ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Wagner, Ingo

Article

Wirtschaftlicher Erfolg und die Einnahmen des Freistaates Sachsens unter den Bedingungen des Länderfinanzausgleichs von morgen

ifo Dresden berichtet

Provided in Cooperation with:
Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Wagner, Ingo (2002) : Wirtschaftlicher Erfolg und die Einnahmen des Freistaates Sachsens unter den Bedingungen des Länderfinanzausgleichs von morgen, ifo Dresden berichtet, ISSN 0945-5922, ifo Institut, Niederlassung Dresden, Dresden, Vol. 09, Iss. 4, pp. 28-37

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/169647

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Wirtschaftlicher Erfolg und die Einnahmen des Freistaates Sachsen unter den Bedingungen des Länderfinanzausgleichs von morgen

Die Einnahmen des Freistaates Sachsen werden im Wesentlichen durch den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern bestimmt. Dieser zählt jedoch zu den am meisten thematisierten Fragestellungen in der Finanzpolitik. Ein wichtiger ökonomischer Aspekt der Diskussion ist die Frage, ob der Finanzausgleich übernivellierend und leistungshemmend wirkt, und so den einzelnen Bundesländern den Anreiz zur Pflege ihrer Steuerquellen nimmt.[1]

Vor diesem Hintergrund soll im folgenden Aufsatz der Frage nachgegangen werden, ob die Neuregelung des Länderfinanzausgleichs (LFA)[2] ab dem Jahr 2005 den wirtschaftlichen Erfolg der einzelnen Länder, insbesondere Sachsens, entsprechend honoriert. Dazu werden im nächsten Abschnitt zunächst die neuen Regelungen des LFA kurz vorgestellt und mit den entsprechenden Passagen des alten Finanzausgleichsgesetzes (FAG) verglichen. Da aber auch die kommunalen Steuern in den Länderfinanzausgleich einfließen, kann der kommunale Finanzausgleich (KFA) des Freistaates Sachsen nicht unberücksichtigt bleiben, weil über ihn die Verbindung zwischen der Entwicklung der Einnahmen des Landes und der Gemeinden auf Landesebene hergestellt wird. Daran schließt sich eine Betrachtung zum Zusammenhang zwischen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Entwicklung des originären Steueraufkommens vor der Umverteilung im Länderfinanzausgleich an. Schließlich wird der Frage nachgegangen, wie viel Prozent der zusätzlichen Einnahmen nach Durchlauf des LFA und KFA tatsächlich im Land verbleiben. Bei diesen Untersuchungen wird das Jahr 2006 betrachtet. In diesem Jahr sind die neuen Regelungen des Länderfinanzausgleichs seit einem Jahr geltendes Recht.

Die Regelungen des Länderfinanzausgleichs im Jahr 2006

Gesetzliche Grundlage für den Länderfinanzausgleich ist der Artikel 107 GG, der grundsätzlich in vier Schritten umgesetzt wird:

1. Verteilung der Steuern auf Bund und Länder nach Art. 106 GG (vertikale Steuerverteilung),
2. Verteilung der Landessteuern und des Länderanteils an den Gemeinschaftssteuern auf die einzelnen Bundesländer nach Art. 107 Abs. 1 GG (horizontale Steuerverteilung),
3. Finanzausgleich unter den Ländern nach Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG (Länderfinanzausgleich i. e. S.),
4. Zahlung der Bundesergänzungszuweisungen nach Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG.

Auf der ersten Stufe erfolgt die Aufteilung der Steuern auf den Bund (indirekte Steuern) und die Länder (direkte Steuern). Gleichzeitig wird das Aufkommen aus den Gemeinschaftsteuern (mit Ausnahme der Umsatzsteuer) jeweils zur Hälfte auf den Bund und die Länder verteilt, soweit nicht ein Teil den Gemeinden zugewiesen wird. Gegenüber dem Basisjahr verändert sich der Länderanteil an der Umsatzsteuer im Jahr 2002 von 49,75 % (effektiv: 45,92 %) auf 50,4 %[3] (effektiv: 46,52 %). In den Untersuchungen des nächsten Abschnitts wird davon ausgegangen, dass dieses Verhältnis auch im Jahr 2006 gilt.

Länder deren Einnahmen aus den Gemeinschaftssteuern und Landessteuern unter dem Länderdurchschnitt liegen, erhalten auf der Stufe der horizontalen Steuerverteilung aus dem Länderanteil des Umsatzsteueraufkommens Ergänzungsanteile.[4] Für die Ergänzungsanteile stehen maximal 25 % des Länder-

[1] *Vgl. Ch. Baretti (2001), Anreizeffekte des Länderfinanzausgleichs – theoretische und empirische Analyse, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung 6.*

[2] *Mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. 11. 1999 war der Gesetzgeber gezwungen das Finanzausgleichsgesetz (FAG) neu zu regeln, da das geltende FAG nur noch bis zum Ende des Jahres 2004 als Übergangsrecht anwendbar ist. Gegen einzelne Regelungen des bestehenden FAG hatten die Länder Bayern, Baden-Württemberg und Hessen geklagt.*

[3] *Vgl. Bundesgesetzblatt Jahrgang 2001 Teil I, Nr. 74, S. 3956.*

[4] *Sollte das für die Ergänzungsanteile zur Verfügung stehende Umsatzsteueraufkommen nicht voll ausgeschöpft werden, wird der verbleibende Rest nach der Einwohnerzahl auf alle Länder verteilt. Reicht andererseits das Volumen nicht aus um die Ergänzungsanteile zu zahlen, werden diese entsprechend gekürzt.*

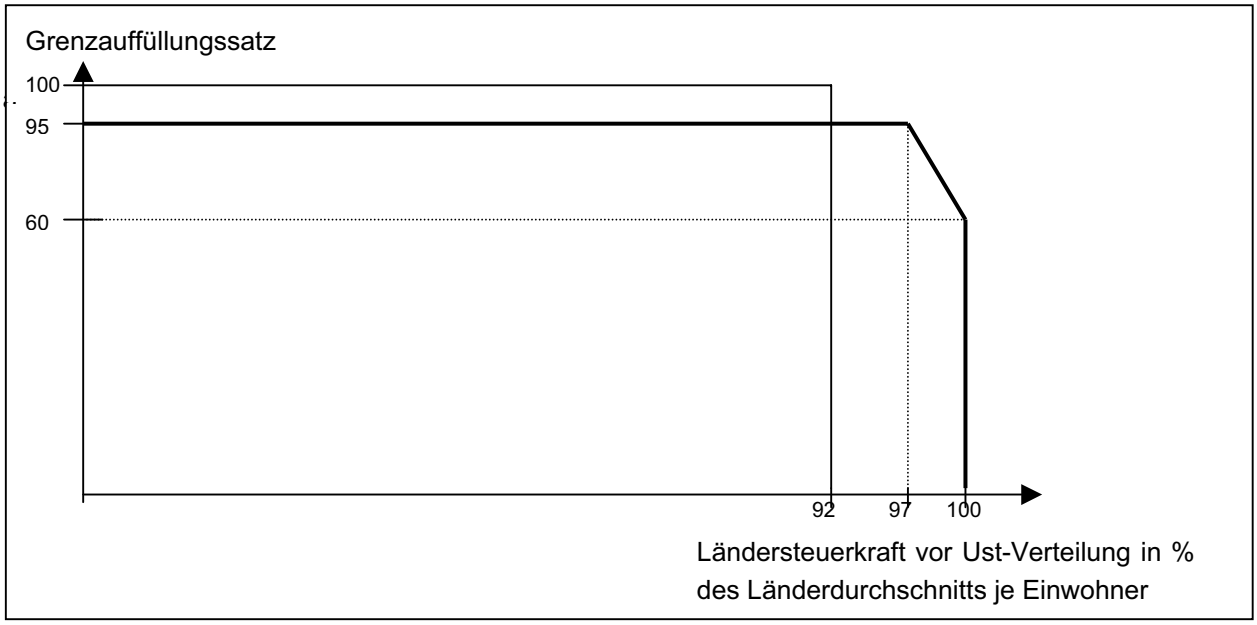
anteils an der Umsatzsteuer zur Verfügung. Die anderen 75 % werden nach Einwohnern auf die einzelnen Länder verteilt. Mit den Ergänzungsanteilen werden die Fehlbeträge an 97 % des Länderdurchschnitts zu 95 % ausgeglichen und danach degressiv fallend auf 60 % (vgl. Abb. 1, fette Linie). Dabei bezeichnet der Grenzauffüllungssatz die „Auffüllquote“ an die durchschnittliche Ländersteuerkraft. Im geltenden Recht werden die Fehlbeträge an 92 % des Länderdurchschnitts zu 100 % ausgeglichen (vgl. Abb. 1, dünne Linie). Aufgrund dieser Tarifänderung erhalten nach der neuen Regelung alle Länder mit unterdurchschnittlichen Steuereinnahmen Ergänzungsanteile und diese werden für die im geltendem Recht berechtigten Länder höher ausfallen als bisher.[5]

Nach Art. 107 Abs. 2 GG ist durch das FAG sicherzustellen, dass die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird. Dazu gilt es zunächst, die Finanzkraftmesszahl (FKZ), die Ausgleichsmesszahl (AMZ) und einen Ausgleichstarif festzulegen. Die FKZ eines Landes setzt sich aus seinen Einnahmen nach dem Umsatzsteuervorwegausgleich und den Einnahmen seiner Gemeinden zusammen. Gegenüber dem geltenden Recht hat sich die Zusammensetzung dahingehend geändert, dass die Seehafenlasten jetzt außerhalb des LFA abgegolten werden und die Einnahmen der Kommunen nun zu 64 % in die Ermittlung der Finanzkraft einfließen.[6]

Die AMZ ist die Summe aus den getrennt ermittelten auszugleichenden Einnahmen der Länder und den Steuereinnahmen der Gemeinden. Sie wird jeweils mit der gewichteten Einwohnerzahl multipliziert. Bei der AMZ der Länder werden die Einwohner der Stadtstaaten mit 135 % veredelt. Für die Ermittlung der Ausgleichsmesszahl der Gemeinden schlagen die Einwohner der Stadtstaaten mit 135 %, die Einwohner Mecklenburg-Vorpommerns mit 105 %, die Brandenburgs mit 103 % und die Sachsen-Anhalts mit

Abb. 1

Auffüllungstarif bei den Ergänzungsanteilen



Quelle: Th. Lenk (2001), Finanzwirtschaftliche Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs.

[5] *Vgl. Th. Lenk (2001), Finanzwirtschaftliche Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs – Eine allokative und distributive Wirkungsanalyse für das Jahr 2005.*

[6] *Im geltenden Recht gehen die Realsteuereinnahmen der Kommunen zu 50 % in die Berechnung der Finanzkraft eines Landes ein.*

102 % zu Buche. Im gegenwärtigen FAG werden die Einwohner der Gemeinden entsprechend der Gemeindegröße und Einwohnerdichte gewichtet.

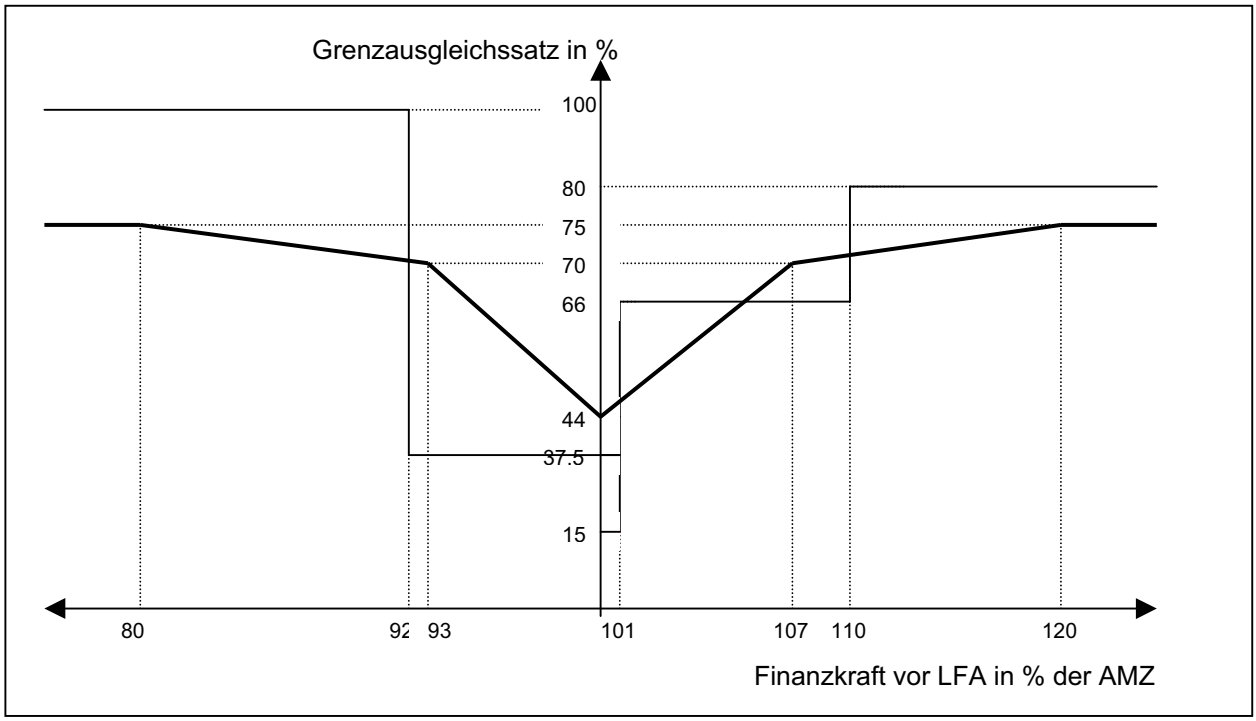
Länder, deren FKZ kleiner ist als die AMZ, sind im Länderfinanzausgleich im engeren Sinn ausgleichsberechtigt. Dazu werden die Fehlbeträge bis 80 % der AMZ zu 75 %, danach bis 93 % der AMZ linear fallend auf 70 % und schließlich bis 100 % der AMZ linear fallend auf 44 % aufgefüllt. Die ausgleichspflichtigen Beiträge eines Landes, dessen FKZ größer ist als die AMZ verlaufen spiegelbildlich zu den Zuweisungen eines ausgleichsberechtigten Landes (vgl. Abb. 2, fette Linie). Für den Fall, dass die Summe der Beiträge kleiner ist als die Summe der Zuweisungen erfolgt eine „Deckelung" der durchschnittlichen Abschöpfung für jedes Geberland auf 72,5 % der Überschüsse.[7]

Im geltenden Recht werden Fehlbeträge an 92 % der AMZ zu 100 % und danach Fehlbeträge an 100 % der AMZ zu 37,5 % ausgeglichen. Überschüsse ausgleichspflichtiger Länder werden bis 101 % der AMZ zu 15 %, bis 110 % der AMZ zu 66 % und über 110 % zu 80 % abgeschöpft (vgl. Abb. 2, dünne Linie).

Der Grenzausgleichssatz gibt den jeweiligen Tarif[8] für die Auffüllung bzw. Abschöpfung eines Empfänger- bzw. Zahlerlandes an. Hierbei ist darauf hinzuweisen,

Abb. 2

Ausgleichstarif für den Länderfinanzausgleich i. e.S.



Quelle: Sächsisches Staatsministerium der Finanzen.

[7] *Dies bedeutet, dass der fehlende Betrag je zur Hälfte von den ausgleichsberechtigten und ausgleichspflichtigen Ländern übernommen wird.*

[8] *„Vor allem aus Gründen einer verbesserten Anreizkompatibilität zur Pflege der eigenen Steuerquellen wurde der Tarif gründlich überarbeitet und dem seit langem in der Literatur geforderten [linearen] Verlauf angenähert." Th. Lenk (2001), a.a.O., S. 24.*

dass der Grenzausgleichssatz und der Grenzauffüllungssatz in Abb. 1 sich ebenso unterscheiden wie die Finanzkraft vor der Umsatzsteuerverteilung und die Finanzkraftmesszahl. Durch die Umsatzsteuerverteilung wird die Finanzkraft auf etwa 97 % angehoben. Da aber in die Berechnung der FKZ auch die Steuereinnahmen der Gemeinden einfließen, kann die Finanzkraft eines Landes wieder sinken, wenn man davon ausgeht, dass hinter einem finanzschwachen Land auch finanzschwache Gemeinden stehen.

Auf der vierten Stufe des Länderfinanzausgleichs gewährt der Bund aus seinen Mitteln finanzschwachen Ländern Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs (die sogenannten Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen – Fehlbetrags-BEZ) sowie zum Ausgleich von Sonderlasten. Dabei gilt ein Land als finanzschwach, wenn die Summe aus FKZ und Ausgleichszuweisungen nicht 99,5 % der AMZ erreicht. Dieser Fehlbetrag wird durch den Bund zu 77,5 % ausgeglichen. Neben diesen Fehlbetrags-BEZ existieren noch zwei Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen (SoBEZ). Hierzu gehören die degressiv ausgestalteten SoBEZ zur Überwindung teilungsbedingter Sonderlasten für die fünf ostdeutschen Bundesländer und Berlin.[9] Außerdem erhalten einige Länder[10] in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl SoBEZ wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung. Im geltenden FAG werden die Fehlbeträge an 100 % nach Abschluss des LFA i. e. S. zu 90 % ausgeglichen. Bei den SoBEZ für die neuen Bundesländer handelt es sich um jährlich gleiche Festbeträge mit einem Gesamtvolumen von 7,16 Mrd. €.[11] Der Freistaat Sachsen erhält im geltenden FAG keine SoBEZ wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung. Daneben existieren noch sogenannte Übergangs-BEZ für die finanzschwachen alten Länder sowie Sanierungs-BEZ für das Saarland und Bremen.

Für die Betrachtung der Entwicklung der Einnahmen des Freistaates Sachsen ist es erforderlich, den kommunalen Finanzausgleich (KFA) zu berücksichtigen. Da das Land über diesen mit den Gemeinden verbunden ist, wirken sich Veränderungen, die hier ihre Ursache haben, auch auf die Einnahmen im Landeshaushalt aus.

Vorrangiges Ziel des KFA ist die Aufstockung der gemeindlichen Finanzkraft, „da die kommunalen Steuereinnahmen alleine nicht zur Deckung eines das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht sicherstellenden Finanzbedarfs ausreichen.“[12] Die für die Aufstockung erforderliche allgemeine Finanzmasse bestimmt man, indem an die Verbundmasse eine bestimmte Quote angelegt wird. Dabei setzt sich die Verbundmasse zusammen aus dem Landesanteil an den Gemeinschaftsteuern, dem Landesanteil an der Gewerbesteuerumlage, dem Aufkommen aus den Landessteuern und den Mitteln aus dem Länderfinanzausgleich – einschließlich Fehlbetrags-BEZ und SoBEZ[13]. Mit der Einführung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes im Jahr 1996 wurde die Verbundquote endogenisiert. Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz besagt, dass sich die Entwicklung der Gesamteinnahmen der sächsischen Kommunen aus Steuern sowie den Zuweisungen aus dem KFA gleichmäßig zur Entwicklung der Gesamteinnahmen (netto) des Freistaates gestalten soll.[14] Das bedeutet, dass dies für die Gemeinden dann von Vorteil ist, wenn die Entwicklung der Gemeindeeinnahmen vor Finanzausgleich hinter jener der Landeseinnahmen vor Finanzausgleich zurückbleibt (d. h. die Finanzausgleichsmasse wird aufgestockt). Im umgekehrten Fall wird die Finanzausgleichsmasse reduziert. Für die im nächsten Abschnitt folgenden Untersuchungen wurden für das Jahr 1995 – mit der im § 2 des FAG ausgewiesenen Verbundquote von 28 % – die verfügbaren Einnahmen des Landes und der Kommunen errechnet. Aus diesen lassen sich die Anteile der Gemeinden

[9] *Diese SoBEZ werden auch als Korb 1 des Solidarpakt II bezeichnet.*

[10] *Diese Länder sind Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen.*

[11] *In dieser Summe ist das Investitionsförderungsgesetz „Aufbau Ost“ (IfG) mit einem jährlichen Volumen von 3,37 Mrd. € nicht enthalten.*

[12] *M. Steinherr, R. Parsche, B. Schaden, C. Schreiber (1997), Das kommunale Schlüsselzuweisungssystem im kommunalen Finanzausgleich des Freistaates Sachsen, ifo Studien zur Finanzpolitik 63, S. 2.*

[13] *Von den gesamten SoBEZ sind ab dem Jahr 2002 nur die Zuweisungen für den Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft in Höhe von jährlich 493 Mill. € Bestandteil des KFA. Vgl. § 2 Abs. 1 S 3–5 FAG 2003 des Freistaates Sachsen.*

[14] *Vgl. M. Steinherr, R. Parsche, B. Schaden, C. Schreiber (1997), a. a. O., S. 48.*

(35,4525 %) und des Landes (64,5475 %) ermitteln. Wegen der Gültigkeit des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes wurden diese Anteile fortgeschrieben.

Steueraufkommen und Einnahmen des Freistaates Sachsen

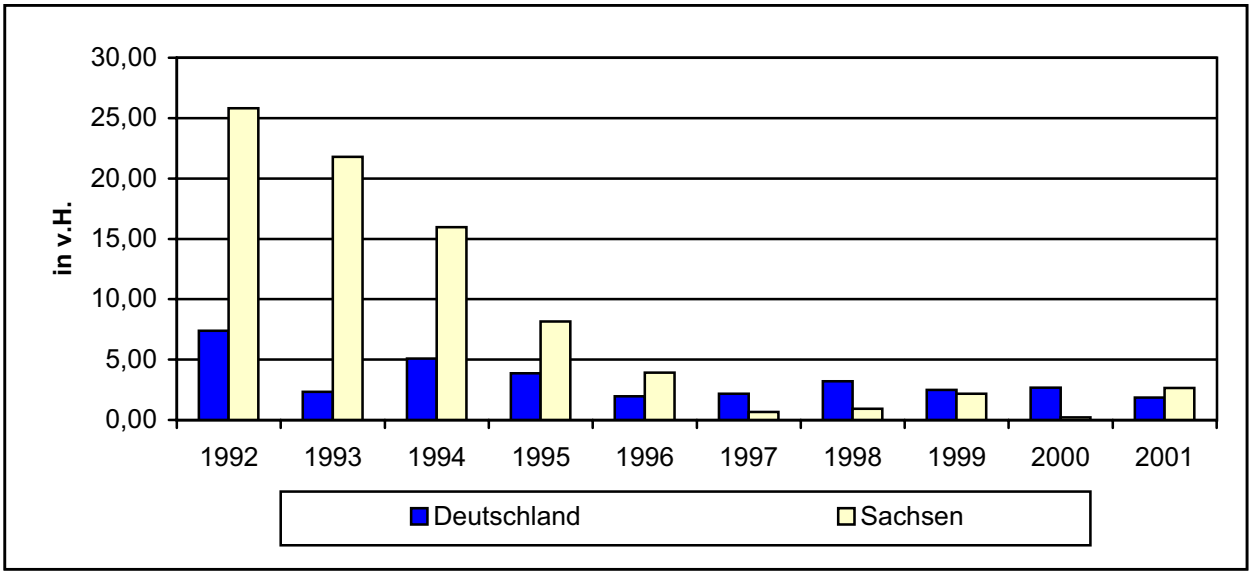
Nach den im vorangegangenen Abschnitt erfolgten Erläuterungen zu den Regelungen des LFA und KFA in Sachsen soll im Folgenden zunächst der Zusammenhang zwischen der wirtschaftlichen Entwicklung und der Entwicklung des originären Steueraufkommens in Deutschland und Sachsen vor der Umverteilung im LFA und KFA aufgezeigt werden. Dabei stellt die Steueraufkommenselastizität die Verbindung zwischen Steuern und dem wirtschaftlichen Output in Form des Bruttoinlandsprodukts (BIP) her. Sie gibt an, um wie viel stärker (schwächer) die Steuern im Vergleich zum BIP steigen bzw. fallen.[15] An die Betrachtung der Entwicklung des Steueraufkommens vor der Umverteilung schließt sich dann die Untersuchung der Auswirkung einer Aufkommensänderung auf die Einnahmen des Freistaates Sachsen nach der Umverteilung im LFA und KFA an.

Wachstum und Aufkommen vor Umverteilung

Die Entwicklung des nominalen BIP ist in den neunziger Jahren sowohl in Deutschland[16] als auch in Sachsen durch einen kontinuierlichen Anstieg gekennzeichnet (vgl. Abb. 3). Wiesen die jährlichen Veränderungsraten in der ersten Hälfte der neunziger Jahre in Sachsen deutlich höhere Werte als in Deutschland auf, liegen sie für den Zeitraum von 1997 bis 2000 unter den Veränderungsraten Deutschlands. Diese Entwicklung spiegelt den zu Beginn der Dekade einsetzenden Aufholprozess in Sachsen nach der deutschen Vereinigung wider, der jedoch in der Mitte des Jahrzehnts ins Stocken geriet. Einen maßgeblichen Anteil an dieser Entwicklung trägt das Baugewerbe, in dem seit der Mitte der neunziger Jahre die nach der Wiedervereinigung aufgebauten Überkapazitäten korrigiert werden.[17]

Abb. 3

Veränderung des nominalen Bruttoinlandsprodukts



Quellen: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder 2002 und Arbeitskeis Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder 2002, Zusammenstellung des ifo Instituts.

[15] *Vgl. W. Schaft (1998), „Die Problematik struktureller Budgetdefizite", in: Wirtschaftsdienst, Heft 3, S. 179.*
[16] *Es werden nur die Flächenländer betrachtet.*
[17] *Vgl. W. Gerstenberger (2001), „Enttäuschende Wachstumszahlen für die neuen Länder – Aufschwung Ost ade?", in: ifo Dresden berichtet Heft 2/2001, S. 3 ff.*

Zum originären Steueraufkommen eines Landes gehören die Gemeinschaftssteuern und die Landessteuern, aber nicht die kommunalen Steuern. Das originäre Steueraufkommen weist für das Land Sachsen und die deutschen Flächenländer hinsichtlich den Veränderungsraten eine ähnliche Entwicklung auf wie das BIP (vgl. Abb. 4). Jedoch zeigen sich für Sachsen für die Jahre 1996 und 2000 negative Veränderungen gegenüber dem Vorjahr, während die Änderungsraten für Deutschland immer positiv sind.

Die Reaktion der Steuern auf die konjunkturelle Entwicklung des BIP wird durch die Steueraufkommenselastizität bestimmt. Es gilt die folgende Formel:

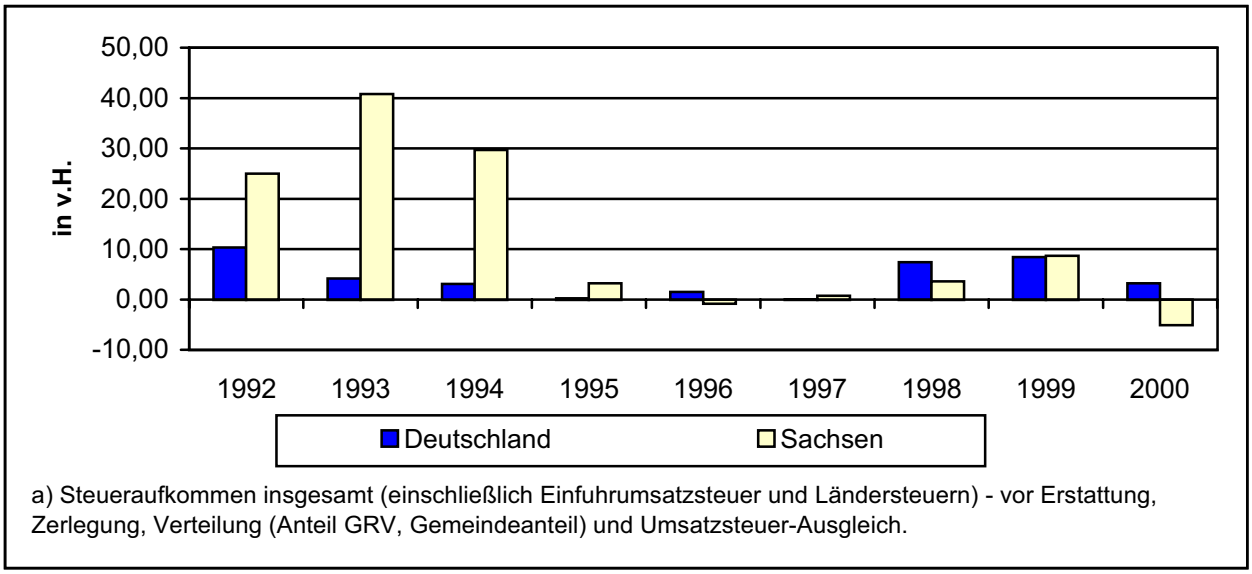
$$\varepsilon_T = \frac{(\Delta T / T)}{(\Delta Y / Y)}$$

wobei ε_T die Steueraufkommenselastizität, T das originäre Steueraufkommen des/der Landes/Länder und Y das nominale BIP des/der Landes/Länder bezeichnet. Wird diese Formel[18] zugrunde gelegt, ergeben sich für Sachsen und die deutschen Flächenländer die in Abbildung 5 dargestellten Elastizitäten. Mit Ausnahme des Jahres 2000 liegen diese Elastizitäten sehr dicht beieinander. Die Elastizität liegt für Sachsen im Durchschnitt der Jahre 1992 bis 1999 bei 1,64. Im Jahr 2000 nahm das originäre Steueraufkommen in Sachsen stark ab. Eine mögliche Ursache hierfür ist das Steuerentlastungsgesetz, in dessen zweiter Stufe der Grundfreibetrag der Einkommensteuer angehoben und der Eingangssteuersatz auf 22,9 % und der Höchststeuersatz auf 51 % abgesenkt wurden. Dies führte zu einem hohen negativen Wert in der Aufkommenselastizität (–26,5). Die Elastizität des Steueraufkommens weist für die Flächenländer für die Jahre 1992 bis 2000 im Durchschnitt einen Wert von 1,24 auf.

Einige Steuerarten (z. B. Biersteuer) haben eine Elastizität von Null[19], bei einigen (z. B. Umsatzsteuer) liegt sie bei eins[20], während die Lohn- und Einkommensteuer – aufgrund des progressiven Steuertarifs – sogar eine Elastizität von deutlich über eins aufwei-

Abb. 4

Veränderung des originären Steueraufkommens[a)]



a) Steueraufkommen insgesamt (einschließlich Einfuhrumsatzsteuer und Ländersteuern) - vor Erstattung, Zerlegung, Verteilung (Anteil GRV, Gemeindeanteil) und Umsatzsteuer-Ausgleich.

Quellen: Sächsisches Staatsministerium der Finanzen, Berechnungen des ifo Instituts.

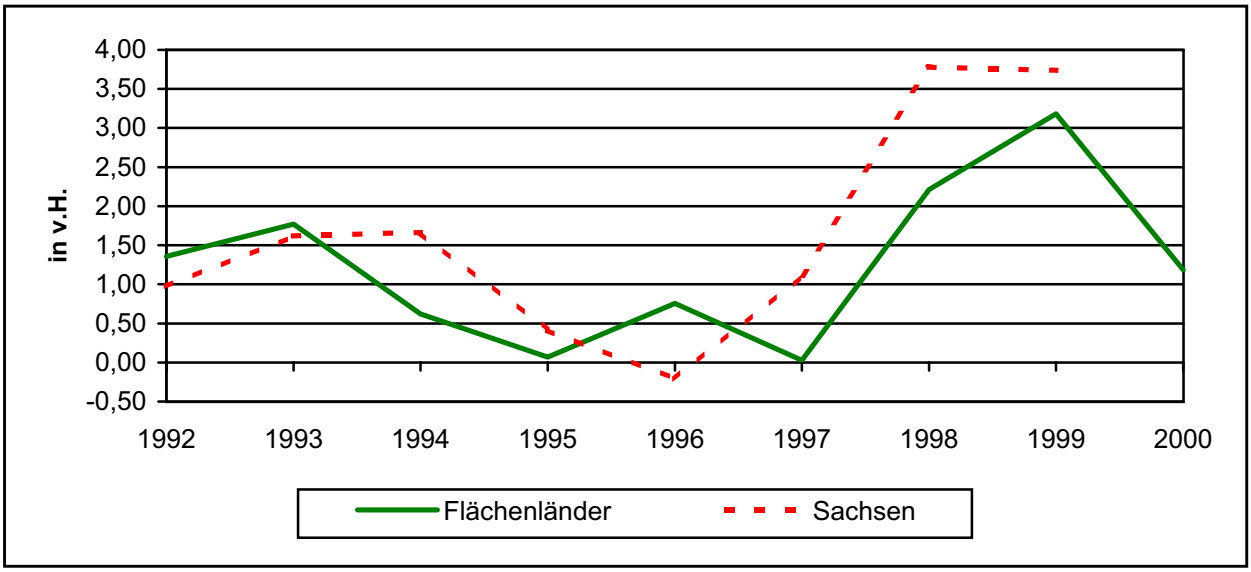
[18] *In der Regel wird die Steueraufkommenselastizität durch die unterschiedliche Elastizität der Einzelsteuern und dem Gewicht an den Steuern insgesamt bestimmt. Da die Angaben für das originäre Steueraufkommen nur als Summe vorliegen, wurde die Berechnung diesbezüglich vereinfacht.*

[19] *Hierbei handelt es sich in der Regel um Mengensteuern, deren Verbrauch eine Sättigungsgrenze erreicht haben.*

[20] *Die Umsatzsteuer entwickelt sich im Prinzip parallel zur Inlandsnachfrage.*

Abb. 5

Entwicklung der Steueraufkommenselastizität



Quellen: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder 2002 und Arbeitskreis Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder 2002, Zusammenstellung des ifo Instituts.

sen.[21] Für Deutschland ergab sich in der Vergangenheit im langfristigen Durchschnitt für die Elastizität des Steueraufkommens ein Wert von eins.[22]

Wirkung einer Aufkommensänderung auf die Einnahmen

Im folgenden Abschnitt sollen die Auswirkungen von Änderungen im BIP auf das Steueraufkommen und auf die Einnahmen des Landes Sachsen nach der Umverteilung im Länderfinanzausgleich und im kommunalen Finanzausgleich untersucht werden.

Die Analyse wird für das Jahr 2006, in dem das neue Finanzausgleichsgesetz gilt, durchgeführt. Für den kommunalen Finanzausgleich wird angenommen, dass der Gleichmäßigkeitsgrundsatz weiterhin mit den gleichen Verteilungsquoten für das Land und die Kommunen gilt. Die für die Bestimmung der Pro-Kopf-Größen, der Finanzkraftmesszahl und der Ausgleichsmesszahl notwendigen Bevölkerungsangaben wurden der 9. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung nach Ländern des Statistischen Bundesamtes in der Variante I entnommen. Das Aufkommen der anderen Steuern wird wie in allen partialanalytischen Untersuchungen konstant gehalten.

Wie oben bereits angesprochen, stellt die Steueraufkommenselastizität die Verbindung zwischen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der des Steueraufkommens her. Die Elastizität sollte sich auch auf die Einnahmen eines Landes nach der Umverteilung im LFA niederschlagen. Die nachstehende Abbildung 6 veranschaulicht die prozentualen Veränderungen des nominalen BIP auf das Steueraufkommen und auf die Einnahmen des Freistaates nach der Umverteilung im LFA und KFA. Die rechte Abbildung zeigt die Auswirkungen der BIP-Veränderung auf das gesamte Steueraufkommen[23] des Landes vor dem Umsatzsteuervorwegausgleich. Als Alternativen für den möglichen Zusammenhang wurde die für Sachsen von 1992 bis 1999 gültige durchschnittliche Elas-

[21] *Vgl. W. Schaft (1998), a.a. O., S. 179.*
[22] *Vgl. W. Schaft (1997), „Sondereinflüsse drücken Steuereinnahmen", in: Wirtschaftsdienst, Heft 11, S. 665.*
[23] *Steueraufkommen ohne Umsatzsteuer.*

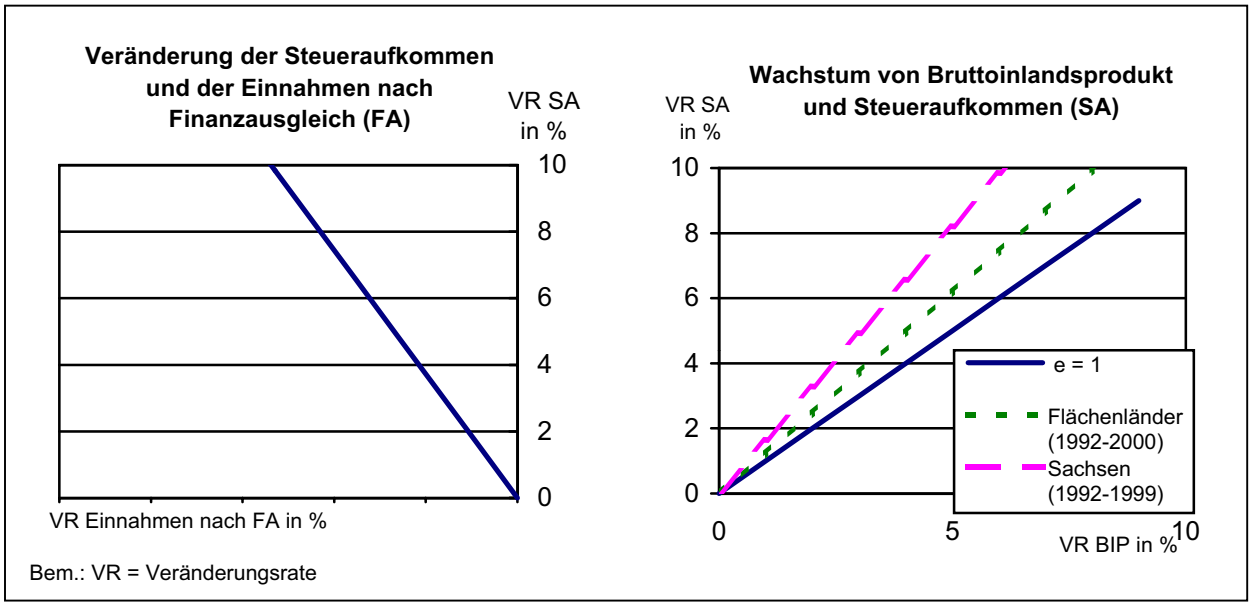
tizität (ε =1,64), die der Flächenländer von 1992 bis 2000 (ε =1,24) und die langfristige Steueraufkommenselastizität[24] (ε =1) herangezogen. Betrachtet wird eine Bandbreite der Veränderungsrate des nominalen BIP von 0 bis 9 %, in der das Wachstum nach 2006 erwartet werden kann.

Bei Gültigkeit der Aufkommenselastizität Sachsens für den Zeitraum von 1992 bis 1999 würde eine Steigerung des nominalen BIP um 6 % eine Erhöhung des gesamten Steueraufkommens um fast 10 % bewirken. Gleichzeitig veranschaulicht die Abbildung die nivellierenden Effekte des LFA und des KFA, denn von den zusätzlichen Einnahmen bei einer Veränderung des nominalen BIP um 6 % und einem Wachstum des Steueraufkommens von 6 bis 10 % verbleiben dem Freistaat nach Abschluss der Umverteilung noch Mehreinnahmen von 0,4 bis 0,5 % (vgl. Abb. 6, linke Abbildung). Der Lohn des wirtschaftlichen Erfolges in Form höherer Steuereinnahmen schlägt sich damit nur wenig in den Einnahmen des Landes nach der Umverteilung im Finanzausgleich nieder.

Dabei spielt der KFA eine nicht zu vernachlässigende Rolle. Bliebe der KFA unberücksichtigt, hätte man nach dem LFA das paradoxe Ergebnis, dass bei einer BIP-Veränderung um 6 % und entsprechend steigenden Gewerbesteuereinnahmen, sich die Einnahmen des Freistaates um 0,7 % verringern. Dies ist darauf zurückzuführen, dass der Anstieg des Gewerbesteueraufkommens die Steuereinnahmen der Gemeinden und damit die Finanzkraftmesszahl Sachsens erhöht.[25] Als Folge würden im LFA die Ausgleichszuweisungen an das Land Sachsen sinken. Dieses schiefe Bild wird erst durch den KFA gerade gerückt. Da sich wegen des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes im KFA die Einnahmen des Landes und der Kommunen gleich entwickeln sollen, partizipiert der Freistaat an einem überdurchschnittlich gestiegenen Steueraufkommen der Gemeinden. Aufgrund der

Abb. 6

Auswirkungen von Veränderungen des BIP auf das Steueraufkommen des Landes Sachsen vor und seine Einnahmen nach Finanzausgleich



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

[24] *Die Steueraufkommenselastizität war zwar in der Periode von 1992 bis 2000 größer als eins, aber häufig wird vereinfachend angenommen, dass die Steuern eine dauerhafte Gesamtaufkommenselastizität von eins aufweisen. Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2002), Monatsbericht 4, S. 67 ff.*

[25] *Dieser Effekt ist auch bei einem Anstieg des Aufkommens aus den Gemeinschaftssteuern und den damit steigenden Gemeindeanteilen zu beobachten. Ohne die Gewerbesteuer würden sich die Einnahmen nach dem LFA um etwa 0,2 % verringern.*

höheren Aufkommenselastizität der Gewerbesteuer gegenüber den Landessteuern ist das bei einer Erhöhung der Wirtschaftsleistung der Fall. In Folge dessen verfügt der Freistaat nach Durchlauf des LFA und des KFA bei einer BIP-Veränderung um 6 % und entsprechend steigenden Gewerbesteuereinnahmen über 0,5 bzw. 0,4 % mehr Gesamteinnahmen (vgl. Tab. 1). Bei den Berechnungen in der Tabelle 1 wurde für das Steueraufkommen des Landes eine Elastizität von 1,24 und für die Gewerbesteuer zum einen eine Elastizität von rund 3 und zum anderen eine Elastizität von 1,5 zugrunde gelegt. Die Elastizität von etwa 3 ist die für die Jahre 1993 bis 2000 ermittelte Elastizität der Gewerbesteuer in Sachsen, während die Elastizität von 1,5 langfristig eher wahrscheinlich ist.

Zu den Steuereinnahmen der Gemeinden im Länderfinanzausgleich gehören neben den kommunalen Steuern (Gewerbesteuer, Grundsteuer A und B) auch die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern (Umsatz-, Einkommen- und Zinsabschlagsteuer). Die Gewerbesteuer ist die aufkommenstärkste kommunale Steuer. Ihr Anteil beträgt etwa 60 %. Werden die Gemeindeanteile der Gemeinschaftssteuern hinzugerechnet, weil sie im Finanzausgleich auch herangezogen werden, liegt ihr Anteil bei etwa 37 %.

Die Einnahmen der Gemeinden steigen durch das veränderte Aufkommen der Gewerbesteuer infolge einer BIP-Veränderung von 6 % zwischen 6,2 und 9,6 % (vgl. Tab. 1). Durch die BIP-Veränderung steigt das Aufkommen der Gewerbesteuer allein zwischen 9 und mehr als 18 % und außerdem nehmen die Einnahmen der Kommunen auch über den Gemeindeanteil an den Gemeinschaftsteuern um gut 6 % zu. Da aber das Grundsteueraufkommen unabhängig vom BIP-Wachstum ist, wachsen die Steuereinnahmen insgesamt nur mit einer geringeren Rate.

Da die Steuereinnahmen der Gemeinden im LFA nur zu 64 % berücksichtigt werden, während sie im KFA zu 100 % herangezogen werden, sollte die Wirtschaftspolitik darauf gerichtet sein, die Finanzkraft der Gemeinden zu stärken.

Würden die Regelungen des LFA in seiner jetzigen Form beibehalten, könnte der Freistaat unter den gleichen Bedingungen wie in der vorangegangenen Betrachtung[26] je nach Annahme über die Aufkommenselastizität der Gewerbesteuer über 0,6 % bzw. 0,4 % mehr an Einnahmen nach der Umverteilung verfügen. Im Promillebereich würden die Einnahmen damit im Fall einer Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Leistung schneller wachsen: Die Einnahmeelastizität nach der Umverteilung ist damit unter den neuen Regelungen sogar um etwa 8 % kleiner als unter dem geltenden Recht. Dennoch profitiert Sachsen durch die Neuregelung des LFA. So liegt das absolute Niveau der Einnahmen nach der Umverteilung nach dem neuen FAG um etwa 0,8 % über den Einnahmen in der gegenwärtigen Regelung. Verantwortlich hierfür sind im Wesentlichen die deutlich wachsenden Ergänzungsanteile auf der Stufe des Umsatzsteuervorwegausgleichs. Gleichzeitig hat sich

Tab. 1

Auswirkungen von Veränderungen des BIP um 6 % auf die Gewerbesteuer und die Einnahmen des Landes Sachsen im Finanzausgleich

Stufe im Umverteilungsprozess	Veränderung in %	
	Elastizität 3,1	Elastizität 1,5
Gewerbesteuer	18,4	9,0
Steuereinnahmen Gemeinden im LFA	9,6	6,2
Summe Land nach LFA und KFA	0,5	0,4

Quelle: ifo Institut, eingene Berechnungen.

[26] *Es wurde mit einer BIP-Veränderung von 6 %, einer Elastizität des Steueraufkommens des Landes von 1,24 sowie mit Elastizitäten für die Gewerbesteuer von 3,1 und 1,5 gerechnet.*

das Volumen des Länderfinanzausgleichs im engeren Sinn (LFA i. e. S.) relativ verringert.[27] Dies ist das Ergebnis der Bestrebungen der Zahlerländer im Finanzausgleich unter den Ländern (LFA i. e. S.) weniger Zahlungen leisten zu müssen.

Zusammenfassung

Gegen das zur Zeit geltende Finanzausgleichsgesetz hatten die Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen geklagt, weil sie einzelne Bestimmungen für verfassungswidrig halten. Hierbei ging es insbesondere um das hohe Ausgleichsniveau und die Änderung in der Reihenfolge der Finanzkraft.[28] Mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999 wurde der Gesetzgeber aufgefordert, das FAG neu zu regeln. Mit der Verabschiedung des Solidarpaktfortführungsgesetzes vom 20. Dezember 2001 wurde dieser Aufforderung nachgekommen. Das neue FAG tritt am 01. Januar 2005 in Kraft.

Jedoch wird sich die Einnahmesituation des Freistaates Sachsen unter den neuen Bedingungen des LFA bei wirtschaftlichem Erfolg in Form eines steigenden BIP nur wenig verbessern. So verbleiben dem Land Sachsen beispielsweise von einer Steigerung des Steueraufkommens bei einer Veränderung des nominalen BIP um 6 % nach der Umverteilung im Finanzausgleich 0,5 %. Dies gilt nur, wenn auch der KFA Sachsens einbezogen wird. Unter den Regeln des gegenwärtigen LFA würde das Land Sachsen bei der gleichen BIP-Veränderung über 0,6 % mehr an Einnahmen verfügen. Die Anreizeffekte, die vom neuen System des LFA ausgehen, belohnen damit den wirtschaftlichen Erfolg noch weniger als dies im geltenden Recht der Fall ist. Trotzdem wird der Freistaat von der Neuregelung profitieren. Er wird unter sonst gleichen Bedingungen im neuen Recht über 0,8 % mehr an Einnahmen nach der Umverteilung im Finanzausgleich verfügen.

Aus der Durchrechnung der Effekte eines wachsenden Steueraufkommens auf die Einnahmesituation lässt sich ableiten, dass es für die Einnahmen des Landes nach der Umverteilung des LFA und KFA besser ist, wenn sich die Einnahmen der Kommunen günstiger entwickeln als die des Landes. Eine Wirtschaftspolitik, die auf die Stärkung der kommunalen Steuerkraft abzielt, ist daher sowohl für die Gemeinden als auch für das Land von Vorteil. Vor diesem Hintergrund ist auch die aktuelle Diskussion über die Abschaffung der Gewerbesteuer – beispielsweise durch die diskutierte stärkere Beteiligung der Kommunen an der Umsatzsteuer – zu bewerten. Zwar verspricht der Vorabzug des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer eine stetiger fließende Einnahmequelle, aber das Land insgesamt würde wegen der angesprochenen Mechanismen schlechter gestellt.

Ingo Wagner

[27] *Vgl., Th. Lenk (2001), a.a.O., S. 6 f.*

[28] *Vgl. R. Peffekoven (1999), „Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Länderfinanzausgleich", in: Wirtschaftsdienst Heft 12, S. 709 ff.*