

Ebert, Werner; Meyer, Steffen

Article — Digitized Version

Die Anreizwirkungen des Finanzausgleichs

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Ebert, Werner; Meyer, Steffen (1999) : Die Anreizwirkungen des Finanzausgleichs, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 79, Iss. 2, pp. 106-114

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/40353>

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.

angesichts der Verwerfungen im Aufholprozeß mittlerweile unstrittig. Eine Überprüfung im Jahr 1999 könnte allenfalls zu einer Aufstockung dieser Mittel führen¹⁴. Darüber hinaus kann nicht davon ausgegangen werden, daß diese Transfers in die neuen Länder mit dem Auslaufen des Solidarpakts im Jahr 2004 enden können.

Vor dem Hintergrund der aktuellen Verwerfungen im Aufholprozeß der neuen Länder erscheinen aber auch Überlegungen fehl am Platze, das Umverteilungsvolumen im Finanzausgleich reduzieren zu wollen. Würde etwa der Reformvorschlag, den Bayern/Baden-Württemberg zum Finanzausgleich vorgelegt haben, bereits heute in Kraft sein, hätten die neuen Länder im Finanzausgleich Mindereinnahmen von 10,7 Mrd. DM zu verbuchen (vgl. Übersicht 4). Die größten Verluste würden sich dabei aus der angestrebten Veränderung der Umsatzsteuerverteilung ergeben, da die Umsatzsteuer nach dem Willen Bayerns und Baden-Württembergs nur noch nach Einwohnern

und nicht mehr ergänzend nach der Steuerkraft verteilt werden soll.

Daher läßt sich der Vorstoß von Bayern und Baden-Württemberg trotz gegenteiliger politischer Äußerungen in seinen Auswirkungen nur als Gefährdung für den Prozeß der Herstellung der deutschen Einheit bewerten. Die Einführung stärker wettbewerblicher Elemente in den Finanzausgleich mag in einem relativ homogenen Wirtschaftsraum zu diskutieren sein. Seit der Vereinigung bestehen in Deutschland aber so extreme ökonomische und soziale Unterschiede zwischen den Regionen, daß mehr Ungleichheit auf der Einnahmeseite nicht zu einer Belebung der wirtschaftlichen Entwicklung, sondern nur zu einer verstärkten Auseinanderentwicklung der Regionen in Deutschland vor allem zum Nachteil der neuen Länder führen würde.

Aus diesem Grund ist es vorerst unangebracht, den Finanzausgleich in Frage zu stellen. Im Vordergrund der Diskussion sollte vielmehr stehen, wie die Politik das Wiederanlaufen des ökonomischen Aufholprozesses der neuen Länder fördern kann. Hier sind die Prioritäten für die innerstaatliche Wirtschafts- und Finanzpolitik der nächsten Jahre zu setzen.

¹³ Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), a.a.O., S. 72 f.

Werner Ebert, Steffen Meyer

Die Anreizwirkungen des Finanzausgleichs

Der durch die Solidarpaktgesetzgebung des Jahres 1993 neugeordnete Länderfinanzausgleich ist seit den Verfassungsklagen von Bayern und Baden-Württemberg Gegenstand öffentlicher Auseinandersetzungen geworden. Dabei stehen mögliche negative Anreizwirkungen des Finanzausgleichs im Mittelpunkt. Kann es einen anreizkompatiblen solidarischen Finanzausgleich geben?

Wenn von seiten der Wissenschaft wie auch der Politik eine Reform des Finanzausgleichs gefordert wird, steht das Argument der negativen Anreizwirkung des gesamten bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems im Mittelpunkt. Auch der zentralen föderativen Ausgleichsstufe, dem Länderfinanzaus-

gleich (LFA i.e.S.), wird zumeist ein denkbar schlechtes Zeugnis ausgestellt¹.

Bei der Diskussion des Finanzausgleichs zwischen den Ländern stehen sich zwei Bewertungskriterien diametral gegenüber: die Finanzausstattung der neuen Länder einerseits und die Anreizwirkungen durch die Grenzbelastung bei Transfergebern und -nehmern andererseits. Einige Reformvorschläge suggerieren, daß es möglich wäre, beide Probleme im Finanz-

Dr. Werner Ebert, 33, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Finanzwissenschaft der Universität Würzburg; Steffen Meyer, 30, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am selben Lehrstuhl.

¹ Vgl. Stefan Homburg: Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs, in: Finanzarchiv, N. F., Band 51, H. 3, 1994, S. 312 ff.

ausgleich simultan zu lösen. Dies trifft nicht zu: Es gibt – wie anschließend dargestellt wird – keinen anreizkompatiblen Finanzausgleich, der den finanzschwachen Ländern zugleich eine angemessene Mindestfinanzkraft garantiert.

Die nachfolgenden Überlegungen konzentrieren sich auf die Grenzbelastungen der einzelnen Länder im bestehenden Länderfinanzausgleich und auf die Diskussion möglicher Reformelemente, um zu klären, welche Potentiale für eine Senkung der Grenzbelastung im Gesamtsystem des bundesstaatlichen Finanzausgleichs aus rein technischer Sicht bestehen. Dabei wird die strittige Frage nach der empirischen Relevanz ökonomischer Anreizüberlegungen für die Wirtschafts- und Finanzpolitik zunächst ausgeklammert. Nicht im Zentrum steht außerdem die Analyse der Durchschnittsbelastung der Länder sowie der quantitative Einfluß der Reformelemente auf das Gesamtvolumen des Finanzausgleichs. Diese Aspekte besitzen aber unbestritten eine sehr große Bedeutung. Darüber hinaus sollte klar sein, daß die partielle „ökonomische“ Betrachtung in den verfassungsrechtlichen, politischen und historischen Kontext eingebettet werden muß².

Anreize und Finanzausgleich

Die Grenzbelastung der einzelnen Länder durch den Finanzausgleich resultiert rechnerisch aus verschiedenen Einzelementen, die ihren Ursprung in der primären Einnahmeverteilung sowie in verschiedenen Stufen der sekundären Einnahmeverteilung finden. Argumentiert man mit Anreizwirkungen, dann ist ökonomisch von der (Gesamt-)Grenzbelastung auszugehen, stellt man auf die Praxisrelevanz der Reformvorschläge ab, dann sind die verfassungsrechtlichen und einzelgesetzlichen Gestaltungsspielräume der Einzelemente ausschlaggebend.

Eine tiefere Diskussion der Anzeireffekte und -instrumente verdeutlicht, daß die ökonomischen Wirkungen des Finanzausgleichssystems in ihren vielfältigen Facetten (z.B. regionalwirtschaftlichen und sektoralen Wirkungen) nur schwer verifizierbar sind³ und daher nicht ohne weiteres Anknüpfungspunkte für eine (Verfassungs-)Reform bieten. Etwas leichter fällt die Diskussion bei einer Fokussierung auf die Schlüssigkeit unter institutionellen, insbesondere juri-

stischen Kategorien. Allerdings ist auch hier eine erhebliche Bandbreite an zulässigen Interpretationen gegeben. Daher kann über eine ökonomisch gebotene und verfassungsrechtlich zulässige Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems letztlich nur durch die integrative und systemübergreifende Kraft der Politik entschieden werden. Nicht zu Unrecht ist deshalb mit einem „angemessenen Ausgleich“ in Art. 107 (2) GG dem Gesetzgeber ein weiter Spielraum eingeräumt. Diese Komplexität der Problemstellung haben Ökonomen und Juristen zu beachten, wenn sie im Rahmen der Politikberatung ernstzunehmende Reformvorschläge entwickeln wollen. Eine Selektion spezifischer Einzelkriterien und deren Verabsolutierung, wie z.B. die Unterordnung des Finanzausgleichs unter das Marginalprinzip aus den Wirtschaftswissenschaften, kann deshalb keine dem deutschen Finanzausgleichssystem adäquate Lösung erbringen.

Die Grenzbelastungen im bestehenden Finanzausgleich

Im bundesstaatlichen Finanzausgleich hat der an den Steuereinnahmen orientierte Finanzkraftausgleich im Jahr 1997 ein Gesamtvolumen von 30,4 Mrd. DM. Bereits beim vorgelagerten Umsatzsteuerausgleich unter den Ländern werden 13,3 Mrd. DM transferiert, auf der Stufe des Länderfinanzausgleichs i.e.S. 11,9 Mrd. DM. Ergänzend gewährt der Bund Fehlbetrags-Ergänzungszuweisungen in Höhe von 5,2 Mrd. DM. Das gesamte Transfervolumen fließt zu ca. 85% in die neuen Länder. Die zentrale Rolle bei der Diskussion über ein neues Finanzausgleichssystem spielt die Entscheidung, wieviel die einzelnen Nehmerländer durch den Finanzausgleich erhalten und wieviel die Zahlerländer abführen müssen. Dies ist Kern der Forderungen, das Finanzausgleichssystem unter dem Gesichtspunkt der Anreizwirkungen und der Grenzbelastung neu zu ordnen. Eine Grenzbelastungsanalyse des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems nach bestehendem Recht liefert das in Tabelle 1 wiedergegebene Bild⁴.

Die marginale Abschöpfungsquote zusätzlicher Steuereinnahmen liegt in den neuen Ländern sowie im Saarland durchweg bei nahezu 100%. Diese Länder

² Einen gelungenen Einblick in die Geschichte und Funktion der Finanzverfassung im deutschen Föderalismus gibt Wolfgang Renzsch: Finanzausgleich und die Zukunft des Föderalismus, Beitrag zur Loccumer Tagung „Verflochten und verschuldet“, Oktober 1998.

³ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, BMF-Schriftenreihe, Heft 47, Bonn 1992, Fußnote 3, S. 75 f.

⁴ Die Grenzbelastungsvergleiche beziehen sich aus Konsistenzgründen auf reine Landessteuern. Sie wurden mit einem Simulationsprogramm durchgeführt, das uns Herr Diplom-Volkswirt Reinhold Weiß freundlicherweise zur Verfügung gestellt hat.

Tabelle 1

Marginale Abschöpfungs-/Auffüllquote (Grenzbelastung) bei einer Erhöhung der Ländersteuern um 100 Mill. DM im geltenden Länderfinanzausgleich

	NRW	BAY	BW	NDS	HE	RP	SH	SAAR	HH	HB	SN	ST	TH	BB	MV	B
I. Landeshaushalt	- in Mill. DM -															
1. Gewinn vor LFA	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2. Gewinn nach LFA u. BEZ	41,586	37,880	31,824	14,879	20,233	10,668	49,149	1,281	2,226	1,080	5,368	3,212	2,940	3,031	2,148	5,505
3. Marginale Abschöpfung	- in % -															
	-58,4	-62,1	-68,2	-85,1	-79,8	-89,3	-50,9	-98,7	-97,8	-98,9	-94,6	-96,8	-97,1	-97,0	-97,9	-94,5
II. Land und Gemeinden	- in Mill. DM -															
1. Gewinn vor LFA	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2. Gewinn nach LFA u. BEZ	41,586	37,880	31,824	14,879	20,233	10,668	49,149	1,281	2,226	1,080	5,368	3,212	2,940	3,031	2,148	5,505
3. Marginale Abschöpfung	- in % -															
	-58,4	-62,1	-68,2	-85,1	-79,8	-89,3	-50,9	-98,7	-97,8	-98,9	-94,6	-96,8	-97,1	-97,0	-97,9	-94,5

LFA = Länderfinanzausgleich; BEZ = Bundesergänzungszuweisungen. NRW = Nordrhein-Westfalen; BAY = Bayern; BW = Baden-Württemberg; NDS = Niedersachsen; HE = Hessen; RH = Rheinland-Pfalz; SH = Schleswig-Holstein; SAAR = Saarland; HH = Hamburg; HB = Bremen; SN = Sachsen; ST = Sachsen-Anhalt; TH = Thüringen; BB = Brandenburg; MV = Mecklenburg-Vorpommern; B = Berlin. Bei einer Erhöhung von Ländersteuern entsprechen die jeweiligen Abschöpfungsquoten des Landes denen von Land und Gemeinden; dies ist bei der Erhöhung einer den Gemeinden zufließenden Steuer nicht der Fall.

sind alle finanzschwach. Die Einnahmeentwicklung dieser Länder wird hierdurch von der Veränderung der eigenen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit abgekoppelt. Gleichzeitig wird durch die entdynamisierte Wirkung der Mindestfinanzkraftgarantie die Planungssicherheit für die neuen Länder erhöht und ihnen eine angemessene finanzkraftbezogene Einnahmeausstattung gesichert. Die garantierte Finanzkraft beträgt im bestehenden System nach der Stufe des Länderfinanzausgleichs 95%. Bis zum Jahr 2004 liegt sie unter Berücksichtigung aller Transferschienen der (nicht pauschalierten) Ausgleichsleistungen bei 99,5% der durchschnittlichen Finanzkraft aller Länder, da durch Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) 90% der nach Länderfinanzausgleich i.e.S. verbleibenden Fehlbeiträge zum Finanzkraft-Durchschnitt ausgeglichen werden⁵. Die Grenzbelastungen in den finanzstarken alten Ländern schwanken – ebenfalls bezogen auf alle Schienen – zwischen 58% (Nordrhein-Westfalen) und 80% (Hessen). Niedersachsen und Rheinland-Pfalz liegen mit 85 bzw. 90% in der Grenzbelastung zwischen finanzstarken alten und finanzschwachen neuen Ländern.

Grenzbelastungseffekte weitgehend vereinigungsbedingt

Die globalen Belastungswirkungen lassen sich strukturell auf folgende Ursachen zurückführen: In den neuen Ländern verbessert eine fiktive Erhöhung der Ländersteuern um 100 Mill. DM die Steuerkraft im Landeshaushalt vor Länderfinanzausgleich und Umsatzsteuer-Verteilung erheblich und reduziert damit die Ansprüche auf Umsatzsteuerergänzungsanteile

substantiell; bei Mecklenburg-Vorpommern entspricht dies beispielsweise 96 Mill. DM. Jegliche Mindestausstattung, ganz gleich, ob sie anhand einer relativen Finanzkraft oder Steuerkraft gemessen wird, führt zwingend zu einer nahezu vollständigen Abschöpfung zusätzlicher Einnahmen, solange sich das betreffende Land unterhalb der Mindestausstattungs Grenze befindet⁶.

Auch die eigentliche Stufe des Länderfinanzausgleichs mit der geltenden Finanzkraftdefinition hat eine hohe Abschöpfungsquote. Jedoch fällt diese quantitativ kaum noch ins Gewicht, da sich die Ausgangszahlen (Finanzkraftmeßzahl) wegen der hohen vorherigen Abschöpfung nur noch unwesentlich von der Situation ohne zusätzliche Landessteuereinnahmen unterscheiden.

Grundsätzlich gleichartig, aber mit dem Schwerpunkt im Länderfinanzausgleich i.e.S., gestalten sich die Grenzbelastungen sowohl bei den finanzstarken alten Ländern als auch bei den „finanzschwachen“ alten Ländern. So beträgt die marginale Abschöpfung bei einer Erhöhung von Ländersteuern um 100 Mill. DM für Hessen – als finanzstärkstes Land – 79,8%; für Bayern lediglich 62,1%. Die Grenzbelastung kann hierbei nicht direkt aus der Abschöpfungsstufe abgeleitet werden, in der sich das betrachtete Land be-

⁵ Die Bestimmung der vertikalen Fehlbeitrags-Ergänzungszuweisungen des Bundes erfolgt nach der gesetzlichen Definition unter Zugrundelegung der LFA-Kenngröße Finanzkraft.

⁶ Es verbleibt nur deshalb ein geringer Anteil der zusätzlichen Steuereinnahmen im Landeshaushalt, weil es zu einer Verschiebung des Durchschnitts der Steuerkraft bzw. der Finanzkraft kommt.

findet. Sie hängt vielmehr entscheidend von der Streuung der Finanzkraft zwischen den einzelnen Ländern ab, die die konkrete historische Situation nach der Wiedervereinigung abbildet. Die finanzschwachen ostdeutschen Länder liegen weit hinter den finanzstarken Ländern zurück, so daß sie nach Umsatzsteuervorwegausgleich (allenfalls) 92% der durchschnittlichen Steuerkraft der Länder erreichen. Bezogen auf die Schlüsselgröße des Länderfinanzausgleichs i.e.S. (Finanzkraftmeßzahl/Ausgleichsmeßzahl) entspricht dies für die finanzschwachen Länder lediglich zwischen 71,4 und 85,6%.

Diese begrenzte Anhebung der Finanzkraft der neuen Länder bewirkt eine quantitative Ausweitung des Länderfinanzausgleichs i.e.S. Es wird notwendig, die Abschöpfungsbeträge über 100% der gesamten ausgleichspflichtigen Überschüsse der drei Progressionsstufen hinaus (linear) zu erhöhen. Dies führt dazu, daß die Grenzbelastung höher ausfällt als es der relevanten Progressionsstufe des jeweiligen finanzstarken Landes entspricht. Erst durch den (Basis-)Effekt, den die oben angenommenen zusätzlichen Ländereinnahmen auf die durchschnittliche Finanzkraft aller Länder haben, wird die Grenzbelastung ceteris paribus wieder reduziert. Hierdurch wird die Ausgleichsmeßzahl des betrachteten Landes soweit erhöht, daß die faktische Grenzbelastung unter die Abschöpfungsquote der relevanten Progressionsstufe sinkt. Wenn die Finanzkraft der Länder nicht in dem derzeitigen Ausmaß streut – und dies kann längerfristig wegen des wirtschaftlichen Aufholens der neuen Länder unterstellt werden (Normallage)⁷ –, so reduziert sich die Streuung der Finanzkraft und damit die Belastung der Ausgleichsstufen des Finanzausgleichs deutlich.

Hohe Grenzbelastungen durch Mindestgarantie

Für das derzeitige System des Länderfinanzausgleichs konstitutiv und entscheidend für die Grenzbelastungsüberlegungen ist das Element der Mindestgarantie, das aufgrund der besonderen Situation der Wiedervereinigung dem Ziel der finanzwirtschaftlichen Verselbständigung der neuen Länder dient. Zwar kann die Höhe dieser Mindestgarantie einer Diskussion unterworfen werden, doch sind die finanzschwachen Länder so weit vom Finanzkraftdurchschnitt entfernt,

daß für sie eine hohe Grenzbelastung auf längere Zeit bestehen bleiben muß. Auf der Seite der Transfergeber könnte die Grenzbelastung durch eine Verringerung der Mindestgarantie für die neuen Länder (geringfügig) gesenkt werden, da sich dann der im Finanzausgleichsgesetz vorgegebene lineare Ansatz der ausgleichspflichtigen Überschüsse reduziert. Damit ist klar, daß eine Verbesserung der Anreizstrukturen, die sich aus einer Absenkung der finanzkraftbezogenen Mindestgarantie ergibt, im wesentlichen auf Kosten der neuen Länder geht.

Hält man an einer Mindestauffüllung als konstitutives Element des Länderfinanzausgleichs fest, so verbleiben Spielräume zur Senkung der Grenzbelastung, indem die Vorabauffüllung durch den Bund erfolgt. Ein solches Modell hat seinerzeit der Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten 1992/93⁸ vorgeschlagen, wobei er von einer Mindestauffüllung von 85% durch Bundesmittel ausging. Auf der horizontalen Ausgleichsschiene könnten verbliebene Fehlbeträge der finanzschwachen Länder weiter durch Länderzahlungen ausgeglichen werden.

Der Sachverständigenrat plädierte für eine 60%ige Auffüllung, zu deren Finanzierung bei den ausgleichspflichtigen Ländern ein linearer Ausgleichstarif (60%ige Abschöpfung der Überschüsse) auf die überdurchschnittliche Finanzkraft nach Vorabauffüllung angewendet werden sollte. Diese beiden Elemente erlauben es grundsätzlich, den finanzschwachen Ländern eine garantierte Mindestfinanzkraft zu verschaffen⁹. Gleichzeitig impliziert diese Struktur eine Verringerung der Grenzbelastung der transferpflichtigen Länder zu Lasten des Bundes. Da die ausgleichspflichtigen Länder nur für die Finanzierung des Länderfinanzausgleichs i.e.S. herangezogen werden, sinkt die Grenzbelastung bei den besonders finanzstarken Ländern. Im Modell Sachverständigenrat verringert sich die Grenzbelastung Hessens um 25 Prozentpunkte, die Nordrhein-Westfalens um 15 Prozentpunkte auf Werte zwischen 55% und 45%. Bei den finanzschwächeren alten Ländern fällt die Verringerung der Grenzbelastung deutlich höher aus (32 Prozentpunkte bei Niedersachsen und 33 Prozentpunkte bei Rheinland-Pfalz). Im Sonderfall Schleswig-Holstein jedoch steigt die Grenzbelastung leicht von 50,9% auf 57% an.

⁷ Dieter Vesper: Länderfinanzausgleich: Neuer Verteilungsstreit zwischen West und Ost, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 7/1998, S. 140, betont richtigerweise, daß im Länderfinanzausgleich „mittel- und längerfristige bzw. distributive und allokativen Aspekte getrennt“ werden müssen.

⁸ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Für Wachstumsorientierung – gegen lähmenden Verteilungsstreit, Jahresgutachten 1992/93, Stuttgart 1992.

⁹ Vgl. zur Berechnung dieser „intendierten“ Mindestfinanzkraft Werner Ebert, Steffen Meyer: Das Anreizsystem des Länderfinanzausgleichs – besteht Reformbedarf?, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Volkswirtschaftlichen Instituts, Würzburg, Oktober 1998.

¹⁰ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, a.a.O.

Modellvariante mit Vorwegauffüllung

Als weitere Variante in einem Modell mit Vorwegauffüllung wurde vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen¹⁰ eine Aufteilung der erforderlichen Auffüllung zwischen Bund und Ländern gemäß der Aufteilung der Umsatzsteueranteile zur Diskussion gestellt. Die historische Situation nach der Wiedervereinigung ließ es als (systemfremde) Übergangslösung begründet erscheinen, vom Prinzip des Primats der horizontalen Ausgleichszuweisungen abzuweichen und den Bund schon auf dieser Stufe des Finanzausgleichs in die Finanzierung einzubeziehen. Eine besondere gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes konnte in dieser Situation gerechtfertigt werden, um die finanziellen Belastungen der ausgleichspflichtigen Länder auf ein sinnvolles Maß zu beschränken.

Werden in dieser Modellvariante die Länder zur Finanzierung ihres Anteils an der Vorwegauffüllung entsprechend der jeweiligen über der Mindestgarantie liegenden Finanzkraft herangezogen, so tragen auch – gemessen am Finanzkraftdurchschnitt – finanzschwache Länder anteilmäßig zur Vorabauffüllung bei. Eine Aussage darüber, ob sich die marginale Abschöpfung bei den betreffenden Ländern im Vergleich zum bestehenden Länderfinanzausgleich erhöht oder verringert, ist nicht möglich. Dies hängt sowohl von den historischen Finanzkraftrelationen zwischen den Ländern als auch von der konkreten Modellspezifikation ab.

Verbesserte Anreize durch Wegfall der Mindestgarantie?

Ein bestimmendes Prinzip der aktuell diskutierten Reformmodelle¹² ist die Verringerung der Grenzbelastung und damit systembedingt der Wegfall einer (relativen) Mindestfinanzkraftgarantie für die finanzschwachen Länder. Daher sehen Huber/Lichtblau in ihrem Modell weder eine Vorabauffüllung noch eine der horizontalen Ausgleichsschiene nachgelagerte ergänzende Auffüllung der Finanzkraft vor. Auch der Länderfinanzausgleich i.e.S. sichert den finanzschwachen Ländern kein Mindestniveau ihrer Finanzkraft. Die Autoren schlagen ausschließlich einen einheitlich linearen Abschöpfungstarif vor (einfaches Abschöp-

fungsmodell), der sich nach der Maßgabe bestimmt, wieviel der überdurchschnittlichen Finanzkraft den reichen Ländern verbleiben soll. Konkret schlagen Huber/Lichtblau einen Abschöpfungstarif von 50% vor. Durch das Fehlen eines (prozentualen) Fixpunktes kann das Gesamtsystem den finanzschwachen Ländern nicht mehr zwingend eine vorab festgelegte Mindestfinanzausstattung (gemessen am Durchschnitt der Länderfinanzkraft) garantieren. Diesen modellbedingten Schwachpunkt wollen Huber/Lichtblau durch die Einführung pauschalierter Zuweisungen beheben, die jedem Land zumindest für das Jahr des Inkrafttretens des Reformmodells die absolute Finanzausstattung sichert, die dem Status quo der bestehenden Regelungen entspricht.

Das Ziel der Reform ist es, sowohl auf der Nehmer- als auch auf der Geberseite der Länder die jeweilige Grenzbelastung zusätzlicher Steuereinnahmen substantiell zu verringern und so die vermuteten negativen Anreiz- und Wachstumswirkungen des bestehenden Systems zu reduzieren. Damit soll auch der Aufholprozeß der neuen Länder beschleunigt werden¹³.

Entsprechend dieser Zielsetzung bewegen sich die Grenzbelastungen zusätzlicher Ländersteuereinnahmen (Tabelle 2) zwischen 40 und 50%, die im wesentlichen der Abschöpfungsquote entsprechen. Im Vergleich zur bestehenden Finanzausgleichsregelung resultiert dieser Effekt bei den finanzstarken Ländern aus dem Wegfall des linearen Ansatzes der ausgleichspflichtigen Überschüsse zur Finanzierung der neuen Länder. Bei den finanzschwachen Ländern verringert sich die Grenzbelastung wegen des Wegfalls des Umsatzsteuer-Vorwegausgleichs (und der Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen).

Reformgewinner sind die finanzstarken alten Länder

Die Grenzbelastungsreduzierung der einfachen Abschöpfungsmodelle relativ zum bestehenden Länderfinanzausgleich ist intendiert und resultiert aus dem Wegfall der Mindestgarantie. Sie ist jedoch nicht modellimmanent, sondern von der historischen Situation abhängig. Während die Grenzbelastung im Modell von Huber/Lichtblau fixiert ist, hängt sie im bestehenden System entscheidend von der aktuellen Finanzkraftsituation der einzelnen Länder ab.

¹⁰ Das Modell des Wissenschaftlichen Beirats ist in entscheidenden Punkten zu unbestimmt, um die Grenzbelastungs- und Verteilungswirkungen konkret errechnen zu können.

¹² Vgl. Bernd Huber, Karl Lichtblau: Konfiskatorischer Finanzausgleich verlangt eine Reform, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 78. Jg. (1998), H. 3, S. 142-147; und d.i.e.s.: Systemschwächen des Finanzausgleichs – eine Reformskizze, in: IW-Trends, 24. Jg., Nr. 4/1997, S. 46-58.

¹³ Vgl. die Simulationsergebnisse bei Bernd Huber, Karl Lichtblau: Konfiskatorischer Finanzausgleich verlangt eine Reform, a.a.O., S. 147, die sich rein als Fortschreibung einer angenommenen Grenzbelastungsänderung unter Ceteris-paribus-Bedingungen ergeben.

Tabelle 2

Marginale Abschöpfungs-/Auffüllquote (Grenzbelastung) bei einer Erhöhung der Ländersteuern um 100 Mill. DM im Modell von Huber/Lichtblau

	NRW	BAY	BW	NDS	HE	RP	SH	SAAR	HH	HB	SN	ST	TH	BB	MV	B
I. Landeshaushalt	- in Mill. DM -															
1. Gewinn vor LFA	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2. Gewinn nach LFA u. BEZ*	61	58	56	55	53	43	52	51	51	51	53	51	52	51	52	53
3. Marginale Abschöpfung	-39	-42	-44	-45	-47	-57	-48	-49	-49	-49	-47	-49	-48	-49	-48	-47
II. Land und Gemeinden	- in Mill. DM -															
1. Gewinn vor LFA	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2. Gewinn nach LFA u. BEZ	61	58	56	55	53	43	52	51	51	51	53	51	52	51	52	53
3. Marginale Abschöpfung	-39	-42	-44	-45	-47	-57	-48	-49	-49	-49	-47	-49	-48	-49	-48	-47

* Werte für Gewinn nach Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen und für marginale Abschöpfung gerundet.

LFA = Länderfinanzausgleich; BEZ = Bundesergänzungszuweisungen. NRW = Nordrhein-Westfalen; BAY = Bayern; BW = Baden-Württemberg; NDS = Niedersachsen; HE = Hessen; RH = Rheinland-Pfalz; SH = Schleswig-Holstein; SAAR = Saarland; HH = Hamburg; HB = Bremen; SN = Sachsen; ST = Sachsen-Anhalt; TH = Thüringen; BB = Brandenburg; MV = Mecklenburg-Vorpommern; B = Berlin. Bei einer Erhöhung von Ländersteuern entsprechen die jeweiligen Abschöpfungsquoten des Landes denen von Land und Gemeinden; dies ist bei der Erhöhung einer den Gemeinden zufließenden Steuer nicht der Fall.

Der positive Anreizeffekt bei den finanzschwachen (neuen) Ländern wird durch einen Wegfall der Garantie einer Mindestfinanzkraft „erkauft“. Entwickelt sich deren wirtschaftliche Leistungsfähigkeit ungünstiger als erwartet, so werden sie in den kommenden Jahren schlechter gestellt als im bestehenden System. Eine „Sicherung“ durch Pauschalzuweisungen besitzt nicht die Flexibilität, um solche dynamische Entwicklungen aufzufangen. Gerade die neuen Länder sind aber nicht in der Lage, die möglichen Finanzkraftverluste zu tragen.

Auch die finanzwirtschaftliche Planungssicherheit der (neuen) Länder leidet bei Wegfall der dynamischen Komponente eines garantierten finanzkraftbezogenen Ausgleichs. Es besteht die Gefahr, daß eine sich selbst verstärkende Abwärtsspirale eingeleitet wird, die das Ziel der Angleichung der Lebensverhältnisse bedroht¹⁴. Wenn zusätzlich die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen in die Pauschale integriert werden (5,2 Mrd. DM im Jahre 1997), verstärkt sich der Unsicherheitseffekt und damit die mögliche zukünftige Streuung in der Finanzkraft noch weiter¹⁵. Aus

diesen Gründen sind Pauschalzuweisungen kein geeignetes Strukturmerkmal einer Reform des Länderfinanzausgleichs¹⁶.

Unterstellt man für die kommenden Jahre eine substantielle Angleichung der Wirtschaftskraft im gesamten Bundesgebiet, dann treffen die Garantieregelungen für diejenigen neuen Länder, die besonders weit aufzuholen vermögen, nicht länger zu. Deren Grenzbelastung reduziert sich auch im bestehenden System deutlich. Bei den Zahlerländern verringert sich im Falle einer wirtschaftlichen Angleichung sowohl das Transfervolumen insgesamt als auch das Verhältnis zwischen Empfängern und Zahlern substantiell. Es ist dann sogar realistisch anzunehmen, daß die Grenzbelastung nach geltendem Recht niedriger ausfällt als in den einfachen Abschöpfungsmodellen. Läßt die wirtschaftliche Angleichung jedoch noch längere Zeit auf sich warten, dann bleibt auch die hohe Grenzbelastung bei den Transfergebern aufgrund der Garantieklausel bestehen. Der systembedingte Gegensatz

¹⁴ Erwartungen und Realität hinsichtlich der wirtschaftlichen Entwicklung in den neuen Ländern lagen bereits in den vergangenen Jahren weit auseinander. Die Basis für eine gesicherte Prognose der Entwicklung in den kommenden Jahren ist keineswegs sicherer (Asien-, Rußlandkrise; etc.). Die Abhängigkeit von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Ost- und Westdeutschland darf nicht tragendes Element eines Länderfinanzausgleichs mit dem Ziel der finanzwirtschaftlichen Verselbständigung der ostdeutschen Länder sein; vgl. Otto-Erich Geske: Der Prozeß der finanzwirtschaftlichen Verselbständigung der ostdeutschen Gemeinden, Festschrift für Werner Noll, hrsg. von Eva Lang, William Brunton und Werner Ebert, Berlin 1996, S. 243 ff.

¹⁵ Wenn finanzwissenschaftlich argumentiert wird, müssen die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen in das System einbezogen werden, da sonst die hohe Grenzbelastung bei den Empfängern verbleibt. Vgl. zu weiteren kritischen Argumenten gegen das Huber/Lichtblau-Modell, insbesondere zu den Anreizproblemen der Zeitinkonsistenz dieses Vorschlags ausführlich Werner Ebert, Steffen Meyer: Reform der föderalen Finanzbeziehungen – einige weiterführende Überlegungen. Stellungnahme zum Länderbericht Deutschland 1998 der OECD, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Volkswirtschaftlichen Instituts, Würzburg, September 1998.

¹⁶ Diese Einschätzung trifft in noch stärkerem Maße auf die Variante einer zeitlich degressiv ausgestalteten Pauschale zu, wie er vom Freistaat Bayern in seiner Verfassungsklage vorgeschlagen wurde; vgl. Klaus Vogel: Normenkontrollantrag im Namen der Bayerischen Staatsregierung, Starnberg 1998.

zwischen Verteilung (garantierte Finanzkraft) und Allokation (Grenzbelastung) kann also nicht durch die Einbeziehung von Anzelelementen in die Verteilungssystematik des Länderfinanzausgleichs aufgelöst werden.

Gibt es einen anreizkompatiblen Finanzausgleich?

Die Frage nach einem anreizkompatiblen, aber verteilungsorientierten Finanzausgleich muß mit „Ja und Nein“ beantwortet werden. Es hängt im wesentlichen von den Zielen und Zielgewichtungen des Finanzausgleichs ab, inwieweit die distributive Ausrichtung des Länderfinanzausgleichs „allokativ verbessert“ werden kann.

Die idealtypische Ausgestaltung des Länderfinanzausgleichs als rein verteilungspolitisches Instrument bedingt, daß der Finanzkraftausgleich auf der Basis eines gesetzlich fixierten relativen Niveaus (92%, 95% oder auch 99,5%) für die darunter befindlichen Länder zu einer nahezu vollständigen Abschöpfung zusätzlicher Einnahmen führt¹⁷. Die hohe Grenzbelastung für die ausgleichsberechtigten Länder läßt sich nur durch Einführung einer Restriktion bezüglich der Abschöpfung über dem Durchschnitt liegender Einnahmen substantiell verringern, etwa auf 50% wie von Huber/Lichtblau vorgeschlagen.

Geht man zu einem solchen allokativen System über, kann im Gegensatz zum bestehenden einnahrseitigen Finanzausgleich kein fixiertes (relativ hohes) Ausgleichsniveau mehr garantiert werden. In diesem System kann konsequent allenfalls eine Grundausrüstung pro Kopf durch Gewährung absoluter Pauschalzuweisungen gesichert werden, die sich dem Grunde nach ausgabenseitig bestimmt. Es ist dann jedoch nicht mehr auszuschließen, daß einzelne Länder immer weiter zurückfallen und die mit ihren Aufgaben verbundenen allgemeinen Ausgabenverpflichtungen nicht mehr wahrnehmen können¹⁸. Soll diese Gefahr aus verteilungspolitischen, aber auch wachstumspolitischen Zielsetzungen vermieden werden, so resultieren zwingend hohe Grenzbelastungen bei den Ausgleichsberechtigten. Bei den ausgleichspflichtigen Ländern sind hohe Grenzbelastungen nur zu verhindern, wenn die Vorabauauffüllung durch den Bund vorgenommen wird. Besitzen hohe marginale Abschöpfungsquoten die vermuteten negativen Anreizwirkungen, so besitzt das System einen inhärenten Zielkonflikt zwischen Allokation und Distribution, der nicht aufgelöst werden kann!

Bei allen Erörterungen und Reformvorschlägen ist kritisch zu sehen, daß die fundamentale These von der Transmission der Grenzbelastung auf das Verhal-

ten der staatlichen Entscheidungsträger in der Wirtschafts- und Finanzpolitik empirisch nicht belegt ist und schon deshalb ihr Einfluß auf Wirtschaftswachstum und Steuerkraft unsicher bleibt. Aus dem kommunalen Finanzausgleich bekannte analoge Effekte sind nicht ohne weiteres auf den Länderfinanzausgleich übertragbar, da die Kommunen unmittelbar die Erhebungsintensität beeinflussen können. Daher sind in jedem Fall differenziertere empirische Untersuchungen zum Anreizargument (auch in dynamischer Hinsicht) anzustellen, bevor aus allokativen Überlegungen heraus ein derart radikales Reformanliegen in Betracht gezogen werden kann. Unstrittig sind die primären Wirkungen auf die Transferströme und die Ausgleichsintensität unter den Ländern, wie sie sich aus der Veränderung der Grenzbelastung ableiten.

Schließlich wird bei Diskussionen um die Grenzbelastungen zumeist nicht beachtet, daß nur ein Teil der Einnahmen in die Berechnungen des Länderfinanzausgleichs eingeht; so bei den Ländern nur die in § 7 Finanzausgleichsgesetz (FAG) genannten Steuern¹⁹. Bei den Gemeinden werden die maßgeblichen Einnahmen nur mit 50% angesetzt. Auch hier finden die sonstigen Einnahmen im Länderfinanzausgleich keine Berücksichtigung. In die Berechnungen gehen ausschließlich die Anteile an der Einkommensteuer und den Realsteuern ein. Aus dieser Sicht könnten Reformbefürworter sogar argumentieren, daß eine hohe Grenzbelastung bei den Steuereinnahmen zu einem wünschenswerten Anreiz zur verstärkten Nutzung von Äquivalenzpreisen (Gebühren) führt und sich auf diesem Wege die Allokation im öffentlichen Sektor verbessert.

Reformoptionen

Vor diesem Hintergrund ist die Fixierung einer Mindestausstattung für die neuen Länder gemessen an der durchschnittlichen Finanzkraft als axiomatische Vorgabe für eine Reform des Finanzausgleichs unabdingbar²⁰. Aufgrund der anhaltenden Unsicherheit

¹⁷ Vgl. hierzu die Anmerkung in Fußnote 6.

¹⁸ Vgl. hierzu Werner Ebert, Steffen Meyer, Reform der föderalen Finanzbeziehungen, a.a.O.

¹⁹ Vgl. Ulrich Häde: Finanzausgleich, Tübingen 1996, S. 207, eine ausführliche Diskussion findet sich bei Thomas Thoma: Uneinheitlichkeit der Finanzkraftberechnung konserviert uneinheitliche Lebensverhältnisse – Zur Berücksichtigung reformbedürftiger Sonderinteressen im Regelwerk des Länderfinanzausgleichs, in: Uwe Mummert, Michael Wohlgemuth (Hrsg.): „Aufschwung Ost“ im Reformstau West, Baden-Baden 1998.

²⁰ Vgl. Thomas Lenk, Volkmar Teichmann: Bei der Reform der Finanzverfassung die neuen Bundesländer nicht vergessen!, Diskussionsbeiträge der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Leipzig, Oktober 1998.

über die zukünftige wirtschaftliche Leistungskraft in den neuen Ländern darf deren Prozeß der finanzwirtschaftlichen Verselbständigung nicht leichtfertig aufs Spiel gesetzt werden. Der in die Diskussion eingebrachte Lösungsvorschlag einer Pauschale ist mit erheblichen Unsicherheiten behaftet, verschleiert die wirklich stattfindenden Veränderungen auf Zeit und führt nach Ablauf der festgelegten Geltungsdauer zu nicht-kalkulierbaren Friktionen.

Auch die Möglichkeiten einer Verfassungsänderung sind beschränkt. Die für das Jahr 2005 anstehende Anschlußregelung für den bestehenden Finanzausgleich läßt wenig Zeit für die Beratung einer umfassenden Verfassungsreform, so daß sich realistische Optionen an der bestehenden Verfassung orientieren müssen. Unter Beachtung des Zeitbedarfs für eine konsensfähige Reform muß schon heute über deren Ansatzpunkte nachgedacht werden, aber vernünftigerweise nur bei gesicherten Prognosen über die Verlässlichkeit des wirtschaftlichen Aufholprozesses der neuen Länder²¹. Aufgrund der Tatsache, daß die Reform des Finanzausgleichs im Jahre 1993 unter Berücksichtigung der damaligen rechtlich-institutionellen und politischen Restriktionen eine tragfähige Konsenslösung darstellte, kann das bestehende System bis 2004 wegen der negativen politischen Anreizwirkungen einer Reform vor diesem Zeitpunkt nicht angetastet werden.

Die Reform des Finanzausgleichs muß eine Reihe von Detailfragen aufgreifen. Die Reduzierung von Einzelregelungen kann durch pauschale Abgeltung verschiedener Sonderbedarfe (Hafenlasten, Kosten politischer Führung, Konversionslasten, Haushaltsnotlage) außerhalb des Länderfinanzausgleichssystems erfolgen. Die Behandlung der Stadtstaatenregelung²² sowie die Problematik der Einbeziehung der Gemeindesteuerkraft ist aufgrund des föderalen Gesamtzusammenhangs systematisch im Finanzausgleich zu regeln.

Reformelemente zur Verbesserung der Anreizstrukturen

Im Hinblick auf die Grenzbelastung stehen die einzelnen Ausgleichsschienen des Finanzausgleichs im Mittelpunkt. Die kritische Überprüfung der Reformvorschläge läßt erkennen, daß nur die folgenden Re-

formelemente zur Verbesserung der Anreizstrukturen des Länderfinanzausgleichs denkbar sind:

□ Eine Verminderung der Grenzbelastung der finanzstarken Länder ist nur durch eine Reduzierung des Transfervolumens im Länderfinanzausgleich i.e.S. realisierbar. Hierdurch entsteht eine Finanzierungslücke, die nur vom Bund aufgefüllt werden kann. Er finanziert eine Vorabauffüllung bis zu einer Mindestfinanzkraftgrenze, die über der Finanzkraft nach Umsatzsteuer-Vorwegausgleich im bestehenden System liegen muß. Der horizontale Vorwegausgleich über die Umsatzsteueranteile der Länder entfällt. Solange die finanzschwachen Länder unterhalb dieser Mindestgrenze liegen, verringert sich für die Zahlerländer die Transferverpflichtung im Länderfinanzausgleich i.e.S. und damit die Grenzbelastung. Um die finanzielle Belastung des Bundes zu begrenzen, ist eine Neuverteilung der Umsatzsteuer-Anteile von den Ländern auf den Bund notwendig. Dieses finanzwissenschaftlich sinnvolle Modell ist zunächst auch vom Bund und einigen Ländern vertreten worden, schließlich aber durch eine verfassungsrechtlich einwandfreie Lösung ersetzt worden²³.

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht entfaltet der Bund seine Maßnahmen wegen der besonderen Heterogenität der wirtschaftlichen Strukturen der Länder infolge der Wiedervereinigung. Die vorgesehene Vorabauffüllung paßt sich automatisch an Veränderungen im originären Steueraufkommen der neuen Länder an und entfällt, sobald diese das Mindestniveau erreichen. Insofern ist dieser vertikale Transfer vor Länderfinanzausgleich nicht als distributives Ausgleichsinstrument im engeren Sinn zu werten. Er steht nicht im systematischen Widerspruch zu dem Verfassungsgrundsatz des Art. 107 II GG, wonach der Bund lediglich fakultativ Zuweisungen zur ergänzenden Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs gewährt, während der angemessene Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder obligatorisch und vorgelagert unter den Ländern erfolgt.

²² Eine First-best-Lösung bemüht sich darum, die Zerlegungsvorschriften stärker nach ökonomischen Kriterien auszurichten (Kombination aus Wohnort- und Betriebsstättenprinzip). Praktikable Lösungen sind jedoch im Hinblick auf die Abbildung ökonomischer Sachverhalte möglicherweise nicht robuster, und solche (einfachgesetzlich bestimmte) flexible Aufteilungsschlüssel sind wechselnden politischen Kräfteverhältnissen ausgesetzt. Das Konzept der Einwohnerveredelung ist vor diesem Hintergrund durchaus eine vernünftige Second-best-Lösung.

²³ Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Drucksache 13/4471 vom 19. April 1996, Bonn, S. 9. Problematisch an diesem Vorschlag ist, daß eine „zweigeteilte“ Verfassung zwischen Ost und West postuliert wird. Die Argumentation, daß die Vorabauffüllung durch den Bund auf der Basis eines allgemeinen Finanzkraft-Kriteriums (theoretisch) auch den finanzschwachen alten Ländern zugute kommt, ist an sich ein purer Formalismus, der einer juristischen Überprüfung möglicherweise nicht standhalten würde.

²¹ Diese Restriktion besteht auch für weitergehende Reformvorhaben innerhalb der Finanzverfassung Deutschlands, beispielsweise im Hinblick auf die Reformulierung des Lastenverteilungsgrundsatzes zwischen Bund und Ländern (Konnexitätsprinzip); vgl. differenziert Otto-Erich Geske: „Eine neue Finanzverfassung zur Wiederherstellung eines strikten Konnexitätsprinzips?“, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 78. Jg. (1998), H. 9, S. 556-564.

Dieses System reduziert allerdings nur dann die Grenzbelastungen, wenn es nicht auf der Stufe des Länderfinanzausgleichs i.e.S. eine über die Vorabausfüllung hinausgehende Finanzkraftgarantie gibt. Eine Entlastung der finanzstarken Länder ist also zwingend verknüpft mit einer signifikanten Reduzierung der Abschöpfungsquote und im besonderen der garantierten Mindestausfüllung gegenüber der jetzigen Regelung. Eine Senkung des Abschöpfungstarifs greift nur in der aktuellen wirtschaftlichen Sondersituation. Positive Anreize für die transfergebenden Länder gehen immer auf Kosten der neuen Länder oder des Bundes. Bei den finanzschwachen Ländern ist der Anreizeffekt „erkauft“ mit einem negativen Niveaueffekt und erhöhter Unsicherheit bezüglich ihrer Finanzkraft nach Umverteilung. In einer wirtschaftlichen Normallage erweist sich das bestehende System des Länderfinanzausgleichs auch hinsichtlich der Anreizeffekte als den Reformmodellen gleichwertig. Ein Reformbedarf kann aus dieser Sicht für den Länderfinanzausgleich nicht begründet werden.

□ Auf der Seite der Transfergeber ist der aktuell diskutierte lineare Abschöpfungstarif unbefriedigend. Mit ansteigender relativer Finanzkraft besitzt ein Land eine zunehmende Leistungsfähigkeit. Aufgrund dessen kann ihm ein relativ größerer Beitrag zur Finanzierung der Mindestausstattung der finanzschwachen Länder zugemutet werden. Auch beim horizontalen Finanzausgleich sollte das Leistungsfähigkeitsprinzip als Ausdruck der Solidarität zwischen den Ländern zur Geltung kommen. Daher ist auf der Transfergeberseite ein linear-progressiver Abschöpfungstarif mit Kapungsgrenze zu verwirklichen. Dieser läßt sich bilden, indem die Überschüsse der finanzstarken Mitgliedstaaten mit der relativen Finanzkraft gewichtet werden. Durch Variation des Gewichtungsfaktors wird die Stärke der Progression entsprechend der politischen Zielvorstellung erhöht oder abgesenkt.

Ausblick

Das Instrumentarium des Finanzausgleichs in Art. 106 und 107 GG ist durch zwei Charakteristika gekennzeichnet, die zur Verringerung der aktuellen Inhomogenität in der Bundesrepublik beitragen. Zum einen verschaffen die Gemeinschaftssteuern den Ländern eine gesicherte dynamische Grundfinanzierung, die besser als andere Systeme ein extremes Steuerkraftgefälle zwischen den Ländern verhindert. Zum anderen dienen die horizontalen und vertikalen Ausgleichszahlungen des Finanzausgleichs sowohl der Angleichung der Länderfinanzkraft als auch der Kompensation besonderer finanzieller Lasten einzelner Länder.

Das Ziel der Annäherung der Wirtschaftsstrukturen zwischen alten und neuen Ländern mit Hilfe der Ausgleichsschienen der Art. 106 und 107 GG ist notwendigerweise mit relativ hohen Grenzbelastungen verbunden. Die stärkere Akzentuierung der bundesstaatlichen Kooperation gegenüber finanzieller Autonomie und dem Wettbewerb um Steuereinnahmen ist der notwendige Weg. Eine Hinwendung zum Modell des Wettbewerbsföderalismus im Länderfinanzausgleich widerspricht den Erfordernissen der deutschen Einheit. Größere finanzielle Autonomie und niedrige Grenzbelastungen – als Reformziele – kommen nämlich allein den finanzstarken Ländern zugute, die finanzschwachen Länder wären dann auf eine noch stärkere Unterstützung durch den Bund angewiesen²⁴.

Die aktuelle Diskussion der negativen Anreizwirkungen von Finanzausgleichsregelungen darf nicht davon ablenken, daß in der politischen Debatte und den praktischen Verhandlungen zwischen Bund und Ländern bzw. unter den Ländern finanzwirtschaftliche und damit deutlich interessengebundene Belastungsüberlegungen dominieren. Ein solches eher von Individual- und Gruppeninteressen geprägtes Verständnis des Finanzausgleichs entspricht nicht den normativen Anforderungen eines ausgewogenen ökonomischen bzw. finanzwissenschaftlichen Problemlösungsverhaltens²⁵, vielmehr stellen sie die Funktionsweise des kooperativen Föderalismus in Frage. Wenn es nicht gelingt, das kooperative Element auch im föderalen Verhandlungsprozeß zu stärken, bleibt als Ausweg nur der vielfach vorgeschlagene Wettbewerbsföderalismus, der an das (kooperative) Verhalten der politischen Akteure nur geringe Ansprüche stellt. So gesehen muß eine „Reform des Länderfinanzausgleichs“ eher beim Selbstverständnis der Akteure und Problemlösungsverfahren ansetzen als in materiellen Regelungen der Finanzverfassung. Gerade die Bundesebene steht in der gesamtstaatlichen Verantwortung, einem kooperativen Politikstil im gesamten föderativen System zur Durchsetzung zu verhelfen. Insbesondere der „Bund“ muß als Moderator und Katalysator die Verhandlungsprozesse leiten und dabei auch integrative Problemlösungen aufzeigen, die den Ausgleich gegensätzlicher Interessen im Sinne des Gesamtwohls des Bundesstaates ermöglichen.

²⁴ Vgl. Stefan Koriath: Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, Tübingen 1997, S. 14 f.

²⁵ Einen vielversprechenden analytischen Ansatz, der die politische Prozeßebene und die rein ökonomische Allokationsebene im föderalen Kontext zusammenführt, hat Dieter Biehl: Wechselspiel zwischen Prozeß und Institutionalisierung im Zuge der europäischen Integration, in: Bertram Schefold (Hrsg.): Wandlungsprozesse in den Wirtschaftssystemen Westeuropas, Marburg 1995, S. 109-152, entwickelt.