

Baretti, Christian; Huber, Bernd; Lichtblau, Karl

Article

Die Reform des Finanzausgleichs im Spannungsfeld zwischen ökonomischer Rationalität und Besitzstandsdenken

IW-Trends - Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Baretti, Christian; Huber, Bernd; Lichtblau, Karl (2001) : Die Reform des Finanzausgleichs im Spannungsfeld zwischen ökonomischer Rationalität und Besitzstandsdenken, IW-Trends - Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung, ISSN 1864-810X, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln, Vol. 28, Iss. 2, pp. 38-58, <https://doi.org/10.2373/1864-810X.01-02-03>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/156798>

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.

ANALYSE

DIE REFORM DES FINANZAUSGLEICHS IM SPANNUNGSFELD ZWISCHEN ÖKONOMISCHER RATIONALITÄT UND BESITZSTANDSDENKEN

iw-trends

Bis Ende 2004 muss ein neues Finanzausgleichsgesetz verabschiedet sein. Die Bundesregierung hat inzwischen ein Reformkonzept vorgelegt, das von den meisten Bundesländern abgelehnt wird. Die drei Gegenvorschläge, die verschiedene Ländergruppen vorgelegt haben, lassen einen grundlegenden Interessenkonflikt erkennen: Die Empfängerländer wollen den Status quo so weit wie möglich bewahren, die Geberländer ihre Zahlungslasten und die konfiskatorisch hohe Grenzbelastung mildern. Denn von zusätzlichen Lohnsteuermehreinnahmen belässt der bestehende Finanzausgleich den meisten Bundesländern gerade einmal 10 Prozent. Ein neuer Reformvorschlag des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln erhöht diesen Eigenanteil auf 35 bis 40 Prozent. Dies schafft bei den Bundesländern Anreize, mehr als bisher für die Stärkung der eigenen Finanzkraft zu sorgen. Außerdem erfüllt dieser Vorschlag die Auflage der Ministerpräsidentenkonferenz, nach der ein neuer Finanzausgleich verglichen mit dem alten keinem Bundesland größere Einbußen als 12 DM je Einwohner zumuten darf.

*Der Auftrag des Bundes-
verfassungsgerichts*

In einem höchstrichterlichen Urteil hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) am 11. November 1999 eine Reform des derzeit praktizierten Finanzausgleichs angemahnt und dieses Urteil mit einem konkreten Zeitplan für das Umsetzen der notwendigen Reformen verbunden. Demnach muss bis Ende 2002 ein „Maßstäbengesetz“ verabschiedet sein, in dem die grundsätzlichen Vorgaben des Grundgesetzes konkretisiert werden. Bis Ende 2004 ist schließlich das neue Finanzausgleichsgesetz über die parlamentarischen Hürden zu bringen.

Die Bundesregierung hat inzwischen einen Entwurf zum Maßstäbengesetz vorgelegt. Er wird derzeit zwischen Bund und Ländern heftig diskutiert, wobei die Positionen der Bundesländer in einzelnen Punkten äußerst kontrovers sind. Dies zeigt sich auch darin, dass einige Ländergruppen völlig

unterschiedliche Gegenvorschläge zum Entwurf der Bundesregierung vorgelegt haben. In dieser Analyse sollen zunächst die Inhalte des Gesetzentwurfs der Bundesregierung und die Gegenvorschläge der Bundesländer vor dem Hintergrund des bestehenden Systems dokumentiert werden. Anschließend wird ein neuer Reformvorschlag des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln vorgestellt.

Grundsätzlich steht jeder Finanzausgleich in einer föderal organisierten Volkswirtschaft im Spannungsfeld distributions- und allokatonspolitischer Ziele:

- Das Ziel der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet verlangt ein weitgehendes Angleichen der Finanzkraft der einzelnen Bundesländer.
- Aus allokativer Sicht muss es für die einzelnen Länder genügend Anreize geben, ihre Finanzkraft aus eigener Anstrengung zu verbessern.

Zu diesen grundsätzlichen Konflikten kommen politische Interessenlagen, die sich auf das Bewahren finanzieller Besitzstände konzentrieren. So favorisiert die Ministerpräsidentenkonferenz einen Finanzausgleich, der verglichen mit dem bestehenden System keinem Bundesland Einbußen von mehr als 12 DM je Einwohner zumutet.

Der derzeit praktizierte Finanzausgleich (Huber/Lichtblau, 1997) ist dreistufig aufgebaut (Übersicht 1). Auf der ersten Stufe findet der Umsatzsteuervorwegausgleich statt. Bis zu einem Viertel des Umsatzsteueraufkommens der Bundesländer wird umverteilt. Im Jahr 2000 waren dies etwa 17 Milliarden DM. Dabei erhalten die Länder, deren Steuerkraft (Steuereinnahmen je Einwohner) unter dem Länderdurchschnitt liegen, erhöhte Umsatzsteueranteile. Die zweite Stufe bildet der Länderfinanzausgleich im engeren Sinne. Hierfür wird zunächst die Finanzkraft der einzelnen Länder ermittelt. In diese Messgröße gehen die gesamten Ländersteuereinnahmen und die Hälfte der Gemeindesteuereinkünfte ein. Der Finanzkraft wird der Finanzbedarf gegenübergestellt. Dabei wird von dem Grundsatz ausgegangen, dass der Finanzbedarf in allen Bundesländern je Einwohner gleich hoch ist. Der

Das alte System

strukturelle Mehrbedarf großer, hoch verdichteter Gemeinden und Stadtstaaten wird über eine Einwohnerwertung berücksichtigt.

Übersicht 1:

Konstruktionselemente des Finanzausgleichs Bestehendes System und Vorschläge des Maßstäbengesetzes

| | Bestehendes System | Vorschläge des Maßstäbengesetzes |
|--|--|---|
| 1. Stufe: Umsatzsteuervorwegausgleich | | |
| • Ergänzungsanteile | Maximal 25% des Umsatzsteuer-Länder-Anteils. | Wie im bestehenden System. |
| • Berechtigte | Länder mit unterdurchschnittlichen Pro-Kopf-Steuererinnahmen (Länder- und Einkommensteuern). | Steuerschwache Länder, aber nur besonders große Einnahmelücken werden ausgeglichen. |
| • Auffüllungsgrad | Auffüllung bis zu 92% der Steuerkraft des Länderdurchschnitts; restliche Umsatzsteuer wird nach Einwohnern verteilt. | Offen, doch Einnahmenreihenfolge bleibt gewahrt, keine Mindestgarantie und Sicherung eines Eigenanteils, keine Vollauffüllung bis zu einer bestimmten Grenze. |
| 2. Stufe: Länderfinanzausgleich | | |
| Finanzkraft | | |
| • Definition | Ländersteuern und 50% der Gemeindesteuern. | Sämtliche Länder- und Gemeindesteuern. |
| • Sonderlasten | Abzug für Hafenlasten. | Keine. |
| Finanzbedarf | | |
| • Grundsatz | Einwohnermaßstab. | Wie im bestehenden System. |
| • Mehrbedarfe | Für große/dicht besiedelte Gemeinden und Stadtstaaten. | Für Gemeinden, Stadtstaaten und dünn besiedelte Länder. |
| • Maßstäbe | Nicht ausgeführt; Mehrbedarfe für Stadtstaaten aus Großstadtvergleich abgeleitet. | Offen; Bewahrung des Status quo möglich. |
| • Höhe und Methode | Einwohnerwertung: Stadtstaaten 135%; Gemeinden bis 136%. | Offen; Bewahrung des Status quo möglich. |
| Ausgleichstarif | Komplizierter progressiver Stufentarif, der jedem Land eine Finanzkraft von mindestens 95% des Bedarfs garantiert. | Einfacher Tarif, der Grenzbelastung senkt und keine Mindestfinanzkraft garantiert. |
| 3. Stufe: Bundesergänzungszuweisungen | | |
| • Grundsatz | Ja. | Ja; mit reduziertem Gesamtvolumen. |
| • Definition Leistungsschwäche | Länder, deren Finanzkraft nach Länderfinanzausgleich ihren Finanzbedarf unterschreitet. | Finanzschwache Länder mit deutlich unterdurchschnittlicher Finanzkraft. |
| • Fehlbetrags-BEZ | 90% der nach Finanzausgleich verbleibenden Lücke. | Ja, für leistungsschwache Länder, aber Wahrung des Abstanzgebots. |
| • Sonder-BEZ | Vor allem für die neuen Länder, für kleine Länder zum Ausgleich höherer Kosten politischer Führung, Übergangshilfen für westdeutsche Länder und Hilfen zur Überwindung von Haushaltsnotlagen (Hamburg und Saarland). | Befristet in Ausnahmefällen. |

Quelle: Deutscher Bundestag, 2001; Bundesrat 2001; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Übersteigt die Finanzkraft eines Landes seinen Finanzbedarf, ist es finanzstark und damit ausgleichspflichtig; andernfalls gelten sie als finanzschwach

und damit ausgleichsberechtigt. Nach einem komplizierten progressiven Tarif transferieren finanzstarke an finanzschwache Bundesländer Finanzmittel, bis jedes Land mindestens 95 Prozent seines Finanzbedarfs erreicht. Diese horizontalen Transfers summierten sich im Jahr 2000 auf 16,3 Milliarden DM.

Anschließend füllt der Bund auf der dritten Stufe des Finanzausgleichs die bei den finanzschwachen Ländern verbleibenden Lücken zu 90 Prozent (Ausgleichstarif) auf, so dass jedes Land mindestens 99,5 Prozent seines Finanzbedarfs erreicht. Diese Transfers erreichten im Jahr 2000 einen Umfang von 7,2 Milliarden DM. Anschließend gewährt der Bund Sonder-Bundesergänzungszuweisungen, die im vergangenen Jahr 18,9 Milliarden DM ausmachten. Hiermit werden besondere Lasten ausgeglichen, die überwiegend in den neuen Bundesländern anfallen.

Der bestehende Finanzausgleich erfüllt zwar weitgehend die distributiven Aufgaben. Doch dies geht zu Lasten des allokativen Ziels. Tabelle 1 dokumentiert die ausgeprägten Nivellierungseffekte des bestehenden Finanzausgleichs: Vor dem Ausgleich liegt die Spannweite der Steuereinnahmen je Einwohner zwischen 52,4 Prozent (Thüringen) und 165,8 Prozent (Hamburg) des Durchschnitts. Nach Finanzausgleich schrumpft die Spannweite zwischen steuerstärkstem und steuerschwächstem Bundesland auf 88,3 bis 146,6 Prozent. Dieses System schafft massive Fehlanreize. Ablesen lässt sich dies an der Grenzbelastung der einzelnen Länder: Bei den meisten Bundesländern werden von zusätzlichen Lohnsteuereinnahmen rund 90 Prozent im Zuge des Finanzausgleichs abgeschöpft (Huber/Lichtblau, 2000). Anders gewendet: Von jeder zusätzlichen Lohnsteuereinnahme in Höhe von 1 DM bleibt den meisten Ländern gerade mal ein Eigenanteil von 10 Pfennigen übrig.

Schwächen

Vor diesem Hintergrund wird erklärbar, dass es für die Bundesländer wenig Anreize gibt, das heimische Wirtschaftswachstum zu fördern und die eigenen Steuerquellen zu pflegen. Empirische Studien und zahlreiche Berichte der Landes-Rechnungshöfe belegen denn auch, dass die geradezu konfiskatorisch hohe Grenzsteuerlast die Steuerdurchsetzung in den betroffenen Bundesländern negativ beeinflusst.

Der Abbau der hohen Grenzbelastungen ist folgerichtig ein zentrales Reformanliegen. Der Entwurf der Bundesregierung zum Maßstäbengesetz hat dies ansatzweise durchaus im Blick, beispielsweise beim Verzicht auf eine garantierte Mindestfinanzkraftausstattung, die zu einer besonders hohen Grenzbelastung führt. Doch selbst diese vorsichtigen Ansätze der Bundesregierung sind auf den massiven Widerspruch der Mehrheit der Bundesländer gestoßen.

Tabelle 1:

Umverteilungen und Grenzbelastungen im bestehenden Finanzausgleich, Bezugsjahr 2000

| | Steuereinnahmen je Einwohner | | Belastung ³⁾ zusätzlicher Steuereinnahmen |
|------------------------|------------------------------|------------------------------|--|
| | Vor Ausgleich ¹⁾ | Nach Ausgleich ²⁾ | |
| | Länderdurchschnitt = 100 | | in Prozent der Einnahmen nach Ausgleich |
| Saarland | 83,9 | 93,8 | 91,9 |
| Bremen | 108,4 | 130,1 | 91,6 |
| Mecklenburg-Vorpommern | 55,1 | 89,2 | 91,4 |
| Thüringen | 52,4 | 88,3 | 91,1 |
| Brandenburg | 57,4 | 89,2 | 91,0 |
| Sachsen-Anhalt | 52,8 | 89,1 | 90,9 |
| Rheinland-Pfalz | 93,9 | 94,8 | 90,1 |
| Sachsen | 56,4 | 90,5 | 89,9 |
| Berlin | 97,4 | 125,6 | 89,8 |
| Schleswig-Holstein | 93,9 | 93,2 | 89,0 |
| Niedersachsen | 91,4 | 93,8 | 87,2 |
| Hamburg | 165,8 | 146,6 | 83,0 |
| Hessen | 129,7 | 106,7 | 80,4 |
| Baden-Württemberg | 114,0 | 100,6 | 78,7 |
| Bayern | 112,3 | 100,0 | 77,7 |
| Nordrhein-Westfalen | 109,4 | 100,6 | 71,0 |

1) Realsteuern der Gemeinden: 1999 mit Wachstumsrate laut Steuerschätzung fortgeschrieben.

2) Steuereinnahmen nach Umsatzsteuervorgangsausgleich, Länderfinanzausgleich und Fehlbetrags-BEZ.

3) Abfluss zusätzlicher Lohnsteuereinnahmen eines Landes.

Quelle: BMF, 2001; Statistisches Bundesamt, 2000; Arbeitskreis Steuerschätzung, 2000; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Kritische Punkte des Maßstäbengesetz

Bei dem Entwurf des Maßstäbengesetzes und der Kritik der Bundesländer stehen – neben der hier nicht behandelten vertikalen Umsatzsteuerverteilung – fünf Punkte im Vordergrund:

- Die Rolle des Umsatzsteuervorwegausgleichs,
- die Bestimmung der Finanzkraft der einzelnen Bundesländer,
- die Definition des Finanzbedarfs,
- die Festlegung des Ausgleichstarifs und
- die Ausgestaltung der Bundesergänzungszuweisungen.

Im Folgenden sollen die Vorschläge der Bundesregierung und die Kritik der Bundesländer zu diesen fünf Punkten kurz skizziert werden. Auf Länderebene haben sich zwei Koalitionen gebildet: nämlich eine Länderminderheit der vier Geberländer Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen auf der einen Seite und eine Ländermehrheit (alle anderen Länder ohne Thüringen) auf der anderen Seite.

Umsatzsteuervorwegausgleich: Dieses Ausgleichsinstrument wollen Bund und Länder beibehalten und weiterhin bis zu 25 Prozent der Umsatzsteuereinnahmen der Länder an steuerschwache Bundesländer umverteilen. Der Bund verlangt dabei, dass auf dieser Umverteilungsstufe die Einnahmenreihenfolge nicht verändert werden darf. Dies allerdings lehnen die vier Geberländer Bayern, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Hessen ab, um sich die Möglichkeit offen zu halten, pauschalierte Zahlungen im Umsatzsteuervorwegausgleich zu leisten (Huber/Lichtblau, 2000).

Eine Mindestauffüllung, wie sie das jetzige System garantiert, lehnt die Bundesregierung wegen verminderter Anreizeffekte ab. Dies stößt auf den Widerstand der Ländermehrheit, die auf eine Beibehaltung der Mindestgarantie drängt.

Messung der Finanzkraft: Hier plädieren die vier Geberländer für eine Beibehaltung des Status quo, bei dem die Finanzkraft durch die gesamten Ländersteuern und nur die Hälfte der Gemeindesteuern definiert wird. Der Bund will dagegen die Gemeindesteuern in voller Höhe berücksichtigt wissen. Die übrigen Bundesländer beziehen eine mittlere Position, in dem sie die Realsteuern wie bisher hälftig, die Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer dagegen zu 90 Prozent einbeziehen wollen. Diese unter-

schiedlichen Abgrenzungen beinhalten Konfliktstoff, weil sie mit massiven Umverteilungseffekten verbunden sind (Tabelle 2).

Tabelle 2:

**Modellrechnung:
Fiskalische Effekte und Grenzbelastung des Finanzausgleichs bei
voller Einrechnung der Gemeindesteuern**

- Bezugsjahr 2000 -

| | Mehr- und Mindereinnahmen gegenüber Status quo (in DM je Einwohner) | | Grenzbelastung (Belastung zusätzlicher Lohnsteuereinnahmen in Prozent der Einnahmen nach Ausgleich) | | |
|--|---|-------------------|---|-------------------|------------------------|
| | Ohne | Mit ¹⁾ | Ohne | Mit ¹⁾ | Nachrichtl: Status quo |
| | Kompensation | | | | |
| Nordrhein-Westfalen | -40 | +8 | 77,1 | 68,1 | 71,0 |
| Bayern | -113 | -1 | 83,9 | 73,7 | 77,7 |
| Baden-Württemberg | -153 | -22 | 84,8 | 75,3 | 78,7 |
| Niedersachsen | +29 | -88 | 93,6 | 88,1 | 87,2 |
| Hessen | -233 | +48 | 87,9 | 75,9 | 80,4 |
| Sachsen | +379 | +140 | 97,0 | 94,7 | 89,9 |
| Rheinland-Pfalz | +71 | -74 | 97,3 | 89,2 | 90,1 |
| Sachsen-Anhalt | +388 | +147 | 98,2 | 95,9 | 90,9 |
| Schleswig-Holstein | +3 | -92 | 95,7 | 84,0 | 89,0 |
| Thüringen | +396 | +152 | 98,3 | 96,1 | 91,1 |
| Brandenburg | +341 | +114 | 98,2 | 96,0 | 91,0 |
| Mecklenburg-Vorpommern | +378 | +136 | 98,8 | 96,5 | 91,4 |
| Saarland | +162 | -13 | 99,3 | 97,0 | 91,9 |
| Berlin | +225 | -151 | 97,0 | 89,3 | 89,8 |
| Hamburg | -421 | -112 | 98,5 | 79,1 | 83,0 |
| Bremen | -22 | -230 | 98,7 | 91,4 | 91,6 |
| Nachrichtlich: Transfers in Millionen DM | 6.692 | 0 | | | |

1) Kompensation: Lineare Reduzierung der Ausgleichstarife, bis die Transfers im Länderfinanzausgleich einschließlich der Fehlbetrags-BEZ exakt dem Status-quo-Ausgleichsvolumen entsprechen.

Quelle: BMF, 2000; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

*Nachteile für
finanzstarke Länder*

Vor allem jene Länder, deren originäre Steuerkraft relativ hoch ist (Hamburg, Hessen, Baden-Württemberg und Bayern) würden verglichen mit dem Status quo erhebliche Verluste erleiden, die in der Spitze bis zu 421 DM je Einwohner erreichen können. Außerdem würde die volle Einbeziehung der

Gemeindesteuern die Anreizprobleme noch verschärfen. In einigen Ländern, so das Saarland oder die Stadtstaaten Bremen und Hamburg, würde die marginale Steuerbelastung fast 100 Prozent erreichen.

Die Befürworter dieser Neuregelung argumentieren nun allerdings, dass die volle Einbeziehung der Gemeindeeinnahmen eine Absenkung des Ausgleichstarifs, also der Grenzbelastungen, gestatten würde. Damit steigt die Finanzausgleichsmasse an und das gleiche Transfervolumen wird mit niedrigeren Abschöpfungen erreicht. Diese Behauptung ist empirisch aber keineswegs zutreffend, wie das folgende Experiment zeigt: Bei voller Einbeziehung der Gemeindeeinnahmen wird der gegenwärtige Ausgleichstarif linear so weit abgesenkt, dass insgesamt das gleiche Ausgleichsvolumen wie bisher (2000) erreicht wird. Im Vergleich zum Status quo gehen dadurch zwar die Grenzbelastungen für die finanzstarken Länder leicht zurück, aber vor allem in den neuen Bundesländern steigen sie an. Damit weist dieser Vorschlag in die falsche Richtung. In den Ländern, in denen die Grenzbelastung ohnehin schon sehr hoch ist, würden die Anreizprobleme noch weiter verschärft. In den reichen Ländern, in denen die Grenzbelastung relativ niedrig ist, würden sich die Anreizstrukturen verbessern, allerdings nur geringfügig. Unter Effizienzgesichtspunkten ist daher die volle Einbeziehung der Gemeindeeinnahmen abzulehnen.

Finanzbedarf: Bei der Definition des Finanzbedarfs gehen alle Vorschläge grundsätzlich von einem in allen Bundesländern gleich hohen Bedarf je Einwohner aus. Allerdings kann ein "abstrakter Mehrbedarf" einen höheren Finanzbedarf begründen, der dann nach der Konzeption des Maßstäbengesetzes des Bundes und nach Auffassung der Ländermehrheit durch eine Einwohnerwertung, also eine rechnerische Erhöhung der Einwohnerzahl, berücksichtigt werden soll. Strittig sind hier vor allem die Einwohnerwertung bei den Stadtstaaten, die gegenwärtig bei 135 Prozent liegt, sowie die Frage, ob bei dünn besiedelten Flächenländern eine Einwohnerwertung einzuführen ist. Nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts ist ein eventueller Mehrbedarf, der eine Einwohnerwertung rechtfertigt, anhand verlässlicher und objektivierbarer Indikatoren zu bestimmen. Allerdings lässt das Maßstäbengesetz die Frage, wie Mehrbedarfe zu bestimmen sind, offen. Insoweit ist hier das Gesetz ergänzungsbedürftig.

*Ausgabenansatz
ist falsch*

Regionale Mehrbedarfe mit Hilfe von Ausgabenvergleichen zu ermitteln, ist ökonomisch wenig sinnvoll. Denn höhere Ausgaben müssen keinesfalls Sonderbelastungen widerspiegeln, sondern können auch auf eine bessere Finanzausstattung oder auf ein höherwertiges Leistungsangebot zurückzuführen sein. Deshalb sollte der Mehrbedarf nicht an Ausgabenunterschieden, sondern an Kostenunterschieden ansetzen. Mehrbedarf ist dann der Aufwand, den ein Land mit ungünstigeren Kostenbedingungen aufwenden muss, um seinen Bürgern mit öffentlichen Leistungen den gleichen Nutzen zu schaffen, den andere Länder schon bei niedrigerem Aufwand erreichen. Dies entspricht dem mikroökonomischen Konzept der kompensierenden Variationen (Baretti, u. a., 2001).

Empirische Studien, die mit Kostenvergleichen arbeiten, weisen zwar für Stadtstaaten einen Mehrbedarf nach, doch er ist niedriger als im gegenwärtig praktizierten System (bis zu 135 Prozent bei Stadtstaaten). Für Bremen wird ein Mehrbedarf von 111 bis 113 Prozent ermittelt, in Hamburg lag er zwischen 113 und 119 Prozent und in Berlin zwischen 110 und 120 Prozent (Baretti u.a., 2001).

Ausgleichstarif: Im Hinblick auf den Ausgleichstarif verlangen der Bund und die Länderminderheit vor allem, dass den Ländern aus Verbesserungen ihrer Finanzkraft ein Eigenanteil verbleibt. Wie in der Gesetzesänderung ausgeführt wird, wäre eine Mindestfinanzkraftgarantie, wie sie der gegenwärtige Finanzausgleich vorsieht, mit dieser Vorgabe nicht zu vereinbaren. Dies ist ökonomisch insoweit zutreffend, als Länder, die an der Mindestgrenze liegen, sich in einer Armutsfalle befinden und unter besonders hohen Grenzbelastungen leiden. Im Vorschlag der Ländermehrheit spielt dieses unter Anreizgesichtspunkten zentrale Problem dagegen nur eine untergeordnete Rolle. Sie fordern wie bisher Mindestgarantien von mindestens 90 Prozent sowie einen progressiven Tarif für die Zahlerländer.

Bundesergänzungszuweisungen (BEZ): Nach dem Urteil des BVerfG darf der Bund nur noch leistungsschwachen Ländern Ergänzungszuweisungen zahlen. Nach dem Entwurf der Bundesregierung zum Maßstäbengesetz ist ein Bundesland dann als leistungsschwach einzustufen, wenn seine Finanzausstattung nach Finanzausgleich „noch deutlich“ unter dem Länderdurchschnitt liegt. Demnach wären die leistungsschwachen Länder eine Teil-

menge der finanzschwachen Länder. Daraus folgt aber auch, dass die bislang praktizierte Förderung aller finanzschwachen Länder nicht mehr aufrecht zu erhalten wäre.

Die Länderminderheit teilt diese Position der Bundesregierung. Die Ländermehrheit will dagegen die Leistungsschwäche nicht nur über die Finanzkraft, sondern auch anhand der „allgemeinen Ausgabenbelastung“ definieren. Dies ist insofern problematisch, weil der Terminus Ausgabenbelastung ähnlich vage ist wie der des Mehrbedarfs. Darüber hinaus gäbe es bei Berücksichtigung einer allgemeinen Ausgabenbelastung einen Konflikt mit der Auflage, nach der die BEZ die Finanzkraftreihenfolge nicht verschieben dürfen. Ein Beispiel zeigt dies: Wenn von zwei Ländern mit gleich hoher Finanzkraft eines eine hohe Ausgabenlast zu tragen hat, darf dieses Land gleichwohl keine höheren BEZ erhalten, da sich andernfalls das Finanzkraft-Ranking verschieben würde.

Hinsichtlich der Sonderbedarfs-BEZ betont der Gesetzentwurf der Bundesregierung deren zeitlich limitierte Beschränkung auf Ausnahmefälle (Haushaltsnotlage oder Hilfen für die neuen Bundesländer) und deren degressive Ausgestaltung. Im Klartext bedeutet dies wohl, dass der Bund diese Zahlungen abbauen will. Dies lehnen die Bundesländer ab.

Die Interessenlage bei der anstehenden Reform des Finanzausgleichs ist somit sehr unterschiedlich. Während die Empfängerländer im Rahmen des BVerfG-Urteils den Status quo so weit wie möglich bewahren wollen, sind die Geberländer an einem Abbau ihrer Zahlungsverpflichtung und der hohen Grenzbelastung interessiert. Zur Konkretisierung ihrer Interessen haben die verschiedenen Ländergruppen inzwischen eigene Reformvorschläge ausgearbeitet. Ein Vorschlag stammt von den drei süddeutschen Geberländern Bayern, Baden-Württemberg und Hessen, das Geberland Nordrhein-Westfalen hat einen eigenen Vorschlag präsentiert. Der dritte Vorschlag stammt von der Ländermehrheit, zu der alle übrigen Bundesländer (außer Thüringen) zählen.

*Reformvorschläge
der Länder*

Die Übersicht 2 stellt die wesentlichen Konstruktionselemente dieser drei Vorschläge dar. Hinsichtlich des Umsatzsteuervorwegausgleichs ist der Vorschlag der Südländer bemerkenswert. Sie wollen die Leistungen nicht an der Steuerkraft des jeweiligen Jahres, sondern an der in den drei zurücklie-

genden Jahren (Lag-Modell) abhängig machen. Dies hat zur Folge, dass marginale Steuereinnahmen im laufenden Jahr den Ländern grenzbelastungsfrei zufließen, in den folgenden Jahren aber nachversteuert werden müssen. Außerdem wollen die Südländer anders als die anderen Bundesländer die Hälfte der Gemeindesteuereinnahmen bei der Ermittlung der Steuerkraft berücksichtigen. Die gleiche Position beziehen sie bei der Ermittlung der Finanzkraft im Rahmen des Finanzausgleichs. Den Mehrbedarf der Stadtstaaten will diese Ländergruppe durch den Abzug von Festbeträgen regeln, während die anderen beiden Reformvorschläge diesbezüglich an der Methode der Einwohnerwertungen festhalten wollen.

Übersicht 2:

Reform des Finanzausgleichs: Die Vorschläge der Bundesländer

| | Ländermehrheit ¹⁾ | Länderminderheit | |
|---------------------------------------|--|---|---|
| | | Südländer ²⁾ | NRW |
| 1. Umsatzsteuervorwegausgleich | | | |
| • Ergänzungsanteile | ja | ja | ja |
| • Bemessungsgrundlage | Ländersteuerkraft | Ländersteuer- und hälftige Gemeindesteuerkraft | Ländersteuerkraft |
| • Auffüllungsgrad | 90% | 92% | 99% |
| • Rate | 90% | 100% als Festbetrag (3-Jahres-Lag) | 95% |
| 2. Länderfinanzausgleich | | | |
| • Finanzkraft | 100% Landessteuern; 90% Gemeinde-UST und Est; 50% Realsteuern. | 100% Landessteuern; 50% Gemeindesteuern minus Festbeträge für Stadtstaaten. | 100% Landessteuern 50% Gemeindesteuern. |
| • Finanzbedarf | Einwohnerwertungen: Stadtstaaten (135%); Gemeindesteuern (Dichteklauseln und Sozialhilfekomponente). | Einwohnerwertung für Gemeinden plus Zuschlag für Städte mit mehr als 1 Mio. Einwohner. | Einwohnerwertungen: Stadtstaaten (135%), Wegfall der Dichteklauseln bei Gemeinden. |
| • Tarif | Vollauffüllung bis 77%; danach linear degressiver Satz (100 bis 45%); Abschöpfung mit linear progressivem Satz (50 bis 75%) und ggf. Zu- oder Abschläge. | Auffüllung mit linear degressivem Satz (80 bis 47,5%); Abschöpfung mit linear progressivem Satz (47,5 bis 80%) und ggf. Zu- oder Abschläge. | Auffüllung mit linear degressivem Satz (77,5 bis 35%); Abschöpfung mit linear progressivem Satz (35 bis 77%) und ggf. Zu- oder Abschläge. |
| 3. Bundesleistungen | | | |
| • Fehlbetrags-BEZ | Vollauffüllung verbleibender Lücken zu 66,67%. | Auffüllung bis 99% der verbleibenden Lücken mit einem Tarif von 25%. | Vollauffüllung verbleibender Lücken zu 85%. |
| • Sonder-BEZ | 12,32 Mrd. DM (NBL); 0,99 Mrd. DM kleine und strukturschwache Länder. | 14 Mrd. DM (NBL); 3,2 Mrd. DM (Strukturhilfe); 3 Mrd. DM (Schuldenabbau); 0,5 Mrd. DM (Berlin); 0,3 Mrd. DM (politische Führung). | 14,15 Mrd. DM (NBL); 0,93 Mrd. DM (politische Führung); 0,23 Mrd. DM (Berlin); 0,3 Mrd. DM (Hafenlasten); 0,654 Mrd. DM (Übergang). |
| • Umsatzsteuer | 3,34 Mrd. Umsatzsteuer zusätzlich für Ländern | | |

1) Neue Länder (ohne Thüringen), Schleswig-Holstein, Berlin, Hamburg, Bremen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und das Saarland.

2) Bayern, Baden-Württemberg, Hessen.

Quelle: Finanzbehörde Hamburg, 2001; Finanzministerium Bayern, 2001; Finanzministerium NRW, 2001; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Alle drei Reformvorschläge beinhalten eine Vereinfachung der Tarife und linear progressive Abschöpfungen. Lediglich die Ländermehrheit plädiert für eine Mindestgarantie.

Bei den BEZ unterscheiden sich die drei Vorschläge im Detail zwar erheblich. Doch im grundsätzlichen Erhalt der Bundeszuschüsse sind sie sich einig. Das gilt auch für die absolute Höhe der Transfers. Hier soll der Status quo mit 22 bis 23 Milliarden DM erhalten bleiben.

Tabelle 3 zeigt in einer Modellrechnung für das Jahr 2000 die fiskalischen und allokativen Effekte der drei Reformvorschläge:

*Probleme bleiben
ungelöst*

- Hinsichtlich der fiskalischen Effekte erfüllt keiner der Vorschläge das Kriterium, das durch die Reform des Finanzausgleichs kein Bundesland Einbußen von mehr als 12 DM je Einwohner zugemutet werden soll.
- Keiner der drei Vorschläge löst das Problem der hohen Grenzbelastung. Gemessen am Eigenanteil, also dem Betrag, der den Ländern von zusätzlichen Steuereinnahmen verbleibt, verschärft es sich sogar. Das gilt auf jeden Fall für den Vorschlag der Ländermehrheit. Hier sinkt bei acht Ländern der Eigenanteil unter die 5-Prozent-Marke, die im bestehenden System von keinem Bundesland unterschritten wird.

Insofern bleibt die Suche nach einem Reformkonzept, das die fiskalischen und allokativen Ziele zu einem ökonomisch überzeugenden Einklang bringt, eine Herausforderung. Deshalb legt das Institut der deutschen Wirtschaft Köln aufbauend auf frühere Vorschläge ein aktualisiertes Reformkonzept vor (Huber/Lichtblau, 1997; Huber/Lichtblau, 2000).

Komponenten, die aus früheren Reformvorschlägen übernommen worden sind:

*Neues IW-
Reformmodell*

- Einfacher linearer Tarif, der die Grenzbelastung senkt.
- Pauschalierte Transfers, die Gewinner und Verlierer des Finanzausgleichs kompensieren.

- Abwicklung dieser Pauschaltransfers über den Umsatzsteuervorwegausgleich und über die Sonder-BEZ.

Tabelle 3:

Modellrechnung: Fiskalische und alloкатive Effekte der Vorschläge der Bundesländer zur Reform des Finanzausgleichs¹⁾

- Bezugsjahr 2000 -

| | Fiskalische Effekte (Mehr- und Mindereinnahmen gegenüber Status quo in DM je Einwohner) | | | Allokative Effekte (Eigenanteil: Verbleib zusätzlicher Lohnsteuereinnahmen in Prozent der Einnahmen nach Ausgleich) | | | |
|---------------------|--|------------------------------|-----|--|------------------------------|------|---------------------------|
| | Länder- mehrheit ²⁾ | Länderminderheit | | Länder- mehrheit ²⁾ | Länderminderheit | | Nachrichtl: Status quo |
| | | Süd- länder ³⁾ | NRW | | Süd- länder ³⁾ | NRW | |
| Nordrhein-Westfalen | 21 | 10 | 0 | 25,4 | 32,6 | 34,3 | 29,0 |
| Bayern | 26 | -18 | 11 | 20,0 | 24,3 | 24,3 | 22,3 |
| Baden-Württemberg | 27 | -16 | 12 | 19,2 | 22,3 | 22,6 | 21,3 |
| Niedersachsen | -33 | 18 | 6 | 8,9 | 13,2 | 12,9 | 12,8 |
| Hessen | 21 | -35 | 15 | 17,0 | 20,7 | 21,2 | 19,6 |
| Sachsen | 12 | 7 | 11 | 4,7 | 11,0 | 10,5 | 10,1 |
| Rheinland-Pfalz | -79 | -32 | 6 | 10,5 | 10,8 | 10,4 | 9,9 |
| Sachsen-Anhalt | 19 | 1 | 0 | 3,3 | 9,9 | 9,4 | 9,1 |
| Schleswig-Holstein | -75 | 0 | 8 | 10,6 | 17,9 | 9,8 | 11,0 |
| Thüringen | 26 | 2 | -0 | 3,2 | 9,8 | 9,3 | 8,9 |
| Brandenburg | -13 | 4 | 1 | 3,5 | 9,9 | 9,4 | 9,0 |
| Mecklenburg-Vorp. | 44 | 28 | 1 | 2,7 | 9,3 | 8,9 | 8,6 |
| Saarland | 70 | -2 | 1 | 3,7 | 8,9 | 8,5 | 8,1 |
| Berlin | -165 | 21 | -2 | 4,5 | 16,7 | 10,5 | 10,2 |
| Hamburg | -204 | -7 | -36 | 14,9 | 17,8 | 17,9 | 17,0 |
| Bremen | -167 | 46 | -16 | 2,1 | 15,3 | 9,7 | 8,4 |

1) Berücksichtigt sind der Umsatzsteuervorwegausgleich, der Länderfinanzausgleich, die Fehlbetrags-BEZ und die Sonder-BEZ (ohne die Übergangs- und Haushaltsnothilfen).

2) Alle Bundesländer außer NRW, Bayern, Baden-Württemberg und Hessen.

3) Bayern, Baden-Württemberg und Hessen.

Quelle: BMF, 2001; Finanzbehörde Hamburg, 2001; Finanzministerium Bayern, 2001; Finanzministerium NRW, 2001; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Die Umverteilungseffekte des Umsatzsteuervorwegausgleichs fallen in dem nun vorgelegten Reformkonzept nochmals größer aus als in früheren Vorschlägen. Außerdem wird ein kleiner Teil des Transfervolumens dafür ein-

gesetzt, um die fiskalischen Effekte der Reform nicht wesentlich vom Status quo abweichen zu lassen und in der 12-DM-Marge zu bleiben, die die Ministerpräsidentenkonferenz vorgegeben hat. Bei der Ermittlung von Finanzkraft und Finanzbedarf blieb bei der Berücksichtigung des strukturellen Mehrbedarfs der Stadtstaaten die Einwohnerwertung unverändert. Der Vergleich des Reformkonzepts mit dem bestehenden Finanzausgleich wird dadurch erleichtert. Freilich bietet der IW-Reformvorschlag Raum für eine alternative Erfassung des strukturellen Mehrbedarfs.

Im Umsatzsteuervorwegausgleich werden 16 Prozent des Länderanteils an der Umsatzsteuer - im Jahr 2000 waren das 20,2 Milliarden DM - als Ergänzungsanteile von steuerstarken an steuerschwache Länder gezahlt. Für jedes Land wird der Anteil ermittelt, den es als Ergänzungsanteil erhält oder den es zur Finanzierung dieser Transfers leisten muss. Diese Anteile werden langfristig festgeschrieben. Sie können verändert werden, wenn sich die Finanzierungsverhältnisse zwischen den Ländern grundlegend verschieben.

Das Reformkonzept

In der Basisvariante des Umsatzsteuervorwegausgleichs wird der Länderanteil an der Umsatzsteuer vollständig nach der Einwohnerzahl verteilt. Danach wird ein hypothetischer Finanzausgleich im engeren Sinne gerechnet, um so Fehlbeträge und Überschüsse zu definieren. Der Anteil eines reichen Landes an den Überschüssen legt dessen Beitrag an der Finanzierung der Transfers fest, der Anteil eines armen Landes an den Fehlbeträgen definiert seinen Anteil am Bezug von Transfers (Tabelle 4, Spalte 3). Damit stellt bereits der Umsatzsteuervorwegausgleich auf die Finanzkraft-Finanzbedarf-Relationen ab, die auch dem Länderfinanzausgleich zugrunde liegen. Strukturelle Mehrbedarfe einzelner Länder würden somit bereits auf dieser Ebene des Finanzausgleichs berücksichtigt. Beim Länderfinanzausgleich im engeren Sinne werden dann die ermittelten Überschüsse und Fehlbeträge mit einem linearen Satz von 52,5 Prozent ausgeglichen.

Auf der dritten Stufe des Finanzausgleichs gewährt der Bund leistungsschwachen Ländern drei Arten von Sonder-BEZ in Höhe von insgesamt 22 Milliarden DM. Allgemeine BEZ entfallen in dem Modell, weil sie mit hohen Grenzbelastungen verbunden wären. Als leistungsschwach werden alle Länder eingestuft, deren Finanzkraft immer noch höchstens 98 Prozent ihres Finanzbedarfs erreichen. Berlin erhält vorab 1,2 Milliarden DM als Haupt-

stadt-BEZ. 60 Prozent der verbleibenden Bundeshilfen werden an strukturschwache Länder vergeben. Dabei wird die Strukturschwäche nach bewährten Indikatoren der Regionalförderung (Huber/Lichtblau, 2000) definiert. Der Rest wird als Übergangs-BEZ gemäß der nach Finanzausgleich verbleibenden Lücken vergeben. Diese Zahlungen werden für eine bestimmte Frist festgeschrieben, beispielsweise für fünf bis zehn Jahre.

Tabelle 4:

IW-Reformvorschlag: Umsatzsteuervorwegausgleich

- Modellrechnung 2000 -

| | Relative Steuerkraft ¹⁾ | Empfangene (+) und geleistete (-) Ergänzungsanteile | | | |
|------------------------|------------------------------------|---|-------------------------|----------------|-------------------------------|
| | | Basismodell ²⁾ | Anpassung ³⁾ | Nach Anpassung | in Millionen DM ⁴⁾ |
| | | Prozentpunkte | | | |
| Sachsen-Anhalt | 29,6 | 16,5 | | 16,5 | 3.349 |
| Thüringen | 30,4 | 15,1 | | 15,1 | 3.058 |
| Sachsen | 33,9 | 26,1 | | 26,1 | 5.292 |
| Mecklenburg-Vorpommern | 35,0 | 10,3 | | 10,3 | 2.089 |
| Brandenburg | 37,2 | 14,5 | | 14,5 | 2.930 |
| Saarland | 77,4 | 2,1 | | 2,1 | 434 |
| Niedersachsen | 86,8 | 9,2 | -1,8 | 7,5 | 1.511 |
| Rheinland-Pfalz | 92,8 | 2,6 | 1,4 | 3,9 | 797 |
| Schleswig-Holstein | 93,3 | 1,6 | 0,4 | 2,0 | 412 |
| Berlin | 93,9 | 1,8 | | 1,8 | 369 |
| Bremen | 103,2 | 0 | | 0 | 0 |
| Nordrhein-Westfalen | 113,7 | -23,1 | -2,2 | -25,3 | -5.125 |
| Bayern | 120,9 | -24,3 | 1,1 | -23,2 | -4.691 |
| Baden-Württemberg | 121,2 | -23,1 | 0,8 | -22,3 | -4.514 |
| Hessen | 142,9 | -23,4 | -1,3 | -24,7 | -4.997 |
| Hamburg | 184,3 | -6,1 | 1,6 | -4,5 | -914 |
| Gesamt | | 0 | +5,3 | 0 | +20.241 |
| | | | -5,3 | | -20.241 |

1) Einnahmen aus den Einkommen- und Landessteuern je Einwohner in Prozent des Länderdurchschnitts. Länder mit Werten unter 100 gelten als steuerschwach und haben Anspruch auf Ergänzungsanteile.

2) Anteile an Fehlbeträgen oder Überschüssen im Länderfinanzausgleich, wenn Umsatzsteuer nach Einwohnern verteilt wird; Anteil des steuerstarken Landes Bremen wegen Finanzschwäche gleich null gesetzt.

3) Anpassungen bei leistungsstarken Ländern, die keinen Anspruch auf BEZ haben, um vorgegebenen Verteilungskorridor einzuhalten.

4) Anteile multipliziert mit der gesamten Ausgleichssumme von 20,2 Milliarden DM (16 Prozent der Umsatzsteuer der Länder); Rundungseffekte.

Quelle: BMF, 2001; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

*Ergebnisse der
Modellrechnung*

Mit dieser Basislösung ist noch nicht garantiert, dass die Gewinne und Verluste der einzelnen Bundesländer in dem von der Ministerpräsidentenkonfe-

renz vorgegebenen Korridor von +/- 12 DM je Einwohner bleiben. Hierfür sind kleinere Anpassungen erforderlich. Für leistungsstarke Länder, deren Finanzkraft nach Finanzausgleich mindestens 98 Prozent ihres Finanzbedarfs erreicht, werden hierfür deren Finanzbeiträge beziehungsweise deren Anteile an den Ergänzungszuweisungen umverteilt. Bei den leistungsschwachen Ländern wird dies durch entsprechend angepasste Übergangs-BEZ erreicht.

Tabelle 4 zeigt die Ergebnisse des Umsatzsteuervorwegausgleichs gemäß einer Modellrechnung für das Jahr 2000. Die erste Spalte zeigt die relative Steuerkraft der Länder. Sie ist wie bisher der Quotient der Pro-Kopf-Einnahmen eines Landes aus den Einkommen- und Landessteuern zum Länderdurchschnitt. Länder mit Werten unter der 100-Prozent-Marke gelten als steuerschwach und erhalten Ergänzungsanteile. Länder mit Werten über der 100-Prozent-Marke sind steuerstark und müssen die Ergänzungstransfers finanzieren. Spalte 2 zeigt die Anteile der einzelnen Länder, wie sie sich nach dem oben beschriebenen Ansatz ergeben. Wenn ein steuerstarkes Land, wie in der Modellrechnung die Hansestadt Bremen, dennoch Fehlbeträge aufweist, wird sein Finanzierungsanteil auf null gesetzt. Spalte 4 zeigt, wie sich die Finanzierungsanteile verändern müssen, um mindestens im ersten Reformjahr den anvisierten Umverteilungskorridor von +/- 12 DM je Einwohner einzuhalten. Spalte 5 liefert die endgültigen, langfristig festzuschreibenden Anteile. Die letzte Spalte quantifiziert schließlich die Zahlungen im Umsatzsteuervorwegausgleich im Jahr 2000.

Tabelle 5 gibt einen Überblick über die Zahlungen im anschließenden Länderfinanzausgleich. Die ersten beiden Spalten liefern die Fehlbeträge und Überschüsse sowie die bei einem linearen Tarif von 52,5 Prozent resultierenden Zahlungen. Spalte 3 zeigt die Finanzkraft-Finanzbedarfs-Relationen nach Finanzausgleich. Länder, deren Finanzkraft nach Länderfinanzausgleich bei weniger als 98 Prozent des Länderdurchschnitts liegt, werden wie oben beschrieben als leistungsschwach eingestuft und erhalten abschließend BEZ. Deren Verteilung ist aus Tabelle 6 abzulesen. Die Hauptstadt-BEZ sind so festgelegt, dass Berlin ohne größere finanzielle Einbußen in den Finanzausgleich einbezogen werden kann. Die Sicherung der fiskalischen Positionen Berlins ist schwierig, weil dieses Land relativ wenig vom Um-

satzsteuervorwegausgleich profitiert und als relativ strukturstarkes Land auch nur einen kleinen Teil der Struktur-BEZ erhält.

Tabelle 5:

IW-Reformvorschlag: Länderfinanzausgleich

- Modellrechnung 2000 -

| | Überschüsse (+)/Fehlbeträge (-) vor Finanzausgleich | Zahlungen im Länder- finanzausgleich ¹⁾ | Relation Finanzkraft/Finanzbedarf nach Finanzausgleich ²⁾ |
|------------------------|---|--|--|
| | Millionen DM | | in Prozent |
| Hessen | 3.747 | -1.967 | 106,3 |
| Hamburg | 1.224 | -643 | 105,5 |
| Baden-Württemberg | 4.130 | -2.168 | 104,0 |
| Bayern | 4.414 | -2.317 | 103,7 |
| Nordrhein-Westfalen | 3.547 | -1.862 | 102,0 |
| Schleswig-Holstein | 229 | -120 | 100,8 |
| Rheinland-Pfalz | 164 | -86 | 100,4 |
| Niedersachsen | -333 | 175 | 99,6 |
| Saarland | -249 | 131 | 97,6 |
| Brandenburg | -1.821 | 956 | 92,8 |
| Sachsen | -3.397 | 1.784 | 92,2 |
| Mecklenburg-Vorpommern | -1.397 | 733 | 92,0 |
| Sachsen-Anhalt | -2.124 | 1.115 | 91,8 |
| Thüringen | -1.966 | 1.032 | 91,8 |
| Bremen | -877 | 460 | 89,7 |
| Berlin | -5.290 | 2.777 | 88,0 |
| Gesamt | +/- 17.455 | +/- 9.164 | |

1) Linearer Tarif 52,5 Prozent.

2) Finanzkraft vor Ausgleich plus Umverteilungen im Umsatzsteuervorwegausgleich und Länderfinanzausgleich zu Finanzbedarf.

Quelle: BMF, 2001; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Die Vergabe der Struktur-BEZ orientiert sich an dem von Huber/Lichtblau (2000) entwickelten Verfahren. Die Übergangs-BEZ sollen den Systemwechsel fiskalisch abfedern und nehmen die nach Finanzausgleich verbleibenden Lücken der leistungsschwachen Länder zum Verteilungsmaßstab. Insgesamt werden Korrekturzahlen in Höhe von 525 Millionen DM notwendig, um mit einer Feinsteuerung das anvisierte Verteilungsziel erreichen zu können.

Der entscheidende Vorteil des IW-Reformvorschlags ist, dass mit ihm sowohl die allokativen als auch die fiskalischen Ziele erreicht werden:

Tabelle 6:

IW-Reformvorschlag: Bundesergänzungszuweisungen

- Modellrechnung 2000; in Millionen DM -

| | Hauptstadt- -BEZ | Struktur- BEZ ¹⁾ | Übergangs- BEZ ²⁾ | IW- Korrektur ³⁾ | Gesamt |
|------------------------|---------------------|--------------------------------|---------------------------------|--------------------------------|--------|
| Saarland | | 117 | 125 | | 243 |
| Brandenburg | | 2.011 | 918 | 25 | 2.953 |
| Sachsen | | 3.275 | 1.712 | 180 | 5.167 |
| Mecklenburg-Vorpommern | | 1.687 | 704 | -105 | 2.286 |
| Sachsen-Anhalt | | 2.538 | 1.070 | -260 | 3.348 |
| Thüringen | | 2.118 | 991 | -30 | 3.079 |
| Bremen | | 87 | 442 | -130 | 398 |
| Berlin | 1.200 | 1.109 | 2.666 | 320 | 5.295 |
| Gesamt | 1.200 | 12.941 | 8.627 | +/- 525 | 22.768 |

1) 60 Prozent der nach Abzug der Hauptstadt-BEZ verbleibenden Bundeshilfen werden nach dem Grad der Strukturschwäche verteilt; als Indikatoren werden die Kriterien der Regionalförderung verwendet.

2) Der Rest wird als Übergangs-BEZ nach Maßgabe der nach FA verbleibenden Finanzkraftlücken verteilt.

3) Beträge sind so bemessen, dass die Umverteilungen gegenüber dem Status quo kleiner als 12 DM je Einwohner werden.

Quelle: BMF, 2001; Huber/Lichtblau, 2000; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

- Der Eigenanteil der Länder liegt zwischen 35 und 40 Prozent, verglichen mit 8 bis 30 Prozent im bestehenden System (Tabelle 7).
- Die Umverteilungseffekte liegen in dem von der Ministerpräsidentenkonferenz gewünschten Korridor: Kein Bundesland verliert gegenüber dem Status quo mehr als 12 DM je Einwohner.

Bei entsprechenden Anpassungen ist sogar eine Lösung möglich, die fiskalisch genau dem Status quo entspricht. Allerdings werden hierzu höhere Anpassungszahlungen erforderlich.

Kritiker könnten einwenden, dass diesem Vorschlag nicht durchgängig objektive Maßstäbe zugrunde liegen. Vor allem in der Basislösung wurde die Anpassung zugegebenermaßen so gesteuert, dass es im Startjahr der Reform kaum Gewinner oder Verlierer gibt. Aber etwa 97 Prozent aller Transfers

sind nach einem objektiven und nachvollziehbaren Schlüssel verteilt worden. Der verbleibende Rest kann als Preis für die politische Kompromissfähigkeit des Reformvorschlags interpretiert werden.

Tabelle 7:

IW-Reformvorschlag im Überblick

Ergebnisse der Modellrechnung für 2000

| | Fiskalische Effekte (Mehr- und Mindereinnahmen gegenüber Status quo ¹⁾ in DM je Einwohner) | Allokative Effekte (Eigenanteil: Verbleib zusätzlicher Lohnsteuereinnahmen in Prozent der Einnahmen nach Ausgleich) |
|------------------------|--|--|
| Nordrhein-Westfalen | +3 | 40,0 |
| Bayern | 0 | 38,4 |
| Baden-Württemberg | 0 | 38,0 |
| Niedersachsen | +3 | 37,3 |
| Hessen | +2 | 36,8 |
| Sachsen | 0 | 36,4 |
| Berlin | +2 | 36,4 |
| Rheinland-Pfalz | -12 | 36,3 |
| Sachsen-Anhalt | +11 | 35,9 |
| Schleswig-Holstein | +1 | 35,9 |
| Brandenburg | 0 | 35,9 |
| Thüringen | +12 | 35,8 |
| Hamburg | 0 | 35,8 |
| Mecklenburg-Vorpommern | +12 | 35,7 |
| Saarland | -3 | 35,5 |
| Bremen | 0 | 35,4 |

1) Ohne Haushaltsnothilfen und Übergangs-BEZ.

Quelle: BMF, 2001; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Makroökonomische Vorteile

Das Reformmodell fährt die Grenzbelastungen deutlich zurück, weil ein beträchtlicher Teil der Umverteilung über anreizverträgliche Pauschalzahlungen im Umsatzsteuervorwegausgleich abgewickelt wird. Die Höhe des Transfervolumens in diesem Umverteilungsschritt ist dabei keineswegs festgeschrieben, sondern wächst dynamisch mit dem Umsatzsteueraufkommen.

Die niedrigeren Grenzbelastungen schaffen den Bundesländern erheblich mehr Anreize, durch eigene Anstrengungen ihre Steuerkraft zu verbessern. Dies dürfte sich positiv auf Wirtschaftswachstum und Steueraufkommen auswirken. Verschiedene Studien lassen für Deutschland bei einem Rückgang der Grenzbelastung um 20 Prozentpunkte einen Anstieg des Steueraufkommens um 22 Milliarden DM erwarten (Baretti/Huber/Lichtblau, 2000, 2001). Das Wirtschaftswachstum würde demnach um etwa 0,3 Prozentpunkte stimuliert, was seinerseits zu weiteren Steuermehreinnahmen führen

würde (Baretti u. a. 2000). Gerade in den neuen Ländern wäre dieser Wachstumseffekt einer Finanzausgleichsreform willkommen.

Juni 2001

Christian Baretti*
Bernd Huber**
Karl Lichtblau

* Mitarbeiter im ifo-Institut München.

** Professor für Finanzwissenschaft an der Ludwig-Maximilian-Universität München.

Literatur:

Arbeitskreis Steuerschätzung, Mai 2000, Ergebnisse der Steuerschätzung, Berlin.

Baretti, Christian, Bernd Huber und Karl Lichtblau, 2000, A Tax on Tax Revenue – the Incentive Effects of Equalizing Transfers: Evidence from Germany, CESifo Working Paper, Nr. 333.

Baretti, Christian, Robert Fenge, Bernd Huber, Willi Leibfritz und Matthias Steinherr, 2000, Chancen und Grenzen föderalen Wettbewerbs, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung, Nr. 1, München.

Baretti, Christian, Bernd Huber, Karl Lichtblau und Rüdiger Parsche, 2001, Die Einwohnergewichtung auf Länderebene im Länderfinanzausgleich, Gutachten im Auftrag der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen, erscheint als: ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung, Nr. 4.

Baretti; Christian, Bernd Huber und Karl Lichtblau, 2001, Weniger Wachstum und Steueraufkommen durch den Finanzausgleich, HWWA Wirtschaftsdienst, Nr. 1, Hamburg.

Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, 2001, Konsensmodell der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen für eine Neugestaltung des Finanzausgleichs, München.

Bundesministerium der Finanzen (BMF), 2001, Vorläufige Abrechnung über den Finanzausgleich unter den Ländern für das Jahr 2000, Berlin.

Bundesrat, 2001, Empfehlungen zum Maßstäbengesetz, Drucksache 161/2/01, Berlin.

Deutscher Bundestag, 2001, Entwurf eines Gesetzes über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen, BT-Drucksache.

Finanzbehörde Hamburg, 2001, Beschreibung des Modells der Länder Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein zu Möglichkeiten einer Reform des Bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Hamburg.

Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, 2001, Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Modell des Finanzministeriums NRW, Düsseldorf.

Huber, Bernd und Karl Lichtblau, 1997, Systemschwächen des Finanzausgleichs – Eine Reformschizze, in: iw-trends, 24. Jg., Heft 4, S. 1 - 21.

Huber, Bernd und Karl Lichtblau, 2000, Ein neuer Finanzausgleich, Reformoptionen nach dem Verfassungsgerichtsurteil, in: Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Nr. 257, Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Statistisches Bundesamt, 2000, Finanzen und Steuern, Kassenmäßige Steuereinnahmen 1988 bis 1999, Fachserie 14, Wiesbaden.

Reform of the Fiscal Equalisation System - Economic Wisdom versus Hereditary Rights

iw-focus

Under the German fiscal equalisation system financially weak states receive transfers from wealthier states. The system is characterised by a high degree of redistribution and strong disincentives to maximise tax revenue. The effect of the latter is that most states keep less than 10 pennies of each DM of additional additional tax revenue. In November 1999, the Federal Supreme Court instructed the government to reform the system. Since a reform has to be approved by the upper house of parliament the poorer states which hold the majority in the chamber can block any cuts of their transfers. The reform proposed in the article would lower the marginal tax rate without reducing the overall amount of the transfers. In addition, it would replace the highly progressive and complex tax schedule by a linear redistribution rate of 52.5 per cent and supplement it with lump-sum transfers to keep the overall level of redistribution unchanged. In the future, the poorer states' shares of the lump transfers and the richer states' contributions should be adjusted on the basis of a set of socio-economic indicators.