

Vesper, Dieter

Working Paper

Länderfinanzausgleich: Besteht Reformbedarf?

DIW Discussion Papers, No. 170

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Vesper, Dieter (1998) : Länderfinanzausgleich: Besteht Reformbedarf?, DIW Discussion Papers, No. 170, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/61551>

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.

DIW Diskussionspapiere Discussion Papers

Diskussionspapier Nr. 170

Länderfinanzausgleich - besteht Reformbedarf?

von
Dieter Vesper

Berlin, Juli 1998

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
Königin-Luise-Str. 5, 14195 Berlin
Phone: +49-30-89789- 0
Fax: +49-30-89789- 200
Internet: <http://www.diw.de>

Länderfinanzausgleich - besteht Reformbedarf?

1. Das Problem

Der neu entflammte Streit um den Länderfinanzausgleich kann nur vor dem Hintergrund der anhaltend schwachen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der daraus resultierenden Ebbe in den Kassen der Länder und Gemeinden bewertet werden. Insbesondere die Tatsache, daß der wirtschaftliche Aufholprozeß in den neuen Ländern zum Stillstand gekommen ist, schafft Probleme. Als die letzte Reform des Länderfinanzausgleichs 1993 verabschiedet worden war, hegte man noch die Hoffnung, daß die ostdeutsche Wirtschaft rasch aufholen würde und damit die Ansprüche im Finanzausgleich quasi - automatisch zurückgeführt werden könnten. Diese Hoffnung hat getrogen.

In der gegenwärtigen Diskussion, die von den Geberländern Bayern und Baden-Württemberg angezettelt worden ist, bleiben zwei Tatsachen ausgeblendet:

- Die westdeutschen Länder und ihre Gemeinden profitieren auch heute noch erheblich von der Vereinigung, denn noch immer fließen weit mehr Güterströme von West nach Ost als umgekehrt. Allein für Bayern und Baden-Württemberg dürften hieraus zusätzliche Steuereinnahmen in einer Größenordnung von jeweils 31/2 bis 4 Mrd. DM resultieren, also mehr, als beide Länder im Länderfinanzausgleich an Belastungen zu tragen haben.

- Es entspricht der Logik der bestehenden Aufgabenverteilung, daß in erster Linie der Bund die Verantwortung für die finanzpolitische Absicherung der neuen Länder übernommen hatte, ist diese Aufgabe doch von gesamtstaatlicher Bedeutung. Ebenso konsequent war es, die alten Länder heranzuziehen; deren Verpflichtung leitet sich aus dem Grundsatz der Bundestreue ab. Um die Erfüllung dieser Aufgabe den alten Ländern zu erleichtern, verzichtete der Bund auf 7 %-Punkte seines Umsatzsteueranteils, was einem Volumen von 16 Mrd. DM entspricht. Das

Land Bayern z. B. konnte allein dadurch 2 Mrd. DM zusätzlich an Einnahmen verbuchen.

Dessen ungeachtet streben die Länder Bayern und Baden-Württemberg eine Verringerung ihrer Belastungen im Länderfinanzausgleich mit dem Argument an, daß das Ausgleichssystem zu einer gravierenden Verschiebung in der Finanzkraft führe: Ursprünglich finanzstarke Länder würden finanzschwach, und finanzschwache Länder würden finanzstark. Das System schmälere auf beiden Seiten die Bereitschaft zur Eigeninitiative, denn weder Geber- noch Nehmerländer verspürten einen Anreiz zur Ausschöpfung ihrer eigenen Einnahmequellen. Kritisiert wird auch die spezifische Einwohnerwertung der Gemeinden, ebenso der Ausgleich von Sonderlasten durch die sog. Bundesergänzungszuweisungen. Im Grundsatz knüpfen Bayern und Baden-Württemberg an Ideen an, die der ökonomischen Theorie des Föderalismus entspringen. In deren Mittelpunkt stehen allokativen Überlegungen, die redistributive Funktion - Markenzeichen des in Deutschland praktizierten Finanzausgleichs - spielt eine nachrangige Rolle.

2. Leitideen des fiskalischen Föderalismus

Das zentrale Problem in föderalen Systemen besteht darin, die Vor- und Nachteile der Zentralisierung bzw. Dezentralisierung staatlichen Handelns zu optimieren. In diesem Zusammenhang spielen drei Prinzipien eine zentrale Rolle, das Subsidiaritätsprinzip, das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz und das Konnexitätsprinzip.¹ Das *Subsidiaritätsprinzip* verlangt, daß möglichst viele öffentliche Aufgaben von den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften wahrgenommen werden sollen. Individuelle Präferenzen könnten dann stärker berücksichtigt werden, weil nur jene über das Güterangebot entscheiden, die Nutzen daraus ziehen und die Finanzierung tragen. Grundsätzlich können all jene staatlichen Aufgaben dezentralisiert werden, die keine regionalen externen Effekte verursachen, d.h. Nutznießer und Kostenträger öffentlicher Leistungen räumlich nicht auseinanderfallen. In diesen

¹ Grundlegend hierzu *Olsen, M.*, The Principle of 'Fiscal equivalence': The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government. In: *American Economic Review*, 59 (1969), S. 479 ff.- *Musgrave, R.A.*; Theory of Fiscal Federalism. In: *Public Finance*, 24 (1969), S. 521 ff.- Aktuell vgl. beispielsweise *Wellisch, D.*, Dezentrale Finanzpolitik bei hoher Mobilität, Tübingen 1995.

Fällen kann auch das *Prinzip der fiskalischen Äquivalenz* ebenso wie das *Konnexitätsprinzip* - die Ebene, die entscheidet, muß die damit anfallenden Ausgaben übernehmen - konsequent angewendet werden.

Von dezentralen Lösungen erhofft man sich vor allem eine effizientere Produktionsweise für die öffentlichen Güter. Planungs-, Entscheidungs- und Realisierungsaufwand sind geringer, weil die Bürokratie aufgrund der größeren Transparenz in ihrer Eigendynamik begrenzt, das Eigeninteresse der Politik besser kontrolliert werden kann. Ein stärkeres Kostenbewußtsein wird zudem eher „maßgeschneiderte“ Lösungen hervorbringen. Demgegenüber erfordert die zentrale Bereitstellung öffentlicher Güter einheitliche Regelungen, die zwangsläufig Wohlfahrtsverluste verursachen. Dies ist der Fall, wenn infolge einer Mehrheitsentscheidung mehr Leistungen produziert werden als es den Präferenzen der Minderheit entspricht (und von dieser über Abgaben mitfinanziert werden muß). Vorstellbar ist aber auch, daß weniger Leistungen angeboten werden als die Minderheit wünscht.² Je transparenter Entscheidungsprozesse organisiert sind, um so eher ist es dem Wähler möglich, seinen Präferenzen Geltung zu verschaffen. Im Zweifel kann er „mit den Füßen abstimmen“ und mit Abwanderung reagieren. Wenn Nutzen und Kosten öffentlicher Leistungen fühlbar sind, ist auch der Druck hoch, das Angebot so effizient wie möglich zu realisieren. Dies gilt um so mehr, wenn innerhalb des öffentlichen Sektors mehr Wettbewerb herrscht. Unter diesen Bedingungen sind regionale Unterschiede im Angebot an öffentlichen Gütern wie auch in der Steuerbelastung als Ausdruck unterschiedlicher Präferenzen der Bürger und unterschiedlicher Produktionsverfahren im öffentlichen Sektor zu werten.³

Die zentrale Bereitstellung öffentlicher Güter wird dann als vorteilhaft angesehen, wenn Größenvorteile („economies of scale“) wirksam werden oder es um „geborene“ öffentliche Güter geht. Beispiele sind die Landesverteidigung oder auch die zentrale Steuererhebung, der Rechtsschutz oder Teile der öffentlichen

² Vgl. Boss, A., Wettbewerb der Regionen und Finanzverfassung. In: Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 41, 1993, S.82 f.

³ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland. In: Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 47, Bonn 1992, S. 45, sowie Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), Jahresgutachten 1997/98, Ziff. 340.

Sicherheit. In bestimmten Fällen können räumliche externe Effekte (sog. spillovers) besser internalisiert werden. Ein Beispiel ist der Straßenbau, ein anderes die Verschmutzung eines Flusses, der in eine andere Region fließt. Vom Straßenbau in einer Region profitieren auch die Einwohner anderer Regionen, so wie sie durch die Umweltbelastung in anderen Regionen geschädigt werden. Ob im Bereich der Sozial- oder Stabilisierungspolitik zentrale Lösungen zu besseren Ergebnissen führen, wird gerade in letzter Zeit nicht nur im akademischen Raum immer heftiger bestritten.

Je mehr es gelingt, die Prinzipien der Autonomie, der fiskalischen Äquivalenz und der Konnexität zu verwirklichen, um so geringer sind die Anforderungen an einen Finanzausgleich. Die Regionen agieren unabhängig und eigenverantwortlich, was impliziert, daß die Folgen finanzpolitischen Fehlverhaltens nicht auf andere Gebietskörperschaften abgewälzt werden dürfen.

3. Die bundesdeutsche Wirklichkeit

3.1 Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse und „kooperativer Föderalismus“

Der „kooperative“ Föderalismus bundesdeutscher Provenienz hat nur wenig gemein mit den Gedanken, die der ökonomischen Theorie des Föderalismus zugrunde liegen. Vielmehr läßt sich in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland eine Aufweichung des Autonomiestatus der Bundesländer und ihrer Gemeinden feststellen. Zudem ist das föderale System in Deutschland durch ein hohes Maß an Umverteilung geprägt, Allokationsgesichtspunkte spielen eine untergeordnete Rolle.

Viele der Leistungen, die von den Ländern erbracht werden, sind „fremdbestimmt“, denn in steigendem Umfang exekutieren sie Bundesgesetze, die zudem häufig einheitliche Normen beinhalten und von jedem Bundesland zu berücksichtigen sind.⁴ Diese Aushöhlung der Länderautonomie ist einmal Reflex davon, daß die Gesetzgebung sehr weitgehend dem Bund (Art. 73 ff GG), der Vollzug indes den Ländern obliegt (Art. 83 ff GG). Die Aushöhlung der Autonomie zeigt sich

⁴ Vgl. Littmann, K., Probleme der Finanzverfassung im vereinten Deutschland. In: Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 41, 1993, S.55f.

aber auch in der Vermischung von Zuständigkeiten. So sind die wichtigsten Steuerarten als sog. Gemeinschaftssteuern konzipiert und die Länder selbst haben kaum Einfluß auf ihre Steuereinnahmen. Auch bei der Aufgabenzuordnung wird das Trennsystem nicht beibehalten. Der Bund beteiligt sich an den „Gemeinschaftsaufgaben“, weil sichergestellt werden soll, daß bestimmte öffentliche Güter (z.B. der Bau von Hochschulen) auch dort angeboten werden, wo Länder und Gemeinden aus eigener Kraft überfordert wären. Gemeinschaftliche Finanzierungen bergen aber die Gefahr, daß nicht alle Kosten von den Entscheidungsträgern ins Kalkül gezogen werden, weil ja andere Finanziers mit von der Partie sind. Dies führt dazu, daß Verantwortlichkeiten verwischt werden.

Nun sind die unteren Ebenen allerdings nicht ganz unschuldig an den Zentralisierungstendenzen. In den 50er und 60er Jahren haben die Bundesländer diese Entwicklung nur allzu bereitwillig mitgetragen, zumal föderative Wertvorstellungen, wie sie heute artikuliert werden, kaum dem damaligen Zeitgeist entsprachen.⁵ Die Einbuße an Entscheidungsfreiheit wurde mit einer größeren Finanzierungsverantwortung des Bundes erkaufte, wodurch die Länder per Saldo finanziell besser gestellt waren. Überlagert wurde dieser Prozeß von dem Verfassungspostulat der „gleichwertigen Lebensverhältnisse“ im Bundesgebiet. Mit dem Übergang zum „kooperativen Föderalismus“ wurde die Konsensfindung auf breiter Ebene institutionalisiert, was zur Folge hatte, daß aufwendige Verhandlungslösungen notwendig wurden und das System erheblich an Flexibilität einbüßte.⁶ Das Ergebnis mutet in der Tat paradox an: Zwar haben sich die Mitwirkungsmöglichkeiten der Länder erhöht, und auch der Bund hat im Zeitablauf an Kompetenzen gewonnen; doch hat sich weder die Autonomie der Länder noch des Bundes vergrößert. Immer weniger können die Länder ihre Aufgaben selbst gestalten und verantworten, und auch der Bund wird vielfach von den Ländern an der Leine gehalten.

⁵ Vgl. *Postlep, R.-D., Döring, Th.*, Entwicklungen in der ökonomischen Föderalismusdiskussion und im föderativen System der Bundesrepublik Deutschland. In: *Postlep, R.-D.* (Hrsg.), Aktuelle Fragen zum Föderalismus, Marburg 1996, S. 23.

⁶ Vg. auch *Henke, K.-D., Schuppert, G.F.*, Rechtliche und finanzwissenschaftliche Probleme der Neuordnung der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern im vereinten Deutschland, Baden-Baden 1993.

Die Notwendigkeit des Finanzausgleichs unter den Ländern - der horizontale Ausgleich - ergibt sich aus der Kombination des bundeseinheitlichen Steuersystems und dem Auftrag der Verfassung, gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen. Hierzu soll die Finanzkraft zwischen armen und reichen Bundesländern „angemessen“ ausgeglichen werden. Bis zur Vereinigung spielte der horizontale Finanzausgleich politisch eine untergeordnete Rolle, kam ihm doch lediglich die Funktion eines Spitzenausgleichs zu. Durch die Einbeziehung der extrem steuerschwachen ostdeutschen Länder im Jahre 1995 hat sich dies grundlegend geändert. Immerhin ging es darum, ein Transfervolumen von 55 Mrd. DM zwischen alten und neuen Bundesländern, zwischen Bund und Ländern umzuverteilen.

3.2 Die verschiedenen Ausgleichsstufen

Dem horizontalen Ausgleich vorgelagert ist die Steuerzerlegung. So fließt der Länderanteil an der Lohnsteuer an den Wohnsitz des Steuerpflichtigen, während wichtige unternehmensbezogene Steuern nach den Betriebsstätten der steuerpflichtigen Unternehmen „zerlegt“ werden, wobei in der Regel die Lohnsumme als Maßstab zugrundegelegt wird. In dem Maße, wie durch dieses Vorgehen die Steuerkraftunterschiede verringert werden, reduzieren sich die Ansprüche im horizontalen Ausgleich. Verzichtete man auf eine Zerlegung, würden die Ausgleichsleistungen der finanzstarken Länder überzeichnet. Tatsächlich werden nicht alle unternehmensbezogenen Steuern zerlegt. So fällt das Aufkommen der Kapitalertragsteuer zum überwiegenden Teil in Hessen (Bankenplatz Frankfurt) an, obwohl die steuerliche Leistung über das gesamte Bundesgebiet streut. Entsprechend geringer ist die originäre Steuerkraft der übrigen Bundesländer, so daß der Ausgleichsmechanismus des Länderfinanzausgleichs zum Tragen kommen muß; Hessen als Geberland kann sich eine höhere Leistung zurechnen (und die hohe Nivellierung des Finanzausgleichs beklagen). Aber auch im Falle der Zerlegung bleiben Fragen offen, namentlich ob die Zerlegungsmaßstäbe die Realität (regionale Wertschöpfung, Pendlerströme) auch zeitlich angemessen widerspiegeln. Grundsätzlich drängt sich die Frage auf, ob die Verteilung der Lohnsteuer allein nach dem Wohnsitzprinzip gerechtfertigt ist, denn die Bereitstellung von Infrastruktur für Arbeitsplätze ist oft aufwendiger als für „Schlafplätze“.

Wichtigste Elemente des horizontalen Finanzausgleichs sind der Umsatzsteuervorwegausgleich und der horizontale Ausgleich im eigentlichen Sinne. Im Rahmen des *Umsatzsteuervorwegausgleichs* erhalten die finanzschwachen Ländern vorab Mittel aus dem Umsatzsteueranteil der Länder. Zunächst werden drei Viertel des Länderanteils⁷ allen Bundesländern entsprechend ihrer Einwohnerzahl - gewissermaßen nach dem Ort des Endverbrauchs - zugewiesen. Aus dem restlichen Viertel fließen an die Länder mit einer unterdurchschnittlichen Steuerkraft sogenannte Ergänzungsanteile, bis sie 92 % der Steuerkraft aller Bundesländer erreichen.⁸ Die Finanzkraft, die sich nach der Verteilung der Umsatzsteuer ergibt, bildet die Ausgangsbasis für den horizontalen Ausgleich i.e.S.

Ziel des *horizontalen Ausgleichs i.e.S.* ist es, den finanzschwachen Ländern eine Finanzkraft von 95 % des Länderdurchschnitts je Einwohner zu garantieren. Zur Ermittlung der Zahlungsströme werden zwei Kennziffern, die Finanzkraft- und die Ausgleichsmeßzahl eines Landes, miteinander verglichen. Die Finanzkraftmeßzahl entspricht den tatsächlichen Steuereinnahmen nach der Umsatzsteuerverteilung.⁹ Im Prinzip ist der Finanzausgleich ein Steuerkraftausgleich; spezifische Lasten werden bei den Bundesergänzungszuweisungen in Ansatz gebracht.¹⁰

Durch die Ausgleichsmeßzahl wird das „Soll“ definiert, also gezeigt, wie hoch das Steueraufkommen eines Landes sein müßte, damit seine Finanzkraft je Einwohner dem Durchschnitt aller Bundesländer entspricht. Für die Berechnung des Ausgleichsanspruchs, nämlich 95 % der Ausgleichsmeßzahl, werden auch die Gemeindesteuern zur Hälfte berücksichtigt und mit einer "veredelten" Einwohnerzahl gewichtet: In allen Bundesländern wird angenommen, daß der kommunale Finanzbedarf mit wachsender Gemeindegröße überproportional zunimmt; den großen Städten wird der höchste Finanzbedarf zuerkannt. Hierdurch soll den un-

⁷ Im Jahre 1995 waren die Länder mit 44 % (bis dahin mit 37 %) am Umsatzsteueraufkommen beteiligt, seit 1997 beträgt das Verhältnis 49,5 %.

⁸ Streut die Steuerkraft erheblich und reicht dieses Viertel zur Deckung der Ansprüche nicht aus, wird die Finanzkraft zunächst weniger stark angeglichen. Verbleiben indes noch Reste, so werden sie nach der Einwohnerzahl verteilt.

⁹ Dabei handelt es sich um den Anteil des Landes an der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer, den Anteil an den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag einschl. Zinsabschlag, die anteilige Körperschaftsteuer und Gewerbesteuerumlage, die anteilige Umsatzsteuer sowie um die jeweiligen Landessteuern.

¹⁰ Die Möglichkeit, besondere Belastungen im Finanzausgleich i.e.S. anzurechnen, ist inzwischen auf die Hafenlasten beschränkt.

terschiedlichen Belastungen der Länder im kommunalen Finanzausgleichs Rechnung getragen werden. In diesem Kontext ist das sogenannte Stadtstaatenprivileg zu nennen. Es räumt den Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen im Länderfinanzausgleich eine bevorzugte Stellung ein, indem ihre Einwohnerzahlen um 35 % höher als in den Flächenstaaten gewertet werden. Begründet wird dieses Vorgehen damit, daß die Stadtstaaten wie andere Städte im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs eine finanzielle Kompensation zur Deckung ihrer leistungsbedingten und zentralörtlichen Lasten erhalten müssen.

Der Prozeß des Länderfinanzausgleichs wird durch ein "vertikales Element mit horizontaler Wirkung", die Ergänzungszuweisungen des Bundes an die finanzschwachen Länder, abgeschlossen. Mit diesen Zuweisungen werden vor allem folgende Tatbestände ausgeglichen:

- Kosten der politischen Führung und zentralen Verwaltung,
- leistungsbedingte Sonderlasten,
- Übergangslasten der alten finanzschwachen Bundesländer,
- Haushaltsnotlagen, die in einzelnen Ländern entstanden sind sowie
- verbleibende Fehlbeträge der finanzschwachen Länder.

3.3 Verteilungswirkungen des Länderfinanzausgleichs

Im Jahre 1997 streute die „originäre“ Steuerkraft der Bundesländer erheblich. Mit 35 % war sie am niedrigsten in Sachsen-Anhalt und Thüringen, am höchsten in Hamburg (165 %), gefolgt von Bremen¹¹ und Hessen mit jeweils etwa 130 %. Die Verteilungswirkungen des Vorwegausgleichs werden deutlich, wenn man die effektive Umsatzsteuerverteilung dem Ergebnis gegenüberstellt, das sich bei vollständiger Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer nach der Einwohnerzahl ergäbe (Tabelle 1). Die Mittel auf dieser Stufe fließen ausschließlich in die neuen Bundesländer. Da das Stadtstaatenprivileg hier nicht zur Anwendung kommt, muß Berlin Steuern abgeben. Auch die finanzschwächeren westdeutschen

¹¹ Die Tatsache, daß Bremen dennoch im Länderfinanzausgleich ein Nehmerland ist, hängt mit der besonderen Einwohnerwertung der Stadtstaaten zusammen. Auch Berlins Ansprüche sind darauf zurückzuführen.

Länder Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Bremen werden auf dieser Stufe zur Kasse gebeten.

Will man die effektive Belastung der Geberländer aus der Umsatzsteuerverteilung ermitteln, darf man nicht nur die Leistungen aus dem Vorwegausgleich in Rechnung stellen, sondern muß auch berücksichtigen, daß der Bund seinerzeit auf 7 %-Punkte des Umsatzsteueraufkommens verzichtet hatte. Für Bayern z.B. steht im Vorwegausgleich eine Belastung von 2,4 Mrd. DM zu Buche, doch kann der Freistaat durch den höheren Anteil an der Mehrwertsteuer zusätzlich 2 Mrd. DM verbuchen, so daß ein Minus von 400 Mill. DM verbleibt. Rechnet man die Mittel aus dem Finanzausgleich i.e.S. hinzu, mußte Bayern 1997 über 3,5 Mrd. DM aufbringen, unter Einschluß der Zahlungen an den Fonds Deutsche Einheit 4,3 Mrd. DM bzw. 350 DM je Einwohner. Zum Vergleich: Für Baden-Württemberg ergeben sich 340 DM, für Hessen, das relativ am stärksten belastet wird, 610 DM je Einwohner.

Absolut gesehen sticht von den Empfängerländern Berlin hervor. Die hohen Einnahmen aus dem Ausgleich i.e.S. (4,2 Mrd. DM) resultieren allein aus dem Stadtstaatenprivileg; die originäre Finanzkraft der Stadt würde keinen Ausgleichsanspruch begründen. Den ostdeutschen Flächenstaaten fließen wegen ihrer sehr geringen originären Finanzkraft erhebliche Mittel sowohl aus dem Umsatzsteueraufkommen wie auch aus dem horizontalen Ausgleich zu.

Insgesamt werden durch das bestehende System des Finanzausgleichs die regionalen Steuerkraftunterschiede erheblich verringert. Im Endergebnis werden die schwachen Länder auf 95 % des Durchschnitts herauf- und die starken Länder auf 102 % bis 104 % heruntergesetzt. Gleichwohl bleibt die ursprüngliche Reihenfolge der Länder in der Finanzkraft erhalten. Diese bleibt auch dann noch gewährleistet, wenn man die sog. Fehlbetrags-Ergänzungszuweisungen des Bundes berücksichtigt, obgleich es dadurch zu einer weiteren Annäherung in der Finanzkraft kommt. Die Finanzkraftreihenfolge ändert sich erst, wenn die übrigen Bundesergänzungszuweisungen hinzugerechnet werden.

4. Der Reformvorschlag Bayerns und Baden-Württembergs

Das bestehende System des Länderfinanzausgleichs wird vor allem wegen seiner starken Nivellierungseffekte kritisiert. Die Bereitschaft zur Eigeninitiative würde geschmälert, da infolge der konfiskatorischen Abschöpfung der zusätzlichen Steuereinnahmen weder starke noch schwache Länder einen Anreiz zur Ausschöpfung ihrer eigenen Einnahmequellen verspürten: Für die finanzschwachen Länder lohnen sich die Anstrengungen nicht, weil zusätzliche Steuereinnahmen - gegenüber dem Durchschnitt der Bundesländer - sinkende Ansprüche im Länderfinanzausgleich induzieren; für die finanzstarken Länder lohnt sich eine „standortpflegende Steuerpolitik“ nicht, weil die zusätzlichen Steuereinnahmen zum überwiegenden Teil in andere öffentliche Kassen fließen.¹²

Kritisiert wird von Bayern und Baden-Württemberg auch die spezifische Einwohnerwertung der Stadtstaaten: Es sei nicht begründbar, daß räumlich entlegene Länder wie Bayern und Baden-Württemberg sich an den Kosten für die Infrastrukturleistungen, die die Stadtstaaten ihrem Umland anbieten, beteiligen müßten; hier seien andere, bilaterale Lösungen zu fordern.

Zudem werden die Bundesergänzungszuweisungen zur Disposition gestellt. Insbesondere werden die „Kosten politischer Führung und zentraler Verwaltung“ hinterfragt, zum einen, weil die bestehenden Regelungen den Empfängerkreis unabhängig von der Finanzkraft festschreibt, zum anderen, weil diese Zuweisungen „effizientere“ Lösungen - namentlich die Bildung größerer Bundesländer - verhindern. Aber auch die Fehlbetrags - Bundesergänzungszuweisungen sollen entfallen. Schließlich soll an die Stelle des Umsatzsteuervorwegausgleichs eine rein einwohnerbezogene Verteilung der Umsatzsteuer treten.

Die finanzpolitische Tragweite des Reformvorschlags wird besonders deutlich, wenn man ihn in seinen quantitativen Konsequenzen dem Status quo gegenüberstellt. Im bestehenden System werden zusätzliche Steuereinnahmen in erheblichen Maße abgeschöpft, obwohl bereits im Zuge der Reform 1995 die Abschöpfung

¹² Vgl. auch *Huber, B., Lichtblau, K., Systemschwächen des Finanzausgleichs - Eine Reformskizze*. In: *iw - Trends 4/1997*, *Arndt, H.-W., Finanzausgleich und Verfassungsrecht. Gutachten im Auftrage des Landes Baden - Württemberg und des Freistaates Bayern, Mannheim 1997* (Manuskript).

der steuerstärksten Länder gesenkt wurde. Die Abschöpfung erfolgt in Stufen: Vom Betrag zwischen 100 % und 101 % müssen 15 %, zwischen 101 % bis 110 % zwei Drittel und von dem darüber hinausgehenden Überschuß 80 % in den Ausgleichstopf gezahlt werden. Gelingt es beispielsweise Nordrhein-Westfalen durch eigene Anstrengungen, das Aufkommen an Einkommensteuern um 1 Mrd. DM zu steigern, so verbleiben dem Land 425 Mill. DM und seinen Gemeinden 150 Mill. DM; der Rest fließt an den Bund. Infolge seiner gestiegenen Steuerkraft muß das Land höhere Zahlungen im Länderfinanzausgleich leisten, insgesamt 280 Mill. DM. Allerdings gehen in dem Maße, in dem sich die kommunale Finanzkraft erhöht, die Belastungen durch den kommunalen Finanzausgleich zurück. Im Falle Hessens würde die Abschöpfung noch stärker greifen, weil seine Steuerkraft höher ist und die Abschöpfungsquote von 80 % zum Tragen kommt; insgesamt müßte das Land 390 Mill. DM abgeben.

Die Forderungen Bayerns und Baden-Württembergs laufen auf einen erheblich geringeren Nivellierungsgrad hinaus. Letztlich impliziert der Vorschlag, daß der Anspruch der Nehmerländer nur noch bei etwa 80% der durchschnittlichen Finanzkraft liegt; heute sind es 95 %. Von zentraler Bedeutung ist der sog. Halbteilungsgrundsatz, der im Vorschlag von Bayern und Baden - Württemberg die Forderung des Art.107 GG nach einem „angemessenen“ Ausgleich konkretisieren soll. Die Tatsache, daß das BVerfG in seinem Urteil zur Vermögen- und Erbschaftsteuer sich von diesem Halbteilungsgrundsatz hat leiten lassen, wird als Begründung für die Verteilung staatlicher Finanzströme herangezogen: Im gleichen Maße wie die „hälftige Teilung“ dem Eigentümer einen Anteil am Erworbenen garantiert, garantiert Art. 107 Abs. 1 GG den einzelnen Ländern, am Erfolg ihres Wirtschaftens teilzuhaben.“¹³ Die Geberländer sollen die Hälfte ihrer überdurchschnittlichen Finanzkraft abgeben, die Nehmerländer erhalten die Hälfte ihrer unterdurchschnittlichen Finanzkraft zugewiesen.

Alles in allem würden auf der Basis der Daten von 1997 nicht 25 Mrd. DM, sondern nur noch knapp 13 Mrd. DM zwischen reichen und armen Bundesländern umverteilt (Tabelle 2). Je Einwohner stünde sich Hessen mit 321 DM, gefolgt von Bayern, am günstigsten. Von den Nehmerländern wäre am härtesten Berlin ge-

¹³ Arndt, H.-W, a.a.O. S. 27.

troffen, das auf Finanzmittel in Höhe von 1040 DM pro Kopf der Bevölkerung verzichten müßte. Aber auch die ostdeutschen Flächenländer würden mit über 500 DM je Einwohner erheblich zur Kasse gebeten. Ähnlich hoch wären die Verluste Bremens und Hamburgs, denen der Wegfall des „Stadtstaatenprivilegs“ erheblich zu schaffen machen würde; auch Berlins Schlechterstellung wäre überwiegend auf diesen Effekt zurückzuführen. Insgesamt bindet das Privileg immerhin 5,7 Mrd. DM (Tabelle 3).

Der Wegfall der Fehlbetragsergänzungszuweisungen des Bundes würde mit 5,3 Mrd. DM zu Buche schlagen, wobei nicht nur die ostdeutschen Flächenstaaten, sondern auch Berlin sowie Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und das Saarland auf Mittel verzichten müßten. Die Ergänzungszuweisungen zum Ausgleich der „Kosten der Kleinheit“ belaufen sich auf 1,5 Mrd. DM. Nicht zur Disposition werden von Bayern und Baden-Württemberg die übrigen Bundesergänzungszuweisungen gestellt. Auch die Investitionshilfen des Bundes für die ostdeutschen Länder sollen nicht angetastet werden. Doch ist ohnedies vorgesehen, diese Leistungen im Jahre 1999 zu überprüfen.

Anzumerken bleibt noch, daß nach den Vorstellungen Bayerns und Baden-Württembergs der Besitzstand nicht sofort und auf einen Schlag aufgegeben werden soll. Vielmehr sollen die Privilegien über einen Zeitraum von 50 Jahren abgebaut, d.h. mit jährlich 2 % abgeschmolzen werden. Doch wurde die Seriosität dieses Angebots beispielsweise von Berlin mit dem Hinweis infrage gestellt, daß eine erst vor kurzem in Kraft getretene Vereinbarung, die auf mindestens 10 Jahre angelegt war, bereits nach wenigen Jahren aufgekündigt werden solle.

5. Bewertung

Werden die Pläne Bayerns und Baden-Württembergs realisiert, müssen die finanzschwachen Länder zumindest langfristig erhebliche Einbußen bei den Einnahmen hinnehmen. Die redistributive Wirkung des Finanzausgleichs würde sich auf lange Frist gesehen erheblich verringern. Das Erfordernis für eine Umverteilung leitet sich aus dem Anspruch der Verfassung nach einheitlichen Lebensverhältnissen ab. Ob ein Ausgleichsniveau von 80 % der bundesdurchschnittlichen

Finanzkraft der Länder noch als „angemessen“, als die richtige Ausgleichsmittel zwischen Finanzautonomie und Finanzsolidarität, bezeichnet werden kann, ist sehr fraglich¹⁴, muß jedoch politisch entschieden werden. In jedem Falle stellt das Ziel, den Ausgleichsanspruch auf 80 % begrenzen zu wollen, eine radikale Abkehr von der bisherigen Politik dar. Damit ginge vermutlich ein wesentlich größeres Maß an regionaler Ungleichheit einher. Doch ist die Frage, wieviel Raum in einem stärker wettbewerbsorientierten System für die Umverteilung bleibt, von zentraler Bedeutung. Ohne Zweifel hat sich durch die Vereinigung das Spannungsverhältnis zwischen bundesstaatlicher Solidarität und Eigenverantwortlichkeit, zwischen Umverteilungsanspruch und föderalem Wettbewerb verschärft.

Gegenwärtig geht es in erster Linie darum, die ostdeutschen Länder in die Lage zu versetzen, eine leistungsfähige Infrastruktur aufzubauen, die notwendige Voraussetzung dafür ist, daß die ostdeutsche Wirtschaft weiter aufholt. Es geht aber auch darum, die hohe Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland zu finanzieren. Eine Verringerung der Transfers zum jetzigen Zeitpunkt würde die ostdeutschen Länder vor noch größere Probleme stellen als sie ohnehin zu bewältigen haben. Die höheren Pro-Kopf-Einnahmen der ostdeutschen Länderhaushalte sind auch Ausdruck dafür, daß sie wegen der extremen Steuerschwäche ihrer Gemeinden weit höhere Lasten als die westdeutschen zu tragen haben. Ziehen sich die westdeutschen Länder aus ihrer Verantwortung zurück, wird der Bund in die Bresche springen müssen - der Verteilungsstreit würde dann nicht unter den Ländern, sondern zwischen Bund und Ländern geführt. Weigerte sich auch der Bund, gerieten die Empfängerländer noch stärker als bisher in den Sog der Verschuldung, was vor dem Hintergrund des sog. Stabilitäts- und Wachstumspaktes von Dublin und seiner föderalen Umsetzung¹⁵ höchst problematisch wäre. Freilich werden die gehegten Befürchtungen teilweise dadurch entkräftet, daß der „Besitzstand“ der ostdeutschen Länder nur schrittweise abgebaut werden soll.

¹⁴ Vgl. auch *Hidien, J.*, Länderfinanzausgleich und föderatives Ausgleichsgebot. In: Deutsche Steuer-Zeitung, Nr. 10/1998, S. 373 ff, insbesondere die Literaturhinweise in den Fußnoten 24 bis 28.

¹⁵ Vgl. *Vesper, D.*, Maastricht und die Konsequenzen für den Finanzausgleich in Deutschland, in: WSI - Mitteilungen, Nr. 6/1997.

Ein zentraler Punkt in der Argumentation der reichen Länder ist die angebliche „Übernivellierung“ des Finanzausgleichs. Zwar wirkt der Finanzausgleich - politisch gewollt - in hohem Maße nivellierend, von einer Übernivellierung kann jedoch nicht die Rede sein. Schon aus sachlogischen Gründen ist es nicht statthaft, die Ergänzungszuweisungen des Bundes in die Berechnungen einzubeziehen. Auch ist in diesem Zusammenhang auf die Probleme der Steuererlegung hinzuweisen; vermutlich sind die Ausgleichsleistungen der finanzstarken Länder überzeichnet.

Eine andere zentrale Forderung der reichen Länder ist die Abschaffung des Umsatzsteuervorwegausgleichs. Insbesondere wegen seiner starken redistributiven Wirkung ist er den Kritikern des Status quo ein Dorn im Auge. Zwar mag dieser Ausgleich kompliziert sein; dies allein wäre aber kein hinreichender Grund für seine Abschaffung. Auf dieser Stufe kann das Argument, die reichen Länder verspürten keinen Anreiz zur Ausschöpfung ihrer Einnahmequellen, keine Rolle spielen. Das regionale Umsatzsteueraufkommen reflektiert nicht das örtliche Wirtschaftspotential; vielmehr ist sie eine allgemeine Verbrauchssteuer, deren Aufkommen sich nach dem gesamtwirtschaftlichen Konsum bemisst. Eine Regionalisierung ihrer Bemessungsgrundlage wäre nur anhand von Schätzungen möglich. Zwar werden im Rahmen der „Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Länder“ regionalisierte Daten für die Verwendungsseite des Sozialprodukts - wenn auch mit großer Verzögerung - bereitgestellt, doch sind für die Berechnung der Bemessungsgrundlagen der Umsatzsteuer detailliertere (und aktuellere) Informationen erforderlich.

Wollte man auf den Umsatzsteuervorwegausgleich verzichten, müßte man auf einen anderen Ausgleichsmodus zurückgreifen, um die hohe redistributive Wirkung zugunsten der neuen Länder zu erzielen. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR)¹⁶ hat hierzu eine sog. Vorabauffüllung durch den Bund vorgeschlagen, die allen Bundesländern eine Finanzkraft garantiert, die 85 % der durchschnittlichen originären Finanzkraft

¹⁶ Vgl. *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 1992/93, Ziff. 368.

aller Bundesländer entspricht. Ein solches Verfahren setzt lediglich einen entsprechend höheren Umsatzsteueranteil des Bundes voraus.

In der nachfolgenden Modellrechnung (Tabelle 4) wird der Umsatzsteuervorgewegausgleich beibehalten. Gleichzeitig werden auf Basis der Daten von 1997 die Wirkungen simuliert, die sich ergeben, wenn die Überschüsse der ausgleichspflichtigen Länder nicht zu mehr als der Hälfte abgeschöpft würden. Die Einnahmenausfälle wären dann natürlich sehr viel geringer als im Modell von Bayern und Baden-Württemberg zu dem Zeitpunkt, an dem die „Besitzstandswahrung“ ausgelaufen ist. Das Ausgleichsvolumen beläuft sich auf 9,2 Mrd. DM, wäre also um knapp ein Viertel niedriger als die Summe im Status quo. Zur „Gegenfinanzierung“ müsste die Garantie der ausgleichsberechtigten Länder auf 93 % gesenkt werden. Dieser Reformvorschlag wäre weit weniger radikal, dennoch würde der Grundsatz der hälftigen Teilung realisiert und somit die teilweise konfiskatorische Wirkung der bestehenden Regelungen aufgehoben.

Quantitativ von erheblicher Bedeutung ist der von Bayern und Baden-Württemberg geforderte Wegfall des Stadtstaatenprivilegs. Diese Forderung steht vor allem deshalb auf tönernen Füßen, weil das Bundesverfassungsgericht das Privileg als rechtens angesehen hat. Wie andere Großstädte benötigen auch die Stadtstaaten zusätzliche Mittel zur Deckung ihrer ballungsbedingten und zentralörtlichen Lasten, die ihnen nicht im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs erstattet werden können. Die Höhe der Einwohnerwertung (135 %) wurde vom Verfassungsgericht als innerhalb des gesetzgeberischen Entscheidungsrahmens liegend angesehen. Der Wegfall des Stadtstaatenprivilegs würde Bremen, Hamburg und Berlin finanziell nachhaltig schwächen. Verhandlungslösungen mit dem Umland würden diese Belastungen wahrscheinlich nur zum Teil kompensieren können; zudem wären sie mit erheblichen Transaktionskosten verbunden. Solange nicht eine Länderneugliederung auf der politischen Tagesordnung steht, wird man die besondere Einwohnerwertung der Stadtstaaten kaum zu Fall bringen können.

Eine Rolle spielt die Einwohnerwertung auch im Zusammenhang mit der Berücksichtigung der Gemeinden im Länderfinanzausgleich. Die Notwendigkeit,

Finanzkraft und Finanzbedarf der Kommunen zu berücksichtigen, ergibt sich daraus, daß die Gemeinden Teil der Länder sind und die Länder für deren aufgabengerechte Finanzausstattung zu sorgen haben; dabei wird der Finanzbedarf in Abhängigkeit von der Bevölkerungsdichte definiert.¹⁷ Da aber die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinden regional stark streut, müssen die Länder ihre Gemeinden in unterschiedlichem Maße unterstützen. Dieser Tatsache muß im Länderfinanzausgleich Rechnung getragen werden. In den Verhandlungen zur Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen im Jahre 1993 gab es den Vorstoß, die kommunale Finanzkraft nicht nur zur Hälfte, sondern in voller Höhe zu berücksichtigen. Dieser Vorschlag war von den finanzstarken Geberländern mit wenig überzeugenden Argumenten abgeblockt worden. Wie Modellrechnungen für das Jahr 1997 zeigen, müßten bei voller Berücksichtigung der kommunalen Steuern die reichen Länder erheblich höhere Zuweisungen leisten; insgesamt stünden 5 Mrd. DM zur Disposition (Tabelle 5).

Schließlich: Wieviel regionale Unterschiedlichkeit verkraftet das Land? Diese Frage ist auch morgen noch eine Schlüsselfrage. Die Diskrepanzen in der Wirtschafts- und Steuerkraft zwischen West- und Ostdeutschland sind nach wie vor riesig, und geringere Transferzahlungen nach Ostdeutschland würden den Aufholprozeß dort vollends infrage stellen. Damit verbunden wäre ein Ausmaß an sozialer Destabilisierung, das gewaltige Folgeprobleme nach sich zöge. Von daher besteht aktuell kein Bedarf an einer Reform des Länderfinanzausgleichs - es sei denn, es wird eine überzeugende Lösung gefunden, wie unter den Bedingungen des „Wettbewerbsföderalismus“ der wirtschaftliche Aufholprozeß in Ostdeutschland organisiert werden kann. Zur Zeit wären die Startchancen für den Wettbewerb der Regionen in Deutschland höchst ungleich verteilt.

Ein ähnliches Problem stellt sich im übrigen, wenn die Länder - in Grenzen - selbst Steuersätze (so bei der Einkommensteuer¹⁸) festlegen und somit auch Anreize geben können. Ein Zuschlag zur Einkommensteuer würde zweifelsohne die

¹⁷ Dieses Vorgehen wird immer wieder kritisiert, weil sich eine überproportionale Kostensteigerung durch Agglomeration empirisch nicht eindeutig nachweisen lasse. Tatsächlich sind Deglomerationsnachteile ebensowenig von der Hand zu weisen wie die Tatsache, daß ein Ausgleich von Agglomerationsnachteilen die räumlichen Ungleichgewichte verstärken kann.

¹⁸ Vgl. etwa *Sachverständigenrat*, JG 97/98, a.a.O.

Autonomie der Länder erhöhen, wäre also zu begrüßen. Allerdings ist die Wahrscheinlichkeit groß, daß es zu einem Steuersenkungswettbewerb käme. Gewinner in diesem Prozeß wären vermutlich die wirtschafts- und steuerstarken Länder, denn sie verfügen über mehr „Masse“, die sie im Wettbewerb einbringen könnten. Dies gilt insbesondere dann, wenn der Einfluß der Länder auf die Steuersätze nicht nur marginal ist.¹⁹ Konsequenzen ergeben sich vermutlich auch für die Versorgung mit öffentlichen Gütern. Steuerlicher Wettbewerb ist in erster Linie Standortwettbewerb und zielt darauf, die Steuerbelastung der Unternehmen zu senken. Nicht auszuschließen ist, daß die Steuereinnahmen dann nicht ausreichen, um die Kosten des Angebots an öffentlichen Gütern zu decken. Entweder muß das Güterangebot eingeschränkt werden - dies könnte sich im Standortwettbewerb nachteilig bemerkbar machen -, oder es muß nach zentralstaatlichen Lösungen gesucht werden.²⁰ Genau diese Konsequenz soll nach dem Konzept des Wettbewerbsföderalismus aber vermieden werden.

6. Fazit

Der jüngste Vorstoß von Bayern und Baden-Württemberg, den Finanzausgleich zu reformieren, hat die Diskussion um eine Reform der föderalen Beziehungen in Deutschland aufleben lassen, wenngleich das originäre Interesse beider Länder, in finanziell schwierigen Zeiten sich zusätzliche Einnahmequellen zu erschließen, offenkundig ist. Freilich werden in dem Vorschlag keine Wege aufgezeigt, wie größere Anreize für einen föderalen Wettbewerb gesetzt werden können, der die Bundesländer veranlaßt, ihre finanzielle Lage aus eigener Kraft zu verbessern. Welche Relevanz die „konfiskatorische Wirkung“ des Finanzausgleichs tatsächlich für die politischen Anstrengungen einer Region hat, Wirtschaft zu attrahieren, wird nicht erörtert. Damit kann auch nicht die Vermutung entkräftet werden, daß diese Effekte für die regionale Wirtschaftsentwicklung und den Erfolg regionaler

¹⁹ Die Erfahrungen mit dem kommunalen Hebesatzrecht bei der Gewerbesteuer sind nicht unbedingt Beleg dafür, daß regional unterschiedliche Steuersätze an prominenter Stelle bei Standortentscheidungen stehen; ihr Einfluß ist nachrangig.

²⁰ Vgl. *Sinn, H.-W.*, Implikationen der vier Grundfreiheiten für eine nationale Fiskalpolitik. In: *Wirtschaftsdienst*, Nr. 5/1995, S. 240 ff. Kontrovers dazu *Blankart, D.B.*, Braucht Europa mehr zentralstaatliche Koordination? In: *Wirtschaftsdienst*, Nr. 2/1996, S. 87 ff. Ferner *Feld, L. P.*, *Kirchgässner, G.*, Fiskalischer Wettbewerb in der EU: Wird der Wohlfahrtsstaat zusammenbrechen? In: *Wirtschaftsdienst*, Nr. 10/1995, S. 562 ff.

Politik überschätzt werden. Tatsächlich dürfte die Zahl der zusätzlich geschaffenen Arbeitsplätze, die Zahl der attrahierten Unternehmen u.ä. ein viel wichtigerer Gradmesser sein und das Handeln der Politik bestimmen.

Die bundesdeutsche Finanzverfassung wird durch das Leitbild „gleichwertige Lebensverhältnisse“ geprägt. Erst wenn der Aufholprozeß in Ostdeutschland weiter vorangekommen ist, sollte man grundlegende Reformen ins Auge fassen. Die Theorie des Fiskalföderalismus gibt hierfür wichtige Denkanstöße, auch wenn die behaupteten allokativen Wirkungen empirisch nicht unterfüttert sind und die Überlegungen auf einer Vielzahl von - nicht immer realitätsnahen - Annahmen basieren. Bereits heute können Reformen eingeleitet werden, namentlich solche, mit denen die Aufgaben- und Finanzierungskompetenzen der verschiedenen Ebenen enger miteinander verzahnt werden und die Stellung der Länder und Gemeinden im vertikalen Finanzgefüge gestärkt wird. Hierzu gehören nicht nur Maßnahmen, die zum Abbau der vielfältigen Mischfinanzierungstatbestände („Gemeinschaftsaufgaben“ und Geldleistungsgesetze) und des weitreichenden Steuerverbundes beitragen, sondern auch Reformen in der konkurrierenden Gesetzgebung von Bund und Ländern, um die Eigenverantwortlichkeit der Länder zu stärken und mehr regionale Differenzierung zu ermöglichen. Hierzu gehört ebenso, die Finanzierung der Arbeitslosigkeit allein dem Bund zu übertragen und die Kommunen bei der Sozialhilfe entsprechend zu entlasten. Aber auch die Steuererlegungsmechanismen sollten geändert werden. Die Steuererlegung sollte nicht nur auf die Lohn- und Körperschaftsteuer beschränkt bleiben; darüber hinaus sollten bei der Lohnsteuererlegung auch der Arbeitsplatz berücksichtigt werden.²¹

²¹ Vgl. auch Homburg, Stefan, Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs. In: Finanzarchiv, Heft 3/1994, S. 312 ff.

Zusammenfassung

Der neu entflammte Streit um den Länderfinanzausgleich ist vor der Ebbe in den Kassen der Länder und Gemeinden zu sehen. Gleichwohl hat der jüngste Vorstoß von Bayern und Baden-Württemberg, den Finanzausgleich zu reformieren, die Diskussion um eine Reform aufleben lassen. Im Mittelpunkt der Kritik stehen die Übernivellierung und die konfiskatorischen Wirkungen des Systems. Tatsächlich kann von einer Übernivellierung nicht gesprochen werden, weil die spezifischen Ergänzungszuweisungen des Bundes in diesem Zusammenhang nicht berücksichtigt werden sollten. Noch immer sind die Diskrepanzen in der Wirtschafts- und Steuerkraft zwischen West- und Ostdeutschland riesig, so daß hohe Transfers notwendig sind. Unter den Bedingungen des Wettbewerbsföderalismus wären die Startchancen der Regionen höchst ungleich verteilt. Erst wenn der Aufholprozeß in Ostdeutschland weiter vorangekommen ist, sollte man grundlegende Neuerungen ins Auge fassen. Zweifellos gibt die Theorie des Fiskalföderalismus wichtige Denkanstöße. Doch auch heute können schon Reformen ins Auge gefaßt und die Eigenverantwortlichkeit von Ländern und Gemeinden gestärkt werden. Stichworte sind der Abbau der Mischfinanzierungen oder die alleinige Zuständigkeit des Bundes für die Finanzierung der Arbeitslosigkeit.

Tabelle 1

Länderfinanzausgleich und Zuweisungen des Bundes an die Länder 1997

	Steuerkraft je Einwohner vor Umsatz- steuerverteilung in vH ^{1) 2)}	Umsatzsteuer- vorweg- ausgleich ³⁾	Ausgleichs- meßzahl ⁴⁾ (AMZ)	Finanzkraft- meßzahl ⁵⁾ (FMZ)	Horizontaler Ausgleich i.e.S. ³⁾	Finanzkraft nach Ausgleich in % der AMZ	Fehlbetrags- BEZ	Finanzkraft nach Fehl- betrags-BEZ	Zuweisungen des Bundes insgesamt ⁶⁾
		Mill. DM	Mill. DM	Mill. DM	Mill. DM		Mill. DM	in %	Mill. DM.
Nordrhein-Westfalen	113,7	-3.549	73.990	78.660	-2.981	102,3	-	102,3	-
Bayern	118,8	-2.382	49.250	53.812	-3.041	103,1	-	103,2	-
Baden-Württemberg	115,5	-2.054	42.470	46.136	-2.399	103,0	-	102,9	-
Niedersachsen	93,7	-1.548	32.061	30.260	+675	96,5	1.020	99,6	1.476
Hessen	129,1	-1.192	24.686	28.825	-3.122	104,1	-	104,1	-
Rheinland-Pfalz	96,0	-792	16.395	15.570	+309	96,9	493	99,7	1.118
Schleswig-Holstein	104,8	-543	11.214	11.268	-2	100,5	-	100,6	368
Saarland	84,9	-50	4.431	4.003	+206	95,0	199	99,5	2.024
Hamburg	165,1	-337	9.259	9.868	-334	103,0	-	102,3	-
Bremen	130,9	-134	3.635	3.227	+264	96,0	112	99,7	2.110
Berlin	97,4	-681	18.781	13.401	+4.441	95,0	844	99,5	4.761
Sachsen	40,6	+4.087	18.538	15.698	+1.914	95,0	833	99,5	6.216
Sachsen-Anhalt	35,0	+2.770	11.076	9.349	+1.173	95,0	498	99,5	3.747
Thüringen	35,3	+2.519	10.125	8.499	+1.119	95,0	455	99,5	3.609
Brandenburg	43,5	+2.151	10.433	8.927	+984	95,0	469	99,5	3.390
Mecklenburg-Vorpommern	38,0	+1.736	7.401	6.239	+791	95,0	333	99,5	2.509
Insgesamt	100,0	± 13.262	343.745	343.745	± 11.876	100,0	5.257	100,0	31.329

¹⁾ Länderdurchschnitt = 100.- ²⁾ Steuern nach dem Aufkommen. ³⁾ Leistungen (-), Zuweisungen (+). ⁴⁾ Unter Berücksichtigung der Einwohnerwertung. ⁵⁾ Nach Umsatzsteuerverteilung, einschließlich hälftige Gemeindesteuern. ⁶⁾ Bundesergänzungszuweisungen und Investitionshilfen.

Quelle: Berechnungen des DIW.

Tabelle 2

Länderfinanzausgleich - Vorschlag von Bayern/Baden-Württemberg

	Umsatzsteuer- vorweg- ausgleich	Ausgleichs- maßzahl ¹⁾ (AMZ)	Finanzkraft- maßzahl ²⁾ (FMZ)	Horizontaler Ausgleich i.e.S. ¹⁾	Finanzkraft nach Ausgleich i.e.S.	Finanzkraft je Einwohner
	Mill. DM	Mill. DM	Mill. DM	Mill. DM	Mill. DM	DM
Nordrhein-Westfalen	0	75.241	82.209	-3.484	78.725	4.383
Bayern	0	50.504	56.195	-2.845	53.349	4.425
Baden-Württemberg	0	43.533	48.190	-2.328	45.862	4.413
Niedersachsen	0	32.808	31.808	+500	32.308	4.125
Hessen	0	25.264	30.017	-2.376	27.641	4.583
Rheinland-Pfalz	0	16.796	16.362	+217	16.579	4.135
Schleswig-Holstein	0	11.518	11.812	-147	11.665	4.242
Saarland	0	4.535	4.053	+241	4.294	3.966
Hamburg	0	7.149	10.205	-1.528	8.677	5.084
Bremen	0	2.832	3.361	-264	3.096	4.579
Berlin	0	14.437	14.082	+178	14.260	4.137
Sachsen	0	19.008	11.611	+3.698	15.309	3.374
Sachsen-Anhalt	0	11.372	6.579	+2.396	8.975	3.306
Thüringen	0	10.409	5.981	+2.214	8.195	3.298
Brandenburg	0	10.731	6.776	+1.977	8.754	3.417
Mecklenburg-Vorpommern	0	7.606	4.504	+1.551	6.055	3.335
Insgesamt	0	343.745	343.745	± 12.709	343.745	4.189
Mehr-(+) bzw. Mindereinnahmen (-) im Vorschlag von Bayern/Baden-Württemberg gegenüber Status quo						
Nordrhein-Westfalen	+3.549	+1.252	+3.549	-503	+3.046	+170
Bayern	+2.382	+1.253	+2.382	+196	+2.578	+214
Baden-Württemberg	+2.054	+1.064	+2.054	+71	+2.125	+204
Niedersachsen	+1.548	+747	+1.548	-175	+1.373	+175
Hessen	+1.192	+579	+1.192	+746	+1.938	+321
Rheinland-Pfalz	+792	+402	+792	-92	+700	+175
Schleswig-Holstein	+543	+304	+543	-145	+398	+145
Saarland	+50	+104	+50	+35	+85	+78
Hamburg	+337	-2.110	+337	-1.194	-856	-502
Bremen	+134	-803	+134	-528	-394	-583
Berlin	+681	-4.343	+681	-4.263	-3.582	-1.039
Sachsen	-4.087	+469	-4.087	+1.785	-2.302	-507
Sachsen-Anhalt	-2.770	+295	-2.770	+1.223	-1.547	-570
Thüringen	-2.519	+284	-2.519	+1.095	-1.424	-573
Brandenburg	-2.151	+298	-2.151	+993	-1.158	-452
Mecklenburg-Vorpommern	-1.736	+205	-1.736	+760	-976	-537
Insgesamt	± 13.262	0	0	-833 ±	0	0

¹⁾ Unter Berücksichtigung der Einwohnerwertung. - ²⁾ Nach Umsatzsteuerverteilung, einschließlich hälftige
Gemeindesteuern.

Quelle: Berechnungen des DIW.

Tabelle 3

**Auswirkungen des Stadtstaatenprivilegs
im Finanzausgleich i.e.S. 1997**

Mill. DM

	Status-quo	ohne Stadt- staatenprivileg	Differenz
Nordrhein-W estfalen	-2.968	-1.635	+1.333
Bayern	-3.157	-2.123	+1.034
Baden-W ürttemberg	-2.368	-1.493	+875
Niedersachsen	+680	+963	+283
Hessen	-3.110	-2.345	+765
Rheinland-Pfalz	+329	+460	+131
Schleswig-Holstein	-9	+62	+71
Saarland	+230	+320	+90
Hamburg	-328	-1.806	-1.478
Bremen	+330	-193	-523
Berlin	+4.225	+487	-3.738
Sachsen	+1.935	+2.306	+371
Sachsen-Anhalt	+1.211	+1.434	+223
Thüringen	+1.118	+1.322	+204
Brandenburg	+1.033	+1.242	+209
Mecklenburg-Vorpommern	+849	+999	+150
Umverteilungsvolumen	±1.940	± 9.594	± 5.739
Quelle: Berechnungen des DIW.			

Tabelle 4

**Auswirkungen einer Verringerung des Nivellierungsgrades
im Finanzausgleich i.e.S.: Häufige Abschöpfung**

	Ausgleich i.e.S. Mill. DM	Differenz zum Status quo		Finanzkraft in vH der AMZ
		Mill. DM	DM je Einw.	
Nordrhein-Westfalen	-2.431	+537	+30	103,1
Bayern	-2.468	+689	+57	104,6
Baden-Württemberg	-1.879	+489	+47	104,1
Niedersachsen	-	-680	-87	94,3
Hessen	-2.153	+957	+159	108,0
Rheinland-Pfalz	-	-329	-82	94,7
Schleswig-Holstein	-30	-21	-8	100,4
Saarland	+141	-89	-82	93,0
Hamburg	-260	+68	+40	103,1
Bremen	+254	-76	-113	94,5
Berlin	+3.841	-384	-112	93,0
Sachsen	+1.560	-375	-83	93,0
Sachsen-Anhalt	+988	-223	-82	93,0
Thüringen	+914	-204	-82	93,0
Brandenburg	+822	-211	-82	93,0
Mecklenburg-Vorpommern	+701	-148	-81	93,0
Insgesamt	± 9.221	± 2.740	.	100,0
Quelle: Berechnungen des DIW.				

Tabelle 5

**Volle Anrechnung der kommunalen Finanzkraft
im Finanzausgleich i.e.S. 1997**

Mill. DM

	Status-quo (hälftige Anrechnung)	Volle Anrechnung	Differenz
Nordrhein-Westfalen	-2.968	-4.227	-1.259
Bayern	-3.157	-4.251	-1.094
Baden-Württemberg	-2.368	-3.456	-1.088
Niedersachsen	+680	+718	+38
Hessen	-3.110	-4.164	-1.053
Rheinland-Pfalz	+329	+364	+36
Schleswig-Holstein	-9	-36	-27
Saarland	+230	+346	+116
Hamburg	-328	-761	-433
Bremen	+330	+273	-57
Berlin	+4.225	+4.451	+226
Sachsen	+1.935	+3.389	+1.454
Sachsen-Anhalt	+1.211	+2.145	+934
Thüringen	+1.118	+1.970	+852
Brandenburg	+1.033	+1.790	+757
Mecklenburg-Vorpommern	+849	+1.455	+607
Umverteilungsvolumen	± 11.940	± 16.902	± 5.019
Quelle: Berechnungen des DIW.			