horizontale Länderfinanzaus-

---

<sup>1</sup> Zu Verhandlungen und Länderpositionen vgl. Thöne (2017).

gleich abgeschafft. Faktisch sind die Änderungen weniger radikal, als dieses Bild suggeriert.

Dreh- und Angelpunkt der Reform ist der bisherige – nur inoffiziell so genannte – Umsatzsteuervorwegausgleich. Dieser erste Ausgleich vor dem eigentlichen Länderfinanzausgleich erfolgt dadurch, dass die Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer auf die einzelnen Länder nicht nur nach Einwohnerzahlen, sondern bis zu einem Viertel auch nach Einnahmenschwäche erfolgt. Von der Wirkung her handelt es sich um einen vertikalen Finanzausgleich mit horizontal umverteilender Wirkung. Im Vergleich zu einer Zuteilung nur nach Einwohnerzahlen wurden hier 2016 schon 8,3 Milliarden Euro vorweg umverteilt. Durch diese stille Angleichung sinkt die Notwendigkeit zum sichtbaren Ausgleich im bisherigen eigentlichen LFA massiv. 2016 wurden noch 10,6 Milliarden direkter LFA-Ausgleichszahlungen horizontal zwischen den Ländern geleistet. Genau zu diesem Zweck, den sichtbaren LFA kleiner wirken zu lassen, war der Umsatzsteuervorwegausgleich 1969 von der großen Koalition geschaffen worden.

Über die Jahre hinweg hatten sich die beiden hintereinander geschalteten, aber nicht aufeinander abgestimmten Ausgleiche auch jenseits der mutwillig herbeigeführten Intransparenz zu einem Problem entwickelt: Nordrhein-Westfalen ist bisher in der Stufe des Umsatzsteuerausgleichs zwar Zahlerland, wird aber dadurch in seiner Finanzkraft so weit geschwächt, dass es im darauf folgenden Länderfinanzausgleich Empfängerland wird. Das Land forderte aus dieser Perspektive heraus die Abschaffung des Umsatzsteuervorwegausgleichs, die ganze Umverteilung sollte ehrlicherweise nur noch im eigentlichen LFA stattfinden. Dem standen die LFA-Zahlerländer gegenüber, die ohnehin schon große Lasten zu tragen haben und keine Reform mit einem nochmals vergrößerten LFA-Mechanismus befürworten konnten. Das gilt unabhängig davon, ob damit eine nochmals größere Nettobelastung im LFA einhergeht oder nicht. Auch manche der Länder, die in beiden Stufen Empfängerländer sind, hatten kein Interesse daran, durch die Abschaffung des vorgelagerten Umsatzsteuerausgleichs das ganze Ausmaß ihrer Transferabhängigkeit offenzulegen.

Vor diesem Hintergrund ist der gefundene Kompromiss geschickt: Er durchschlägt den gordischen Knoten, indem er den ganzen Länderfinanzausgleich einfach „abschafft“ und den horizontalen Ausgleich komplett in die vertikale Umsatzsteuerverteilung verschiebt. Innovativ ist diese Lösung bzgl. des Umgangs mit politischen Problemen. Das verhakte doppelte „Imageproblem“ Nordrhein-Westfalens und seiner Kontrahenten bestand im Bezugsrahmen des hergebrachten Systems. Also wurde der Bezugsrahmen neu definiert.

Im Ergebnis findet ab 2020 kein Umsatzsteuervorwegausgleich mehr statt. Der Umsatzsteueranteil der Länder wird diesen nur noch nach aktuellen Einwohnerzahlen zu-

geteilt.<sup>2</sup> Ausgezahlt werden diese Anteile aber noch nicht; vielmehr werden Zu- und Abschläge nach den Maßstäben berechnet, die bisher in ganz ähnlicher Weise im Länderfinanzausgleich zur Anwendung kommen. Statt horizontaler LFA-Zuweisungen der Länder untereinander wird in Zukunft eine „Finanzkraftausgleich“ genannte Korrekturrechnung direkt in der Umsatzsteuerzuteilung vorgenommen. Anstelle des horizontalen Finanzausgleichs zwischen den Ländern tritt ein vertikaler Finanzausgleich mit horizontaler Wirkung zwischen dem Bund und jedem der sechzehn Länder.

Das ist das Herzstück der Reform. Die technischen Modifikationen im horizontalen Bereich fallen ansonsten zurückhaltend aus:

- Die kommunale Finanzkraft wird zu 75 Prozent statt zu 64 Prozent bei der Finanzkraft der Länder berücksichtigt.
- Die bergrechtliche Förderabgabe wird nur noch zu 33 Prozent statt zu 100 Prozent berücksichtigt.
- Der Ausgleich zwischen finanzschwachen und finanzstarken Ländern (die offiziell nicht mehr so heißen) erfolgt nach einem symmetrischen linearen Zu- und Abschlagstarif von 63 Prozent anstelle des ähnlichen, aber linear-progressiven Tarifs von heute.

Im vertikalen Verhältnis zwischen Bund und Ländern kommen Änderungen hinzu:

- Der Bund gibt von seinem Umsatzsteueranteil rund vier Milliarden Euro an die Länder ab. Diese zusätzliche Vorab-Auffüllung des Ausgleichssystems ist der erste Schritt, um zu gewährleisten, dass alle 16 Länder durch die Gesamtreform einnahmeseitig deutlich besser da stehen als im Status quo-Modell.
- Der Nivellierungsgrad der allgemeinen Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen für einnahmeschwache Länder wird weiter erhöht: In Zukunft werden die Finanzlücken, die bis 99,75 Prozent des Durchschnitts bestehen, zu 80 Prozent vom Bund aufgefüllt.
- Ergänzungszuweisungen für ostdeutsche Länder mit steuerschwachen Kommunen werden ersetzt durch allgemein zugängliche Zuweisungen an Länder mit steuerschwachen Kommunen. Die werden unverändert überwiegend in Ostdeutschland liegen.
- Eine neue Bundesergänzungszuweisung schafft für die Länder, die bei der leistungsorientierten Forschungsmittelvergabe nur unterdurchschnittlichen Erfolg haben, einen partiellen finanziellen Ausgleich. Diese Mittel sind nicht für Forschung zweckgebunden.

---

<sup>2</sup> Natürlich ist eigentlich schon die Verteilung der Umsatzsteuer nach Einwohnerzahlen statt nach Konsumeinkommen der Einwohner eine nivellierende Form der Steuerzuteilung.

- Brandenburg erhält elf Millionen Euro jährlich zusätzliche Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für überdurchschnittliche Kosten der politischen Führung. Bei den anderen neun Empfängerländern dieser Zuweisung bleiben die Beträge nominal gleich.
- Bremen, Hamburg und die Küstenländer erhalten zusätzliche Mittel zur Abgeltung von Hafencosten im Umfang von 39 Millionen Euro im Jahr.
- Der Bund wird bei der finanziellen Sanierung des Saarlandes und der Hansestadt Bremen mit je 400 Millionen Euro pro Jahr helfen.
- Im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes leistet der Bund rund 330 Millionen Euro jährlich mehr an die Länder.

Dem äußeren Anschein nach sind das viele Änderungen, die den Ländern finanziell erheblich mehr Mittel zuspülen. Insgesamt geht es um jährlich ca. vier Milliarden Euro zusätzliche Umsatzsteueranteile, 4,3 Milliarden zusätzliche Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) und noch einmal rund 1,2 Milliarden Euro weitere Bundesmittel. Über die neuen Finanzausgleichsmechanismen fließt damit ab 2020 der Großteil der zusätzlichen 9,5 Milliarden Euro, die der Bund abgeben wird, damit jedes einzelne der 16 Länder im Vergleich zum gegenwärtigen System besser dasteht.

In den drei folgenden Unterabschnitten wird analysiert, ob und inwiefern die Reform auch strukturelle Änderungen in Bezug auf die Leistungsfähigkeit des Bund-Länder-Finanzsystems bringt, die ein Element der wachstumsgerechten Weiterentwicklung des deutschen Föderalismus schaffen.

## **2.2 Wirkungen und Bewertung der Transferreform**

### **2.2.1 Umverteilung zwischen den Ländern**

Primäre Aufgabe jeden Finanzausgleichs ist die Umverteilung von Mitteln zwischen den finanzstarken und finanzschwachen Ländern, so dass alle Länder in die Lage versetzt werden, ihre Aufgaben angemessen zu erfüllen, und dass „gleichwertige Lebensverhältnisse“ (Art. 72 GG) erreicht werden können.

Will man sich ein quantitatives Bild davon machen, welche Änderungen die beschlossene Reform für die bundesstaatliche Umverteilung bewirkt, ist es sinnvoll, zwei Effekte möglichst zu trennen: Den Einkommenseffekt für alle Länder, der aus den zusätzlichen Bundesmilliarden folgt, und den strukturellen Umverteilungseffekt, der aus der Umgestaltung des Systems folgt. Was den Einkommenseffekt angeht, ist es vor allem notwendig, die Auswirkung der zusätzlichen vier Milliarden Euro Umsatzsteueranteil für die Länder separieren zu können. Diese Mittel, die vor dem Ausgleichsmechanismus zusätzlich ins System gegeben werden, machen einen strukturellen Vergleich des Zukunftsmodells und des Status quo unmöglich.

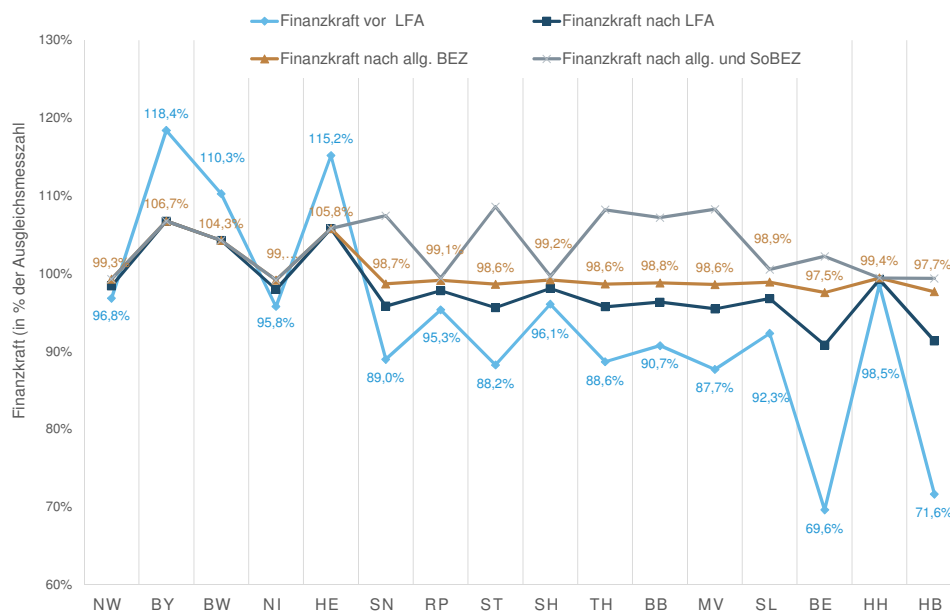


In den folgenden Modellrechnungen wird diese Vergleichbarkeit insofern hergestellt, als berechnet wird, welche Wirkungen der neue vertikale „Finanzkraftausgleich“ hätte, würde er fiktiv für das Ausgleichsjahr 2016 und ohne die Aufstockung des Umsatzsteueranteils implementiert. So können gegenwärtiger Länderfinanzausgleich und zukünftiger Finanzausgleich direkt miteinander verglichen werden. Dabei stehen die strukturellen Aussagen im Vordergrund; die illustrativ genutzten Angaben in Euro pro Einwohner dürfen angesichts dieser Modellprämissen in ihrer absoluten Höhe nicht überbewertet werden.

Zunächst werden die beiden Finanzausgleichssysteme in der Form betrachtet, in der sie sich selbst darstellen und berechnet werden, d. h. in Betrachtung der überdurchschnittlichen und unterdurchschnittlichen Finanzkraft relativ zum Durchschnitt (der sog. Ausgleichsmesszahl). Diese Kennziffern prägen die übliche Wahrnehmung von „Zahlerländern“ und „Empfängerländern“; also davon, wie finanzstark bzw. -schwach ein Land ist. Es sind aber systemimmanente Kennziffern, die die Eigenheiten des jeweiligen Finanzausgleichs widerspiegeln.

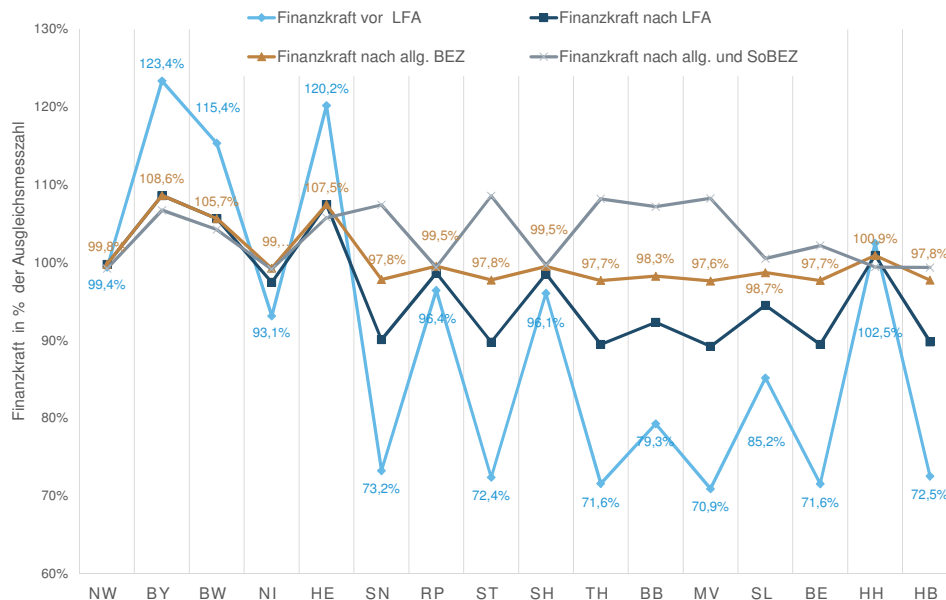
Abbildung 1

**Benchmark: Finanzkraftwirkungen des aktuellen Bund-Länder-Finanzausgleichs (2016)**



Quelle: Eigene Berechnungen; -Daten BMF (Ausgleichswirkung nach Umsatzsteuervorwegausgleich)  
 (SoBEZ: Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen)

Abbildung 2

**Finanzkraftwirkungen des kommenden Finanzausgleichs (angewandt auf 2016)**

Quelle: Eigene Berechnungen; LFA-Daten BMF

Der direkte Vergleich der Finanzkraftkennziffern in Abbildung 1 (Status quo) und Abbildung 2 (Reformmodell) zeigt deutliche Unterschiede besonders in der – jeweils vertikal vorzunehmenden – Betrachtung des Zustands vor und nach der horizontalen Stufe des Länderfinanzausgleichs.

Im Status quo ist das Bild recht moderat: Mit Ausnahme von Bremen und Berlin ist die Finanzkraft aller Empfängerländer auch vor LFA schon bei 88 Prozent oder mehr. Die drei Zahlerländer sind mit 110 bis 118 Prozent der Ausgleichsmesszahl zwar deutlich finanzkräftiger, aber auch das moderat. An diesen Zahlen erkennt man indirekt die Wirkung des Umsatzsteuervorwegausgleichs, der schon stattgefunden hat, bevor erstmalig eine Finanzkraftziffer ausgerechnet werden kann.

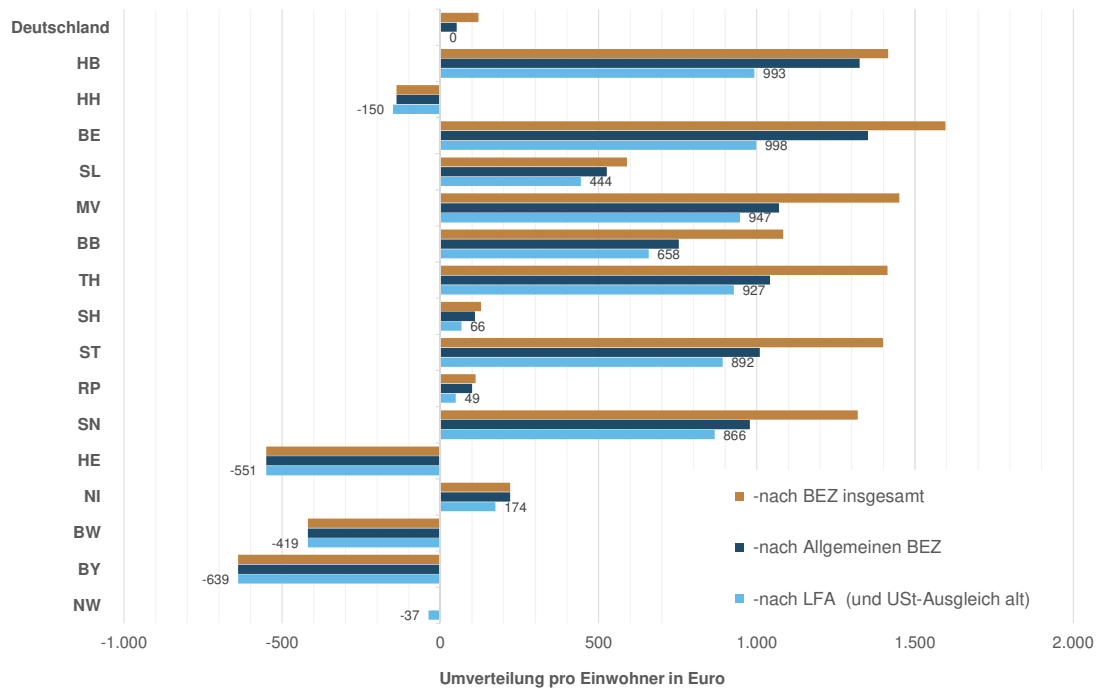
Über welches Ausmaß an Umverteilung der Umsatzsteuerausgleich hinweggetäuscht hat, macht Abbildung 2 mit dem Reformmodell deutlich. Die finanzstarken Flächenländer<sup>3</sup> werden in ihrer ganzen Finanzstärke dargestellt. Bei den finanzschwachen Ländern wird der große Unterschied zwischen ostdeutscher und westdeutscher Finanz-

<sup>3</sup> Bei Hamburg verhindert die sog. „Einwohnerveredelung“, dass die Finanzkraftmesszahl die echte Einnahmenstärke des Stadtstaates widerspiegelt. Dieselbe Einwohnerwertung ist bei den Stadtstaaten Bremen und Berlin verantwortlich für deren große rechnerische Finanzschwäche vor Finanzausgleich.

schwäche deutlich. Da hier in der Abbildung mit der horizontalen Ausgleichsstufe und der vertikalen Ausgleichsstufe der komplette Finanzausgleich dargestellt ist, suggeriert diese Betrachtung eine Zunahme der Umverteilungsintensität.

Abbildung 3

**Umverteilung pro Einwohner im heutigen Bund-Länder-Finanzausgleich (2016)**

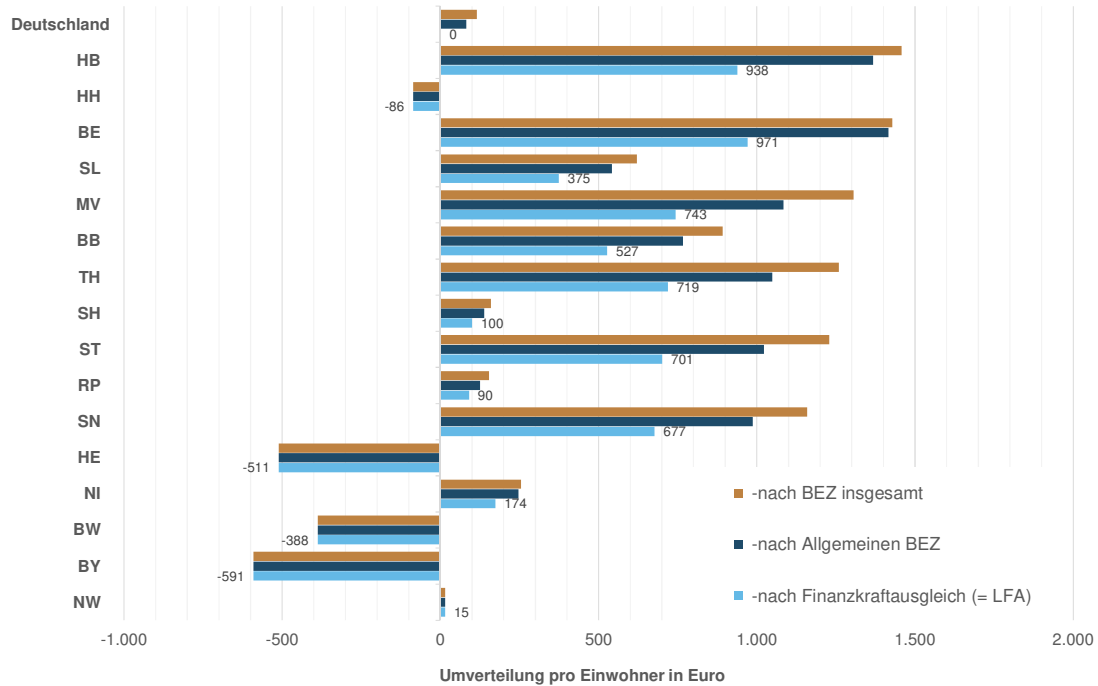


Quelle: Eigene Berechnungen; LFA-Daten BMF.

Ob die Umverteilungsintensität durch das Reformmodell tatsächlich steigt, kann mit den systemimmanenten Finanzkraftkennziffern nicht bewertet werden. Zu diesem Zweck wird in Abbildung 3 bis Abbildung 5 ein zusätzlicher, objektiver Indikator genutzt. Wir betrachten als Verteilungsmaß den einfachsten und nächstliegenden Maßstab: Euro pro Einwohner Einnahmen der Länderhaushalte – keine Einwohnerveredlungen und keine partielle Hinzurechnung der Einnahmen, die auf kommunaler Ebene anfallen.

In dieser Perspektive fällt der Befund anders aus. In der Gegenüberstellung von Abbildung 3 (Status quo) und Abbildung 4 (Reformmodell) fällt zunächst einmal ins Auge, dass die Unterschiede sehr viel schwächer ausgeprägt sind als es die Abbildungen 1 und 2 suggerieren. Da in der neuen Betrachtung auch die Umverteilung durch den Umsatzsteuervorwegausgleich mit erfasst ist, tauchen hier alle nur scheinbaren Unterschiede nicht mehr auf. Es wird deutlich, dass sich bestehendes und zukünftiges Modell in ihrer strukturellen Umverteilungswirkung sehr ähneln.

Abbildung 4

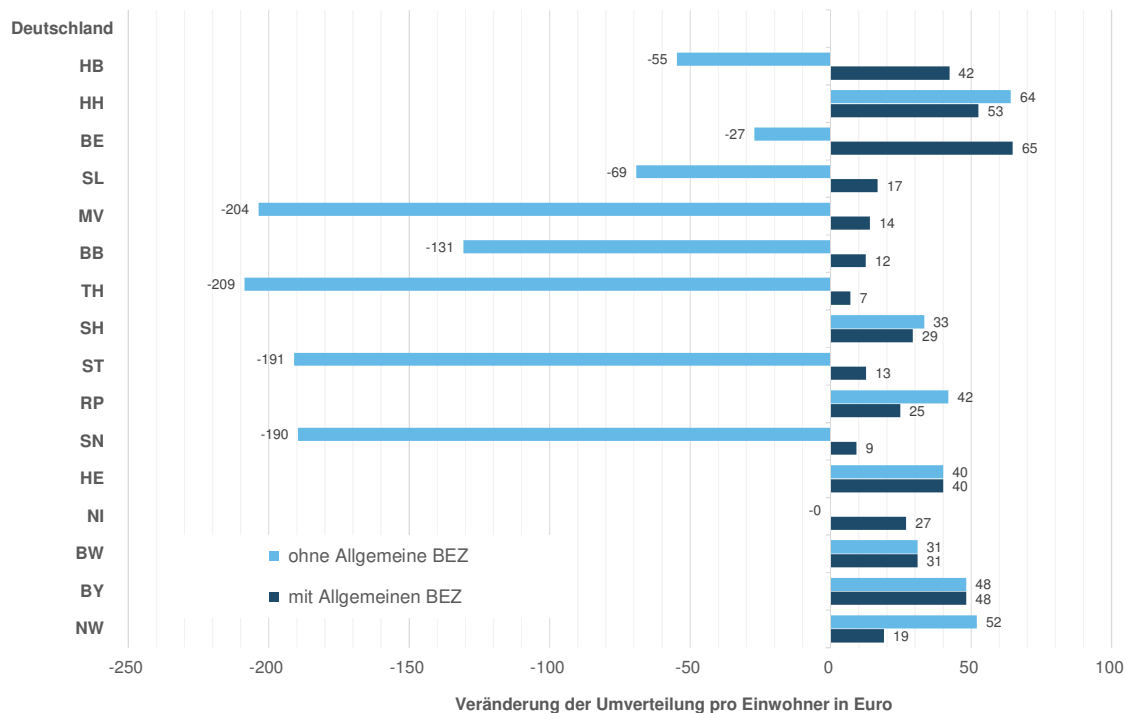
**Strukturelle Umverteilung pro Einwohner im künftigen Bund-Länder-Finanzausgleich (Basis 2016)**

Quelle: Eigene Berechnungen; LFA-Daten BMF.

Um, bei aller Ähnlichkeit, die verbleibenden Unterschiede in der strukturellen Umverteilung zwischen altem und neuem System herauszuarbeiten, bietet Abbildung 5 eine Netto-Betrachtung zwischen beiden Systemen, beschränkt auf die horizontale Ausgleichsstufe und die allgemeinen (Fehl Betrags-) Bundesergänzungszuweisungen.

Abbildung 5

**Netto-Betrachtung der Umverteilung pro Einwohner im Vergleich zwischen altem (USt-Vorwegausgleich und LFA) und neuem Finanzausgleich (Basis 2016)**



Quelle: Eigene Berechnungen; LFA-Daten BMF.

Wie in Abbildung 5 deutlich wird, ist die Ähnlichkeit der Gesamtergebnisse des regulären Finanzausgleichs vor und nach Reform vor allem auf die Bundesmittel zurückzuführen. Der horizontal wirksame Transfermechanismus wird durch die Reform strukturell weniger distributiv: Nach Finanzkraftausgleich, aber vor allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen verteilt der neue Tarif weniger um. Die finanzstarken Länder und die Länder im Mittelfeld werden auf dieser Stufe relativ bessergestellt; für die deutlich finanzschwachen bringt die neue Horizontalstufe deutliche Einbußen mit sich.

Die etwas schwächere Umverteilungsintensität auf der horizontalen Stufe wird durch die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen kompensiert. Dass diese BEZ einen größeren Anteil an der Umverteilung übernehmen, ist eine konstruktionsbedingte Folge des Instruments. Der Effekt wird noch einmal dadurch verstärkt, dass der Ausgleichstarif der allgemeinen BEZ mit der Reform etwas angehoben wird. Dadurch fließen im Reformmodell in der Anwendung auf das Jahr 2016 automatisch zusätzlich 2,4 Milliarden Euro allgemeine Bundesergänzungszuweisungen ins System.

Dieser Effekt ist auch aus einer anderen Perspektive interessant. Wie Abbildung 5 deutlich macht, stellen sich alle Länder nach dem neuen horizontalen Ausgleich und den neuen allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen auch ohne Erhöhung des Umsatzsteueranteils besser als im Status quo.

## 2.2.2 Anreizeffekte des Finanzausgleichs

Neben der Frage der Umverteilung durch den Finanzausgleich sind in der Bewertung vor allem seine Auswirkungen auf die Anreize für die Finanzpolitik der Länder wichtig. Der Finanzausgleich verteilt in erheblichem Umfang Steuereinnahmen unter den Ländern um, so dass sich im Ergebnis eine gewollte, weitgehende Nivellierung der Finanzausstattung ergibt. Diese Nivellierung kann – je nach Ausgleichstechnik – die unbeabsichtigte Nebenwirkung haben, dass die Länder kaum Anreize haben, ihr örtliches Steueraufkommen durch gute Standortpolitik zu steigern. Denn zusätzliche Steuereinnahmen erhöhen die (im zukünftigen Finanzausgleich verdeckten) Einzahlungen bzw. reduzieren die Ansprüche aus dem Ausgleich.

Ein anreizfeindlicher Finanzausgleich kann so weit gehen, dass einzelne Länder paradoxerweise die Solidität ihrer Finanzen gefährden, wenn sie Ressourcen einsetzen, um das örtliche Wirtschaftswachstum zu steigern oder die Effektivität der Steuererhebung zu verbessern. Beispiele für solche Maßnahmen wären etwa öffentliche Investitionen zur Verbesserung der lokalen Infrastruktur oder die Einstellung von Finanzbeamten zur Verbesserung des Steuervollzugs. Die Kosten dieser Maßnahmen tragen die handelnden Länder in vollem Umfang, während die Erträge in Form eines höheren Steueraufkommens durch den Finanzausgleich größtenteils abgeschöpft werden. Das gilt sowohl für finanzstarke als auch für finanzschwache Länder. Empirische Analysen haben nachgewiesen, dass diese Fehlanreize das Verhalten der Länder nachweisbar negativ beeinflussen, also die Steuererhebung und das Wirtschaftswachstum beeinträchtigen.<sup>4</sup>

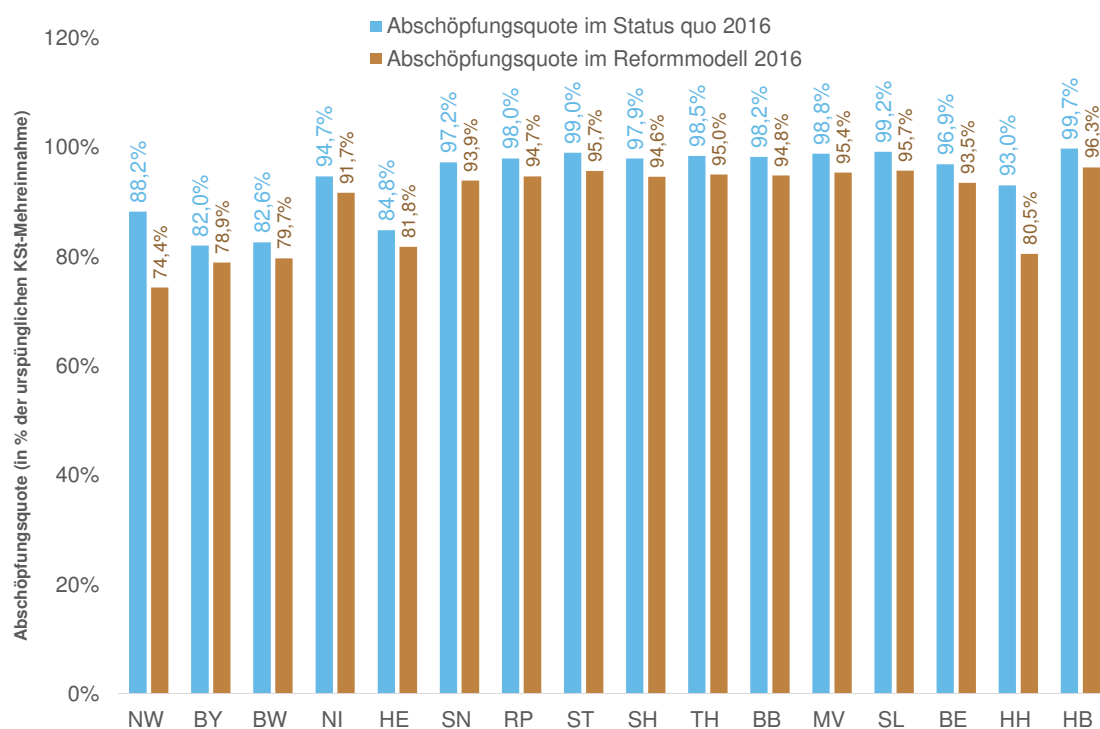
Die Anreizwirkungen eines Finanzausgleichssystems hängen wesentlich davon ab, welcher Anteil der Steuermehreinnahmen bei einer Gebietskörperschaft verbleibt, die diese durch gute Standortpolitik mit generiert hat. Aus dieser Perspektive ist ein Gemeinschaftsteuersystem, wie es in Deutschland für wesentliche Steuerarten genutzt wird, per se vorbelastet: Mehreinnahmen bei der Körperschaftsteuer verbleiben schon vor dem eigentlichen Länderfinanzausgleich nur zur Hälfte beim Land, Mehreinnahmen bei der Einkommensteuer nur zu 42,5 Prozent. Umso wichtiger ist es, die Anreizwirkung bzw. Abschöpfungswirkung des Finanzausgleichssystems zu betrachten.

---

<sup>4</sup> Siehe hierzu etwa Baretta/Huber/Lichtblau (2002) und analog im kommunalen Kontext Büttner (2006).

Abbildung 6

**Abschöpfungsquoten in den Finanzausgleichen bei landesindividueller Erhöhung der Körperschaftsteuereinnahmen um 10 Millionen Euro (c.p.)**



Quelle: Eigene Berechnung.

Die Anreizwirkungen des Systems lassen sich am besten über Verbleibs- bzw. Abschöpfungsquoten darstellen. Hier wird für jedes Land einzeln – ceteris paribus – angenommen, es realisiere eine kleine („marginale“) Mehreinnahme beim örtlichen Aufkommen einer Steuer. Da die Steuersätze der betrachteten Abgaben von den Ländern nicht verändert werden können, muss eine solche Mehreinnahme aus einer Änderung bei der Bemessungsgrundlage herrühren, also z. B. aus mehr wirtschaftlicher Aktivität und neu entstandenen Arbeitsplätzen. In der vorvergangenen Finanzausgleichsreform des Jahres 2001 (wirksam ab 2005) wurden bewusst Elemente eingebaut, die die Anreizwirkungen verbessern sollen. Insbesondere wurde mit dem „Prämienmodell“ ein explizit anreizorientierter Selbstbehalt eingeführt. Dieses Modell bleibt auch im neuen Finanzausgleich ab 2020 erhalten – es greift allerdings nicht in allen Fällen.

In Abbildung 6 sind jeweils die Abschöpfungsquoten bei den Ländereinnahmen dargestellt, wenn jeweils nur in einem Land (ceteris paribus) zehn Millionen Euro als zusätzliches Aufkommen der Körperschaftsteuer – als besonders wirtschaftsaffiner Abgabe – hereinkommen. Die berechneten Abschöpfungsquoten beziehen sich auf die tatsächlichen Einnahmen nur des Landeshaushalts; die Einnahmen der Gemeinden bleiben in dieser Darstellung unberücksichtigt.

Wie deutlich wird, produzieren der gegenwärtige wie auch der zukünftige Bund-Länder-Finanzausgleich überwiegend hohe bis extreme Abschöpfungsquoten, welche die Erfolge und Misserfolge eigener Politik weitgehend von den fiskalischen Rückwirkungen entkoppeln. Hier trifft es die finanzschwachen Länder am härtesten. Bei der Körperschaftsteuer liegen die Abschöpfungsquoten dort bei oder über 95 Prozent. Die kommende Reform bringt zwar für einige Länder (HH und NW) gewisse Fortschritte bei der Anreizgerechtigkeit. In der Gesamtschau kann aber nicht von nennenswerten Verbesserungen gesprochen werden.

Die weiterhin schlechten Anzeizeffekte des Finanzausgleichssystems sind damit auch symbolhaft für ein grundlegendes Problem: Föderalismus bedeutet – bei aller notwendigen Kooperation und Koordination – Länderautonomie: Die Bürger eines Landes und ihre gewählten Vertreter in Parlament und Regierung sind gemeinsam für die Angelegenheiten des Landes verantwortlich. Erfolge und Misserfolge von Politik werden nur honoriert bzw. sanktioniert, wenn die Konsequenzen politischen Handelns auch spürbar sind. Dazu gehört auch die negative Freiheit, dass ein Land nicht von den Konsequenzen der Politik in anderen Ländern betroffen ist. Genau das bewirkt der deutsche Finanzausgleich aber – zumindest in finanzieller Hinsicht.

Der Umstand, dass mit der Reform keine Verbesserung der Anreizgerechtigkeit erreicht wird, verweist direkt auf die Notwendigkeit, mehr Elemente von Ländersteuerautonomie zu etablieren. Dort kann – für die gewählten Steuern – das Defizit bei der Anreizgerechtigkeit korrigiert werden.

### **2.2.3 Kriterien für einen guten Finanzausgleich**

In welcher Weise und wie gut ein Finanzausgleich und seine Reform funktionieren, wird zumeist aus einem selbstbezogenen Narrativ betrachtet. Fachleute für den Fiskalföderalismus bewerten Veränderungen eines Finanzierungssystems (oder deren Ausbleiben) vorrangig mit Blick auf die bisherige Diskussion zum selben Finanzausgleich. Dieser Blickwinkel ist ebenso naheliegend wie ergebnisorientiert, er prägte auch die deutsche Reformdebatte. Er bringt aber mit sich, dass viele Aspekte des betrachteten Systems für selbstverständlich genommen werden. Zum Teil werden etablierte Stärken nicht mehr hinreichend gewürdigt; zum Teil werden auch etablierte Schwächen mit einem gewissen Fatalismus nicht mehr erneut angeprangert, weil sie zunehmend als Konstante wahrgenommen werden – oder weil man sich einfach nicht weiter wiederholen möchte.

Die potenzielle Unausgewogenheit einer solchen Betrachtung wird erst deutlich, wenn man mit den eigenen Maßstäben an ein anderes, ausländisches System herangeht und erkennt, dass anderswo zum Teil ganz andere Probleme bestehen – und dass der heimische Finanzausgleich zum Teil Stärken aufweist, die man schon nicht mehr gewürdigt hat. Anlässlich eines Vergleichs des reformbedürftigen deutschen LFA mit dem gleichfalls, aber in ganz anderer Hinsicht reformbedürftigen spanischen regionalen Finanzierungssystem haben de la Fuente, Kastrop und Thöne (2016) ein Kriterienraster formuliert, das mit etwas mehr Abstand eine breitere Würdigung der Stärken und



Schwächen eines regionalen Finanzierungssystems ermöglicht. Dieses einfache Raster – es arbeitet der Anschaulichkeit halber mit glücklichen, neutralen und traurigen „Smileys“ – wird hier eingesetzt, um innerhalb Deutschlands die Eigenschaften des heutigen Länderfinanzausgleichs (einschließlich Umsatzsteuerausgleich) mit denen des zukünftigen einstufigen Finanzausgleichs zu vergleichen.

Abbildung 7

**Kriterien für einen guten Finanzausgleich: Status quo und FA ab 2020**

Kriterien	LFA Status quo	FA ab 2020
Aufgabengerechte Mindestausstattung	☹️	☹️
Fairness in der Umverteilung	☹️	☹️
Nicht-Diskriminierung	☹️	☹️
Erschwinglichkeit	☹️	☹️
Keine Übernivellierung (Rangfolgeerhalt)	☹️	☹️
Änderungssensitivität	☹️	☹️
Versicherungsfunktion	😊	😊
Ausgabenautonomie	☹️	☹️
Steuerautonomie	☹️	☹️
Dynamische Effizienz / Anreizgerechtigkeit	☹️	☹️
Kongruenz mit der Finanzverfassung	☹️	☹️
Planbarkeit / Berechenbarkeit	😊	😊
Transparenz	☹️	☹️
Einfachheit	☹️	☹️

Quelle: Thöne (2017); de la Fuente / Kastrop / Thöne (2016).

Angesichts der geringen strukturellen Änderungen, die die aktuelle Reform mit sich bringt, überrascht es kaum, dass bei den hier gewählten Bewertungskriterien wenig Veränderung auftritt. Die eher graduellen Veränderungen in den horizontalen Regelun-

gen und die auf Kontinuität und Aufstockung ausgerichteten Anpassungen in den vertikalen Verhältnissen rechtfertigen bei fast keiner Kategorie eine Neubewertung.

Lediglich in den beiden Kategorien Transparenz und Einfachheit kommt es zu Verschiebungen. Die Einfachheit des Systems verbessert sich, weil zwei horizontale Umverteilungsstufen zu einer zusammengezogen werden. Parallel droht aber eine Abnahme der Transparenz: Erklärte Reformabsicht ist es, ein System zu bekommen, dem man nicht mehr unmittelbar ansieht, wer überdurchschnittlich viel und wer unterdurchschnittlich viel erhält – wer also faktisch Zahlerland und Nehmerland ist. In den Zahlerländern „verschwindet“ zudem der Finanzausgleich aus den Länderhaushalten.

In der Gesamtschau sagt der Pessimist, dass – jenseits der unstreitigen finanziellen Besserstellung – keine strukturelle Verbesserung zu konstatieren ist. Der Optimist stellt beruhigt fest, dass es zumindest auch zu keiner Verschlechterung gekommen ist.

### **2.3 Der neue Finanzausgleich und das Gegengeschäft des Bundes**

Beim neuen Bund-Länder-Finanzausgleich kann also konstatiert werden, dass es viel zusätzliches Geld vom Bund für die Länder gibt. Das entlastet die Länder auf absehbare Zeit von der Sorge, für ihre bestehenden Aufgaben nicht mehr genug Finanzierung zu haben. Indirekt mag dies – optimistisch formuliert – die föderale Eigenverantwortung insofern stärken, als nach dieser Reform unmissverständlich klar sein muss, dass die Länder mit ihren Mitteln auszukommen haben. Das kann mit Blick auf die für die Länder ab 2020 geltende, grundgesetzliche Schuldenbremse eine hilfreiche Planungssicherheit schaffen.

Jenseits der erreichten Finanzsicherheit schafft die Reform allerdings weniger Erneuerung als es zunächst den Anschein hat. Angesichts der wenigen strukturellen Änderungen, die hinter dem komplett neuen „Chassis“ zu finden sind, kann man durchaus von einer „Großen Modellpflege“ bei (nahezu) unveränderter Technik sprechen. Es sieht anders aus, wird aber nicht wesentlich besser oder schlechter.

Dennoch wird einiges passieren. Denn als Gegengeschäft zu den 9,5 Milliarden Euro, die der Bund für das Zustandekommen des finanziellen Kompromisses zahlt, kann es zu einem merklichen Zentralisierungsschub kommen. Das Bundesministerium der Finanzen formulierte schon in seiner ersten Pressemeldung zum Finanzausgleich-Kompromiss: „Gleichzeitig verbessern wir das Bund-Länder-Verhältnis strukturell, indem der Bund mehr Kompetenzen bekommt.“

Konkret wird die Finanzausgleichsreform von folgenden Maßnahmen im Bund-Länder-Verhältnis begleitet:

- Eine neue Infrastrukturgesellschaft des Bundes soll die Investitionen ins Fernstraßennetz in einer Hand bündeln und Reibungsverluste beseitigen. So soll der Bund künftig allein für Planung, Bau, Betrieb, Erhaltung und Finanzierung der Bundesau-

tobahnen verantwortlich sein. Die Verwaltung der Infrastrukturgesellschaft soll allerdings regionalisiert bleiben.

- Der Bund wird Investitionen in die kommunale Infrastruktur leichter mitfinanzieren können. Konkret bezieht sich das auf Investitionen finanzschwacher Kommunen in die Bildungsinfrastruktur. Damit bekommt der Bund erstmals direkte Durchgriffsrechte bei Finanzhilfen an die Kommunen.
- Wo er Finanzhilfen gibt, kann der Bund mit Zustimmung des Bundesrates oder durch Verwaltungsvereinbarung Grundzüge von Länderprogrammen regeln.
- Ein bundesweiter Online-Portalverbund wird geschaffen, um den Bürgern einen einheitlichen Zugriff auf alle Verwaltungsangebote zu bieten.
- Der Stabilitätsrat zur Überwachung der Länderhaushalte wird gestärkt.
- Die Kontrollrechte des Bundesrechnungshofes werden erweitert, wo die Verwendung von Bundesmitteln in den Ländern betroffen ist.
- Die Kompetenzen des Bundes bei der Steuerverwaltung werden gestärkt.

In der Summe kommt es parallel zur Finanzausgleichsreform also zu einem merklichen Zentralisierungsschub. Mancher sprach vom Linsengericht, für das die Länder ihr föderales Geburtsrecht hergeben. Der zusätzliche Vorstoß in Richtung einer starken Zentralisierung der inneren Sicherheit von Anfang 2017 war zu dem Zeitpunkt des Reformdurchbruchs beim Finanzausgleich noch gar nicht absehbar.

Diese Diskussion wird uns die nächsten Jahre begleiten. In der Tat haben sich die Länder nicht sonderlich stark gegen die weitere Aushöhlung ihrer originär politischen Funktionen zu Wehr gesetzt. Vielmehr haben etliche Länderregierungen den Prozess selbst vorangetrieben. Mancher sieht das als Anfang vom Ende eines gelebten Föderalismus: „Die Länder arbeiten an ihrer Selbstentmachtung und ziehen die Kommunen mit hinab.“ (FAZ v. 2.5.2017).

Tatsächlich muss dieses Thema kritisch verfolgt werden. Vom eigentlich „typischen“, eifersüchtigen Ringen der föderalen Ebenen um mehr Kompetenzen, wie es etwa das Verhältnis von EU und Mitgliedstaaten prägt, war in dieser Bund-Länder-Auseinandersetzung nur wenig zu sehen. Das muss nicht zwangsläufig Ausdruck einer generellen „aföderalen“ Haltung sein. Die Entscheidungssituation war zumindest besonders: Nach frustrierendem und erfolglosem Ringen um einen Kompromiss zwischen nur schwer zu vereinbarenden Positionen bot sich plötzlich die Gelegenheit, eine Lösung herbeizuführen und dafür unverhofft umfangreiche Bundesmittel fordern und erhalten zu können. Insofern kann, so die föderal-optimistische Interpretation, die jüngste Entscheidungssituation untypisch und die „Versuchung“ zu groß gewesen sein.

Ob diese Deutung zutrifft, ist eine offene Frage. Sie beantwortet sich nur durch zukünftiges Handeln. Nach *dieser* Finanzausgleichsreform gibt es auf jeden Fall Anlass für einen Stimmungsumschwung und eine Zeit, in der die Länder offensiv für mehr und tiefere eigene Rechte und Verantwortungen ringen. Aus dieser Perspektive motiviert sich die vorliegende Studie. Wie sich die Länder verhalten werden, ist naturgemäß nicht absehbar. Wahr ist, so oder so, dass Föderalismus nur funktioniert, wenn seine

Protagonisten – Politiker, Administrationen und vor allem die Wähler – ihn auch wollen und sich aktiv um ihn bemühen.

### 3 Steuerregionalisierung und Steuerwettbewerb

Die Finanzausgleichsreform enthält keine Elemente regionaler Steuerautonomie. Aber mit ihr wurden hervorragende Voraussetzungen dafür geschaffen.

---

Die Stärkung des Föderalismus in Deutschland ist nicht nur eine Frage der Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs und der begleitenden Veränderungen. Wie deutlich geworden ist, gehen die Länder zwar finanziell gestärkt aus dem aktuellen Prozess hervor. Die politische Eigenständigkeit der Länder ist durch die begleitenden, mehrheitlich den Bund stärkenden Beschlüsse dagegen geschwächt. Selbst die Vertreter der These vom deutschen „Verwaltungsföderalismus“ – der Ansicht, das deutsche Bundesstaatsprinzip ordne den Ländern eben eher administrative, weniger politisch gestaltende Kompetenzen zu – werden in den aktuellen Reformen nur insofern einen Fortschritt konstatieren können, als für weniger Verwaltungszuständigkeiten nun mehr Geld zur Verfügung gestellt wird.

Wer im deutschen Bundesstaat auch auf föderaler Ebene kraftvolle politische Eigenverantwortung und Gestaltungsfähigkeit der Länderparlamente und -regierungen erwartet, kann die Finanzausgleichsreform zwar insofern ebenfalls begrüßen, als mehr Finanzmittel zu Verfügung gestellt werden, mit denen größere Gestaltungsspielräume einhergehen sollten. Der Umstand allerdings, dass mit der beschlossenen Art der Vertikalisierung tatsächlich nur Gelder *zur Verfügung gestellt* werden, muss aus dieser Perspektive sauer aufstoßen. Die Abhängigkeit vom Bund wird nicht dadurch geringer, dass sie wohldotiert ist – allenfalls wird sie versüßt.

Mit diesem gemischten Befund – finanziell gestärkt, politisch geschwächt – lässt die 2017er Reform der Bund-Länder-Finanz zwei große, bisher nicht behandelte Themen auf der politischen Agenda: Vor allem gilt es, das Politische in der Länderpolitik wieder zu stärken. Der etwas übertriebene Eindruck, mit der Reform hätten die Länder ihr föderales Erbrecht für ein Linsengericht hergegeben, verlangt nach einer deutlicheren Konturierung der politischen Leistungen der Länder – auch im föderalen Wettbewerb.

Dazu ist es notwendig, nach dieser Finanzausgleichsreform die finanzielle Eigenverantwortung der Länder zu stärken. Das kann nur gelingen, indem die Länder ein höheres Ausmaß an Steuerautonomie gewinnen; es braucht mehr Steuerregionalisierung. Das klingt nur im ersten Moment paradox: Eine der wenigen unstrittigen Eigenschaften der aktuellen Änderungen besteht in der finanziellen Stärkung der Ländereinnahmen. Warum gerade in diesem Moment mehr Steuerautonomie fordern?

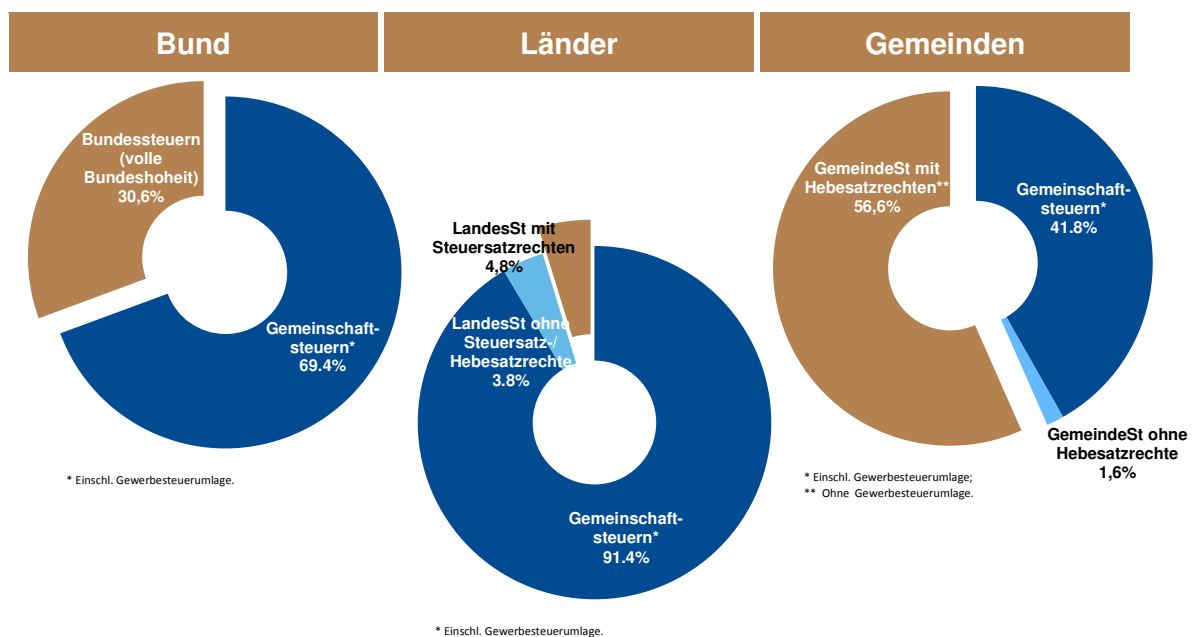
Es gibt keinen besseren Moment, mehr Eigenverantwortung der Länder für sich und ihre Einnahmen umzusetzen, als gerade jetzt – nach dieser finanziell für die Länder sehr ergiebigen Finanzausgleichsreform. Die Forderung nach mehr finanzieller Eigenverantwortung der Länder auf der Einnahmenseite ist keine verklausulierte Steuerer-

höhungsempfehlung. Vielmehr kann mehr steuerliche Autonomie gerade dann gut etabliert werden, wenn sie nicht im nächsten Atemzug als Instrument der Einnahmesteigerung genutzt wird. Bei mehr Steuerautonomie für die Länder geht es nicht um mehr oder weniger Einnahmen; die höhere Eigenverantwortung ist ein Wert an sich.

Wie die vbw schon im Herbst 2014 mit der Studie „Regionalisierung von Steuern“ (M. Thöne) gezeigt hat, ist ein maßvolles Quantum Steuerautonomie eine bundesstaatliche Selbstverständlichkeit: Demokratisch gewählte Regierungen erbringen öffentliche Leistungen und erheben dafür Steuern. Demokratische Kontrolle staatlichen Handelns funktioniert nur dann richtig, wenn neben der Aufgabenerfüllung auch die zugehörige Einnahmenerhebung betrachtet werden kann. Vor diesem Hintergrund bedarf es keiner gesonderten Rechtfertigung für (maßvolle) regionale Steuerautonomie. Vielmehr müsste das Fehlen von Einnahmen-Eigenverantwortung gesondert gerechtfertigt werden beziehungsweise muss – da eine solche Rechtfertigung kaum gelingen kann – der Mangel durch entsprechende Reformen abgestellt werden.

Abbildung 8

### Steuerliche Eigenverantwortung: In Deutschland nur bei Bund und Gemeinden



Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von 2016er Einnahmen-Daten (destatis).

In Deutschland besteht hier auf Länderebene klarer Nachholbedarf, wie Abbildung 8 für die Steuereinnahmen des Jahres 2016 illustriert. Der Bund finanziert sich zu gut zwei Dritteln aus Gemeinschaftsteuern, die der Bundestag nicht allein determinieren kann. Die Bundessteuern allerdings, bei denen der Bundesrat kein Mitspracherecht hat, belaufen sich immerhin auf ein knappes Drittel der gesamten steuerlichen Einnahmen des Bundes. Die Einnahmenautonomie des Bundes ist also durch Energie- und Ta-

baksteuer und deren kleine Geschwister gewährleistet. Bei den Städten und Gemeinden ist der Befund noch deutlicher; ihre grundgesetzlich garantierten Hebesatzrechte bei den Realsteuern Gewerbe- und Grundsteuer bringen es mit sich, dass immerhin knapp 57 Prozent der kommunalen Steuereinnahmen unter den Vorzeichen der Steuersatzautonomie erfolgen. Nur die Länder haben nahezu keinen nennenswerten länderindividuellen Einfluss auf ihre Steuereinnahmen. Das kleine Autonomiefenster, das den Ländern mit der Föderalismusreform I im Jahr 2006 bei der Grunderwerbsteuer eröffnet wurde, verschafft ihnen Landeseinfluss auf gerade einmal 4,8 Prozent ihrer gesamten Steuereinnahmen. Die häufigen Erhöhungen der Grunderwerbsteuer in den letzten Jahren weisen auf eine Überbelastung dieser kleinen Steuerquelle hin, verursacht durch den Mangel an Alternativen.

Wie deutlich wird, ist die Einnahmensituation der Länder schon innerhalb Deutschlands ein Sonderfall. Dieser Fall bedürfte im föderalen Kontext einer besonderen Rechtfertigung – die jedoch nicht vorliegt. Der unselbständige Sonderfall der Länder besteht aber nicht nur im Vergleich mit den anderen föderalen Ebenen Deutschlands, sondern auch beim Blick über die Grenzen Deutschlands hinweg: Im Gros der normalen Föderalstaaten ist regionale Steuerautonomie innerhalb bestimmter, individuell gesetzter Grenzen eine Selbstverständlichkeit.<sup>5</sup>

In der vbw-Studie „Regionalisierung von Steuern“ (Thöne, 2014) werden für Deutschland allgemeine Kriterien und mehrere praktikable Optionen für mehr Steuerautonomie der Länder entwickelt. Abbildung 9 gibt einen kurzen Überblick zu den grundsätzlichen Eignungen der verschiedenen deutschen Steuern zur (partiellen) Regionalisierung. Wie deutlich wird, gibt es keine perfekten Kandidaten, nahezu bei jeder Steuer müssen Kompromisse mit einem vorstellbaren Optimum eingegangen werden. Gleichwohl werden auch Unterschiede deutlich; nicht alle Steuern sind in gleicher Weise tauglich, um die Eigenverantwortung der Länder für ihre Einnahmen zu stärken.

---

<sup>5</sup> Vgl. die *Fiscal Decentralisation Database* der OECD: <http://www.oecd.org/tax/fiscal-decentralisation-database.htm>.

Abbildung 9

**Regionalisierungs-Eignung der deutschen Steuern: Kriterienraster**

	ES/LSt	KSt	USt	VSt	ErbSt	GrESt	RennSt	GrSt	GewSt	VersSt	EnergieSt	StromSt	KfzSt	TabakSt	AlkoholSt
Radizierbarkeit	+	o	-	+	+	+	+	+	o	-	-	-	o	-	-
Spürbarkeit Landesbevölkerung	+	-	+	o	o	-	-	+	-	+	+	+	+	o	+
Aufkommenswirkung HH	+	+	+	o	o	o	-	+	+	o	+	+	+	+	-
Gleichmäßigkeit Aufk. zw. Ländern	+	-	+	-	-/0*	o	-	+	-	-	+	+	+	+	+
Steuerwettbewerb	o	-	-	o	-/+*	o	-	+	-	-	-	o	-	-	-
Wenig gestaltungsanfällig	o	o	-	-	o	+	+	+	o	o	o	-	o	+	+
Tolerable Bürokratiekosten	+	+	-	-	o	+	+	o	-	o	-	-	+	+	+

\* Bewertung hängt stark vom angewandten Steuertarif ab. \*\* Regionalisierung 2006 vollzogen.

Quelle: Eigene Darstellung.

Das vorliegende Kurzgutachten muss die – durchweg noch gültigen – Befunde und Empfehlungen der 2014er Studie nicht wiederholen. Vielmehr werden im Folgenden wichtige aktuelle Aspekte der Besteuerung in den Ländern und Kommunen aufgegriffen und mit Blick auf die Vorteile der Regionalisierung – oder des Verzichts auf Zentralisierung – betrachtet. Dabei geht es nicht primär um neue Prioritäten; vielmehr sollen aktuelle Anlässe aufgegriffen werden, die finanziell günstigen Rahmenbedingungen für mehr föderale Steuerautonomie zu nutzen und damit auch zum Teil bestehende Blockaden aufzulösen.

Die Rahmenbedingungen sind, das sei noch einmal betont, nach dem Kompromiss für einen wohldotierten neuen Bund-Länder-Finanzausgleich besonders gut, um den Ländern mehr Kompetenzen zu geben, die eigenen Steuersätze und u. U. auch die Steuerregeln bestimmen zu können. Mehr Steuerautonomie braucht einen großzügigen Finanzausgleich vorweg, so dass finanzstarke wie finanzschwache Länder gleichermaßen in die (partielle) Autonomie einsteigen können, ohne fiskalisch zu sofortigen Anpassungen gezwungen zu sein. So wird es möglich, die Etablierung von mehr einnahmeseitiger Eigenverantwortung als das darzustellen, was sie sein soll – eine strukturelle Maßnahme ohne „finanzielle Hintergedanken“.

### 3.1 Grunderwerbsteuer – die unbeliebte Lieblingssteuer vieler Finanzminister

Die Grunderwerbsteuer (GrESt) ist derzeit die einzige Steuer, für die es schon eine Tarifautonomie der Länder gibt. Tatsächlich konzentrieren die meisten Länder ihre



Bemühungen um Einnahmensteigerungen allein auf diese kleine Steuer, statt mehr Regionalisierung auch bei anderen Steuern zu fordern. Die Paradoxe einer solchen Haltung und die schädlichen Auswirkungen auf die Bedingungen des Grunderwerbs werden immer deutlicher.

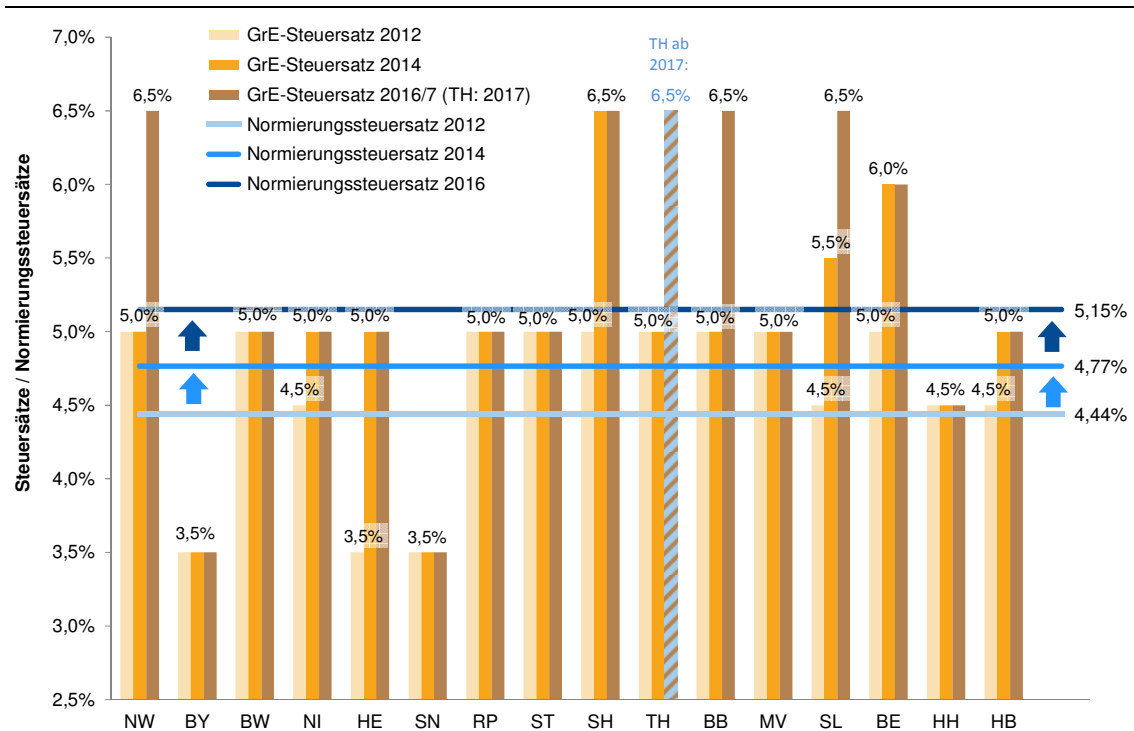
In der Folge der „Föderalismusreform I“ wurde den Ländern ab 2006 die Möglichkeit eröffnet, den Steuersatz der ihnen jeweils nach örtlichem Aufkommen zukommenden Grunderwerbsteuer autonom über dem Niveau von 3,5 Prozent des Startjahres festzulegen. Diese Möglichkeit haben in den seitdem vergangenen zwölf Haushaltsjahren 14 der 16 Länder genutzt, manche einmal, einige zweimal, einzelne nunmehr schon zum dritten Mal (BE, SL). Dadurch ist der im gewogenen Durchschnitt in Deutschland angewandte GrESt-Satz binnen zwölf Jahren von 3,5 Prozent auf rund 5,2 Prozent (2017) gestiegen.

Berücksichtigt man, dass es sich hier um eine inflationsfeste Wertsteuer handelt, sticht der Befund umso deutlicher heraus: Keine andere Steuer wurde in dieser kurzen Zeit so deutlich erhöht: Im Durchschnitt um beinahe das Anderthalbfache. Wegen der guten Immobilienkonjunktur ist das Aufkommen sogar noch deutlicher gestiegen: von 6,1 Milliarden Euro im Jahr 2006 auf 12,4 Milliarden Euro im Jahr 2016.

Zwei sich wechselseitig verstärkende Gründe können diese einzigartige Dynamik erklären: Zunächst einmal ist es eben die einzige Steuer, auf die die Länder autonom Zugriff haben. Ungeachtet des in den Finanzausgleichsverhandlungen jüngst ostentativ zur Schau getragenen Desinteresses an generellen Fragen der Steuerregionalisierung sprechen die Taten von 14 Steuergesetzgebern eine dezidiert andere Sprache: Die große Mehrheit der Länder hat erwiesenermaßen ein vitales Interesse an eigenen Steuerspielräumen, auch wenn das bei breitenwirksameren Zwangsabgaben als der Grunderwerbsteuer nicht nach außen gekehrt wird.

Neben dem offenkundigen fiskalischen Interesse hinter diesen Steuererhöhungen wirkt auch noch ein zweiter Faktor, der automatisch dafür sorgt, dass ein individuelles Interesse an Steuererhöhungen immer wieder auflebt: In Finanzausgleichen werden die Einnahmen aus autonom beeinflussbaren Steuern grundsätzlich nicht mit dem jeweiligen Ist-Aufkommen veranschlagt. Täte man das, würden die Mehr- oder Mindereinnahmen aus eigenständigen Steuersatzentscheidungen im Ausgleichsmechanismus direkt wieder weitestgehend „wegnivelliert“ – eine unsinnige Konsequenz. Entsprechend wird zur Anrechnung der Steuerkraft aus der betroffenen Steuer ein einheitlicher Nivellierungs- bzw. Normierungssteuersatz genutzt und auf die landesindividuelle Bemessungsgrundlage angewendet. Die fiskalischen Konsequenzen individueller Niedriger- oder Höherbesteuerung werden dadurch nicht im Finanzausgleich berücksichtigt, sie bleiben anreiz- und sachgerecht beim einzelnen Land.

Abbildung 10

**Gründerwerbsteuer – Dynamik der Steuersätze 2012 – 2014 – 2017**

Quelle: Eigene Darstellung.

Eine solche Normierung des anzuwendenden fiktiven Gründerwerbsteuersatzes findet auch im deutschen Länderfinanzausgleich statt. Sie ist in gleicher Weise auch für den neuen „Finanzkraftausgleich“ ab 2020 vorgesehen. Die konkrete Ausgestaltung der Normierung allerdings ist zwar naheliegend, aber auf den zweiten Blick sehr problematisch: Als fiktiver Steuersatz, mit dem jedem Land seine Gründerwerbsteuereinnahmen im LFA angerechnet werden, wird der aktuelle gewogene Durchschnittssteuersatz genutzt.<sup>6</sup> Dadurch wird sichergestellt, dass jeweils immer das aktuelle gesamtdeutsche GrESt-Aufkommen komplett im Finanzausgleich berücksichtigt wird. Diese Technik folgt konsequent – und eindimensional – der hergebrachten Systematik des Länderfinanzausgleichs, nach der kein Euro an zusätzlicher Steuerkraft im Finanzausgleich unberücksichtigt bleiben soll.

<sup>6</sup> In § 7 (1) FAG: heißt es: "(...) Als Steuereinnahme eines Landes gilt ebenfalls seine Steuerkraftzahl der Gründerwerbsteuer im Ausgleichsjahr. Als Steuerkraftzahlen werden für die einzelnen Länder die Beträge angesetzt, die sich ergeben, wenn die im Bundesgebiet insgesamt im Ausgleichsjahr aufgekommene Gründerwerbsteuer im Verhältnis der dem Aufkommen zu Grunde liegenden länderweisen Steuerbemessungsgrundlagen der Gründerwerbsteuer verteilt wird (...)." Diese Lösung ist mathematisch äquivalent mit der Nutzung eines automatisch aktualisierten, gewogenen Durchschnittssteuersatzes als Normierungssatz.

Damit wird ein Nebeneffekt in Kauf genommen, der seinerseits zu einem eigenständigen Akzelerator der Steuersatzdynamik werden kann: Abbildung 10 illustriert beispielhaft den Einfluss der GrEST-Sätze von 2012, 2014 und 2016/7<sup>7</sup> auf die in den Länderfinanzausgleichen 2012, 2014 und 2016 genutzten Normierungssteuersätze. Da immer der aktuelle Durchschnittssteuersatz zur Normierung genutzt wird, beeinflussen einzelne Länder mit ihren Steuerhöhungen zugleich die Netto-Einnahmepositionen aller anderen Länder. Gerade in einer Zeit, die wie die letzten Jahre durch häufige Steuererhöhungen in vielen Ländern geprägt ist, kommen die Länder mit niedrigen GrEST-Sätzen zusehends ins Hintertreffen.

Am deutlichsten ist das in Bayern und Sachsen. Die beiden Freistaaten haben als einzige Länder den ursprünglichen Steuersatz von 3,5 Prozent beibehalten. Im Länderfinanzausgleich 2016 mussten sie sich mittlerweile aber Steuereinnahmen zurechnen lassen, als nutzten sie einen Steuersatz von 5,15 Prozent. Für Länder, die zwar Steuererhöhungen vorgenommen haben, dabei aber inzwischen im Mittelfeld liegen, hat diese Dynamik eine besonders bittere Pointe zu bieten: Sieben der 16 Länder wenden heute einen GrEST-Satz von 5,0 Prozent an; in Hamburg sind es 4,5 Prozent nach einer Erhöhung zum Jahr 2009. Alle diese Länderregierungen haben die Steuern erhöht, um zusätzliches freies Einkommen zu generieren. Bei den Wählern werden sie sich damit naturgemäß nicht beliebt gemacht haben. Im Jahr 2016 müssen sich diese acht im Länderfinanzausgleich behandeln lassen, als erhöhen sie 5,15 Prozent. Das heißt, auch sie verlieren netto Einnahmen durch den Normierungsmechanismus. Wegen ihrer Größe und ihres hohen relativen Gewichts hat vor allem die 2015er nordrhein-westfälische Steuererhöhung von 5,0 Prozent auf 6,5 Prozent dieses „Fass zum Überlaufen“ für die anderen Länder gebracht.

Das Risiko, hier eine Eigendynamik anzustoßen, liegt auf der Hand: Wegen der finanzpsychologisch und -politisch verständlichen Neigung, Normierungssätze als Mindestsätze zu betrachten, kann von automatisch aktualisierten Durchschnittsnormierungen eine sich selbst verstärkende Dynamik ausgehen, die zu unnötigen Steuererhöhungen führt. Bei den Realsteuern in einigen Ländern ist ein ganz ähnlicher Effekt erkennbar<sup>8</sup> – und das, obwohl die Wechselwirkung zwischen dezentralen Erhöhungsentscheidungen im interkommunalen Kontext i.d.R. sehr viel geringer ist als zwischen den nur 16 Ländern.

Aus Sicht der Stärkung einer echten Steuersatzautonomie besteht hier dringender Reformbedarf. Die Lösung ist sehr einfach: Anstelle eines aktuellen Durchschnittssatzes hätte von Anfang an der Ausgangssatz von 3,5 Prozent als stetiges Normierungsmaß genutzt werden sollen. So werden die Einnahmen aller Länder von den Wirkungen der Steuersatzentscheidungen der anderen Länder freigestellt – nur das ist Steuerautonomie. Sollte es im Lauf der Zeit – wir sprechen hier von Jahrzehnten – zu groben Un-

---

<sup>7</sup> Im Jahr 2017 wenden 15 Länder denselben Satz wie im Vorjahr an; Thüringen hat die GrEST zum 01.1.2017 von 5,0 Prozent auf 6,5 Prozent angehoben.

<sup>8</sup> Vgl. Abschnitt 3.2.

gleichgewichten zwischen (voll angerechneten) Gemeinschaftsteuereinnahmen und den nur teilweise angerechneten Einnahmen aus Steuern mit autonomen Steuersatz- bzw. Hebesatzrechten kommen, können einmalig und nicht-dynamisiert die Normierungshebesätze heraufgesetzt werden. Verbleibende „Ungleichheiten“ sind als Preis der föderalen Eigenverantwortung auszuhalten. So wurde es für die Realsteuern in der jüngsten Reform des kommunalen Finanzausgleichs in Bayern umgesetzt. Beispiellos wäre ein solches Vorgehen auch auf Länderebene nicht. Die Reform des Länderfinanzausgleichs ab 2020 sieht vor, dass das Aufkommen aus der bergrechtlichen Förderabgabe nicht mehr zu 100 Prozent der Finanzkraft zugerechnet wird, sondern nur noch zu 33 Prozent. Diese Änderungen begünstigen vor allen anderen Niedersachsen, in geringerem Ausmaß auch Schleswig-Holstein. Im Gegensatz zur geforderten Neuregelung für den GrEST-Normierungshebesatz steht dem Verzicht auf die Vollarrechnung hier kein höheres Gut als die Herstellung verlässlicher Steuerautonomie gegenüber.

Noch aus einem weiteren Grund steht die eigentlich schon regionalisierte Grunderwerbsteuer weiterhin auf der Reformagenda. In der Folge historisch niedriger Zinsen und großer Wohnraumnachfrage in vielen Gebieten – nicht nur in Großstädten und Ballungsbieten – haben die Immobilienpreise in den letzten Jahren stark angezogen. In Kombination mit den in einigen Ländern ebenfalls hohen Grunderwerbsteuern sehen sich viele Familien und andere potenzielle Erwerber außer Stande, Wohnimmobilien von einer Qualität und Größe zu erwerben, wie sie noch vor zehn Jahren für sie ohne weiteres erschwinglich gewesen wären. Zwar können Preissignale im Wechselspiel von Angebot und Nachfrage auch auf dem Immobilienmarkt nützlich sein und Überagglomerationen vorbeugen helfen.

Die Grunderwerbsteuer ist jedoch kein Teil marktlicher Preisbildung. Wenn hier nun angesichts der hohen Steuerlasten Freibeträge für den (Erst-)Erwerb selbstgenutzten Wohneigentums diskutiert werden, ist das grundsätzlich ein legitimes Instrument einer auf dem Leistungsfähigkeitsprinzip beruhenden, differenzierten Besteuerung. Im April 2017 haben die finanzpolitischen Sprecher der CDU und CSU in den Landtagen, im Bund und die CDU-Landesfinanzminister in einer gemeinsamen Erklärung gefordert, nach der Bundestagswahl die Einführung eines Steuer-Freibetrags beim Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum zu prüfen. Auch die FDP geht mit der Forderung nach einem Grunderwerbsteuer-Freibetrag in den Bundestagswahlkampf, die Rede ist hier von Käufen bis 500.000 Euro bei der ersten selbstgenutzten Wohnimmobilie. Ein ähnliches Modell wurde früher schon praktiziert: Vor 1982 betrug die GrEST sieben Prozent; zugleich waren aber rund 80 Prozent der Grundstückstransaktionen von der Steuer befreit (so auch selbstgenutztes Wohneigentum). Die Motive der seinerzeitigen Reform, in der die Bemessungsgrundlage ebenso radikal verbreitert wie der Steuersatz gesenkt wurde (auf zwei Prozent), sollten nicht unberücksichtigt bleiben, wenn nun Schritte in Richtung des früheren Modells erwogen werden.

Heute stehen immerhin sechs Länder mit 6,5 Prozent kurz unterhalb der Sieben-Prozent-Marke – und selbstgenutztes Wohneigentum ist nicht freigestellt. Das zeigt ein steuerpolitisches Risiko: Sobald die schutz- und entlastungsbedürftigen Erwerbergrup-

pen durch Freibeträge aus der Besteuerung genommen werden, sinkt die schützende politische „Ausstrahlung“ dieser Gruppen auf die übrigen Steuerzahler. Wenn die Grunderwerbsteuer nicht mehr „die kleine Frau“ und „den kleinen Mann“ trifft, steigt die Wahrscheinlichkeit deutlich an, dass die verbleibenden Steuerpflichtigen – vermeintlich „wohlhabende“ Privathaushalte und Unternehmen – früher oder später mit Steuersätzen konfrontiert werden, die die Sieben-Prozent-Marke erreichen und durchbrechen.

Sofern sich die Einführung von Freibeträgen durchsetzt, sollte eine aus föderaler Sicht zielgerechte Reform erreichen, dass die Ländergesetzgeber in Zukunft nicht nur die Steuersätze der Grunderwerbsteuer bestimmen dürfen, sondern auch Art und Höhe der Freibeträge selbst regeln.<sup>9</sup> Eine solche Vertiefung der Steuerautonomie bei der Grunderwerbsteuer hätte mehrere Vorteile:

- Freibeträge und Steuersätze zusammen bestimmen das Belastungsprofil der Grunderwerbsteuer. Sie sollten vom selben Gesetzgeber festgelegt werden. Das schärft die politische Verantwortung und demokratische Kontrolle. Auch weil dem Land das Steueraufkommen zusteht, sollten dessen zwei wichtigste Determinanten in einer Hand liegen.
- Das angemessene Entlastungsprofil eines Freibetrags kann sinnvoll nur mit Blick auf die Einkommens- und Immobilienmarktbedingungen bestimmt werden. Beides ist nicht bundeseinheitlich; die Ländergesetzgeber sind hier gemäß Subsidiaritätsprinzip „näher dran“.
- Wenn den einzelnen Ländern die Gesetzgebungshoheit für Freibeträge bzw. ein äquivalentes Recht zur Differenzierung der Steuersätze zugestanden wird, haben diese auch die Möglichkeit, *innerhalb* ihres Gebietes nach objektiven Kriterien differenzierte Steuerregeln zu etablieren, die die realen Entlastungsbedarfe u. U. besser treffen als äußerlich identische Pauschallösungen.

Spiegelbildlich meidet die länderseitige Hoheit auch über Freibeträge die evidenten Nachteile einer bundeseinheitlichen Lösung:

- Die Notwendigkeit von Entlastungen durch GrESt-Freibeträge schwankt mit den regionalen Einkommens- und Immobilienmarktbedingungen. Einheitliche Lösungen für eine differenzierte Problemlage sind notorisch ineffizient: Sie entlasten im Zweifelsfall zu viel, wo es nicht notwendig wäre, und zu wenig, wo es dringlich nötig wäre.
- Einheitliche Freibeträge bei unterschiedlich hohen Steuersätzen führen zu unterschiedlich dimensionierten Entlastungen und fiskalischen Mindereinnahmen der Reform. Damit sind Streit zwischen den Ländern und politische Blockaden vorpro-

---

<sup>9</sup> Steuertechnisch wäre es wahrscheinlich sinnvoll, nicht *Freibeträge* zu formulieren, sondern eine untere Tarifzone, in der der Steuersatz auf 0 Prozent heruntergesenkt werden kann. Dadurch bleibt es möglich, eine fiktive einheitliche Bemessungsgrundlage für die Normierung im LFA zu berechnen, obwohl die *faktische* Bemessungsgrundlage in diesem Bereich länderindividuell bestimmt wird.

grammiert. Im Zweifel kann es leichter sein, die für die Freibetragshoheit notwendige Mehrheit zur Änderung von Art. 105 (2a) GG zu organisieren als die (politisch) notwendige Einstimmigkeit im Bundesrat zur bundeseinheitlichen Änderung des Grunderwerbsteuergesetzes.<sup>10</sup>

- Ein zentral bestimmter Freibetrag greift in die unterschiedlichen Aufkommen in den Ländern ein. Wenn dieser Eingriff „von außen“ kommt, ist das Risiko größer, dass einzelne Länder über Erhöhungen ihres Steuersatzes gegensteuern. Wo politische Verantwortlichkeiten derart geteilt sind, ist das Risiko von unverantwortlichem Handeln insgesamt höher.

Das Plädoyer, den Ländern bei der Grunderwerbsteuer eine tiefere Steuerautonomie zu geben, so dass sie Art und Umfang von Freibeträgen eigenverantwortlich und aus einer Hand festlegen können, ist – das sei betont – nicht gleichzusetzen mit einem allgemeinen Plädoyer für entsprechende Freibeträge. 1982 wurde die Grunderwerbsteuer mit sehr weitgehenden Freibeträgen und einem hohen Steuersatz (sieben Prozent) zugunsten eines Modells nach dem Prinzip *tax-cut-cum-base-broadening* reformiert und dabei der Steuersatz auf zwei Prozent gesenkt. Derartige Reformen stehen in dem Ruf, die Effizienz der Besteuerung massiv zu verbessern und die Steuergerechtigkeit durch die Abschaffung vieler Ausnahmetatbestände bei simultaner Tarifsenkung klar zu verbessern.

### 3.2 Realsteuern der Gemeinden – ein Thema für die Steuerregionalisierung

Die Realsteuern der Städte und Gemeinden – die Grundsteuer und die Gewerbesteuer – fallen auf den ersten Blick nicht in den Bereich einer länderorientierten Betrachtung von Feldern der föderalen Steuerregionalisierung. Auf den zweiten Blick ist das sehr wohl der Fall. Zum einen sind die Länder vom Aufkommen dieser Steuern finanziell selbst betroffen, sei es über die Gewerbesteuerumlage, sei es durch die Hinzurechnung von 64 Prozent – demnächst 75 Prozent – der kommunalen Finanzkraft im Bund-Länder-Finanzausgleich.

Zudem sind Länderfinanzen und Kommunalfinanzen in mancher Hinsicht kaum getrennt zu betrachten. Die Kommunen sind staatsrechtlich Teile der Länder. Diese haben für deren angemessene Finanzierung zu sorgen, indem sie u. a. einen kommunalen Finanzausgleich durchführen. Die Ausgestaltung dieser Finanzausgleiche hat wiederum nicht unwesentlichen Einfluss darauf, wie die Städte und Gemeinden ihre grundgesetzlich geschützten Hebesatzrechte bei den Realsteuern einsetzen können – und müssen.

---

<sup>10</sup> Die schier endlose Reformblockade bei der Grundsteuer (vgl. Abschnitt 3.2.1) steht Pate für diese Vermutung.

Wenn man, wie das vorliegende Kurzgutachten, die föderalen Finanzarrangements mit besonderem Interesse für deren wachstumsgerechte Weiterentwicklung durchleuchtet, muss sogar ein besonderes Spotlight auf Grund- und Gewerbesteuer fallen, da ihnen – und den u. U. damit finanzierten wirtschaftsnahen Infrastrukturen – ein nicht zu unterschätzender Einfluss auf die Attraktivität kommunaler und regionaler Wirtschaft- und Lebensstandorte zukommt.

Schließlich gelten die beiden großen Gemeindesteuern schon seit langem als „traditionell reformbedürftig“ (Fuest/Thöne, 2005). Die kontinuierliche Reformbedürftigkeit geht scheinbar zwingend einher mit einer tiefgreifenden Reformresilienz. Zahlreiche fachliche, politische und ökonomische Gesichtspunkte lassen sich dafür anführen, dass Reformen der Realsteuern sehr viel häufiger scheitern als gelingen – und immer hinter den Erwartungen zurückbleiben. Aus Sicht der Steuerregionalisierung dürfte ein zusätzlicher Grund für das häufige Scheitern der „großen“ Reforminitiativen aber darin liegen, dass mit dem Gesamtstaat nicht die richtige Ebene zuständig gemacht wird. Zumindest für die Grundsteuer ist diese These sehr plausibel.

### **3.2.1 Grundsteuer: Steuerkompetenz auf die Länder übertragen**

Neben einer Reihe kleinerer Aufwand- und Verbrauchsteuern gibt es nur die zwei großen und hergebrachten Gemeindesteuern, die Gewerbe- und die Grundsteuer. Beide Realsteuern wurden als objektbezogene Ertragsteuern mit der Einführung der personalen Einkommensbesteuerung durch die Miquelschen Reformen (1891/93) in Preußen nicht etwa abgeschafft, sondern der kommunalen Ebene zugeordnet. Die Renaissance der „alten“ Ertragsteuern als kommunale Einnahmequellen setzte sich in der Folge in immer mehr deutschen Staaten durch und fand ihren Abschluss mit der Realsteuerreform von 1936, in der die Aufkommenshoheit für die von da an reichseinheitlichen Gewerbe- und Grundsteuern zwingend den Gemeinden zugeordnet wurde.<sup>11</sup>

Hieran knüpfte die Bundesrepublik ab 1949 direkt an. Der Bund nahm die Gesetzgebungshoheit über die Grundsteuer wahr, den Städten und Gemeinden garantiert das Grundgesetz Ertragshoheit und Hebesatzrecht. Spätestens seit dieser Zeit kann diese große Realsteuer als „traditionell reformbedürftig“ gelten, denn als objektbezogene (Soll-)Ertragsteuer wurde sie zu einem steuersystematischen Fremdkörper. Auch wenn es nicht sinnvoll wäre, ein konkretes Jahr zu benennen, ist die Grundsteuer doch seit rund einem halben Jahrhundert Gegenstand regelmäßig wiederkehrender Reformforderungen. Nicht jede steuersystematisch, finanzwissenschaftlich oder steuerjuristisch begründete Forderung nach Realsteuerreformen hat auch eine politische Diskussion anstoßen können. Gleichwohl waren die großen Reformdiskussionen für die Grund-

---

<sup>11</sup> Vor 1936 stand es den einzelnen Ländern frei, ob sie die Ertragshoheit ihrer Grund- und Gewerbesteuern den Kommunen überließen oder selbst ausschöpften.

steuer ab 1998 bei weitem nicht die ersten hochrangigen Bemühungen um eine grundlegende Neuordnung dieser kommunalen Steuer. Diese „vorletzte“ Reformdiskussion ist erst auf der Zielgeraden zum Erliegen gekommen: Im Rahmen der Finanzministerkonferenz (FMK), dem Beratungsgremium der Länderfinanzminister, hatte eine Arbeitsgruppe zwei Jahre lang Reformoptionen ausgelotet. Im April 2000 haben sich dann fünfzehn von sechzehn Ländern auf ein gemeinsames Reformmodell geeinigt, lediglich Bayern vertrat einen alternativen Ansatz. Zugleich baten die gleichgesinnten fünfzehn Länder den Bundesminister der Finanzen, das Gesetzgebungsverfahren für ihren Vorschlag in die Wege zu leiten. Der BMF hat die Finanzministerkonferenz im Gegenzug auf die alleinige Verwaltungs- und Ertragshoheit der Länder bzw. Gemeinden hingewiesen und den Bundesrat als das passende Forum für eine solche Gesetzesinitiative benannt. Auf sich allein zurückgeworfen, haben es die fünfzehn Länder, die hinter dem FMK-Vorschlag standen, gleichwohl unterlassen, eine eigenständige Bundesratsinitiative auf den Weg zu bringen.

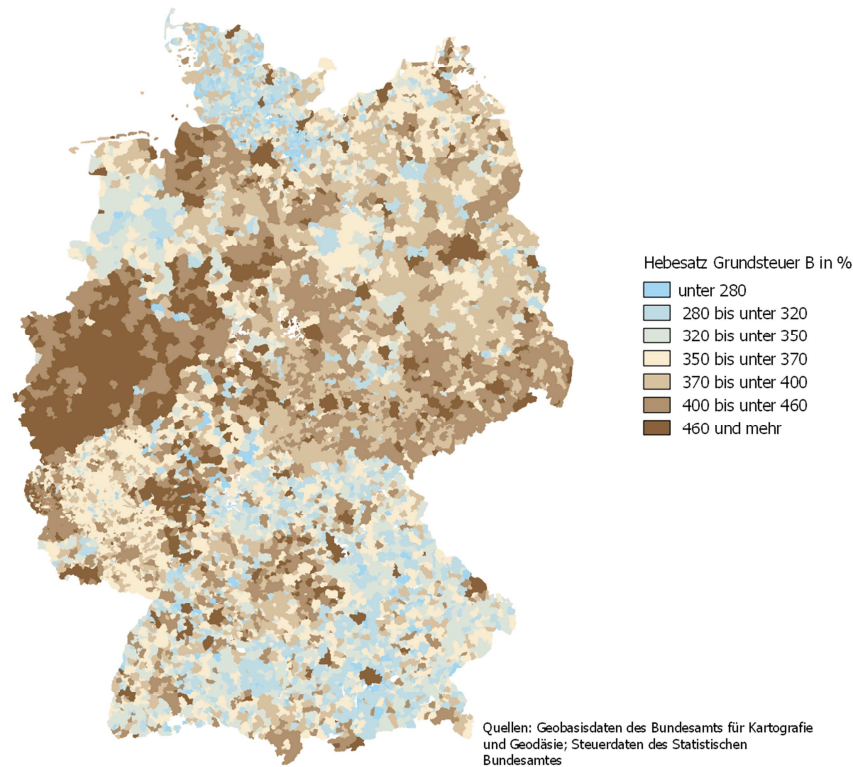
Einige Jahre später stand (ab Januar 2004) ein anderer Vorschlag im Raum, der auf Bitten der Finanzministerkonferenz von Bayern und Rheinland-Pfalz als Kompromissmodell gestaltet worden war. Dieser galt dem Vernehmen nach unter allen sechzehn Ländern als zustimmungsfähig. Auch daraus ist dann nichts geworden; offenbar war die Einigkeit doch geringer als zeitweilig von den Akteuren geglaubt.

Damit hat die Grundsteuer in den letzten Jahrzehnten eine – zumindest von Seiten des Gesetzgebers – wenig bewegte Geschichte hinter sich. Nach der kurzen Episode 1961 und 1962, in der als Grundsteuer C eine Baulandsteuer zur Mobilisierung zusätzlichen Baulandes neben die Grundsteuer A (land- und forstwirtschaftliches Grundvermögen) und Grundsteuer B (anderes Grundvermögen) trat, hat sich an dieser Gemeindesteuer seit mehr als vierzig Jahren, d. h. seit dem Gesetz zur Reform des Grundsteuerrechts vom 7. August 1973, strukturell und formal nichts Nennenswertes geändert.

Die Geschichte der jahrzehntelangen, halbherzigen Reformbemühungen für die Grundsteuer muss allerdings bald ein Ende finden. Eine Reform gilt als unumgänglich, weil der Bundesfinanzhof in seinem Urteil vom 30.6.2010 (Az.: II R 60/08) das alte Modell für nicht mehr verfassungskonform erkannt hat. Der BFH hält die Vorschriften über die Einheitsbewertung (spätestens) ab dem Bewertungsstichtag 01. Januar 2009 für verfassungswidrig. Anfang 2017 hat das Bundesverfassungsgericht die ihm vorliegenden Fragen zur Grundsteuer in die Liste derjenigen Verfahren aufgenommen, die noch in diesem Jahr entschieden werden sollen. Dass das Verfassungsgericht die Bewertung des BFH bestätigen wird, kann als sehr wahrscheinlich gelten. Offen hingegen ist, welche Fristen das BVerfG dem Gesetzgeber zur verfassungsgerechten Reform einräumen wird. Auch wenn vereinzelt Befürchtungen, das Verfassungsgericht könnte die Grundsteuer nach dem langen Vorlauf direkt außer Kraft setzen, übertrieben bzw. politisch motiviert sein dürften, kann kaum erwartet werden, dass dem Gesetzgeber noch eine besonders großzügige Frist eingeräumt werden wird. Noch im Jahr 2017 wird voraussichtlich deutlich, dass weitere Reformverzögerungen nicht länger akzeptiert werden.



Abbildung 11  
**Grundsteuer B – Hebesätze 2016**



Quelle: Eigene Darstellung.

Die in einem einheitlichen Bundesgesetz verfassungswidrige Ungleichbehandlung ist offensichtlich: Die Bemessungsgrundlage der Grundsteuer ist weiterhin der sog. Einheitswert, d. h. Ausgangsgröße für ca. 30 Millionen Grundstücke in Deutschland sind noch heute die auf der Grundlage der Wertverhältnisse am 01. Januar 1964 bzw. 01. Januar 1935 ermittelten Einheitswerte. Konkret werden

- für Grundbesitz in den alten Ländern der nach dem Bewertungsgesetz festgestellte Einheitswert nach den Wertverhältnissen von 1964,
- für landwirtschaftliche Flächen in den neuen Ländern der nach dem Bewertungsgesetz ermittelte „Ersatzwirtschaftswert“ nach den Wertverhältnissen von 1964,
- für andere Grundstücke in den neuen Ländern der Einheitswert nach den Wertverhältnissen von 1935 und schließlich
- für vor 1991 entstandene Mietwohngrundstücke und Einfamilienhäuser in den neuen Ländern, für die kein Einheitswert 1935 festgestellt ist, die Ersatzbemessungsgrundlage Wohn- oder Nutzfläche (pauschal je Quadratmeter) genutzt.

Die derart stückhaft erhobene Grundsteuer verstößt in mehrfacher Hinsicht gegen das Gebot der horizontalen Steuergerechtigkeit, d. h. Gleiches wird nicht gleich besteuert. Am deutlichsten fällt die Ungleichbehandlung von ost- und westdeutschen Grundstücken ins Auge. Trotz Regelung auf Bundesebene gibt es keine bundeseinheitliche Regelung. Quantitativ bedeutsamer ist aber die Ungerechtigkeit, die durch die Anwendung Jahrzehnte alter Wertverhältnisse für alle Grundstücke entsteht. Bau- und Siedlungsstrukturen haben sich seit 1964 – erst recht seit 1935 – so grundlegend geändert, dass aus der Anwendung der uralten Wertrelationen nicht nur Verstöße gegen die horizontale Steuergerechtigkeit folgen. Auch das Postulat vertikaler Gerechtigkeit wird vielfach verletzt: Längst ungleich Gewordenes wird im Grundsteuerrecht immer noch gleich behandelt.

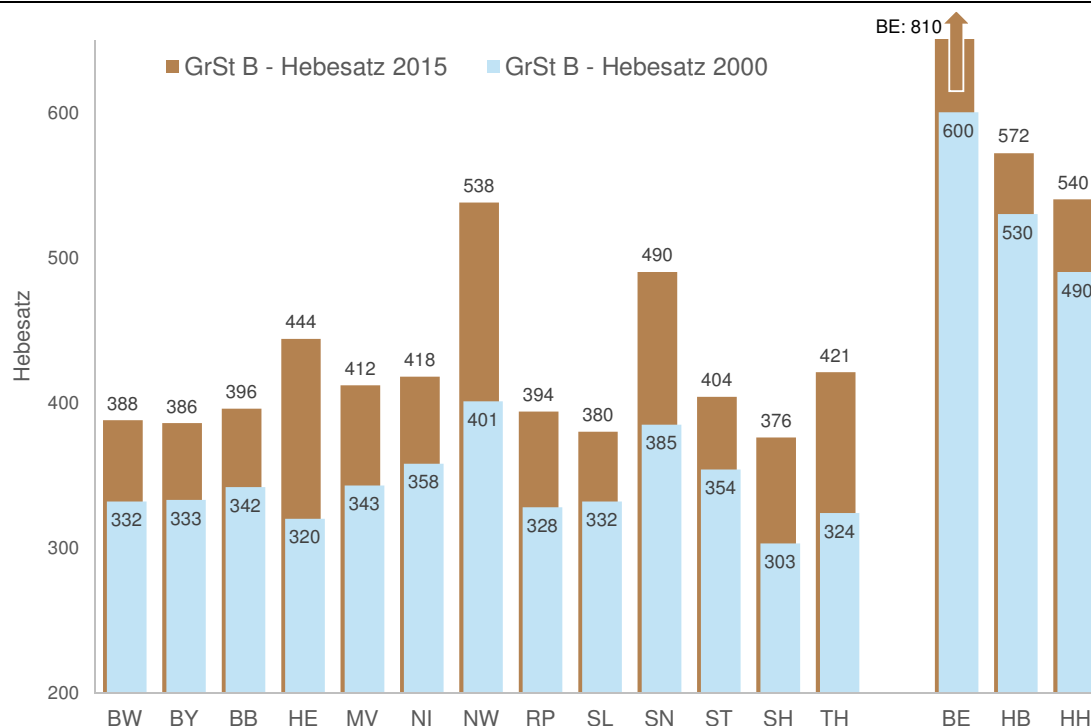
Diese überkommenen Einheitswerte, die bei der Berechnung der Bemessungsgrundlage der Grundsteuer genutzt werden, können auch eine Teilerklärung für die zu beobachtende Dynamik der Grundsteuerhebesätze geben (Abbildung 12): Nur nominell wertorientiert konstituieren sie faktisch die Grundlage einer Mengensteuer, deren Steuersätze schon allein zum Inflationsausgleich regelmäßig angepasst werden müssen. Wie dieser Blick auf die aktuelle Hebesatz-Verteilung der Grundsteuer B und deren regionalen Muster (Abbildung 11 oben) zeigt, spielen hier offensichtlich noch weitere Faktoren mit herein. Auf diese Fragen kommen wir bei der Betrachtung der Gewerbesteuer zurück (Abschnitt 3.2.2).

In Reaktion auf das BFH-Urteil von 2010 hatten die Länder ihre Bemühungen, nun endlich eine Reform umzusetzen, wieder aufgenommen. Im Frühjahr 2017 ist dieser jüngste Reformversuch ebenfalls zum Erliegen gekommen. Im Vorfeld des aktuellen Reformversuchs hatten die Finanzminister der Länder eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die verschiedene Ansätze entwickeln beziehungsweise bestehende Ansätze überarbeiten sollte. Nach einem ersten Bericht waren drei Modelle in der Diskussion, das Modell der Nordländer (verkehrswertorientierter Ansatz) und das Modell der Südländer (Flächen von Grundstück und Gebäude) und das „Thüringer Modell“ als gebäudewertungsabhängiges Kompromissmodell. Eine „Verprobung“ der drei Modelle durch die Finanzbehörden hat dann (angeblich) ergeben, dass keines der Modelle ohne weiteres einsetzbar wäre. In der Folge hat eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe die drei Modelle Ende 2014 in einem Aufwasch verworfen.

Diese Arbeitsgruppe hat sich dann auf ein „Konsensmodell“ verständigt. Der auch als „Gesamtmodell“ oder „Hessen-Modell“ bezeichnete Entwurf stellt auf den neu geschaffenen Begriff des Kostenwerts ab. Unbebaute Grundstücken sollen nach den Bodenrichtwerten der Gutachterausschüsse – dem durchschnittlichen Verkaufswert eines bestimmten Gebiets – bewertet werden. Bei bebauten Grundstücken soll zusätzlich der Gebäudepauschalherstellungswert einfließen: Grob vereinfacht sollen Gebäude pauschaliert nach Baukosten bewertet werden, wobei die anzusetzenden Baukosten regelmäßig aktualisiert werden.

Abbildung 12

**Veränderungen der durchschnittlichen Hebesätze der Grundsteuer B seit 2000**



Quelle: Eigene Darstellung; Daten destatis.

Auf Grundlage dieses Modell haben die Finanzminister der Länder im Juni 2016 gegen die Stimmen von Hamburg und Bayern beschlossen, die umfassende Reform der Grundsteuer umzusetzen. Die Länder Hessen und Niedersachsen haben im September 2016 entsprechende Gesetzesentwürfe in den Bundesrat eingebracht. Der Bundesrat hat die Entwürfe im November 2016 beschlossen. Die Bundesregierung hat Stellung genommen und die Entwürfe Ende 2016 dem Bundestag zugeleitet. Dann endete die jüngste Reforminitiative: Am 15. Februar 2017 hat der Finanzausschuss des Bundestages beschlossen, keine Initiative zu ergreifen, solange keine einvernehmliche Haltung des Bundesrates vorliegt. Bayern und Hamburg können dem „Konsensmodell“ weiterhin nicht zustimmen; beide befürchten für ihre Einwohner deutliche strukturelle Mehrbelastungen aus dem Mehrheitsmodell.

Aus der überaus langen und erschöpfenden Reformgeschichte der Grundsteuer kann unseres Erachtens eine zentrale Erwartung destilliert werden: *Es wird kein einvernehmliches Grundsteuermodell geben, auf das sich alle Länder einigen können.* Der fehlende Konsens kann angesichts der langen und vielschichtigen Vorgeschichte gewiss nicht auf einen Mangel an Konzepten und Ideen zurückgeführt werden. Er beruht schlichtweg auf manifesten und legitimen Interessensunterschieden der Länder. Diese Unterschiede gehen auch durch längere Konzeptsuche nicht weg. Im Gegensatz zur LFA-Reform ist bei der Grundsteuer nicht zu erwarten, dass der Bund als „weißer Rit-

ter“ auftritt und alle Beteiligten mit zusätzlichem Bundesgeld zum Kompromiss motiviert.

Vor diesen Hintergrund stellt sich die Frage zunehmend dringlich, welchen Wert es hat, eine bundeseinheitliche Lösung anzustreben. Die Antwort fällt klar aus: Die Bundeseinheitlichkeit an sich hat keinen hohen Eigenwert, da gerade die Grundsteuer ebenso gut auf Landesebene geregelt werden kann.

Hier ist die Steuerbasis gar nicht mobil, d. h. zu einem schädlichen Race-to-the-bottom-Steuerwettbewerb kann es nicht kommen. Das heißt zugleich, dass die Grundsteuer insofern allokativ vorteilhaft ist, als sie zu wenigen Verzerrungen in Form von Ausweichreaktionen führt. Auch wenn hier die Immobilien nutzenden Bürger und Unternehmen die potenziell mobile Bemessungsgrundlage sind, wird für den Steuerwettbewerb bei der Grundsteuer in der Forschungsliteratur eher das Modell des sog. „Yardstick-Wettbewerbs“ bestätigt. Grundbesitzer und Mieter ziehen bei steigenden Grundsteuern nicht um, sie stellen die Landes- und lokalen Politiker unter verstärkten Rechtfertigungsdruck.

Der einzige ersichtliche Vorteil einer bundeseinheitlichen Grundsteuer liegt darin, dass sie keine „typischen“ Föderalismus-Probleme macht: Dort wo Dinge unterschiedlich geregelt werden (können), sind sie naturgemäß weniger einfach und weniger übersichtlich als Einheitslösungen. Für Immobilienunternehmen, die in mehreren Bundesländern aktiv sind, kann Länderautonomie bei der Grundsteuergesetzgebung eine gewisse Erhöhung des bürokratischen Aufwandes bedeuten. Der Mehraufwand sollte sich aber im Wesentlichen auf die Phase der Umstellung beschränken.

Das Verfassungsproblem der aktuellen Grundsteuer entsteht erst aus dem bisherigen Anspruch, die Besteuerung von Grund und Boden allein auf Bundesebene regeln zu wollen. Gegen diesen Anspruch verstößt die Grundsteuer mit ursprünglich nur als Provisorium geplanten Sonderregeln nun seit der deutschen Einheit. Das verfassungsrechtliche Problem und die anhaltende politische Reformblockade können leicht gelöst werden. Man muss sich nur eines wenig beachteten, aber leicht wiederzubelebenden Reformschlags besinnen. Der „Entwurf eines Gesetzes zur Rückholung der Gesetzgebungskompetenz bei der Grundsteuer für die Länder“ vom 17. April 2001 (HE und BY) beschränkt sich auf einen Satz zur Ergänzung des Grundsteuergesetzes: „Dieses Gesetz findet keine Anwendung in einem Land, in dem eine andere landesrechtliche Regelung besteht.“ Nur dieser Satz muss umgesetzt werden.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Derzeit ist sogar ungewiss, ob dem Bund überhaupt die konkurrierende Gesetzgebungshoheit für die Grundsteuer zusteht. Diesen Zweifel formuliert der Gesetzantrag der Länder Hessen und Niedersachsen (Bundsrats-Drucksache 514/16 v. 12.09.2016) und schlägt als Lösung eine Änderung des Grundgesetzes vor, die dem Bund ausdrücklich die Gesetzgebungshoheit für die Grundsteuer übertragen soll. Es liegt auf der Hand, dass diese Bestrebungen das genaue Gegenteil der hier vorgeschlagenen Vorgehensweise darstellen.

Alles Weitere regelt sich danach (beinahe) von selbst, denn nicht mehr die jahrzehntelange unfruchtbare Debatte auf nationaler Ebene, sondern der Wettbewerb der steuerpolitischen Konzepte entscheidet über die individuell beste Grundsteuer. Da jedes Land im Laufe der langwierigen Reformdiskussionen mindestens ein Reformmodell mitgetragen oder auch mitformuliert hat, mit dem es gut leben könnte, besteht an inhaltlichen Konzepten kein Mangel.

Auf Bundesebene muss lediglich ein Modus zur gleichmäßigen Berücksichtigung der Grundsteuereinnahmen im Länderfinanzausgleich gefunden werden. Diese Frage ist gewiss nicht trivial, gleichwohl aber technisch lösbar und absehbar weniger kontrovers als die Wahl des eigentlichen Steuermodells. Um eine solche Benchmarksteuer in allen Ländern ohne großen Aufwand umsetzen zu können, sollte sie an möglichst einfachen Indikatoren ansetzen. Die komplexen, wertorientierten Steuern wie das „Konsensmodell“ scheiden dabei aus, benötigt wird ein kleinster gemeinsamer Nenner. Eher kommen Ansätze wie das flächenbezogene, ursprünglich bayerische Modell in Frage, weil die hier benötigten Informationen auch in komplexeren Bewertungsverfahren genutzt werden.

### **3.2.2 Gewerbesteuer: Keine Harmonisierung aus vorgeschobenen Gründen**

Die Gewerbesteuer ist eine untypische Abgabe in der Regionalisierungsbetrachtung dieser Studie. So wichtig und tief verwurzelt diese Steuer in der deutschen Kommunalfinanzierung auch sein mag, tut man ihr doch kein Unrecht, wenn man sie als prinzipiell untaugliche Kommunalsteuer bezeichnet. Kein Finanzwissenschaftler, der am grünen Tisch ein Steuersystem für den mehrstufigen Staat entwickeln sollte, käme auf die abwegige Idee, eine gewinn- und stark konjunkturabhängige Steuer für überdurchschnittlich große Unternehmen ausgerechnet der kommunalen Ebene zuzuordnen.

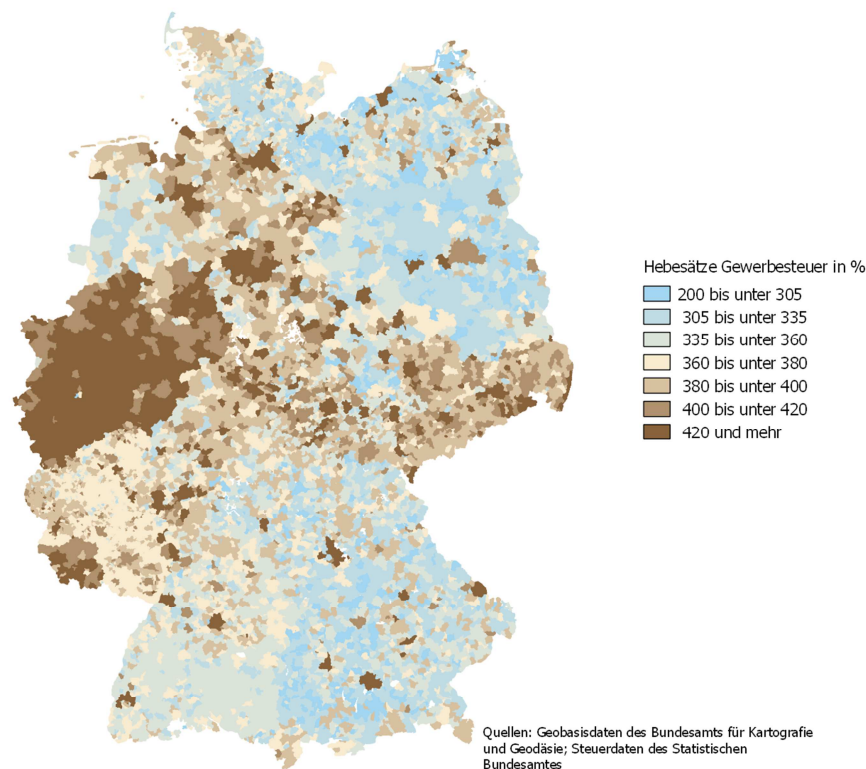
Doch da ist sie, und dort bleibt sie absehbar auch: Die seit ungefähr den 1930er Jahren im Rhythmus von ein bis zwei Dekaden auflebende Debatte zur grundlegenden Gewerbesteuerreform ist in der Existenzfrage für diese Realsteuer nicht weitergekommen.

Die Regionalisierungsfrage stellt sich entsprechend für die Gewerbesteuer nicht in gleicher Weise wie für die Grundsteuer. Bei der Gewerbesteuer geht es um die Abwehr von aktuellen Harmonisierungsbestrebungen. Das allerdings nicht, weil die Gewerbesteuer als Gemeindesteuer perfekt so ist, wie sie ist. Das ist sie nicht. In mancher Hinsicht ist die Gewerbesteuer aber gerade mit ihren Defiziten ein guter Indikator, dass in den Gemeindefinanzen der betroffenen Kommunen und des ganzen Landes etwas im Argen liegt. Diese Indikatorfunktion kann durch eine fehlgeleitete Harmonisierung beschädigt werden: Wenn es brennt, schaltet man nicht den lärmenden Feuermelder ab – man löscht die Flammen.

Worum geht es? Am 16. Dezember 2016 hat der Bundesrat eine Entschließung zur Verhinderung von Gestaltungsmodellen zur Minderung der Gewerbesteuer mittels Lizenzzahlungen – „Gerechte Verteilung der Gewerbesteuer zwischen den Gemeinden

gewährleisten“ (Drucksache 635/16) verabschiedet, mit der die Bundesregierung aufgefordert wird, einen Gesetzesvorschlag vorzulegen. Der soll Gewerbesteuer-Gestaltungsmodelle unterbinden, mit denen Unternehmen innerdeutsche Lizenzzahlungen dazu nutzen sollen, Gewinne in Gemeinden mit sehr niedrigen Hebesätzen zu verschieben und so ihre Gewerbesteuerbelastung zu mindern.

Abbildung 13

**Gewerbesteuer – Hebesätze 2016**

Quelle: Eigene Darstellung.

Im Bereich der internationalen Unternehmensbesteuerung ist der Kampf gegen derartige „schädliche Steuerpraktiken“ bei Rechteüberlassungen (Lizenzen, Patenten) Gang und Gäbe. Was spricht dagegen, analoge Bemühungen bei der Gewerbesteuer im interkommunalen Kontext zu befürworten?

Es ist vor allem der Kontext hinter der Bundesratsinitiative, der aufhorchen lässt. Hintergrund der Bundesrats-Entscheidung ist eine nordrhein-westfälische Diskussion wegen „unsolidarisch“ niedriger Gewerbesteuer-Hebesätze weniger Gemeinden zwischen Düsseldorf, Köln und Leverkusen (konkret: Monheim und Langenfeld).

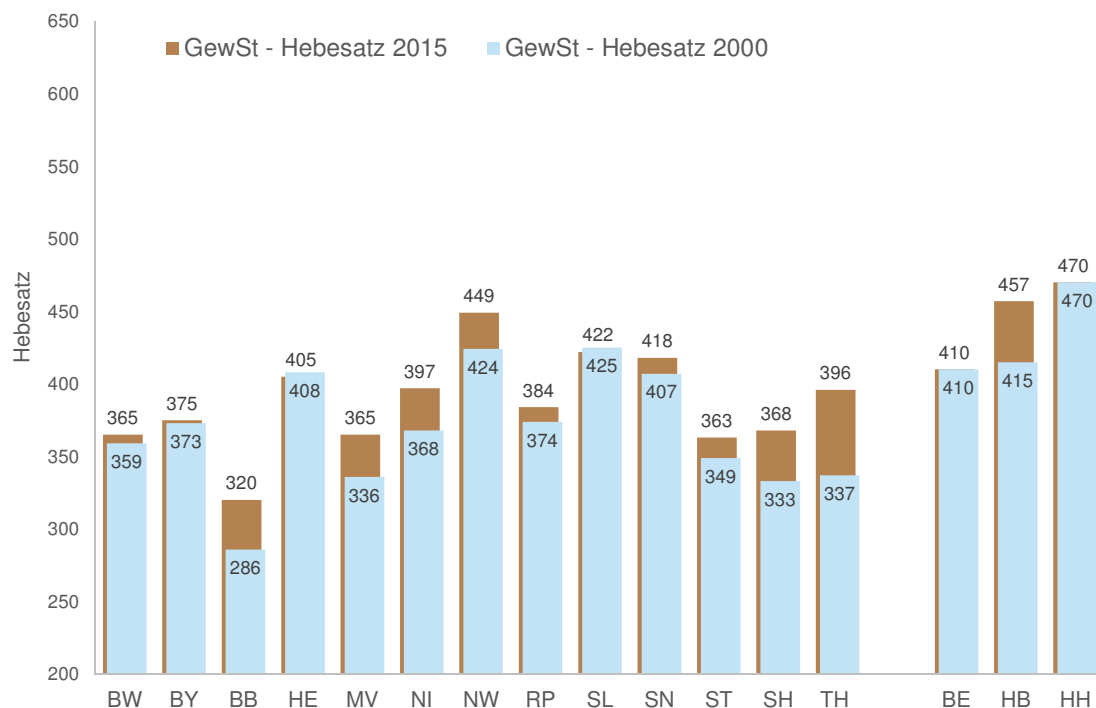
In Abbildung 13 kann man die Umriss des Landes Nordrhein-Westfalen haargenau anhand seiner Gewerbesteuerhebesätze nachzeichnen. Das geht in dieser Deutlichkeit

bei keinem anderen Flächenland. Nordrhein-Westfalen ist Hochsteuerland bei der Gewerbesteuer und auch bei der Grundsteuer (vgl. Abbildung 11 oben). Mitten drin sitzen die kleinen „Steueroasen“ Monheim und Langenfeld und verdienen an ihrem in der Tat aggressiven Steuerwettbewerb bei der Gewerbesteuer sehr gut.

Die „ungebührlich“ prosperierenden Kleinstädte am Rhein sind der Feuermelder. Aber die nordrhein-westfälischen Kommunalfinzen „brennen“ flächendeckend. Wie Abbildung 14 illustriert, kommt die Hebesatzdynamik auch nicht zum Stillstand. Im Gegensatz zur Grundsteuer ist die Gewerbesteuer eine echte Wertsteuer, die eigentlich keine Hebesatzänderungen zum Inflationsausgleich benötigt. In Abbildung 14 wird das daran deutlich, dass sich die Gewerbesteuerhebesätze in vielen Ländern seit 2000 im Durchschnitt kaum geändert haben. Nicht so in Nordrhein-Westfalen, das mit den Steigerungen der letzten 15 Jahre inzwischen einen einsamen „Spitzenplatz“ unter den Flächenländern innehat.

Abbildung 14

**Veränderungen der durchschnittlichen Gewerbesteuerhebesätze seit 2000**



Quelle: Eigene Darstellung; Daten destatis.

Die Ursachen für die flächendeckend überaus hohen Gewerbesteuer-Hebesätze in NRW liegen nicht in dem Grund, den die genannte Bundesratsentschließung insinuiert: „Die Gewerbesteuer soll den Kommunen einen Ausgleich für die Lasten bieten, die ihnen durch das Vorhalten der für den Betrieb eines gewerblichen Unternehmens erforderlichen Infrastruktur entstehen.“ Wenn das die Realität abbildete, bestünde Nord-

rhein-Westfalen bis in den letzten Landeswinkel aus gewerblichen Toplagen, wie man sie sich in anderen Bundesländern nur erträumt. Das ist nicht der Fall. Umgekehrt mindern die überdurchschnittlichen Steuersätze die zumeist allenfalls durchschnittliche Standortqualität in vielen NRW-Kommunen noch weiter.

Die Ursachen liegen tief und sind zum Teil hausgemacht, zum Teil exogen:

- Die für ein Flächenland untypische hohe Urbanisierung hat in Kombination mit jahrzehntelangem, zögerlich bewältigtem Strukturwandel ein sehr hohes Niveau pflichtiger kommunaler Sozialausgaben geschaffen.<sup>13</sup> Sie stehen hinter den chronischen Finanznöten zahlreicher NRW-Kommunen und haben auch zu virulenten Investitionslücken geführt.<sup>14</sup> Die Finanznöte setzen einen starken Steuererhöhungsimpuls bei den betroffenen Städten.
- Die Kommunalaufsicht in NRW trug lange Jahre den heimlichen Spottnamen „Kommunalnachsicht“, weil den Städten und Gemeinden eine Aufnahme von Kassenkrediten in anderswo kaum gekanntem Ausmaß erlaubt wurde. Kurzfristig mögen solche Kassenkredite manche andernfalls notwendige Hebesatzerhöhung verhindert haben. Mittlerweile sind die kumulierten Kassenschulden aber zu einem eigenen Finanzproblem herangewachsen, das die kommunalen Finanznöte noch vertieft.
- Der kommunale Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen arbeitet zur Normierung der Hebesätze bei der Berechnung der gemeindlichen Steuerkraft mit Näherungswerten aktueller Durchschnittshebesätze. Empirisch ist für NRW eindeutig belegt, dass diese Technik eine Rückwirkung auf die genutzten Hebesätze hat.<sup>15</sup> Besonders die Gleichmäßigkeit hoher Hebesätze im ganzen Land und die Nutzung hoher Hebesätze auch durch finanzstarke Gemeinden können durch diesen Webfehler des kommunalen Finanzausgleichs erklärt werden. Die Bereitschaft allerdings, diese Technik tatsächlich als Problem anzuerkennen, war in der letzten Reformrunde des kommunalen Finanzausgleichs bei allen Akteuren von kommunaler und Landespolitik bemerkenswert gering ausgeprägt.<sup>16</sup>
- Schließlich verlangt der „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ für Kommunen in besonderer Finanznot als Eigenleistung bei finanziellen Landeshilfen besonders hohe Realsteuerhebesätze. Das ist nach dem Motto „Fördern und Fordern“ zwar gut gemeint, in der ohnehin prekären Lage der betroffenen Kommunen jedoch eher zusätzlich schädlich.

---

<sup>13</sup> Vgl. Goerl/Rauch/Thöne (2014): Schwerpunkte kommunaler Ausgabenlasten im Ländervergleich, FiFo-Berichte Nr. 16.

<sup>14</sup> Vgl. Klug/Thöne/Schneider (2017): Nachhaltige Finanzplanung im Konzern Stadt Köln: Handlungsfähig bleiben, Infrastruktur stärken, Tragfähigkeit erreichen; in: der gemeindehaushalt 05/2017, S. 97-104.

<sup>15</sup> Vgl. Hummel/Rauch (2016), How to stop the race to the bottom. Empirical evidence from North Rhine-Westphalia. International Tax and Public Finance, Volume 23, S. 911-933.

<sup>16</sup> Vgl. Goerl/Rauch/Thöne (2013): Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen, Köln.



Das nordrhein-westfälische Beispiel ist im Kontext der Steuerregionalisierung nicht primär wegen der Abwehr einer Bundesrats-Entschießung bedeutsam. In der Tat ist es wichtig, den kommunalpolitischen Akteuren des Landes keine Instrumente an die Hand zu geben, die ihnen erlauben, weiterhin über die Probleme hinwegzuschauen.

Mindestens ebenso wichtig ist die nordrhein-westfälische Gewerbesteuer vielmehr als ein Beispiel für die Grenzen von Steuerregionalisierung: Autonome Steuerrechte können keine Lösung schaffen, wenn exogene Ursachen immer wieder Finanzlöcher aufreißen und wachsen lassen. Will man es dennoch versuchen, ist man in der Gefahr, immer tiefer in die Probleme einzusinken, indem man die eigenen Wachstumspotenziale unterminiert.

Denn wenige Dinge sind in der finanzwissenschaftlichen Forschung so eindeutig belegt, wie die wachstumsschädlichen Effekte zu hoher Steuern: Die wissenschaftliche Literatur zur Besteuerung von Unternehmen bzw. von ihren Gewinnen zeigt deutlich, dass Firmen auf die Anreize, die von Steuersätzen ausgehen, entlang verschiedener Dimensionen reagieren. Mit anderen Worten: Unternehmen versuchen, hohen Steuern zu entgehen durch Anpassungen bei sämtlichen unternehmerischen Entscheidungen von der Wahl ihres Standortes, über die Tüftung von Investitionen bis hin zur Schaffung oder dem Abbau von Arbeitsplätzen. Dass hohe Steuersätze damit letztlich das Wachstum schädigen, ist evident. Bereits 1998 zeigten Devereux und Griffith, dass Standortentscheidungen auch von der Unternehmensbesteuerung abhängig sind. Auch Investitionsvorhaben werden durch die örtlichen Steuersätze beeinflusst (Feld und Heckemeyer 2011).

Die – im Gegensatz zur Grundsteuer – hohe Mobilität der Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer führt auch dazu, dass Gemeinden von Steuererhöhungen keine Steigerung ihres Steueraufkommens erwarten sollten. Die durchschnittliche Gemeinde dürfte sich bereits auf dem Scheitelpunkt der Laffer-Kurve oder sogar jenseits davon befinden, wie Thies Büttner bereits 2005 für baden-württembergische Gemeinden belegte. Becker und Koautoren (2012) untersuchen die Auswirkungen der Gewerbesteuerhebesätze deutscher Kommunen auf die Standortentscheidungen multinationaler Unternehmen. Die Ergebnisse sind eindeutig: Höhere Gewerbesteuerhebesätze führen zu einer geringeren Zahl von Unternehmensansiedlungen, weniger Arbeitsplätzen in multinationalen Firmen vor Ort und einem geringeren Anlagevermögen der ansässigen Multis.

Einen direkten Bezug zwischen Unternehmensbesteuerung und Wirtschaftswachstum stellen Ergete Ferede und Bev Dahlby (2012) für die kanadischen Provinzen her. Höhere Körperschaftsteuersätze sind hier mit einem geringeren Niveau privater Investitionen und schwächerem Wirtschaftswachstum assoziiert. Einen weiteren bemerkenswerten Zusammenhang stellen Clemens Fuest und Co-Autoren (2015) fest: Höhere Gewerbesteuerhebesätze schlagen sich in niedrigeren Löhnen nieder, wobei die Stärke des Effekts von Arbeitsmarktinstitutionen (Tarifverträge etc.) sowie den Möglichkeiten zu Gewinnverlagerungen abhängt.

Damit bietet das NRW-Beispiel einen praktischen, allerdings negativen Beleg für die These, dass Steuerregionalisierung besonders dann gut eingeführt werden kann, wenn ein starker und auskömmlicher Finanzausgleich eine stabile Grundlage geschaffen hat. Wo niemand aus Finanznöten gezwungen ist, permanent seine Steuersätze zu erhöhen, können sich alle auf eine Steuerautonomie einlassen, die Freiheit und Eigenverantwortung stärkt, aber nicht Transfers ersetzen soll.

### **3.3 Masse für die Steuerregionalisierung schaffen: Erbschaftsteuer, Vermögensteuer und Einkommensteuer**

Die verschiedenen Steuern, die aus unterschiedlichen aktuellen Anlässen in den vorangegangenen Abschnitten mit Blick auf Regionalisierungsfragen diskutiert wurden, bringen zusammen nicht genug Aufkommen für die Länder auf die Waage. Die beiden Realsteuern als kommunale Abgaben tun das eigentlich gar nicht – wobei die Gewerbesteuer auf dem Umweg der Gewerbesteuerumlage zumindest indirekt auch den Landeshaushalten etwas Steueraufkommen zuspült.

Für die zentralen Funktionen einer höheren Steuerautonomie der Länder reicht das allein von der finanziellen Masse her nicht aus – zumal die Grunderwerbsteuer in vielen Ländern schon ausgepresst wie eine Zitrone erscheint. Entsprechend gilt es, weitere Kandidaten für die Steuerregionalisierung zu identifizieren. Abbildung 9 oben gibt einen Überblick möglicher weiterer Steuern, die partiell oder vollständig in die Hände der Länder gegeben werden können, und bewertet deren Regionalisierungsfähigkeit anhand eines differenzierten Kriterienrasters. Dabei wird schnell deutlich, dass es die „geborene“ landesautonome Steuer nicht gibt. Die Grundsteuer kommt dem Ideal am nächsten – sie ist aber auch schon eine hervorragende Kommunalsteuer. Auch sollte berücksichtigt werden, dass die heutige Verteilung der Steuerquellen auf die verschiedenen föderalen Ebenen historisch bedingt und anhand derartiger Kriterien erfolgt ist. Erinnerung sei noch einmal an die Gewerbesteuer, die kein Finanzwissenschaftler beim Design eines Steuersystems ausgerechnet der kommunalen Ebene zuordnen würde. Das heißt, eine strikte Orientierung am Kriterienraster für Regionalsteuern täte zwar dem Steuersystem und den Steuerbürgern gut, wäre aber mit den Ländern sehr viel strenger als es die Geschichte mit Bund und Kommunen gewesen ist. Auch ist es ein Wert an sich, mehrere Steuern zu regionalisieren. Nur so kann vermieden werden, dass beim Entstehen oder Wachsen eines Finanzierungsbedarfs alle Bemühungen auf eine einzige Steuer konzentriert werden, was dann schnell zur ineffizienten Überbelastung dieser Bemessungsgrundlage führen kann. Das Beispiel der Grunderwerbsteuer legt beredt Zeugnis ab von den Risiken einer zu schmal gegründeten Länder-Steuerautonomie.

Nach der Grunderwerbsteuer ist die Erbschaft- und Schenkungsteuer mit einem Aufkommen von sieben Milliarden Euro (2016) die zweite große, reine Ländersteuer. Auch für sie werden in der Union seit längerem Regionalisierungsforderungen gestellt, die nach der Mai-Steuerschätzung 2017 noch einmal bekräftigt worden sind.

Die Erbschaftsteuer gehört zu den Steuern, für die eine partielle Steuerautonomie der Länder bei den Steuersätzen ohne weiteres vorstellbar ist. Allerdings spricht eine Reihe von Aspekten auch gegen einen solchen Schritt (Abbildung 9).

In der vbw-Studie zur Steuerregionalisierung (Thöne, 2014) wird allerdings angemerkt, dass die Erbschaftsteuer zugleich ein gutes Exempel für die Abhängigkeit einer negativen Regionalisierungsempfehlung von der konkreten Freibetrags- und Tarifgestaltung der Steuer ist. Nutzte Deutschland statt des gegenwärtigen gestuften und mit vielen Freibeträgen ergänzten Modells eine Einfachsteuer, die nach der Faustregel „Breite Bemessungsgrundlage, niedrige Steuersätze“ gestaltet wäre,<sup>17</sup> verlören die beiden zentralen Contra-Argumente an Gewicht: Ohne die hohen Freibeträge und Tarife entfielen ein wesentlicher Faktor für die Polarisierung der Pro-Kopf-Erbschaftsteuererlöse zwischen den Ländern. Gewiss blieben die interregionalen Unterschiede aber größer als bei der Grundsteuer. Ebenso verlöre das Risiko des ineffizienten Schenkungsteuerwettbewerbs an Bedeutung, da die hierfür notwendigen signifikanten Steuersatzunterschiede zwischen den Ländern kaum noch generiert werden könnten.

Die Einschätzung, dass eine Erbschaftsteuer mit breiter Bemessungsgrundlage und niedrigen Steuersätzen recht gut regionalisiert werden könnte, führt nicht zwingend zu einer Empfehlung, die Erbschaftsteuer in diesem Sinne zu reformieren. Hier sind noch zahlreiche gewichtige Kriterien – unter anderem Gerechtigkeitsnormen der sozialen Umverteilung, die Effizienz des Gesamtsteuersystems, die Praktikabilität jedes Steuermodells – zu berücksichtigen. Die vorliegende Untersuchung ist nicht der Ort, derart weitgehende Aspekte von Erbschaftsteuerreformen zu diskutieren. Allerdings wird empfohlen, die Regionalisierungsfähigkeit dieser wichtigen Landessteuer künftig als ein in einer Erbschaftssteuerreform zu betrachtendes Kriterium zu nutzen.

In noch viel radikalerer Fassung kann man das für die – gegenwärtig nicht erhobene – Vermögensteuer sagen. Die Vermögensteuer, so wie wir sie kennen, ist eine relativ unergiebig und komplexe Abgabe, die zudem zahlreiche Ungerechtigkeiten schaffen kann. Gleichwohl hat die Vermögensteuer viele Befürworter, die u. a. der Überzeugung sind, dass nur eine Vermögensteuer in steuerliche Bereiche vordringen kann, die für eine progressive Einkommensteuer unerreichbar bleiben. Zudem ist es eine Landessteuer. Da mit Steuerregionalisierung nicht zwingend nur über jeden Zweifel erhabene Abgabeneideen umgesetzt werden müssen, spricht eigentlich wenig dagegen, den Ländern die Steuerkompetenz zuzuordnen. Kaum ein Land wird die Wiedereinführung dieser Steuer ernsthaft in Erwägung ziehen. Wenn doch, ist die (vorangegangene) Regionalisierung auf jeden Fall wertvoll, um die Konsequenzen dieser Entscheidung möglichst regional begrenzt beobachten zu können.

---

<sup>17</sup> Beispielhaft sei hier nur auf die Reformvorschläge des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen (2012) verwiesen, die unter anderem eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage und eine Senkung der Steuersätze der Erbschaftsteuer umfassen.

Schließlich sei, last not least, die „Königin“ des Steuersystems betrachtet, die Lohn- und Einkommensteuer. Auch wenn ihre (partielle) Regionalisierung gegenwärtig nirgendwo auf der politischen Agenda steht, ist sie auch in dieser Hinsicht die wichtigste und dringlichste Regionalisierungskandidatin. Ohne hier die vielen Vorteile einer solchen Steuerautonomie ausführlich darstellen zu können, sei der Befund aus der vbw-Studie zur Steuerregionalisierung (Thöne, 2014) noch einmal betont: Ernsthaftige Regionalisierung kommt um die Lohn- und Einkommensteuer nicht herum, sie „krönt“ jede Regionalisierung.

## 4 Wirkungsorientierte Standortpolitik der Länder

Mehr objektive Ergebnisorientierung in der Politikgestaltung der Länder verspricht mehr Effektivität und Effizienz und positive Impulse für den deutschen Föderalismus

---

Mit dem abschließenden Abschnitt verlassen wir die unmittelbaren Finanzfragen und greifen die andere Dimension des anzustrebenden föderalen Tugendkreises auf, die Stärkung der Länderaufgaben und ihrer Sichtbarkeit. Moderne Finanzpolitik soll Finanz- und Ergebnisverantwortung für alle Aktionsbereiche staatlicher Politik zusammenbinden. Daraus hat sich in den letzten zwanzig Jahren ein neues Paradigma wirkungsorientierter Steuerung herausgebildet, das in vielen OECD-Staaten zu tiefgreifenden Reformen in der gesamten staatlichen Aufgabenerfüllung geführt hat.

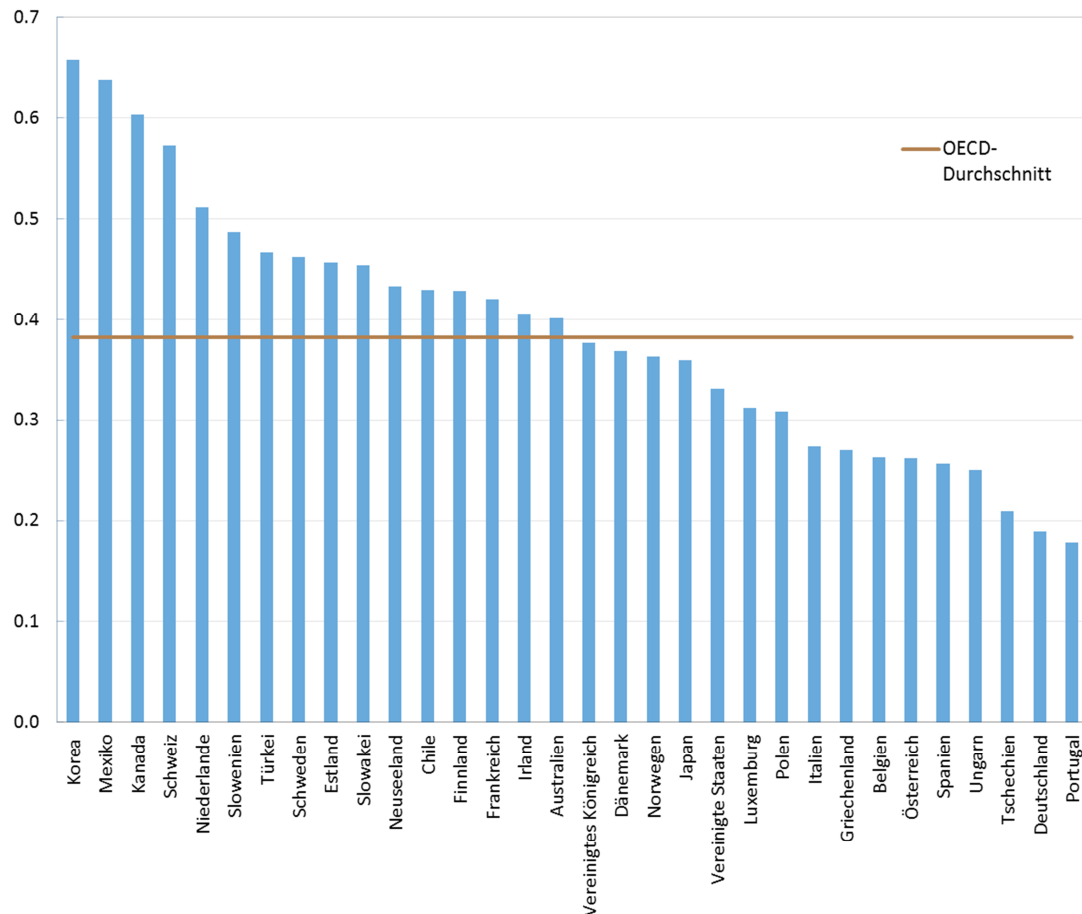
Die OECD untersucht regelmäßig, inwiefern ihre Mitgliedstaaten Wirkungsindikatoren in ihren Haushaltsprozess einbinden und damit wirkungsorientierte Steuerung im engeren Sinne betreiben. Die Ergebnisse der letzten Erhebung aus dem Jahr 2011 sind in Abbildung 15 zusammengefasst.<sup>18</sup> Globaler Vorreiter ergebnisorientierter Politiksteuerung war damals Südkorea vor Mexiko und Kanada. Deutschland lag hingegen weit abgeschlagen auf dem vorletzten Platz. Zumindest auf Bundesebene spielte Wirkungsorientierung offenbar kaum eine Rolle. Was hat sich seitdem getan? In unmittelbarer Nachbarschaft hat Österreich in den letzten Jahren bemerkenswerte Reformschritte unternommen. In Deutschland hält das neue Paradigma graduell ebenfalls Einzug: Der Bund nutzt als ersten Schritt ein Top-Down-Budgeting-Verfahren und Spending Reviews. Auch einige Länder und Kommunen etablieren Elemente derartiger Reformelemente. Die Einführung strategischer Ziele und Wirkungsindikatoren in den Budgetprozess wird aber von der OECD in ihrem jüngsten Budget Review für Deutschland weiterhin angemaht.<sup>19</sup> Diese Ermutigung sollte nicht nur der Bund aufnehmen. Vor allem die Länder sind gefordert. Denn Wirkungsorientierung in der Politikgestaltung stärkt sowohl die Effektivität und Effizienz von Politik, als auch ihre demokratische Kontrolle. Nach der zentralisierenden Reform der Bund-Länder-Finzen kann damit ein föderaler Gegenimpuls gesetzt werden.

---

<sup>18</sup> Aktuell führt die OECD eine neue Datenerhebung zum Thema *Performance Budgeting* durch, deren Ergebnisse noch nicht vorliegen.

<sup>19</sup> OECD (2014) Budget Review: Germany.

Abbildung 15  
**Performance Budgeting Index der OECD (2011)**



Anmerkung: Der Index beschreibt auf Basis von elf Variablen, inwiefern auf zentralstaatlicher Ebene Wirkungsinformationen in den Haushalt einfließen.

Quelle: OECD 2011 Survey on Performance Budgeting.

Gegenwärtig sieht sich Deutschland vor einem Zentralisierungsschub. So werden im Zuge der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zahlreiche neue Kompetenzen für den Bund geschaffen. Landespolitik hingegen sieht sich in vielen Feldern mit einem latenten „Sichtbarkeitsproblem“ konfrontiert – auch weil Zuständigkeiten der Länder stark von Aufsichtspflichten gegenüber ihren Kommunen und der Ausführung von Bundesgesetzen geprägt sind.

Die stärkere Aufmerksamkeit für Bundespolitik mag zum Teil auch der Präferenz der Bürger in manchen Regionen Deutschlands entsprechen. Die Finanzpolitische Kommission der Heinrich-Böll-Stiftung wirbt dafür, dies in einem aktiven Diskurs in der Öffentlichkeit herauszufinden.<sup>20</sup> Wenn es ein Bedürfnis nach echter Bundesstaatlichkeit gibt, so die Autoren, müssen die Länderaufgaben und -finanzen umfassend reformiert werden. Andernfalls könnte die Zukunft in einem „Sanduhr-Föderalismus“<sup>21</sup> liegen, in dem zentrale und lokale Politikgestaltung an Bedeutung gewinnt (Stichwort „Glocalization“), während die Länder nur noch als Koordinatoren kommunaler Politik und Administratoren der Bundespolitik auftreten. Sollte dies das angestrebte Zukunftsmodell für Deutschland sein, wäre auch hier ein klares Bekenntnis wünschenswert. In diesem Fall sollten sich die Länder auf Basis entsprechender Reformen zu schlanken und effizienten Regionen-Verwaltungen und Interessenvertretern ihrer Kommunen im Bund und in Europa weiterentwickeln.

Für selbstbewusste Länder dürfte die Perspektive eines Sanduhr-Föderalismus alles andere als erstrebenswert sein. Um ihre Daseinsberechtigung zu unterstreichen, sollten sie die Vorteile eines „echten“ Föderalismus und die Leistungen von Landespolitik für sich selbst und die Öffentlichkeit stärker in den Vordergrund rücken. Die Einführung wirkungsorientierter Steuerung in der Landespolitik könnte dafür ein Baustein sein. Von Seiten der Landespolitik werden dabei konkrete und realistische Ziele entwickelt, deren tatsächliche Umsetzung mit geeigneten Indikatoren der Zielerreichung zu messen ist. Die Formulierung mess- und überprüfbarer Ziele bewirkt automatisch einen stärkeren Fokus von Landespolitik auf solche Instrumente, mit denen die Ziele eigenverantwortlich angesteuert werden können.

Wie können solche Indikatoren für die deutschen Länder konkret aussehen? Wie können verständliche Ziele und Wirkungsindikatoren formuliert werden, an denen sich Landespolitik ausrichten kann? Im Folgenden wird ein beispielhafter Katalog von möglichen Zielen und Indikatoren erarbeitet. Dieser kann als Ausgangspunkt für die politische Definition von Zielen und Indikatoren in den Ländern dienen.

Wir verstehen Wirkungsorientierung im weiten Sinne, d. h. das Konzept geht über die Einbindung von Indikatoren in den Budgetprozess hinaus. Stattdessen sollte sich Politik – nicht nur beim Aufstellen des Haushalts – an Indikatoren ausrichten und an ihnen messen lassen. Die ausgewählten Indikatoren sollten die Qualität der Länder als wirtschaftliche Standorte abbilden, wobei wir auch die Standortqualität als breit gefächertes Konzept verstehen.

Damit die Wirkungsindikatoren ihrerseits ihre Wirkung auf den Stellenwert und den Erfolg von Landespolitik entfalten können, sollten sie in jährlichen Berichten veröffent-

---

<sup>20</sup> Vgl. Hajduk/Thöne u. a. (2014): Nachhaltig aus der Schuldenkrise – für eine finanzpolitische Zeitenwende.

<sup>21</sup> Der Begriff geht zurück auf Shah (2012): Whither Provinces and States? The case for an Hourglass Model of Federalism, Forum of Federations, Occasional Paper No. 9, Ottawa.

licht werden. Wünschenswert wäre neben Länderberichten auch ein bundesweiter Bericht, der die Leistungen der Länder anhand der gewählten Indikatoren miteinander vergleicht.

#### 4.1 Voraussetzungen von Wirkungsindikatoren für die Landespolitik

Sinnvolle Zielvorgaben und Wirkungsindikatoren zeichnen sich zunächst dadurch aus, dass sie die politischen und institutionellen Realitäten des deutschen Föderalismus als gegeben akzeptieren und von den Ländern tatsächlich autonom beeinflusst werden können. Es wäre wenig zweckdienlich, die Politik der Länder an Zielvorgaben zu messen, auf die sie im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Möglichkeiten keinen Zugriff haben.

Die in Abschnitt 2 dargestellte Beschlusslage zur Reform der Bund-Länder-Beziehungen gehört zu den wichtigen Eckpfeilern dieser Realitäten. Wie erläutert bietet sich den Ländern nach wie vor wenig Spielraum zur Beeinflussung ihrer Einnahmen. Eine Stärkung der finanziellen Autonomie der Länder durch Steuerregionalisierung böte, wie Abschnitt 3 zeigt, große Chancen. Solange aber die steuerrechtlichen Kompetenzen eng bleiben, sollten Indikatoren, die die finanzielle Ausstattung der Länder betreffen, im Katalog der Wirkungsindikatoren eine untergeordnete Rolle spielen. Wo allerdings signifikante Einflussmöglichkeiten bestehen, etwa bei der Grunderwerbsteuer, sollten diese in den ausgewählten Wirkungsindikatoren Berücksichtigung finden.

Der deutsche Föderalismus gilt als Paradebeispiel eines kooperativen Föderalismus, in dem Bund und Gliedstaaten bei der Erfüllung fast aller Staatsaufgaben zusammenwirken. Der Bund ist für den Großteil der Gesetzgebung zuständig, wohingegen die Länder den Großteil der Umsetzung der Gesetzesvorhaben, d. h. der Verwaltung, übernehmen.<sup>22</sup> Über den Bundesrat wirken die Länder bei Zustimmungs- und Einspruchsgesetzen bei der Bundesgesetzgebung mit. Auf diesem Wege können zwar Länderinteressen Eingang in Bundesgesetze finden – aber nicht als ungefilterte Position eines Landes, sondern nur gemeinsam mit den Vertretern der übrigen Landesregierungen. Fritz Scharpf hat für die immer tiefer und weiter gehende Zusammenarbeit der föderalen Ebenen den Begriff der „Politikverflechtung“ geprägt – und sie angesichts von demokratischen Defiziten und ihrer Intransparenz kritisiert.<sup>23</sup> Die Föderalismusreform 2006 unternahm einen ersten Versuch, die föderalen Kompetenzen wieder stärker zu entflechten. Diese Reform hat zwar die Zahl zustimmungspflichtiger Gesetze reduziert, die alleinigen Gesetzgebungskompetenzen der Länder in einigen Bereichen gestärkt und das Instrument der Abweichungsgesetzgebung eingeführt. Dennoch bleibt

---

<sup>22</sup> Die Mischverwaltung mit gleichzeitiger Zuständigkeit von Bund und Ländern bzw. Kommunen, wie beispielsweise bei Jobcentern (siehe Art. 91e GG), ist die Ausnahme.

<sup>23</sup> Vgl. Scharpf (2009): Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle? Frankfurt/Main: Campus Verlag GmbH.



Deutschland von einem dualen bzw. Wettbewerbsföderalismus als Gegenentwurf zum kooperativen Föderalismus weit entfernt – nicht zuletzt, weil die Länder oftmals national einheitliche Lösungen präferieren, wie aktuell das Beispiel der Grundsteuerreform zeigt.

Da die Länder als Koordinatoren kommunaler Politik auftreten und die Kommunen rechtlich Teil der Länder sind, sind im Einzelfall auch Wirkungsindikatoren vertretbar, die im Verantwortungsbereich der Gemeinden und Gemeindeverbände liegen und damit von der Länderebene nicht autonom beeinflusst werden können.

Neben dem Kriterium der Beeinflussbarkeit müssen Zielvorgaben und Indikatoren weitere Voraussetzungen erfüllen. Sie sollten für die Bürger verständlich, messbar und im Ländervergleich erfassbar sein. Sie sollten einen möglichst großen Anteil der Bürger betreffen und für diese interessant und wichtig sein – etwa, weil sie die Lebensqualität oder die wirtschaftliche Entwicklung und den Wohlstand im Land mitbestimmen. Nur wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind und die Indikatoren eine entsprechende Außenwirkung entfalten, lassen sich die Stärken des Föderalismus durch Wirkungsorientierung nutzen. Dann nämlich bildet sie die Basis für gegenseitige Kritik und das Lernen aus den Erfahrungen der anderen.<sup>24</sup> Aus Sicht der Länder steigen die Anreize für das Setzen eigener Akzente durch landesspezifische Innovationen und für den Leistungswettbewerb untereinander. Aus Sicht der Bürger werden die Leistungen der Länder transparent und die Qualität der demokratischen Kontrolle gestärkt. Gleichzeitig geben die Indikatoren Auskunft über die Qualität der Länder als Wirtschaftsstandorte und bilden so eine Grundlage für wachstumsgerechte Politikgestaltung.

Die genannten Kriterien in der Zusammenfassung:

### ***Wirkungsindikatoren der Länder müssen sein...***

---

1. *von Ländern autonom beeinflussbar*
  2. *leicht verständlich*
  3. *messbar*
  4. *im Ländervergleich erfassbar*
  5. *für Großteil der Bürger interessant*
- 

---

<sup>24</sup> Im Englischen werden diese Vorteile als „peer-to-peer review“ und „peer-to-peer learning“ treffend beschrieben.

## 4.2 Entwurf eines Indikatorenclusters für die Länder

Im Folgenden wird ein beispielhaftes Cluster aus Zielvorgaben und Wirkungsindikatoren entworfen, an denen sich Landespolitik messen lassen könnte. Es speist sich aus bestehenden Ansätzen zur Operationalisierung und Messung von „Good Governance“, also guter Regierungsführung, und thematisch ähnlich gelagerten, zumeist internationalen Rankings, die z. B. von internationalen Organisationen wie der Weltbank und der OECD durchgeführt werden. Aus diesen Konzepten werden jeweils die Elemente ausgewählt, die für einen Ländervergleich besonders relevant und geeignet erscheinen, und durch eigene Elemente ergänzt. Bei der Auswahl der Indikatoren wird immer auch die aktuelle Datenlage in den Blick genommen und es werden Indikatoren vorgeschlagen, für die die notwendigen Daten bereits verfügbar sind.

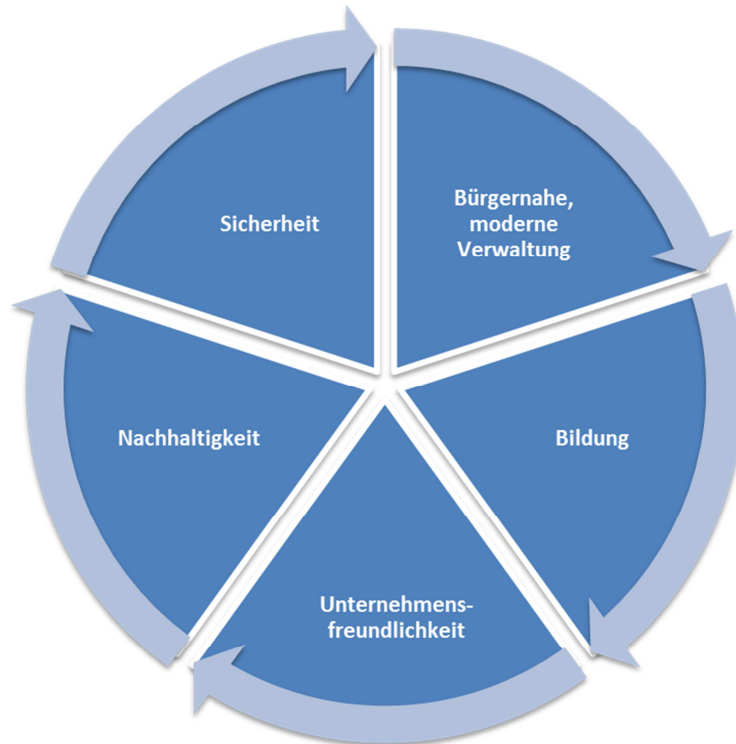
Über Indikatoren kann und sollte man streiten. Einige der nachfolgend vorgeschlagenen Indikatoren sind offen für völlig gegenläufige Interpretationen, wie das Beispiel „Verkehrsfluss“ zeigt: Sind Staus als Zeichen schlechter Verkehrspolitik negativ oder als Ausdruck wirtschaftlicher Dynamik vor Ort positiv zu werten? Der Entwurf des Indikatorenclusters versteht sich daher eher als Anstoß und Aufforderung zur vertiefenden Diskussion, denn als Vorschlag zu einem fertigen Ziele-Katalog.

In einem ersten Schritt werden breite Ziele bzw. Handlungsfelder definiert, auf die Landespolitik ausgerichtet ist bzw. sein könnte. In einem nächsten Schritt folgt die Zuordnung von Kriterien und schließlich Indikatoren zu jeder Zielvorgabe.

### 4.2.1 Handlungsfelder

Für die Leistungsmessung der Länder erscheinen fünf Handlungsfelder als besonders relevant, die in Abbildung 16 aufgeführt sind.

Abbildung 16  
**Handlungsfelder für die Landespolitik**



Quelle: Eigene Darstellung.

Als erstes Ziel nennt Abbildung 16 eine bürgernahe und moderne Verwaltung. Wenn wir die Länder in ihrer Rolle als Administratoren anerkennen, ist es nur folgerichtig, die Qualität der Verwaltung als erstes Ziel für die Landespolitik mit aufzunehmen. Hier geht es weniger um das „Was“ der Landespolitik, sondern um das „Wie“. Die Weiterentwicklung von E-Government sowie die Digitalisierung stehen über alle föderalen Ebenen hinweg an der Spitze der von den Regierungen und Verwaltungen selbst wahrgenommenen Herausforderungen der nächsten fünf Jahre.<sup>25</sup>

Das zweite Handlungsfeld ist die Bildung. Die Bildungspolitik ist die sichtbarste und mitunter am kontroversesten diskutierte Kompetenz der Länder. Unterschiede in der Qualität der Bildungssysteme werden deutlich wahrgenommen und von Familien bei der Wahl ihres Lebensmittelpunktes berücksichtigt. Durch aufwendige Studien zum

<sup>25</sup> Vgl. Wegweiser Research & Strategy und Hertie School of Governance (2016): Zukunftspanel Staat & Verwaltung 2016.

Vergleich der Bildungsqualität stehen geeignete Indikatoren zur Verfügung, die durch traditionellere statistische Kennzahlen ergänzt werden können.

Die dritte Zielvorgabe ist mit dem Stichwort Unternehmensfreundlichkeit bezeichnet. Unternehmen sind – in der Regel mehr noch als einzelne Bürger – von der Arbeitsweise und Modernität der Verwaltung betroffen. Im dritten Handlungsfeld soll der Fokus auf Bereiche gelegt werden, die speziell für Unternehmensansiedlungen bzw. den Fortbestand von Unternehmen von Bedeutung sind. Als Inspiration kann hier der bekannte „Doing Business Report“ dienen, in dem die Weltbank jährlich 190 Staaten weltweit dahingehend vergleicht, ob ihre gesetzlichen Regelwerke und deren Umsetzung für Unternehmen ein geeignetes Geschäftsklima schaffen, das letztlich für mehr Wachstum sorgen soll. Seit 2005 werden äquivalente Berichte auch für innerstaatliche Vergleiche mit Fokus auf die bundesstaatliche bzw. lokale Ebene publiziert, die bei der Weltbank von den betreffenden Mitgliedstaaten in Auftrag gegeben werden können. Diese subnationalen Berichte beschränken sich auf Bereiche, die von den regionalen und lokalen Verwaltungen beeinflusst werden können und verzichten auf ansonsten typische Indikatoren zu den makroökonomischen Bedingungen, der Marktgröße, den Finanzmärkten oder Humankapital.<sup>26</sup>

Das Thema Nachhaltigkeit bildet den vierten Ziel-Baustein. Hier soll geprüft werden, inwiefern die Länder im Rahmen ihrer Kompetenzen zu einer nachhaltigen Ressourcennutzung in den Bereichen Umwelt und Finanzen beitragen. Die Qualität der Umwelt ist für alle Bürger eines Landes von unmittelbarer Bedeutung für ihre Lebensqualität. Von ähnlicher großer Bedeutung, wenn auch eher mittelbar, ist die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen eines Landes. Schuldendienst und implizite Lasten aus Beamtenversorgung u. ä. beeinflussen direkt die gegenwärtige und zukünftige Leistungsfähigkeit eines Landes zur Finanzierung konsumtiver und investiver Ausgaben. Indikatoren für die Nachhaltigkeit der Landesfinanzen gewinnen materiell noch an Bedeutung, wenn die für alle Länder ab 2020 verbindliche Schuldenbremse durch Maßnahmen zur Stärkung der Einnahmenautonomie gestärkt wird.

Die Sicherheit komplettiert den Ziele-Kanon. Dieses Handlungsfeld umfasst sowohl Rechtssicherheit als auch innere Sicherheit – beides Bereiche, die für alle Bürger und Unternehmen eines Landes eine hohe Relevanz besitzen und bei denen die Länder klar ersichtliche, prominente Zuständigkeiten besitzen.

---

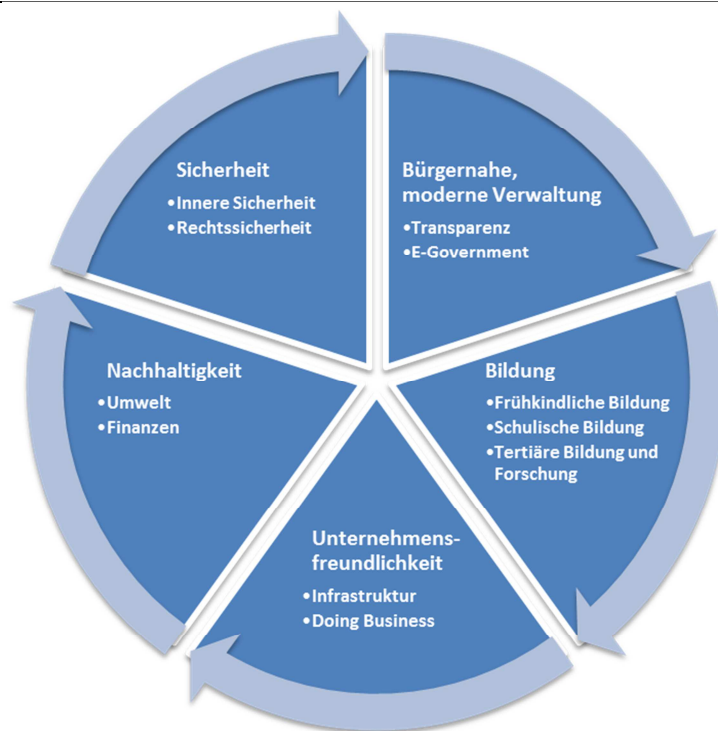
<sup>26</sup> Letzteres ist im Falle Deutschlands für den Bundeslandvergleich sehr wohl relevant, da den Ländern die Zuständigkeit für die Bildungspolitik obliegt. Humankapital wird im Rahmen des Handlungsfeldes „Bildung“ beleuchtet.

## 4.2.2 Kriterien und Indikatoren

Die genannten Handlungsfelder müssen mit konkreten Kriterien der Zielerreichung und schließlich mit messbaren Indikatoren ausgestattet werden, um sie für eine wirkungsorientierte Standortpolitik nutzbar zu machen. Abbildung 17 führt zu jedem Handlungsfeld zugehörige Kriterien auf, die nachfolgend mit möglichen Indikatoren unterfüttert werden.

Abbildung 17

### **Handlungsfelder und Kriterien für die Landespolitik**



Quelle: Eigene Darstellung.

### 4.2.2.1 Bürgernahe, moderne Verwaltung

Das Ziel einer bürgernahen, modernen Landesverwaltung lässt sich unter anderem anhand der zwei Kriterien Transparenz und E-Government operationalisieren. Die Übergänge zwischen beiden Kriterien sind fließend, denn die Bereitstellung von Informationen und die Öffnung von Verwaltungen für E-Government-Lösungen bedingen sich gegenseitig. Die Digitalisierung, die immer mehr auch die Funktionsweise von und die Anforderungen an öffentliche Verwaltungen bestimmt, zieht sich als roter Faden durch all diese Bereiche.

Transparenz: Anhand des Kriteriums der Transparenz soll beurteilt werden, inwiefern die Länder ihr Verwaltungs- und Regierungshandeln für die Bürger offenlegen und damit vergleichbar machen. Denn die Länder sollen im Rahmen der wirkungsorientierten Steuerung ihre Leistungen nicht nur selbst systematisch anhand messbarer Indikatoren bewerten und entsprechend anpassen, sondern eine solche Bewertung auch ihren Bürgern ermöglichen. Folgende Indikatoren können zur Operationalisierung von Transparenz herangezogen werden:

- Open Data: Mit dem Schlagwort „Open Data“ werden maschinenlesbare Daten bzw. Informationen beschrieben, die dank offener Nutzungsrechte für jeden frei verwendbar sind. Diese Daten können aus sämtlichen Bereichen der Gesellschaft stammen und umfassen beispielsweise Wetter- und Umweltdaten, Geodaten oder Kulturdaten. Im Zusammenhang mit Daten der öffentlichen Verwaltung wird zur Bezeichnung von Open Data oft der Begriff „Open Government Data“ verwendet, die u. a. Daten zu den öffentlichen Haushalten beinhalten können. Personenbezogene, dem Datenschutz unterliegende Daten werden nicht unter dem Open-Konzept bereitgestellt. Ein Open-Data-Indikator für die Länder sollte widerspiegeln, i) ob das Land ein eigenes Open-Data-Portal eingerichtet hat, auf dem alle frei nutzbaren Daten des Landes gebündelt zur Verfügung gestellt werden; ii) ob das Land Daten für das allgemeine Datenportal für Deutschland, GovData<sup>27</sup>, bereitstellt und der entsprechenden Verwaltungsvereinbarung beigetreten ist; iii) ob das Land ein eigenes Transparenzgesetz verabschiedet hat, das einen möglichst umfassenden Zugang zu behördlichen Informationen sicherstellt.
- Performance Budgeting: Performance Budgeting bezeichnet hier das Konzept wirkungsorientierter Steuerung im engeren Sinne. Ein entsprechender Indikator sollte abbilden, ob und in welcher Form auf Landesebene Performance Budgeting betrieben wird. Dabei kann eine Orientierung an der von der OECD getroffenen Unterscheidung zwischen „Presentational Performance Budgeting“ und „Performance-informed Budgeting“ erfolgen.<sup>28</sup> Beim „Presentational Performance Budgeting“ werden Wirkungsindikatoren als Teil des Haushalts oder in anderen Dokumenten der öffentlichen Verwaltung veröffentlicht. Die entsprechenden Informationen können lediglich Zielindikatoren betreffen oder auch Indikatoren zur Zielerreichung umfassen. Die Bereitstellung der Wirkungsindikatoren dient der Information und dem Dialog mit dem Parlament und der weiteren Öffentlichkeit. Allerdings spielen sie keine unmittelbare Rolle im Budgetprozess. Anders ist es beim „Performance-informed Budgeting“. Bei diesem Steuerungskonzept werden Wirkungsindikatoren gemein-

---

<sup>27</sup> Das Datenportal GovData, eine Anwendung des IT-Planungsrates, soll einen einheitlichen, zentralen Zugang zu Verwaltungsdaten aus Bund, Ländern und Kommunen bieten, vgl. [www.govdata.de](http://www.govdata.de).

<sup>28</sup> Die OECD kennt zusätzlich die Kategorie „Direct Performance Budgeting“, bei dem finanzielle Ressourcen (ausschließlich) nach Maßgabe der Wirkung bestimmter öffentlicher Programme zugeteilt werden. Diese Form des Performance Budgetings ist aber allenfalls in Teilbereichen der Landespolitik vorstellbar bzw. relevant, nicht aber für Landespolitik und -verwaltung als Ganzes. Siehe OECD (2008): Performance Budgeting: A Users' Guide. OECD Policy Brief, March 2008.

sam mit zusätzlichen Informationen in den Budgetprozess einbezogen, um künftige Haushaltsentscheidungen zu bestimmen. Damit sind künftige Mittelzuteilungen zumindest indirekt von der Zielerreichung der jeweiligen Politikmaßnahme abhängig.

**E-Government:** E-Government umschreibt die Bereitstellung von Informationen durch staatliche Einrichtungen sowie die Kommunikation und Transaktionen derselben mit anderen staatlichen Einrichtungen und den Bürgern mittels Informations- und Kommunikationstechnologien. Bei erfolgreicher Umsetzung von E-Government werden Behörden für die Bürger rund um die Uhr erreichbar, ohne dass zeitaufwendige Wege anfallen. Auch innerhalb der Behörden sollen Abläufe und Entscheidungsprozesse durch elektronische Erfassung und Vereinheitlichung vereinfacht und beschleunigt werden. Folgende Indikatoren sind geeignet, die Fortschritte der Länder bei der Einführung von E-Government zu beurteilen:

- **Verwaltungsportal:** Die Nutzung elektronischer Verwaltungsangebote wird stark erleichtert, wenn ein einheitliches Online-Verwaltungsportal eingerichtet wird, das als zentrale Anlaufstelle dient für alle behördlichen Leistungen des Landes sowie idealerweise auch für alle behördlichen Leistungen seiner Kommunen. Im Moment betreiben die Länder Verwaltungsportale in eigener Verantwortung. Ein Indikator zu Verwaltungsportalen sollte sowohl die Existenz als auch die Qualität des Portalangebots prüfen. Künftig könnte ein solcher Indikator mitunter etwas an Bedeutung verlieren, wenn Bund und Länder im Bereich E-Government zu mehr Standardisierung und Zentralisierung kommen. So wurde beschlossen, sämtliche Online-Verwaltungsportale miteinander zu verknüpfen, sodass Online-Angebote aller Verwaltungsebenen über jedes Portal abwickelbar werden. Bund und Länder sollen zudem gesetzlich verpflichtet werden, ihre Verwaltungsleistungen elektronisch anzubieten.<sup>29</sup> Doch auch unter diesen Vorzeichen wird es hier voraussichtlich noch genug Anlass geben, Geschwindigkeit und Qualitäten der Umsetzung dieses Anspruchs in regional differenzierter Betrachtung zu vergleichen.
- **E-Government-Gesetz:** Am 01. August 2013 trat das Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (EGovG) in Kraft, das den Übergang in die digitale Verwaltung für Bundesbehörden einschließlich der bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts regelt. Sein Geltungsbereich erstreckt sich auch auf die Behörden der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände, sofern sie Bundesrecht ausführen. Die Situation in den Ländern variiert. Einige Länder haben ein eigenes E-Government-Gesetz auf den Weg gebracht oder ihre Verwaltungsverfahrensgesetze hinsichtlich der elektronischen Verwaltung angepasst. In anderen Ländern fehlt bisher eine einheitliche rechtliche Grundlage für E-Government. Anzustreben wäre darüber hinaus ein Indikator, der abbildet, inwie-

---

<sup>29</sup> Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g), Bundestags-Drucksache 18/11131 vom 13.02.2017.

weit bestehende E-Government-Angebote von der Bevölkerung angenommen werden. In Umfragen könnte beispielsweise die durchschnittliche Anzahl von Online-Interaktionen mit Behörden innerhalb der letzten zwölf Monate oder der Anteil der Bevölkerung, der innerhalb der letzten zwölf Monate E-Government-Angebote genutzt hat, erhoben werden.<sup>30</sup>

#### 4.2.2.2 Bildung

Zur Operationalisierung des Handlungsfeldes Bildung werden die Kriterien frühkindliche Bildung, schulische Bildung und tertiäre Bildung und Forschung herangezogen. Damit soll der gesamte Bildungsweg abgebildet werden. In Deutschland ist Bildung Ländersache, wenngleich Rufe nach Zentralisierung lauter werden. Bislang bietet sich hier ein Ansatzpunkt für bedeutsamen Wettbewerb unter den Ländern. Bildung entscheidet nicht nur über individuelle Aufstiegschancen, als Humankapital ist sie auch ein entscheidender wirtschaftlicher Input und wesentlicher Standortfaktor für Unternehmen.

Frühkindliche Bildung: Die frühkindliche Bildung bildet das Fundament für einen erfolgreichen Bildungsweg. Durch qualitativ hochwertige Betreuungsangebote können die Länder maßgeblich zu Chancengleichheit und optimalen Entwicklungsmöglichkeiten beitragen. Eine Operationalisierung kann durch Betreuungsquoten für Kinder unter drei Jahren erfolgen.

- U3-Betreuungsquoten: Die Betreuungsquoten für Kinder unter drei Jahren werden durch das statistische Bundesamt erhoben. Im Gegensatz zum Ü3-Bereich, in dem die Betreuungslage durchweg gut ist, gibt es im U3-Bereich noch erhebliche Unterschiede in der Betreuungsdichte.

Schulische Bildung: An die frühkindliche schließt sich die schulische Bildung an. Aus dem breiten Spektrum möglicher und längerfristig anzustrebender Maßstäbe, werden hier zwei zentrale Ergebnis-Indikatoren genutzt:

- Bevölkerung ohne Abschluss: Der Bildungsstand der Bevölkerung erlaubt eine umfassende Einschätzung über die Qualifikation potentieller Mitarbeiter, die Unternehmen in einem Land aktuell zur Verfügung stehen. Außerdem gibt er Auskunft über die Teilhabemöglichkeiten der Bevölkerung im Land. Der Bildungsstand wird jährlich durch das Statistische Bundesamt erhoben. Als Teil der Erhebung wird der Anteil der Bevölkerung ohne beruflichen Bildungsabschluss erfasst, der als zusammenfassender Indikator des Bildungsstandes herangezogen werden kann.

---

<sup>30</sup> Auf gesamtstaatlicher Ebene werden derartige Erhebungen bereits durchgeführt, vgl. Institute for public information management/Initiative D21 (2016): eGovernment Monitor 2016 – Nutzung und Akzeptanz digitaler Verwaltungsangebote – Deutschland, Österreich und Schweiz im Vergleich.



- **Bildungsqualität:** Die Qualität der Schulausbildung kann durch die Einbeziehung von offiziellen Ländervergleichstests berücksichtigt werden, die seit dem „PISA-Schock“ regelmäßig durchgeführt werden. Seit 2009 ist das Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen als wissenschaftliche Einrichtung der Länder für die Ländervergleiche zuständig.

Tertiäre Bildung und Forschung: Abgeschlossen wird das Handlungsfeld Bildung durch das Kriterium der tertiären Bildung und Forschung. Hierbei stellen wir beispielhaft auf zwei Indikatoren ab:

- **Ingenieursquote:** Tertiäre Bildung in sämtlichen Fachrichtungen ist für den wirtschaftlichen Erfolg im Land wichtig. Potentielle Engpässe zeichnen sich aber insbesondere bei Absolventen praxisnaher Studien, etwa an Fachhochschulen, bzw. bei Absolventen technischer und ingenieurwissenschaftlicher Studiengänge ab. Die Länder müssen nicht autark bei der Ausbildung derartiger Fachkräfte sein; ein gewisses Maß an „Import“ von Ingenieuren aus anderen Ländern ist vertretbar und kann als Ausdruck der föderalen Arbeitsteilung verstanden werden. Eine mögliche Abhängigkeit der lokalen Wirtschaft von Hochschulabsolventen aus anderen Ländern muss aber nachhaltig sein, d. h. die Dynamik in der Entwicklung von Fachkräftebedarf und Nachwuchs im Land muss berücksichtigt werden. Auf Dauer kann sich kein Land darauf verlassen, dass ein ggf. steigender Bedarf an Fachkräften bestimmter Fachrichtungen durch andere Länder gedeckt wird. Dies gilt umso mehr, solange Bildungskosten im Länderfinanzausgleich weiterhin nicht explizit berücksichtigt werden. Ein idealer Indikator würde deshalb an der Entwicklung der Zahl der Absolventen bestimmter ingenieurwissenschaftlicher Fachrichtungen im Verhältnis zur Zahl der Neueinstellungen von Arbeitnehmern derselben Fachrichtungen anknüpfen. Dazu fehlen jedoch die nötigen Datengrundlagen. Daher schlagen wir als vereinfachten, groben Indikator die Ingenieursquote vor, d. h. den Anteil der Studierenden der Ingenieurwissenschaften an der Gesamtzahl Studierender an Hochschulen in einem Land.
- **Forschungsintensität:** Ob sich die gute Ausbildung der ansässigen Bevölkerung auch in produktiver Forschung niederschlägt, sollte mit einem Indikator zur Forschungsintensität geprüft werden. Geeignet ist hier beispielsweise die Zahl der Patentanmeldungen nach Bundesländern, die jährlich durch das Deutsche Patent- und Markenamt veröffentlicht wird.<sup>31</sup> Dass die Zahl der Patentanmeldungen allenfalls ein Teilindikator für eine standortorientierte Forschungspolitik ist, steht außer Zweifel. Hier kann in der Vertiefung der länder- und ergebnisorientierten Zieldiskussion auf eine breite Betrachtung und Bewertung zusätzlicher Indikatoren zurückgegriffen werden. Ansatzpunkte bieten hier u. a. die Arbeiten des Stifterverbands für die

---

<sup>31</sup> Zu berücksichtigen ist, dass die Zahl der Patentanmeldungen nach Ländern durch die Nutzung von Patentboxen verfälscht sein kann, siehe hierzu Expertenkommission Forschung und Innovation (2016): Gutachten zur Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands.

Deutsche Wissenschaft und der Expertenkommission Forschung und Innovation (efi).

#### 4.2.2.3 Unternehmensfreundlichkeit

Zur Operationalisierung des Handlungsfeldes Unternehmensfreundlichkeit dienen die Kriterien Infrastruktur und Doing Business. Sie bilden unterschiedliche Seiten der Unternehmensfreundlichkeit ab, von technischen und logistischen Voraussetzungen im Land bis hin zu den administrativen Rahmenbedingungen für Unternehmenstätigkeit.

Infrastruktur: Infrastruktur wird hier im engen Sinne als technische bzw. Verkehrsinfrastruktur betrachtet. Unternehmen sind abhängig von der vorhandenen Infrastruktur, die sich unter anderem auf die Kosten für Transport und Vertrieb von Produkten auswirkt. Die Länder nehmen mit ihrer Verkehrs- und Bedarfsplanung unmittelbar Einfluss auf die Infrastrukturausstattung im Land. Zentrale Aspekte der Qualität der Infrastrukturen der Länder können u. a. durch folgende Indikatoren bemessen werden:

- Erreichbarkeit: Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung stellt in seiner Datenbank INKAR (Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung) unter anderem Daten zur Erreichbarkeit von Autobahnen, Flughäfen und Bahnhöfen zur Verfügung, aus denen ein Erreichbarkeitsindikator generiert werden kann.
- Verkehrsfluss: Staus behindern die Mobilität, verursachen Kosten und mindern die Wirtschaftsleistung. Der ADAC veröffentlicht jährlich eine Staubilanz, aus der die Anzahl der Stauereignisse und die Länge der Staus auf deutschen Autobahnen nach Bundesländern hervorgehen. Diese Daten sollten im Rahmen eines Verkehrsfluss-Indikators berücksichtigt werden. Staudaten zu Autobahnen sollten auch Rückschlüsse auf die generelle Verkehrssituation im Land zulassen. Die Länder sind in Auftragsverwaltung für die Verwaltung, den Bau und den Betrieb von Autobahnen zuständig. Dabei ist einschränkend anzumerken, dass Autobahnen in der Baulast des Bundes liegen und im Zuge der aktuellen Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen die entsprechenden Zuständigkeiten auf den Bund übertragen werden. Dieser Indikator ist insofern vorläufig und durch länderspezifische Informationen zu ersetzen, sobald sie vorliegen.
- Internetzugang: Das Internet spielt als Wirtschaftsfaktor und wichtiger Bestandteil der örtlichen Infrastruktur für die Unternehmensfreundlichkeit eine große Rolle. Dabei liegt die Zuständigkeit für den Breitbandausbau nicht bei den Ländern, sondern vorrangig bei den örtlichen (auch kommunalen) Telekommunikationsunternehmen. Die Länder nehmen aber mit ihren Strategien zum Breitbandausbau als Rahmengerber Einfluss und können mit finanzieller Förderung eingreifen, wenn ein Ausbau ansonsten nicht rentabel wäre. Ein entsprechender Indikator sollte die Versorgung der Haushalte eines Landes mit einem Breitbandanschluss inklusive der durchschnittlichen Verbindungsgeschwindigkeit erfassen.

Doing Business: Unter dem Label „Doing Business“ werden weitere Aspekte der Unternehmensfreundlichkeit bzw. des Geschäftsklimas zusammengefasst. Die Weltbank betrachtet hier ein breites Spektrum von Indikatoren zur Geschwindigkeit und Komplexität von Genehmigungen, der regulatorischen und administrativen Einfachheit der Geschäftsgründung und –auflösung und vieles mehr. Eine Reihe derartiger Indikatoren wären auch sehr gut geeignet für eine länderorientierte Betrachtung in Deutschland. Sie sind in einer weiteren Entwicklung der Ziele und Indikatoren der wirkungsorientierten Standortpolitik zu vertiefen. Vorerst stehen als Indikatoren für den Ländervergleich Belastungsmaßstäbe zur Verfügung:

- Grunderwerbsteuer: Anders als bei anderen Landessteuern können die Länder den Steuersatz der Grunderwerbsteuer selbst bestimmen – ein Recht, von dem sie eifrig Gebrauch machen. Erhöhungen der Grunderwerbsteuer können sich jedoch nachteilig auf Unternehmensansiedlungen auswirken, denn derartige Kosten finden Eingang in die Standortentscheidung. Die gegenwärtigen Grunderwerbsteuersätze werden daher als Indikator für das Geschäftsklima betrachtet.
- Gewerbesteuer: Das Niveau der örtlichen Gewerbesteuer ist ein wichtiger Standortfaktor für Unternehmensansiedlungen und die Rentabilität bereits ansässiger Unternehmen. Die Festsetzung der Hebesätze der Gewerbesteuer obliegt den Gemeinden. Damit handelt es sich streng genommen nicht um einen von den Ländern autonom bestimmbar und den Ländern zurechenbaren Wirkungsindikator.<sup>32</sup> Doch auch die Länder nehmen Einfluss auf die Gewerbesteuerpolitik ihrer Gemeinden. Insbesondere setzen sie durch ihre kommunalen Finanzausgleichssysteme und die darin bestimmten fiktiven bzw. Normierungshebesätze zur Bestimmung der gemeindlichen Steuerkraft wichtige Rahmenbedingungen. Länder, die die Normierungshebesätze regelmäßig nach Maßgabe des tatsächlichen Hebesatzniveaus anpassen, können eine Aufwärtsspirale bei den Hebesätzen in Gang setzen, die für die Wettbewerbsfähigkeit des Landes nachteilig ist. Die Gewerbesteuer wird hier auch als Proxy für Kosten der Unternehmensführung im weiteren Sinne betrachtet, die im Rahmen dieser Kurzstudie nicht im Einzelnen betrachtet werden können. So könnte man wie die Weltbank in ihren Doing Business-Reports etwa auf die Kosten für Baugenehmigungen, Kosten und Zeitaufwand für den Anschluss an das Abwasser-, Wasser- und Stromnetz abstellen.

#### 4.2.2.4 Nachhaltigkeit

Nachhaltigkeit umfasst die Kriterien Umwelt und Finanzen. Die Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen obliegt in Deutschland den Ländern.

---

<sup>32</sup> Zu den Voraussetzungen für geeignete Wirkungsindikatoren siehe oben Abschnitt 4.1.

Umwelt: Das Kriterium Umwelt wird durch die drei Indikatoren Luftverschmutzung, Trinkwasserqualität und Naturschutzgebiete operationalisiert. Diese stehen als relativ leicht verfügbare Indikatoren nur beispielhaft für die Qualität der Umwelt im Land. Andere Indikatoren, beispielsweise zum Zustand der Böden, wären ebenso denkbar. Zuständig für den Umweltschutz sind in der Regel die unteren Umweltschutzbehörden in den Kreisen und kreisfreien Städten. Diese unterliegen jedoch der Fachaufsicht durch das jeweilige Landesgesundheitsministerium.

- Luftverschmutzung: An Messstationen im gesamten Bundesgebiet wird mehrmals täglich die Luft auf verschiedene Schadstoffe hin geprüft. Das Umweltbundesamt veröffentlicht diese Messwerte zur Luftqualität bereits kurz nach der Messung. Als Wirkungsindikator für die Länder eignet sich beispielsweise die Zahl der Überschreitungen der Feinstaub-Grenzwerte innerhalb eines Jahres. Seit 2005 gilt ein Tagesgrenzwert für Feinstaub (PM<sub>10</sub>) in Höhe von 50 µg/m<sup>3</sup>, der nicht mehr als 35-mal im Jahr überschritten werden darf.
- Trinkwasserqualität: Die Anforderungen an das Trinkwasser in Deutschland richten sich nach der „Verordnung über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch“ (Trinkwasserverordnung). Die Trinkwasserqualität wird regelmäßig in speziellen Laboren geprüft. Das Bundesministerium für Gesundheit berichtet der EU-Kommission über die Qualität des Trinkwassers in Wasserversorgungsgebieten, in denen mindestens 5.000 Einwohner zu versorgen sind bzw. mindestens 1.000 m<sup>3</sup> Wasser täglich abgegeben werden. Der neueste Bericht aus dem Jahr 2015 deckt den Zeitraum 01. Januar 2011 bis 31. Dezember 2013 ab. Darin wird unter anderem die Anzahl der Wasserversorgungsgebiete nach Ländern aufgelistet, in denen es unzulässige Überschreitungen eines Grenzwertes oder sonstige Verletzungen der Trinkwasserverordnung gegeben hat. Diese Abweichungen der Trinkwasserqualität können als Indikator herangezogen werden.
- Naturschutzgebiete: Naturschutzgebiete dienen dem Erhalt der Biodiversität in Deutschland. Als Wirkungsindikator für die Umwelt- und Naturschutzpolitik der Länder eignet sich der Flächenanteil der Naturschutzgebiete in den Ländern, der vom Bundesamt für Naturschutz veröffentlicht wird.

Finanzen: Nachhaltige Politik betrifft nicht nur Umweltschutz, sondern auch den Umgang mit finanziellen Ressourcen. Angesichts des demografischen Wandels bildet die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte eine wesentliche Herausforderung für alle föderalen Ebenen in Deutschland, darunter auch für die Länder.

- Schuldenstand: Die fiskalische Tragfähigkeit lässt sich am besten anhand von Tragfähigkeitslücken beurteilen, die angeben, wie stark die aktuellen Einnahmen- bzw. Ausgabenpfade unter Berücksichtigung der expliziten und impliziten Verschuldung angepasst werden müssten, um in der Zukunft ein vordefiniertes Schuldenziel nicht zu überschreiten. Die Berechnung von Tragfähigkeitslücken ist jedoch aufwendig. Leichter verfügbar und als hilfsweiser Indikator für die langfristige Tragfähigkeit geeignet ist der gegenwärtige Schuldenstand der Länder (je Einwohner). Zukünftig

wird die Schuldenbremse den Ländern keine Nettokreditaufnahme erlauben. Die bereits bestehende Verschuldung belastet die Landesfinanzen jedoch weiterhin.

- Investitionen: Öffentliche Investitionen sichern zukünftiges wirtschaftliches Wachstum, erhöhen die gesamtwirtschaftlichen Kapazitäten und die Produktivität der Privatwirtschaft. Doch es sind oftmals Investitionen, die bei fiskalischem Druck zuerst den Konsolidierungsbemühungen zum Opfer fallen. So stehen sie im ständigen Widerstreit mit dem Ziel des Schuldenabbaus. Ein Verfall der öffentlichen Infrastruktur ist jedoch ebenso wenig nachhaltig wie unkontrolliert steigende Staatsverschuldung. Um der Bedeutung von Investitionen für wirtschaftliches Wachstum Rechnung zu tragen, sollen die öffentlichen Investitionsausgaben der Länder einschließlich ihrer Gemeinden (je Einwohner) als Wirkungsindikator betrachtet werden. Zwar handelt es sich hier strenggenommen um einen Input-, nicht um einen Ergebnisindikator. Weil aber die faktischen *Wirkungen* von öffentlichen Investitionen i.d.R. nur mit vieljähriger Verzögerung messbar sind, erscheint es hier vertretbar, die Investitionsausgaben als Frühindikator zu nutzen. Das Statistische Bundesamt veröffentlicht die landesspezifischen Investitionsausgaben als Teil der Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts.

#### 4.2.2.5 Sicherheit

Das Handlungsfeld Sicherheit setzt sich zusammen aus den Kriterien „Innere Sicherheit“ und Rechtssicherheit. Unsicherheit, gleich welcher Form, ist Gift für die wirtschaftliche Entwicklung.

Innere Sicherheit: Mit der grundsätzlichen Zuständigkeit für die Polizei obliegt den Ländern die Hauptverantwortung für die innere Sicherheit. Aus der polizeilichen Kriminalitätsstatistik lassen sich wertvolle Indikatoren zur Beurteilung der Sicherheitslage in den Ländern entnehmen.

- Kriminalität: Die Zahl der innerhalb eines Jahres verübten Straftaten erlaubt, in Relation zur Einwohnerzahl, eine erste Einschätzung der Kriminalität und wird als erster Wirkungsindikator für die Sicherheitspolitik der Länder vorgeschlagen.<sup>33</sup> In der Kriminalitätsstatistik wird jedoch auf die begrenzte Aussagekraft dieses Indikators hingewiesen, der keinen umfassenden Vergleich der Kriminalitätsbelastung von Ländern und Städten erlaube. So kann es durch Personen, die nicht zur Wohnbevölkerung zählen, aber als Straftäter oder Opfer in Erscheinung treten können, zu Verzerrungen kommen. Auch die Anzeigebereitschaft kann örtlich stark differieren. Daher sollten diesem Indikator weitere Indikatoren zur Seite gestellt werden.

---

<sup>33</sup> Für das Jahr 2016 sollten, wie auch bei der Aufklärungsrate, die Straftaten ohne ausländerrechtliche Verstöße zugrunde gelegt werden.

- Aufklärungsrate: Nicht minder bedeutsam ist die Aufklärungsquote über alle Straftaten hinweg, die als zweiter Indikator betrachtet werden soll.

Rechtssicherheit: Auch Rechtssicherheit und das damit einhergehende Vertrauen in die Justiz sind maßgeblich für das Sicherheitsempfinden im Land. Die Länder sind Träger sämtlicher Gerichte mit Ausnahme des Bundesverfassungsgerichts und der übrigen im Grundgesetz genannten Bundesgerichte. Die rechtsprechende Gewalt ist damit zu einem Großteil auf Länderebene verortet.

- Verfahrensdauer: Als Leistungsindikator für das Rechtswesen eignet sich am ehesten die mittlere Verfahrensdauer in den Ländern. Das Statistische Bundesamt veröffentlicht entsprechende Kennzahlen getrennt nach Rechtsgebiet. Die Verfahrensdauer bestimmt, wie lange finanzielle und personelle Ressourcen im Justizbereich gebunden sind und nicht für die Klärung neuer Rechtsfragen zur Verfügung stehen. Das Bedürfnis nach einer angemessen kurzen Zeit bis zur Klärung einer rechtlichen Streitfrage steht dabei dem Anspruch gegenüber, eine möglichst ausgewogene Entscheidung zu treffen. Vergleichsweise lange Verfahrensdauern können auf eine unzureichende Ausstattung der Gerichte hindeuten.<sup>34</sup>

#### 4.2.2.6 Statische und dynamische Indikatoren

Die in den vorherigen Abschnitten erläuterten Indikatoren erlauben eine breit angelegte Übersicht über die Situation in den einzelnen Handlungsfeldern im Ländervergleich. Anhand konkreter Zahlenwerte kann jeder Interessierte das Abschneiden eines Landes ablesen und Handlungsbedarfe identifizieren. Um jedoch die Wirksamkeit aktueller Landespolitik zu beurteilen, sind statische Indikatoren allein wenig zweckdienlich. Hier ist die Dynamik von Interesse, d. h. die Entwicklung des jeweiligen Indikators innerhalb der jüngeren Vergangenheit. In Anlehnung an die übliche Wahlperiode auf Landesebene kann dafür ein Zeitraum von fünf Jahren herangezogen werden.

Aufgaben- oder indikatorspezifisch können auch andere Zeiträume genutzt werden, um die interessierenden Veränderungen zu beschreiben. Nicht alle Indikatoren sind gleich schnell veränderbar oder überhaupt für eine dynamische Betrachtung geeignet. Dies gilt beispielsweise für Indikatoren, die die Einführung eines landeseigenen Verwaltungsportals oder die Verabschiedung eines E-Government-Gesetzes abbilden. Hier kann es zwar inkrementelle Verbesserungen geben, aber die Hauptbotschaft des Indikators ist statischer Natur, etwa: Besteht ein Verwaltungsportal oder nicht? Veränderungsdaten sollten also nur für Indikatoren ausgewiesen werden, bei denen eine dynamische Betrachtung sinnvoll ist. Dann aber bilden sie eine wichtige Ergänzung zur Bewertung von Landespolitik.

---

<sup>34</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2016): Justiz auf einen Blick. Ausgabe 2015.

Tabelle 1 gibt einen Überblick der Wirkungsindikatoren, die im Rahmen der Studie mit besonderem Blick auf den Ländervergleich entwickelt und getestet worden sind. Ziel war es, die fünf Handlungsfelder „Bürgernahe, moderne Verwaltung“, „Bildung“, „Unternehmensfreundlichkeit“, „Nachhaltigkeit“ und „Sicherheit“ soweit möglich mit konkreten Zahlen zu hinterlegen. Die Wirkungsindikatoren können jeweils sowohl in statischer als auch – sofern aufgrund der Natur des Indikators sinnvoll und aufgrund der Datenlage möglich – in dynamischer Perspektive ermittelt werden, um sowohl prioritäre Handlungsbedarfe für künftige Landespolitik als auch die Leistungsbilanz der bisherigen Landespolitik abzubilden.

Da an dieser Stelle nur solche Indikatoren genutzt werden, die für alle 16 Länder in einheitlicher Qualität und Aktualität bereitstehen bzw. erstellt werden können, muss sich diese Darstellung zwingend von einem Indikatorset unterscheiden, das aus einem einzelnen Land heraus entwickelt worden ist, um Wirkungen und Ergebnisse der eigenen Politik mess- und überprüfbar zu machen. Im Idealfall sollte der Gesamtsatz an Indikatoren, der von einem Land für seine wirkungsorientierte Steuerung entwickelt wird, aus einer Kombination interregional vergleichbarer Indikatoren wie in Tabelle 1 mit landesindividuellen Indikatoren bestehen.

Die vorgeschlagenen Indikatoren und ihre dynamischen Pendanten sollen als Grundlage und Anregung für letztlich im politischen Prozess zu definierende Wirkungsindikatoren dienen. Die Indikatoren sollten möglichst jährlich aktualisiert und in die öffentliche Diskussion eingebracht werden.

Im Rahmen der Untersuchung sind die in Tabelle 1 dargestellten statischen und die zugehörigen dynamischen Indikatoren recherchiert, berechnet und zum Teil neu entwickelt worden. In Abgrenzung und Konkurrenz zu vielen anderen, ebenfalls überprüften Indikatoren stellen sie sich als Indikatorcluster dar, mit dem bei Bezug auf öffentlich zugängliche Daten eine sehr gute, wenn auch verknäppte Abbildung der betrachteten standortpolitischen Handlungsfelder entsteht. Das schließt nicht aus, dass dieser Impuls für Wirkungsindikatoren nicht Schritt für Schritt verbessert und vertieft werden kann und soll. Die internationalen Erfahrungen mit der Entwicklung eines *Performance Budgeting* zeigen, dass gerade der politische und administrative Prozess zur Beantwortung der Frage „An welchen robusten und überprüfbaren Indikatoren können wir die Wirkungen unserer (standort-)politischen Aktivitäten messen lassen?“ für die *Akzeptanz* des Weges zu mehr Wirkungsorientierung enorm wichtig ist.

Tabelle 1

**Wirkungsindikatoren im Ländervergleich**

Bürgernahe, moderne Verwaltung		Indikatoren
Transparenz	Open Data	Eigener Mischindikator (Punkte); Basis: Open-Data-Portale Länder
	Performance Budgeting	Eigener Mischindikator (Punkte); Basis: HH-Gesetze Länder
E-Government	Verwaltungsportal	Eigener Punktindikator; Basis: Online-Verwaltungsportale Länder
	E-Government-Gesetz	Eigener Punktindikator E-Government
<b>Bildung</b>		
Frühkindliche Bildung	U3-Betreuungsquoten	Betreuungsquoten U3-Kinder, StBA
Schulische Bildung	Bevölkerung o. Abschluss	Anteil Bev. ohne berufl. Bildungsabschluss; StBA
	Bildungsqualität	Durchschnitt Kompetenzen 9. Jahrgangsstufe. IQB-Bildungstrend 2015.
Tertiäre Bildung und Forschung	Ingenieursquote	Anteil Studierende Ingenieurwissenschaften; StBA
	Forschungsintensität	Patentanmeldungen; Dt. Patent- und Markenamt
<b>Unternehmensfreundlichkeit</b>		
Infrastruktur	Erreichbarkeit	Eigener Mischindikator Erreichbarkeiten BAB, IC/ICE, Flugh.; BBSR
	Verkehrsfluss	Stau-Stunden pro Straßen-km; ADAC-Daten
	Internetzugang	Breitbandversorgung mind. 50 MBit/s; BMVI
Doing Business	Grunderwerbsteuer	GrESt-Satz; Ländergesetze
	Gewerbsteuer	Gewogener Durchschnittshebessatz GewSt; StBA
<b>Nachhaltigkeit</b>		
Umwelt	Luftverschmutzung	Überschreitungen der Feinstaub-Grenzwerte, mittlere Zahl; UBA
	Trinkwasserqualität	Wasserversorgungsgebiete mit Grenzwert-Überschreitung; BMG/UBA
	Naturschutzgebiete	Flächenanteil Naturschutzgebiete; BfN
Finanzen	Schuldenstand	Öff. Schulden Land je Einw.; StBA
	Investitionen	Investitionen Länder (einschl. Gem. ) je Einw.; StBA
<b>Sicherheit</b>		
Innere Sicherheit	Kriminalität	Straftaten/100.000 Einw. (ohne ausländerrechtl. Verstöße); BMI
	Aufklärungsrate	Aufklärungsquote (ohne ausländerrechtl. Verstöße); BMI
Rechtssicherheit	Verfahrensdauer	Durchschn. Dauer Zivilprozessen vor Amtsgerichten; StBA

Eigene Darstellung.

Aus diesem Grund werden hier die Daten und Ergebnisse aus Tabelle 1 und die zugehörigen dynamischen Indikatorbefunde *nicht wiedergeben*. Das Konzept einer wirkungsorientierten Standortpolitik kann nur funktionieren, wenn es in seiner systematischen Bedeutung anerkannt, akzeptiert und von den Landesakteuren zur Weiterentwicklung aufgegriffen wird. Diesem strukturellen Ziel ist eine frühzeitige Auseinandersetzung mit rein exogenen, allein von den Gutachtern formulierten Benchmarking-Befunden erfahrungsgemäß sehr abträglich. Wirkungsorientierte Standortpolitik funktioniert dadurch, dass die Akteure selbst den *strukturellen* Mehrwert von stärkerer Ergebnisorientierung akzeptieren und umsetzen. Erst auf dieser Basis ist die Auseinandersetzung mit den Befunden exogener und komplementärer eigener Ergebnisbefunde sinnvoll – und notwendig.



### **4.3 Stärkung der politischen Gestaltungsmöglichkeiten in der Landespolitik**

Wirkungsorientierung in der Politikgestaltung allein ist kein Garant für eine wirkungsvolle Standortpolitik. Dafür bedarf es der notwendigen Instrumente und Kompetenzen. Verfügen die Länder über ausreichend Kompetenzen, um sich im europäischen Standortwettbewerb behaupten zu können?

#### **4.3.1 Wirkungsindikatoren als Spiegel der Landeskompetenzen**

Die in der vorliegenden Kurzstudie vorgestellten Wirkungsindikatoren für die Landespolitik wurden unter der Maßgabe formuliert, dass sie nur Bereiche umfassen sollen, die von den Ländern entsprechend ihrer gegenwärtigen Kompetenzen beeinflusst werden können. Damit sind die ausgewählten Handlungsfelder und Indikatoren zugleich ein (selektives) Spiegelbild landespolitischer Möglichkeiten.

Wirkungsindikatoren sollen die Aktionsfelder von Landespolitik in Deutschland transparenter machen, die Kommunikation über die Leistungen von Landespolitik erleichtern und den föderalen Wettbewerb beleben. Eine gelebte Wirkungsorientierung anhand geeigneter Indikatoren könnte so die Akzeptanz für mehr bundesstaatlichen Wettbewerb sowohl bei den Bürgern als auch bei den Ländern selbst stärken. Wenn die Leistungen der Länder durch Indikatoren vergleichbar werden, steigen auch die Anreize für die Länder, die sich in den Indikatoren spiegelnden Ergebnisse ihrer Arbeit autonom zu beeinflussen.

Der Leistungsvergleich kann so in eine erneuerte Debatte über die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern münden. Reichen die gegenwärtigen landespolitischen Kompetenzen aus, um eine wirkungsorientierte und vor allem wirkungsvolle Standortpolitik betreiben zu können? Oder bleiben den Ländern zentrale Handlungsfelder verschlossen, die sie für eine eigenständige Standortpolitik im europäischen Standortwettbewerb benötigen würden? Diese Fragen lassen sich leichter beantworten, wenn man die vorhandenen landespolitischen Handlungsfelder und Einflussmöglichkeiten klar identifizieren kann.

Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern ergibt sich aus dem Grundgesetz und wurde zuletzt mit der Föderalismusreform I geändert. Mit dieser Reform konnten die Länder ihre Gesetzgebungskompetenzen ausweiten. Zu den gewonnenen Kompetenzen zählen etwa der Strafvollzug, das Versammlungsrecht, der Ladenschluss oder das Gaststättenrecht. Nach Einschätzung des prominenten Reformkritikers Fritz Scharpf sind die gewonnenen Zuständigkeiten jedoch zu eng abgesteckt, als dass sie eine eigenständige politische Gestaltung und wirtschaftspolitische Strategiefähigkeit erlauben würden. Er kritisiert weiter, dass die neuen Landeszuständigkeiten „gerade die wirtschafts- und sozialpolitischen Politikfelder“ nicht einschließen, „auf die es für die [...] aktive Gestaltung der regionalen Verhältnisse [...] ankäme.“

Worin also läge der Schlüssel für eine Landespolitik mit mehr Eigengewicht? Der Tenor der Beiträge von Scharpf und anderer Autoren aus Politik und Wissenschaft im Vorfeld

und Nachgang der Föderalismusreform besagt, dass es vor allem auf zwei Dinge ankäme: Bedingte Abweichungsrechte sowie mehr finanzielle Autonomie der Länder.

### 4.3.2 Bestehende Abweichungsrechte

Einseitige Abweichungsrechte, durch welche die Länder durch eigene Gesetze von Bundesgesetzen abweichen können, aber nicht müssen, bieten viel Potenzial. Auf diesem Weg können gestaltungswillige Länder handeln, ohne dass damit alle Länder aus der gemeinschaftlichen Lösung entlassen werden müssen. Abweichungsrechte führen hin zu einem „asymmetrischen Föderalismus“, der von Kritikern gern auch als „Föderalismus à la carte“ bezeichnet wird. Die Kritik ist insofern irreführend als Föderalismus immer nur das Recht, nicht die Pflicht umfasst, Dinge eigenständig umzusetzen.

Die Forderung nach Abweichungsrechten für die Länder sollte nicht den Eindruck erwecken, als gäbe es bislang keine derartigen Rechte. Das Grundgesetz in seiner aktuellen, durch die Föderalismusreform I modifizierten Fassung eröffnet den Ländern bereits Möglichkeiten zur Abweichung von bundesgesetzlichen Regelungen. Das formelle Abweichungsrecht in Art. 84 Abs. 1 Sätze 2 bis 4 GG betrifft die Einrichtung von Behörden und das Verwaltungsverfahren bei der Ausführung von Bundesgesetzen. Der neugefasste Art. 84 Abs. 1 GG konnte die Zahl zustimmungspflichtiger Gesetze erfolgreich reduzieren.<sup>35</sup> Zudem schafft er im Bereich des Verwaltungsvollzugs ein Stück Wettbewerbsföderalismus. Dank der Abweichungsmöglichkeit können die Länder z. B. ohne Einmischung des Bundes ihren Verwaltungsaufbau reformieren.<sup>36</sup> Ein Zugriff auf die Sachregelungen des Bundes ist den Ländern jedoch nicht gegeben.

Anders sieht es bei den materiellen Abweichungsmöglichkeiten aus, die in Art. 72 Abs. 3 GG geregelt sind.<sup>37</sup> Sie betreffen Rechtsgebiete, die vormals der Rahmengesetzgebung des Bundes unterlagen (u. a. Jagdwesen, Bodenverteilung, Raumordnung, Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse) und die nun zur konkurrierenden Gesetzgebung zählen, und zwar ohne die Einschränkungen des Art. 72 Abs. 2 GG (Erforderlichkeitsklausel).<sup>38</sup> Durch die Schaffung des Abweichungsrechts sollten die Länder für den aufgrund des Wegfalls der Rahmengesetzgebung erlittenen Kompetenzverlust kompensiert werden. Im Verhältnis von Bundes- zu Landesrecht gilt hier die *lex postea*

---

<sup>35</sup> Vgl. Schneider (2013): Der neue deutsche Bundesstaat. Bericht über die Umsetzung der Föderalismusreform I, Baden-Baden: Nomos.

<sup>36</sup> Vgl. Henneke (2014): Kommentar zu Art. 84 GG, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hg.): Kommentar zum Grundgesetz, 13. Auflage 2014.

<sup>37</sup> Siehe Tabelle 2.

<sup>38</sup> Gemäß der Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG darf der Bund auf bestimmten Rechtsgebieten nur gesetzgeberisch tätig werden, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.“

*rior*-Regel, d. h. das jeweils spätere Gesetz genießt Anwendungsvorrang.<sup>39</sup> Nach anfänglichem Zögern haben die Länder von diesen Abweichungsmöglichkeiten rege Gebrauch gemacht.<sup>40</sup> Daran lässt sich ablesen, dass die Länder ein Bedürfnis nach eigener, vom Bund verschiedener Politikgestaltung bzw. der Aufrechterhaltung von existierendem Landesrecht gegenüber Bundesrecht haben.

Tabelle 2

**Materielle Abweichungsrechte laut Grundgesetz**

---

*Die Länder können gemäß Art. 72 Abs. 3 GG von Bundesgesetzgebung in folgenden Bereichen abweichen:*

---

Jagdwesen (ohne das Recht der Jagdscheine)

---

Naturschutz und Landschaftspflege (ohne die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes oder des Meeresnaturschutzes)

---

Bodenverteilung

---

Raumordnung

---

Wasserhaushalt (ohne stoff- oder anlagenbezogene Regelungen)

---

Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse

---

In Hinblick auf die wirtschaftspolitische Gestaltungsfähigkeit der Länder ist insbesondere das Abweichungsrecht im Bereich der Raumordnung hervorzuheben. Schließlich bezieht sich diese Regelungskompetenz auf die Planung und Ordnung des Raumes im Bereich eines Landes. In Raumordnungsplänen werden unter anderem zentrale Orte definiert sowie Planungen für bedeutsame Infrastrukturstandorte und -trassen festgehalten. Das Raumordnungsgesetz des Bundes legt die Zuständigkeit für Raumordnungspläne für (Teil-)Gebiete eines Landes in die Hand der Länder. Es handelt sich um eine regionale Aufgabe mit Auswirkungen auf die Länder als Wirtschaftsstandort. Das Abweichungsrecht der Länder – auch zur Abweichung vom Bundesraumordnungsgesetz – ist daher wichtig und richtig.

Art. 72 Abs. 3 GG bietet den großen und leistungsstarken Ländern Raum für einen politischen Gestaltungswettbewerb, ohne die kleineren Länder zu überfordern, die nicht

---

<sup>39</sup> Bei beiden grundgesetzlich verankerten Abweichungsmöglichkeiten handelt es sich demnach um bedingte Abweichungsrechte. Im Gegensatz zur theoretischen Möglichkeit absoluter Abweichungsrechte kann nämlich der Bund die Ausübung der Landesabweichungen verhindern oder durch spätere Bundesgesetze korrigieren.

<sup>40</sup> Nach Stand 2013 sind die Länder mit 31 Gesetzen bzw. in fast 250 Fällen von Bundesgesetzgebung abgewichen, überwiegend im Bereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege, vgl. Schneider (2013): Der neue deutsche Bundesstaat. Bericht über die Umsetzung der Föderalismusreform I, Baden-Baden: Nomos.

zu einer eigenen Regelung gezwungen sind. Jedes Land kann für sich die Kosten und den Nutzen einer Abweichung abwägen. Der Wettbewerb beschränkt sich allerdings auf die in Art. 72 Abs. 3 GG abschließend aufgeführten Sachgebiete. Und diese Sachgebiete sind womöglich nicht ausreichend für sichtbaren und produktiven politischen Wettbewerb und wirkungsvolle Standortpolitik auf Landesebene.

### 4.3.3 Neue Abweichungsrechte zur Stärkung der Landeskompetenzen?

Folgt man Scharpf (2009), so sollten die bedingten Abweichungsrechte auf sämtliche Materien der konkurrierenden Gesetzgebung, zumindest aber auf diejenigen Kompetenztitel ausgedehnt werden, die der Erforderlichkeitsklausel unterliegen. Die Erforderlichkeitsklausel könnte dann durch das bedingte Abweichungsrecht ersetzt werden, sodass der Bund auf den betreffenden Rechtsgebieten leichter tätig werden könnte, zugleich aber die Länder mehr autonome Spielräume hätten.

Im Zuge der Verhandlungen zur Föderalismusreform I hatten die Länder in Bezug auf diese Rechtsgebiete eigene Kompetenzen oder wenigstens Abweichungsrechte gefordert. Es besteht also durchaus das Bedürfnis nach eigenverantwortlicher Politikgestaltung auf regionaler Ebene. Aufgrund taktischer Fehler, so konstatiert Scharpf (2009), ist es damals letztlich bei der Zuordnung zur konkurrierenden Gesetzgebung ohne Abweichungsrechte für die Länder geblieben.<sup>41</sup>

Herausragende Bedeutung im Sinne einer wirkungsvollen Standortpolitik hat dabei das Recht der Wirtschaft. Mit der Föderalismusreform I wurden die Teilbereiche Ladenschlussrecht, Gaststättenrecht und Teile des Gewerberechts in den ausschließlichen Kompetenzbereich der Länder übertragen. Regionale Bezüge, die Abweichungsrechte der Länder rechtfertigen würden, bestehen aber weit darüber hinaus, etwa bei der regionalen Wirtschaftsstrukturpolitik oder Investitionshilfen. Hier bestehen Ansatzpunkte für eine Stärkung der Länder.

Nach Schaffung von Abweichungsrechten wäre die Bundesgesetzgebung auf den betroffenen Gebieten nicht länger in gleicher Intensität gezwungen, Lösungen zu finden, die auf alle Länder gleich gut passen – denn den Ländern verbliebe ja die Option des Abweichens. Den Ländern würden sich neue wirtschaftspolitische Kompetenzbereiche eröffnen, die genutzt werden könnten, um landesspezifische Zielsetzungen zu erreichen und eigene landespolitische Akzente zu setzen. Sie würden aber weder zum Tätigwerden gezwungen, noch müssten sie alle zeitgleich gesetzgeberisch tätig werden. Damit bieten Abweichungsrechte entscheidende Vorteile etwa gegenüber der Zuordnung in den ausschließlichen Kompetenzbereich der Länder oder gegenüber der Vor-

---

<sup>41</sup> Insbesondere haben die Länder entweder ausschließliche Landeskompetenzen oder absolute Abweichungsrechte gefordert, was nicht konsensfähig war, siehe Scharpf (2009): Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle? Frankfurt/Main: Campus Verlag GmbH.

ranggesetzgebung des Bundes bei der konkurrierenden Gesetzgebung. Angesichts der „Passgenauigkeit“ sowohl für große als auch kleine Länder stellen Abweichungsrechte zudem eine realistische Option für eine politische Einigung dar.

Die Einschränkung lautet, dass zusätzliche bedingte Abweichungsrechte nur in Kombination mit weiteren „Zutaten“ den politischen Wettbewerb der Länder nachhaltig beleben könnten. Diese weiteren Zutaten lauten Wille zum föderalen Wettbewerb und Finanzautonomie der Länder, wobei das eine das andere bedingt. Die Bürger sollten die Leistungen von Landespolitik einschließlich der dafür notwendigen Finanzierung beurteilen können. Dafür ist finanzielle Eigenverantwortung und insbesondere steuerliche Autonomie als sichtbarster Ausdruck der Finanzierung landesspezifischer politischer Maßnahmen unerlässlich. Langfristig kann der föderale Tugendzirkel also geschlossen werden.



## 5 Zusammenschau

Der neue Bund-Länder-Finanzausgleich bereitet das Feld für eine wachstumsgerechte Weiterentwicklung des deutschen Föderalismus bei Ländereinnahmen und –aufgaben.

---

Deutschland ist ein großes und vielfältiges Land. Seine Bundesstaatlichkeit ist die angemessene und notwendige Form dieser Vielfalt. Die Möglichkeit, mit differenzierter Politik die verschiedenen Lebens- und Arbeitswelten der Menschen in Deutschland und ihrer Unternehmen abzubilden, ist eine zentrale Stärke des deutschen Föderalismus. Sie ist auch eine wichtige Voraussetzung dafür, dass Deutschland die zahlreichen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts flexibel und innovativ aufgreifen und – wirtschaftlich wie gesellschaftlich – produktiv umsetzen kann. Entsprechend ist wachstumsgerechter Föderalismus keine „Unterform“ der Bundesstaatlichkeit. Aktiv gestalteter Föderalismus verbindet Solidarität und Wettbewerb, Subsidiarität und Eigenverantwortung. Lebender, dynamischer Föderalismus ist wachstumsgerecht.

### **5.1 Reform der Bund-Länder-Finzen ermöglicht wachstumsgerechte Weiterentwicklung des Föderalismus**

Die aktuelle Reform der Bund-Länder-Finzen schafft die Grundlage für weitere Schritte zur wachstumsgerechten Weiterentwicklung des deutschen Föderalismus. Die Länder können diese Schritte tun, weil sie durch die ab 2020 wirksame Finanzausgleichsreform im Vergleich zum Status quo besser gestellt sind. Damit sollte allen Ländern ab 2020 die Einhaltung der grundgesetzlichen Schuldenbremse möglich sein.

### **5.2 Anreizfeindlichkeit des Systems verlangt weitergehende Reformen**

Die Länder müssen auch Schritte in Richtung der wachstumsgerechten Weiterentwicklung des Föderalismus machen. Denn die Reform behebt nicht die strukturellen Probleme des hergebrachten Finanzausgleichs und seine Anreizfeindlichkeit. Die genauere Betrachtung hat gezeigt, dass hinter der Fassade des neuen „Finanzkraftausgleichs“ fast ausschließlich alte Technik weitergenutzt wird.

### **5.3 Höhere Umverteilung ermöglicht mehr steuerliche Eigenverantwortung**

Ein gutes Feld für mehr Länderrechte ist die Steuerregionalisierung. Der kraftvoll umverteilende Finanzausgleich ist eine zentrale Voraussetzung dafür, dass alle Länder den Schritt in mehr Eigenverantwortung gehen können. Die Sorge, dass mehr Steuerautonomie gerade finanzschwache Länder zu höheren Steuern zwingt, hat nach der Finanzausgleichsreform keine Grundlage mehr.

#### **5.4 Steuerregionalisierung muss bei Grunderwerbsteuer, Grundsteuer und Erbschaftsteuer anfangen. Einkommensteuer ist das Ziel.**

Aktuell bieten sich mehrere Ansätze zur Steuerregionalisierung: Die Diskussion um Grunderwerbsteuer-Freibeträge für Ersterwerber und Familien muss in eine Regionalisierung dieser Frage münden. Steuersatzrecht bei den Ländern, aber Freibetragsrecht beim Bund wären das Rezept für steuerpolitische Ineffizienz. Bei der Grundsteuer schaffen die bald drohende Verfassungswidrigkeit des alten Modells und die dauerhaft ausbleibende Einigung auf ein Reformmodell den überfälligen Anreiz, die komplette Gesetzgebungshoheit auf die einzelnen Länder zu übertragen. Um Masse für eine vitale Steuerautonomie der Länder zu schaffen, empfehlen wir zudem die Regionalisierung der Erbschaftsteuer und raten dazu, längerfristig auch Lohn- und Einkommensteuer auf die Agenda der Steuerregionalisierung zu setzen.

#### **5.5 Zentralisierungsschub gibt Anlass, Länderrechte auszuschöpfen**

Die Stärkung des wachstumsgerechten Föderalismus kann sich nicht auf die Finanzseite beschränken. Angesichts der Zentralisierungstendenzen, die auch mit der aktuellen Reform verbunden sind, müssen sich die Länder verstärkt bemühen, ihre bestehenden Gestaltungskompetenzen zu profilieren und damit in den föderalen Wettbewerb zu treten.

#### **5.6 Für föderalen Wettbewerb muss die Wirkung von Landespolitiken durch transparente Indikatoren vergleichbar werden**

Dazu ist klare Mess- und Vergleichbarkeit unterschiedlicher Länderpolitiken notwendig. Anregung bietet hier die sehr produktive Belebung der Bildungspolitik durch neue Vergleichs- und Ergebnisinformationen aus den PISA-Studien. Die Studie entwickelt beispielhafte Indikatoren für „Good Governance“, an denen sich wirkungsorientierte Standortpolitik der Länder orientieren kann. Eine gelebte Wirkungsorientierung anhand geeigneter Indikatoren kann die Akzeptanz von mehr föderalem Wettbewerb bei Bürgern und Ländern stärken. Wo die Leistungen der Länder durch Indikatoren vergleichbar werden, steigen auch die Anreize, die sich dahinter stehenden Ergebnisse ihrer Arbeit autonom weiter zu gestalten.

#### **5.7 Länder müssen wirkungsorientierte Ziele und Indikatoren annehmen**

Als Handlungsfelder einer wirkungsorientierten Standortpolitik werden in der Studie die Sicherheit, moderne Verwaltung, Bildung, Unternehmensfreundlichkeit und Nachhaltigkeit betrachtet. In der Kombination von Status- und Dynamikinformatoren wird aufgezeigt, dass und wie Ansätze zur Wirkungsorientierung in der Landespolitik etabliert werden können. Damit soll die Studie den Ländern Anstöße geben, diese Betrachtungen aufzugreifen und zu vertiefen. Denn Wirkungsorientierung funktioniert nur, wenn sich Landespolitik die Ziele und deren Indikatoren auch zu Eigen macht.



## **5.8 Für wirkungsorientierte Politik vorhandene Länderkompetenzen müssen genutzt, der Bedarf an neuen Kompetenzen geprüft werden**

Bei der wirkungsorientierten Profilierung der Landesaufgaben bleibt die Studie bewusst vor allem bei bestehenden Kompetenzen. Es wäre falsch, die politisch aktive Seite eines wachstumsgerechten Föderalismus nur dort zu suchen, wo die Länder sich um zusätzliche Kompetenzen bemühen müssen. Ebenso falsch wäre es aber, diese Frage ganz auszublenden. In einer Zeit, in der viel von zunehmender Zentralisierung die Rede ist, diskutieren wir, wie bestehende Abweichungsrechte der Länder genutzt werden und ob zusätzliche Abweichungsrechte die Landeskompetenzen stärken sollten, um langfristig den föderalen Tugendzirkel zu schließen.



## Literaturverzeichnis

---

- Baretti, C., B. Huber, K. Lichtblau (2002)** A tax on tax revenue: the incentive effects of equalizing transfers: evidence from Germany, *International Tax and Public Finance* 9, S. 631–649
- Becker, S. O., P. Egger, V. Merlo (2012)** How low business tax rates attract MNE activity: Municipality-level evidence from Germany. *Journal of Public Economics* 96, S. 698-711.
- Büttner, T. (2005)** Zur Aufkommens- und Budgetwirkung der gemeindlichen Steuerpolitik: Empirische Ergebnisse für Baden-Württembergische Gemeinden. *Jahrbuch für Regionalwissenschaft* 25 (1), 27–43.
- Büttner, T. (2006)** The Incentive Effect of Fiscal Equalization Transfers on Tax Policy, *Journal of Public Economics* 90, 2006, S. 477-497.
- de la Fuente, A., C. Kastrop, M. Thöne (2016)** Regional Financing in Germany and Spain: Comparative Reform Perspectives, BBVA Working Paper N° 16/04, Madrid.
- Devereux, M. P., R. Griffith (1998)** Taxes and the location of production: evidence from a panel of US multinationals. *Journal of Public Economics* 68, S. 335-367.
- Expertenkommission Forschung und Innovation (2016)** Gutachten zur Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands.
- Feld, L. P., J. H. Heckemeyer (2011):** FDI and taxation: a meta-study, *Journal of Economic Surveys* 25 (2), S. 233-272
- Ferede, E., B. Dahlby (2012):** The impact of tax cuts on economic growth: Evidence from the Canadian provinces. *National Tax Journal* 65 (3), S. 563-594.
- Fuest, C., M. Thöne (2005)** Gemeindefinanzreform – Hintergründe, Defizite, Alternativen, FiFo-Berichte Nr. 1, Köln.
- Fuest, C., M. Thöne (2012)** Reform des Finanzföderalismus in Deutschland, in: *Handbuch Föderalismus*, hrsg. von I. Härtel, Bd. II, 1. Aufl., Springer, Berlin 2012, S. 265-321.
- Fuest, C., A. Peichl, S. Sieglöcher (2015):** Do Higher Corporate Taxes Reduce Wages? Micro Evidence from Germany. ZEW Discussion Paper No. 16-003.
- Goerl, C.A., A. Rauch, M. Thöne (2013)** Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen, Köln.
- Goerl, C.A., A. Rauch, M. Thöne (2014)** Schwerpunkte kommunaler Ausgabenlasten im Ländervergleich, FiFo-Berichte Nr. 16, Köln.
- Hajduk, A., M. Thöne u. a. (2014)** Nachhaltig aus der Schuldenkrise. Für eine finanzpolitische Zeitenwende. Bericht der finanzpolitischen Kommission der Heinrich-Böll-Stiftung. HBS-Schriften zu Wirtschaft und Soziales Bd. 14 10/2014; Berlin,
- Henneke, H.-G. (2014)** Kommentar zu Art. 84 GG, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hg.): *Kommentar zum Grundgesetz*, 13. Auflage 2014.

- Hummel, C.A., A. Rauch (2016)** How to stop the race to the bottom. Empirical evidence from North Rhine-Westphalia. *International Tax and Public Finance*, Vol. 23, S. 911–933.
- Institute for Public Information Management, Initiative D21 (2016)** eGovernment Monitor 2016 – Nutzung und Akzeptanz digitaler Verwaltungsangebote – Deutschland, Österreich und Schweiz im Vergleich.
- Klug, G.C., M. Thöne, S. Schneider (2017)** Nachhaltige Finanzplanung im Konzern Stadt Köln: Handlungsfähig bleiben, Infrastruktur stärken, Tragfähigkeit erreichen; in: der gemeindehaushalt 05/2017, S. 97-104.
- OECD (2008)** Performance Budgeting: A Users' Guide. OECD Policy Brief, March 2008.
- OECD (2011)** OECD 2011 Survey on Performance Budgeting.
- OECD (2014)** Budget Review: Germany. OECD Journal on Budgeting, Volume 2014, Issue 2.
- OECD (o.J.)** Fiscal Decentralisation Database: <http://www.oecd.org/tax/fiscal-decentralisation-database.htm>
- Scharpf, F. (2009)** Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle? Frankfurt/Main: Campus Verlag GmbH.
- Schneider, H.-P. (2013)** Der neue deutsche Bundesstaat. Bericht über die Umsetzung der Föderalismusreform I, Baden-Baden: Nomos.
- Shah, A. (2012)** Whither Provinces and States? The case for an Hourglass Model of Federalism, Forum of Federations, Occasional Paper No. 9, Ottawa.
- Statistisches Bundesamt (2016)** Justiz auf einen Blick. Ausgabe 2015.
- Thöne, M. (2006)** Eine neue Grundsteuer – Nur Anhängsel der Gemeindesteuerreform?, in: J. Lange (Hrsg.): Reform der Gemeindesteuer. Zwischen kommunaler Finanznot und internationalem Steuerwettbewerb, Loccumer Protokolle 59/05, Rehburg-Loccum 2006, S. 173-201.
- Thöne, M. (2010)** Gewerbesteuerreform – das Ende einer unendlichen Geschichte?, in: Wirtschaftsdienst, 90. Jg., H. 5, 2010, S. 289-294.
- Thöne, M. (2014)** Regionalisierung von Steuern, vbw; München.
- Thöne, M. (2017)** Bund-Länder-Finzen: Viel Getue um wenig Reform, in: ifo-Schnelldienst 1/2017, S. 17-23.
- Wegweiser GmbH, Hertie School of Governance (2016)** Zukunftspanel Staat & Verwaltung 2016.
- Wiss. Beirat BMF (2012)** Die Begünstigung des Unternehmensvermögens in der Erbschaftsteuer, Berlin

*Anmerkung:* Arbeiten von Caroline-Antonia Hummel (geb. Goerl) werden hier so zitiert, wie sie veröffentlicht wurden, d. h. partiell unter *Goerl*, partiell unter Hummel.

## **Ansprechpartner**

**Dr. Benedikt Röchardt**  
Abteilung Wirtschaftspolitik

Telefon 089-551 78-252  
Telefax 089-551 78-249  
benedikt.roechardt@vbw-bayern.de

## **Impressum**

Alle Angaben dieser Publikation beziehen sich grundsätzlich sowohl auf die weibliche als auch auf die männliche Form. Zur besseren Lesbarkeit wurde meist auf die zusätzliche Bezeichnung in weiblicher Form verzichtet.

Zitate aus dieser Publikation sind unter Angabe der Quelle zulässig.

Herausgeber:

**vbw**  
Vereinigung der Bayerischen  
Wirtschaft e. V.

Max-Joseph-Straße 5  
80333 München

[www.vbw-bayern.de](http://www.vbw-bayern.de)

© vbw Juni 2017

Autoren:

**Dr. Caroline-Antonia Hummel**

**Dr. Michael Thöne**

Finanzwissenschaftliches  
Forschungsinstitut an der  
Universität zu Köln (FiFo Köln)  
[www.fifo-koeln.de](http://www.fifo-koeln.de)