

Homburg, Stefan

Book Part — Manuscript Version (Preprint)

Ursachen und Wirkungen eines zwischenstaatlichen Finanzausgleichs

Suggested Citation: Homburg, Stefan (1997) : Ursachen und Wirkungen eines zwischenstaatlichen Finanzausgleichs, In: Oberhauser, A. (Ed.): Fiskalföderalismus in Europa, ISBN 3-428-09254-6, Duncker & Humblot, Berlin, pp. 61-95

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/92548>

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.

Ursachen und Wirkungen eines zwischenstaatlichen Finanzausgleichs¹

Stefan Homburg

1 Einleitung

Wie *wird* der künftige europäische Finanzausgleich wahrscheinlich ausgestaltet sein, wenn die europäische Einigung weiter fortschreitet und die Europäische Union (EU) bei Abstimmungen zunehmend das Mehrheitsprinzip anwendet? Wie *sollte* er ausgestaltet sein, sofern man seine Einführung überhaupt bejaht? Diese beiden Fragen, die man auch doppeldeutig unter dem prosaischen Titel „Finanzausgleich – warum?“ zusammenfassen könnte, sind sorgfältig voneinander zu trennen. Die erste Frage ist *positiver* Art, bei ihr geht es darum, die Ursachen für einen Finanzausgleich und die vom Finanzausgleich ausgehenden Wirkungen zu beschreiben. Die zweite Frage ist *normativer* Art. Sie betrifft die Beurteilung der Wirkungen anhand anerkannter volkswirtschaftlicher Maßstäbe.

Während im Schrifttum breit und tief über die Frage verhandelt wurde, wie ein interregionaler Finanzausgleich aus ökonomischer Sicht sachgerecht zu gestalten sei, ist die hiesige Problemstellung insofern grundsätzlicher, als sie die *Vorfrage* stellt, ob und wie sich dieser Finanzausgleich *überhaupt* rechtfertigen läßt. Der Finanzausgleich bedarf sehr wohl einer Rechtfertigung, weil er in offenkundiger Spannung zum Föderalismusgedanken selbst steht.

Die Aufgabe, Perspektivisches zur europäischen Finanzverfassung beizusteuern, ist in einer Hinsicht leicht zu bewältigen, in anderer Hinsicht schwierig. Die Aufgabe ist *leicht*, weil es auf Ebene der Theorie keinen Unterschied macht, ob der Finanzausgleich innerhalb eines Bundesstaates vollzogen wird (*bundesstaatlicher Finanzausgleich*) oder innerhalb eines Staatenbundes (*zwischenstaatlicher Finanzausgleich*). Die Aufgabe ist andererseits *schwierig*, wenn man versucht, theoretische Spekulationen durch empirische Fakten zu untermauern; die Beibringung von Fakten scheitert einfach am Umstand, daß es einen regelrechten europäischen Finanzausgleich derzeit nicht gibt. Aufgrund dieser Schwierigkeit wird im weiteren ein zweigleisiger Gedankengang aufgebaut. Der Gedankengang besteht erstens aus einer raum- und zeitlos geltenden Theorie, aus ökonomischen Gesetzen also, von denen man annehmen muß, daß sie im Europa der Zukunft ebenso wirksam sind wie im Deutschland der Gegenwart. Zweitens wird auf empirisches Material bzw. institutionelle Details der deutschen Finanzverfassung zurückgegriffen, um die theoretisch hergeleiteten Behauptungen zu untermauern. Die Analogie zwischen europäischen Staaten, die den künftigen europäischen Finanzausgleich gestalten und deutschen Bundesländern, die über den Länderfinanzausgleich

¹ Ich danke allen Teilnehmern der Ausschlußtagung in Hamburg für zahlreiche Anregungen und Verbesserungsvorschläge. Mein ganz besonderer Dank gilt den Kollegen Norbert Anel, Bernd Genser, Heinz Grosseckttler, Wilhelm Pfähler, Wolfram F. Richter, Kurt Schmidt und Gerhard Seiler.

abstimmen, ist so offensichtlich, daß es als grober Fehler erschiene, die Lehren der bundesdeutschen Finanzverfassung bei einer Abschätzung der künftigen Entwicklung in Europa zu vernachlässigen. Insofern ist die vorliegende Arbeit nicht nur ein spekulativer Beitrag zur Zukunft Europas, sondern ebenso eine Auseinandersetzung mit der deutschen Gegenwart.

Abschnitt 2 beschäftigt sich zunächst mit der Frage nach den Ursachen und Wirkungen eines *interregionalen* (zwischenstaatlichen oder bundesstaatlichen) Finanzausgleichs. In diesem Abschnitt wird der Finanzausgleich unter Ausklammerung allokativer oder personal distributiver Wirkungen als ein Verhandlungsgleichgewicht begriffen, das von der Stimmenmehrheit der beteiligten Staaten oder Länder getragen und unterstützt wird. Abschnitt 3 enthält eine Beurteilung der allokativen und Abschnitt 4 eine Beurteilung der personal distributiven Wirkungen des Finanzausgleichs, und zwar jeweils sowohl derjenigen, die für, als auch derjenigen, die gegen die Anwendung dieses Instruments sprechen. Einige grundsätzliche Ergebnisse der vorigen Teile greift Abschnitt 5 zusammenfassend auf.

2 Ursachen des Finanzausgleichs

2.1 Welche Ursachen sind prinzipiell denkbar?

Zu fragen, warum es in Deutschland derzeit einen Finanzausgleich in der vorliegenden Form gibt und warum es ihn in Europa künftig geben könnte, ist nicht trivial, weil die Existenz gesellschaftlicher Institutionen und Spielregeln auf ganz verschiedenen und zum Teil sogar entgegengesetzten Ursachen beruhen kann. In Betracht kommen vor allem drei:

- a) Manche gesellschaftlichen Institutionen oder Spielregeln gibt es, weil sie ein *verstandenes Problem* lösen. Derartige Institutionen sind auf Vorschlag der Wissenschaft oder auf Anregung anderer vernunftgeleiteter Kreise eingeführt worden. Ein gutes Beispiel hierfür sind die national, europaweit und teilweise sogar weltweit geltenden Regeln für den Freihandel, die Schritt um Schritt ausgebaut wurden, nachdem man die von Zöllen und Verkehrsteuern ausgehenden wirtschaftlichen Behinderungen erkannt hatte.
- b) Andere gesellschaftliche Institutionen sind dagegen als Folge eines Systemwettbewerbs *spontan* entstanden, weil sie sich als vorteilhaft erwiesen, obwohl ihre Funktion zumindest zum Zeitpunkt der Einführung *nicht verstanden* wurde. Das Paradebeispiel für Institutionen dieser Art ist die Marktwirtschaft selbst, die Jahrtausende lang bestand, bevor man ihre Funktion Stück für Stück zu verstehen begann. Noch Samuelson schrieb, daß sein Lehrer Schumpeter weder ihm noch sich selbst zu erklären vermochte, in welchem Sinn eine Marktwirtschaft unter idealen Bedingungen „optimal“ sei. Zwischen der vagen Vorstellung einer *invisible hand* und dem Ersten Hauptsatz der Wohlfahrtstheorie liegt eben ein weiter Weg.
- c) Schließlich gibt es gesellschaftliche Institutionen, denen entweder nach heutigem Erkenntnisstand keine höhere Weisheit zugrundeliegt oder die sogar beweisbar schädlich sind und die nur aufgrund von Machtverhältnissen fortexistieren. Das *dominium eminens*, also die spätmittelalterliche Lehre vom Vorrecht des Königs, die Eigentumsordnung zu seinen Gunsten zu durchbrechen, ist von dieser Art. Die moderne Public Choice Theorie zeigt, wie auch und gerade in der Demokratie gesellschaftlich ineffiziente Institutionen und Spielregeln eingeführt

werden oder bestehen bleiben können, weil das Mehrheitsprinzip sie stützt. Beispiele hierzu sind Legion.

Was nun den Finanzausgleich angeht, wird in den Abschnitten 3 und 4 argumentiert werden, daß es sich hierbei jedenfalls *nicht* um eine Institution vom Typ a) handelt: Die Probleme räumlicher Allokation und Distribution sind heute weitgehend unverstanden, und die Wissenschaft hat bisher nicht schlüssig dartun können, daß ein Finanzausgleich erforderlich oder auch nur nützlich ist, geschweige denn, nach welchen Kriterien und Formeln er bemessen werden sollte. Als Möglichkeiten verbleiben demnach b) und c): Entweder beruht der Finanzausgleich auf einer höheren Weisheit, die wir (noch) nicht kennen, oder auf bloßer Macht. Die letztere Möglichkeit ist in der Literatur bisher nicht ernsthaft in Betracht gezogen worden, obwohl es nahe liegt, die geläufigen Ergebnisse der Public Choice Literatur auch auf den Finanzausgleich anzuwenden. Dies soll nun im weiteren versucht werden.

2.2 Ein Public Choice Ansatz zum Finanzausgleich

Betrachtet seien zunächst die deutsche Finanzverfassung und das sich in diesem Regelwerk ergebende *Verhandlungsgleichgewicht*. Änderungen der im zehnten Abschnitt des Grundgesetzes (GG) niedergelegten Grundsätze des Finanzausgleichs bedürfen einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestags und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrats (Art. 73 II GG), während Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) mit einfachen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat beschlossen werden können². Die Spielregeln des Finanzausgleichs werden also von Bund und Ländern gemeinsam festgelegt. Dabei hat die Vergangenheit stets gezeigt, daß sich der Bund in den komplizierten Verhandlungen auf die „vertikalen“ Aspekte des Problems konzentriert, was aus seiner Interessenlage heraus nur zu verständlich ist³. Mit nur leichter Idealisierung und ohne die moderierende Funktion des Bundes zu verkennen kann man deshalb annehmen, daß über den Länderfinanzausgleich im engen Sinn, also über die „horizontale“ Komponente, von den früher 10 bzw. jetzt 16 beteiligten Bundesländern befunden wird. Im Rahmen eines Public Choice Ansatzes wäre demnach zu fragen, auf welche Umverteilungsregeln sich die Bundesländer einigen, wenn man voraussetzt, daß jedes Bundesland eigeninteressiert verhandelt⁴.

² Ausführlich zum derzeitigen Finanzausgleich: Peffekoven, R. (1994) Reform des Finanzausgleichs – eine vertane Chance. *Finanzarchiv N.F.* **51**, S. 281-311. Selmer, P. (1994) Die gesetzliche Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen. *Finanzarchiv N.F.* **51**, S. 331-357. Homburg, St. (1994) Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs. *Finanzarchiv N.F.* **51**, S. 312-330.

³ Nach der hier vertretenen Sicht würde der Bund beispielsweise weiteren Bundesergänzungszuweisungen mit horizontalem Umverteilungseffekt zustimmen, wenn er im Gegenzug eine Kompensation in Form höherer Umsatzsteueranteile erhielte. In der modellhaft pointierten Analyse achtet der Bund allein auf die ihm verbleibenden Finanzmittel und ist indifferent bezüglich der Verteilung des Länderanteils auf die einzelnen Länder.

⁴ Hierbei wird modellhaft unterstellt, daß jedes Bundesland rein *finanzielle* Interessen verfolgt. Diese Sicht ist natürlich überspitzt, weil bei den Verhandlungen (Stichwort: A-Länder und B-Länder) auch andere Gesichtspunkte als rein monetäre eine Rolle spielen können.

Um hier analytisch voranzukommen, sei vorläufig unterstellt, daß die beteiligten Länder alle dasselbe Stimmengewicht besitzen und über einen *linearen Finanzausgleich* folgender Form abstimmen:

$$(1) \quad s_i = \alpha \cdot f_i - \beta \quad \text{für alle } i.$$

Die *Finanzkraft* F_i des Landes i ist die Summe der Steuereinnahmen dieses Landes und seiner Kommunen. Im noch zu findenden Finanzausgleich zahlt das Land i den *Ausgleichsbetrag* S_i , wobei ein negativer Wert bedeutet, daß das Land Zahlungen aus dem Finanzausgleich erhält. Mit N_i als der *Wohnbevölkerung* des Landes i entsprechen die in der Formel angegebenen Größen der *Pro-Kopf-Finanzkraft* f_i bzw. dem *Pro-Kopf-Ausgleichsbetrag* s_i . Damit es sich um einen horizontalen Finanzausgleich handelt, muß die Summe der Ausgleichsbeträge Null ergeben. Aus $\sum S_i = 0$ bzw. $\alpha \cdot \sum F_i - \beta \cdot \sum N_i = 0$ folgt sofort $\beta = \alpha \cdot \bar{f}$, wobei $\bar{f} = \bar{F} / \bar{N}$ das gewogene arithmetische Mittel der Pro-Kopf-Finanzkraft darstellt⁵. Demnach läßt sich die obige Formel folgendermaßen vereinfachen:

$$(2) \quad s_i = \alpha \cdot (f_i - \bar{f}).$$

Welcher Finanzausgleich ist nun bei einer Abstimmung unter den Bundesländern mehrheitsfähig? Wenn zunächst ein positiver Umverteilungskoeffizient $\alpha > 0$ gegen $\alpha = 0$ zur Abstimmung gestellt und damit über die Existenz eines Finanzausgleichs schlechthin entschieden wird, dann sprechen sich jene Länder für $\alpha > 0$ aus, deren Pro-Kopf-Finanzkraft unter dem Durchschnitt liegt. Denn genau diese Länder werden laut (2) von einer Umverteilung profitieren. Zunächst sei ein Blick auf die Situation vor der Wiedervereinigung geworfen. Bei 10 Bundesländern⁶, die nach absteigender Finanzkraft geordnet sind, wäre $f_5 < \bar{f}$ eine hinreichende Bedingung für die Mehrheitsfähigkeit des Finanzausgleichs: Wenn das fünftreichste Bundesland eine unterdurchschnittliche Finanzkraft aufweist, die Finanzkraftverteilung also rechtsschief ist, kann dieses Bundesland zusammen mit den fünf ärmeren die vier reichsten Länder ausbeuten. Die Daten in Tabelle 1 deuten zwar auf eine leicht rechtsschiefe Verteilung, jedoch wäre ein linearer Finanzausgleich im Jahre 1970 bei gleicher Stimmengewichtung nicht mehrheitsfähig gewesen, weil Baden-Württemberg als entscheidendes Land eine überdurchschnittliche Finanzkraft aufweist.

Wenn die Finanzkraftverteilung rechtsschief ist, also Paretos berühmtes Gesetz⁷ über die Einkommensverteilung auch für Gebietskörperschaften gilt und das Medianland eine unterdurchschnittliche Finanzkraft aufweist, dann ist ein Finanzausgleich $\alpha > 0$ mehrheitsfähig. In diesem Fall prognostiziert die Theorie ein weiteres: Bei paarweiser Abstimmung über alle denkbaren Alternativen gewinnt der durch $\alpha = 1$ definierte Finanzausgleich (sofern Umverteilungskoeffi-

⁵ Es gilt $\bar{f} = \sum F_i / \sum N_i = f_1 \cdot N_1 / \sum N_i + f_2 \cdot N_2 / \sum N_i + \dots$, wobei jeweils über die Regionen summiert wird.

⁶ In der alten Bundesrepublik war Berlin nicht in den Finanzausgleich einbezogen, es erhielt statt dessen Zuweisungen vom Bund.

⁷ Während biologische Merkmale wie Körpergröße oder Gewicht normalerweise symmetrisch (normal-) verteilt sind, beobachtet man bei ökonomischen Merkmalen wie Einkommen oder Produktivität meist eine rechtsschiefe (log-normale) Verteilung. Diese Standardeinsicht der Theorie der Einkommensverteilung geht ursprünglich auf empirische Arbeiten Paretos zurück. Vgl. hierzu Persky J. (1992) Retrospectives: Pareto's Law. *Journal of Economic Perspectives* 6, S.181-192.

zienten über Eins, die eine Reihenfolgenumkehr der Finanzkraft bewirken würden, durch das Verfassungsgericht untersagt sind). Denn jene Länder, die eine unterdurchschnittliche Finanzkraft haben und die über die Stimmenmehrheit verfügen, werden stets auf eine maximale Nivellierung drängen. Der Grenzfall $\alpha=1$ bedeutet, daß nach Durchführung des Finanzausgleichs alle Länder dieselbe Finanzkraft besitzen. Ist auch dieser Wert verfassungsrechtlich nicht zulässig („Nivellierungsverbot“), wird ein knapp unter Eins liegender Umverteilungskoeffizient gewählt. Dieses Ergebnis deckt sich mit dem praktizierten Finanzausgleich, dessen kompliziertes Regelwerk darauf hinausläuft, daß jedem Land mindestens 99,5% der durchschnittlichen Finanzkraft garantiert werden⁸. Hierbei verbleibt sozusagen ein halbes Prozent ökonomische Vernunft⁹.

Rang i	Bundesland	F_i in TDM	N_i in Mio.	f_i in TDM pro Einwohner
1	Hamburg	3.129	1,94	1.612
2	Bremen	1.026	0,72	1.425
3	Hessen	6.707	5,38	1.246
4	Nordrhein-Westfalen	20.339	16,91	1.202
5	Baden-Württemberg	10.662	8,89	1.199
6	Bayern	11.310	10,48	1.079
7	Rheinland-Pfalz	3.655	3,64	1.004
8	Niedersachsen	6.885	7,08	972
9	Saarland	1.052	1,12	939
10	Schleswig-Holstein	2.258	2,94	768
	<i>Gesamt</i>	<i>67.023</i>	<i>59,10</i>	<i>1.134</i>

Tab. 1: Finanzkraft der Länder im Jahre 1970¹⁰.

Tabelle 2 zeigt die Situation nach der Wiedervereinigung. Wenn man bedenkt, daß die Angaben in den beiden Tabellen ein Vierteljahrhundert überdecken, zeigt sich die Rangfolge der alten Bundesländer erstaunlich stabil. Bei 16 Bundesländern und einstweiliger Fortgeltung der Annahme, daß jedes Land dasselbe Stimmengewicht hat, würde der Finanzausgleich jetzt bei $f_8 < \bar{f}$ Zustimmung erheischen, also dann, wenn das achtreichste Bundesland hiervon profitierte und eine Koalition gegen die sieben reichsten Länder mehrheitsfähig wäre. Nach den Angaben in der Tabelle ist das wiederum nicht der Fall, weil Schleswig-Holstein eine über-

⁸ Durch den horizontalen Länderfinanzausgleich erhält jedes Land zunächst mindestens 95% der durchschnittlichen Finanzkraft. Der an 100% fehlende Betrag wird hernach zu 90% durch sogenannte Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen aufgefüllt, wodurch jedes Land auf mindestens 99,5% der durchschnittlichen Finanzkraft heraufgeschleust wird.

⁹ Diese Aussage bezieht sich nur auf den Anreiz der Erzielung zusätzlicher Steuereinnahmen, der durch den Finanzausgleich fast auf Null gesenkt wird. Freilich hat jedes Land auch unabhängig hiervon ein Interesse an der Steigerung der lokalen Wirtschaftskraft, zum Beispiel wegen der damit verbundenen Arbeitsplätze.

¹⁰ *Quellen:* Steuereinnahmen einschließlich Kommunalsteuern laut Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1993) *Jahresgutachten 1993/94*. Stuttgart, S. 357. Bevölkerung laut Statistisches Bundesamt (1994) *Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland*. Stuttgart, S. 51.

durchschnittliche Finanzkraft besitzt. Das Ergebnis bleibt unverändert, wenn man die unterschiedliche Stimmengewichtung der Länder im Bundesrat gemäß Art. 51 II GG berücksichtigt. Die ärmeren Länder einschließlich Schleswig-Holstein verfügen zwar über 36 von 68 Stimmen; aber ohne Schleswig-Holstein haben sie mit 32 Stimmen keine Mehrheit, so daß dieses Bundesland auch bei Berücksichtigung der Stimmengewichtung ausschlaggebend ist. Aufgrund der überdurchschnittlichen Finanzkraft Schleswig-Holsteins wäre ein übersichtlicher linearer Finanzausgleich, wie ihn etwa der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium vorgeschlagen hat, nicht mehrheitsfähig¹¹. Die eigentliche Ursache hierfür besteht darin, daß durch die Wiedervereinigung zwar fünf relativ arme Bundesländer hinzugekommen sind, die für das Abstimmungsverhalten entscheidende *Schiefe* der Finanzkraftverteilung jedoch abgenommen hat: Während die in Tabelle 1 gezeigte Verteilung noch leicht rechtsschief war, ist die Finanzkraftverteilung laut Tabelle 2 nunmehr linksschief¹².

Nun steht allerdings nirgendwo geschrieben, am wenigsten im Grundgesetz, daß der Finanzausgleich ausgerechnet vom linearen Typ sein müßte, und hebt man diese Annahme auf, dann eröffnen sich vielfältige Koalitionsmöglichkeiten für alternative Vereinbarungen. Eine dieser Koalitionsmöglichkeiten springt bei Betrachtung der Tabelle 2 förmlich ins Auge. Um sie zu charakterisieren, wählen wir für den Quotienten von Wohnbevölkerung und Stimmenzahl eines Landes die passend erscheinende Bezeichnung *Schattenpreis*. Ein hoher Schattenpreis σ_i macht das betreffende Bundesland aus Sicht prospektiver Koalitionspartner unattraktiv, weil wegen der vergleichsweise großen Bevölkerung pro Bundesratsstimme relativ hohe Mittel im Finanzausgleich für dieses Land vorgesehen werden müssen, wenn man es als Abstimmungspartner gewinnen will. Ein Land mit einem hohen Schattenpreis wäre demnach ein „teurer“ Koalitionspartner. Die in der letzten Spalte von Tabelle 2 aufgelisteten Schattenpreise zeigen, daß unter diesem Aspekt vor allem die Stadtstaaten ideale Bündnispartner sind, ebenso das Saarland und die neuen Bundesländer mit Ausnahme Sachsens.

¹¹ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1992) *Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland*. Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 47, Bonn.

¹² Die *Schiefe* einer Verteilung (γ) ist das dritte zentrale Moment dieser Verteilung. $\gamma > 0$ bedeutet eine *rechtsschiefe* Verteilung, $\gamma < 0$ eine *linksschiefe* Verteilung, und $\gamma = 0$ entspricht dem Fall der Symmetrie. Für die Daten in Tabelle 1 errechnet man $\gamma = 0,51$, während sich zu Tabelle 2 $\gamma = -0,14$ ergibt. Bei einer rechtsschiefen (oder linkssteilen) Einkommensverteilung ist das Medianeinkommen geringer als das arithmetische Mittel der Einkommen, und die politökonomischen Voraussetzungen für eine Umverteilung sind günstig.

Rang i	Bundesland (Stimmen im Bundesrat)	F _i in TDM	N _i in Mio.	f _i in TDM pro Einwohner	σ _i
1	Hamburg (3)	11.310	1,68	6.732	0,6
2	Bremen (3)	3.732	0,68	5.488	0,2
3	Hessen (4)	32.199	5,88	5.476	1,5
4	Bayern (6)	58.590	11,68	5.016	1,9
5	Baden-Württemberg (6)	50.041	10,07	4.969	1,7
6	Nordrhein-Westfalen (6)	85.983	17,59	4.888	2,9
7	Berlin (4)	16.685	3,45	4.836	0,9
8	Schleswig-Holstein (4)	12.379	2,66	4.654	0,7
9	Niedersachsen (6)	33.327	7,52	4.432	1,3
10	Rheinland-Pfalz (4)	16.813	3,85	4.367	1,0
11	Saarland (3)	4.486	1,08	4.154	0,4
12	Brandenburg (4)	6.591	2,54	2.595	0,6
13	Sachsen (4)	12.016	4,66	2.579	1,2
14	Sachsen-Anhalt (4)	6.876	2,81	2.447	0,7
15	Meckl.-Vorpommern (3)	4.533	1,87	2.424	0,6
16	Thüringen (4)	6.099	2,55	2.392	0,6
	<i>Gesamt (68)</i>	<i>361.660</i>	<i>80,57</i>	<i>4.489</i>	<i>1,2</i>

Tab. 2: Finanzkraft der Länder im Jahre 1994¹³.

Ein für sich genommen nicht mehrheitsfähiger linearer Finanzausgleich muß nur um eine *Einwohnerveredelung* für die Stadtstaaten angereichert werden, um mehrheitsfähig zu werden. Nach den geltenden Spielregeln des Finanzausgleichs werden die Einwohner Berlins, Bremens und Hamburgs mit dem Faktor 1,35 multipliziert, die Einwohner der Flächenländer mit dem Faktor 1,00. Hierdurch rutschen die in der Finanzkraft weit oben angesiedelten Stadtstaaten auf die Plätze 3 (Hamburg), 10 (Bremen) und 11 (Berlin) und erscheinen damit unversehens als arm¹⁴. Die Einwohnerveredelung kostet die übrigen Koalitionsteilnehmer infolge der geringen Einwohnerzahlen der Stadtstaaten nicht viel, sichert aber die Zustimmung dieser drei Länder zu einem linearen Finanzausgleich plus Einwohnerveredelung.

Umgekehrt wären Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen denkbar ungeeignete Bündnispartner, weil sie pro Bundesratsstimme eine hohe Bevölkerung aufweisen – und das sind genau jene Länder, für die der Finanzausgleich in seiner heutigen Form

¹³ *Quellen:* Steuereinnahmen einschließlich Kommunalsteuern laut Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1995) *Jahresgutachten 1995/96*, Bundestagsdrucksache 13/3016, S. 407. Bevölkerung (von 1992) laut Statistisches Bundesamt (1994) *Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland*. Stuttgart, S. 51.

¹⁴ Eine andere Erklärung der praktizierten Einwohnerveredelung gibt es meines Erachtens *nicht*. Der gelegentlich zu vernehmende Einwand, die Stadtstaaten hätten zusätzlich kommunale Leistungen zu erbringen, verkennt, daß den Stadtstaaten mit den Kommunalsteuern auch eine zusätzliche Einnahmequelle zur Verfügung steht. Auf behauptete Externalitäten zwischen Stadtstaaten und umgebenden Flächenstaaten wird weiter unten noch einzugehen sein.

keinerlei Vergünstigungen vorsieht. Diese Überlegungen könnten erklären, warum Bremen als Bundesland mit der zweithöchsten Finanzkraft seit jeher eine derart ausgeprägte Nehmerrolle im Finanzausgleich spielt, während andere Länder, die objektiv schlechter gestellt sind, traditionell als Zahlmeister fungieren. Bekanntlich sind die vier am Beginn dieses Absatzes genannten Bundesländer, die zusammen deutlich mehr als die Hälfte der deutschen Wohnbevölkerung beherbergen, mit dem Finanzausgleich in seiner heutigen Ausgestaltung unzufrieden (dies gilt vor allem für Baden-Württemberg und Hessen). Ihre Zustimmung zu Verfassungsänderungen und erst recht zu einfachgesetzlichen Änderungen ist jedoch nicht erforderlich, da die übrigen Länder im Bundesrat über eine Zweidrittelmehrheit verfügen. Einer Ausbeutung dieser Länder durch die anderen steht nichts im Wege.

Das oben aufgezeigte Verhandlungsgleichgewicht ist vermutlich *instabil*, weil sich leicht andere Koalitionen als die genannten finden lassen. Eine befriedigende spieltheoretische Analyse des Problems erweist sich jedoch als unmöglich, weil die Handlungsspielräume der Beteiligten praktisch unbeschränkt und abgeschlossene Strategienräume folglich nicht definiert sind. Mit Sonderzahlungen für Stadtstaaten, neue Länder, arme alte Länder, arme Länder insgesamt, kleine Länder, bankrotte Länder etc. pp. gibt es nahezu unbegrenzte Möglichkeiten der Koalitionsbildung – der sich herausbildende Zustand erscheint fragil.

2.3 Finanzausgleich in der Europäischen Union

Lassen sich die vorigen Gedanken unmittelbar auf die Europäische Union übertragen, so daß man ein Verhandlungsgleichgewicht erwarten muß, in dem bestimmte Staaten durch andere ausgebeutet werden? Diese Frage muß derzeit klar verneint werden, weil ein so weitreichender Beschluß wie die Einführung eines Finanzausgleichs nach deutschem Muster *Einstimmigkeit* erfordert. Die weitgehende Durchsetzung des Mehrheitsprinzips gehört jedoch zu den erklärten Zielen der Befürworter einer politischen Union, so daß sich die Frage aufdrängt, ob nach Verwirklichung dieses Ziels auf EU-Ebene eine ähnliche Konstellation zu erwarten ist wie in Deutschland. Zumindest unter der Voraussetzung ungewichteter Stimmen liefern die Angaben in Tabelle 3 hierzu einen Anhaltspunkt. Die Tabelle zeigt die zu Kaufkraftparitäten umgerechneten Pro-Kopf-Einkommen der 15 heutigen Mitgliedstaaten. Pro-Kopf-Einkommen wurden gewählt, weil Pro-Kopf-Steueraufkommen bei stark divergierenden Steuergesetzen und Abgabenquoten kein sinnvoller Ansatzpunkt für einen künftigen Finanzausgleich sein könnten.

Rang i	Land	BSP in Mio. US \$	Einwohner in Mio.	BSP pro Kopf in US \$
1	Luxemburg	13.716	0,39	35.260
2	Schweden	233.209	8,71	26.780
3	Dänemark	133.941	5,17	25.930
4	Deutschland	1.846.064	80,16	23.030
5	Finnland	116.309	5,06	22.980
6	Frankreich	1.278.652	57,34	22.300
7	Österreich	174.767	7,90	22.110
8	Belgien	209.594	10,04	20.880
9	Niederlande	312.340	15,17	20.590
10	Italien	1.186.568	57,85	20.510
11	Verein. Königreich	1.024.769	57,70	17.760
12	Spanien	547.947	39,08	14.020
13	Irland	42.798	3,54	12.100
14	Portugal	75.268	10,10	7.450
15	Griechenland	75.106	10,46	7.180
	<i>Gesamt:</i>	<i>7.271.048</i>	<i>368,67</i>	<i>19.722</i>

Tab. 3: Europäische Pro-Kopf-Einkommen im Jahre 1992¹⁵.

Die gezeigte Verteilung der Pro-Kopf-Einkommen ist leicht linksschief ($\gamma=-0,1$), so daß ein hieran anknüpfender linearer Finanzausgleich nicht mehrheitsfähig wäre. Paretos berühmtes Gesetz, das er für Individuen formulierte und das auf dem Umstand beruht, daß es gewöhnlich relativ viele Arme und relativ wenige Reiche gibt, scheint nicht ohne weiteres auf Länder oder Regionen übertragbar zu sein¹⁶. Wie Tabelle 3 und Abbildung 1 zeigen, gibt es in der EU abgesehen vom Sonderfall Luxemburg eine breite Spitzengruppe und mit Spanien, Irland, Portugal und Griechenland nur vier Länder, deren Pro-Kopf-Einkommen deutlich abfallen. Diese vier Länder drücken das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen indes so stark, daß außer ihnen nur noch das Vereinigte Königreich von einem linearen Finanzausgleich profitieren könnte. Weil eine einwohnerbezogene Stimmengewichtung an diesem Resultat offensichtlich nichts ändert, ergibt sich die Voraussage, daß die EU bei Anwendung des Mehrheitsprinzips keinen linearen Finanzausgleich beschließen wird.

¹⁵ *Quelle:* Statistisches Bundesamt (1994) *Statistisches Jahrbuch für das Ausland*. Stuttgart, S. 352. Die Brutto-sozialprodukte pro Kopf wurden aufgrund von Angaben der Weltbank mittels Kaufkraftparitäten in US \$ umgerechnet.

¹⁶ Sieht man die Pro-Kopf-Einkommen der einzelnen Bürger als unabhängig identisch verteilte Zufallsvariablen, dann folgt die Symmetrie der Verteilung der regionalen Pro-Kopf-Einkommen (und damit näherungsweise die Symmetrie der Verteilung der regionalen Pro-Kopf-Steuereinnahmen) unmittelbar aus dem Satz von Lindeberg-Lévy.

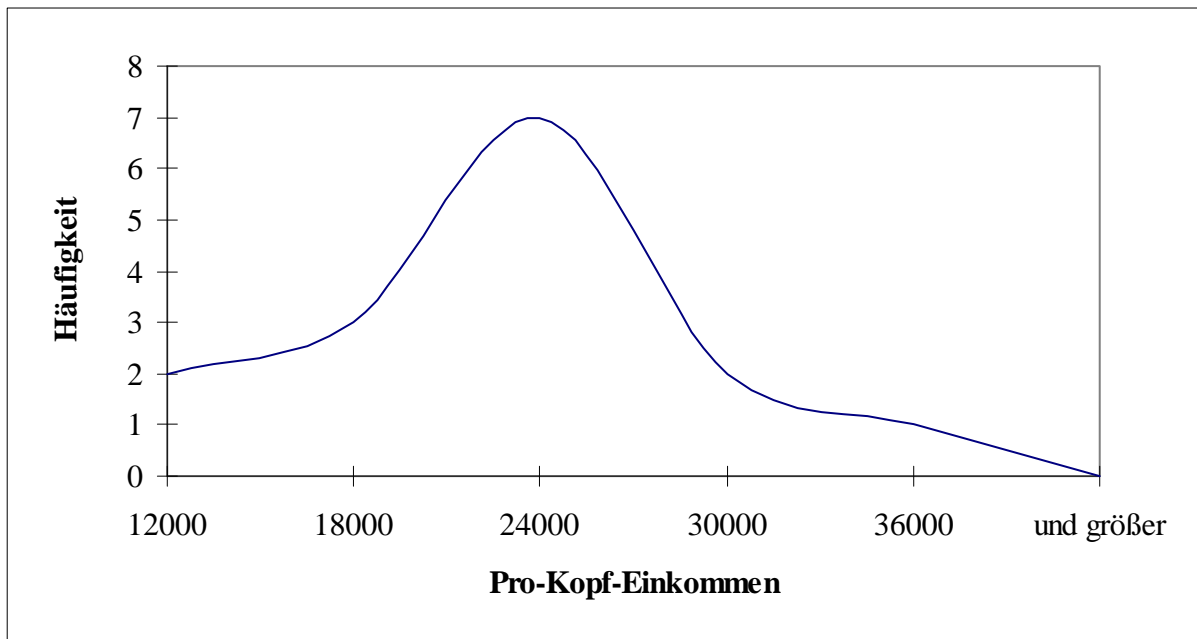


Abb. 1: Empirische Verteilung der Pro-Kopf-Einkommen in der EU.

Man darf demnach gespannt sein, welche Koalitionen sich in einem künftigen Verhandlungsgleichgewicht finden werden. Immerhin liefert die bestehende Finanzverfassung der EU, die nur einen „indirekten“ Finanzausgleich durch differenzierte Beiträge und Zuweisungen vorsieht und die nur einstimmig geändert werden kann, bereits einige Anhaltspunkte. Weil unter der Einstimmigkeitsregel und aufgrund der faktischen Austrittsmöglichkeit jeder Mitgliedstaat den Finanzausgleich blockieren kann, vermutet man zunächst ein relativ geringes Umverteilungsvolumen. Eine Umverteilung kann nur insoweit stattfinden wie die übrigen Vorteile der Union für jedes Zahlerland über seinem Nettobeitrag liegen. Andererseits haben alle Mitgliedstaaten dasselbe Gewicht in den Verhandlungen, so daß die oben entwickelten Gedanken auch hier die Vermutung nahelegen, daß Länder mit geringer Bevölkerung (also geringem Schattenpreis) bei der Umverteilung in Vorteil gesetzt werden. Tabelle 4 zeigt jene nach fallendem Pro-Kopf-Einkommen geordneten Länder, die bereits 1992 Mitglieder der EU waren und für die deshalb Angaben über die *Nettotransfers* (NTR – Transfers seitens der EU abzüglich Beiträge an die EU) vorliegen. Bei einem linearen Finanzausgleich, der sich an den Pro-Kopf-Einkommen orientiert, müßte zwischen dem Pro-Kopf-Einkommen und dem Nettotransfer pro Kopf eine Korrelation von minus Eins bestehen, was laut Tabelle 4 offensichtlich nicht der Fall ist.

Rang i	Land	NTR pro Kopf in DM	Einwohner in Mio.	BSP pro Kopf in US \$
1	Luxemburg	850,91	0,39	35.260
2	Dänemark	108,02	5,17	25.930
3	Deutschland	-244,41	80,16	23.030
4	Frankreich	-50,87	57,34	22.300
5	Belgien	33,27	10,04	20.880
6	Niederlande	-110,42	15,17	20.590
7	Italien	-17,61	57,85	20.510
8	Verein. Königreich	-83,60	57,70	17.760
9	Spanien	141,62	39,08	14.020
10	Irland	1222,50	3,54	12.100
11	Portugal	427,89	10,10	7.450
12	Griechenland	696,05	10,46	7.180
	<i>Gesamt:</i>	—	<i>347,00</i>	<i>18.918</i>

Tab. 4: Pro-Kopf-Einkommen und Nettotransfers im Jahre 1992¹⁷.

Um zu prüfen, ob ein Zusammenhang zwischen dem Nettotransfer pro Kopf und der Bevölkerung besteht, wurde eine simultane Regression zwischen dem Nettotransfer pro Kopf als gemeinsam abhängiger Variablen und dem Pro-Kopf-Einkommen sowie der Bevölkerung als prädeteterminierten Variablen vorgenommen. Das ernüchternde Ergebnis ist in Tabelle 5 dargestellt: Zwischen dem Nettotransfer pro Kopf und dem Pro-Kopf-Einkommen bestand im Jahre 1992 kein statistisch signifikanter Zusammenhang, wohl aber zwischen dem Nettotransfer pro Kopf und der Bevölkerung. Länder mit großer Bevölkerung waren tendenziell Nettozahler, und Länder mit kleiner Bevölkerung waren tendenziell Nettoempfänger. Entgegen der öffentlichen Meinung wird in der EU nicht von reich zu arm umverteilt, sondern von groß zu klein.

	Koeffizienten	t-Statistik
Schnittpunkt	742,829	2,522
Pro-Kopf-Einkommen	-0,010	-0,702
Bevölkerung	-10,817	-2,751

Tab. 5: Regression der Pro-Kopf-Transfers im Jahre 1992.

Dies zeigt einmal mehr die asymmetrische Verhandlungsposition kleiner und großer Regionen bei Fragen des Finanzausgleichs. Eine theoretisch mögliche, politisch aber wohl kaum akzeptable, Remedur bestünde in einer zur Bevölkerung proportionalen Stimmengewichtung im Ministerrat (die bedeuten würde, daß Deutschland gegenüber Luxemburg ein 133faches

¹⁷ *Quelle:* Statistisches Bundesamt (1994) *Statistisches Jahrbuch für das Ausland*. Stuttgart, S. 136ff. Ein negativer Wert bedeutet, daß das betreffende Land Nettozahler, ein positiver Wert, daß es Nettoempfänger ist. Infolge nicht aufteilbarer Zahlungen weicht die Summe der Nettotransfers von Null ab.

Stimmengewicht hätte). In diesem Fall wären die Schattenpreise aller Mitgliedstaaten gleich, und Beschlüsse über einen linearen Finanzausgleich würden nur noch von der Schiefe der Einkommensverteilung dirigiert. *Progressive Umverteilungsschemata* freilich könnten auch bei symmetrischer Einkommensverteilung mehrheitsfähig sein.

Einschränkend sei angemerkt, daß die in Tab. 4 aufgeführten Nettotransfers kaum als adäquate Maßzahlen horizontaler Umverteilung angesehen werden können, und zwar unter anderem deshalb, weil diese „Transfers“ auch Faktorentgelte beinhalten. Zahlenmaterial zur tatsächlichen horizontalen Umverteilung in der EU wird von der Kommission allerdings nicht bereitgestellt; über den Grund für diese Zurückhaltung kann man trefflich spekulieren. Mit demselben Thema hat sich kürzlich eine Arbeitsgruppe der EU-Referenten der deutschen Länderfinanzministerien befaßt. Die Arbeitsgruppe stellt unter anderem (und in Einklang mit Tab. 4) fest, daß Deutschland in den Jahren 1991 bis 1994 die höchsten Nettoleistungen aller Mitgliedstaaten erbracht hat, obwohl es in bezug auf seine finanzielle Leistungsfähigkeit einen Mittelplatz einnimmt¹⁸. Weitere empirische Forschung auf diesem Gebiet wäre sicher wünschenswert.

2.4 Zwischenergebnis

Die meisten wissenschaftlichen Beiträge zum Finanzausgleich haben versucht, diesen normativ zu erklären, das heißt sie sind von der Prämisse ausgegangen, daß der Finanzausgleich bestimmte Probleme der Allgemeinheit effizient löst. Derartige Überlegungen stehen im folgenden noch zur Besprechung an. In diesem Abschnitt wurde von der diametral entgegengesetzten Voraussetzung ausgegangen, daß der Finanzausgleich überhaupt keine Probleme löst, sondern bloß Machtverhältnisse bei Abstimmungen widerspiegelt und damit ein womöglich ineffizientes Verhandlungsgleichgewicht repräsentiert.

Wenn man nun fragt, wie weit eine derart misanthrope, oder besser ökonomische, Sicht der Dinge trägt, so wird wohl sagen können, daß zahlreiche Details des bundesdeutschen Finanzausgleichs mit der genannten Hypothese gut verträglich sind. Vor allem für die Einwohnerveredelung bei den Stadtstaaten gibt es wohl keine bessere Erklärung als die, daß die Stadtstaaten aufgrund ihres pro Einwohner hohen Stimmengewichts im Bundesrat ideale Koalitionspartner für jene ärmeren Bundesländer sind, die qua Finanzausgleich eine Teilhabe am Reichtum der anderen anstreben und die nicht über die nötige Stimmenzahl verfügen, um dieses Ziel aus eigener Kraft zu erreichen. Auch die derzeitige Umverteilung in der EU, die wohlgemerkt noch ganz rudimentär entwickelt ist, läßt sich durch Rekurs auf das Verhandlungsmodell erklären, nicht aber durch einen egalitaristischen Ansatz, der bedeuten würde, daß nicht von groß zu klein, sondern von reich zu arm umverteilt wird.

Auch der Widerspruch zwischen Vorschlägen der Wissenschaft, die auf einen möglichst *einfachen* (linearen) Finanzausgleich drängt, und der Praxis des Finanzausgleichs mit seiner fast

¹⁸ EU-Referenten (1995) *Finanzbeziehungen der Bundesrepublik Deutschland zur Europäischen Union*. Bericht der Arbeitsgruppe der EU-Referenten der Länderfinanzressorts an die Finanzministerkonferenz, vervielfältigtes Manuskript. Siehe hierzu Grossekkettler, H. (1995) *Koordinationsprobleme in der Europäischen Finanzpolitik*. Universität Münster, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge Nr. 218.

unübersehbaren Komplexität löst sich bei einer politökonomischen Betrachtungsweise auf. Die komplizierten Regeln sind nicht Selbstzweck, sondern Ergebnis verwickelter Koalitionen, weil einfache Umverteilungsschemata bei annähernd symmetrischer Finanzkraftverteilung keine Mehrheit finden. Der empirische Befund, daß die Einkommens- bzw. Finanzkraftverteilung sowohl in Deutschland als auch in Europa nicht rechtsschief, sondern annähernd symmetrisch ist, bildet insofern den Schlüssel zum Verständnis des bestehenden deutschen und zur Prognose des künftigen europäischen Finanzausgleichs.

3 Finanzausgleich im Dienste der Allokation

In den vergangenen etwa 20 Jahren ist der Finanzausgleich häufig im Zusammenhang mit allokationstheoretischen Problemen diskutiert worden, und in einer fast unübersehbaren Fülle von Beiträgen wurde entweder bewiesen oder bestritten, daß der Finanzausgleich zur Lösung derartiger Probleme beitragen kann. Dem vorliegenden Abschnitt ist die Aufgabe zugedacht, ein Resümee dieser Bemühungen zu ziehen, wobei der Schwerpunkt nicht auf der Darstellung mathematischer Einzelheiten liegt, sondern vielmehr der Versuch einer kritischen Gesamtwürdigung unternommen wird.

3.1 Binnenwanderung und regionales Angebot öffentlicher Güter

Wenn der Finanzausgleich überhaupt Allokationsprobleme löst oder lindert, dann müssen diese Probleme offenbar mit der räumlichen Verteilung der Produktionsfaktoren zusammenhängen, und eine verständige Wertung des Finanzausgleichs setzt ein Verständnis jener Gesetze voraus, die eben dieser räumlichen Verteilung zugrunde liegen. In der gemischten Wirtschaft heutigen Typs vollzieht sich die räumliche Allokation vorwiegend durch spontane Wanderungsprozesse der Faktoren Arbeit und Kapital, während die regionale Versorgung mit öffentlichen Gütern staatlich bestimmt ist und damit wesentlich von der regionalen staatlichen Finanzkraft abhängt. Genau an dieser Stelle ergeben sich potentielle Ansatzpunkte für einen effizienzorientierten Finanzausgleich. Im folgenden sei eine gegebene Menge von Regionen unterstellt, die man wahlweise als EU-Mitgliedstaaten oder als Bundesländer interpretieren kann. Die Lösung des Problems einer *effizienten räumlichen Verteilung* setzt die simultane Lösung folgender *Teilprobleme* voraus:

a) *Immobilie Produktionsfaktoren*: Hier ist zunächst an den Grund und Boden gedacht, für den das Gesetz abnehmender Grenzerträge gilt. Wäre der Boden überall in gleicher Menge und Qualität vorhanden, so wäre nur eine räumliche Gleichverteilung der mobilen Produktionsfaktoren effizient, weil nur sie eine Maximierung des gemeinsamen Sozialprodukts erlaubt. Bei unterschiedlichen Bodenmengen und/oder Bodenqualitäten müßten sich die übrigen Produktionsfaktoren proportional zur in Effizienzeinheiten gemessenen Bodenmenge verteilen. Dies gilt auch für öffentliche Güter, die *rival* in der Produktion oder im Konsum sind¹⁹.

b) *Öffentliche Güter*: Das Gros der einschlägigen Literatur charakterisiert regionale öffentliche Güter durch *Nichtrivalität* in der Produktion oder im Konsum: Alle in der Region *i* ansäs-

¹⁹ Homburg, St. (1993) Eine Theorie des Länderfinanzausgleichs: Finanzausgleich und Produktionseffizienz. *Finanzarchiv N.F.* **50**, S. 458-486.

sigen Unternehmen oder Konsumenten, so wird angenommen, können das in dieser Region angebotene öffentliche Gut G_i gleichzeitig nutzen, ohne sich hierbei gegenseitig zu stören, während die in anderen Regionen angebotenen öffentlichen Güter G_j ($j \neq i$) für die Einwohner der Region i völlig nutzlos sind. Diese Modellierung beinhaltet *steigende Skalenerträge* und führt, wenn es nur ein homogenes öffentliches Gut gibt, zur Empfehlung, nur eine Region zu besiedeln. Bei mehreren öffentlichen Gütern sollte jedes von nur einer Region bereitgestellt werden²⁰.

c) *Stauungskosten* („*congestion costs*“): Hierbei handelt es sich um einen *negativen externen Effekt* zwischen den in einer Region Ansässigen: Der Nutzen oder Gewinn eines Bewohners der Region ist um so geringer, je mehr Menschen dort wohnen, weil die übrigen zur örtlichen Verstopfung von Straßen, erhöhter Luft- und Lärmbelastung etc. beitragen. Dieses Argument erfordert für sich genommen wiederum eine möglichst gleichmäßige Verteilung im Raum²¹.

d) *Transportkosten und Netzwerkexternalitäten*: Weil Transportkosten unter sonst gleichen Umständen mit steigender Entfernung zunehmen, legt ihre Minimierung für sich genommen wiederum eine räumlich konzentrierte Allokation der Produktionsfaktoren nahe²². Dasselbe gilt für Informations-, Beschaffungs- und Absatzkosten²³. Per Netzwerkexternalität bedingen diese Kosten eine Nichtkonvexität bzw. steigende Skalenerträge.

Von den vier genannten Faktoren, die die effiziente Verteilung im Raum bestimmen, wirken zwei in Richtung einer Konzentration und zwei in Richtung einer gleichmäßigen Verteilung im Raum. Der damit bestehende *trade-off* ist analytisch schon schwierig genug, wird aber dadurch noch unüberschaubarer, daß die genannten Bestimmungsgründe ein je nach Branche unterschiedliches Gewicht besitzen. August Lösch, der Vater der Regionalwissenschaft, erkannte bereits: „So bleibt der Grundwiderspruch denn bestehen: daß der beste Standort der Erzeugung und des Verbrauchs industrieller Güter für sich genommen eine Riesenstadt wäre, der beste Standort der Erzeugung und des Verbrauchs nur der Güter des Bodens dagegen gleiche Verteilung.“²⁴ Ein industrieller Raum wie das Rhein-Ruhr-Gebiet weist deshalb ausgeprägte Zusammenballungen auf, während ein landwirtschaftlicher Raum wie Mecklenburg-Vorpommern eher gleichmäßig besiedelt ist.

Infolge der oben beschriebenen Nichtkonvexitäten besteht guter Grund zu der Annahme, daß die sich spontan ergebenden räumlichen Allokationen *ineffizient* sind. Allerdings ist die mögliche Ineffizienz komplex und nur um den Preis starker Annahmen charakterisierbar, mit de-

²⁰ Olson, M. (1969) The Principle of ‘Fiscal Equivalence’: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government. *American Economic Review* (PP) **59**, S. 479-487. Oates, W.E. (1982) *Fiscal Federalism*. New York.

²¹ Braid, R.M. (1991) The Locations of Congestible Facilities in Adjacent Jurisdictions. *Regional Science and Urban Economics* **21**, S. 617-626.

²² Transportkosten werden selten modelliert. Der wohl neueste Ansatz hierzu ist Hochman, O., D. Pines und J.-F. Thisse (1995) On the Optimal Structure of Local Governments. *American Economic Review* **85**, S. 1224-1240, die im Gegensatz zu Olsen und Oates zum Ergebnis kommen, es sollte nicht für jedes öffentliche Gut, sondern für jedes geographische Territorium eine autonome Gebietskörperschaft geben.

²³ Diese Ballungsvorteile erörtert Böventer, E. v. (1982) *Theorie der Raumordnung*. München.

²⁴ Lösch, A. (1943) *Die räumliche Ordnung der Wirtschaft*. 3. Auflage 1962 Stuttgart, S. 67.

nen andere Aspekte des obigen Gesamtproblems wegmodelliert werden. Dasselbe gilt a fortiori für die Herleitung formelmäßig bestimmter interregionaler Transfers, die eine bestehende Ineffizienz beheben. An dieser Stelle muß man sich – um eine passende Metapher von George Stigler zu verwenden – vor einer Preisvergabe an den zweiten Pianisten hüten, so lange nur der erste Pianist gespielt hat. Zu behaupten, daß die Marktlösung ineffizient sei, ist eines, zu behaupten, daß es einen praktikablen effizienzorientierten Finanzausgleich gibt, ein anderes.

Wenn man dem folgen kann, erscheint die Auffassung nicht abwegig, daß der Markt mit der räumlichen Verteilung der Produktionsfaktoren ein unübersehbar vertracktes Problem löst, das wir nicht voll verstehen. Die Literatur zu diesem Problem ist völlig zersplittert und liefert teilweise einander entgegengesetzte Empfehlungen. In ganz besonderem Maße gilt dies hinsichtlich der zentralen theoretischen Annahme, nämlich, *ob die öffentlichen Güter bei Fragen des Finanzausgleichs als rival oder als nichtrival modelliert werden sollten*. Finanzwissenschaftler neigen unverkennbar zur zweiten Alternative und stellen sich damit in einigen Gegensatz zu Regionalwissenschaftlern oder dem überwiegenden Teil der Wachstumstheoretiker, wie weiter unten verdeutlicht werden soll.

Zunächst geht es darum, die Bedeutung dieser Frage an einem konkreten Modell zu illustrieren: Bei angenommener *Nichtrivalität* öffentlicher Inputs in der Produktion ist der Output eines einzelnen Unternehmens y eine Funktion $f(k, G)$ der eingesetzten privaten Inputs k sowie der Gesamtheit öffentlicher Inputs G , die man sich als *Infrastruktur* vorstellen kann²⁵. Weist die individuelle Produktionsfunktion konstante Skalenerträge auf, dann erhält man den aggregierten Output Y einer Region, indem man mit der Anzahl der dort ansässigen Firmen N multipliziert: $Y=f(K, N \cdot G)$, wobei $K=N \cdot k$ den gesamten Kapitalbestand repräsentiert. Die aggregierte regionale Produktionsfunktion weist ersichtlich steigende Skalenerträge auf, weil der aggregierte Output mit steigender Firmenzahl überproportional wächst. Es empfiehlt sich demnach, möglichst alle Unternehmen in einer Region zu konzentrieren. Nach Hinzunahme von Land als immobilem Produktionsfaktor ergibt sich jedoch ein *trade-off*, der die Herleitung eines optimalen Finanzausgleichs ermöglicht²⁶. Die Marktlösung ohne Finanzausgleich wäre nur effizient, wenn sich die Regionen als Landrentenmaximierer verhalten würden; dies aber ist bei Voraussetzung eines privaten Bodenmarktes unmöglich, weil die Regionen nur einen gewissen Teil des Bodenertrags über die Grundsteuer abschöpfen können und ein Teil des Bodens in Händen Gebietsfremder ist.

Bei angenommener *Nichtrivalität* öffentlicher Inputs in der Produktion ist der individuelle Output hingegen eine Funktion $f(k, g)$, mit $g=G/N$, und der aggregierte Output gleich $f(K, G)$. In diesem Fall kann man zeigen, daß schon die Marktlösung langfristig effizient, ein effizienzorientierter Finanzausgleich also überflüssig ist²⁷. Sieht man öffentliche Güter als Kon-

²⁵ Eine umfassende Erörterung der Infrastrukturproblematik bieten Pfähler, W., U. Hofmann und U. Lehmann-Grube (1995) *Infrastruktur und Wirtschaftsentwicklung*. In: Oberhauser, A. (Hrsg.) *Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit III*. Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. 229/III, Berlin.

²⁶ Vgl. hierzu Richter, W.F. und D. Wellisch (1993) Allokative Theorie eines interregionalen Finanzausgleichs bei unvollständiger Landrentenabsorption. *Finanzarchiv N.F.* 50, S. 433-458. Wellisch, D. (1995) *Dezentrale Finanzpolitik bei hoher Mobilität*. Tübingen.

²⁷ Siehe Homburg (Fußnote 7). In einer interessanten Arbeit hat Schweizer gezeigt, daß räumliche Effizienz sogar bei Nichtrivalität besteht, sofern die Entscheidungen über die örtliche Infrastruktur binär sind, also etwa

sumgüter statt als Produktionsfaktoren, stellt sich das Problem in ganz analoger Art. Deshalb kommt der Frage, ob man öffentliche Güter als rival oder als nichtrival modellieren sollte, eine große Bedeutung zu. Auf der *Mikroebene* sind öffentliche Güter definitorisch nichtrival, aber die entscheidende Frage lautet, ob die Annahme der Nichtrivalität auch auf der *Makroebene* Sinn macht. Die Mikrotheorie hat genügend Beispiele dafür geliefert, daß Aggregation eine „Konvexifizierung“ bewirkt²⁸, steigende Skalenerträge auf der Mikroebene vererben sich nicht unbedingt auf die Makroebene. In Abbildung 2 wird diese Überlegung für ein öffentliches Gut verdeutlicht.

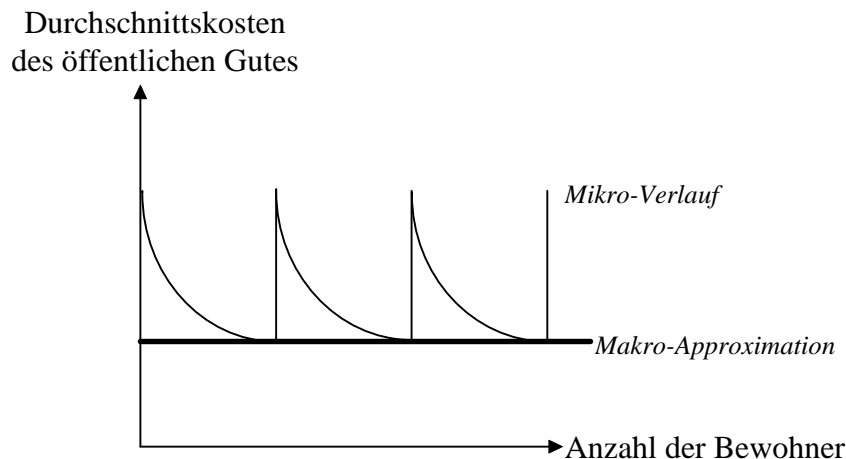


Abb. 2: „Steigende Skalenerträge“ in Mikro- und Makrosicht.

Das betrachtete öffentliche Gut könnte man sich als Zufahrtsstraße eines Wohngebiets vorstellen. Aufgrund der *Nichtrivalität* sind Produktion und Nutzung der Straße mit fallenden Durchschnittskosten verbunden, aber nicht unbeschränkt. Nimmt die Anzahl der Bewohner immer weiter zu, reicht die Kapazität der Straße bald nicht mehr aus, und es muß eine neue Straße gebaut oder die ursprüngliche verbreitert werden; damit steigen die Durchschnittskosten zunächst wieder an. Diese in Abbildung 2 dargestellten *sprungfixen Kosten* lassen sich in der Makrobetrachtung, die Tausende derartiger Straßen einbezieht, durch eine konstante Durchschnittskostenkurve approximieren. Konstante Durchschnittskosten entsprechen aber der Annahme der *Rivalität*. Global fallende Durchschnittskosten ergeben sich nur, wenn das betrachtete öffentliche Gut *global nichtrival* ist. Mit Ausnahme der Landesverteidigung dürfte es hierfür kaum praktische Beispiele geben; schon der Erhalt der inneren Sicherheit erfordert Aufwendungen, die mehr oder weniger proportional mit der Bevölkerung wachsen.

ein Damm entweder gebaut oder nicht gebaut wird, und sich die Regionen als Landrentenmaximierer verhalten. Schweizer, U. (1982) Binnenwanderung und gesamtwirtschaftliche Effizienz. *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* **138**, S. 225-240.

²⁸ Vgl. beispielsweise Hildenbrand, W. (1981) Short-Run Production Functions Based on Microdata. *Econometrica* **49**, S. 1095-1125, Abschnitt 3. Dieser Aufsatz bezieht sich auf eine faszinierende Arbeit von Houthakker, der zeigte, daß eine Branche von Firmen, die mit je einem fixen Input (also fallenden Durchschnittskosten) produzieren, sich unter bestimmten Annahmen so verhält wie ein „repräsentatives Unternehmen“ mit einer Cobb-Douglas-Produktionsfunktion. Houthakker, H.S. (1955) The Pareto Distribution and the Cobb-Douglas Production Function in Activity Analysis. *Review of Economic Studies* **23**, S. 27-31.

Deshalb erscheint die Annahme global fallender Durchschnittskosten, die einem Großteil der Theorie des Finanzausgleichs unterliegt, als irreführendes theoretisches *Artefakt*. Diese Annahme suggeriert, daß eine Straße in Nordrhein-Westfalen volkswirtschaftlich viel nützlicher ist als eine gleichartige Straße in Hamburg, weil im ersten Fall eine rund zehnmal so große Einwohnerschaft an der Straßennutzung partizipiert, ohne sich gegenseitig zu stören.

Spätestens seit dem Aufkommen der Ansätze zum endogenen Wirtschaftswachstum führen die Wachstumstheoretiker eine ähnliche Debatte um die Frage, ob öffentliche Güter auf der Makroebene als rival oder als nichtrival modelliert werden sollten. In ihrem neuen Lehrbuch meinen Barro und Sala-i-Martin hierzu²⁹:

[T]he economy benefits from a greater scale because the government services are assumed to be public goods, which can be spread costlessly over additional users ... As mentioned before, the cross-country data indicate that the per capita growth rate has, at most, a weak positive correlation with the size of the working-age population ... The failure to detect more important scale effects likely means that most of the government services do not have the nonrival character that is assumed in the model. We therefore now consider the alternative setting in which the government's services are subject to congestion. We shall show that this model has very different implications for scale effects and for desirable public finance.

Diese Autoren sprechen sich demnach gegen die Modellierung öffentlicher Güter als global nichtrival aus. Weitere Unterstützung für die hier vertretene Sicht ergibt sich von Seiten der Regionalwissenschaft. So meinte schon Henderson: „In a certain sense, at [the optimal city size] we approach a constant to scale case in production.“³⁰ Und Paul Krugman schreibt: „[A] nation that supports a system of cities will be characterized by *increasing returns at a micro level but constant returns at the aggregate level*.“³¹ Empirische Studien deuten im Ergebnis ebenfalls auf konstante Skalenerträge bzw. konstante Durchschnittskosten bei der Produktion öffentlicher Güter hin³². Schließlich werden in Hochsteuerländern wie Deutschland zahlreiche Güter öffentlich angeboten bzw. bereitgestellt, die ohnehin ausschließbar und rival sind³³. Zusammengefaßt spricht viel dafür, daß auf der Makroebene konstante Skalenerträge bzw. konstante Durchschnittskosten vorliegen und öffentliche Güter „im Großen“ rival im Konsum bzw. in der Produktion sind, obwohl „im Kleinen“ natürlich Nichtrivalität besteht.

Sobald man diesen Standpunkt akzeptiert, verengt sich der Spielraum für einen effizienzorientierten Finanzausgleich erheblich, denn ohne globale Nichtrivalität ist bereits die Marktlösung

²⁹ Barro, R. J. und X. Sala-i-Martin (1995) *Economic Growth*. New York, S. 157f.

³⁰ Henderson, J.V. (1974) The Sizes and Types of Cities. *American Economic Review* **64**, S. 640-656.

³¹ Krugman, P. (1993) International Finance and Economic Development. In: A. Giovannini (Hrsg.) *Finance and Development: Issues and Experience*. Cambridge. Hervorhebung von mir.

³² Bergstrom, T.C. und R.P. Goodman (1973) Private Demands for Public Goods. *American Economic Review* **63**, S. 280-296. Borcherting, T.E. und R.T. Deacon (1972) The Demand for Services of Non-federal Governments. *American Economic Review* **62**, S. 891-901. Auch Wildasin, D. (1986) *Urban Public Finance*. Chur, S. 7, vertritt den Standpunkt, daß nach Überschreitung einer gewissen Mindestbevölkerungszahl konstante Durchschnittskosten vorliegen.

³³ Während der Niederschrift dieser Zeilen wurde in Köln ein aus Steuermitteln finanzierter Golfplatz eröffnet. Auf die Problematik der staatlichen Bereitstellung quasi-privater Güter verweist insbesondere Grossecktkler, H. (1995) Öffentliche Finanzen. In: Bender, D. et al.: *Vahlsens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik*. 6. Auflage München, insbes. S. 491f.

effizient. Als valides Argument *pro* Finanzausgleich verbleibt in diesem Fall der Umstand, daß die räumliche Verteilung öffentlicher Güter zwar im langfristigen Gleichgewicht effizient ist, kurzfristig aber infolge exogener Schocks vom Optimum abweichen kann. Abbildung 3 bezieht sich auf zwei ansonsten identische Regionen – exemplarisch: Westdeutschland und Ostdeutschland – die sich nur durch anfänglich verschiedene Infrastrukturbestände unterscheiden. In einem Gebiet mit geringem Infrastrukturbestand ist die Grenzproduktivität der Infrastruktur vergleichsweise hoch, so daß diese Region schneller wächst. Im langfristigen Gleichgewicht stimmen die Infrastrukturbestände überein. Zur Vereinfachung wurden in Abbildung 3 die *Anteile* der regionsspezifischen Infrastruktur am Gesamtbestand skizziert, die langfristig einander zustreben. Das langfristige Gleichgewicht erfordert deshalb keinen Finanzausgleich. Der gesamte *Anpassungspfad* aber ist offensichtlich *ineffizient*, weil sich die Grenzproduktivitäten der beiden Regionen unterscheiden. Die Verschiebung einer Infrastruktureinheit von der reichen in die arme Region – im Beispiel: ein „Aufbau Ost durch Abbau West“ – erhöht das gemeinsame Sozialprodukt der beiden Regionen³⁴.

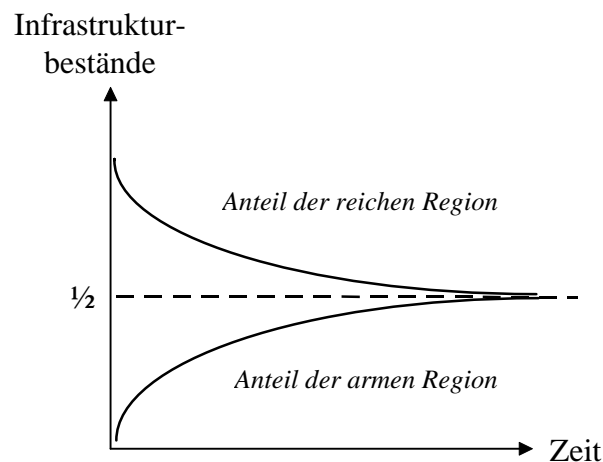


Abb. 3: Anpassung der Infrastruktur im Zeitablauf.

Eine theoretische Begründung des Finanzausgleichs nach diesem Muster paßt sehr gut auf den Fall der deutschen Wiedervereinigung, der jedoch in jeder Hinsicht eine exzeptionelle Situation darstellt. Wichtig für das Argument ist die Voraussetzung zweier „eigentlich“ gleicher Regionen, deren eine durch einen Krieg oder, offenbar noch wirksamer, durch 40jährige sozialistische Mißwirtschaft heruntergekommen ist und die, ebenso wichtig, von der anderen Region vorher wirtschaftlich isoliert war. Auf zwei seit langem integrierte Volkswirtschaften wie Deutschland und Griechenland, die sich in vieler Hinsicht voneinander unterscheiden, ist der oben skizzierte effizienzorientierte Finanzausgleich nicht anwendbar: Unterschiedliche Infrastrukturbestände stellen in diesem Fall ein *Gleichgewicht* dar, das sich langfristig eingespielt hat und das bis zum Beweis des Gegenteils als effizient angesehen werden muß.

Es gibt kein überzeugendes Argument, warum ein Finanzausgleich aus Effizienzgründen von den reichen zu den armen Regionen umverteilen sollte, ja, auf Ebene der Theorie fällt es sogar

³⁴ Zu den erforderlichen Annahmen und Beweisen vgl. Homburg (Fußnote 7).

leichter, genau in die entgegengesetzte Richtung zur argumentieren³⁵. Man denke beispielsweise an eine Montanregion, die in ihrer Blütezeit einen beträchtlichen Infrastrukturbestand aufbauen konnte. Wird die Montanindustrie aufgrund eines exogenen Schocks unrentabel, etwa durch Wegfall von Handelshemmnissen, und verliert die Region hierdurch ihren Standortvorteil, so werden die privaten Faktoren langfristig abwandern. Ein zu Ende gedachter effizienzorientierter Finanzausgleich würde diesen Anpassungsprozeß beschleunigen, indem er von der niedergehenden hin zu den aufstrebenden Regionen umverteilt. *Politisch* scheint der Sinn des Finanzausgleichs aber eher in einer Verzögerung notwendiger Anpassungen gesehen zu werden. Damit verursacht der Finanzausgleich Effizienzverluste, die schon von August Lösch klar gesehen wurden:

Die Menschen können an der Abwanderung an Orte oder in Berufe verhindert werden, wo sie sich wohler fühlen... Oder es kann ihnen die Abwanderung in Verhältnisse erspart werden, in denen sie sich zwar unglücklich fühlen, aber materiell besser leben würden. Im letzteren Fall freilich ist bereits zu bedenken, ob man aus Respekt vor einer seelischen Anhänglichkeit dauernd einen materiell unvernünftigen Zustand unterstützen soll, den ohne solchen gewaltsamen Eingriff die junge Generation vielleicht langsam aufgeben würde. Die gewaltsame Verewigung einer ursprünglich lohnenden Interessenverknüpfung, und zumal die vollständige Erhaltung des alten Zustands, *schafft ein Museum, das, wie jede solche Einrichtung, erhebliche Unterhaltskosten erfordert*.³⁶

Fassen wir zusammen. Die bekannten Formen des Finanzausgleich beeinflussen die Binnenwanderung von Unternehmen und Arbeitskräften durch einen Mitteltransfer von Regionen mit hohem Pro-Kopf-Einkommen hin zu Regionen mit geringem Pro-Kopf-Einkommen. Nach dem heutigen Wissensstand kann man einer solchen Politik nicht attestieren, daß sie der gesamtwirtschaftlichen Effizienz des Ressourceneinsatzes förderlich wäre. Im günstigsten Fall ist der nivellierende Finanzausgleich wenigstens *gut gemeint* – obwohl man nach den Ergebnissen aus Abschnitt 2 selbst hieran Zweifel haben muß. Auch scheint die Nivellierung manchmal Zustimmung selbst von Seiten der reichen Regionen zu finden, die ihre Zahlungen als eine Art *Abwehrprämie* gegen Zuwanderung sehen. Der deutsche West-Ost-Ausgleich ist ein gutes Beispiel hierfür, da er unter anderem mit der „Gefahr“ massiver Zuwanderungen aus den neuen Bundesländern begründet wurde. Ebenso dienen die Mittel des europäischen Kohäsionsfonds unverkennbar als Substitut für eine marktwirtschaftliche Angleichung der Lebensverhältnisse, die darin bestehen würde, daß beispielsweise nicht nur deutsches Kapital nach Portugal fließt, sondern auch portugiesische Arbeiter nach Deutschland kommen.

Die objektive Wirkung eines so motivierten Finanzausgleichs besteht jedoch einerseits in der Konservierung veralteter Strukturen und andererseits in der Erzeugung der aus der Steuerrheorie bekannten *disincentives*. Speziell in Deutschland mit seinem extrem nivellierenden Länderfinanzausgleich verbleiben den Bundesländern nur geringe Anreize, ihr eigenes Pro-Kopf-Einkommen und damit ihre eigene Finanzkraft zu steigern; umgekehrt sind die Folgen einer schlechten regionalen Wirtschaftspolitik finanzpolitisch kaum bedrohlich, da jedem

³⁵ Einschränkung ist anzumerken, daß bei vorausgesetztem Marktversagen, etwa in Form regional starrer Löhne, ein Spielraum für effizienzfördernde interregionale Umverteilung besteht, siehe Boadway, R. und F. Flatters (1981) *The Efficiency Basis for Regional Employment Policy*. *Canadian Journal of Economics* **14**, S. 58-77. Eine solche Analyse ist allerdings kurzfristig angelegt und erkennt, daß derartige Politiken Rückwirkungen auf die Lohnbildung haben.

³⁶ Lösch (Fußnote 12), S. 233. Hervorhebung von mir.

Bundesland ein Steueraufkommen von wenigstens 99,5% des bundesweiten Durchschnitts garantiert wird.

3.2 Interregionale externe Effekte

In Deutschland ist die Begünstigung der Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg im Finanzausgleich wiederholt Gegenstand einer verfassungsrechtlichen Prüfung gewesen, und das Bundesverfassungsgericht hat die Veredelung der Einwohnerzahlen dieser Länder mit dem Faktor 1,35 als zulässig erachtet, weil die Stadtstaaten als Oberzentren Dienstleistungen für das Umland erbringen, somit *positive externe Effekte* von ihnen ausgehen³⁷. Eine zweite Allokationsfunktion des Finanzausgleichs, die dann ähnlich für Luxemburg und Frankreich gelten müßte, wird somit in der *Internalisierung* dieser externen Effekte durch eine pauschalierte Abgeltung gesehen.

Externe Effekte setzen die Geltung des Ersten Hauptsatzes der Wohlfahrtstheorie zunächst außer Kraft, das ist bekannt. Ebenso bekannt müßte jedoch sein, daß die hieraus resultierenden Effizienzverluste durch Verhandlungen beseitigt werden können, sofern die Zahl der Beteiligten nicht zu groß ist (Coase-Theorem). Im konkreten Fall gibt es mit Berlin und Brandenburg, mit Bremen und Niedersachsen bzw. mit Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein jeweils nur zwei bis drei Beteiligte, deren Regierungen das zugrundeliegende Problem durch bi- oder trilaterale Verhandlungen aus der Welt schaffen könnten. Eine sachgerechte Lösung bestünde auf jeden Fall darin, daß nur *jene* Bundesländer Vergütungen zahlen, die von den behaupteten Externalitäten profitieren, hier also die umgebenden Flächenländer Brandenburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein. Durch die Stadtstaatenvergünstigung des Länderfinanzausgleichs werden indes *alle* Flächenländer an den Kosten beteiligt.

Ob es die angeführten Externalitäten überhaupt gibt, mag dahingestellt bleiben. Richtig ist zwar, daß auch Brandenburger die Berliner Theater besuchen, ebenso jedoch, daß sie bei dieser Gelegenheit oder einer anderen dort einkaufen und damit zum Berliner Steueraufkommen beitragen. Der entscheidende Punkt besteht vielmehr darin, daß die Betroffenen durch ständige Verhandlungen einen Interessenausgleich und damit eine effiziente Allokation herbeiführen können, wenn die Verhandlungskosten hinreichend gering sind. Sind die Verhandlungskosten aber *hoch* (was aufgrund der geringen Teilnehmerzahl unplausibel erscheint), dann bleibt eine Internalisierung durch *Fusion* möglich. Allerdings wird es zu derartigen Zusammenschlüssen wohl nicht kommen – und zwar gerade *wegen* des Finanzausgleichs. Denn jede Fusion bedingt einen gewissen Autonomieverlust, der von den Regierungen und Bürgern für sich genommen negativ bewertet wird. Wenn die Bürger einer Neugliederung gemäß Art. 29 GG zustimmen sollen, muß auch ein *Gewinn* winken, aber dieser Gewinn wird durch die Stadtstaatenvergünstigung, die bei erfolgter Fusion zumindest nach einer Übergangszeit wegfällt, verhindert.

Zusammengefaßt wirkt die Stadtstaatenvergünstigung des Finanzausgleichs nicht effizienzfördernd, sondern konserviert eine bestehende Ineffizienz, indem sie alle Anreize zur Interna-

³⁷ Bundesverfassungsgericht (1986) Entscheidung vom 24.06.1986. In: *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts* 72, S. 330-436.

lisierung etwaiger externer Effekte zerstört. Die bestehende Regelung läßt sich unmöglich alloktionstheoretisch erklären, sondern eher mit dem in Abschnitt 2.2 entwickelten Argument, daß die Stadtstaaten wegen ihres geringen „Schattenpreises“ eine starke Verhandlungsposition im Bundesrat haben.

3.3 Kosten kleiner und großer Agglomerationen

Die Haltung des bestehenden deutschen Finanzausgleichs zum Problem der Kosten kleiner und großer Agglomerationen ist in höchstem Maße paradox. Denn während Einwohnerreichtum bei den Städten allgemein (nicht nur bei den Stadtstaaten) traditionell als „Benachteiligung“ gilt, die durch interregionale Zahlungen auszugleichen ist, hat der Gesetzgeber mit den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für die *Kosten politischer Führung* nunmehr ein Instrument geschaffen, das eine angebliche „Benachteiligung“ kleiner Bundesländer beheben soll.

Nach § 9 III FAG werden die Einwohnerzahlen der Gemeinden bei der Berechnung der Ausgleichsmeßzahl mit Vomhundertsätzen zwischen 100 (für die ersten 5.000 Einwohner) und 130 (für die über 1 Million hinausgehenden Einwohner) multipliziert. Unter sonst gleichen Umständen zahlt ein Bundesland mit einem höheren Anteil großer Städte deshalb weniger im Länderfinanzausgleich bzw. erhält mehr. Dieser Vergünstigung unterliegt offenbar das *Brechtsche Gesetz*, demzufolge die Kosten für die Erstellung öffentlicher Güter bei wachsender Einwohnerzahl überproportional steigen. Anders ausgedrückt liegen angeblich *fallende Skalenerträge* vor.

Nach § 11 III FAG hingegen erhalten neun der sechzehn Bundesländer Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für die Kosten politischer Führung. Begünstigt sind alle Bundesländer mit weniger als vier Millionen Einwohnern, Hamburg ausgenommen. Als vertikaler Finanzausgleich mit horizontalem Effekt lassen sich diese Bundesergänzungszuweisungen problemlos in horizontale Zahlungen umrechnen (wenn man die Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern entsprechend anpaßt). Bei dieser Maßnahme spielt offenbar die Vorstellung eine Rolle, daß die Kosten der Leistungserstellung mit wachsender Bevölkerung abnehmen, also angeblich *steigende Skalenerträge* bestehen.

Die beiden genannten Regelungen sind nicht logisch widersprüchlich, weil sie einmal auf die kommunale und einmal auf die regionale Bevölkerung rekurrieren, aber sie beruhen auf einem gravierenden gemeinsamen Denkfehler. Es mag nämlich durchaus sein, daß die Kosten politischer Führung bei kleinen Bundesländern stärker ins Gewicht fallen – dann käme es aber darauf an, diese volkswirtschaftlichen Kosten mit den Zahlungsbereitschaften für regionale Eigenständigkeit zu vergleichen. Sind die Kosten höher als die Zahlungsbereitschaft, dann empfiehlt sich eine Neugliederung durch Zusammenschluß mehrerer kleiner Bundesländer, zum Beispiel des Saarlandes und Rheinland-Pfalz. Schätzen die Saarländer und Rheinland-Pfälzer ihr Privileg der Eigenstaatlichkeit aber sehr hoch, dann ist eben diese Eigenstaatlichkeit *effizient* und eine Neugliederung nicht zu empfehlen. Ein wirksamer Mechanismus zur Präferenzenthüllung besteht darin, daß die Kosten der Eigenstaatlichkeit im Finanzausgleich *nicht* berücksichtigt werden. Umgekehrt stellt die Berücksichtigung dieser Kosten ein wirksames Hindernis gegen Zusammenschlüsse dar.

Ganz analog verhält es sich bei der Herausbildung lokaler Agglomerationen. Durch das allmähliche Wachstum einer Stadt zur Großstadt verschärfen sich bestimmte Probleme etwa im Bereich der Kriminalität oder des Verkehrs. Wächst die Stadt gleichwohl, so müssen diese Kosten offenbar durch anderweitige Vorteile überkompensiert werden. Die räumliche Verteilung der Pro-Kopf-Einkommen, der Mieten oder der Bodenpreise deutet jedenfalls nicht auf besondere Nachteile für die Großstädte hin. Deshalb ist es schlechthin unerfindlich, warum eine Großstadt im kommunalen Finanzausgleich höhere Zuweisungen erhält als eine Kleinstadt mit identischem Pro-Kopf-Einkommen. Diese Einwohnerveredelung haben alle Bundesländer mit Ausnahme von Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein in ihren kommunalen Finanzausgleich eingearbeitet, und es sollte klar sein, warum: Wenn ein Bundesland mit einem höheren Großstadtanteil mehr aus dem Länderfinanzausgleich erhält, dann hat es durch die Gestaltung seines kommunalen Finanzausgleichs tunlichst die Großstädte zu bevorzugen, um damit insgesamt besser gestellt zu sein.

Ironischerweise muß man annehmen, daß jenes Gleichgewicht, welches sich angesichts der bestehenden institutionellen Regeln langfristig herausbildet, tatsächlich durch einen Kostennachteil bei den Großstädten charakterisiert ist. In einer gedachten Situation ohne Finanzausgleich sollten sich nämlich die respektiven Vor- und Nachteile großer und kleiner Agglomerationen ausgleichen. Wird die Großstadt aber indirekt subventioniert, dann kann ein Gleichgewicht nur bestehen, wenn die Großstadtkosten um den Subventionsbetrag höher liegen. Welchen *Sinn* ein derartiger Finanzausgleich haben könnte, ist schwer zu sagen. Er beruht vermutlich auf dem methodischen Irrtum, etwas als exogen zu begreifen, nämlich die räumliche Verteilung, was in Wirklichkeit endogen ist. Im Unterschied zu den unter 2.1 und 2.2 diskutierten Maßnahmen und der Vergünstigung für kleine Bundesländer zementiert die Einwohnerveredelung nicht nur einen ineffizienten Zustand, sondern schafft selbst neue Ineffizienzen. Im Hinblick auf die europäische Finanzverfassung wird man eine derartige Einwohnerveredelung nicht befürchten müssen; wohl aber wird es aller Wahrscheinlichkeit nach massive Vergünstigungen für kleinere Mitgliedstaaten geben.

3.4 Finanzausgleich als Versicherung

Abschließend soll erörtert werden, ob man den bundesstaatlichen Finanzausgleich als eine Art Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit begreifen kann. Die Antwort auf diese Frage hängt wesentlich davon ab, *wen* man als das zu versichernde Subjekt ansieht. In einer seltsamen Nebenbemerkung hat der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen die Länder zu eigenständigen Rechtssubjekten stilisiert und ihnen einen Anspruch auf Gleichbehandlung gemäß Art. 3 GG zuerkennen wollen³⁸. Eine solche Sicht mag für örtliche Ministerpräsidenten und Bürokraten erfreulich und beruhigend sein, steht jedoch im Widerspruch zu einer instrumentellen Staatsauffassung, die im Bürger den Zweck und in den Gebietskörperschaften bloß organisatorische Mittel sieht. Folgt man dieser zweiten Staatsauffassung, dann läßt sich der Sozialstaat als Versicherung auf individueller Ebene begründen, kaum aber eine auf Regionen bezogene Versicherung.

³⁸ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (Fußnote 3), S. 37.

Aufgrund ihrer hohen Kreditwürdigkeit ist es den Bundesländern nämlich durchaus möglich, *exogene Schocks*, etwa in Form einer seltenen Springflut, durch kurzfristige Verschuldung zu absorbieren. Treten, um im Beispiel zu bleiben, solche Springfluten häufig auf, dann handelt es sich um einen objektiven Standortnachteil der betreffenden Region, gegen den nicht durch eine Quersubvention angekämpft werden sollte. In Ermangelung solcher Subventionen bleibt die Region besiedelt, wenn die spezifischen Standortnachteile durch anderweitige Vorteile zumindest ausgeglichen werden, andernfalls wäre die Nichtbesiedelung effizient. Sieht man von der in Abschnitt 4 zu erörternden Umverteilungspolitik ab, die sich an *Individuen* wendet, bleibt für einen Finanzausgleich als Versicherung kein Raum.

Das Problem des Risikoausgleichs gewinnt erheblich dadurch an Interesse, daß der praktizierte deutsche Finanzausgleich nicht im Sinne einer echten Versicherung an exogene Bezugsgrößen anknüpft, sondern an endogene Indikatoren, vor allem die Haushaltslage bzw. die regionale Verschuldung. Dieses Thema soll nun etwas ausführlicher betrachtet werden, weil es in Zukunft vermutlich eine gewichtige Rolle spielen wird, und zwar sowohl innerhalb Deutschlands als auch und vor allem auf europäischer Ebene.

Nach § 11 VI FAG erhalten die Länder Bremen und Saarland neuartige sogenannte Sonder-Bundesergänzungszuweisungen von 1,8 bzw. 1,6 Mrd. jährlich. Diese Summen betragen jeweils mehr als ein Drittel der eigenen Steuereinnahmen der begünstigten Länder und sind für die Verminderung des als nicht dauerhaft tragbar angesehenen Schuldenstandes einzusetzen. Im Unterschied zu den anderen Elementen des deutschen Finanzausgleichs wurde diese Regelung nicht auf Initiative von Bund oder Ländern eingeführt; vielmehr wurden beide vom Bundesverfassungsgericht dazu verurteilt, den quasi bankrotten Ländern Bremen und Saarland beizustehen. Während der Wortlaut des Grundgesetzes in Art. 109 I GG noch feststellt „Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig“, hat das Bundesverfassungsgericht eine finanzielle Beistandspflicht aus dem bündischen Prinzip des Füreinander-Einstehens gefolgert. Die ursprünglich wohl vorgesehene und auch in anderen Bundesstaaten übliche Trennung der finanziellen Angelegenheiten von Bund und Ländern ist damit durch Rechtsfortbildung in eine gesamtschuldnerische Haftung umgedeutet worden.

Zur Verdeutlichung der Anreizeffekte dieser juristischen Wendung sei ein einfaches Modell herangezogen³⁹. In einem gemeinsamen Kapitalmarkt zahle die Gebietskörperschaft *i* den Zins r_i , der sich additiv aus dem Zins r für *sichere Anlagen* und einem verschuldungsabhängigen Risikozuschlag zusammensetzt:

$$(3) \quad \text{Individueller Zins: } r_i = r + f\left(\frac{d_i}{\bar{d}_i}\right) \quad \text{mit} \quad f(0) = 0, \quad f(1) = \infty, \quad f' > 0.$$

Der Risikozuschlag hängt ab vom Verhältnis der *Schuldenquote* d_i zur *kritischen Schuldenquote* \bar{d}_i , die eine Obergrenze für die Verschuldung darstellt. Die Schuldenquote entspricht dem Quotienten aus Schuldenstand und Sozialprodukt. Wenn sich die Schuldenquote dem kritischen Wert nähert, wächst die Risikoprämie unbegrenzt, so daß es schließlich zu Kreditra-

³⁹ Ein ähnliches Modell findet sich bei Heinemann, F. (1994) Verschuldungsanreize in der Wirtschafts- und Währungsunion. *ZEW Discussion Paper* 94-02, Universität Mannheim.

tionierung kommt. Die Bereitschaft der Gebietskörperschaft zur (Netto-) Neuverschuldung sei zinselastisch:

$$(4) \quad \dot{d}_i = g(r_i) \quad \text{mit} \quad g(r) > 0, \quad g(\infty) < 0, \quad g' < 0.$$

Hierbei wurde angenommen, daß eine schuldenfreie Gebietskörperschaft eine gewisse Neigung zur Verschuldung besitzt und daß diese Neigung mit steigendem Schuldzins abnimmt und schließlich negativ wird. Die Gleichungen (3) und (4) definieren eine Beziehung $\dot{d}_i = g(r + f(d_i / \bar{d}_i))$ zwischen Neuverschuldungsquote und Schuldenquote. Unter den obigen Annahmen existiert eine *gleichgewichtige Schuldenquote* ($\dot{d}_i^* = 0$), die eindeutig bestimmt und stabil ($d\dot{d}_i / dd_i < 0$) ist. Nach impliziter Differentiation der Gleichgewichtsbedingung erweist sich die gleichgewichtige Schuldenquote als streng monoton wachsende Funktion der kritischen Schuldenquote:

$$(5) \quad \frac{dd_i^*}{d\bar{d}_i} = \frac{d_i^*}{\bar{d}_i} > 0.$$

Die kritische Schuldenquote wird häufig nach dem bekannten Ansatz von Domar⁴⁰ ermittelt. Mit Y als nominalem Sozialprodukt und D als nominalem Schuldenstand ist sie dadurch definiert, daß das Verhältnis $d=D/Y$ im Steady State soeben noch konstant gehalten werden kann. Der Schuldenstand entwickelt sich gemäß $\dot{D} = r \cdot D - B$ bzw. $\hat{D} = r - b/d$, wobei r den Nominalzins und B den sogenannten *primären Budgetüberschuß* bezeichnet, das ist die Differenz zwischen Staatseinnahmen und Staatsausgaben mit Ausnahme der Zinsen. Das Verhältnis zwischen primärem Budgetüberschuß und Sozialprodukt heißt b . Aus der vorausgesetzten Konstanz der Schuldenquote folgt $\hat{D} = \hat{Y} = g$: der Schuldenstand wächst mit derselben Rate g wie das nominale Sozialprodukt. Kombiniert man die beiden letzten Gleichungen und löst nach der kritischen Schuldenquote auf, so ergibt sich die griffige Formel

$$(6) \quad \bar{d} = \frac{b}{r - g}.$$

Bei dynamischer Effizienz ($r > g$) läßt sich die kritische Schuldenquote prinzipiell aus dem Zins, der Wachstumsrate und dem Verhältnis des primären Budgetüberschusses zum Sozialprodukt berechnen. Allerdings kann man über mögliche (maximale) Werte von b nur spekulieren, und außerdem müßte berücksichtigt werden, daß der Zins gemäß (3) einen von der kritischen Schuldenquote abhängigen Risikozuschlag enthält. Deshalb wird im folgenden auf eine quantitative Bestimmung der kritischen Schuldenquote verzichtet.

Gleichwohl können wichtige *qualitative* Resultate zu den Wirkungen eines verschuldungsabhängigen Finanzausgleichs hergeleitet werden. Wenn allgemein bekannt ist, daß die betrachteten Gebietskörperschaften füreinander haften, hängt der in (3) benannte Risikozuschlag nicht mehr von $d_i / \bar{d}_i = D_i / \bar{D}_i$ ab, sondern von $\sum D_i / \sum \bar{D}_i$, also vom Verhältnis der Verschuldung *aller* Gebietskörperschaften und der kritischen *Gesamtverschuldung*. Hieraus folgt zweierlei. Erstens ist der nach (5) berechnete *gleichgewichtige* Schuldenstand für jede Ge-

⁴⁰ Domar, E.D. (1944) The 'Burden of the Debt' and the National Income. *American Economic Review* **34**, S. 798-827.

bietskörperschaft höher als in einer Finanzverfassung ohne gegenseitige Haftung. Zweitens ist die Wirkung auf die individuelle Verschuldungsneigung für große und kleine Gebietskörperschaften *asymmetrisch*. Eine kleine Gebietskörperschaft, deren Anteil an der Gesamtverschuldung gering ist, muß praktisch keinen Risikozuschlag befürchten, wenn sie ihren Schuldenstand beispielsweise verdoppelt. Anders liegen die Dinge aus Sicht einer großen Gebietskörperschaft, deren eigener Schuldenstand sich merklich auf den gemeinschaftlichen Schuldenstand auswirkt.

Die beiden beschriebenen Wirkungen verschärfen sich, wenn neben der gegenseitigen Haftung ein Finanzausgleich vorgesehen wird, der Länder mit vergleichsweise hohem Schuldenstand begünstigt. Die gute Absicht einer derartigen Begünstigung ist wohl, den Haftungsfall erst gar nicht eintreten zu lassen, aber ihre objektive Wirkung besteht darin, daß der primäre Budgetüberschuß nach Finanzausgleich mit steigendem Schuldenstand zunimmt, ebenso natürlich der kritische Schuldenstand des betreffenden Landes. Anders ausgedrückt bedingen Zahlungen aus dem Finanzausgleich, die an die Verschuldungsquote geknüpft sind, eine Lockerung der Budgetbeschränkung.

Zusammenfassend ergibt sich aus diesen Überlegungen folgendes. Erstens wird die Verschuldung der Gebietskörperschaften in einem System mit gegenseitiger Haftung *höher* sein als bei einem Haftungsausschluß. Zweitens muß man erwarten, daß die Verschuldung *kleiner* Gebietskörperschaften *überproportional* zunimmt, weil diese aus naheliegenden Gründen viel eher auf Beistand durch die anderen hoffen können und weil sich ihre Verschuldung nur in geringem Umfang auf die Kreditwürdigkeit der Haftungsgemeinschaft auswirkt. Deshalb sind vor allem bei diesen kleinen Gebietskörperschaften vorsätzliche oder fahrlässige Bankrotte zu erwarten.

Unter diesem Blickwinkel erscheint die Tatsache, daß mit Bremen und dem Saarland zwei der *kleinsten* Bundesländer in finanzielle Bedrängnis gekommen sind, kaum als bloßer Zufall. Ein Land wie Nordrhein-Westfalen könnte jedenfalls nicht hoffen, vom Bund verschuldungsabhängige Zuweisungen von über einem Drittel seiner Steuereinnahmen zu erhalten. Die aktuelle Finanzpolitik Brandenburgs oder Berlins läßt erwarten, daß derartige Unterstützungen in Deutschland künftig eine zunehmend wichtige Rolle spielen werden.

Ähnliches gilt für *Europa*. Zwar sieht der Maastrichter Vertrag in Art. 104b einen Haftungsausschluß für die Verbindlichkeiten der Mitgliedstaaten vor, aber an einer wörtlichen Interpretation dieses Vertragspunktes sind aus mehreren Gründen Zweifel angebracht. Erstens enthält der Wortlaut des Art. 109 GG eine ähnliche Festlegung, die vom Bundesverfassungsgericht inzwischen in ihr Gegenteil verkehrt wurde, und spätestens seit dem *Bosman-Urteil* wissen wir, daß auch die vom Europäischen Gerichtshof gelegentlich betriebene Rechtsfortbildung zu Ergebnissen führen kann, die von den Mitgliedstaaten ursprünglich nicht beabsichtigt waren. Zweitens enthält aber schon der Maastrichter Vertrag selbst mit Art. 103a II eine Klausel, mit der eine gegenseitige Beistandspflicht zumindest angedeutet wird und die wie folgt lautet:

Ist ein Mitgliedstaat aufgrund außergewöhnlicher Ereignisse, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht, so kann der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission beschließen, dem betreffenden Mitgliedstaat unter bestimmten Bedingungen einen

finanziellen Beistand zur gewähren. Sind die gravierenden Schwierigkeiten auf Naturkatastrophen zurückzuführen, so beschließt der Rat mit qualifizierter Mehrheit.⁴¹

Weil Satz 2 auf Naturkatastrophen rekurriert, folgt im Umkehrschluß, daß die in Satz 1 gemeinten Ereignisse *anderer* Art sind. Die Maßnahmen der Ende 1995 amtierenden italienischen Regierung Dini, die sich ersichtlich um eine Konsolidierung der Staatsfinanzen bemühte und die keinesfalls für den Schuldenstand Italiens verantwortlich zu machen war, könnten möglicherweise unter den Satz 1 subsumiert werden. In diesem Fall würde manch argloser Nichtjurist beruhigt feststellen, daß Beistandsmaßnahmen nach Satz 1 Einstimmigkeit erfordern. Ob hiermit eine Haftung wirksam ausgeschlossen ist, wird aber erst die künftige Rechtsprechung ergeben. Wendet der Europäische Gerichtshof die Lehre vom Verwaltungsermessen an, das sich in bestimmten Fällen auf Null verdichten kann (und damit kein Ermessen im umgangssprachlichen Sinn mehr ist), so könnte der Rat durchaus zur Zustimmung verurteilt werden. Dies wäre nur eine konsequente Durchführung des Bundesgedankens. Bei einem allgemeinen Übergang zum Mehrheitsprinzip würde die Zustimmung davon abhängen, ob eine Mehrheit von Mitgliedstaaten selbst gegenwärtig oder künftig auf Beistandsmaßnahmen hofft.

Zusammengefaßt steht zu erwarten, daß sowohl auf deutscher als auch auf europäischer Ebene der Bedarf an gegenseitigem finanziellen Beistand künftig zunehmen wird. Die Anreize der einzelnen Gebietskörperschaften, die durch vorsätzlichen Konkurs ein „soft budget constraint“ erlangen, lassen keine andere Prognose zu, denn es wäre ein fundamentales Mißverständnis zu denken, daß die regionalen Regierungen bei unsolider Haushaltspolitik von ihren Wählern sanktioniert würden. Bei rationalem Wählerverhalten ist genau das Gegenteil richtig, weil die Leistungen an Einwohner einer Region eine wachsende Funktion des Verschuldungsgrades sind. Rationale Bürger müßten diesen Zusammenhang erkennen, und die wohlwollende Haltung der bremischen und saarländischen Wähler gegenüber ihren Landesregierungen bestätigt diese Einschätzung. Analog ist nicht erkennbar, warum ein belgischer Staatsbürger seiner Regierung eine Bankrottopolitik verübeln sollte, wenn nach Vollendung der politischen und der Währungsunion die anderen Mitgliedstaaten zum Beistand verpflichtet sind. Schließlich bedeutet die Bankrottopolitik aufgrund der dadurch verursachten Zuweisungen einen insgesamt höheren Barwert an Staatsleistungen für die belgischen Bürger.

3.5 Zwischenergebnis

In diesem Abschnitt wurde unter verschiedensten Gesichtspunkten geprüft, ob ein Finanzausgleich nach deutschem Vorbild effizienztheoretisch begründbar ist. Es zeigte sich, daß dies nicht der Fall ist und daß die bestehende Theorie auch keinerlei Anhaltspunkte gibt, wie ein effizienzorientierter europäischer Finanzausgleich zu gestalten wäre. Die in der Literatur geläufigen Argumente (externe Effekte, Ausgleich spezifischer Nachteile) erscheinen als bloße Bemäntelung einer politisch gewollten Umverteilung. Die *Effizienzwirkungen* des Finanzausgleichs sind zwar gewaltig, gehen aber in die falsche Richtung. Sie bestehen in einer Zementierung ineffizienter Strukturen und in der Schaffung von Fehlanreizen. Manche Elemente des deutschen Regelwerks, wie beispielsweise die Einwohnerveredelung für die Stadtstaaten,

⁴¹ Vertrag über die Europäische Union (Maastricht-Vertrag). 2. Auflage München 1993, Art. 103a II.

werden wohl nicht in den europäischen Finanzausgleich eingehen, bei anderen aber, insbesondere bei den besonders bedenklichen Subventionen für bankrotte Regionen, erscheint dies sehr wahrscheinlich.

4 Finanzausgleich im Dienste der Distribution

Mit Distribution ist im folgenden die *personale Einkommensverteilung* gemeint, also die Verteilung der Einkommen auf individuelle Personen. Während der Finanzausgleich in Abschnitt 3 im Zusammenhang mit einer *freien Marktwirtschaft* diskutiert und hinsichtlich seiner Effizienzwirkungen analysiert wurde, geht es nun um das Problem, ob sich ein Finanzausgleich durch die Notwendigkeit der Redistribution in der *sozialen Marktwirtschaft* rechtfertigen läßt. In der Literatur ist diese Frage eher am Rande erörtert worden⁴². Ihre Beantwortung setzt zunächst eine weitere Fassung des Begriffs „Finanzausgleich“ voraus. Traditionell versteht man hierunter entweder Zahlungen zwischen Gebietskörperschaften der gleichen Ebene oder vertikale Zahlungen (beispielsweise vom Bund an die Länder) mit horizontalem Effekt. Ich schlage hierfür den Begriff *expliziten* Finanzausgleich vor.

Im Sozialstaat werden proportionale oder progressive Steuern auf die Einkommensentstehung, das Vermögen oder die Einkommensverwendung erhoben und einkommensabhängige Transfers geleistet. Dieses Steuer-Transfer-System personaler Umverteilung erzeugt notwendig *interregionale* Seiteneffekte, sofern Arme und Reiche nicht vollkommen gleichmäßig im Raum verteilt sind. Hierfür erscheint der Begriff *impliziter* Finanzausgleich passend. Ein derartiger impliziter Finanzausgleich existiert nicht, wenn die personale Umverteilung gänzlich den Regionen überantwortet wird, wohl aber, wenn sie zu den Aufgaben des Zentralstaats gehört. Die Frage nach der Sinnhaftigkeit eines Finanzausgleichs im Dienste der Distribution ist deshalb gleichbedeutend mit der Frage, ob die personale Umverteilung bei den Regionen oder beim Sozialstaat liegen sollte.

Eine Antwort hierauf fällt nicht leicht. Alle problemrelevanten Aspekte lassen sich anhand eines Modells verdeutlichen, in dem es nur zwei Typen von Haushalten gibt, nämlich arme Arbeitslose und reiche Arbeitnehmer. m_i sei die Zahl der in Region i lebenden Armen bzw. Arbeitslosen und n_i die Zahl der dort lebenden Reichen bzw. Arbeitnehmer. Jeder Arme erhalte einen *Transfer* b_i , und jeder Reiche zahle die Steuer τ_i . Jede Region schließlich hat ihren Sozialetat in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen:

$$(7) \quad \text{Regionale Sozialpolitik: } \tau_i \cdot n_i = b_i \cdot m_i .$$

Einen Vorteil regionaler Sozialpolitik könnte man nun darin erblicken, daß jede Region die ihr optimal erscheinende *Umverteilungspolitik* (τ_i , b_i) unter der Nebenbedingung (7) wählen kann. Allerdings stimmt dieses vorteilhafte Bild nur unter der sehr einschränkenden Annahme, daß die räumliche Verteilung der Individuen gegeben ist, Arme und Reiche also vollständig immobil sind. Unterstellt man umgekehrt vollständige Mobilität, dann wirft die regionale Sozialpolitik zwei verschiedene Probleme auf:

⁴² Vgl. aber Pauly, M. (1973) Redistribution as a Local Public Good. *Journal of Public Economics* 2, S. 35-58. Wildasin, D. (1991) Income Redistribution in a Common Labour Market. *American Economic Review* 81, S. 757-774.

Erstens verzerren unterschiedliche Steuersätze die Standortentscheidung der Reichen. Mit $f(n_i)$ als regionalen Produktionsfunktionen ist $f'(n_i) = \text{const.}$ in i die Bedingung für eine effiziente Standortwahl: die Grenzproduktivität sollte in allen Regionen gleich sein. Werden die Reichen zum Grenzprodukt entlohnt und maximieren sie ihr Nettoeinkommen, dann gilt im Wanderungsgleichgewicht $f'(n_i) - \tau_i = \text{const.}$ in i , so daß abweichende regionale Steuersätze eine ineffiziente Standortwahl bedingen würden.

Zweitens haben Wanderungsbewegungen Einfluß auf die sozialpolitische Entscheidung selbst. Bei der Wahl ihrer Umverteilungspolitik (τ_i, b_i) muß jede Region bedenken, daß eine Zunahme des Steuersatzes Abwanderungen der Reichen und eine Zunahme des Transfers Zuwanderungen der Armen auslöst. Wegen dieser fiskalischen Externalität wählt jede Region im Nash-Gleichgewicht einen geringeren Umverteilungsgrad als im Fall immobiler Individuen.

Aus diesen Gründen entschließt man sich häufig zu einer einheitlichen Umverteilungspolitik (τ, b) , die bei asymmetrischer räumlicher Verteilung der Individuen einen impliziten Finanzausgleich erfordert⁴³.

$$(8) \quad \text{Impliziter Finanzausgleich: } s_i = \tau \cdot n_i - b \cdot m_i .$$

Unter der Annahme, daß die Summe der impliziten Zuweisungen s_i verschwindet, müssen der einheitliche Steuersatz τ und der einheitliche Transfer b so gewählt werden, daß die *bundesweite Budgetbeschränkung* $\tau \cdot \sum n_i = b \cdot \sum m_i$ erfüllt ist. Weil die einheitliche Umverteilungspolitik keine Wanderungsbewegungen induziert, werden aller Voraussicht nach höhere Werte für den Steuersatz und den Transfer angesetzt als im Fall der regionalen Sozialpolitik, bei der sich die Regionen gegenseitig auf ein geringes Umverteilungsniveau herunter konkurrieren.

Aufgrund des letztgenannten Arguments halten Teile der Literatur die Vorteilhaftigkeit einer bundesweit einheitlichen Sozialpolitik, verbunden mit einem impliziten Finanzausgleich, für selbstevident. Wasserdicht ist dieses Argument freilich nicht. Man stelle sich beispielsweise vor, daß alle Individuen risikoneutral wären und das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen mit steigendem Umverteilungsgrad sinkt. Unter dem *veil of ignorance* würde sich die verfassungsgebende Versammlung jeglicher Umverteilung enthalten, weil niemand weiß, ob er zu den Armen oder zu den Reichen gehören wird und weil es bei Risikoneutralität rational ist, den Erwartungswert des künftigen Einkommens zu maximieren. Ex post aber wird eine Umverteilung demokratisch beschlossen, sofern die Armen zahlreicher als die Reichen sind. Ein Nash-Gleichgewicht mit vergleichsweise geringem Umverteilungsgrad würde in diesem Fall eine Effizienzverbesserung bewirken. Der Umstand, daß empirische personale Einkommensverteilungen meist rechtsschief sind, spricht für die Relevanz dieses Falls.

In bezug auf die Bundesrepublik Deutschland läßt sich jedenfalls feststellen, daß das Gros der Maßnahmen zur personalen Umverteilung auf der zentralstaatlichen Ebene angesiedelt ist.

⁴³ Eine Alternative hierzu stellt der von Schwager diskutierte *Administrative Föderalismus* dar, bei dem bundesweit einheitliche Gesetze gelten, die von den Ländern verschieden ausgeführt werden. Aufgrund ihrer starken Stellung im Verwaltungsverfahren können die Länder die Wirkung eines gegebenen Bundesgesetzes durch Zufallsprozesse (z.B. Entdeckungswahrscheinlichkeit bei Steuerhinterziehung oder Sozialmißbrauch) beträchtlich modifizieren. Siehe Schwager, R. (1995) *Redistribution and Administrative Federalism. Diskussionspapier Universität Magdeburg.*

Dies gilt zunächst für die Gesetzliche Rentenversicherung und die Bundesanstalt für Arbeit, seit Einführung des Risikostrukturausgleichs auch für die Gesetzliche Krankenversicherung. Die wichtigsten Geldleistungen – Kindergeld, Wohngeld, Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz – werden überwiegend vom Bund finanziert. Allein die von den Kommunen zu zahlende Sozialhilfe bildet eine quantitativ kaum ins Gewicht fallende Ausnahme. Die Sätze der auf personale Umverteilung abzielenden Steuern, also Einkommensteuer, Erbschaftsteuer und Vermögensteuer, sind wiederum bundesweit einheitlich. Aufgrund der regional verschiedenen Pro-Kopf-Einkommen, der ebenso stark streuenden Arbeitslosenquoten usw. dürften diese gesamtstaatlichen Instrumente personaler Umverteilung im Nebeneffekt eine ausgeprägte regionale Nivellierung zeitigen. Es ist deshalb erstaunlich, daß über diesen *impliziten* Finanzausgleich kaum statistische Angaben existieren. Allein die West-Ost-Transfers sind ausführlich dokumentiert⁴⁴, über etwaige Süd-Nord-Transfers und dergleichen liegen keine ähnlich umfassenden Studien vor.

Andererseits zeigt sich in Europa momentan noch ein anderes Bild, weil die Mitgliedstaaten bei den direkten Steuern und Leistungsgesetzen weitgehend autonom verfahren und kein überstaatlicher Finanzausgleich nach dem Muster der Gleichung (8) existiert. Im Zuge eines weiteren europäischen Zusammenwachsens wird die interregionale Mobilität allerdings zunehmen. In diesem Fall wäre eine Harmonisierung der Umverteilungspolitik, verbunden mit einem impliziten Finanzausgleich der oben beschriebenen Art, aus Effizienzgründen angezeigt⁴⁵. Indes ginge damit ein Verlust an regionaler Autonomie einher, und der Grad personaler Umverteilung würde langfristig zunehmen. Ob diese distributionspolitische Nebenwirkung wünschbar ist, kann aufgrund der obigen Argumente nicht leicht entschieden werden.

5 Schlußfolgerungen

Nach dieser langen Reise durch das „Pro und Contra Finanzausgleich“ empfiehlt sich ein abschließendes Resümee. Weil an nicht zu Ende gedachten Begründungen für den Finanzausgleich wahrlich kein Mangel besteht, hofft der Autor oben verdeutlicht zu haben, daß die Rechtfertigung dieses Instruments in Wirklichkeit sehr schwierig ist. Der *explizite Finanzausgleich* in Form horizontaler Transfers zwischen den Regionen, der angeblich verschiedenste Effizienzprobleme bereinigen soll, hält keiner vernünftigen ökonomischen Überprüfung stand. Eine Ausnahme bildet lediglich der rasche Infrastrukturaufbau in den neuen Bundesländern, der jedoch auf ein singuläres, sich kaum wiederholendes Ereignis folgte. Ein *impliziter Finanzausgleich*, der nicht eigentlich auf regionale, sondern auf personale Umverteilung zielt, erscheint bei hohem Umverteilungsgrad vertretbar, setzt jedoch die Verlagerung sozialpolitischer Entscheidungskompetenz auf die zentralstaatliche Ebene voraus.

Beurteilt man die Frage, warum ein Finanzausgleich in Deutschland existiert und in Europa künftig existieren wird, ganz nüchtern, so muß man die Hauptursache in der Tatsache sehen,

⁴⁴ Eine genaue Analyse der West-Ost-Transfers bieten Boss, A. und A. Rosenschon (1995) Öffentliche Finanzen im Dienste der deutschen Einheit – Bestandsaufnahme, Bewertung und wirtschaftspolitische Überlegungen. *Kieler Arbeitspapiere* Nr. 117.

⁴⁵ Siehe hierzu auch Homburg, St. und W.F. Richter (1993) Harmonizing Public Debt and Public Pension Schemes in the European Community. *Journal of Economics, Suppl.* 7, S. 51-63.

daß eine Mehrheit von Staaten oder Ländern vom Finanzausgleich profitiert und folglich hierfür eintritt. Auch bei symmetrischer Finanzkraftverteilung läßt sich ein (unter Umständen kompliziertes oder progressives) Umverteilungsschema finden, das die Zustimmung der Mehrheit erheischt. Möglichkeiten zur Ausbeutung einer Minderheit von Staaten oder Ländern bestehen insbesondere, wenn der Zusammenhang zwischen Stimmengewicht und Bevölkerung nicht proportional ist. In diesem Fall ist das Verhandlungsgleichgewicht dadurch charakterisiert, daß nicht nur von reichen zu armen Regionen, sondern vor allem von großen zu kleinen Regionen umverteilt wird. Empirische Belege für diese Behauptung wurden oben sowohl für den deutschen als auch für den noch rudimentären europäischen Finanzausgleich beigebracht.

Insgesamt lassen sich die Hauptergebnisse folgendermaßen zusammenfassen. Erstens kann ein allokativ unsinniger Finanzausgleich, den unter dem *veil of ignorance* niemand beschließen würde, ein stabiles Verhandlungsgleichgewicht abgeben. Zweitens wird der Bedarf an Beistandsleistungen infolge vorsätzlichen oder fahrlässigen Bankrotts voraussichtlich zunehmen, und zwar sowohl in Deutschland als auch in Europa. Denn eine solche Politik ist für die bankrotte Region, insbesondere wenn es sich um eine kleine Region handelt, individuell rational. Drittens bedingt die zunehmende Mobilität in Europa vermutlich eine distributionspolitisch motivierte Zunahme zwischenstaatlicher Transfers. Weil Deutschland sowohl ein relativ reicher als auch der größte Mitgliedstaat der Europäischen Union ist, wird Deutschland im europäischen Finanzausgleich auf jeden Fall verlieren und sicher der mit Abstand größte Zahler sein. Es stünde der deutschen Finanzpolitik gut an, sich hierauf durch Leistungskürzungen oder Steuererhöhungen beizeiten einzustellen.

Literatur

- Barro, R. J. und X. Sala-i-Martin (1995) *Economic Growth*. New York.
- Bergstrom, T.C. und R.P. Goodman (1973) Private Demands for Public Goods. *American Economic Review* **63**, S. 280-296.
- Boadway, R. und F. Flatters (1981) The Efficiency Basis for Regional Employment Policy. *Canadian Journal of Economics* **14**, S. 58-77.
- Borcherding, T.E. und R.T. Deacon (1972) The Demand for Services of Non-federal Governments. *American Economic Review* **62**, S. 891-901.
- Boss, A. und A. Rosenschon (1995) Öffentliche Finanzen im Dienste der deutschen Einheit – Bestandsaufnahme, Bewertung und wirtschaftspolitische Überlegungen. *Kieler Arbeitspapiere Nr. 117*
- Braid, R.M. (1991) The Locations of Congestable Facilities in Adjacent Jurisdictions. *Regional Science and Urban Economics* **21**, S. 617-626.
- Bundesverfassungsgericht (1986) Entscheidung vom 24.06.1986. In: *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts* **72**, S. 330-436.
- Domar, E.D. (1944) The 'Burden of the Debt' and the National Income. *American Economic Review* **34**, S. 798-827.
- EU-Referenten (1995) *Finanzbeziehungen der Bundesrepublik Deutschland zur Europäischen Union*. Bericht der Arbeitsgruppe der EU-Referenten der Länderfinanzressorts an die Finanzministerkonferenz, vervielfältigtes Manuskript.
- Grossekettler, H. (1995) *Koordinationsprobleme in der Europäischen Finanzpolitik*. Universität Münster, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge Nr. 218.
- Grossekettler, H. (1995) Öffentliche Finanzen. In: Bender, D. et al.: *Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik*. 6. Auflage München.
- Heinemann, F. (1994) Verschuldungsanreize in der Wirtschafts- und Währungsunion. *ZEW Discussion Paper* 94-02, Universität Mannheim.
- Henderson, J.V. (1974) The Sizes and Types of Cities. *American Economic Review* **64**, S. 640-656.
- Hildenbrand, W. (1981) Short-Run Production Functions Based on Microdata. *Econometrica* **49**, S. 1095-1125.
- Hochman, O., D. Pines und J.-F. Thisse (1995) On the Optimal Structure of Local Governments. *American Economic Review* **85**, S. 1224-1240.
- Homburg, St. (1993) Eine Theorie des Länderfinanzausgleichs: Finanzausgleich und Produktionseffizienz. *Finanzarchiv N.F.* **50**, S. 458-486.
- Homburg, St. (1994) Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs. *Finanzarchiv N.F.* **51**, S. 312-330.
- Homburg, St. und W.F. Richter (1993) Harmonizing Public Debt and Public Pension Schemes in the European Community. *Journal of Economics, Suppl.* **7**, S. 51-63.

- Houthakker, H.S. (1955) The Pareto Distribution and the Cobb-Douglas Production Function in Activity Analysis. *Review of Economic Studies* **23**, S. 27-31.
- Krugman, P. (1993) International Finance and Economic Development. In: A. Giovannini (Hrsg.) *Finance and Development: Issues and Experience*. Cambridge.
- Lösch, A. (1943) *Die räumliche Ordnung der Wirtschaft*. 3. Auflage 1962 Stuttgart.
- Olson, M. (1969) The Principle of 'Fiscal Equivalence': The Division of Responsibilities among Different Levels of Government. *American Economic Review (PP)* **59**, S. 479-487.
- Oates, W.E. (1982) *Fiscal Federalism*. New York.
- Pfähler, W., U. Hofmann und U. Lehmann-Grube (1995) Infrastruktur und Wirtschaftsentwicklung. In: Oberhauser, A. (Hrsg.) *Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit III*. Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. 229/III, Berlin.
- Persky J. (1992) Retrospectives: Pareto's Law. *Journal of Economic Perspectives* **6**, S.181-192.
- Pauly, M. (1973) Redistribution as a Local Public Good. *Journal of Public Economics* **2**, S. 35-58.
- Peffekoven, R. (1994) Reform des Finanzausgleichs – eine vertane Chance. *Finanzarchiv N.F.* **51**, S. 281-311.
- Richter, W.F. und D. Wellisch (1993) Allokative Theorie eines interregionalen Finanzausgleichs bei unvollständiger Landrentenabsorption. *Finanzarchiv N.F.* **50**, S. 433-458.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1993) *Jahresgutachten 1993/94*. Stuttgart.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1995) *Jahresgutachten 1995/96*. Bundestagsdrucksache 13/3016..
- Schweizer, U. (1982) Binnenwanderung und gesamtwirtschaftliche Effizienz. *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* **138**, S. 225-240.
- Schwager, R. (1995) Redistribution and Administrative Federalism. *Diskussionspapier Universität Magdeburg*.
- Selmer, P. (1994) Die gesetzliche Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen. *Finanzarchiv N.F.* **51**, S. 331-357.
- Statistisches Bundesamt (1994) *Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland*. Stuttgart.
- Statistisches Bundesamt (1994) *Statistisches Jahrbuch für das Ausland*. Stuttgart.
- (o.V.) *Vertrag über die Europäische Union (Maastricht-Vertrag)*. 2. Auflage München 1993.
- Wellisch, D. (1995) Dezentrale Finanzpolitik bei hoher Mobilität. Tübingen.
- Wildasin, D. (1986) *Urban Public Finance*. Chur.
- Wildasin, D. (1991) Income Redistribution in a Common Labour Market. *American Economic Review* **81**, S. 757-774.