

# Die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern in Deutschland ab 2020

## Ein Novum mit vielen Risiken

Thomas Lenk · Philipp Glinka\*

- I. Die Föderalismusreform 2017 im Lichte der deutschen Finanzverfassungsgeschichte – Umbruch oder logische Konsequenz?
- II. Das Reformergebnis im Gesamtzusammenhang der politischen Verhandlungsgenese
- III. Der vertikalisierte Finanzausgleich und neue Machtverhältnisse im Bundesstaat
- IV. Auswirkungen auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse
- V. Einnahmenmaximierung durch Reduzierung der Gemeindefinanzkraft? – Eine neue riskante Anreizkonstellation
- VI. Die Gestalt der Steuerzuordnung – Das bleibende Problem der primären Finanzmittelallokation in Deutschland

Verwendete Literatur

**Zusammenfassung** Im Rahmen der Föderalismusreform 2017 wurden die Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den Ländern in Deutschland neu geordnet. Im Zentrum dieser Neuordnung steht ein deutlich veränderter bundesstaatlicher Finanzausgleich, der ab 2020 gelten wird. Mit dem neuen Ausgleichssystem erfolgt eine Abkehr von wesentlichen Instrumentarien, die sich in der Vergangenheit erfolgreich bewährt haben – insbesondere vom bestehenden Länderfinanzausgleich. Das birgt verfassungsrechtliche wie auch finanzielle Risiken.

Das System zum Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder wird insgesamt spürbar zentralisiert; der Bund gewinnt damit an finanzieller Verantwortung, zugleich wird seine Stellung gegenüber den Ländern und folglich seine Macht innerhalb des föderalen Gefüges gestärkt. Die Länder gewinnen an finanzieller Handlungsfähigkeit, ihre Abhängigkeit von Bundesmitteln erhöht sich jedoch. Während die gewählte Lösung politisch nachvollziehbar ist, muss sie sachlich an vielen Stellen kritisiert werden. Auch das fiskalische Verteilungsergebnis zwischen den einzelnen Ländern, das die Neuordnung hervorbringt, ist – gemessen am grundgesetzlichen Anspruch der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet – wenig überzeugend.

---

\* Prof. Dr. *Thomas Lenk*, Inhaber des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft, Mitglied im Unabhängigen Beirat des Stabilitätsrats, Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management, Universität Leipzig, Augustusplatz 10, 04109 Leipzig, Deutschland, <lenk@wifa.uni-leipzig.de>. *Philipp Glinka*, M.Sc., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Finanzwissenschaft, Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management, Universität Leipzig, Augustusplatz 10, 04109 Leipzig, Deutschland, <glinka@wifa.uni-leipzig.de>.

Bei aller Kritik gewinnen die Länder (und auch der Bund) finanzpolitische Planungssicherheit für die Zeit nach 2019, wenn wesentliche Teile der bestehenden Regelungen auslaufen. Die neuen Bundesländer brauchen angesichts der Reformergebnisse keine „fiskalische Klippe“ zu befürchten, wenn der geltende Solidarpakt II mit dem Jahr 2019 endet.

Neben den zahlreichen Neuregelungen lässt die Föderalismusreform 2017 ein wesentliches Feld unbearbeitet. Die Verhandlungen der Regierungschefs von Bund und Ländern konzentrierten sich vorwiegend auf das Finanzausgleichssystem, vernachlässigten dabei jedoch – aus politischen Gründen und zeitlichem Druck – das mindestens gleichbedeutende Regelwerk, das zum Verteilungsergebnis vor Finanzausgleich führt, konkret: die Steuerzuordnung und Steuererlegung. Dies lastet der Reform als Inkonsequenz an und bestimmt zugleich einen wichtigen Debattengegenstand für die Zukunft.

**Abstract** As part of the 2017 federalism reform, financial relations between the federal government and the federal states in Germany were reorganized. At the center of this reorganization is a significantly reform of federal fiscal equalization, which will apply from 2020. The new equalization system is a turn away from essential instruments that have proven successful in the past – especially from the existing *Länderfinanzausgleich*. This involves constitutional as well as financial risks.

The system for balancing the different financial strengths of the federal states is perceptibly centralized; the federal government thus gains in financial responsibility, at the same time strengthening its position opposite the federal states and consequently its influence within the federal system. States are gaining financial capacity, but their dependence on federal funds is increasing. While the chosen solution is politically comprehensible, it has to be objectively criticized in many points. Also the fiscal distributional result between the federal states, which produces the new rules, is – measured at the constitutional claim of the production of equal living conditions in the federal territory – not convincing.

Despite all the criticisms, the federal states (and also the federal government) gain fiscal planning certainty for the period after 2019, when substantial parts of the existing regulations expire. In view of the reform results, the new federal states (East Germany) do not need to fear a “fiscal cliff” if the current *Solidarpakt II* ends in 2019.

In addition to the numerous new regulations, the 2017 federalism reform leaves an essential field unprocessed. The negotiations of the heads of states and federal government focused mainly on the financial equalization system, but neglected – for political reasons and time pressure – the also important rules that lead to the distribution result before financial equalization, specifically: the tax allocation and tax rescheduling. This is an inconsistency of reform and determines an important topic of debates for the future.

**Stichwörter** Bund-Länder-Finanzbeziehungen in Deutschland; Föderalismusreform 2017; Gemeindesteuerkraftzuweisungen; Länderfinanzausgleich; Steuerzuordnung.

**Normenverzeichnis** Art 105 Grundgesetz GG (1949); Art 106 GG (1949, 1955, 1969, 2017); Art 107 GG (1949, 1955, 1969, 2017); Art 109, Art 115, Art 143d GG; Gesetz

zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g) vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347); Gesetz zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122); Gesetz über die Steuerberechtigung und die Zerlegung bei der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer (Zerlegungsgesetz) in der Fassung vom 25. Februar 1971 (BGBl. I S. 145); Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms vom 23. Juni 1993 (BGBl. I S. 944); Solidarpaktfortführungsgesetz vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955); Zerlegungsgesetz vom 6. August 1998 (BGBl. I S. 1998), das zuletzt durch Artikel 17 des Gesetzes vom 20. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3000) geändert worden ist.

## **I. Die Föderalismusreform 2017 im Lichte der deutschen Finanzverfassungsgeschichte – Umbruch oder logische Konsequenz?**

Debatten um eine „richtige“ Finanzausstattung der Gebietskörperschaften begleiten den deutschen Föderalismus seit jeher. Seit Gründung der Bundesrepublik im Jahr 1949 werden Fragen nach einer angemessenen Allokation und Distribution von Steuereinnahmen besonders regelmäßig und kontrovers diskutiert. Diese Debatten spiegelten zumeist ihren Kontext jeweiliger staatsrechtlicher Diskursschwerpunkte wider und waren (und sind bis heute) Ausdruck eines übergeordneten Paradigmenkonfliktes zwischen Unitaristen und Föderalisten. Die erste Finanzverfassung der jungen Bundesrepublik, beginnend mit Art 105 der Grundgesetzfassung von 1949 (GG 1949), war durch den Geist eines vollumfänglichen politischen Neubeginns geprägt, der den staatsorganisatorischen Charakter grundlegend festlegte, ohne jedoch inhaltliche Details in letzter Regelungstiefe klären zu können. Ausdruck fand dies insbesondere in Art 107 GG 1949, in dem der Verfassungsgesetzgeber festhielt, dass die „endgültige Verteilung der konkurrierenden Gesetzgebung unterliegenden Steuern auf Bund und Länder [...] spätestens bis zum 31. Dezember 1952 erfolgen“ solle und somit ein Provisorium schuf, das später noch mehrfach verlängert wurde. Dies war das Ergebnis eines politischen Richtungsstreits innerhalb des Parlamentarischen Rats sowie mit dem Alliierten Kontrollrat über die grundsätzliche Ausrichtung des deutschen Föderalismus und einer dieser Ausrichtung entsprechenden Verteilung von Kompetenzen.

Die Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern war anfangs als Trennsystem gestaltet worden, das folglich die Einnahmen aus den verschiedenen Steuerarten entweder dem Bund oder den Ländern zuwies. Ein Länderfinanzausgleich trug in dieser ersten Finanzverfassung eher den Charakter einer Randerscheinung. Er war grundgesetzlich darauf beschränkt, dass der Bund nach Art 106 Abs 3 GG 1949 einen Teil der Einkommen- und Körperschaftsteuer beanspruchen konnte, um insbesondere Zuschüsse an die Länder „zur Deckung von Ausgaben auf dem Gebiete des Schulwesens, des Gesundheitswesens und des Wohlfahrtswesens“ zu finanzieren sowie nach Abs 4 Zuschüsse gewähren konnte, um „die Leistungsfähigkeit auch der steuerschwachen Länder zu sichern und eine unterschiedliche Belastung der Länder mit Ausgaben auszugleichen“. Hier allein kam es zu einer fallbedingten Abweichung vom sonst verhältnismäßig strikt implementierten Trennsystem.

1955 wurde die Architektur der öffentlichen Finanzen – und folglich auch die der Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den Ländern – mit der sogenannten „kleinen Finanzreform“ konkretisiert. Dem Gesetzespaket ging eine Phase erheblicher politischer Konflikte einschließlich dreier Vermittlungsausschüsse voraus. Kern der Streitigkeiten war – wie so häufig in der Anfangszeit der Bundesrepublik – das föderale Kräfteverhältnis zwischen Bund und Ländern, das in Kompetenz- und Ertragsverteilung im Rahmen der Steuergesetzgebung einen konkreten und gewichtigen Ausdruck findet. Im Ergebnis der Verhandlungen wurde ein Steuerverbund für die Einkommen- und die Körperschaftsteuer geschaffen<sup>1</sup> und das bis dahin geltende Trennsystem somit in bedeutender Weise aufgegeben.<sup>2</sup> Zudem sah Art 107 Abs 2 GG 1955 vor, dass durch Zustimmungsgesetz „ein angemessener finanzieller Ausgleich zwischen leistungsfähigen und leistungsschwachen Länder sicherzustellen“ sei, der sich unmittelbar aus Beiträgen leistungsfähiger Länder speiste. Mit der Finanzreform von 1955 legte der (Verfassungs-)Gesetzgeber somit den historischen Grundstein für eine bis heute geltende systematische horizontale Solidarität zwischen den Ländern, die im direkten finanziellen Entstehen füreinander ihren Ausdruck findet und „nicht mehr der Notminderung sondern vielmehr dem Ausgleich von Startchancen im Wettbewerb“ diene.<sup>3</sup>

Eine weitgreifende, bis heute in ihrer Bedeutung herausragende Finanzreform erfolgte im Jahr 1969. *Herbert Weichmann*, damaliger Erster Bürgermeister von Hamburg und Vorsitzender des Bundesrates, hatte in Zusammenhang mit ihr von der „tiefgreifendsten und weitreichendsten Reform unseres Grundgesetzes in den zwanzig Jahren seines Bestehens“ gesprochen.<sup>4</sup> Auch diese Reform erfasste die primäre Steuerzuordnung und zugleich den Finanzkraftausgleich. Der Steuerverbund wurde um die Umsatzsteuer erweitert, die zuvor noch reine Bundessteuer war. Diese wurde im vertikalen Verhältnis zwischen Bund und Ländern zum „beweglichen Scharnier“, um Änderungen in der Lastenverteilung einnahmeseitig auszugleichen.<sup>5</sup> Neben dieser und weiteren Modifizierungen in der vertikalen Zuordnung von Steuern sah die 1969er-Reform auch eine Änderung der Steuerzuordnung im horizontalen Verhältnis der Länder vor. Zwar änderte sich das 1955 als grundlegendes Zuordnungsprinzip fest konstituierte „örtliche Aufkommen“ nicht, eine Zerlegung von Steuern zur Korrektur von erhebungsbedingten Verzerrungen erhielt mit der neuen Finanzverfassung jedoch

<sup>1</sup> Bund und Länder teilten sich das Aufkommen (zunächst) im Verhältnis 1/3 zu 2/3.

<sup>2</sup> Die Einführung eines Steuerverbundes hatte letztlich einen praktischen Grund: Relative Belastungsverschiebungen zwischen Bund und Ländern brauchten nicht durch Änderungen von Steuersätzen bei reinen Bundessteuern oder reinen Ländersteuern, sondern konnten bei konstanten Steuersätzen durch Änderungen der Beteiligungsquoten an den Verbundsteuern ausgeglichen werden. Ab 1958 etwa wurde der Anteil des Bundes an der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer auf 35 % erhöht und der Länderanteil auf 65 % verringert. Siehe Art 106 Abs 3 und 4 GG (1955).

<sup>3</sup> *Thuy Peter*, Der Einfluss des Sozialstaatsprinzips auf die Entwicklung des deutschen Länderfinanzausgleichs, in Söllner Fritz/Wilfert Arno (Hg), Die Zukunft des Sozial- und Steuerstaates. Festschrift zum 65. Geburtstag von Dieter Fricke (2001) 218.

<sup>4</sup> 338. Sitzung des Bundesrates, zitiert nach *Oeter Stefan*, Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht: Untersuchungen zu Bundesstaatstheorie unter dem Grundgesetz (1998) 289.

<sup>5</sup> Für eine Konkretisierung dieser Scharnier-Funktion und die Entwicklung der Aufkommensaufteilung zwischen Bund und Ländergesamtheit siehe *Woisin Matthias*, Das eingerostete Scharnier: Umsatzsteuer-Verteilung zwischen Bund und Ländern, *Wirtschaftsdienst* 7/2008, 446.

erstmalig einen obligatorischen Charakter.<sup>6</sup> Bereits die *Troeger-Kommission*, die 1964 von den Regierungschefs von Bund und Ländern zur Reformvorbereitung eingesetzt worden war, hatte sich für eine Steuerzerlegung mit dem Ziel ausgesprochen, die wirkliche Steuerkraft der Länder zu ermitteln, an die ein „richtig verstandener Steuerkraftausgleich“ anknüpfen könne.<sup>7</sup>

Der Finanzausgleich selbst erhielt durch ein neues Finanzausgleichsgesetz eine mannigfaltigere Struktur. Dem Länderfinanzausgleich wurde erstmals ein Umsatzsteuervorwegausgleich vorangestellt, der wesentliche Teile der originären Einnahmenunterschiede der Länder im Vorfeld und im Rahmen der Umsatzsteuerzuordnung ausgleichen sollte. Bis zu 25 % des Länderanteils am Umsatzsteueraufkommen konnten zu diesem Zweck aufgewendet werden. Zudem wurde die Möglichkeit von ergänzenden Zuweisungen des Bundes (sogenannte Bundesergänzungszuweisungen [BEZ]) im neuen Ausgleichssystem stärker als bisher institutionalisiert.<sup>8</sup>

Tatsächlich ist die Bedeutung der Finanzreform von 1969 für den finanzpolitischen Ordnungsrahmen von historischem Ausmaß. Zum einen erweiterte sie die Steuermasse, die Bund und Ländern (und gegebenenfalls den Gemeinden) gemeinschaftlich zustehen sollte, um die Umsatzsteuer und schuf somit in der vertikalen Steuerzuordnung den „großen Steuerverbund“. Zum anderen markiert die Einführung des (den Länderfinanzausgleich spürbar entlastenden) Umsatzsteuervorwegausgleichs in der horizontalen Zuordnung der Steuern ein historisches Novum. Die 1969er-Reform liefert somit die strukturelle Grundlage für den bundesstaatlichen Finanzausgleich bis in die Gegenwart. Denn mit Blick auf vergangene Finanzausgleichsreformen zeigt sich seit 1969 eine bemerkenswerte strukturelle Konstanz im Finanzkraftausgleich zwischen den Ländern. Das Finanzausgleichssystem erwies sich – trotz inkrementeller Modifizierungen – in seiner 1969 angelegten, mehrstufigen Grundstruktur bestehend aus Umsatzsteuervorwegausgleich, Länderfinanzausgleich und ergänzenden BEZ als äußerst robust und anpassungsfähig. Am eindrucklichsten zeigt sich dies in der Integration der neuen Länder ab dem Jahr 1995. Sie gelang im Wesentlichen über die Anpassung bestehender Stellschrauben, oder mit anderen Worten: über die Modifizierung und Ergänzung bestehender Instrumente bei Beibehaltung der grundsätzlichen Mechanismen. Die besonderen Ausgleichsmittel für die neuen Länder Ostdeutschlands im Rahmen der beiden Solidarpakte I (1995–2004)<sup>9</sup> und II (2005–2019)<sup>10</sup> wurden im Wesentlichen über eine Aufstockung des Länderanteils an der Umsatz-

<sup>6</sup> Eine Steuerzerlegung war insbesondere durch die zunehmende Bedeutung ländergrenzüberschreitender wirtschaftlicher Aktivität und zentraler Lohnabrechnung erforderlich geworden. Das örtliche Aufkommen führte in solchen Fällen oftmals dazu, dass örtliches Aufkommen und Steuerleistung nicht hinreichend übereinstimmten.

<sup>7</sup> Kommission für die Finanzreform (Hg), Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland (1966) 73 f.

<sup>8</sup> Die Verfassung eröffnete diese Möglichkeit zwar schon vorher und der Bund hatte bereits in den Jahren 1968 und 1969 BEZ gewährt. Jedoch wurde der horizontale Finanzkraftausgleich lange Zeit als ausschließliche Ländersache angesehen. Vgl. *Renzsch Wolfgang*, Der Streit um den Finanzausgleich, in: Wehling Hans-Georg (Hg), Die Deutschen Länder: Geschichte, Politik, Wirtschaft (2002) 359 f.

<sup>9</sup> Siehe hierzu Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms vom 23. Juni 1993 (BGBl. I S. 944).

<sup>10</sup> Siehe hierzu Solidarpaktfortführungsgesetz vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955).

steuer<sup>11</sup> sowie in Form von Sonderbedarfs-BEZ zum Abbau teilungsbedingter Sonderbelastungen (bzw ab 2005 zur Deckung teilungsbedingter Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf) sowie zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft zur Verfügung gestellt. Unbestrittener, wenn gleich nicht unumstrittener Kern des bundesstaatlichen Finanzausgleichs war jedoch stets der horizontale Finanzkraftausgleich zwischen den Ländern, in dem finanzkraftstarke Länder „mit eigenen Mitteln“ für finanzkraftschwache Gliedstaaten unmittelbar und sichtbar eintreten.

Die Föderalismusreform 2017 stellt eine vollständige Abkehr von diesem Ausgleichssystem dar. Sie verändert die Finanzverfassung sowie zahlreiche mit ihr korrespondierende Einzelgesetze umfangreich. Von zentraler Bedeutung in diesem Kontext ist die Umgestaltung des Art 107 GG, die dem neuen, ab 2020 geltenden Finanzausgleichsgesetz den verfassungsrechtlichen Weg ebnet. Vorgesehen ist ein in die Steuerzuordnung integrierter Finanzkraftausgleich, der über die Zuordnung der Umsatzsteuer auf die einzelnen Länder erfolgt. Finanzkraftschwache Länder erhalten einen Zuschlag zu, finanzkraftstarke Länder einen Abschlag von ihrem einwohnerbasierten Umsatzsteueranteil. De facto werden Umsatzsteuervorwegausgleich und Länderfinanzausgleich und somit zwei zentrale Bausteine der bisherigen Finanzausgleichspraxis in Deutschland abgeschafft.

## II. Das Reformergebnis im Gesamtzusammenhang der politischen Verhandlungsgenese

Was den politischen Rahmen aller Verhandlungen um (Neu-)Verteilungen öffentlicher Mittel in der Regel eint, ist der (oftmals unausgesprochene) Konsens, dass es keine „Verlierer“ geben darf. Mit anderen Worten: Kein Verhandlungsakteur darf durch die Reform finanziell schlechter gestellt werden als ohne Reform, dh bei einer Fortsetzung des Status quo. Es liegt in der Natur des deutschen Föderalismus, dass sich dies bei 17 Verhandlungsteilnehmern (16 heterogenen Ländern und dem Bund) als besonders schwieriges Unterfangen erweist. Über dieses verteilungspolitische Minimalziel hinaus kamen bei den jüngsten Verhandlungen weitere spezifische, teilweise symbolisch besonders aufgeladene Forderungen von einzelnen Ländern und Ländergruppen, die den politischen Preis der Einigung zusätzlich in die Höhe trieben. Die Zahlerländer etwa, insbesondere Bayern und Hessen, die im Jahr 2013 Antrag auf Normenkontrolle des Finanzausgleichssystems beim Bundesverfassungsgericht stellten, forderten eine spürbare und sichtbare Reduzierung ihrer Ausgleichslast. Zugleich jedoch waren die finanzkraftschwachen und allen voran die neuen Länder auf ein fortgeführtes verlässliches Ausgleichsniveau angewiesen, um ihre Aufgaben erfüllen zu können – zwei Antipoden in der politischen Verhandlungskulisse. Neben diesen diametral verschiedenen Positionen waren einzelne Partialaspekte zu beachten. Nordrhein-Westfalen, das sich vom Umsatzsteuervorwegausgleich am stärksten benachteiligt sah, forderte dessen Abschaffung. Die Stadtstaaten sowie die dünnbesiedelten Länder Mecklenburg-Vorpommern, Branden-

<sup>11</sup> Der Bund hatte den Ländern ab 1995 dauerhaft sieben Prozentpunkte von seinem Anteil am Umsatzsteueraufkommen übertragen und somit die einheitsbedingte finanzielle Belastung für die alten Länder in erheblichem Umfang reduziert.

burg und Sachsen-Anhalt, denen im geltenden System auf Grund ihrer besonderen Siedlungsstruktur ein ausgleichsrelevanter Mehrbedarf zugestanden wird, wollten diese Sonderregelung auch im neuen System verankert wissen. Und ferner waren Bremen und das Saarland wegen ihrer hohen Verschuldung auf eine besondere Unterstützung der föderalen Solidargemeinschaft angewiesen, nicht zuletzt um das ab 2020 für die Länder wirksam werdende strukturelle Neuverschuldungsverbot<sup>12</sup> einhalten zu können. Auch war die Frage nach einer Anschlusslösung für den auslaufenden Solidarpakt II lange Zeit nicht abschließend geklärt worden. Die neuen Länder befürchteten eine „fiskalische Klippe“ im Übergang von 2019 zu 2020, sollten die für sie spezifisch eingerichteten Förder- und Ausgleichsmittel 30 Jahre nach der deutschen Wiedervereinigung planmäßig auslaufen.

Unter diesem komplexen Interessengeflecht überrascht es nicht, dass ökonomische Sachgerechtigkeit von den politischen Verhandlungsteilnehmern eher nachrangig berücksichtigt wurde und dass die Finanzverfassung, die eigentlich den Rahmen vorgibt, innerhalb dessen Politik handeln darf und sollte, selbst zur Verhandlungsmasse wurde. So ist letztlich auch der Charakter des Verhandlungsergebnisses einzuordnen, das im Juni 2017 durch Bundestag und Bundesrat unter Zeitdruck<sup>13</sup> rechtlich verankert wurde.<sup>14</sup> Dieses ist ein angestrebtes fiskalisches Verteilungsergebnis, das durch Ausschöpfung aller vorhandenen finanziellen und verfassungsrechtlichen Steuerungsmöglichkeiten hergestellt wurde.

### III. Der vertikalisierte Finanzausgleich und neue Machtverhältnisse im Bundesstaat

Die strukturelle Umgestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ist nicht allein auf die Aufgabe des sichtbaren finanziellen Einstehens der Länder füreinander im Rahmen des Finanzausgleichs und deren Symbolik beschränkt. Sie greift insgesamt viel weiter und grundsätzlicher. Dies äußert sich zum einen im erheblichen Bedeutungsgewinn vertikaler Ausgleichsstufen innerhalb des Ausgleichssystems, während horizontale Ausgleichsmechanismen – über die beschriebene Symbolik hinaus auch dem finanziellen Volumen nach – an Gewicht verlieren. Horizontal, dh ab 2020 durch finanzkraftabhängige Zu- und Abschläge bei der Umsatzsteuerverteilung, werden Finanzkraftlücken nur noch zu 63 % ausgeglichen, was im Durchschnitt eine Senkung des Ausgleichstarifs bedeutet.<sup>15</sup> Die BEZ, eigentlich ein subsidiäres Instrumentarium,

<sup>12</sup> Siehe Art 109 GG sowie Art 115 GG in Verbindung mit Art 143d GG.

<sup>13</sup> Der erzielte Kompromiss sollte noch vor der Bundestagswahl im September 2017 ins Gesetz überführt werden, da einer Umsetzung in gleicher Form in der neuen Legislaturperiode für unwahrscheinlich gehalten wurde.

<sup>14</sup> Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g) vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347) sowie Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122).

<sup>15</sup> Im aktuellen System setzt sich der horizontale Ausgleich aus *Umsatzsteuervorwegausgleich* und *Länderfinanzausgleich* zusammen. Im Umsatzsteuervorwegausgleich werden originäre Einnahmenlücken zum Durchschnitt der Ländergesamtheit zwischen 95 % (bis 97 % des Durchschnitts) und 60 % (degressiv fallend zwischen 97 % und 100 % des Durchschnitts) ausgeglichen. Im anschließenden Länderfinanzausgleich kommt ein finanzkraftabhängiger dreistufiger Ausgleichstarif zur Anwendung, der Finanzkraftlücken mit Ausgleichsgraden zwischen 75 % und 44 % schließt.

werden ab 2020 hingegen einen deutlich erweiterten finanziellen Umfang einnehmen.<sup>16</sup> Zum anderen führen die Fortsetzung bestehender und die Einführung neuer vertikaler Transfermechanismen außerhalb des bundesstaatlichen Finanzausgleichs zu einem neuen, höheren Bedeutungsniveau des Bundes hinsichtlich der Finanzausstattung der Länder (und Kommunen).

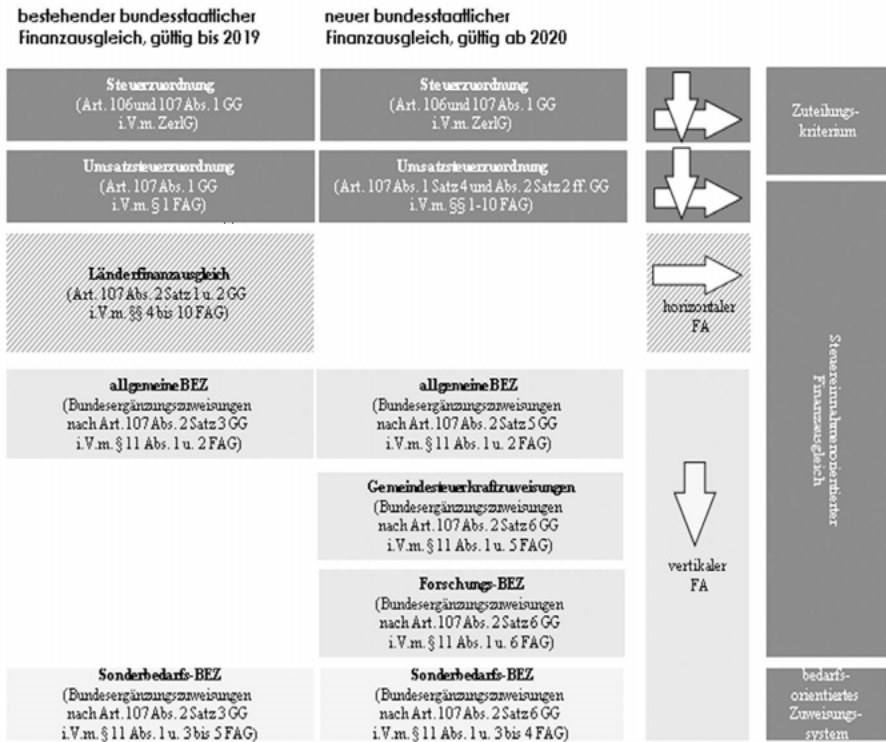


Abb. 1: Strukturelle Änderungen im bundesstaatlichen Finanzausgleich in Deutschland ab 2020<sup>17</sup>

Den Finanzausgleich betreffend kommt es konkret zu einer Intensivierung der allgemeinen BEZ. Im neuen System gleichen diese nach der horizontalen Ausgleichsstufe Finanzkraftlücken leistungsschwacher Länder bis 99,75 % (derzeit bis 99,5 %) der jeweiligen Ausgleichsmesszahl<sup>18</sup> zu 80 % (derzeit zu 77,5 %) aus. Darüber hinaus wurden sogenannte Gemeindesteuerkraftzuweisungen (Gemeinde-BEZ) einge-

<sup>16</sup> Eine zunehmende Bedeutung von Bundesmitteln innerhalb des deutschen Finanzausgleichssystems wird bereits seit längerem verzeichnet und diskutiert. Vgl. *Bösinger Rolf*, Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs 1995 (1999) 35. Für eine grundsätzliche und historisch reflektierte Debatte über das Gewicht des Bundes innerhalb und außerhalb des Finanzausgleichssystems siehe *Rensch Wolfgang*, Ökonomische Föderalismustheorie, funktionaler Föderalismus und Finanzausgleich, in *Junkernheinrich Martin* et al. (Hg), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2018 (2018) 315 ff.

<sup>17</sup> Eigene Darstellung in Anlehnung an *Lenk Thomas/Hesse Mario/Kratzmann Alexander*, Gemeindefinanzbericht Sachsen 2016/2017, Sachsenlandkurier 5/2017, 7.

<sup>18</sup> Die Ausgleichsmesszahl ist eine Rechengröße im Rahmen des deutschen Finanzausgleichssystems. Sie entspricht der länderdurchschnittlichen Pro-Kopf-Finanzkraft multipliziert mit der (veredelten) Ein-



führt, die leistungsschwachen Ländern gewährt werden, wenn die Finanzkraft ihrer Kommunen geringer ist als 80 % der länderdurchschnittlichen Gemeindefinanzkraft. Von diesem Ausgleichsinstrument profitieren – wie später noch gezeigt wird – insbesondere die ostdeutschen Länder, denen ab 2020 keine Solidarpaktmittel mehr gewährt werden. Auch erhalten leistungsschwache Länder im neuen System BEZ, wenn sie aus der gemeinsamen Forschungsförderung von Bund und Ländern nach Art 91b GG Nettozuflüsse in Höhe von weniger als 95 % der länderdurchschnittlichen Nettozuflüsse verzeichnen.

Außerhalb des Finanzausgleichssystems gewährt der Bund auch nach 2019 zweckgebundene Mittel im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG) in Höhe von 333 Mio Euro pro Jahr sowie an die Länder Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein Finanzhilfen für Seehäfen in einem jährlichen Umfang von 38 Mio Euro. Weitere Mittel stellt der Bund – unter Auflagen<sup>19</sup> – Bremen und dem Saarland als Sanierungshilfen zur Verfügung. Beide Länder erhalten jährlich jeweils 400 Mio Euro vom Bund. Darüber hinaus wird der Kommunalinvestitionsförderungsfonds um 3,5 Mrd Euro aufgestockt, um die Länder bei Investitionen in die Bildungsinfrastruktur finanzschwacher Kommunen zu unterstützen. In ihrer Gesamtheit führen die Maßnahmen der Neuordnung zu einer deutlichen Vertikalisierung des fiskalischen Gefüges aus Bund und Ländern bei abnehmender Solidarität zwischen den einzelnen Ländern.

#### IV. Auswirkungen auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse

Inwiefern sich diese strukturellen Änderungen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland auswirken, kann *ex ante* nicht mit Sicherheit bestimmt werden. Jedoch geben die fiskalischen Verteilungsergebnisse der Reform sowie auch die daraus resultierende Einnahmenentwicklung einzelner Länder Indizien auf mögliche Folgewirkungen. In diesem Kapitel werden Vergleichsrechnungen aus unterschiedlichen Perspektiven dargestellt. Im Fokus der fiskalischen Betrachtungen steht insbesondere das Jahr 2020, weil dies das erste Jahr ist, in dem die neuen Finanzregeln angewendet werden. Die den Berechnungen zugrunde liegenden Rohdaten, dh die originären Steuereinnahmen der Länder einschließlich ihrer kommunalen Ebene, wurden der aktuellen regionalisierten Steuerschätzung vom Mai 2018 entnommen. Ökonomische Grundlage der Steuerschätzung sind die gesamtwirtschaftlichen Daten der Frühjahrsprojektion 2018 der Bundesregierung. Dieser werden insbesondere die Raten des Wirtschaftswachstums, die Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter sowie der Unternehmens- und Vermögenseinkommen entnommen.<sup>20</sup> Rechtliche Grundlage ist das zum Zeitpunkt der

---

wohnerzahl des jeweiligen Landes. Die so errechnete Größe approximiert behelfsweise den Finanzbedarf eines Landes, ohne diesen – in Ermangelung zuverlässiger Indikatoren – präzise zu bestimmen.

<sup>19</sup> Die Mittel dienen der Einhaltung der Schuldenbremse nach Art 109 Abs 3 GG. Bremen und das Saarland verpflichten sich zum Abbau ihrer Verschuldung sowie zur Ergreifung von wirtschafts- und finanzkraftstärkenden Maßnahmen.

<sup>20</sup> Die Wachstumsraten des nominalen Bruttoinlandsprodukts werden in der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung wie folgt ausgewiesen: 2018: + 4,2 %; 2019: + 4,1 %; 2020, 2021, 2022: jeweils + 3,3 %. Vgl. *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*, Eckwerte der Frühjahrsprojektion 2018 sowie auch

Schätzung geltende Steuerrecht.<sup>21</sup> Die Ergebnisse der Steuerschätzung unterliegen somit einigen Unsicherheiten auf Grund von konjunkturellen und Steuerrechtsänderungsrisiken, die bei der Interpretation der Berechnungsergebnisse zu berücksichtigen sind. Dies gilt insbesondere deshalb, weil im Rahmen der Steuerschätzung aus Gründen der praktischen Verwendbarkeit ausschließlich Punktprognosen zur Verfügung gestellt werden. Die Schätzergebnisse eignen sich folglich als objektive Datengrundlage, die der Haushaltspolitik der Gebietskörperschaften quantitative Anhaltspunkte liefert und mittelfristige Finanzplanungen des Bundes und der Länder ermöglicht.<sup>22</sup> Andererseits sind die Schätzergebnisse – dies ist dem Charakter aller Punktprognosen inhärent – besonders fehleranfällig, auch bei nur geringfügigen Änderungen der ökonomischen und rechtlichen Rahmenbedingungen.<sup>23</sup> Institutionell wird dem Rechnung getragen, indem die Steuerschätzung zweimal jährlich und somit in einem engen zeitlichen Rhythmus vorgenommen wird, um erkennbare Schätzfehler auf geringe Zeiträume zu begrenzen.

Bei aller methodischen Kritik bilden die Ergebnisse der Steuerschätzung dennoch einen guten, objektiven und gängigen Input für weitere Berechnungen, unter anderem im Kontext von Szenarien zum bundesstaatlichen Finanzausgleich. Mit Blick auf die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen lässt sich zum einen festhalten, dass die Länder in unterschiedlichem Maße profitieren. Werden die Pro-Kopf-Einnahmen im Jahr 2020 bei Anwendung der neuen Finanzarchitektur mit den Pro-Kopf-Einnahmen verglichen, die den Ländern bei einer Fortsetzung des bisher geltenden Rechts hypothetisch zur Verfügung stünden, zeigen sich deutliche Unterschiede in den sich daraus ergebenden Mehreinnahmenniveaus:

Die in Abbildung 2 dargestellte Vergleichsperspektive („2020 neu gegenüber 2020 alt“) zeichnet ein recht eindeutiges Bild: Demnach sind – wird von Bremen und dem Saarland abgesehen, deren Mehreinnahmen sich zu einem großen Teil aus den neuen Sanierungshilfen ergeben – insbesondere die neuen Länder die Hauptprofiteure der Reform. Alle Länder Ostdeutschlands liegen erkennbar über dem Mehreinnahmen-

---

*Bundesministerium für Wirtschaft und Energie/Bundesministerium der Finanzen, Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten, Stand: Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vom 31.1.2018.*

<sup>21</sup> *Bundesministerium der Finanzen, Ergebnisse der 153. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 7. bis 9. Mai 2018 in Mainz, Pressemitteilung 6 (2018).*

<sup>22</sup> An dieser Stelle sei jedoch auch darauf hingewiesen, dass die einzelnen Länder in der Regel nochmals landesspezifische Korrekturen vornehmen, die in die eigene Haushaltsplanung einfließen.

<sup>23</sup> Nicht zuletzt bestätigen dies die regelmäßigen Korrekturen, die jeweils im Vergleich zur vorhergehenden Steuerschätzung explizit ausgewiesen werden. Siehe *Bundesministerium der Finanzen (Fn 21) Anlage 2.*

<sup>24</sup> Eigene Darstellung in Anlehnung an *Lenk Thomas/Glinka Philipp, Die Bund-Länder-Finanzbeziehungen: Zur Neuregelung und ihren Zukunftsperspektiven, Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften 15 (2017) 430* sowie *dies, Der neue bundesstaatliche Finanzausgleich: Eine Reform und viel Reformaufschub, Wirtschaftsdienst 7/2017, 510. Aktualisierte Berechnung auf der Grundlage der Steuerschätzung vom Mai 2018.*

Die zusätzlichen Mittel des Kommunalinvestitionsförderungsfonds in Höhe von 3,5 Mrd Euro sind hierin unberücksichtigt, da eine jahresgenaue Zuordnung des Gesamtvolumens nicht möglich ist.

<sup>25</sup> HB = Hansestadt Bremen, SL = Saarland, MV = Mecklenburg-Vorpommern, TH = Thüringen, SN = Sachsen, BE = Berlin, BB = Brandenburg, ST = Sachsen-Anhalt, HH = Hansestadt Hamburg, BY = Bayern, RP = Rheinland-Pfalz, HE = Hessen, BW = Baden-Württemberg, SH = Schleswig-Holstein, NI = Niedersachsen, NW = Nordrhein-Westfalen.

Lizenziert für Universität Salzburg am 13.05.2020 um 11:37 Uhr

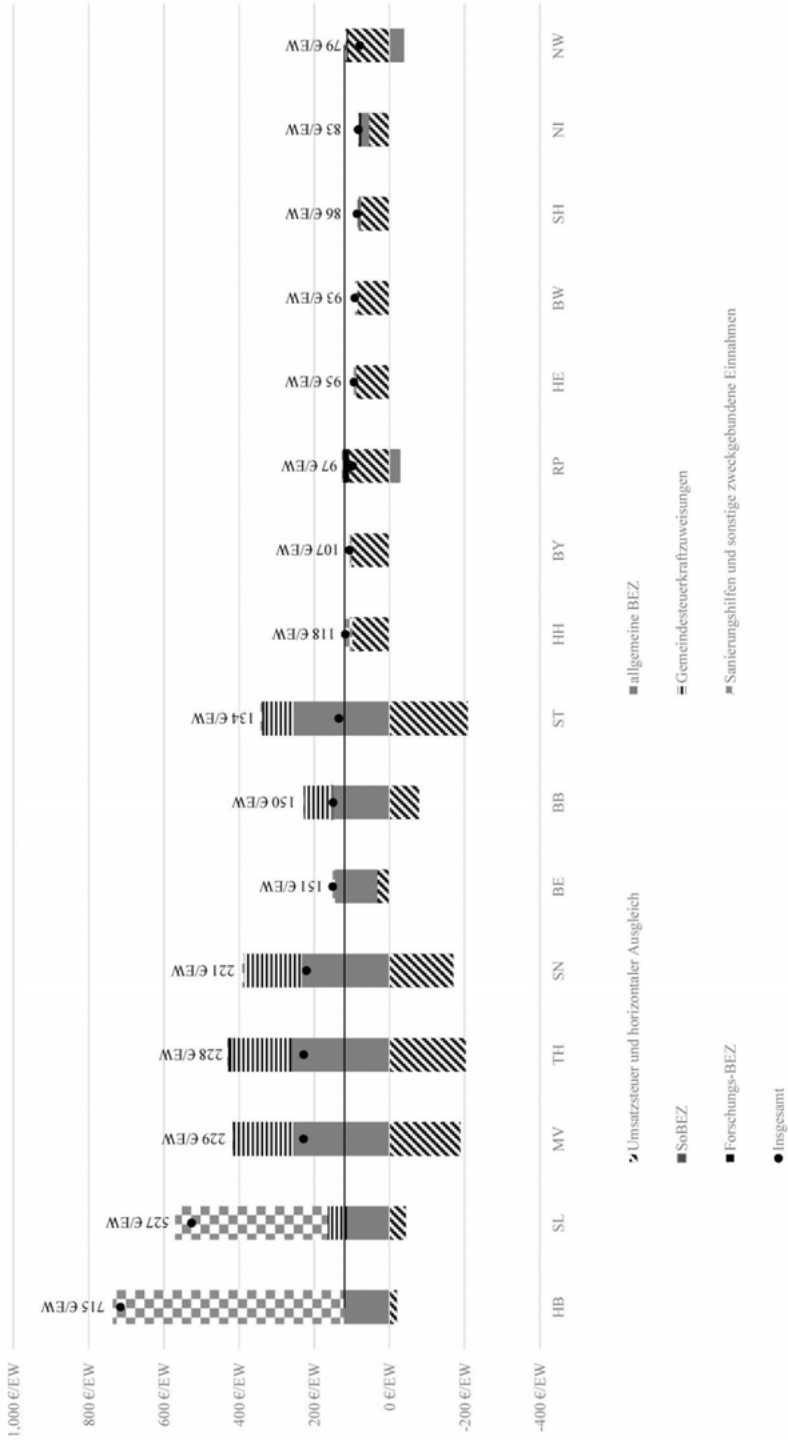


Abb. 2: Mehreinnahmen im Jahr 2020 (Reform) im Vergleich zu einer Verlängerung des bisherigen Regelwerks<sup>24, 25</sup>

durchschnitt der Ländergesamtheit (120 Euro/EW). In den alten Ländern – wiederum mit Ausnahme von Bremen und dem Saarland – fallen die Einnahmen bei Anwendung des Reformsystems im Jahr 2020 zwischen 79 Euro/EW und 118 Euro/EW höher aus als bei einer Verlängerung des geltenden Systems.

Wird hingegen die Einnahmenentwicklung der Länder von 2019 zu 2020 betrachtet, zeigt sich, dass die überdurchschnittlichen Reformgewinne der neuen Länder nicht ausreichen, um ein mit den restlichen Ländern vergleichbares Wachstum an finanziellem Spielraum zu verzeichnen. Abbildung 3 illustriert, dass die vergleichsweise hohen reformbedingten Mehreinnahmen (Punkte) nicht auch zu einem überdurchschnittlichen interperiodischen Einnahmenwachstum von 2019 zu 2020 führen. Zu erklären ist dies insbesondere mit dem 2019 auslaufenden Solidarpakt II, was dazu führt, dass die neuen Länder im Jahr 2020 neben den reformbedingten Mehreinnahmen auch solidaripaktbedingte Einnahmenverluste gegenüber dem Vorjahr zu verzeichnen haben. Im Saldo ergeben sich somit interperiodische Zuwächse, die zwar positiv sind, jedoch hinter den Zuwächsen anderer Länder zurück bleiben. Mit anderen Worten: Die im Osten Deutschlands vielfach befürchtete „fiskalische Klippe“, dh ein Rückgang der für die Aufgabenerfüllung zur Verfügung stehenden Einnahmen, bleibt erkennbar aus. Gegenüber der Ländergesamtheit und folglich in der relativen Betrachtung entwickeln sich die Einnahmen in den neuen Ländern jedoch vergleichsweise schwach. Dass auch die Einnahmenentwicklung der ohnehin finanzkraftstarken Länder Bayern, Hessen und Baden-Württemberg durch die Föderalismusreform 2017 zusätzlich gestärkt wird, dürfte – bei zukunftswirksamer Verwendung<sup>26</sup> der Mittel – deren fiskalischen Vorsprung in der nächsten Dekade weiter forcieren. Dies mag angesichts der politisch stark vertretenen Forderungen dieser Länder im Rahmen der Verhandlungen nachvollziehbar sein. Mit Blick auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse birgt das Verteilungsergebnis der Reform jedoch auch nicht unerhebliche Risiken.

Werden die Jahre nach der Systemumstellung betrachtet, zeigt sich, dass der geschätzte interperiodische Einnahmewachstum weniger ungleich zwischen den Ländern verteilt ist als im Übergang von 2019 zu 2020. In Abbildung 4 wird der Zeitraum von 2020 bis 2022 und damit der Rand des von der aktuellen Steuerschätzung betrachteten Zeitraums dargestellt. Erkennbar ändert sich die Reihenfolge der Länder teilweise. Bremen und das Saarland etwa verzeichnen 2021 und 2022 in Bezug auf das jeweilige Vorjahr weitaus geringere Zuwächse als noch 2020. Dies ist insbesondere damit zu begründen, dass die Sanierungshilfen nur im Jahr 2020 als neues Instrument und folglich als Zuwachs in die Darstellung einfließen. Der durch sie erzeugte Niveau-

<sup>26</sup> Hierzu zählen wachstums- und nachhaltigkeitswirksame Ausgaben mit Wachstumsaspekten nach dem Konzept von *Michael Thöne*. Vgl *Thöne Michael*, Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben („WNA“), FiFo-Bericht 2/2005.

<sup>27</sup> Eigene Berechnung, eigene Darstellung. Datengrundlage: Regionalisierte Steuerschätzung vom Mai 2018.

Die Werte enthalten alle ausgleichsrelevanten Einnahmen der Landes- und kommunalen Ebene ungekürzt und in voller Höhe. Die Realsteuereinnahmen der kommunalen Ebene sind vollständig und ohne systemtechnische Hebesatzneutralisation abgebildet. Das allgemeine Steuerwachstum von 2019 zu 2020 ist unbegriffen.

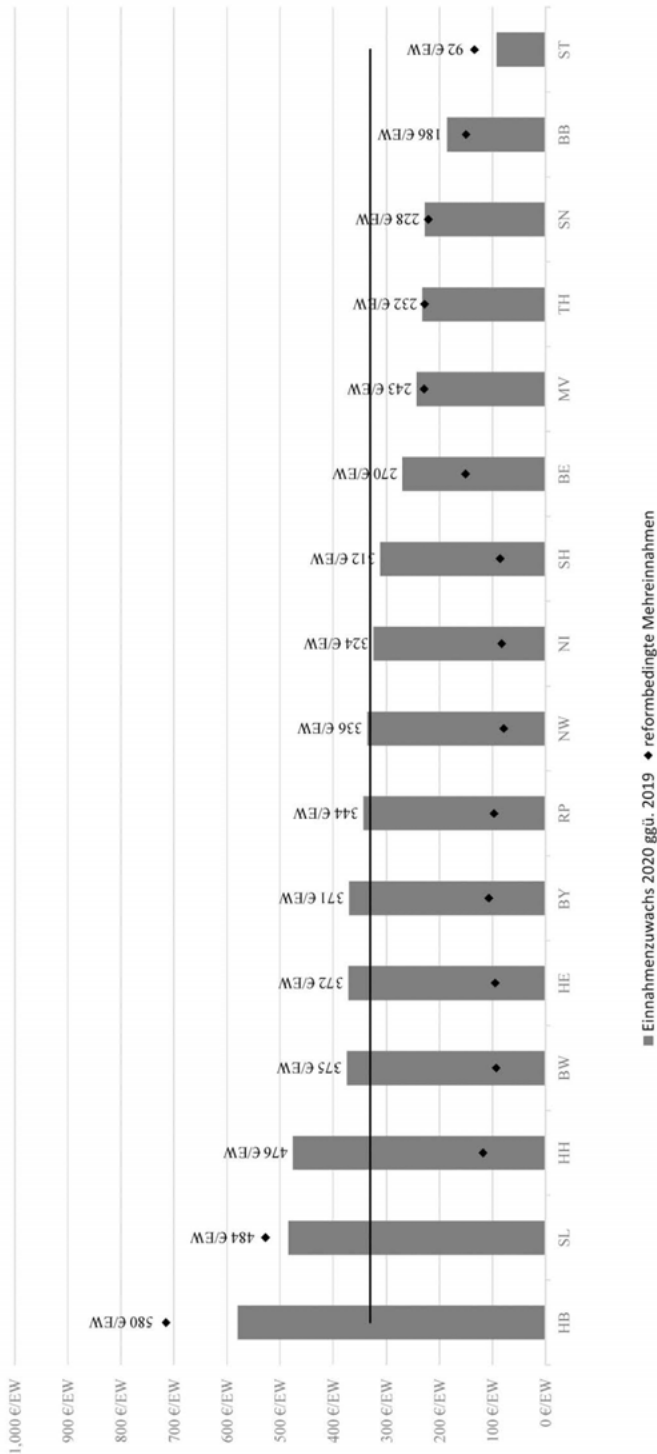


Abb. 3: Entwicklung der Einnahmen von 2019 zu 2020 und Anteil der Föderalismusreform<sup>27</sup>

sprung stellt sich als Einmaleffekt dar, der in den Jahren 2021 und 2022 nicht mehr als „Mehreinnahme“ spürbar ist.

Anders als der in Abbildung 3 gezeigte Vergleich der Jahre 2019 und 2020 fließen in die Einnahmewachse der Folgejahre keine unmittelbaren Reformeffekte mehr ein. Das interperiodische Wachstum ist deshalb stärker vom originären Steuerwachstum geprägt. Bei deutlich geringeren Unterschieden der Einnahmewachse zeigt sich jedoch eine ähnliche Tendenz wie in der Entwicklung von 2019 und 2020: Im Vergleich der Flächenländer verzeichnen die finanzkraftstarken Länder Bayern, Baden-Württemberg und Hessen auch in den Folgejahren die höchsten Wachstumswerte.<sup>28</sup> Am unteren Rand finden sich ausschließlich finanzkraftschwache und insbesondere ostdeutsche Flächenländer. Der aus dem interperiodischen Einnahmewachstum von 2019 zu 2020 abgeleitete Trend der Mittelverteilung auf der Ebene der Länder bestätigt sich damit grundsätzlich auch bei Betrachtung der Jahre 2021 und 2022, wenn auch in geringerem quantitativen Ausmaß.

Mit Blick auf die langfristige Perspektive seit 1995 – dh, seitdem die neuen Länder in den bundesstaatlichen Finanzausgleich integriert sind – wird die Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen 2017 aller Voraussicht nach kaum eine neue Dynamik in der Angleichung der originären Finanzkraftniveaus freisetzen. Vielmehr ist bei der geschätzten Einnahmewachstumsentwicklung auch über das Jahr 2020 hinaus zu erwarten, dass sich bestehende Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländergruppen eher verfestigen als reduzieren. Abbildung 5 zeigt, dass sich die am aktuellen Rand zu beobachtende Entwicklung der Pro-Kopf-Einnahmen zum Länderdurchschnitt – und somit eine Stagnation des Konvergenzprozesses – auch bei Anwendung der Reformregelungen ab 2020 weitgehend fortsetzen dürfte.<sup>29</sup> Das neue Finanzausgleichssystem wäre für eine solche Entwicklung zwar nicht ursächlich, gleichwohl jedoch würde es einen innerdeutschen Konvergenzprozess (bzw dessen Wiederaufnahme) auch nicht in wesentlicher Weise stärken.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Die hohen Zuwächse der Stadtstaaten lassen sich vor allem mit deren Sonderstellung im bundesstaatlichen Finanzausgleich in Deutschland erklären. Ihnen wird ein agglomerationsbedingter Mehrbedarf von 35 % zugestanden, was im Ergebnis zu höheren Pro-Kopf-Einnahmen führt. Ein Vergleich der Pro-Kopf-(Mehr-)Einnahmen mit denen der Flächenländer führt daher zu Verzerrungen. Die hier und im Folgenden angestellten Interpretationen der Einnahmewachstumsentwicklung konzentrieren sich somit auf einen Vergleich der Flächenländer.

<sup>29</sup> Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass den neuen Ländern ab 2020 durch das neue Finanzausgleichssystem keine teilungsbedingten Sonderbedarfe und somit keine höheren Einnahmewachstumsniveaus mehr zugestanden werden, wie es die bisherigen Solidarpaktinstrumente seit 1995 vorsehen. Insbesondere bis 2015 haben diese Instrumente nach Finanzausgleich zu teilweise deutlich überdurchschnittlichen Einnahmewachstum im Osten Deutschlands geführt (vgl Abbildung 5). Politisch war dies eine bewusste Entscheidung, um den teilungsbedingten Nachholbedarf zu decken; ebenso wie die Entscheidung, den Solidarpakt nicht über 2019 hinaus zu verlängern.

<sup>30</sup> Zu diesem Ergebnis kommen unter anderem eine Langfristuntersuchung der Auswirkungen des neuen Finanzausgleichssystems bis 2030 durch das Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management an der Universität Leipzig sowie das ifo Institut Dresden, siehe *Lenk Thomas/Glinka Philipp/Ragnitz Joachim/Bauer David/Frei Xenia/Rösel Felix/Steinbrecher Johannes*, Auswirkungen des Modells der Ministerpräsidentenkonferenz zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen vom 3. Dezember 2015, Gutachten im Auftrag der SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag (2016).

<sup>31</sup> Eigene Berechnung, eigene Darstellung. Datengrundlage: Regionalisierte Steuerschätzung vom Mai 2018. Die Werte enthalten alle ausgleichsrelevanten Einnahmen der Landes- und kommunalen Ebene ungekürzt und in voller Höhe. Die Realsteuereinnahmen der kommunalen Ebene sind vollständig und ohne systemtechnische Hebesatzneutralisation abgebildet. Das jeweilige allgemeine Steuerwachstum ist inbegriffen.

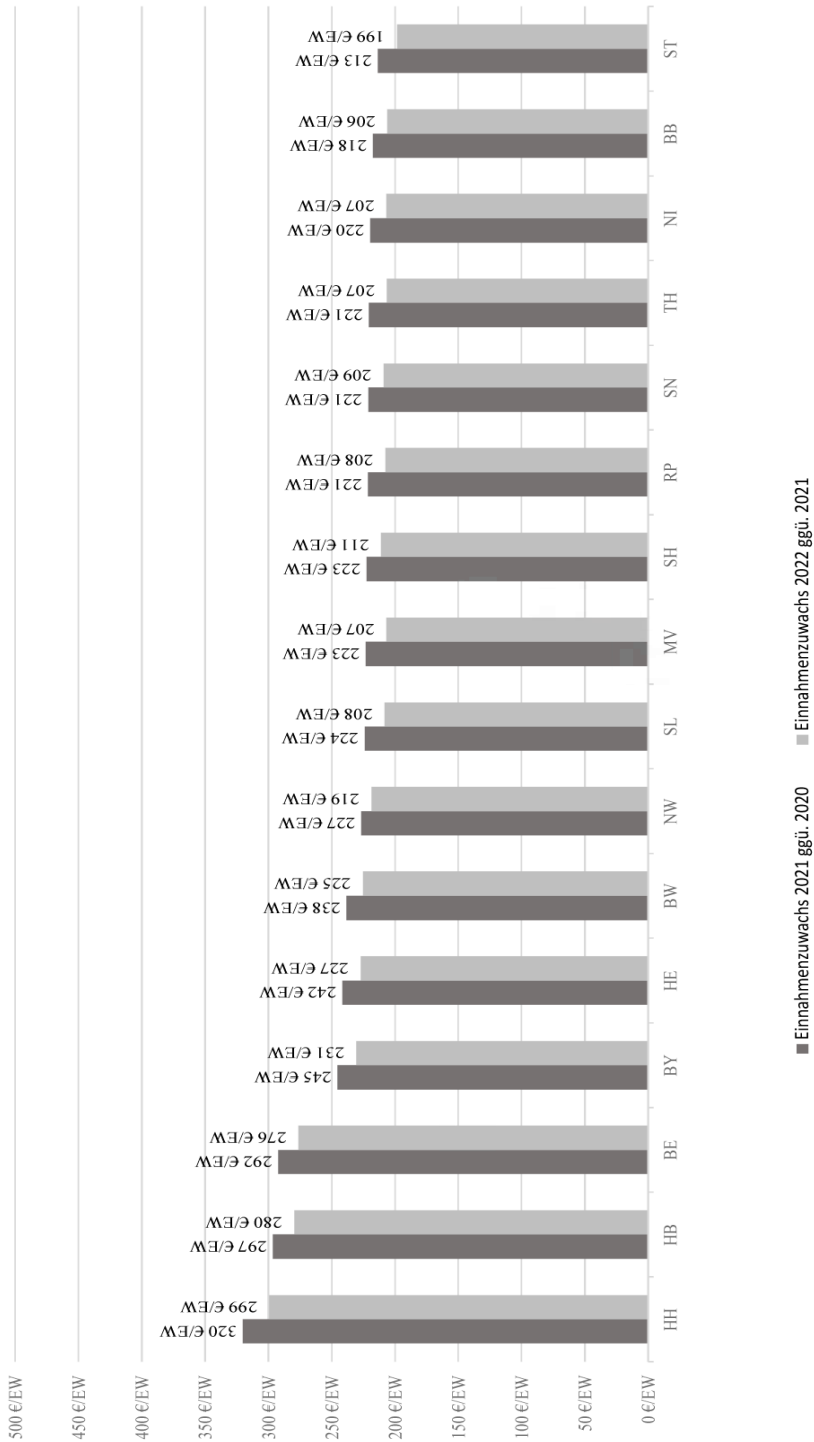


Abb. 4: Entwicklung der Einnahmen von 2020 bis 2022<sup>31</sup>

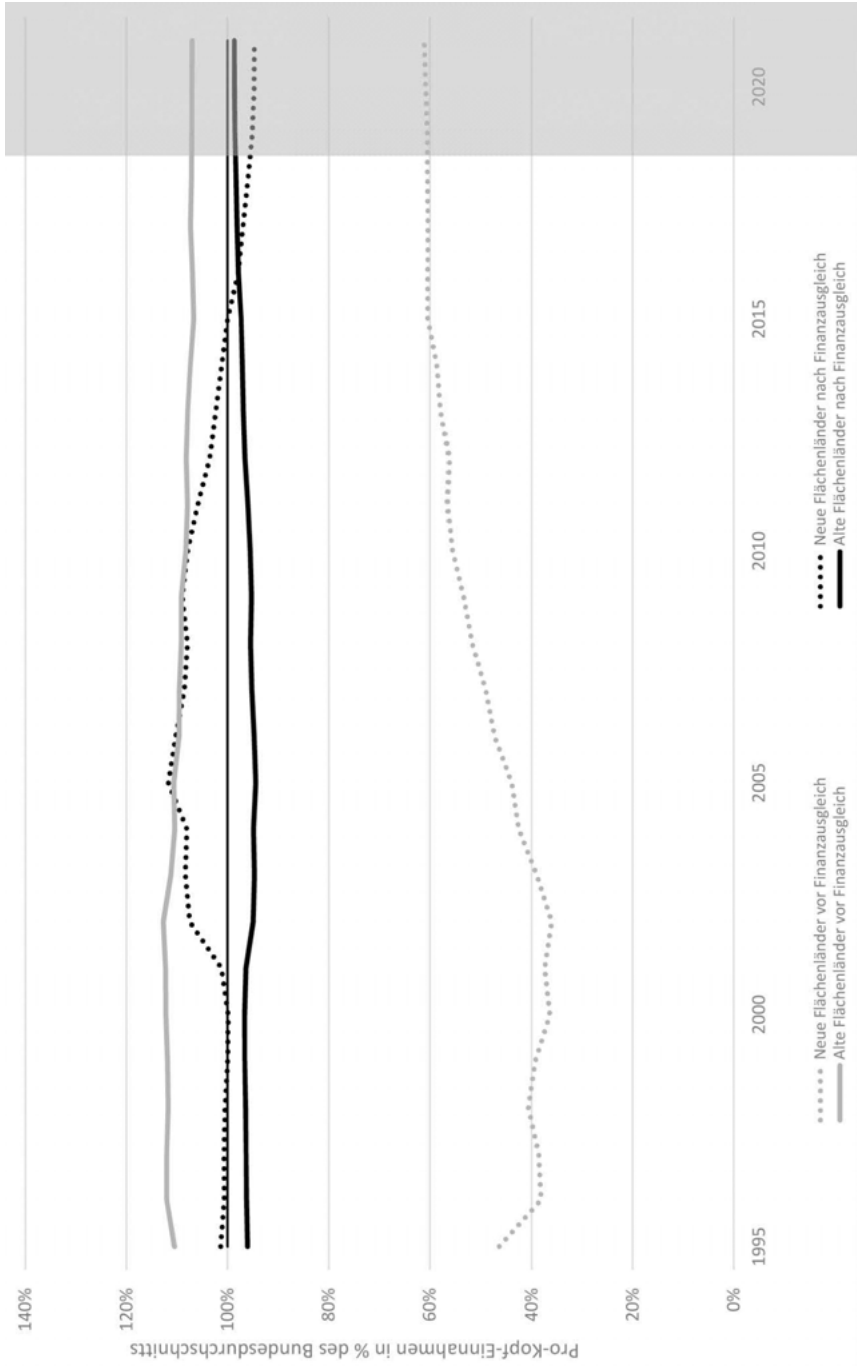


Abb. 5: Niveauentwicklung der relativen Pro-Kopf-Einnahmen zum Durchschnitt der Landesgesamtheit seit 1995, aggregiert nach neuen und alten Flächenländern<sup>32</sup>



Jedoch sei darauf hingewiesen, dass die Prognosequalität hinsichtlich künftiger Entwicklungen der Gebietskörperschaftseinnahmen und ihrer Relationen zueinander zum jetzigen Zeitpunkt, dh, über ein Jahr bevor die neuen Regelungen zur Anwendung kommen, begrenzt ist. Die tatsächlichen Auswirkungen der Föderalismusreform 2017 auf die Einnahmen der Gebietskörperschaften und die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse dürften erst im Laufe der kommenden Dekade ersichtlich werden. Erst dann werden auch *ex ante* schwer zu bestimmende ökonomische Folgen hinreichend bekannt sein, die sich etwa aus Multiplikatoreffekten<sup>33</sup> der jährlichen Finanzausgleichsergebnisse oder aus noch zu konkretisierenden Investitionsprogrammen im Rahmen subsidiärer Regelungen zwischen Bund und Ländern ergeben. Analysen der deutschen Föderalismusreform 2017 und ihrer tatsächlichen Auswirkungen auf die innerdeutsche Einkommensverteilung werden auf der Grundlage von zu erwartenden informationseitigen Verbesserungen und datenseitiger Erweiterungen eine laufende Aufgabe im Rahmen künftiger Forschungsarbeiten sein.

### **V. Einnahmenmaximierung durch Reduzierung der Gemeindefinanzkraft? – Eine neue riskante Anreizkonstellation**

Einen offensichtlichen – billigend in Kauf genommenen oder unbewussten – Konstruktionsfehler hatte der Gesetzgeber bei der zusätzlichen Berücksichtigung von Finanzkraftschwächen auf der Gemeindeebene im Ausgleichssystem begangen. Zwar ist eine möglichst umfassende Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft in den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern sachlich richtig und gerechtfertigt, da die Gemeinden dem deutschen Grundgesetz nach Bestandteile der Länder sind und beide Ebenen auch finanziell als Einheit betrachtet werden müssten.<sup>34</sup> Doch anstatt auf den Hauptausgleichsstufen (horizontaler Ausgleich, allgemeine BEZ) die Finanzkraft der Gemeinden der Landesfinanzkraft vollständig, dh abschlagsfrei und zu 100 % anzurechnen, wurden eine 75%ige Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft vereinbart sowie – wie weiter oben erwähnt – dazu ergänzend die Einführung von Gemeinde-BEZ für leistungsschwache Länder mit einer besonderen finanzkraftschwachen kommunalen Ebene beschlossen. Die Intention dieser Doppelstruktur ist offenkundig politisch-pragmatisch: Denn die Gemeinde-BEZ belasten ausschließlich den Bund, während eine vollständige Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft im horizontalen Ausgleich insbesondere zulasten finanzkraftstarker Länder gegangen wäre. In der Kombination beider Maßnahmen – 75%ige Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft auf den Hauptausgleichsstufen zum einen, ergänzende Gemeinde-BEZ zum anderen –

<sup>32</sup> Eigene Berechnung, eigene Darstellung. Datengrundlage: Regionalisierte Steuerschätzung vom Mai 2018.

<sup>33</sup> Offen ist beispielsweise die Frage, in welchem Maße sich eine unterschiedliche Verwendung von reformbedingten Mehreinnahmen auf die originären Finanzkraftunterschiede der Länder in den Folgeperioden auswirkt. Ein Mitteleinsatz für wachstumsrelevante Ausgaben (vgl. Thöne [Fn 26]) etwa dürfte positive Effekte auf die Entwicklung der Wirtschaft- und Finanzkraft eines Landes entfalten. Eine Schätzung des künftigen Ausgabeverhaltens der Länder ist jedoch kaum möglich. Für denkbare wirtschaftspolitische Implikationen des neuen Finanzausgleichssystems siehe Lenk/Glinka/Ragnitz/Bauer/Frei/Rösel/Steinbrecher (Fn 30) 27 ff.

<sup>34</sup> Für ein Plädoyer für eine vollständige Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft siehe Lenk/Thomas/Glinka/Philipp, Die Gemeindefinanzkraft im Länderfinanzausgleich: Das verfassungsrechtliche Berücksichtigungsgebot aus finanzwissenschaftlicher Perspektive, in Junkernheinrich Martin ea (Hg), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2015 (2015) 319.

führt dies jedoch dazu, dass das neue Ausgleichssystem in seiner Gesamtheit in einigen Fällen finanzielle Anreize zur Minimierung der Gemeindefinanzkraft setzt bzw dass eine höhere Gemeindefinanzkraft zu finanziellen Einbußen führt.

Abbildung 6 zeigt die finanziellen Effekte einer Erhöhung der Gemeindefinanzkraft in Ländern mit einer besonders finanzkraftschwachen kommunalen Ebene. Zu diesen Ländern zählen Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern sowie das Saarland. Diese sind nach aktueller Steuerschätzung im Jahr 2020 Empfänger der neuen Gemeinde-BEZ.

Erhöht sich unter sonst gleichbleibenden Bedingungen etwa die Gemeindefinanzkraft um 10 Euro/EW in Sachsen, reduzieren sich – wie sich mit Modellrechnungen nachweisen lässt – die Zuweisungen für das Land auf den folgenden Systemstufen überproportional zum Primäreffekt der Gemeindefinanzkraftherhöhung. Denn die Einbußen bei der Umsatzsteuerzuordnung, den allgemeinen BEZ sowie den Gemeinde-BEZ summieren sich auf 11,75 Euro/EW. Im Saldo mit der ursprünglichen Finanzkraftherhöhung verzeichnet Sachsen folglich einen Gesamtverlust von 1,75 Euro/EW. Die Transferentzugsrate liegt somit bei 117,5 %. Das bedeutet, dass die zusätzliche primäre Finanzkraft auf der Gemeindeebene im Rahmen des neuen Ausgleichssystems nicht nur vollständig abgeschöpft wird, sondern das Land sogar darüber hinaus Einbußen zu verzeichnen hat. Vice versa würde sich eine Reduzierung der Gemeindefinanzkraft dahingehend auswirken, dass die Zuweisungen auf den Folgestufen überproportional zunehmen. Eine möglichst geringe Gemeindefinanzkraft würde in diesem Fall zu einem finanziellen Optimum führen. Ähnlich hohe Transferentzugsraten sind bei den anderen der genannten Länder festzustellen.<sup>35</sup>

Anreizbedingungen wie diese, also die systemisch bedingte Möglichkeit der Überkompensation eines Finanzkraftprimäreffekts, hat es in der Geschichte des bundesstaatlichen Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland bisher nicht gegeben. Sicherlich ist die Optimierung des eigenen Finanzausgleichsergebnisses nicht das vorderste Ziel einer Landesregierung, weshalb theoretische Anreizmechanismen in der wissenschaftlichen Debatte gelegentlich überschätzt werden. Auch sind die Möglichkeiten eines Landes, die Gemeindefinanzkraft aktiv zu steuern, eher begrenzt.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Zu einem grundsätzlich gleichen Befund kommen *Thiess Büttner* und *Tobias Göbert*, die die Verbleibseffekte von Steuererhöhungen im neuen Finanzausgleichssystem differenziert nach einzelnen Steuerarten untersuchen. Siehe *Büttner Thiess/Göbert Tobias*, Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs: Umverteilungs- und Verbleibseffekte, Wirtschaftsdienst 11/2016, 818.

<sup>36</sup> Die Politik mit Realsteuerhebesätzen etwa obliegt erstens den Kommunen selbst und bleibt zweitens im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs unberücksichtigt, da für die Berechnung der Gemeindefinanzkraft implizit einheitliche Hebesätze unterstellt werden. Mit anderen Worten: Maßnahmen zur künstlichen Reduzierung der Gemeindefinanzkraft durch Senkung der Realsteuerhebesätze blieben im Finanzausgleich weitestgehend wirkungslos. Allerdings sind theoretisch durchaus Maßnahmen der Siedlungs- oder Anwerbungspolitik oder auch der Erschließung von Flächen vorhanden, die die Besteuerungsgrundlagen von Gemeinden tangieren und folglich Einfluss auf die Finanzkraft der Gemeinden entfalten können.

Über die Gemeinschaftssteuern – die zweite wichtige Säule der Gemeindeeinnahmen – wäre eine lokalisierte Beeinflussung der Gemeindefinanzkraft nicht möglich, ohne zugleich die Finanzkraft des Landes in gleicher Richtung zu verändern. Im Gesamteffekt auf Landes- und Gemeindeebene ließe sich eine Überkompensation des Primäreffekts wie in Abbildung 6 modellhaft dargestellt nicht herstellen bzw lägen die Transferentzugsraten unter 100 %. Vgl *Lenk/Glinka* (Fn 37) 45 ff.

<sup>37</sup> Eigene Darstellung in Anlehnung an *Lenk Thomas/Glinka Philipp*, Gute Absichten, riskante Wirkung: Zur Berücksichtigung der Gemeindefinanzkraft im bundesstaatlichen Finanzausgleich ab 2020, ifo Schnelldienst 11/2017, 45. Aktualisierte Berechnung auf der Grundlage der Steuerschätzung vom Mai 2018.

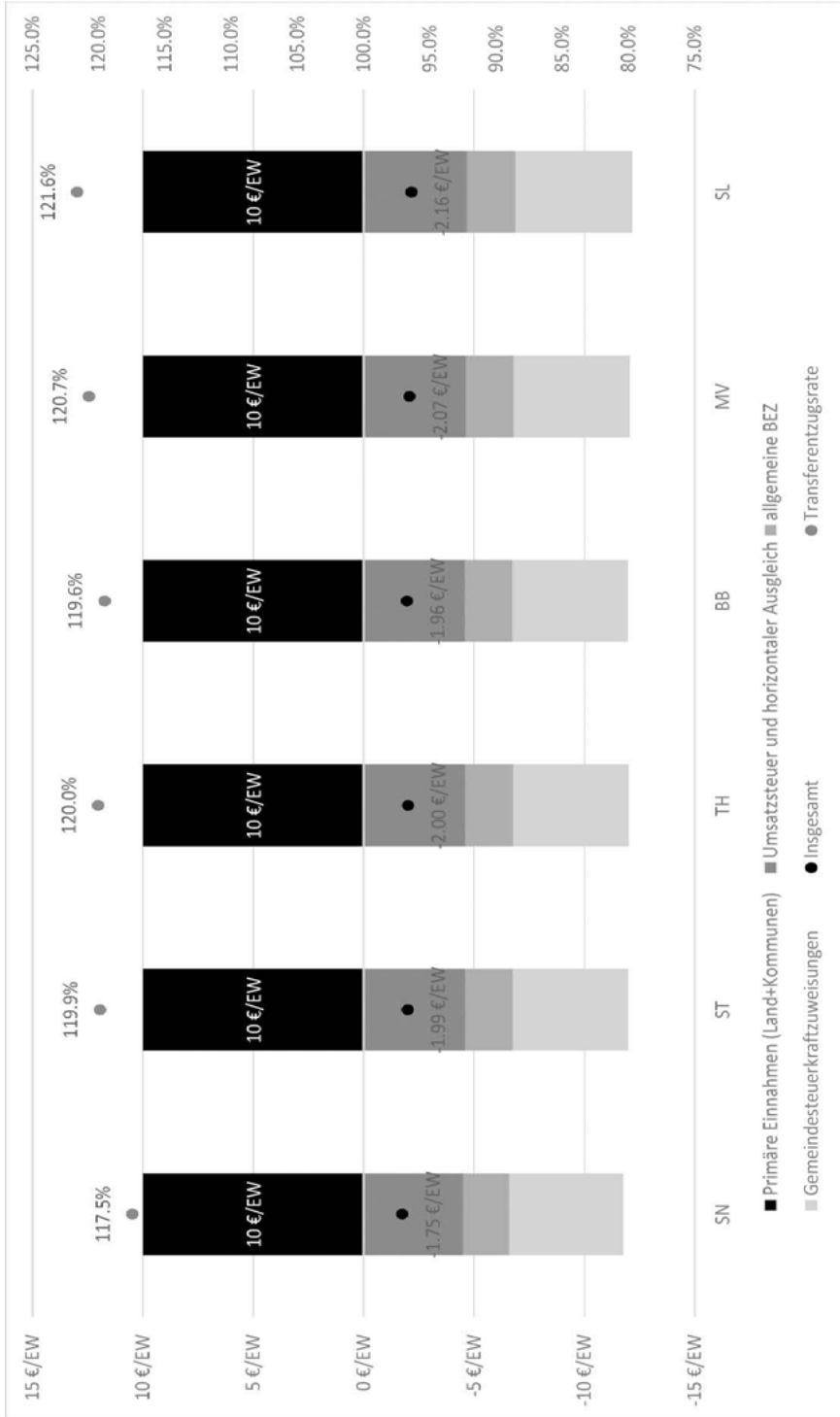


Abb. 6: Finanzielle Effekte in der Folge einer Erhöhung der Gemeindefinanzkraft auf den einzelnen Ausgleichsstufen um 10 Euro/EW<sup>37</sup>

Lizenziert für Universität Salzburg am 13.05.2020 um 11:37 Uhr

Dennoch bleiben unter diesen Bedingungen bisher unbekannte Wirkungsrisiken – ein Zustand, der bei der Gestaltung des Finanzausgleichssystems hätte vermieden werden können.

## **VI. Die Gestalt der Steuerzuordnung – Das bleibende Problem der primären Finanzmittelallokation in Deutschland**

Mit der Föderalismusreform 2017 wurden – wie in diesem Beitrag beschrieben und bewertet – tiefgreifende Änderungen im deutschen Fiskalföderalismus vorgenommen. Dies zeigt allein die hohe Anzahl an Änderungen des Grundgesetzes (13 Artikel) und verschiedener Einzelgesetze (23 Neufassungen bzw Umgestaltungen). Im Fokus der Reform steht die Neuausrichtung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und damit die des zentralen Elements der Finanzmitteldistribution. Die Gesetze, die den Finanzausgleich ab 2020 regeln, wurden vom Gesetzgeber in Form des Art 143f GG mit einer Mindestgeltungsdauer bis 2031 ausgestattet.

Unverändert bleibt hingegen – wird einmal von der Umsatzsteuer abgesehen – die primäre Zuordnung der Steuern auf die Länder, die im Wesentlichen das Ergebnis bestimmt, an welches die Finanzausgleichsstufen anschließend anknüpfen. Damit bestätigt die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen für die Zeit nach 2019 implizit jene Regelungen des Status quo, die zur primären Finanzmittelverteilung, zur originären Allokation der Steuereinnahmen führen. Diese Regelungen ergeben sich – wie es seit der 1969er-Reform vorgesehen ist – nach Art 107 Abs 1 GG aus örtlichem Aufkommen und obligatorischer Steuererlegung für die Körperschaftsteuer und Lohnsteuer. Dh: „Das Aufkommen der Landessteuern und der Länderanteil am Aufkommen der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer stehen den einzelnen Ländern insoweit zu, als die Steuern von den Finanzbehörden in ihrem Gebiet vereinnahmt werden [...]. Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, sind für die Körperschaftsteuer und die Lohnsteuer nähere Bestimmungen über die Abgrenzung sowie über Art und Umfang der Zerlegung des örtlichen Aufkommens zu treffen. Das Gesetz kann auch Bestimmungen über die Abgrenzung und Zerlegung des örtlichen Aufkommens anderer Steuern treffen.“ Im Zerlegungsgesetz<sup>38</sup> wird die Steuererlegung schließlich konkretisiert.

Die Ausgestaltung des Zerlegungsgesetzes orientiert sich im Wesentlichen an den im Jahr 1971 gefassten Regelungen.<sup>39</sup> Demnach wird die Zerlegung der Körperschaftsteuer nach dem Betriebsstättenprinzip, die der Lohnsteuer nach dem Wohnsitzprinzip organisiert. Für die Zerlegung der seit 1993 hinzugekommenen Kapitalertragsteuer findet ebenfalls das Wohnsitzprinzip Anwendung. Die Ausgestaltung dieser Prinzipien ist weitgehend artifiziell. Dies äußert sich zum einen in verschiedenen rechnerischen Hilfsgrößen, die zur konkreten Quantifizierung des Betriebsstättenanteils am Gesamtergebnis der Körperschaft oder zur Bestimmung des Wohnsitzes herangezogen wer-

<sup>38</sup> Zerlegungsgesetz vom 6. August 1998 (BGBl. I S. 1998), das zuletzt durch Artikel 17 des Gesetzes vom 20. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3000) geändert worden ist.

<sup>39</sup> Gesetz über die Steuerberechtigung und die Zerlegung bei der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer (Zerlegungsgesetz) in der Fassung vom 25. Februar 1971 (BGBl. I S. 145).

den,<sup>40</sup> und zum anderen in (politisch festgelegten) Bagatellgrenzen, um den Aufwand für Verwaltung und Bürokratie zu begrenzen.<sup>41</sup>

Angesichts solcher Artefakte sowie auch angesichts des fiskalischen Resultats, das die Zerlegungsregeln hervorbringen, steht das Zerlegungsgesetz seit einiger Zeit in der Kritik. Auffallend und fragenaufwerfend ist insbesondere, dass die Mittelverteilung *nach Steuerzerlegung* in zum Teil deutlicher Weise vom Wirtschaftskraftniveau der Länder abweicht – dies gilt zum einen für die Steuerarten, die explizit einer Zerlegung unterzogen werden und zum anderen auch für die Steuereinnahmen der Länder insgesamt. Tabelle 1 illustriert die Diskrepanzen zwischen Einnahmen- und Wirtschaftskraftniveau in den einzelnen Ländern.

Als Vergleichsgrößen werden das Pro-Kopf-Aufkommen der durch das Zerlegungsgesetz explizit erfassten Steuern (Körperschaftsteuer, Lohnsteuer, Kapitalertragsteuer – jeweils nach Zerlegung) in Spalte I, die Pro-Kopf-Steuereinnahmen der Länder insgesamt einschließlich der ausgleichserheblichen Gemeindefinanzkraft in Spalte II sowie als Indikator für die Wirtschaftskraft das Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt in Spalte III verwendet. Um Einnahmenniveau und Wirtschaftskraft miteinander vergleichen zu können, werden alle Pro-Kopf-Größen ins Verhältnis zum jeweiligen Länderdurchschnitt gesetzt. Die jeweiligen Diskrepanzen zwischen beiden Größen sind in den Spalten IV und V abgebildet.

Ein Beispiel: Der Freistaat Bayern etwa weist im Jahr 2016 Pro-Kopf-Einnahmen aus, die 128,8 % des Durchschnitts der Ländergesamtheit entsprechen (BY, Spalte II). Das bayerische Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt ist ebenfalls überdurchschnittlich, liegt jedoch nur 16 Prozentpunkte über dem Durchschnittswert aller Länder, folglich bei 116 % (BY, Spalte III). Die Wirtschaftskraft des Freistaats wird durch die primären Steuereinnahmen somit um 12,8 Prozentpunkte überzeichnet (BY, Spalte V).

Umgekehrt ist es beispielsweise in Sachsen. Dessen Pro-Kopf-Wirtschaftskraft entspricht 76,1 % des Durchschnitts der Ländergesamtheit (SN, Spalte III) und nimmt damit einen spürbar höheren Wert an als die relative Einnahmenausstattung Sachsens je Einwohner. Diese beträgt 58,7 % des Durchschnittswertes (SN, Spalte II). Folglich zeichnet sich in Sachsen ein reziprokes Bild zu Bayern: Die Wirtschaftskraft wird durch die Einnahmen unterzeichnet – konkret um 17,4 Prozentpunkte (SN, Spalte V).

Werden auch alle weiteren Länder in die Betrachtung einbezogen, zeigt sich, dass die Spreizung zwischen starken und schwachen Ländern hinsichtlich der Wirtschaftskraft weitaus geringer ausfällt als hinsichtlich der Einnahmenstärke. Zwar sind wirtschaftsstarke Länder grundsätzlich auch einnahmenstark und vice versa; das Ausmaß

<sup>40</sup> Bei der Zerlegung der Körperschaftsteuer wird auf §§ 28–31 und § 33 des Gewerbesteuergesetzes zurückgegriffen. Somit bemessen sich die Zerlegungsanteile einzelner Länder grundsätzlich an den Lohnsummen der Betriebsstätten, welche das einzelne Land beherbergt, im Verhältnis zu den Lohnsummen, die in allen Betriebsstätten der betreffenden Körperschaft gezahlt werden. Siehe § 2 Abs 1 ZerlG. Für die Umsetzung des Wohnsitzprinzips wird grundsätzlich auf die Angaben der elektronischen Lohnsteuerbescheinigung des Arbeitnehmers zurückgegriffen. Siehe § 7 Abs 2 ZerlG.

<sup>41</sup> Beispielsweise ist die Zerlegung der Körperschaftsteuer auf Großfälle beschränkt. Die Zerlegungspflicht beginnt nach § 2 Abs 1 ZerlG erst ab einem absoluten Körperschaftsteuerbetrag von 500.000 Euro.

<sup>42</sup> Lenk Thomas/Glinka Philipp, Nach der Reform: Die Steuerzuordnung und Steuerzerlegung im horizontalen Verhältnis der Länder. Diskussions- und Forschungsfeld für die nächsten Jahre, in Junkernheinrich Martin ea (Hg), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2017 (2017) 396.

	I	II	III	IV	V	Ya	Yb
	zu zerlegende Steuern nach Zerlegung	ausgleichserhebliche Landes- und Gemeindeeinnahmen	Bruttoinlandsprodukt	Differenz aus I und III	Differenz aus II und III	Über- bzw. Unterzeichnung der Wirtschaftskraft	
BY	122,9%	128,8%	116,0%	6,9	12,8	401 €/EW	5.149 Mio. €
HE	123,9%	125,1%	114,4%	9,5	10,7	336 €/EW	2.073 Mio. €
SH	88,8%	91,0%	81,9%	6,9	9,2	288 €/EW	823 Mio. €
BW	116,8%	118,1%	115,0%	1,9	3,2	99 €/EW	1.079 Mio. €
RP	95,6%	91,0%	90,3%	5,4	0,8	25 €/EW	100 Mio. €
NI	89,3%	87,3%	87,4%	1,9	-0,1	-4 €/EW	-31 Mio. €
NW	96,3%	95,5%	98,3%	-2,0	-2,8	-89 €/EW	-1.582 Mio. €
BB	76,1%	68,1%	72,3%	3,7	-4,3	-133 €/EW	-331 Mio. €
BE	90,8%	90,5%	96,5%	-5,6	-5,9	-186 €/EW	-655 Mio. €
MV	58,1%	56,5%	67,4%	-9,3	-10,9	-343 €/EW	-552 Mio. €
ST	66,1%	58,1%	69,4%	-3,2	-11,3	-353 €/EW	-793 Mio. €
HH	135,2%	150,4%	162,4%	-27,3	-12,1	-378 €/EW	-677 Mio. €
TH	63,9%	56,4%	73,5%	-9,6	-17,1	-536 €/EW	-1.164 Mio. €
SL	80,7%	75,4%	92,5%	-11,8	-17,1	-537 €/EW	-535 Mio. €
SN	64,0%	58,7%	76,1%	-12,0	-17,4	-546 €/EW	-2.231 Mio. €
HB	89,6%	94,0%	126,0%	-36,4	-32,0	-1.005 €/EW	-675 Mio. €

**Tab. 1:** Vergleich zu zerlegende Steuern nach Zerlegung, ausgleichsrelevante Gesamteinnahmen und Bruttoinlandsprodukt, jeweils pro Einwohner und in % des Durchschnitts der Ländergesamtheit, 2016<sup>42</sup>

der Niveauunterschiede in der primären Finanzausstattung erscheint vor dem Hintergrund erheblich geringerer Wirtschaftskraftunterschiede jedoch unverhältnismäßig hoch: Denn während das Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt der einzelnen Flächenländer 48,6 Prozentpunkte um den Länderdurchschnitt streut, sind es bei den Gesamteinnahmen 72,4 Prozentpunkte.

Ähnlich bemerkenswert, wenngleich geringer im Ausmaß, stellen sich die Aufkommensniveaus bei den Steuern dar, die einer Zerlegung unterzogen werden. In Spalte I ist die Summe der Einnahmen aus der Körperschaft-, der Lohn- sowie der Kapitalertragsteuer pro Einwohner und für jedes Land in Prozent des Länderdurchschnitts angegeben. Auch hierbei handelt es sich um Werte *nach Steuerzerlegung*. Bayern – um im oben genannten Beispiel zu bleiben – verzeichnet bei diesen Steuern ein Einnahmenniveau von 122,9 % des Länderdurchschnitts (BY, Spalte I). Der Wert übersteigt damit das bayerische Wirtschaftskraftniveau um 6,9 Prozentpunkte (BY, Spalte IV). Sachsen hingegen verzeichnet bei diesen Steuerarten einen Wert, der rund 12 Prozentpunkte unter dem Niveau des sächsischen Bruttoinlandsprodukts liegt (SN, Spalte IV). Auch hier gilt folglich, dass die Wirtschaftskraft der wirtschaftsstarken Länder durch deren Einnahmen tendenziell überzeichnet wird, während in den meisten wirtschaftsschwachen Ländern der Rückstand zum Durchschnitt noch deutlicher bei den Einnahmen zum Tragen kommt.

Aus dieser ergebnisbezogenen Perspektive erscheint eine Überprüfung der Steuerzuordnungsregeln in Deutschland im Allgemeinen und des Zerlegungsgesetzes im Besonderen als ein notwendiger Schritt. Eine Reform dahingehend, dass die Einnahmen stärker auch die Wirtschaftskraft eines Landes widerspiegeln und somit dessen Beitrag zur Wertschöpfung präziser abbilden, würde die Steuerzuordnung, dh das primäre Verteilungsergebnis vor Finanzausgleich, leistungsgerechter gestalten und zugleich das anschließende bundesstaatliche Finanzausgleichssystem spürbar entlasten. Denn entspräche das Einnahmenniveau exakt dem Niveau der Wirtschaftskraft, würde der Freistaat Bayern vor Finanzausgleich 401 Euro/EW bzw 5,1 Mrd Euro weniger Mittel verzeichnen (BY, Spalte Va/b), müsste jedoch anschließend im Finanzausgleich auch weniger Mittel abgeben. Sachsens Einnahmen fielen hingegen um 546 Euro/EW respektive 2,2 Mrd Euro höher aus (SN, Spalte Va/b) und das Land wäre weniger stark auf die Solidarität der föderalen Gemeinschaft angewiesen. Dass die primäre Steuerzuordnung im Rahmen der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen weitgehend unverändert geblieben ist, haftet der 2017er-Föderalismusreform als Inkonsequenz an. Umso stärker sollte sie in der kommenden Dekade in den Fokus finanzpolitischer Reformdebatten rücken.<sup>43</sup>

## Verwendete Literatur

*Bösinger Rolf*, Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs 1995 (1999).

*Büttner Thiess/Görbert Tobias*, Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs: Umverteilungs- und Verbleibseffekte, Wirtschaftsdienst 11/2016, 818.

<sup>43</sup> Für eine ausgiebigere Argumentation siehe *Lenk/Glinka* (Fn 42) 385. Für einen konkretisierenden Vorschlag einer Reform der Steuerzuordnung siehe *Lenk Thomas/Glinka Philipp*, Steuerzuordnung nach der Wirtschaftskraft: Gut für den bundesstaatlichen Finanzausgleich, Wirtschaftsdienst 9/2015, 619.

- Kommission für die Finanzreform (Hg), Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland (1966).
- Lenk Thomas/Glinka Philipp*, Die Gemeindefinanzkraft im Länderfinanzausgleich: Das verfassungsrechtliche Berücksichtigungsgebot aus finanzwissenschaftlicher Perspektive, in Junkernheinrich Martin ea (Hg), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2015 (2015) 319.
- Lenk Thomas/Glinka Philipp*, Steuerzuordnung nach der Wirtschaftskraft: Gut für den bundesstaatlichen Finanzausgleich, Wirtschaftsdienst 9/2015, 619.
- Lenk Thomas/Glinka Philipp*, Der neue bundesstaatliche Finanzausgleich: Eine Reform und viel Reformaufschub, Wirtschaftsdienst 7/2017, 506.
- Lenk Thomas/Glinka Philipp*, Die Bund-Länder-Finanzbeziehungen: Zur Neuregelung und ihren Zukunftsperspektiven, Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften 15 (2017) 417.
- Lenk Thomas/Glinka Philipp*, Gute Absichten, riskante Wirkung: Zur Berücksichtigung der Gemeindefinanzkraft im bundesstaatlichen Finanzausgleich ab 2020, ifo Schnelldienst 11/2017, 41.
- Lenk Thomas/Glinka Philipp*, Nach der Reform: Die Steuerzuordnung und Steuerzerlegung im horizontalen Verhältnis der Länder. Diskussions- und Forschungsfeld für die nächsten Jahre, in Junkernheinrich Martin ea (Hg), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2017 (2017) 385.
- Lenk Thomas/Glinka Philipp/Ragnitz Joachim/Bauer David/Frei Xenia/Rösel Felix/Steinbrecher Johannes*, Auswirkungen des Modells der Ministerpräsidentenkonferenz zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen vom 3. Dezember 2015, Gutachten im Auftrag der SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag (2016).
- Lenk Thomas/Hesse Mario/Kratzmann Alexander*, Gemeindefinanzbericht Sachsen 2016/2017, Sachsenlandkurier 5/2017.
- Oeter Stefan*, Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht: Untersuchungen zu Bundesstaatstheorie unter dem Grundgesetz (1998).
- Renzsch Wolfgang*, Der Streit um den Finanzausgleich, in Wehling Hans-Georg (Hg), Die Deutschen Länder: Geschichte, Politik, Wirtschaft (2002) 347.
- Renzsch Wolfgang*, Ökonomische Föderalismustheorie, funktionaler Föderalismus und Finanzausgleich, in Junkernheinrich Martin ea (Hg), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2018 (2018) 305.
- Thöne Michael*, Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben („WNA“), FiFo-Bericht 2/2005.
- Thuy Peter*, Der Einfluss des Sozialstaatsprinzips auf die Entwicklung des deutschen Länderfinanzausgleichs, in Söllner Fritz/Wilfert Arno (Hg), Die Zukunft des Sozial- und Steuerstaates. Festschrift zum 65. Geburtstag von Dieter Fricke (2001) 208.
- Wöisin Matthias*, Das eingerostete Scharnier: Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern, Wirtschaftsdienst 7/2008, 446.