

Berthold, Norbert; Fricke, Holger

Working Paper

Der Länderfinanzausgleich: wie sehr schadet er, wie sollte er reformiert werden?

Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, No. 94

Provided in Cooperation with:

Chair of Economic Order and Social Policy, Julius Maximilian University of Würzburg

Suggested Citation: Berthold, Norbert; Fricke, Holger (2007) : Der Länderfinanzausgleich: wie sehr schadet er, wie sollte er reformiert werden?, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, No. 94, Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbes. Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Würzburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/22334>

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.

Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg

Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät

**Der Länderfinanzausgleich –
wie sehr schadet er, wie sollte er reformiert
werden?**

Norbert Berthold

Holger Fricke

Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge
des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre,
insbes. Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik
Prof. Dr. Norbert Berthold

Nr. 94

2007

Sanderring 2 • D-97070 Würzburg

**Der Länderfinanzausgleich –
wie sehr schadet er, wie sollte er reformiert werden?**

**Norbert Berthold
Holger Fricke**

Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg
Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbes. Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik

Sanderring 2

D-97070 Würzburg

Tel.: 0931-312925

Fax: 0931-312774

Email:

norbert.berthold@uni-wuerzburg.de

holger.fricke@uni-wuerzburg.de

1. Einleitende Bemerkungen

Dieser Tage werden erste Schritte auf dem Weg zu einer zweiten Stufe der Föderalismusreform gegangen. Dabei stehen die föderalen Finanzbeziehungen im Focus. Insbesondere der Länderfinanzausgleich (im zweiten Kapitel knapp dargestellt) dürfte abermals die Gemüter kräftig erhitzen, geht es doch dabei den einzelnen Ländern direkt an die Geldbörse. Deshalb besteht die Gefahr, dass Verteilungsgesichtspunkte die Auseinandersetzung dominieren und Effizienzargumente in den Hintergrund gedrängt werden. Um dem entgegenzuwirken, beschäftigt sich dieser Beitrag mit der Fragestellung, wie hoch die volkswirtschaftlichen Kosten des Länderfinanzausgleichs sind, wie hoch die Wachstumsverluste ausfallen (drittes Kapitel) und wie sehr die Beschäftigungssituation beeinträchtigt wird (viertes Kapitel).

Ökonometrische Auswertungen bilden die Grundlage, um für jedes einzelne Bundesland die Größenordnung der negativen Auswirkungen des horizontalen Finanzausgleichs zu bestimmen. Diese länderbezogene Auswertung der Effizienzeinbußen bildet damit das Gegengewicht zu den Verteilungswirkungen des Länderfinanzausgleichs, die von den Ländervertretern ja ebenfalls mit Blick auf ihr eigenes Bundesland betrachtet werden. Es schließen sich Vorschläge an, wie der Länderfinanzausgleich anreizkompatibler ausgestaltet werden kann, ohne dass die finanzschwachen Länder zu kurz kommen (fünftes Kapitel). Dabei entwickeln wir bestehende Vorschläge fort, den Umverteilungstarif des Länderfinanzausgleichs abzusenken und im Gegenzug Pauschalzahlungen an die Verlierer einer solchen Reform zu leisten.

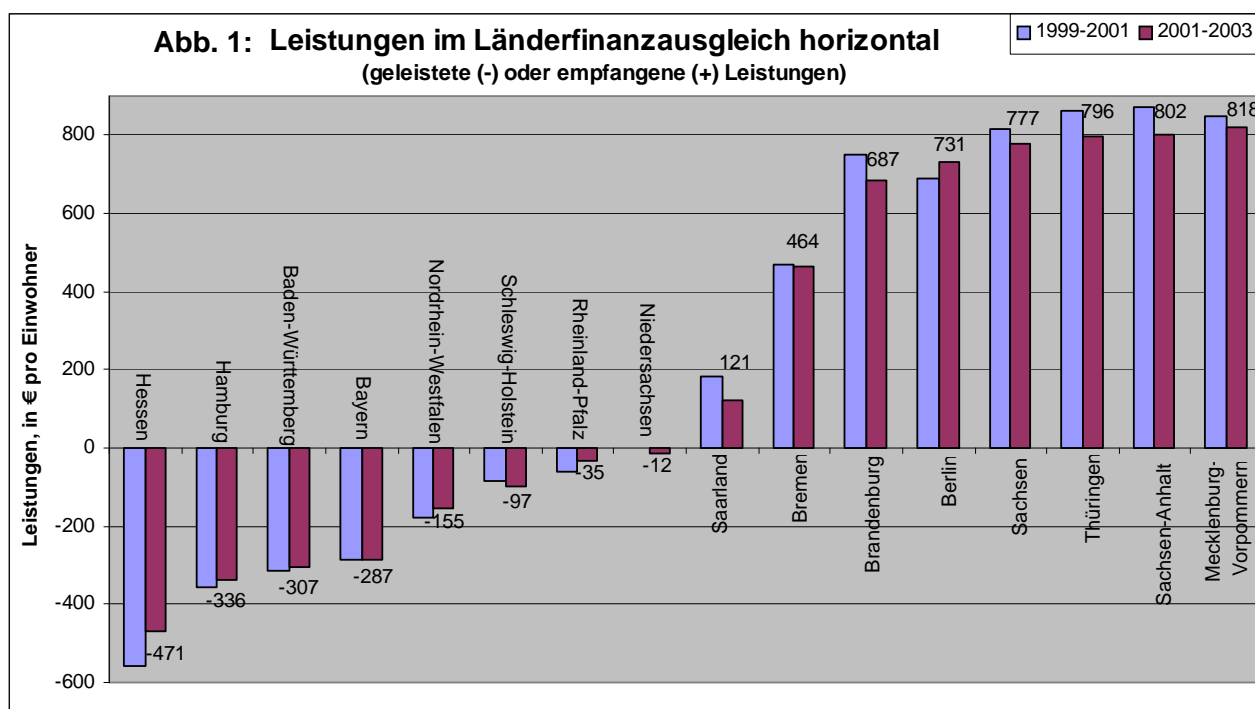
2. Der gegenwärtige Länderfinanzausgleich¹

Mit dem Länderfinanzausgleich ist das Ziel verknüpft, gleichwertige Lebensverhältnisse zu wahren oder herzustellen. Nach Art. 107 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz (GG) soll „die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen“ werden. Der Begriff des Länderfinanzausgleichs wird in zweierlei Hinsicht gebraucht. Zum einen stellt der Länderfinanzausgleich im engeren Sinne einen wesentlichen Ausgleichsmechanismus unter den Ländern dar. Zum anderen umfasst der Länderfinanzausgleich im weiteren Sinne das gesamte finanzielle Ausgleichssystem zwischen Bund und Ländern und ist ein mehrstufiges Verfahren mit gesetzlich vorgeschriebener Reihenfolge der einzelnen Ausgleichsstufen. Unterteilen lässt sich

¹ Vgl. zu diesem Kapitel: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2000), S. 210f; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2001), S. 132-137, S. 211-215, S. 324; Blankart (1994), S. 531-534; Büttner und Schwager (2000), S. 31; Fehr (2001), S. 573-579; Fehr und Tröger (2003), S. 391-400; Bundesministerium der Finanzen (2002), S. 22f, S. 37-56; Huber und Lichtblau (1998), S. 142-145.

dieser Länderfinanzausgleich im weiteren Sinne in den horizontalen Länderfinanzausgleich (zwischen den Ländern, bestehend aus Umsatzsteuervorwegausgleich und dem erwähnten Länderfinanzausgleich im engeren Sinne) und den vertikalen Länderfinanzausgleich (mit Leistungen des Bundes an die Länder, den Bundesergänzungszuweisungen).

Die einzelnen Stufen des Länderfinanzausgleichs sorgen dafür, dass die Finanzkraft der Bundesländer weitestgehend nivelliert wird (vgl. Fehr und Tröger 2003, 395; Berthold und Fricke 2007, S. 9-14). Abbildung 1 zeigt, dass der horizontale Länderfinanzausgleich in einigen Ländern durchaus beachtliche Ausmaße hat, auf der Zahlerseite, vor allem aber auf der Empfängerseite. Ob vom Länderfinanzausgleich potenziell negative Anreizwirkungen ausgehen, hängt mit davon ab, wie sehr die Bundesländer in Ausgleichszahlungen eingebunden sind. Dabei unterliegen ausgeprägte Zahler und ausgeprägte Empfänger gleichermaßen negativen Anreizwirkungen.



Quelle: Statistisches Bundesamt, Haushaltspläne der Länder, eigene Berechnungen.

Werden die Beträge der Zahlungen betrachtet (unabhängig davon, ob es sich um erhaltene oder geleistete Zahlungen handelt), dann zeigt sich, dass die neuen Bundesländer am stärksten in den horizontalen Länderfinanzausgleich eingebunden sind, noch intensiver als die ausgeprägten Zahlerländer Hessen und Hamburg (Abb. 1). Die neuen Bundesländer erhielten im Durchschnitt der Jahre 2001-2003 im horizontalen Länderfinanzausgleich je Einwohner zwischen 687 € (Brandenburg) und 818 € (Mecklenburg-Vorpommern), selbst nahmen sie an Steuern

aber lediglich zwischen 362 € (Sachsen-Anhalt) und 446 € (Brandenburg) ein.² Die weniger wirtschaftsstarken Westländer (Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein) sind am wenigsten in den horizontalen Länderfinanzausgleich eingebunden. Wenn sich im Länderfinanzausgleich geleistete oder empfangene Ausgleichszahlungen negativ auswirken, dann in den neuen Bundesländern am intensivsten, in den schwächeren Westländern am wenigsten.

3. Länderfinanzausgleich und Wirtschaftswachstum

3.1 Anreizprobleme aufgrund hoher Grenzbelastungen im Länderfinanzausgleich

Ein interregionaler Finanzausgleich kann abhängig davon, wie er ausgestaltet ist, Anreize beeinträchtigen, eine wachstumsfördernde Politik zu betreiben. Kritisch ist die anreizschädliche Übernivellierung zu sehen (vgl. Huber und Lichtblau 1998, 142). Die aufgrund des Länderfinanzausgleichs abfließenden Beträge lassen sich als Grenzbelastungen zusätzlicher Steuereinnahmen interpretieren. Diese entscheiden darüber, wie anreizkompatibel ein System ist (vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2001, 329). In Deutschland führen die verschiedenen Ausgleichsmechanismen zu konfiskatorischen Grenzbelastungen. Dem Finanzminister eines Bundeslandes verbleibt von jedem zusätzlichen, im eigenen Land eingenommenen Steuereuro nur ein kleiner Teil, der Großteil fließt an den Bund und die anderen Bundesländer. Wenn man nur die Landeshaushalte betrachtet und den Ländern nicht die Einnahmen ihrer Kommunen zurechnet, dann lohnt es sich für einige Länder finanziell sogar, weniger Steuergelder einzunehmen: Je niedriger ihre eigenen Steuereinnahmen, desto mehr haben sie letztendlich im Haushaltssäckel. (Vgl. Fehr und Tröger 2003, 395)

Je weniger ein Land von etwaigen Steuermehreinnahmen behalten kann, desto weniger attraktiv ist es aus fiskalischer Sicht, die eigenen Steuerquellen zu pflegen und wirtschaftliche Aktivitäten zu fördern. Probleme entstehen grundsätzlich dann, wenn die Länder zwar einerseits Kosten von Aktivitäten zu tragen haben (beispielsweise von Standortpolitik), andererseits jedoch nur zu einem geringen Teil in den Genuss der daraus resultierenden Steuererträge gelangen (vgl. Fehr und Tröger 2003, 391).

3.2 Kosten-Nutzen-Kalkül einer wachstumsorientierten Politik

² Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2005), S. 45.

Berücksichtigt sind die Länderanteile an den Gemeinschaftssteuern (ohne Umsatzsteuer) sowie die Landessteuern.

Zwar dürften inzwischen fast alle Regierungen der pauschalen Aussage zustimmen „besser mehr Wachstum und mehr Beschäftigung, als weniger Wachstum und weniger Beschäftigung, selbst dann, wenn sich dadurch die Landeseinnahmen nicht erhöhen“. Schließlich werden Konzepte wie die der „nachhaltigen wirtschaftlichen Wachstumsrücknahme“ kaum mehr öffentlich propagiert, seit die vielen Arbeitslosen nur noch schwer durch den Sozialstaat alimentiert werden können.³

Das Entscheidungskalkül von Landesregierungen wird jedoch komplexer, wenn eine wachstums- und beschäftigungsfördernde Politik mit Kosten verbunden ist. Auf Bundesebene wird überdeutlich, dass keine der großen Parteien eine Politik „Wachstum um jeden Preis“ anstrebt, wobei insbesondere Sozialkosten und Umweltkosten ins Gewicht fallen. Letztendlich unterliegt also auch die Frage, wie wachstumsorientiert eine Politik ausfallen soll, einem Kosten-Nutzen-Kalkül (vgl. Berthold und Fricke 2007, S. 22-27).

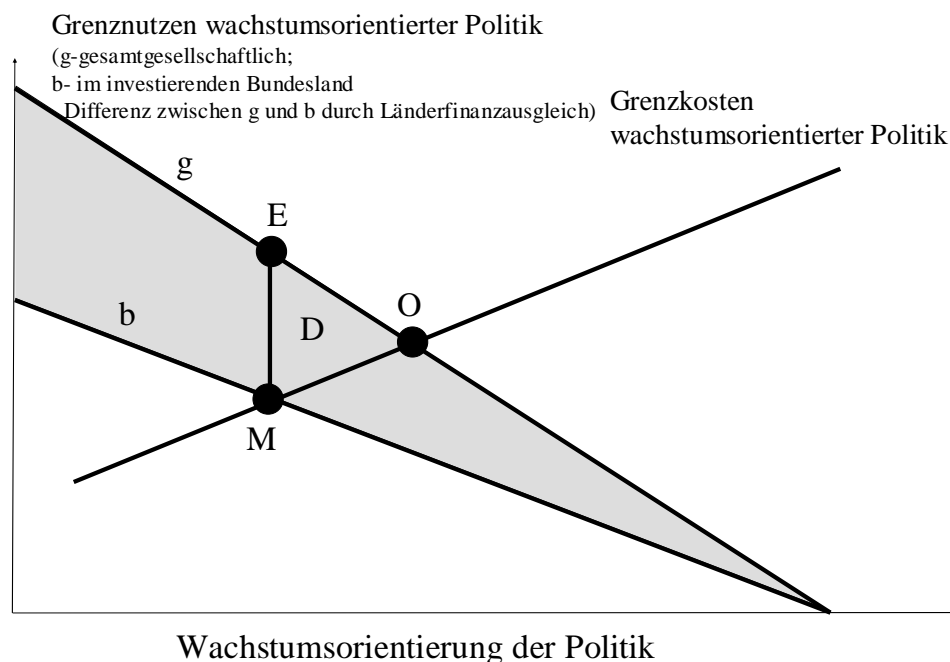
Auf Länderebene spricht ebenfalls sehr viel dafür, dass viele Bundesländer nicht alles tun, was wachstumsfördernd wirkt, und dass der Länderfinanzausgleich hier eine wichtige Rolle spielt. Schließlich ist es auch für Bundesländer nicht nur mit Vorteilen (Nutzen), sondern gleichzeitig mit einem Bündel an Nachteilen (Kosten) verbunden, wenn Unternehmensansiedlungen gefördert werden. Als Vorteile sind mehr privater Wohlstand und Beschäftigung zu nennen. Als Nachteile können Umweltbelastungen und öffentliche Kosten, beispielsweise durch die Bereitstellung von Infrastruktur, auftreten. Ein weiterer Vorteil von Unternehmensansiedlungen, zusätzliche öffentliche Einnahmen, geht durch den Länderfinanzausgleich weitgehend verloren, und so mögen die hohen Grenzbelastungen zusätzlicher Steuereinnahmen dazu führen, dass sich die Waage letztendlich weg von Unternehmensansiedlungen neigt. (Vgl. Huber und Lichtblau 1998, 145)

Dies lässt sich auch graphisch darstellen: Der Nutzen einer wachstumsfördernden Politik ist positiv (mehr Wachstum und Beschäftigung sind für sich betrachtet sinnvoll; in Abbildung 2 ist der Grenznutzen eingezeichnet als Gerade g). Für einzelne Vorhaben mögen jedoch die Kosten (finanzielle Kosten, Sozialkosten, Umweltkosten; Grenzkosten sind als Gerade in der Abbildung eingezeichnet) höher als der Nutzen sein. Der Länderfinanzausgleich sorgt nun dafür, dass der Nutzen einer wachstumsfördernden Politik für das jeweilige Bundesland künstlich abgesenkt wird (in der Abbildung von Gerade g auf Gerade b), indem aus den wachstumsbedingt kräftiger sprudelnden Steuerquellen nur ein Rinnsaal in die jeweiligen Länderhaushalte tröpfelt, der Großteil der zusätzlichen Steuereinnahmen hingegen an die übrigen Länder

³ Vgl. zur Forderung eines niedrigeren Wirtschaftswachstums beispielsweise: Meadows, Meadows, Zahn und Milling (1972); Karathanassis (2003); Paech (2005).

fließt oder ohnehin beim Bund versickert. Zusätzliche Steuereinnahmen – als ein positiver Effekt einer wachstumsorientierten Politik – kommen dem entsprechenden Bundesland also so gut wie nicht zugute.

Abb. 2: Kosten-Nutzen-Kalkül einer wachstumsorientierten Politik



Quelle: Eigene Erstellung.

Hierdurch werden einzelne wirtschaftsfördernde politische Vorhaben unterbleiben, obwohl sie ohne Länderfinanzausgleich stattfinden und gesamtwirtschaftlich sinnvoll wären. In der Abbildung ist dies daran ablesbar, dass die Punkte M und O auseinanderfallen: O stellt das gesamtwirtschaftliche Optimum dar, denn im Punkt O stimmen gesamtwirtschaftlicher Nutzen und die gesamten Kosten einer wachstumsorientierten Politikmaßnahme überein. Weil jedoch durch den Länderfinanzausgleich ein Teil des Nutzens unberücksichtigt bleibt (die zusätzlichen Steuereinnahmen), wird lediglich bis M eine wachstumsorientierte Politik betrieben. Dadurch kommt es zu Wohlfahrtsverlusten im Umfang der Fläche D (das Dreieck OME), weil wachstumsorientierte Politik nicht stattfindet, für die der gesamtwirtschaftliche Grenznutzen höher wäre als die Grenzkosten. So mag das Investitionsvolumen zugunsten konsumtiver Ausgaben suboptimal niedrig sein, der Regulierungsgrad hingegen suboptimal hoch, um hierdurch soziale und ökologische Ziele zu verfolgen.

3.3 Empirische Ergebnisse

Ob der Länderfinanzausgleich tatsächlich das Wirtschaftswachstum beeinträchtigt, wie dies theoretisch zu vermuten ist, wird nachfolgend untersucht (vgl. Berthold und Fricke 2007, S. 39-50). Hierfür ist ein Schätzset zu bilden, das andere Einflussfaktoren soweit wie möglich auffängt, um die Wirkung des Länderfinanzausgleichs möglichst unverzerrt abzubilden und für andere Einflüsse auf das Wirtschaftswachstum zu kontrollieren.⁴ Als Vorlage für ein solches Schätzset, das bereits einen hohen Erklärungsgehalt liefert und theoretisch plausible Regressoren (Wirkungsfaktoren) enthält, dient die Studie „Die Bundesländer im Standortwettbewerb 2005“ mit entsprechenden Schätzergebnissen für die „Zielgröße“ Wirtschaftswachstum (vgl. Berthold, Fricke und Kullas 2005, 57). Das Ergebnis ist in Tabelle 1 dargestellt.

Zunächst kann betrachtet werden, wie hoch der Erklärungsgehalt der einzelnen Regressoren (beispielsweise des horizontalen Länderfinanzausgleichs) für das wirtschaftliche Wachstum ist. Hierfür ist das multiple Bestimmtheitsmaß die Grundlage, das angibt, welcher Anteil der Streuung der abhängigen Variablen (in diesem Fall der Wachstumsunterschiede) durch die unabhängigen Variablen (durch Regressoren wie den horizontalen Länderfinanzausgleich) erklärt wird.

In unserem Schätzset werden die Wachstumsunterschiede zu 65,4% erklärt. Diese 65,4% können anhand der Koeffizienten der Schätzgleichung auf die einzelnen Regressoren aufgeteilt werden. So ergibt sich, dass 19,6% der durch die Schätzung erklärten Wachstumsunterschiede darauf zurückgeführt werden können, dass die Bundesländer mehr oder weniger stark in den horizontalen Länderfinanzausgleich eingebunden sind, der Länderfinanzausgleich bremst das Wirtschaftswachstum. Die Kausalitätsrichtung („Länderfinanzausgleich schadet Wirtschaftswachstum“, nicht umgekehrt) wurde mithilfe einer Instrumentvariablen-Schätzung belegt. Außerdem sind auch ausgeprägte Zahlerländer von besonders hohen Wachstumsverlusten betroffen. Für diese erscheint eine umgekehrte Kausalitätsrichtung von vorne herein unplausibel. Angesichts dieser Schätzergebnisse ist im gegenwärtigen Länderfinanzausgleich tatsächlich Deutschlands Wachstumshemmnis Nummer 1 zu sehen.

⁴ Vgl. zum ökonometrischen Schätzverfahren, einer detaillierten ökonometrischen Auswertung und der Datenbasis: Berthold und Fricke 2007, S. 86-103.

Zielgröße Wirtschaftswachstum		Erklärungsgehalt ^{**} : 65,4%	
Wirkungsfaktor	Wirkungsrichtung*	Gewicht in Prozent	Signifikanzniveau
Absolute Leistungen im Länderfinanzausgleich horizontal	-	19,6	(***)
	Koeff.:	0,0031	
Schuldenstand der Länder	-	15,7	(***)
Anteil der Bevölkerung in Großstädten	+	10,5	(**)
Investitionsquote des Landeshaushaltes	+	10,0	(**)
Haushaltsanteil der Kommunen, Einnahmen	+	9,5	(***)
Investitionsquote der Industrie	+	8,0	(*)
Selbständigenquote	+	7,9	(**)
Höhe der Sozialhilfe	-	5,9	(***)
Leistungen an die Länder vertikal	-	5,0	(***)
Patentanmeldungen im Hochtechnologiebereich	+	2,2	(**)
Frauen-Beschäftigungsquote	+	1,6	(*)
Ausgaben für Hochschulen	+	1,3	()
Intensität des Parteienwettbewerbs	+	1,2	(***)
Luftverkehr, beförderte Personen	+	1,1	(***)
Absolventen mit Hochschul- und Fachhochschulreife	+	0,4	()
* + steht jeweils für eine günstige, - für eine ungünstige Wirkungsrichtung		(***) 99 % Signifikanzniveau	
** Der Erklärungsgehalt ist das bereinigte R ²		(**) 95 % Signifikanzniveau	
		(*) 90 % Signifikanzniveau	

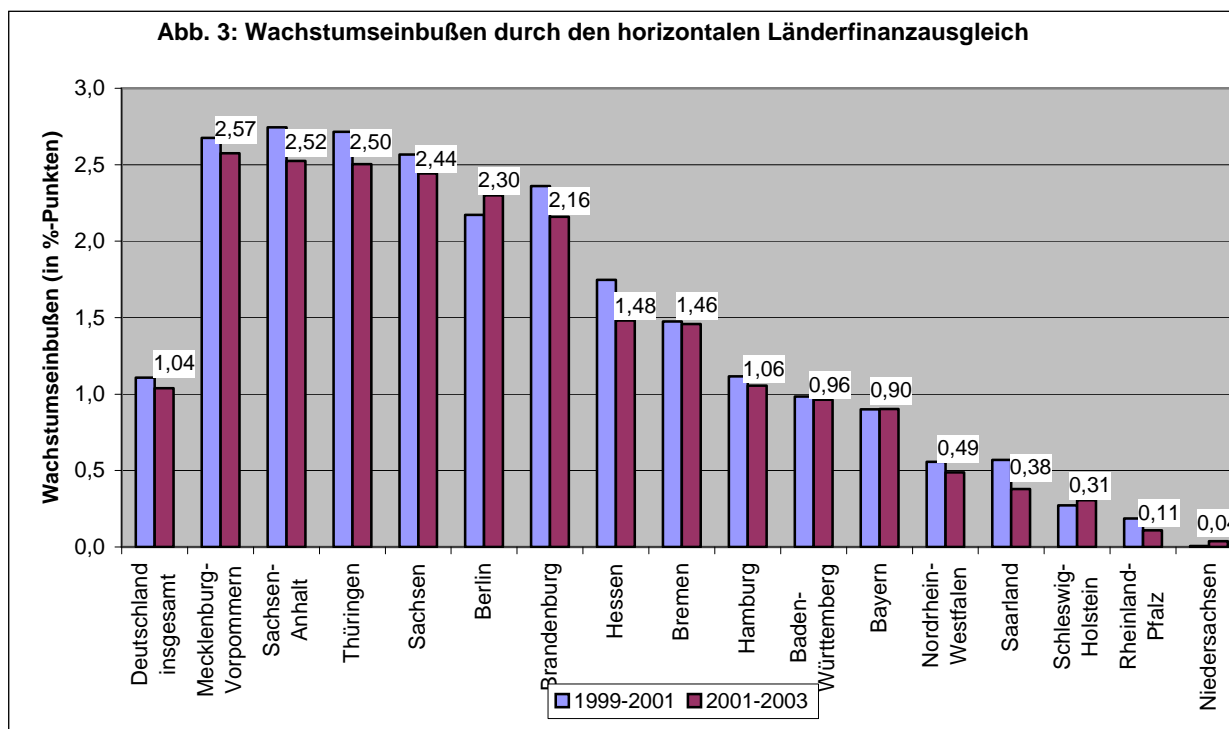
Quelle: Eigene Erstellung.

Die ökonometrischen Schätzergebnisse erlauben es, die Wachstumswirkungen einzelner Regressoren näherungsweise zu quantifizieren. So lassen sich die vom horizontalen Länderfinanzausgleich ausgelösten Wachstumsverluste ermitteln, indem die Ausgleichszahlungen eines jeweiligen Landes mit dem dazugehörigen Koeffizienten der Panel-Schätzung multipliziert werden. (dieser Koeffizient beläuft sich auf 0,0031). Im Falle des horizontalen Länderfinanzausgleichs sagt der Koeffizient aus, dass im Beobachtungszeitraum 1991-2003 pro Euro je Einwohner an empfangener oder geleisteter Zahlung das Wirtschaftswachstum um 0,0031 zurückging. Demnach verhalten sich die Wachstumsverluste also proportional zur Einbindung eines Bundeslandes in den horizontalen Länderfinanzausgleich. Je mehr ein Land zahlt oder empfängt, desto höher die Wachstumseinbußen (Abbildung 3).

Hierauf aufbauend lässt sich auch näherungsweise ermitteln, um wie viel die bundesdeutsche Wirtschaft ohne Länderfinanzausgleich stärker gewachsen wäre. Dazu werden die jeweiligen Wachstumsverluste in den einzelnen Bundesländern mit dem dortigen Bruttoinlandsprodukt gewichtet. Das Ergebnis: Der horizontale Länderfinanzausgleich kostet die Bundesrepublik Deutschland pro Jahr ca. 1,0 Prozentpunkte an Wirtschaftswachstum. Angesichts einer tatsächlichen Wachstumsrate von durchschnittlich 0,7% in den vergangenen fünf Jahren⁵ wird deutlich, wo Deutschland ohne den horizontalen Länderfinanzausgleich stehen könnte: Deutschland

⁵ Quelle: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen des Bundes und der Länder.

läge dann im mittelfristigen Vergleich unter den OECD-Ländern nicht mehr auf einem der Abstiegstränge, sondern hätte einen gesicherten Mittelfeldplatz inne.⁶ Weil sich die Wachstumsverluste proportional zu den Ausgleichszahlungen verhalten, könnte die deutsche Wirtschaft um etwa ein halbes Prozentpunkt rascher wachsen, wenn das Finanzvolumen des Länderfinanzausgleichs halbiert würde.



Quelle: Eigene Erstellung.

Die negativen Wachstumswirkungen des horizontalen Länderfinanzausgleichs sind relativ stabil. Die konkreten Wachstumseinbußen aufgrund des Länderfinanzausgleichs verändern sich im Zeitablauf und durch die Hinzunahme zusätzlicher Regressoren nur wenig: Berthold, Drews und Thode (2001) haben für den Zeitraum 1991-1998 den Einfluss des horizontalen Länderfinanzausgleichs auf das Wirtschaftswachstum im Rahmen eines Schätzsets mit acht Regressoren (Wirkungsfaktoren) berechnet. Die Autoren ermitteln bundesweite Wachstumseinbußen von 1,1 Prozentpunkten. Weil diejenigen Länder besonders betroffen sind, die hohe Zahlungen erhalten oder leisten müssen, werden die neuen Bundesländer besonders geschädigt. Doch auch ausgeprägte Zahlerländer wie Hamburg oder Hessen erleiden überdurchschnittlichen Wachstumseinbußen. Grund sind jeweils die besonders starken negativen Anreize, die durch die hohen geleisteten oder empfangenen Zahlungen im Länderfinanzausgleich entstehen.

⁶ Dies gilt ceteris paribus, wenn es also nicht in den anderen OECD-Ländern zu Reformen käme, die dort ebenfalls das Wachstum steigerten.

Die Koeffizienten der Regressoren, wie sie sich aus der Panel-Schätzung ergeben, zeigen relativ gut an, wie die einzelnen Einflussfaktoren das wirtschaftliche Wachstum beeinflussen. Deshalb erscheint es plausibel, dass die angegebenen Wachstumsverluste für diejenigen Länder, die in durchschnittlichem Maße im Länderfinanzausgleich zahlen oder Gelder erhalten, realistisch sind. Gleiches gilt für die Wachstumsverluste auf Bundesebene. Die Werte für die Länder, die entweder ausgeprägte Zahler (Hessen) bzw. Empfänger (ostdeutsche Länder) sind oder die kaum in den Länderfinanzausgleich eingebunden sind (Niedersachsen, Rheinland-Pfalz), dürften jedoch verzerrt sein, stärker als die Werte für Hamburg, Baden-Württemberg und Bayern, die nahe am Länderdurchschnitt liegen. Dennoch kann auch in diesen Fällen die Grundtendenz als gesichert gelten, ob ein Land durchschnittlich, überdurchschnittlich oder unterdurchschnittlich durch den Länderfinanzausgleich belastet wird.

4. Länderfinanzausgleich und Beschäftigungssituation

4.1 Kosten-Nutzen-Kalkül einer beschäftigungsorientierten Politik

Nicht nur, dass durch den Länderfinanzausgleich eine wachstumsorientierte Politik weniger attraktiv erscheint. Es sinken auch die Anreize der Landesregierungen, beschäftigungsfreundlich zu handeln (vgl. Berthold und Fricke 2007, S. 54-57). Mit dem Beschäftigungsvolumen steigt auch das Einkommen der Wirtschaftssubjekte in einem Bundesland und damit das Einkommensteueraufkommen. Dieser Vorteil einer beschäftigungsfreundlichen Politik fließt in das Kosten-Nutzen-Kalkül der Landesregierungen jedoch kaum ein, denn zusätzliche Steuereinnahmen (auch der Einkommensteuer) werden durch den Länderfinanzausgleich größtenteils abgeschöpft.

Wie auch bei den Beschäftigungswirkungen des Länderfinanzausgleichs gilt, dass Landesregierungen natürlich eine beschäftigungsfreundliche Politik betreiben, wenn diese kostenlos zu haben ist. Sobald Kosten anfallen, sieht die Sache jedoch anders aus und das Kosten-Nutzen-Kalkül wird dadurch verzerrt, dass ein Teil des Nutzens (zusätzliche Steuereinnahmen) unberücksichtigt bleibt. Dieser Zusammenhang, vergleichbar den Auswirkungen einer wachstumsorientierten Politik, wird in analoger Form für das Wirtschaftswachstum in Abbildung 3 dargestellt. Statt einer wachstumsorientierten Politik geht es um eine beschäftigungsorientierte Politik, und die Grenzkosten einer beschäftigungsorientierten Politik werden dem Grenznutzen einer beschäftigungsorientierten Politik gegenübergestellt, gesamtgesellschaftlich wie für das jeweilige Bundesland.

Der Nutzen einer beschäftigungsfördernden Politik ist positiv (mehr Beschäftigung ist für sich betrachtet gut). Dieser Nutzen ist in Abbildung 3 als Gerade g eingezeichnet, für einzelne beschäftigungsfördernde Vorhaben mögen jedoch die Kosten höher sein (finanzielle Kosten, Sozialkosten; Grenzkosten sind als Gerade eingezeichnet). Der Länderfinanzausgleich sorgt nun dafür, dass der Nutzen einer beschäftigungsfördernden Politik für das jeweilige Bundesland künstlich abgesenkt wird (von der Gerade g auf die Gerade b): Die Steuermehreinnahmen aufgrund des höheren Beschäftigungsniveaus fließen größtenteils über die finanziellen Ausgleichssysteme ab. Zusätzliche Steuereinnahmen als ein positiver Effekt einer beschäftigungsorientierten Politik kommen dem entsprechenden Bundesland also kaum selbst zugute, sondern verteilen sich über die gesamte Republik. Deshalb unterbleiben einzelne beschäftigungsfördernde politische Vorhaben, obwohl sie ohne Länderfinanzausgleich stattfinden und gesamtwirtschaftlich sinnvoll wären.

In Abbildung 3 kommt es dann auch für die Beschäftigungsorientierung der Politik zu Wohlfahrtsverlusten im Umfang der Fläche D (das Dreieck OME), weil beschäftigungsorientierte Politik nicht stattfindet, für die der gesamtgesellschaftliche Grenznutzen höher wäre als die Grenzkosten. Indem das Beschäftigungsziel für die Politik etwas an Bedeutung verliert, verschlechtert sich in der Theorie die Beschäftigungssituation. Betrachtet man die politische Praxis in den Bundesländern, scheint ein solcher Effekt tatsächlich aufzutreten.

Für Regierende sind solche Nutzenaspekte der Bevölkerung besonders relevant, durch die ihre Wahlchancen beeinflusst werden. Volljährige Personen, die bereits im entsprechenden Land wohnen, sind gleichzeitig auch potenzielle Wähler. Landesregierungen sind sicherlich sehr bestrebt, ihnen günstige Beschäftigungsperspektiven und ein erfreuliches Lebensumfeld zu bieten. Anders sieht dies jedoch für die Fragestellung aus, ob aus anderen Staaten oder Bundesländern Personen angezogen werden sollen, die gute Berufsperspektiven besitzen und damit vermutlich überdurchschnittlich hohe Einkommensteuer zahlen werden.

Ein klassisches Politikfeld, „High Potentials“ anzulocken, ist die Hochschulpolitik. Offenbar wurde in den Bundesländern bisher nicht alles dafür getan, eine bestmögliche akademische Ausbildung zu garantieren, denn die Studiengebühren wurden in einzelnen Ländern auch damit begründet, dass die Hochschulen gegenwärtig unterfinanziert seien und man deshalb zusätzliches Geld für sie benötige.⁷ Tatsächlich ist es auch nicht sinnvoll, Hochschulen in die Weltspitze führen zu wollen, ohne die dabei anfallenden Kosten zu berücksichtigen. Zweifellos wird das Kosten-Nutzen-Kalkül der Landesregierungen gegenwärtig jedoch dadurch verzerrt,

⁷ Vgl. beispielsweise Die Welt (2006) zu einer solchen Argumentation des Wissenschaftsministers von Schleswig-Holstein.

dass sich Hochschulausgaben wegen des Länderfinanzausgleichs so gut wie gar nicht durch höhere Einkommensteuereinnahmen refinanzieren und somit künstlich verteuert werden, vergleichbar mit den wachstumsfördernden Ausgaben (vgl. IW 2006, 5). Zieht ein Land durch seine exzellenten Universitäten besonders viele High Potentials an, die nachher im jeweiligen Bundesland bleiben und ihre Steuern zahlen, dann gewinnt es zwar durch die Einwohnerwertung im Länderfinanzausgleich (vgl. IW 2006, 5). Dass aber gerade solche Personen angelockt werden, die nachher ein überdurchschnittliches Einkommen erzielen, macht sich für den Landeshaushalt kaum bemerkbar. Wenn Menschen zuwanderten, die kein zu versteuerndes Einkommen hätten, wären die Landesmittel nach Länderfinanzausgleich fast identisch. Die finanziellen Ausgleichssysteme bestrafen also systematisch Bundesländer, die viel in ihre Hochschulen investieren (vgl. IW 2006).

Wenn bei einem weniger konfiskatorischen Länderfinanzausgleich ein vitales fiskalisches Interesse daran besteht, dass Studenten möglichst rasch ins Berufsleben eintreten und dann möglichst hohe Einkommensteuer zahlen, wird sich der Druck der Landesregierungen auf die Hochschulen in vielen Bundesländern noch verstärken, Studiengänge so zu gestalten, dass dies möglich ist. Nimmt dieses politische Drängen nicht weiter zu, dann wird die Zahl derer, die relativ lange studieren, wenig marktverwertbares Humankapital bilden und womöglich noch in einem hohen Semester endgültig an Prüfungshürden scheitern, vergleichsweise hoch bleiben. Dadurch fallen die Beschäftigungschancen vieler Personen ungünstiger aus, als sie sein müssten. Außerdem sinkt das Erwerbspersonenpotenzial, wenn Menschen erst spät ihre Ausbildung abschließen und auf den Arbeitsmarkt treten. Die Erwerbstätigenquote verringert sich. Wenn also der Länderfinanzausgleich die fiskalischen Anreize verringert, effiziente Ausbildungsangebote bereitzustellen, dann beeinträchtigt dies die Beschäftigungssituation.

Die Bereiche Beschäftigung und Wachstum beeinflussen sich gegenseitig: Verfügt ein Land über viele gut und marktgerecht qualifizierte Arbeitskräfte, dann ist es als Unternehmensstandort attraktiv, zusätzliche Investitionen erfolgen und die Wirtschaft wächst rascher (vgl. IW 2006, 5). Wenn der Unternehmenssektor günstige Rahmenbedingungen vorfindet und ein hohes Wirtschaftswachstum erzielt wird, dann verbessern sich auch die Beschäftigungsmöglichkeiten. Somit beeinträchtigt der Länderfinanzausgleich in der Theorie auch deshalb die Beschäftigungssituation, weil er, wie zuvor gezeigt, das Wachstum bremst.

4.2 Empirische Ergebnisse

Ob der Länderfinanzausgleich tatsächlich die Arbeitslosenquote erhöht und die Erwerbstätigenquote senkt, wie dies theoretisch zu vermuten ist, wird nachfolgend untersucht (vgl. Bert-

hold und Fricke 2007, S. 58-65). Hierfür sind, wie auch für das Wirtschaftswachstum, Schätzsets zu bilden, die andere Einflussfaktoren soweit wie möglich auffangen, um die Wirkung des Länderfinanzausgleichs möglichst unverzerrt abzubilden. Auch hier dient die Studie „Die Bundesländer im Standortwettbewerb 2005“ mit entsprechenden Schätzergebnissen für die „Zielgrößen“ Arbeitslosenquote und Erwerbstätigenquote als Vorlage (vgl. Berthold, Fricke und Kullas 2005, 58). Tatsächlich ergeben die ökonometrischen Berechnungen, dass der Länderfinanzausgleich die Arbeitslosenquote erhöht und die Erwerbstätigenquote senkt.

Mithilfe der ökonometrischen Schätzergebnisse können die negativen Wirkungen des Länderfinanzausgleichs auf die Beschäftigungssituation quantifiziert werden, wie dies zuvor bereits für das Wirtschaftswachstum geschehen ist (Abbildungen 4 und 5).

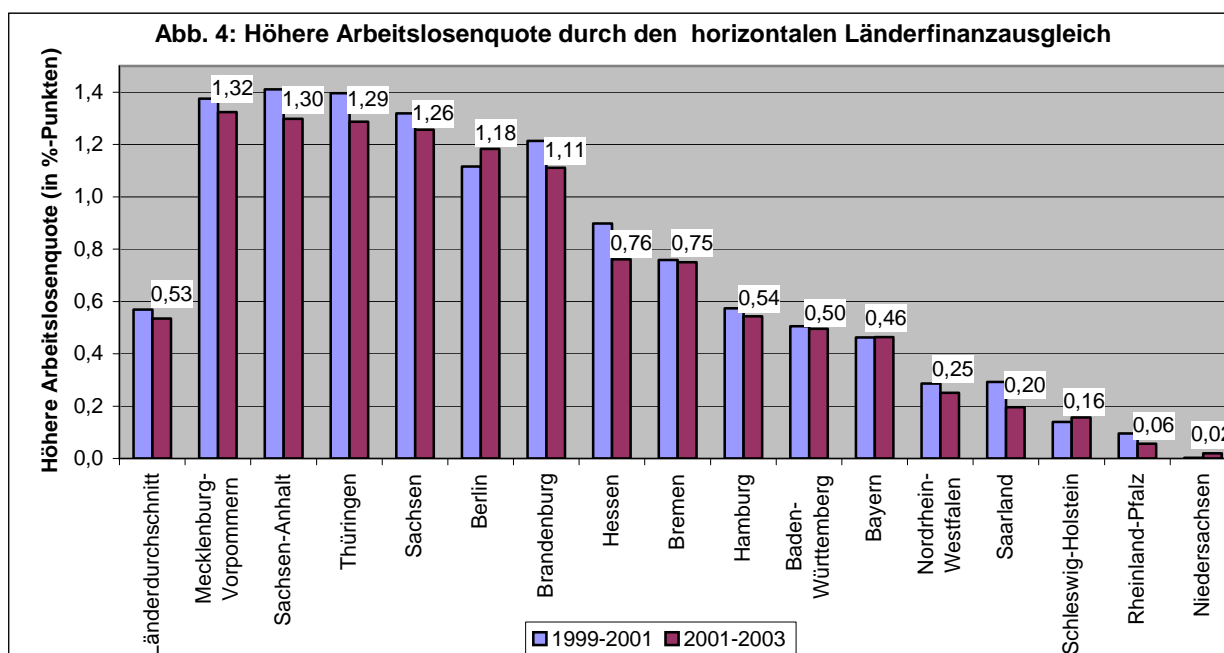
Tab. 2: Zielgröße Arbeitslosigkeit		Erklärungsgehalt**: 71,0%	
Wirkungsfaktor	Wirkungsrichtung*	Gewicht in Prozent	Signifikanzniveau
Anteil der Beschäftigten im sekundären Sektor	+	28,6	(***)
Verfahrensdauer der Arbeitsgerichtsbarkeit	-	25,8	(***)
Ausbildungsstellenrelation	+	15,2	(***)
Insolvenzhäufigkeit	-	7,8	(*)
Ausgaben für Sozialhilfe	-	6,5	(**)
Absolute Leistungen im Länderfinanzausgleich horizontal	-	6,3	(***)
	Koeff.:	0,001617	
Patentanmeldungen	+	4,2	(**)
Öffentliche Beschäftigung	+	2,4	(**)
Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik	+	1,8	(***)
Exportquote des verarbeitenden Gewerbes	+	0,9	(***)
Verkehrsinfrastruktur	+	0,4	(**)
* + steht jeweils für eine günstige, (**) 99 % Signifikanzniveau			
- für eine ungünstige Wirkungsrichtung (**) 95 % Signifikanzniveau			
** Der Erklärungsgehalt ist das bereinigte R ² (*) 90 % Signifikanzniveau			

Quelle: Eigene Erstellung.

Tab. 3: Zielgröße Erwerbstätigkeit		Erklärungsgehalt**: 60,8%	
Wirkungsfaktor	Wirkungsrichtung*	Gewicht in Prozent	Signifikanzniveau
Verfahrensdauer der Arbeitsgerichtsbarkeit	-	31,1	(***)
Patentanmeldungen	+	21,2	(***)
Anteil der Teilzeitbeschäftigung	+	15,6	(***)
Absolute Leistungen im Länderfinanzausgleich horizontal	-	10,3	(***)
	Koeff.:	0,00358	
Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik	+	8,8	(***)
Investitionsquote der Industrie	+	8,6	(***)
Direktinvestitionen	+	2,8	(*)
Ausbildungsstellenrelation	+	1,7	(**)
* + steht jeweils für eine günstige, (**) 99 % Signifikanzniveau			
- für eine ungünstige Wirkungsrichtung (**) 95 % Signifikanzniveau			
** Der Erklärungsgehalt ist das bereinigte R ² (*) 90 % Signifikanzniveau			

Quelle: Eigene Erstellung.

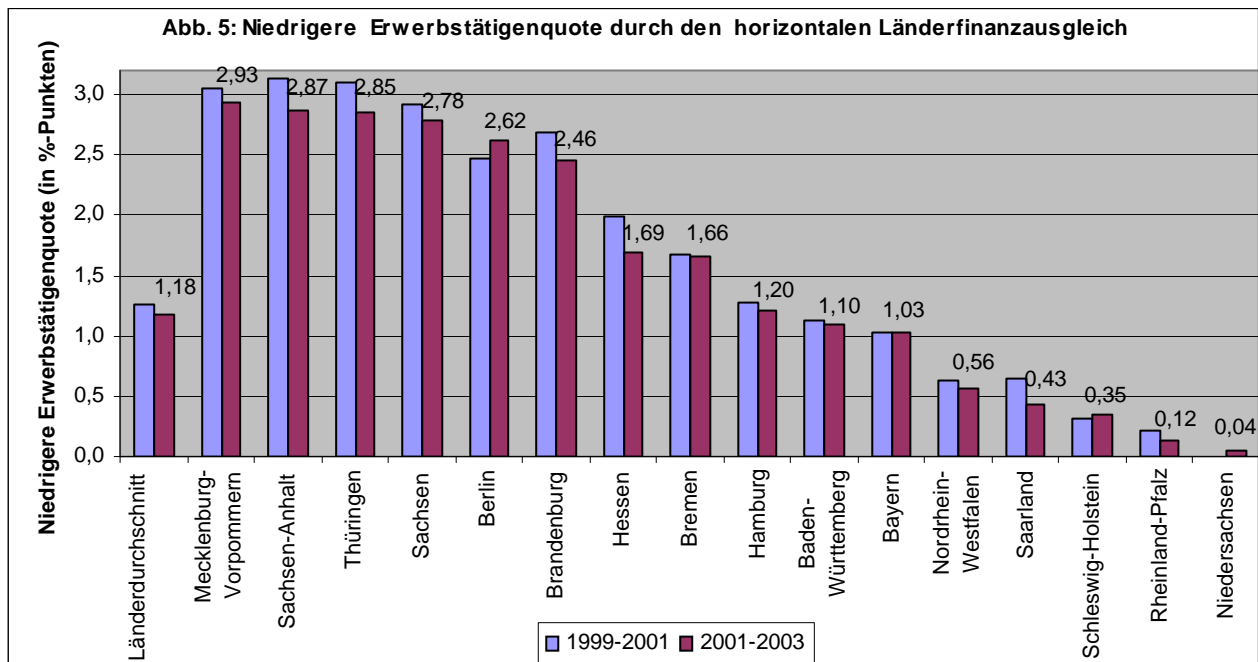
Der Koeffizient des Regressors „horizontaler Länderfinanzausgleich“ im Schätzset für den Regressanden (Zielgröße) „Arbeitslosigkeit“ sagt aus, dass im Beobachtungszeitraum 1991-2003 pro Euro an empfangener oder geleisteter Zahlung je Einwohner die Arbeitslosenquote um 0,001617 Prozentpunkte anstieg, bei 100 € also immerhin um knapp 0,2 Prozentpunkte. Indem die im horizontalen Länderfinanzausgleich von sämtlichen Bundesländern durchschnittlich empfangenen oder geleisteten Zahlungen zugrundegelegt werden, lassen sich 0,5 Prozentpunkte der Arbeitslosenquote durch den Länderfinanzausgleich erklären. Wie auch bei den anderen untersuchten Größen (Wirtschaftswachstum, Erwerbstätigenquote) gilt: Wer als Zahler (Hessen, Hamburg) oder Empfänger (neue Bundesländer) in den Länderfinanzausgleich besonders stark eingebunden ist, leidet intensiver unter seinen negativen Wirkungen. Würden die Ausgleichszahlungen halbiert, fiel auch der durch den Länderfinanzausgleich hervorgerufene Anstieg der Arbeitslosenquote nur etwa halb so hoch aus, weil ein proportionaler Zusammenhang zwischen diesen beiden Größen besteht.



Quelle: Eigene Erstellung.

Weiterhin ergeben unsere ökonometrischen Berechnungen, dass für jeden im horizontalen Länderfinanzausgleich gezahlten oder empfangenen Euro die Erwerbstätigenquote um 0,00358 Prozentpunkte sinkt.⁸ Angesichts der von den Bundesländern im horizontalen Länderfinanzausgleich durchschnittlich bewegten Beträge wäre die Erwerbstätigenquote im Zeitraum 2001-2003 ohne den Länderfinanzausgleich um ca. 1,2 Prozentpunkte höher ausgefallen.

⁸ Der entsprechende Koeffizient beläuft sich auf diese 0,00358.



Quelle: Eigene Erstellung.

5. Konzept eines anreizgerechteren Länderfinanzausgleichs

Aus theoretischer Perspektive ist zu erwarten, dass sich der Länderfinanzausgleich aufgrund schädlicher Anreizwirkungen negativ auf die ökonomische Performance einer Volkswirtschaft auswirkt, auf das wirtschaftliche Wachstum wie auf die Beschäftigungssituation. Unsere empirischen Ergebnisse bestätigen dies jeweils eindeutig.

Je stärker die einzelnen Bundesländer in den Länderfinanzausgleich eingebunden sind, desto gravierender fallen die negativen Anreizwirkungen aus. Gerade die ausgeprägten Zahler (Hessen, Hamburg) und Empfänger (die neuen Bundesländer) könnten besonders davon profitieren, wenn die Finanzausgleichszahlungen anreizverträglicher ausgestaltet würden. Der Länderfinanzausgleich in seiner gegenwärtigen Form ist also Gift für den angestrebten Aufholprozess der neuen Bundesländer. Außerdem sprechen die quantifizierten Auswirkungen des Länderfinanzausgleichs für sich: Ein Prozentpunkt Wachstumsverlust, eine um ein halbes Prozentpunkt höhere Arbeitslosenquote und Aushebelung des Konvergenzprozesses sind starke Argumente, über eine durchgreifende Reform des Länderfinanzausgleichs nachzudenken.

5.1 Konzept zur Reform des Länderfinanzausgleichs

Verschiedene Autoren haben Konzepte vorgelegt, wie ein Länderfinanzausgleich aussehen sollte, der einerseits mit moderaten Grenzbelastungen zusätzlicher Steuereinnahmen verbunden wäre, andererseits jedoch weiterhin die schwachen Bundesländer in ausreichendem Maße un-

terstützte. Diesen Konzepten ist gemein, dass die Grenzbelastungen dadurch reduziert werden, dass der Umverteilungstarif abgesenkt wird, gleichzeitig jedoch die Verlierer einer solchen Reform durch Pauschalzahlungen kompensiert werden, so dass die Finanzkraft der Empfängerländer dem Länderdurchschnitt weiterhin weitgehend angenähert wird. (Vgl. Huber und Lichtblau 1998, 145f; Berthold, Drews und Thode 2001, 25; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2000 und 2001)

Pauschale Ausgleichszahlungen können auch eingesetzt werden, um alle grundsätzlich sinnvollen Reformen der Finanzordnung durchzuführen und die Verlierer jeder einzelnen Maßnahme zu kompensieren. Gewinner der Reformmaßnahmen büßen ihren finanziellen Vorteil wieder ein, indem sie Pauschalzahlungen zu leisten haben. Unmittelbar nach der Reform ist die finanzielle Situation also für Gewinner wie für Verlierer der einzelnen Maßnahmen unverändert. So könnten die Verteilungswirkungen ausgeglichen werden, die entstehen, wenn der Umsatzsteuervorwegausgleich abgeschafft wird, verschiedene Sonderlasten nicht weiter im Länderfinanzausgleich berücksichtigt werden und Mischfinanzierungstatbestände beseitigt werden. Die Pauschalzahlungen dienen somit als Schmiermittel einer umfassenden Reform, die es ermöglicht, dass die föderalen Finanzbeziehungen transparenter und anreizgerechter werden.

Auch unserem Konzept liegt die Idee zugrunde, das gesamte Ausgleichssystem in pauschale Zahlungen einerseits und Transfers mit einem durchgängigen Ausgleichstarif andererseits aufzuspalten. Erhalten die Bundesländer zusätzliche Kompetenzen und weit reichende finanzielle Autonomie, erscheint eine zügige Konvergenz der Bundesländer möglich. Deshalb schlagen wir vor, das Ausgleichsvolumen rasch abzuschmelzen.

Langfristig erscheint ein einheitlicher, durchgängiger Ausgleichstarif von 50% sinnvoll: Überdurchschnittliche Finanzkraft würde diesem Tarif entsprechend abgeschöpft, ein negativer Differenzbetrag zur bundesdurchschnittlichen Finanzkraft nach diesem Tarif ausgeglichen. Um kurzfristig den Besitzstand der jetzigen Empfängerländer zu sichern und diesen die Zustimmung zu einer entsprechenden Reform zu ermöglichen, sollten ihnen Pauschalzahlungen zugestanden werden, welche die Verluste aufgrund eines niedrigeren Umverteilungstarifs ausgleichen. Dadurch stünden sich die Bundesländer unmittelbar nach der Reform genauso wie ohne diese Reform, weil die Reformgewinner in entsprechender Höhe Pauschaltransfers zu leisten hätten und die Reformverlierer Pauschalzahlungen erhielten.⁹ Die Pauschaltransfers könnten mit einer Rate von beispielsweise jährlich 5% vom Ausgangsbetrag abgeschmolzen werden, so dass sie in 20 Jahren ausliefen. Die Höhe der Pauschaltransfers wäre lediglich abhängig von

⁹ Vgl. Huber und Lichtblau (1998) oder OECD (1998) zu ähnlichen Vorschlägen.

der Finanzstärke zum Reformzeitpunkt, nicht jedoch davon, wie sich die eigenen Steuereinnahmen nach der Reform entwickelten.

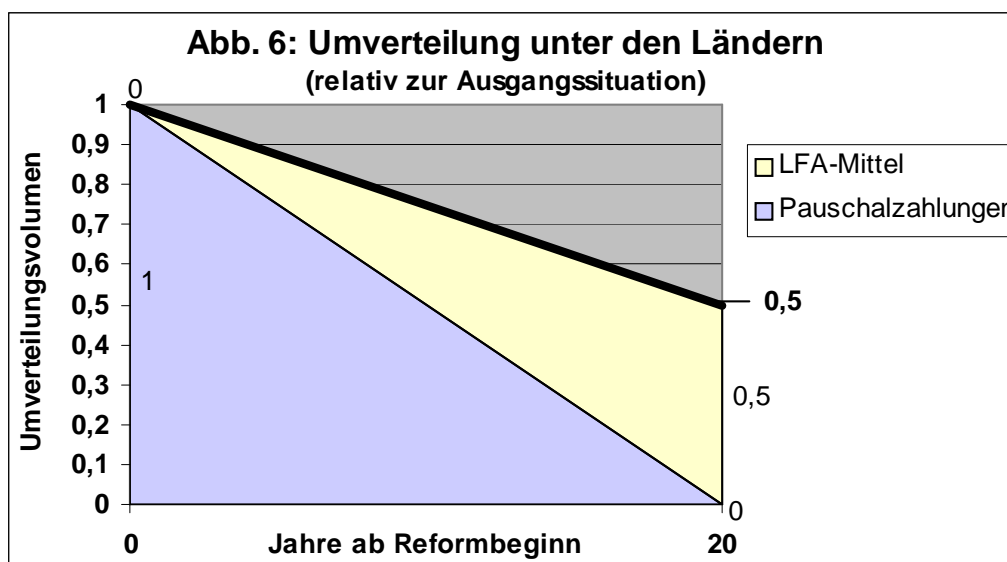
Damit wäre bereits zum Reformzeitpunkt festgelegt, welche Pauschalzahlungen die Bundesländer in den nächsten 20 Jahren zu leisten hätten bzw. erhielten. Dadurch hätten alle Länder, Zahler- wie Empfängerländer, einen stärkeren Anreiz, ihre Steuereinnahmen durch eine wachstumsorientierte Politik zu steigern, weil nicht im Gegenzug die Pauschalzahlungen zurückgingen. Die Grenzbelastung zusätzliche Steuereinnahmen wäre also niedriger, so dass die Haushaltseinnahmen insgesamt anstiegen. Weil die Pauschalzahlungen anreizgerechter als ein einkommenabhängiger Abschöpfungstarif sind, wäre in allen Ländern mit mehr Wachstum und höheren Steuereinnahmen zu rechnen. Indem das Niveau der durchschnittlichen Finanzkraft anstiege, erhöhte sich auch das Niveau, bei dem ein tarifgebundener Finanzausgleich ansetzte. Ausgleichszahlungen für Empfängerländer bezögen sich auf einen höheren Referenzwert, Geblerländer müssten erst ab einem höheren Finanzkraftniveau Zahlungen leisten. Letztendlich profitierten alle Bundesländer von einer höheren durchschnittlichen Finanzkraft, zu der Pauschalzahlungen und damit verbundene niedrigere Grenzbelastungen zusätzlicher Steuereinnahmen animierten.

Unser Modell beinhaltet gegenüber älteren Konzepten, beispielsweise von Huber und Lichtblau (1998) oder dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2000, 2001), eine wesentliche Neuerung, die wir nachfolgend ausführen: Wir schlagen vor, unmittelbar nach der Reform den Ausgleich zwischen den Ländern zu 100% über Pauschaltransfers und zu 0% über einen tarifgebundenen Länderfinanzausgleich laufen zu lassen. Während sich die Pauschaltransfers um jährlich 5% vom Ausgangsbetrag verringern, gleicht der Länderfinanzausgleich die Finanzkraftunterschiede von Jahr zu Jahr um zusätzliche 2,5 Prozentpunkte aus. Nach 20 Jahren ist dann der Endzustand erreicht: Die Pauschaltransfers sind auf 0 gesunken, der Länderfinanzausgleich nivelliert die Finanzkraftunterschiede zu 50%.

Unser Modell verbindet damit die Vorteile pauschaler Zahlungen mit denen eines tarifgestützten Länderfinanzausgleichs nach jeweils aktueller Finanzkraft: Pauschale Zahlungen, die unabhängig von der finanziellen Entwicklung des jeweiligen Bundeslandes geleistet werden, induzieren keinerlei Grenzbelastung zusätzlicher Steuereinnahmen. Ein Länderfinanzausgleich nach zum jeweiligen Zeitpunkt aktueller Finanzkraft sorgt für einen Risikoausgleich bezüglich der zukünftigen Entwicklung der Finanzkraft: Je weiter Länder zurückfallen, desto umfangreicher die Transferzahlungen, die sie erhalten.

Der Schleier der Unwissenheit, wie sich die Steuereinnahmen eines Bundeslandes entwickeln, ist aber für die nahe Zukunft sehr löchrig: Steuereinnahmen werden durch die Wirtschaftskraft der Länder maßgeblich beeinflusst, und diese Wirtschaftskraft verändert sich mit den Wirtschaftswachstumsraten, die zwischen den Ländern um wenige Prozentpunkte variieren mögen, aber keinesfalls dazu führen, dass sich beispielsweise Sachsen-Anhalt mit Wachstumsraten von jährlich 50% binnen weniger Jahre an die Spitze der Bundesländer vorarbeitet, Hessens Wirtschaft hingegen jährlich um 30% schrumpft und das Land daher binnen kurzem die rote Laterne unter den Bundesländern übernimmt. Damit weicht die relative Finanzkraft der Bundesländer in der kurzen Frist nur wenig von den erwarteten Werten ab. Ein Finanzausgleich, der sich an der jeweils aktuellen Finanzkraft orientiert, ist somit überflüssig, denn mit eingangs festgelegten Pauschalzahlungen kann fast das gleiche Ergebnis erzielt werden. Je weiter der Blick in die Zukunft reicht, desto unsicherer ist die Entwicklung der Finanzkraft der Bundesländer. Daher werden nach unserem Reformvorschlag die Pauschaltransfers sukzessive auf 0 zurückgeführt, der tarifgebundene Finanzausgleich gewinnt dafür an Gewicht und stellt ab dem 21. Jahr nach der Reform die einzige Form einer Umverteilung zwischen den Bundesländern dar.

Dadurch, dass der Ausgleichstarif nach unserem Vorschlag dann bei 50% liegt, bleiben Wachstumsanreize dennoch intakt. Die folgende Abbildung 6 zeigt, wie sich das Volumen von Pauschaltransfers und tarifgebundenem Finanzausgleich (LFA) im Zeitablauf entwickeln.

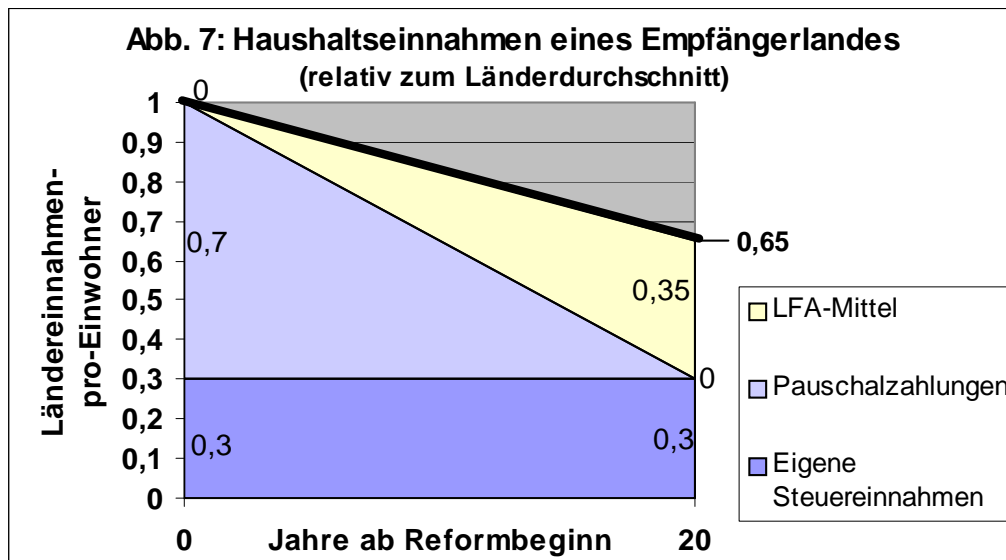


Quelle: Eigene Erstellung.

5.2 Verteilungswirkungen der vorgeschlagenen Reform

Wenn Länder Politikinstrumente und Anreize erhalten, ihre Wirtschaft und damit ihre Steuereinnahmen zu stärken, kommt die Reihenfolge der Länder in Bewegung, die finanzschwachen

werden eher aufholen und ursprünglich wirtschafts- und finanzstärkere Länder überholen können. Um die Effekte unseres Modells isoliert betrachten zu können, wird dennoch nachfolgend die finanzielle Situation eines Landes aufgezeigt, das auf niedrigem Niveau stagniert (Abb. 7).

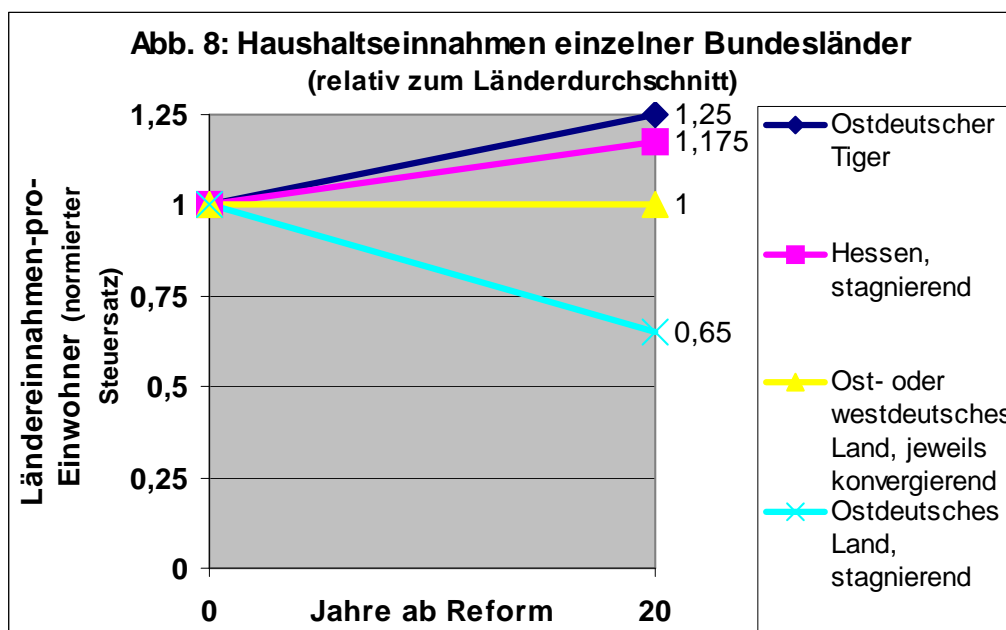


Quelle: Eigene Erstellung.

Die Pro-Kopf-Steuererinnahmen liegen annahmegemäß dauerhaft um 70% unter dem Durchschnittswert. Unmittelbar nach der Reform werden diese 70% vollständig durch Pauschaltransfers ausgeglichen. Während die Pauschalzahlungen binnen 20 Jahren vollständig auslaufen, steigt der tarifgebundene Finanzausgleich in dieser Zeitspanne auf seine endgültige Transferrate an und deckt schließlich 50% der Finanzkraftlücke von 70%. Insgesamt belaufen sich die Pro-Kopf-Haushaltseinnahmen des betrachteten Landes nach 20 Jahren auf 65% vom Bundesdurchschnitt (30% durch eigene Steuereinnahmen, 35% durch den tarifgebundenen Finanzausgleich, 0% durch Pauschalzahlungen).

Die aggregierten Effekte (zurückgehende Pauschaltransfers einerseits, ansteigender tarifgebundener Finanzausgleich andererseits) sind in der nachfolgenden Abbildung 8 für verschiedene Szenarien (über- oder unterdurchschnittliche Finanzkraft, stattfindende oder ausbleibende Konvergenz) vereinfachend dargestellt. Alle Bundesländer starten mit durchschnittlichen Pro-Kopf-Haushaltseinnahmen, weil Pauschalzahlungen etwaige Finanzkraftunterschiede vollständig ausgleichen. Wenn durch einen Konvergenzprozess hin zum Länderdurchschnitt genau ausgeglichen wird, dass die Pauschalzahlungen stärker zurückgehen, als die Zahlungen im tarifgebundenen Finanzausgleich ansteigen, dann bleibt es bei der durchschnittlichen Steuerkraft. Wenn ein Land mit überdurchschnittlicher Finanzkraft seine relative Position zum Länderdurchschnitt hält (in Abbildung 8 am Beispiel Hessens gezeigt, dessen Pro-Kopf-

Steuereinnahmen mit 135% des Länderdurchschnitts angenommen werden), so nehmen durch die Reform die Pro-Kopf-Haushaltseinnahmen zu: Die zu leistenden Pauschalzahlungen gehen stärker zurück, als die tarifgebundenen Finanzausgleichszahlungen ansteigen. Im Endzustand wird von der überdurchschnittlichen Finanzkraft (mit 35% vom Länderdurchschnitt angesetzt) die eine Hälfte durch die tarifgebundenen Finanzausgleichszahlungen abgeschöpft, die andere Hälfte verbleibt dem jeweiligen Bundesland. Pauschaltransfers finden nicht mehr statt.



Quelle: Eigene Erstellung.

Die Gerade für das ostdeutsche Tigerland mag erstaunen. Ihr liegt eine Wirtschaftsentwicklung zugrunde, wie sie Irland in den letzten 20 Jahren nahm.¹⁰ Die neuen Bundesländer liegen beim BIP pro Einwohner sogar etwas weniger weit hinter Westdeutschland zurück, als dies 1987 für Irland der Fall war.¹¹ Heute liegt das irische BIP-pro-Einwohner weit über dem westdeutschen.¹² Nähmen die neuen Bundesländer eine ähnlich dynamische Entwicklung, dann resultierten daraus überdurchschnittliche Steuereinnahmen pro Einwohner, von denen nach Länderfinanzausgleich beispielsweise noch 25% übrig blieben.

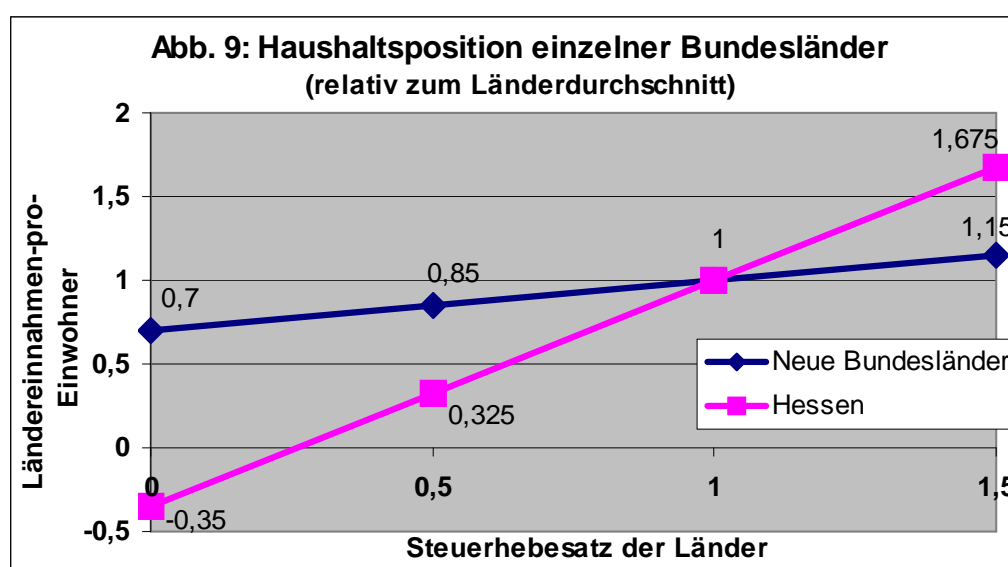
¹⁰ Vgl. zur Entwicklung Irlands: OECD (1999); OECD (2003); Kunze (2003); OECD (2003a); Bundesministerium für Gesundheit und Soziales (BMGS) (2001), S. 479.

¹¹ Quelle: Statistisches Bundesamt, Eurostat, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung des Bundes und der Länder, eigene Berechnungen.

¹² Quellen: Statistisches Bundesamt, Eurostat, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung des Bundes und der Länder, eigene Berechnungen. Das BIP pro Einwohner zu Kaufkraftparitäten in Irland liegt im Jahr 2002 bei etwa 115% des westdeutschen Wertes.

5.3 Pauschale Zahlungen als Chance für eine Niedrig-Steuer-Politik

Für die grüne Insel war es ein wichtiger Erfolgsfaktor, dass das Land bedeutende Haushaltseinnahmen als pauschale Transfers von der EU erhielt (vgl. Berthold, Fricke und Kullas 2005, 92). Dadurch konnte Irland mit niedrigen Steuersätzen Investoren ins Land locken. Dies wäre nach unserem Modell auch für die neuen Bundesländer möglich, wenn einerseits ein Großteil ihrer Haushalte durch Transfers (so weit wie möglich pauschal und damit unabhängig von der tatsächlichen Entwicklung der Finanzkraft) finanziert wird und sie andererseits die Kompetenz erhalten, die Steuerhebesätze selbst festzulegen (dargestellt als kurzfristige, statische Betrachtung in der folgenden Abbildung 9):



Quelle: Eigene Erstellung.

Gegenwärtig liegen in den neuen Bundesländern die Pro-Kopf-Steuereinnahmen nur bei etwa einem Drittel des Bundesdurchschnitts. Zwei Drittel der Einnahmen der neuen Länder stammen aus Transferleistungen. Nach unserem Modell erhielten die neuen Bundesländer die Transfers anfangs weiterhin in voller Höhe und in pauschaler Form. Darüber hinaus wären die neuen Bundesländer zu kompensieren, wenn Mischfinanzierungen entfallen, von denen sie überdurchschnittlich profitieren. Insgesamt könnten die neuen Bundesländer nach einer Reform ca. 70% ihrer Einnahmen in pauschaler Form erhalten, wenn sie die Steuersätze unverändert ließen. Im Rahmen der von uns vorgeschlagenen Steuerautonomie könnten sie jedoch ihre Hebesätze, beispielsweise auf die Einkommens- und die Körperschaftssteuer, senken und somit die Steuerlast, die sie den Unternehmen und Bürgern abverlangen, reduzieren.

Wenn in unserem Reformszenario ein neues Bundesland, beispielsweise Thüringen, seine Hebesätze und damit die eigenen Steuereinnahmen halbiert (von 30% auf 15% der ursprünglichen

gesamten Einnahmen), dann verfügt es immer noch über 85% der anfänglichen Einnahmen: 70% als pauschale Transferleistungen, 15% in Form eigener Steuereinnahmen. Wenn Bundesländer zusätzliche Aufgaben- und Ausgabenautonomie erhalten, erscheinen die hierfür nötigen Einsparungen möglich. Als Folge einer solchen Politik würde Thüringen für Investoren und qualifizierte Arbeitskräfte wesentlich attraktiver, der Aufschwung könnte beginnen. Solange Thüringen finanzielle Transfers pauschal erhält, unabhängig von seiner Steuerkraft, könnte es einen Großteil zusätzlicher Steuereinnahmen, die aus verbesserter Wirtschaftskraft resultieren, behalten. Damit gibt das vorgeschlagene Reformmodell wirtschaftlich rückständigen Bundesländern neben der Möglichkeit auch den Anreiz, sich durch eine Niedrig-Steuer-Politik auf den Sprung nach vorne zu begeben. Angesichts dieser Perspektiven erscheint es gut möglich, dass die neuen Bundesländer in die Spuren Irlands treten und aufschließen können. Daher profitieren sie womöglich letztendlich davon, dass das Ausgleichsvolumen ab dem 21. Jahr nach Reformbeginn nur halb so hoch wie vor der Reform ist.

Ein finanzstarkes Land wie Hessen müsste unmittelbar nach der Reform seine sämtlichen überschüssigen Steuereinnahmen wie bisher auch abführen, nämlich Pro-Kopf-Steuereinnahmen von ca. 35% des Länderdurchschnitts. Dieser Betrag würde auch dann abgeschöpft, wenn Hessen seine Steuerhebesätze verringerte. Weil sich Steuersenkungen in wirtschafts- und finanzstarken Bundesländern auf eine breitere Steuerbasis auswirkten, fielen die Steuermindereinnahmen besonders kräftig aus. Halbierte Hessen seine Steuerhebesätze, halbierten sich kurzfristig auch die Steuereinnahmen je Einwohner von 135% auf 67,5% des Länderdurchschnitts. Dennoch wären unmittelbar nach der Reform unverändert Pauschalzahlungen in Höhe von 35% der durchschnittlichen Pro-Kopf-Steuereinnahmen zu leisten. Hessen blieben dann lediglich $67,5\% - 35\% = 32,5\%$ des Ausgangsniveaus und der durchschnittlichen Steuereinnahmen je Einwohner. Ein neues Bundesland fiel hingegen lediglich auf 85% zurück, wenn es seine Steuersätze halbierte (siehe Abbildung 9). Dieser Vergleich zeigt, dass finanzstarke Länder ein Race-to-the-bottom bei den Steuersätzen nicht gewinnen könnten. Die vielfach geäußerte Furcht, dass die finanzschwachen Länder in einem Steuerwettbewerb unter die Räder kämen, ist offenkundig unbegründet, wenn Pauschalzahlungen von den finanzstarken an die finanzschwachen Bundesländer wie in unserem Reformvorschlag eine Rolle spielen.

Je mehr Transfers die neuen Bundesländer pauschal erhalten, desto länger und desto leichter können sie mithilfe einer ausgeprägten Niedrig-Steuer-Politik Investitionen anlocken: Anders als bei tarifgebundenen Transfers, die sich an der tatsächlichen Finanzkraft orientieren, verringern sich Pauschalzahlungen nicht dadurch, dass ein Land tatsächlich aufholt. Decken Pauschaltransfers auch in einem aufholenden Land weiterhin einen beträchtlichen Teil des Lan-

deshaushalts ab, dann ist dieses Land nach wie vor nur wenig auf eigene Steuereinnahmen angewiesen, so dass es weiterhin mit niedrigen Steuersätzen Investoren und qualifizierte Arbeitskräfte anlocken kann. Pauschaltransfers sind grundsätzlich für alle Länder vorteilhafter, deren Steuerkraft sich überdurchschnittlich entwickelt, unabhängig davon, ob es sich um Transferzahler oder Transferempfänger handelt.

Von unserem Modell zur Reform des Länderfinanzausgleichs bei gleichzeitiger Steuerautonomie der Länder profitierten alle Seiten: Die finanzschwachen Länder (insbesondere die neuen Bundesländer), weil sie einen Großteil ihres Haushalts pauschal von außen erhalten, so dass sie mit sehr niedrigen Steuersätzen eine aggressive Steuerpolitik betreiben können. Dadurch können sie erfolgreich mit ihren tatsächlichen Wettbewerbern (eher den MOE-Staaten als den alten Bundesländern) konkurrieren und mit ihnen im Wettbewerb um Investoren bestehen. Anders als in den alten Bundesländern können Investoren in den neuen Ländern vielfach nicht an bestehende leistungsstarke Strukturen anknüpfen. Dies gilt in ähnlicher Weise für die MOE-Staaten. Im Wettbewerb mit diesen sind die Kosten ein entscheidendes Ansiedlungskriterium, nicht zuletzt die Steuerkosten. Weil die Westländer nicht die wahren Konkurrenten der neuen Bundesländer sind, müssen diese sich auch nicht vor einer Niedrigsteuerkonkurrenz fürchten.

Finanzstarke Länder profitieren, weil sich das Ausgleichsvolumen langfristig halbiert und sie weniger zahlen müssen. Darüber hinaus haben sie die Perspektive, dass die finanzschwachen Länder endlich aufholen können, ihre Finanzkraft sich dem Bundesdurchschnitt annähert, sie auch dadurch weniger Transfers erhalten und die übrigen Länder abermals entlastet werden.

Der gesamten Republik kommt es zugute, dass ein solches Ausgleichssystem effizienter ist. Die von uns ermittelten negativen volkswirtschaftlichen Auswirkungen des Länderfinanzausgleichs fallen geringer aus. Die Wirtschaft wächst rascher und die Beschäftigungssituation entspannt sich.

Literatur

- Berthold, N., S. Drews und E. Thode, (2001), „Die föderale Ordnung in Deutschland – Motor oder Bremse des wirtschaftlichen Wachstums?“, *Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik* Nr. 42, Würzburg.
- Berthold, N., H. Fricke und M. Kullas (2005), „Die Bundesländer im Standortwettbewerb 2005“, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Berthold, N., H. Fricke und M. Kullas (2005a), „Mehr institutioneller Wettbewerb in Deutschland – Wirksame Hilfe für die neuen Bundesländer“, *List Forum*, Vol. 31, S. 76-103.
- Berthold, N. und H. Fricke (2007), „Volkswirtschaftliche Auswirkungen der finanziellen Ausgleichssysteme in Deutschland“, *Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik* Nr. 93, Würzburg.
- Blankart, C. (1994), „Öffentliche Finanzen in der Demokratie“, 2. Auflage, Verlag Vahlen, München.
- Bundesministerium der Finanzen (2002), „Solidarität im Bundesstaat: Die Finanzverteilung“, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (2005), „Bund – Länder Finanzbeziehungen auf der Grundlage der geltenden Finanzverfassungsordnung“, Berlin.
- Bundesministerium für Gesundheit und Soziales (BMGS) (2001), „Sozialbericht 2001“, Berlin.
- Büttner, T. und R. Schwager, (2000), „Länderautonomie in der Einkommensteuer: Konsequenzen eines Zuschlagsmodells“, *ZEW Discussion Paper* Nr. 00-50, Mannheim.
- Die Welt (2006), „Minister will Hochschulen verbessern“, 4.8.2006, URL des Artikels: <http://www.welt.de/data/2006/08/04/985234.html>, Informationsabfrage vom 30.8.2006.
- Fehr, H. (2001), „Fiskalische und allokativer Konsequenzen des neuen Finanzausgleichs“, *Wirtschaftsdienst*, Vol. 81, S. 573–579.
- Fehr, H. und M. Tröger (2003), „Die Anreizwirkungen des Länderfinanzausgleichs: Reformanspruch und Wirklichkeit“, *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, Vol. 73, S. 391-406.
- Huber, B. und K. Lichtblau (1998): „Konfiskatorischer Finanzausgleich verlangt eine Reform“, *Wirtschaftsdienst*, Vol. 78, S. 142-147.
- IW (2006), „Hochschulfinanzierung: Wer sät, darf ernten“, *iwd, Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln* Nr. 34, 24. August 2006, Vol. 32, S. 4-5.
- Karathanassis, A. (2003), „Naturzerstörung und kapitalistisches Wachstum : Ökosysteme im Kontext ökonomischer Entwicklungen“, VSA-Verlag, Hamburg.
- Kunze, O.-E. (2003), „Irland: Keine Tigersprünge mehr beim Wirtschaftswachstum – aber weiter auf der westeuropäischen Überholspur“, *ifo Schnelldienst* 6/2003, Vol. 56, S. 58.
- Meadows, D. L., D. Meadows, E. Zahn und P. Milling (1972), „Die Grenzen des Wachstums, Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit“, Deutsche Verlags-Anstalt, München.
- OECD (1994), „The OECD Jobs Study“, OECD Publishing, Paris.
- OECD (1999), „OECD Economic Surveys 1998-1999, Ireland“, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2003), „OECD Economic Surveys 2002-2003, Ireland“, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2003a), „OECD Economic Outlook 73“, OECD Publishing, Paris.
- Paech, N. (2005), „Nachhaltiges Wirtschaften jenseits von Innovationsorientierung und Wachstum: eine unternehmensbezogene Transformationstheorie“, Metropolis-Verlag, Marburg.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2000), „Chancen auf einen höheren Wachstumspfad, Jahresgutachten 2000/2001“, Verlag Metzler-Poeschel, Stuttgart.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2001), „Für Stetigkeit – Gegen Aktionismus, Jahresgutachten 2001/2002“, Verlag Metzler-Poeschel, Stuttgart.

Seit 2004 erschienen:

- Nr. 93 **Auswirkungen der finanziellen Ausgleichssysteme in Deutschland, Studie für das Finanzministerium des Landes Baden-Württemberg, Februar 2007,**
von Norbert Berthold und Holger Fricke, 2007
- Nr. 92 **Einwohnerschwäche als Stärke – Dezentralisierung als Rezept für eine maßgeschneiderte Politik,**
von Norbert Berthold und Holger Fricke, 2006
- Nr. 91 **Kleine Bundesländer – Achillesferse des Föderalismus?**
von Norbert Berthold, Holger Fricke und Andreas Müller, 2006
- Nr. 90 **Small is beautiful – Kleine Gebietskörperschaften erfüllen die politischen Präferenzen besser!**
von Norbert Berthold und Holger Fricke, 2006
- Nr. 89 **Unternehmer – der Treibstoff des Wachstumsmotors!**
von Norbert Berthold und Matthias Kullas, 2006
- Nr. 88 **Europas Sozialstaaten im Schatten der Globalisierung**
von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2006
- Nr. 87 **Die Tertiarisierung der deutschen Wirtschaft – Was treibt den Strukturwandel an, und was bringt er?**
von Michael Grömling, 2006
- Nr. 86 **Agglomeration and the Case of Germany: How to Help the Lagging East**
von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2006
- Nr. 85 **Do Larger Nations Have Higher Unemployment Rates?,**
von Michael Neumann, 2006
- Nr. 84 **Wachstumsschwäche in Europa – Wege aus der Stagnation,**
von Norbert Berthold und Jupp Zenzen, 2005
- Nr. 83 **Föderalismus und Wachstum – Eine vernachlässigte Beziehung,**
von Norbert Berthold und Holger Fricke, 2005
- Nr. 82 **Globalisierte Spielermärkte: Ein Problem für den deutschen Profifußball?,**
von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2005
- Nr. 81 **Arbeitsmarktpolitik in Deutschland – grottenschlecht oder nur schlecht?,**
von Norbert Berthold, 2005
- Nr. 80 **Standortwettbewerb der Bundesländer,**
von Norbert Berthold, Holger Fricke und Matthias Kullas, 2005
- Nr. 79 **Hartz IV – eine vertane Chance nutzen,**

- von Norbert Berthold und Sascha von Berchem, 2005
- Nr. 78 **Zahlt Deutschland drauf? – Was die Neue Ökonomische Geographie der deutschen Politik für die Verhandlung um den europäischen Etat mit auf den Weg geben kann,**
von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2005
- Nr. 77 **Wege aus der institutionellen Verflechtungsfalle – Wettbewerb oder Kooperation?,**
von Norbert Berthold, 2005
- Nr. 76 **Lokale Solidarität – die Zukunft der Sozialhilfe?,**
von Norbert Berthold und Sascha von Berchem, 2005
- Nr. 75 **Der gemeinsame Europäische Fußballmarkt– benötigt Deutschland eine Ausländerklausel?,**
von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2005
- Nr. 74 **Europäische Strukturpolitik – Gift für rückständige Regionen?,**
von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2004
- Nr. 73 **Mehr institutioneller Wettbewerb in Deutschland – Wirksame Hilfe für die neuen Bundesländer,**
von Norbert Berthold, Holger Fricke und Matthias Kullas, 2004
- Nr. 72 **Rot-grüne Reformen am Arbeitsmarkt – ein Armutszeugnis,**
von Norbert Berthold und Sascha von Berchem, 2004
- Nr. 71 **Ballungsprozesse im Standortwettbewerb: Was können die deutschen Bundesländer ausrichten?**
von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2004
- Nr. 70 **Reform der Arbeitslosenversicherung – Markt, Staat oder beides?**
von Norbert Berthold und Sascha von Berchem, 2004