

# ÖFFENTLICHE FINANZEN: EFFIZIENZ DURCH SUBSIDIARITÄT

## **I. Für eine aktivierende Finanzverfassung**

1. Defizite des aktuellen Länderfinanzausgleichs
  2. Zur Reform des Länderfinanzausgleichs
  3. Mehr Steuerautonomie für die Länder
  4. Fazit
- Eine andere Meinung

## **II. Internationale Gewinnverlagerungen**

1. Gewinnverlagerungen und die OECD-Initiative
2. Das Dilemma der Gewinnbesteuerung
3. Überregulierung vermeiden
4. Fazit

## **Anhang: Ineffizienz des Finanzausgleichs**

## **Literatur**

## DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

### **Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen**

Die aktuellen Regelungen zum Finanzausgleich und zur Unterstützung der ostdeutschen Länder (Solidarpakt II) laufen im Jahr 2019 aus. Danach tritt zudem das im Grundgesetz verankerte Neuverschuldungsverbot für die Länder in Kraft. Es ist daher an der Zeit, den Finanzausgleich grundlegend zu reformieren.

Das Finanzausgleichssystem ist derzeit so ausgestaltet, dass die Länder weitgehend autonom über ihre Ausgaben bestimmen, ihre Einnahmen aber kaum beeinflussen können. Das setzt Fehlanreize: Die Landespolitik hat bislang ein viel zu geringes Interesse, die Wirtschaftskraft zu steigern, und profiliert sich über höhere Ausgaben. Dies führt nicht selten zu einer übermäßigen Verschuldung.

Änderungen sind vor allem in zwei Bereichen notwendig: Zum einen müssen die Ineffizienzen des derzeitigen Finanzausgleichsystems beseitigt werden. Zum anderen muss die Einnahmeautonomie gestärkt werden, zum Beispiel mit einem begrenzten Zuschlagsrecht auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer. Die Sorge vor einem ruinösen Steuerwettbewerb zwischen den Ländern ist unbegründet. Vielmehr würden öffentliche Güter und Leistungen effizienter bereitgestellt, finanzschwache Länder hätten größere Entwicklungsmöglichkeiten.

### **Internationale Unternehmensbesteuerung**

Die OECD hat einen Aktionsplan vorgelegt, der verhindern soll, dass internationale Konzerne durch die Verlagerung von Gewinnen Steuern vermeiden. Allerdings gibt es in Deutschland bereits viele Regelungen, die die Verlagerung von Gewinnen verhindern. Zusätzliche Regulierungen und Abzugsverbote würden die private Investitionstätigkeit hemmen. Außerdem sind die Erwartungen über die potenziellen Mehreinnahmen eines verschärften Vorgehens oftmals überzogen.

Jedoch sollten privilegierende Sonderregelungen im internationalen Umfeld abgeschafft werden, die Gewinnverlagerungen begünstigen. Beispiele hierfür sind die „Check-the-box-Regelung“ der Vereinigten Staaten oder Patentboxen. Sollte dies auf OECD-Ebene nicht gelingen, ist in Deutschland beispielsweise eine eigene Patentbox denkbar, um gleiche Voraussetzungen im internationalen Steuerwettbewerb zu schaffen.

# I. FÜR EINE AKTIVIERENDE FINANZVERFASSUNG

590. Die aktuellen Regelungen zum Finanzausgleich und der Solidarpakt II werden im Jahr 2019 enden. Angesichts der offenkundigen Fehlkonstruktionen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen wurde die vergangene Reform, die seit dem Jahr 2005 in Kraft ist, mit einem Ablaufdatum versehen. Eine Neuregelung wird bereits in dieser Legislaturperiode notwendig sein, um eine ordnungsgemäße Finanzplanung zu ermöglichen. Derzeit setzt das Finanzausgleichssystem **Fehl-anreize**, die zu übermäßiger Verschuldung geführt haben, eine sinnvolle Differenzierung des Leistungsangebots zwischen den Ländern verhindern und sich aller Voraussicht nach weiterhin negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung in einigen Ländern auswirken werden.
591. Aus Sicht des Sachverständigenrates sind Änderungen vor allem in zwei Bereichen erforderlich. Erstens sollten die **Ineffizienzen des derzeitigen Finanzausgleichssystems** beseitigt werden. Das jetzige System schwächt die Anreize der Länder, eine höhere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu erzielen, da der Finanzausgleich einen erheblichen Teil der damit verbundenen Mehreinnahmen abschöpft. Eine Reform muss keine Schlechterstellung der finanzschwachen Länder bedeuten oder gar deren Haushaltsposition bedrohen.

Zweitens sollte die **Einnahmeautonomie der Länder** gestärkt werden, beispielsweise mit einem Zuschlagsrecht zur Einkommen- und Körperschaftsteuer. Dadurch erhöht sich deren finanzielle Flexibilität. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund des grundgesetzlichen Neuverschuldungsverbots für die Länder ab dem Jahr 2020 bedeutsam. Die stärkere Autonomie ließe sich so ausgestalten, dass es nicht zu einem ruinösen Steuerwettbewerb oder einem Auseinanderdriften der finanzstarken und finanzschwachen Länder kommt. Eine Stärkung der Einnahmeautonomie ist als Ergänzung und nicht als Alternative zum solidarischen Finanzausgleich anzusehen.

## 1. Defizite des aktuellen Länderfinanzausgleichs

592. Den Föderalismus in Deutschland kennzeichnet eine starke Verflechtung. Insbesondere sind die **Ausgaben der Länder** oftmals durch bundesweit einheitliche Regelungen beeinflusst. Die grundgesetzliche Vorgabe einer Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse begrenzt zudem das Ausmaß unterschiedlicher Leistungsniveaus zwischen den Ländern. So sind die Länder für die Bereiche Schulen, Hochschulen, Polizei und Justiz sowie (teilweise über die Gemeindeebene) für Kindertageseinrichtungen und bestimmte soziale Ausgaben (Sozialhilfe, Kosten der Unterkunft bei Bezug von Arbeitslosengeld II (KdU), Eingliederungsleistungen für Menschen mit Behinderung) verantwortlich. Im Bereich der sozialen Sicherung greifen Bundesvorgaben und im Bildungsbereich oder bei der öffentlichen Sicherheit dürften allzu große Unterschiede weder grundgesetzlich noch politisch akzeptabel sein.

Dies darf man jedoch nicht dahingehend missverstehen, dass die Länder nur vernachlässigbar Einfluss auf ihre Ausgaben nehmen können. So beläuft sich nach Berechnungen für das Doppeljahr 2003/2004 der **Bindungsgrad der Länderausgaben** durch Bundesgesetze, EU- und Bund-Länder-Programme auf insgesamt lediglich 21,5 % der Länderausgaben (für die westdeutschen Flächenländer auf 16,6 %, für die ostdeutschen Flächenländer auf 31,9 %, für die Stadtstaaten auf 26,9 %). Im Bereich der sozialen Sicherung liegt der Bindungsgrad aber höher bei etwa 70 % (Seitz, 2008). Nach den Föderalismusreformen der Jahre 2006 und 2009 dürfte der Bindungsgrad abgenommen haben. Die Ausgaben der Länder liegen somit weitgehend in ihrer eigenen Verantwortung.

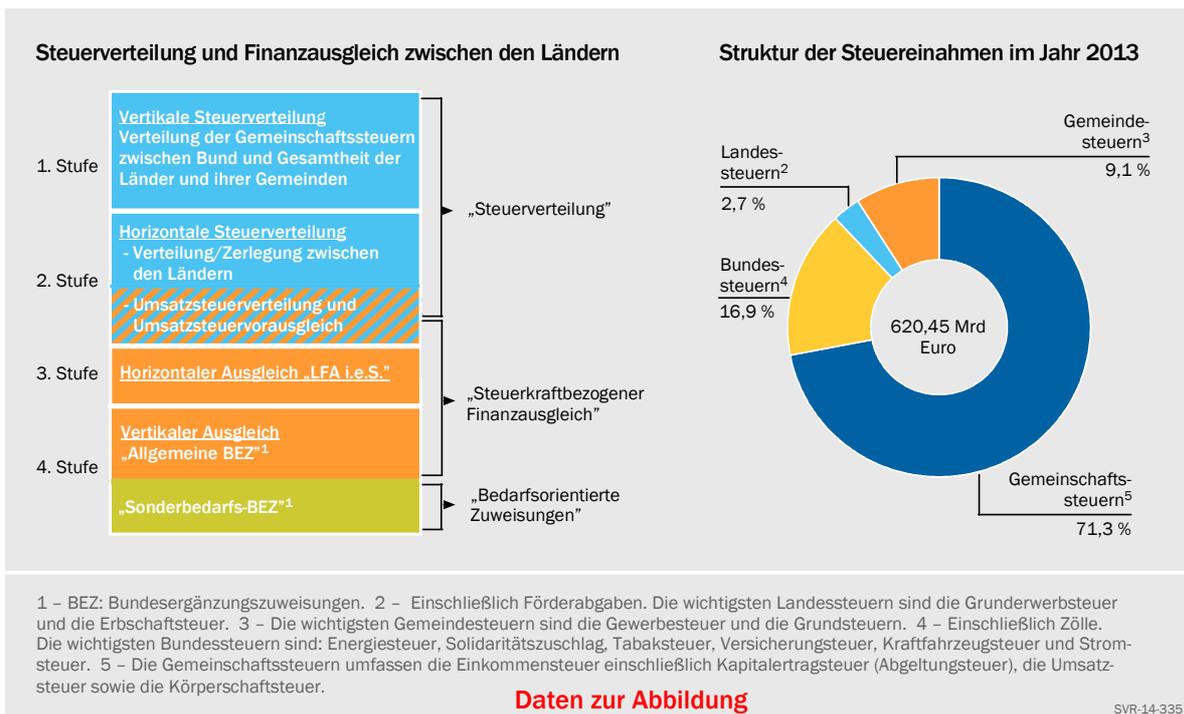
593. Im Hinblick auf die **Einnahmen** ist die Eigenständigkeit der Länder hingegen fast vernachlässigbar. Dies unterscheidet sie vom Bund und den Gemeinden, die jeweils über aufkommensstarke Steuern verfügen, deren Höhe sie beeinflussen können. Die Ländergesamtheit hat stattdessen einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf eine ausreichende Finanzausstattung zur Deckung ihrer „notwendigen“ Ausgaben und die finanzschwachen Länder einen Anspruch auf einen „angemessenen“ Finanzausgleich (Artikel 106, 107 Grundgesetz).

594. Vor diesem Hintergrund ist das komplexe System der Einnahmeverteilung zwischen Bund und Ländern zu sehen, das primär auf einen Ausgleich der Einnahmen je Einwohner zwischen den Ländern zielt. Die derzeitige **Aufteilung der Steuereinnahmen** zwischen dem Bund und den Ländern, die aus finanzpolitischer Sicht zusammen mit ihren Gemeinden zu betrachten sind, wird technisch über **vier Stufen** umgesetzt. [↘ ABBILDUNG 77 LINKS](#)

Die erste Stufe stellt die vertikale Steuerverteilung dar, bei der es um die Aufteilung der aufkommensstarken **Gemeinschaftssteuern** (Einkommen-, Körper-

↘ ABBILDUNG 77

**Steuereinnahmen in Deutschland und ihre Verteilung**



schaft- und Umsatzsteuer) zwischen dem Bund einerseits und der Gemeinschaft der Länder (und der Gemeinden) andererseits geht. Es folgt auf der zweiten Stufe die horizontale Steuerverteilung nach festgelegten Prinzipien auf die einzelnen Länder. Ergänzt wird diese Stufe durch den **Umsatzsteuervorausgleich**, bei dem bis zu einem Viertel des Umsatzsteueraufkommens für die Zuweisung sogenannter **Ergänzungsanteile** verwendet wird. Der Umsatzsteuervorausgleich hat eine erhebliche horizontale Ausgleichswirkung zwischen den Ländern und stellt somit einen vorweggenommenen Länderfinanzausgleich dar.

Erst auf der dritten Stufe kommt es zu einer direkten Umverteilung von Steuereinnahmen zwischen den Ländern, dem **Länderfinanzausgleich im engeren Sinne** (LFA i.e.S.). Anschließend findet auf der vierten Stufe ein vertikaler Ausgleich statt, um verbleibende als übermäßig empfundene Unterschiede in der Finanzkraft der Länder weiter zu reduzieren und besondere Ausgabenbelastungen zu kompensieren. Neben **allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (BEZ)**, die sich an der Steuerkraft orientieren, leistet der Bund für besondere Bedarfe, wie etwa den erhöhten Investitionsbedarf in den Neuen Ländern, ergänzende Zahlungen (**Sonderbedarfs-BEZ**, Deutsche Bundesbank, 2014a).

595. Die Steuerstruktur in Deutschland wird von den **Gemeinschaftssteuern** dominiert. [↪ ABBILDUNG 77 RECHTS](#) Bund und Länder teilen sich zu gleichen Anteilen das Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie der Umsatzsteuer. Die Gemeinden erhalten vorab kleinere Anteile der Einkommensteuer (15 %) und der Umsatzsteuer (ca. 2 %). Daneben bestehen reine Bundes-, Landes- und Gemeindesteuern. Insgesamt wird mit den Landessteuern aber nur ein geringes Einkommen erzielt. Die Länder können hierbei individuell weder Steuersätze noch Bemessungsgrundlagen festlegen. Eine Ausnahme stellt die Grunderwerbsteuer dar, deren Sätze jedes Land bestimmen kann. Ihr Einkommen ist jedoch relativ gering.
596. Die Verteilung der Länderanteile an den Gemeinschaftssteuern und der originären Landessteuern zwischen den Ländern – die zweite Stufe – wird nach dem **Prinzip des örtlichen Einkommens** vorgenommen (Artikel 107 Absatz 1 Grundgesetz). Damit stehen die Einnahmen demjenigen Land zu, das sie vereinnahmt. Bestimmte Steuern werden dabei unter Zuhilfenahme der sogenannten Steuerzerlegung den einzelnen Ländern zugeordnet. Während die Körperschaftsteuer dem Land zusteht, in dem die Betriebsstätte angesiedelt ist (**Betriebsstättenprinzip**), werden Lohn- und Einkommensteuer grundsätzlich nach dem Wohnsitz zerlegt (**Wohnsitzprinzip**). Wegen der hohen Bedeutung des Lohnsteueraufkommens an den Gesamteinnahmen wird diese Regelung insbesondere in Bezug auf Länder kritisiert, zwischen denen nennenswerte Pendlersalden bestehen (Scherf, 2000; Feld et al., 2013; Münzenmaier und Weiß, 2014a).

### Der steuerkraftbezogene Finanzausgleich

597. Der eigentliche Finanzausgleich ist vergleichsweise kompliziert in mehreren Schritten geregelt. Er beginnt bereits auf der zweiten Stufe des Finanzaus-

gleichsystems mit dem Umsatzsteuervorausgleich und setzt sich auf der dritten und vierten Stufe fort. Hierbei werden insgesamt etwa 19 Mrd Euro zwischen den Ländern sowie zwischen dem Bund und den Ländern umverteilt, wobei lediglich 8,5 Mrd Euro auf die dritte Stufe, den LFA i.e.S., entfallen. Auf all diesen Stufen gilt derselbe **Grundmechanismus**. Für jedes Land werden die tatsächlichen Einnahmen (**Finanzkraftmesszahl**) mit den hypothetischen Einnahmen verglichen, die sich bei einer einheitlichen Verteilung der Einnahmen je Einwohner ergeben würden (**Ausgleichsmesszahl**). Die Differenz wird bei unterdurchschnittlichem Einnahmenniveau anteilig ausgeglichen. Die Ausgleichszuweisungen werden entweder aus dem Umsatzsteueraufkommen (beim Umsatzsteuervorausgleich), durch Abschöpfung bei den Ländern mit überdurchschnittlicher Finanzkraft je Einwohner (beim LFA i.e.S.) oder durch Bundesmittel (bei den allgemeinen BEZ) finanziert.

Die Finanzkraftmesszahl unter Berücksichtigung der Ausgleichszuweisungen der vorangegangenen Stufe gilt jeweils als **Ausgangsgröße** für die nächste Stufe. Dadurch wird vom Grundsatz her erreicht, dass es innerhalb dieses mehrstufigen Ausgleichssystems nicht zu einer Überkompensation einer Finanzschwäche oder zu Rangfolgeverschiebungen kommt.

598. Von diesem Grundmechanismus wird gleichwohl wiederholt abgewichen, sodass die Einnahmen je nach Stufe unterschiedlichen Abgrenzungen unterliegen. Zudem ersetzt die Steuerkraft (fiktive Einnahmen unter Verwendung des bundesweit durchschnittlichen Steuersatzes) die tatsächlichen Einnahmen, sofern **unterschiedliche Steuersätze** zwischen Ländern oder Gemeinden gelten (Grundsteuern, Gewerbesteuer, Grunderwerbsteuer). Dadurch wird sichergestellt, dass durch eine Steuersatzerhöhung bewirkte Mehreinnahmen beim betroffenen Land verbleiben und über Absenkungen des Steuersatzes keine Ansprüche auf Ausgleichszuweisungen entstehen.
599. Schädlich sind dagegen ergänzende **Sondervorschriften**, die zu der zu Recht kritisierten Komplexität des Ausgleichsverfahrens führen. [↪ KASTEN 28](#) Beispielsweise zählen Einwohner von Stadtstaaten und dünnbesiedelten Ländern bei den Berechnungen mehr. Durch diese sogenannte Einwohnerveredelung vermindert sich die Ausgangsgröße – die Einnahmen je Einwohner – und die betroffenen Länder erhalten mehr Geld. Ziel der Einwohnerwertung ist es, die höheren Bedarfe dichtbesiedelter Stadtstaaten oder dünnbesiedelter Länder zu berücksichtigen. Solche können beispielsweise in höheren Kosten zur Erstellung öffentlicher Leistungen (Stadtstaaten) oder einem umfangreicheren Leistungsbedarf je Einwohner (dünnbesiedelte Länder) bestehen. Für beides kann man das Verkehrswesen zur Illustration heranziehen, das je Einwohner in dünnbesiedelten Ländern besonders umfangreich sein muss und dessen Kosten in Stadtstaaten wegen der hohen Bodenwerte besonders hoch sein dürften.

Einige Ausnahmen des Länderfinanzausgleichs gelten zudem nur auf bestimmten Stufen des Ausgleichsverfahrens. Die Definition der Finanzkraft wird somit zwischen den Ausgleichsstufen geändert. Durch diese Durchbrechung des Grundmechanismus treten letztlich doch teilweise **Rangfolgeverschiebungen** auf.



Im Jahr 2013 kam es durch den Finanzausgleich zu Verschiebungen bei der Rangfolge von Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein. Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz haben ohne Ausgleich eine höhere Finanzkraft je Einwohner und werden durch den Umsatzsteuervorausgleich stärker belastet. Die Gemeindesteuern und Förderabgaben werden beim Umsatzsteuervorausgleich nicht berücksichtigt. Da Niedersachsen und Schleswig-Holstein hohe Einnahmen aus Förderabgaben erzielen, haben sie einen Vorteil aus deren „verspäteter“ Berücksichtigung. Ihre Finanzkraft übersteigt deshalb nach allen Ausgleichsstufen diejenige von Rheinland-Pfalz. Niedersachsen übertrifft dann sogar Nordrhein-Westfalen.

600. Historisch betrachtet wurde der **Umsatzsteuervorausgleich** in der großen Finanzreform im Jahr 1969 zur Ergänzung des LFA i.e.S. eingeführt. Im Jahr 1993 verzichtete der Bund auf sieben Umsatzsteuerpunkte, um eine Einbeziehung der Neuen Länder in das Finanzausgleichssystem mithilfe des Umsatzsteuervorausgleichs sicherzustellen. Seine Ausgestaltung lässt es nicht zu, die Nettoposition eines Landes unmittelbar zu erkennen. Länder, die keine Ergänzungsanteile erhalten, und solche, die geringe Ergänzungsanteile beziehen, werden gegenüber einer reinen Verteilung des Aufkommens nach Einwohnern schlechter gestellt. Dies schwächt ihre Ausgangssituation auf der nächste Stufe (LFA i.e.S.). Im Ergebnis sind also einige Länder Nettozahler beim Umsatzsteuervorausgleich und zugleich Nettoempfänger beim LFA i.e.S. und erhalten außerdem noch allgemeine BEZ.

Eine solche **gemischte Zahler-Empfänger-Situation** wiesen im Jahr 2013 immerhin sechs Länder auf (Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Berlin und Hamburg). Daneben gibt es drei „reine“ Geberländer (Baden-Württemberg, Bayern und Hessen) und sieben „reine“ Empfänger-Länder (die fünf Neuen Länder sowie Bremen und das Saarland). Besonders hervorzuheben ist die Rolle von Nordrhein-Westfalen, das im Jahr 2013 im LFA i.e.S. zwar Nehmerland war und außerdem allgemeine BEZ erhielt, jedoch letztlich Nettozahlungen von knapp 2 Mrd Euro geleistet hatte. Insgesamt erhöht sich unter Einbezug des Umsatzsteuervorausgleichs die Anzahl der Geberländer um die Länder Hamburg und Nordrhein-Westfalen auf insgesamt fünf. Diese Besonderheit veranschaulicht die fehlende Konsistenz und Transparenz des derzeitigen Finanzausgleichs.

#### ↳ KASTEN 28

##### Ausnahmen und Sonderregelungen im Finanzausgleich

###### Deckelung des Umsatzsteuervorausgleichs

Die Länder, deren Einnahmen (ohne Umsatzsteuer und ohne Gemeindesteuern sowie ohne Förderabgaben) je Einwohner unter dem Durchschnitt liegen, erhalten bei der Umsatzsteuerverteilung „Ergänzungsanteile“. Sie bemessen sich auf 60 % bis 95 % des Abstandes der tatsächlichen Einnahmen zu denjenigen bei einer hypothetischen Gleichverteilung je Einwohner. Der nach den Ergänzungsanteilen verbleibende Rest des den Ländern zustehenden Umsatzsteueraufkommens wird nach Einwohnern auf die Länder verteilt. Die Summe der Ergänzungsanteile ist jedoch auf 25 % des Länderanteils an der Umsatzsteuer begrenzt. Um ein Überschreiten der 25 %-Grenze zu verhindern, werden

die durch den Tarif ermittelten Ergänzungsanteile gegebenenfalls proportional gekürzt. Im Jahr 2013 war das Umsatzsteueraufkommen so hoch, dass der Anteil der Ergänzungsanteile bedeutend geringer ausfiel als dieser Schwellenwert (ca. 13 %). Die Deckelung ist derzeit also nicht relevant.

#### Berücksichtigung der Gemeindesteuern

Die im Länderfinanzausgleich einbezogenen Gemeindesteuern (Gewerbe- und Grundsteuern, Anteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer) fließen nur zu 64 % in den Länderfinanzausgleich ein. Sie werden auf der zweiten Stufe (Umsatzsteuervorausgleich) nicht berücksichtigt. Die sonstigen Gemeindesteuern (Hundesteuer, Zweitwohnsitzsteuer etc.) bleiben gänzlich außen vor.

#### Einwohnerveredelung

Für die Stadtstaaten wird im Rahmen des LFA i.e.S. eine Höherwertung der Einwohnerzahlen um 35 % vorgenommen, die sich auf die Landes- und die Gemeindesteuern bezieht. Beim Ausgleich der Gemeindesteuern erhalten drei dünnbesiedelte Flächenländer (Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt) ebenfalls eine Höherwertung ihrer Einwohner (5 %, 3 % beziehungsweise 2 %). Diese gilt jedoch nicht bei den Landessteuern. Die Einwohnerhöherwertungen sind Teil des LFA i.e.S., nicht aber der Umsatzsteuerverteilung und des Umsatzsteuervorausgleichs. Insgesamt gibt es damit drei verschiedene Einwohnerzahlen für die Bemessung der Ausgleichszahlungen.

#### Kürzung bei überproportionalem Zuwachs der Steuerkraft („Prämienmodell“)

Die Länder, deren Landessteuern im Vergleich zum Vorjahr überproportional wachsen, dürfen ihre Einnahmen in geringem Umfang fiktiv kürzen, wodurch höhere Ausgleichszuweisungen (für ein Nehmerland) oder geringere Ausgleichsbeiträge (für ein Geberland) resultieren. Die Kürzung beläuft sich auf 12 % des überproportionalen Zuwachses. Erzielt ein Land etwa einen Zuwachs der Einnahmen je Einwohner in Höhe von 10 %, die Ländergesamtheit jedoch nur einen Zuwachs je Einwohner von 6 %, dann wird für die weiteren Schritte des Ausgleichs unterstellt, dass die Steuereinnahmen dieses Landes nicht um 4 Prozentpunkte, sondern um 3,52 Prozentpunkte ( $=4 \times (1,00 - 0,12)$ ) höher sind als im Durchschnitt. Die fiktiven Einnahmen, die im weiteren Ausgleich berücksichtigt werden, gehen daher von einer Wachstumsrate der Einnahmen je Einwohner in Höhe von 9,52 % aus.

#### Beschränkung der Abschöpfung bei den Geberländern auf 72,5 %

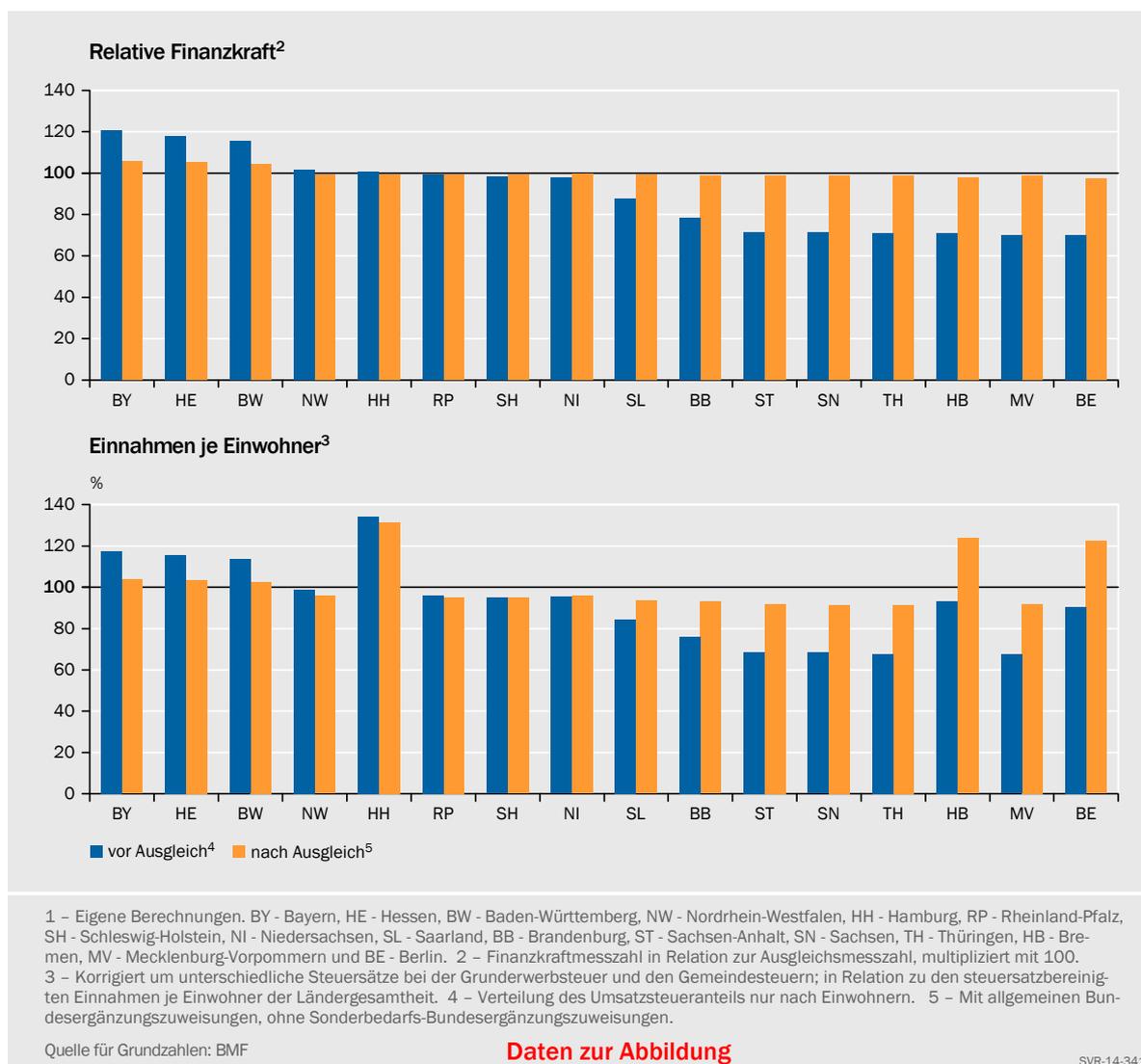
Der LFA i.e.S. verwendet zur Bestimmung der Abschöpfung und der Ausgleichszuweisungen denselben Tarif. Eine Abweichung der tatsächlichen Finanzkraft von der hypothetischen, die sich bei einheitlicher Verteilung je Einwohner zwischen den Ländern ergäbe, wird mit ansteigenden Sätzen zwischen 44 % und 75 % abgeschöpft oder ausgeglichen. Die nach dem Tarif bestimmten Zuweisungen und Beiträge der Länder auf der dritten Stufe (LFA i.e.S.) summieren sich allerdings regelmäßig nicht auf Null. Daher werden die tariflichen Beiträge der Geberländer anschließend noch proportional erhöht oder gemindert, um Betragsgleichheit zwischen Zuweisungen und Beiträgen zu erreichen. Hierbei sind die Zuweisungen jedes Geberlandes jedoch auf 72,5 % der überdurchschnittlichen Finanzkraft begrenzt. Im Jahr 2013 kam es zu proportionalen Kürzungen der tariflichen Beiträge der Geberländer, sodass die Begrenzung nicht griff. Tatsächlich lagen die Zahlungen der Geberländer nur bei 61 % bis 64 % ihrer überproportionalen Finanzkraft und somit merklich unter der Grenze von 72,5 %. Sollte die Begrenzung greifen, wird der fehlende Betrag hälftig von den anderen Geberländern und hälftig von den Nehmerländern durch proportionale Anpassung der Zahlungen beziehungsweise Zuweisungen erbracht.

## Umverteilungsgrad und Anreizwirkungen

601. Um den Umverteilungsgrad des derzeitigen Finanzausgleichs zu diskutieren, muss zunächst zwischen Finanzkraft in Definition des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) und dem tatsächlichen, umfassend definierten Einnahmenniveau unterschieden werden. Die Differenzen zwischen beiden Definitionen liegen in den vielen Ausnahmen und Sonderregelungen, und der Ausgleichsgrad divergiert erheblich zwischen den beiden Definitionen. So wird die **Finanzkraft in Definition des FAG** – trotz erheblicher Unterschiede vor dem Finanzausgleich – über die drei Stufen des steuerkraftbezogenen Finanzausgleichs hinweg beinahe vollständig ausgeglichen. Nur den drei finanzstarken Ländern Bayern, Baden-Württemberg und Hessen verbleibt noch eine erkennbar höhere Finanzkraft. Demgegenüber unterscheiden sich die **Einnahmen je Einwohner** nach allen Ausgleichsstufen sehr viel stärker. [↪ ABBILDUNG 78](#) Dafür sind die vielfältigen Ausnahmen und Sonderregelungen verantwortlich. [↪ KASTEN 28](#) Insbesondere die **Stadtstaaten** werden von der Einwohnerveredelung begünstigt.

↪ ABBILDUNG 78

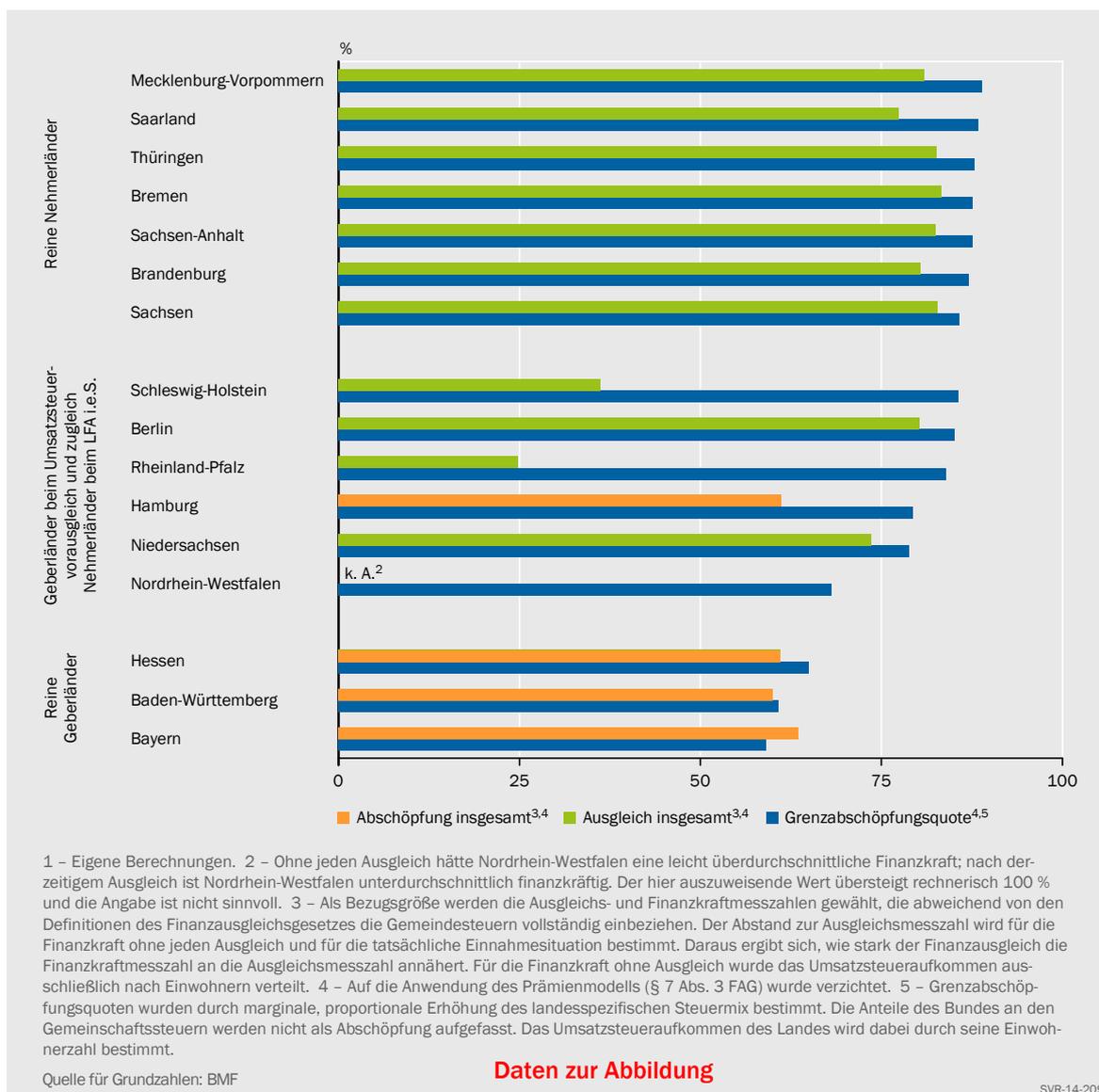
Finanzkraft der Länder vor und nach dem Finanzausgleich im Jahr 2013<sup>1</sup>



602. Insgesamt zeigt sich ein hoher Umverteilungsgrad. Die davon ausgehenden Anreizprobleme lassen sich anhand von **Grenzabschöpfungsquoten** verdeutlichen. Solche Quoten geben an, welcher Anteil von Steuermehreinnahmen unter sonst gleichen Bedingungen nicht im eigenen Land verbleibt, sondern anderen Ländern und dem Bund zufließt. In der Literatur finden sich oftmals Grenzabschöpfungsquoten für die unterschiedlichen Steuern (Ragnitz, 2013). Betrachtet man die Grenzabschöpfungsquote für eine marginale Erhöhung der Einnahmen des jeweiligen Landes (und seiner Gemeinden) bei der für dieses Land aktuell gegebenen Steuerstruktur, beispielsweise um 0,1 %, so bestätigt sich die Vermutung sehr hoher Werte. [ABBILDUNG 79](#)
603. Im Ergebnis treten **erhebliche Anreizprobleme** auf (Homburg, 1994; Goodspeed, 2002). Dies gilt insbesondere für die Nehmerländer, da diese die höchsten Abschöpfungsquoten von nahezu 90 % aufweisen. Durch Stärkung der eigenen Wirtschaft und damit der eigenen Steuerkraft ist es einem Land kaum möglich, seine Finanzausstattung nennenswert zu verbessern. Dadurch sinken

ABBILDUNG 79

Auswirkungen des Finanzausgleichs im Jahr 2013<sup>1</sup>



die Anreize, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu steigern. Letztlich dürfte sich dies negativ auf das Wirtschaftswachstum auswirken (Baskaran et al., 2014a). In der Tat lässt sich für die Länder feststellen, dass der Finanzausgleich den Strukturwandel verzögert hat, woraus niedrigere Wachstumsraten resultieren (Feld et al., 2012; Baskaran et al., 2014b). Die Länder haben zudem kaum Anreize, für eine effektive Steuerverwaltung zu sorgen (Baretti et al., 2002; Bönke et al., 2013). Schließlich hat der Finanzausgleich ungünstige Wirkungen auf die Verschuldungsneigung der Länder (Rodden, 2006).



In der jüngsten Debatte kam es teilweise zu Verwirrungen. So stellen Lenk (2014), Koriath (2014) und Geske (2014) die Größenordnung der Abschöpfungsquoten in Frage. Sie vergleichen die Mehreinnahmen der Geberländer mit der Veränderung der Ausgleichszahlungen von einem Jahr auf das andere. Aus diesem Vergleich ergeben sich nur sehr kleine „Abschöpfungsquoten“. Diese sind jedoch für die Anreizwirkungen ohne jede Bedeutung. Sie werden vielmehr von der Entwicklung der anderen Länder im selben Zeitraum geprägt. In Jahren, in denen das Steueraufkommen der Ländergesamtheit wächst, ist zu erwarten und beinahe zwingend, dass die Mehreinnahmen der Geberländer zu relativ hohen Teilen bei ihnen verbleiben, denn die Nehmerländer werden ebenfalls Mehreinnahmen erzielen. Bei der Frage nach den Anreizen des Länderfinanzausgleichs geht es aber darum, inwieweit es einem Land gelingen kann, seine Finanzausstattung durch eine relative Stärkung der Wirtschaftskraft zu verbessern, beispielsweise durch die Ansiedlung eines Unternehmens. Zu vergleichen ist daher die Situation innerhalb eines Referenzjahres, wobei einzig die Steuereinnahmen eines bestimmten Landes entweder hoch oder niedrig ausfallen. Nur ein solcher Vergleich liefert aussagekräftige Ergebnisse im Hinblick auf die Anreizwirkungen.

604. Der Grenzabschöpfungsquote kann man die Größenordnung des **tatsächlichen Ausgleichs** gegenüberstellen, also eine Aussage darüber, um welchen Anteil eine vom Durchschnitt abweichende Finanzkraft letztlich ausgeglichen oder abgeschöpft wird. Derzeit werden bei den reinen Nehmerländern etwa 80 % ihrer unterdurchschnittlichen Finanzkraft ausgeglichen und die überdurchschnittliche Finanzkraft der Geberländer wird zu etwa 60 % abgeschöpft. In den Ländern, die eine nah am Durchschnitt liegende Finanzkraft aufweisen, sind die Ausgleichsquoten sehr heterogen. ↘ **ABBILDUNG 79** Dies liegt in der beschriebenen gemischten Zahler-Empfänger-Situation begründet. ↘ **ZIFFER 600** In Nordrhein-Westfalen wird die leicht überdurchschnittliche Finanzkraft sogar zu mehr als 100 % abgeschöpft, womit die Finanzausstattung nach Ausgleich unterdurchschnittlich ausfällt.
605. Der tatsächliche Ausgleich ist in nahezu allen Ländern geringer als die Grenzabschöpfungsquote. Dies deutet auf ein **hochgradig ineffizientes System** hin. Ohne den Umverteilungsgrad des gesamten Ausgleichssystems zu reduzieren, wäre es möglich, die Grenzabschöpfungsquoten zu senken und so die Anreize zur Stärkung der eigenen Wirtschaftskraft zu erhöhen. Selbst bei einem linearen Tarif, der eine überdurchschnittliche Finanzkraft eines Landes mit derselben Quote abschöpft, mit der er eine unterdurchschnittliche Finanzkraft ausgleicht, wären Grenz- und Durchschnittsbelastung identisch. Würden strukturelle Ursachen von geringer Finanzkraft über pauschale Ausgleichszuweisungen berücksichtigt, ließen sich die Grenzabschöpfungsquoten sogar unter die tatsächlichen Ausgleichsquoten senken.

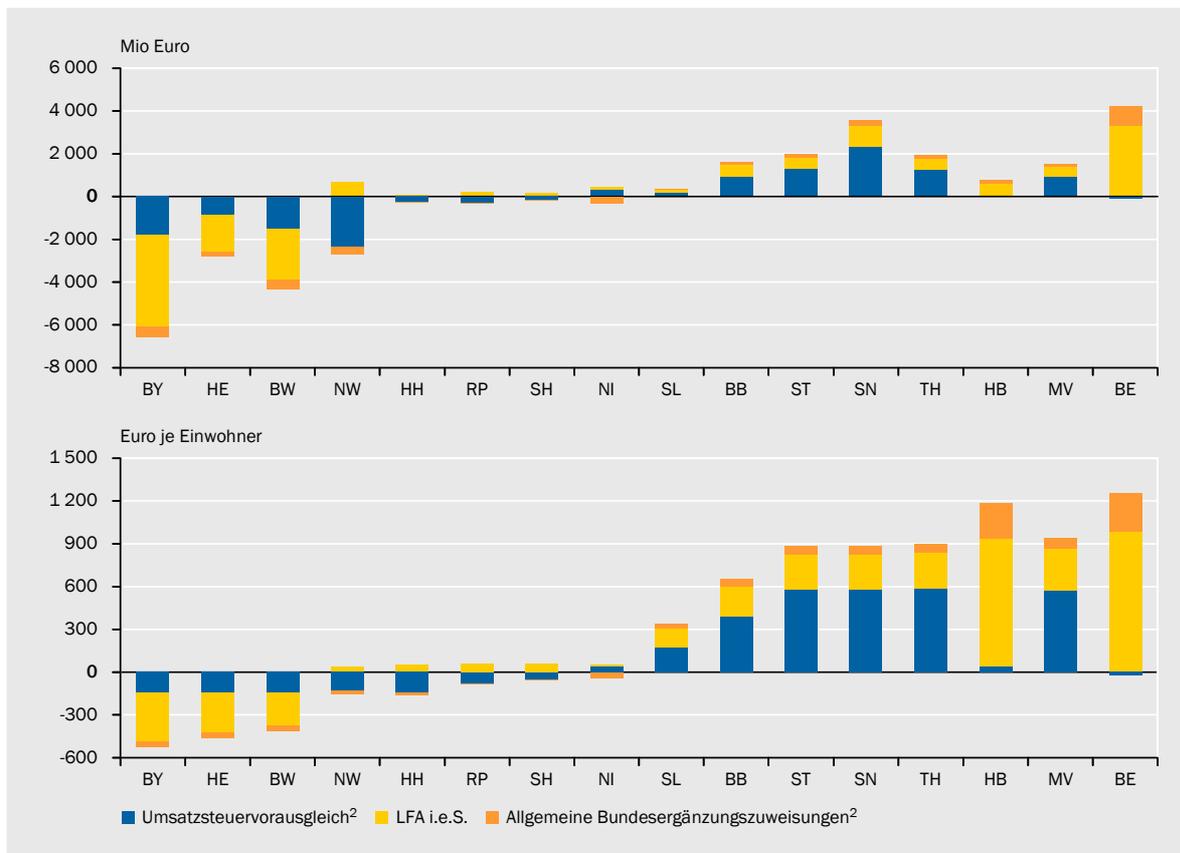
606. Der hohe Ausgleichsgrad des derzeitigen Systems zeigt sich spiegelbildlich in den hohen **Zahlungsströmen** zwischen den Ländern. [↪ ABILDUNG 80](#) Die Nettzahlungen werden nahezu vollständig von vier Ländern getragen: Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und Nordrhein-Westfalen. Auf der Empfängerseite stehen insbesondere die Neuen Länder und Berlin. Je Einwohner betrachtet fließen nennenswerte Beträge außerdem nach Bremen und in das Saarland. Auffällig ist, dass die Neuen Länder ihre Zuweisungen vorwiegend über den Umsatzsteuervorausgleich erhalten, während die Stadtstaaten primär über den LFA i.e.S. begünstigt werden. Dies liegt daran, dass die höhere Einwohnerwertung der Stadtstaaten bei der Umsatzsteuerverteilung und dem Umsatzsteuervorausgleich keine Anwendung findet, sondern erst auf den folgenden Stufen.

[↪ KASTEN 28](#)

607. Nach wie vor wird der Finanzausgleich von den **Zahlungen an die Neuen Länder** dominiert. Sie erhalten 66 % der insgesamt geleisteten Nettzahlungen. Diese Transfers machen bei ihnen mehr als 25 % der Einnahmen aus, ohne dass hierbei die zusätzlich vom Bund gezahlten Sonderbedarfs-BEZ für teilungsbedingte Lasten berücksichtigt sind. Der Ost-West-Unterschied im Pro-Kopf-Einkommen wird wohl auf absehbare Zeit erhalten bleiben. Eine zentrale Frage

[↪ ABILDUNG 80](#)

**Nettopositionen der Länder im Finanzausgleich im Jahr 2013<sup>1</sup>**



1 – Eigene Berechnungen. BY - Bayern, HE - Hessen, BW - Baden-Württemberg, NW - Nordrhein-Westfalen, HH - Hamburg, RP - Rheinland-Pfalz, SH - Schleswig-Holstein, NI - Niedersachsen, SL - Saarland, BB - Brandenburg, ST - Sachsen-Anhalt, SN - Sachsen, TH - Thüringen, HB - Bremen, MV - Mecklenburg-Vorpommern und BE - Berlin. 2 – Die Nettopositionen beim Umsatzsteuervorausgleich und bei den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen werden jeweils gegenüber einer einheitlichen Verteilung der jeweiligen Mittel nach Einwohnern bestimmt, so addieren sich die Nettopositionen zu Null auf. Länder, die keine allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen erhalten, weisen daher eine negative Nettoposition auf, obwohl die Zahlungen nicht von ihnen, sondern vom Bund geleistet werden.

Quelle für Grundzahlen: BMF

**Daten zur Abbildung**

SVR-14-210

bei der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen wird daher sein, wer zukünftig zu welchem Anteil die Zahlungen an die Neuen Länder leistet.

608. Die hohen Zahlungen an Berlin und Bremen sind auf die Einwohnerveredelung für die **Stadtstaaten** zurückzuführen. Diese wird seit längerem kritisiert (JG 2001 Anhang IV; Feld et al., 2013). Sie erscheint zu hoch, zu pauschal, und sie ist unsystematisch in den Finanzausgleich einbezogen. So lässt sich zeigen, dass die Höherwertung um 35 % für die Stadtstaaten zu großzügig ist (Seitz, 2006). Im Zuge der Übernahme von Soziallasten durch den Bund ist die Privilegierung der Stadtstaaten immer weniger gerechtfertigt. Außerdem ist es nicht plausibel, dass alle Stadtstaaten denselben Mehrbedarf haben. Schließlich ist ihre Begünstigung nicht nur durch den Faktor der Höherwertung beeinflusst, sondern auch durch die Steuerstruktur. Verschiebt sich etwa der Anteil des Umsatzsteueraufkommens am Gesamtaufkommen, verändert sich die Größenordnung, in welcher Stadtstaaten begünstigt werden. Dies ist weder nachvollziehbar noch erscheint es beabsichtigt.

Die Auswirkungen einer Abschaffung wären aber erheblich. Trotz ihres geringen Bevölkerungsanteils erhalten die Stadtstaaten knapp 30 % aller Nettozuweisungen des Länderfinanzausgleichs (4,7 Mrd Euro). Ohne Einwohnerveredelung würden diese Zuweisungen entfallen. Wegen der hohen Finanzkraft Hamburgs wären die Stadtstaaten dann sogar insgesamt Nettozahler in Höhe von 0,6 Mrd Euro. Die Differenz von über 5 Mrd Euro oder 20 % ihrer Steuereinnahmen macht deutlich, wie abhängig die Stadtstaaten von der Einwohnerveredelung sind.

## 2. Zur Reform des Länderfinanzausgleichs

609. Grundsätzlich müssen sich föderale Finanzausgleichssysteme mit dem **Zielkonflikt** zwischen höheren Anreizen für die Landesregierungen zur Stärkung der Wirtschaft des eigenen Landes und einer frei von wirtschaftlichen Leistungsunterschieden gesicherten angemessenen Finanzausstattung aller Länder auseinandersetzen. Ökonomisch gibt es für die optimale Lösung dieses Zielkonflikts keine abschließende Begründung. Vielmehr handelt es sich um Abwägungen, die in Verhandlungen zwischen wirtschaftsstarken und -schwachen Ländern festgelegt werden müssen.

Im deutschen Föderalismus ist dieser Zielkonflikt historisch besonders stark ausgeprägt. Zum einen sprechen das Ausgabenprofil und die sehr stark divergierenden Steuereinnahmen für einen tendenziell hohen Ausgleich. Zum anderen darf aber nicht übersehen werden, dass die Länder über **Effizienz** in ihrer Aufgabenwahrnehmung und eine geeignete Prioritätensetzung erheblich auf ihre wirtschaftliche Entwicklung Einfluss nehmen können. Es ist daher ein schwerwiegendes Problem, dass über den Länderfinanzausgleich die Früchte einer erfolgreichen Wirtschaftspolitik überwiegend anderen Ländern und dem Bund zufallen. Dies hat ungünstige Auswirkungen auf den Strukturwandel und hat in der Vergangenheit vor allem zu strukturerhaltenden Maßnahmen geführt (Feld et al., 2012; Baskaran et al., 2014b).

610. Mit der Föderalismusreform I aus dem Jahr 2006 sind neue Kompetenzen, wie etwa die eigenständige Regelungskompetenz für die Beamtenbesoldung, auf die Länder übergegangen. Zudem hat der Bund in den vergangenen Jahren die Finanzierung bundesweit einheitlicher Sozialleistungen von den Ländern und Gemeinden übernommen und weitere Kostenübernahmen in Aussicht gestellt. Diese Reformen geben den Ländern erheblich **mehr Unabhängigkeit in ihrer Ausgabengestaltung**. Dies entlastet die finanzschwachen Länder und besonders die Stadtstaaten. Es wäre sinnvoll gewesen, sich im Gegenzug auf eine gewisse Reduktion des Umverteilungsgrads und eine Stärkung der Anreize zu einigen. Der Finanzausgleich blieb bislang jedoch unberührt, denn dessen letzte Reform wurde im Jahr 2001 verabschiedet. Außerdem ist es bereits damals nicht gelungen, die Anreizprobleme nennenswert zu lindern (JG 2001 Ziffer 368; Fehr und Tröger, 2003). Mit der nun anstehenden Reform besteht eine neue Chance, eine aktivierende Finanzverfassung an die Stelle der heutigen zu stellen.

Im Mittelpunkt einer solchen Reform sollte eine **Reduktion der hohen Abschöpfungsquoten** stehen, ohne zwingend den Umverteilungsgrad zu reduzieren. Dies lässt sich durch eine Kombination folgender Elemente umsetzen: (i) eines einfachen, umfassenden Ausgleichsmechanismus mit geringeren Abschöpfungsquoten und (ii) kompensierender Zahlungen des Bundes an die Neuen Länder und die Stadtstaaten außerhalb des Ausgleichssystems. Flankieren ließe sich dies durch eine anreizkompatible Reform der Steuerverteilung und die Übertragung bundesweit einheitlicher sozialer Geldleistungen auf den Bund. Ohne die Verteilungssituation zwischen Geber- und Nehmerländern maßgeblich zu verändern, wäre es so möglich, die Abschöpfungsquoten im Mittel um mehr als zehn Prozentpunkte zu senken. ↘ ANHANG Ein Altschuldentilgungsfonds ist aus ordnungspolitischen Gründen abzulehnen. Eine Fortsetzung der an Auflagen gebundenen Konsolidierungshilfen wäre besser geeignet, Länder in finanziellen Schieflagen zu unterstützen.

## Reform des Ausgleichsmechanismus

611. Angesichts der vielen Probleme des derzeitigen Systems und seiner hohen Komplexität muss eine Reform des Ausgleichsmechanismus umfassend sein. Hierbei sind **zwei Wege** denkbar und gleichermaßen geeignet: Zum einen könnte man beim jetzigen System des Einnahmeausgleichs bleiben, diesen aber umfassend verändern. Zum anderen könnte man einen Wechsel zu einem völlig anderen Ausgleichssystem vornehmen.
612. Bleibt man im Rahmen des **derzeitigen Systems**, sollte die Reform den folgenden Anforderungen genügen:
- **Ausnahmen** und Sonderregelungen sollten abgeschafft werden. Die Ausnahmen erhöhen die Abschöpfungsquoten künstlich und verursachen mitunter Rangfolgeverschiebungen sowie nicht nachvollziehbare Belastungswirkungen. ↘ ZIFFER 599
  - Alle **Einnahmen** sollten **gleichermaßen und vollständig** in den Finanzausgleich einbezogen werden. Dies betrifft insbesondere die Gemeindesteuern, die derzeit nur zu 64 % in den Finanzausgleich einfließen. Durch einen

umfassenden Einbezug der Einnahmen lassen sich geringere Abschöpfungsquoten erreichen.

- Die **Einwohnerveredelung** sollte gänzlich abgeschafft werden. Derzeit kommen gleich drei unterschiedliche Einwohnergewichtungen zur Anwendung (bei Umsatzsteuervorausgleich, Landessteuern und Gemeindesteuern). Es ergibt keinen Sinn, bei der Umsatzsteuerverteilung und dem Umsatzsteuervorausgleich die tatsächlichen Einwohnerzahlen heranzuziehen, im weiteren Verlauf des Finanzausgleichs jedoch von – auf zweierlei Art – veredelten Einwohnerzahlen auszugehen. Es gibt bessere Alternativen zur Berücksichtigung möglicher Mehrbedarfe der Stadtstaaten. ↘ ZIFFER 619
- Der **Umsatzsteuervorausgleich** und die allgemeinen BEZ können entfallen. Durch diese Umgestaltung und Vereinfachung entfiele die Notwendigkeit des dreistufigen steuerkraftbezogenen Ausgleichssystems.
- Es sollte ein einfacher **linearer Ausgleichstarif** angewendet werden. Gegenüber den derzeitigen Tarifen, die mit zunehmendem Abstand der Finanzkraft vom Durchschnitt ansteigen, ist ein linearer Tarif anreizfreundlicher.

613. Von verschiedenen Seiten wird der Übergang zu einem **gänzlich neuen System** als Alternative gesehen. Eine Beseitigung der Defizite stellt sich in der Tat als ein solch umfangreiches Unterfangen dar, sodass dieser Schritt attraktiv erscheint. Unter anderem wurde in der Literatur angeregt, die Zuordnung der Steuereinnahmen zu den einzelnen Ländern aufzugeben und stattdessen eine schlüsselorientierte Verteilung des Aufkommens der Ländergesamtheit auf die einzelnen Länder vorzunehmen (Ragnitz, 2014a; ähnlich Fuest und Thöne, 2009). Als ein Schlüssel innerhalb eines solchen „**Steuerverbundes**“ würde sich in Anlehnung an derzeitige Regelungen die Einwohnerzahl der Länder anbieten. Ergänzt werden könnte dies durch eine anteilige Zuordnung entsprechend der Wirtschaftskraft der Länder, wobei hier die Bruttoinlandsprodukte verwendet werden könnten. Mit einem solchen Reformschritt würden die Probleme der Steuerverteilung obsolet. Es wäre insbesondere nicht mehr zu entscheiden, ob das Lohnsteueraufkommen nach dem Wohnsitz- oder Betriebsstättenprinzip zerlegt wird. Außerdem würde die Möglichkeit einer Bundessteuerverwaltung eröffnet.

Es kann aber bezweifelt werden, dass die Bruttoinlandsprodukte der Länder eine hinreichende Datenqualität haben. Die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen unterliegen zudem regelmäßigen Revisionen, sodass sich die Frage nach der Rückwirkung bei nachträglichen Änderungen des Verteilungsschlüssels stellt (Halder et al., 2013). Letztlich würden die Länder bei einem solchen Reformschritt Eigenständigkeit aufgeben. Sie wären finanziell vollständig von Zuweisungen abhängig und hätten keine „eigenen“ Steuereinnahmen mehr. Dieser Reformvorschlag dürfte kaum mit der grundgesetzlich gewährten Haushaltsautonomie der Länder vereinbar sein.

614. Eine vielversprechendere Radikalreform stellt der Übergang zu einem **ressourcenorientierten Finanzausgleich** dar (JG 2004 Ziffern 799 ff.; Wiegard, 2006; Kitterer und Plachta, 2008; Feld et al., 2013). Die horizontalen Ausgleichszahlungen wären nicht länger am Verhältnis von Finanzkraft- und Aus-

gleichsmesszahl orientiert, sondern würden anhand von sogenannten „Steuerressourcen“ je Einwohner bestimmt. Die Steuerressourcen sollten dabei die Möglichkeit der Länder zur Einnahmeerzielung abbilden, also die Basis, von der die Steuern erhoben werden können. Möglich wäre wiederum, das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner als Maß für die Steuerressourcen zu wählen und damit zur Bemessung der Ausgleichszahlungen heranzuziehen. Die Probleme der Datenqualität träten dann ebenso auf wie beim vertikalen Verbundsystem.

Die horizontalen Finanzströme würden sich bei Ländern mit überdurchschnittlichem Bruttoinlandsprodukt je Einwohner auf einen Bruchteil der überdurchschnittlichen Wirtschaftsleistung bemessen und umgekehrt erhielten wirtschaftsschwache Länder Zuweisungen, die durch ihren Rückstand der Wirtschaftskraft zum Länderdurchschnitt bestimmt sind. Mögliche Anreizprobleme bei der Steuerverwaltung entfielen vollständig.

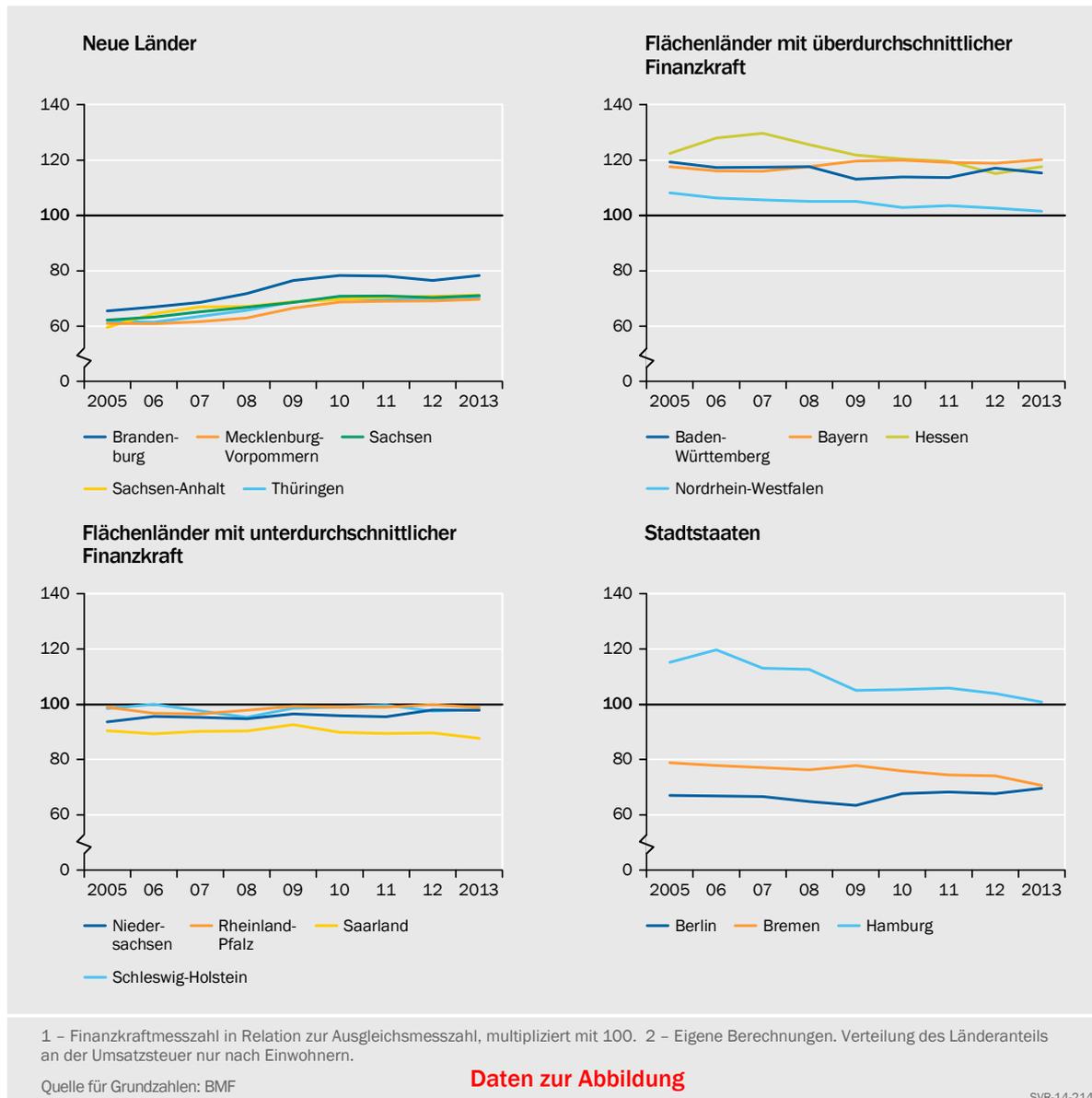
615. Ein weiterer Vorteil eines ressourcenorientierten Ausgleichs, der über das Bruttoinlandsprodukt oder andere makroökonomische Größen (Anzahl der Erwerbstätigen, geleistete Arbeitsstunden etc.) vorgenommen würde, liegt in der Möglichkeit, in Zukunft weitere Schritte zur **Stärkung des Föderalismus** zu unternehmen. So wäre es möglich, den Ländern bei bestimmten Steuern die Gesetzgebungskompetenz oder zumindest die Kompetenz zu eigenen progressiven Tarifen zu übertragen. Die reinen Landessteuern könnten anschließend von den Landesgesetzgebern eigenständig geregelt werden, was die Definition der Bemessungsgrundlage umfassen würde. Im Rahmen des derzeitigen Finanzausgleichs wäre letztgenannter Schritt nicht möglich, da die Steuerkraft eines Landes nicht mehr über Steueraufkommen und Steuersatz bestimmt werden könnte. Der bei einheitlichen Bemessungsgrundlagen strikt gegebene Zusammenhang zwischen Steueraufkommen (gegebenenfalls um Steuersatzunterschiede bereinigt) und der tatsächlichen Steuerkraft würde nicht länger bestehen.
616. Derart weitgehende Reformen hätten den Vorzug, dass die vielfältigen Ausnahmen und Sonderregelungen, die jeweils einzelne Länder begünstigen, auf einen Schlag entfielen. Die Abschaffung von Ausnahmen wird jedoch dadurch erschwert, dass die bislang begünstigten Länder immer versuchen werden, dies zu verhindern. Das jeweils aktuelle Verteilungsergebnis stellt bei Reformen implizit immer den Referenzpunkt dar. Durch zeitlich befristete BEZ gäbe es zwar eine Möglichkeit, negative Konsequenzen für Länder abzumildern, die andernfalls nach einer Reform weniger Einnahmen zu verkraften hätten (Feld et al., 2013). Trotzdem dürften die Länder mit hoher **Zurückhaltung** auf Vorschläge reagieren, die ein vollkommen anderes System des Finanzausgleichs vorsehen. Dennoch wäre es eine vertane Chance, wenn der Finanzausgleich weitgehend unverändert bestehen bliebe.

## Berücksichtigung der Neuen Länder und der Stadtstaaten

617. Neben der Reform des Ausgleichsmechanismus könnten die Abschöpfungsquoten noch weiter gesenkt werden, wenn die Zahlungen an die Neuen Länder und an die Stadtstaaten durch **vertikale Finanzströme** vorgenommen würden. Zusammen erhalten beide Ländergruppen über 90 % der Zuweisungen und prägen damit die derzeitigen Umverteilungsströme erheblich. Die Fehlanreize könnten reduziert werden, wenn die Höhe der Zuweisungen in Zukunft nicht länger derart stark negativ von den eigenen Steuereinnahmen abhinge.
618. Die Finanzkraft zwischen den **Neuen Ländern** variiert nur wenig und ihr Rückstand zum Bundesdurchschnitt hat sich in den Ländern weitgehend einheitlich entwickelt. [ABBILDUNG 81](#) Es wäre daher sinnvoll, die durchschnittliche Differenz der Gesamtheit der Neuen Länder gegenüber dem früheren Bundesgebiet als Maßstab für Finanzzuweisungen zu verwenden. Hiermit würde ein Land

▸ ABBILDUNG 81

### Relative Finanzkraft<sup>1</sup> der Länder vor dem Länderfinanzausgleich<sup>2</sup>



nicht unmittelbar weniger erhalten, wenn die eigenen Einnahmen steigen. Die Anreize innerhalb der Gruppe der Neuen Länder, erfolgreicher zu sein, wären relativ hoch.

Zunächst würde der Zuweisungsbedarf der Gesamtheit der Neuen Länder auf Grundlage des **Rückstandes ihrer Finanzkraft** bestimmt. Anschließend würde dieser Betrag auf die Länder verteilt, wobei sich die Einwohnerzahl als Schlüssel anbietet. Um eine Überkompensation zu vermeiden, müssten derartige Zuweisungen beim horizontalen Ausgleich berücksichtigt werden. Es wäre sichergestellt, dass die Zahlungen bei weiter voranschreitender Konvergenz zwischen Ost und West automatisch reduziert würden. Da die Heterogenität zwischen den Neuen Ländern in Zukunft zunehmen könnte, wäre eine zeitliche Befristung dieser Regelung notwendig. Im Ergebnis würden solche Zuweisungen bei entsprechender Ausgestaltung dem aktuellen Umsatzsteuervorausgleich nahe kommen, die Anreize wären jedoch günstiger.

619. Für die **Stadtstaaten** könnte eine pauschale, jährlich mit der bundesweiten Steuerentwicklung fortgeschriebene Zuweisung je Einwohner bessere Ergebnisse liefern. Die Einwohnerveredelung könnte dann entfallen. Diese Zuweisungen sollten regelmäßig überprüft und angepasst werden. So ließe sich zudem der höhere Bedarf der Stadtstaaten auf eine **verlässliche Datengrundlage** stellen. Dabei wäre zu berücksichtigen, dass die Stadtstaaten von anderen Reformschritten begünstigt werden könnten. So erhielten sie Mehreinnahmen, wenn die Zerlegung der Lohnsteuer anteilig auf das Betriebsstättenprinzip umgestellt würde.  
 ↘ ZIFFER 621 Außerdem wäre eine stärkere Steuerautonomie für sie vorteilhaft.  
 ↘ ZIFFER 631

## Reform der Steuerverteilung

620. Das Ziel, die Anreizprobleme des derzeitigen Finanzausgleichs zu lösen, erfordert entweder den Übergang zu einem ressourcenorientierten Ausgleichssystem, das nicht länger an den tatsächlichen Steuereinnahmen ansetzt, oder zumindest eine nennenswerte Reduktion der Abschöpfungsquoten. Bei beiden Ansätzen käme der **Steuerverteilung** zukünftig eine **größere Bedeutung** zu. Die Verteilung der Steuereinnahmen zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern ist historisch gewachsen und im Wesentlichen im Grundgesetz geregelt. Dies hat in der Vergangenheit verhindert, dass sich sinnvolle Überlegungen zur Neuordnung durchsetzen konnten. So wurde zum Beispiel die durch die Unternehmensteuerreformen 2001 und 2008 veränderte Rolle der Kapitalertragsteuer nicht im Zerlegungsgesetz nachvollzogen. Aufgrund der annähernden Nivellierung der Einnahmeunterschiede zwischen den Ländern durch die weiteren Stufen des Finanzausgleichs wären Reformen der Steuerverteilung eher von untergeordneter Bedeutung gewesen.
621. In der Diskussion ist insbesondere die **Verteilung der Lohnsteuereinnahmen**, die derzeit ausschließlich nach dem Wohnsitzprinzip zerlegt werden. Denkbar wäre die (anteilige) Verteilung nach dem Betriebsstättenprinzip (Scherf, 2000; Feld et al., 2013). Einen Übergang zum Betriebsstättenprinzip hatte der Sachverständigenrat bereits im Vorfeld der Reform zu Beginn der

2000er-Jahre ausdrücklich unterstützt (JG 2001 Anhang IV). Zu Recht kritisieren einige Länder mit hohen positiven Einpendlersalden, dass ihnen von den Steuern der Einpendler derzeit nichts bleibt, sie jedoch die Kosten der Infrastruktur tragen müssen. Die Pendlersalden stellen außerdem eine Näherungslösung für andere positive Spillover-Effekte von Ballungsräumen auf das Umland dar. Dies dürfte insbesondere die Stadtstaaten und ihre Anrainer betreffen.



Die Verteilungswirkungen eines solchen Reformschritts sind nicht einfach zu bestimmen. Teilweise wird das Lohnsteueraufkommen vor Zerlegung als Vergleichsmaßstab herangezogen. Dies erscheint angesichts der bedeutenden Rolle zentraler Lohnsteuerabführungen bei einigen Großkonzernen allerdings nicht ausreichend. Eine detaillierte Analyse zeigt die zu erwartenden qualitativen Wirkungen eines anteiligen Übergangs zum Betriebsstättenprinzip (Feld et al., 2013; Münzenmaier und Weiß, 2014b). So würden die Stadtstaaten ein erheblich höheres Aufkommen erhalten als heute. Außerdem erhielten die wirtschaftsstarke Flächenländer zusätzliche Einnahmen. Die Anrainerländer der Stadtstaaten sowie alle Neuen Länder würden hingegen Aufkommen verlieren. Quantitativ wären die Wirkungen nicht zu vernachlässigen, wenngleich ein nennenswerter Teil der Gewinne und Verluste durch die weiteren Stufen des Finanzausgleichs wieder kompensiert würde.

622. Kurios sind die Regelungen bei den Unternehmensteuern. Die **Körperschaftsteuer** und die **veranlagte Einkommensteuer** belasten jeweils Unternehmensgewinne, erstere diejenigen der Kapitalgesellschaften, letztere diejenigen der Personengesellschaften. Beide werden aber nach unterschiedlichen Maßstäben verteilt. Bei der Körperschaftsteuer sind die Betriebsstätten, bei der veranlagten Einkommensteuer die Wohnsitze der Eigentümer ausschlaggebend. Ein Rechtsformwechsel eines gewinnstarken Unternehmens mit mehreren Betriebsstätten kann sich daher erheblich auf die Verteilung der Steuereinnahmen zwischen den Ländern auswirken. Wegen des progressiven Tarifs und der Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuerschuld wären bei der Zuordnung des Aufkommens der veranlagten Einkommensteuer anhand der Betriebsstätten zwar einige administrative Hürden zu überwinden. Das Aufkommen der größeren Personengesellschaften nach Betriebsstätten zu verteilen, dürfte aber möglich sein und wäre sinnvoll.
623. Die **nicht veranlagten Steuern vom Ertrag** werden derzeit nicht zerlegt. Diese Steuern belasten im Wesentlichen Ausschüttungen von Kapitalgesellschaften mit Kapitalertragsteuer in Höhe von 25 %. Ihr Aufkommen ist in den vergangenen zehn Jahren unter anderem aufgrund von Steuersatzerhöhungen stark gestiegen. Derzeit fällt das Aufkommen meist in demjenigen Land an, in welchem die ausschüttende Gesellschaft ansässig ist. Selbst bei Großkonzernen mit vielen Betriebsstätten in verschiedenen Ländern ist dies typischerweise der Ort der Konzernzentralen. Eine Zerlegung nach Betriebsstätten, mit demselben Schlüssel wie bei der Körperschaftsteuer, erscheint somit überfällig und wäre einfach umzusetzen.

Die Vergangenheit hat außerdem gezeigt, dass es zu erheblichen Aufkommensverschiebungen zwischen der Körperschaftsteuer und nicht veranlagten Steuern vom Ertrag kommen kann. Dies liegt daran, dass einbehaltene Dividendensteu-

ern bei Körperschaftsteuerpflichtigen Dividendenbezieher\*innen regelmäßig steuer-schuld mindernd angerechnet werden. Die durch die Anrechnung geminderte Körperschaftsteuer wird auf alle Länder zerlegt, in denen die Kapitalgesellschaft Betriebsstätten unterhält, während die Einnahmen der Kapitalertragsteuer nur am Ort der Konzernzentralen anfallen. Das Problem ließe sich lösen, wenn an die Stelle einer Anrechnung bei einer anderen Steuer eine **Erstattung** aus dem eigenen Aufkommen träte.

624. Schließlich könnte die vertikale **Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern** geändert werden. Möglich wäre es, den Solidaritätszuschlag in die Einkommensteuer zu integrieren, was einer anteiligen Aufkommensübertragung an die Länder gleichkäme, oder ihn ersatzlos zu streichen. ↘ ZIFFER 51 Als weiterer Reformschritt käme ein Verzicht des Bundes auf seine Gewerbesteuerumlage zugunsten der Länder in Betracht. Im Gegenzug wäre die Übertragung der Erbschaftsteuer auf den Bund möglich.

Die **Erbschaftsteuer** ist nach der Grunderwerbsteuer die aufkommensstärkste Landessteuer, was erhebliche Widerstände gegen eine Übertragung an den Bund erwarten lässt. Dennoch sollte dies aus folgenden Gründen erwogen werden: Die Erbschaftsteuer ist erstens hinsichtlich ihrer Funktion mindestens ebenso gut, wenn nicht sogar besser, auf der Bundesebene angesiedelt. Zweitens ist ihre Verteilung zwischen den Ländern nicht sinnvoll geregelt und teilweise zufällig. So fällt das Aufkommen bei normalen Erbfällen ausschließlich dem Wohnsitzland des Verstorbenen zu, während der Wohnort der Erben nicht von Belang ist. Der Grund für die Zuordnung ist wohl eher, dass ein Erbfall nur bei einem Finanzamt verwaltet werden soll, und weniger, dass die Einnahmen sinnvoll zwischen den Ländern verteilt werden. Bei ausländischen Erblassern mit mehreren inländischen Erben in verschiedenen Ländern hängt die Einnahmezuzuordnung davon ab, in welchem Land das Finanzamt belegen ist, das zuerst mit der Sache befasst wird. Dies hat mit der Wirtschafts- und Steuerkraft eines Landes nicht einmal am Rande zu tun.

### Übertragung weiterer Sozialleistungen an den Bund

625. Die Übertragung von bundesweit einheitlich geregelten Sozialleistungen von den Ländern und Gemeinden an den Bund ist grundsätzlich positiv zu sehen. Denn die Länder können nur begrenzt Einfluss auf die Höhe der damit verbundenen Ausgaben nehmen. Zudem fallen die Ausgaben nicht gleichmäßig zwischen den Ländern oder sogar überproportional in Ländern mit unterdurchschnittlicher Finanzkraft an und erhöhen daher die erforderliche Ausgleichswirkung des Finanzausgleichs.

In den vergangenen Jahren sind bereits einige **existenzsichernde Sozialleistungen** an den Bund übertragen worden. So übernimmt der Bund ab dem Jahr 2014 die gesamten Kosten für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Ab dem Jahr 2015 wird er die Kosten des *Bundesausbildungsförderungsgesetzes* (BAföG) alleine tragen. Im Koalitionsvertrag ist zudem vorgesehen, die Gemeinden von den Kosten der Eingliederungsleistungen für Menschen mit Behinderung zu entlasten; die vollständige Kostenübernahme des Wohn-

gelds durch den Bund steht in der Diskussion. Die Kosten der Unterkunft bei Bezug von Arbeitslosengeld II (KdU) und die Hilfe zur Pflege wären weitere Leistungen mit nennenswertem Umfang, die der Bund übernehmen könnte.

626. Wenngleich eine Verschiebung von Soziallasten auf den Bund im Grundsatz sinnvoll ist, sollte dies mit Augenmaß stattfinden. Nur bei Geldleistungen hat der Bund eine weitgehende Kontrolle über die dezentral ausgeführten Sozialleistungen. Bei Sachleistungen besteht hingegen ein so weiter Spielraum auf der Ebene der Länder und Gemeinden, dass diese dafür aus Gründen der Anreizkompatibilität die Finanzierungslasten tragen sollten. Von einer **Übernahme der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung** oder der **Hilfe zur Pflege** durch den Bund ist daher **abzuraten**. Bei den KdU sollte der Bund keine Ausgaben übernehmen, die auf Ermessensentscheidungen der Gemeinden zurückzuführen sind.

### Kein Altschuldentilgungsfonds für die Länder

627. Immer wieder fordern die Länder die Einrichtung eines Altschuldentilgungsfonds. Auf diesen soll ein Teil ihrer **Schulden übertragen** werden, die Tilgung sollen die Länder jeweils selbst sicherstellen. Die Zinszahlungen sollen aber nach Finanzausgleichsgesichtspunkten von der bundesstaatlichen Gemeinschaft, also stärker vom Bund und den finanzstarken Ländern als von den finanzschwachen Ländern, übernommen werden. Die hochverschuldeten Länder würden somit faktisch zusätzliche Zahlungen vom Bund und den finanzstarken Ländern erhalten.
628. Die heutigen Schulden der Länder sind das Ergebnis übermäßiger Ausgaben der Vergangenheit. Da die Länder weder durch den Bund noch durch die EU stark in ihrer Ausgabentätigkeit vorgeprägt sind, [↘ ZIFFER 592](#) sind diese übermäßigen Ausgaben das Ergebnis der **politischen Prioritäten** damaliger Regierungen. Die Länder sind vollständig selbst für diese Prioritätensetzung verantwortlich. Haftung und Kontrolle gehören nicht zuletzt in der Finanzverfassung des Bundesstaates zusammen. Ein Altschuldentilgungsfonds würde diese Verantwortlichkeit hingegen durchbrechen. Länder, die finanzpolitisch solider gewirtschaftet haben, müssten für die weniger soliden aufkommen und würden so deren finanzpolitisches **Fehlverhalten belohnen**. Dies dürfte in der Folge zu noch größerem Fehlverhalten führen.

Dafür spricht nicht zuletzt die bundesdeutsche Erfahrung nach der Anerkennung extremer Haushaltsnotlagen im Saarland und in Bremen durch das Bundesverfassungsgericht im Jahr 1992 (Seitz, 1999; Rodden, 2006; Feld et al., 2012). Im Gegensatz zu einem Altschuldentilgungsfonds bieten **Konsolidierungshilfen** mit im Vergleich zur heutigen Praxis zielgenauen Auflagen eine bessere Möglichkeit, das Konsolidierungsziel zu erreichen. Sie sind daher ordnungspolitisch vorzuziehen.

### 3. Mehr Steuerautonomie für die Länder

629. Die Stärkung der **Steuerautonomie** ist der Schlüssel für eine **zielführende Reform** des Finanzausgleichs. Bislang ist die Autonomie der Länder bei ihrer Einnahmeerzielung weitgehend auf die Pflege ihrer Steuerquellen beschränkt, beispielsweise durch wirtschaftsfreundliche Infrastrukturmaßnahmen. Dies ist eine sehr indirekte Einnahmeautonomie, da wegen der hohen Abschöpfungsquoten des Finanzausgleichs nur schwerlich nennenswerte finanzielle Spielräume gewonnen werden können. Die Länder haben daher Anreize, sich (wirtschafts-)politisch vorwiegend auf der Ausgabenseite zu profilieren. Damit entsteht von Seiten der Politik eine Verzerrung hin zu höheren Ausgaben und, bis zur Einführung der Schuldenregel, zu höherer Staatsverschuldung (Seitz, 1999; Rodden, 2006; Feld et al., 2012). Eine Stärkung der Steuerautonomie wirkt also präventiv gegen eine zu hohe Verschuldung und unterstützt die Zielsetzung der Schuldenregel (Feld, 2009; Fuest und Thöne, 2013). Hierzu trägt bei, dass die Verschuldung selbst einen wichtigen Standortfaktor darstellt.
630. Grundsätzlich ist zu erwarten, dass eine Stärkung der Steuerautonomie und damit des Wettbewerbs innerhalb des Föderalismus **wohlfahrtserhöhend** wirkt. Die Bereitstellung öffentlicher Güter würde voraussichtlich effizienter und sich stärker als bisher an den Präferenzen der Bürger orientieren. [↘ KASTEN 29](#) Steuerautonomie eröffnet außerdem weniger wirtschaftsstarken Ländern Möglichkeiten, über Steueranreize oder gezielte Ausgaben einen stärkeren Schwerpunkt auf ihre wirtschaftliche Entwicklung zu legen, was sich letztlich positiv auf das bundesweite Wirtschaftswachstum auswirken kann (Feld und Schnellenbach, 2011).
631. Eine Stärkung der Einnahmeautonomie weist hinsichtlich der besonderen Herausforderungen der jetzt anstehenden Neuordnung der Länderfinanzen viele Vorteile auf: Sie ermöglicht einerseits den hochverschuldeten Ländern, ihre in Eigenverantwortung entstandenen **Schuldenstände selbstständig abzutragen**, ohne ausschließlich Ausgaben kürzen zu müssen. Dies erleichtert den Umgang mit den teilweise sehr hohen Altschulden. [↘ ZIFFER 639](#)

Andererseits können **Konsolidierungshilfen** zur Unterstützung von Ländern in finanzieller Schieflage **glaubwürdiger** vereinbart werden. Bislang ist es mit Konsolidierungshilfen nicht gelungen, die strukturellen Defizite und Schuldenstände der betroffenen Länder nachhaltig zu senken. So erhielten Bremen und das Saarland bereits in den Jahren 1994 bis 2004 Haushaltsnotlagen-BEZ mit geringen Auflagen und erneut seit dem Jahr 2011 Konsolidierungshilfen, die bis zum Jahr 2019 laufen werden, nun mit etwas stärkeren Auflagen zur Konsolidierung. Derzeit verzeichnen diese beiden Länder aber immer noch die höchsten Finanzierungsdefizite aller Länder, und ihre Schulden sind weiter stark gestiegen. Steuerautonomie wäre daher eine zentrale Voraussetzung für eine mögliche Fortsetzung der Konsolidierungshilfen und für einen sinnvollen Umgang mit den am höchsten verschuldeten Ländern.

Darüber hinaus eröffnet sie den **Stadtstaaten** eine Möglichkeit, ihre Einnahmehöhe zu erhöhen, um so einen Teil der höheren Ausgaben eigenständig aufzubringen. Geringfügig höhere Steuerbelastungen für die Stadtstaaten sind an-

gesichts ihrer hohen Attraktivität, die regelmäßig zu positiven Wanderungssalden führt, vertretbar. Aufgrund der Agglomerationsvorteile können Ballungsräume höhere Steuern erheben als ländliche Regionen (Baldwin und Krugman, 2004; Brühlhart et al., 2012). Unternehmen wählen ihren Standort mit größerer Wahrscheinlichkeit in Regionen, in denen bereits Unternehmen der gleichen Branche anzutreffen sind. Dies erleichtert ihnen den Zugang zu den für diese Branche spezifisch ausgebildeten Fachkräften. Hinzu kommt ein Austausch von Ideen und von Innovationsansätzen jenseits bestehender Betriebsgeheimnisse (Wissens-Spillovers). In höheren Realsteuer-Hebesätzen zeigt sich dieser Effekt gleichfalls in Deutschland (JG 2011 Kasten 13).

↳ KASTEN 29

**Vor- und Nachteile des Wettbewerbsföderalismus**

Wettbewerbsföderalismus bezeichnet die **autonome Gestaltung von Einnahmen und Ausgaben** von Regionen in einem gemeinsamen Wirtschaftsraum. Die dazu gehörende Steuerautonomie kann sich auf die Festlegung von Steuersätzen nachgeordneter Gebietskörperschaften, wie in den deutschen Gemeinden bei Grund- und Gewerbesteuer, beziehen, oder zusätzlich die autonome Festlegung von Bemessungsgrundlagen, wie in den Schweizer Kantonen, umfassen. Die in der Literatur diskutierten Effekte sind zahlreich und in ihrer Wirkung oftmals entgegengesetzt, sodass nur empirische Befunde eine abschließende Bewertung zulassen.

Wettbewerbsföderalismus kann die Effizienz der **Bereitstellung öffentlicher Güter** steigern. Nimmt man eine implizite Tauschbeziehung zwischen öffentlichen Gütern und Steuerzahlungen an, so fungieren Steuern gleichsam als Preis für öffentliche Güter. Unter bestimmten Voraussetzungen ermöglicht erst der Wettbewerbsföderalismus, dass die Zahlungsbereitschaft für ein öffentliches Gut offenbart wird, und eine zusätzliche Einheit im Gleichgewicht genau dem Preis seiner Bereitstellung entspricht. Stimmen Konsumenten, Kosten- und Entscheidungsträger dieser öffentlichen Leistungen räumlich überein (Prinzip der fiskalischen Äquivalenz), so ist eine dezentrale Bereitstellung und Finanzierung öffentlicher Leistungen effizient.

Aus einer polit-ökonomischen Perspektive kann Wettbewerbsföderalismus Ineffizienzen beseitigen, die entstehen, wenn Politiker eigennützig agieren und etwa aus wahltaktischen Gründen eine zu große Menge an öffentlichen Gütern bereitstellen, oder wenn die aktuelle Regierung mit ihren Aufgaben überfordert ist. Die Wähler können im Wettbewerbsföderalismus durch Vergleiche mit anderen Ländern solche Missstände erkennen und gegebenenfalls eine andere Politik herbeiführen. Die jeweiligen Regierungen antizipieren dies, vergleichen ihrerseits den Erfolg ihrer Politik mit denen anderer Regionen und kopieren entsprechend wirkungsvolle Ansätze.

Außerdem sind positive Wirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung zu erwarten. Befinden sich verschiedene Regionen auf einem unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklungsstand, kann deren **Konvergenz** durch eine autonome Einnahme- und Ausgabenpolitik beschleunigt werden. In wirtschaftlich schwächeren Regionen sind die Präferenzen für stärkere Einkommenszuwächse generell höher. Daher ist dort eher eine Politik der geringen Steuerbelastung von privaten Investitionen und der wachstumsfördernden Verwendung von Staatseinnahmen, etwa für öffentliche Investitionen, erwünscht. Bei hochentwickelten Regionen bietet ein höheres Wachstum hingegen nur einen geringeren Nutzengewinn. Stattdessen werden konsumtive Staatsausgaben relativ stärker präferiert. Darüber hinaus wird bei Agglomerationseffekten den peripheren Regionen durch die Option, niedrigere Steuern zu wählen, eine Abmilderung ihrer Standortnachteile ermöglicht (Baldwin und Krugman, 2004). Einzelne Regionen können so gezielt auf lokale ökonomische Schocks reagieren.

Den Vorteilen des Wettbewerbsföderalismus stehen Nachteile gegenüber. Verzerrungen können sich insbesondere durch **Externalitäten** ergeben. Diese entstehen zum Beispiel, wenn mobile Steuerzahler durch die Möglichkeit der Abwanderung nur unzureichend zur Finanzierung öffentlicher Güter herangezogen werden können. Dann müssen entweder die immobilen Steuerzahler höher belastet werden, oder es kommt zu einer ineffizient niedrigen Bereitstellung öffentlicher Güter. Das gleiche Problem ergibt sich, wenn Einwohner in Niedrigsteuerländern öffentliche Güter in Hochsteuerländern nutzen können. Eine solche Situation ist insbesondere bei Ballungsräumen und ihrem direkten Umland zu finden. Die Gefahr der Unterversorgung mit öffentlichen Gütern besteht zudem, da Regionen um die Ansiedlung mobiler Steuerzahler konkurrieren, was letztlich zu einer Abwärtsspirale bei den Steuersätzen führen kann.

Es bestehen jedoch ebenfalls Externalitäten, die zu ineffizient hoher Besteuerung und somit zu einem Überangebot an öffentlichen Gütern führen können. So unterliegen Regionen dem Anreiz, Steuerzahler zu belasten, die in einer anderen Region ansässig sind und daher keinen Einfluss auf die Politik in der betrachteten Region haben. Ähnlich verhält es sich, wenn verschiedene Gebietskörperschaften auf dieselbe Steuerbasis zugreifen und bei ihrer Entscheidung über die Besteuerungshöhe die Auswirkungen auf die anderen Gebietskörperschaften übersehen. Erheben beispielsweise die Zentralregierung und die Regionen unabhängig voneinander Einkommensteuern, so kann eine einzelne Region mit einer Erhöhung ihres Tarifs ihre Einnahmen steigern, obwohl die damit verbundene Erosion der Steuerbasis das Gesamtaufkommen von Zentralregierung und Region insgesamt senkt. Die Region erleidet hierbei nicht den gesamten Schaden, sondern wälzt ihn in Teilen auf die Zentralebene ab. Dasselbe Problem besteht auf horizontaler Ebene zwischen den Regionen, wenn ein steuerkraftorientierter Finanzausgleich existiert.

Im Gesamtbild zeigen die empirischen Untersuchungen für die wettbewerblich organisierten Föderalstaaten wie etwa die Vereinigten Staaten oder die Schweiz, dass in Ländern mit besonders ausgeprägtem fiskalischem Wettbewerb die positiven Effekte überwiegen und zu günstigen Ergebnissen in der öffentlichen Leistungserstellung führen (Feld, 2004, 2009). Der theoretisch denkbare Fall, dass es zu einem ruinösen Wettbewerb der Regionen mit einem Auseinanderdriften ihrer Wirtschaftskraft kommt, kann bislang nicht belegt werden (Feld et al., 2004, 2005). Dies hat vor allem damit zu tun, dass der Wettbewerb bei der Unternehmensbesteuerung nicht die wirtschaftlich starken Regionen begünstigt, sondern zu einer Stärkung der Beschäftigung in der Peripherie führt (Feld und Kirchgässner, 2003; Brühlhart et al., 2012). Insgesamt kommt es zwar zu einer geringeren Staatstätigkeit (Schaltegger, 2001a, 2001b; Kirchgässner, 2002; Feld et al., 2003; Schaltegger, 2003). Die geringeren Staatsausgaben und -einnahmen gehen jedoch vor allem mit einer höheren relativen Effizienz öffentlicher Leistungen bei dezentraler Leistungserstellung einher. Neben einer mit dem Steuerwettbewerb verbundenen höheren gesamtwirtschaftlichen Produktivität gemessen am Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen (Feld et al., 2004, 2005) zeigt sich die höhere Effizienz vor allem im Bildungsbereich (Bergstrom et al., 1988; Barankay und Lockwood, 2007).

Der Steuerwettbewerb beeinflusst das Ausmaß an tatsächlicher Einkommensumverteilung kaum, obwohl weniger finanzielle Mittel dafür eingesetzt werden. Dies spricht für eine höhere Zielgenauigkeit staatlicher Umverteilung (Kirchgässner und Pommerehne, 1996; Feld, 2000; Feld et al., 2010). Es findet weniger Umverteilung innerhalb der mittleren Einkommensschichten statt. Letztlich führt Steuerwettbewerb somit weder zu einem drastischen Sozialabbau noch zu einem zu niedrigen Niveau an öffentlichen Gütern. Vielmehr weisen internationale Studien auf einen eher wachstumsförderlichen Effekt der Einnahmeautonomie hin (Gemmel et al., 2013; Baskaran et al., 2014a).

632. Bedeutsamer für die Verschuldungsneigung der Länder könnte die Steuerautonomie aus polit-ökonomischen Gründen sein. Bisher hat der Finanzminister eines Landes, gestützt durch den Ministerpräsidenten, als einzige Institution im Haushaltsverfahren die **finanzpolitische Solidität** zum Ziel. Die an ihn von

den einzelnen Ressorts herangetragen. Ausgabenwünsche muss der Finanzminister bündeln und mit den verfügbaren Einnahmen in Einklang bringen. Letztlich hängt es von der Konfliktbereitschaft des Finanzministers in diesem Verfahren ab, ob ein Land eine solide Finanzpolitik betreibt. Empirische Ergebnisse deuten darauf hin, dass „starke“ Finanzminister, insbesondere bezogen auf ihre institutionell ausgestaltete Rolle im Haushaltsverfahren und auf persönliche Eigenschaften wie Ausbildung oder politische Erfahrung, eine geringere Staatsverschuldung einzugehen bereit sind (Feld und Schaltegger, 2010; Jochimsen und Nuscheler, 2011; Moessinger, 2014).

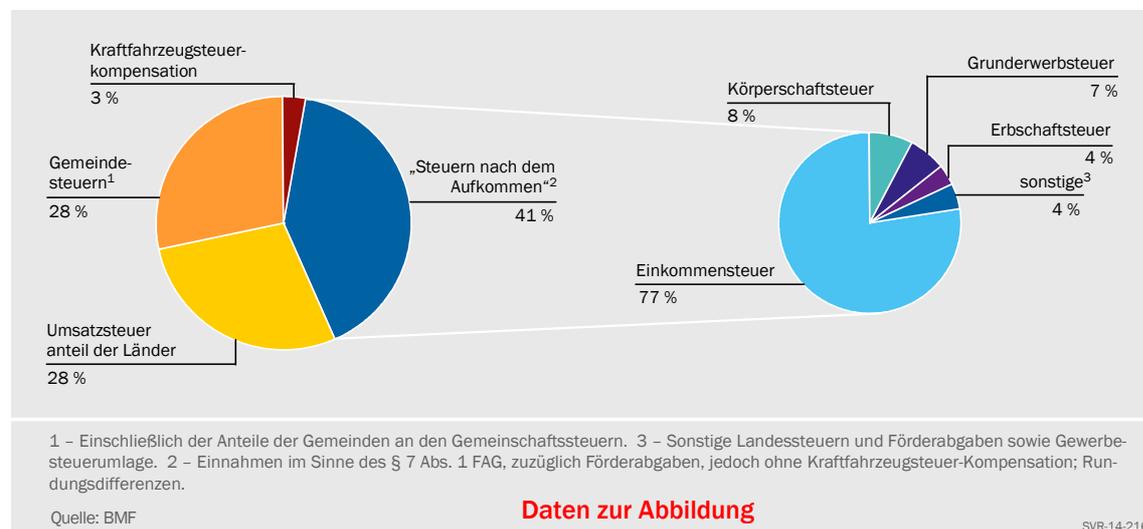
Könnten die Finanzminister der Länder ihre Steuereinnahmen autonomer bestimmen als heute, wäre es leichter, die Ausgabenwünsche mit den dafür notwendigen Mehreinnahmen aus Steuererhöhungen zu konfrontieren und dadurch einen **rationaleren Abwägungsprozess** in der Landespolitik in Gang zu setzen. Dies hätte Rückwirkungen auf die Erwartungshaltung der Bürger, wenn sie sich selbst mit möglichen Steuererhöhungen konfrontiert sähen. Einer Mentalität, andere Länder für die eigenen Ausgabenwünsche zahlen zu lassen, könnte somit wirksam entgegengetreten werden.

### Einnahmeautonomie und Wettbewerb

- 633. Die sogenannten „Steuern nach dem Aufkommen“ und die Förderabgaben werden derzeit nach dem örtlichen Aufkommen den einzelnen Ländern zugerechnet. Bei den „Steuern nach dem Aufkommen“ handelt es sich um die Landessteuern, die Anteile an der Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie die Gewerbesteuerumlage. Nur bei diesen Steuern wäre eine Steuerautonomie ohne größere Umgestaltungen umsetzbar. Insbesondere die Umsatzsteuer wird hingegen regelgebunden verteilt, ohne dass der Ort der Entstehung hierbei berücksichtigt würde.
- 634. Geeignet wäre insbesondere ein **Zuschlags- und Abschlagsrecht** bei der Erhebung der **Einkommen- und Körperschaftsteuer** (Kitterer und Plachta,

▾ ABBILDUNG 82

Struktur der Steuereinnahmen der Länder und Gemeinden im Jahr 2013



2008; Fuest und Thöne, 2009; Feld et al., 2013; Deutsche Bundesbank, 2014a). Nur diese Steuern haben eine hinreichend breite Bemessungsgrundlage. [↘ ABBILDUNG 82](#) Bislang sind die Definition der Steuerbemessungsgrundlage und der Steuertarif einheitlich durch Bundesgesetz geregelt. Mit einem Zuschlagsrecht könnten die Länder einen Teil des ihnen zustehenden Aufkommens selbst vereinnahmen. Es böte sich an, einen solchen Zuschlag wie den Solidaritätszuschlag als prozentuale Erhöhung der Steuerschuld auszugestalten. Möglich wäre jedoch ebenfalls ein eigener Tarif für die Länder. Um die Gesamtbelastung für die Bürger nicht ansteigen zu lassen, müssten die Tarife der Einkommen- und Körperschaftsteuer zuvor entsprechend abgesenkt werden.

635. Der Sorge vor einem **ruinösen Wettbewerb** ließe sich wirkungsvoll begegnen, indem vorab ein Korridor zulässiger Zu- und Abschläge definiert wird. Sie ist aber ohnehin **nicht begründet** (Feld, 2009; Fuest und Thöne, 2009; Deutsche Bundesbank, 2014a). Zwar ist es durchaus richtig, dass die Steuersätze, insbesondere wenn sie sehr mobile Steuerzahler belasten, einem gewissen Abwärtsdruck unterliegen könnten. Fiskalische Externalitäten können diesem Effekt jedoch entgegenwirken und sogar zu einem ineffizient hohen Belastungsniveau führen. [↘ KASTEN 29](#)

In Deutschland sind solche **Externalitäten sehr stark** ausgeprägt, da sich Bund und Länder bei den Gemeinschaftssteuern eine gemeinsame Bemessungsgrundlage teilen, die Bundesebene generell relativ finanzstark ist, es bundesweite Sozialversicherungen gibt und nicht zuletzt ein Länderfinanzausgleich besteht. In einer solchen Konstellation erhält ein Land zwar die tariflichen Mehreinnahmen einer Steuersatzerhöhung, erleidet aber nicht den gesamten Aufkommensverlust und andere negative Konsequenzen, die durch die gedämpfte wirtschaftliche Entwicklung und die Erosion der Bemessungsgrundlage aufgrund der Steuersatzerhöhung entstehen. Die Anreize, Steuersätze zu erhöhen oder hohe Steuersätze beizubehalten, werden hierdurch tendenziell größer (Büttner, 2006; Egger et al., 2010).

636. Es kommt bei der Einschätzung darüber, ob der Wettbewerb eher zu höheren oder geringeren Steuersätzen führt, also auf mehrere Eigenschaften der jeweiligen Steuer sowie nicht zuletzt auf die Ausgestaltung des Finanzausgleichs an. Sind die Bemessungsgrundlagen mobil, führt dies tendenziell zu geringeren Steuersätzen. Inwieweit Externalitäten erhöhend auf die Steuersätze wirken, hängt vor allem von der **Elastizität der Steuerbasis** ab. Je stärker die Steuerpflichtigen reagieren – beispielsweise mit ihrem Arbeitsangebot auf den Einkommensteuersatz – umso eher wäre mit ineffizient hohen Steuersätzen zu rechnen, da der Bund einen Teil der Anpassungslast trägt. Das steuerpflichtige Einkommen kann als relativ elastisch und immobil angesehen werden. Außerdem führen hohe Abschöpfungsquoten eines steuerkraftorientierten Länderfinanzausgleichs zu einem Anreiz, Steuersätze ineffizient hoch festzulegen, sofern die Steuerbasis nicht vollkommen immobil und nicht unelastisch ist.
637. Wegen des derzeit bestehenden Anreizes, übermäßige Ausgaben zu tätigen, wäre es wünschenswert, wenn die Spielräume, die durch eine effiziente und zielgenaue Ausgabengestaltung entstehen, in Form geringerer Steuersätze an die Bür-

ger und Unternehmen weitergegeben würden. Für Deutschland überwiegen hinsichtlich eines Zuschlagsrechts auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer aber die Effekte, die auf eher höhere Steuersätze hinwirken. Eine Reduktion der Abschöpfungsquoten des Finanzausgleichs würde dem entgegenwirken. Eine weitere Möglichkeit, eine schädigende Aufwärtsspirale bei den Steuersätzen zu vermeiden, bestünde darin, die Mehreinnahmen aus dem landesspezifischen Zuschlag zu gleichen Teilen auf den Bund und das Land zu verteilen. Damit würden bei einer Steuersatzerhöhung nicht nur die anteiligen Kosten (in Form geringerer Bemessungsgrundlagen) auf den Bund überwältigt, sondern auch der Ertrag (die steuersatzbedingten Mehreinnahmen) geteilt. Verfassungsrechtlich könnte eine derartige Teilung sogar erforderlich sein (Feld et al., 2013).

### Hochverschuldete und finanzschwache Länder

638. Stärkt man die Steuerautonomie, muss sichergestellt werden, dass alle Länder eine faire Chance im Wettbewerb haben. Das in der Schuldenregel verankerte Neuverschuldungsverbot könnte möglicherweise wirtschaftsschwache und zugleich hochverschuldete Länder in Bedrängnis bringen, ihre **Steuersätze auf ineffizient hohe Niveaus** anzuheben. Eine solche Tendenz ist bei der Grunderwerbsteuer bereits zu beobachten.
639. Berücksichtigt man Unterschiede bei der Höhe der Altlasten (Zins- und Versorgungsausgaben), stellt sich teilweise eine stark divergierende Finanzausstattung zwischen den Ländern dar. So hatte Bayern im Jahr 2012 eine um 27 % höhere Finanzmasse je Einwohner zur Verfügung als das Saarland (Deubel, 2014). Zudem besteht die Befürchtung, dass ein Zuschlagsrecht zur Einkommensteuer angesichts der Altschuldenproblematik zu unerwünscht hohen Steuersätzen führen müsste (Ragnitz, 2014b). Die Probleme der beiden höchstverschuldeten Länder (Bremen und Saarland) können in der Tat nicht ausschließlich über ein Zuschlagsrecht gelöst werden. Ergänzend wird eine Mischung aus Konsolidierungshilfen, strikter Ausgabendisziplin und strenger Überwachung durch den Stabilitätsrat erforderlich sein. Doch für die anderen Länder könnte die **Altschuldenproblematik** durch ein Zuschlagsrecht erheblich **entschärft** werden.

Um die Zinsbelastung beispielsweise auf 8 % der Steuereinnahmen, was in etwa dem Länderdurchschnitt entspricht, zu begrenzen, müsste Berlin mit 5,7 % den höchsten Zuschlag erheben, also etwa in Höhe des derzeitigen Solidaritätszuschlags. Der Eingangssteuersatz der Einkommensteuer stiege gegenüber heute von effektiv 14,8 % auf 15,6 % und der Spitzensteuersatz von 47,5 % auf 50,0 %. Dies wäre zwar eine kräftige, aber keinesfalls extreme Tarifierhöhung. Die erforderlichen Zuschlagsrechte in den anderen betroffenen Ländern lägen erheblich niedriger: So benötigte Rheinland-Pfalz mit 3,0 % den zweithöchsten Zuschlag, gefolgt von Sachsen-Anhalt mit 2,4 % und Schleswig-Holstein mit 2,3 %. Bremen und das Saarland befinden sich hingegen in unrealistischen Bereichen. Sie bräuchten Zuschlagssätze von 23,3 % beziehungsweise 10,3 %.

Eine Notwendigkeit für eine flächendeckende Altschuldenlösung belegen diese Zahlen nicht. Bezieht man die möglichen Mehreinnahmen auf die derzeitigen

Defizite der Länder, so zeigt sich ebenfalls, dass ein Zuschlagsrecht nennenswert zur Entspannung der Finanzlage beitragen kann (Deutsche Bundesbank, 2014a).

640. Die Neuen Länder müssten wegen ihrer geringen Steuerkraft bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer, die nur etwa 50 % des Bundesdurchschnitts beträgt, zur Erzielung von Mehreinnahmen zwar etwa doppelt so hohe Zuschlagssätze erheben wie ein durchschnittliches Land und dreimal so hohe wie das finanzstarke Hamburg. Umgekehrt könnten die Neuen Länder aber unter erheblich geringeren Einbußen niedrigere Steuersätze festlegen. Die Frage, ob finanzschwache Länder ausreichende Finanzmittel zur Verfügung gestellt bekommen, kann nur innerhalb des Finanzausgleichs beantwortet werden. Für den Steuerwettbewerb ergeben sich hieraus keine unmittelbaren Konsequenzen. Wichtig wäre es aber, dass die **Übergangsphase** so gestaltet wird, dass bei einzelnen Ländern mögliche, kurzfristig entstehende Nachteile ausgeglichen werden.

## 4. Fazit

641. Das Finanzausgleichssystem ist **dringend reformbedürftig**. Insbesondere seine Anreizwirkungen dürften zu negativen Wachstumseffekten und zu übermäßiger Verschuldung beigetragen haben. Erzielt ein Land zusätzliche Einnahmen, etwa aufgrund der Neuansiedlung eines Unternehmens, so schöpft der Finanzausgleich bis zu 90 % davon ab. Die Länder haben daher verminderte Anreize, ihre Wirtschaftskraft zu steigern, und versuchen, sich eher über höhere Ausgaben zu profilieren. Dies führt zu übermäßig hohen Ausgaben und einer übermäßigen Verschuldung. Eine Reform des Finanzausgleichssystems sollte daher zugleich die **Abschöpfungsquoten reduzieren** und eine stärkere Einnahmeorientierung durch **mehr Steuerautonomie** bewirken. Da der geltende Finanzausgleich nur noch bis zum Jahr 2019 in Kraft ist, bietet sich eine einmalige Gelegenheit für eine Reform, die diesen Namen verdient.
642. Ein Zu- und Abschlagsrecht bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer bietet eine Möglichkeit für mehr Steuerautonomie der Länder. Mit einem Steuerwettbewerb verbundene Befürchtungen vor einer Abwärtsspirale in den Steuersätzen („race to the bottom“) lassen sich für andere Bundesstaaten nicht bestätigen. Vielmehr wirkt sich Steuerwettbewerb in der Schweiz oder den Vereinigten Staaten eher effizienzsteigernd aus. Vor dem Hintergrund der geltenden Schuldenregel bietet eine größere Steuerautonomie der Länder ein flexibles Instrument auf der Einnahmeseite, das einen Beitrag zum Schuldenabbau leisten kann. Die Neuen Länder dürften entgegen ihren Befürchtungen von einem solchen Zuschlagsrecht begünstigt werden. Es bietet ihnen die Chance, Wettbewerbsnachteile gegenüber den wirtschaftsstarken westdeutschen Agglomerationen zu kompensieren. Für Länder, die weiterhin auf Konsolidierungshilfen angewiesen sein sollten, bietet Steuerautonomie den Ansatzpunkt für eine effektivere Kontrolle durch den Stabilitätsrat. Dies ist allemal besser als ein Altschuldentilgungsfonds.

## Eine andere Meinung

643. Ein Mitglied des Sachverständigenrates, **Peter Bofinger**, kann sich dem Plädoyer der Mehrheit für eine Stärkung der Handlungsautonomie der Länder, beispielsweise durch ein Zuschlagsrecht zur Einkommen- oder Körperschaftsteuer, nicht anschließen.
644. Die Mehrheit erwartet von einer solchen Reform eine höhere Wohlfahrt und mehr Wachstum. Insbesondere führe der Steuerwettbewerb zu einer höheren „finanziellen Flexibilität“ der Länder. Für finanzschwache Länder eröffneten sich „größere Entwicklungsmöglichkeiten“. Für hoch verschuldete Länder werde es möglich, ihre in Eigenverantwortung entstandenen Schuldenstände selbstständig abzutragen, ohne ausschließlich Ausgaben kürzen zu müssen.

Für diese Verheißungen lässt sich wenig empirische Evidenz finden. Dies ist nicht überraschend, da der Fiskalföderalismus von seinen Anhängern als ein wirksames **Instrument zur Eindämmung der Staatstätigkeit** angesehen wird: “Federalism is a means of constraining Leviathan constitutionally” (Brennan und Buchanan, 1980).

645. Empirische Analysen kommen dementsprechend überwiegend zu dem Befund, dass der Fiskalföderalismus „zu einem kleineren Staatssektor führt“ (Feld, 2009, S. 49). Entsprechende Studien zeigen, dass es durch den Steuerwettbewerb zu einer **geringeren staatlichen Aktivität** kommt, sowohl im Hinblick auf die kantonalen und lokalen Ausgaben als auch auf die kantonalen und lokalen Einnahmen (Feld, 2009, S. 57). Entsprechende Studien für die Schweiz sind Schaltegger (2001a, 2001b) und Feld et al. (2003).
646. Ein Grund hierfür dürfte darin liegen, dass sich Gebietskörperschaften „**strategisch**“ verhalten: Je niedriger die Steuerbelastung in den benachbarten Gebietskörperschaften ist, desto stärker senkt eine Gebietskörperschaft ihre eigenen Steuern. Feld (2009) zeigt unter Verweis auf empirische Analysen, dass dieser Effekt nicht nur für Schweizer Kantone zu finden ist, sondern auch für US-Bundesstaaten und US-Gemeinden, für Kanada, für belgische Gemeinden, deutsche Gemeinden, französische Regionen und Départements, italienische Städte, spanische Gemeinden sowie niederländische Gemeinden.
647. Ein solches Verhalten ist insbesondere deshalb problematisch, weil es zwischen Gebietskörperschaften zu einem **unfairen Steuerwettbewerb** (uneven tax competition) kommen kann (Wasserfallen, 2014). Kleine Gebietskörperschaften können von den „Spillover-Effekten“ benachbarter großer Gebietskörperschaften profitieren, die öffentliche Güter wie kulturelle Einrichtungen, Universitäten und Krankenhäuser bereitstellen. Für die Schweiz zeigt Wasserfallen (2014), dass der Steuersatz für hohe Einkommen umso geringer ist, je mehr ein Kanton von den positiven Externalitäten einer nahegelegenen Großstadt profitieren kann. Wasserfallen schließt daraus, dass Heterogenität der Steuersätze zumin-

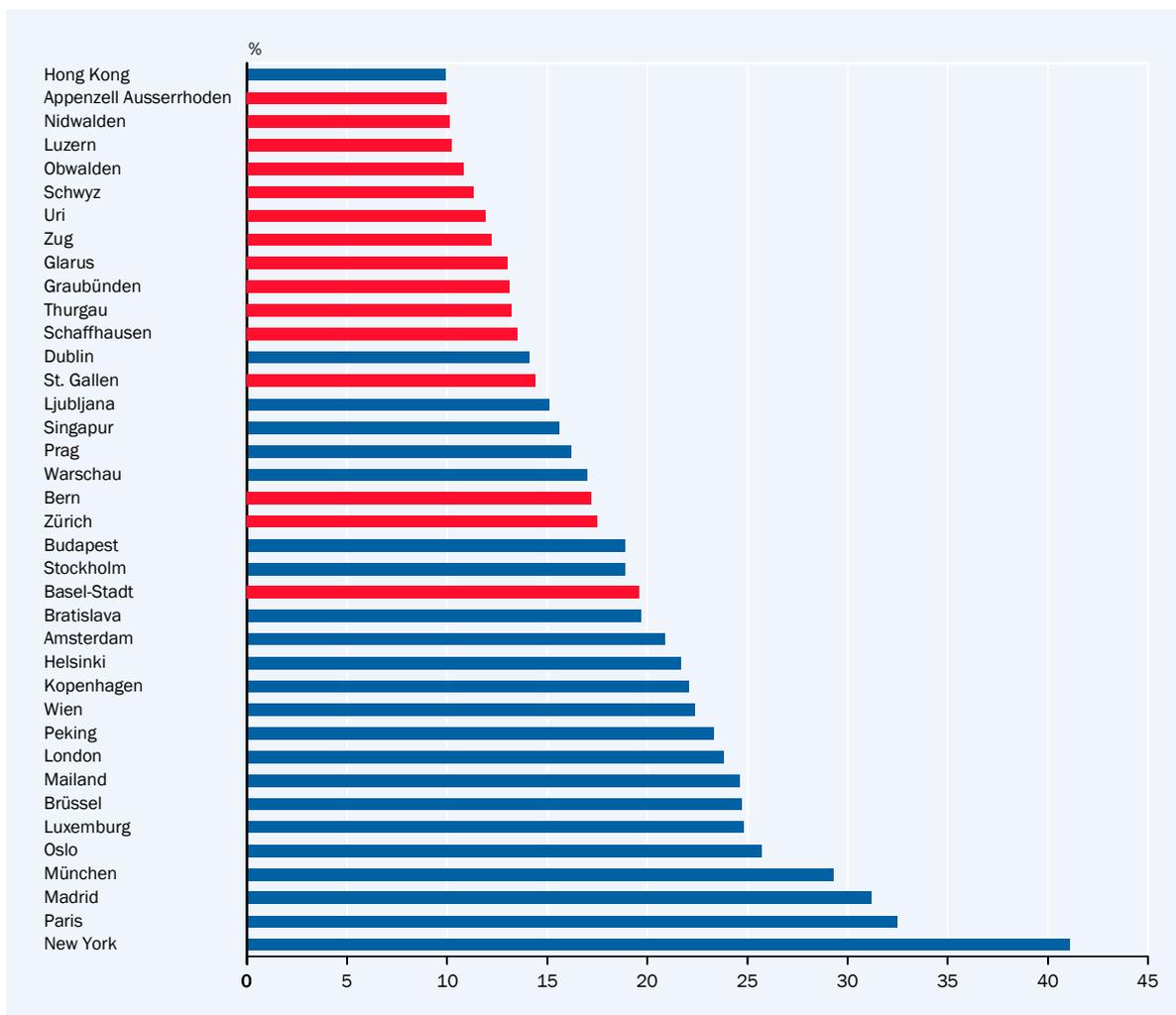
dest teilweise mit einem Wettbewerb auf einem „uneven playing field“ zu erklären sei.

- 648. Im Ergebnis sind die Steuersätze („Steuerfuß“) in den meisten Kantonen in den vergangenen Jahrzehnten gesunken. Die Besteuerung für Unternehmen in der Schweiz ist im globalen Vergleich extrem niedrig. ↘ ABBILDUNG 83
- 649. Die Literatur zeigt, dass Bezieher hoher Einkommen deutlich auf Steuersenkungen reagieren, sodass reichere Haushalte in Gebietskörperschaften mit niedrigeren Steuersätzen wohnen (Schmidheiny, 2006). Im internationalen Umfeld hat sich dieser Trend in jüngster Zeit noch verstärkt (OECD, 2013).

Der Versuch eines Bundeslandes, über höhere Steuersätze seine finanzielle Situation zu verbessern, kann somit dazu führen, dass es zu einer Abwanderung dieser Steuerpflichtigen kommt und dass sich somit seine Fiskalkapazität vermindert. Die OECD (2013) stellt fest, dass die Elastizität zwischen Steuersatz und Steuerbasis in der Regel kleiner als Eins ist, sodass die Steuereinnahmen einer Gebietskörperschaft zumindest kurz- und mittelfristig zurückgehen.

↘ ABBILDUNG 83

**BAK-Taxation-Index für Unternehmen im Jahr 2013<sup>1</sup>**



1 – Durchschnittliche Steuerbelastung für eine erfolgreiche Investition (Effective Average Tax Rate, EATR).

Quelle: BAKBASEL

**Daten zur Abbildung**

SVR-14-391

650. Insgesamt spricht der Befund in der Literatur somit dafür, dass die Steuerautonomie und damit der Steuerwettbewerb zwischen Gebietskörperschaften nicht zu einer Verbesserung, sondern einer **Verschlechterung ihrer finanziellen Spielräume** führen.
651. Für **gesamtwirtschaftlich positive Effekte** des Steuerwettbewerbs gibt es keine eindeutige empirische Evidenz. Dies gilt insbesondere für die zentrale These des fiskalischen Föderalismus, dass der Steuerwettbewerb zu einer effizienteren Bereitstellung öffentlicher Leistungen führe (OECD, 2013). Hierfür sind nur einige wenige empirische Belege zu finden.
652. Auch wenn der Steuerwettbewerb anfänglich durch Ober- und Untergrenzen für die Steuersätze der Länder begrenzt bleibt, ist nicht zu verkennen, dass er zusammen mit der Schuldenbremse ein wesentliches Element einer Strategie darstellt, die darauf abzielt, den Staat im Wirtschaftsprozess zurückzudrängen. Die Feststellung, dass es Steuerwettbewerb nicht zu einem „drastischen Sozialabbau“ führe ist dabei wenig tröstlich. ↘ KASTEN 29
653. Die deutschen Bundesländer sind daher gut beraten, sich nicht wegen einer scheinbar größeren „finanziellen Flexibilität“ und scheinbar „größeren Entwicklungsmöglichkeiten“ auf den abschüssigen Pfad des Steuerwettbewerbs zu begeben. Der Steuerwettbewerb ist ein **trojanisches Pferd**, mit dem letztlich der Einfluss des Staates im Wirtschaftsgeschehen zurückgedrängt werden soll.

## Literatur zum Minderheitsvotum

Brennan, G. und J.M. Buchanan (1980), *The power to tax – Analytical foundations of a fiscal constitution*, Cambridge University Press, Cambridge.

Feld, L.P. (2009), *Braucht die Schweiz eine materielle Steuerharmonisierung?*, *economiesuisse* – Verband der Schweizer Unternehmen, Zürich.

Feld, L.P., G. Kirchgässner und C.A. Schaltegger (2004), *Fiscal federalism and economic performance: Evidence from Swiss cantons*, *Volkswirtschaftliche Beiträge* Nr. 20/2004, Philipps-Universität-Marburg.

Feld, L.P., G. Kirchgässner und C.A. Schaltegger (2003), *Decentralized taxation and the size of government: Evidence from Swiss state and local governments*, CESifo Working Paper No. 1087, München.

OECD (2013), *Fiscal federalism 2014 – Making decentralisation work*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

Schaltegger, C.A. (2001a), Ist der Schweizer Föderalismus zu kleinräumig?, *Swiss Political Science Review* 7, 1-18.

Schaltegger, C.A. (2001b), The effects of federalism and democracy on the size of government: Evidence from Swiss sub-national jurisdictions, *ifo-Studien* 47, 145-162.

Schmidheiny, K. (2006), Income segregation and local progressive taxation: Empirical evidence from Switzerland, *Journal of Public Economics* 90, 429-458.

Wasserfallen, F. (2014), Contextual variation in interdependent policy making: The case of tax competition, *European Journal of Political Research* 53, 822-839.

## II. INTERNATIONALE GEWINNVERLAGERUNGEN

654. Bei Fragen der internationalen Besteuerung stehen derzeit besonders Gewinnverlagerungen in der Kritik, mit denen multinationale Konzerne ihre Steuerquoten auf legale Weise senken. Damit sind vor allem die international unterschiedlichen Regelungen zur Bestimmung der Bemessungsgrundlagen der Unternehmensteuern angesprochen. Die **Auswirkungen der Gewinnverlagerungen** auf das deutsche Steueraufkommen dürften zwar entgegen teilweise anderslautender Behauptungen **eher gering** sein. Durch die stärkeren internationalen Verflechtungen und die damit einhergehenden Intransparenzen ergeben sich jedoch vermehrt Möglichkeiten für steuerliche Gestaltungen. Dies bietet der Politik einen Anlass, korrigierend einzugreifen.

In diesem Sinne nimmt sich die jüngste Initiative der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) zur Bekämpfung von Steuervermeidung der Probleme der internationalen Unternehmensbesteuerung an. Allerdings lässt sich nicht eindeutig sagen, ob es bei den angekündigten Maßnahmen nur um eine Beschränkung schädlicher Gestaltungen oder um die Zurückdrängung eines sinnvollen Steuerwettbewerbs geht. Denn ein Eingriff in die Verteilung der Steuerbasis kann den **erwünschten Steuerwettbewerb** einschränken und eine effiziente Bereitstellung öffentlicher Güter erschweren. Diese Nachteile können bei relativ geringen Aufkommenseffekten überwiegen. Insbesondere ist eine Doppelbesteuerung von Gewinnen zu vermeiden.

### 1. Gewinnverlagerungen und die OECD-Initiative

655. Multinationale Konzerne können ihre Bemessungsgrundlagen zur steuerlichen Gewinnermittlung durch realwirtschaftliche Investitionen oder konzerninterne Transaktionen in Niedrigsteuerländer verlagern. Die erste Methode stellt eine im Steuerwettbewerb intendierte Veränderung der **Kapitalallokation** dar und ist eher positiv zu sehen. Die Standortwahl von Unternehmen ist in aller Regel von vielen Einflussfaktoren bestimmt. Neben der Erschließung von Märkten und den Arbeitskosten spielen Steuern vor allem in Verbindung mit öffentlich bereitgestellten Leistungen, wie der Infrastruktur oder der Rechtssicherheit, eine Rolle. Die zweite Methode führt dagegen im Extremfall zu einer **reinen Verlagerung** von Buchgewinnen, ohne dass die ökonomische Aktivität in den beteiligten Ländern tatsächlich erhöht wird. Sie ist rein steuerlich motiviert und kaum mit der Bereitstellung öffentlicher Güter verknüpft.
656. Solche Gewinnverlagerungen werden hauptsächlich über konzerninternen Handel und konzerninterne Kredite sowie durch die **Übertragung immateriellen oder finanziellen Vermögens** vollzogen. So können zum Beispiel beim Verkauf von Gütern an verbundene Unternehmen in Niedrigsteuerländern geringe **Verrechnungspreise** angesetzt werden, um den zu versteuernden Gewinn ins Niedrigsteuerland zu verlagern. Außerdem können durch die **Vergabe von Krediten** anstelle von Eigenkapitalerhöhungen die zu versteuernden Gewinne

in Hochsteuerländern verringert werden, da Zinszahlungen an den Darlehensgeber im Gegensatz zu Dividendenzahlungen steuerlich absetzbar sind.

Darüber hinaus kann es durch **Diskrepanzen nationaler Steuersysteme** bei grenzüberschreitenden Tatbeständen, etwa bei der Definition von Finanzinstrumenten als Eigen- oder Fremdkapital, zu einer Nichtbesteuerung kommen. Hierbei verringern sich die Steuerzahlungen also nicht durch die Verlagerung der Bemessungsgrundlagen, sondern durch einen Rückgang des konzernweiten zu versteuernden Gewinns.

657. Viele Staaten haben schon vor Jahren **Antimissbrauchsregeln**, wie Verrechnungspreisregelungen, Unterkapitalisierungsregeln und die Hinzurechnungsbesteuerung, in ihren nationalen Steuergesetzen eingeführt, um dem Verlust an Steueraufkommen entgegenzuwirken. Für Verrechnungspreisregelungen gibt es sogar ausführliche Richtlinien der OECD. Andere Regelungen sind jedoch bislang **international wenig aufeinander abgestimmt**, sodass sie teilweise umgangen werden können. Bei Steuerfragen existieren internationale Kooperationen bislang vor allem hinsichtlich der Vermeidung von Doppelbesteuerung. Dazu gehören bilaterale Abkommen sowie die multilaterale Kooperation, etwa das OECD-Musterabkommen und Richtlinien der Europäischen Union zur Besteuerung von Dividenden, Zinsen und Lizenzgebühren.

658. Der Abbau von Handelshemmnissen, verbesserte technische Möglichkeiten im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien sowie die zunehmende Bedeutung von Dienstleistungen und immateriellem Vermögen erhöhen die Relevanz grenzüberschreitender Transaktionen für das Steueraufkommen. Die OECD reagierte darauf jüngst mit einer groß angelegten Initiative zur Bekämpfung von Steuervermeidung – **Base Erosion and Profit Shifting (BEPS)** – und hat einen Aktionsplan aufgestellt, um die legalen Steuervermeidungsmöglichkeiten durch internationale Koordination zu verringern (OECD, 2013).

Hierbei wird vom Grundsatz her nicht darauf abgezielt, den Steuerwettbewerb einzudämmen. Eine Vereinheitlichung von Steuersätzen oder Bemessungsgrundlagen wird nicht diskutiert. Dies ist aufgrund der zahlreichen Vorteile des **Steuerwettbewerbs** begrüßenswert. ↘ **KASTEN 29** Stattdessen geht es um eine stärkere Orientierung der Besteuerung an der wirtschaftlichen Aktivität und Wertschöpfung. Die Bundesregierung unterstützt diese Initiative und zählt den „Kampf gegen grenzüberschreitende Gewinnverlagerungen“ in ihrem Koalitionsvertrag zu den „zentralen steuerpolitischen Aufgaben“.

659. Die Steuern auf Gewinne von Kapitalgesellschaften haben traditionell einen vergleichsweise geringen Anteil am Gesamtsteueraufkommen. Darüber hinaus belegen insbesondere neuere Studien, dass die breite Masse der Unternehmen keine exzessiven Gewinnverlagerungen durchführt. Die Ergebnisse legen nahe, dass die Steuermindereinnahmen aufgrund von Gewinnverlagerungen in Deutschland entgegen anderslautender Äußerungen einen einstelligen Milliardenbetrag nicht übersteigen. ↘ **KASTEN 30**

Dennoch kann dadurch ein finanzpolitischer Handlungsbedarf begründet werden, da sich einzelne Unternehmen einer angemessenen Beteiligung an der Finanzierung öffentlicher Güter entziehen können. Daher ist eine **Koordinierung von Antimissbrauchsregeln** zu begrüßen. Es ist aber zu bedenken, dass eine Unterscheidung zwischen normalen ökonomischen Vorgängen und schädlichen steuerlichen Gestaltungen oftmals nicht gelingt. Da nicht auf maßgeschneiderte, sondern nur auf pauschale Antimissbrauchsregeln zurückgegriffen werden kann, besteht die Gefahr, dass Investitionen zurückgedrängt werden. Mögliche Mehreinnahmen des Staates werden daher gering ausfallen. Letztlich ist ein Vorgehen gegen schädliche Steuergestaltung eine Gratwanderung.

#### ▸ KASTEN 30

##### Quantifizierung der Gewinnverlagerungen

Das **Gewinnsteueraufkommen** ist in Deutschland **nicht explizit ausgewiesen**. Näherungsweise lässt es sich als Summe von Körperschaftsteuer, veranlagter Einkommensteuer und Gewerbesteuer darstellen. Diese Abgrenzung erfasst allerdings die Steuerzahlungen international operierender Unternehmen zusammen mit denjenigen von Selbstständigen, kleinen Unternehmen und Einzelgewerbetreibenden. Der Anteil des Gewinnsteueraufkommens in Deutschland an den gesamten Steuereinnahmen ist in den vergangenen 20 Jahren **stabil**. [▸ ABBILDUNG 84 LINKS](#) Dies gilt auch in Relation zu den Unternehmens- und Vermögenseinkommen und zum nominalen Bruttoinlandsprodukt. Ausnahmen sind die Jahre 2001 und 2009. In diesen beiden Jahren kam es in Folge großer **Unternehmenssteuerreformen** zu deutlichen Reduktionen der Steuerbelastung für Kapitalgesellschaften. Außerdem zeigt sich im Jahr 2009 der Einfluss der Finanz- und Wirtschaftskrise. Das Volumen des Gewinnsteueraufkommens betrug im Jahr 2013 wieder rund 106 Mrd Euro.

Der Anteil des **Körperschaftsteueraufkommens** ist mit durchgehend weniger als 6 % der gesamten Steuereinnahmen relativ gering. Trotz der erheblichen Senkung der nominalen und der effektiven Steuerbelastung durch die beiden Reformen ist dieser Anteil seit dem Jahr 1993 nur um rund einen Prozentpunkt gefallen. [▸ ABBILDUNG 84 RECHTS](#) Die Körperschaftsteuereinnahmen sind in Relation zum Bruttoinlandsprodukt ebenfalls leicht zurückgegangen.

Insgesamt lässt sich also kein negativer Trend bei den Einnahmen aus Gewinnsteuern erkennen. Dieser **Befund passt nicht** zur Hypothese einer vermehrt steuerplanerisch motivierten Reduktion der Steuerzahlungen von multinationalen Unternehmen in den vergangenen Jahren. Eine Erklärung für das bis auf Krisenzeiten stabile Aufkommen trotz möglicher Gewinnverlagerungen liefern **allgemein höhere Gewinne** der Unternehmen, worauf etwa der Rückgang der Lohnquote (Quotient aus Arbeitnehmerentgelten und Volkseinkommen) in Deutschland von 71,8 % im Jahr 1993 auf 68,0 % im Jahr 2013 hindeutet.

Zudem kommt ein Großteil der veranlagten Einkommensteuer von **Selbstständigen** oder kleinen Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit, die keine Möglichkeiten zur Verlagerung von Buchgewinnen ins Ausland haben. Eine wesentliche Rolle für das stabile Aufkommen könnte ebenfalls gespielt haben, dass durch die **Steuererleichterungen für Kapitalgesellschaften** im Rahmen der letzten Steuerreformen ein größerer Teil der Unternehmensgewinne bei Kapitalgesellschaften anfällt, da es sich aus steuerlicher Sicht nun eher lohnt, sein Unternehmen als Kapitalgesellschaft denn als Personengesellschaft zu führen (de Mooij und Nicodème, 2007).

##### Schätzungen der Volumina von Gewinnverlagerungen

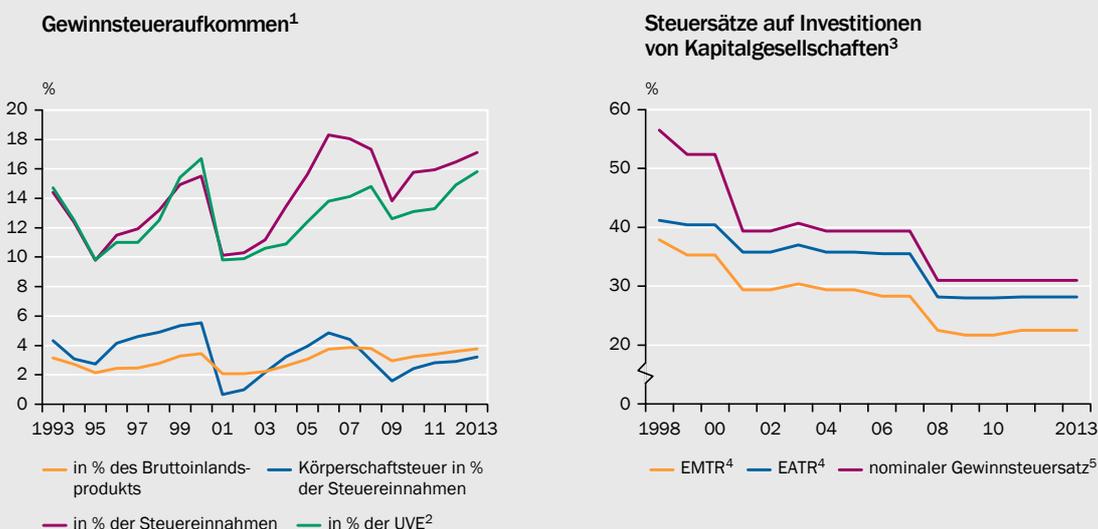
Auf aggregierter Ebene kann nicht quantifiziert werden, inwiefern diese Entwicklungen mögliche aufkommensreduzierende Effekte von Steuergestaltungen multinationaler Unternehmen überdecken. Es existieren jedoch andere, zum Teil mikroökonomische Ansätze, um die Volumina von Gewinnver-

lagerungen abzuschätzen. Dabei beziehen sich einige Ergebnisse nicht direkt auf die induzierten Steuerausfälle, sondern auf die Größenordnung der verlagerten Bemessungsgrundlagen.

Das Bundesministerium der Finanzen hat die Gewinnverlagerungen multinationaler Konzerne im Jahr 2005 anhand von Daten der **Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR)** auf 65 Mrd Euro beziffert. Eine Schätzung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) greift ebenfalls auf die VGR zurück. Die ermittelte „**Besteuerungslücke**“ zwischen den in den VGR ausgewiesenen Gewinnen der deutschen Kapitalgesellschaften und dem steuerlichen Gesamtbetrag der Einkünfte in der Kassenstatistik beläuft sich für das Jahr 2001 auf knapp 100 Mrd Euro (Bach und Dwenger, 2007) und für das Jahr 2007 auf 120 Mrd Euro (Bach, 2013). Diese „Besteuerungslücke“ führen die Autoren auf „**Steuervergünstigungen und Gestaltungsmöglichkeiten**“ deutscher Unternehmen zurück; sie relativieren ihre Ergebnisse jedoch unter Verweis auf mögliche Schätzfehler selbst. Die Unternehmensgewinne der VGR werden nämlich als **Residualgröße** ermittelt und enthalten somit alle Ungenauigkeiten der VGR. Die ermittelten Volumina dürften in Anbetracht methodischer Besonderheiten der VGR daher **weit überschätzt** sein.

↳ **ABBILDUNG 84**

**Gewinnsteueraufkommen und Steuersätze in Deutschland**



1 – Summe aus den Aufkommen der Körperschaftsteuer, der veranlagten Einkommensteuer (nach Abzug von Erstattungen nach § 46 EStG für Veranlagungen aus nichtselbständiger Arbeit) und der Gewerbesteuer einschließlich Zulagen. 2 – Unternehmens- und Vermögenseinkommen (UVE) nach VGR. 3 – Quelle: Spengel et al. (2013). 4 – Effektiver marginaler Steuersatz (Effective Marginal Tax Rate, EMTR) beziehungsweise effektiver Durchschnittssteuersatz (Effective Average Tax Rate, EATR) für eine Investition in Deutschland. Neben nominalen Steuersätzen werden auch Bemessungsgrundlageneffekte berücksichtigt. 5 – Kombiniertes statutarischer Steuersatz bestehend aus Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer und Solidaritätszuschlag.

**Daten zur Abbildung**

SVR-14-220

Der in den DIW-Studien gewählte Ansatz deckt Gewinnverlagerungen zudem vornehmlich in eine Richtung auf. Aufgrund der Definitionen in den VGR ist dies für Investitionen ausländischer Investoren in Deutschland nicht möglich. Selbst für Investitionen deutscher Unternehmen im Ausland zeigt der DIW-Ansatz allenfalls zum Teil Gewinnverlagerungen auf (Heckemeyer und Spengel, 2008). Heckemeyer und Spengel (2009) schätzen Gewinnverlagerungen deutscher Unternehmen ins Ausland verlässlicher mithilfe der **Zahlungsbilanzstatistik der Deutschen Bundesbank** und der Bestandsstatistiken über direktes Beteiligungskapital deutscher Unternehmen im Ausland ab.

Unter der Annahme verschiedener Eigenkapitalrenditen ausländischer Investitionen wird eine **Bandbreite der möglichen Volumina** von Gewinnverlagerungen errechnet. Werden im unrealistischen Extrem alle originären Gewinne in Deutschland erwirtschaftet, ergibt sich für das Jahr 2001 ein Gewinnverlagerungsvolumen in Höhe von 0,93 Mrd Euro, also weniger als 1 % des vom DIW errechneten

ten Werts. Für das Jahr 2007 ergibt sich für dasselbe unrealistische Extrem eine theoretische Obergrenze von 77 Mrd Euro. Bei einer typischen Eigenkapitalrendite im Ausland von 7,5 % (10 %) betragen die Gewinnverlagerungen für das Jahr 2007 jedoch 26 Mrd Euro (9 Mrd Euro). Unter der Annahme eines durchschnittlichen Unternehmensteuersatzes von 35 % entspricht dies Steuerminderungen von 9,1 Mrd Euro (3,2 Mrd Euro).

### Ökonometrische Ergebnisse zu Steuern und Gewinnverlagerungen

Weitere Studien finden statistisch signifikante Gewinnverlagerungen; die quantitativen Effekte sind insbesondere bei neueren Analysen ebenfalls relativ gering. Heckemeyer und Overesch (2013) werten 25 empirische Studien aus und geben eine allgemeine **Semielastizität** der ausgewiesenen Gewinne in Bezug auf Anreize für Gewinnverlagerungen in Höhe von 0,8 an. Das heißt, dass eine Erhöhung der Steuersatzdifferenz zwischen der Muttergesellschaft und der betrachteten Tochtergesellschaft um einen Prozentpunkt zu einer Erhöhung des ausgewiesenen Gewinns in der betrachteten Gesellschaft um 0,8 % führt. Bei einer hypothetischen Steuersatzdifferenz zum Ausland von 10 Prozentpunkten und unter der Annahme, dass die Hälfte des Gewinnsteueraufkommens von multinationalen Konzernen stammt, ergäbe sich für das Jahr 2013 in Deutschland damit zum Beispiel ein durch Gewinnverlagerungen induzierter Verlust an Steueraufkommen in Höhe von 4,2 Mrd Euro ( $0,8 * 10 \% * 0,5 * 106$  Mrd Euro). Die Höhe der Semielastizitäten in den einzelnen Studien variiert dabei jedoch beträchtlich.

Dharmapala (2014) führt an, dass Studien, die aggregierte Daten nutzen oder eine Querschnittsanalyse vornehmen, in der Regel größere Effekte mit Semielastizitäten von über Eins finden. Ein Beispiel ist die Studie von Huizinga und Laeven (2008), die auf einer Stichprobe von im Vergleich zu Deutschland niedrig besteuerten Ländern basiert. Danach ergibt sich, dass Deutschland im Jahr 1999 umgerechnet 1,26 Mrd US-Dollar an Steuereinnahmen durch Gewinnverlagerungen von europäischen Gesellschaften multinationaler Konzerne entgangen wären. Ein Grund für die höheren Elastizitäten besteht darin, dass die angewendeten Identifikationsstrategien keinen reinen Gewinnverlagerungseffekt aufdecken können. Die Ergebnisse dürften in Teilen die höheren Investitionsanreize durch geringere Gewinnsteuern als Resultat des internationalen Steuerwettbewerbs widerspiegeln.

Neuere Studien mit fortschrittlicheren ökonometrischen Methoden leiten tendenziell nochmals **niedrigere Effekte** ab. So errechnen Dharmapala und Riedel (2013) für die ihrer Studie zugrundeliegende Stichprobe von 4 800 europäischen Unternehmen im Zeitraum der Jahre 1995 bis 2005 eine Verlagerung von Gewinnen in Höhe von 420 000 US-Dollar je Unternehmen. Dabei wird allerdings nicht berücksichtigt, dass einige Unternehmen Tochtergesellschaften in Steueroasen außerhalb Europas haben und daher unter Umständen wesentlich mehr Gewinne verlagern. Mit der verwendeten Identifikationsstrategie können darüber hinaus wohl hauptsächlich Gewinnverlagerungen mit Hilfe von konzerninternen Krediten abgebildet werden. Verglichen mit den oben genannten Studien, ist dieser Effekt gleichwohl ausgesprochen klein.

Die Relevanz von Gewinnverlagerungen über Finanzierungsstrukturen wird in der Literatur insgesamt geringer eingeschätzt als von jenen durch konzerninternen Handel. Heckemeyer und Overesch (2013) weisen deren Anteil mit 30 % aus. Die Rolle der konzerninternen Fremdfinanzierung könnte bei den derzeit niedrigen Zinsen sogar noch geringer sein.

## 2. Das Dilemma der Gewinnbesteuerung

660. Beim Vorgehen gegen Buchgewinnverlagerungen fällt es schwer, ein Leitbild zu definieren, gemäß dem Unternehmen in jedem Land einen „angemessenen“ Teil ihres Gewinns versteuern. Das **Dilemma** ergibt sich, da Gewinne nicht einzelnen Staaten, sondern nur Investitionen oder Investoren zuordenbar sind. Die geografischen Grenzen des Marktes und des Territoriums, in dem multinational-

le Konzerne tätig sind, entsprechen heute nicht mehr denen von Staaten (Schön, 2009). Gewinne multinationaler Konzerne können sich selbst ohne Gestaltungen anders auf die betroffenen Länder verteilen als die ökonomische Aktivität.

661. Die Idee der Besteuerung von Gewinnen ergibt sich aus dem **Leistungsfähigkeitsprinzip**. Als Indikator für die persönliche Leistungsfähigkeit von Individuen wird im Allgemeinen das Einkommen herangezogen. Dazu gehören ebenfalls die Unternehmensgewinne. Eine Besteuerung dieser Gewinne auf der Unternehmensebene kann damit gerechtfertigt werden, dass Gewinnausschüttungen oftmals mit erheblicher zeitlicher Verzögerung stattfinden. Außerdem ist eine reine Besteuerung auf Anteilseignerebene bei großen Unternehmen mit Anteilseignern in vielen Ländern nicht praktikabel, da den nationalen Steuerbehörden regelmäßig keine ausreichenden Informationen und Durchgriffsrechte zur Verfügung stehen (Schön, 2009; Auerbach et al., 2010; Finke et al., 2013).
662. In der Vergangenheit haben Individuen hauptsächlich im eigenen Land investiert (French und Poterba, 1991). Die Idee der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit wurde deshalb auf der Unternehmensebene mit dem **Anrechnungsverfahren** umgesetzt. Hierbei besteuert der Sitzstaat der Muttergesellschaft alle Einkünfte des Unternehmens unabhängig vom tatsächlichen Entstehungsort des Gewinns. Dies führt unter Anrechnung ausländischer Steuern zu unverzerrten Entscheidungen zwischen einer Investition im In- und im Ausland und ist mit dem Ziel einer weltweiten effizienten Kapitalallokation vereinbar (**Kapital-exportneutralität**).

Das Anrechnungsverfahren setzt aber **starke Anreize zur Steuergestaltung**. Unternehmen können durch **Verlagerung ihrer Konzernzentralen** in Niedrigsteuerländer (Inversion) einer hohen Besteuerung entgehen (Voget, 2011). Daher wird es inzwischen praktisch nur noch von den Vereinigten Staaten angewendet. Die Regierung der Vereinigten Staaten hat am 23. September 2014 ein Maßnahmenpaket beschlossen, um Inversionen zu erschweren. Die Erfahrungen mit großen US-Konzernen zeigen zudem, dass diese ihre **ausländischen Gewinne** zum großen Teil **einbehalten**, um der Besteuerung in den Vereinigten Staaten zu entgehen. Diese greift nämlich erst bei Ausschüttung. Stattdessen werden damit weitere Investitionen im Ausland finanziert oder hohe Bargeldreserven akkumuliert. Dies geht zum Teil so weit, dass es sich für US-Unternehmen lohnt, Fremdkapital in den Vereinigten Staaten aufzunehmen, um diese Mittel als Dividenden an Aktionäre auszuschütten, während im Ausland hohe Barreserven verfügbar sind (New York Times, 2013).

Darüber hinaus kommt es bei Tochtergesellschaften in Ländern wie Japan mit besonders hohen Gewinnsteuersätzen nicht zu einer tatsächlichen Besteuerung auf US-Niveau, da für im Ausland getätigte Steuerzahlungen, welche die maximale Tarifbelastung in den Vereinigten Staaten übersteigen, keine Erstattungen vorgesehen sind. Kapitalexporthneutralität wird dann nicht erreicht. Deshalb steht das Anrechnungsverfahren in den Vereinigten Staaten zum Teil ebenfalls in der Kritik (The President's Advisory Panel on Federal Tax Reform, 2005).

663. Die inzwischen von den meisten anderen Staaten angewendete Alternative stellt die Besteuerung nach dem **Freistellungsverfahren** dar, wonach Gewinne

dort besteuert werden, wo sie entstehen, und bei den Muttergesellschaften freigestellt sind. Die Rechtfertigung der Unternehmensbesteuerung wechselt vom Leistungsfähigkeits- zum **Äquivalenzprinzip**, demgemäß Unternehmen entsprechend ihrer lokalen Inanspruchnahme von öffentlichen Gütern besteuert werden. Dadurch sehen sich alle inländischen und ausländischen Investoren bei einer Investition im Inland der gleichen Steuerbelastung gegenüber (**Kapitalimportneutralität**). Die Verletzung der Kapitalexportneutralität wird dabei allerdings zum Regelfall.

Ein weiteres Argument für den Wechsel vom Anrechnungs- zum Freistellungsverfahren findet sich im komplementären Zusammenhang zwischen Investitionen im In- und Ausland (Desai et al., 2009; Arndt et al., 2010; Deutsche Bundesbank, 2014b). Hochsteuerländer, die ausländische Gewinne freistellen, behindern Investitionen im Ausland nicht und lösen damit positive Wirkungen auf die inländischen Investitionen aus. Das Freistellungsverfahren verschärft jedoch das Problem, den Gewinn multinationaler Unternehmen auf die einzelnen Einheiten aufteilen zu müssen.

664. Solange der komplette Gewinn als Bemessungsgrundlage der Unternehmensbesteuerung herangezogen wird, lässt sich der Anreiz für **legale steuerliche Gestaltungen** nicht vollständig vermeiden. Sie ergeben sich als natürliches Nebenprodukt des Steuerwettbewerbs und sind den Unternehmen nicht vorzuwerfen. Für den einzelnen Investor stellt die Steuerbelastung nämlich, ähnlich zu Löhnen und Mieten, einen Kostenfaktor dar, dessen Verringerung ein legitimes Anliegen ist. Darüber hinaus stehen den Steuerbehörden im Allgemeinen nicht alle relevanten Informationen zur Verfügung, sodass sie nicht feststellen können, ob ein Sachverhalt, der zu Gewinnverlagerungen führt, ausschließlich steuerlich motiviert ist oder auf andere betriebswirtschaftliche Überlegungen zurückgeht. Daher fällt es schwer, eine klare Trennung zwischen „akzeptablen“ und „schädlichen“ steuerlichen Gestaltungen vorzunehmen. Insofern ist Transparenz in Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Transaktionen für die Steuerbehörden besonders wichtig. Beispiele für solche Maßnahmen sind Klauseln für den Informationsaustausch in Doppelbesteuerungsabkommen und das von der OECD angedachte Country-by-Country-Reporting (OECD, 2014a).
665. Steuerliche Gestaltungen können aufgrund von **verzerrten Entscheidungen** zu Wohlfahrtsverlusten führen. So lohnt sich möglicherweise eine Investition im Ausland erst durch die Möglichkeiten der Steuerplanung und verdrängt damit eine Investition im Inland mit höherer Vorsteuerrendite, selbst wenn die Steuersätze im In- und Ausland identisch sind. Diese gesamtwirtschaftlichen Kosten treten jedoch nicht zwingend bei allen Steuervermeidungsstrategien auf. Bei einer reinen Anpassung von Verrechnungspreisen zur Verlagerung von Gewinnen in ein Niedrigsteuerland entstehen beispielsweise lediglich Transaktionskosten, um die Preissetzung gegenüber den Steuerbehörden zu verteidigen. Zwar verschiebt sich das Steueraufkommen zwischen den beteiligten Ländern, an den getätigten Investitionen ändert sich aber nichts. Eine verstärkte Regulierung birgt die Gefahr, **Effizienzgewinne der Internationalisierung** zu verringern. Dies gilt insbesondere, wenn durch eine Auslandsinvestition eine Doppelbesteuerung ausgelöst wird, beispielsweise durch ein Abzugsverbot von Zinsaufwen-

dungen bei gleichzeitiger Besteuerung der Zinserträge im Bestimmungsland. Zudem können erhöhte Berichtspflichten und die damit einhergehenden Befolgungskosten Investitionen hemmen.

### 3. Überregulierung vermeiden

666. In den nationalen Steuergesetzen wurden **Antimissbrauchsregeln** eingeführt, um zu verhindern, dass Unternehmen durch Verlagerungen von Buchgewinnen einer Besteuerung anhand des Äquivalenzprinzips im Land der ökonomischen Aktivität entgehen. [↪ KASTEN 31](#) Diese sollen nun im Rahmen der BEPS-Initiative der OECD koordiniert und zum Teil ausgebaut werden. Dabei besteht jedoch die Gefahr der **Überregulierung**.

#### [↪ KASTEN 31](#)

##### **Beispiele für Antimissbrauchsregeln**

###### Verrechnungspreisregeln

Um Steuerarbitrage durch künstlich überhöhte oder niedrige konzernintern angesetzte Preise zu vermeiden, haben die Staaten **Verrechnungspreisregeln** eingeführt. Bei einer grenzüberschreitenden Transaktion muss beispielsweise in Deutschland der Preis der gehandelten Güter oder Dienstleistungen nach dem sogenannten Fremdvergleichsgrundsatz (§ 1 Außensteuergesetz - AStG) festgelegt werden. Demnach wird entweder ein Marktpreis für vergleichbare Transaktionen herangezogen oder ein Verrechnungspreis unter der Annahme unabhängiger Vertragsparteien ermittelt. Dabei gibt es verschiedene Methoden, wie die Preisvergleichsmethode, die Wiederverkaufspreismethode oder die Kostenaufschlagsmethode.

###### Hinzurechnungsbesteuerung

§§ 7 - 14 AStG führen zu einer Besteuerung in Deutschland, wenn eine mindestens zu 50 % gehaltene ausländische Tochtergesellschaft passive Einkünfte hat, die mit weniger als 25 % besteuert werden. **Passive Einkünfte** entstehen ohne eigene realwirtschaftliche Aktivitäten. Analoge Regelungen existieren in vielen anderen Ländern. Damit soll zum Beispiel vermieden werden, dass multinationale Konzerne Patentrechte oder Kapitalanlagegesellschaften in Niedrigsteuerländer verlegen, die hauptsächlich Einnahmen aus Lizenzgebühren oder Zinszahlungen erzielen, aber keine realwirtschaftliche Wertschöpfung aufweisen.

###### Unterkapitalisierungsregeln

Die meisten Staaten haben eine Regel, die den steuerlichen Abzug von Teilen der Zinszahlungen an verbundene Unternehmen oder Anteilseigner verwehrt, wenn der interne Verschuldungsgrad der betrachteten inländischen Gesellschaft einen vorgegebenen Schwellenwert überschreitet. Damit soll verhindert werden, dass Gesellschaften in Hochsteuerländern ihre zu versteuernden Gewinne durch übermäßig hohe Zinsaufwendungen verringern.

Die im Rahmen der Unternehmensteuerreform 2008 eingeführte **Zinsschranke** (§ 8 KStG und § 4h EStG) stellt eine andere Form einer Unterkapitalisierungsregel dar. Nettozinsaufwendungen, die 30 % des steuerlichen EBITDA, also des Betriebsergebnisses vor Zinsen, Steuern und Abschreibungen, überschreiten, sind nicht von der steuerlichen Bemessungsgrundlage abzugsfähig. Dabei gilt eine Freigrenze von 3 Mio Euro. Nichtabzugsfähige Zinsaufwendungen können im Falle ausreichend hoher Gewinne in den Folgejahren mit dem steuerlichen EBITDA verrechnet werden und damit dann zu einer geringeren Steuerbelastung führen. Ähnliche Regelungen wurden in Italien und Japan im Jahr 2008 beziehungsweise im Jahr 2012 eingeführt. Darüber hinaus sieht die US-amerikanische Regelung ebenfalls einen Gewinnvergleich vor.

## Gewinnverlagerungen über Verrechnungspreise

667. Verrechnungspreisregeln können den Umfang von Gewinnverlagerungen signifikant reduzieren (Lohse und Riedel, 2013; Beer und Loeprick, 2013). Die OECD hat ein Diskussionspapier zur weiteren Koordinierung dieser Regeln veröffentlicht (OECD, 2014a) und möchte in diesem Zusammenhang verstärkt mit Entwicklungsländern zusammenarbeiten, um ein angemessenes Steueraufkommen bei Beziehungen mit Gesellschaften in diesen Ländern zu gewährleisten (OECD, 2014b). Die Ermittlung von angemessenen Verrechnungspreisen für steuerliche Zwecke stößt jedoch an ihre Grenzen, wenn die gehandelten Güter spezifisch sind und es daher keinen Marktpreis gibt. Insbesondere bei immateriellen Vermögensgegenständen wie Patenten ist eine genaue Bewertung oftmals nicht möglich oder die beteiligten Unternehmen haben einen Informationsvorsprung gegenüber den Steuerverwaltungen.
668. Um dieses Problem zu beseitigen, sollen die Steuerbehörden laut OECD-Vorschlag feststellen, welchen Anteil des **unternehmerischen Risikos** die beteiligten Gesellschaften faktisch tragen und diesen Anteil an der ökonomischen Rente bei den Verrechnungspreisen berücksichtigen (OECD, 2014c). Dazu ist eine stärkere Orientierung an Input-Faktoren bei der Verteilung von Gewinnen vorgesehen. Verrechnungspreise würden demnach auf Grundlage der Funktionen und Risiken, welche die beteiligten Gesellschaften übernehmen, sowie der verwendeten Anlagen und des Kapitals, das bereitgestellt wird, bestimmt.
669. Diese Idee ist in Teilen bereits in den derzeitigen Verrechnungspreisrichtlinien berücksichtigt. Ein solches Vorgehen impliziert allerdings einen enormen Regulierungsaufwand. Zum einen muss der Wert des immateriellen Vermögensgegenstands festgestellt werden. Dies ist selbst im Nachhinein nur schwer möglich, etwa wenn mehrere immaterielle Vermögensgegenstände, wie ein Patent für ein einzigartiges Produkt und ein dazugehöriger Markenname, für die Erzielung von Einnahmen zusammenspielen. Zum anderen muss der Beitrag zu diesem Wert ermittelt werden, den alle Input-Faktoren, wie die ursprüngliche Idee, die Finanzierung, die Durchführung und die Risikoübernahme, geleistet haben. Nicht zuletzt können diese jeweils von unterschiedlichen Tochtergesellschaften in verschiedenen Ländern stammen.
670. Das unternehmerische Risiko trägt dabei letztlich immer eine natürliche Person, insbesondere der individuelle Kapitalgeber, indem er bei Misserfolg niedrigere Dividenden erhält oder Vermögen verliert. Wie die Unternehmen ihr laufendes Risiko auf die beteiligten Gesellschaften aufteilen, ist für die Steuerverwaltung nicht zu erkennen. Deshalb kann die Zuordnung von Gewinnen aus immateriellen Vermögensgegenständen an die beteiligten Gesellschaften auf Grundlage der Risikoübernahme nicht gelingen. Für den deutschen Fiskus könnte die von der OECD vorgeschlagene Methode außerdem zu Steuerausfällen führen, wenn Teile der Gewinne deutscher Unternehmen ausländischen Dienstleistern oder Zulieferern zugerechnet werden. Ein Beispiel wäre die exportorientierte Investitionsgüterindustrie, deren Wertschöpfung zum Teil in ausländischen Tochtergesellschaften stattfindet.

## Verlagerungen von immateriellem Vermögen

671. Gewinnverlagerungen über Lizenzen und Patente wird derzeit mittels besonderer Vorschriften zur **Besteuerung passiver Einkünfte** (Hinzurechnungsbesteuerung) begegnet. [↪ KASTEN 31](#) Derartige Regelungen zur Eindämmung von Gewinnverlagerungen haben sich als effektiv erwiesen (Ruf und Weichenrieder, 2012; Büttner und Wamser, 2013). Staaten können durch laufende Anpassungen der Grenzwerte und Details eigenständig auf neue Gestaltungen der Unternehmen in diesen Bereichen reagieren, wenngleich diese Grenzwerte willkürlich und nicht normativ begründbar sind. Eine mögliche Koordination bei solchen Regelungen, mit der sich die OECD-Initiative bis September 2015 beschäftigt, könnte dennoch sinnvoll sein, um einen schädlichen Wettbewerb zwischen den Staaten zu vermeiden. Es ergibt sich nämlich ein Anreiz für die Staaten, durch relativ schwache Regelungen bei der Hinzurechnungsbesteuerung Unternehmen zur Umsiedlung ihrer Konzernzentralen ins eigene Land zu bewegen.

672. Die sogenannte **Check-the-box-Regelung** in den Vereinigten Staaten kann zur Umgehung der amerikanischen Hinzurechnungsbesteuerung genutzt werden und stellt ein Beispiel für eine solche Ausweichreaktion des Gesetzgebers dar. Diese Regelung erlaubt es, ausländische Töchter unabhängig von der steuerlichen Einordnung im Sitzstaat wahlweise transparent oder als Kapitalgesellschaft zu behandeln. Gemäß der transparenten Besteuerung stellt die Gesellschaft keine eigene Rechtspersönlichkeit dar, sodass ihre Einkünfte direkt beim Anteilseigner besteuert werden. Die amerikanische Hinzurechnungsbesteuerung greift nicht auf die passiven Einkünfte einer zwischengeschalteten Patent-Holding in einem Niedrigsteuerland zu, wenn ein US-amerikanischer Konzern eine transparente Besteuerung von in Europa operierenden Tochtergesellschaften, etwa an den Produktionsstandorten, wählt, die wiederum alle Tochtergesellschaften dieser Patent-Holding sind. Diese passiven Einkünfte sind Lizenzgebühren, die von den operierenden Gesellschaften für die Nutzung der konzerneigenen Patente gezahlt werden.

Ursächlich hierfür ist, dass alle operierenden europäischen Gesellschaften sowie die Holding im Sinne des US-Steuerrechts eine einzige Gesellschaft mit aktiven Einkünften darstellen und die Transaktionen zwischen den Gesellschaften nicht „sichtbar“ sind. Damit bleibt es bei einer minimalen Besteuerung in den Ländern der operierenden Gesellschaften und hohen ausgewiesenen Gewinnen bei der Holding im Niedrigsteuerland. Im Falle der Repatriierung ausländischer Gewinne erhalten die Vereinigten Staaten einen besonders hohen Anteil des Steueraufkommens. Dieses bemisst sich als Differenz der Steuerschuld nach einheimischem Recht und der bereits im Ausland getätigten Steuerzahlungen. Eine solche Methode wird von einigen US-Unternehmen wie Google genutzt, sodass diese Konzerne durch eine besonders niedrige Konzernsteuerquote auffallen (Finke et al., 2013). Die OECD-Initiative bietet eine Gelegenheit, die Check-the-box-Regelung abzuschaffen.

673. Den gemeinsamen Bemühungen, Steuerarbitrage durch Verlagerung von Patentrechten entgegenzuwirken, stehen außerdem die jüngsten Entwicklungen bei der Besteuerung von Einnahmen aus immateriellen Vermögensgegenständen entgegen.

gen. In den vergangenen Jahren haben einige Länder sogenannte **Patentboxen** eingeführt, die solche Einnahmen mit einem geringeren Steuersatz belasten als sonstige Einkünfte (Evers et al., 2013). In den Niederlanden gilt beispielsweise ein um 15 Prozentpunkte reduzierter Körperschaftsteuersatz von 5 %. Die einzelnen Regelungen unterscheiden sich zwar in den Voraussetzungen, haben jedoch alle eine signifikante Reduktion der Steuerbelastung gemein.

Damit wird die Attraktivität von Gewinnverlagerungen durch die Ansiedlung einer Patent-Holdinggesellschaft in einem dieser Länder für multinationale Konzerne noch erhöht. Dies ist ebenfalls eine Form von schädlichem Steuerwettbewerb. Staaten haben einen Anreiz, steuerliche Bemessungsgrundlagen, die keine oder nur eine geringe Bereitstellung von öffentlichen Gütern benötigen, durch niedrige Steuersätze anzulocken (Schön, 2009). Dies ist bei Patentrechten gegeben, wenn deren Erstellung öffentliche Güter wie Bildung und Infrastruktur in anderen Ländern beansprucht. Eine koordinierte Abschaffung dieser fragwürdigen Steuervergünstigungen wäre daher sinnvoll. Gelingt dies nicht, könnte sich Deutschland mit eigenen unilateralen Regelungen, etwa der Einrichtung einer Lizenzbox, gegen den Abfluss von Steuersubstrat wappnen. Eine Förderung von bereits erfolgreichen Forschungsprojekten anhand der Einnahmen ist nicht sinnvoll (OECD, 2014d).

### Gewinnverlagerungen über Finanzierungsstrukturen

674. **Unterkapitalisierungsregeln** haben das Ziel, Verlagerungen von Bemessungsgrundlagen in Niedrigsteuerländer mit Hilfe von Finanzierungsstrukturen zu verhindern. ↘ **KASTEN 31** Die empirische Literatur belegt, dass solche Regelungen den Verschuldungsgrad reduzieren (Büttner et al., 2012; Overesch und Wamser, 2010; Weichenrieder und Windischbauer, 2008). Eine von der OECD-Initiative angestrebte Ausweitung dieser Beschränkungen ist dennoch eher kritisch zu sehen, da für betroffene Unternehmen die Kapitalkosten erhöht und Investitionsanreize stark gemindert werden. Dies gilt selbst für Unternehmen, die keine Steuerplanung betreiben. Unterkapitalisierungsregeln verbieten nämlich teilweise den Abzug von Zinsaufwendungen, während Zinseinnahmen uneingeschränkt gewinnerhöhend berücksichtigt werden. Dies ist etwa bei der deutschen Zinsschranke der Fall (JG 2007 Ziffer 419).
675. Es ist nicht zielführend, dass die meisten Staaten auf der einen Seite einen steuerlichen Anreiz zur Fremdfinanzierung setzen (JG 2008 Ziffern 378 ff.; JG 2007 Ziffern 394 ff.), auf der anderen Seite aber gleichzeitig versuchen, ein Übermaß an Fremdfinanzierung mit Zinsabzugsverboten einzudämmen, die anhand willkürlicher Grenzwerte angewendet werden. Stattdessen wäre es sinnvoll, zu finanzierungsneutralen Steuersystemen überzugehen. Der Sachverständigenrat hat mit der **Zinsbereinigung des Grundkapitals** eine solche Reform vorgeschlagen, mit der Steuerarbitrage mittels konzerninterner Kredite grundsätzlich nicht mehr möglich ist (JG 2012 Ziffern 402 ff.). Andere Länder, zum Beispiel Belgien, sind durch Einführung von Zinsbereinigungselementen dem steuerlichen Anreiz zu höherer Fremdfinanzierung bereits entgegengetreten (Finke et al., 2012). Diese Maßnahmen sollten nicht durch internationale Koordination konterkariert oder gar als schädlicher Steuerwettbewerb eingestuft werden.

676. Eine Einführung von Quellensteuern auf Zinsen, die im Hinblick auf Gewinnverlagerungen in Steueroasen ohne signifikante Besteuerung zielführend sein kann (Finke et al., 2013), hätte den Vorteil, dass damit eine länderspezifische Anpassung der Verzerrungen von Finanzierungsentscheidungen möglich wäre. Es ist jedoch zu bedenken, dass die Quellensteuer auf Zinsen für eine vollumfängliche Abschaffung des Anreizes zur Steuerarbitrage genau der Differenz zwischen lokalem und ausländischem Steuersatz entsprechen muss. Damit wären bei Steuerreformen im Ausland jeweils Anpassungen erforderlich.

## 4. Fazit

677. Eine Koordination bei der Aufdeckung und Abschaffung von Steuervermeidungsmöglichkeiten ist grundsätzlich zu begrüßen. Sie sichert die Fähigkeit des Staates, seine Aufgaben zu erfüllen. Dabei sollte aber beachtet werden, dass es in Deutschland bereits viele Regelungen gibt, die Gewinnverlagerungen verhindern. Zusätzliche Regulierung könnte **Wohlfahrtsverluste** verursachen, die sich in einer geringeren privaten Investitionstätigkeit äußern. Die Sicherung des Steueraufkommens ist weder Selbstzweck, noch ließen sich damit hohe Mehreinnahmen erzielen.

Eine koordinierte Ausweitung ineffizienter Antimissbrauchsregeln, die erhebliche gesamtwirtschaftliche Kosten haben dürften, sollte in jedem Fall vermieden werden. Dies bezieht sich insbesondere auf eine Beschränkung der Fremdfinanzierung durch **Unterkapitalisierungsregeln**. Dadurch droht eine koordinierte Doppelbesteuerung bei fremdfinanzierten Investitionen zum Regelfall zu werden. Vielmehr ist nicht nachvollziehbar, warum Regelungen wie die Zinsvereinbarung in Belgien, die auf die Beseitigung der steuerlichen Diskriminierung der Eigenfinanzierung zielen, in Zusammenhang mit schädlichem Steuerwettbewerb gebracht werden.

678. Ein wichtiger Schritt, um der Erosion der Steuerbasis entgegenzuwirken, besteht darin, die Steuerarbitrage durch **Verlagerung von Patentrechten** zu begrenzen. Gelingt es nicht, diese im Rahmen der BEPS-Initiative der OECD koordiniert abzuschaffen, sollte Deutschland unilateral die Einrichtung einer Lizenzbox in Erwägung ziehen. Von einer Regelung, mit der analog zur Zinsschranke eine Lizenzschranke eingeführt würde, ist hingegen abzuraten. Ähnlich wie die Zinsschranke würde diese zu einer Substanzbesteuerung führen, welche die Unternehmen übermäßig belasten würde.

## ANHANG: INEFFIZIENZ DES FINANZAUSGLEICHS

679. Der Finanzausgleich zwischen den Ländern ist sehr komplex geregelt. Er enthält dabei einige Ausnahmen, die in ihrer Wirkung bestimmte Ländergruppen begünstigen, während andere Ausnahmen dieselben Ländergruppen belasten. Dies deutet darauf hin, dass eine **umfassende Vereinfachung** des Finanzausgleichs **möglich** wäre, ohne dass sich dabei die Verteilungssituation zwischen den Ländern allzu stark ändern würde. Dabei könnten die Anreize für die Länder erhöht werden, die eigene Wirtschaftskraft zu stärken. Die geringen Anreize sind das schwerwiegendste Problem des derzeitigen Finanzausgleichs.
680. Eine einfache Ersetzung des derzeitigen dreistufigen Finanzausgleichs durch einen einstufigen Ausgleich zwischen den Ländern mit einem linearen Tarif erlaubt es jedoch nicht, die derzeitige Verteilungssituation annähernd nachzubilden. Die Neuen Länder werden durch den Umsatzsteuervorausgleich und die allgemeinen BEZ deutlich stärker begünstigt, als die finanzstarken Geberländer zum Ausgleich herangezogen werden. Eine der beiden Gruppen würde somit wesentlich schlechter gestellt. Damit kann ein einfacher und zugleich an der heutigen Verteilungssituation orientierter Finanzausgleich **nicht ohne vertikale Finanzströme** auskommen.
681. Die hohen Zuweisungen an die Neuen Länder stehen dem Ziel entgegen, den Finanzausgleich anreizfreundlicher umzugestalten. Die vertikalen Finanzströme an die **Neuen Länder** sollten daher so gestaltet werden, dass sie nicht länger derart stark von den Steuereinnahmen des betreffenden Landes abhängen. Die weiterhin nicht sehr ausgeprägten Unterschiede zwischen den Neuen Ländern bei ihrer Finanzkraft ermöglichen es, diese **als Gruppe zu behandeln**. Damit würden die vertikalen Finanzströme zunächst anhand des Rückstands der Neuen Länder zum früheren Bundesgebiet bestimmt. Anschließend würde der Betrag auf die fünf Neuen Länder aufgeteilt. So entstünde ein Anreiz, innerhalb dieser Ländergruppe erfolgreicher zu sein. [↘ ZIFFER 618](#) Die Steuereinnahmen je Einwohner belaufen sich in den Neuen Ländern auf etwa 67 % des Niveaus im früheren Bundesgebiet.

Eine **vollständige Pauschalierung** wäre mit noch günstigeren Anreizen verbunden. Dabei würden die Zuweisungen vorab für einen längeren, jedoch begrenzten Zeitraum in absoluten Beträgen festgeschrieben, die unabhängig von der Einnahmeentwicklung der Neuen Länder ausbezahlt würden. Es tritt dann allerdings das Problem auf, dass bei weiterer Konvergenz zwischen Ost und West die Zuweisungen im Vergleich zu den anderen Ländern zu hoch oder zu niedrig ausfallen könnten.

Die **Stadtstaaten** sollten zusätzliche Finanzmasse nicht länger über die Einwohnerveredelung erhalten, sondern ebenfalls über vertikale Finanzströme. [↘ ZIFFER 619](#) Die direkte Definition der Ausgleichszuweisungen würde dabei zielgenaue Transfers an die Stadtstaaten ermöglichen. Außerdem bieten sich weitere Reformschritte an, mit denen die Finanzverteilung anreizfreundlicher gestaltet werden könnte. [↘ ZIFFERN 623 F.](#)

682. Kombiniert man diese Reformschritte, so ließe sich die heutige Verteilungssituation gut nachbilden. Dies bedeutet zwar nicht, dass man zwingend dieses Ziel verfolgen muss. Der Status quo bildet jedenfalls einen guten Startpunkt der Diskussion, denn es erscheint wenig realistisch, dass sich die Länder und der Bund auf erheblich abweichende Ergebnisse einigen können.

Konkret werden im Folgenden die Verteilungs- und Anreizwirkungen eines Reformmodells auf Grundlage des Jahres 2013 bestimmt, das folgende Elemente umfasst: [↘ ZIFFER 612](#)

## Finanzausgleich

- Der Umsatzsteuervorausgleich und die allgemeinen BEZ entfallen.
- Beim Länderfinanzausgleich im engeren Sinne (LFA i.e.S.) wird ein linearer Tarif in Höhe von 58,5 % angewendet.
- Die Gemeindesteuern werden zu 100 % einbezogen. Das Prämienmodell (§ 7 Abs. 3 FAG) wird gestrichen.
- Die Gruppe der fünf Neuen Länder erhält Zuweisungen vom Bund, die sich auf 39 % des Rückstands ihrer Finanzkraft im Vergleich zum früheren Bundesgebiet belaufen. Diese Zuweisungen werden anschließend entsprechend der Einwohnerzahl auf die Neuen Länder verteilt. Die Zuweisungen werden beim LFA i.e.S. wie eigene Steuereinnahmen behandelt.
- Die Einwohnerveredelung entfällt. Die Stadtstaaten erhalten zur Kompensation Zuweisungen vom Bund, die sich auf 980 Euro je Einwohner belaufen. Diese Zuweisungen würden in den folgenden Jahren mit der Entwicklung des Gesamtsteueraufkommens fortgeschrieben. Sie erhöhen die Finanzkraft- und die Ausgleichsmesszahl der Stadtstaaten.

## Steuerverteilung

- Das Erbschaftsteueraufkommen wird an den Bund übertragen.
  - Die Gewerbesteuerumlage des Bundes entfällt, entsprechend wird die Umlage der Länder erhöht.
  - Die Kompensationszahlungen für die Übertragung der Kraftfahrzeugsteuer entfallen und werden durch die Umsatzsteuerverteilung kompensiert.
  - Das Aufkommen der nicht veranlagten Steuern vom Ertrag (Kapitalertragsteuer auf Dividenden) wird mit dem Verteilungsschlüssel der Körperschaftsteuer nach Betriebsstätten zerlegt.
  - Die Länder erhalten zusätzliches Umsatzsteueraufkommen vom Bund in Höhe von 3,26 Mrd Euro, um den Bund sowie die Ländergesamtheit weder besser noch schlechter zu stellen.
683. Bei dem skizzierten Reformmodell reduzieren sich die **Grenzabschöpfungsquoten** im Durchschnitt von 80 % auf knapp unter 69 %, somit um etwas mehr als elf Prozentpunkte. Für die reinen Geberländer gehen sie nur leicht zurück, sie weisen

bereits heute die niedrigsten Werte auf. Die Rückgänge sind somit bei den Ländern überdurchschnittlich, die heute die höchsten Abschöpfungsquoten haben. Eine noch stärkere Reduktion der Quoten ist angesichts des derzeitigen starken Ausgleichs kaum möglich. Schwierigkeiten bereitet dabei zudem die Umsatzsteuer, die wegen ihrer Verteilung nach Einwohnern sehr hohe Abschöpfungsquoten impliziert.

684. Die **Finanzverteilung** würde der heutigen sehr nah kommen. Alle Abweichungen liegen unterhalb der durchschnittlichen jährlichen Steigerungsrate des Steueraufkommens. Dies dürfte kein Land überfordern. Für viele Länder wäre die Abweichung fast unbedeutend. So wäre die Gruppe der drei reinen Geberländer (Bayern, Baden-Württemberg und Hessen) gegenüber der heutigen Verteilung quasi gleichgestellt, sie erhielten lediglich 30 Mio Euro mehr.

Der Bund würde gegenüber dem heutigen Ausgleichssystem weder begünstigt noch schlechter gestellt. Er erhält Mehreinnahmen durch die Abschaffung der Kraftfahrzeugsteuer-Kompensation (9,0 Mrd Euro) und durch die Übertragung der Erbschaftsteuer (4,6 Mrd Euro). Zudem entfallen die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen in Höhe von 3,2 Mrd Euro. Der Verzicht auf die Gewerbesteuerumlage bedeutet hingegen Mindereinnahmen von 1,6 Mrd Euro. Die neuen vertikalen Finanzströme belaufen sich beim Reformmodell auf 6,3 Mrd Euro für die Neuen Länder und 5,7 Mrd Euro für die Stadtstaaten.

685. Die **Neuen Länder** werden in der Summe leicht schlechter gestellt. Dies liegt daran, dass sie ansonsten gegenüber finanzschwachen Ländern des früheren Bundesgebiets bessergestellt würden. Dabei würde Brandenburg Zugewinne verzeichnen, während die anderen Neuen Länder eine geringere Finanzausstattung hätten. Dies liegt an der relativ höheren Finanzkraft Brandenburgs, die derzeit nahezu vollständig durch die hohen Abschöpfungsquoten eingeebnet wird. Es entspricht dem Ziel, einen anreizfreundlicheren Finanzausgleich zu schaffen, dass Unterschiede in der Steuerkraft nach dem Ausgleich sichtbar bleiben. Aus demselben Grund würde das **Saarland** etwas verlieren. Über die Ausgestaltung der Konsolidierungshilfen, die vermutlich über das Jahr 2019 hinaus erforderlich sein werden, ließe sich verhältnismäßig einfach eine Kompensation für das Saarland finden.

Die Abweichungen bei den **anderen Flächenländern des früheren Bundesgebiets** sind insgesamt sehr klein. Sie resultieren zum Beispiel aus der vollständigen Berücksichtigung der Gemeindesteuern, wovon die Länder unterschiedlich betroffen sind. Außerdem gewänne Nordrhein-Westfalen hinzu, da es derzeit besonders negativ vom Umsatzsteuervorausgleich betroffen ist.

Bei den **Stadtstaaten** zeigen sich eine höhere Finanzausstattung von Hamburg und zugleich eine jeweils geringere von Bremen und Berlin. Das Niveau ist von der im Modell beispielhaft gewählten Höhe der Zuweisungen für jeden Einwohner der Stadtstaaten determiniert. Die Unterschiede zwischen den Stadtstaaten sind hier von jedoch kaum beeinflusst. Bei letzteren gilt erneut, dass sich die Unterschiede bei der Finanzkraft nun etwas stärker im Verteilungsergebnis widerspiegeln würden. Die Stadtstaaten wären die größten Gewinner bei einer Übertragung weiterer Sozialleistungen an den Bund. Hierüber könnten Bremen und Berlin kompensiert werden.

▼ TABELLE 22

Beispielhafte Berechnungen zu einem anreizfreundlicherem Länderfinanzausgleich

Beispielhafte Berechnungen zu einem anreizfreundlicheren Länderfinanzausgleich<sup>1</sup>  
Mio Euro

	AL	NW	BY	BW	NI	HE	SN	RP	ST	SH	TH	BB	MV	SL	BE	HH	HB
Einwohner (Tausend), 2013	80 586	17 546	12 549	10 598	7 789	6 025	4 042	3 989	2 249	2 808	2 164	2 447	1 597	992	3 394	1 743	655
Steuern nach dem Aufkommen, 2013	134 419	29 069	26 846	20 646	11 418	12 217	3 627	6 362	2 028	4 395	1 923	2 686	1 441	1 314	5 195	4 290	960
abzgl. Erbschaftsteuer	4 633	1 113	1 078	797	319	437	27	215	13	151	12	18	9	40	202	171	32
abzgl. Kraftfahrzeugsteuerkompensation	8 992	1 904	1 549	1 305	896	691	402	483	232	319	230	269	163	119	212	162	55
zzgl. Gewerbesteuerumlage des Bundes	1 575	309	319	255	150	152	45	72	28	47	23	28	16	13	48	57	13
Zerlegung nicht veranlagte Steuern vom Ertrag <sup>2</sup>	0	- 156	- 298	- 109	105	86	80	32	- 50	196	59	101	40	1	58	- 149	4
Steuern nach dem Aufkommen, Modell	122 370	26 205	24 241	18 690	10 458	11 326	3 323	5 768	1 761	4 169	1 764	2 529	1 325	1 168	4 889	3 865	890
Förderabgaben	745	0	1	0	589	0	1	11	1	138	2	1	0	0	0	0	0
Umsatzsteueranteil der Länder, 2013	87 831	16 753	11 892	10 042	8 808	5 709	6 753	4 021	3 748	2 911	3 633	3 625	2 661	1 254	3 630	1 651	739
Änderung der vertikalen Umsatzsteuerverteilung	3 260																
Umsatzsteueranteil der Länder, Modell	91 091	19 833	14 185	11 979	8 804	6 810	4 569	4 509	2 542	3 174	2 446	2 767	1 805	1 121	3 837	1 970	740
Gemeindesteuern, 2013 (zu 64 %)	55 451	11 815	10 310	8 952	5 170	5 124	1 655	2 553	937	1 692	866	1 147	611	532	1 865	1 794	429
Gemeindesteuern, Modell (zu 100 %)	86 642	18 461	16 109	13 988	8 078	8 006	2 586	3 990	1 465	2 643	1 352	1 792	954	831	2 914	2 804	670
Einnahmen der Länder, Modell	300 847	64 500	54 535	44 657	27 930	26 143	10 479	14 277	5 768	10 124	5 563	7 087	4 085	3 120	11 640	8 639	2 300
je Einwohner früheres Bundesgebiet (Euro)	3 934																
je Einwohner Neue Länder (Euro)	2 639																
relativ zum früheren Bundesgebiet (%)	67,1																
Zuweisungen an die Neuen Länder	6 314																
Verteilung nach Einwohnern	6 314																
Einnahmen (nach Zuweisung an Neue Länder)	307 161	64 500	54 535	44 657	27 930	26 143	12 520	14 277	6 904	10 124	6 656	8 324	4 892	3 120	11 640	8 639	2 300
hypothetisch, bei einheitlicher Verteilung	66 878	47 832	40 395	40 395	29 689	22 965	15 405	15 203	8 572	10 704	8 247	9 329	6 087	3 780	12 937	6 643	2 495
Zuweisungen an die Stadtstaaten	5 676														3 326	1 708	641
Finanzkraftmesszahl, Modell	312 837	64 500	54 535	44 657	27 930	26 143	12 520	14 277	6 904	10 124	6 656	8 324	4 892	3 120	14 966	10 347	2 941
Ausgleichsmesszahl, Modell	312 837	66 878	47 832	40 395	29 689	22 965	15 405	15 203	8 572	10 704	8 247	9 329	6 087	3 780	16 263	8 350	3 136
Finanzkraftmesszahl in % der Ausgleichsmesszahl	96,4	114,0	110,6	110,6	94,1	113,8	81,3	93,9	80,5	94,6	80,7	89,2	80,4	82,5	92,0	123,9	93,8
Zuweisungen/Beiträge im Finanzausgleich, Modell	0	1 391	- 3 921	- 2 493	1 029	- 1 859	1 688	541	976	339	931	588	699	386	759	- 1 168	114
Einnahmen nach Länderfinanzausgleich, Modell	312 837	65 891	50 614	42 164	28 959	24 284	14 208	14 819	7 880	10 463	7 587	8 912	5 591	3 506	15 725	9 179	3 055
Einnahmen nach Länderfinanzausgleich, 2013 <sup>3</sup>	312 812	65 316	50 540	42 261	29 001	24 230	14 370	14 758	8 030	10 345	7 675	8 842	5 699	3 602	16 119	8 877	3 146
Differenz, 2013	24	575	74	- 98	- 42	54	- 162	61	- 150	118	- 88	70	- 108	- 96	- 395	302	- 91
Differenz (%)	0,0	0,9	0,1	- 0,2	- 0,1	0,2	- 1,1	0,4	- 1,9	1,1	- 1,1	0,8	- 1,9	- 2,7	- 2,4	3,4	- 2,9
Grenzabschöpfungsquoten, Modell (%)	68,7	55,1	58,0	60,1	64,4	63,9	76,3	67,9	76,6	68,9	76,6	74,8	76,7	72,5	69,0	66,4	71,2
Grenzabschöpfungsquoten, 2013 (%)	80,0	68,2	59,1	60,8	78,8	65,0	85,7	84,0	87,6	85,7	87,9	87,3	88,9	88,4	85,2	79,3	87,6
Differenz (Prozentpunkte)	- 11,3	- 13,0	- 1,1	- 0,7	- 14,4	- 1,1	- 9,4	- 16,1	- 10,9	- 16,8	- 11,3	- 12,3	- 12,2	- 15,9	- 16,1	- 12,9	- 16,4

1 - Eigene Berechnungen. AL - Alle Länder, NW - Nordrhein-Westfalen, BY - Bayern, BW - Baden-Württemberg, NI - Niedersachsen, HE - Hessen, SN - Sachsen, RP - Rheinland-Pfalz, ST - Sachsen-Anhalt, SH - Schleswig-Holstein, TH - Thüringen, BB - Brandenburg, MV - Mecklenburg-Vorpommern, SL - Saarland, BE - Berlin, HH - Hamburg und HB - Bremen. 2 - Vorgesehen ist die Zerlegung nach Betriebsstätten. Näherungsweise wurde hier eine Verteilung entsprechend der Anteile am Körperschaftsteueraufkommen angenommen. 3 - Gemeindesteuern zu 100 %.

Quelle für Grundzahlen: BMF

Daten zur Tabelle

# LITERATUR ZUM KAPITEL

- Arndt, C., C.M. Buch und M.E. Schnitzer (2010), FDI and domestic investment: An industry-level view, *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy* 10, 1-22.
- Auerbach, A.J., M.P. Devereux und H. Simpson (2010), Taxing corporate income, in: Institute for Fiscal Studies (Hrsg.): *Dimensions of tax design – The Mirrlees review*, Oxford University Press, Oxford, 837-913.
- Bach, S. (2013), Unternehmensbesteuerung: Hohe Gewinne – mäßige Steuereinnahmen, *DIW Wochenbericht* 22+23/2013, 3-12.
- Bach, S. und N. Dwenger (2007), Unternehmensbesteuerung: Trotz hoher Steuersätze mäßiges Aufkommen, *DIW Wochenbericht* 5/2007, 57-65.
- Baldwin, R.E. und P. Krugman (2004), Agglomeration, integration and tax harmonisation, *European Economic Review* 48, 1-23.
- Barankay, I. und B. Lockwood (2007), Decentralization and the productive efficiency of government: Evidence from Swiss cantons, *Journal of Public Economics* 91, 1197-1218.
- Baretti, C., B. Huber und K. Lichtblau (2002), A tax on tax revenue: The incentive effects of equalizing transfers: Evidence from Germany, *International Tax and Public Finance* 9, 631-649.
- Baskaran, T., L.P. Feld und J. Schnellenbach (2014a), *Fiscal federalism, decentralization and economic growth: Survey and meta-analysis*, CESifo Working Paper No. 4985, München.
- Baskaran, T., L.P. Feld und S. Necker (2014b), *Depressing dependence: Transfers and economic growth in the German states*, Arbeitspapier, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, mimeo.
- Beer, S. und J. Loeprick (2013), *Profit shifting: Drivers and potential countermeasures*, WU International Taxation Research Paper No. 2013-03, Wirtschaftsuniversität Wien.
- Bergstrom, T.C., J.A. Roberts, D.L. Rubinfeld und P. Shapiro (1988), A test for efficiency in the supply of public education, *Journal of Public Economics* 35, 289-307.
- Bönke, T., B. Jochimsen und C. Schröder (2013), *Fiscal federalism and tax administration: Evidence from Germany*, Discussion Paper 1307, DIW, Berlin.
- Brühlhart, M., M. Jametti und K. Schmidheiny (2012), Do agglomeration economies reduce the sensitivity of firm location to tax differentials?, *Economic Journal* 122, 1069-1093.
- Büttner, T. (2006), The incentive effect of fiscal equalization transfers on tax policy, *Journal of Public Economics* 90, 477-497.
- Büttner, T., M. Overesch, U. Schreiber und G. Wamser (2012), The impact of thin-capitalization rules on the capital structure of multinational firms, *Journal of Public Economics* 96, 930-938.
- Büttner, T. und G. Wamser (2013), Internal debt and multinational profit shifting: Empirical evidence from firm-level panel data, *National Tax Journal* 66, 63-95.
- Desai, M.A., C.F. Foley und J.R. Hines (2009), Domestic effects of the foreign activities of US multinationals, *American Economic Journal: Economic Policy* 1, 181-203.
- Deubel, I. (2014), Wie stark muss der Finanzausgleich im Jahr 2020 ausgleichen, damit (fast) alle Länder die Schuldenbremse einhalten können?, *ifo Schnelldienst* 1/2014, 43-51.
- Deutsche Bundesbank (2014a), Zur Reform der föderalen Finanzbeziehungen, *Monatsbericht* September, 35-54.
- Deutsche Bundesbank (2014b), Die deutsche Zahlungsbilanz für das Jahr 2013, *Monatsbericht* März, 37-53.
- Dharmapala, D. (2014), *What do we know about base erosion and profit shifting? A review of the empirical literature*, CESifo Working Paper No. 4612, München.
- Dharmapala, D. und N. Riedel (2013), Earnings shocks and tax-motivated income-shifting: Evidence from European multinationals, *Journal of Public Economics* 97, 95-107.
- Egger, P., M. Koethenbueger und M. Smart (2010), Do fiscal transfers alleviate business tax competition? Evidence from Germany, *Journal of Public Economics* 94, 235-246.

- Evers, L., H. Miller und C. Spengel (2013), *Intellectual property box regimes: Effective tax rates and tax policy considerations*, ZEW Discussion Paper No. 13-070, Mannheim.
- Fehr, H. und M. Tröger (2003), Die Anreizwirkungen des Länderfinanzausgleichs: Reformanspruch und Wirklichkeit, *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 72, 391-406.
- Feld, L.P. (2009), *Braucht die Schweiz eine materielle Steuerharmonisierung?*, *economiesuisse – Verband der Schweizer Unternehmen*, Zürich.
- Feld, L.P. (2004), *Der Wettbewerbsföderalismus als Rahmenbedingung und Impuls wirtschaftlichen Handelns*, *Volkswirtschaftliche Beiträge* Nr. 28/2004, Philipps-Universität Marburg.
- Feld, L.P. (2000), Tax competition and income redistribution: An empirical analysis for Switzerland, *Public Choice* 105, 125-164.
- Feld, L.P., J. Schnellenbach und T. Baskaran (2012), Creative destruction and fiscal institutions: A long-run case study of three regions, *Journal of Evolutionary Economics* 22, 563-583.
- Feld, L.P., J.A.V. Fischer und G. Kirchgässner (2010), The effect of direct democracy on income redistribution: Evidence for Switzerland, *Economic Inquiry* 48, 817-840.
- Feld, L.P. und G. Kirchgässner (2003), The impact of corporate and personal income taxes on the location of firms and on employment: Some panel evidence for the Swiss cantons, *Journal of Public Economics* 87, 129-155.
- Feld, L.P., G. Kirchgässner und C.A. Schaltegger (2005), Fiskalischer Föderalismus und wirtschaftliche Entwicklung: Evidenz für die Schweizer Kantone, *Review of Regional Research* 25, 3-25.
- Feld, L.P., G. Kirchgässner und C.A. Schaltegger (2004), *Fiscal federalism and economic performance: Evidence from Swiss cantons*, *Volkswirtschaftliche Beiträge* Nr. 20/2004, Philipps-Universität Marburg.
- Feld, L.P., G. Kirchgässner und C.A. Schaltegger (2003), *Decentralized taxation and the size of government: Evidence from Swiss state and local governments*, CESifo Working Paper No. 1087, München.
- Feld, L.P., H. Kube und J. Schnellenbach (2013), *Optionen für eine Reform des bundesdeutschen Finanzausgleichs*, Gutachten im Auftrag der FDP-Landtagsfraktionen der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen.
- Feld, L.P. und C.A. Schaltegger (2010), Political stability and fiscal policy: Time series evidence for the Swiss federal level since 1849, *Public Choice* 144, 505-534.
- Feld, L.P. und J. Schnellenbach (2011), Fiscal federalism and long-run macroeconomic performance: A survey of recent research, *Environment and Planning C: Government and Policy* 29, 224-243.
- Finke, K., J.H. Heckemeyer und C. Spengel (2012), *Konsequenzen einer zinsbereinigten Bemessungsgrundlage für die Steuerbelastung deutscher Unternehmen und das Steueraufkommen*, Untersuchung des Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung für Die Familienunternehmer – ASU, Berlin.
- Finke, K., C. Fuest, J.H. Heckemeyer, H. Nusser und C. Spengel (2013), Profit shifting and „aggressive“ tax planning by multinational firms: Issues and options for reform, *World Tax Journal* 5, 307-324.
- French, K.R. und J.M. Poterba (1991), Investor diversification and international equity markets, *American Economic Review* 81, 222-226.
- Fuest, C. und M. Thöne (2013), *Durchsetzung der Schuldenbremse in den Bundesländern*, Kurzstudie im Auftrage des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie, Köln.
- Fuest, C. und M. Thöne (2009), *Reform des Finanzföderalismus in Deutschland*, Kleine Handbibliothek Band 37, Stiftung Marktwirtschaft – Frankfurter Institut, Berlin.
- Gemmel, N., R. Kneller und I. Sanz (2013), Fiscal decentralization and economic growth: Spending versus revenue decentralization, *Economic Inquiry* 51, 1915-1931.
- Geske, O.-E. (2014), Wird es bald einen neuen Länderfinanzausgleich geben?, *Wirtschaftsdienst* 94, 638-644.
- Goodspeed, T.J. (2002), Bailouts in a federation, *International Tax and Public Finance* 9, 409-421.
- Halder, G., W. Münzenmaier und R. Weiß (2013), *BIP statt Steuerkraft als Ausgleichsgröße im Länderfinanzausgleich*, *Statistische Analysen* 1/2013, Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Stuttgart.
- Heckemeyer, J.H. und M. Overesch (2013), *Multinationals' profit response to tax differentials: Effect size and shifting channels*, ZEW Discussion Paper No. 13-045, Mannheim.

- Heckemeyer, J.H. und C. Spengel (2009), Gewinnverlagerung multinationaler Unternehmen ins Ausland: Eine Klarstellung, *Der Betrieb* 62, 133-135.
- Heckemeyer, J.H. und C. Spengel (2008), Ausmaß der Gewinnverlagerung multinationaler Unternehmen – Empirische Evidenz und Implikationen für die deutsche Steuerpolitik, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 9, 37-61.
- Homburg, S. (1994), Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs, *FinanzArchiv N.F.* 51, 312-330.
- Huizinga, H. und L. Laeven (2008), International profit shifting within multinationals: A multi-country perspective, *Journal of Public Economics* 92, 1164-1182.
- Jochimsen, B. und R. Nuscheler (2011), The political economy of the German Länder deficits: Weak governments meet strong finance ministers, *Applied Economics* 43, 2399-2415.
- Kirchgässner, G. (2002), Föderalismus und Staatsquote, in: Wagschal, U. und H. Rentsch (Hrsg.): *Der Preis des Föderalismus*, Orell Füssli, Zürich, 71-92.
- Kirchgässner, G. und W.W. Pommerehne (1996), Tax harmonization and tax competition in the European Union: Lessons from Switzerland, *Journal of Public Economics* 60, 351-371.
- Kitterer, W. und R.C. Plachta (2008), *Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs als Kernelement einer Modernisierung des deutschen Föderalismus*, Nomos, Baden-Baden.
- Korioth, S. (2014), *Stellungnahme zum Normenkontrollantrag der Länder Bayern und Hessen zum bundesstaatlichen Finanzausgleich*, München.
- Lenk, T. (2014), *Föderalismusreform III: Kritische Analyse der föderalen Finanzbeziehungen und aktuell diskutierte Reformansätze*, ifst-Schrift Nr. 501, Berlin.
- Lohse, T. und N. Riedel (2013), *Do transfer pricing laws limit international income shifting? Evidence from european multinationals*, CESifo Working Paper No. 4404, München.
- Moessinger, M.-D. (2014), Do the personal characteristics of finance ministers affect changes in public debt?, *Public Choice* 161, 183-207.
- de Mooij, R. und G. Nicodème (2007), *Corporate tax policy, entrepreneurship and incorporation in the EU*, Tinbergen Institute Discussion Paper 2007-030/3, Amsterdam.
- Münzenmaier, W. und R. Weiß (2014a), *Auswirkungen einer geänderten Lohnsteuererlegung: Quantifizierung pendlerbedingter Zerlegungseffekte und Bedeutung der zentralen Lohnsteuerabführung*, Statistische Analysen 2/2014, Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Stuttgart, im Erscheinen.
- Münzenmaier, W. und R. Weiß (2014b), *Auswirkungen einer Lohnsteuererlegung nach Arbeitsort im Länderfinanzausgleich*, *Wirtschaftsdienst* 94, 732-739.
- New York Times* (2013), *Apple's move keeps profit out of reach of taxes*, [http://www.nytimes.com/2013/05/03/business/how-apple-and-other-corporations-move-profit-to-avoid-taxes.html?pagewanted=all&\\_r=1&](http://www.nytimes.com/2013/05/03/business/how-apple-and-other-corporations-move-profit-to-avoid-taxes.html?pagewanted=all&_r=1&), 2. Mai 2013.
- OECD (2014a), *Guidance on transfer pricing documentation and country-by-country reporting*, OECD/G20 base erosion and profit shifting project, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD (2014b), *Transfer pricing comparability data and developing countries*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD (2014c), *Guidance on transfer pricing aspects of intangibles*, OECD/G20 base erosion and profit shifting project, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD (2014d), *Countering harmful tax practices more effectively, taking into account transparency and substance*, OECD/G20 base erosion and profit shifting project, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD (2013), *Action plan on base erosion and profit shifting*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- Overesch, M. und G. Wamser (2010), Corporate tax planning and thin-capitalization rules: Evidence from a quasi-experiment, *Applied Economics* 42, 563-573.
- Ragnitz, J. (2014a), Länderfinanzausgleich: Zeit für grundlegende Reformen!, *ifo Schnelldienst* 01/2014, 21-25.
- Ragnitz, J. (2014b), *Altschuldenentlastung der Bundesländer: Verteilungswirkungen ausgewählter Vorschläge*, *Wirtschaftsdienst* 94, 631-637.

- Ragnitz, J. (2013), Wie funktioniert eigentlich der Länderfinanzausgleich?, *ifo Dresden berichtet* 20, 05-19.
- Rodden, J.A. (2006), *Hamilton's paradox: The promise and peril of fiscal federalism*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Ruf, M. und A.J. Weichenrieder (2012), The taxation of passive foreign investment: Lessons from German experience, *Canadian Journal of Economics* 45, 1504-1528.
- Schaltegger, C.A. (2003), Fiskalischer Föderalismus und Staatstätigkeit, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 52, 84-110.
- Schaltegger, C.A. (2001a), Ist der schweizer Föderalismus zu kleinräumig?, *Swiss Political Science Review* 7, 1-18.
- Schaltegger, C.A. (2001b), The effects of federalism and democracy on the size of government: Evidence from Swiss sub-national jurisdictions, *ifo-Studien* 47, 145-162.
- Scherf, W. (2000), Der Länderfinanzausgleich in Deutschland – Ungelöste Probleme und Ansatzpunkte einer Reform, *Finanzwissenschaftliche Schriften* Bd. 101, Verlag Peter Lang, Frankfurt am Main.
- Schön, W. (2009), International tax coordination for a second-best world (part I), *World Tax Journal* 1, 67-114.
- Seitz, H. (2008), Die Bundesbestimmtheit der Länderausgaben, *Wirtschaftsdienst* 88, 340-348.
- Seitz, H. (2006), *Einwohnerwertung der Stadtstaaten unter besonderer Berücksichtigung der Situation Bremens*, unveröffentlichtes Gutachten im Auftrag der Freien Hansestadt Bremen, Berlin.
- Seitz, H. (1999), *Subnational government bailouts in Germany*, ZEI Working Paper No. B 20-1999, Bonn.
- Spengel, C. et al. (2013), *Effective tax levels using the Devereux/Griffith methodology*, Project for the EU Commission TAXUD/2013/CC/120, Intermediate Report 2013, ZEW, Mannheim.
- The President's Advisory Panel on Federal Tax Reform (2005), *Simple, fair, and pro-growth: Proposals to fix America's tax system*, Washington, DC.
- Vogel, J. (2011), Relocation of headquarters and international taxation, *Journal of Public Economics* 95, 1067-1081.
- Weichenrieder, A. und H. Windischbauer (2008), *Thin-capitalization rules and company responses: Experience from German legislation*, CESifo Working Paper No. 2456, München.
- Wiegard, W. (2006), Reform des föderalen Finanzsystems aus ökonomischer Sicht, in: Wendisch, P. und M. Fonger (Hrsg.): *Reform des föderalen Finanzsystems in Deutschland*, Nomos, Baden-Baden, 19-32