

Christian Baretti, Bernd Huber, Karl Lichtblau

Weniger Wachstum und Steueraufkommen durch den Finanzausgleich

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom November 1999 macht eine Neuregelung des Finanzausgleichs nötig. Aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht ist vor allem die Anreizstruktur des Systems verbesserungsbedürftig. Welche ökonomischen Folgen hat das derzeitige System? Welche Reformmöglichkeiten gibt es?

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Länderfinanzausgleich vom 11.11.1999 macht eine grundsätzliche Neuordnung des Finanzausgleichssystems erforderlich. Bis zum 31.12.2002 hat der Gesetzgeber in einem Maßstäbengesetz langfristig geltende Maßstäbe zu entwickeln, durch die die unbestimmten Rechtsbegriffe des Grundgesetzes zum Finanzausgleich näher bestimmt und konkretisiert werden. Danach ist auf dieser Grundlage bis zum 31.12.2004 das Finanzausgleichsgesetz (FAG) zu reformieren. Werden diese Fristen nicht eingehalten, wird das als Übergangsrecht weiter geltende FAG verfassungswidrig und nichtig.

Aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht sind vor allem die Anreizstrukturen des Finanzausgleichs verbesserungsbedürftig. So sind vor allem die hohen Grenzbelastungen des Systems als bedenklich einzustufen¹. Die Grenzbelastung zeigt an, welcher Anteil des in einem Land erwirtschafteten zusätzlichen Steueraufkommens durch den Finanzausgleich abgeschöpft wird. Diese Grenzbelastungen erreichen im deutschen Finanzausgleich geradezu prohibitive Größenordnungen und belassen den Ländern kaum noch Anreize, ihre Steuerkraft durch eigene Anstrengungen zu verbessern. Im Folgenden geht es nun darum, diese Anreizprobleme und ihre empirische Bedeutung aufzuzeigen und einen Reformansatz zu entwickeln, der hier zu einer Verbesserung beitragen kann.

Der Finanzausgleich bildet im deutschen Föderalismus das zentrale Instrument, mit dem die Verteilung der Steuereinnahmen zwischen den Gebietskörperschaften geregelt wird.

Prof. Dr. Bernd Huber, 40, ist Inhaber des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft an der Universität München; Christian Baretti, 27, Dipl.-Volkswirt, ist Mitarbeiter des ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung in München; Dr. Karl Lichtblau, 43, ist Mitarbeiter des Instituts der deutschen Wirtschaft in Köln.

Gut ein Viertel der Steuereinnahmen in Deutschland entfällt auf Steuern, deren Aufkommen als reine Bundes-, Landes- oder Gemeindesteuern ausschließlich einer föderalen Ebene zufließen. Die Verteilung der Landessteuern zwischen den Ländern orientiert sich am Prinzip des örtlichen Aufkommens. Die wichtigsten Steuern, Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer, sind als Gemeinschaftsteuern gestaltet, an deren Aufkommen der Bund und die Länder (sowie auch die Gemeinden) gemeinsam beteiligt sind. Bei der Einkommen- und der Körperschaftsteuer erhalten Bund und Länder einen Anteil von jeweils 42,5% und die Gemeinden von 15%. Die Verteilung zwischen den Ländern erfolgt bei der Einkommensteuer nach dem Wohnsitz-, bei der Körperschaftsteuer nach dem Betriebsstättenprinzip.

Während die Anteile von Bund und Ländern an Einkommen- und Körperschaftsteuer im Grundgesetz festgelegt sind, wird die vertikale Verteilung der Umsatzsteuer durch ein einfaches Bundesgesetz geregelt. Im Jahr 1999 teilten sich – nach Vorwegabzügen für Bund und Gemeinden – Bund und Länder das Aufkommen im Verhältnis 50,5 : 49,5. Der Länderanteil an der Umsatzsteuer wird nach der Einwohnerzahl zwischen den Ländern verteilt.

Die so ermittelte Ausgangsverteilung der Steuereinnahmen wird nun durch eine Umverteilung zwischen den Ländern (sowie dem Bund) verändert. Die Umverteilung erfolgt dabei in drei Schritten; nämlich durch den Umsatzsteuervorwegausgleich, den Länderfinanzausgleich i.e.S. und durch das System der Bundesergänzungszuweisungen.

Im Rahmen des Umsatzsteuervorwegausgleichs werden bis zu 25% des Umsatzsteueraufkommens der Länder dazu verwendet, bei den Ländern, deren Steuereinnahmen je Einwohner unter 92% des Län-

¹ Siehe B. Huber, K. Lichtblau: Systemschwächen des Finanzausgleichs – Eine Reformskizze, in: IW-TRENDS, 24 (1997), Heft 4, S. 1 ff.; sowie B. Huber, K. Lichtblau: Konfiskatorischer Finanzausgleich verlangt eine Reform, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 78. Jg. (1998), Heft 3, S. 142-147.

derdurchschnitts liegen, die Fehlbeträge an 92% aufzufüllen. Im Vergleich zu einer reinen Einwohnerverteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer wurden durch den Umsatzsteuervorwegausgleich 1999 gut 15,5 Mrd. DM umverteilt, die vor allem den ostdeutschen Ländern zugute kamen (vgl. Tabelle 1).

Auf der zweiten Stufe des Umverteilungssystems, dem eigentlichen Länderfinanzausgleich (i.e.S.), wird für jedes Land seine Finanzkraft und sein Finanzbedarf gegenübergestellt. Übersteigt die Finanzkraft eines Landes seinen Finanzbedarf, ist es ausgleichspflichtig und hat Beiträge zu leisten; im umgekehrten Fall erhält es Zuweisungen. Die Finanzkraft eines Landes ergibt sich aus seinen Steuereinnahmen zuzüglich der hälftigen Steuereinnahmen seiner Gemeinden. Bei der Ermittlung des Finanzbedarfs wird grundsätzlich ein gleich hoher Einnahmenbedarf je Einwohner in allen Bundesländern unterstellt, also eine pro Kopf gleichmäßige Verteilung der Steuereinnahmen als Verteilungsnorm zugrunde gelegt. Dieses Prinzip wird allerdings durch Einwohnerwertungen bei den Stadtstaaten und den Gemeinden durchbrochen. Die Höhe der Zuweisungen und Beiträge im Länderfinanzausgleich ergibt sich aus einem progressiven Ausgleichstarif. Den finanzschwachen Ländern wird im Ergebnis dadurch eine Finanzkraft in Höhe von 95% des Länderdurchschnitts garantiert. Bei den finanzstarken Ländern werden die Finanzkraftüberschüsse mit einem progressiven Tarif abgeschöpft, der in der Spitze bei 80% liegt. Im Rahmen des Länderfinanzausgleichs wurden im Jahr 1999 14,6 Mrd. DM umverteilt, wobei der größte Teil der Leistungen in die neuen Bundesländer floss (vgl. Tabelle 1).

Schließlich zahlt der Bund den finanzschwachen Ländern noch verschiedene Bundesergänzungszuweisungen (BEZ). Im Rahmen der Fehlbetrags-BEZ gleicht der Bund die nach Länderfinanzausgleich bestehende Lücke zum Länderdurchschnitt zu 90% aus. Im Ergebnis erreicht damit jedes finanzschwache Land eine Finanzkraft von mindestens 99,5% des Länderdurchschnitts. Bei den Sonderbedarfs-BEZ gewährt der Bund ein ganzes Potpourri von (Pauschal-) Zahlungen, die vor allem in die neuen Länder fließen. Insgesamt wandte der Bund 1999 fast 26 Mrd. DM für diese Transferleistungen auf (vgl. Tabelle 1).

Alles in allem werden durch Umverteilungsmechanismen des Finanzausgleichs die Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern stark eingeebnet. Dies wird deutlich, wenn man die Streuung der Ländereinnahmen vor und nach Finanzausgleich betrachtet. Wie Abbildung 1 für die Jahre 1970 bis 1998 zeigt, ist der Variationskoeffizient (Streuung/Mittelwert) der

Tabelle 1
Zahlungen im Finanzausgleich 1999
(in Mill. DM)

	USt- Vorweg- aus- gleich	Länder- finanz- aus- gleich	Fehl- betrags- BEZ ¹	Sonder- BEZ	Ge- samt
Nordrhein-Westfalen	-4264	-2578	0	0	-6842
Bayern	-2873	-3188	0	0	-6061
Baden-Württemberg	-2478	-3426	0	0	-5905
Niedersachsen	-1463	1037	1556	304	1434
Hessen	-1433	-4744	0	0	-6177
Sachsen	4711	2149	910	3658	11427
Rheinland-Pfalz	-955	379	568	490	481
Sachsen-Anhalt	3165	1300	540	2372	7377
Schleswig-Holstein	-657	174	261	300	78
Thüringen	2806	1218	498	2172	6694
Brandenburg	2629	1147	525	2149	6450
Mecklenburg-Vorp.	2019	921	364	1643	4947
Saarland	161	294	218	1401	2075
Berlin	-805	5316	919	2881	8312
Hamburg	-404	-665	0	0	-1069
Bremen	-158	665	139	1974	2620
Transfervolumen	15490	14602	6497	19344	55933

¹ BEZ = Bundesergänzungszuweisungen.

Quelle: B. Huber, K. Lichtblau: Ein neuer Finanzausgleich – Reformoptionen nach dem Verfassungsgerichtsurteil, in: Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, 257, 3 (2000), Köln: Institut der deutschen Wirtschaft.

Steuereinnahmen der Länder durch den Finanzausgleich um gut 7% gesenkt worden².

Hohe Grenzbelastungen als zentrales Anreizproblem

Die Ausgestaltung des Länderfinanzausgleichs wird von wissenschaftlicher Seite schon seit längerem kritisiert³. Neben verschiedenen problematischen Einzelregelungen, wie z.B. der Einwohnerwertung der Stadtstaaten, wird dabei vor allem auf die negativen Anreizeffekte des gegenwärtigen Finanzausgleichs hingewiesen, durch die die Länder kaum mehr ein fiskalisches Interesse haben, ihre originäre Steuerkraft durch eigene Anstrengungen zu verbessern. Wie ausgeprägt diese Anreizprobleme sind, wird deutlich, wenn man die Grenzbelastungen des Finanzausgleichssystems betrachtet.

Die Grenzbelastung gibt an, welcher Anteil von 1 DM Steuermehreinnahmen in einem Bundesland durch

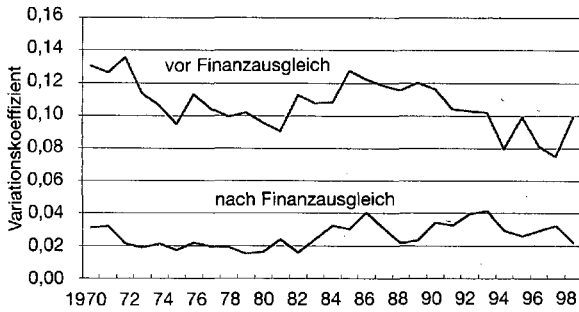
² Um Verzerrungen durch die Einwohnerveredelung zu vermeiden, werden hier nur die Flächenländer betrachtet.

³ Siehe hierzu u.a. R. Peffekoven: Reform des Finanzausgleichs – Eine vertane Chance, in: Finanzarchiv (1994), Bd. 51, S. 281 ff.; S. Homburg: Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs, in: Finanzarchiv (1994), Bd. 51, S. 312 ff.; B. Huber, K. Lichtblau: Konfiskatorischer Finanzausgleich..., a.a.O.

Abbildung 1

Disparität der Steuereinnahmen unter den westdeutschen Flächenländern

(vor und nach Durchführung des Finanzausgleichs 1970 bis 1998)



Quelle: C. Baretta, R. Fenge, B. Huber, W. Leibfritz, M. Steinherr: Chancen und Grenzen föderalen Wettbewerbs, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung, Band 1 (2000), München.

kommt diese Abschöpfung folgendermaßen zustande: Dem Bund stehen gemäß primärem Finanzausgleich 42,5% der Lohnsteuermehreinnahmen zu. Von dem verbleibenden Bruttozufluss von 575 000 DM büßt Brandenburg durch verminderte Transferleistungen im Finanzausgleich noch einmal 435 000 DM ein (vgl. Tabelle 2).

Insgesamt liegen die Grenzbelastungen zwischen 92% (Saarland) und 71% (Nordrhein-Westfalen)⁵. Bei sieben Ländern bleiben von 1 DM Steuermehreinnahmen nach Finanzausgleich weniger als 10 Pfennig im Land (vgl. Tabelle 2). Für diese Länder ist es sicherlich nicht übertrieben, wenn man das Finanzausgleichssystem als Armutsfalle bezeichnet, in der Verbesserungen der eigenen Finanzkraft nahezu vollständig abgeschöpft werden.

Tabelle 2

Grenzbelastungen im Finanzausgleich 1999

(Zuflüsse, Umverteilungen und Abflüsse einer Mill. DM zusätzlicher Lohnsteuer)

Bundesland	Bruttozufluss		Umverteilung		Nettozufluss
	Land und Gemeinden	USt-Vorwegausgleich	Länderfinanzausgleich ¹	BEZ ²	
	in 1000 DM				
Saarland	575	-416	-78	0	81
Bremen	575	-1	-457	-33	84
Mecklenburg-Vorp.	575	-410	-80	0	86
Thüringen	575	-404	-82	1	89
Hamburg	575	-2	-484	0	89
Brandenburg	575	-403	-83	1	90
Sachsen-Anhalt	575	-402	-83	1	91
Sachsen	575	-386	-88	1	101
Berlin	575	-5	-470	1	102
Schleswig-Holstein	575	-4	-180	-270	121
Niedersachsen	575	-357	-36	-54	128
Rheinland-Pfalz	575	-5	-177	-265	128
Hessen	575	-8	-366	0	201
Baden-Württemberg	575	-14	-347	0	214
Bayern	575	-16	-290	0	269
Nordrhein-Westfalen	575	-24	-259	0	292

¹ Einschließlich Garantieklauseln. ² Nur Fehlbetrags-BEZ.

Quelle: B. Huber, K. Lichtblau: Ein neuer Finanzausgleich – Reformoptionen nach dem Verfassungsgerichtsurteil, in: Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, 257, 3 (2000), Köln.

den Finanzausgleich abgeschöpft wird⁴. In Tabelle 2 sind für das Jahr 1999 die Grenzbelastungen am Beispiel der Lohnsteuer dargestellt. Würden z.B. die Lohnsteuerzahlungen im Land Brandenburg um 1 Mill. DM steigen, verblieben dem Land, wie die letzte Spalte zeigt, nach Abschluss aller Finanzausgleichsvorgänge nur noch 90 000 DM. Die Grenzbelastung liegt demnach bei 91%. Im Falle Brandenburgs

Die Folgen hoher Grenzbelastungen

Durch die hohen Grenzbelastungen vermindert der Finanzausgleich die fiskalischen Anreize der Länder, aus eigener Kraft ihre Steuereinnahmen zu erhöhen⁶. Mit negativen Folgen ist in vielen Bereichen der Wirtschaftspolitik der Länder zu rechnen. Wenn Steuermehreinnahmen weitgehend abgeschöpft werden, hat ein einzelnes Bundesland nur noch wenig Interesse, im Rahmen der Steuerverwaltung, die in Deutschland Ländersache ist, für eine effiziente Steuerdurchsetzung zu sorgen. Auch Maßnahmen zur Wachstumsförderung wie z.B. Infrastrukturinvestitionen werden durch den Finanzausgleich behindert. Ein Bundesland hat zwar die Kosten von Infrastrukturmaßnahmen zu tragen, die zusätzlichen Steuereinnahmen, die aus einem höheren Wirtschaftswachstum resultieren, fließen dagegen im Finanzausgleich ab. Gerade für finanzschwache Länder stellt der Finanzausgleich damit eine massive Belastung dar, denn diese Länder sind darauf angewiesen, dass sich kostspielige Programme zur Wachstumsförderung über höhere zukünftige Steuereinnahmen wenigstens teilweise refinanzieren.

Schließlich werden durch den Finanzausgleich die Anreize gestört, neue Unternehmen anzusiedeln bzw. bestehende Firmen in den eigenen Landesgrenzen zu halten. Aus der Sicht eines Landes sind Unterneh-

⁴ siehe B. Huber, K. Lichtblau: Konfiskatorischer Finanzausgleich..., a.a.O.; B. Huber, K. Lichtblau: Systemschwächen..., a.a.O.

⁵ Bei den Landessteuern reichen die Grenzbelastungen in der Spitze sogar an 100% heran.

⁶ B. Huber, K. Lichtblau: Konfiskatorischer Finanzausgleich..., a.a.O.

mensansiedlungen mit einem Bündel von Vorteilen, wie z.B. der Schaffung von Arbeitsplätzen, aber auch Nachteilen, wie z.B. zusätzlicher Umweltbelastungen, verbunden. Aus fiskalischer Sicht bilden potentielle Steuermehreinnahmen ebenfalls ein Motiv, zusätzliche Unternehmen zu attrahieren. Werden diese Mehreinnahmen im Finanzausgleich jedoch abgeschöpft, entfällt dieser fiskalische Anreiz, und die Gewichte von Vor- und Nachteilen werden in Richtung auf eine eher restriktive Ansiedlungspolitik verschoben.

Diese Beispiele weisen darauf hin, dass das Finanzausgleichssystem die Effizienz der Wirtschaftspolitik der Länder negativ beeinflusst. Allerdings wird mitunter die praktische Bedeutung dieser Effekte angezweifelt⁷.

Im Folgenden wird daher die Bedeutung des Finanzausgleichs für die Wirtschaftspolitik der Länder etwas näher untersucht. Dabei konzentrieren wir uns auf die Effizienz der Steuerverwaltung und den Einfluss auf das Wirtschaftswachstum.

Effizienz der Steuerverwaltung

Wenn Steuermehreinnahmen zu einem großen Teil im Finanzausgleich abfließen, besteht für die Länder ein Anreiz, bei der Steuerdurchsetzung eher lax zu verfahren. Tatsächlich gibt es verschiedene Hinweise für ein solches Verhalten. Die Länder können die Steuerdurchsetzung auf verschiedene Weise beeinflussen. Dies betrifft einmal die Handhabung des materiellen Steuerrechts. Wie die Berichte des Bundesrechnungshofes und der Rechnungshöfe der Länder zeigen, gibt es offenbar beträchtliche Unterschiede in der Verwaltungspraxis der Steuerbehörden⁸. Außer-

⁷ Siehe u.a. W. Ebert, S. Meyer: Die Anreizwirkungen des Finanzausgleichs, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 79. Jg. (1999), Heft 2, S. 106 ff.

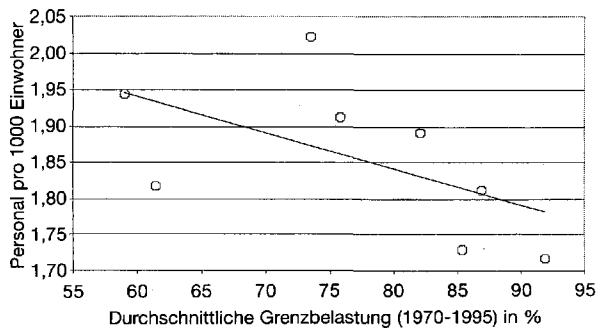
⁸ So hebt beispielsweise der Bundesrechnungshof hervor, dass es in den Ländern bei gleichen Sachverhalten unterschiedliche Verwaltungsentscheidungen gebe. Vgl. Bundesrechnungshof: Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 1987 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung (einschließlich der Bemerkungen zur Jahresrechnung des Bundes 1985), in: Bundesrat Drucksache 401/87 (1987), Bonn.

⁹ Vgl. Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg: Bericht über die Lage der Steuerverwaltung (Veranlagung und Betriebsprüfung), 1994.

¹⁰ Siehe Bundesrechnungshof: Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 1984 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung (einschließlich der Bemerkungen zur Jahresrechnung des Bundes 1982), in: Bundesrat Drucksache 511/84 (1984), Bonn. Er führt überdies explizit den Länderfinanzausgleich als Erklärung dafür an, wie Betriebsprüfungsstellen personell ausgestattet werden. In neuerer Zeit ist vor allem eine zu geringe Zahl von Betriebsprüfern in den Neuen Ländern gegenüber Westdeutschland festzustellen. Vgl. Bundesrechnungshof: Bemerkungen 2000 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Bonn.

¹¹ Die Stadtstaaten wurden wegen ihres strukturell bedingten höheren Personalbestandes ausgeklammert.

Abbildung 2
Grenzbelastung und Personal der Steuerverwaltung je 1000 Einwohner im Jahr 1997



Quelle: C. Baretta, B. Huber, K. Lichtblau: A Tax on Tax Revenue – The Incentive Effects of Equalizing Transfers: Evidence from Germany, CESifo Working Paper Nr. 333 (2000); Statistisches Bundesamt: Fachserie 14 Reihe 6, eigene Berechnungen.

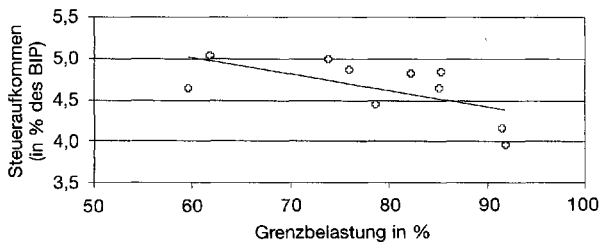
dem wird die unzureichende Prüfung von Steuererklärungen gerügt. So ist in einem konkreten Einzelfall die Einkommensteuer um 13 Mill. DM zu niedrig angesetzt worden⁹. Auch die Häufigkeit der Betriebsprüfungen wird in den Bundesländern äußerst unterschiedlich gehandhabt¹⁰.

Häufig ergeben sich Bearbeitungsrückstände aber auch aus der Tatsache, dass die Steuerverwaltungen personell unterbesetzt sind. Auch hier können die Anreize des Finanzausgleichs eine Rolle spielen: Ein höherer Personaleinsatz ist mit Kosten verbunden, denen keine fiskalischen Erträge gegenüberstehen, da zusätzliche Steuereinnahmen im Finanzausgleich abfließen. Wie bedeutsam dieser Effekt ist, kann man überprüfen, indem man den Einfluss der Grenzbelastung auf die Personalentscheidungen der Länder untersucht. Abbildung 2 zeigt einen eindeutig negativen Zusammenhang zwischen der Personalausstattung der Steuerverwaltung im Jahr 1997 in den westdeutschen Flächenländern und ihrer durchschnittlichen Grenzbelastung im Zeitraum 1970 bis 1997¹¹. Der Korrelationskoeffizient zwischen beiden Variablen beträgt ca. 56%, die Regressionsgerade hat einen Erklärungsgrad von etwa 31%.

Diese Ergebnisse weisen schon darauf hin, dass die Grenzbelastungen des Finanzausgleichssystems die Effizienz der Steuerdurchsetzung reduzieren. Dieser Zusammenhang lässt sich noch deutlicher aufzeigen, wenn man den Einfluss der Grenzbelastung auf das von den Ländern erzielte Steueraufkommen analysiert. Hier ist zu erwarten, dass, unter ansonsten gleichen Bedingungen, die Steuereinnahmen in Ländern mit höherer Grenzbelastung niedriger ausfallen. In Abbildung 3 ist dargestellt, wie sich die Einnah-

Abbildung 3

Steueraufkommen und Grenzbelastung im Durchschnitt 1970 bis 1998



Quelle: C. Baretti, B. Huber, K. Lichtblau: A Tax on Tax Revenue – The Incentive Effects of Equalizing Transfers: Evidence from Germany, CESifo Working Paper Nr. 333 (2000); eigene Berechnungen.

men der alten Länder aus der Einkommensteuer als Anteil an ihrem jeweiligen Bruttoinlandsprodukt in Abhängigkeit von der Grenzbelastung entwickeln.

Im Rahmen einer genaueren ökonometrischen Analyse bestätigt sich dieser – schon in der zweidimensionalen Grafik erkennbare – Zusammenhang¹². Dabei kommt es durch die Fehlanreize des Finanzausgleichs zu durchaus beachtlichen Aufkommensverlusten. Eine Zunahme der Grenzbelastung um einen Prozentpunkt reduziert das Einkommensteueraufkommen eines westdeutschen Bundeslandes im Verhältnis zu seinem BIP um 0,066%. Legt man diese Ergebnisse zugrunde, würde eine Senkung der Grenzbelastung schon um 20 Prozentpunkte das Steueraufkommen bundesweit um etwa 22 Mrd. DM erhöhen¹³.

Insgesamt kann man also Folgendes feststellen: Es gibt deutliche Hinweise, dass die hohen Grenzbelastungen des Finanzausgleichssystems die Effizienz der Steuerdurchsetzung mindert, was sich in beträchtlichen Steueraufkommensverlusten niederschlägt.

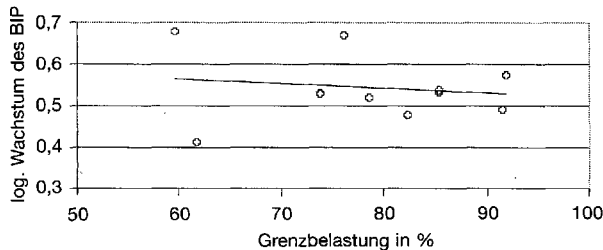
Finanzausgleich und Wirtschaftswachstum

Wie oben erläutert wurde, werden durch das Finanzausgleichssystem auch in vielfältiger Weise die Anreize gestört, eine wachstumsfreundliche Wirtschaftspolitik zu betreiben, weil die Länder infolge der hohen Grenzbelastungen fiskalisch von einem höheren Wirtschaftswachstum kaum profitieren. Ein solcher negativer Einfluss des Finanzausgleichs würde auch bedeuten, dass Länder, die unter besonders hohen Grenzbelastungen leiden, unter ansonsten gleichen Bedingungen ein niedrigeres Wirtschaftswachstum aufweisen.

In Abbildung 4 ist der Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Grenzbelastung für die alten Länder dargestellt. Danach hat der Finanzausgleich einen allerdings schwach negativen Einfluss auf das Wachstum.

Abbildung 4

Grenzbelastung und Wirtschaftswachstum im Durchschnitt 1970 bis 1998



Quelle: C. Baretti, R. Fenge, B. Huber, W. Leibfritz, M. Steinherr: Chancen und Grenzen föderalen Wettbewerbs, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung, Band 1 (2000), München; eigene Berechnungen.

Jedoch ist hier zu bedenken, dass das Wirtschaftswachstum noch von weiteren Faktoren beeinflusst wird, die hier nicht berücksichtigt sind. Im Rahmen eines ökonometrischen Konvergenzmodells lässt sich aber der Zusammenhang von Wachstum und Anreizwirkungen des Finanzausgleichs unter Berücksichtigung mehrerer Einflussfaktoren analysieren¹⁴. Auch dieser Ansatz zeigt einen eindeutig negativen Effekt der Grenzbelastung auf die Wirtschaftsentwicklung. Eine um einen Prozentpunkt höhere Grenzbelastung reduziert demnach das jährliche Wirtschaftswachstum der Länder unter den Annahmen des Schätzmodells um 0,015 Prozentpunkte¹⁵.

Legt man diese ökonometrischen Resultate zugrunde, senkt eine Zunahme der Grenzbelastung um zehn Prozentpunkte das langfristige Wachstum um knapp 0,2 Prozentpunkte. Der Finanzausgleich wirkt

¹² Vgl. C. Baretti, B. Huber, K. Lichtblau: A Tax on Tax Revenue – The Incentive Effects of Equalizing Transfers: Evidence from Germany, CESifo Working Paper Nr. 333 (2000). Im Rahmen dieses Ansatzes werden z.B. auch die Effekte der Steuerprogression und der Einfluss von Pendlern berücksichtigt.

¹³ Dieses Ergebnis basiert auf der folgenden vereinfachten Rechnung. In der Arbeit von Baretti, Huber und Lichtblau liegt der mittlere Wert der Grenzbelastung bei 80% und das Verhältnis der Einkommensteuereinnahmen der Länder zum BIP bei 4,66% (vgl. C. Baretti, B. Huber, K. Lichtblau: A Tax on Tax Revenue..., a.a.O.). Bei einem Rückgang der Grenzbelastung auf 60% würde die Einkommensteuquote auf 4,78% oder um 2,5% steigen. Orientiert man sich an dieser Zuwachsrate und vernachlässigt Verhaltensanpassungen der Steuerpflichtigen, ergäbe sich für 1999 ein zusätzliches Aufkommen der Einkommensteuer von 7 Mrd. DM. Wenn die Grenzbelastung bei anderen Steuerarten ähnlich wirkt wie bei der Einkommensteuer, würden sich Mehreinnahmen von rund 22 Mrd. DM ergeben. Einschränkend ist unter anderem hinzuzufügen, dass sich die Untersuchung nur auf die westdeutschen Länder in den Jahren 1970 bis 1998 bezieht, man also unterstellen muss, dass in Ostdeutschland im Hinblick auf die Grenzbelastung ähnliche Wirkungszusammenhänge gelten wie in den alten Ländern.

¹⁴ Siehe C. Baretti, R. Fenge, B. Huber, W. Leibfritz, M. Steinherr: Chancen und Grenzen föderalen Wettbewerbs, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung, Band 1 (2000), München.

¹⁵ Vgl. C. Baretti, R. Fenge, B. Huber, W. Leibfritz, M. Steinherr: Chancen und Grenzen..., a.a.O.

also als eine massive Wachstumsbremse. Zu ähnlichen Ergebnissen gelangen auch Zeitreihenanalysen, die den Einfluss des Finanzausgleichssystems auf den Wachstumsprozess analysieren¹⁶. Gerade für die neuen Länder, die unter besonders hohen Grenzbelastungen leiden, stellen diese Ergebnisse einen beunruhigenden Befund dar.

Als Fazit bleibt Folgendes festzuhalten: Der Finanzausgleich löst durch seine hohen Grenzbelastungen Fehlanreize aus, welche die Effizienz der Steuerverwaltung und das Wirtschaftswachstum in den Ländern negativ beeinflussen. Unsere empirischen Ergebnisse zeigen, dass diese negativen Effekte beachtliche Größenordnungen erreichen. Unter ökonomischen Gesichtspunkten muss eine Reform des Finanzausgleichs daher an den hohen Grenzbelastungen ansetzen. Im nächsten Abschnitt werden wir hierfür einen konkreten Reformvorschlag entwickeln.

Ein Reformvorschlag

Wie die vorhergehenden Abschnitte deutlich gemacht haben, besteht beim Finanzausgleich ein erheblicher Reformbedarf. Aus ökonomischer Sicht ist dabei ein Abbau der hohen Grenzbelastungen vordringlich, um die gravierenden Fehlanreize des gegenwärtigen Systems abzumildern. Deswegen konzentriert sich die nachfolgende Diskussion auf die Frage, wie dieses zentrale Ziel einer Finanzausgleichsreform erreicht werden kann.

Es gibt verschiedene Wege, die Grenzbelastungen abzubauen. Einmal ist vorgeschlagen worden, statt des bisherigen dreistufigen Systems einen einfachen linearen Ausgleichstarif einzuführen¹⁷. Legt man dabei einen niedrigen Ausgleichssatz von z.B. 50% zugrunde, würde die Abschöpfung von zusätzlichen Lohnsteuereinnahmen auf unter 70% gesenkt werden. Allerdings käme es bei einer solchen Reform zu massiven Einbußen der Empfängerländer und entsprechenden Gewinnen der Zahlerländer¹⁸.

Diese Nachteile lassen sich in einem Ansatz von Huber und Lichtblau¹⁹ vermeiden. In diesem Konzept wird ein niedriger linearer Ausgleichstarif mit einem System von Pauschalzuweisungen und -beiträgen, die über einen längeren Zeitraum – z.B. zehn Jahre – laufen, verbunden. Diese Pauschalzahlungen lassen sich so gestalten, dass zu Beginn der Reform jedes Land genau die gleiche Finanzausstattung wie im alten System erreicht. Aber auch dieses Modell hat Nachteile: Über die Laufzeit der Pauschalzahlungen kann es zu Umkehrungen der Finanzkraftreihenfolge kommen, was unter rechtlichen Gesichtspunkten problematisch ist. Auch wenn man hier eine verfassungsrechtlich unbedenkliche Ausgestaltung findet,

bleibt ein zweites Problem: Es ist nicht auszuschließen, dass ein Bundesland im Zeitablauf weit hinter die Finanzkraftentwicklung der anderen Länder zurückfällt.

Um dies zu verhindern, müsste man eine Mindestfinanzkraftgarantie einführen, bei der sich allerdings Anreizprobleme ergeben können. Es gibt aber durchaus Reformmöglichkeiten, bei denen die Grenzbelastungen für alle Länder spürbar gesenkt werden können, gleichzeitig aber auch jedes Land immer eine bestimmte Mindestfinanzkraft erreicht. Ein solches Modell soll hier kurz skizziert werden²⁰.

Reformziele

Wie bei den anderen Reformvorschlägen müssen auch bei diesem Reformkonzept Effizienz- und Verteilungsziele des Finanzausgleichs aufeinander abgestimmt werden. Zwischen diesen beiden Zielen besteht ein Konflikt: Eine stärkere Umverteilung im Finanzausgleich führt im Regelfall zu einer Verschärfung von Anreizproblemen. Deswegen ist es wichtig, die bei einer Reform angestrebten Verteilungs- und Effizienzziele klar zu formulieren. Hier werden folgende Reformziele zugrunde gelegt:

- In allen Bundesländern sollen die Grenzbelastungen unter 70% gesenkt werden.
- Finanzschwache Länder sollen nach Finanzausgleich eine Finanzkraft in Höhe von mindestens 95% des Länderdurchschnitts erreichen.

Natürlich lassen sich diese Parameter bei einer Umsetzung dieses Reformkonzepts noch variieren. So kann man z.B. die Mindestfinanzkraft anheben und im Gegenzug dafür die Grenzbelastung erhöhen.

Eckpunkte des Reformvorschlags

Der Reformvorschlag umfasst die folgenden Elemente:

- Umsatzsteuervorwegausgleich: 25% des Umsatzsteueraufkommens werden nach einem über mehrere

¹⁶ Vgl. C. Palm: Fiscal Equalization, Master Thesis, University of Maastricht 1999.

¹⁷ Vgl. z.B. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, in: Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 47, Bonn 1992.

¹⁸ So hätten sich 1997 die Verluste der finanzschwachen Länder auf 10 Mrd. DM belaufen. Vgl. B. Huber, K. Lichtblau: Systemschwächen..., a.a.O.

¹⁹ siehe B. Huber, K. Lichtblau: Konfiskatorischer Finanzausgleich..., a.a.O.; B. Huber, K. Lichtblau: Systemschwächen..., a.a.O.

²⁰ Siehe dazu im einzelnen auch B. Huber, K. Lichtblau: Ein neuer Finanzausgleich – Reformoptionen nach dem Verfassungsgerichts Urteil, in: Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, 257, 3 (2000), Köln.

Jahre festliegenden Schlüssel an die steuerschwachen Länder verteilt²¹.

□ Länderfinanzausgleich: Bei Bundesländern, deren Finanzkraft unter 90% des Länderdurchschnitts liegt, wird eine Vorabauauffüllung auf 90% vorgenommen. Diese Transfers werden von allen anderen Ländern nach Einwohnerzahlen finanziert²². Verbleibende Finanzkraftdifferenzen werden zu 50% ausgeglichen. Im Ergebnis erreicht dadurch ein finanzschwaches Land mindestens 95% des Länderdurchschnitts.

□ Die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen entfallen²³.

□ Sonderbedarfs-BEZ: Es wird eine Bundesergänzungszuweisung zur Förderung des Finanzkraftwachstums eingeführt. Dadurch werden die negativen Anreizeffekte der Mindestfinanzkraftgarantie ausgeglichen.

Um die Wirkungen dieser Reform klar herausarbeiten zu können, wird ansonsten davon ausgegangen, dass alle anderen Regelungen des Finanzausgleichs wie z.B. die Seehafenlasten unverändert weitergelten. Grundsätzlich lassen sich aber andere Reformschritte wie z.B. Änderungen bei der Einwohnerwertung oder der hälftigen Einbeziehung der Gemeindeeinnahmen hier integrieren.

Reformwirkungen

In Tabelle 3 ist für das Jahr 1999 zusammengefasst, welche Auswirkungen dieses Reformkonzept auf die Zahlungen im Finanzausgleich hat und wie sich die fiskalischen Positionen der Länder im Vergleich zum Status quo verändern. Insgesamt bewegen sich Gewinne und Verluste der Länder in moderaten Grenzen. Bei den Zahlerländern erreicht nur Hessen eine deutliche Verbesserung seiner fiskalischen Position. Die Empfängerländer erleiden Einbußen, die zwischen 1 und 3% ihrer bisherigen Finanzausstattung liegen.

Die Rückführung der Umverteilungsintensität des Finanzausgleichs in diesem Modell gegenüber dem Status quo erlaubt eine nachhaltige Verbesserung der Anreizstrukturen. Für die meisten Länder werden die Grenzbelastungen von gegenwärtig gut 90% auf unter 70% abgesenkt. Nur die Bundesländer, die nach Finanzausgleich das Mindestfinanzkraftniveau von 95% des Länderdurchschnitts erreichen, würden – ohne weitere Maßnahmen – wie bisher unter hohen Grenzbelastungen leiden. Hier kommt nun das Programm zur Förderung des Finanzkraftwachstums zum Tragen. Der Grundgedanke dieser Sonderbedarfs-BEZ besteht darin, Finanzkraftgewinne finanzschwacher Länder zu bezuschussen²⁴. Durch diesen Zuschuss profitieren auch Länder an der Mindestfinanzkraftgrenze fiskalisch von Steuermehreinnahmen, so dass auch ihre Grenzbelastungen deutlich unter 70%

Tabelle 3
Ergebnisse der Reform: Zahlungen im Vergleich zum Status quo

(Modellrechnung 1999, in Mill. DM)

	USt.- Vorweg- aus- gleich ¹	Länder- FA: Mindest- auf- füllung ²	Länder- FA: linearer Tarif ³	Steuer- kraft nach Transfers	Differenz zum Status quo ⁴
Nordrhein-Westfalen	-7068	-1025	-266	97215	-93
Bayern	-4762	-691	-1219	66353	348
Baden-Württemberg	-4108	-596	-1489	58089	540
Niedersachsen	456	-449	641	40679	141
Hessen	-2375	-344	-2500	35762	1436
Sachsen	5980	-174	1028	20831	-581
Rheinland-Pfalz	-532	-230	404	20611	-30
Sachsen-Anhalt	3932	-93	611	12338	-345
Schleswig-Holstein	-365	-158	162	14446	81
Thüringen	3510	-62	562	11337	-317
Brandenburg	3361	-148	571	12116	-312
Mecklenburg-Vorp.	2532	-13	411	8304	-232
Saarland	434	-61	162	5315	-55
Berlin	-64	3604	1039	21824	-583
Hamburg	-669	-97	-318	12696	119
Bremen	-262	537	201	4376	-116
Gesamt	0	0	0	442291	0
Transfervolumen	+20204	+4141	+5792		+2665

¹ Differenz zwischen Verteilung der Umsatzsteuer unter Berücksichtigung von Ergänzungsanteilen und der vollständigen Verteilung nach Einwohnern. ² Auffüllung des Fehlbetrages zwischen Finanzkraft (nach Umsatzsteuerverteilung) und 90% des Finanzbedarfs zu 100%. ³ Ausgleich verbleibender Fehlbeträge oder Überschüsse zu 50%. ⁴ Differenz zwischen Finanzkraft nach Transfers zu entsprechender Finanzkraft nach Transfers im Status quo bei identischer Gesamtfinanzkraft aller Länder.

Quellen: B. Huber, K. Lichtblau: Ein neuer Finanzausgleich – Reformoptionen nach dem Verfassungsgerichtsurteil, in: Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, 257, 3 (2000), Köln.

liegen. Die Kosten dieses Programms für das Jahr 1999 würden sich auf nur knapp 350 Mill. DM belaufen und könnten durch eine Absenkung anderer Sonderbedarfs-BEZ leicht finanziert werden. Alles in allem gibt es also durchaus Wege, bei der anstehenden Neuordnung des Finanzausgleichs einen ökonomisch tragfähigen Finanzausgleich zu verwirklichen, der sowohl Verteilungs- als auch Anreizgesichtspunkten gerecht wird.

²¹ Als Schlüssel werden mit einem Gewicht von 20% die Einwohnerzahl und mit 80% die Abweichungen der Steuereinnahmen vom Länderdurchschnitt im Ausgangsjahr verwendet.

²² Dabei wird sichergestellt, dass kein Land durch diese Zahlungen unter die 90-Prozent-Marke rutscht und dass die Finanzkraftreihenfolge eingehalten wird.

²³ Die eingesparten Mittel des Bundes werden bei den Berechnungen durch eine Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Länder zurückgeschleust.

²⁴ Vgl. zu den Einzelheiten B. Huber, K. Lichtblau: Ein neuer Finanzausgleich..., a.a.O.