

# *Regionale Steuerautonomie und Implikationen für die intragovernmentalen Transfers in Deutschland*

## **A. Steuerverteilung und Finanzausgleich**

Steuern sind die wichtigste Einnahmeart des Staates. Rund 80 % der öffentlichen Einnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden stammen aus Steuern. Daher ist die Verteilung der Steuereinnahmen auf die Gebietskörperschaften von hervorgehobener Bedeutung für deren Finanzausstattung.

Die Verteilung der Steuereinnahmen auf Bund und Länder ist im Grundgesetz geregelt. Die Bestimmungen zur Verteilung des Steueraufkommens sollen bewirken, dass die staatlichen Ebenen angemessen am Gesamtertrag der Volkswirtschaft beteiligt werden und so die Ausgaben leisten können, die zur Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben erforderlich sind. Das Grundgesetz garantiert durch feste Steuerertragshoheiten in erster Linie eine angemessene Finanzausstattung von Bund und Ländern. Die Gemeinden dagegen sind als Verwaltungskörperschaften Teil der Länder. Da das Grundgesetz aber auch eine Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung ausspricht, sichert ihnen die Finanzverfassung ebenfalls einen Anteil am Steueraufkommen als finanzielle Grundausrüstung. Im Übrigen ist die Finanzausstattung der kommunalen Ebene aber Sache der Länder, da sie über die landesinterne Aufgabenverteilung entscheiden.

Das Ziel einer angemessenen Finanzausstattung wird verfolgt durch die Aufteilung der Steuereinnahmen in zwei Richtungen: Vertikal zwischen Bund, Ländern und Gemeinden und horizontal innerhalb der Länderebene sowie innerhalb der Gemeindeebene eines Landes.

- I. Bei der **vertikalen Steuerverteilung** weist die Finanzverfassung den Ertrag bestimmter Steuerarten nach dem so genannten Trennsystem jeweils vollständig einer Ebene zu. Beispielhaft sind das
  - für den Bund die Mineralölsteuer, die Tabaksteuer und die Versicherungssteuer,
  - für die Länder die Kraftfahrzeugsteuer, die Grunderwerbsteuer und die Erbschaftsteuer sowie
  - für die Gemeinden die Gewerbesteuer und die Grundsteuern.

Die drei ertragreichsten Steuern sind dagegen als Gemeinschaftsteuern nach dem Verbundsystem ausgestaltet, d.h. ihr Aufkommen wird nach grundgesetzlich vorge-

gebenen und einfachgesetzlich konkretisierten Schlüsseln auf mehrere Ebenen aufgeteilt. Dies gilt für

- die Einkommensteuer (42,5 % Bund, 42,5 % Länder, 15 % Gemeinden),
- die Körperschaftsteuer (50 % Bund, 50 % Länder) und
- die Umsatzsteuer (2005: 53,1 % Bund; 44,8 % Länder, 2,1 % Gemeinden).

Anders als bei Einkommen- und Körperschaftsteuer gibt das Grundgesetz für die Umsatzsteuer keine festen Anteile vor. Es bestimmt lediglich Grundsätze für die Verteilung der Umsatzsteuer, die bewirken sollen, dass die notwendigen Ausgaben von Bund und Ländern (einschließlich Gemeinden) gleichmäßig durch laufende Einnahmen gedeckt sind. Auf dieser Grundlage einigen sich Bund und Länder in unbestimmten Zeitabständen auf einfachgesetzliche konkrete Aufteilungsquoten.

In Diagramm 1 sind die genannten Steuerarten mit ihrem Aufkommen im Jahre 2005 und ihre Zuordnung auf die einzelnen Ebenen dargestellt. Mit 424 Mrd. Euro stellen sie 94 % des gesamten Steueraufkommens aller Ebenen dar.

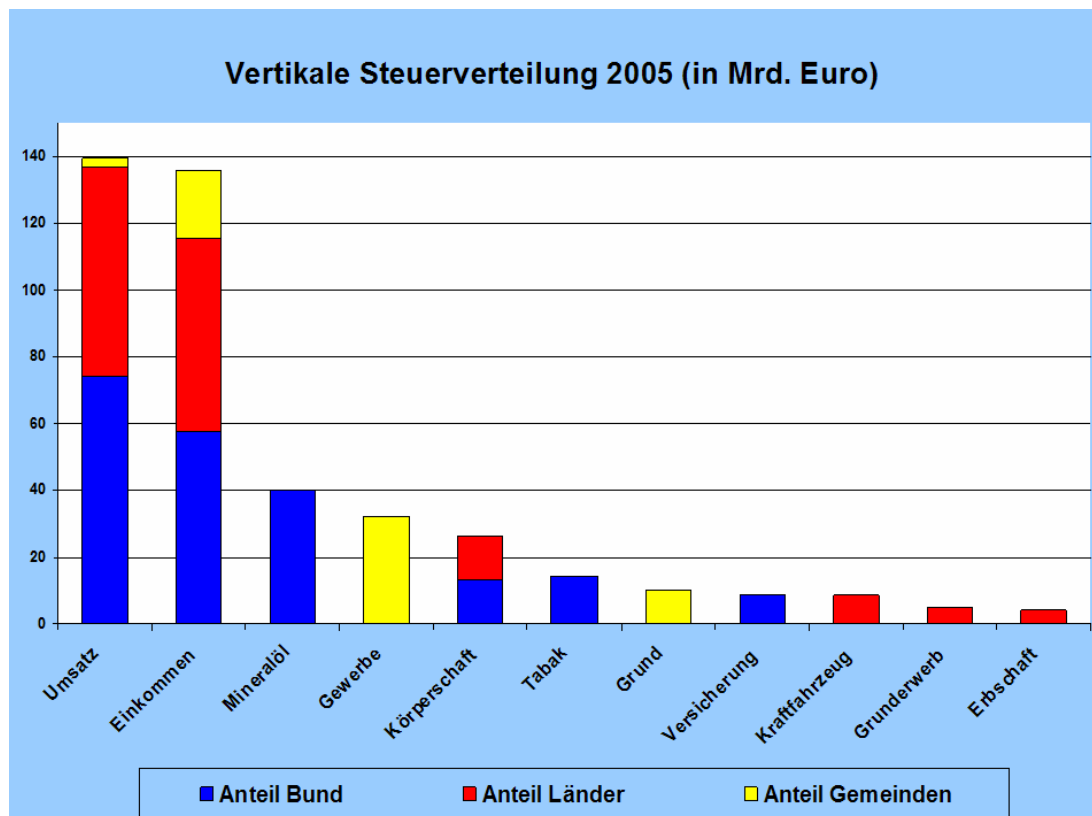


Diagramm 1

Von Bedeutung für das Autonomiethema ist neben der jeweiligen Ertragskompetenz auch die Frage der Gesetzgebungskompetenz, also welche Ebene das Recht zur Steuergesetzgebung besitzt. Mit Ausnahme der unbedeutenden örtlichen Verbrauch- und

Aufwandsteuern sind in Deutschland alle Steuern bundesgesetzlich geregelt. Die Länder wahren ihre Interessen über den Bundesrat, da alle Bundesgesetze über Steuern, deren Aufkommen ganz oder zum Teil den Ländern oder Gemeinden zufließt, seiner Zustimmung bedürfen.

- II. Der vertikalen Zuordnung der Steuereinnahmen auf den Bund, die Gesamtheit der Länder und die Gesamtheit der Gemeinden schließt sich die **horizontale Verteilung** des Anteils von Ländern und Gemeinden auf 16 Länder und etwa 12.500 Gemeinden an.

Der Grundsatz über die horizontale Verteilung des Steueraufkommens aus dem Länderanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer und aus den Landessteuern ist eine Verteilung nach dem örtlichen Aufkommen. Das heißt, die genannten Steuern stehen den einzelnen Ländern insoweit zu, als die Steuern von den Finanzämtern in ihrem Gebiet vereinnahmt werden. Diese Zuordnung wird bei der Lohn- und Körperschaftsteuer sowie dem Zinsabschlag korrigiert, weil diese Steuern aus Gründen der Erhebungstechnik nicht in den Ländern vereinnahmt werden, denen sie nach der Steuersystematik zugeordnet werden müssten.

Die Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer wird nicht nach dem Grundsatz des örtlichen Aufkommens vorgenommen. Ihr kommt bereits eine steuerkraftausgleichende Funktion zu. Dies geschieht einmal durch eine Aufteilung von mindestens 75 % des Aufkommens des Länderanteils an der Umsatzsteuer nach der Einwohnerzahl und – noch gewichtiger – durch eine ergänzende Zuteilung für die steuerkraftschwachen Länder, um deren Steuereinnahmen an den Länderdurchschnitt heranzuführen.

Auf dieser Stufe – der 1. Ausgleichsstufe des bundesstaatlichen Finanzausgleichs – beträgt die ergänzende Zuteilung aus der Umsatzsteuer für steuerschwache Länder 11,3 Mrd. Euro.

Die Verteilung der den Gemeinden eines Landes zustehenden Steuereinnahmen auf die einzelnen Gemeinden eines Landes ist durch Bundes- aber auch durch Landesgesetze geregelt. Die Zuordnung auf die einzelnen Gemeinden geschieht

- bei der Umsatzsteuer an Hand eines wirtschaftsbezogenen Schlüssels,
- bei der Einkommensteuer in der Hauptsache nach dem Wohnsitz des Steuerpflichtigen,

- bei der Gewerbesteuer erfolgt die Verteilung nach Betriebssitz, bei Mehrbetriebsunternehmen in der Regel nach der Zahl der Beschäftigten in den einzelnen Betriebsstätten und
- bei der Grundsteuer nach der Belegenheit des Grundbesitzes.

III. Die dargestellte vertikale und horizontale Steuerverteilung ist auf Länderebene und innerhalb der einzelnen Länder auf Kommunalebene korrekturbedürftig, weil sie allein noch keine flächendeckend aufgabenadäquate Finanzausstattung der Gebietskörperschaften gewährleistet. Deshalb wird für beide Ebenen die Notwendigkeit von Ausgleichen gesehen. Es gibt in Deutschland den bundesstaatlichen **Finanzausgleich** und 14 kommunale Finanzausgleichssysteme (nicht in Hamburg und Berlin).

Der Ausgleich zwischen den Ländern wird hergestellt durch den Länderfinanzausgleich (2. Ausgleichsstufe) und durch die ebenfalls zum bundesstaatlichen Finanzausgleich gehörende Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen – das sind vertikale Leistungen des Bundes mit horizontalen Ausgleichseffekten (3. Ausgleichsstufe).

Dem Länderfinanzausgleich kommt die Aufgabe zu, die Ergebnisse der Steuerverteilung durch Leistungen der finanzstarken Länder an die finanzschwachen Länder angemessen auszugleichen.

Ausgangspunkt und zentrale Messgröße für die Umverteilung unter den Ländern ist die so genannte Finanzkraft der Länder. Der Finanzkraftbegriff orientiert sich im Wesentlichen an den Steuereinnahmen je Einwohner eines Landes und (anteilig) seiner Gemeinden. Zur Finanzkraft eines Landes gehören also sein Anteil an den Gemeinschaftsteuern (einschließlich seines Umsatzsteueranteils), seine Einnahmen aus den Landessteuern und 64 % der Einnahmen seiner Gemeinden aus der Einkommen- und Umsatzsteuer, den Grundsteuern und der Gewerbesteuer. Die Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft mit nur 64 % beruht auf einem politischen Kompromiss im Rahmen der letzten Reform des Finanzausgleichsgesetzes für die Jahre ab 2005, dem die verfassungsrechtliche Vorgabe zugrunde liegt, beim Ausgleich die Finanzkraft und den Finanzbedarf der Gemeinden zu „berücksichtigen“.

Bestehende Mehrbedarfe einzelner Länder werden in den Finanzkraftausgleich einbezogen. Mehrbedarfe sind fast ausschließlich für die Stadtstaaten (Berlin, Hamburg,

Bremen) berücksichtigungsfähig. Es wird davon ausgegangen, dass sie als Landeshauptstädte ohne Umland und als Ballungszentren deutlich höhere berücksichtigungsfähige Bedarfe haben als Flächenländer. Technisch wird dies für die betroffenen Länder umgesetzt durch fiktiv höhere Einwohnerzahlen, die ihnen eine geringere Finanzkraft je (gewichteter) Einwohner zumessen.

Finanzschwache Länder, deren Finanzkraft je (gewichteter) Einwohner unter dem Länderdurchschnitt liegt, erhalten Mittel von den anderen (finanzstarken) Ländern. Die exakte Bestimmung der empfangenen und geleisteten Ausgleichszahlungen wird auf der Grundlage eines progressiven Tarifs vorgenommen. Das Umverteilungsvolumen auf dieser Stufe beträgt gegenwärtig 6,9 Mrd. Euro.

Auf der dritten Stufe des Finanzausgleichs erhalten finanzschwache Länder vom Bund zur ergänzenden Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs nach unterschiedlichen Kriterien Ergänzungszuweisungen, gegenwärtig 14,6 Mrd. Euro. Auch diese Mittel sind, wie die des Länderfinanzausgleichs, ungebundene Mittel. Ein Teil dieser Mittel – allgemeine Bundesergänzungszuweisungen – wird besonders finanzschwachen Ländern gewährt (2,6 Mrd. Euro), der weitaus größere Teil – die so genannten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen – dient dem Ausgleich von Sonderlasten. Hier sind hauptsächlich die Bundesergänzungszuweisungen an die neuen Länder in Höhe von 10,5 Mrd. Euro zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft zu nennen.

Die Auswirkungen der Stufen des Finanzausgleichs werden im Diagramm 2 dargestellt. Zeigen sich vor der Verteilung der Umsatzsteuer noch gravierende Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern (blaue Säulen) – das steuerstärkste Land Hamburg weist eine Finanzkraft von 179 % des Länderdurchschnitts, das steuerschwächste Land Sachsen-Anhalt 33 % auf – so wird die Lücke durch die Umsatzsteuer(vorab)verteilung schon massiv verringert (gelbe Säulen). Durch die Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft zu 64 % und durch die zur Berücksichtigung von Mehrbedarfen eingeführte Einwohnerwertung vergrößern sich die Unterschiede je (gewichteter) Einwohner vor Durchführung des Länderfinanzausgleichs wieder (grüne Säule). Diese Unterschiede werden aber durch den Länderfinanzausgleich (rote Linie) und die Verteilung der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen erneut verringert (blaue Linie). Verglichen mit der Ausgangssituation zeigt sich eine weitgehende Annäherung der Finanzkraft. Tatsächlich bleiben aber noch beträchtliche

Abstände der Steuereinnahmen zwischen den Ländern erhalten, da – wie erwähnt – Teile der kommunalen Finanzkraft nicht in das Ausgleichssystem einbezogen werden.

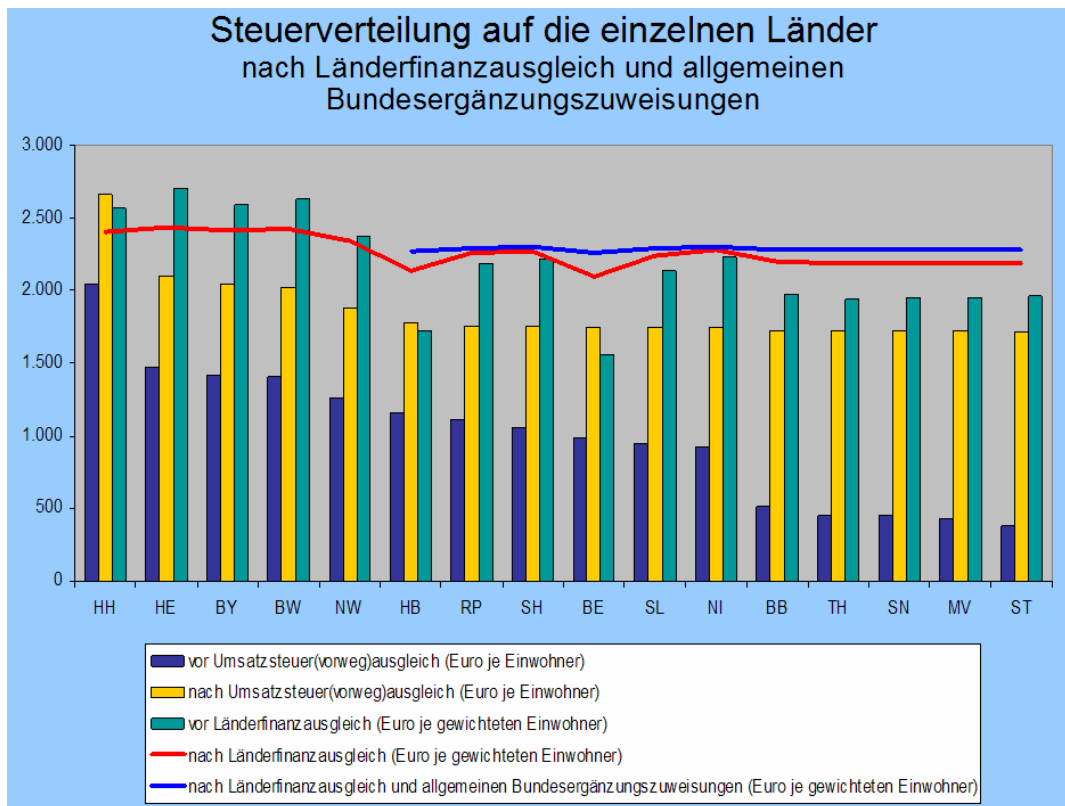


Diagramm 2

Durch die politische Entscheidung, die Gemeindesteuern nur mit 64 % einzubeziehen und gleichzeitig ein hohes Ausgleichsniveau erreichen zu wollen, musste ein relativ hoher Abschöpfungs- und Ausgleichstarif festgeschrieben werden, der in der Spitze 80 % beträgt. Das hat zur Folge, dass hohe marginale Ausgleichseffekte eintreten. Die Erhöhung des Aufkommens einer Landessteuer in einem eher kleinen finanzschwachen Land führt z.B. dazu, dass diese über das Ausgleichssystem fast vollständig wieder abgeschöpft wird.

Muss der Länderfinanzausgleich als Einnahmenausgleich (mit Berücksichtigung von Mehrbedarfen) charakterisiert werden, so sind die kommunalen Finanzausgleiche Ausgleichssysteme, die explizit auch auf pauschalierte Bedarfsunterschiede zwischen den einzelnen Gemeinden abstellen und die höchsten Zuweisungen dort hinlenken, wo Bedarf und normierte Steuerkraft sich am stärksten unterscheiden. Die Ausgleichsleistungen werden durch Leistungen des Landes an die einzelnen Gemeinden vorgenommen. Die Höhe der gewährten Leistungen hängt auch von Einnahmen des Landes ab, weil es durch das Grundgesetz verpflichtet ist, seine Gemeinden an den Einnahmen

aus den Gemeinschaftsteuern zu beteiligen. Zudem kann eine Beteiligung an den Einnahmen aus den Landessteuern erfolgen. Be- oder Entlastungen eines Landes durch den bundesstaatlichen Finanzausgleich können sich ebenfalls auf die Höhe der Ausgleichsleistungen auswirken. Die Ausgleichssysteme unterscheiden sich in den einzelnen Ländern recht deutlich, allgemeine Aussagen sind daher kaum möglich.

## **B. Bestehende Steuerautonomie in Deutschland**

Es gibt im deutschen Finanzsystem prinzipiell folgende Möglichkeiten, den Ländern und Gemeinden Steuerautonomie zu gewähren:

- Die Länder erhalten die ausschließliche Steuergesetzgebung über Landes- oder Gemeindesteuern („ausschließliche Gesetzgebung“); sie können diese für die Gemeindesteuern auch den Gemeinden übertragen.
- Die Länder erhalten – unter Beibehaltung bundeseinheitlicher Regelungen hinsichtlich der Steuerbemessungsgrundlagen – lediglich das Recht, Steuertarife, Zuschläge oder Hebesätze bei Gemeinschaft- sowie Landes- und Gemeindesteuern festzulegen („Zuschlags-/Hebesatzrecht“); sie können das Zuschlags-/Hebesatzrecht über die Gemeindesteuern auch den Gemeinden übertragen.

Beide Ausgestaltungen existieren bereits im geltenden System.

Autonomie in Form ausschließlicher Gesetzgebung der Länder findet sich in Deutschland praktisch nicht, die bundeseinheitliche Steuergesetzgebung wird kaum durchbrochen. Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz besitzen die Länder nur bei örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern (z.B. Getränkesteuer, Hundesteuer, Jagd- und Fischereisteuer, Schankerlaubnissteuer, Vergnügungsteuer, Zweitwohnungsteuer). Diese Kompetenz haben sie weitgehend den Gemeinden übertragen, die auch die Ertragshoheit über diese Steuern besitzen. Das Aufkommen dieser Steuerarten macht gerade einmal 0,1 % des gesamten Steueraufkommens aus.

Steuerautonomie in Gestalt eines Zuschlags-/Hebesatzrechts ist dagegen auf kommunaler Ebene von großer Bedeutung. Hebesatzrechte der Gemeinden finden sich sowohl bei der Gewerbesteuer als auch bei den Grundsteuern und damit bei 61 % des kommunalen Steueraufkommens. Die Spannweite der Hebesätze ist beträchtlich; bei der Gewerbesteuer, der aufkommensstärksten Steuer der Gemeinden, liegen die Hebesätze gegenwärtig zwischen 200 % und 490 %, noch größere Spannen existieren bei den Hebesätzen der Grundsteuern.

Ein Zuschlags-/Hebesatzrecht für eine Landessteuer wurde den Ländern erstmalig ab dem 1. Oktober 2006 eingeräumt, nunmehr können sie den Steuersatz der Grunderwerbsteuer selbst bestimmen.

Schon seit Jahren gibt es in Deutschland eine Diskussion über das „richtige“ Maß von Steuerautonomie der Länder. So wurde auch in der Kommission von Bundestag und Bundesrat, in der die Föderalismusreform über mehrere Jahre vorbereitet wurde, das Thema Steuerautonomie bis zuletzt strittig erörtert. Schließlich einigte man sich auf eine „kleine“ Lösung, die Einführung von Steuersatzautonomie bei der Grunderwerbsteuer. Die Wahl fiel auf die Grunderwerbsteuer, weil hier die (finanziellen) Folgen wohl als überschaubar angesehen wurden. Die Gefahr eines „Steuerwettbewerbs nach unten“ und Vermeidungstatbestände sind hier wegen der Immobilität des Faktors Boden beschränkt.

## **C. Folgerungen von Steuerautonomie für den Finanzausgleich**

- I. Die Zielsetzungen von Steuerautonomie und Finanzausgleich sind sowohl auf Länderebene wie auf kommunaler Ebene nur schwer miteinander vereinbar: Steuerautonomie zielt darauf ab, der jeweiligen Gebietskörperschaft Gestaltungsmöglichkeiten im Hinblick auf ihr Steueraufkommen einzuräumen. Damit werden Aufkommensunterschiede zwischen den Gebietskörperschaften bewusst in Kauf genommen. Dies steht aber im Konflikt zu den Zielsetzungen von Finanzausgleichssystemen, Unterschiede beim Steueraufkommen der einzelnen Gebietskörperschaften anzugleichen. Es ist grundsätzlich Aufgabe der Politik, dieses Spannungsverhältnis zwischen den unterschiedlichen Zielsetzungen zu gewichten und auszubalancieren.

Eine notwendige Aufgabe ist dabei auch, Lösungen dafür zu finden, dass sich keine unerwünschten Auswirkungen von Steuerautonomie in den Ergebnissen der Ausgleichssysteme niederschlagen. Steuern, für die die Länder die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit oder ein Zuschlags-/Hebesatzrecht erhalten, können deshalb im bundesstaatlichen Finanzausgleich nicht mehr mit ihrem tatsächlichen Aufkommen angesetzt werden. Ansonsten entstünden erhebliche Fehlanreize als Folge von landesautonomen Rechtsänderungen. Würde ein Land so sein Aufkommen vermindern, könnte es diese Mindereinnahmen über den bundesstaatlichen Finanzausgleich nahezu vollständig refinanzieren. Umgekehrt würden Mehreinnahmen eines Landes durch den bundesstaatlichen Finanzausgleich nahezu vollständig abgeschöpft.

Welche Veränderungen werden am bundesstaatlichen Finanzausgleichssystem notwendig, wenn einzelne Steuern in die Steuerautonomie der Länder übergehen?



Prinzipiell gibt es zur Lösung des aufgezeigten Problems zwei Ansätze: Die Steuern, bei denen die Länder autonome Entscheidungen treffen können, werden entweder

- aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleich vollständig herausgenommen oder
- mit einem normierten von gesetzgeberischen Entscheidungen der Länder unabhängigen fiktiven Aufkommen angesetzt.

Diese Ansätze sind im Grundsatz auch auf die kommunalen Finanzausgleiche übertragbar, bei denen das Problem schon heute wegen des hohen Anteils der durch Gemeinden gestaltbarer Einnahmen große Bedeutung hat.

- II. Die Nichtberücksichtigung von Steuerarten im bundesstaatlichen Finanzausgleich erscheint als einfacherer Weg; bezogen auf die technische Umsetzung ist dies auch unbestreitbar.

Im bundesstaatlichen Finanzausgleich wie in den kommunalen Finanzausgleichen hat sich allerdings die Nichteinbeziehung lediglich für die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern der Gemeinden durchgesetzt.

Eine Nichtberücksichtigung wirft grundsätzliche Probleme auf. Sie zieht im Finanzausgleich zum Umstellungszeitpunkt – abhängig von der in die Steuerautonomie der Länder übergehenden Steuer – erhebliche finanzielle Verwerfungen nach sich. So würden sich z.B. die Ausgleichszahlungen an Sachsen im Finanzausgleich bei einer Nichtberücksichtigung der Grunderwerbsteuer um etwa 107 Mio. Euro vermindern, bei Grunderwerbsteuereinnahmen in Sachsen in Höhe von gegenwärtig lediglich 138 Mio. Euro.

Die Nichtberücksichtigung führt zudem dazu, dass eigentlich ausgleichsrelevante Einnahmeunterschiede nicht ausgeglichen werden und damit die Funktionsfähigkeit des Ausgleichssystems letztlich beeinträchtigt wird.

- III. Das Ziel der Normierung besteht darin, das im bundesstaatlichen Finanzausgleich angesetzte Steueraufkommen eines Landes von dem durch autonome Entscheidungen beeinflussten tatsächlichen Steueraufkommen abzukoppeln.

Gegenwärtig ist – bis auf zwei Ausnahmen – das Aufkommen aller in den bundesstaatlichen Finanzausgleich eingehenden Steuern bundeseinheitlich geregelt.

Die erste Ausnahme sind die in der Ertragshoheit liegenden Gewerbe- und Grundsteuern, bei denen die Kommunen über Hebesatzrechte verfügen. Deswegen wird das Aufkommen dieser Steuern im bundesstaatlichen Finanzausgleich mit dem jeweiligen bundesdurchschnittlichen Hebesatz normiert. Die Ermittlung der Ausgleichszahlungen erfordert zusätzlich zur Kenntnis des jeweiligen Aufkommens noch Informationen über die Höhe der jeweiligen landesdurchschnittlichen und der bundesdurchschnittlichen Hebesätze. Durch Division des landesweiten Aufkommens durch den landesdurchschnittlichen Hebesatz und Multiplikation mit dem bundesdurchschnittlichen Hebesatz wird für jedes Land ein normiertes Aufkommen jeweils für die Gewerbesteuer und die Grundsteuern bestimmt.

Die zweite Ausnahme ist die Grunderwerbsteuer. Das Prinzip des dargestellten Normierungsverfahrens ist auf diese Steuer übertragen worden.

An diesen beiden Beispielen wird bereits erkennbar, dass für eine Normierung im Finanzausgleichssystem ein geeigneter und sachgerechter „Normierungsschlüssel“ gefunden werden muss. Das ist in beiden Beispielen jeweils ein fiktives Aufkommen, errechnet auf der Grundlage des bundesdurchschnittlichen Hebesatzes.

Ein solcher Schlüssel kann immer dann unproblematisch bestimmt werden, wenn die zugehörige Steuerbemessungsgrundlage bundeseinheitlich geregelt ist und ein proportionaler Steuertarif vorliegt. Dann nämlich können (bundes- und landeseinheitliche) Hebesätze durch einfache Division von entsprechendem Aufkommen und Steuerbemessungsgrundlage berechnet werden. Auf deren Grundlage lassen sich für die einzelnen Länder dann fiktive Aufkommen ableiten, die deren Steuereinnahmepotenziale widerspiegeln.

Ohne bundeseinheitliche Steuerbemessungsgrundlage oder bei nicht-proportionalen Steuertarifen ist hingegen eine Normierung von Steuereinnahmen im Finanzausgleich ungleich schwieriger. Es müsste ein Schlüssel gefunden werden, der die Steuereinnahmepotenziale der Länder verlässlich wiedergibt. Die Festlegung eines solchen Schlüssels und seine notwendige regelmäßige Überprüfung dürfte auf jeden Fall Gegenstand eines politischen Tauziehens zwischen den Ländern sein. Außerdem muss bei der Auswahl des Schlüssels der administrative Aufwand für dessen Bestimmung berücksichtigt werden.

Im Unterschied zu einer Nichtberücksichtigung im Finanzausgleich sind die finanziellen Auswirkungen von Steuerautonomie in Verbindung mit einer Normierung des Aufkommens im Umstellungszeitpunkt eher gering.

IV. Beide dargestellten Ansätze weisen Vor- und Nachteile auf.

Eindeutige Aussagen lassen sich lediglich im Falle des Zuschlags-/Hebesatzrechts treffen. Hier ist die Normierungsvariante eindeutig vorzuziehen: Sie löst die Anreizprobleme ohne größere Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Ausgleichssystems. Zudem sind die finanziellen Verwerfungen im Übergang gering. Sie stellt daher den gegenüber einer Nichteinbeziehung geringeren Eingriff in das System dar.

Im Falle ausschließlicher Gesetzgebungskompetenz der Länder ist es sehr viel schwieriger, einen sachgerechten Normierungsschlüssel zu finden und sich darauf politisch zu verständigen. Hier könnte im Einzelfall die Nichteinbeziehung trotz der damit verbundenen Verteilungswirkungen im Übergang eine Alternative sein.