

Wolfgang Scherf

Ein Vorschlag für einen gerechten und effizienten Länderfinanzausgleich

Der Länderfinanzausgleich in Deutschland steht vor einer grundlegenden Reform, die einen dauerhaft tragfähigen Kompromiß zwischen den widerstreitenden Interessen der Zahler- und Empfängerländer herstellen muß. Professor Wolfgang Scherf zeigt Ansatzpunkte einer Einigung im Spannungsfeld zwischen Effizienz und Umverteilung auf.

Der Länderfinanzausgleich ist ein komplexes System der Umverteilung der Finanzkraft unter den Ländern. Der Ausgleich durchläuft mehrere Stufen, die sich teils ergänzen, teils auch widersprechen. Insgesamt führt er zu einer weitreichenden Nivellierung der Finanzausstattung verbunden mit übermäßigen Grenzbelastungen der Länderhaushalte. Eine Reform des Länderfinanzausgleichs hat die Aufgabe, diese Mängel zu beseitigen. Aufgrund der Interessenlage der einzelnen Länder fällt es allerdings nicht leicht, die erforderlichen politischen Mehrheiten für eine grundlegende Neuordnung zu finden.

Der folgende Beitrag soll Ansatzpunkte zur Überwindung dieses Dilemmas aufzeigen¹. Er geht davon aus, daß die inzwischen erreichte Ausgleichsintensität nur schrittweise korrigiert werden kann. Ein Reformvorschlag sollte daher Elemente beinhalten, die es gestatten, den Übergang zu einem neuen System flexibel zu gestalten und dabei allzu abrupte Veränderungen der Finanzkraftpositionen zu vermeiden:

Defekte des Länderfinanzausgleichs

Die hohe Nivellierungsintensität und die damit verbundenen negativen Anreizeffekte des heutigen Länderfinanzausgleichs gehen auf verschiedene Elemente zurück. Bei den finanzschwachen Ländern basieren die hohen Grenzbelastungen auf dem Umsatzsteuer-Vorwegausgleich und den Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen, bei den finanzstarken Ländern dagegen auf dem progressiven Umverteilungstarif, der im horizontalen Länderfinanzausgleich angewandt wird. Alle genannten Instrumente dienen jedoch allein dem Abbau der Finanzkraftdifferenzen zwischen den Bundesländern und müssen daher im Verbund gesehen werden.

Der Umsatzsteuer-Vorwegausgleich soll die Finanzkraft finanzschwacher Länder bereits vor dem horizontalen Länderfinanzausgleich im engeren Sinne auf 92% des Länderdurchschnitts anheben. Die Ausgleichszahlungen unter den Ländern reduzieren sodann die Finanzkraftdifferenzen nach Maßgabe des Ausgleichstarifs. Auf dieser Stufe erreichen alle Länder mindestens 95% der durchschnittlichen Finanzkraft. Die über dem Durchschnitt liegende Finanzkraft der Zahlerländer wird dabei mit bis zu 80% zur Finanzierung der Ausgleichszahlungen herangezogen². Für eine nahezu vollständige Angleichung der Finanzausstattung sorgen schließlich die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen. Die ursprünglich finanzschwachen Länder verfügen nach Finanzausgleich – bezogen auf die gewichteten Einwohner – über mindestens 99,5% der durchschnittlichen Pro-Kopf-Finanzkraft.

Den Anforderungen an ein rationales Ausgleichsverfahren genügt dieses System nicht. Zwar dient der Länderfinanzausgleich primär distributiven Zielen. Er soll jedem Land eine Mindestfinanzkraft garantieren und darüber hinaus eine begrenzte Annäherung der relativen Finanzkraftpositionen der Länder herbeiführen. Bei der Verfolgung dieser Ziele ist aber auf die Anreizkompatibilität zu achten. Zahler und Empfänger dürfen das Interesse an der Stärkung ihrer eigenen Wirtschafts- und Finanzkraft nicht verlieren. Dies impliziert den Verzicht auf eine überzogene Nivellierung. Insbesondere dürfen die mit einer Steigerung der Steuerkraft einhergehenden Mehreinnahmen nicht vollständig durch geringere Zuweisungen oder höhere Zahlungen aufgezehrt werden.

¹ Der Verfasser hat sich an anderer Stelle ausführlich mit den Reformoptionen auseinandergesetzt. Vgl. Wolfgang Scherf: Der Länderfinanzausgleich in Deutschland. Ungelöste Probleme und Ansatzpunkte einer Reform, Frankfurt am Main 2000.

² Die effektiven Ausgleichssätze können sogar noch höher liegen, weil die Ausgleichszahlungen mit Hilfe eines Proportionalitätsfaktors an die Ausgleichszuweisungen angepaßt werden. Dieser „Multiplikator“ lag beispielsweise 1998 bei rund 108%, so daß die Spitzenbelastung auf effektiv 86,8% angehoben wurde.

Prof. Dr. Wolfgang Scherf, 44, ist Inhaber der Professur für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Öffentliche Finanzen, an der Justus-Liebig-Universität Gießen.

Genau dies ist aber im heutigen System der Fall. Bei den Empfängerländern führen höhere Lohnsteuereinnahmen sogar zu Verlusten für die Landeskasse. Die Zahlerländer verzeichnen zwar gewisse Mehreinnahmen, ihre Abschöpfungsquoten liegen aber mit rund 90% in der Spitze extrem hoch. Derartige Grenzbelastungen unterminieren das Bemühen der Länder um eine wachstums- und beschäftigungsorientierte Standortpolitik. Gerade die finanzschwachen Länder befinden sich in einer Armutsfalle, denn ihre Anstrengungen zur Verbesserung der Wirtschafts- und Finanzkraft zahlen sich derzeit zumindest finanziell nicht aus.

Ein reformierter Länderfinanzausgleich muß eine neue Balance zwischen ökonomischer Effizienz und Umverteilung herstellen. Die für das heutige System charakteristische Überbetonung der distributiven Ziele steht einer solchen Lösung entgegen. Die allokativen Grenzen der Umverteilung werden bislang zu wenig gesehen und berücksichtigt. Die folgenden Überlegungen sollen zeigen, daß die weitgehend anerkannte Forderung nach einer angemessenen (aber nicht gleichen) Finanzausstattung der Länder mit einer effizienzsteigernden Reform des Ausgleichsverfahrens durchaus vereinbar ist.

Ein flexibles Tarifmodell

Den Kern einer Neuordnung bildet die Einführung eines einfachen linearen Ausgleichstarifs³. Dessen Vorteile liegen darin, daß Zuweisungen und Beiträge nach derselben Regel bestimmt werden, die Ausgleichs- und Abschöpfungsquoten stets übereinstimmen und die Einhaltung der Finanzkraftreihenfolge der Länder automatisch gesichert ist. Der lineare Tarif dient primär der deutlichen Verringerung der Grenzbelastungen der Länder. Eine reduzierte Nivellierungsintensität des horizontalen Länderfinanzausgleichs führt allerdings nicht weiter, wenn die positiven Wirkungen durch entgegengesetzte Effekte an anderer Stelle neutralisiert werden. Daher setzt der Wechsel zu einem linearen Ausgleichstarif zwingend die Abschaffung der Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen voraus. Die entsprechenden Mittel sollte der Bund den Ländern über einen höheren Anteil an der Umsatzsteuer zur Verfügung stellen.

Das allokativen Ziel der Verbesserung der Leistungsanreize scheint darüber hinaus auch den Verzicht auf

eine garantierte Mindestfinanzkraft und damit auf den Umsatzsteuer-Vorwegausgleich zu implizieren. Da die Finanzkraft nach Finanzausgleich in der Sockelzone nicht auf eine Veränderung der Finanzkraft vor Finanzausgleich reagiert, führt eine fixe Sockelgarantie zu einer marginal hohen Belastung der finanzschwachen Länder. Tatsächlich ist dieser Konflikt zwischen allokativen und distributiven Ausgleichszielen schwer zu lösen. Leistungsanreize setzen voraus, daß ein Teil der Mehreinnahmen im Landeshaushalt verbleibt. Wenn die Sockelgarantie dennoch greifen soll, können die fiskalischen Anreize nur oberhalb dieses Niveaus angesiedelt werden.

Im folgenden wird ein Modell vorgestellt, das die Vorzüge des einfachen linearen Ausgleichstarifs mit dem Ziel der garantierten Mindestfinanzkraft auf anreizkompatible Weise zu verknüpfen versucht⁴. Der Vorschlag geht von einer Verteilung der Umsatzsteuer nach Einwohnern aus und plazierte die Sockelgarantie im Ausgleichstarif. Sie wird über eine Flexibilisierung des Ausgleichssatzes angesteuert. Für den Fall, daß mit dem vorgegebenen normalen Ausgleichssatz die erwünschte Mindestfinanzkraft nicht erreicht werden kann, muß die Möglichkeit einer Anpassung nach oben bestehen. Mit Blick auf die negativen Konsequenzen zu hoher Grenzbelastungen ist aber auch das Ausmaß der zulässigen Abschöpfung zu limitieren.

Drei Ausgleichssätze

Das Modell enthält dementsprechend drei mögliche Ausgleichssätze:

(1) den *Normalsatz*, der anzuwenden ist, solange dabei kein Land nach Finanzausgleich unterhalb der Sockelgarantie liegt,

(2) den *Garantiesatz*, der gerade genügen würde, um die Sockelgarantie für das relativ finanzschwächste Empfängerland oder für eine kleine Gruppe besonders finanzschwacher Länder sicherzustellen⁵, und

(3) den unter Anreizgesichtspunkten gerade noch zumutbaren *Maximalsatz*, der die Obergrenze der Abschöpfung der Zahlerländer markiert.

Der effektive Ausgleichssatz wird in diesem Modell also nicht generell vorgegeben, sondern gegebenenfalls – wie heute auch – erst im Finanzausgleich endgültig fixiert.

³ Dieser Vorschlag findet im Grundsatz breite Unterstützung. Vgl. z.B. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1992, S. 77 ff.; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1992/93, Stuttgart 1992, Z. 370 ff.

⁴ Dieses Modell hat inzwischen Eingang in einen konkreten Reformvorschlag der Hessischen Landesregierung gefunden. Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen: Hessen-Modell zur Neuordnung des Länderfinanzausgleichs vorgelegt, Pressemeldung vom 6.6.2000, <http://www.hessen.de/presse/nmdf/hessen.HTM>.

Der Normalsatz bringt zum Ausdruck, in welchem Maße eine Annäherung der Finanzkraftpositionen der Länder oberhalb der Sockelgarantie erfolgen soll. Er wird häufig mit 50% beziffert; allerdings ohne zwingende Begründung dafür, daß ausgerechnet dieses Niveau den Ausgleichszielen entspricht. Der Garantiesatz kann durchaus über dem Normalsatz liegen. Er wird zum einen durch die Sockelgarantie bestimmt, die im folgenden nicht mit 99,5%, sondern mit immer noch sehr hohen 95% angesetzt wird⁶. Zum anderen entscheidet die relative Finanzkraft der finanzschwachen Länder über den Garantiesatz. Liegt diese vor horizontalem Länderfinanzausgleich etwa bei 75%, dann muß die Differenz zum Durchschnitt um 20 von 25 Prozentpunkten verringert werden, was einen Garantiesatz von 80% impliziert.

Der Garantiesatz kommt nur zur Anwendung, wenn er über dem Normalsatz liegt. Wie das obige Beispiel zeigt, kann der Garantiesatz den Normalsatz allerdings deutlich übersteigen. Wenn die Mindestfinanzkraft hoch angesetzt wird und – daran gemessen – viele finanzschwache Länder existieren, besteht die Gefahr, daß trotz linearem Tarif zu hohe Grenzbelastungen erreicht werden. Mit Blick auf die Anreizkompatibilität muß daher eine Sicherung gegen übermäßige Belastungen der Länderhaushalte eingebaut werden. Diese Aufgabe übernimmt der Maximalsatz, der die marginale Abschöpfung limitiert.

Einführung einer Belastungsgrenze

Die Einführung einer Belastungsgrenze läuft auf die Flexibilisierung der garantierten Mindestfinanzkraft hinaus. Da der Garantiesatz aus allokativen Gründen nicht mehr angewandt werden darf, wenn er über dem Maximalsatz liegt, wird die Sockelgarantie – ebenso wie der Normalsatz – zu einer Zielgröße, die nicht unter allen Umständen eingehalten werden kann. Von der angestrebten Sockelgarantie ist aber nur dann ein Abschlag vorzunehmen, wenn die marginale Belastung der Zahler- und auch der Empfängerländer ansonsten ein kritisches Niveau überschreitet.

Am Beispiel der Lohnsteuer läßt sich die Bedeutung des Maximalsatzes illustrieren. Derzeit erhalten die Länder 42,5% des Lohnsteueraufkommens. Berücksichtigt werden aber auch zur Hälfte die Steuereinnahmen der Gemeinden, denen 15% des Lohnsteueraufkommens zufließen. Im Länderfinanz-

ausgleich werden also 50% des Lohnsteueraufkommens als Länderfinanzkraft gewertet. Im Falle eines Anstiegs des regionalen Lohnsteueraufkommens um 100 DM nimmt die für den Ausgleich relevante Finanzkraft des Landes um 50 DM zu. Bei einem Normalsatz von 50% müßte ein Zahlerland demnach 25 DM zusätzlich in den horizontalen Länderfinanzausgleich einzahlen, während ein Empfängerland 25 DM weniger erhalten würde. Da dem jeweiligen Landeshaushalt tatsächlich aber nur 42,50 DM zufließen, beläuft sich die marginale Abschöpfungsquote nicht auf 50%, sondern bereits im Normaltarif auf 58,8%⁷.

Sollte der Normalsatz von 50% nicht ausreichen, um die Sockelgarantie von 95% zu gewährleisten, kommt der Garantiesatz ins Spiel. Dies geschieht im vorliegenden Beispiel, sobald die relative Pro-Kopf-Finanzkraft der finanzschwachen Länder vor horizontalem Länderfinanzausgleich 90% unterschreitet. Liegt die relative Finanzkraft etwa bei 85%, so steigt der Garantiesatz auf 66,7%. Die für einen solchen Bedarfsfall vorgesehene Erhöhung der Ausgleichsintensität kann aber nicht beliebig fortgesetzt werden. Beläuft sich der erforderliche Garantiesatz, wie im obigen Beispiel, auf 80%, so würde ein Land nach einem effektiven Zuwachs von 42,50 DM bei der Lohnsteuer im horizontalen Länderfinanzausgleich 40 DM wieder verlieren. Dies entspräche einer unter allokativen Gesichtspunkten kaum noch vertretbaren effektiven Abschöpfungsquote von 94,1%. Daher sieht das Modell eine Obergrenze der Belastung vor. Wird die gerade noch als zumutbar angesehene Abschöpfungsquote zum Beispiel mit 80% angesetzt, dann darf der Maximalsatz 68% nicht überschreiten.

Ein finanzschwaches Land mit einer relativen Finanzkraft von 75% vor horizontalem Länderfinanzausgleich erreicht bei diesem Ausgleichssatz allerdings nur noch 92% statt 95% der durchschnittlichen Länderfinanzkraft nach Finanzausgleich. Die unter Berücksichtigung der Belastungsobergrenze maximal mögliche Sockelgarantie kann und muß folglich von der angestrebten Sockelgarantie abweichen, solange ausgesprochen finanzschwache Länder existieren.

⁶ Das Bundesverfassungsgericht hält eine Sockelgarantie von 95% für akzeptabel. „Wenn der Ausgleichsmechanismus des § 10 Abs. 1 und Abs. 2 FAG in zwei Stufen die Finanzkraft der finanzschwachen Länder auf 95% der durchschnittlichen Länderfinanzkraft auffüllt, so stellt er damit für den horizontalen Finanzausgleich eine vertretbare Balance zwischen Landesautonomie und bundesstaatlicher Solidargemeinschaft her. Er nähert die Finanzkraft an, ohne zu nivellieren, erhält die Finanzkraftfreiheit und vermeidet grundsätzlich übermäßige Abschöpfungen.“ BVerfG, 2 BvF 2/98 vom 11.11.1999, Absatz-Nr. (326), <http://www.bverfg.de/>.

⁷ Die marginale Abschöpfung m hängt von der Einbeziehungsquote der Gemeindesteuern e , dem Ausgleichssatz a und den Anteilen der Länder l bzw. Gemeinden g an der Lohnsteuer ab: $m = [1 + e (g/l)] a$.

⁵ Es wäre in der Praxis nicht sinnvoll, den Garantiesatz allein anhand der Finanzkraft des finanzschwächsten Landes zu bestimmen. Diesem Land würde dadurch ein unverhältnismäßig starker Einfluß auf die Ausgleichsparameter eingeräumt. Man könnte sich aber beispielsweise an der durchschnittlichen Finanzkraft der drei finanzschwächsten Länder orientieren und damit die Ermittlung des erforderlichen Ausgleichssatzes auf ein breiteres Fundament stellen.

Unter den gewählten Bedingungen liegt die Finanzkraft vor Finanzausgleich, unterhalb der die angestrebte Sockelgarantie nicht mehr eingehalten werden kann, bei 84,4%.

Derzeit erreicht die relative Finanzkraft der finanzschwachen Länder allerdings nur knapp 60%, wenn die Umsatzsteuer ausschließlich nach Einwohnern verteilt wird. Die mit dem Maximalsatz von 68% erreichbare Sockelgarantie würde daher bei nur 87,2% liegen. Wenn weniger als 92% als unzumutbar gelten, muß der Umsatzsteuer-Vorwegausgleich in reduziertem Umfang beibehalten werden, um die Finanzkraft vor horizontalem Finanzausgleich nach dem flexiblen Tarifmodell auf 75% des Länderdurchschnitts anzuheben⁸. Freilich verharrt dann die Grenzbelastung der betroffenen Länder auf unverändert hohem Niveau. Um dem entgegenzuwirken, könnte man bei der Umsatzsteuer-Verteilung an den Fehlbeträgen eines mehrjährigen Referenzzeitraumes anknüpfen. Eine Steigerung der Steuerkraft eines extrem finanzschwachen Landes würde dann nicht mehr sofort, sondern mit zeitlicher Verzögerung zu einer Reduktion der Umsatzsteuerergänzungsanteile führen⁹.

Funktionsweise des Ausgleichsmechanismus

Die Funktionsweise des Ausgleichsmechanismus kann am besten ausgehend von einer Situation aufgezeigt werden, in der besonders finanzschwache Bundesländer den kritischen Wert noch nicht erreichen. Solange ihre Finanzkraft unter 75% liegt, erfolgt eine Aufstockung auf dieses Niveau über den Umsatzsteuer-Vorwegausgleich und danach ein Ausgleich der verbleibenden Fehlbeträge mit dem Maximalsatz. Auf diese Weise werden nach Finanzausgleich mindestens 92% des Länderdurchschnitts erreicht.

Kommt es nun zu einer schrittweisen Verbesserung der relativen Finanzkraft der finanzschwachen Länder über die 75-Prozent-Grenze hinaus, so entfällt der Umsatzsteuer-Vorwegausgleich. Dennoch steigt die Sockelgarantie schrittweise bis auf den Zielwert von 95%. Dies geschieht über den Ausgleichssatz, der solange unverändert auf seinem maximal zulässigen

Niveau bleibt, bis die relative Finanzkraft der finanzschwachen Bundesländer 84,4% erreicht hat. Weitere Verbesserungen werden dann zu einer allmählichen Reduktion des Ausgleichssatzes bis auf 50% und der Grenzbelastungen bis auf 58,8% genutzt. Realisierbar sind diese Werte, wenn es gelingt, die Finanzkraft der finanzschwachen Bundesländer auf 90% zu steigern.

Das vorgeschlagene Modell verbindet die Vorzüge eines linearen Tarifs mit einer Mindestfinanzkraftgarantie, die so gestaltet ist, daß die finanzschwächeren Länder einen starken Anreiz zur Verbesserung ihrer Finanzkraftposition behalten. Die begrenzte Flexibilisierung des Ausgleichssatzes und der Garantiegrenze ermöglicht einen Kompromiß zwischen den allokativen und distributiven Zielen des Finanzausgleichs. Das Gewicht der beiden Ziele variiert mit den Finanzkraftdifferenzen der Länder und paßt sich somit den Erfordernissen der jeweiligen Situation an.

Vorzüge des Modells

Dies wird deutlich, wenn man das Tarifmodell auf die derzeitigen Verhältnisse überträgt. Solange die neuen Länder mit einer ausgeprägten Finanzschwäche zu kämpfen haben, dominiert das Bemühen, eine Sockelgarantie zu realisieren, die möglichst nahe bei der auf Dauer gewünschten Zielgröße liegt. Den ausgleichspflichtigen Ländern wird daher der unter Anreizaspekten gerade noch als vertretbar angesehene Ausgleichssatz zugemutet. Im Zuge eines ökonomischen Aufholprozesses der neuen Länder profitieren diese zunächst von der schrittweise auf ihr Normalniveau steigenden Sockelgarantie. Weitere Fortschritte werden jedoch zur Verminderung der Grenzbelastungen genutzt, bis auch dort der Zielwert erreicht ist, der über den Normalsatz des linearen Ausgleichstarifs festgelegt wird.

Das Modell zeichnet sich dadurch aus, daß dem Ziel einer garantierten Mindestfinanzkraft grundsätzlich Priorität vor dem Ziel einer möglichst geringen, dem Normalsatz angenäherten Ausgleichsquote eingeräumt wird. Allerdings ist dabei die allokativ motivierte Obergrenze der marginalen Abschöpfung einzuhalten. Sobald die Sockelgarantie einer Senkung der Nivellierungsintensität nicht mehr im Wege steht, wird die Ausgleichsquote so schnell wie möglich auf den Normalsatz reduziert. Infolgedessen gewinnen die allokativen Kriterien des Finanzausgleichs mit der Verringerung der Finanzkraftdifferenzen an Bedeutung. In einer optimistischen Perspektive – bei erfolgreichem

⁸ Denkbar wäre auch eine Differenzierung zwischen dem Abschöpfungstarif für finanzstarke und dem Ausgleichstarif für finanzschwache Länder. Mit einem gebrochen-linearen Tarif könnte man die Zuweisungsquote bereichsweise unter dem Abschöpfungssatz halten, wenn dieser über sein Normalniveau steigen muß. Dies würde das Einhalten der Sockelgarantie für die besonders finanzschwachen Länder unter Berücksichtigung der Limitierung der Grenzbelastung der finanzstarken Länder erleichtern. Allerdings wäre auch der gebrochen-lineare Tarif mit dem Nachteil verbunden, daß die Grenzbelastungen in den verschiedenen Tarifzonen variieren. Außerdem würde die Transparenz des Ausgleichsverfahrens leiden und die automatische Übereinstimmung der Abschöpfungen und Zuweisungen im horizontalen Länderfinanzausgleich verlorengehen.

⁹ Das „Hessen-Modell“ zur Neuordnung des Länderfinanzausgleichs sieht eine entsprechende Regelung vor. Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen, a.a.O.

Aufholprozeß in den ostdeutschen Ländern – bewegt sich das System auf diese Weise automatisch in Richtung eines stärker allokativ orientierten Finanzausgleichs. Langfristig wäre dieses Ziel trotz der Rücksichtnahme auf die besonderen Anpassungs- und Ausgleichserfordernisse in der Übergangsphase erreichbar.

Seine Flexibilität unterscheidet das skizzierte Modell von anderen Vorschlägen, die einen linearen Ausgleichstarif ohne Sockelgarantie empfehlen. Um die Anpassungsprobleme bei einem Systemwechsel zu entschärfen, ist vorgesehen, den Empfängerländern den Status quo in Form von Festbeträgen zu garantieren, die in der Folgezeit schrittweise abgebaut werden sollen¹⁰. Der Vorteil einer solchen Lösung liegt darin, daß die Pauschaltransfers das Marginalkalkül der Länder nicht mehr beeinflussen, da ihre Höhe nicht von der aktuellen Entwicklung der relativen Finanzkraft abhängt. Dies ist aber auch mit dem Problem verbunden, daß sich der Finanzausgleich mit der Zeit zu sehr von den tatsächlichen Finanzkraftpositionen lösen und seine politische Akzeptanz darunter leiden kann.

Der entscheidende Nachteil der einfachen linearen Tarifmodelle besteht jedoch darin, daß sie keine Mindestfinanzkraft garantieren können oder wollen. Die geplanten Pauschaltransfers in der Übergangsphase sind geeignet, diesen Punkt zu verschleiern. Länder, die nach der Umstellung in Schwierigkeiten geraten, kommen bei einem rein linearen Ausgleichstarif jedenfalls nicht mehr in den Genuß einer Sockelgarantie. Solange dieses Element aus verteilungspolitischen Gründen als unverzichtbar angesehen wird, ist eine schrittweise, flexible und auch auf Dauer tragfähige Tarifreform der bessere Weg. Das primäre Reformziel der Herabsetzung der Grenzbelastungen läßt sich damit erreichen, ohne zentrale Prinzipien des Länderfinanzausgleichs aufzugeben.

Keine Berücksichtigung von Sonderlasten

Mit der Implementierung eines flexiblen Tarifmodells können nicht alle Defekte des Länderfinanzausgleichs behoben werden. Neben der Lösung des Tarifproblems beinhaltet eine substanzielle Reform den Abbau von Sonderregelungen für einzelne Länder bzw. Ländergruppen. Dabei ist zu beachten, daß der Länderfinanzausgleich vorrangig das Ziel verfolgt, die Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern zu verringern. Eine darüber hinausgehende Berücksichtigung von tatsächlichen oder vermeintlichen Sonderlasten im horizontalen Finanzausgleich ist vor allem aus zwei Gründe nicht anzuraten¹¹. Einerseits werden

Anreize geschaffen, spezielle finanzausgleichsrelevante Belastungen des eigenen Landes nachzuweisen (Bedarfswettlauf), andererseits erfordert die Einbeziehung von Sonderbedarfen eine Bewertung der Ausgleichsrelevanz öffentlicher Ausgaben. Streitigkeiten zwischen den Bundesländern sind dadurch vorprogrammiert.

Trotz dieser grundsätzlichen Bedenken dürfen die Länder Bremen 90 Mill. DM, Hamburg 142 Mill. DM, Mecklenburg-Vorpommern 50 Mill. DM und Niedersachsen 18 Mill. DM als sogenannte Hafenlasten von ihren Einnahmen absetzen. Diese Regelung steht im Widerspruch zum Einwohnermaßstab bei der Berechnung der Finanzkraft und stellt insofern ein systemwidriges Element des Länderfinanzausgleichs dar. Ein nachvollziehbares Kriterium für die Höhe der Abzugsbeträge ist im Gesetz nicht enthalten. Daß Schleswig-Holstein für seine Seehäfen keinen Sonderbedarf geltend machen kann, unterstreicht den unsystematischen Charakter der heutigen Lösung¹².

Zur Begründung der Hafenlastenregelung verweisen ihre Befürworter auf positive externe Effekte der Seehäfen für die gesamte Volkswirtschaft. Sie unterstellen, daß die Seehafenländer Leistungen erbringen, deren Kosten sie allein tragen müssen, die aber auch den Einwohnern der übrigen Bundesländer zugute kommen. Eine Berücksichtigung der Hafenlasten im Länderfinanzausgleich sei erforderlich, um die für eine effiziente Bereitstellung öffentlicher Leistungen erforderliche fiskalische Äquivalenz zwischen Nutznießern und Steuerzahlern herzustellen.

Gegen diese Argumentation ist generell einzuwenden, daß der Länderfinanzausgleich nur die Hafenlasten berücksichtigt, andere staatliche Leistungen, die ebenfalls Spillover-Effekte hervorrufen, jedoch nicht. Diese Vorgehensweise erscheint willkürlich und weist den Seehafenlasten eine unbegründete Sonderrolle zu¹³. Hinzu kommt, daß die konkrete Regelung überhaupt nicht dazu geeignet ist, die unterstellten volkswirtschaftlichen Erträge zu internalisieren. Die Entlastung der Hafenländer und die Belastung der übrigen Länder hängt nicht von der Höhe der Spillover-Effekte, sondern von der Relation der Finanzkraftmeßzahlen ab. Aus diesem Grund erweist sich der horizontale Länderfinanzausgleich übrigens prinzipiell als ungeeignetes Instrument für eine Berücksichtigung externer Effekte.

¹⁰ Vgl. z.B. Bernd Huber, Karl Lichtblau: Konfiskatorischer Finanzausgleich verlangt eine Reform, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 78. Jg. (1998), H. 3, S. 142 ff.

¹¹ Vgl. Rolf Peffekoven: Zur Neuordnung des Länderfinanzausgleichs, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 45, 1987, S. 205.

Die Internalisierung der volkswirtschaftlichen Erträge wäre im vorliegenden Fall jedoch durchaus erreichbar, und zwar über eine kostendeckende Gebührenerhebung. Seehäfen sind weder reine öffentliche Güter, bei denen das Ausschlußprinzip versagen würde, noch liegt ein besonderer Grund für Preissubventionen vor. Folglich haben es die betroffenen Länder weitgehend selbst in der Hand, die externen Effekte ihrer Häfen in den Gebühren zum Ausdruck zu bringen. Daher sollten Hafencosten ebenso wie andere „Sonderlasten“ im Länderfinanzausgleich nicht mehr berücksichtigt werden¹⁴.

Problematische Einwohnerwertung der Stadtstaaten

Aus dieser Perspektive ist auch die Einwohnerwertung der Stadtstaaten (Stadtstaatenprivileg) in Frage zu stellen. Prinzipiell orientiert sich der Länderfinanzausgleich an einem für alle Länder identischen Pro-Kopf-Finanzbedarf. Die Einwohner der Stadtstaaten werden jedoch bei der Ermittlung der Ausgleichsmaßzahl mit 135% gewichtet, um einen überdurchschnittlichen Finanzbedarf im Vergleich zu den Flächenländern auszudrücken¹⁵. Mit anderen Worten: Nach den Maßstäben des Finanzausgleichsgesetzes verfügt ein Stadtstaat erst dann über eine durchschnittliche Finanzkraft, wenn seine tatsächliche Pro-Kopf-Finanzkraft um 35% über dem Durchschnitt liegt. Diese Einwohnerveredelung, die eine massive Vergünstigung gegenüber einer Orientierung am tatsächlichen Einwohner darstellt¹⁶, wird vor allem mit den positiven externen Effekten der Stadtstaaten begründet.

Die Stadtstaaten übernehmen zentralörtliche Funktionen und erbringen Leistungen für das Umland. Da ein landesinterner Ausgleich nicht möglich ist, stellt sich die Frage, ob das Stadt-Umland-Problem im Länderfinanzausgleich berücksichtigt werden soll. Dagegen spricht zunächst einmal, daß die Leistungen nahezu ausschließlich den angrenzenden Flächenstaaten zugute kommen.

Die Einwohnergewichtung belastet jedoch alle Flächenländer unabhängig von ihrem externen (Netto-) Nutzen und ist daher zur Internalisierung regionaler

Spillover-Effekte völlig ungeeignet. Infolge der fehlenden Identität von Nutznießern und Kostenträgern verstoßt sie gegen eine wesentliche Bedingung für allokativen Effizienz.

Die Sicht der Stadtstaatenfrage als Stadt-Umland-Problem greift nach Auffassung des RWI zu kurz¹⁷. Eine solche Betrachtung ließe die überregionale Bedeutung der Stadtstaaten insbesondere für das nationale Wirtschaftswachstum außer acht. Damit wird das Argument der externen Effekte ausgeweitet auf bundesweite Spillovers, die das Stadtstaatenproblem wieder von der bilateralen auf die nationale Ebene heben sollen. Solche kaum quantifizierbaren gesamtwirtschaftlichen Impulse gehen aber nicht nur von den Stadtstaaten, sondern auch von anderen Verdichtungsräumen aus. Eine bevorzugte Behandlung der Stadtstaaten – etwa gegenüber dem Rhein-Main-Gebiet – läßt sich mit diesem Argument also nicht rechtfertigen. Hinzu kommt, daß „zwischen der Einwohnerzahl und der ökonomisch-funktionalen Stellung der Stadtstaaten kein enger Zusammenhang besteht“¹⁸.

Partielle Lohnsteuerzerlegung nach Betriebsstätten

Angesichts ihrer erheblichen Mängel sollte die Einwohnerwertung der Stadtstaaten in Zukunft entfallen. Die zentralörtlichen Funktionen der Stadtstaaten können und müssen aber mit Hilfe anderer Ausgleichsinstrumente honoriert werden, denn andernfalls wäre der Verzicht auf das Stadtstaatenprivileg finanziell nicht zu verkraften. In Betracht kommt vor allem eine modifizierte Zerlegung der Lohnsteuer, die derzeit nach dem Wohnsitzprinzip verteilt wird. Diese Regel kann als Benachteiligung der Länder mit hohem

¹⁴ Gegen einen bedarfsorientierten Ansatz wenden sich auch Paul Bernd Spahn, Oliver Franz: Zwischenstaatliche Kooperation und die Reform des Finanzausgleichs in Deutschland, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 80. Jg. (2000), H. 12, S. 716.

¹⁵ Vgl. Marlies Hummel: Einwohnerwertung der Stadtstaaten gemäß § 9 Abs. 2 FAG, Aktualisierung der Ergebnisse des Gutachtens des ifo Instituts aus dem Jahr 1986/87, Königswinter 2001. Demgegenüber ermittelt das ifo Institut in seinem jüngsten Gutachten für die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen auf der Basis input- und outputorientierter Mehrbedarfsberechnungen deutlich niedrigere Gewichtungsfaktoren zwischen 110 % und 120 %. Das ifo Institut ist auch der Auffassung, daß die Einwohnergewichtung nicht das geeignete Instrument zur Berücksichtigung eines eventuellen Mehrbedarfs darstellt. Vgl. ifo Institut: Die Einwohnergewichtung auf Länderebene im Länderfinanzausgleich, München 2001.

¹⁶ Im Jahr 1999 erhielten Hamburg 965 DM, Bremen 1198 DM und Berlin 1248 DM pro Einwohner zusätzlich im Vergleich zu einem Finanzausgleich ohne Einwohnerveredelung.

¹⁷ Vgl. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung: Zur finanzwissenschaftlichen Beurteilung der Einwohnerwertung der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich, Gutachten im Auftrag der Freien und Hansestadt Hamburg, Essen 1999, S. 27 ff.

¹⁸ Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, a.a.O., S. 38.

¹² Auch die Verteilungswirkungen fallen in mancher Hinsicht widersinnig aus. Zwar profitieren im Jahr 1999 Bremen mit 86,8 Mill. DM, Hamburg mit 57,8 Mill. DM und Mecklenburg-Vorpommern mit 43,6 Mill. DM gegenüber einem Finanzausgleich ohne Hafencostenregelung. Niedersachsen wird dagegen mit 9,5 Mill. DM belastet. Dem Land würden bei Wegfall der Hafencostenregelung, von der es eigentlich profitieren sollte, höhere Einnahmen zur Verfügung stehen.

¹³ Mit ähnlichen Argumenten wie Hamburg und Bremen könnte Hessen beispielsweise einen Sonderbedarf für den Flughafen Frankfurt oder Nordrhein-Westfalen für den Binnenhafen Duisburg geltend machen.

(Netto-) Ependleranteil angesehen werden¹⁹. Eine Stärkung des Betriebsstättenprinzips erscheint schon deshalb angezeigt, weil die Bundesländer Leistungen erbringen, die sowohl der Wohnbevölkerung als auch den Unternehmen zugute kommen. Die Bereitstellung einer adäquaten Wirtschafts- und Verkehrsinfrastruktur setzt voraus, daß sich die Verteilung der Finanzierungsgrundlagen nicht einseitig an den Haushalten orientiert.

Eine Schätzung der Verteilungswirkungen einer partiellen Lohnsteuerzerlegung nach dem Betriebsstättenprinzip zeigt, daß davon die Stadtstaaten – vor allem Bremen und Hamburg – profitieren würden²⁰. Die stärkere Berücksichtigung wirtschaftsbezogener Indikatoren bei der Steuerverteilung wäre also geeignet, den Belangen der Stadtstaaten Rechnung zu tragen. Daß von der modifizierten Lohnsteuerzerlegung auch andere (Flächen-) Länder profitieren würden, wäre kein Nachteil, sondern ein Vorteil einer solchen Lösung, denn sie würde – im Gegensatz zur Einwohnerwertung der Stadtstaaten – die überregionale Bedeutung der wirtschaftsstarken Regionen allgemein und systematisch reflektieren. Ein nicht zu unterschätzender Vorzug wäre dabei die automatische Anpassung an Veränderungen der Spillover-Effekte im Zeitablauf.

Die traditionelle Einwohnerwertung der Stadtstaaten plaziert ein durchaus legitimes Anliegen – die Berücksichtigung der Leistungen der Stadtstaaten für das Umland – im Finanzausgleich an der falschen Stelle. Überzeugende Gründe für den Einsatz gerade dieses Instrumentes sind nicht ersichtlich. Bei einem Wegfall der Einwohnerwertung bietet sich mit der partiellen Lohnsteuerzerlegung nach Betriebsstätten ein einfaches und flexibles Verfahren als die bessere Lösung an²¹. Die Korrektur der primären Steuerverteilung zugunsten der Stadtstaaten kann deren finanzielle Situation allerdings nur spürbar verbessern, wenn die Nivellierungsintensität des Länderfinanzausgleichs insgesamt herabgesetzt wird. Andernfalls kommt es wiederum zu einer weitgehenden Kompensation der zunächst eintretenden Entlastungseffekte

durch geringere Ausgleichszuweisungen oder höhere Ausgleichsbeiträge.

Stärkere Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft?

Die steuerlichen Einnahmen der Gemeinden (und Gemeindeverbände) erhöhen die Finanzkraftmeßzahl der Länder im horizontalen Länderfinanzausgleich²². Diese Verknüpfung der Länder- und Gemeindehaushalte wirft die Frage auf, in welchem Maße die Einnahmen der Gemeinden berücksichtigt werden sollen. Die derzeit praktizierte hälftige Anrechnung wird von den finanzschwachen Ländern, aber auch von vielen Ökonomen kritisiert. Möglicherweise übersehen sie dabei den Zusammenhang zwischen den hohen Grenzbelastungen der Länderhaushalte und der Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft in den Länderfinanzausgleich. Grundsätzlich erhöht die Anrechnung der Gemeindefinanzkraft die marginalen Abschöpfungsquoten. Wie oben erwähnt, führt ein Anstieg des regionalen Lohnsteueraufkommens bei einem Ausgleichssatz von 80% für die finanzstarken Länder bereits heute zu einer kaum noch vertretbaren Grenzbelastung von 94,1%. Der Übergang von der hälftigen auf die volle Einbeziehung der Gemeindesteuern würde die effektive Abschöpfung auf 108,2% erhöhen; mit dem grotesken Ergebnis, daß die Länderhaushalte durch Mehreinnahmen bei der Lohnsteuer netto belastet würden²³.

Vor dem Hintergrund der Nivellierungs- und Grenzbelastungseffekte des heutigen Länderfinanzausgleichs kann eine hundertprozentige Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft in das Ausgleichsverfahren nicht ernsthaft in Erwägung gezogen werden. Die derzeitige Regelung ist vielmehr als (schwacher) Schutz der finanzstarken Länder vor einer noch weitergehenden Inanspruchnahme durch die finanzschwachen Länder zu interpretieren. Die volle Anrechnung der Gemeindefinanzkraft würde die Ausgleichsverpflichtungen der finanzstarken Länder steigern und damit die negativen Anreizwirkungen des Länderfinanzausgleichs erheblich intensivieren. Eine stärkere Einbeziehung der kommunalen Einnahmen setzt so-

¹⁹ Vgl. Wolfgang Kitterer: Finanzausgleich im vereinten Deutschland, Heidelberg 1994, S. 7 ff.; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, a.a.O., S. 72.

²⁰ Vgl. Wolfgang Scherf, a.a.O., S. 132 ff. Bei einer Zerlegung zu 50% nach Betriebsstätten gewinnen nach dieser Schätzung für das Jahr 1998 Berlin 300 Mill. DM, Bremen 373,2 Mill. DM und Hamburg 918,5 Mill. DM an Lohnsteueraufkommen.

²¹ Dies wird auch von den Befürwortern der Einwohnerwertung teilweise anerkannt. So schreibt beispielsweise Vesper in einem Beitrag zur Verteidigung der Einwohnerwertung: "Wollte man die Zerlegungsvorschriften zugunsten der Stadtstaaten ändern, bedarf es keiner oder einer geringeren Einwohnergewichtung." Dieter Vesper: Die Einwohnerwertung der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich – mehr als gerechtfertigt, in: DIW-Wochenbericht 11/01.

²² Auch die Ausgleichsmeßzahl nimmt zu. Bei ihrer Berechnung wird eine weitere Einwohnerveredelung vorgenommen. Davon profitieren die Länder mit einem überdurchschnittlichen Anteil bevölkerungsstarker Gemeinden. Vgl. zur Problematik der Einwohnerwertung der Gemeinden Wolfgang Scherf, a.a.O., S. 153 ff.

²³ Dies gilt beispielsweise auch für den im Wirtschaftsdienst kürzlich publizierten Vorschlag von Fritz Söllner: Der Länderfinanzausgleich nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 80. Jg. (2000), H. 10, S. 611 ff. Er sieht einen linearen Ausgleichstarif mit einem Ausgleichssatz von 75% und eine volle Anrechnung der kommunalen Finanzkraft vor. Die daraus resultierende marginale Abschöpfung der Lohnsteuereinnahmen liegt bei unvertretbaren 101,5%.

mit eine deutliche Reduktion der Ausgleichsintensität des Länderfinanzausgleichs voraus.

Bundesergänzungszuweisungen nur noch für die neuen Länder

Das Problem der übermäßigen Nivellierung gewinnt an Schärfe durch die Bundesergänzungszuweisungen, die den horizontalen Länderfinanzausgleich teils mit anderen Mitteln fortsetzen, teils durch die Berücksichtigung besonderer Bedarfslagen ergänzen. Die meisten Bundesergänzungszuweisungen sind mit einem rationalen Finanzausgleich nicht zu vereinbaren. Auf die Problematik der Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen, die für eine nahezu vollständige Angleichung der allgemeinen Finanzausstattung der Länder nach Finanzausgleich sorgen, wurde schon hingewiesen. Sie müssen im Interesse einer reduzierten Nivellierungsintensität abgeschafft werden. Mit Ausnahme der Leistungen für den Aufbau in den neuen Ländern sollten aber auch die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen bei einer Reform des Länderfinanzausgleichs entfallen.

Geplant ist dies bereits für die Übergangs-Bundesergänzungszuweisungen, die den finanzschwachen alten Bundesländern die Anpassung an die Folgen der Integration der neuen Bundesländer in den Länderfinanzausgleich erleichtern. Sie dürfen keinesfalls über 2004 hinaus fortgesetzt werden. Gleiches gilt für die Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen, die Bremen und dem Saarland zu einer nachhaltigen Konsolidierung ihrer öffentlichen Haushalte verhelfen sollen. Dieses Ziel rechtfertigt keine Dauer-subsidien. Angesichts der schon gewährten und noch fließenden Sanierungshilfen kann von den beiden Empfängerländern erwartet werden, daß sie nach 2004 ohne besondere Unterstützungszahlungen auskommen.

Neben diesen ohnehin auslaufenden Bundesergänzungszuweisungen sollten im Zuge einer Neuregelung auch die Ergänzungszuweisungen wegen überdurchschnittlicher Kosten politischer Führung in „kleinen“ Ländern ersatzlos gestrichen werden. Ihnen fehlt jede ökonomische Berechtigung. Ob die tatsächlichen Pro-Kopf-Ausgaben mit wachsender Einwohnerzahl sinken, spielt für diesen Befund keine Rolle. Ausschlaggebend ist vielmehr, daß die Transferzahlungen die grundsätzlich selbst zu tragenden Kosten politischer Führung externalisieren und damit landespolitische Entscheidungen verzerren. Kurt Schmidt hat zur Anrechnung der Kosten politischer Führung treffend bemerkt: „Man darf vermuten, daß sich angesichts dieser Regelung mancher fragt, wie es um die Exi-

stenzberechtigung eines Staates steht, der sein Parlament, seine Regierung und seine zentrale Verwaltung nicht aus eigenen Mitteln bezahlen kann“²⁴.

Im Gegensatz zu den bislang erwähnten Bundesergänzungszuweisungen erscheinen die Bundesergänzungszuweisungen zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten durch den Aufbau Ost hinreichend begründet. Allerdings werden sie der Hauptaufgabe der Überwindung von Infrastrukturdefiziten in den neuen Ländern nur mit Einschränkungen gerecht. Besser geeignet wären zweckgebundene Zuweisungen des Bundes mit einer Selbstbeteiligung der neuen Länder. Neben einer kritischeren Prüfung der Investitionsprojekte hätten sie vor allem den Vorteil, unmittelbar die Strukturschwäche und nicht ihre Folge – die mangelnde Finanzkraft der Länder – zu bekämpfen²⁵. Notwendig erscheint darüber hinaus eine Bindung der Förderung an die Entwicklung der Infrastruktur. Die Zuweisungen verlieren ihre Anspruchsgrundlage, wenn der Infrastrukturbestand eines ostdeutschen Landes das Niveau eines schwach ausgestatteten westdeutschen Bundeslandes erreicht. Die Kopplung der weiteren Hilfen an geeignete Indikatoren der Infrastrukturausstattung erscheint auch notwendig, um Daueransprüchen und Gewöhnungseffekten entgegenzuwirken.

Fazit

Die ökonomische Analyse des heutigen Länderfinanzausgleichs unter Einschluß der Bundesergänzungszuweisungen zeigt, daß auf nahezu allen Stufen des Ausgleichsverfahrens erheblicher Reformbedarf besteht. Es ist Aufgabe der politischen Entscheidungsträger, diesem Reformbedarf gerecht zu werden und eine neue Balance zwischen Effizienz und Verteilung im Finanzausgleich herzustellen. Die hier vorgeschlagenen Maßnahmen – insbesondere das flexible Tarifmodell – stellen eine geeignete Grundlage für die schwierige Diskussion zwischen den Bundesländern dar. Der wesentliche Vorteil des Modells besteht darin, daß die Länder wieder ein fiskalisches Interesse an der Stärkung ihre Wirtschafts- und Finanzkraft gewinnen. Dabei wird den finanzschwachen Ländern, soweit mit der Anreizkompatibilität noch vereinbar, eine Mindestfinanzausstattung garantiert. Die finanzstarken Länder profitieren im Falle einer Annäherung der Finanzkraftpositionen von der automatischen Absenkung der Ausgleichsintensität und der Abschöpfungsquoten.

²⁴ Kurt Schmidt: Mehr Klarheit im Finanzgefüge zwischen Bund und Ländern, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 76. Jg. (1996), H. 7, S. 330.

²⁵ Vgl. Rolf Peffekoven: Reform des Finanzausgleichs – eine vertane Chance, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 51, 1994, S. 301.