

Adrian Ottnad

Spitzenausgleich oder Spitze des Eisbergs staatlicher Umverteilung?

Die derzeitige Gestaltung und Verteilungswirkung des Länderfinanzausgleichs sind umstritten. Zudem werden auch andere Finanzmittel – beispielsweise über die Sozialversicherung oder die EU-Zahlungen – regional ungleich verteilt. Ist das Ausmaß der Umverteilung zu rechtfertigen? Wie sollte der Länderfinanzausgleich reformiert werden?

Föderale Politik in Deutschland war bislang geprägt vom Leitbild möglichst gleicher materieller Lebensverhältnisse und der Vorstellung, das Gemeinwohl ließe sich durch möglichst intensive Verhaltensabstimmung der föderalen Ebenen optimieren. Praktischen Niederschlag fand dies in einem konzentrierten Föderalismus¹, der politische und finanzielle Verantwortlichkeiten zwischen den föderalen Entscheidungsträgern bis zur Unkenntlichkeit verwischt und föderalen Wettbewerb weitgehend ausschaltet.

Das den Ländern prinzipiell zustehende Steuerfindungsrecht ist faktisch bedeutungslos, weil der Bund zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit die Gesetzgebungshoheit weitgehend an sich gezogen hat (Art. 105 GG). Kehrseite der zentralisierten Steuergesetzgebungskompetenz ist die Dominanz der Gemeinschaftsteuern, die für alle Gebietskörperschaften die wichtigste Einnahmequelle bilden. Damit unterliegen zugleich alle wichtigen steuerpolitischen Entscheidungen der Zustimmung der Länder im Bundesrat (Art. 105 Abs. 3 GG). Diese dient den Ländern als Ausgleich für fehlende eigene Steuerfindungsrechte und als Möglichkeit, die Steuerverteilung zu ihren Gunsten zu beeinflussen.

Die Tendenz zu bundeseinheitlichen Regelungen bei gleichzeitiger Kompetenzvermischung beschränkt sich jedoch keineswegs auf die Steuergesetzgebung. Sie ist vielmehr allgegenwärtig. Obwohl die Länder ur-

sprünglich als tragende Elemente der föderalen Ordnung vorgesehen waren (Art. 30 und 70 GG), werden nahezu alle wesentlichen Politikbereiche auf Bundesebene gestaltet. Dazu trug vor allem bei, daß der Bund seine Gesetzgebungsmöglichkeiten im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 74 GG) weitestgehend ausschöpfte. Dies geschah keineswegs gegen den Widerstand der Länder. Gerade finanzschwache Länder riefen immer wieder nach dem Bund, um diesen an der Finanzierung von Aufgaben zu beteiligen.

Auftrieb erhielt diese Entwicklung durch institutionelle Weichenstellungen wie die Reform der Finanzverfassung Ende der sechziger Jahre, die stark von der Idee der antizyklischen Konjunktursteuerung geprägt war. Globalsteuerung implizierte zentralstaatliches Handeln, in das die nachgeordneten Gebietskörperschaften eingebunden werden sollten. Daher wurden finanzpolitische Kompetenzen auf den Bund verlagert und Mischfinanzierungen verfassungsrechtlich abgesichert.

Allerdings stärkte diese Entwicklung auch keineswegs eindeutig die Position des Bundes, da die Länder über den Bundesrat faktisch bei allen wichtigen Entscheidungen mitregieren – und zwar selbst dann, wenn es um Aufgaben geht, die den Charakter nationaler Kollektivgüter haben und daher Handeln des Bundes erfordern. Denn über die Steuergesetzgebung und damit über die Finanzierungsseite haben die Län-

Adrian Ottnad, 42, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Wirtschaft und Gesellschaft Bonn e.V.

¹ Vgl. A. Ottnad, E. Linnartz: Föderaler Wettbewerb statt Verteilungsstreit. Vorschläge zur Neugliederung der Bundesländer und zur Reform des Finanzausgleichs, Frankfurt, New York 1997, S. 126; zu den Ursachen der Entwicklung vgl. ebenda., S. 130 ff.

der selbst dort, wo keine unmittelbare Mitwirkungsbefugnis besteht, eine mittelbare Einwirkungsmöglichkeit.

Die so entstandene föderale Aufgabenverteilung wird den Grundsätzen der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz immer weniger gerecht. Die Eigenverantwortlichkeit der einzelnen Entscheidungsebenen wird in vielfältiger Weise unterlaufen. Das Konnexitätsprinzip (Art. 104 a Abs. 1 GG) wird faktisch nahezu in sein Gegenteil verkehrt, weil die Länder als ausführende Ebene in vielen Fällen die Kosten für Gesetze, die der Bund erlassen hat, zu tragen haben.

Vor allem aber behindert und verzerrt der konzentrierte Föderalismus den föderalen Wettbewerb massiv. Dies gilt nicht allein für den politischen Wettbewerb, sondern ebenso für den Wettbewerb unterschiedlicher Wirtschaftskulturen, Einstellungen und Institutionen, die sich in den Regionen im Laufe des soziokulturellen Evolutionsprozesses herausgebildet haben. Denn sowohl bei den politischen wie bei den wirtschaftlichen Akteuren in den Ländern sind Kosten und Nutzen eigener Entscheidungen weitgehend entkoppelt. Hierzu trägt vor allem die ständige staatliche Umverteilung zwischen den Ländern bei.

Wirkungen der originären Finanzkraftverteilung

Das Ausmaß dieser Umverteilung wird in der Diskussion um die bestehende föderale Ordnung systematisch unterschätzt. Hier konzentrierte sich das Interesse bislang vornehmlich auf den Länderfinanzausgleich; neuerdings wird – unter dem Stichwort Regionalisierung – auch die gesetzliche Krankenversicherung einbezogen. Die gesamtstaatliche Umverteilung zwischen den Ländern geht jedoch weit darüber hinaus. Allerdings finden sich dazu in den amtlichen Zahlenwerken kaum Angaben.

Um wenigstens zu einer annähernden Vorstellung über den Gesamtumfang der Umverteilung zu gelangen, sind deshalb eigene Berechnungen erforderlich, die sich auf möglichst plausible Annahmen darüber stützen, wie sich die einzelnen Einnahme- und Ausgabeströme im öffentlichen Gesamthaushalt auf die Länder verteilen. Notwendigerweise kann es sich da-

bei immer nur um eine grobe Abschätzung der tatsächlichen Größenordnungen handeln. Auch können gesamtwirtschaftliche Rückwirkungen der Umverteilungsvorgänge wie mögliche Steuermehr- oder -mindereinnahmen in einem Land als Folge einer durch Finanztransfers induzierten Änderung des Wachstums mangels der erforderlichen Informationen nicht erfaßt werden. Deshalb bleiben diese Rückwirkungen ja auch bei der Diskussion über den Länderfinanzausgleich üblicherweise unberücksichtigt.

Umverteilungswirkungen gehen im Grunde schon von der jeweiligen Aufteilung von Aufgaben und Einnahmen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aus. So verändert eine aufkommensneutrale Veränderung der Steuerstruktur, etwa durch Senkung der Einkommensteuer bei gleichzeitiger Erhöhung der Mehrwertsteuer, die „originäre“ Finanzkraftverteilung, da die Aufkommen beider Steuerarten örtlich unterschiedlich streuen. Auch die Zerlegung der Gemeinschaftsteuern, die erhebungstechnische Verzerrungen ausgleichen soll, ruft Umverteilungseffekte hervor.

Teilweise werden diese zwar durch den horizontalen Länderfinanzausgleich wieder kompensiert². In der Grundtendenz wirkt jedoch insbesondere die Umsatzsteuerzerlegung, die nach (ungewichteten) Bevölkerungsanteilen vorgenommen wird, nivellierend. Da die Umverteilungseffekte der Zerlegung nur sehr schwer zu quantifizieren sind³, bleiben sie im folgenden unberücksichtigt. Ausgangspunkt für die zu ermittelnde Umverteilung zwischen Ländern ist damit die originäre Finanzkraft nach der vertikalen Steuerverteilung, wie sie auch dem Länderfinanzausgleich zugrunde liegt.

Umverteilung nach der Zerlegung

Zur Umverteilung nach der Zerlegung tragen neben dem Länderfinanzausgleich verschiedene Bundesleistungen bei, die den Ländern zusätzlich zu den Bundesergänzungszuweisungen im Rahmen von Mischfinanzierungen (Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91 a GG), Bildungsplanung und Wissenschaftsförderung (Art. 91 b GG), Geldleistungsgesetze (Art. 104 a Abs. 3 GG) und Investitionshilfegesetze (Art. 104 a Abs. 4 GG)) und für die Aufgabenverwaltung zufließen. Bei den für die Aufgabenverwaltung (u.a. Entschädigungs- und Versorgungsleistungen, Bundesbauaufgaben) zufließenden Bundesmitteln handelt es sich zwar um durchlaufende Posten, die den Ländern selbst keine zusätzlichen finanziellen Gestaltungsspielräume verschaffen. Gleichwohl beeinflussen sie letztlich verwendungsseitig die Verteilung des Steueraufkommens auf die Länder und deren Bevölkerung.

² Letzteres gilt vor allem für Bremen, dessen außerordentlich starke Anhebung im Länderfinanzausgleich auch – aber keineswegs ausschließlich – die Effekte der Steuerzerlegung (Wohnsitzlandprinzip bei der Lohnsteuer) kompensiert. Komplementär dazu profitiert Niedersachsen von der Steuerzerlegung.

³ Dies rührt nicht nur von den Problemen der empirischen Messung her. Letztlich hängt der Umfang der Umverteilungseffekte immer auch von der Definition der „originären“ Finanzkraft ab.

Der mit einer Zahlung des Bundes an ein Land verbundene Umverteilungseffekt darf allerdings nicht mit dem entsprechenden Bruttobetrag gleichgesetzt werden, wie dies üblicherweise bei den Bundesergänzungszuweisungen geschieht, wenn das Umverteilungsvolumen im Länderfinanzausgleich diskutiert wird⁴. Vielmehr ist davon der eigene Finanzierungsbeitrag des jeweiligen Landes entsprechend seinem Anteil am Steueraufkommen des Bundes abzuziehen. Die so für die einzelnen Länder ermittelten Nettoumverteilungsbeträge addieren sich wie die Ausgleichsbeträge des horizontalen Länderfinanzausgleichs zu Null (Nullsummenspiel).

Ein solcher Nettoumverteilungseffekt tritt nicht nur bei direkten Finanzströmen zwischen den Gebiets Haushalten, sondern letztlich bei sämtlichen Einnahmen und Ausgaben des Bundes und anderer Zentralhaushalte auf. Allerdings fehlen über die Verteilung der übrigen Bundesausgaben auf die Länder in der Regel verlässliche Informationen. Doch selbst wenn man - entsprechend dem Prinzip des unzureichenden Grundes - unterstellt, daß sich diese Ausgaben pro Kopf auf alle Länder gleich verteilen, ist damit bereits eine beträchtliche Umverteilung verbunden, da die einzelnen Länder aufgrund ihrer ungleichen Wirtschafts- und Steuerkraft in einem unterschiedlichen Maße zur Finanzierung des Bundeshaushalts beitragen. Geht man ferner davon aus, daß der Beitrag ei-

nes Landes zum Steueraufkommen des Bundes in etwa seinem Anteil am Bruttosozialprodukt entspricht, wird der jeweilige Nettoumverteilungseffekt durch die Differenz der Anteile an Bevölkerung und Bruttosozialprodukt bestimmt⁵.

Umverteilung über die Sozialversicherung

Ein verdeckter Länderfinanzausgleich von beträchtlichem Ausmaß vollzieht sich zudem über die Sozialversicherung. Deren Zweige sind teils zentral, teils dezentral organisiert. Im Prinzip werden aber die Ausgaben und Einnahmen insgesamt auf Bundesebene zur Deckung gebracht⁶. In den einzelnen Ländern können Finanzierungsüberschüsse oder -defizite entstehen, die entweder implizit über einen Zentralhaushalt oder explizit über einen Finanzausgleich zwischen einzelnen Trägern ausgeglichen werden.

Leider sind die in der Haushaltsrechnung und der Finanzstatistik der Sozialversicherungsträger ausgewiesenen Länderdaten mit Ausnahme der Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit (BA) entweder unvollständig oder nach rein erhebungs- und abrechnungstechnischen Gesichtspunkten abgegrenzt und daher für die Ermittlung des verdeckten Finanzausgleichs in der Sozialversicherung ungeeignet. So werden etwa Beitragseinnahmen nach dem Sitz der jeweils einziehenden Krankenkasse verbucht.

Aus diesem Grund müssen auch hier modellhafte Zurechnungen vorgenommen werden. Zur Aufschlüsselung der Beitragseinnahmen eignet sich am besten

⁴ Daß dort auf Bruttobeträge abgestellt wird, hat einen einfachen Grund. Aus Sicht einer Landesregierung handelt es sich beim Beitrag des eigenen Landes zum Steueraufkommen des Bundes um versunkene Kosten. Die zufließenden Bundesergänzungszuweisungen stehen in voller Höhe als zusätzliche Dispositionsmasse zur Verfügung. Zugleich belasten etwaige Steuererhöhungen die eigene Bevölkerung nur mit einem Teil der Kosten.

⁵ Die nachfolgenden Ergebnisse wurden nach dem Wohnsitzlandprinzip ermittelt; d.h. bei der Zurechnung von Beiträgen und Steuern wurden Größen des Inländerkonzept als Schlüssel verwendet. Legt man dagegen das Inlandskonzept zugrunde, erhöht sich das Umverteilungsvolumen.

⁶ Dies gilt mit Einschränkungen auch für die gesetzliche Krankenversicherung, da auch regionale Versicherungsträger (z.B. die Allgemeinen Ortskrankenkassen) in Finanzausgleichssysteme wie den Risikostrukturausgleich einbezogen sind.

⁷ Dies gilt insbesondere im Vergleich mit den von K. Mackscheid: Die Transferaktivität der Bundesanstalt für Arbeit nach der deutschen Einigung - Dynamik und Effizienz, in: K.-H. Hansmeyer (Hrsg.): Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit II, Berlin 1993, S. 113 ff., diskutierten Schlüsseln.

Christian A. Conrad

Europäische Stahlpolitik zwischen politischen Zielen und ökonomischen Zwängen

1997, 250 S., geb., 78,- DM, 569,- öS, 71,- sFr, ISBN 3-7890-5105-5
(Integration Europas und Ordnung der Weltwirtschaft, Bd. 16)

 **NOMOS Verlagsgesellschaft · 76520 Baden-Baden**

der Anteil der Länder am Bruttoeinkommen aus un- selbständiger Arbeit⁸. Für die Zurechnung der Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung und der gesetzlichen Rentenversicherung bietet die Aufteilung nach Bevölkerungsanteilen eine einfache und relativ brauchbare Annäherung, wenn eine Differenzierung nach Altersgruppen vorgenommen wird⁹.

Insgesamt dürften mit den gewählten Annahmen Umfang und vor allem Nivellierungswirkung der Umverteilung tendenziell unterschätzt werden. Nicht alle Bundesausgaben dürften sich gleichmäßig nach Einwohnerzahl verteilen. Tatsächlich gibt es Anhaltspunkte dafür, daß wichtige (sektorale) Subventionen überproportional auf wirtschaftsschwache und vor allem kleine Länder entfallen⁹. Doch fehlen für die Subventionen des Bundes – und der EU – in ihrer Gesamtheit verlässliche Informationen für eine genauere Zurechnung.

Umverteilung durch EU-Zahlungen

Die vorgenannten Kanäle umfassen im wesentlichen nur die Umverteilung innerhalb Deutschlands¹⁰. Daneben gehen auch vom EU-Haushalt Umverteilungswirkungen aus, die sich allerdings – insbesondere bei langfristiger Betrachtung – nur mit beträchtlichem Aufwand erfassen lassen. Denn erst seit der Reform von 1992 fließen in größerem Maß Zahlungen aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, direkt an die Länder. Auch sind durch die Förderung der ostdeutschen Länder die Rückflüsse aus den Strukturfonds (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), Europäischer Sozialfonds (ESF), EAGFL, Abteilung Ausrichtung) an die Länder deutlich gestiegen, so daß nun ein größerer Teil der EU-Rückflüsse direkt zurechenbar ist.

⁸ Berücksichtigt wurden die unterschiedlichen Anteile der Rentner an der Gesamtbevölkerung bei der Zurechnung der Ausgaben von gesetzlicher Renten- und Krankenversicherung. Über mögliche Unterschiede in der durchschnittlichen Rentenhöhe waren vom Verband der Rentenversicherer keine Angaben erhältlich. Auch lassen sich solche – zu vermutenden – Unterschiede nicht stringent aus anderen Größen (etwa der Entwicklung der Arbeitseinkommen) ableiten. Für die gesetzliche Krankenversicherung ließe sich zwar mit beträchtlichem Aufwand auch eine differenziertere Zurechnung vornehmen; vgl. etwa K. Jacobs, P. Reschke, S. Böhm: Zur funktionalen Abgrenzung von Beitragsregionen in der gesetzlichen Krankenversicherung, Baden-Baden 1998. Doch müssen dann wiederum die – ohnehin schon verzerrten – Daten der regional gegliederten Kassen für alle Kassen „hochgerechnet“ werden.

⁹ Gemessen an den sektoralen Wertschöpfungsanteilen verteilen sich (jedenfalls bis 1989) einige der großen traditionellen Subventionenbereiche wie die Wohnungsbauförderung recht gleichmäßig, während sich andere wie der Montanbereich oder der Schiffsbau auf wenige Länder konzentrierten. Eine Mittelstellung nimmt der in allen Flächenländern mehr oder weniger vertretene Agrarsektor ein.

Schwierigkeiten bereitet jedoch nach wie vor die Zurechnung der übrigen Rückflüsse, insbesondere der Marktordnungsausgaben für Exporterstattung und Lagerhaltung, da hier Zahlungs- und Wirkungsinzidenz stark auseinanderfallen. Ein weiteres Problem bilden die deutschen Nettozahlungen, die bis zu zwei Drittel des deutschen EU-Beitrags ausmachen. Sie haben den Charakter von Gemeinkosten und müßten den Ländern entsprechend dem Bevölkerungsanteil zugerechnet werden. Mit Blick auf diese Probleme und den Umstand, daß der Anteil der EU-Einnahmen – und erst recht der Rückflüsse – am öffentlichen Gesamthaushalt bis Ende der achtziger Jahre relativ gering war, bleiben die Umverteilungswirkungen des EU-Haushalts bei den im folgenden dargestellten Ergebnissen weitgehend ausgespart¹¹.

Die für einzelne Jahre durchgeführten Kontrollrechnungen ergaben, daß eine Einbeziehung des EU-Haushalts die nachfolgend dargestellten Ergebnisse nicht grundlegend ändern würden. Insbesondere konnte keine Bestätigung für die Vermutung gefunden werden, die Agrarsubventionen aus dem EU-Haushalt würden den Befund prinzipiell verändern. So ergab sich bei den EU-Marktordnungsausgaben 1995 für Bayern sogar eine leichte und für andere Zahlerländer eine deutliche Nettozahlerposition. Bremen und das Saarland weisen hier zwar ebenfalls eine Nettozahlerposition aus, doch verändert diese den Umverteilungssaldo insgesamt nicht entscheidend. Niedersachsen dagegen wurde durch Einschluß der EU-Marktordnungsausgaben 1995 insgesamt vom Zahler zum Empfänger.

Umkehr der Finanzkraftangfolge

Wie sich die so ermittelte Nettoumverteilung über den öffentlichen Gesamthaushalt real entwickelt hat, ist Tabelle 1 zu entnehmen. Sie zeigt, wie stark sich jeweils in den einzelnen Ländern das dort erbrachte Beitrags- und Steueraufkommen je Einwohner von dem dort verausgabten unterscheidet¹².

¹⁰ Lediglich Zahlungen aus dem Bundeshaushalt an internationale Organisationen außer der EU sind erfaßt.

¹¹ Nur ein geringer, innerhalb des Bundeshaushalts abgewickelter Teil der Rückflüsse geht in die Berechnung ein. Voll berücksichtigt sind dagegen die EU-Einnahmen im zugrunde gelegten Steueraufkommen. Insofern wird der Umverteilungseffekt auch relativ noch zu niedrig ausgewiesen. Sowohl bei den Ausgaben wie bei den Einnahmen nicht berücksichtigt wurden ferner einige kleinere Zweige der Sozialversicherung sowie Staatsunternehmen und öffentlich-rechtliche Anstalten.

¹² In A. Ottvad, E. Linnartz, a.a.O., S. 121, Tabelle 3 wurden aufgrund eines Druckfehlers die Werte für 1994 fälschlich unter 1995 ausgewiesen.

Tabelle 1
Nettoumverteilung der Finanzkraft je Einwohner zwischen den Ländern
durch den öffentlichen Gesamthaushalt

Land	Steuer- und Beitragsaufkommen je Einwohner in 1000 DM ¹									
	1970		1980		1989		1995		1996	
	vor	nach	vor	nach	vor	nach	vor	nach	vor	nach
	Umverteilung durch den öffentlichen Gesamthaushalt									
Baden-Württemberg	10,2	9,2	15,8	14,0	18,6	16,3	19,5	16,1	19,6	16,2
Bayern	8,9	9,4	14,2	14,4	17,3	16,7	19,3	16,6	19,3	16,5
Hessen	10,4	9,6	15,4	14,8	18,4	16,9	19,8	17,0	19,8	16,8
Niedersachsen	8,5	9,4	13,7	14,8	15,2	17,1	17,1	16,9	17,0	16,8
Nordrhein-Westfalen	10,0	9,4	14,7	14,2	16,9	16,9	18,4	16,8	18,4	16,8
Rheinland-Pfalz	8,6	9,3	13,9	14,4	16,4	16,9	17,4	16,9	17,0	16,7
Saarland	7,9	9,1	12,9	14,3	14,3	17,0	16,0	18,8	15,7	18,6
Schleswig-Holstein	8,5	9,7	13,9	14,8	16,0	17,1	18,2	16,9	18,2	16,9
Bremen	11,0	10,8	15,7	16,4	16,2	20,4	17,8	22,9	17,2	22,5
Hamburg	13,6	11,3	19,4	16,8	21,2	20,1	23,0	19,4	23,2	19,3
Berlin (bis 1989 Westberlin)	9,7	13,5	14,1	22,5	16,3	24,1	18,0	20,2	17,5	19,9
Brandenburg	-	-	-	-	-	-	13,0	19,3	13,1	19,7
Mecklenburg-Vorpommern	-	-	-	-	-	-	12,6	19,4	12,8	19,6
Sachsen	-	-	-	-	-	-	12,6	21,2	12,8	21,5
Sachsen-Anhalt	-	-	-	-	-	-	12,3	20,7	12,3	20,9
Thüringen	-	-	-	-	-	-	12,1	20,4	12,1	20,6

¹ Zugeordnet nach Wohnsitz (Inländerkonzept) und in (umbasierten) Preisen von 1997.

Quelle: Berechnungen und Schätzungen des IWG BONN nach Angaben des Bundesministeriums für Finanzen und des Statistischen Bundesamtes.

Wie aus Tabelle 1 ersichtlich bildeten Zahler und Empfänger in Westdeutschland seit Anfang der siebziger Jahren zwei bemerkenswert stabile Gruppen. Lediglich Bayern entwickelte sich vom Empfänger zum Zahler, Bremen und tendenziell auch Nordrhein-Westfalen entwickelten sich umgekehrt. Hauptzahler waren Baden-Württemberg und Hamburg. Von der Umverteilung profitierten insbesondere die kleinen Länder Saarland, Berlin und Bremen sowie unter den größeren Ländern insbesondere Niedersachsen. An diesen Trends änderte sich auch in den neunziger Jahren nichts, doch wurden sie vom deutschen Einigungsprozeß überlagert, so daß nunmehr alle westdeutschen Länder – mit Ausnahme von Bremen und dem Saarland – Zahler sind.

Diese relativ stabilen Umverteilungsbeziehungen in Westdeutschland spiegeln die langfristig divergierende Wirtschaftsentwicklung der Länder wider. Vor allem die westdeutschen Flächenländer bilden zwei recht homogene Gruppen, deren Wirtschaftskraft sich langfristig immer mehr auseinanderentwickelte¹³.

Tatsächlich sorgt die gesamtstaatliche Umverteilung nicht nur für eine Nivellierung zwischen den Ländern. Wie Tabelle 1 zeigt, kehrt sie vielmehr stän-

dig die Finanzkraftreihenfolge zwischen den Ländern um. Ein Zahlerland wie Baden-Württemberg finanziert nicht nur einen Teil der Staatsausgaben in anderen Ländern mit. Vielmehr wird dort letztlich vom Staat pro Kopf deutlich weniger verausgabt, als in nahezu allen anderen Ländern.

Massive Fehlanreize

Für die ostdeutschen Länder läßt sich eine Umverteilung dieses Ausmaßes derzeit – noch – mit den besonderen historischen Umständen begründen. Bei den westdeutschen Ländern können solche Gründe jedoch nicht angeführt werden. Dennoch findet auch zwischen diesen eine erhebliche Umverteilung statt, und zwar seit Jahrzehnten. Diese Umverteilung sorgt dafür, daß sich Pro-Kopf-Unterschiede bei der Wirtschaftskraft und beim Volkseinkommen zwischen den Ländern im materiellen Lebensstandard der Bevölkerung und insbesondere in der Versorgung mit staatlichen Leistungen kaum widerspiegeln.

Die politischen und wirtschaftlichen Akteure in den Ländern brauchen daher mögliche Rückwirkungen ihrer Handlungen auf die Wettbewerbsfähigkeit des eigenen Standorts bei ihren Entscheidungen nicht in Rechnung zu stellen. Im Gegenteil – die bestehenden institutionellen Arrangements des konzertierten Föderalismus fordern „free riding“ und „moral hazard“ geradezu heraus. Als Beispiel sei hier nur auf die Finanz-

¹³ Die Unterschiede nahmen im übrigen nicht nur absolut zu. Auch der (gewichtete) Variationskoeffizient erhöhte sich im Zeitablauf leicht.

und die Lohnpolitik verwiesen. So enthält die bestehende föderale Finanzverfassung eine ganze Reihe von Regelungen, die solchem Verhalten Vorschub leisten. Dazu gehören u.a.

□ eine vom Bundesverfassungsgericht außerordentlich weit ausgelegte föderale Beistandspflicht für Länder in einer Haushaltsnotlage, die sogar dann greift, wenn diese Notlage mittelbar vom betreffenden Land selbst verschuldet ist und damit zum „bail out“ einlädt;

□ ein Länderfinanzausgleich, der eine Mindestfinanzkraft von fast 100% der durchschnittlichen ausgleichspflichtigen Einnahmen garantiert und zu Grenzbelastungen führt, die konfiskatorisches Niveau erreichen können;

□ Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für Kosten der politischen Führung, die das Festhalten an einer ineffizienten Ländergliederung belohnen.

Das deutsche Modell der kollektiven Lohnfindung basiert wesentlich auf der Kollektivierung der Kosten von Arbeitslosigkeit über die Bundesanstalt für Arbeit. Diese erlaubte es den Tarifpartnern, regelmäßig Pilotabschlüsse für einzelne Tarifbezirke möglichst unverändert bundeseinheitlich zu übernehmen. Zwar weisen die Effektivlöhne eine gewisse regionale Differenzierung auf, doch insgesamt wird regionalen Produktivitätsdifferenzen nur unzureichend Rechnung getragen¹⁴. Notwendige Anpassungen am Arbeitsmarkt unterblieben in wirtschaftsschwachen Ländern ganz oder erfolgten nur stark verzögert. Ob man im übrigen, neoklassischer Sicht folgend, die jeweilige Lohnentwicklung primär als Ursache der Arbeitslosigkeit ansieht oder umgekehrt gemäß der Lohnkurven-Hypothese die Reaktion der regionalen Lohnsätze auf die Arbeitslosigkeit herausstellt, spielt in diesem Zusammenhang gar keine entscheidende Rolle. In jedem Fall mindert die Möglichkeit, die Folgekosten der Arbeitslosigkeit zu externalisieren, den Druck auf die Tarifpartner, das regionale Produktivitätsgefälle zu berücksichtigen. Augenfällig ist dies seit 1990 in Ost-

deutschland. Aber auch in Westdeutschland finden sich Beispiele. So weist das Saarland seit 1960 die höchsten gesamtwirtschaftlichen Lohnstückkosten aller westdeutschen Flächenländer auf.

Streben nach materieller Ergebnisgleichheit

Die bisherige gesamtstaatliche Umverteilung zwischen den Ländern verzerrt offenkundig die Entscheidungen der politischen und wirtschaftlichen Akteure in den Ländern und verhindert den föderalen Wettbewerb. Gerechtfertigt wird sie insbesondere mit den verfassungsrechtlichen Prinzipien einheitlicher bzw. gleichwertiger Lebensverhältnisse und bündischer Solidarität. Tatsächlich schreibt das Grundgesetz allerdings an keiner Stelle vor, materielle Ergebnisgleichheit herzustellen. Art. 72 GG sollte ursprünglich gewährleisten, daß „nach Möglichkeit gleiche Voraussetzungen und Bedingungen für die wirtschaftliche Betätigung im gesamten Bundesgebiet“¹⁵ geschaffen werden.

Diese ordnungspolitische Intention wurde jedoch in der politischen Praxis immer mehr vom Streben nach materieller Ergebnisgleichheit in den Hintergrund gedrängt. Darin spiegelte sich zum einen der Trend zur staatlichen Vollsicherung in der Sozialpolitik wider. Zum anderen wurde im Zusammenhang mit dem horizontalen und vertikalen Länderfinanzausgleich das Prinzip der bündischen Solidarität, teilweise unter Berufung auf Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, zunehmend extensiv ausgelegt. Wie weit dies geht, belegt besonders die aktuelle Diskussion um den Länderfinanzausgleich. Jeder Vorschlag, der darauf zielt, die gegenwärtigen Mindestgarantien und Grenzbelastungen auch nur im Ansatz zu verringern, wird als Angriff auf die Verfassung gebrandmarkt.

Folgen für den Länderfinanzausgleich

Gerade mit Blick auf die erneute Auseinandersetzung um den Länderfinanzausgleich ergeben sich aus dem vorstehenden Befund einige wichtige Schlußfolgerungen. Der Länderfinanzausgleich soll gemäß Art. 107 GG einen „angemessenen Ausgleich“ gewährleisten. Dieser unbestimmte Rechtsbegriff beläßt auch nach der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dem Gesetzgeber beträchtlichen Ermessensspielraum, der jedoch insbesondere dadurch begrenzt wird, daß weder die Geberländer in ihrer Leistungsfähigkeit entscheidend geschwächt werden dürfen, noch die Finanzkraft der Länder nivelliert werden darf. Eben dies geschieht jedoch beim bestehenden Länderfinanzausgleich. Legt

¹⁴ Zu den unterschiedlichen Einschätzungen des Effekts vgl. etwa H. Siebert: Geht den Deutschen die Arbeit aus? Neue Wege zu mehr Beschäftigung, München 1994, S. 130 f. sowie dessen Votum in Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1993/94, Tz. 387; und U. Blien: Die Lohnkurve von 1989, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 28./2 (1995), S. 155-172; sowie die Beiträge in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 29./3 (1996), zum Themenschwerpunkt „Lohnkurve“.

¹⁵ Th. Maunz, G. Dürig u.a.: Grundgesetz, Kommentar, München 1993, Art. 72, Randziffer 25.

man ungewichtete Einwohnerzahlen zugrunde, führt der horizontale Länderfinanzausgleich einschließlich Umsatzsteuerverteilung ebenso wie die gesamtstaatliche Umverteilung zu eine Umkehr der Finanzkraftreihenfolge. Erst recht gilt dies bei Einschluß der Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen oder gar der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen.

Hiergegen wird – vor allem von seiten der Empfängerländer¹⁶ – eingewandt, einer Überprüfung der Einhaltung der Monotonie dürfe nur die Finanzkraft entsprechend dem geltenden Finanzausgleichsgesetz zugrunde gelegt werden. Hierbei handelt es sich indes um kein ökonomisch gehaltvolles, sondern um ein rein formaljuristisches Argument, das der Immunisierung dient.

Tatsächlich läßt sich so das leistungsfeindliche Ausmaß der Umverteilung trefflich verschleiern. Denn die verklausulierten Bestimmungen des Finanzausgleichsgesetz sehen u.a. vor, daß die dem Finanzausgleich unterliegenden Einnahmen der Länder höchst unterschiedlich gewichtet werden. So werden etwa Stadtstaaten wie Bremen ihre Ländersteuern nur zu etwa 75% angerechnet. Bremen erhält wegen dieses Stadtstaatenprivilegs trotz überdurchschnittlich hoher Steuereinnahmen je – ungewichteter – Einwohner aus dem Finanzausgleich erhebliche Zuweisungen, Hamburg leistet vergleichsweise niedrige Beiträge. Regelungen wie das Stadtstaatenprivileg erlauben es also einem Teil der Länder, sich künstlich arm zu rechnen¹⁷.

Gerechtfertigt werden diese Berechnungsmodalitäten mit Sonderlasten, die auf diese Weise ausgeglichen werden sollen, wobei die entsprechende Entlastung als solche gar nicht sichtbar wird. Stichhaltige Begründungen für das Vorliegen solcher Sonderlasten fehlen. Im Gegenteil – Einwohnerveredelung kommunaler Steuereinnahmen und Stadtstaatenprivileg basieren auf längst widerlegten oder irreführenden Argumenten. So dürften Ballungszentren – entgegen dem Brechtschen Gesetz – tendenziell Agglomerationsvorteile aufweisen. Richtig ist allenfalls, daß Stadtstaaten wie Bremen Leistungen für angrenzende Flächenländer wie Niedersachsen mit erbringen. Dies zu kompensieren, kann jedoch nicht Aufgabe des Finanzausgleichs sein, sondern müßte zwischen den Nachbarländern geregelt werden.

Auch die vielfältigen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen, die inzwischen einen wesentlichen Teil des vertikalen Ausgleichs ausmachen, sollen – entsprechend ihrer Bezeichnung – Sonderlasten einzelner Länder ausgleichen. Ihre Einbeziehung in eine

Analyse der Umverteilung wird daher vielfach von vornherein für unzulässig erklärt. In einigen Fällen – wie beim wirtschaftlichen Aufbau in den ostdeutschen Ländern – sind entsprechende Sonderlasten unstrittig vorhanden und zu finanzieren.

Daß jedoch elf von 16 Ländern Anspruch auf Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen haben, begründet erhebliche Zweifel an manchen dieser „Sonderlasten“. Bedenklich stimmt insbesondere, daß auch westdeutsche Länder ständig und in beträchtlichem Umfang Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen erhalten. Dazu gehören u.a. die „Kosten der politischen Führung“ und die Hilfen zur Haushaltssanierung an Bremen und das Saarland. Diese Zuweisungen, die letztlich wiederum von den Steuerzahlern der Geberländer finanziert werden, subventionieren Kleinstaaterei und eine expansive Ausgabenpolitik vergangener Jahre, die letztlich – jedenfalls zu einem erheblichen Teil – von den betroffenen Ländern gewollt bzw. zu vertreten sind.

Gegen die Berücksichtigung der Bundesergänzungszuweisungen bei der Ermittlung der Verteilungswirkungen des Länderfinanzausgleichs wird ferner eingewandt, eine solche Einbeziehung von Bundesleistungen wäre einseitig und verzerrend. Ebenso müßten dann auch andere, genau genommen alle Leistungen des Bundes in ihren Verteilungswirkungen berücksichtigt werden¹⁸. Genau dies geschieht mit der vorliegenden Ermittlung der gesamtstaatlichen Umverteilung. Das Ergebnis ist eindeutig: Zahler- und Empfängerländer sind sowohl beim Länderfinanzausgleich als auch bei der gesamtstaatlichen Umverteilung praktisch deckungsgleich. Vor allem aber kompensiert die Einbeziehung der übrigen Leistungen des Bundes und anderer Zentralhaushalte keineswegs den Verteilungseffekt der Bundesergänzungszuweisungen, sondern verstärkt ihn noch. Pointiert ausgedrückt: Der Länderfinanzausgleich ist weniger als Spitzenausgleich, sondern vielmehr als Spitze des Eisbergs der zwischen den Ländern erfolgenden Umverteilung anzusehen.

¹⁶ Vgl. etwa H. Perschau: Es geht um Aufholchancen! Zehn Thesen zum bundesstaatlichen Finanzausgleich, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 78. Jg. (1998), H. 2, S. 73 ff., hier S. 74.

¹⁷ Zwar bietet die hälftige Anrechnung der Gemeindesteuern auch den Geberländern eine Möglichkeit, sich ärmer zu rechnen. Insgesamt begünstigt das Finanzausgleichsgesetz jedoch klar die Empfängerländer.

¹⁸ Vgl. R. Peffekoven: Reform des Länderfinanzausgleichs tut not, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 78. Jg. (1998), H. 2, S. 80 ff., hier S. 83; D. Vesper: Länderfinanzausgleich: Neuer Verteilungsstreit zwischen West und Ost, in: DIW-Wochenbericht 65.7 (1998), S. 133 ff., hier S. 137.

Tabelle 2
Rechnerische Auswirkungen einer
Länderneugliederung (IWG-Modell) auf die
originären Finanzkraftunterschiede im Jahr 1996

Alte Gliederung Land	Finanz- kraft ¹	Neue Gliederung (IWG-Modell) Land	Finanz- kraft ¹
Baden-Württemberg	19,6	Baden-Württemberg	19,6
Bayern	19,3	Bayern	19,3
Hessen	19,8	Hessen + Rheinland-	
Rheinland-Pfalz	17,0	Pfalz + Saarland	18,4
Saarland	15,7		
Nordrhein-Westfalen	18,4	Nordrhein-Westfalen	18,4
Bremen	17,2	Bremen + Hamburg	
Hamburg	23,2	+ Niedersachsen	
Niedersachsen	17,0	+ Schleswig-Holstein	18,1
Schleswig-Holstein	18,2		
Berlin	17,5	Berlin + Brandenburg	
Brandenburg	13,1	+ Mecklenburg-Vorpommern	
Mecklenburg-Vor-		+ Sachsen-Anhalt ohne	
pommern		Regierungsbezirk Halle	14,3
Sachsen-Anhalt	12,3		
Sachsen	12,8	Sachsen + Thüringen	
Thüringen	12,1	mit Regierungsbezirk	
		Halle	12,7

¹ Steuer- und Beitragsaufkommen je Einwohner vor Umverteilung in 1000 DM, zugeordnet nach Wohnsitz (Inländerkonzept) und in (um-basierten) Preisen von 1997.

Quelle: Berechnungen und Schätzungen des IWG BONN nach Angaben des Bundesministeriums für Finanzen und des Statistischen Bundesamtes.

Daher scheint es dringend geboten, die Angemessenheit des horizontalen und vertikalen Länderfinanzausgleichs künftig vor dem Hintergrund der gesamtstaatlichen Umverteilung zu würdigen. Geberländern wie Bayern und Baden-Württemberg ist anzuraten, diesen Aspekt gegebenenfalls in eine erneute Verfassungsklage einzubeziehen.

Weitergehende Überlegungen

Umfang und Auswirkungen der bisherigen gesamtstaatlichen Umverteilung zwischen den Ländern sollten jedoch nicht nur Anlaß sein, den Länderfinanzausgleich zu reformieren¹⁹. Notwendig erscheint vielmehr eine wesentlich weitergehende Neuorientierung. Der konzertierte Föderalismus läßt die Chancen föderaler Vielfalt ungenutzt und lähmt die politische Entscheidungsfähigkeit. An seine Stelle föderalen Wettbewerb treten zu lassen, wird für die Zukunft eine wichtige Aufgabe sein.

¹⁹ Zu einem entsprechenden Vorschlag vgl. A. Ottnad, E. Lin-nartz, a.a.O., S. 200 ff.

Eine notwendige Voraussetzung hierfür ist eine Länderneugliederung, die leistungsfähige Länder schafft. Die gegenwärtigen Unterschiede in Wirtschafts- und Finanzkraft der (westdeutschen) Länder und die daran anknüpfende staatliche Umverteilung sind zu einem erheblichen Teil Folge einer sehr un- ausgewogenen Ländergliederung. Solange an dieser festgehalten wird, sind gravierende Fehlanreize eines Finanzausgleichs, wie auch immer er ausgestaltet ist, praktisch unvermeidlich.

Ein Vorschlag des IWG

Welche Auswirkungen eine entsprechende Länderneugliederung auf die Verteilung der originären Finanzkraft hätte, ist exemplarisch in Tabelle 2 verdeutlicht.

Dabei ist ein Vorschlag des IWG BONN für eine Länderneugliederung zugrunde gelegt, bei dem die bisherigen 16 zu künftig sieben Ländern zusammen- gelegt werden. Bei der Rechnung nicht berücksichtigt sind mögliche finanz- und gesamtwirtschaftliche Rückwirkungen einer solchen Ländergliederung.

Wie aus Tabelle 2 ersichtlich, verringert sich die Streuung der originären Finanzkraft beträchtlich. Lediglich am Rückstand der ostdeutschen Ländern ändert sich nichts, da – abgesehen von der Einbe- ziehung Westberlins in den Nordoststaat – auf einen Zusammenschluß west- und ostdeutscher Länder verzichtet wurde. Rückrechnungen ergaben, daß von 1970 bis 1990 die gesamtstaatliche Umverteilung bei der vorgeschlagenen Ländergliederung zwischen den Ländern rechnerisch um etwa 40% niedriger gelegen hätte. Dies bedeutet allerdings nicht, daß sich die Umverteilung zwischen den Regionen im engeren Sinn - etwa zwischen Ballungszentren und Umland - im gleichen Umfang vermindert hätte. Sie hätte sich jedoch nun innerhalb der einzelnen Länder vollzogen. Damit aber wären der Verbund zwischen Zahlern und Nutzern und die entsprechenden politischen Verant- wortlichkeiten nicht mehr durch Landesgrenzen zer- schnitten und fiskalische Äquivalenz in einem deutlich höheren Maße verwirklicht worden.

Über die Reform des Länderfinanzausgleichs und eine Länderneugliederung hinaus bedarf es schließ- lich auch einer Neuverteilung der politischen und fi- nanziellen Zuständigkeiten zwischen Bund und Län- dern, die klar getrennte Kompetenzen schafft und den Prinzipien fiskalischer Äquivalenz, der Konnexität von Entscheidung und Finanzierung sowie der Subsidiari- tät Rechnung trägt. Ein wichtiger Schritt in diese Richtung wäre die Rückkehr zu einem steuerlichen Trennsystem.