

Ein Jahr nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts dauert das Ringen um einen neuen Finanzausgleich an. Die Geberländer beklagen eine »Übernivellierung« und dadurch eine zu starke Abschöpfung der Steuerkraft der finanzstarken Länder: »Das derzeitige Ausgleichssystem biete keine Anreize, die Wirtschaftskraft zu stärken und die Einnahmequellen auszuschöpfen.« Ist eine grundlegende Neukonzeption des Länderfinanzausgleichs bei der anstehenden Reform zu erwarten?

Ein flexibles Tarifmodell für den Länderfinanzausgleich

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. Diese Defekte des heutigen Systems 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.

Übermäßige Nivellierung und hohe Grenzbelastungen

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 heran-

gezogen. Schließlich sorgen die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen für eine nahezu vollständige Angleichung der Finanzausstattung. 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.

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



Wolfgang Scherf*

* Prof. Dr. Wolfgang Scherf ist Inhaber der Professur für Volkswirtschaftslehre II (Öffentliche Finanzen) an der Justus-Liebig-Universität Gießen.

sich in einer Armutsfalle, denn ihre Anstrengungen zur Verbesserung der Wirtschafts- und Finanzkraft zahlen sich derzeit zumindest finanziell nicht aus.

Kompromiss zwischen Effizienz und Verteilung

Ein reformierter Länderfinanzausgleich muss einen tragfähigen Kompromiss zwischen ökonomischer Effizienz und Umverteilung herstellen. Die für das heutige System charakteristische Überbetonung der distributiven Ziele steht einer solchen Lösung entgegen. Die für das heutige System charakteristischen 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.

Den Kern einer Neuordnung bildet die Einführung eines einfachen linearen Ausgleichstarifs. 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 allokative 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.

Elemente eines flexiblen Tarifmodells

Im Folgenden wird ein Modell vorgestellt, das die Vorzüge des einfachen linearen Ausgleichstarifs mit dem Ziel der garantierten Mindestfinanzkraft auf anreizkompatible Weise zu ver-

knüpfen versucht. Der Vorschlag geht von einer Verteilung der Umsatzsteuer nach Einwohnern aus und platziert 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.

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 sicherzustellen, und (3) den unter Anreizgesichtspunkten gerade noch zumutbaren *Maximalsatz*, der die Obergrenze der Abschöpfung der Zahlerrländer markiert. Der effektive Ausgleichssatz wird in diesem Modell also nicht generell vorgegeben, sondern gegebenenfalls – wie heute auch – erst im Finanzausgleich endgültig fixiert.

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 wird. 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 Länderfinanzausgleich 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%.

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. Unter den gewählten Bedingungen liegt die Finanzkraft vor Finanz-

ausgleich, 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 anzuheben. Freilich verharrt dann die Grenzbelastung der betroffenen Länder auf unverändert hohem Niveau. Um dem entgegenzuwirken, könnte man bei der Umsatzsteuerverteilung 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 führen.

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%-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.

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 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 Übergangphase erreichbar.

Unterschiede zu anderen Modellen

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 sollen. 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.

Mit der Implementierung eines flexiblen Tarifmodells können allerdings nicht alle Defekte des Länderfinanzausgleichs behoben werden. Neben der Lösung des Tarifproblems sind der Abbau von Sonderregelungen (Hafenlasten, Stadtstaatenprivileg) und die Einstellung der Bundesergänzungszuweisungen mit Ausnahme der Aufbauhilfen für die neuen Bundesländer wesentliche Punkte einer Neuordnung der Finanzverfassung. Sie wird nur gelingen, wenn sich die politischen Entscheidungsträger nicht allein an kurzfristigen fiskalischen Eigeninteressen orientieren, sondern erkennen, dass alle Beteiligten von einem anreiz- und wachstumsfreundlicheren Länderfinanzausgleich auf Dauer profitieren.

Literatur

Scherf, W. (2000), *Der Länderfinanzausgleich in Deutschland. Ungelöste Probleme und Ansatzpunkte einer Reform*, Frankfurt am Main.