

Föttinger, Wolfgang; Spahn, Paul Bernd

Article — Digitized Version

Für einen kostenorientierten Länderfinanzausgleich

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Föttinger, Wolfgang; Spahn, Paul Bernd (1993) : Für einen kostenorientierten Länderfinanzausgleich, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 73, Iss. 5, pp. 237-246

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137002>

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.

Wolfgang Föttinger, Paul Bernd Spahn

Für einen kostenorientierten Länderfinanzausgleich

Anläßlich der erforderlichen Einbeziehung der neuen Bundesländer in den Länderfinanzausgleich ab 1995 wird auch die diesem Verfahren zugrunde liegende Konzeption zunehmend in Frage gestellt. Wie könnte eine Neuorientierung insbesondere an der länderspezifischen realen Leistungsfähigkeit ausgestaltet sein? Welche Wirkungen würden sich hieraus ergeben?

Die nach dem Einigungsvertrag bis Ende 1994 zu bewältigende Reform des Länderfinanzausgleichs wird seit einiger Zeit von Politikern und Wissenschaftlern intensiv und kontrovers diskutiert. Die vorliegenden Entwürfe – unter anderem des Sachverständigenrats, des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, der Bundesregierung und der Regierungen der Bundesländer¹ – lassen vor allem zwei Argumentationsstränge erkennen:

- Zum einen werden die Regelungen des geltenden Finanzausgleichsgesetzes schon seit Jahren wegen ihrer mangelnden Transparenz und ihrer Inkonsistenzen kritisiert (z.B. kann sich die Finanzkraftreihenfolge der Bundesländer durch den Finanzausgleich ändern). Hieraus wurde eine Reihe von Änderungsvorschlägen abgeleitet, die bereits vor der deutsch-deutschen Einigung auf dem Tisch lagen.
- Zum anderen tritt nach der deutschen Wiedervereinigung nun die besondere Problematik, die neuen Bundesländer in den horizontalen Finanzausgleich integrieren zu müssen, hinzu.

Die Verknüpfung dieser beiden Problembereiche in den aktuellen Reformvorschlägen macht die Identifikation ihrer Auswirkungen schwierig, insbesondere was den Struktureffekt der Reformvorschläge betrifft². Und jeder Vorschlag hat natürlich Einfluß auf die Verteilung von Mitteln der Länder untereinander, ebenso wie auf die vertikale Aufteilung der Ressourcen zwischen Bund und Ländern – nicht nur im Verhältnis der westlichen zu den östlichen Bundesländern. Dennoch steht letzteres zweifellos im Vordergrund der aktuellen Betrachtungen.

Würde man die geltenden gesetzlichen Regelungen auf die neuen Bundesländer ausdehnen, so kämen we-

gen der auf absehbare Zeit wesentlich schwächeren Finanzausstattung dieser Länder außerordentlich hohe Transfers vom Westen an den Osten Deutschlands zustande, die den Rahmen des gegenwärtigen Systems sprengen würden: Das Umverteilungsvolumen im Länderfinanzausgleich erhöhte sich von bislang rund 4 Mrd. DM auf dann rund 30 Mrd. DM. Alle in die Debatte eingebrachten Modellvorschläge gehen deshalb davon aus, daß sich der Bund mehr oder minder stark im Finanzausgleich engagiert, um den alten Bundesländern diese extremen neuen Belastungen zumindest partiell abzunehmen. Die Vorstellungen reichen hier von Varianten einer Vorabauffüllung auf ein festzulegendes Mindestniveau für die finanzschwächsten Länder (analog dem oder innerhalb des Umsatzsteuervorgewegausgleichs) bis hin zu direkten Zuwendungen des Bundes, die die Abschöpfungen im Finanzausgleich teilweise kompensieren sollen³. Die Gesamtheit der vertikalen und horizontalen Finanzbeziehungen im Bundesstaat muß daher in den Blick genommen werden.

Die verschiedenen Vorstellungen lassen sich zudem danach differenzieren, welchen Zeithorizont sie umfassen. Während vor allem der Bund an einer nur *temporären*, möglichst auf wenige Jahre beschränkten *Beteiligung* am Finanzausgleich interessiert ist, befürworten die Bundesländer eine *dauerhafte Neugestaltung* der vertikalen Finanzbeziehungen zu ihren Gunsten. Dabei streben sie insbesondere einen größeren Anteil an der Umsatzsteuer als bisher an. Die Finanzplanungen von Bund und Ländern werden dabei dadurch erschwert, daß die Erwartungen hinsichtlich der Frage, bis wann die neuen Bundesländer in ihrer wirtschaftlichen Leistungskraft –

¹ Siehe hierzu die Gegenüberstellung und Bewertung der einzelnen Reformvorschläge von Michael Hüther: Reform des Finanzausgleichs: Handlungsbedarf und Lösungsvorschläge, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 73. Jg. (1993), H. 1, S. 43-52.

² Unter Struktureffekt ist zu verstehen, daß Reformvorschläge, die das Umverteilungsvolumen insgesamt konstant lassen, sich auf die einzelnen Länder ganz unterschiedlich auswirken können.

³ Unabhängig davon wie der Bund in den Finanzausgleich der Länder intervenieren wird, stellt sich damit die Frage, ob der Länderfinanzausgleich nicht auf jeden Fall den Charakter eines Spitzenausgleichs verlieren wird.

Prof. Dr. Paul Bernd Spahn, 53, lehrt öffentliche Finanzen an der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt am Main, Wolfgang Föttinger, 28, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für öffentliche Finanzen.

und damit auch in der finanziellen Ausstattung der Gebietskörperschaften – Anschluß an das Westniveau gefunden haben, stark divergieren. Die Transformationsperiode dürfte jedenfalls erheblich länger sein als zunächst angenommen.

Grundsätzliche Reformen notwendig

An dieser Stelle sollen die einzelnen Modelle nicht noch einmal behandelt werden, zumal sie in dieser Zeitschrift bereits ausführlich kommentiert wurden. Wir sehen allerdings in allen Beiträgen der jüngsten Zeit zum Länderfinanzausgleich insofern Schwachpunkte, als grundsätzliche, konzeptionelle Überlegungen über Sinn und Zweck des Finanzausgleichs kaum noch angestrengt werden. Man scheint das Modell, dem der Finanzausgleich in der Bundesrepublik seit seinen Anfängen folgt, prinzipiell weiterführen zu wollen, ohne grundlegend neue Paradigmen des Finanzausgleichs – wie sie in anderen Föderationen auch konstitutiv wurden – zu erwägen.

Der Finanzausgleich hat die Aufgabe, die dem Gesamtstaat zur Verfügung stehende Finanzmasse so aufzuteilen, daß Bund und Länder die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Mittel erhalten und daß zwischen den Ländern ein angemessener Ausgleich zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern erzielt wird. Auch im föderativen Staatenverband, der ja gerade die Möglichkeit für ein differenziertes Angebot öffentlicher Güter und die Berücksichtigung unterschiedlicher Präferenzen schaffen soll, müssen weitgehend einheitliche öffentliche Leistungen auf den Gebieten Verkehr, Bildungswesen, soziale Sicherung usw. erbracht werden. „Es gehört deshalb zu den verfassungsmäßigen Pflichten eines sozialen Bundesstaates, auch seinen leistungsschwachen Gliedern ein Eigenleben zu ermöglichen, das berechtigten Mindestforderungen genügt und dem heutigen Kulturstand entspricht.“⁴ Wir wollen im folgenden zeigen, daß der Länderfinanzausgleich, unabhängig von dem sich jetzt abzeichnenden Kompromiß zwischen Bund und Ländern, seiner grundgesetzlich verankerten Aufgabe eines „angemessenen Ausgleichs“ nicht mehr voll gerecht werden kann, da das deutsche Modell des Finanzausgleichs von der Konzeption her nur für eine Gruppe von einigermaßen *homogenen* Bundesländern vertretbar ist.

Diese annähernde Homogenität, d.h. die Fähigkeit, unter ähnlichen ökonomischen Bedingungen ein vergleichbares Niveau an wichtigen öffentlichen Leistungen bereitzustellen, ist im früheren Bundesgebiet mehr und mehr verlorengegangen, wie die Auseinandersetzungen des letzten Jahrzehnts um den Länderfinanzausgleich zeigen, die sich in mehreren Urteilen des Bundesverfas-

sungsgerichts manifestieren⁵. Das Hinzutreten von fünf neuen Ländern, die sich noch lange in einem schwierigen und schmerzhaften Transformationsprozeß aus einem grundsätzlich anders gearteten Wirtschafts-, Rechts- und Gesellschaftssystem befinden werden, macht diese Inhomogenität nur in besonderem Maße deutlich. Es akzentuiert nur bereits vorher existierende Probleme des gegenwärtigen Systems des Finanzausgleichs, der für diese außergewöhnlich hohen Finanzkraftunterschiede keine Integrationsmechanismen vorsieht und so vollends überfordert ist.

Ein Herumexperimentieren mit Einzelregelungen innerhalb des gültigen Modells mag zwar bestimmte Inkonsistenzen beseitigen, kann aber die offensichtlichen Disparitäten nicht mehr „heilen“. Wir wollen im folgenden darlegen, warum eine neue „Philosophie“ des Finanzausgleichs notwendig geworden ist, die nicht – wie bisher – im wesentlichen auf einen Ausgleich der reinen Finanzausstattung pro Kopf ausgerichtet ist, sondern die unterschiedlichen Kosten- und Bedarfsstrukturen der Länder und Gemeinden explizit berücksichtigt, und dies nicht nur auf einer Ad-hoc-Basis, sondern nach allgemein anwendbaren Grundsätzen und unter Beachtung der gesamten Bund-Länder-Beziehungen.

Die originäre Steuerkraft einer Gebietskörperschaft wird wesentlich von der Leistungsfähigkeit der ihr regional zugeordneten Wirtschaft bestimmt. Nimmt man das Bruttoinlandsprodukt (ohne Staatssektor) pro Kopf als Indikator der regionalen Wirtschaftskraft, so gab und gibt es schon innerhalb der alten Bundesländer erhebliche Differenzen (siehe Schaubild): So wurde im Jahre 1990 in Hessens privater Wirtschaft pro Einwohner fast die Hälfte mehr als in Schleswig-Holstein, und in Hamburg fast doppelt so viel wie im Saarland erwirtschaftet. Werte für die neuen Bundesländer sind derzeit schwer zu ermitteln. Nach Schätzungen des Statistischen Bundesamtes wurden im Osten Deutschlands, wo 19,9% der Bevölkerung leben, 1991 nur 6,6% des gesamtdeutschen Bruttoinlandsproduktes erwirtschaftet.

Für die Einnahmensituation eines Bundeslandes ist das von seinen Bürgern und seinen Unternehmen erzielte Steueraufkommen aber nur bedingt maßgeblich. Die endgültige Finanzausstattung wird in einem mehrstufigen Verfahren ermittelt. Es wirkt sich über die Verteilung der Gemeinschaftssteuern – mit mehr oder weniger stark ausgeprägten horizontalen Verteilungswirkungen (Steuererlegung und Ergänzungszuweisungen) –, aber

⁴ Kommission für die Finanzreform: Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart u.a., 1966, S. 70.

⁵ Bundesverfassungsgericht: Entscheidungen, Bd. 72, Tübingen 1986; Bundesverfassungsgericht: Entscheidungen, Bd. 86, Tübingen 1992.

FINANZAUSGLEICH

Tabelle 1
Die Finanzausstattung der Bundesländer im System des deutschen Finanzausgleichs
(Werte für das Jahr 1990, in % und Mrd. DM¹)

Gemeinschaftssteuern	Bund	Länder	Gemeinden	Mrd. DM	Bund	Mrd. DM
Lohn- und veranlagte Einkommensteuer	42,5%	42,5%	15%	214,1	Gemeinschaftsteuern	210,1
Körperschaftsteuer	50%	50%	–	40,9	Bundessteuern	65,9
Umsatzsteuer	65%	35%	–	147,6	Summe	276,0
Gewerbsteuerumlage	50%	50%	-100%	+/-5,6	Gemeinden	
Summe	210,1	165,9	26,6%	402,6	Gemeinschaftsteuern	26,6
					Gemeindesteuern	48,6
					Summe	75,2

Länder

	Mrd. DM	Kriterium für die horizontale Aufteilung	Horizontale Ausgleichswirkung	
Lohn- und veranlagte Einkommensteuer	91,0	Wohnsitzprinzip	schwach ²	Primäre Ebene
Körperschaftsteuer	20,5	Betriebsstättenprinzip	schwach	
Umsatzsteuer (75%)	38,7	nach Einwohnern	stark	
(25%)	12,9	Umsatzsteuervorwegausgleich	sehr stark	
Gewerbsteuerumlage	2,8	nach örtlichem Aufkommen	keine	
Ländersteuern	25,4	nach örtlichem Aufkommen	keine	
Summe	191,3			
Länderfinanzausgleich	+ 4,0	Zuweisungen an finanzschwache Länder,		Sekundäre Ebene
	- 4,0	Abschöpfungen bei finanzstarken Ländern nach den Regeln des Finanzausgleichsgesetzes		
Asymmetrische vertikale Zuweisung des Bundes				
Bundesergänzungszuweisungen	3,0	an finanzschwache Länder		Tertiäre Ebene
sonstige Zuweisungen	3,4	a) Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a u. 91b GG		
	2,7	b) Finanzhilfen des Bundes nach Art. 104a (4) GG		

¹ Nach Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Finanzbericht 1991.

² Starke Wirkung für Stadtstaaten.

auch über asymmetrische vertikale Zuweisungen des Bundes an die Länder sowie durch rein horizontale Zahlungsströme der Länder untereinander – der Länderfinanzausgleich im engeren Sinne – unterschiedlich auf die Länderbudgets aus (vgl. Tabelle 1). Prinzipiell lassen sich die Stufen des Finanzausgleichs drei Ebenen zuordnen:

□ **Primäre Ebene** (Zuordnung von Steuern): Die den Ländern zustehenden Anteile an den Gemeinschaftssteuern werden nach Zerlegungsformeln verteilt. Horizontale Wirkungen ergeben sich vor allem bei der Verteilung der Umsatzsteuer und – für die Stadtstaaten – auch bei der Lohn- und Einkommensteuer (Pendlereffekt).

Reine Ländersteuern werden nach dem örtlichen Aufkommen verteilt, führen aber auch zu gewissen Unterschieden in der Finanzkraft. Auf der primären Ebene wird die originäre Finanzkraft der Länder festgelegt.

Dabei sind die Unterschiede in der Wirtschaftskraft der Länder stärker ausgeprägt als die originäre Finanzkraft vor und nach Berücksichtigung der Umsatzsteuern (vgl. Schaubild). Die Standardabweichung für die Wirtschaftskraft beträgt 25,3%; für die Finanzkraft liegt sie bei 20,8% vor Einbeziehung der Umsatzsteuern und nur noch bei 13,3% nach deren Beachtung, was die stark egalisierende Wirkung des Verteilungsmodus dieser Gemeinschaftsteuer unterstreicht.

□ **Sekundäre Ebene** (horizontale Verteilung): Auf dieser Ebene findet der eigentliche Länderfinanzausgleich statt, der das Ziel verfolgt, die nach der Primärverteilung bestehenden Finanzkraftunterschiede teilweise auszugleichen. Die sekundären Zahlungsströme dienen der Korrektur der Ressourcenausstattung im Hinblick auf das Ziel der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik. Bedarfskriterien spielen jedoch nur eine untergeordnete Rolle.

□ **Tertiäre Ebene** (vertikale Zuweisungen mit horizontaler Wirkung): Der Bund ergänzt die Finanzkraft einzelner Länder durch asymmetrische vertikale Zuweisungen. Diese können ungebundene Transfers sein (Bundesergänzungszuweisungen) oder einer Zweckbindung unterliegen, wie z.B. die im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben bewilligten Mittel. Die tertiären Zahlungsströme sind in erster Linie bedarfsorientiert und berücksichtigen unter anderem auch den Bestand an vorhandenem Infrastrukturkapital eines Landes. Es soll vermieden werden, daß ein Land – z.B. bei Ausbau seiner Hochschulen – hinter dem Stand der übrigen Länder zurückbleibt. Die Zuweisung von Bundesmitteln für diese Zwecke erfordert in der Regel die Kostenbeteiligung der Länder (Gemeinschaftsfinanzierung).

Die Einzelelemente in diesem fein austarierten Gesamtsystem der Einnahmenverteilung sind voneinander abhängig, so daß Manipulationen auf einer Stufe immer auch Rückwirkungen auf die anderen Stufen haben. Allerdings sind die Einzelelemente nicht immer zielgerichtet aufeinander ausgerichtet: So sind die Bundesergänzungszuweisungen als Bestandteil der allgemeinen Finanzausstattung eines Bundeslandes nicht bei der Be-

stimmung der Finanzkraft im Länderfinanzausgleich berücksichtigt und können den gesetzten Umverteilungsgrad auf der sekundären Ebene stark abändern – bis hin zu einer Modifikation der Finanzkraftreihenfolge. Der sehr stark ausgeprägte Umverteilungscharakter des Umsatzsteuervorwegausgleichs ist nichts anderes als ein vorgezogener Finanzausgleich zwischen den Ländern und fällt daher aus der obigen Systematik heraus. Dies hat die Verminderung der Transparenz zwischenstaatlicher Finanzbeziehungen zur Folge – ein Effekt, der sich freilich politökonomisch erklären läßt.

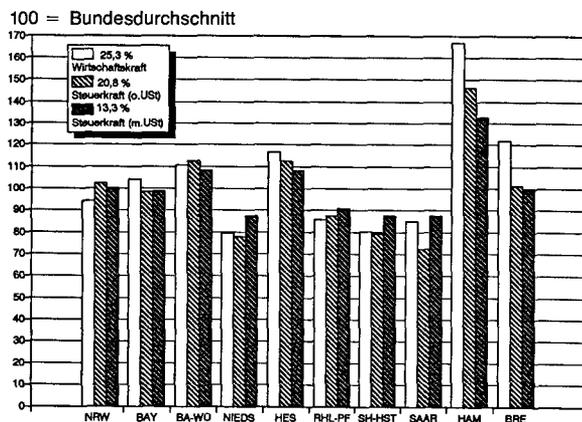
Nicht berücksichtigt wird in diesem Schema der Finanzausgleich zwischen Land und Kommunen und – in horizontaler Hinsicht – zwischen den einzelnen Gemeinden, den jedes Bundesland durch eigene Gesetze regelt. Dies heißt nicht, daß die Finanzkraft der Gemeinden für den Länderfinanzausgleich unerheblich wäre. Im Gegenteil: Die Einbeziehung von Finanzkraft und Finanzbedarf der Gemeinden in die Diskussion des Länderfinanzausgleichs ist nicht nur verfassungsrechtlich, sondern auch ökonomisch geboten. Die gegenwärtige Praxis, die Gemeindesteuereinnahmen bei der Bestimmung der Finanzkraft der Länder nur zur Hälfte zu berücksichtigen, entbehrt jeder rationalen Grundlage und sollte, wie seit langem von wissenschaftlicher Seite gefordert, einer vollständigen Anrechnung weichen.

Reale Finanzkraft als Determinante

Unter einem Ausgleich der Finanzkraft zwischen den Ländern auf der sekundären Ebene des Finanzausgleichs, wie ihn das Grundgesetz in Artikel 107 Abs. 2 verlangt, kann sinnvollerweise nur ein Ausgleich der *realen* finanziellen Leistungsfähigkeit verstanden werden. Wir definieren *reale Finanzkraft* als die Befähigung einer Gebietskörperschaft, unter möglichst effizientem Einsatz ihrer Ressourcen, öffentliche Güter in einer bestimmten Menge und einer bestimmten Qualität zu produzieren.

Das Verhältnis zwischen finanziellen Ressourcen und Output wird durch die Preise der Produktionsfaktoren und die vorhandene Produktionstechnologie bestimmt. Sind für die einzelnen Arten öffentlicher Güter Kostenfunktionen bekannt, so kann der Finanzbedarf für ein vorgegebenes Güterbündel bestimmt werden, und es läßt sich – falls Umkehrbarkeit gegeben ist – von einem bestimmten Budget auf die Menge aller realisierbaren Güterbündel schließen. Wird dann ein im Gesamtstaat als unverzichtbar betrachtetes Mindestniveau der Versorgung mit öffentlichen Gütern definiert (dieses muß stets einem demokratischen Willensbildungsprozeß vorbehalten sein und kann nicht nach rein ökonomischen Kriterien festgelegt werden), könnten die notwendigen Umverteilungsströme mit Bezug auf die vorgefundene Finanzausstat-

Wirtschafts- und Steuerkraft pro Kopf der alten Bundesländer 1990



Wirtschaftskraft: Bruttoinlandsprodukt ohne Staatssektor; Steuerkraft: Gemeinschaftliche Steuern nach Zerlegung (mit und ohne Umsatzsteuer), zuzüglich Ländersteuern und Gewerbesteuerumlage; Prozentangaben im Kasten jeweils Standardabweichung.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

tung ermittelt werden. Ähnlich kann freilich auch ein bestimmtes Durchschnitts- oder ein anderswie definiertes Referenzniveau an Versorgung mit öffentlichen Gütern zum Ausgangspunkt für die Definition der realen Ressourcenausstattung gewählt werden.

Das Gesetz reduziert den Finanzkraftausgleich allerdings auf einen (modifizierten) Ausgleich der Steuerkraft pro Einwohner zwischen den Bundesländern. Geht man davon aus, daß die Zielrichtung des Gesetzes den oben beschriebenen Grundsätzen entspricht, dann impliziert diese Regel die Annahme *gleicher Kostenfunktionen* für alle Bundesländer, wobei diese Kostenfunktionen als einziges Argument die Einwohnerzahl enthält. Nur unter der Bedingung, daß die Ländergemeinschaft eine einigermaßen homogene Gruppe darstellt, kann die geltende Praxis, die den Ausgleich der nominalen Steuerkraft pro Einwohner herbeiführt, als stark vereinfachte, aber zulässige und leicht zu handhabende Näherungslösung akzeptiert werden.

Unterschiedliche Kostenstrukturen

Diese Lösung ist aber bei Unterschieden in der Kostenstruktur zwischen verschiedenen Regionen nicht mehr sinnvoll. Abweichungen in den Gestehungskosten pro Kopf bei der Erstellung öffentlicher Leistungen können aus den folgenden Gründen auftreten:

□ *Faktorpreise*: Die reale Finanzkraft weicht in der Regel dann von der nominalen Finanzausstattung ab, wenn die Kosten pro Inputeinheit bei der Produktion öffentlicher Güter regionale Unterschiede aufweisen. Das gilt insbesondere für Löhne und Gehälter, aber auch für Mieten, Pachten und Materialkäufe. Beim Bezug von Vorleistungen oder bei der öffentlichen Auftragsvergabe müßte berücksichtigt werden, ob regional differierende Lohn- und Materialkosten zu Ersparnissen oder Mehrbelastungen führen. Entsprechend könnten niedrigere Mieten und Pachten einen regionalen Kostenvorteil darstellen. Solche Unterschiede sollten bei einer Reform des Finanzausgleichs Berücksichtigung finden, wobei nicht allein die Kostenunterschiede zwischen Ost und West im Vordergrund stehen dürfen, sondern auch Kostenunterschiede bei der Produktion öffentlicher Leistungen innerhalb homogenerer Ländergruppen, z.B. zwischen den alten Bundesländern⁶.

□ *Produktivität*: Mehrausgaben können bei gleichen Umweltbedingungen dann vorliegen, wenn die Qualifikation des eingesetzten Personals unter dem Durchschnitt liegt oder wenn die Produktivität der im öffentlichen Dienst Beschäftigten durch ungenügende Ausstattung mit Sachmitteln herabgesetzt wird. Auf keinen Fall dürfen dabei jedoch ex post ermittelte Produktivitätsziffern (z.B. der tatsächliche Personalbestand pro Leistungseinheit) betrachtet werden, da diese dem Einfluß der Budgetie-

renden unterliegen. Da ein produktivitätsbedingter Kostennachteil zu einer Besserstellung im Finanzausgleich führt, würde dies den Anreiz zur Produktivitätssteigerung herabsetzen. Daher ist allein der aus eigener Kraft nicht behebbarer Produktivitätsrückstand zu ermitteln, der wiederum unter Bezug auf Standardgrößen festgelegt werden kann (z.B. durch Zugrundelegung einer Referenzausstattung mit Personal).

□ *Fixkosten*: Da die Kostenfunktionen auf die Einwohnerzahl bezogen sind, wird vermutet, daß fixe Kosten (so z.B. die Ausgaben für „Politische Führung“) kleinere Länder stärker belasten als große, bevölkerungsreiche Länder. Eine der wenigen empirischen Untersuchungen über Bedarfsfaktoren im Länderfinanzausgleich scheint diese Vermutung zu bestätigen⁷. Dieser Umstand müßte gegebenenfalls Berücksichtigung finden – so vor allem in bezug auf die Stadtstaaten.

□ *Bedarfsbedingte Kostenunterschiede*: Nach unserer Systematik sollten bedarfsorientierte Finanztransfers ausschließlich der tertiären Stufe der Umverteilung vorbehalten bleiben. Dennoch ergeben sich bedarfsbedingt auch Kostenunterschiede, die dann auf der sekundären Ebene berücksichtigt werden könnten. So können z.B. diejenigen exogenen Einflüsse identifiziert werden, aufgrund derer, unter bestimmten Bedingungen, relativ mehr ausgegeben werden muß, um ein bestimmtes Versorgungsniveau mit öffentlichen Leistungen zu garantieren: Liegt beispielsweise die Zahl der Schüler über dem Bundesdurchschnitt, werden die Schulausgaben entsprechend höher sein. Diese Kategorie von Mehrbedarf läßt sich in den horizontalen Finanzausgleich durch geeignete Definitionen von realer Finanzkraft bzw. Finanzbedarf einbeziehen.

Soweit die Ausgaben auf bundeseinheitlichen Geldleistungsgesetzen beruhen, ließen sich die Belastungen der Länder besser über den vertikalen Finanzausgleich asymmetrisch ausgleichen, so z.B. bei einem durch einen überdurchschnittlich hohen Bestand an Langzeitarbeitslosen ausgelösten Bedarf an Sozialhilfe. Aber auch dann, wenn sich eine Gebietskörperschaft Ausgabenbelastungen gegenüber sieht, die – außerhalb des üblichen Aufgabenkatalogs – durch singuläre Ereignisse ausgelöst werden, sollten die daraus resultierenden Bedarfsunterschiede auf der tertiären Ebene aufgefangen werden. Die

⁶ Es ist offensichtlich, daß die Preisstruktur in den neuen Ländern zum Teil noch erheblich von der in den alten Ländern abweicht, was bei der Erstellung öffentlicher Leistungen zu Kostenunterschieden führen muß. In den neuen Bundesländern erreichten die tariflichen Löhne und Gehälter der Arbeitnehmer 1992 im Durchschnitt nur drei Viertel des Westniveaus. Bei den Personalausgaben für gleichartige öffentliche Leistungen sind deshalb ceteris paribus niedrigere effektive Arbeitskosten zu erwarten.

⁷ Marlies Hummel, Willi Leibfritz: Die Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich, München 1986.

Lasten des Aufbaus Ost – Ausstattung mit vergleichbarer öffentlicher Infrastruktur, Sanierung ökologischer Altlasten, Aufbau einer effizienten Verwaltung usw. – fallen sicherlich in diese Kategorie. Für diese Aufgaben wären sinnvollerweise der Bund in Gemeinschaft mit den Ländern zuständig.

Bei der Neukonzeption der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern einerseits und der Länder untereinander andererseits sollten die verschiedenen Dimensionen der Ausgleichsproblematik (Grundausrüstung mit eigener Finanzkraft, Kostenunterschiede, Bedarfskriterien verschiedener Art) möglichst sauber getrennt bleiben und nicht miteinander verwischt werden. Die Finanzausrüstung der verschiedenen Gebietskörperschaften ist dabei nach Möglichkeit stufenweise bereitzustellen, wobei auf jeder Ebene spezifische Ziele im Vordergrund stehen:

□ Die *primäre Ebene* widmet sich der Aufgabe, für die allgemeine Finanzausrüstung der Länder zu sorgen – und zwar unabhängig von den Kosten der Bereitstellung öffentlicher Güter oder von Bedarfskriterien. Bei der Aufschlüsselung des Umsatzsteueranteils sollte daher allein die Einwohnerzahl Verteilungskriterium sein.

□ Die *sekundäre Ebene* nimmt demgegenüber den realen Ressourcenausgleich zwischen den Ländern vor, der die vorgefundenen Finanzkraftunterschiede aber nicht völlig nivellieren darf. Das Ausgleichsverfahren kann sich an einer Verteilung pro Kopf orientieren, muß aber notwendigerweise die nach der Primärverteilung vorgefundene nominale Finanzkraft daraufhin überprüfen, ob durch Kostenunterschiede verursachte Differenzen der realen finanziellen Leistungsfähigkeit vorliegen. Entsprechend muß ein allgemeingültiger Indikator der realen Finanzkraft als Basis für einen Umverteilungsmodus entwickelt werden. Diese Stufe der Umverteilung von Ressourcen zwischen den Ländern sollte nach Möglichkeit ohne Bundesbeteiligung abgewickelt werden⁸.

□ Die *tertiäre Ebene* schließlich soll für eine eventuell nötige *bedarfsorientierte* Zusatzausrüstung der einzel-

⁸ Ausnahmsweise ist in der gegenwärtigen Situation extremer Finanzkraftunterschiede zwischen Ost und West eine temporäre Beteiligung des Bundes unabdingbar. Diese muß jedoch in einer Weise erfolgen, daß die automatische Rückführung des Engagements des Bundes gewährleistet ist, wenn die neuen Ländern in ihrer Finanzkraft an das Niveau der alten Länder herankommen. Deshalb ist eine Erhöhung des Länderanteils an der Umsatzsteuer auf 44%, auf die sich die Bundesregierung und die Ministerpräsidenten der Länder auf der Klausurtagung zum Solidaritätspakt vom 11. bis 13. März vorläufig geeinigt haben, abzulehnen, da so eine dauerhafte Verschiebung des finanziellen Kräfteverhältnisses zwischen Bund und Ländern erreicht würde. Der Sachverständigenrat hat hierzu ebenso wie der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen Vorschläge vorgelegt, die als „Überbrückung“ dienen können, ohne die vertikale Lastenverteilung dauerhaft zu präjudizieren.

⁹ Weitere Gemeinschaftsaufgaben könnten „Kommunale Infrastruktur“ sowie „Bundeshauptstadt Berlin“ sein.

nen Bundesländer sorgen. Hierzu steht vor allem das Instrumentarium der Art. 91a und 91b sowie Art. 104a(4) GG (Mitwirkung des Bundes bei Gemeinschaftsaufgaben, Finanzhilfen) zur Verfügung, für dessen stärkere Nutzung der Sachverständigenrat plädiert. Zu erwägen ist außerdem – speziell für die Beseitigung von „DDR-Erblasten“ – die Einführung neuer Gemeinschaftsaufgaben zum Aufbau Ostdeutschlands, die gemeinsam vom Bund, den alten und den neuen Bundesländern finanziert werden könnten (Drittelfinanzierung)⁹. Daneben gibt es Vorschläge zu Bundesergänzungszuweisungen „neuer Art“ mit Zweckbindung zur Behebung von Verschuldungs- und Strukturkrisen und zur Deckung des Nachholbedarfs der neuen Länder (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister der Finanzen) sowie befristete zusätzliche Mittel an die neuen Länder zur Überbrückung entwicklungsbedingter Rückstände (Bundesminister der Finanzen).

Umverteilung nach realen Kriterien

Vor dem Hintergrund des gegenwärtigen Systems des Finanzausgleichs in der Bundesrepublik und der vorliegenden Reformvorschläge ist insbesondere die sekundäre Ebene der Umverteilung von Mitteln nach realen Kriterien ungewöhnlich. Für den Gesetzgeber wäre ein Schritt in diese Richtung eine Innovation. Wie ein solcher kostenorientierter horizontaler Finanzausgleich auf der sekundären Ebene funktionieren könnte, sei daher kurz skizziert¹⁰:

Es sei P_{ki} der Preis (die Kosten) der Erstellung einer Ausgabenart¹¹ $k \in K$ mit den entsprechenden Ausgaben A_{ki} und den dazugehörigen produzierten „Mengen“ $q_{ki} = A_{ki}/P_{ki}$ der k -ten öffentlichen Leistung im Land $i \in L$. Dabei sind K und L Indextmengen. P_{ki} wird dann verglichen mit einer Referenzgröße, z.B. dem Durchschnittspreis¹² für die Ausgabenart k in allen Ländern

$$\pi_k = \sum_{i \in L} (P_{ki} \cdot \frac{q_{ki}}{\sum_{i \in L} q_{ki}}) \text{ bzw. } \pi_k = \sum_{i \in L} (P_{ki} \cdot \frac{A_{ki}}{\sum_{i \in L} A_{ki}}).$$

Es sei nun λ_{ki} der Anteil der Ausgabenart k am Budget des Landes i , mit $\sum_{k \in K} \lambda_{ki} = 1$. Als Referenzgröße wird

¹⁰ Die folgende Darstellung bringt nur eine von vielen Varianten. Den Verfassern liegt jedoch weniger an der Ausarbeitung konkreter Detailvorschläge zu diesem Zeitpunkt als vielmehr an der Behandlung konzeptionell innovativer Vorschläge zum Finanzausgleich.

¹¹ Strenggenommen muß zwischen einer Ausgabenart (Personal-, Sachausgaben, Mieten usw.) und einer funktionalen Ausgabenkategorie (Hochschulen, Öffentliche Sicherheit) unterschieden werden, eine Differenzierung, der hier aus Gründen der Vereinfachung nicht gefolgt wird.

¹² Die Gewichtung erfolgt hier mit dem Volumen der Ausgaben selbst. Einiges spricht jedoch dafür, die Gewichtung mit der Bevölkerungszahl vorzunehmen, da diese der direkten Einflußnahme der Budgetierenden entzogen ist. Sofern man eine bevölkerungsbezogene Standardausstattung als Ziel des Finanzausgleichs ansieht, wäre eine Gewichtung nach der Bevölkerungszahl sogar vorzuziehen.

nun der durchschnittliche Anteil der Ausgabenart k an den Haushalten aller Länder gewählt. Dieser ist

$$\lambda_{ko} = \sum_{i \in L} (\lambda_{ki} \cdot \frac{N_i}{\sum_{i \in L} N_i}),$$

wobei N_i die Bevölkerungszahl des Landes i darstellt. Mit $\alpha_i = 1 / (\sum_{k \in K} \frac{P_{ki}}{\pi_k} \cdot \lambda_{ko})$ erhält man

dann den Gewichtungsfaktor, mit dem man von der nominalen Finanzkraft eines Landes zur bereinigten „realen“ Finanzkraft gelangt. Liegt das Kostenniveau eines Landes unterhalb des Durchschnitts der Bundesrepublik, so ergibt sich eine geringere Zuweisung (Abschöpfung) im Vergleich zu den derzeit in der Diskussion befindlichen und der Tradition des deutschen Finanzausgleichs folgenden Modellen.

Dabei können die Gewichtungsfaktoren weiter nach Ausgabenbereichen disaggregiert werden, um so im Detail spezifische Produktionsdifferenziale berücksichtigen zu können¹³.

Die Zuweisungen bzw. Abschöpfungen T_i ergeben sich dann als Teil der Differenz zwischen eigener „modifizierter“ (mit dem Faktor α_i gewichteter) und durchschnittlicher Finanzkraft

$$T_i = \mu (\alpha_i \frac{FK_i}{N_i} - \sum_{i \in L} \alpha_i FK_i / \sum_{i \in L} N_i) \cdot N_i.$$

Dabei ist $0 < \mu < 1$ der lineare Tarif für die Umverteilung der Finanzmittel, und FK_i ist die originäre Finanzkraft nach der Primärverteilung (einschließlich kommunaler Steuern). $T_i > 0$ zieht eine Abschöpfung, $T_i < 0$ eine Zuweisung für das entsprechende Land nach sich, wobei der Ausgleich nach einem realen Ressourcenkonzept erfolgt. Die Frage ist also, was ein Land mit 1 DM an Leistungen erbringen kann. Eine standardisierte Leistung erfordert bei unterschiedlichen Kosten auch unterschiedliche Ausgleichsbeträge. Eine Orientierung am reinen Finanzvolumen läuft Gefahr, über Gebühr umzuverteilen und damit die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ in der Bundesrepublik – gemessen in realen Größen – zu Lasten der teuren Standorte („reiche“ Länder) zu verfehlen¹⁴.

In welchem Umfang die Nichtberücksichtigung der oben genannten Kosten- und Bedarfsfaktoren zu Verwerfungen in der Ausstattung mit realer Finanzkraft führt,

muß mittels einer systematischen empirischen Untersuchung festgestellt werden. Eine solche umfassende Analyse kann hier nicht geleistet werden. Um jedoch wenigstens einen ungefähren Eindruck über die quantitative Bedeutung solcher Verzerrungen zu vermitteln, haben wir – beschränkt auf die Kosten des Personaleinsatzes – Simulationen unter stark vereinfachten Annahmen durchgeführt.

In der Tabelle 2 ist der Anteil der Ausgabenart „Personalausgaben“ für wichtige funktionale Ausgabenkategorien von Ländern und Gemeinden, für die dieser Input quantitativ bedeutsam ist, ausgewiesen. Unter der Annahme einer linear-limitationalen Produktionsfunktion zeigen die Werte in Spalte A das Vielfache an Output, das bei einem Lohnkostenvorteil der neuen Bundesländer von 25% im Jahre 1990 hätte erzeugt werden können. In Spalte B ist der Bruchteil der Ausgaben ausgewiesen, der zur Produktion des effektiven (realen) Output ausgereicht hätte. Wir beschränken uns bei der folgenden Modellrechnung also lediglich auf die Personalausgaben als wichtigste Determinante von Kostenunterschieden. Ein kostenorientierter Finanzausgleich müßte freilich Kostenunterschiede detaillierter berücksichtigen.

Zur groben Abschätzung der Wirkungen, die ein Personalkostenniveau von 75% des Durchschnitts in den neuen Bundesländern für den gesamtdeutschen Länderfinanzausgleich hätte, wurden Finanzkraftwerte für alle Bundesländer für 1995 hochgerechnet und die Werte für die neuen Länder mit einem Faktor gewichtet, der ihre Ressourcenersparnis aufgrund des Lohnkostenvorteils wiedergibt. Wir haben diesen Faktor auf 115% kalibriert, d.h. es wird angenommen, daß 1 DM in Ostdeutschland die 1,15fache Kaufkraft (bezüglich der Produktionsfaktoren für öffentliche Güter) im Verhältnis zu Westdeutschland besitzt.

Als Ergebnis erhält man – bei einem garantierten Ausgleichsniveau von 95% der durchschnittlichen realen Finanzkraft – einen um rund 5 Mrd. DM geringeren Finanztransfer in die neuen Bundesländer im Vergleich zum unbereinigten Verfahren. Das mag zwar im Verhältnis zum erforderlichen Umschichtungsbedarf nach der Einigung in Höhe von 30 Mrd. DM nicht viel erscheinen; der Betrag macht aber immerhin etwa ein Sechstel dieses Umschichtungsbedarfs aus und liegt um 25% über dem Volumen des bisherigen, in den westlichen Bundesländern abgewickelten Finanzausgleichs. Die Relevanz einer Orientierung an der realen Ressourcenausstattung für die gegenwärtigen Auseinandersetzungen kann also kaum bestritten werden. Dabei bleiben in der obigen Rechnung weitere Kostenvorteile der neuen Bundesländer – freilich auch produktivitätsbedingte Nachteile – außer Betracht.

¹³ So können z.B. die Kosten des Betriebs von Universitäten, des Straßenbaus, aber auch kommunaler Dienstleistungen nach diesem Muster bereinigt werden. Es besteht Veranlassung zu glauben, daß auch nach dem „Aufholen“ der östlichen Bundesländer weiterhin erhebliche Kostendifferenziale in spezifischen öffentlichen Leistungen bestehen bleiben werden. Etwas anderes gilt natürlich für Geldleistungen, soweit diese auf Bundesebene einheitlich geregelt sind. Hier wären die entsprechenden Koeffizienten 1.

¹⁴ Im Hinblick auf den Nachholbedarf der östlichen Bundesländer mag zwar ein gewisses Maß an „Überausgleich“ erwünscht sein, um vergleichbare Ausgangsbedingungen zu schaffen. Dies sollte jedoch nicht im Rahmen des Finanzausgleichs im engeren Sinne, sondern auf der tertiären Stufe der Mittelverteilung erfolgen.

Auswirkungen auf Finanzausgleichsvolumen

Tabelle 3 enthält die Ergebnisse dieser Modellrechnung für die einzelnen Bundesländer. Legt man einen Tarif für die Umverteilung der Finanzmittel von $\mu = 60\%$ zugrunde, so beträgt das Finanzausgleichsvolumen ohne Korrektur für Kostenunterschiede circa 22,1 Mrd. DM, mit einer solchen Bereinigung aber nur 19,8 Mrd. DM. Dabei wird allerdings ein höheres Maß an Ausgleich erreicht. Fragt man nämlich, welche (dem Finanzausgleich nachgelagerten) Transfers erforderlich sind, um alle Länder auf mindestens 95% der Norm zu stellen (unabhängig von der Frage, wer für diesen Betrag aufkommen soll, der Bund oder Bund und westliche Länder gemeinsam), so beträgt dieses Volumen ohne Berücksichtigung von Kostenunterschieden 9,8 Mrd. DM, mit Bereinigung aber nur noch 7,6 Mrd. DM. Insgesamt beträgt das Volumen also rund 32 Mrd. DM ohne Bereinigung im Vergleich zu 27,4 Mrd. DM mit Berücksichtigung von Unterschieden in der Kostenstruktur¹⁵.

Wir meinen, daß eine Kostenorientierung des Finanzausgleichs dem Postulat der Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik besser Rechnung trägt als die Ausrichtung an der reinen Finanzausstattung. Dies gilt auch im Verhältnis der westdeutschen Länder zueinander. Bestimmte Konflikte der letzten Jahre wären dann möglicherweise nicht aufgetreten, da „reiche“ Länder im allgemeinen auch regionale Kostennachteile aufweisen.

Was die Einbeziehung der neuen Bundesländer in den Finanzausgleich angeht, so ist die erforderliche Korrektur kostenmäßiger Vorteile auch nur so lange wirksam, wie es signifikante Kostenunterschiede zwischen den Regionen gibt. Kommt es hingegen zu einer vollständigen Angleichung aller Löhne und Preise zwischen Ost und West (wie zwischen den einzelnen Ländern und Gemeinden selbst), so würde dies durch den kostenorientierten Finanzausgleich automatisch berücksichtigt werden. Sind die Kosten in ihrer regionalen Dimension gleich, so konvergiert das skizzierte Modell gegen die traditionellen Ansätze des deutschen Länderfinanzausgleichs. Es ist freilich nicht zu erwarten, daß alle Kostenvor- und -nachteile immer kurzfristig und vollständig über die Märkte abgebaut werden. Die Notwendigkeit zu längerfristigen regionale Struktur Anpassungen wird bestehen bleiben. Es lohnt sich daher, eine Kostenorientierung des Finanzausgleichs auch für den Fall zu etablieren, in dem – im Vergleich zur gegenwärtigen besonderen Situation nach der deutschen Einigung – wieder „normalere“ Verhältnisse einkehren.

¹⁵ Die Differenz von 4,5 Mrd. DM ist geringfügig kleiner als die genannten 5 Mrd. DM für den ersparten Transfer von West nach Ost, da durch die Kostenbereinigung auch westliche Länder profitieren.

Tabelle 2
Vergleich der realen Finanzkraft bei verschiedenen Faktorpreisen

Ausgabenkategorie	bereinigte Ausgaben	Personal- ausgaben	Anteil in %	A	B= 1/A
Ausgaben insgesamt ohne Zinszahlungen	421 514	192 909	0,458	1,129	0,886
Politische Führung und zentrale Verwaltung	33 964	24 668	0,726	1,222	0,818
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	20 154	14 820	0,735	1,225	0,816
Rechtsschutz	10 808	7 587	0,702	1,213	0,825
Hochschulen	30 552	18 301	0,599	1,176	0,850
Schulen und vor- schulische Bildung	58 320	42 618	0,731	1,224	0,817
Gesundheit, Sport und Erholung	46 085	23 592	0,512	1,147	0,872

Die Ausgaben (in Mill. DM) beziehen sich auf die summierten Ausgaben der alten Bundesländer (inklusive Westberlin) und ihrer Gemeinden im Jahr 1990. Spalte A: Vielfaches an Outputeinheiten, das bei einer Senkung des Preises des Faktors „Personal“ auf 75% hätte produziert werden können. Spalte B: Teil der tatsächlichen Ausgaben, der bei Preis-senkung zur Produktion des tatsächlichen Output ausgereicht hätte.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Tabelle 3
Auswirkungen von Kostendifferentialen im Finanzausgleich 1995

Land	ohne Korrekturfaktor für Kostendifferenzen			mit Korrekturfaktor für Kostendifferenzen		
	ABW%	ZU/AB (Mill. DM)	DIFF95%	ABW%	ZU/AB (Mill. DM)	DIFF95%
Nordrhein-Westfalen	110,4	-6 548	0	109,3	-5 692	0
Bayern	108,8	-3 629	0	107,4	-3 064	0
Baden-Württemberg	119,6	-6 714	0	118,6	-6 229	0
Niedersachsen	97,1	457	0	95,8	821	0
Hessen	121,1	-4 147	0	120,1	-3 867	0
Rheinland-Pfalz	98,1	145	0	96,6	330	0
Schleswig-Holstein	97,6	169	0	95,8	298	0
Saarland	84,9	522	63	82,8	575	93
Hamburg	145,1	-1 083	0	143,1	-978	0
Bremen	115,2	266	0	111,1	309	0
Berlin	98,5	101	0	96,8	270	0
Sachsen	59,3	6 292	2 935	65,6	5 201	2 188
Sachsen-Anhalt	55,4	4 188	2 031	60,8	3 588	1 620
Thüringen	56,9	3 738	1 800	61,8	3 182	1 419
Brandenburg	58,6	3 474	1 633	64,8	2 892	1 234
Mecklenburg-Vorpommern	56,2	2 770	1 337	61,5	2 363	1 058
Summe/ Durchschnitt	100,0	22 120	9 799	100,0	19 830	7 613

Simulationen des Finanzausgleichs 1995 unter Hochrechnung der Einnahmenstruktur des Jahres 1991 mit Werten der Steuerschätzung des Bundesfinanzministeriums vom Mai 1992; Verteilung der Umsatzsteuer nach Einwohnern, Gemeindesteuern voll berücksichtigt, keine Seehafenlasten, Einwohnerveredlung beibehalten.

ABW%: Abweichung von der durchschnittlichen Finanzkraft vor Länderfinanzausgleich (ohne Bundesbeteiligung). ZU/AB: Zuweisungen/Ab-schöpfungen in Mill. DM bei einem linearen Tarif von 60%. DIFF95%: Fehlbetrag an einer Finanzkraft von 95% des Länderdurchschnitts.

Vernachlässigt man Kostenelemente beim Finanzausgleich, so könnte eine generelle Anhebung der nominalen Finanzkraft pro Kopf auf 95% des Durchschnitts für alle Bundesländer dazu führen, daß einige Länder über eine Finanzausstattung verfügten, die ihnen in manchen Aufgabenbereichen (z.B. Unterhaltsausgaben pro Studienplatz an einer Hochschule) ein Outputniveau ermöglichen, welches weit höher wäre als die genannte Ausgleichsziffer. Die reale Ressourcenausstattung wäre dann in den östlichen Bundesländern ironischerweise besser als im Westen. Zusätzlich könnte sich ein Subventionseffekt einstellen, wenn ineffiziente Produktionsstrukturen – etwa ein aus DDR-Zeiten stammender Personalüberhang in den öffentlichen Verwaltungen – unbeabsichtigt alimentiert würden, ohne daß der Finanzausgleich einen Anreiz zur Angleichung der Ausgabenstruktur an die westlichen Bundesländer vermittelte. Die Berücksichtigung von Kostendifferenzen zwingt hingegen dazu, den bestehenden Einsatz von Produktionsfaktoren auf outputneutrale Einsparungen hin zu überprüfen.

Finanzielle Autonomie gewährleistet

Die eben skizzierten Ausgestaltungsvarianten eines kostenorientierten Länderfinanzausgleichs erwecken vielleicht den Eindruck, die Normierung von Ausgabenkategorien würde gegen die im Grundgesetz verankerte Ausgabenautonomie der Länder verstoßen und diesen quasi einen „Musterhaushalt“ oktroyieren. Das ist nicht der Fall: Durch einen kostenorientierten Länderfinanzausgleich sollen alle Bundesländer über ein „Existenzminimum“ verfügen, damit sie in die Lage versetzt werden, ein als unverzichtbar erachtetes reales öffentliches Güterangebot zu finanzieren. Die dazu erforderlichen Operationalisierungen und Quantifizierungen determinieren aber keineswegs das tatsächliche Ausgabenverhalten. Falls es der Wunsch einer durch Wählerentscheid legitimierten Regierung eines finanzschwachen Landes ist, die ihr zur Verfügung stehende Finanzausstattung nach Finanzausgleich auf eine andere Art und Weise zu verwenden, als es dem Aufgabenkatalog entspricht, der Grundlage für die im Rahmen des Finanzausgleichs erhaltenen Zuweisungen war, so ist dies letztlich als Präferenzäußerung der Bürger dieses Landes zu akzeptieren. Ein solches Verhalten würde durch das vorgeschlagene Verfahren in keiner Weise berührt. Überdies könnte die Finanzautonomie der Länder durch finanzausgleichsneutrale Hebesatzrechte auf Gemeinschaftsteuern noch gestärkt werden (wie auch die *kommunale* Finanzmasse nur mit standardisierten Hebesätzen in den Länderfinanzausgleich einbezogen werden darf).

Ähnliches trifft zu, wenn ein finanzschwaches Land die referenzierte Grundversorgung wirklich bereitstellt, sich aber darüber hinaus durch einen unverhältnismäßigen

Gebrauch des Instruments der Kreditfinanzierung den „Luxus“ repräsentativer Bauten oder ähnlichem leistet. Deshalb dürfen Ausgaben des Schuldendienstes nicht als die reale finanzielle Leistungsfähigkeit mindernde Sonderbelastungen akzeptiert werden. Allenfalls denkbar sind einmalige Entschuldungsaktionen – und zwar außerhalb des horizontalen Finanzausgleichs –, wenn Zins- und Tilgungsverpflichtungen einen derart großen Anteil eines Landeshaushaltes belegen, daß von einer Ausgabenautonomie de facto nicht mehr gesprochen werden kann.

Würde man sich bei der Reform des Finanzausgleichs an dem von uns befürworteten Ansatz orientieren, könnte in Zukunft allerdings kein Bundesland aufgrund überdurchschnittlicher Verschuldung die Solidarität des Staatenverbands im Sinne eines bündischen Einstehens füreinander reklamieren: Solche Finanzierungsprobleme wären bei einer entsprechenden Gestaltung des Finanzausgleichsverfahrens ziemlich eindeutig als intern verursachte Belastungen zu erkennen. Legitimationen, wie sie heute noch (z.B. vom Saarland und von Bremen) für einen angeblichen Mehrbedarf benutzt werden, sind dann hinfällig, wenn sich die sozialen Folgen eines Nachfrageschocks auf die einseitig ausgerichtete Wirtschaftsstruktur eines Landes in höheren Produktionskosten bei der Bereitstellung eines bestimmten Niveaus sozialer Dienste auswirken, die im Rahmen eines kostenorientierten Finanzausgleichs automatisch Berücksichtigung finden. Wir sind überzeugt, daß ein System von Finanzzuweisungen, das auf einem kostenorientierten Aufgabenkatalog basiert, die Eigenverantwortung der Empfängerländer stärkt.

Im gegenwärtigen Finanzausgleichsgesetz wird neben der nominalen Finanzausstattung pro Kopf die sogenannte „Einwohnerveredlung“ durchgeführt, wodurch besonderen Bedarfen Rechnung getragen werden soll. Zum einen werden die Einnahmen der Gemeinden mit der Zahl der „veredelten“ Einwohner gewichtet, wodurch ein angeblich mit der Gemeindegröße und der Bevölkerungsdichte steigender Finanzbedarf reflektiert werden soll (nach dem „Brecht-Popitzschen Gesetz“, dessen allgemeine Gültigkeit heute weitgehend in Frage gestellt wird). Zum anderen wird den Stadtstaaten eine höhere Finanzausstattung zugebilligt, indem ihre Bevölkerungszahl mit dem Faktor 1,35 multipliziert wird. Die Praxis der Einwohnerveredlung ist in der Vergangenheit – mit guten Gründen – kritisiert worden, und zwar oft verbunden mit der Forderung nach ihrer Abschaffung – wie z.B. beim Sachverständigenrat¹⁶. Es ist aber fraglich, ob die Unzulänglichkeiten der geltenden Regelung zu einem völligen Verzicht auf weitere Bedarfskriterien neben der Einwohnerzahl führen sollten.

¹⁶ Vgl. etwa Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1992/93, Wiesbaden 1992, Ziffer 370.

Das Bundesverfassungsgericht hat den Gesetzgeber in seinem Urteil vom 27. Mai 1992 verpflichtet, die fragwürdigen, an Siedlungsdichte und Gemeindegroße orientierten Indikatoren zu überprüfen und gegebenenfalls „statt dessen oder zusätzlich andere Strukturmerkmale als Bedarfsindikatoren zu berücksichtigen“¹⁷. Als Beispiele nennt das Bundesverfassungsgericht Deglomerationsnachteile, die Zahl der Arbeitslosen, den Anteil alter Menschen und Kinder sowie von Sozialhilfeempfängern¹⁸. Entscheidend ist, daß es sich jeweils um einen abstrakten Mehrbedarf handeln muß, das heißt einen nach verläßlich objektivierbaren Kriterien ermittelbaren Finanzbedarf, der ohne Rücksicht auf die besonderen Verhältnisse bestimmter Länder und ihre Prioritätensetzungen bundesweit anfallen kann. Ausgeschlossen von einer Anrechnung im horizontalen Finanzausgleich sind dagegen die sogenannten Sonderbedarfe, also diejenigen Lasten, die nur einem Land in einer besonderen Situation unter spezifischen Umständen entstehen.

Wir sind der Meinung, daß bedarfsorientierte Kriterien – soweit sie nicht Einfluß auf Kostenfunktionen nehmen – nicht in den horizontalen Finanzausgleich einbezogen werden sollten, sondern ausschließlich dem tertiären Bereich der Umverteilung zuzurechnen sind, in dem der Bund einzustehen hat – nach Möglichkeit gemeinsam mit den Ländern. Die hier zu lösenden Probleme wurden bereits oben skizziert.

Die Chancen einer Reform

Die praktischen Probleme, die bei der Konzeptionierung des von uns befürworteten kostenorientierten Finanzausgleichs entstünden, sind zwar nicht zu unterschätzen, aber prinzipiell lösbar. Die Erfahrungen anderer Länder mit stärkeren regionalen Unterschieden im Vergleich zur Bundesrepublik – im besonderen sind hier Australien und Kanada zu nennen – zeigen aber, daß es durchaus anspruchsvollere Finanzausgleichssysteme gibt, die kosten- und bedarfsorientierte Kriterien stärker betonen. Dabei mag es durchaus auch Übertreibungen und unnötige Komplizierungen gegeben haben. Das Studium der Erfahrungen anderer föderativer Staaten scheint aber in der Eile bei der Vorlage der aktuellen Reformvorschläge gänzlich zu kurz gekommen zu sein.

Letztlich muß eine Entscheidung bezüglich des Trade-off von Einfachheit des Verfahrens und effizienter Mittelzuteilung (in allokativer und distributiver Hinsicht) getroffen werden. Wir meinen aber, daß die Beschränkung auf nur einen Indikator, die Bevölkerungszahl, bei den bestehenden ökonomischen Strukturunterschieden innerhalb der Ländergemeinschaft mehr und mehr zu einer Aus-

gleichs- und Verteilungswillkür führt; deshalb unser Plädoyer für einen kostenorientierten Finanzausgleich – ergänzt durch eine bedarfsorientierte tertiäre Stufe der Zuweisung von Mitteln unter Bundesbeteiligung.

Die Realisierungschancen für ein solches Vorhaben sind in der gegenwärtigen politischen Landschaft vermutlich gering: Nach den Vorstellungen des Finanzministers soll die Neuregelung des Länderfinanzausgleichs – mit Zustimmung der Bundestagsfraktionen der Regierungsparteien – im Rahmen des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKP im Rahmen des Solidarpakts) schon sehr bald erfolgen. Das Föderale Konsolidierungsprogramm sieht die volle Integration der neuen Bundesländer in den Finanzausgleich ab 1995 vor. Der Bund unterstützt, neben massiven Hilfen für den Aufbau der Infrastruktur in Ostdeutschland, die alten Bundesländer mit neuen Formen von Ergänzungszuweisungen, um deren erhebliche Zahlungsverpflichtungen (bis auf Bremen und das Saarland würden alle Westländer zu Nettozahlern) abzumildern. Bund und Länder streiten sich letztlich „nur“ noch darum, welchen Betrag der Bund zum Finanzausgleich „zuschießen“ soll.

Einigkeit scheint darüber zu bestehen, daß die überproportional belasteten Zahlerländer Hessen und Baden-Württemberg (die Finanzkraft über 110% des Bundesdurchschnitts wird bislang vollständig abgeschöpft) entlastet werden müssen. Ein Übergang vom Stufentarif zu einem linear-progressiven Tarif deutet sich an. Diese Tendenz ist positiv zu bewerten. Trotzdem sind damit nicht alle Probleme des horizontalen Finanzausgleichs angemessen berücksichtigt.

Im Moment dürfte die nötige Zeit für einen Meinungsbildungsprozeß bei den Beteiligten nicht vorhanden sein, um eine Reform zu konzipieren, die von einer grundlegend anderen Philosophie des Finanzausgleichs ausgeht als bisher. Das muß aber nicht heißen, daß die von uns vorgestellten Reformelemente bei einer künftigen Weiterentwicklung des Finanzausgleichs nicht Berücksichtigung finden könnten. Man könnte sich z.B. vorstellen, daß – trotz der zunächst weitgehenden Übernahme des geltenden Verfahrens für Gesamtdeutschland ab 1995 unter Beteiligung des Bundes – eine Expertenkommission aus Finanzwissenschaftlern und Staatsrechtlern eingesetzt wird, die – ähnlich wie vormalis die Troeger-Kommission – innerhalb einer vorgegebenen Frist die getroffenen Regelungen des Länderfinanzausgleichs zu überprüfen hat und weitergehende Vorschläge für eine säkulare Neugestaltung der innerstaatlichen Kooperation und der Finanzbeziehungen vorzulegen hätte. Dabei sind nicht allein die veränderten Bedingungen nach der deutsch-deutschen Einigung zu beachten, sondern auch die sich weiterhin verändernden Bedingungen in Europa.

¹⁷ Bundesverfassungsgericht: Entscheidungen, Bd. 86, a.a.O., S. 233.

¹⁸ Ebenda, S. 236.