

**Ein Jahr nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts dauert das Ringen um einen neuen Finanzausgleich an. Die Geberländer beklagen eine »Übernivellierung« und dadurch eine zu starke Abschöpfung der Steuerkraft der finanzstarken Länder: »Das derzeitige Ausgleichssystem biete keine Anreize, die Wirtschaftskraft zu stärken und die Einnahmequellen auszuschöpfen.« Ist eine grundlegende Neukonzeption des Länderfinanzausgleichs bei der anstehenden Reform zu erwarten?**

## Ein flexibles Tarifmodell für den Länderfinanzausgleich

Der Länderfinanzausgleich ist ein komplexes System der Umverteilung der Finanzkraft unter den Ländern. Der Ausgleich durchläuft mehrere Stufen, die sich teils ergänzen, teils auch widersprechen. Insgesamt führt er zu einer weitreichenden Nivellierung der Finanzausstattung verbunden mit übermäßigen Grenzbelastungen der Länderhaushalte. Diese Defekte des heutigen Systems gehen auf verschiedene Elemente zurück. Bei den finanzschwachen Ländern basieren die hohen Grenzbelastungen auf dem Umsatzsteuer-Vorwegausgleich und den Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen, bei den finanzstarken Ländern dagegen auf dem progressiven Umverteilungstarif, der im horizontalen Länderfinanzausgleich angewandt wird. Alle genannten Instrumente dienen jedoch allein dem Abbau der Finanzkraftdifferenzen zwischen den Bundesländern und müssen daher im Verbund gesehen werden.

## Übermäßige Nivellierung und hohe Grenzbelastungen

Der Umsatzsteuer-Vorwegausgleich soll die Finanzkraft finanzschwacher Länder bereits vor dem horizontalen Länderfinanzausgleich im engeren Sinne auf 92% des Länderdurchschnitts anheben. Die Ausgleichszahlungen unter den Ländern reduzieren sodann die Finanzkraftdifferenzen nach Maßgabe des Ausgleichstarifs. Auf dieser Stufe erreichen alle Länder mindestens 95% der durchschnittlichen Finanzkraft. Die über dem Durchschnitt liegende Finanzkraft der Zahlerländer wird dabei mit bis zu 80% zur Finanzierung der Ausgleichszahlungen heran-

gezogen. Schließlich sorgen die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen für eine nahezu vollständige Angleichung der Finanzausstattung. Die ursprünglich finanzschwachen Länder verfügen nach Finanzausgleich – bezogen auf die gewichteten Einwohner – über mindestens 99,5% der durchschnittlichen Pro-Kopf-Finanzkraft.

Den Anforderungen an ein rationales Ausgleichsverfahren genügt dieses System nicht. Zwar dient der Länderfinanzausgleich primär distributiven Zielen. Er soll jedem Land eine Mindestfinanzkraft garantieren und darüber hinaus eine begrenzte Annäherung der relativen Finanzkraftpositionen der Länder herbeiführen. Bei der Verfolgung dieser Ziele ist aber auf die Anreizkompatibilität zu achten. Zahler und Empfänger dürfen das Interesse an der Stärkung ihrer eigenen Wirtschafts- und Finanzkraft nicht verlieren. Dies impliziert den Verzicht auf eine überzogene Nivellierung. Insbesondere dürfen die mit einer Steigerung der Steuerkraft einhergehenden Mehreinnahmen nicht vollständig durch geringere Zuweisungen oder höhere Zahlungen aufgezehrt werden.

Genau dies ist aber im heutigen System der Fall. Bei den Empfängerländern führen höhere Lohnsteuereinnahmen sogar zu Verlusten für die Landeskasse. Die Zahlerländer verzeichnen zwar gewisse Mehreinnahmen, ihre Abschöpfungsquoten liegen aber mit rund 90% in der Spitze extrem hoch. Derartige Grenzbelastungen unterminieren das Bemühen der Länder um eine wachstums- und beschäftigungsorientierte Standortpolitik. Gerade die finanzschwachen Länder befinden



Wolfgang Scherf\*

\* Prof. Dr. Wolfgang Scherf ist Inhaber der Professur für Volkswirtschaftslehre II (Öffentliche Finanzen) an der Justus-Liebig-Universität Gießen.

sich in einer Armutsfalle, denn ihre Anstrengungen zur Verbesserung der Wirtschafts- und Finanzkraft zahlen sich derzeit zumindest finanziell nicht aus.

### Kompromiss zwischen Effizienz und Verteilung

Ein reformierter Länderfinanzausgleich muss einen tragfähigen Kompromiss zwischen ökonomischer Effizienz und Umverteilung herstellen. Die für das heutige System charakteristische Überbetonung der distributiven Ziele steht einer solchen Lösung entgegen. Die für die allokativen Grenzen der Umverteilung werden bislang zu wenig gesehen und berücksichtigt. Die folgenden Überlegungen sollen zeigen, dass die weitgehend anerkannte Forderung nach einer angemessenen (aber nicht gleichen) Finanzausstattung der Länder mit einer effizienzsteigernden Reform des Ausgleichsverfahrens durchaus vereinbar ist.

Den Kern einer Neuordnung bildet die Einführung eines einfachen linearen Ausgleichstarifs. Dessen Vorteile liegen darin, dass Zuweisungen und Beiträge nach derselben Regel bestimmt werden, die Ausgleichs- und Abschöpfungsquoten stets übereinstimmen und die Einhaltung der Finanzkraftreihenfolge der Länder automatisch gesichert ist. Der lineare Tarif dient primär der deutlichen Verringerung der Grenzbelastungen der Länder. Eine reduzierte Nivellierungsintensität des horizontalen Länderfinanzausgleichs führt allerdings nicht weiter, wenn die positiven Wirkungen durch entgegengesetzte Effekte an anderer Stelle neutralisiert werden. Daher setzt der Wechsel zu einem linearen Ausgleichstarif zwingend die Abschaffung der Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen voraus. Die entsprechenden Mittel sollte der Bund den Ländern über einen höheren Anteil an der Umsatzsteuer zur Verfügung stellen.

Das allokative Ziel der Verbesserung der Leistungsanreize scheint darüber hinaus auch den Verzicht auf eine garantierte Mindestfinanzkraft und damit auf den Umsatzsteuer-Vorwegausgleich zu implizieren. Da die Finanzkraft nach Finanzausgleich in der Sockelzone nicht auf eine Veränderung der Finanzkraft vor Finanzausgleich reagiert, führt eine fixe Sockelgarantie zu einer marginal hohen Belastung der finanzschwachen Länder. Tatsächlich ist dieser Konflikt zwischen allokativen und distributiven Ausgleichszielen schwer zu lösen. Leistungsanreize setzen voraus, dass ein Teil der Mehreinnahmen im Landeshaushalt verbleibt. Wenn die Sockelgarantie dennoch greifen soll, können die fiskalischen Anreize nur oberhalb dieses Niveaus angesiedelt werden.

### Elemente eines flexiblen Tarifmodells

Im Folgenden wird ein Modell vorgestellt, das die Vorzüge des einfachen linearen Ausgleichstarifs mit dem Ziel der garantierten Mindestfinanzkraft auf anreizkompatible Weise zu ver-

knüpfen versucht. Der Vorschlag geht von einer Verteilung der Umsatzsteuer nach Einwohnern aus und platziert die Sockelgarantie im Ausgleichstarif. Sie wird über eine Flexibilisierung des Ausgleichssatzes angesteuert. Für den Fall, dass mit dem vorgegebenen normalen Ausgleichssatz die erwünschte Mindestfinanzkraft nicht erreicht werden kann, muss die Möglichkeit einer Anpassung nach oben bestehen. Mit Blick auf die negativen Konsequenzen zu hoher Grenzbelastungen ist aber auch das Ausmaß der zulässigen Abschöpfung zu limitieren.

Das Modell enthält dementsprechend drei mögliche Ausgleichssätze: (1) den *Normalsatz*, der anzuwenden ist, solange dabei kein Land nach Finanzausgleich unterhalb der Sockelgarantie liegt, (2) den *Garantiesatz*, der gerade genügen würde, um die Sockelgarantie für das relativ finanzschwächste Empfängerland oder für eine kleine Gruppe besonders finanzschwacher Länder sicherzustellen, und (3) den unter Anreizgesichtspunkten gerade noch zumutbaren *Maximalsatz*, der die Obergrenze der Abschöpfung der Zahlerrländer markiert. Der effektive Ausgleichssatz wird in diesem Modell also nicht generell vorgegeben, sondern gegebenenfalls – wie heute auch – erst im Finanzausgleich endgültig fixiert.

Der Normalsatz bringt zum Ausdruck, in welchem Maße eine Annäherung der Finanzkraftpositionen der Länder oberhalb der Sockelgarantie erfolgen soll. Er wird häufig mit 50% beziffert; allerdings ohne zwingende Begründung dafür, dass ausgerechnet dieses Niveau den Ausgleichszielen entspricht. Der Garantiesatz kann durchaus über dem Normalsatz liegen. Er wird zum einen durch die Sockelgarantie bestimmt, die im Folgenden nicht mit 99,5%, sondern mit immer noch sehr hohen 95% angesetzt wird. Zum anderen entscheidet die relative Finanzkraft der finanzschwachen Länder über den Garantiesatz. Liegt diese vor horizontalem Länderfinanzausgleich etwa bei 75%, dann muss die Differenz zum Durchschnitt um 20 von 25 Prozentpunkten verringert werden, was einen Garantiesatz von 80% impliziert.

Der Garantiesatz kommt nur zur Anwendung, wenn er über dem Normalsatz liegt. Wie das obige Beispiel zeigt, kann der Garantiesatz den Normalsatz allerdings deutlich übersteigen. Wenn die Mindestfinanzkraft hoch angesetzt wird und – daran gemessen – viele finanzschwache Länder existieren, besteht die Gefahr, dass trotz linearem Tarif zu hohe Grenzbelastungen erreicht werden. Mit Blick auf die Anreizkompatibilität muss daher eine Sicherung gegen übermäßige Belastungen der Länderhaushalte eingebaut werden. Diese Aufgabe übernimmt der Maximalsatz, der die marginale Abschöpfung limitiert.

### Einführung einer Belastungsgrenze

Die Einführung einer Belastungsgrenze läuft auf die Flexibilisierung der garantierten Mindestfinanzkraft hinaus. Da der

Garantiesatz aus allokativen Gründen nicht mehr angewandt werden darf, wenn er über dem Maximalsatz liegt, wird die Sockelgarantie – ebenso wie der Normalsatz – zu einer Zielgröße, die nicht unter allen Umständen eingehalten werden kann. Von der angestrebten Sockelgarantie ist aber nur dann ein Abschlag vorzunehmen, wenn die marginale Belastung der Zahler- und auch der Empfängerländer ansonsten ein kritisches Niveau überschreitet.

Am Beispiel der Lohnsteuer lässt sich die Bedeutung des Maximalsatzes illustrieren. Derzeit erhalten die Länder 42,5% des Lohnsteueraufkommens. Berücksichtigt werden aber auch zur Hälfte die Steuereinnahmen der Gemeinden, denen 15% des Lohnsteueraufkommens zufließen. Im Länderfinanzausgleich werden also 50% des Lohnsteueraufkommens als Länderfinanzkraft gewertet. Im Falle eines Anstiegs des regionalen Lohnsteueraufkommens um 100 DM nimmt die für den Ausgleich relevante Finanzkraft des Landes um 50 DM zu. Bei einem Normalsatz von 50% müsste ein Zahlerland demnach 25 DM zusätzlich in den horizontalen Länderfinanzausgleich einzahlen, während ein Empfängerland 25 DM weniger erhalten würde. Da dem jeweiligen Landeshaushalt tatsächlich aber nur 42,50 DM zufließen, beläuft sich die marginale Abschöpfungsquote nicht auf 50%, sondern bereits im Normaltarif auf 58,8%.

Sollte der Normalsatz von 50% nicht ausreichen, um die Sockelgarantie von 95% zu gewährleisten, kommt der Garantiesatz ins Spiel. Dies geschieht im vorliegenden Beispiel, sobald die relative Pro-Kopf-Finanzkraft der finanzschwachen Länder vor horizontalem Länderfinanzausgleich 90% unterschreitet. Liegt die relative Finanzkraft etwa bei 85%, so steigt der Garantiesatz auf 66,7%. Die für einen solchen Bedarfsfall vorgesehene Erhöhung der Ausgleichsintensität kann aber nicht beliebig fortgesetzt werden. Beläuft sich der erforderliche Garantiesatz, wie im obigen Beispiel, auf 80%, so würde ein Land nach einem effektiven Zuwachs von 42,50 DM bei der Lohnsteuer im horizontalen Länderfinanzausgleich 40 DM wieder verlieren. Dies entspräche einer unter allokativen Gesichtspunkten kaum noch vertretbaren effektiven Abschöpfungsquote von 94,1%. Daher sieht das Modell eine Obergrenze der Belastung vor. Wird die gerade noch als zumutbar angesehene Abschöpfungsquote zum Beispiel mit 80% angesetzt, dann darf der Maximalsatz 68% nicht überschreiten.

Ein finanzschwaches Land mit einer relativen Finanzkraft von 75% vor horizontalem Länderfinanzausgleich erreicht bei diesem Ausgleichssatz allerdings nur noch 92% statt 95% der durchschnittlichen Länderfinanzkraft nach Finanzausgleich. Die unter Berücksichtigung der Belastungsobergrenze maximal mögliche Sockelgarantie kann und muss folglich von der angestrebten Sockelgarantie abweichen, solange ausgesprochen finanzschwache Länder existieren. Unter den gewählten Bedingungen liegt die Finanzkraft vor Finanz-

ausgleich, unterhalb der die angestrebte Sockelgarantie nicht mehr eingehalten werden kann, bei 84,4%.

Derzeit erreicht die relative Finanzkraft der finanzschwachen Länder allerdings nur knapp 60%, wenn die Umsatzsteuer ausschließlich nach Einwohnern verteilt wird. Die mit dem Maximalsatz von 68% erreichbare Sockelgarantie würde daher bei nur 87,2% liegen. Wenn weniger als 92% als unzumutbar gelten, muss der Umsatzsteuer-Vorwegausgleich in reduziertem Umfang beibehalten werden, um die Finanzkraft vor horizontalem Finanzausgleich nach dem flexiblen Tarifmodell auf 75% des Länderdurchschnitts anzuheben. Freilich verharrt dann die Grenzbelastung der betroffenen Länder auf unverändert hohem Niveau. Um dem entgegenzuwirken, könnte man bei der Umsatzsteuerverteilung an den Fehlbeträgen eines mehrjährigen Referenzzeitraumes anknüpfen. Eine Steigerung der Steuerkraft eines extrem finanzschwachen Landes würde dann nicht mehr sofort, sondern mit zeitlicher Verzögerung zu einer Reduktion der Umsatzsteuerergänzungsanteile führen.

### Funktionsweise des Ausgleichsmechanismus

Die Funktionsweise des Ausgleichsmechanismus kann am besten ausgehend von einer Situation aufgezeigt werden, in der besonders finanzschwache Bundesländer den kritischen Wert noch nicht erreichen. Solange ihre Finanzkraft unter 75% liegt, erfolgt eine Aufstockung auf dieses Niveau über den Umsatzsteuer-Vorwegausgleich und danach ein Ausgleich der verbleibenden Fehlbeträge mit dem Maximalsatz. Auf diese Weise werden nach Finanzausgleich mindestens 92% des Länderdurchschnitts erreicht.

Kommt es nun zu einer schrittweisen Verbesserung der relativen Finanzkraft der finanzschwachen Länder über die 75%-Grenze hinaus, so entfällt der Umsatzsteuer-Vorwegausgleich. Dennoch steigt die Sockelgarantie schrittweise bis auf den Zielwert von 95%. Dies geschieht über den Ausgleichssatz, der solange unverändert auf seinem maximal zulässigen Niveau bleibt, bis die relative Finanzkraft der finanzschwachen Bundesländer 84,4% erreicht hat. Weitere Verbesserungen werden dann zu einer allmählichen Reduktion des Ausgleichssatzes bis auf 50% und der Grenzbelastungen bis auf 58,8% genutzt. Realisierbar sind diese Werte, wenn es gelingt, die Finanzkraft der finanzschwachen Bundesländer auf 90% zu steigern.

Das vorgeschlagene Modell verbindet die Vorzüge eines linearen Tarifs mit einer Mindestfinanzkraftgarantie, die so gestaltet ist, dass die finanzschwächeren Länder einen starken Anreiz zur Verbesserung ihrer Finanzkraftposition behalten. Die begrenzte Flexibilisierung des Ausgleichssatzes und der Garantiegrenze ermöglicht einen Kompromiss zwischen den allokativen und distributiven Zielen des Finanzausgleichs.

Das Gewicht der beiden Ziele variiert mit den Finanzkraftdifferenzen der Länder und passt sich somit den Erfordernissen der jeweiligen Situation an.

Dies wird deutlich, wenn man das Tarifmodell auf die derzeitigen Verhältnisse überträgt. Solange die neuen Länder mit einer ausgeprägten Finanzschwäche zu kämpfen haben, dominiert das Bemühen, eine Sockelgarantie zu realisieren, die möglichst nahe bei der auf Dauer gewünschten Zielgröße liegt. Den ausgleichspflichtigen Ländern wird daher der unter Anreizaspekten gerade noch als vertretbar angesehene Ausgleichssatz zugemutet. Im Zuge eines ökonomischen Aufholprozesses der neuen Länder profitieren diese zunächst von der schrittweise auf ihr Normalniveau steigenden Sockelgarantie. Weitere Fortschritte werden jedoch zur Verminderung der Grenzbelastungen genutzt, bis auch dort der Zielwert erreicht ist, der über den Normalsatz des linearen Ausgleichstarifs festgelegt wird.

Das Modell zeichnet sich dadurch aus, dass dem Ziel einer garantierten Mindestfinanzkraft grundsätzlich Priorität vor dem Ziel einer möglichst geringen, dem Normalsatz angenäherten Ausgleichsquote eingeräumt wird. Allerdings ist dabei die allokativ motivierte Obergrenze der marginalen Abschöpfung einzuhalten. Sobald die Sockelgarantie einer Senkung der Nivellierungsintensität nicht mehr im Wege steht, wird die Ausgleichsquote so schnell wie möglich auf den Normalsatz reduziert. Infolgedessen gewinnen die allokativen Kriterien des Finanzausgleichs mit der Verringerung der Finanzkraftdifferenzen an Bedeutung. In einer optimistischen Perspektive – bei erfolgreichem Aufholprozess in den ostdeutschen Ländern – bewegt sich das System auf diese Weise automatisch in Richtung eines stärker allokativ orientierten Finanzausgleichs. Langfristig wäre dieses Ziel trotz der Rücksichtnahme auf die besonderen Anpassungs- und Ausgleichserfordernisse in der Übergangphase erreichbar.

### Unterschiede zu anderen Modellen

Seine Flexibilität unterscheidet das skizzierte Modell von anderen Vorschlägen, die einen linearen Ausgleichstarif ohne Sockelgarantie empfehlen. Um die Anpassungsprobleme bei einem Systemwechsel zu entschärfen, ist vorgesehen, den Empfängerländern den Status quo in Form von Festbeträgen zu garantieren, die in der Folgezeit schrittweise abgebaut werden sollen. Der Vorteil einer solchen Lösung liegt darin, dass die Pauschaltransfers das Marginalkalkül der Länder nicht mehr beeinflussen, da ihre Höhe nicht von der aktuellen Entwicklung der relativen Finanzkraft abhängt. Dies ist aber auch mit dem Problem verbunden, dass sich der Finanzausgleich mit der Zeit zu sehr von den tatsächlichen Finanzkraftpositionen lösen und seine politische Akzeptanz darunter leiden kann.

Der entscheidende Nachteil der einfachen linearen Tarifmodelle besteht jedoch darin, dass sie keine Mindestfinanzkraft garantieren können oder wollen. Die geplanten Pauschaltransfers in der Übergangsphase sind geeignet, diesen Punkt zu verschleiern. Länder, die nach der Umstellung in Schwierigkeiten geraten, kommen bei einem rein linearen Ausgleichstarif jedenfalls nicht mehr in den Genuss einer Sockelgarantie. Solange dieses Element aus verteilungspolitischen Gründen als unverzichtbar angesehen wird, ist eine schrittweise, flexible und auch auf Dauer tragfähige Tarifreform der bessere Weg. Das primäre Reformziel der Herabsetzung der Grenzbelastungen lässt sich damit erreichen, ohne zentrale Prinzipien des Länderfinanzausgleichs aufzugeben.

Mit der Implementierung eines flexiblen Tarifmodells können allerdings nicht alle Defekte des Länderfinanzausgleichs behoben werden. Neben der Lösung des Tarifproblems sind der Abbau von Sonderregelungen (Hafenlasten, Stadtstaatenprivileg) und die Einstellung der Bundesergänzungszuweisungen mit Ausnahme der Aufbauhilfen für die neuen Bundesländer wesentliche Punkte einer Neuordnung der Finanzverfassung. Sie wird nur gelingen, wenn sich die politischen Entscheidungsträger nicht allein an kurzfristigen fiskalischen Eigeninteressen orientieren, sondern erkennen, dass alle Beteiligten von einem anreiz- und wachstumsfreundlicheren Länderfinanzausgleich auf Dauer profitieren.

### Literatur

Scherf, W. (2000), *Der Länderfinanzausgleich in Deutschland. Ungelöste Probleme und Ansatzpunkte einer Reform*, Frankfurt am Main.



Wolfgang Kitterer\*

## Maßstäbe für eine Reform des Finanzausgleichs?

Die Reformbedürftigkeit des Finanzausgleichs ist ein wissenschaftlicher und politischer Evergreen. Immer wieder müssen sich Kommissionen, wissenschaftliche Beiräte, das Verfassungsgericht und viele andere mit grundlegenden Streitigkeiten zwischen den Ländern, aber auch zwischen Bund und Ländern befassen. Die Strategieanfälligkeit des Finanzausgleichssystems ist offenbar gewollt oder zumindest bewusst geduldet. Jedenfalls sind herausragende Anlässe zu Reformen ungenutzt verstrichen. Die deutsche Einheit hatte vielfältige Möglichkeiten der Erneuerung geboten, zumal in Artikel 5 des Einigungsvertrages Ansätze zur Neubestimmung des Bund-Länder-Verhältnisses und zur Stärkung der Eigenstaatlichkeit der Länder ausdrücklich vorgesehen waren (Korioth 1997, S. 414 f.). Aber wie auf vielen anderen Gebieten gab es auch in diesem Bereich keine wesentliche Weiterentwicklung. Die Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat, die sich Anfang der neunziger Jahre auch mit Fragen der Finanzverfassung auseinandersetzen sollte, ließ das Thema fallen (Korioth 1997, S. 412–415). Der 1993 geschlossene so genannte (erste) Solidarpakt führte nur zu einer weitgehenden Übernahme des alten Systems, wenn auch mit einer deutlichen materiellen Schlechterstellung des Bundes.

Das Verfassungsgericht hat nunmehr in seinem dritten grundsätzlichen Urteil zum Finanzausgleich in den letzten fünfzehn Jahren einen neuen Weg eingeschlagen. Es hat den Gesetzgeber gemahnt, das in der Verfassung »nur in unbestimmten Begriffen festgelegte Steuerverteilungs- und Ausgleichssystem entsprechend den vorgefundenen finanzwirtschaftlichen Verhältnissen und finanzwissenschaftlichen Erkenntnissen durch anwendbare, allgemeine, ihn selbst bin-

dende Maßstäbe gesetzlich zu konkretisieren und zu ergänzen« (Bundesverfassungsgericht 1999, Ziffer 272). Der Anwendungsbereich der zu bildenden Maßstäbe erstreckt sich über den gesamten vierstufigen Aufbau des Steuerzu- teilungs- und Ausgleichssystems.

## Die vertikale Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern – Ausbau der mehrjährigen Finanzplanung?

Bei der vertikalen Verteilung der Umsatzsteuer »haben Bund und Länder gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben« (Art. 106 Abs. 3 GG). Die Verfassung enthält sowohl Verfahrensregeln – die Berücksichtigung einer mehrjährigen Finanzplanung – als auch inhaltliche Kriterien, vor deren Hintergrund die Abstimmung der Finanzierungserfordernisse zwischen dem Bund und den Ländern erfolgen soll. Jedoch ist es bisher trotz vorhandener Bemühungen weder gelungen zu bestimmen, was »notwendige Ausgaben« sind, noch in nachvollziehbarer Weise festzulegen, inwieweit bestimmte Ausgaben der Länder mehr oder weniger »notwendig« sind als solche des Bundes. Auch von der mehrjährigen Finanzplanung ist in diesem Zusammenhang kaum Gebrauch gemacht worden.

Das Verfassungsgericht fordert nunmehr, die »notwendigen« von den im Haushalt veranschlagten Ausgaben zu unterscheiden, die Ausgabenstrukturen der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern nach Erforderlichkeit und Dringlichkeit zu bewerten, die dafür erforderlichen Indikatoren gemeinsam festzulegen, die notwendigen mittelfristigen Planungsgrundlagen »in finanzwirtschaftlicher Rationalität« zu erstellen und anzuwenden sowie zu verhindern, dass eine großzügige Ausgabenpolitik belohnt und eine sparsame bestraft wird (Bundesverfassungsgericht 1999, Ziffer 287–288). Das Verfassungsgericht hat damit einen sehr anspruchsvollen Katalog für die Bestimmung der Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern aufgestellt und für den Erlass eines Maßstäbengesetzes eine relativ kurze Frist – den 1. Januar 2003 – festgelegt (Bundesverfassungsgericht 1999, Ziffer 346). Es wird wohl zu Recht befürchtet, dass sich die geforderten Maßstäbe unter dem bestehenden Zeitdruck kaum finden lassen.

Ob es allerdings sinnvoll ist, den gordischen Knoten zu durchschlagen, indem man weiter so verfährt wie bisher und der Einfachheit halber auch noch die Verteilungsgrundsätze nach Artikel 106 Absatz 3 Satz 4 GG ersatzlos streicht<sup>1</sup>, ist fraglich. Der häufiger zu findende Hinweis, über die Notwendigkeit von Ausgaben unterschiedlicher gebietskörperschaftlicher Ebenen müsse ohnehin politisch entschieden werden, ist ebenso richtig wie inhaltsleer, es sei denn man

\* Prof. Dr. Wolfgang Kitterer lehrt an der Universität zu Köln Finanzwissenschaft.

<sup>1</sup> Entsprechende Vorschläge wurden vom Sachverständigenrat (2000/2001, Ziffern 396 f.) und von Rensch (1999, S. 718) gemacht.

verbindet damit die Vorstellung, der zurzeit gegebene institutionelle Rahmen, in dem diese Entscheidungen gefällt werden und die Art wie sie zustande kommen, seien in keiner Hinsicht verbesserungsfähig. Trotz mancher Einwände ist es erwägenswert, die mehrjährige Finanzplanung zu einem anspruchsvolleren Koordinierungsinstrument ausbauen, als dies bisher der Fall war. Um ihren Stellenwert neu zu bestimmen und zu vermeiden, dass die altbekannten Probleme der Umsatzsteuerverteilung lediglich auf die Ebene der Finanzplanung transponiert werden, sind jedoch inhaltliche und verfahrensmäßige Veränderungen unerlässlich.

Zunächst sollten Bund und Länder verpflichtet werden, die seit Jahren strittige Zurechnung bestimmter Ausgaben zur Bundes- bzw. Länderebene nach gemeinsam begründeten Prinzipien zu lösen.<sup>2</sup> Die Berechnung der Deckungsquoten sollte nicht nur auf Planzahlen beruhen, sondern auch die zurückliegende Entwicklung berücksichtigen, um Ungleichgewichte in der Haushaltsentwicklung der beiden staatlichen Ebenen besser diagnostizieren zu können (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 1995, S. 35). Sinnvoll wäre es unter Umständen auch, das gesamte Deckungsquotenverfahren, d.h. die Berechnungen und die Begründungen für eine Veränderung der Umsatzsteuerverteilung in einem systematischen Zusammenhang zu veröffentlichen und damit der politischen und wissenschaftlichen Diskussion zugänglich zu machen.

Die gemeinsame Finanzplanung sollte auch die auswuchernden Mischfinanzierungstatbestände offen legen. Zwar wäre es ideal, wenn jede gebietskörperschaftliche Ebene die Zu- und Abflüsse von anderen gebietskörperschaftlichen Ebenen in ihren jeweiligen Haushalten detailliert nachweisen würde. Vielleicht könnte aber auch ein in regelmäßigen Abständen erarbeiteter Mischfinanzierungsbericht Stand, Entwicklung und Notwendigkeit der Politikverflechtung insgesamt und in einzelnen Feldern der Politik (Wohnungsbau, Verkehrswesen, Bildungswesen, Familienpolitik usw.) eingehender und systematischer darlegen. In diesem Rahmen könnten auch strittige Punkte der Wahrnehmung und Gewichtung von Bundes- und Länderaufgaben aufgegriffen werden. Ob ein solcher Bericht von einer neutralen Beratungskommission oder von einer gemeinsamen Bund-Länder-Einrichtung erstellt wird, kann dahingestellt bleiben.

Obwohl es angebracht ist, die gemeinsame Finanzplanung von Bund und Ländern fortzuentwickeln, darf man die Möglichkeiten einer koordinierten Abstimmung der Aufgaben im föderalen Staat weder überschätzen noch überfordern. Aus ökonomischer Sicht sind kollektive Entscheidungen allemal streit- und strategieanfällig. Sie zu entzerren und kontrollierbar zu machen, ist wichtig, gelingt aber am besten,

wenn man sich mehr auf die Zahlungsbereitschaft der Leistungsempfänger statt auf die Koordination politischer Institutionen verlässt. Dies ist der Grund dafür, warum in vielen Reformansätzen der Vorschlag enthalten ist, die Verantwortungsbereiche von Bund und Ländern zu entflechten und insbesondere die Gesetzgebungs- und Steuerautonomie der Länder zu stärken. »Bund und Länder sollten jeweils in eigener Verantwortung vor den Bürgern vertreten, was sie diesen mehr oder weniger an Steuern abverlangen; und die Bürger sollten wissen, ob sie mit ihren Abgaben Bundes- oder Landesaufgaben finanzieren« (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 1995, S. 39 f.). Je mehr man sich an diesem Maßstab ausrichtet, desto effizienter wird staatliches Handeln kontrolliert und ein desto geringeres Gewicht wird der politische Streit um die Verteilung von Gemeinschaftssteuern entfalten können.

### Die primäre horizontale Steuerverteilung – Änderung der Zerlegung und Abschaffung des Umsatzsteuervorwegausgleichs

Die horizontale Aufteilung der Steuererträge unter den Ländern auf der zweiten Stufe des Finanzausgleichs bestimmt letztlich, »was den einzelnen Ländern als eigene Finanzausstattung zusteht« (Bundesverfassungsgericht 1999, Ziffer 290). Die Verfassung verwendet als Maßstab für die horizontale Verteilung des Steueraufkommens drei verschiedene Kriterien, die aus ökonomischer Sicht höchst unterschiedliche Qualität haben. Für die Körperschaftsteuer und die Lohnsteuer ist das – durch das Zerlegungsgesetz modifizierte – örtliche Aufkommen maßgeblich. Die Körperschaftsteuer wird nach dem Betriebsstättenprinzip, die Lohnsteuer nach dem Wohnsitzprinzip aufgeteilt. Die Zerlegung nach dem Wohnsitzprinzip benachteiligt die Länder mit Einpendlerüberschüssen, weil sie die Infrastruktur für die jeweiligen Arbeitsplätze zur Verfügung stellen müssen. Besonders betroffen sind Stadtstaaten, die zwar zentrale Funktionen für das Umland ausüben, aber hinnehmen müssen, dass die Lohnsteuer in das Umland abwandert, ohne dass sie, wie die Flächenländer, die Möglichkeit haben, die Zentralitätsfunktion direkt oder indirekt in einem kommunalen Finanzausgleich mit dem Umland zu finanzieren. Deshalb wird vielfach vorgeschlagen, die Lohnsteuer wenigstens teilweise nach dem Betriebsstättenprinzip zu zerlegen. Konsequenter wäre allerdings eine vollständige Zerlegung der Lohnsteuer nach dem Betriebsstättenprinzip. Dies würde den Stadtstaaten und den Ländern mit Einpendlerüberschüssen erlauben, die aus der Einkommensentstehung stammende Steuerkraft auch tatsächlich zu vereinnahmen (vgl. ausführlicher Kitterer 2000).

Nach Art. 107 Abs. 1 GG wird der größte Teil der Umsatzsteuer nach Einwohnern auf die Länder verteilt. Es wird davon ausgegangen, dass die Umsatzsteuer der Konzeption nach den Verbraucher belasten soll und dass der Einwohner den

<sup>2</sup> Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1995) hat dazu Vorschläge unterbreitet.

Verbrauch grob repräsentieren kann. Das trifft jedoch nur sehr begrenzt zu. Es bestehen nicht nur beträchtliche Unterschiede im Pro-Kopf-Konsum zwischen Flächenländern und Stadtstaaten, sondern auch zwischen finanzstarken und finanzschwachen Flächenländern, insbesondere zwischen den alten und den neuen Ländern. Die Verteilung der Umsatzsteuer nach Einwohnern enthält also bereits ein Umverteilungselement zugunsten einkommens- und finanzschwacher Länder. Würde man den Maßstab einer wirtschaftskraftorientierten Steuerverteilung anlegen, wäre auch in diesem Falle eine wertschöpfungsbezogene Verteilung des Steueraufkommens angemessen (Henke und Schuppert 1993, S. 107; Kitterer 2000, S. 128–131).

Maximal ein Viertel des den Ländern zustehenden Umsatzsteueraufkommens kann nach den Vorschriften der Verfassung (Art. 107 Abs. 1 Satz 4, 2. Hs. GG) von vornherein nach Bedarfsmaßstäben verteilt werden. Derzeit wird mit diesem Vorwegausgleich durch die so genannten Ergänzungsanteile der Umsatzsteuer nach § 2 des Finanzausgleichsgesetzes die Steuerkraft je Einwohner der finanzschwachen Länder auf 92% des Länderdurchschnitts angehoben. Dieses Vorgehen ist aus mehreren Gründen bedenklich. Das Ausmaß der Umverteilung wird durch die Ergänzungsanteile verschleiert, weil der eigentliche horizontale Länderfinanzausgleich entsprechend geringer ausfällt. Ihre Wirkung wird zudem im nachgeordneten Ausgleichmechanismus kompensiert, jedoch nicht unbedingt in einer leicht durchschaubaren Weise, weil die jeweiligen Bemessungsgrundlagen differieren.

Die Transparenz des Systems leidet auch dadurch, dass die Ergänzungsanteile einen Einfluss auf die Finanzkraftreihenfolge haben können. In Verbindung mit der Verfassungskonstruktion kann dies zu eigenartigen Konsequenzen führen. Schon in seinem Urteil von 1992 hatte das Verfassungsgericht klargestellt, dass nach seiner Auffassung die »eigene« Finanzausstattung der einzelnen Länder erst nach der Zuteilung der Ergänzungsanteile feststeht. Das Verbot der Verkehrung der Finanzkraftreihenfolge unter den Ländern bezieht sich ausschließlich auf den horizontalen Finanzausgleich, nicht auf den Umsatzsteuervorwegausgleich.<sup>3</sup> Es gibt daher schon finanzwissenschaftliche Reformmodelle, welche diese ökonomisch nicht sehr sinnvolle Abgrenzung der originären Steuerkraft eines Landes dazu verwenden, mit Hilfe der Ergänzungsanteile »die rigiden Vorgaben zur Finanzkraftreihenfolge des nachfolgenden Länderfinanzausgleichs« zu umgehen.<sup>4</sup> Solche Verwirrspiele können nur

verhindert werden, wenn man das Instrument des Umsatzsteuervorwegausgleichs abschafft.

### Der horizontale Länderfinanzausgleich – Senkung des Mindestniveaus und Flankierung durch Strukturmaßnahmen

Der horizontale Finanzausgleich zwischen den Ländern ist seit langem einer der ständigen Streitpunkte zwischen den Geber- und Nehmerländern. Von der Politik wird insbesondere das hohe Ausgleichsniveau kritisiert. Aus ökonomischer Sicht stehen die falschen Anreizwirkungen des Systems im Vordergrund. Davon sind nicht nur die Geberländer betroffen. In noch stärkerem Maße gilt dies für finanzschwache Länder, die systembedingt die Garantie einer finanziellen Mindestausstattung in Anspruch nehmen. Hat ein solches Land in dem Bemühen, die eigene Wirtschaftskraft zu verbessern, auf der einen Seite einen Erfolg, der die eigene Steuerkraft stärkt, so vermindern sich auf der anderen Seite fast in gleichem Maße die Transferzahlungen, die es aus dem Finanzausgleich bezieht. Ähnlich wie in der Sozialpolitik erzeugt dieses System daher eine Armutsfalle für finanzschwache Länder (Huber und Lichtblau 2000, S. 11 f.). Die negativen Anreizwirkungen für die Pflege eigener Steuerquellen werden in einem viel zu geringen Maß berücksichtigt. Aus dieser Sicht wäre es sinnvoll, die garantierte Mindestfinanzkraft deutlich abzusenken und mit einem linearen Umverteilungstarif dafür zu sorgen, dass die Bemühungen finanzschwacher Länder, ihre Wirtschafts- und Finanzkraft mit eigenen Maßnahmen zu stärken, durch einen konstanten Subventionssatz honoriert werden.<sup>5</sup>

Zuweilen wird bemängelt, dass die Bedeutung ökonomischer Anreizwirkungen des Finanzausgleichs kaum empirisch belegt sei.<sup>6</sup> Dies trifft wohl zu, wenngleich demgegenüber auch die empirische Erfahrung vorhanden ist, dass das in der Bundesrepublik seit langem bestehende relativ hohe Ausgleichsniveau nicht zu einer Konvergenz der regionalen Einkommensentwicklungen geführt hat.<sup>7</sup> Auch wenn sich Maßstäbe für das anzustrebende Ausmaß der Umverteilung und der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse nicht wissenschaftlich einwandfrei bestimmen lassen, muss hinterfragt werden, mit welchen Argumenten sich das hohe Ausgleichsniveau rechtfertigen lassen soll. Auffallend ist zumindest, dass Politiker in einem Atemzug Vorschläge einer Absenkung der Nivellierung im Finanzausgleich ablehnen und an die Solidaritätspflicht der Ländergemeinschaft appel-

<sup>3</sup> Vgl. Bundesverfassungsgericht (1987, S. 385). Diese Auffassung hat das Gericht in seinem jüngsten Urteil noch einmal bekräftigt. Vgl. Bundesverfassungsgericht (1999, Ziffer 290).

<sup>4</sup> Vgl. Huber und Lichtblau (2000). Der Reformansatz wird noch schwieriger durchschaubar und auch strategiefähiger, wenn man dem Vorschlag (ebenda S. 24 f.) folgt, den Umsatzsteuervorwegausgleich teilweise an den Fehlbetragsanteilen, teilweise an den Einwohneranteilen auszurichten und das Gewicht beider Maßstäbe der politischen Entscheidung zu überlassen.

<sup>5</sup> Vgl. Blankart (2000). Es ist jedoch fraglich, ob der lineare Subventionssatz, wie bei Blankart (2000, S. 101) vorgesehen, bis zu einer fast vollständigen Anpassung an das Durchschnittsniveau gewährt werden soll.

<sup>6</sup> Vgl. das Minderheitsvotum im Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen (1992, S. 75) sowie Renzsch (1999, S. 717); Mäding (2000, S. 33).

<sup>7</sup> »There has been almost no change in the dispersion of GDP per capita between the states over the last three decades.« OECD (1998, S. 96).

lieren, gleichzeitig aber im privaten Bereich ein zu hohes Sozialhilfeniveau und die mangelhafte Einhaltung des Lohnabstandsgebotes tadeln. Sie drängen sehr viel mehr auf die Einheitlichkeit der Finanzverhältnisse in den öffentlichen als in den privaten Haushalten. Das ist verständlich, aber maß(stabs)los.

Das gesamte System der Steuerzuteilung und der Ausgleichsmaßnahmen leidet aber auch darunter, dass es für die Erreichung von Zielen eingesetzt wird, für die es nicht geschaffen sein kann. Ein allgemeiner Finanzkraftausgleich ist gerade im System des Wettbewerbsföderalismus ein Instrument, das von Partnern ausgeht, die nicht nur gleichberechtigt sind, sondern auch hinsichtlich der Wirtschafts- und Steuerkraft eine vergleichbare Leistungsfähigkeit besitzen. Er ist nicht dafür geeignet, Finanzkraftunterschiede zu beheben, die auf strukturbedingten erheblichen Unterschieden in der Wirtschaftskraft beruhen, weil er nur an den Symptomen kuriert, aber nicht die Ursachen der Finanzschwäche beseitigt.

Da solche Strukturprobleme teilweise in den alten Ländern, aber insbesondere in den neuen Bundesländern immer noch vorhanden sind, müssen bei der Absenkung des Mindestniveaus im horizontalen Finanzausgleich flankierende Maßnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftskraft strukturell benachteiligter Länder ergriffen werden. Dazu eignen sich am besten Instrumente, die eine Selbstbeteiligung mit einer investitionsorientierten Bindung der transferierten Mittel vorsehen. Ob zu diesem Zweck Bundesergänzungszuweisungen entsprechend ausgestaltet werden oder beispielsweise das Instrument der Finanzhilfen nach Art. 104 a GG ausgebaut wird, kann dahingestellt bleiben.

## Literatur

- Blankart, Ch.B. (2000), »Steuerautonomie mit Finanzausgleich«, in: H.-J. Schmidt-Trenz und M. Fonger (Hrsg.), *Bürgerföderalismus, Zukunftsfähige Maßstäbe für den bundesdeutschen Finanzausgleich*, Ergebnisse eines von den Handelskammern Hamburg und Bremen veranstalteten Symposiums, Baden-Baden: Nomos, 96–103.
- Bundesverfassungsgericht (1987), »Urteil des zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 24.6.86 zum Finanzausgleichsgesetz«, in: *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, Bd. 72, Tübingen: Mohr/Siebeck, 330–436.
- Bundesverfassungsgericht (1999), »Urteil zum Länderfinanzausgleich vom 11. November 1999«, Internet: [http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/frames/fs199991111\\_2bv000298](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/frames/fs199991111_2bv000298).
- Huber, B. und K. Lichtblau (2000), *Ein neuer Finanzausgleich, Reformoptionen nach dem Verfassungsgerichtsurteil*, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, hrsg. vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 257, Köln: Deutscher Instituts-Verlag.
- Kitterer, W. (2000), »Zukunft der Steuererlegung bei Einkommensteuer bzw. Umsatzsteuer«, in: H.-J. Schmidt-Trenz und M. Fonger (Hrsg.), *Bürgerföderalismus, Zukunftsfähige Maßstäbe für den bundesdeutschen Finanzausgleich*, Ergebnisse eines von den Handelskammern Hamburg und Bremen veranstalteten Symposiums, Baden-Baden: Nomos, 123–133.
- Korioth, St. (1997), *Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern*, Tübingen: Mohr/Siebeck.
- Mäding, H. (2000), »Optionen für eine Reform des Finanzausgleichs«, in: H.-J. Schmidt-Trenz und M. Fonger (Hrsg.), *Bürgerföderalismus, Zukunftsfähige Maßstäbe für den bundesdeutschen Finanzausgleich*, Ergebnisse eines

von den Handelskammern Hamburg und Bremen veranstalteten Symposiums, Baden-Baden: Nomos, 21–37.

OECD (1998), »Reforming the Federal Fiscal System«, in: *OECD Economic Surveys, Germany*, Paris, 70–96.

Renzsch, W. (1999), »Das Urteil zum Finanzausgleich: Enge Fristsetzung«, *Wirtschaftsdienst* 79, 716–721.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2000), *Jahresgutachten 2000/2001, Chancen auf einen höheren Wachstumspfad*, Wiesbaden.

Schmidt-Trenz, H.-J. und M. Fonger (2000) (Hrsg.), *Bürgerföderalismus, Zukunftsfähige Maßstäbe für den bundesdeutschen Finanzausgleich*, Ergebnisse eines von den Handelskammern Hamburg und Bremen veranstalteten Symposiums, Baden-Baden: Nomos.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1995), *Gutachten zur Einnahmenverteilung zwischen Bund und Ländern, Probleme und Lösungsmöglichkeiten*, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 56, Bonn.



Gisela Färber\*

## Die allokativen Funktionen des Finanzausgleichs revitalisieren

Wenn bis zum 31. Dezember 2002, also in nunmehr nur noch knapp zwei Jahren, Bundestag und Bundesrat kein Maßstäbengesetz zum Länderfinanzausgleich verabschiedet haben, wird das geltende FAG mit dem Jahreswechsel unwirksam. Dies bedeutet, dass alle Verteilungsregeln des FAG nicht mehr gültig sein werden: Es gibt dann keine horizontalen Ausgleichszuweisungen mehr, keine Bundes-Ergänzungszuweisungen, aber auch keine Überweisungen des Umsatzsteueranteils von den vereinnahmenden Ländern an den Bund und an die Gemeinden. Mit dieser Kautele wollte das Bundesverfassungsgericht hinreichenden Druck auf die streitenden Parteien zugunsten einer Neuregelung ausüben.

»Innovativ« ist auch die Zweiteilung, welche das Urteil des Bundesverfassungsgerichts in zunächst ein so genanntes Maßstäbengesetz und ein daraus mit konkreten Vorschriften abgeleitetes neues FAG vornimmt. Es wollte damit den zwangsläufigen Verteilungsstreit dergestalt auflösen, dass sich die Parteien zunächst über die abstrakten Maßstäbe der Verteilung einigen sollten, was ihnen später den Weg zu nicht sachgerechten Einzelregelungen verlegen würde.

Die Annahme des Bundesverfassungsgerichts, durch ein derartiges zweistufiges Gesetzgebungsverfahren materiell sachgerechtere Regelungen zu erreichen, dürfte sich allerdings als grundlegender Irrtum herausstellen. Denn die Mehrzahl der von den finanzstarken Ländern bestrittenen Verteilungsregeln – überwiegend zugunsten der finanzschwachen

Länder – sind ja zum Teil erst entstanden oder haben – wie die Hafencosten – sogar einen Weltkrieg überlebt, weil die Konstruktion der deutschen Finanzverfassung die allokativen Funktionen eines Finanzausgleichs verdeckt und ihn auf ein reines Umverteilungsspiel reduziert.

Dabei gibt es in der deutschen Finanzverfassung auf den dem Finanzausgleich vorgelagerten Stufen der Aufgaben-, der Ausgaben- und der Einnahmenverteilung genügend Anlässe, um auch die allokativen Funktionsfähigkeiten zu revitalisieren:

- Die Aufgabenverteilung weist ein viel zu hohes Maß an Zentralisierung in Form bundeseinheitlicher Regelungen auf. Die Abgabe von nationalen Kompetenzen an die EU hat diesen Prozess weiter forciert. Als Ursache für diese Entwicklungen ist nicht zuletzt auch das in der Bundesrepublik und in Europa geltende Konnexitätsprinzip zu nennen, nach dem die für den Vollzug, für die Verwaltung zuständige föderative Ebene die Kosten zu tragen hat.
- Im Zuge von Globalisierung und wachsender Mobilität von ArbeitnehmerInnen und KonsumentInnen haben regionale Spill-overs zugenommen, welche wegen des hohen Maßes entweder zwangsläufiger oder aber von der Politik bestimmter Steuerfinanzierung öffentlicher Leistungen internalisiert werden müssten. Neben der Einführung von Gebühren bei den so genannten spezifizierbaren öffentlichen Gütern ist auch der Finanzausgleich als geeignetes Instrument anzusehen.
- Das Steuerrecht ist nicht zuletzt durch die Finanzierung des Strukturwandels in den neuen Ländern über Investitionszulagen und Steuervergünstigungen mit Lenkungs- und Steuerungsaufgaben überlastet worden. Diese höhlen allerdings nicht nur die Wirksamkeit und Akzeptanz des Steuerrechts selbst aus, sondern führen auch zu Verwerfungen beim regionalen Steueraufkommen. Zweifelhaftes Zerlegungsverfahren verstärken Vorbehalte, nach denen das sog. örtliche Aufkommen kaum einen regional radizierbaren Steuerpreis darstellen kann. Damit Gebietskörperschaften überhaupt von »eigenen« Steuereinnahmen reden können, müssten sie auch das Recht haben, zumindest die Höhe der regionalen Steuersätze festzulegen. Die deutschen Länder verfügen allerdings inzwischen über überhaupt keine Steuerautonomie mehr, die der Gemeinden wurde durch die fortgesetzte Verstümmelung der Gewerbesteuer weiter eingeschränkt.

Die genannten, als fundamental einzuschätzenden Probleme der deutschen Finanzverfassung lassen unschwer erkennen, dass ein Finanzausgleich kaum geeignet sein kann, all diese Mängel auf der letzten Stufe der Finanzverfassung zu korrigieren. Eine Neuordnung der gesamten Finanzverfassung gehört vielmehr auf die Agenda, welche auch die Ver-

\* Prof. Dr. Gisela Färber ist Inhaberin des Lehrstuhls für Wirtschaftliche Staatswissenschaften, insb. Allgemeine Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.

schuldungsgrenzen des Artikel 114 GG einbeziehen müsste. Welche Ausgleichsaufgaben dann auf den Länderfinanzausgleich zukämen und welche Gestalt er konkret annehmen würde, hängt von der Gestaltung der vorgelagerten Stufen der Finanzverfassung ab. Die föderativen Systeme Australiens und Kanadas deuten allerdings darauf hin, dass eine mit starken Autonomien ausgestattete Finanzverfassung auch einen relativ hoch ausgleichenden Finanzausgleich erforderlich machen könnte.

Dass zurzeit offensichtlich nicht eine umfassende Reform der Finanzverfassung verhandelt werden soll, ist vor dem Hintergrund der Reformnotwendigkeiten zu bedauern. Denn die Dominanz der bloßen Verteilungsinteressen und die Konzentration auf den Ausgleichstarif werden die bundesstaatlichen Finanzbeziehungen nicht aus ihrer effizienzbehindernden Kleinlichkeit herauslösen. Es kann heute schon die Prognose gewagt werden, dass in Kürze wieder einmal eine Chance auf eine grundlegende, ordnungspolitisch höchst wichtige Reform der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen vertan sein wird.



Thomas Lenk\*

### Ist eine grundlegende Neukonzeption des Länderfinanzausgleichs bei der anstehenden Reform zu erwarten?

In der jüngeren Diskussion über die Reform der bundesdeutschen Finanzverfassung wird eine Stärkung der Länderautonomie gefordert, um stärkere Anreize für eine Effizienzorientierung zu erreichen, d.h. um ihre Wirtschaftskraft zu stärken und ihre Einnahmequellen auszuschöpfen. Dies impliziert gleichzeitig, dass Unterschiede in der Finanzkraft hingenommen werden, da die angestrebten Anreize nur bei einem Finanzausgleich mit einem mäßigen Ausgleichsgrad verwirklicht werden könnten. Dazu wäre jedoch eine Reform der gesamten Finanzverfassung – nicht nur des Länderfinanzausgleichs (LFA) – notwendig, bei der allokativen Grundprinzipien eines föderativen Systems (Einnahmen- und Ausgabenautonomie, fiskalische Äquivalenz, Konnexität) mehr Rechnung getragen wird. Dies erfordert jedoch eine *grundsätzliche* Diskussion der Aufgabenverteilung im Bundesstaat und darauf aufbauend die (Neu-)Regelung der Ausgabenverteilung (passiver Finanzausgleich) und der Steuerverteilung (aktiver Finanzausgleich) (Lenk und Schneider 1999; Lenk 1999; Sachverständigenrat 2000, Z. 390.392). Wie die Erfahrungen aus der »großen Finanzreform« von 1969 belegen, würde dies jedoch viel mehr Zeit erfordern, als das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) dem Gesetzgeber zugestanden hat. Außerdem ist der politische Wille zu einer grundsätzlichen Finanzverfassungsreform zurzeit nicht erkennbar. So konnte die 1991 eingesetzte Gemeinsame Verfassungsreformkommission von Bundestag und Bundesrat, die zur Ausarbeitung grundlegender Vorschläge die Gelegenheit gehabt hätte, diese Verfassungsproblematik bei der Beratung und ihrer Stellungnahme schlicht ausklammern.

\* Prof. Dr. Tomas Lenk lehrt an der Universität Leipzig Finanzwissenschaft.

### Mangelhafte Finanzkraft der neuen Bundesländer verhindert grundlegende Reform des LFA

Bedenkt man, dass über den LFA in der derzeitigen Konzeption, neben den allokativen politischen Zielen, primär distributionspolitische Ziele – nämlich der angemessene Ausgleich der Finanzkraft zur Sicherstellung einer Mindestversorgung mit öffentlich angebotenen Gütern in allen Bundesländern – verfolgt werden, wird evident, dass es vor dem Hintergrund der nach wie vor mangelhaften Finanzkraft der neuen Bundesländer zu keinen grundlegenden Änderungen kommen wird. Hätte man 1993 den föderativen Finanzausgleich nicht zu einem Hauptfinanzierungsinstrument für den Aufbau der neuen Bundesländer auserkoren – übrigens einstimmig vom Bundesrat im Rahmen des föderalen Konsolidierungsprogrammes beschlossen und seit 1995 gültig –, hätte auch das Thema »LFA« eine viel geringere Relevanz. So fließen jährlich über dieses finanzpolitische Instrumentarium rund 45 Mrd. DM in die ostdeutschen Länder:

- Der Umsatzsteuervorgewegausgleich dient fast ausschließlich der Aufbesserung der Finanzkraft der neuen Länder (Volumen: 14,2 Mrd. DM).<sup>1</sup>
- Im LFA im engeren Sinne fließen von 13,5 Mrd. DM Gesamtvolumen 6,3 Mrd. in die neuen Flächenländer und 4,9 Mrd. DM nach Berlin; d.h. rund 83% dienen der Unterstützung der neuen Länder.
- Von den sich anschließenden Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) erhält Ostdeutschland<sup>2</sup>: 3,6 Mrd. DM Fehlbetrags-BEZ, 0,9 Mrd. DM Sonder-BEZ für politische Führung und 14,0 Mrd. DM Sonderlasten-BEZ.

Hinzu kommen weitere Transfers über das Investitionsförderungsgesetz (mit 6,6 Mrd. DM pro Jahr) sowie die gesetzlichen Sozialversicherungssysteme und spezifische Programme (auch von der EU), die hier nicht thematisiert werden.

Die Sonderlage Ostdeutschlands erfordert weiterhin ein hohes Transfervolumen, wie auch die neuesten »Infrastrukturgutachten« belegen. Will man dieses mit Hilfe des Instrumentariums des Finanzausgleichs transferieren, wird sich sowohl sein Volumen als auch seine Verteilungsstruktur nicht wesentlich ändern können. Trotzdem sollte die anstehende Reform als (kleine) Chance für Verbesserungen des derzeitigen Systems des aktiven Finanzausgleichs genutzt werden. Dazu bedarf es auch der Überprüfung der im bisherigen LFA-Mechanismus »eher versteckten« Begünstigungen, die in der aktuellen Diskussion zum Teil vernachlässigt werden.

### Elemente des LFA-Mechanismus

Der erste bedeutsame Teil des LFA-Mechanismus ist die 1970 als »flexibles Element« des Steuerverbunds eingeführte Umsatzsteuerverteilung. Ziel dieses vorgelagerten Verteilungsinstrumentes ist eine annähernd gleiche Deckungsquote für Bund und Ländergesamtheit. Für die Ermittlung der USt-Anteile von Bund und Ländern sind in Artikel 106 GG verfassungsrechtliche Grundsätze zu finden, die eine Gegenüberstellung der »laufenden Einnahmen« und der »notwendigen Ausgaben« fordern. Eine genaue Abgrenzung dessen, was unter »laufenden Einnahmen« und »notwendigen Ausgaben« zu verstehen ist, ist bisher allerdings weder finanzwissenschaftlich und haushaltsrechtlich gelungen, obwohl 1981 hierfür eine wissenschaftliche Expertenkommission eingesetzt wurde. Es ist fraglich, ob die verfassungsgerichtlich wünschenswerte Operationalisierung der Deckungsquotenberechnung ökonomisch und fiskalpolitisch überhaupt angestrebt werden sollte.<sup>3</sup> Finanzwirtschaftlich hängt von der Ausgestaltung dieser Verteilungsnorm jedenfalls enorm viel ab, wenn man bedenkt, dass zurzeit die Umsatzsteuer rund 30% am gesamten Steueraufkommen bzw. 47% des Ländersteueraufkommens ausmacht.

Verteilungsmaßstab für die horizontale Verteilung des Länderanteils an der USt zwischen den Ländern sind grundsätzlich die Einwohnerzahlen. Dieses Vorgehen lässt sich einerseits als Verteilung nach regionaler Leistungsfähigkeit interpretieren, wenn von bundesweit einheitlichem Pro-Kopf-Verbrauch ausgegangen wird, andererseits stellt das Kriterium der Einwohnerzahl einen pauschalisierenden Bedarfsmaßstab dar. Damit geht von der USt-Verteilung eine nivellierende Wirkung aus, die noch erheblich durch die Ergänzungsanteile an finanzschwache Länder (bis zu 25% des Länderanteils am USt-Aufkommen) verstärkt wird. Mit Hilfe dieses Vorgewegausgleichs wird die Steuerkraft eines jeden Landes auf 92% der länderdurchschnittlichen Steuerkraft angehoben.<sup>4</sup>

Die Umverteilung durch die USt-Ergänzungsanteile ist umstritten. Die Forderungen der Befürworter eines Steuerwettbewerbs unter den Ländern reichen von einer Reduktion des Ausgleichsniveaus bis hin zur Abschaffung, was eine reine Verteilung nach Einwohnerzahlen und damit mehr Transparenz bedeuten würde. Verlierer wären die neuen Bundesländer, denn mit der Absenkung der Ergänzungsanteile verringert sich die Angleichung der primären Steuerkraft (Spalte 1 der Tabelle), während das Volumen im LFA dadurch deutlich steigen würde; für 1998 hätte eine Abschaffung dieser Regelung einen Anstieg des LFA um 89% von 13,5 Mrd. DM auf 25,5 Mrd. DM bedeutet. Erst nach Verteilung der

<sup>1</sup> Alle folgenden Zahlenangaben für LFA 1998; vgl. auch Spalte 1 in der Tabelle.

<sup>2</sup> Zum Vergleich: Die Westländer erhalten inklusive der BEZ zur Haushaltsanpassung für das Saarland und Bremen 7,2 Mrd. DM vom Bund.

<sup>3</sup> Vgl. hierzu auch BVerfG 101, RZ 273 sowie SVR 2000/01, Ziffer 395.

<sup>4</sup> Zur Veranschaulichung der finanzwirtschaftlichen Wirkung der USt-Verteilungsregeln vgl. bspw. Lenk und Teichmann (1998, S. 164 f.).

## Differentialanalyse einzelner Umverteilungselemente des LFA

	Gewinne (+) und Verluste (-) in Mill. DM durch ...				
	primäre Steuerverteilung	sekundäre Steuerverteilung			
	Umsatzsteuer- ergänzungsanteile: ... bei ausschließlicher Verteilung nach der Einwohnerzahl	... durch Wegfall des Ansatzes von Hafenlasten ...	durch Wegfall des Ansatzes der Halb- ierung der Finanzkraft der Gemeinden ...	... durch Wegfall des Ansatzes der Stadt- staatenregelung ...	... durch Wegfall des Ansatzes der Ein- wohnerwertung der Gemeinden ...
	... nach LFA und Fehl-BEZ				
<b>Flächenländer (West)</b>					
Nordrhein-Westfalen	+ 3 854	+ 63	- 1 256	+ 1 370	- 252
Bayern	+ 2 588	+ 46	- 1 087	+ 1 005	+ 168
Baden-Württemberg	+ 2 232	+ 50	- 1 361	+ 1 045	+ 160
Niedersachsen	+ 1 684	+ 9	+ 52	+ 678	+ 64
Hessen	+ 1 294	+ 34	- 928	+ 793	+ 61
Rheinland-Pfalz	+ 862	+ 14	+ 125	+ 348	+ 53
Saarland	- 102	0	- 18	+ 207	+ 40
Schleswig-Holstein	+ 592	+ 3	+ 122	+ 96	+ 10
<b>Flächenländer (Ost)</b>					
Sachsen	- 4 374	+ 16	+ 1 556	+ 405	+ 81
Sachsen-Anhalt	- 2 945	+ 9	+ 945	+ 242	+ 66
Thüringen	- 2 654	+ 9	+ 918	+ 223	+ 76
Brandenburg	- 2 380	+ 9	+ 787	+ 232	+ 85
Mecklenburg-Vorpommern	- 1 892	- 44	+ 648	+ 162	+ 53
<b>Stadtstaaten</b>					
Hamburg	+ 365	- 132	- 464	- 1 562	- 108
Bremen	+ 144	- 87	- 38	- 795	- 33
Berlin	+ 733	+ 16	+ 649	- 4 051	- 452

USt (mit oder ohne Ergänzungsanteile) steht die eigene Finanzausstattung der einzelnen Länder fest.

Da durch die primäre Steuerverteilung nicht für alle Gebietskörperschaften sichergestellt werden kann, dass das Steueraufkommen für die Erfüllung der zugewiesenen Aufgaben ausreicht, folgt als sekundäre Verteilung der LFA. Beim LFA im engeren Sinne werden die Finanzkraftunterschiede durch Umverteilung angeglichen. Als Bemessungsgrundlage der Ausgleichszuweisungen und -beiträge wird für jedes Land die Finanzkraftmesszahl mit der entsprechenden Ausgleichsmesszahl, welche den Bedarf des Landes einschließlich seiner Gemeinden repräsentieren soll, verglichen.

Bei der Festlegung der Finanzkraft wird zunächst von dem tatsächlichen Steueraufkommen eines Landes ausgegangen<sup>5</sup>, wobei einige Küstenländer zum Abzug von Hafenlasten berechtigt sind. Bei der Neuregelung des LFA ist nach der Entscheidung des BVerfG zukünftig eine Rechtfertigung für die Berücksichtigung der Seehäfen als Sonderbelastung der Küstenländer erforderlich. Geklärt werden muss in diesem Zusammenhang auch, ob ähnliche Mehrbedarfe existieren, die dann ebenfalls in die Berechnung einbezogen werden müssen. 1998 wären bei Nichtberücksichtigung von Hafenlasten 263 Mill. DM weniger umverteilt worden (Spalte 2 der Tabelle); das sind rund 2% der gesamten Umverteilungsmasse.

<sup>5</sup> Zur genauen Berechnung der Finanzkraft siehe Lenk (1993, S. 178 ff.).

Von wesentlich größerer finanzieller Bedeutung ist die Hinzurechnung der Steuereinnahmen der Gemeinden. Die verfassungsrechtlich vorgegebene Berücksichtigung der Finanzkraft und des Finanzbedarfs der Gemeinden erfolgt im LFA bei der Ermittlung der Finanzkraftmesszahl durch eine hälftige Anrechnung ihrer Steuereinnahmen.<sup>6</sup> Durch die Kürzung des Gemeindefinanzkraftanteils reduzieren sich die im LFA berücksichtigten Finanzkraftunterschiede sowie das Finanzkraftvolumen. Im Ergebnis kommt es zu einer geringeren Umverteilung als bei voller Berücksichtigung. Die derzeitige Regelung wirkte 1998 mit 4,6 Mrd. DM (!) zugunsten von Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und Nordrhein-Westfalen (NRW) (Spalte 3 der Tabelle). Der Anteil der zu berücksichtigenden Gemeindefinanzkraft im LFA ist aufgrund der sehr großen finanzwirtschaftlichen Auswirkung ein höchst umstrittenes Element. Während aus finanzwissenschaftlicher Perspektive die volle Berücksichtigung der Gemeindefinanzkraft empfohlen wird, ist dies aus verfassungsrechtlicher Perspektive keinesfalls eindeutig. Eine verbreitete Bemessungsgrundlage hätte den Charme, den Umverteilungstarif aufkommensneutral senken zu können.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Die nur hälftige Einbeziehung der Gemeindesteuern lässt sich dahingehend interpretieren, dass mit den nicht berücksichtigten 50% zusammen mit der Einwohnergewichtung pauschal der Finanzbedarf der Gemeinden, der laut Grundgesetz zu berücksichtigen ist, abgegolten werden soll. vgl. Häde (1996, S. 233).

<sup>7</sup> Außerdem hat das BVerfG die Überprüfung der Nichtberücksichtigung des Aufkommens aus den Konzessionsabgaben für die Bestimmung der gemeindlichen Finanzkraft angemahnt. BVerfGE vom 101, RZ. 316.

### Einwohnerwertung ist diskussionswürdig

Die Ausgleichsmesszahl (AMZ) entspricht der Finanzkraft, über die die Länder pro Kopf im Durchschnitt verfügen. Dabei werden die Einwohnerzahlen der Stadtstaaten sowohl bei der Länderfinanzkraft als auch bei der Gemeindefinanzkraft mit dem Faktor 1,35 gewichtet. Damit soll der besonderen Situation der Stadtstaaten Rechnung getragen werden, die als Ballungszentren Leistungen für das Umland erbringen, ohne dass hierfür ein Ausgleich über die Landesgrenzen hinaus existiert.<sup>8</sup>

Beide Einwohnerveredelungen sind gleichermaßen diskussionswürdig, wobei sich bei den Stadtstaaten insbesondere aus finanzwissenschaftlicher Sicht drei Fragenkomplexe stellen:

- Können die sicherlich vorhandenen Spillover-Effekte auf die benachbarten Gebietskörperschaften in einer anderen Art von Finanzzuweisungen ausgeglichen werden? Grundlegender Gedanke ist hier das Coase-Theorem.
- Muss der Veredlungsfaktor für alle drei Stadtstaaten die gleiche Höhe aufweisen oder bspw. Berlin aufgrund seiner Hauptstadtfunktion nicht anders behandelt werden?
- Ist der im ifo Gutachten von 1986 (Hummel und Leibfritz) unter den damaligen Rahmenbedingungen als sinnvoll erachtete Wert 1,35 vor dem mittlerweile vollzogenem Umbruch durch die Wiedervereinigung noch eine sachgerechte Größenordnung?

Das Umverteilungsvolumen, das mit der derzeitigen Stadtstaatenregelung verknüpft ist, begünstigt die Stadtstaaten finanzwirtschaftlich mit rund 6 Mrd. DM (Spalte 4 der Tabelle).

Die Gemeindeeinwohnerveredelung hat das BVerfG mit einem umfassenden Prüfungsauftrag an den Gesetzgeber versehen. Klärungsbedarf herrscht hierbei dahingehend, inwieweit die zugrunde liegenden Kriterien angesichts der heutigen Verhältnisse noch tragfähig sind oder einer Modifizierung bedürfen. Ferner ist zu prüfen, ob und inwieweit andere strukturelle Merkmale, wie etwa Deglomerationsnachteile, die Zahl der Arbeitslosen, der Anteil alter Menschen, Kinder und Sozialhilfeempfängern zu einem abstrakten Mehrbedarf führen (Seitz 2000). Diese vom BVerfG 1992 verlangte Prüfung hat der Gesetzgeber auch im Hinblick auf die sehr unterschiedlichen Gemeindegrößen in Ost- und Westdeutschland sowie der fehlenden Vergleichbarkeit ost- und westdeutscher Strukturen bisher noch nicht vorgenommen. Die Regelung bewirkte 1998 eine Umverteilung in Höhe von 845 Mill. DM zugunsten von Berlin, NRW, Hamburg und Bremen (Spalte 5 der Tabelle). Absehbar scheint

bisher nur die Berücksichtigung der Deglomerationsnachteile Mecklenburg-Vorpommerns und Brandenburgs in einer zukünftigen Regelung. Auch ist die Berücksichtigung anderer Mehrbedarfe denkbar, wie z.B. Arbeitslose, Sozialhilfe etc.

Zur Bestimmung von Ausgleichszahlungen werden Finanzkraftmesszahl (FKM) und Ausgleichsmesszahl (AMZ) eines Landes zueinander ins Verhältnis gesetzt. Auf die hieraus resultierende relative Position bezieht sich der seit Jahrzehnten höchst umstrittene Tarif des LFA. Durch ihn werden jedem Land mindestens 95% der Ausgleichsmesszahl garantiert.<sup>9</sup> Im Umkehrschluss hat ein finanzschwaches Land eine Grenzbelastung von 95% auf jede zusätzlich eingenommene Steuermark. In Expertenkreisen ist deshalb bei dieser gesetzlichen Regelung niemand über die hohe Grenzbelastung im Empfängerbereich verwundert.

Liegt die Finanzkraftmesszahl über der Ausgleichsmesszahl, ist das betreffende Land ausgleichspflichtig. Dabei wird die Finanzkraft oberhalb der Ausgleichsmesszahl bis zu 80% in die Bemessungsgrundlage eingerechnet.

Die Summe der ausgleichspflichtigen Beiträge wird schließlich zur Summe der errechneten Ausgleichszuweisungen ins Verhältnis gesetzt. Die tatsächlichen Ausgleichsbeiträge werden dann entsprechend proportional zu den ausgleichspflichtigen Beiträgen festgesetzt, so dass ihre Summe genau dem durch die Ausgleichszuweisungen bestimmten Bedarf entspricht.

### Erhebliche Umverteilung durch den Finanzausgleich

Aufgrund der starken Streuung in der Finanzkraft der einzelnen Bundesländer kommt es auch beim Finanzausgleich seit der Wiedervereinigung zu einer erheblichen Umverteilung (s.o.). Dies liegt daran, dass nach der Systematik des geltenden Finanzausgleichsrechts das Volumen im LFA ausschließlich von der geringen Finanzkraft der ausgleichsberechtigten Länder determiniert wird; unabhängig von der Belastungsfähigkeit der finanzstarken Länder.

Dies führt infolge der historischen Situation notwendigerweise dazu, dass die finanzstarken Länder erheblich mehr im LFA zahlen müssen. Die momentane Belastung auf der Zahlerseite ist deshalb weniger dem Tarifverlauf allein, als vielmehr dem Multiplikator geschuldet, der letztendlich den Ausgleich von Zuweisungen und Beiträgen bewirkt. Dieser Multiplikator wäre bei Steueraufkommensdifferenzen wie vor der Wiedervereinigung deutlich kleiner, und die Zahlerländer würden Grenzbelastungen erreichen, die ihren politischen

<sup>8</sup> Indem sie einen höheren Mittelbedarf pro Kopf impliziert, stellt die erhöhte Einwohnergewichtung ein Bedarfskriterium dar. Das BVerfG erklärte eine solche Vorgehensweise für diesen Fall aufgrund vorgegebener struktureller Eigenart der Stadtstaaten für zulässig. BVerfG (1986, 223).

<sup>9</sup> Zur Ermittlung der Höhe der Ausgleichszuweisungen vgl. § 10 Abs. 1 FAG.

Forderungen entsprechen. Unabhängig davon sind in der finanzwissenschaftlichen Literatur Tarifverläufe bekannt, die bessere Anreize als der gegenwärtige Tarifverlauf setzen (Lenk 1998). Doch solange der »Aufbau Ost« über den LFA finanziert wird, wären auch bei diesen Vorschlägen hohe Grenzbelastungen zu erwarten. Generell lässt sich für die tarifäre Belastung im LFA wie oben schon angeführt feststellen, dass eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage – analog zur Einkommensteuerreform – eine erhebliche Tarifenkung ermöglichen würde. Das würde zu einer niedrigeren Grenzbelastung aber nicht auch gleichzeitig zur nominalen Entlastung der finanzstarken Länder führen.

Der Bund gewährt anschließend aus seinen Mitteln leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs (Fehl Betrags-BEZ) sowie zum Ausgleich von Sonderlasten (Sonderbedarfs-BEZ).<sup>10</sup>

Fehl Betrags-BEZ werden zur Deckung verbliebener Finanzkraftlücken in Höhe von 90% des Betrages gewährt, der ausgleichsberechtigten Ländern nach dem LFA an der Ausgleichsmesszahl fehlt. Damit werden jedem Land mindestens 99,5% der relativen Finanzkraftposition garantiert, was ungefähr der länderdurchschnittlichen Finanzkraft entspricht. Hier stellt sich genau wie beim LFA i.e.S. die Frage nach der allokatons- und distributionspolitischen Zielsetzung. Das derzeitige hohe Ausgleichsniveau ist ebenfalls dem vorgegebenen föderativen Ziel geschuldet, dass ein flächendeckendes Mindestversorgungsniveau realisiert werden soll. Will man den Wettbewerb unter den Ländern verstärken, genügt es nicht nur die Regelungen des horizontalen Ausgleichs zu ändern, sondern es müssten zudem die Fehl Betrags-BEZ abgesenkt werden, da sonst der Bund die entstehende Finanzkraftlücke wieder schließen müsste.

Die vom Bund gewährten BEZ zur Abgeltung von Sonderlasten müssen explizit benannt und begründet werden. Alle Länder, bei denen diese Sonderlasten vorliegen, sind zu berücksichtigen. Zurzeit werden folgende Sonderbedarfs-BEZ gewährt:

- Für überdurchschnittlich hohe Kosten politischer Führung erhalten insgesamt neun Länder mit (geringerer) Einwohnerzahl Sonderbedarfs-BEZ. Hier bemängelt das BVerfG zu recht die gegenwärtige Bemessung der Zuweisungen und fordert einen hinreichend einsichtigen Maßstab für die Gewährung dieser BEZ.
- Die neuen Länder erhalten wegen vereinigungsbedingter Lasten bis zum Jahr 2004 jährlich Zuweisungen in Höhe von 14 Mrd. DM, wobei die Verteilung entsprechend der Einwohnerzahl erfolgt. Damit soll dem Nachholbedarf

der neuen Länder, insbesondere bei deren Infrastrukturausstattung, und ihrer unterproportionalen kommunalen Finanzkraft Rechnung getragen werden. Hier haben inzwischen Untersuchungen zur Infrastruktur gezeigt, dass auch in den nächsten Jahren ein erheblicher Nachholbedarf besteht. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Förderungsintensität real sukzessive bei einer lediglich nominalen Fortschreibung bei einer langen Zeitschiene sinkt.

- Finanzschwache alte Bundesländer erhalten bis 2004 degressiv abnehmende BEZ, welche die Belastungen abfedern sollen, die sich durch den weitgehenden Verlust eigener Ausgleichsansprüche infolge der Einbeziehung der neuen Länder in den Finanzausgleich ergeben.
- Einen Sonderfall stellen die Bremen und dem Saarland gewährten BEZ zum Zwecke der Haushaltssanierung dar. Der Bund stellte hierfür zunächst von 1995 bis 1998 jährlich 3,4 Mrd. DM zur Verfügung, die von den betroffenen Ländern zweckgebunden zur Schuldentilgung zu verwenden sind. Damit wird ein Auftrag des Bundesverfassungsgerichts umgesetzt, nach dem Bund und Länder für den Fall extremer Haushaltsnotlagen zur Hilfeleistung verpflichtet hat.

Im Ergebnis führen die BEZ zur Abgeltung von Sonderlasten zu einer Verschiebung der Finanzkraftreihenfolge der Länder. Die Änderung der Finanzkraftreihenfolge wird von einigen Kritikern des LFA als Verstoß gegen das Urteil BVerfG von 1992 gewertet, was jedoch sachlich falsch ist. Die Bestimmungen bzgl. der Länderreihenfolge beziehen sich nur auf die Zahlerländer im LFA, also nicht auf die Bundesergänzungszuweisungen. Selbst durch die Fehl Betrags-BEZ wird die Reihenfolge nicht verändert. Wenn jedoch bspw. wie im Falle der neuen Länder aus strukturpolitischen Gründen ein Sonderbedarf anerkannt wird und dies zu Sonderbedarfs-BEZ führt, dann muss logischerweise diesen Ländern auch pro Kopf mehr Geld zur Verfügung stehen, um die Infrastrukturausstattung u.ä. zu finanzieren oder im Falle Bremens und des Saarlandes den Haushalt sanieren zu können.

Die im Einzelnen zwar nur kurz behandelten Stellschrauben des LFA, aber in der Summe dennoch etwas umfangreichere Darstellung zeigt, dass die Möglichkeiten für eine »kleine Reform« des Problems vielfältig sind. Außerdem wurde gezeigt, dass eine Vielzahl von Regelungen existiert, die jeweils andere Gruppen von Ländern begünstigt. Man darf gespannt sein, an welchen Regelungen im politischen Bereich bei der »kleinen Reform« des LFAs festgehalten wird, in der ein Nukleus für eine »große Finanzverfassungsreform« liegen könnte.

Darüber hinaus ist aber ist das Maßstäbengesetz als Zwischenstufe zwischen Finanzverfassung und Finanzaus-

<sup>10</sup> Zur Veranschaulichung der finanzwirtschaftlichen Wirkung der Bundesergänzungszuweisungen vgl. bspw. Lenk (1998, S. 46).

gleichsgesetz zu beschließen. Zu den quantitativen wichtigsten Reformen des Finanzausgleichs, die der Gesetzgeber in den kommenden Monaten durchführen muss, gehört die Neuregelung der Tilgung des Fonds Deutsche Einheit (Lenk und Birke 2000), die das BVerfG als bedenklichen Nebenfinanzausgleich bezeichnet hat, der ab 2005 korrigiert werden muss.

## Literatur

- Bundesverfassungsgericht (1992), *Urteil vom 27.5.1992*, BVerfGE 86.  
 Bundesverfassungsgericht (1999), *Urteil vom 11.11.1999*, BVerfGE 101.  
 Häde, U. (1996), *Finanzausgleich: die Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen im Recht der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union*, 1. Aufl., Tübingen.  
 Hummel, M. und W. Leibfritz (1986), *Die Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich*, ifo studien zur finanzpolitik 45, München.  
 Lenk, T. (1993), »Reformbedarf und Reformmöglichkeiten des deutschen Finanzausgleichs, Eine Simulationsstudie«, in: P. Eichhorn und P. Friedrich (Hrsg.), *Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft*, Bd. 138, 1. Aufl., Baden-Baden.  
 Lenk, T. (1998), »Länderfinanzausgleich: Reform der Ausgleichsmechanismen«, *RWI-Mitteilungen* 49(1/2).  
 Lenk, T. (1999a), »Die fiskalischen Wirkungen verschiedener Forderungen zur Neugestaltung des Länderfinanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland: Eine empirische Analyse unter Einbeziehung der Normenkontrollanträge der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen sowie der Stellungnahme verschiedener Bundesländer«, *Diskussionsbeiträge* 9, Universität Leipzig, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät.  
 Lenk, T. (1999b), »Kooperativer Föderalismus – wettbewerbsorientierter Föderalismus«, in: Gesellschaft für Rechtspolitik Trier (Hrsg.), *Bitburger Gespräche*, Jahrbuch 1999/II, München, 31–51.  
 Lenk, T. (2000), »Finanzwirtschaftliche Auswirkungen des Bundesverfassungsgerichtsurteils zum Länderfinanzausgleich vom 11.11.1999«, *Diskussionsbeiträge* 17, Universität Leipzig, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät.  
 Lenk, T. und A. Birke (2000), »Zur Neuordnung der Finanzierungslasten am Fonds »Deutsche Einheit««, *Wirtschaftsdienst* 80(12), 722–729.  
 Lenk, T. und F. Schneider (1999), »Zurück zum Trennsystem als Königsweg zu mehr Föderalismus in Zeiten des »Aufbau Ost«?«, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 219(3+4), 409–437.  
 Lenk, T. und V. Teichmann (1999), »Bei der Reform der Finanzverfassung die neuen Bundesländer nicht vergessen«, *Wirtschaftsdienst* 79(3), 164–173.  
 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2000), *Jahresgutachten 2000/01: Chancen auf einen höheren Wachstumspfad*, Berlin.  
 Seitz, H. (2000), *Der Einfluss der Bevölkerungsdichte auf die Kosten der öffentlichen Leistungserstellung*, Frankfurt (Oder).



Bernd Huber\*

## Für eine ökonomisch tragfähige Reform des Finanzausgleichs

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11.11.1999 macht eine grundlegende Neuordnung des Finanzausgleichs erforderlich. Wie bei früheren Reformen des Finanzausgleichs ist auch bei dieser Neuregelung mit massiven Verteilungskonflikten zwischen Bund und Ländern sowie der Länder untereinander zu rechnen. Um so wichtiger ist es, sich die ökonomischen Anforderungen an eine Reform des Finanzausgleichs vor Augen zu führen.

Im föderalen System Deutschlands hat der Finanzausgleich die Aufgabe, die Verteilung der Steuereinnahmen auf Bund und Länder sowie die Gemeinden zu regeln und darüber hinaus eine Umverteilung zugunsten ärmerer Bundesländer vorzunehmen. Das gegenwärtige Finanzausgleichssystem weist in verschiedener Hinsicht gravierende Mängel auf.

Zum einen gibt es eine Reihe problematischer Sonderregelungen für einzelne Länder. So wird vier Küstenländern ein Ausgleich für Seehafenlasten gewährt, ohne dass bei anderen Ländern ähnlich gelagerte Sonderlasten berücksichtigt werden. Von wissenschaftlicher Seite wird daher schon seit längerem eine Streichung dieser Regelung gefordert. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts verlangt nun immerhin eine Überprüfung der Seehafenlasten. Des Weiteren wird bei den drei Stadtstaaten bei der Ermittlung ihres Finanzbedarfs ihre Einwohnerzahl rechnerisch um 35% erhöht. Diese Einwohnerwertung führt zu einer erheblichen Begünstigung der Stadtstaaten, die bei rund 15% ihrer Steuereinnahmen liegt. Auch hier verlangt das Urteil des Bundesverfassungsgerichts eine Überprüfung. Neuere Untersu-

\* Prof. Dr. Bernd Huber ist Inhaber des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft an der Universität München und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.

chungen zeigen, dass der stadtstaatenspezifische Mehrbedarf deutlich niedriger ausfällt, als bei der gegenwärtigen Einwohnergewichtung von 135% unterstellt wird (Baretti, Huber, Lichtblau und Parsche 2001). Danach ist nur eine Einwohnerwertung zwischen 110% und 120% zu rechtfertigen und zudem eine Berücksichtigung ihres Mehrbedarfs über einen Abzug von der Finanzkraft geboten. Umstritten ist außerdem, dass die Einnahmen der Gemeinden nur zur Hälfte in die Verteilungsmasse des Finanzausgleichs eingehen. Hier wird aus systematischen Gründen vielfach eine volle Einbeziehung gefordert. Dabei ist allerdings zu bedenken, dass sich dadurch die Abschöpfungen von Steuermehreinnahmen in den Ländern massiv erhöhen und die noch zu diskutierenden Anreizprobleme des Finanzausgleichs weiter verschärfen würden. Kritisch zu sehen sind schließlich die vielfältigen Zahlungen des Bundes an einzelne Länder im Rahmen der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen. So erhalten z.B. neun (!) Länder Zuweisungen zum Ausgleich überdurchschnittlich hoher Kosten der politischen Führung.

Das ökonomische Kernproblem des Finanzausgleichs sind aber seine negativen Anreizwirkungen. Gegenwärtig werden Steuermehreinnahmen eines Bundeslandes in geradezu prohibitivem Ausmaß abgeschöpft. So bleiben von 1 DM zusätzlichem Aufkommen der Einkommensteuer in einem Bundesland nach Finanzausgleich in den meisten Ländern weniger als 13 Pfennige in der Region. Geradezu absurd ist, dass die Einnahmen im Landeshaushalt durch den Finanzausgleich sogar zurückgehen; nur wenn man die Gemeindehaushalte einbezieht, ergibt sich für das Land überhaupt ein positiver Aufkommenseffekt.

Durch derart hohe Grenzbelastungen werden die Anreize der Länder, durch eigene Anstrengungen ihre Steuerkraft zu verbessern, ausgehöhlt. Empirische Untersuchungen zeigen, dass der Finanzausgleich durch seine massiven Abschöpfungen zu Ineffizienzen der Steueradministration führt und das Wirtschaftswachstum der Länder negativ beeinflusst (Baretti, Huber, Lichtblau und Parsche 2001). Konkret vermindern zehn Prozentpunkte zusätzliche Grenzbelastung in einem Bundesland sein Wirtschaftswachstum um rund 0,15 Prozentpunkte. Dies ist gerade mit Blick auf den Aufholprozess in den neuen Ländern, wo die Grenzbelastungen besonders hoch sind, ein alarmierender Befund.

Aus ökonomischer Sicht muss eine Reform des Finanzausgleichs daher vor allem den Abbau der hohen Grenzbelastungen in Angriff nehmen. Hierzu ist eine Absenkung des Ausgleichstarifs auf z.B. 50% erforderlich. Für sich genommen würde eine solche Reform allerdings zu massiven Einbußen der Empfängerländer führen. Diese Verluste lassen sich aber durch verschiedene Maßnahmen vermeiden bzw. deutlich abmildern. So kann man z.B. ein System von Pauschalzahlungen (Huber und Lichtblau 1998) oder

eine nach Einwohnerzahlen finanzierte Mindestfinanzkraftgarantie (Huber und Lichtblau 2000) in den Finanzausgleich einführen, um unerwünschte Belastungen finanzschwacher Bundesländer zu vermeiden. Es fehlt also durchaus nicht an Vorschlägen für eine ökonomisch tragfähige Finanzausgleichsreform. Es bleibt abzuwarten, ob die Politik den Willen hat, eine solche Reform in Angriff zu nehmen.

### Literatur

- Baretti, C., B. Huber und K. Lichtblau (2001), »Weniger Wachstum und Steueraufkommen durch den Finanzausgleich«, *Wirtschaftsdienst* 81, 38–44.  
 Baretti, C., B. Huber, K. Lichtblau und R. Parsche (2001), *Die Einwohnergewichtung auf Länderebene im Länderfinanzausgleich*, München.  
 Huber, B. und K. Lichtblau (1998), »Konfiskatorischer Finanzausgleich verlangt eine Reform«, *Wirtschaftsdienst* 78, 142–147.  
 Huber, B. und K. Lichtblau (2000), *Ein neuer Finanzausgleich*, Köln.