ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Buhl, Hans Ulrich; Pfingsten, Andreas

Article — Digitized Version

Zehn Gebote für Finanzausgleichsverfahren und ihre Implikationen

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Buhl, Hans Ulrich; Pfingsten, Andreas (1991) : Zehn Gebote für Finanzausgleichsverfahren und ihre Implikationen, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 71, Iss. 9, pp. 481-484

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/136801

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Hans Ulrich Buhl, Andreas Pfingsten*

Zehn Gebote für Finanzausgleichsverfahren und ihre Implikationen

Finanzausgleichsverfahren zwischen Gebietskörperschaften wie Kommunen, Länder oder Staaten sind häufig eine Quelle von Unstimmigkeiten zwischen den Beteiligten. Professor Hans Ulrich Buhl und Professor Andreas Pfingsten stellen zehn „Gebote" vor, die ein Finanzausgleichsverfahren erfüllen sollte. Ihre Anwendung beseitigt einen Teil der möglichen Streitfragen.

Jahrzehntelang hat es Streit der Bundesländer untereinander und mit dem Bund um den Länderfinanzausgleich bis hin zur Verfassungsklage gegeben. In den Verhandlungen seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juni 1986 haben Bund und Länder anscheinend immer noch keine dauerhaft konsensfähige Kompromißlösung für die Neuregelung des Länderfinanzausgleiches gefunden. Und das, obwohl die „alten" Bundesländer noch relativ homogen sind, wenn man sie mit den neuen Bundesländern im Osten vergleicht. So hat die Vergangenheit wohl nur einen faden Vorgeschmack auf die Zwistigkeiten in den neunziger Jahren geboten.

Im Mittelpunkt der politischen Diskussionen und der Verhandlungen zwischen Bund und Ländern standen und stehen finanz*politische* Fragen wie z.B. die Einbeziehung der Gemeindefinanzen sowie die Höhe der Bundesergänzungszuweisungen. Wie bereits bei Buhl prognostiziert, erfolgte die mehrfach geforderte Trennung der *finanzwissenschaftlich-methodischen* von der politischen Komponente nicht[1]. Wir wollen daher hier die von uns an anderen Stellen bereits diskutierten finanzwissenschaftlich-methodischen Komponenten der Länderfinanzausgleichsproblematik[2] wegen deren grundlegender und insbesondere langfristiger Bedeutung noch einmal aufgreifen.

In dieser Arbeit zeigen wir die Nützlichkeit eines axiomatischen Ansatzes in einem recht allgemeinen Rahmen: Ausgehend von zehn „Geboten", die nach unserer Meinung so generell überzeugend sind, daß sie für Finanzausgleichsverfahren vom kommunalen bis hin zum nationenübergreifenden Finanzausgleich (z.B. zwischen den EG-Staaten) angewendet werden können, charakterisieren wir *genau ein* Finanzausgleichsverfahren. Wir zeigen zudem deren Äquivalenz zu unserem ursprünglichen Länderfinanzausgleichsvorschlag. Dies soll dem Leser erstens deutlich machen, daß unser axiomatischer Ansatz, Finanzausgleichsverfahren ausgehend von vernünftigen Eigenschaften zu charakterisieren, nicht nur auf den Länderfinanzausgleich anwendbar ist. Zweitens wollen wir demonstrieren, daß die finanzpolitischen Diskussionen auf all den genannten Ebenen sehr viel fruchtbarer sein könnten, wenn sie auf der Grundlage eines vernünftigen finanzwissenschaftlichen Verfahrens geführt würden.

In unserer Analyse betrachten wir n fiskalische Einheiten derselben Ebene. Beim Länderfinanzausgleich sind das die 16 Bundesländer. Prinzipiell können das aber auch z.B. Gemeinden, Kreise, EG-Mitgliedstaaten etc. sein. Die für deren Finanzausgleich relevanten Gesamtzuschüsse von der nächsthöheren fiskalischen Einheit (z.B. vom Bund) bezeichnen wir mit B. Ob dies Anteile des Umsatzsteueraufkommens oder sonstwie festgelegte Beträge sind, ist für das Verfahren unwichtig.

S_i sei das für den Finanzausgleich anrechenbare Finanzaufkommen der fiskalischen Einheit i (etwa die – wie auch immer gemessene – Steuerkraft) und Z_i deren Wert eines Bedarfsindikators. Der Bedarfsindikator ist hier ganz allgemein eine Kennzahl, die für die Festlegung des Finanzvolumens als relevant erachtet wird. Dabei bezieht sich das Wort Bedarf nicht zwangsläufig auf die sogenannte „Bedarfsfinanzierung", die ja beispielsweise für den Fall des Länderfinanzausgleichs vom Bundesverfas-

Prof. Dr. Hans Ulrich Buhl, 36, lehrt Betriebswirtschaftslehre mit Schwerpunkt Wirtschaftsinformatik an der Justus-Liebig-Universität Gießen. Prof. Dr. Andreas Pfingsten, 33, lehrt Volkswirtschaftslehre an der Universität Siegen.

* Die Autoren danken Wolfgang Wiegard, Regensburg, für seine Hinweise zur Darstellung der Eigenschaften.

[1] H. U. Buhl: Ein finanzwissenschaftlich-methodischer Diskussionsbeitrag zur Neuordnung des Länderfinanzausgleichs, in: Finanzarchiv, N. F., Bd. 44/3, 1986, S. 476-483, hier S. 481.

[2] H.U. Buhl, A. Pfingsten: Eigenschaften und Verfahren für einen angemessenen Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, in: Finanzarchiv, N. F., Bd. 44/1, 1986, S. 98-109; H. U.Buhl, A. Pfingsten: On the distribution of public funds, in: European Journal of Political Economy, Bd. 6, 1990, S. 363-376.

sungsgericht explizit abgelehnt wurde. Z_i kann z.B. die – gegebenenfalls „veredelte" – Bevölkerungszahl sein. (Unter „Veredelung" versteht man eine Multiplikation der Einwohnerzahlen mit Gewichtungsfaktoren, die für die Stadtstaaten aktuell 1,35 betragen. Damit soll deren „Servicefunktion" für das Umland abgegolten werden.)

Die Summe aus allen anrechenbaren Steueraufkommen und den Gesamtzuschüssen ergibt die verteilbare Finanzmasse. Man beachte, daß wir keinerlei Anforderungen an die Definitionen der relevanten Gesamtzuschüsse und der anrechenbaren Finanzaufkommen stellen. Lediglich von den Bedarfsindikatoren fordern wir, daß sie nur positive Werte annehmen.

Unter der Voraussetzung, daß ein Finanzausgleichsverfahren keine zufälligen Einflüsse aufweisen soll, ist der allgemeinste Ansatz (bei Verwendung eines einzigen Indikators) die Forderung, daß das Finanzvolumen F_i (nach Finanzausgleich) der fiskalischen Einheit i von *allen* Finanzaufkommen, *allen* Bedarfsindikatorwerten (die positiv sein müssen) sowie von der Höhe der relevanten Gesamtzuschüsse B funktional abhängen soll. Formal bedeutet dies

(1) $F_i = F_i (S_1,..., S_n, Z_1,..., Z_n, B)$.

Von diesem funktionalen Rahmen wollen wir im folgenden ausgehen.

Allgemeine Gebote für Finanzausgleichsverfahren

Nach Klärung der für ein Finanzausgleichsverfahren relevanten Einflußfaktoren können wir uns nun der Frage zuwenden, welche „Gebote" dieses befolgen muß bzw. welche Eigenschaften wir von unserem Finanzausgleichsverfahren verlangen wollen. Wir schlagen zunächst neun Eigenschaften vor, die nacheinander kurz erläutert werden sollen[3].

(E1) Die erste Eigenschaft: Die für den Finanzausgleich zur Verfügung stehende Finanzmasse soll genau einmal verteilt werden; nichts soll nach Finanzausgleich übrig bleiben oder fehlen.

In dieser Forderung drückt sich aus, daß wir in unserem Ansatz allein die *Umverteilungs*funktion des horizontalen Finanzausgleiches modellieren: Der „Kuchen" aus den anrechenbaren Steueraufkommen der Länder und dem Bundeszuschuß ist auf die Länder zu verteilen. Allokative Effizienz wäre durch flankierende Maßnahmen (Aufgabenverteilung etc.) anzustreben.

Die folgenden beiden Anforderungen schließen aus, daß ein größer werdender „Kuchen" für irgendein Land zu einem absolut kleineren Stück führt:

(E2) Die zweite Eigenschaft: Steigt vor Finanzausgleich ceteris paribus das anrechenbare Finanzaufkommen *einer* fiskalischen Einheit, dann darf deshalb nach Finanzausgleich *kein* Finanzvolumen sinken.

(E3) Die dritte Eigenschaft: Wenn ceteris paribus die relevanten Gesamtzuschüsse der höheren Ebene steigen, dann darf nach Finanzausgleich kein Finanzvolumen sinken.

Durch (E2) werden insbesondere zwei unbefriedigende Fälle ausgeschlossen, die bisher auftreten konnten. Zum einen konnte ein Land, das durch ein geringes Anwachsen seiner Steuerkraft aus dem Kreis der finanzschwachen Länder ausschied, dadurch auf einen Schlag seine gesamten Ergänzungszuweisungen verlieren und somit schlechter dastehen als vorher. Zum anderen konnten Steuerzuwächse bei Ländern in der „toten Zone" (leicht überdurchschnittliche Länder ohne Ausgleichsanspruch und -verpflichtung) für andere Länder zu erhöhten Zahlungsverpflichtungen führen.

Die nächste Eigenschaft verlangt, daß reine Verschiebungen der Steuerkraft für die daran unbeteiligten Länder ohne Bedeutung sind:

(E4) Die vierte Eigenschaft: Das Finanzvolumen einer fiskalischen Einheit darf sich nach Ausgleich nicht ändern, wenn sich lediglich das Finanzaufkommen bei den anderen verschiebt, ohne sich in der Summe zu ändern.

(Denjenigen Lesern, die (E4) nicht überzeugend finden, sei versichert, daß diese Eigenschaft eine Folge der übrigen Anforderungen ist[4]: mit (E1) – (E3) und (E5) – (E9) unterstellt man automatisch, wenngleich vielleicht unbemerkt, auch (E4).)

Für die praktische Anwendung eines Finanzausgleichsverfahrens wäre es unserer Meinung nach unbefriedigend, wenn die Verteilungsergebnisse vom verwendeten Zeitraster abhingen. Also fordern wir:

(E5) Die fünfte Eigenschaft: Das Gesamtergebnis des Finanzausgleichsverfahrens muß unabhängig von der Anzahl/Länge der Rechnungsperioden (Monat, Quartal, Halbjahr, Jahr, ...) sein.

Die Eigenschaft (E5) bedeutet z.B., daß es in der Summe der Zuweisungen für zwei Jahre keinen Unterschied macht, ob diese zwei Jahre als eine Einheit betrachtet werden (Doppelhaushalt) oder getrennt abgerechnet werden.

Eine selbstverständliche Gerechtigkeitsforderung ist die „Anonymität" des Verfahrens:

(E6) Die sechste Eigenschaft: Für die Finanzvolumina nach Finanzausgleich darf es keine Rolle spielen,

[3] Formale Darstellungen findet der interessierte Leser in H. U. Buhl, A. Pfingsten: On the distribution of public funds, a.a.O.

[4] Vgl. ebenda, S. 370.

in welcher Reihenfolge man die n fiskalischen Einheiten betrachtet oder zählt.

Kommen wir abschließend zu drei Eigenschaften, die Anforderungen an die Verwendung des Bedarfsindikators stellen. Die erste davon besagt, daß ein Anwachsen des Wertes in einem Land (bei gleichbleibenden Werten in den übrigen Ländern) dort nicht zu einem Sinken der verfügbaren Mittel führen darf:

(E7) Die siebte Eigenschaft: Wenn der Wert des Bedarfsindikators einer fiskalischen Einheit ceteris paribus steigt, dann darf deren Finanzvolumen nach Ausgleich zumindest nicht sinken.

Verwendet man also etwa die Bevölkerungszahl als Indikator, so ergibt sich z.B. bei Zuzug eines Asylbewerbers folgende Situation: die Bevölkerungszahl steigt, und damit darf das „Kuchenstück" für das Aufnahmeland (bei sonst gleichen Daten) nicht kleiner werden. Das Verfahren gewährleistet automatisch einen Solidarbeitrag der anderen Länder, die gegebenenfalls auf Teile ihrer Finanzmittel verzichten müssen.

Von einem Zuzug von außerhalb des Bundes streng zu trennen sind Wanderungsbewegungen zwischen Bundesländern. Hier liegt es wohl nahe, eine Neutralität für daran unbeteiligte Länder zu fordern:

(E8) Die achte Eigenschaft: Das Finanzvolumen einer fiskalischen Einheit nach Ausgleich darf sich nicht ändern, wenn sich lediglich die Werte der Bedarfsindikatoren unter den anderen Einheiten verschieben, ohne sich in der Summe zu ändern.

Schließlich verlangen wir noch, daß der Bedarfsindikator eine *relative* Größe ist. Ausgehend von den Bevölkerungs*zahlen* der einzelnen Länder sollen letztlich nur die Bevölkerungs*anteile* für die Verteilung relevant sein:

(E9) Die neunte Eigenschaft: *Kein* Finanzvolumen darf sich ändern, wenn sich ceteris paribus *alle* Bedarfsindikatorwerte um den gleichen Prozentsatz verändern.

Eine erste Klasse von Ausgleichsverfahren

Wir hoffen, daß es uns gelungen ist, den Leser von dem Sinn und der Bedeutung der im vorigen Abschnitt vorgestellten Eigenschaften zu überzeugen. Man kann nun zeigen[5], daß für *eine einzige Klasse* von Verfahren die gleichzeitige Erfüllung aller Anforderungen gewährleistet ist:

$$(2)\quad F_i\,(S_1,\ldots,S_n,Z_1,\ldots,Z_n,B) = \alpha\cdot S_i + \beta\cdot\sum_{j\neq i} S_j + \gamma\cdot B + z_i\cdot\left[(1-\alpha-(n-1)\cdot\beta)\cdot\sum_{k=1}^{n} S_k + (1-n\cdot\gamma)\cdot B\right],$$

wobei die nicht negativen Koeffizienten α, β und γ die Bedingungen $\alpha \leq 1-(n-1)\cdot\beta$ und $\gamma \leq 1/n$ erfüllen müssen und $z_i = Z_i/(Z_1 + \ldots + Z_n)$ den Bevölkerungsanteil des Landes i bezeichnet.

Bevor wir zur Interpretation dieses Verfahrens kommen, wollen wir die Bedeutung des Resultates noch mit einer Negativ-Bemerkung hervorheben: wenn man ein Finanzausgleichsverfahren vom Typ (1) verwendet, das sich *nicht* in der Form (2) darstellen läßt, so weiß man, daß *mindestens eine* der Eigenschaften (E1) – (E9) verletzt wird.

Im Verfahren (2) sind die Parameter α, β und γ diejenigen Größen, die von den politischen Instanzen bestimmt werden können (und müssen!). Es sind die für alle Länder gleichen Vorweg*anteile*, die jedes Land aus seinem eigenen Steueraufkommen, den Steueraufkommen der anderen Länder und dem Bundeszuschuß erhält. Der verbleibende Rest des „Kuchens" (Ausdruck in eckigen Klammern) wird dann nach den Bevölkerungsanteilen unter allen Ländern verteilt.

Unsere Überzeugung ist es, daß es sich bei dem theoretisch sauber fundierten Verfahren (2) um einen intuitiv attraktiven Mechanismus handelt, der für die praktische Anwendung hinreichend einfach, durchsichtig und (über die Parameter) flexibel ist.

Einfluß der Länderstruktur

In einer früheren Arbeit[6] hatten wir speziell für den Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland ein Verfahren konstruiert (siehe unten). Der dortige Mechanismus ist von der Struktur her einfacher, indem nur *ein einziger Parameter* gewählt werden kann.

Eine natürliche (und wie wir meinen wichtige) Frage ist nun, was der wesentliche Unterschied der Verfahren ist. Beschäftigt man sich mit dem Verfahren (2) näher, so fallen als besonderes Merkmal die Vorabanteile auf, die jedes Land erhält. Bei Zusammenschlüssen von Ländern (man denke an eine Vereinigung von Berlin und Brandenburg) fällt ein Vorabanteil weg und ist neu bzw. anders zu verteilen. Wir halten es in so einem Fall für wünschenswert, daß durch das Finanzausgleichsverfahren keine Bevorzugung oder Benachteiligung der fusionierenden Länder erfolgt, das heißt keine finanzielle Belohnung oder Bestrafung stattfindet:

(E10) Die zehnte Eigenschaft: Die Summe der Finanzvolumina zweier fiskalischer Einheiten nach Ausgleich muß gleich dem Finanzvolumen nach Aus-

[5] Vgl. ebenda.

[6] Vgl. H. U. Buhl, A. Pfingsten: Eigenschaften und Verfahren..., a.a.O.

gleich sein, das die beiden Einheiten gemeinsam im Fall ihres Zusammenschlusses erhielten.

Hierin drückt sich die Ansicht aus, daß der Finanzausgleich Beschlüsse über Veränderungen der föderalistischen Strukturen nicht direkt beeinflussen sollte.

Implikationen der zehn Gebote

Formalisiert man die Eigenschaft (E10) geeignet und wendet sie auf Verfahren (2) an, so kommt man zum Hauptergebnis dieser Analyse: Es gibt *genau ein* Finanzausgleichsverfahren, welches im dargestellten Rahmen (1) die Eigenschaften (E1) bis (E10) allgemein besitzt. Benutzen wir wieder $z_i = Z_i/(Z_1 + ... + Z_n)$ für den Bedarfs(indikatorwert)anteil der fiskalischen Einheit i, so ergibt sich nach diesem Verfahren deren Finanzvolumen nach Ausgleich folgendermaßen:

$$(3)\quad F_i(S_1 ..... S_n, Z_1 ..... Z_n, B) = (1\text{-}c) \cdot S_i + c \cdot z_i \cdot (S_1 + ... + S_n) + z_i \cdot B.$$

Die Größe c ($0 \leq c \leq 1$) stellt hierin ein wichtiges Umverteilungsmaß dar: Für $c = 0$ findet kein horizontaler Finanzausgleich statt: jedes Bundesland behält sein Finanzaufkommen und erhält einen Zuschuß vom Bund, der pro (veredeltem) Einwohner gleich ist. Für $c = 1$ hingegen sind nach Finanzausgleich alle Finanzvolumina proportional zu den Bedarfsindikatorwerten: für jedes einzelne Land spielt nur die Größe der gesamten Finanzmasse ($S_1 + ... + S_n + B$) eine Rolle. Da im ersten Fall Finanzausgleichsziele im allgemeinen nicht erreicht werden können, während im zweiten Fall der Anreiz für die Beschaffung eigenen Finanzaufkommens im allgemeinen zu klein wird, ist klar, daß man in der Praxis für das Umverteilungsmaß c Werte größer als 0, aber kleiner als 1 wählen würde. Unabhängig von dieser finanzpolitischen Wahl besitzt jeder Finanzausgleich nach dem Verfahren (3) die zehn geforderten Eigenschaften.

Vergleichen wir nun dieses Finanzausgleichsverfahren mit dem in unserer früheren Arbeit[7] charakterisierten Verfahren:

$$(4)\quad F_i = F_i(S_i, D_i, B_i) = (1\text{-}c) \cdot S_i + c \cdot D_i + B_i.$$

Dort bezeichnet D_i den Betrag des Landes i, den es bei Pro-Kopf-Verteilung aller Landes-Steuermittel erhalten würde. B_i waren entsprechend die pro Kopf verteilten Bundesmittel, die Land i erhalten würde. Man sieht wegen $D_i = z_i \cdot (S_1 + ... + S_n)$ und $B_i = z_i \cdot B$ leicht, daß die Verfahren (3) und (4) äquivalent sind.

Trotz eines völlig anderen funktionalen Rahmens haben wir also wieder das seinerzeit für den Länderfinanzausgleich charakterisierte Verfahren erhalten. Das ist u.E. ein wesentliches Argument für dieses Verfahren, und zwar aus folgendem Grund: Verwendet man irgendein anderes Finanzausgleichsverfahren, so verletzt man nicht nur mindestens eines der zehn Gebote, sondern auch mindestens eine der drei vernünftigen Eigenschaften aus unserer früheren Arbeit im dort dargestellten funktionalen Rahmen.

Jede dieser Eigenschaften ist bei Verletzung ein potentieller Ausgangspunkt für Streit und gegebenenfalls gerichtliche Schritte. Da durch die Veränderung im Osten mangels stabiler Verhältnisse eine bloße Fortschreibung des bisherigen Verfahrens ohnehin nicht angemessen ist, erscheint die Zeit günstig, einen axiomatisch sauber begründeten Neuanfang zu wagen.

Zur weiteren Verbesserung unserer Vorschläge käme die Berücksichtigung weiterer (Bedarfs)-Kennzahlen zur Schaffung zusätzlichen Verhandlungsspielraumes in Frage. Gerade die Einbeziehung der in alten und neuen Bundesländern sehr unterschiedlichen Infrastruktur(qualität) könnte eine dafür attraktive Größe sein.

---

[7] Vgl. ebenda.

HERAUSGEBER: HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Präsident: Prof. Dr. Erhard Kantzenbach, Vizepräsident: Prof. Dr. Hans-Jürgen Schmahl)
Geschäftsführend: Dr. Otto G. Mayer

REDAKTION:
Dr. Klaus Kwasniewski (Chefredakteur), Wiebke Bruderhausen, Dipl.-Vw. Claus Hamann, Dipl.-Vw. Christoph Kreienbaum, Dipl.-Vw. Ira Lanz, Helga Wenke, Dipl.-Vw. Irene Wilson, M.A.

Anschrift der Redaktion: Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36, Tel.: (040) 3562306/307

VERLAG UND VERTRIEB:
Verlag Weltarchiv GmbH, Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36, Tel.: (040) 3562500

Bezugspreise: Einzelheft: DM 9,–, Jahresabonnement DM 106,– (Studenten: DM 53,–) zuzüglich Porto

Anzeigenpreisliste: Nr. 13 vom 1. 1. 1983

Erscheinungsweise: monatlich

Druck: AMS Wünsch Offset-Druck GmbH, 8430 Neumarkt/Opf.

Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages Weltarchiv GmbH ist es nicht gestattet, die Zeitschrift oder Teile daraus auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) oder auf eine andere Art zu vervielfältigen. Für unverlangt eingereichte Manuskripte und Besprechungsexemplare wird keine Haftung übernommen. Beiträge werden nur zur Alleinveröffentlichung angenommen. Die Redaktion behält sich bei zur Veröffentlichung vorgesehenen Aufsätzen eine Bearbeitung vor. Das Copyright liegt beim Verlag Weltarchiv GmbH.