

Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere

Wolfgang Scherf

Grenzbelastungen im Länderfinanzausgleich

Arbeitspapier Nr. 79 – 2007

ISSN 0179-2806

Fachbereich Wirtschaftswissenschaften

Prof. Dr. Armin Bohnet
Volkswirtschaftslehre IV
Licher Straße 66
35394 Gießen
☎ 0641 99 22100

Prof. Dr. Wolfgang Scherf
Volkswirtschaftslehre II
Licher Straße 74
35394 Gießen
☎ 0641 99 22080

Grenzbelastungen im Länderfinanzausgleich

Ein wesentliches Ziel der Reform des Länderfinanzausgleichs zum 1.1.2005 war die Absenkung der Grenzbelastungen. Die folgenden Überlegungen zeigen, dass dieses Ziel nicht erreicht wurde.

1. Grenzbelastungen bezogen auf eine Erhöhung der „Finanzkraft“

Ausgangspunkt der Überlegungen sind die LFA-Tarife 2004 und 2005 (vgl. Abbildung 1). Sie beantworten unter anderem die Frage, wie sich die Finanzkraft nach Länderfinanzausgleich, aber vor Bundesergänzungszuweisungen verändert, wenn die Finanzkraft eines Landes (in vH der Ausgleichsmesszahl) um einen Euro steigt. Die Empfängerländer verlieren in diesem Fall nach dem al-

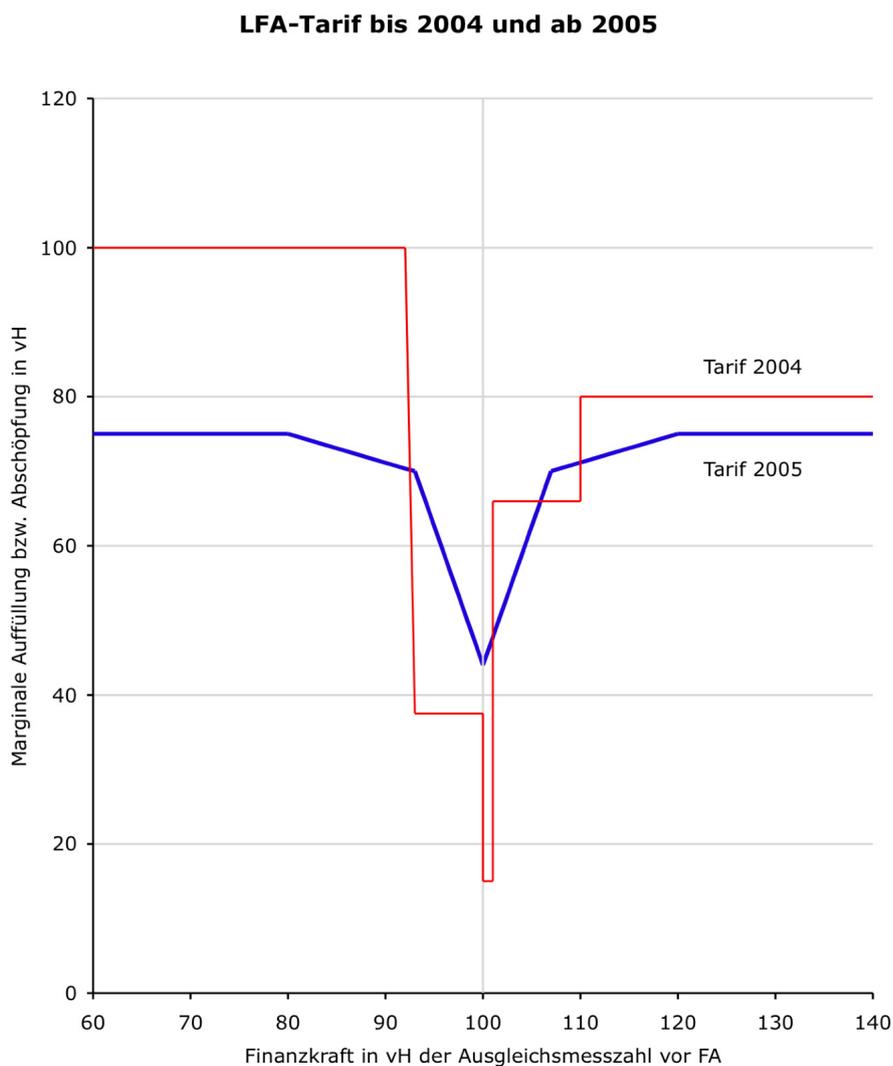


Abb. 1

ten Tarif 2004 bis zu 100% der zusätzlichen Finanzkraft durch sinkende Ausgleichszuweisungen, während die Zahlerländer bis zu 80% der zusätzlichen Finanzkraft durch wachsende Ausgleichsbeiträge einbüßen. Nach dem neuen Tarif 2005 liegen die entsprechenden Grenzbelastungen bei maximal 75%.

Im Gegensatz zum Tarif 2005 stellt der asymmetrische Tarif 2004 nicht sicher, dass die Ausgleichszuweisungen den Ausgleichszahlungen entsprechen. Im Bedarfsfall werden die Ausgleichszahlungen proportional gesenkt oder erhöht, so dass die effektiven Grenzbelastungen der Zahlerländer auch über 80% liegen können.

Allgemein gilt für die Veränderung der Ausgleichszuweisungen (ΔAZ) im Falle einer Veränderung der Finanzkraft (ΔFK):

$$(1) \quad \Delta AZ = -t \Delta FK$$

mit t für die marginale Auffüllungs- bzw. Abschöpfungsquote im Länderfinanzausgleich. Sie gibt an, wie viel von einem Euro an zusätzlicher originärer Finanzkraft durch sinkende Ausgleichszahlungen oder steigende Ausgleichsbeiträge im Länderfinanzausgleich aufgezehrt wird. Für die Zahlerländer im Länderfinanzausgleich ist nur dieser Effekt relevant.

Neben den Ausgleichszahlungen unter den Ländern sind bei den Empfängerländern auch die Rückwirkungen auf die Bundesergänzungszuweisungen einzurechnen. Finanzschwache Länder, die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen erhalten, verlieren Ansprüche darauf, wenn ihre Finanzkraft steigt.

Die Bundesergänzungszuweisungen beziehen sich auf die Finanzkraft nach horizontalem Länderfinanzausgleich, also auf die Summe aus Finanzkraft vor Länderfinanzausgleich und Ausgleichszuweisungen. In der Marginalbetrachtung gilt für die Finanzkraft nach horizontalem Länderfinanzausgleich ($\Delta FK'$):

$$(2) \quad \Delta FK' = \Delta FK + \Delta AZ = (1 - t) \Delta FK$$

Somit variieren die Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) im Falle einer Veränderung der Finanzkraft gemäß:

$$(3) \quad \Delta BEZ = -b \Delta FK' = -b (1 - t) \Delta FK$$

mit b für die marginale Fehlbetrags-Ausgleichsquote.

Die Veränderungen der Ausgleichs- und Bundesergänzungszuweisungen summieren sich zu:

$$(4) \quad \Delta \text{BEZ} + \Delta \text{AZ} = - \left[t + b (1 - t) \right] \Delta \text{FK}$$

Der Faktor in der eckigen Klammer der Gleichung (4) ist die Grenzbelastungsquote (q) der Empfängerländer:

$$(5) \quad q = t + b (1 - t)$$

Sie gibt an, wie viel von einem Euro an zusätzlicher originärer Finanzkraft bei den finanzschwachen Ländern durch sinkende Ausgleichs- und Bundesergänzungszuweisungen im Finanzausgleich wieder verloren geht.

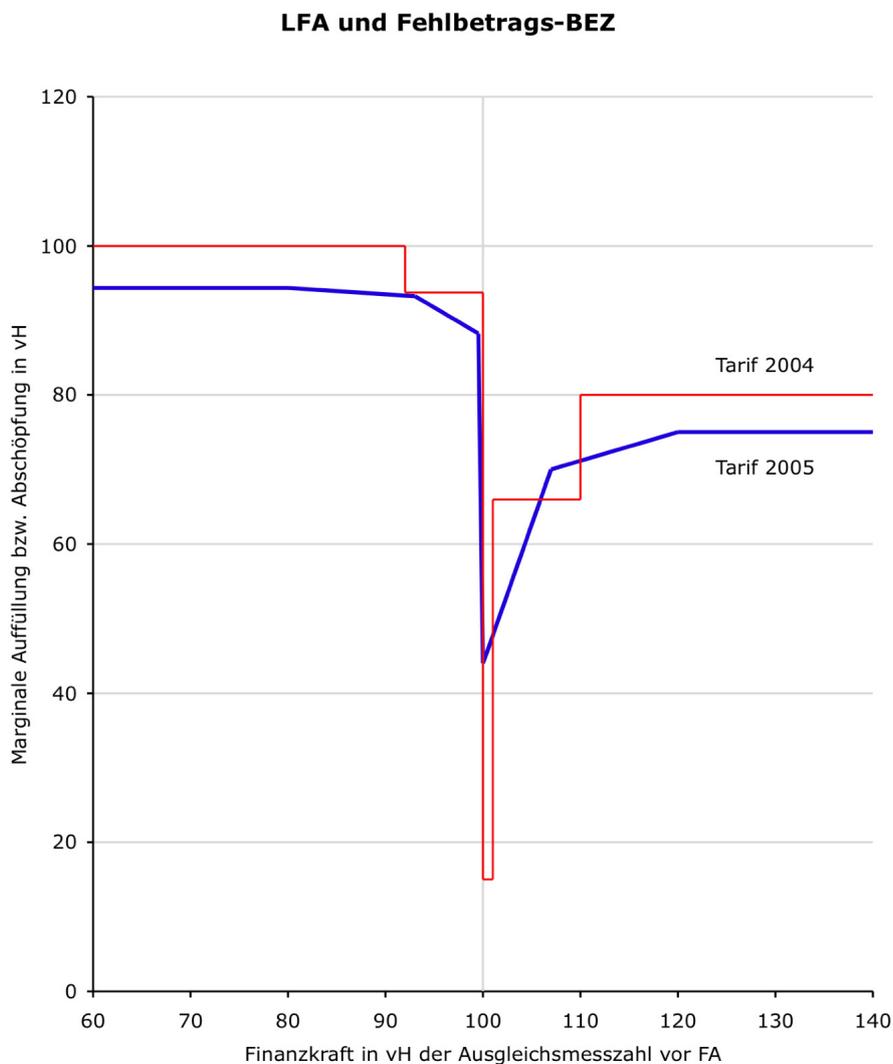


Abb. 2

Bis 2004 erhalten alle unterdurchschnittlich finanzstarken Länder Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen in Höhe von 90% der zum Durchschnitt fehlenden Finanzkraft. Daher gilt für die maximale Grenzbelastungsquote der Empfängerländer:

$$(6) \quad q_{\max}^{04} = 1 + 0,9 (1 - 1) = 1$$

Ab 2005 erhalten „nur noch“ Länder mit einer Finanzkraft unter 99,5% des Länderdurchschnitts Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen. Die Lücke zum 99,5%-Niveau wird auch nur noch zu 77,5% geschlossen. Daher gilt nach dem Tarif 2005 für die maximale Grenzbelastungsquote der Empfängerländer:

$$(7) \quad q_{\max}^{05} = 0,75 + 0,775 (1 - 0,75) \approx 0,944$$

Die Berücksichtigung der wegfallenden Bundesergänzungszuweisungen erhöht die maximale Grenzbelastung bezogen auf die zusätzliche Finanzkraft nach dem Tarif 2004 nicht über 100%. Nach dem Tarif 2005 steigt die maximale Grenzbelastung bei den Empfängerländern aber von 75% auf ca. 94,4% (vgl. Abbildung 2).

Als Zwischenergebnis lässt sich daher festhalten, dass der intendierte Abbau der Grenzbelastungen bezogen auf die im Länderfinanzausgleich angesetzte Finanzkraft tendenziell gelungen erscheint, wenngleich das Ausmaß der Reduktion mit ca. 5 bis 6 Prozentpunkten sowohl bei den besonders reichen, als auch den besonders armen Ländern eher bescheiden ausgefallen ist.

2. Grenzbelastungen bezogen auf eine Erhöhung der Einnahmen aus der Lohnsteuer

Das Bild ändert sich gravierend, wenn man die Grenzbelastungen nicht auf die Finanzkraft nach den Maßstäben des Finanzausgleichsgesetzes bezieht, sondern auf die Steuerkraft der Länder. Als Beispiel dient hierbei eine Erhöhung des Lohnsteueraufkommens um einen Euro. Von diesem Euro erhalten der Bund und das Land jeweils 42,5 Cent sowie die Gemeinden 15 Cent.

Die an die Gemeinden fließende Lohnsteuer wird im Länderfinanzausgleich teilweise – nach Maßgabe der Einbeziehungsquote e – als Finanzkraft des Landes gewertet. Daher gilt für die im Länderfinanzausgleich gemessene Veränderung der Finanzkraft des Landes bei einer Variation der Lohnsteuer (ΔLSt):

$$(8) \quad \Delta FK = [0,425 + 0,15 e] \Delta LSt$$

Bezogen auf die zusätzlichen Lohnsteuereinnahmen, die dem Landeshaushalt tatsächlich zufließen (ΔLSt_L), folgt daraus:

$$(9) \quad \Delta FK = \left[1 + (0,15 / 0,425) e \right] \Delta LSt_L$$

Die im Länderfinanzausgleich gemessene Veränderung der Finanzkraft beläuft sich also auf ein Vielfaches der zusätzlichen Einnahmen eines Landes aus seinem Anteil an der Lohnsteuer. Der Faktor in der eckigen Klammer erhöht proportional die Grenzbelastung, die bezogen auf die Lohnsteuereinnahmen des Landes relevant ist.

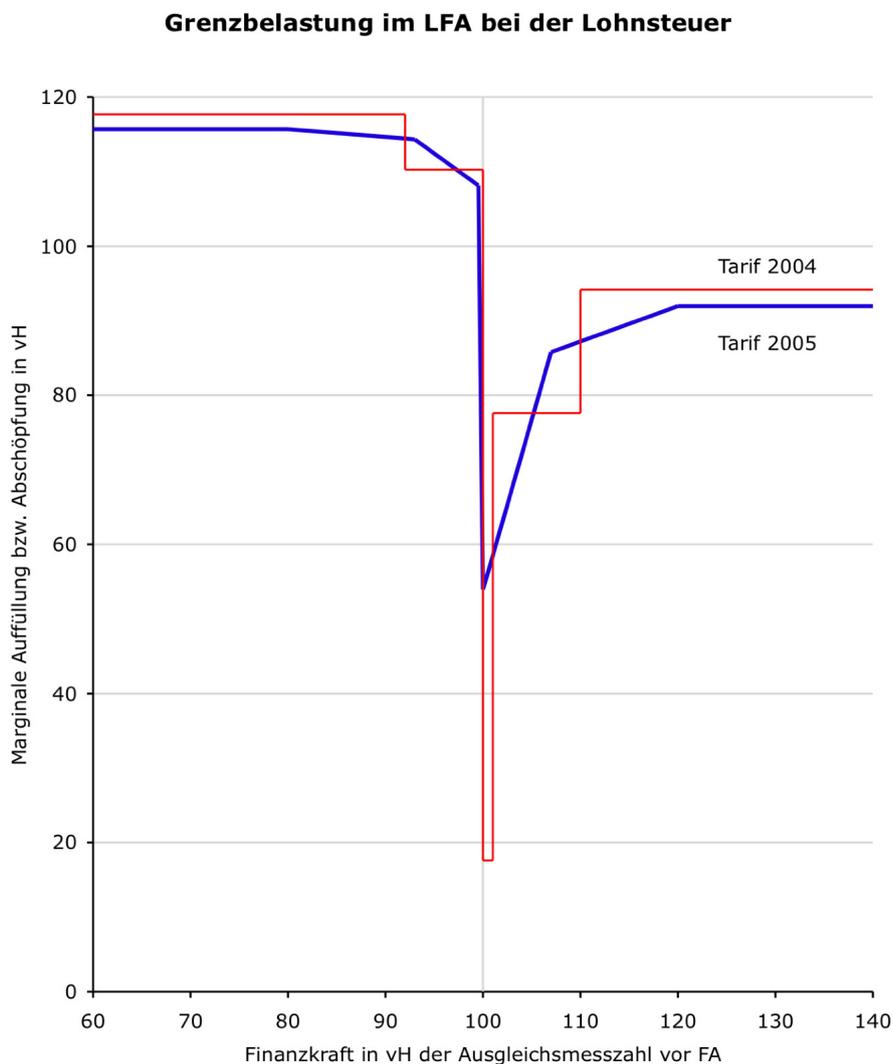


Abb. 3

Bis 2004 wurde die Finanzkraft der Gemeinden zu 50% im Länderfinanzausgleich angerechnet, so dass sich der Proportionalitätsfaktor auf ca. 1,176 belief. Daraus folgt, dass eine Erhöhung des Länderanteils an der Lohnsteuer um

einen Euro bei den Empfängerländern des Länderfinanzausgleichs einer maximalen Grenzbelastung von ca. 117,6% unterlag. Auch bei den Zahlerländern ergab sich in der Spitze eine hohe Grenzbelastung von ca. 94,1% (vgl. Abbildung 3).

Ab 2005 erhöht sich die Einbeziehungsquote für die Gemeindesteuerkraft auf 64% und der Proportionalitätsfaktor auf ca. 1,226. Dadurch wird der Vorteil des neuen LFA-Tarifs hinsichtlich der Grenzbelastungen weitgehend kompensiert. Eine Erhöhung des Länderanteils an der Lohnsteuer um einen Euro unterliegt bei den Empfängerländern nunmehr einer maximalen Grenzbelastung von ca. 115,7%. Bei den Zahlerländern resultiert in der Spitze eine Grenzbelastung von ca. 91,9% (vgl. Abbildung 3). Verändert hat sich mithin an den problematischen Anreizeffekten des Gesamtsystems so gut wie nichts.

3. Fazit

Ein wesentliches Ziel der Reform des Länderfinanzausgleichs 2005 war die Erhöhung der Anreizeffekte. Die Länder sollten von einer Erhöhung ihrer Steuerkraft merklich profitieren. Dieses Ziel wurde nicht erreicht. Der neue LFA-Tarif täuscht eine Verbesserung vor, die von der verstärkten Einbeziehung der Gemeindesteuern in die Berechnung der Finanzkraft der Länder weitgehend konterkariert wird.

An diesem Befund ändert das mit der Reform 2005 eingeführte „Prämienmodell“ wenig. Die Länder dürfen seither im Falle überdurchschnittlich wachsender originärer Steuereinnahmen je Einwohner 12% des über dem Durchschnitt liegenden Betrages von ihrer Finanzkraft abziehen. Die daraus resultierenden Wirkungen sind äußerst intransparent, quantitativ unbedeutend und können sogar in die falsche Richtung gehen. Zielführende Verhaltensänderungen der landespolitischen Entscheidungsträger sind davon nicht zu erwarten.

Insgesamt kann die letzte Umstellung des Länderfinanzausgleichs ohne Übertreibung als Mogelpackung bezeichnet werden. Dass die zweite Stufe der „Föderalismusreform“ eine substanzielle Verbesserung mit sich bringt, ist zwar zu hoffen, angesichts der von kurzfristigen fiskalischen Interessen geleiteten Politik der Landesregierungen aber nicht ohne weiteres zu erwarten.

Prof. Dr. Wolfgang Scherf

Literatur

Baretti, C. (2001), Anreizeffekte des Länderfinanzausgleichs: Theoretische und empirische Analyse, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung Bd. 6, München.

Bundesministerium der Finanzen (2002), Der neue bundesstaatliche Finanzausgleich ab 2005, Monatsbericht des BMF 2-2002, S. 99–102.

Fehr, H., Tröger, M. (2003), Die Anreizwirkungen des Länderfinanzausgleichs: Reformanspruch und Wirklichkeit, DIW Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, S. 391–406.

Heinemann, A. W. (2006), Länderfinanzausgleich 2005: Kritische Bewertung des „Prämienmodells“, Wirtschaftsdienst 10-2006, S. 651–659.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2001), Jahresgutachten 2001/02, Abschnitt „Reform des Länderfinanzausgleichs: Vertane Chance“, Z. 362–371.

Scherf, W. (2000), Der Länderfinanzausgleich in Deutschland – Ungelöste Probleme und Ansatzpunkte einer Reform, Frankfurt am Main.

Scherf, W. (2001), Ein flexibles Tarifmodell für den Länderfinanzausgleich, in: ifo Schnelldienst 2-2001, S. 3-6.

Bisher erschienene Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere

- | | |
|-----------|--|
| 01 – 1985 | J. K. Brunner, H.-G. Petersen,
Marginale Abgabenbelastung – Zur Lage in Österreich und der Bundesrepublik
Deutschland |
| 02 – 1985 | H.-G. Petersen
Laffer-Kurve und „Schwarze Kasse“ respektive Steuervermeidung und -hinterziehung
in einfachen makroökonomischen Modellen |
| 03 – 1986 | F. Hinterberger, K. Müller, H.-G. Petersen
„Gerechte“ Tariftypen bei alternativen Opfertheorien und Nutzenfunktionen |
| 04 – 1986 | M. Hüther
Entstehung und Ausbau der landesherrlichen Steuer im spätmittelalterlichen Bayern.
Ein Beitrag zur Finanzgeschichte |
| 05 – 1986 | J. Falkinger
Wachstum und Sättigung |
| 06 – 1986 | H.-G. Petersen
Theorie und Praxis der Alterssicherung – Stand, Ansatzpunkte für Reformen und ihre
Auswirkung in der Bundesrepublik Deutschland |
| 07 – 1986 | H.-G. Petersen
Programm- und Ergebnissammlung zu: Theorie und Praxis der Alterssicherung |
| 08 – 1986 | H.-G. Petersen
Mikroökonomische Simulationsmodelle zur Erhöhung der Rationalität in Steuer- und
Sozialpolitik |
| 09 – 1987 | F. Hinterberger, K. Müller
Verteilungswirkungen der Einkommensteuereitarifreform 1990 |
| 10 – 1987 | A. Bohnet, M. Beck
Der Einfluß der Einkommensteuer auf Arbeitsleistung und X-Ineffizienz im
Unternehmen |
| 11 – 1987 | H.-G. Petersen
The Laffer Curve and „Illicit Cash“ in Simple Macroeconomic Models |
| 12 – 1987 | M. Hüther
Der Dreißigjährige Krieg als fiskalisches Problem: Lösungsversuche und ihre
Konsequenzen |
| 13 – 1987 | A. Bohnet, N. Penkaitis
Vergleich des Lebensstandards und der Konsumgewohnheiten zwischen der RSFSR
und den baltischen Unionsrepubliken |
| 14 – 1988 | H.-G. Petersen
Wer trägt die Einkommensteuerlast? Aufkommensentwicklung und Verteilungs-
wirkungen der Lohn- und Einkommensteuer 1965 – 1990 |
| 15 – 1988 | F. Hinterberger
Zur Interpretation von Umverteilungsmaßen bei sich schneidenden Lorenzkurven |
| 16 – 1988 | S. Hermann
Ansätze zu einer Integration von Steuer- und Sozialsystem |
| 17 – 1988 | M. Beck, Th. Luh
Die Einkommensteuer in der Bundesrepublik Deutschland: Darstellung ihrer
Ausgestaltung und Analyse ausgewählter Wirkungen |
| 18 – 1988 | H.-G. Petersen
Realisierungsmöglichkeiten einer umfassenden Steuer- und Sozialreform |
| 19 – 1989 | A. Bohnet
Die Rolle des Staates in den wirtschaftspolitischen Leitbildern des Liberalismus, des
Neoliberalismus und des Interventionismus |
| 20 – 1989 | G. Pöll
Ramsey-Regel und indirekte Besteuerung |

- 21 – 1989 H.-G. Petersen
Internal and External Pressures to Reform the German Tax and Transfer System – Tax Harmonization, Common Market, and Monetary Integration in a Political-Economic Perspective
- 22 – 1989 F. Hinterberger, M. Müller, H.-G. Petersen
Simulation eines Ausgabensteuersystems für die Bundesrepublik Deutschland
- 23 – 1989 M. Hüther
Probleme der Tarifgestaltung in integrierten Steuer-Transfer-Systemen
- 24 – 1989 A. Bohnet, J. Clemens
Konzepte konjunkturneutraler Haushaltsgestaltung: Darstellung und Bewertung
- 25 – 1989 F. Hinterberger
Zur Messung der Umverteilung: Eine Verallgemeinerung
- 26 – 1989 Th. Nagel
Arbeitslosigkeit und die daraus resultierende finanzielle Belastung der Arbeitslosenversicherung und der öffentlichen Haushalte
- 27 – 1989 K. Müller
Produktiver Konsum und Wachstum – ein Problem der Kapital- und Wachstumstheorie
- 28 – 1989 M. Hüther, M. Müller, H.-G. Petersen, B. Schäfer
Microsimulation of Alternative Tax and Transfer Systems for the Federal Republic of Germany
- 29 – 1989 M. Hüther
Geistesgeschichtliche Ursachen für die Entstehung der Nationalökonomie: Adam Smith, Aufklärung und Theodizee
- 30 – 1990 M. Beck
Die Effizienz staatlicher und privater Industrieunternehmen in Polen 1987 – Eine empirische Analyse mittels einer nichtparametrischen Frontier Production Function
- 31 – 1990 F. Hinterberger
Entscheidungsfreiheit als Erklärungsprinzip und Wert und ihre Bedeutung für die Ableitung wirtschaftspolitischen Handlungsbedarfs
- 32 – 1990 M. Heilmann
Ein Klassiker der Finanzwissenschaft. Lorenz von Stein zum 100. Todestag am 23. September 1990
- 33 – 1990 H.-G. Petersen
Ökonomik, Ethik und Demokratie – Eine Einleitung zu einer Vorlesung an der Handelshochschule Leipzig
- 34 – 1990 M. Hüther
Zum aktuellen Integrationsbedarf in der deutschen Steuer- und Sozialpolitik
- 35 – 1991 F. Müller, M. Beck
Versteckte Arbeitslosigkeit als wirtschaftspolitisches Problem: Definition und Messung am Beispiel bundesdeutscher Wasserversorgungsunternehmen
- 36 – 1991 F. Hinterberger, M. Hüther
Selbstorganisation: Märkte, Staat und Institutionen. Zu Herkunft und Bedeutung der Idee der Selbstorganisation in der Nationalökonomie
- 37 – 1991 F. Hinterberger
Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Aktivitäten aus der Sicht neuerer ökonomischer Theorien privatwirtschaftlichen Verhaltens – Projektbeschreibung
- 38 – 1991 M. Hüther
Aufkommens- und Verteilungswirkungen von Grundeinkommensvorschlägen
- 39 – 1991 M. Hüther, H.-G. Petersen
Taxes and Transfers – Financing German Unification
- 40 – 1991 F. Hinterberger
Economic Self-Organization and the State
- 41 – 1992 M. Hüther
Ist die Finanzpolitik noch zu retten?
- 42 – 1992 H. Schmidt
Auswirkungen des EG-Binnenmarktes 1992 auf den Arbeitsmarkt der Bundesrepublik Deutschland

43 – 1992	K. Müller Möglichkeiten und Grenzen der Nutzung regenerativer Energien – das Beispiel der Windenergie
44 – 1993	H.-G. Petersen Politische Ökonomie von Nationalismus und Migration
45 – 1994	H.-G. Petersen Ökonomische Theorie der Politik. Ihr Beitrag zur Überwindung der Krise der Demokratie
46 – 1994	Ch. Sowada Landwirtschaft im Systemumbruch am Beispiel Polens. Ausgewählte Probleme aus ökonomischer Sicht
47 – 1995	K. Müller Lean Government – Ursachen von Effizienzdefiziten, Ansatzpunkte und Voraussetzungen einer Effizienzsteigerung im öffentlichen Sektor
48 – 1997	W. Scherf Langfristige Sicherheit der Renten – Eine sozialpolitische Illusion?
49 – 1997	A. Bohnet Arbeitslosigkeit in Deutschland als soziales und ökonomisches Problem
50 – 1998	A. Bohnet, M. Schratzenstaller Ursachen der Arbeitslosigkeit und Ansätze zur Beschäftigungspolitik
51 – 1998	A. Bohnet, M. Schratzenstaller Fiskalpolitik als Instrument der makroökonomischen Stabilisierung in Marktwirtschaften
52 – 1998	Martin T. Bohl Testing the Long-Run-Implications of the Neoclassical Stochastic Growth Modell: A Panel-Based Unit Root Investigation for West German Länder 1970-1994
53 – 1998	W. Scherf Mehr Gerechtigkeit und mehr Beschäftigung durch die Einkommensteuerreform?
54 – 1998	W. Scherf Einkommen, Vermögen und Verteilung aus makroökonomischer Sicht
55 – 1998	A. Bohnet, S. Heck Die deutsche Wirtschafts- und Finanzpolitik nach der Vereinigung
56 – 2000	W. Scherf Orientierungsgrößen und gesamtwirtschaftliche Wirkungen der Nominallohnpolitik
57 – 2000	I. Bischoff und K. Hofmann Rent Seeking als Classroom Game – ein Erfahrungsbericht
58 – 2000	I. Bischoff Industry structure and subsidies – a contribution to the positive theory of subsidization
59 – 2001	W. Scherf Das Hessen-Modell zur Reform des Länderfinanzausgleichs
60 – 2001	K. Hofmann und W. Scherf Die Auswirkungen der Steuerreform 2000 auf die Gemeinden
61 – 2001	I. Bischoff und S. Heck Interpersonelle Verteilungswirkungen aus dem Angebot öffentlicher haushaltsbezogener Infrastruktur – eine empirische Analyse für ausgesuchte Bereiche in Deutschland zu Beginn der 90er Jahre
62 – 2001	I. Bischoff Determinants of the influence of voters and interest groups on the political decision making process
63 – 2002	I. Bischoff Institutional choice in social dilemmas – an experimental approach
64 – 2003	I. Bischoff Electoral competition in a multidimensional political arena – parallel moves instead of convergence in policy platforms
65 – 2003	R. Weiß, K. Hofmann und E. Damm Ein neues Notopfer Berlin? Konsequenzen einer Haushaltsnotlage

66 – 2003	Wolfgang Scherf Sachgerechte Verteilung staatlicher Finanzausweisungen
67 – 2003	Wolfgang Scherf Finanzpolitische Ansatzpunkte zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit
68 – 2003	Ivo Bischoff Party Competition in a heterogeneous electorate – the role of dominant-issue-voters
69 – 2004	Heinz Noe, Kai Hofmann Verwaltungsreform in Hessen. Die Einführung einer Neuen Verwaltungssteuerung mit doppelter Buchführung
70 – 2005	Wolfgang Scherf Plädoyer für eine konjunkturgerechte Schuldenpolitik
71 – 2006	Wolfgang Scherf Abschaffung des Ehegattensplittings bewirkt steuerliche Diskriminierung von Ehegatten
72 – 2006	Rudolf Oster Umlagen als Instrument des kommunalen Finanzausgleichs
73 – 2006	Ivo Bischoff Institutional choice vs communication in social dilemmas
74 – 2006	Ivo Bischoff, Wolfgang Gohout Tax projections in German states
75 – 2006	Ivo Bischoff Endowment effect theory, prediction bias and publicly provided goods
76 – 2006	Ivo Bischoff Endowment effect theory and the Samuelson solution
77 – 2006	Ivo Bischoff, Martin Haslauer, Christine Luh, Tobias Saueressig, Lars Tanzmann Übungsaufgaben zu Öffentliche Finanzen
78 – 2006	Wolfgang Scherf Die anrechenbare Wertschöpfungssteuer. Ein Vorschlag zur Gewerbesteuerreform
79 – 2007	Wolfgang Scherf Grenzbelastungen im Länderfinanzausgleich