

Hans Fehr

Fiskalische und allokativen Konsequenzen des neuen Länderfinanzausgleichs

Bund und Länder haben sich über eine Reform des Länderfinanzausgleichs verständigt. Welche Veränderungen haben sich auf den verschiedenen Stufen des Ausgleichssystems ergeben? Wie hoch sind die Anreiz- und Belastungswirkungen?

Seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999 steht die Neugestaltung des Länderfinanzausgleichs in der Bundesrepublik wieder im Mittelpunkt der politischen Diskussion. Die Karlsruher Richter beauftragten den Gesetzgeber mit einer Reform des bestehenden Systems und legten dafür auch gleich einen konkreten Zeitplan vor. Bis Ende 2002 sollte ein „Maßstäbengesetz“ verabschiedet werden, welches die langfristig geltenden Zuteilungs- und Ausgleichsmaßstäbe festlegt. Bis Ende 2004 muß anschließend ein neues Finanzausgleichsgesetz verabschiedet werden, in dem die Zuteilungs- und Ausgleichsfolgen ab dem Jahre 2005 konkretisiert werden. Als Reaktion auf dieses Urteil legte die Bundesregierung im Februar 2001 einen Entwurf zum Maßstäbengesetz vor. Nach heftiger Diskussion einigte man sich am 23. Juni mit den Ministerpräsidenten der Länder über das künftige Ausgleichssystem, so daß der Bundesrat am 13. Juli dem Maßstäbengesetz zustimmen konnte¹.

Die neuen Regelungen werden bereits kontrovers diskutiert und in Hinblick auf ihre quantitativen Wirkungen untersucht². Allerdings wurden bei den bisherigen Berechnungen lediglich die Gesamtwirkungen der Reformmaßnahmen für Bund und Länder betrachtet. Der vorliegende Beitrag beschreibt die fiskalischen Konsequenzen der Einzelmaßnahmen, wenn diese fiktiv im Jahre 2000 jeweils isoliert eingeführt worden wären³. Darüber hinaus untersucht der Beitrag auch die allokativen Konsequenzen des künftigen Ausgleichssystems. Die Neugestaltung der Anreizwirkungen stand ja bekanntlich im Mittelpunkt der bisherigen Reformdiskussion⁴. Deshalb werden die Veränderungen der Grenzbelastungen der einzelnen Länder ermittelt und die fiskalischen Wirkungen des beabsichtigten Prämienmodells quantifiziert. Über die Ausgestaltung des Prämienmodells hat man sich zwar inzwischen weitgehend geeinigt, aber bislang liegen

noch keinerlei quantitative Analysen dazu vor. Der Beitrag versucht diese Lücke zu schließen.

Als Referenzsystem dient der Finanzausgleich im Jahr 2000, weil einerseits zu diesem Jahr die aktuellsten Zahlen vorliegen und gleichzeitig für dieses Jahr die Konsequenzen der zuletzt diskutierten Reformalternativen ermittelt wurden⁵.

Reform des Umsatzsteuervorwegausgleichs

Auf der sogenannte ersten Stufe des Länderfinanzausgleichs wird das Umsatzsteueraufkommen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden und zwischen den einzelnen Bundesländern verteilt. Bisher standen den Ländern etwa 48,5% des gesamten Umsatzsteueraufkommens zur Verfügung. Künftig wird dieser Länderanteil um 2,43 Mrd.-DM gekürzt, die der Bund als Kompensation für die Übernahme der Zinsverpflichtungen aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ erhält. Bei der Verteilung der Umsatzsteuer auf die einzelnen Bundesländer erhalten Länder mit unterdurchschnittlichen Pro-Kopf-Steuererträgen auch weiterhin erhöhte Umsatzsteueranteile zugewiesen. Insgesamt stehen 25% des zu verteilenden Umsatzsteueraufkommens für diesen Vorwegausgleich zur Verfügung.

Wie Abbildung 1 zeigt, wurde im bisherigen System damit eine Mindestauffüllung auf 92% der durchschnittlichen Pro-Kopf-Steuererträge garantiert.

¹ Vgl. die Entschließung des Deutschen Bundestages zur Fortführung des Solidarpaktes und zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs vom 5. Juli 2001 (BT-Drucks. 14/6577) sowie den Beschluß des Deutschen Bundesrates vom 13. Juli 2001 (BR-Drucks. 485/01).

² Vgl. dazu die Beiträge von Rolf Peffekoven und Thomas Lenk im „Zeitgespräch“ „Reform des Länderfinanzausgleichs und des Solidarpakts II“ in: WIRTSCHAFTSDIENST, 81. Jg. (2001), Heft 8, S.427-441.

³ Alle Berechnungen wurden mit einer aktualisierten Version des Finanzausgleichsprogramms von Peter Gottfried und Wolfgang Wiegand durchgeführt, vgl. P. Gottfried, W. Wiegand: Finanzausgleich zum Selberrechnen, in: E. Wegner (Hrsg.): Probleme der Einheit, Marburg 1992, S.125-210. Der Verfasser bedankt sich bei den Autoren für die Überlassung des alten Programms und bei Herrn Cand. Dipl.-Vw. Klaus Hartmann für die Unterstützung bei der Umprogrammierung und Aufbereitung der Daten.

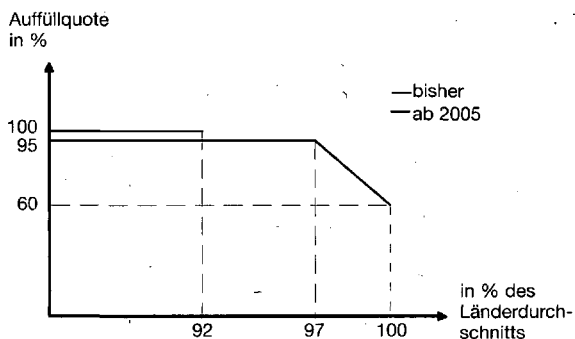
⁴ Man vergleiche etwa Christian Baretti, Bernd Huber, Karl Lichtblau: Die Reform des Finanzausgleichs im Spannungsfeld zwischen ökonomischer Rationalität und Besitzstandsdenken, in: IW-trends, 28. Jg., 2/2001, S.38-58.

⁵ Vgl. Christian Baretti, Bernd Huber, Karl Lichtblau, a.a.O.

Prof. Dr. Hans Fehr, 39, ist Inhaber des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft an der Universität Würzburg.

Abbildung 1

Auffüllquote bei Umsatzsteuervorwegausgleich



Länder, deren Steuereinnahmen über 92% des Durchschnitts lagen, erhielten damit keine Zuweisungen aus dem Vorwegausgleichstopf. In Zukunft wird sich dies ändern. Zwar wird die Auffüllquote abgesenkt, aber dafür erhalten nun alle Länder mit unterdurchschnittlichen Steuereinnahmen einen Vorwegausgleich zur Auffüllung der Fehlbeträge. Abbildung 1 zeigt auch diesen neuen Tarif. Künftig reduziert sich die maximale Auffüllquote auf 95%, allerdings wird mit dieser Quote bis auf 97% des Länderdurchschnitts aufgefüllt. Danach fällt die Auffüllquote degressiv bis 60% bei Steuereinnahmen in Höhe des Länderdurchschnitts. Wie bisher werden die Ergänzungsanteile proportional gekürzt, falls nicht genügend Mittel für den Vorwegausgleich zur Verfügung stehen. Im umgekehrten Fall werden die verbleibenden Mittel wie die restlichen 75% des Umsatzsteueraufkommens der Länder nach Einwohnerzahlen verteilt.

Die Verteilungswirkungen des neuen Tarifs liegen damit klar auf der Hand. Alle Länder mit unterdurchschnittlichen Steuereinnahmen erhalten nun höhere Ergänzungsanteile im Vergleich zum bisherigen System. Umgekehrt verschlechtern sich Länder mit überdurchschnittlichen Pro-Kopf-Steuereinnahmen. Um nun die Verteilungswirkung des reduzierten Ländersteueraufkommens und der Tarifanpassung für die Zuteilung von Ergänzungsanteilen zu isolieren, wird der tatsächliche Finanzausgleich des letzten Jahres mit einem fiktiven Finanzausgleich 2000 verglichen, bei dem die neuen Regelungen bei der Umsatzsteuer-Verteilung unterstellt werden.

Die erste Zeile von Tabelle 1 zeigt, daß die Flächenstaaten Nordrhein-Westfalen, Bayern, Baden-Württemberg und Hessen sowie die Stadtstaaten Hamburg und Bremen im Jahre 2000 ein überdurchschnittliches Pro-Kopf-Steueraufkommen erzielten und sie deshalb beim neuen Tarif weniger Umsatzsteuer erhalten hätten. In der letzten Spalte wird angezeigt, daß dem Bund bei der neuen vertikalen Umsatzsteuer-Verteilung 2,43 Mrd. DM mehr zur Verfügung stehen.

Mit der Verteilung der Umsatzsteuermittel ist jedoch nur ein Teil der Aufkommenswirkung der veränderten Auffüllquoten bei der Umsatzsteuer beschrieben. Die verbesserte bzw. verschlechterte Finanzausstattung nach der Umsatzsteuer-Verteilung verändert die relative Finanzkraft der einzelnen Bundesländer und verschiebt daher auch die Transferströme auf der nächsten Stufe des Finanzausgleichs, obwohl bei den Berechnungen von Reformmaßnahmen auf dieser Stufe abgesehen wurde. Die Gewinner bei der Umsatzsteuer-Verteilung erhalten nun geringere Transfers, während die finanzkräftigen Verlierer entsprechend niedrigere Beiträge zahlen (bzw. im Falle Bremens höhere Transfers erhalten).

Die verminderte Verteilungsmasse zeigt sich auf dieser Stufe vor allem bei den ostdeutschen Ländern sowie dem Saarland und Berlin. Weil diese – unter den derzeit noch gültigen Regelungen – auf 95% der relativen Finanzkraft angehoben werden, sind die Transferverluste deutlich höher als die Gewinne aus der Umsatzsteuer-Verteilung. Schließlich müssen auch die Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen (BEZ I) angepaßt werden. Derzeit zahlt der Bund sogenannte BEZ I an Transferempfängerländer, so daß diese auf mindestens 99,5% der durchschnittlichen Finanzkraft angehoben werden. Da der reformierte Umsatzsteuervorwegausgleich eine stärkere Nivellierung bewirkt, muß nun auch der Bund weniger Bundesergänzungszuweisungen leisten. Wie die letzte Spalte von Tabelle 1 zeigt, spart der Bund noch einmal fast 775 Mill. DM ein, wenn die veränderte Umsatzsteuer-Verteilung die einzige Reform gewesen wäre.

Natürlich sind dies nur fiktive Zahlen, da die Reformen auf den nachfolgenden Stufen des Finanzausgleichs bisher vernachlässigt wurden. Der nächste Abschnitt beschreibt die Veränderungen auf der zweiten Stufe, dem sogenannten Finanzausgleich im engen Sinne.

Reform des Länderfinanzausgleichs im engen Sinne

Beim Länderfinanzausgleich im engen Sinne ändert sich künftig sowohl die Messung der relativen Finanzkraft als auch der Ausgleichstarif und die Garantieklauseln. Um die Wirkungen der einzelnen Maßnahmen zu isolieren, wird im folgenden erst der Tarif reformiert und dann sukzessiv die Finanzkraft neu berechnet.

Abbildung 2 zeigt den bisherigen und den künftigen Ausgleichstarif für Geber- und Nehmerländer. Je nach relativer Finanzkraft erhielten bisher finanzschwache

LÄNDERFINANZAUSGLEICH

Tabelle 1
Fiskalische Effekte der einzelnen Reformmaßnahmen im Jahre 2000

(in Mill. DM)

	NW	BY	BW	NI	HE	SN	RP	ST	SH	TH	BB	MV	SL	BE	HH	HB	Bund
Tarif bei Ust-Vorwegausgleich																	
Umsatzst.ant.	-1510,9	-1020,3	-879,4	692,2	-508,0	93,8	297,8	41,2	172,1	40,8	65,7	40,0	81,2	162,5	-143,1	-55,7	2430,0
Finanzausgl.	651,3	433,9	453,6	-358,4	196,6	-216,1	-292,0	-113,9	-104,8	-108,0	-137,0	-89,1	-110,6	-287,9	51,2	31,1	0
Fehlb.-BEZ	0	0	0	-505,6	0	-5,8	-109,9	-3,4	-132,7	-3,2	-3,4	-2,3	-1,4	-5,9	0	-1,2	774,9
Tarif bei Länderfinanzausgleich i.e.S.																	
Finanzausgl.	62,7	81,1	43,7	336,8	-334,6	-73,6	253,9	-54,9	110,4	-55,3	-15,7	-42,8	63,3	-857,6	-33,2	-153,4	0
Fehlb.-BEZ	0	0	0	-303,1	0	66,2	-228,5	49,4	-99,3	49,7	14,1	38,5	-57,0	771,9	0	138,1	-440,0
Abschaffung Hafensteuern																	
Finanzausgl.	39,4	35,8	31,8	6,4	22,5	11,4	9,9	6,8	6,3	6,3	6,6	-32,1	2,7	12,0	-100,6	-65,2	0
Fehlb.-BEZ	0	0	0	3,4	0	4,0	4,0	2,4	3,3	2,2	2,4	-10,4	1,0	3,9	0	-19,5	3,4
Einwohnergewichtung Gemeinden																	
Finanzausgl.	-441,7	-3,7	-32,0	-46,8	-75,0	-9,7	-10,2	43,0	16,9	24,6	68,8	63,5	-5,6	195,2	132,8	79,8	0
Fehlb.-BEZ	0	0	0	-24,0	0	-3,4	-4,1	15,0	8,7	8,6	24,4	22,1	-2,2	63,6	0	26,0	-134,6
Hebesätze bei Realsteuern																	
Finanzausgl.	73,1	-32,7	-8,5	-5,8	5,8	-8,4	-20,3	-10,1	-13,1	-9,8	-13,5	-8,0	0,548	23,9	19,9	6,9	0
Fehlb.-BEZ	0	0	0	-2,9	0	-2,8	-7,9	-3,3	-6,6	-3,2	-4,5	-2,6	0,202	7,2	0	2,1	24,3
Berücksichtigung von Gemeindesteuern																	
Finanzausgl.	-219,8	-301,4	-413,3	20,6	-353,2	334,7	42,8	216,8	0,082	199,9	193,5	152,1	318,9	211,6	-135,3	191,1	0
Fehlb.-BEZ	0	0	0	21,6	0	122,4	25,6	77,9	4,0	71,7	71,3	54,5	14,3	80,1	0	9,0	-552,1
Tarif bei Fehlbetrags-BEZ und sonstige BEZ																	
Fehlb.-BEZ	0	0	0	-261,9	0	-237,6	-147,5	-145,3	-92,0	-133,9	-138,3	-99,2	-44,8	-343,9	0	-61,0	1705,4
Sonst. BEZ	0	0	0	0	0	50,0	-149,0	-61,0	-60,0	-55,0	-56,0	-44,0	-29,0	-134,0	0	-8,0	546,0
Gesamtwirkung																	
Umsatzst.ant.	-1510,9	-1020,3	-879,4	692,2	-508,0	93,8	297,8	41,2	172,1	40,8	65,7	40,0	81,2	162,5	-143,1	-55,7	2430,0
Finanzausgl.	165,1	213,0	75,3	-47,1	131,3	38,4	-15,8	87,7	15,7	57,8	102,8	43,6	-17,7	-702,9	-65,3	-81,7	0
Fehlb.-BEZ	0	0	0	-1072,6	0	-56,9	-468,4	-7,5	-314,7	-8,1	-34,1	0,559	-89,9	576,7	0	93,6	1381,3
Sonst. BEZ	0	0	0	0	0	50,0	-149,0	-61,0	-60,0	-55,0	-56,0	-44,0	-29,0	-134,0	0	-8,0	546,0
FDE	1841,4	1248,6	1078,2	778,3	630,1	0	396,8	0	273,8	0	0	0	105,5	215,9	206,0	75,3	-6850,0
Summe	495,5	441,3	274,1	350,8	253,4	125,3	61,5	60,5	86,9	35,5	78,3	40,2	50,2	118,2	-2,4	23,6	-2492,7
Prämie																	
Finanzausgl.	-31,6	51,3	3,3	-21,2	36,3	-13,8	-11,9	-8,3	-7,5	-7,6	-8,1	-5,6	-0,544	-6,7	34,6	-2,8	0
Fehlb.-BEZ	0	0	0	-9,6	0	-4,0	-4,1	-2,4	-3,4	-2,2	-2,4	-1,6	-0,204	-2,0	0	-0,776	32,6
Ges. Summe	464,0	492,7	277,4	319,9	289,7	107,5	45,5	49,9	76,0	25,7	67,9	33,1	49,5	109,5	32,2	20,0	-2460,1

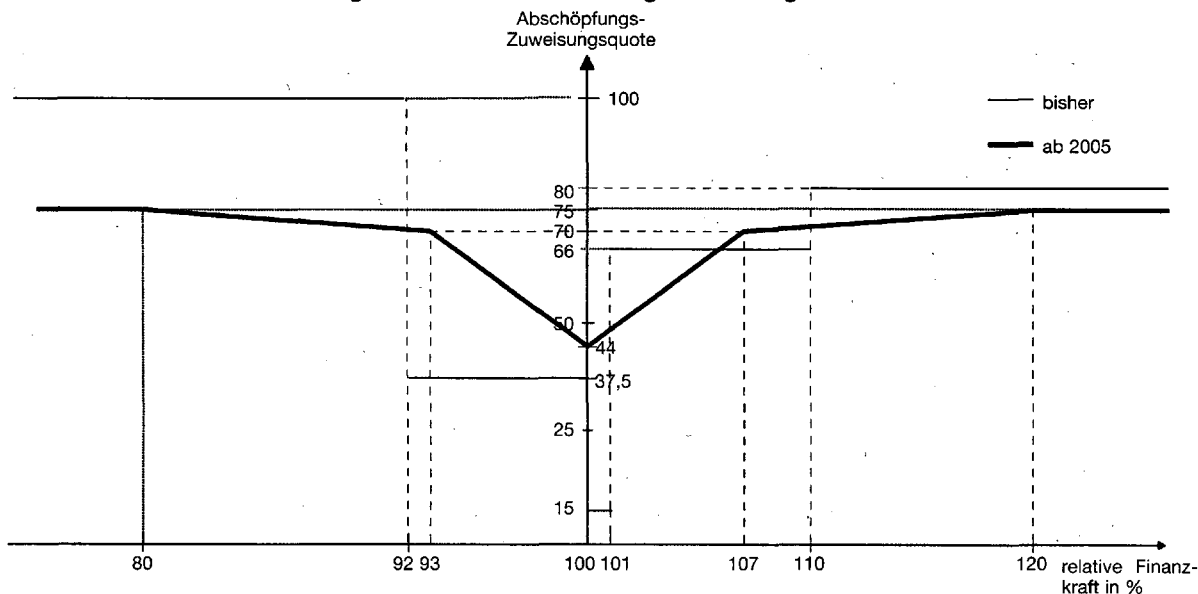
Länder Zuweisungen nach einem Stufentarif, der eine Mindestauffüllung bis 95% des Finanzbedarfs festlegte. Umgekehrt wurden finanzstarke Länder nach einem progressiven Stufentarif abgeschöpft, wobei die marginale Abschöpfungsquote in der Spitze 80% erreichte. Daneben gab es eine ganze Reihe komplizierter Garantieklauseln zu beachten, welche Mindestauffüllquoten und maximale Abschöpfungsquoten sicherstellten.

Künftig werden der Zuweisungs- und der Abschöpfungstarif symmetrisch gestaltet. Maximal werden bis

zu 75% aufgefüllt bzw. abgeschöpft, wobei die Quote auf 44% absinkt, wenn man sich dem Durchschnitt annähert. Durch den neuen Tarif werden die bisherigen komplizierten Garantieklauseln überflüssig. Lediglich die Gesamtabschöpfung für besonders finanzkräftige Länder wird künftig auf 72,5% der überdurchschnittlichen Finanzkraft beschränkt.

Es ist klar, daß sich Länder mit einer niedrigen relativen Finanzkraft durch den neuen Tarif verschlechtern. Der zweite Teil von Tabelle 1 zeigt den Unterschied zum fiktiven Finanzausgleich 2000 des letzten

Abbildung 2
Ausgleichstarif bei Finanzausgleich im engen Sinne



Abschnitts, wenn nun zusätzlich der neue Tarif aus Abbildung 2 auf der zweiten Stufe berücksichtigt wird. Die Umsatzsteuerverteilung bleibt damit im Vergleich zum ersten Abschnitt unverändert. Allerdings ändern sich nun die Transfers zwischen den einzelnen Bundesländern. Aufgrund ihrer geringen relativen Finanzkraft weisen die ostdeutschen Bundesländer (und Bremen) durchwegs ein negatives Vorzeichen aus. Umgekehrt gewinnen finanzschwache westliche Länder wie Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz, weil sie bei ihrer relativen Finanzkraft im Bereich über 93% liegen. Auch die bisherigen Gebirgsländer profitieren von dem neuen Tarif mit Ausnahme von Hamburg. Letzteres liegt aber weniger am Tarif, sondern am Wegfall bisheriger Garantieklauseln, durch die Hamburg unter dem alten System besser gestellt wurde. Insgesamt ergeben sich bei den finanzschwachen Ländern höhere Ausfälle als Zugewinne, so daß der Bund im Vergleich zur Berechnung des vorherigen Abschnitts zusätzlich etwa 440 Mill. DM durch Fehlbetragsergänzungszuweisungen aufzufüllen muß.

Als nächstes wird die relative Finanzkraft der Länder neu berechnet. Insgesamt wurden dazu vier Änderungen beschlossen, die nun der Reihe nach eingebaut werden. Die geringsten finanziellen Auswirkungen hat dabei die Abschaffung der so genannten Hafentlasten. Bisher konnten die Länder Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern sowie Hamburg und Bremen insgesamt 300 Mill. DM als Abzugsbeträge von der Finanzkraft geltend machen. Da im künfti-

gen Ausgleichssystems dies nicht mehr erlaubt ist⁶, steigt bei Hamburg, Bremen und Mecklenburg-Vorpommern die relative Finanzkraft. Tabelle 1 zeigt, daß nun Hamburg im Vergleich zur bisherigen Berechnung etwa 100 Mill. DM mehr an Abschöpfungsbeträgen zahlt, während Bremen und Mecklenburg-Vorpommern knapp 100 Mill. weniger als Zuweisungen erhalten. Alle anderen Länder profitieren, weil sie entweder weniger zahlen müssen oder höhere Zuweisungen erhalten. Entsprechend werden auch die Fehlbetragsergänzungszuweisungen bei Bremen und Mecklenburg-Vorpommern gekürzt, während die anderen Länder zusätzliche Auffüllungen vom Bund erhalten. Insgesamt spart der Bund etwa 3,4 Mill. DM.

Auch die Einwohnergewichtung der Gemeinden bei der Berechnung der Ausgleichsmaßzahl wird künftig reformiert. Bisher wurde nach einem überaus komplizierten und undurchsichtigen System eine nach Gemeindegröße und Einwohnerdichte gestaffelte Einwohnerwertung durchgeführt⁷. Künftig wird die Berechnung der Ausgleichsmaßzahl bei den Gemeindesteuern erheblich vereinfacht. Ausgangspunkt sind die tatsächlichen Einwohner des Landes oder des Stadtstaates. Wie bei den Landessteuern werden dann die Einwohner von Hamburg, Bremen und Berlin mit

⁶ Allerdings sollen die bislang begünstigten Häfen ca. 75 Mill. DM außerhalb des Länderfinanzausgleichs erhalten.

⁷ Die tatsächlichen Einwohnerzahlen der Gemeinden werden dabei je nach Einwohnerzahl mit dem Faktor 1,0 bis 1,3 gewichtet. Zusätzlich werden für Gemeinden mit über 500 000 Einwohner diese Sätze in Abhängigkeit von der Bevölkerungsdichte noch um 2 bis 6 Prozentpunkte erhöht, vgl. § 9 FAG.

dem Faktor 1,35 gewichtet. Zusätzlich werden die Einwohner von Mecklenburg-Vorpommern mit dem Faktor 1,05, von Brandenburg mit dem Faktor 1,03 und von Sachsen-Anhalt mit dem Faktor 1,02 gewichtet.

Tabelle 1 zeigt, daß vor allem die westdeutschen Flächenstaaten die Verlierer bei dieser neuen Regelung sind. So zahlt nun Nordrhein-Westfalen rund 440 Mill. DM mehr als bisher in den Ausgleichstopf. Umgekehrt profitieren vor allem die Stadtstaaten sowie die begünstigten ostdeutschen Flächenstaaten direkt und indirekt vom neuen System der Gemeindeeinkommenwertung. Sie erhalten mehr Transfers von den westdeutschen Ländern und vom Bund, der etwa 135 Mill. DM zusätzlich zahlen muß⁸.

Auch die Realsteuern werden künftig bei der Finanzkraftberechnung verändert berücksichtigt. Bisher wurden die Grund- und Gewerbesteuern auf der Gemeindeebene über normierte Hebesätze gewichtet. Diese Hebesatznormierung entfällt nun völlig. Tabelle 1 macht deutlich, daß von einer solchen Reform im Jahre 2000 vor allem die Stadtstaaten und Nordrhein-Westfalen profitiert hätten. Auch der Bund hätte etwa 25 Mill. DM an Ergänzungszuweisungen gespart.

Schließlich wird im letzten Schritt die Gewichtung der Gemeindesteuern angepaßt. Bisher wurden im Finanzausgleich lediglich 50% der Gemeindesteuereinnahmen berücksichtigt, künftig wird dieser Anteil auf 64% heraufgesetzt. Da diese Reform die Kluft zwischen finanzschwachen und -starken Länder verbreitert, profitieren davon die bisherigen Nehmerländer, während die Geberländer stärker abgeschöpft werden. Es sollte nicht überraschen, daß mit dieser Reform die stärksten fiskalischen Wirkungen verbunden sind. In Tabelle 1 zahlen die finanzstarken Länder nun rund 1,4 Mrd. DM mehr ein, während der Bund etwa 550 Mill. DM mehr an Ergänzungszuweisungen beisteuert.

Damit sind die zentralen Veränderungen beim Finanzausgleich im engen Sinne beschrieben. Der folgende Abschnitt erläutert die Neugestaltung der dritten Stufe des Ausgleichssystems, den Bundesergänzungszuweisungen.

Reform der Bundesergänzungszuweisungen

Im Mittelpunkt der politischen Diskussion stand vor allem der sogenannte Solidarpakt II; also die künftigen Transfers an die ostdeutschen Länder ab dem Jahre 2005. Da bei den Berechnungen das Jahr 2000 betrachtet wird, soll dieser Aspekt im folgenden außer

acht gelassen werden. Es bleiben dann vor allem zwei Veränderungen gegenüber dem bisherigen System. Erstens wird künftig ein neuer Tarif bei den Fehlbeitragsbundesergänzungszuweisungen (BEZ I) festgelegt. Bisher füllte der Bund noch die Fehlbeträge bis zur durchschnittlichen Finanzkraft zu 90% auf. Künftig wird die Auffüllgrenze auf 99,5 % der durchschnittlichen Finanzkraft abgesenkt und gleichzeitig der Auffüllgrad von 90 auf 77,5% reduziert. Es ist offensichtlich, daß der Bund damit erhebliche Mittel bei den BEZ I einspart. Laut Tabelle 1 hätte er im Jahre 2000 rund 1,7 Mrd. DM weniger aufwenden müssen. Die zweite Veränderung betrifft die Sonder-BEZ für Kosten der politischen Führung, welche zwar nun an zehn statt bisher an neun Länder gezahlt werden, aber dafür um rund 546 Mill. DM gekürzt werden.

Gesamtwirkung

Um die Gesamtwirkung des Reformpaketes zu beurteilen, werden die isolierten Wirkungen der verschiedenen Maßnahmen für jedes Land und den Bund addiert. Der untere Teil von Tabelle 1 zeigt, daß durch die Reformen auf der zweiten und dritten Stufe vor allem die finanzschwachen Westländer verlieren. Sie hätten unter dem neuen System im Jahre 2000 weniger Transfers von den finanzstarken Westländern und/oder dem Bund bekommen. Der Bund erhielte neben der Umsatzsteuer noch zusätzliche Einnahmen aus verminderten Transfers in Höhe von mehr als 1,9 Mrd. DM.

Allerdings muß nun noch die Neuordnung der Zinsverpflichtungen aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ (FDE) berücksichtigt werden. Bisher wurden die alten Bundesländer mit einer anteiligen Finanzierung in Höhe von 6,85 Mrd. DM belastet⁹. Die Verteilung der Beträge auf die einzelnen Länder im Jahre 2000 entnimmt man der Zeile „FDE“ in Tabelle 1. Künftig werden nun diese Zahlungen vollständig vom Bund übernommen. Bei den Westländern erscheinen die bisherigen Zinsverpflichtungen daher als Gewinne, während die Gesamtsumme beim Bund als Verlust verbucht wird. Tabelle 1 macht nun deutlich, daß unter Einschluß dieser Neuordnung alle Länder bis auf Hamburg gewinnen, während der Bund im Jahre 2000 insgesamt etwa mit 2,5 Mrd. DM im Vergleich zum bisherigen System mehr belastet würde.

Tabelle 1 erklärt vermutlich, warum ein Kompromiß so überraschend schnell erreicht wurde. Der Bund ist der eindeutige Verlierer bei dieser Reform, während

⁸ Hamburg gewinnt natürlich, weil es nun weniger als bisher in den Ausgleichstopf zahlt.

⁹ Zur Diskussion der Finanzierungslasten aus dem FDE vgl. etwa T. Lenk, A. Birke: Neuordnung der Finanzierungslasten des Fonds „Deutsche Einheit“, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 80. Jg. (2000), Heft 12, S. 722 ff.

vor allem die Westländer als die großen Gewinner erscheinen. Die Frage ist jedoch, ob mit dem neuen System auch die massiven Fehlanreize abgebaut werden, welche in der vorangegangenen Diskussion¹⁰ so heftig beklagt wurden. Der folgende Abschnitt versucht diese Frage zu beantworten.

Absenkung der Grenzbelastungen durch eine Anreizprämie?

Mit der Reform des Finanzausgleichs wurde auch beabsichtigt, die Fehlanreize des bestehenden Systems signifikant zu vermindern. Letztere äußern sich in extrem hohen Grenzbelastungen, welche einzelnen Ländern jeglichen Anreiz nehmen, ihre eigenen Steuerquellen zu pflegen und zu verbessern. Um dieses Problem zu entschärfen, sieht der reformierte Finanzausgleich künftig vor, diejenigen Länder zu prämiieren, die überdurchschnittliche Steuermehreinnahmen (bzw. unterdurchschnittliche Steuermindereinnahmen) bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie den Landessteuern je Einwohner erzielen. Ein Land kann künftig 12% der überdurchschnittlich günstigen Veränderung der Einnahmen je Einwohner gegenüber dem Vorjahr als Prämie bei der Finanzkraftermittlung geltend machen.

Gegenüber 1999 wuchs das Aufkommen bei den für die Prämienberechnung relevanten Steuern je Einwohner um 2,4%. Ein überdurchschnittliches Wachstum wiesen dabei die Geberländer Nordrhein-Westfalen, Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und Hamburg sowie das Saarland und Berlin auf. Allerdings schwankte die Veränderungsrate zwischen 2,9% in Nordrhein-Westfalen und 8,9% in Hamburg. Um die Prämie zu ermitteln, multipliziert man den Prämienatz von 12% mit der Differenz zwischen der Veränderungsrate eines prämiienberechtigten Landes und der durchschnittlichen Veränderungsrate sowie dem Steueraufkommen des Landes je Einwohner aus dem Vorjahr und der Einwohnerzahl der Ausgleichsjahres.

Insgesamt könnten die prämiienberechtigten Länder im Jahre 2000 auf diese Weise ihre Finanzkraft um 350 Mill. DM reduzieren. Allerdings schwanken die Prämien zwischen 3,7 Mill. DM für das Saarland und 126,3 Mill. DM für Bayern. Zu beachten ist nun allerdings, daß nicht nur die Finanzkraftmeßzahl der prämiienberechtigten Länder sinkt, sondern daß wegen des um 350 Mill. DM verminderten anrechenbaren

Steueraufkommens auch die Ausgleichsmeßzahlen aller Länder sinken. Damit steigt die relative Finanzkraft der nicht-prämienberechtigten Länder in jedem Fall an. Es kann aber auch sein, daß die relative Finanzkraft von prämiienberechtigten Ländern ansteigt. Im Jahre 2000 wäre letzteres bei Nordrhein-Westfalen, dem Saarland und Berlin der Fall gewesen.

Deshalb weist Tabelle 1 bei der Prämie höhere Ausgleichszahlungen bei Nordrhein-Westfalen aus und geringere Ausgleichszuweisungen bei Berlin und dem Saarland. Die Prämie führt also nicht bei allen „begünstigten“ Ländern automatisch zu geringeren Zahlungen bzw. höheren Erstattungen. Die Gewinner der Prämienregelung wären damit die Geberländer Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und Hamburg, sofern die Prämie schon im Jahre 2000 gegolten hätte. Tabelle 1 zeigt auch, daß auch der Bund zu den Gewinnern bei der Prämienregelung gehört. Aufgrund der verminderten Ausgleichsmeßzahlen reduzieren sich die Fehlbetragsergänzungszuweisungen um rund 32 Mill. DM.

Die eigentliche Frage aber ist, inwiefern die Prämie anreizkompatibel ist, d.h., ob mit der Prämie die Grenzbelastungen gesenkt werden, so daß die Länder einen höheren Anreiz haben, die eigenen Steuereinnahmen zu verbessern. Tabelle 2 vergleicht deshalb die Grenzbelastungen bei der Lohnsteuer unter dem Status quo und dem reformierten System, wenn unterschiedliche Prämienätze berücksichtigt werden.

Zunächst erkennt man, daß ohne die Prämienregelung (also mit einem Prämienatz von 0 %) die Grenzbelastung für die Geberländer Nordrhein-Westfalen, Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und Hamburg absinkt und für die Nehmerländer (mit Ausnahme Bremens) die Grenzbelastung ansteigt. Bei den Geberländern ist die verminderte Grenzbelastung im wesentlichen auf den veränderten Abschöpfungstarif zurückzuführen. Der Anstieg der Grenzbelastung bei den Nehmerländern liegt dagegen sowohl am veränderten Auffüllungstarif, am reformierten Zuweisungstarif und an der neuen Regelung bei den Fehlbetragszuweisungen. Insgesamt sind jedoch die Veränderungen bei der Grenzbelastung nicht besonders dramatisch. Durch die angestrebte Prämienregelung mit dem ausgleichsfreien Anteil von 12% sinken zwar nun die Grenzbelastungen, allerdings nur bei den prämiienberechtigten Ländern in signifikantem Umfang.

Wie Tabelle 2 zeigt, hat die Prämienregelung auf die Grenzbelastung der nicht-prämienberechtigten Länder so gut wie keinen Einfluß. Dieser Zusammenhang würde auch weiter gelten, wenn der Prämienatz dra-

¹⁰ Vgl. B. Huber, K. Lichtblau: Konfiskatorischer Finanzausgleich verlangt Reform, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 78. Jg. (1998), Heft 3, S. 142 ff.; sowie W. Ebert, S. Meyer: Die Anreizwirkungen des Finanzausgleichs, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 79. Jg. (1999), Heft 2, S. 106 ff.

Tabelle 2
Grenzbelastungen bei der Lohnsteuer¹

	Status quo	Prämiensatz im reformierten System		
		0 %	12 %	50 %
Nordrhein-Westfalen	71,0	70,0	67,8	60,7
Bayern	77,7	75,7	72,8	63,4
Baden-Württemberg	78,7	76,6	73,6	63,8
Niedersachsen	87,2	88,7	88,3	87,2
Hessen	80,4	79,3	75,9	65,2
Sachsen	89,8	91,1	90,9	90,3
Rheinland-Pfalz	90,1	91,3	91,1	90,5
Sachsen-Anhalt	90,9	92,3	92,1	91,8
Schleswig-Holstein	89,0	91,9	91,8	91,4
Thüringen	91,1	92,4	92,3	91,9
Brandenburg	91,0	92,3	92,2	91,8
Mecklenburg-Vorpommern	91,4	92,8	92,7	92,5
Saarland	91,9	93,2	88,5	73,6
Berlin	89,8	91,1	86,6	72,1
Hamburg	83,0	81,1	77,4	65,5
Bremen	91,6	91,2	91,1	91,0

¹ Abfluß zusätzlicher Lohnsteuereinnahmen eines Landes in % der Einnahmen. Vgl. Christian Baretti, Bernd Huber, Karl Lichtblau: Die Reform des Finanzausgleichs im Spannungsfeld zwischen ökonomischer Rationalität und Besitzstandsdenken, in: IW-trends, 28. Jg., 2/2001, S. 42.

stisch angehoben würde. In der rechten Spalte von Tabelle 1 wird ein Prämiensatz von 50% unterstellt. Auch eine solche radikale Anreizkomponente reduziert lediglich die Grenzbelastungen der prämienerberechtigten Länder deutlich. Gerade die nicht-prämienerberechtigten Länder bräuchten jedoch zusätzliche Anreize, ihre eigenen Steuerquellen auszubauen. Mit der Prämienregelung gelingt es daher nicht, die Grenzbelastungen gleichmäßig abzubauen. Sie verbessert lediglich die Einnahme- und Anreizsituation der finanzkräftigen Länder, weil diese in der Regel auch ein überdurchschnittliches Wachstum bei den Steuereinnahmen aufweisen.

Fazit

Dieser Beitrag liefert eine quantitative Abschätzung der neuen Regelungen des künftigen Finanzausgleichs. Fraglich ist zunächst, ob das künftige System wirklich transparenter und einfacher sein wird. Einige positive Ansätze in dieser Hinsicht wurden eingebracht durch die drastische Vereinfachung der Einwohnungsgewichtung bei den Gemeindesteuern sowie durch den Wegfall der bisherigen Garantieklauseln bei der Berechnung der Transfers auf der zweiten Stufe¹¹. Gleichzeitig sind jedoch die Auffüllungstarife auf den verschiedenen Stufen noch komplizierter geworden, als dies bisher schon der Fall war.

In Hinblick auf die fiskalischen Wirkungen des neuen Systems ist zunächst festzustellen, daß bereits der Umsatzsteuervorwegausgleich zu einer stärkeren Nivellierung als bisher führt, und sich so das Umverteilungsvolumen auf der zweiten Stufe signifikant vermindert. Im Jahre 2000 wäre die Umverteilung um ca. 500 Mill. DM gesunken. Von der Reform des Umsatzsteuervorwegausgleichs profitieren alle finanzschwachen Länder, Verlierer sind die bisherigen Geberländer im Westen.

Die Reform des Finanzausgleichs im engen Sinne schadet vor allem Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland sowie den Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen. Während jedoch die Verluste bei Berlin und Bremen durch Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen kompensiert werden, müssen vor allem die finanzschwachen Westländer drastische Einbußen bei den letzteren hinnehmen. Insgesamt würden also sowohl die finanzstarken, als auch die finanzschwachen Länder im Westen durch den neuen Finanzausgleich verlieren. Mit der Übernahme ihrer Zinsverpflichtungen aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ durch den Bund werden sie alle (mit Ausnahme Hamburgs) zu Gewinnern. Hauptverlierer ist damit der Bund, der dieser Reform wohl nur zugestimmt hat, weil er vor den Bundestagswahlen das Thema vom Tisch haben wollte.

Die schädlichen allokativen Wirkungen des bisherigen Finanzausgleichs wurden mit dieser Reform schließlich kaum behoben. Mit der Prämienregelung wurde zwar ein neuartiges Instrumentarium eingeführt, das gerade die Anreizproblematik entschärfen sollte. Eine genauere Betrachtung der Grenzbelastungen zeigt jedoch, daß der Prämienmechanismus lediglich die Grenzbelastungen der prämienerberechtigten Ländern erkennbar reduziert. In der Regel gehören diese zu den finanzkräftigen Ländern. Die bestehenden Fehlanreize bei den finanzschwachen Ländern werden deshalb durch die Prämienregelung nicht signifikant verändert. Da die Prämienregelung auch die Transparenz des Systems vermindert, wäre es vermutlich besser, von Anfang an auf dieses Instrument zu verzichten.

Unabhängig von der künftigen Prämienregelung kann man schon jetzt feststellen, daß der neue Finanzausgleich die Fehlanreize des bestehenden Systems nicht drastisch reduziert. Man muß deshalb kein Hellseher sein um zu prognostizieren, daß die Diskussion um die Reform des reformierten Finanzausgleichs spätestens nach der Bundestagswahl erneut einsetzen wird.

¹¹ Dies zeigt sich vor allem dann, wenn das Finanzausgleichssystem im Detail programmiert wird!