

Lammers, Konrad

Article — Digitized Version

Systemfehler im Finanzausgleich

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Lammers, Konrad (1997) : Systemfehler im Finanzausgleich, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 77, Iss. 8, pp. 430-431

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/137508>

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.

Systemfehler im Finanzausgleich



Konrad Lammers

Der Finanzausgleich zwischen den Bundesländern ist erneut in die Diskussion geraten. Die Geberländer Baden-Württemberg, Bayern und Hessen wollen den bestehenden Länderfinanzausgleich kippen. Sie halten es nicht für hinnehmbar, daß sie nach Durchführung des Finanzausgleichs - gemessen an der Finanzkraft je Kopf der Bevölkerung - wesentlich schlechter dastehen als Empfängerländer, zu deren Gunsten sie in den Ausgleichstopf einzahlen.

Bund und Länder haben sich erst vor vier Jahren auf das geltende System des Finanzausgleichs geeinigt. Der äußere Zwang zur Neuregelung ging damals von der Bestimmung des Einigungsvertrages aus, nach der die neuen Bundesländer ab 1995 in den bundesstaatlichen Finanzausgleich in vollem Umfang einzubeziehen waren. Bund und alte Bundesländer haben das Problem der Finanzausstattung der neuen Länder letztlich zu Lasten Dritter, der Steuerzahler, gelöst – unter anderem durch die Erhebung des Solidaritätszuschlags. Eine grundlegende Reform der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern sowie der Länder untereinander unterblieb; eine Revision der Ausgleichsmaßstäbe, die in der alten Bundesrepublik aufgrund der vergleichsweise geringen regionalen Wirtschafts- und Steuerkraftunterschiede noch halbwegs hinnehmbar waren, im vereinten Deutschland aber zu gewaltigen Transferzahlungen führen mußten, fand nicht statt. Das Vertagen einer notwendigen Reform bei verstärktem Problemdruck konnte nicht lange gut gehen. Denn das bestehende System setzt für Bund und Länder Anreize, großzügig mit dem Geld des Steuerzahlers umzugehen und die öffentliche Verschuldung auszudehnen, es schaltet den Wettbewerb zwischen den Bundesländern als Entdeckungsverfahren für gute Standortpolitik weitgehend aus und leistet ineffizienten räumlichen Strukturen Vorschub. Hierzu tragen verschiedene Bestimmungen bei.

Nach Artikel 106 Abs. 4 GG sind die Anteile an der Umsatzsteuer neu festzusetzen, „wenn sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder anders entwickelt“. Größere Anteile für den Bund oder für die Länder an der Umsatzsteuer sind nach dieser Norm also vor allem dann zu erreichen, wenn die eigenen Ausgaben stärker als die Einnahmen aus Steuern steigen und die Verschuldung zunimmt. Es ist evident, daß eine solche Regelung sowohl für die Bundes- als auch die Länderseite Anreize setzt, die Ausgaben nicht an den Steuereinnahmen zu orientieren, sondern Verschuldung aus strategischen Gründen zumindest in Kauf zu nehmen.

Verschiedene Regelungen des Finanzausgleichs bewirken, daß jedem Bundesland mindestens 99,5% der durchschnittlichen Steuerkraft pro Kopf garantiert ist. Und jedes Bundesland, das vor Durchführung des Finanzausgleichs mehr als 110% der durchschnittlichen Finanzkraft erreicht, muß mindestens 80% der überschüssigen Finanzkraft in den Ausgleichstopf einzahlen. Bei einer solch weitgehenden Nivellierung der regionalen Steuereinnahmen bestehen so gut wie keine fiskalischen Anreize für die einzelnen Bundesländer, durch eine gute Standortpolitik steuerzahlende Bürger und Unternehmen zu halten oder anzulocken. Eine

schlechte Standortpolitik, die Bürger und Unternehmen abschreckt, wird nicht bestraft, und die Erträge einer guten Standortpolitik werden nahezu konfiskatorisch besteuert.

Nicht nur die weitgehende Nivellierung der Finanzkraft läßt den Wettbewerb als Entdeckungsverfahren nicht zum Zuge kommen; hierzu trägt auch bei, daß die Bundesländer so gut wie keine eigene Steuerhoheit besitzen. Damit steht ihnen ein wichtiger Parameter im Standortwettbewerb nicht zur Verfügung. Denn in diesem Wettbewerb kommt es darauf an, für die Unternehmen und Bürger ein günstiges Nutzen-Kosten-Verhältnis der öffentlich angebotenen Güter und der damit verbundenen Steuerlast herzustellen. Dann können die Bürger und Unternehmen wählen zwischen Hochsteuerländern mit einem umfangreichen Angebot an öffentlichen Gütern und Ländern mit geringem öffentlichem Angebot und einer entsprechend niedrigen Steuerbelastung. Dies erhöht die Wahlmöglichkeiten und übt auf die Bundesländer tendenziell einen Zwang aus, Steuern und Ausgaben nach Niveau und Struktur den Wünschen der Bürger anzupassen. Dies würde auch das Ausgabegebaren der Länderregierungen begrenzen; denn im gegenwärtigen System kann man die Attraktivität des eigenen Standortes nur über Ausgabenprogramme erhöhen, während die Kosten dieser Programme - zumindest zum Teil - auf Dritte abwälzbar sind.

Fehlanreize gehen auch von der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes im Jahr 1992 aus, den Ländern Bremen und Saarland Bundesergänzungszuweisungen zur Haushaltssanierung zu gewähren. Nach dem „bündischen Prinzip“ gibt es nach dieser Entscheidung eine Pflicht von Bund und Ländern des Einstehens füreinander im Falle von Haushaltsnotlagen. Haushaltsnotlagen mögen aus vielerlei Gründen entstehen. Bedenklich ist, daß durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes die Regierungen anderer Länder die Beschränkung ihres Budgets durch ihre eigenen Einnahmen nicht für alle Zeit als gegeben ansehen könnten. Die Versuchung, andere für den eigenen notleidenden Haushalt mit einstehen zu lassen, wird vermutlich um so größer sein, je kleiner das betreffende Land ist, weil dann die von allen zu tragende Finanzlast als vergleichsweise leicht tragbar erscheint.

Vom bestehenden Finanzausgleich gehen schließlich kontraproduktive Anreize auf die Bundesländer aus, eine Neugliederung des Bundesgebietes von sich aus anzustreben. So werden durch Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen kleine Bundesländer (solche mit weniger als vier Millionen Einwohner mit Ausnahme von Hamburg) bei den Kosten für die politische Führung entlastet. Dies geschieht mit dem Argument, in kleinen Ländern sei, bezogen auf die Einwohnerzahl, das Regieren teurer als in größeren. Jedes Land brauche etwa einen Ministerpräsidenten und ein Parlament, unabhängig von der Einwohnerzahl. Solange die Kosten der Kleinheit von der Allgemeinheit getragen werden, bestehen für die begünstigten Länder keine Anreize, von sich aus eine Fusion mit anderen Ländern anzustreben.

In dieselbe Richtung wirkt die „Veredelung“ der Einwohnerzahl in den Stadtstaaten. In Berlin, Bremen und Hamburg ist bei der Berechnung der Maßzahlen für den Finanzausgleich der einzelne Einwohner 135% wert (Stadtstaatenprivileg). Begründet wird dies damit, daß die Stadtstaaten Leistungen für das Umland in den angrenzenden Flächenländern erbringen. So eindeutig sind die Verhältnisse allerdings nicht; auch die Stadtstaaten profitieren von der Existenz des Umlandes, etwa durch die Nutzung von Flächen für die Naherholung. Wie auch immer, durch das Stadtstaatenprivileg werden tatsächliche oder vermeintliche Leistungen von allen Steuerzahlern in Deutschland subventioniert, anstatt es den betroffenen Stadtstaaten und den angrenzenden Flächenländern zu überlassen, welche Leistungen von wem erbracht werden und wer bereit ist, in welcher Höhe hierfür Ausgleichszahlungen zu leisten, und - falls Verhandlungslösungen zu aufwendig sind - Länderfusionen anzustreben.

Die Anreize zur Fehlsteuerung im deutschen System des Finanzausgleichs sind in ihrer Summe gravierend. Bund und Länder müssen die Kraft aufwenden, grundlegende Änderungen in Angriff zu nehmen. Dabei gilt es, über den Tellerrand hinaus zu schauen und Regelungen anzustreben, die sie selbst stärker zwingen, weniger Schulden zu machen und sparsamer mit dem Geld des Steuerzahlers umzugehen.