

Bernd Huber, Karl Lichtblau

# Konfiskatorischer Finanzausgleich verlangt eine Reform

*In jüngster Zeit wird in der politischen Diskussion heftig über den Finanzausgleich gestritten. Wo liegen die Schwächen des bestehenden Systems? Wie kann eine Reform aussehen?*

Der Finanzausgleich ist – wieder einmal – in den Mittelpunkt der finanzpolitischen Diskussion gerückt<sup>1</sup>. Vordergründig geht es um einen Verteilungsstreit, bei dem die Zahlerländer Baden-Württemberg und Bayern auf eine Senkung ihrer Ausgleichsleistungen drängen, die Empfängerländer diese Forderungen abzuwehren suchen. Gleichzeitig ist damit aber auch eine Diskussion über die grundsätzliche Neuordnung des Finanzausgleichs angestoßen worden. Die letzte Reform, durch die die neuen Länder voll in den Finanzausgleich einbezogen wurden, liegt zwar erst drei Jahre zurück; schon damals ist aber vor allem von finanzwissenschaftlicher Seite auf gravierende Konstruktionsfehler hingewiesen worden<sup>2</sup>. In seinem jüngsten Gutachten hat der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung diese Kritik erneuert und wiederum eine Reform angemahnt<sup>3</sup>.

Ein zentrales Problem des gegenwärtigen Finanzausgleichs wird dabei in der anreizschädlichen Übernivellierung der Ländereinnahmen gesehen, durch die den Ländern ein zu geringer Anteil ihres Steueraufkommens verbleibt. Diese Frage steht auch im Mittelpunkt des vorliegenden Beitrages. Dabei geht es zum einen darum, die Abschöpfungswirkungen des Finanzausgleichs und die daraus resultierenden Anreizprobleme zu untersuchen; zum zweiten sollen Ansatzpunkte für eine Reform aufgezeigt werden.

Bei dem komplexen Regelwerk des Finanzausgleichs lassen sich konzeptionell zwei Stufen unterscheiden: nämlich der primäre Finanzausgleich, der die Zuordnung der Steuereinnahmen auf die Gebietskörperschaften regelt, und der sekundäre Finanzausgleich, der unter Verteilungsgesichtspunkten diese Primärverteilung korrigiert. Beim primären Finanzausgleich steht vor allem die Verteilung der Gemein-

schaftsteuern – also: Einkommen-, Körperschaft-, Gewerbe- und Umsatzsteuer – im Vordergrund, die rund drei Viertel des Gesamtsteueraufkommens ausmachen und bei denen der Länderanteil zwischen den Bundesländern aufzuteilen ist<sup>4</sup>.

Neben den Anteilen an den Gemeinschaftsteuern fließen den Ländern auch noch diverse reine Gemeindesteuern (z.B. Grundsteuer) und reine Landessteuern wie z.B. die Kfz-Steuern zu, die nach dem örtlichen Aufkommen verteilt werden. Tabelle 1 zeigt für das Jahr 1996 die Einnahmen der Länder einschließlich ihrer Gemeinden nach dem primären Finanzausgleich.

An dieser Ausgangsverteilung setzt nun der sekundäre Finanzausgleich an, dessen Aufgabe – grob gesprochen – darin besteht, eine Umverteilung zwischen „armen“ und „reichen“ Ländern vorzunehmen, wobei zusätzlich auch noch Leistungen des Bundes an „arme“ Länder zu berücksichtigen sind. Der sekundäre Finanzausgleich erfolgt in drei Schritten. Zunächst wird im Rahmen des Umsatzsteuer-Vorwegausgleichs die (primäre) Umsatzsteuerverteilung nach den Einwohnerzahlen verändert. Maximal 25% des Umsatzsteueraufkommens der Länder werden dazu verwendet, Zahlungen an Länder zu leisten, deren Steuereinnahmen je Einwohner<sup>5</sup> weniger als 92% des Länderdurchschnitts betragen. 1996 flossen auf die-

<sup>1</sup> Vgl. das Zeitgespräch „Reform des Länderfinanzausgleichs?“ mit Beiträgen von Erwin Huber („Länderfinanzausgleich: Grenzen der Solidarität!“), Hartmut Perschau („Es geht um Aufholchancen! Zehn Thesen zum bundesstaatlichen Finanzausgleich“), Hans-Wolfgang Arndt („Finanzverfassungsrechtlicher Reformbedarf – vom unitarischen Föderalismus zum Wettbewerbsföderalismus“) und Rolf Peffekoven („Reform des Länderfinanzausgleichs tut not“), in: WIRTSCHAFTSDIENST, 78. Jg. (1998), H. 2, S. 71 ff.

<sup>2</sup> Vgl. R. Peffekoven: Reform des Finanzausgleichs – eine vertane Chance, in: Finanzarchiv (1994), Bd. 51, S. 281 ff.; sowie S. Homburg: Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs, Finanzarchiv (1994), Bd. 51, S. 312 ff.

<sup>3</sup> Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1997/1998.

<sup>4</sup> Vgl. dazu im einzelnen R. Peffekoven: Reform des Finanzausgleichs – eine vertane Chance, a.a.O.

*Prof. Dr. Bernd Huber, 37, lehrt Finanzwissenschaft an der Ludwig-Maximilians-Universität München; Dr. Karl Lichtblau, 40, ist Mitarbeiter beim Institut der deutschen Wirtschaft Köln.*

sem Wege insgesamt 13,7 Mrd. DM, die vor allem den neuen Ländern (inklusive Berlin) zugute kamen und ihnen eine Mindestausstattung von 92% sicherten; die alten Länder erlitten im Vergleich zur ursprünglichen Umsatzsteuerverteilung nach der Einwohnerzahl überwiegend entsprechende Einbußen (vgl. Tabelle 1).

Im zweiten Schritt findet nun der eigentliche Länderfinanzausgleich i.e.S. statt. Grundlage für den Länderfinanzausgleich ist der Vergleich der Finanzkraft und des Finanzbedarfs eines Landes. Die Finanzkraft eines Landes ergibt sich aus seinen Steuereinnahmen (nach Umsatzsteuervorgewegausgleich) zuzüglich etwa der Hälfte der Steuereinnahmen seiner Gemeinden<sup>5</sup>.

Während die Finanzkraft die tatsächliche Einnahmesituation widerspiegelt, stellt der Finanzbedarf eine Verteilungsnorm dar. Grundsätzlich sieht der Finanzbedarf eine gleiche Finanzausstattung je Einwohner für alle Länder vor, wobei allerdings eine Einwohnergewichtung vorgenommen wird, die vor allem die Stadtstaaten im Vergleich zu den Flächenländern begünstigt<sup>7</sup>. Übersteigt die (tatsächliche) Finanzkraft eines Landes seinen (theoretischen) Finanzbedarf, wird es im Länderfinanzausgleich als finanzstark eingestuft und ist mit Maßgabe seiner überschüssigen Finanzkraft ausgleichspflichtig; finanzschwache Länder sind dementsprechend ausgleichsberechtigt.

Nach einem komplizierten Verfahren werden nun die Ausgleichszahlungen zwischen finanzschwachen und finanzstarken Ländern bestimmt. Ohne hier ins Detail zu gehen, läßt sich folgendes festhalten<sup>8</sup>: Grundsätzlich werden die Ausgleichsleistungen so bemessen, daß die finanzschwachen Länder mindestens 95% ihres Finanzbedarfs erreichen. Zur Finanzierung dieser Zahlungen werden die (relativen) Überschüsse der finanzstarken Länder mit einem

progressiven Ausgleichstarif belegt, der in der Spitze bei 80% liegt<sup>9</sup>.

Im Rahmen des Länderfinanzausgleichs erhielten 1996 elf Bundesländer Leistungen, die sich auf rund 12,3 Mrd. DM addierten und zum größten Teil an die neuen Länder flossen (vgl. Tabelle 1).

Die dritte Stufe des sekundären Finanzausgleichs bilden Leistungen des Bundes an finanzschwache Länder – die sogenannte Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen<sup>10</sup>. Der Bund deckt dabei 90% der Lücke ab, die bei den finanzschwachen Ländern nach Länderfinanzausgleich noch zum Länderdurchschnitt besteht. Da der Länderfinanzausgleich bereits eine Mindestausstattung von 95% garantiert, bedeutet dies, daß durch die Zahlungen des Bundes die finanzschwachen Länder auf mindestens 99,5% des Länderdurchschnitts hochgeschleust werden.

**Nivellierungseffekte**

Tabelle 1 zeigt auf, wie sich 1996 die Einnahmen der Länder – die Primärverteilung – durch den sekundären Finanzausgleich mit seinen drei Stufen verändert hat. Damit geht eine deutliche Nivellierung zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern einher. Errechnet man die Einnahmen der Länder je Einwohner, erreicht z.B. das Zahlerland Hessen vor Finanzausgleich 120% des Länderdurchschnitts, nach (sekundärem) Finanzausgleich aber nur noch ei-

**Tabelle 1  
Finanzausgleich und Steuerkraft der Länder und  
Gemeinden 1996**

(in Mill. DM)

	Steuern (primär)	USt- Vorweg	FA eng	BEZ	Steuern nach FA
Nordrhein-Westfalen	95207	-3669	-3135	0	88404
Bayern	64381	-2461	-2866	0	59055
Baden-Württemberg	55862	-2119	-2525	0	51219
Niedersachsen	36735	-1597	553	830	36521
Hessen	34869	-1232	-3245	0	30392
Rheinland-Pfalz	18864	-816	235	352	18635
Berlin	16623	-710	4335	859	21106
Schleswig-Holstein	13422	-559	16	24	12902
Sachsen	12733	4186	1971	846	19736
Hamburg	12355	-350	-485	0	11521
Brandenburg	7329	2194	1039	471	11032
Sachsen-Anhalt	7176	2821	1244	506	11748
Thüringen	6492	2634	1130	462	10719
Mecklenburg- Vorpommern	4869	1821	859	337	7886
Saarland	4503	-4	238	201	4939
Bremen	3661	-139	634	120	4277
Länder insgesamt	395082	0	0	5008	400091
Transfervolumen		13656	12254	5008	30918

Legende: USt-Vorweg: Umsatzsteuer-Vorgewegausgleich; FA: Finanzausgleich; FA eng: Länderfinanzausgleich im engen Sinn; BEZ: Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen.

Quelle: BMF,1997; eigene Berechnung.

<sup>5</sup> Berücksichtigt werden nur die Einnahmen der Länder aus den Einkommensteuern und den reinen Landessteuern, nicht aber die Steuereinnahmen der Gemeinden.

<sup>6</sup> Vgl. zu den Einzelheiten und einigen Besonderheiten wie z.B. die Berücksichtigung von Seehafenlasten R. Peffekoven: Reform des Finanzausgleichs – eine vertane Chance, a.a.O., S. 296.

<sup>7</sup> Die Einzelheiten findet man in § 9 Abs. 2 und 3 des Finanzausgleichsgesetzes (FAG).

<sup>8</sup> Vgl. zu den Einzelheiten § 10 FAG.

<sup>9</sup> Nach allen Transfers unter Berücksichtigung aller Ländergarantieklauseln kann es passieren, daß die Empfängerländer weniger als 95% ihres Finanzbedarfs erreichen und die Zahlerländer mehr als 80% ihrer Überschüsse abführen müssen. Für Details siehe § 10 Absatz 3 und 4 FAG.

<sup>10</sup> Daneben gibt es weitere Leistungen des Bundes, die sogenannten Sonderbedarfsergänzungszuweisungen, die hier ausgeklammert werden, da sie – zumindest konzeptionell – unabhängig von den Steuereinnahmen der Länder gewährt werden. Ebenfalls unberücksichtigt bleiben andere Zahlungen des Bundes an die Länder, wie sie unter anderem im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben oder von Investitionszuweisungen geleistet werden.

nen Wert von 103%; umgekehrt verbessert sich die Position Sachsens von knapp 58 auf 88,6%. Ohne Berücksichtigung der Stadtstaaten, die wegen der Einwohnerveredlung eine Sonderstellung einnehmen, ergibt sich insgesamt, daß die Einnahmen je Einwohner in den Ländern sich zwischen 54 und 120% bewegen, nach Umverteilung dieser Wert aber nur noch zwischen 88 und 103% liegt. Darin wird vielfach eine bedenkliche Einebnung von Finanzkraftunterschieden gesehen, die sich auch mit den in Art. 72 GG angelegten Ausgleichsgedanken der Verfassung nicht rechtfertigen läßt.

### Extrem hohe Grenzbelastungen

Diese Überlegung stellt vorrangig auf Durchschnittsgrößen ab. Für den Ökonomen interessanter und für eine Beurteilung des Finanzausgleichs wichtiger ist aber die Analyse seiner Grenzwirkungen. Dabei ist zu fragen, in welchem Ausmaß zusätzliche Steuereinnahmen eines Bundeslandes durch den Finanzausgleich abgeschöpft werden. Besonders interessant ist hier der Fall zusätzlicher Lohn- und Einkommensteuereinnahmen.

Im Rahmen des primären Finanzausgleichs fließen von 1 DM zusätzlicher Einkommensteuer zunächst 42,5% an den Bund und an das Bundesland, in dem der Steuerzahler seinen Wohnsitz hat, sowie 15% an seine Gemeinde<sup>11</sup>. Anhand einer Simulationsrechnung kann man bestimmen, wie diese Primärverteilung durch den (sekundären) Finanzausgleich verändert wird. Die schwarz eingezeichnete Kurve mit der Bezeichnung „Marginalbelastung vor der Reform“ in der Abbildung zeigt die Ergebnisse für jedes Bundesland, wobei die Rahmenbedingungen des Jahres 1996 zugrunde gelegt wurden<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Diese Verteilung ergibt sich aus Art. 106 GG und der Steuerzulegung gemäß dem Wohnsitzlandprinzip.

<sup>12</sup> Bei der Berechnung wird eine Mehreinnahme von jeweils 1 Mill. DM Lohn- oder Einkommensteuer zugrunde gelegt, um bei der Berechnung der Grenzeffekte Fehler aufgrund von Unschärfen bei Rundungen zu vermeiden.

<sup>13</sup> In dieser Grenzbelastung sind nicht nur die Wirkungen zusätzlicher Einnahmen auf die Zahlungen im Länderfinanzausgleich im engen Sinn erfaßt, sondern auch die, die sich über induzierte Änderungen des Umsatzsteuervorwegausgleichs und den Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen ergeben. Vgl. hierzu B. Huber, K. Lichtblau: Systemschwächen des Finanzausgleichs – Eine Reformskizze, in: IW-Trends (1998), S. 1 ff. Vgl. für ähnliche Berechnungen der Grenzbelastungen mit vergleichbaren Ergebnissen G. Hirte: Effizienzwirkungen von Finanzausgleichsregelungen, Frankfurt 1996; sowie neuerdings auch Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Länderfinanzausgleich: Neuer Verteilungsstreit zwischen West und Ost, in: DIW-Wochenbericht (1998), Nr. 7, S. 133 ff.

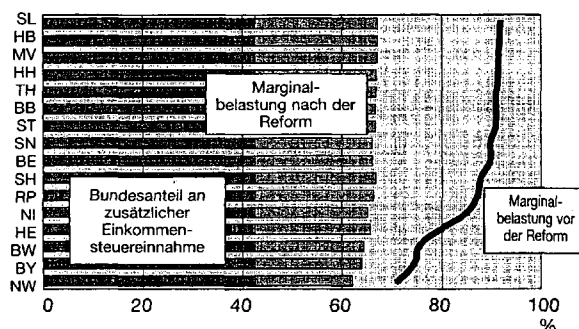
<sup>14</sup> Im Saarland hätte eine zusätzliche Bruttoeinnahme von 1 Mill. DM die Landeskassen (Land und Gemeinden) netto um magere 81400 DM erhöht.

<sup>15</sup> Bei den Landessteuern reichen sie sogar an 99% heran. Vgl. B. Huber, K. Lichtblau, a.a.O.

Es zeigt sich, daß der (sekundäre) Finanzausgleich dramatische Effekte hat. Faßt man Gemeinde- und Landeshaushalte zusammen, schöpft der Finanzausgleich mindestens 70% der Mehreinnahmen der Einkommensteuer ab<sup>13</sup>. In dreizehn Ländern liegt die Grenzbelastung bei rund 80% und in der Spitze bei über 90%<sup>14</sup>. Ausgehend von der Primärverteilung verbleiben den meisten Ländern von den ihnen zufließenden 0,575 DM weniger als 0,15 DM; mehr als 75% der originären Steuerkraftgewinne werden im Finanzausgleich „weggesteuert“.

### Grenzeffekte im Finanzausgleich 1996

(Abschöpfung einer zusätzlichen Million DM Einkommensteuer vor und nach der Reform)



Quelle: BMF (1997); eigene Berechnungen.

Geradezu absurd sind die Ergebnisse vom Standpunkt der Länderhaushalte: in zwölf Bundesländern hat der Landesfinanzminister sogar weniger Geld in der Kasse als vorher. Dies erklärt sich daraus, daß im Rahmen des Länderfinanzausgleichs die Mehreinnahmen der Gemeinden zur Hälfte zu Lasten des Landeshaushalts angerechnet werden.

Besonders wichtig ist dabei, daß gerade die finanzschwachen Länder – hier sind vor allem die neuen Länder zu nennen – von besonders hohen Grenzbelastungen betroffen sind. Zwar ist es richtig, daß diese Länder zum Teil erhebliche Leistungen aus dem Finanzausgleich erhalten; aber ähnlich wie beim Problem der Armutsfalle beim Übergang von Transfer zu Arbeitseinkommen ist dies mit einer hohen Grenzbelastung verbunden: Steuermehreinnahmen führen nämlich in diesen Ländern zu einem Rückgang der Zuweisungen aus dem Finanzausgleich im Verhältnis von nahezu 1:1.

### Negative Anreizeffekte

Auch für andere Steuern ergeben sich ganz ähnliche Grenzbelastungen<sup>15</sup>. Es ist sicherlich nicht übertrieben, wenn man die Grenzbelastung im Finanzausgleich als konfiskatorisch bezeichnet. Zugleich ist zu erwarten, daß derart hohe Grenzbelastungen Fehlankreize bei der Wirtschaftspolitik hervorrufen. Ein erstes

Problem ergibt sich hier unmittelbar bei der Steuerverwaltung, die den Bundesländern obliegt. Offensichtlich haben die Länder wenig Anreize zur effizienten Steuerdurchsetzung, da die Kosten z. B. von zusätzlichen Steuerprüfern vom Land zu tragen sind, die dadurch zu erzielenden Mehreinnahmen aber zum großen Teil abfließen. Auch werden Steuerstundungen so künstlich zu einem Instrument der Wirtschaftspolitik gemacht, da die Mindereinnahmen aus Sicht des Landes zu Lasten Dritter gehen<sup>16</sup>. Grundsätzlich lassen sich allerdings diese Probleme durch eine Reorganisation oder durch Vorgaben auf bundesstaatlicher Ebene lösen.

Gravierender sind die Konsequenzen für die Strukturpolitik. Die Ansiedlung von neuen Unternehmen hat für ein Bundesland vielfältige Konsequenzen, die sich als ein Bündel von Vor- und Nachteilen darstellen. So steht vielfach die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze einer zusätzlichen Umweltbelastung gegenüber. Die gleiche Überlegung gilt aber auch auf fiskalischer Ebene. Die Ansiedlung von Unternehmen ist mit Ausgaben z.B. für die Infrastruktur verbunden, führt aber auch zu zusätzlichen Steuereinnahmen. Werden solche Mehreinnahmen durch den Finanzausgleich abgeschöpft, hat ein Bundesland weniger Anreiz, Unternehmen anzusiedeln; kurz: der Finanzausgleich wirkt als Wachstumsbremse.

Dem könnte man entgegenhalten, daß solche negativen Effekte nicht zu befürchten sind, weil die Landespolitiker primär das Ziel haben, die Arbeitslosigkeit zu reduzieren und so Wahlen zu gewinnen, und deswegen Finanzausgleichseffekte bei der Ansiedlung von Unternehmen ohnehin keine Rolle spielen. Daß die Dinge nicht so einfach liegen, zeigt schon die Diskussion um Garzweiler II. Grundsätzlich gilt, daß sich durch hohe Grenzbelastungen im Finanzausgleich die Waage der Vor- und Nachteile gegen die Ansiedlung von Unternehmen und damit gegen eine aktive Wachstumspolitik neigt. Der Finanzausgleich mag daher auch eine Ursache dafür sein, daß die alten Länder

Saarland und Bremen, deren Grenzbelastung jeweils bei über 90% liegt, besonders unter Strukturproblemen leiden und sich hier der Strukturwandel nur langsam vollzieht. Dieser Befund eröffnet gerade für die neuen Länder eine besonders düstere Perspektive.

Ein weiteres wichtiges Problem besteht darin, daß der gegenwärtige Finanzausgleich konsumtive im Vergleich zu investiven Ausgaben begünstigt. Konsumtive Ausgaben, wie z.B. eine Subventionierung von Kindergärten, kommen den Bürgern eines Bundeslandes unmittelbar zugute; investive Ausgaben, z.B. im Infrastrukturbereich, führen hingegen zu einer Erhöhung des Einkommens, die der Besteuerung unterliegt<sup>17</sup>. Diese Steuermehreinnahmen fließen im geltenden Finanzausgleich nun aber zum großen Teil aus der Region ab. Dadurch entsteht ein Anreiz, konsumtive Ausgaben zu tätigen, bei denen solche Steuerabflüsseffekte nicht auftreten. Die hohe Grenzbelastung im Finanzausgleich verschärft dieses Problem.

### Ansatzpunkte für eine Reform

Es ist klar, daß die hohen Grenzbelastungen einen gravierenden Konstruktionsfehler des Finanzausgleichs darstellen; eine Reform ist hier überfällig. Daneben weist der Finanzausgleich auch in systematischer Hinsicht, z.B. bei der Einwohnergewichtung, grundlegende Schwächen auf, die reformbedürftig sind<sup>18</sup>. Von wissenschaftlicher Seite sind in den letzten Jahren verschiedene Reformkonzepte entwickelt worden, wie sich der Finanzausgleich verbessern läßt<sup>19</sup>. Diesen Reformvorschlägen ist gemeinsam, daß sie zumindest bei den Zahlerländern eine deutliche Senkung der Grenzbelastung erreichen<sup>20</sup>.

Ein Einwand gegen diese Reformvorschläge besteht darin, daß mit der Absenkung der Grenzbelastung eine Umverteilung zu Lasten finanzschwacher Länder einhergeht. Dies muß aber nicht so sein. Grundsätzlich läßt sich eine Reform so gestalten, daß die Grenzbelastung aller Länder reduziert wird, gleichzeitig aber zumindest beim Übergang jedes Land die gleiche Finanzausstattung wie im alten System erhält. Dies wird schon aus Tabelle 1 deutlich: Insgesamt werden im Rahmen des Finanzausgleichs rund 25 Mrd. DM auf Länderebene umverteilt. Dies sind nur etwa 7% der Gesamteinnahmen der Länder. Durch eine Reform läßt sich erreichen, daß dieses relativ geringe Umverteilungsvolumen mit deutlich niedrigeren Grenzbelastungen erbracht werden kann.

### Ein Reformvorschlag

Ein Reformmodell mit diesen Eigenschaften kann wie folgt aussehen<sup>21</sup>: Um die hohen Grenzbelastungen abzubauen, ist es unabdingbar, das verhängnisvolle

<sup>16</sup> Vgl. G. Färber: Reform des Länderfinanzausgleichs, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 73. Jg. (1993), H. 6., S. 305 ff.

<sup>17</sup> Vgl. zu diesem Zusammenhang auch aus theoretischer Sicht W. Richter, D. Wellisch: Allokative Theorie eines interregionalen Finanzausgleichs bei unvollständiger Landrentenabsorption, in: Finanzarchiv (1993), Bd. 50, S. 433 ff.

<sup>18</sup> Vgl. hierzu S. Homburg, a.a.O.

<sup>19</sup> Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahrgutachten 1992/1993; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1992.

<sup>20</sup> Aufgrund von Mindestauffüllungsvorschriften kommt es bei den Empfängerländern teilweise weiterhin zu hohen Grenzbelastungen. Vgl. dazu B. Huber, K. Lichtblau, a.a.O.

<sup>21</sup> Vgl. zu einer etwas anderen Reformkonzeption, die auf einer Fondslösung basiert, B. Huber, K. Lichtblau, a.a.O.

Zusammenspiel von Umsatzsteuervorwegausgleich, Länderfinanzausgleich und Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen zu durchbrechen. Dies erreicht man am besten, indem der Finanzausgleich auf seinen eigentlichen Kern, den Länderfinanzausgleich, zurückgeführt wird. Im Rahmen des Länderfinanzausgleichs ist dabei ein einfacher linearer Ausgleichstarif, wie ihn auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung empfiehlt, mit einem Satz von z.B. 50% anzusetzen. Zwingend entfallen müßten dabei aber der Umsatzsteuervorwegausgleich und die Fehlbetragszuweisungen in ihrer bisherigen Form, weil diese mit gravierenden Grenzbelastungen verbunden sind.

Anhand einer Simulationsrechnung kann man dieses Reformkonzept illustrieren: Die Tabelle 2 zeigt die Ergebnisse für die Regelungen und Daten des Jahres 1996. Die Finanzkraft- und die Ausgleichsmeßzahl<sup>22</sup> sind mit Ausnahme der Umsatzsteuerverteilung so berechnet, wie es das derzeitige Finanzausgleichsgesetz vorsieht. Der Länderanteil an der Umsatzsteuer wurde vollständig nach einem einheitlichen Pro-Kopf-Schlüssel auf die Länder verteilt. Die Differenz zwischen Finanzkraft- und Ausgleichsmeßzahl wurde zu 50% entweder abgeschöpft (Zahlerländer) oder aufgefüllt (Empfängerländer).

**Tabelle 2**  
**Finanzausgleich nach Reform im Jahr 1996<sup>1</sup>**  
(in Mill. DM)

	Finanzkraftmeßzahl	Ausgleichsmeßzahl	Tarif	Pauschalzahlungen <sup>2</sup>	Finanzkraft nach Transfers
	(1)	(2)	(3)= -0,5*[(1)- (2)]	(4)	(5) = (1)+(3)+ (4)
Nordrhein-Westfalen	82945	74479	-4233	-2570	76141
Bayern	56266	49558	-3354	-1973	50939
Baden-Württemberg	48565	42683	-2941	-1703	43921
Niedersachsen	32341	32219	-61	-983	31298
Hessen	30365	24864	-2751	-1726	25888
Sachsen	11703	18800	3549	2609	17860
Rheinland-Pfalz	16636	16445	-95	-486	16054
Sachsen-Anhalt	6625	11254	2314	1751	10691
Schleswig-Holstein	11763	11246	-259	-285	11219
Thüringen	5995	10273	2139	1626	9759
Brandenburg	6713	10468	1878	1355	9944
Mecklenburg-Vorp.	4438	7493	1527	1153	7118
Saarland	4017	4476	229	5	4251
Berlin	14503	19082	2289	1335	18127
Hamburg	10454	9362	-546	-289	9619
Bremen	3057	3686	315	181	3552
Länder insgesamt	346384	346384	0	0	346384

<sup>1</sup> Ohne Bundesergänzungszuweisungen; <sup>2</sup> Die Pauschaltransfers sind so gewählt, daß für jedes Land der Status quo vor Reform erhalten bleibt.

Quelle: BMF, 1997; eigene Berechnungen.

Diese wesentlichen Änderungen im Verfahren bewirken natürlich, daß sich die den einzelnen Ländern nach Finanzausgleich zur Verfügung stehenden Mittel erheblich von der Ausstattung nach geltendem Recht unterscheiden. Vor allem die neuen Länder würden erhebliche Einbußen hinnehmen müssen, wenn der Finanzausgleich an dieser Stelle enden würde.

Diese Umverteilungseffekte zu Lasten finanzschwacher Länder werden in dem vorliegenden Reformvorschlag durch pauschalierte Zuweisungen und Beiträge ausgeglichen. Die Höhe dieser Zahlungen muß ex ante für eine bestimmte Dauer (z.B. zehn Jahre) festgeschrieben werden. Diese Zahlungen lassen sich grundsätzlich so gestalten, daß alle Länder im Zeitpunkt der Reform die gleichen Einnahmen wie im alten System erhalten (Spalte 4 in Tabelle 2)<sup>23</sup>. Daneben können in diese Reform natürlich auch andere Elemente, wie z.B. die Einwohnergewichtung, einbezogen werden; der Einfachheit halber sei darauf aber nicht näher eingegangen.

Der hier präsentierte Vorschlag hat drei entscheidende Vorteile:

□ Durch die Teilung des Finanzausgleichs in einen tarifgebundenen und einen Pauschal-Transfer kann die Grenzbelastung deutlich gesenkt werden. Dies verdeutlicht die Abbildung wiederum für das Beispiel einer Erhöhung der Einkommensteuer um einer Million DM für alle Länder.

□ Die pauschalierten Zuweisungen und Beiträge haben keinen Einfluß auf die Grenzbelastung, mildern aber unerwünschte Umverteilungswirkungen der Reform. Durch diese Kompensation wird es möglich, den Tarif entscheidend abzusenken. Mit den Pauschalzahlungen und der Höhe des Ausgleichstarifs stehen zwei Stellgrößen zur Verfügung, mit denen sich die distributiven und die allokativen Funktionen des Finanzausgleichs steuern lassen.

□ Zugleich ermöglicht dies, die unterschiedlichen Interessen von Zahler- und Empfängerländern besser in Übereinstimmung zu bringen und damit eine Kompromißlösung im schwelenden Konflikt um den Finanzausgleich zu finden. Bei – zumindest im Startjahr gleichbleibendem – Umverteilungsvolumen ergibt sich durch die niedrigere Grenzbelastung sowohl für Empfänger- als auch für Zahlerländer eine Verbesserung.

<sup>22</sup> Die Finanzkraft- und Ausgleichsmeßzahl sind die technischen Ausdrücke des Finanzausgleichsgesetzes für die zuvor beschriebene Finanzkraft bzw. den Finanzbedarf der Länder.

<sup>23</sup> Nicht berücksichtigt sind in dieser Rechnung die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen. Sie können aber leicht einbezogen werden, in dem sie in der gleichen Höhe wie 1996 den Pauschaltransfers zugeschlagen und ebenfalls über die gesamte Laufzeit festgeschrieben werden.

**Tabelle 3**  
**Simulation des Finanzausgleiches für das Jahr 2001**  
**auf Grundlage der Steuerschätzung vom Mai 1997**  
 (in Mrd. DM)

	1996 Alte Länder	Neue Länder <sup>2</sup>	2001 Alte Länder	Neue Länder <sup>2</sup>
Prognose auf Basis des FA-Gesetzes 1996 <sup>1</sup>				
- UST-Vorwegausgleich	-13,0	+13,0	-11,8	+11,8
- Finanzausgleich i.e.S.	-10,6	+10,6	-9,4	+9,4
Summe	-23,5	+23,5	-21,2	+21,2
Prognose auf Basis des Reformvorschlages <sup>1</sup>				
- Pauschaltransfer	-9,8	+9,8	-9,8	+9,8
- Finanzausgleich i.e.S.	-13,7	+13,7	-13,0	+13,0
Summe	-23,5	+23,5	-22,8	+22,8

<sup>1</sup> Ohne Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen; <sup>2</sup> Neue Länder inklusive Berlin.

Annahmen: Ermittelt nach den Finanzausgleichsregeln für 1996, Wachstum der Steuereinnahmen wie Steuerschätzung vom Mai 1997, Einwohner, Förderabgabe, Hafenlasten und Struktur der Hebesätze bei den Realsteuern wie 1996.

Quelle: BMF (1997); Arbeitskreis Steuerschätzung 1997; eigene Berechnung.

**Dynamische Effekte**

Der Reformvorschlag wirft unter langfristigen Gesichtspunkten zwei Fragen auf: Zum einen muß nach der Laufzeit der festgelegten Pauschalzahlungen über eine Anschlußregelung neu verhandelt werden. Der Finanzausgleich steht also damit dauerhaft auf der Agenda der Politik. Allerdings gibt es solche Regelungen auch bei anderen wichtigen Transferinstrumenten. So werden beispielsweise die Höhe und Verteilung der EU-Strukturfonds auch für mehrere Jahre festgelegt und danach neu verhandelt.

Zum zweiten ist klar, daß der hier vorgelegte Reformvorschlag nur im Jahr des Überganges allen Ländern eine unveränderte Finanzkraft nach Ausgleich garantiert. In den Folgejahren kommt es auf die Veränderung der Entwicklung der relativen Finanzkraft an. Zahlerländer, die eher eine Einebnung der bestehenden Finanzkraftunterschiede und damit eine Reduzierung ihrer Verpflichtungen erwarten, könnten sich im bestehenden System besserstellen. Entscheidend hängt dieses Kalkül natürlich von der Einschätzung des Aufholprozesses in den neuen Ländern ab.

<sup>24</sup> Berlin wird zu den neuen Ländern gezählt; allerdings setzt sich die Wachstumsrate des Berliner Steueraufkommens von 1996 bis 2001 aus der gewichteten Wachstumsrate der alten und neuen Länder zusammen. Als Gewichte wurden zwei Drittel (West) und ein Drittel (Ost) gewählt.

<sup>25</sup> Für 1997 ergeben sich Änderungen vor allem durch die Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuerverteilung. Diese wurden aber nicht berücksichtigt, weil für 1997 noch keine Abrechnung des Finanzausgleiches vorliegt und deshalb zuviele Daten hätten geschätzt werden müssen.

<sup>26</sup> Diese Prognose will nicht als exakte Schätzung der Finanzausgleichszahlungen im Jahr 2001 verstanden werden. Sie soll nur helfen, das Entscheidungsproblem der Länder zu verdeutlichen.

Im folgenden wird deshalb in einer Simulationsrechnung die Veränderung des Finanzausgleiches von 1996 bis zum Jahr 2001 bestimmt. Gegenübergestellt wird die Entwicklung, wie sie sich bei Zugrundelegung des Rechtes aus dem Jahr 1996 und dem oben vorgestellten Reformkonzept ergeben würden. Zur Vereinfachung werden nur die neuen Länder und die alten Länder jeweils als Block betrachtet und eine Entwicklung der Steuereinnahmen unterstellt, wie sie der Arbeitskreis Steuerschätzung im Mai 1997 vorgelegt hat<sup>24</sup>.

Auf Basis dieser (vereinfachten) Prognose ist zu erwarten, daß bei Finanzausgleichsregelungen, wie sie 1996 gegolten haben<sup>25</sup>, der Transfer von West nach Ost im Jahr 2001 rund 2,3 Mrd. DM niedriger als 1996 ausfallen wird. Bei dem Reformvorschlag wäre der Rückgang mit nur 0,7 Mrd. DM geringer. Aus rein fiskalischer Sicht würden sich die Westländer – bei allem Vorbehalt über die Unsicherheit der Prognose – bei Umsetzung der Reform etwas schlechterstellen<sup>26</sup>.

Dem sind zwei Argumente entgegenzuhalten: Zum einen ist zu erwarten, daß alle Länder von der höheren Effizienz des neuen Systems profitieren; es würde eine schnellere Angleichung der Finanzkraftunterschiede begünstigen und damit die Zahlerländer entlasten. Zum anderen ist es kein wesentlicher Bestandteil des Reformvorschlages, daß durch die Pauschaltransfers exakt der Status quo erhalten werden muß. Die Zahlungen können auch niedriger vereinbart werden. Die Simulationsrechnung spricht insgesamt dafür, die Pauschalzahlungen mit einer degressiven Komponente auszustatten.

**Abschließende Bemerkungen**

Hauptziel des Reformvorschlages ist es, die gravierenden Probleme der Übernivellierung und der hohen Grenzbelastungen im Finanzausgleich zu lösen. Wie erwähnt, weist der Finanzausgleich aber noch weitere Ungereimtheiten und systematische Schwächen, wie z.B. bei der Einwohnerveredelung, auf, die hier nicht näher untersucht wurden. Grundsätzlich wäre es wünschenswert, alle diese Fragen in einem großen Wurf, also in einer grundlegenden Finanzreform zu lösen. Bisher werden aber alle Ansätze für eine Reform durch den Verteilungsstreit der Länder blockiert; die Reformgegner befürchten finanzielle Einbußen und leben lieber weiter mit den gravierenden Mängeln des bestehenden Systems. Hier bietet der Einsatz pauschalierter Zuweisungen, wie er in diesem Beitrag vorgeschlagen wird, einen möglichen Ausweg, der Umverteilungseffekte einer Reform abmildert. Das sollte die Chancen für eine politische Umsetzung erhöhen.