

Jochen Zimmer*

Unerwünschte Veränderungen der realen Finanzkraftreihenfolge im Länderfinanzausgleich

Das Finanzausgleichssystem verteilt von finanzstärkeren hin zu finanzschwächeren Ländern um. Dabei knüpft das aktuelle System an nominale Größen an. Da die Länder sich aber in ihrer Kaufkraft unterscheiden, stehen Ländern mit einem niedrigeren Preisniveau real mehr Mittel für die Bereitstellung öffentlicher Güter zur Verfügung als Ländern mit einem höheren Preisniveau. Das führt zu nicht beabsichtigten Verschiebungen in der Reihenfolge der realen Finanzkraft. In diesem Beitrag werden Reformoptionen für den deutschen Länderfinanzausgleich vorgestellt, die die unterschiedliche Kaufkraft zwischen den einzelnen Bundesländern explizit berücksichtigen.

Der Länderfinanzausgleich ist wegen des Auslaufens der bisherigen Regeln bis zum Jahr 2019 zu reformieren, und die Reformdiskussion ist im vollen Gange. Dabei wird allerdings kaum beachtet, dass die Bundesländer erhebliche Unterschiede im Preisniveau verzeichnen und dies bei der Umverteilung von einiger Bedeutung sein kann. So führt der aktuelle Finanzausgleich, der an nominale Größen anknüpft, zu erheblichen Verschiebungen in der realen Finanzkraftreihenfolge der Bundesländer – die eigentlich nicht intendiert sein können. Die unterschiedlichen Preisniveaus können letztlich als unterschiedliche Kosten für die Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen interpretiert werden. Zwar fallen die diesbezüglich wichtigen länderspezifischen Entgeltelniveaus im öffentlichen Dienst faktisch nicht so stark auseinander wie die länderspezifischen Kaufkraftindizes. Allerdings erscheint hier durchaus eine Differenzierung sinnvoll, welche die Kaufkraft stärker berücksichtigt. Vor diesem Hintergrund werden Reformoptionen für den deutschen Länderfinanzausgleich vorgestellt, die Kaufkraftdisparitäten zwischen den einzelnen Bundesländern explizit berücksichtigen. Dabei wird zum einen das bestehende Ausgleichssystem anstatt auf die nominalen Größen auf um Kaufkraftunterschiede bereinigte Werte angewendet. Zum anderen wird darüber hinaus untersucht, wie ein Wegfall der derzeitigen „Einwohnerveredelung“ in Kombination mit einer Berücksichtigung von regionalen Kaufkraftunterschieden wirken würde.

Im Ergebnis zeigt sich, dass bei einer Ergänzung um die Kaufkraft das aktuelle Umverteilungsvolumen spürbar re-

duziert würde. Insbesondere (nominal) finanzschwache Länder weisen tendenziell auch ein niedriges Preisniveau auf und umgekehrt. So würde der Länderfinanzausgleich zu geringeren Transfers insbesondere an die neuen Bundesländer führen. Hochpreisregionen – wie vor allem Hamburg – würden dagegen profitieren. Würde allerdings zudem auf die Einwohnerveredelung verzichtet, würde sich das Bild insgesamt zu Ungunsten der hiervon profitierenden Stadtstaaten verschieben, und Hessen, Baden-Württemberg und Bayern würden entlastet.

Insgesamt zeigt sich, dass der aktuelle Länderfinanzausgleich zu eigentlich unerwünschten Verschiebungen in der realen Finanzkraft der Länder führt. Sollte eine explizite Berücksichtigung dennoch als zu komplex erachtet werden, so ließe sich das hier angesprochene Problem durch eine verringerte Ausgleichsintensität des (nominalen) Finanzausgleichs zumindest abschwächen.

Im Grundgesetz ist festgelegt, dass die Bundesrepublik Deutschland ein Bundesstaat mit einem Mehrebenensystem ist. Im Gegensatz zum vertikal ausgerichteten angelsächsischen Staatssystem ist der deutsche Föderalstaat durch einen kooperativen Föderalismus gekennzeichnet, der auf einer vertikalen und horizontalen Gewaltenteilung beruht. Eine vollständige Funktionstrennung zwischen Bund und Ländern liegt im deutschen Kontext nicht vor, woraus ein komplexes System sich gegenseitig überschneidender Kompetenzen und eine komplizierte Finanzverfassung resultiert.

Zur Wahrung des grundgesetzlichen Gebots der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet (Art. 106 Absatz 3 GG) wurde neben einer Kooperation auf poli-

* Der Artikel spiegelt nicht notwendigerweise die Auffassung der Deutschen Bundesbank wider.

Dr. Jochen Zimmer ist Mitarbeiter im Zentralbereich Volkswirtschaft der Deutschen Bundesbank in Frankfurt am Main.

tischer Ebene auch ein Finanzausgleich zwischen den staatlichen Ebenen sowie innerhalb der einzelnen Ebene eingerichtet. Im Mehrebenenystem des Länderfinanzausgleichs kommt die Finanzsolidarität im Sinne eines angemessenen Ausgleichs von Finanzkraftunterschieden zwischen den einzelnen Bundesländern zum Ausdruck. Der aktuelle Länderfinanzausgleich (LFA) gründet sich auf das Maßstäbengesetz (MaßstG) und das Finanzausgleichsgesetz 2005 (FAG 2005). Da diese beiden Gesetze Ende 2019 außer Kraft treten, muss das bestehende Ausgleichssystem bis 2019 reformiert werden.

Mit Blick auf die bevorstehende Reform wurden bereits zahlreiche Änderungsvorschläge vorgebracht.¹ In der bisherigen Reformdiskussion wird allerdings der Aspekt von Unterschieden im Preisniveau in den einzelnen Bundesländern kaum beachtet. Dies ist umso erstaunlicher, als die unterschiedlichen Preisniveaus letztlich auf unterschiedliche Kosten für die Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen hindeuten. Letztlich haben Bundesländer mit einem niedrigeren Preisniveau bei gleicher nominaler Finanzausstattung real mehr Mittel für die Bereitstellung öffentlicher Güter zur Verfügung als Länder mit einem höheren Preisniveau.

Beachtung von Kaufkraftunterschieden zwischen den Bundesländern beim Länderfinanzausgleich

Das Grundgesetz und der Länderfinanzausgleich zielen auf eine Angleichung der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet ab. Im bestehenden Ausgleichssystem wird zunächst eine (nominale) Verteilung der Steuereinnahmen

pro Einwohner ermittelt.² Im Rahmen eines Länderfinanzausgleichs wird dann eine Nivellierung dieser nominalen Einnahmen je Einwohner vorgenommen. Eine Änderung der Finanzkraftreihenfolge soll im Rahmen des Länderfinanzausgleichs ausgeschlossen werden.

Unterschiede bei den Preisniveaus in den einzelnen Bundesländern werden dabei allerdings ausgeblendet, und dies erscheint nicht gerechtfertigt. Die Gewährleistung ähnlicher Lebensverhältnisse über die Staatsausgaben hängt letztlich nicht vom nominalen, sondern vom realen Mitteleinsatz ab, von den realen staatlichen Leistungen. Dabei schlagen sich regionale Preisunterschiede sowohl in den staatlichen Einnahmen als auch in den Ausgaben nieder. So hängen bereits die regionalen Steuereinnahmen unter anderem von Unterschieden in den Nominallöhnen in den verschiedenen Regionen ab, die auch auf unterschiedliche Preisniveaus zurückzuführen sind. Je höher die Löhne und Preise, desto höher sind auch die Steuereinnahmen. Im Hinblick auf die Leistungsfähigkeit der Länder sind neben der Ausstattung mit (nominalen) Finanzmitteln letztlich etwaige Unterschiede bei den Kosten der Bereitstellung staatlicher Leistungen entscheidend. Bei Bundesländern mit identischem Kostenniveau für die Bereitstellung von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen (d.h. einem gleichem Preisniveau) kann pro Euro der gleiche Umfang an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen bereitgestellt werden. Bundesländer mit einem niedrigeren (oder höheren) Kostenniveau können dagegen mehr (oder weniger) öffentliche Güter und Dienstleistungen pro Euro bereitstellen. Ein Bundesland mit einem hohen Preisniveau hat daher tendenziell höhere Steuereinnahmen, aber auch höhere Bereitstellungskosten und benötigt demnach auch mehr finanzielle Mittel.³

In Tabelle 1 wird zum einen (links) dargestellt, wie der aktuelle Länderfinanzausgleich die relative nominale Einnahmenposition eines Landes verändert, wobei die im Rahmen des Finanzausgleichs vorgenommene Einwohnergewichtung bereits berücksichtigt wurde. Dies entspricht der üblichen Darstellung in der öffentlichen Dis-

1 Vgl. beispielsweise B. Huber, K. Lichtblau: Ein neuer Finanzausgleich, Reformoptionen nach dem Verfassungsgerichtsurteil, in: Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Nr. 257, Institut der deutschen Wirtschaft Köln 2000; A. W. Heinemann: Horizontal oder vertikal? Zur Zukunft des Finanzausgleichs in Deutschland, in: Wirtschaftsdienst, 92. Jg. (2012), H. 7, S. 471-479; M. Kuntze, T. Lenk: Neuordnung der föderalen Finanzverfassung nach 2019 unter besonderer Berücksichtigung der kommunalen Finanzausstattung, Gütersloh 2012; oder M. Kuntze: Ein Länderfinanzausgleich ohne Berlin – Gewinner und Verlierer, in: Wirtschaftsdienst, 93. Jg. (2013), H. 3, S. 170-174.

2 Im Rahmen des Umsatzsteuervorgewegausgleichs wird der nach Abzug der Anteile von Bund und Gemeinden den Ländern zufließende Anteil am Gesamtaufkommen der Umsatzsteuer zu mindestens 75% nach der Einwohnerzahl auf die Länder verteilt, während bis zu 25% als steuerkraftbezogene Ergänzungsanteile vorab an finanzschwache Länder fließen. Aufgrund dieser erheblichen Umverteilungskomponente kann die Umsatzsteuerverteilung bereits dem Finanzausgleich im weiteren Sinn zugeordnet werden.

3 Bei den Stadtstaaten und den drei besonders dünn besiedelten ostdeutschen Ländern werden Unterschiede in den Bereitstellungskosten für öffentliche Güter und Dienstleistungen ansatzweise berücksichtigt. Politische Sonderbedarfe werden im Länderfinanzausgleich im engeren Sinne nicht betrachtet, sondern finden in den Bundesergänzungszuweisungen Beachtung.

Tabelle 1

Veränderungen der Finanzkraftreihenfolge der Bundesländer im aktuellen Länderfinanzausgleich

nominal				real				
Finanzkraftreihenfolge nach Umsatzsteuerumverteilung und vor LFA im engeren Sinne			Finanzkraftreihenfolge nach LFA im engeren Sinne und BEZ		Finanzkraftreihenfolge nach Umsatzsteuerumverteilung und vor LFA im engeren Sinne		Finanzkraftreihenfolge nach LFA im engeren Sinne und BEZ	
Bayern	116%	→	Bayern	106%	→	Sachsen-Anhalt	106%	
Hessen	113%	→	Hessen	105%	→	Sachsen	105%	
Baden-Württemberg	111%	→	Baden-Württemberg	104%	→	Thüringen	105%	
Niedersachsen	99%	→	Niedersachsen	100%	→	Brandenburg	104%	
Hamburg	98%	→	Schleswig-Holstein	99%	→	Bayern	103%	
Nordrhein-Westfalen	98%	→	Nordrhein-Westfalen	99%	→	Mecklenburg-Vorp.	103%	
Schleswig-Holstein	96%	→	Hamburg	99%	→	Niedersachsen	103%	
Rheinland-Pfalz	96%	→	Rheinland-Pfalz	99%	→	Saarland	102%	
Saarland	93%	→	Saarland	99%	→	Rheinland-Pfalz	101%	
Brandenburg	90%	→	Brandenburg	99%	→	Hessen	101%	
Sachsen	88%	→	Sachsen	99%	→	Baden-Württemberg	100%	
Sachsen-Anhalt	88%	→	Sachsen-Anhalt	99%	→	Nordrhein-Westfalen	99%	
Thüringen	88%	→	Thüringen	99%	→	Schleswig-Holstein	99%	
Mecklenburg-Vorp.	87%	→	Mecklenburg-Vorp.	99%	→	Bremen	97%	
Bremen	72%	→	Bremen	98%	→	Berlin	97%	
Berlin	69%	→	Berlin	98%	→	Hamburg	91%	

Anmerkung: Nominale Finanzkraftreihenfolge gemessen als nominale Finanzkraftmesszahl im Verhältnis zur nominalen Ausgleichsmesszahl des entsprechenden Landes. Die Finanzkraftmesszahl erfasst die Steuereinnahmen der Länder nach dem Umsatzsteuervorgewegausgleich sowie 64% der Gemeindesteuern. Die Ausgleichsmesszahl bringt den länderspezifischen Finanzbedarf zum Ausdruck, wobei die nach § 9 (Finanzausgleichsgesetz – FAG) gewerteten Einwohnerzahlen zugrunde gelegt wurden. Reale Finanzkraftreihenfolge gemessen als nominale Finanzkraftmesszahl im Verhältnis zur realen Ausgleichsmesszahl des entsprechenden Landes. Zur Bestimmung der realen Ausgleichsmesszahl werden die nominalen länderspezifischen Finanzbedarfe zusätzlich mit den betreffenden länderspezifischen Lebenshaltungskostenindizes multipliziert, um der jeweiligen regionalen Kaufkraft Rechnung zu tragen.

Quellen: Eigene Berechnungen auf Basis von Daten der Bundesrats-Drucksache 425/14 (Anlage 1 zur Zweiten Verordnung zur Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes im Ausgleichsjahr 2013) und Daten aus R. Kawka et al.: Regionaler Preisindex, in: Berichte, Bd. 30 (2009), Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.

kussion. Es zeigt sich, dass die Finanzkraftreihenfolge bei dieser Betrachtung angeglichen, aber nicht verändert wird. Zum anderen wird (rechts) dargestellt, wie dieser Finanzausgleich in einer (angenäherten) realen Betrachtung wirkt, die eigentlich im Hinblick auf die tatsächliche Leistungsfähigkeit eines Landes aussagekräftiger ist. Werden die länderspezifischen Preisniveauunterschiede berücksichtigt, stellt sich bereits die Verteilung vor Länderfinanzausgleich (leicht) unterschiedlich zum nominalen Ausweis dar. Durch den Umverteilungsmechanismus kommt es dann zu erheblichen Veränderungen in der Finanzkraftreihenfolge, die eigentlich nicht intendiert sind. Dabei wird deutlich, dass insbesondere die neuen Bundesländer in realer Betrachtung ihre Rangposition deutlich verbessern.

Messung regionaler Preisniveaudisparitäten

Entscheidend für die Abschätzung der realen Leistungsfähigkeit der einzelnen Bundesländer ist dabei das zugrunde gelegte jeweilige Preisniveau. Vor allem seit der deutschen Wiedervereinigung scheint die Annahme einheitlicher Bereitstellungskosten für öffentliche Güter und Dienstleistungen unangemessen. Studien zeigen, dass

sich die regionalen Preisdifferenzen durch die Wiedervereinigung vergrößert haben.⁴

Während es in den USA und in Großbritannien bereits zahlreiche Untersuchungen und Erhebungen zu regionalen Preisniveauunterschieden gibt,⁵ wurde in Deutschland zu diesem Thema bislang vergleichsweise wenig geforscht. Erste Studien für den deutschen Raum beschäftigten sich mit den Differenzen im allgemeinen Preisni-

4 P. B. Spahn: On the Controversy of Fiscal Equalization in Germany, MPRA Paper Nr. 13245 (2000).
 5 Vgl. hierzu beispielsweise W. W. McMahon, C. Melton: Measuring Cost of Living Variation, in: Industrial Relations, 17. Jg. (1978), H. 3, S. 324-332; G. M. Fournier, D. W. Rasmussen: Salaries in Public Education: The Impact of Geographical Cost of Living Differentials, in: Public Finance Review, 14. Jg. (1986), H. 2, S. 179-198; W. W. McMahon: Geographical Cost of Living Differences: An Update, in: Real Estate Economics, 19. Jg. (1991), H. 3, S. 426-450; R. Johnston, M. McKinney, T. Stark: Regional Price Level Variations and Real Household Incomes in the United Kingdom, 1979/80-1999, in: Regional Studies, 30. Jg. (1996), H. 6, S. 567-578; oder U. Blien, H. Gartner, H. Stüber, K. Wolf: Expensive and low-price places to live. Regional price levels and the agglomeration wage differential in Western Germany, in: IAB Discussion Paper Nr. 15 (2007).

veau in 50 ausgewählten deutschen Städten.⁶ Allerdings sind diese Studien nur bedingt aussagekräftig, weil sie Wohnungskosten außer Acht lassen und zudem lediglich auf wenige Städte beschränkt sind. Auf Basis der Daten dieser Pionierstudien schätzen Folgearbeiten – unter ausdrücklicher Berücksichtigung der Miet- und Wohnungskosten – teils beträchtliche Unterschiede in den Lebenshaltungskosten zwischen den Ländern.⁷ Angesichts der begrenzten Zahl der einbezogenen Städte sind die geschätzten Lebenshaltungskostenindizes jedoch mit Vorsicht zu interpretieren.

Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung⁸ analysierte dagegen 2009 auf Basis eines umfangreichen Datensatzes die geografischen Unterschiede lokaler Preisniveauindizes für regionale Einheiten in Deutschland. Dazu wurde ein breites Spektrum an Daten – unter anderem zu den Mietkosten – für alle Landkreise und kreisfreien Städte in Deutschland erhoben. Die Ergebnisse der Studie legen ein erhebliches Preisgefälle von mehr als 34 Prozentpunkten zwischen der günstigsten und der teuersten Region nahe. Die verwendete Methodik bietet den Vorteil eines umfangreichen disaggregierten Datensatzes sowie einer aktuelleren Zusammensetzung des Waren- und Dienstleistungskorbs. Dabei beziehen sich die verfügbaren Daten zwar auf die Jahre 2006 bis 2008.⁹ Es erscheint allerdings immer noch angemessen, diese Daten für eine Abschätzung zu verwenden, auch wenn es hier beispielsweise bei den Mieten zu einer weiteren Spreizung in den letzten Jahren gekommen ist.¹⁰

6 Vgl. hierzu W. Rostin: Zwischenörtlicher Vergleich des Verbraucherpreisniveaus in 31 Städten, in: *Wirtschaft und Statistik*, 6. Jg. (1979), S. 403-410; und G. Ströhl: Zwischenörtlicher Vergleich des Verbraucherpreisniveaus in 50 Städten, in: *Wirtschaft und Statistik*, 6. Jg. (1994), S. 415-434.

7 Vgl. M. W. M. Roos: Earnings Disparities in Unified Germany: Nominal versus Real, in: *Jahrbuch für Regionalwissenschaft*, 26. Jg. (2006), H. 2, S. 171-189; und R. Kosfeld, H.-F. Eckey, M. Schüßer: Ökonometrische Messung regionaler Preisniveaus auf der Basis örtlich beschränkter Erhebungen, in: *RatSWD Research Notes*, Nr. 33 (2009).

8 R. Kawka, S. Beißwenger, G. Costa, H. Kemmerling, S. Müller, T. Pütz, H. Schmidt, S. Schmidt, M. Trimborn: *Regionaler Preisindex*, in: *Berichte*, Bd. 30 (2009), Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.

9 Aufgrund der kurzen Zeitperiode wird die (als realistisch einzustufende) Annahme unveränderter Preise in der Studie zugrunde gelegt.

10 Insbesondere die Stadtstaaten Bremen und Berlin (für Hamburg sowie Schleswig-Holstein existieren keine Mietindizes) weisen einen überdurchschnittlichen Anstieg der Mieten zwischen 2009 und 2014 auf. Für Bundesländer mit größeren Städten (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen) ist ebenso ein leicht überdurchschnittlicher Mietanstieg erkennbar. Für die Stadtstaaten sowie die Bundesländer mit größeren Städten scheint daher das Preisniveau für das Jahr 2009 das aktuelle Preisniveau tendenziell zu unterzeichnen. Für die ostdeutschen Bundesländer sowie für das Saarland sind leicht unterdurchschnittliche Mietanstiege zu verzeichnen und damit tendenziell eine leichte Überzeichnung des aktuellen Preisniveaus. Die Ergebnisse legen nahe, dass sich die Preisniveauunterschiede eher ausgeweitet haben.

Aufgrund nicht verfügbarer flächendeckender Länderangaben zu Verbrauchpreisindizes wird auf die Ergebnisse der Studie des Bundesinstituts und die Bevölkerungszahlen zurückgegriffen. Zur Erstellung der länderspezifischen Preisindizes wurden die Lebenshaltungsindizes aus der Studie des Bundesinstituts und die Bevölkerungszahlen der betrachteten regionalen Einheiten der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder genutzt. Da die Studie nur disaggregierte Lebenshaltungskostenindizes liefert, wurden für die vorliegende Arbeit Indizes für jedes Bundesland berechnet. Da die Länder – mit Ausnahme der Stadtstaaten – mehrere Landkreise und kreisfreie Städte umfassen, werden die länderspezifischen Lebenshaltungskostenindizes als bevölkerungsgewichteter mittlerer Lebenshaltungskostenindex der verschiedenen Verwaltungseinheiten ermittelt. Anschließend wird der bevölkerungsgewichtete mittlere Lebenshaltungskostenindex für alle Bundesländer zusammen berechnet. Die Lebenshaltungskostenindizes der einzelnen Länder werden dann neu bestimmt, indem das bevölkerungsgewichtete Mittel der betreffenden Verbraucherpreisindizes auf 1 normiert wird und die Indizes der Bundesländer im Verhältnis zu diesen Mittelwerten neu kalkuliert werden.¹¹

Tabelle 2 verdeutlicht die erheblichen Unterschiede zwischen den länderspezifischen Preisindizes. Insbesondere (nominal) finanzstarke Länder weisen tendenziell auch ein höheres Preisniveau auf und umgekehrt. Demnach ergibt sich für Sachsen-Anhalt ein wesentlich günstigerer Kostenindex als für Hamburg.

Die so berechneten regionalen Lebenshaltungskostenindizes für die Bundesländer werden im Rahmen dieser Studie als Unterschiede in der Kaufkraft der einzelnen Länder approximiert.¹² Als Kritik an den verwendeten Daten zu den Lebenshaltungskosten mag eingewendet werden, dass diese für die Länderhaushalte insofern nicht besonders relevant sind, da hier für die Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen die Personalausgaben den wichtigsten Kostenblock darstellen. Während die Entgelte für Angestellte im öffentlichen Dienst keiner (wesentlichen) regionalen Differenzierung unterliegen, werden Beamte in den einzelnen Ländern teils unterschiedlich entlohnt. Aufgrund der aber auch hier eher mäßigen Differenzierung dürften die Kosten im länderspezifischen Entgeltniveau des öffentlichen Dienstes derzeit faktisch

11 In einer früheren Version dieser Arbeit wurde die Neuberechnung der Verbraucherpreisindizes ohne Gewichtung durchgeführt, d.h., das ungewichtete Mittel der Verbraucherpreisindizes wurde auf 1 gesetzt, und die Indizes der Bundesländer wurden in Verhältnis zu diesem Mittelwert kalkuliert. Diese Vorgehensweise hat keine qualitativen Auswirkungen auf die Ergebnisse. Vgl. J. Zimmer: *The German Fiscal Equalisation System: Taking Account of Differences in Governmental Purchasing Powers*, Goethe Universität Frankfurt, 2014.

12 R. Kawka et al., a.a.O. Neuere Daten existieren nicht.

Tabelle 2
Regionaler Verbraucherpreisindex

	Bundesland	VPI
HH	Hamburg	109,12
HE	Hessen	104,19
BW	Baden-Württemberg	103,85
BY	Bayern	102,41
BE	Berlin	100,31
SH	Schleswig-Holstein	100,3
HB	Bremen	100,23
NW	Nordrhein-Westfalen	100,03
RP	Rheinland-Pfalz	97,99
SL	Saarland	96,54
NI	Niedersachsen	96,53
MV	Mecklenburg-Vorpommern	95,63
BB	Brandenburg	95,12
TH	Thüringen	93,91
SN	Sachsen	93,78
ST	Sachsen-Anhalt	92,84

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Daten aus R. Kawka et al.: Regionaler Preisindex, in: Berichte, Bd. 30 (2009), Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.

bei weitem nicht so stark auseinanderfallen wie die Kaufkraftindizes – so die mögliche Kritik.

Mit Blick auf ein adäquates Ausgleichssystem, das auch die reale Leistungsfähigkeit der Länder berücksichtigt, wäre dem allerdings entgegenzuhalten, dass es erstens grundsätzlich gerade gerechtfertigt wäre, bei der Entlohnung im öffentlichen Dienst die regional differenzierenden Kaufkräfte (stärker) zu berücksichtigen. Damit könnte beispielsweise verhindert werden, dass die öffentlichen Bediensteten in Niedrigpreisregionen nicht überdurchschnittlich real entlohnt werden – und damit potenziell auch relativ besser als der private Sektor in diesem Bereich. Zweitens können Versäumnisse an dieser Stelle aber kein Argument sein, die unterschiedlichen Kosten und Handlungsmöglichkeiten der Länder ebenfalls auszublenken. Letztlich ist die nominale und reale Besoldung im öffentlichen Dienst eine politische Stellschraube, über die die Bundesländer – insbesondere nach der Föderalismusreform – mitentscheiden dürfen. Demzufolge sollte ein angemessenes Finanzausgleichssystem auf die Unterschiede in der Kaufkraft zwischen den Bundesländern abzielen und damit implizit eine einheitliche reale Entlohnung im öffentlichen Dienst unterstellen. Etwaige Abweichungen hiervon lägen dann im Ermessen des Bundeslandes. Auch im Hinblick auf die gewichtigen sozialen Leistungen der Länder bietet sich der private Kaufkraft-

index als Normierungspunkt an, da es sinnvoll erscheint, dass sich die Sozialleistungen an den regionalen Verbraucherpreisen orientieren. Auch dürften die meisten anderen Ausgabenkategorien länderspezifische Ausgabenmerkmale aufweisen, die zumindest in der Grundtendenz mit dem entsprechenden länderspezifischen Verbraucherpreisindex zusammenhängen.¹³

Vorschlag für eine Reform des Länderfinanzausgleichs in Deutschland

Um den zuvor erläuterten Problemen bei der Nicht-Berücksichtigung regionaler Preisunterschiede Rechnung zu tragen, werden im Folgenden zwei Reformoptionen für den deutschen Länderfinanzausgleich vorgestellt, die Disparitäten in der Kaufkraft zwischen den einzelnen Bundesländern explizit berücksichtigen. Die Simulationen der Ausgleichszahlungen werden für das Jahr 2013 durchgeführt. Als Variablen werden auf Länderebene Steuereinnahmen, Bevölkerungszahlen und die zuvor beschriebenen länderspezifischen Preisindizes berücksichtigt.¹⁴ Der nominale Finanzbedarf der Bundesländer wird mit ihrem jeweiligen regionalen Kostenindex deflationiert und somit die Entscheidungen über Ausgleichszahlungen vom realen Finanzbedarf abhängig gemacht.

Explizite Berücksichtigung der realen Kaufkraft im Länderfinanzausgleich

Die erste Reformoption stellt einen vergleichsweise kleinen Eingriff in das bestehende System dar. So werden die unterschiedlichen Kaufkräfte der einzelnen Länder in der dritten Stufe des Transfersystems berücksichtigt, während die ersten beiden Stufen des gegenwärtigen Länderfinanzausgleichs unverändert bleiben. Ähnlich wie im bestehenden System werden die Ausgleichszahlungen der Länder im modifizierten System auf Basis ihrer jeweiligen Finanzkraft und ihres Finanzbedarfs festgesetzt. Die Finanzkraft wird wie im bisherigen Verfahren berechnet. Der Finanzbedarf der einzelnen Länder wird jedoch nach einem modifizierten Ansatz ermittelt. Dazu werden die jeweiligen Bevölkerungszahlen fiktiv angepasst, indem sie nicht nur mit den (bereits im aktuellen Finanzausgleichssystem verwendeten) Anpassungsfaktoren für den unterschiedlichen Finanzbedarf der Länder multipliziert werden, sondern auch mit den betreffenden länderspezifischen Lebenshaltungskostenindizes. Dadurch wird den

¹³ Wichtige Komponenten der Staatsausgaben sind unter anderem die laufenden Sachaufwendungen, die Sachinvestitionen, soziale Sachleistungen. Bei diesen Ausgabenkomponenten scheint eine Abhängigkeit vom länderspezifischen Kostenniveau durchaus vertretbar.

¹⁴ Die Berechnung basiert auf den Angaben der Bundesrats-Drucksache Nr. 425/14: Zweite Verordnung zur Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes im Ausgleichsjahr 2013

Tabelle 3

Simulation des ersten Vorschlags zur Modifizierung des Finanzausgleichssystems für 2013

in Mio. Euro

	NW	BY	BW	NI	HE	SN	RP	ST	SH	TH	BB	MV	SL	BE	HH	HB
Horizontale Ausgleichszahlungen nach dem modifizierten System	669	-3774	-1554	-356	-1170	404	91	183	180	232	237	292	62	3361	550	591
Differenz zwischen den horizontalen Ausgleichszahlungen nach dem aktuellen und modifizierten System	-24	546	874	-462	541	-597	-151	-379	11	-314	-284	-172	-76	23	463	3
Differenz zwischen der allgemeinen Bundesergänzungszuweisung nach dem aktuellen und modifizierten System	-16	0	0	0	0	-201	-102	-132	6	-105	-99	-54	-33	6	192	1
Differenz insgesamt	-40	546	874	-462	541	-799	-253	-512	17	-419	-383	-226	-109	30	655	3

Quellen: Eigene Berechnungen auf Basis von Daten der Bundesratsdrucksache 425/14 (Anlage 1 zur Zweiten Verordnung zur Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes im Ausgleichsjahr 2013) und Daten aus R. Kawka et al.: Regionaler Preisindex, in: Berichte, Bd. 30 (2009), Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.

jeweiligen regionalen Kaufkraftunterschieden Rechnung getragen.

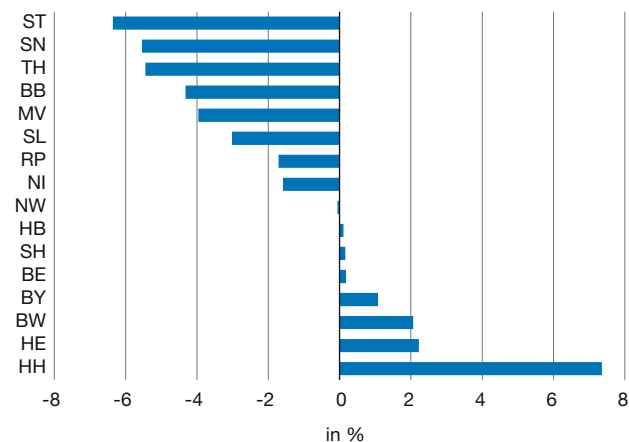
Die Simulationsergebnisse dieser Reformoption sind in Tabelle 3 dargestellt. In der ersten Zeile ist zu erkennen, dass im modifizierten System vier Länder negative Ausgleichszahlungen aufweisen und somit Transferzahlungen leisten müssen. Wie beim bestehenden Länderfinanzausgleich sind dies Bayern, Baden-Württemberg und Hessen; darüber hinaus wird im modifizierten System auch Niedersachsen zum Geberland. Ein Vergleich der Ausgleichszahlungen nach dem aktuellen und dem modifizierten Transfersystem (zweite Zeile) zeigt, dass diese Modifizierung weitreichende finanzielle Folgen hätte: So würde z.B. Baden-Württemberg ein Einnahmenplus von 874 Mio. Euro verbuchen, Sachsen hingegen Einbußen von 597 Mio. Euro. Angesichts der Konditionalität der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen müssen auch diese neu berechnet werden. In der dritten Tabellenzeile wird die Differenz zwischen der allgemeinen Bundesergänzungszuweisung im bestehenden und im modifizierten Finanzausgleichssystem ausgewiesen. Die vierte Zeile gibt Auskunft darüber, ob und inwiefern die Länder von dieser ersten Modifizierungsvariante insgesamt gesehen profitieren würden. Auch hier weist Baden-Württemberg das größte Plus und Sachsen das größte Minus aus.

Die zuvor ausgewiesenen absoluten Werte stehen natürlich auch im Zusammenhang mit der Größe des Landes. Von besonderem Interesse sind daher Aussagen zu den relativen Gewinnen und Verlusten. Abbildung 1 veranschaulicht die finanziellen Auswirkungen des ersten Modifizierungsvorschlags in Relation zu den Einnahmen der Länder im gegenwärtigen Ausgleichssystem (einschließlich der allgemeinen Bundesergänzungszuweisung).

Hier zeigt sich, dass das „Hochpreisland“ Hamburg mit einem Einnahmenplus von 7,3% am meisten von der Umsetzung des ersten Modifizierungsvorschlags profitieren würde, gefolgt von den aktuellen Geberländern Hessen, Baden-Württemberg und Bayern. Berlin, Schleswig-Holstein und Bremen würden ebenfalls leicht gewinnen (0,2%, 0,2% bzw. 0,1%), während Nordrhein-Westfalen geringfügige Einnahmenverluste hinzunehmen hätte. In den übrigen Bundesländern brächte die Modifizierung gegenüber

Abbildung 1
Finanzielle Auswirkungen des ersten Modifizierungsvorschlags

in Relation zu den Einnahmen der Länder im gegenwärtigen Ausgleichssystem



Quellen: Eigene Berechnungen auf Basis von Daten der Bundesratsdrucksache 425/14 (Anlage 1 zur Zweiten Verordnung zur Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes im Ausgleichsjahr 2013) und Daten aus R. Kawka et al.: Regionaler Preisindex, in: Berichte, Bd. 30 (2009), Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.

dem gegenwärtigen System Einnahmenverschlechterungen von 1,6% (Niedersachsen) bis 6,4% (Sachsen-Anhalt) mit sich. Insbesondere bei den ostdeutschen Bundesländern wirkt sich das dort niedrigere Preisniveau aus.

Tabelle 4 zeigt, dass ein solches Finanzausgleichssystem letztlich zu einer Angleichung, aber eben keiner Veränderung der (realen) Finanzkraftreihenfolge führen würde. Dies würde der Angleichung der Lebensverhältnisse eher entsprechen als der nominale Ausgleich, der diese Reihenfolge stark verändert.

Realer Länderfinanzausgleich bei Wegfall der derzeitigen Einwohnerveredelung

Die grundsätzliche Berücksichtigung und Ausgestaltung der Einwohnerveredelung im aktuellen Länderfinanzausgleich wird in Wissenschaft und Politik kontrovers diskutiert.¹⁵ Dabei würde ein gänzlicher Verzicht auf die Sonderbehandlung der Stadtstaaten und dünnbesiedelten

15 Vgl. hierzu beispielsweise P. B. Spahn, a.a.O.; oder T. Büttner, R. Schwager, D. Stegarescu: Agglomeration, Population Size, and the Cost of Providing Public Services: An Empirical Analysis for German States, in: Public Finance and Management, 4. Jg. (2004), H. 4, S. 496-520.

Länder im Kontext dieser Debatte ein Extrem darstellen. Im Rahmen des zweiten Reformvorschlags wird analysiert, wie in einer solchen (hypothetischen)¹⁶ Randsituation ein Wegfall der derzeitigen „Einwohnerveredelung“ in Kombination mit einer gleichzeitigen Berücksichtigung regionaler Kaufkraftunterschiede wirken würde. In einem solchen Transfersystem wären die Ausgleichszahlungen ausschließlich von den Disparitäten in den Kaufkräften der Bundesländer abhängig. Dazu werden die jeweiligen Bevölkerungszahlen fiktiv angepasst, indem sie nun lediglich mit den betreffenden länderspezifischen Lebenshaltungskostenindizes multipliziert werden.¹⁷

Abbildung 2 veranschaulicht die Gewinne und Verluste des zweiten Modifizierungsvorschlags gemessen in Relation zu den Einnahmen der Länder im gegenwärtigen

16 Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts sieht vor, Sonderbedarfe von Stadtstaaten grundsätzlich zu berücksichtigen, auf die Ausgestaltung wird indes nicht näher eingegangen.

17 Die Studie von T. Büttner, R. Schwager, D. Stegarescu, a.a.O. stellt heraus, dass eine Einwohnergewichtung bei den Gemeindesteuereinnahmen jedoch nicht für die Landessteuereinnahmen gerechtfertigt wäre. Mit Blick auf dieses Ergebnis sowie die deutsche Rechtsprechung sind verschiedene Formen denkbar, die die Sonderbedarfe der Stadtstaaten zwischen den beiden hier betrachteten Reformvorschlägen berücksichtigen.

Tabelle 4
Veränderungen der realen Finanzkraftreihenfolge der Bundesländer im ersten Reformvorschlag

Reale Finanzkraftreihenfolge nach Umsatzsteuerumverteilung und vor modifiziertem LFA im engeren Sinne			Reale Finanzkraftreihenfolge nach modifiziertem LFA im engeren Sinne			Reale Finanzkraftreihenfolge nach modifiziertem LFA im engeren Sinne und BEZ	
Bayern	113,3%	→	Bayern	104,6%	→	Bayern	104,6%
Hessen	109,0%	→	Hessen	103,5%	→	Hessen	103,5%
Baden-Württemberg	107,1%	→	Baden-Württemberg	103,0%	→	Baden-Württemberg	103,0%
Niedersachsen	102,8%	→	Niedersachsen	101,4%	→	Niedersachsen	101,4%
Rheinland-Pfalz	98,5%	→	Rheinland-Pfalz	99,2%	→	Rheinland-Pfalz	99,4%
Nordrhein-Westfalen	97,7%	→	Nordrhein-Westfalen	98,8%	→	Nordrhein-Westfalen	99,3%
Schleswig-Holstein	96,3%	→	Schleswig-Holstein	98,2%	→	Schleswig-Holstein	99,2%
Saarland	96,2%	→	Saarland	98,2%	→	Saarland	99,2%
Sachsen-Anhalt	95,1%	→	Sachsen-Anhalt	97,7%	→	Sachsen-Anhalt	99,1%
Brandenburg	94,5%	→	Brandenburg	97,5%	→	Brandenburg	99,0%
Sachsen	94,2%	→	Sachsen	97,4%	→	Sachsen	99,0%
Thüringen	93,9%	→	Thüringen	97,3%	→	Thüringen	99,0%
Mecklenburg-Vorp.	90,7%	→	Mecklenburg-Vorp.	96,3%	→	Mecklenburg-Vorp.	98,8%
Hamburg	89,7%	→	Hamburg	96,0%	→	Hamburg	98,7%
Bremen	71,5%	→	Bremen	91,3%	→	Bremen	97,7%
Berlin	69,0%	→	Berlin	90,7%	→	Berlin	97,5%

Anmerkung: Finanzkraftreihenfolge gemessen als Finanzkraftmesszahl im Verhältnis zur modifizierten Ausgleichsmesszahl des entsprechenden Landes.

Quellen: Eigene Berechnungen auf Basis von Daten der Bundesratsdrucksache 425/14 (Anlage 1 zur Zweiten Verordnung zur Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes im Ausgleichsjahr 2013) und Daten aus R. Kawka et al.: Regionaler Preisindex, in: Berichte, Bd. 30 (2009), Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.

Ausgleichssystem. Dabei zeigt sich, dass Hessen, Baden-Württemberg und Bayern mit einem Einnahmenplus von 4,1%, 3,8% bzw. 3,2% (gemessen in Relation zu den Einnahmen des aktuellen Systems) die größten Nutznießer dieses modifizierten Transfersystems wären. Auch Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz würden von der Einführung dieses modifizierten Systems profitieren (2,4%, 2% und 0,4%). Die übrigen Bundesländer hingegen müssten im Vergleich zum gegenwärtigen Länderfinanzausgleich Mindereinnahmen hinnehmen.

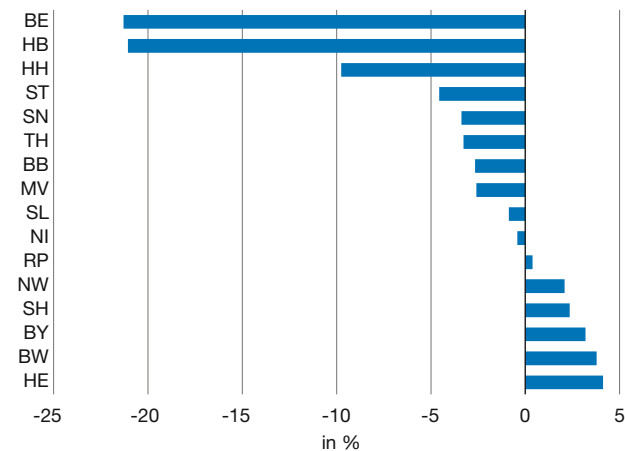
In einem solchen Transfersystem, in dem die Ausgleichszahlungen ausschließlich von den Disparitäten der Kaufkraft der Länder abhängen, müssten die drei Stadtstaaten die größten Einnahmenverluste tragen. Hamburg hätte ein Minus von 9,8% zu verbuchen, in Bremen und Berlin fielen sogar 21,1% bzw. 21,3% der Einnahmen weg. Bei den Stadtstaaten würden damit die Vorteile, die sich aus der Berücksichtigung ihrer hohen Preisniveaus ergäben, nicht ausreichen, um die durch den Wegfall der Einwohnerveredelung entstehenden Einbußen auszugleichen. Wie bereits beim ersten Reformvorschlag würde auch hier die reale Finanzreihenfolge im Länderfinanzausgleich (bis auf eine Ausnahme) nicht verändert werden. Inwieweit die Stadtstaaten am Ende tatsächlich überproportionale Einwohnergewichte erhalten sollen, ist letztlich eine politische Frage.

Schlussfolgerung

In der gegenwärtigen Debatte über die Reform des Länderfinanzausgleichssystems wird nicht auf die Möglichkeit eingegangen, unterschiedlich hohe Kaufkräfte der Länder zu berücksichtigen. Dies erscheint jedoch naheliegend, um einen angemessenen Finanzausgleich zu gewährleisten, der letztlich auf den realen Finanzbedarf eines Landes abzielen sollte. Aus diesem Grund wurde in dieser Arbeit vorgeschlagen, die Transferzahlungen innerhalb des deutschen Länderfinanzausgleichs auch von den regionalen Kaufkraftunterschieden abhängig zu

Abbildung 2 Finanzielle Auswirkungen des zweiten Modifizierungsvorschlags

in Relation zu den Einnahmen der Länder im gegenwärtigen Ausgleichssystem



Quellen: Eigene Berechnungen auf Basis von Daten der Bundesratsdrucksache 425/14 (Anlage 1 zur Zweiten Verordnung zur Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes im Ausgleichsjahr 2013) und Daten aus R. Kawka et al.: Regionaler Preisindex, in: Berichte, Band 30 (2009), Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.

machen. Durch die Reformvorschläge kommt es nicht mehr zu einer erheblichen Änderung der (realen) Finanzkraftreihenfolge, die das aktuelle System bewirkt. Für eine Implementierung dieses Ansatzes bedarf es indes einer regelmäßigen flächendeckenden Datenerhebung zur Erstellung entsprechender regionaler Preisindizes. Sollte dies insgesamt als zu komplex angesehen werden, ließe sich eine ähnliche Wirkung wie bei der expliziten Berücksichtigung von regionalen Kaufkraftunterschieden erzielen, indem die Ausgleichsintensität des Länderfinanzausgleichs reduziert wird, da sich das höhere Preisniveau in der Regel auch in höheren Steuereinnahmen der jeweiligen Länder niederschlägt.

Title: *The German Financial Equalisation System: Taking Account of Differences in Regional Purchasing Power*

Abstract: Given that the current fiscal equalisation scheme needs to be changed by 2019, this paper looks at reform proposals for the fiscal transfer system in Germany to take account of differences in regional purchasing power across states, i.e. differences in the costs of providing public goods and services. Two different reform proposals for a modified transfer system are examined. The first one extends the current fiscal transfer system by additionally allowing for disparities in regional purchasing power across states; the second one links fiscal transfer payments entirely to disparities in regional purchasing power across states. The results show that a transfer system that explicitly accounts for differences in regional purchasing power across states would noticeably reduce the actual volume of redistribution.

JEL Classification: H30, H70, H77