

Homburg, Stefan

Article — Accepted Manuscript (Postprint)

Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs

Finanzarchiv N.F.

Suggested Citation: Homburg, Stefan (1994) : Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs, Finanzarchiv N.F., ISSN 0015-2218, Mohr Siebeck, Tübingen, Vol. 51, Iss. 3, pp. 312-330

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/92931>

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.

Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs

Stefan Homburg

This is a postprint of Homburg, S. (1994) Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs. *Finanzarchiv N. F.* 51, pp. 312-330.

Abstract: The paper deals with the recent reform of the German system of intergovernmental grants ("Länderfinanzausgleich"). The incentives of individual states under the present system are analysed in particular. It is shown that the system generally favours inefficient behaviour whereas it inhibits federal competition.

JEL-Classification: H11, H77

1. Einleitung

Wenn die bekannte These Needhams (1969) stimmt, wenn also der mittelalterliche Aufstieg Europas im Vergleich zum technologisch viel entwickelteren China der Tatsache zuzuschreiben ist, daß Europa in Kleinststaaten aufgeteilt, China aber ein unitärer Staat war, dann mag man ein wesentliches Element des heutigen Föderalismus im darin angelegten *politischen Wettbewerb als Entdeckungsverfahren* sehen. Wettbewerb im föderalen Staat bedeutet erstens einen Zwang, gute Politik zu machen, gleichgültig was die Adressaten der Politik unter „gut“ verstehen mögen. Und zweitens eröffnet der Wettbewerb unterschiedlicher Politiken ein sonst nicht oder zumindest nicht im selben Kulturkreis vorhandenes Experimentierfeld, auf dem sich in darwinistischer Manier die guten Politiken bewähren und die schlechten als solche erkannt werden können.

Die Finanzverfassung bildet insofern den Ordnungsrahmen des föderalen Wettbewerbs, als sie den Gebietskörperschaften die Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben zuweist, und die Ausgestaltung der Finanzverfassung bestimmt das Wettbewerbsergebnis, im guten wie im schlechten. Während eine umfassende Behandlung dieses schwierigen Themas die Grundsätze der gesamten vertikalen und horizontalen Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilung behandeln müßte, ist das Ziel der vorliegenden Arbeit weit bescheidener gesteckt; sie konzentriert sich allein auf den aktiven horizontalen Finanzausgleich, einschließlich des vertikalen Finanzausgleichs mit horizontalem Effekt. Zur Erörterung stehen demnach die Verteilung der Ländersteuern und des Länderanteils an den Gemeinschaftsteuern an, der Finanzausgleich im engeren Sinn unter den Ländern sowie die Bundesergänzungszuweisungen, kurz also die in den Artikeln 106 und 107 des Grundgesetzes (GG) sowie im Finanzausgleichsgesetz vom 23.6.1993 (FAG) geregelte Materie.

2. Die Regeln des Finanzausgleichs im einzelnen

Im weiteren werden die wesentlichen Spielregeln des Finanzausgleichs auf ihre *Anreizwirkungen* hin abgeklopft, und es wird gefragt, welche *Verhaltensänderungen* auf Seiten der Länder diese Regeln erwarten lassen; hierbei ist die Sichtweise stets *langfristig* angelegt, weil es eben um Fragen der *Finanzverfassung* geht. Den Staat selbst einer ordnungspolitischen Betrachtung zu unterwerfen, mag weder neu noch originell sein; die folgende Erörterung legt aber die Vermutung nahe, daß die deutsche Finanzverfassung noch nicht genügend in dieser Richtung gewürdigt worden ist.

2.1. Nivellierung der Ländereinnahmen

Die Verteilung von mindestens 75% des Umsatzsteueranteils der Länder nach *Einwohnern* statt nach *Konsumausgaben* (§ 2 I FAG), die Berechnung der Ergänzungsanteile für maximal 25% des Umsatzsteueranteils (§ 2 II FAG), die Durchführung des Länderfinanzausgleichs im engeren Sinn (§§ 4 bis 10 FAG) sowie die Gewährung von Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen (§ 11 II FAG) bewirken zusammengenommen, daß jedes Bundesland über mindestens 99,5% der durchschnittlichen Pro-Kopf-Steuerkraft aller Länder verfügt.

Eine im wirklichen Wettbewerb angelegte Drohung, durch schlechte Politik tief zu sinken, entfällt aufgrund dieser weitgehenden Nivellierung. Und die Chance, durch gute Politik eine überdurchschnittliche Finanzkraft zu erlangen, verringert sich in dem Maße, wie die Disparitäten vor Durchführung des Finanzausgleichs und damit die erforderlichen Ausgleichszahlungen wachsen. Für die bisherigen Geberländer hat die jüngste Reform des Finanzausgleichs zwar vordergründig eine Verbesserung erbracht, da ab 1995 sowohl die „tote Zone“ als auch die volle Anrechnung der Finanzkraft im Bereich ab 110 weggefallen sind. Bei Finanzkraftmeßzahlen im Bereich 100 bis 101, 101 bis 110 und über 110 sind nunmehr Ausgleichsbeiträge in Höhe von 15%, 66% und 80% des die jeweilige Untergrenze übersteigenden Betrags zu leisten (§ 10 II FAG). Allerdings werden diese Sätze mit jenem möglicherweise *über* 100 liegenden Vomhundertsatz multipliziert, der erforderlich ist, um die Summe der Ausgleichszuweisungen und Ausgleichsbeiträge zur Deckung zu bringen. Die Klauseln des § 10 IV FAG laufen darauf hinaus, daß unter Umständen schon im Bereich ab 101 bis zu 80%ige Ausgleichsbeiträge fällig werden können; inwieweit diese Regelung greift, wird sich erst in den nächsten Jahren erweisen.

Daß eine so extreme Nivellierung der Ländereinnahmen die Idee des *Wettbewerbs* völlig auf den Kopf stellt und auch nicht aus dem Verfassungsgebot der *Einheitlichkeit* (statt *Gleichheit*) der Lebensverhältnisse gefolgert werden kann, ist klar; deshalb bleibt zu fragen, worin ihr beabsichtigter Sinn liegt. Offenbar steht hinter der Regelung das Ziel eines *bundesweit gleichen Pro-Kopf-Angebots* öffentlicher Güter. Um dieses Ziel, das wohl nur Unterzielcharakter haben kann, näher zu analysieren, sei $U_j^i(C_j, G^i)$ die Nutzenfunktion des im Bundesland i lebenden Bürgers j , wobei C_j den Wert seiner Konsumausgaben bezeichnet und G^i den Wert der öffentlichen Güter pro Kopf, die im Bundesland i angeboten werden. Sowohl das Ziel als auch die objektive Wirkung der oben beschriebenen Einnahmennivellierung bedeuten demnach eine fast vollständige Konstanz von G^i in i . Unterschiedliche Hebesätze bei den Gemeindesteuern und die nur hälftige Anrechnung letzterer modifizieren diese Aussage nur unwesentlich.

Aus dem Sozialstaatsgebot wird für die Versorgung mit *privaten* Gütern C_j kein analoger Ausgleich dergestalt gefordert, daß jeder Bürger mindestens 99,5% des durchschnittlichen Konsumniveaus erreichen müsse – ganz im Gegenteil untersagt die herrschende Rechtsmeinung mit Hinweis auf die Eigentumsgarantie eine so weitgehende Nivellierung des privaten Konsums. Weil aber das Argument G^i in der Nutzenfunktion des typischen Bürgers ein geringeres Gewicht haben dürfte als sein eigener Konsum C_j und weil das Sozialstaatsgebot wohl nur eine gewisse Angleichung der *Nutzenniveaus* U_j^i , nicht der einzelnen Argumente C_j und G^i , meinen kann, ist nicht einzusehen, warum das Angebot öffentlicher Güter derart nivelliert werden sollte. Der geltende Finanzausgleich verträgt sich in diesem Punkt gut mit sozialistischem Beharren auf „egalité“ (nämlich der U_j^i), kaum aber mit einer Gesellschaftskonzeption, die hier beträchtliche Unterschiede toleriert. Im Nebeneffekt enthält der Finanzausgleich Anreize für eine Überbetonung öffentlicher Güter im Vergleich zu privaten Gütern – für eine Expansion des Staatssektors.

Und ein weiteres kommt hinzu: Die Forderung eines räumlich einheitlichen Pro-Kopf-Angebots öffentlicher Güter präjudiziert zumindest nach Ansicht des Verfassers dieser Zeilen die Entscheidung, den Ländern eine eigene Steuergesetzgebungshoheit etwa in Form eines Zuschlagsrechts zu verweigern. Alle zugunsten einer Steuerautonomie vorgebrachten Argumente beruhen nämlich auf der Idee, daß die Länder *verschiedene* Versorgungsgrade von *privaten versus öffentlichen* Gütern anbieten. Die Bürger könnten demnach wählen zwischen Hochsteuerländern mit einem reichhaltigen Angebot öffentlicher Güter – jedoch geringerer Versorgung mit privaten Gütern – und Niedrigsteuerländern, in denen es sich genau umgekehrt verhält. Die Nivellierung des Angebots öffentlicher Güter steht offenkundig in diametralem Gegensatz zu dieser Vorstellung: Räumlich *verschiedene* Steuerlasten bei räumlich *einheitlichem* Angebot öffentlicher Güter haben mit politischem Wettbewerb nichts zu tun – und stellen den Theoretiker vor beträchtliche Probleme hinsichtlich der Existenz nichttrivialer Wanderungsgleichgewichte. Unerfindlich bleibt deshalb, warum der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium (1992, S. 94) genau zum umgekehrten Ergebnis kommt, wenn er zu dieser Thematik ausführt: „Um negative Folgen einer ausgedehnten Steuerautonomie ... in Grenzen zu halten, kann bei Gewährung einer solchen Handlungsfreiheit der Nivellierungsgrad des Länderfinanzausgleichs vergleichsweise höher angesetzt werden. Höherer Nivellierungsgrad und stärkere Steuerautonomie sind insoweit in einem Zusammenhang zu sehen.“

Auch bei bundesweit einheitlichen Steuersätzen, für die man allokatiospolitisch gute Gründe anführen kann, bleibt die wettbewerbshemmende Wirkung der Steuerkraftnivellierung bestehen. Denn in einem System mit einheitlichen Steuersätzen, aber ohne Nivellierung, haben die Länder vielfältige Möglichkeiten, die regionale Steuerkraft durch Entscheidungen über die *Ausgabenstruktur* günstig zu beeinflussen. Ob die Landesmittel nun in Bildungsplätze gesteckt werden oder in Schlafplätze, in Infrastruktur oder Parlamentsausgaben, in die Ansiedlung neuer oder den Erhalt sterbender Wirtschaftszweige – all dies hat Einfluß auf die regionale Steuerkraft. In dem Maße aber, wie das regionale Steueraufkommen den örtlichen Bewohnern durch interregionale Umverteilung vorenthalten wird, sinkt deren Zustimmung zu den meist schmerzhaften wachstumsfreundlichen Maßnahmen. Und niemand kann es der Landesregierung, die auf Wählerstimmen angewiesen ist, verdenken, wenn sie ihr Verhalten entsprechend einrichtet.

2.2. Berücksichtigung der „Kosten politischer Führung“

Durch § 11 III FAG erhalten künftig neun von sechzehn Bundesländern Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für die „Kosten politischer Führung“. Der Umfang der Zahlungen beträgt 1,5 Mrd. DM und damit gut 40% des Gesamtumfangs der Bundesergänzungszuweisungen im Jahr 1992. Zahlungsempfänger sind alle Länder mit weniger als vier Millionen Einwohnern (wobei Hamburg eine nicht weiter begründete Ausnahme darstellt), und der Zweck der Zahlungen besteht laut Bundesministerium der Finanzen (1993, S. 44) darin, „ihre im Vergleich zu den bevölkerungsstärkeren Ländern überproportionalen Belastungen in diesem Bereich zu mildern“. In einem weiteren Sinn könnte man zu den Kosten der kleineren Länder auch eine *Risikoprämie* zählen, die dafür gezahlt

werden muß, daß ein kleines Bundesland eher eine Monostruktur aufweist und allfällige Strukturänderungen deshalb nicht so leicht durch "Risikomischung" auffangen kann wie ein größeres Land.

Analytisch gefaßt unterliegt den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen jedenfalls die Vorstellung einer *subadditiven Kostenfunktion* bei der Erstellung öffentlicher Güter; für je zwei Niveaus G^1 , G^2 öffentlicher Leistungen soll gelten

$$(1) \quad C(G^1 + G^2) < C(G^1) + C(G^2).$$

wobei C die Kosten der Leistungserstellung in DM bezeichnet. Über das seltsame Verhältnis dieser Annahme zum „Brechtschen Gesetz“ der mit wachsender Bevölkerung *zunehmenden* Kosten der Leistungserstellung soll erst in Abschnitt 2.3 gesprochen werden; im weiteren wird der durch (1) beschriebene Zusammenhang einfach akzeptiert. Es stellt sich dann gleichwohl die Frage nach den *ökonomischen Konsequenzen* der Subadditivität und ihrer zweckmäßigen Berücksichtigung in der *Finanzverfassung*. Hierzu seien beispielhaft die beiden begünstigten Bundesländer Rheinland-Pfalz und Saarland herangezogen. Da jedes von beiden etwa einen eigenen Ministerpräsidenten benötigt, während bei einem Zusammengehen nur ein Ministerpräsident des Bundeslandes „Saarland-Pfalz“ erforderlich wäre, mag bei gleichem Angebot öffentlicher Leistungen in der Tat gelten

$$(2) \quad C(G^{\text{Saar-Pf}}) < C(G^{\text{Saar}}) + C(G^{\text{Rb-Pf}}).$$

Dies legt zunächst die Vermutung nahe, daß eine *Neugliederung des Bundesgebietes*, wie sie auch tatsächlich oft vorgeschlagen wurde (vgl. etwa Hansmeyer und Kops, 1990), an dieser Stelle gesamtwirtschaftlich vorteilhaft wäre. Dagegen spricht allerdings der Widerstand der betroffenen Landesregierungen, die durchaus nicht nur selbstsüchtig, sondern auch in Interessenvertretung der Bürger ihres Landes einen solchen Zusammenschluß ablehnen.

Deshalb sei das Modell in der Weise erweitert, daß $Z^{\text{Saar}} > 0$ und $Z^{\text{Rb-Pf}} > 0$ die respektive Zahlungsbereitschaft für Eigenstaatlichkeit, also den jeweiligen *subjektiven Wert der Eigenstaatlichkeit* bezeichnen. Schließlich symbolisiere $\Delta C > 0$ die Differenz der beiden Seiten in Ungleichung (2), also die *Kosten der Eigenstaatlichkeit*. Diese Kosten sind möglicherweise empirisch ermittelbar, die Zahlungsbereitschaften sicher nicht. In einem System, das die „Kosten politischer Führung“ *nicht* begünstigt, würden die Einwohner der beiden Bundesländer im Verfahren gemäß Art. 29 GG einem Zusammenschluß zustimmen, wenn gilt

$$(3) \quad \Delta C > Z^{\text{Saar}} + Z^{\text{Rb-Pf}},$$

wenn also die Kosten der Eigenstaatlichkeit ihren Nutzen übersteigen. Sind die Zahlungsbereitschaften im Verhältnis zu den Kosten *groß*, dann ist die bestehende Länderstruktur effizient; aber dann müssen die Betroffenen auch bereit sein, die hiermit verbundenen Kosten zu tragen.

Die *Kosten politischer Führung* den Verursachern anzulasten, zwingt die Betroffenen zu einer Präferenzenthüllung, und das Ergebnis ihrer Entscheidung, wie immer sie lautet, ist gesamtwirtschaftlich effizient. Die *Subventionierung der Kleinstaaterei* zu institutionalisie-

ren, wie es mit den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nunmehr geschehen ist, verschiebt das Problem der Neugliederung der Länder auf den Sankt-Nimmerleins-Tag; denn nachdem die Kosten der Kleinheit abgewälzt worden sind, kann man ernstlich weder von den Bürgern der betroffenen Länder noch von den sie repräsentierenden Landesregierungen eine Zustimmung zu Neugliederungsplänen erwarten.

In diesem Lichte besteht der Kardinalfehler der Diskussion um den Finanzausgleich und die Neugliederung des Bundesgebietes darin, daß sie sich sowohl in der Wissenschaft als auch im politischen Bereich gleichsam in zwei Stufen vollzieht. In *Stufe 1* wird versucht, bei *gegebenen* Ländergrenzen einen „gerechten Ausgleich“ für kleinere Bundesländer zu finden; in *Stufe 2* denkt man hernach über eine Änderung der Ländergrenzen nach. Werden aber in Stufe 1 *Anreize* gesetzt, die bisherigen Ländergrenzen beizubehalten, dann läuft die Debatte der zweiten Stufe ins Leere, und eine ineffiziente Länderstruktur wird auf ewig perpetuiert.

2.3. Veredelung der Gemeinde-Einwohnerzahlen

Gemäß § 9 III FAG werden die Einwohnerzahlen der Gemeinden bei der Berechnung der Ausgleichsmeßzahl mit Vomhundertsätzen multipliziert, die zwischen 100 (für die ersten 5000 Einwohner) und 130 (für die über 1 Million hinausgehenden Einwohner) liegen; außerdem erhalten Gemeinden mit mehr als 500 000 Einwohnern Zuschläge, die mit steigender Besiedelungsdichte wachsen.

Wohl nirgends sonst wird der Abgrund zwischen finanzwissenschaftlicher Theorie und finanzpolitischer Praxis augenfälliger als hier. Während nämlich fast die gesamte Theorie des Fiskalföderalismus (Überblicke bei Wildasin (1986) oder Wellisch (1993) auf der Annahme *steigender Skalenerträge* beruht und während die Regionalwissenschaft die Existenz von Agglomerationen und Städten in *steigenden Skalenerträgen* begründet sieht, beruht der deutsche Finanzausgleich an dieser Stelle auf dem „Brechtschen Gesetz“, also der Vermutung, daß bei der Produktion öffentlicher Leistungen *fallende Skalenerträge* vorliegen. In denkwürdigem Gegensatz zu dem unter 2.2 erörterten Argument werden hier *superadditive Kostenfunktionen* unterstellt.

Beim Versuch, die Einwohnerveredelung effizienztheoretisch zu beurteilen, wird von folgenden Tatsachen ausgegangen, die unstreitig sein sollten. Erstens sind Städte und regionale Agglomerationen viel älter als die Einwohnerveredelung. Ihre Entstehung muß also einen hiervon unabhängigen Grund gehabt haben, und dieser kann nur in einer wie immer gearteten *Vorteilhaftigkeit* der Einwohnerballung bestehen. Für die Regionalwissenschaft ist dies spätestens seit von Thünen und Lösch selbstverständlich. Zweitens beinhaltet die bloße Vorstellung eines *lokal öffentlichen Gutes*, das nicht-rival in der Produktion oder im Konsum ist, steigende Skalenerträge; die Pro-Kopf-Kosten eines Rathauses etwa sinken mit zunehmender Einwohnerzahl.

Auf der anderen Seite gibt es selbstverständlich Kosten der Agglomeration („congestion costs“), und sie bilden die Ursache dafür, daß die regionale Ballung nicht unbegrenzt voranschreitet. Im *Gleichgewicht* stimmen die Grenzvorteile und die Grenzkosten der Ballung

überein, und so macht es wenig Sinn, allein die Kosten der Ballung im Finanzausgleich zu berücksichtigen.

Müßte der Länderfinanzausgleich in diesem Punkt also komplizierter gestaltet werden, unter Einbeziehung sowohl der Ballungskosten als auch der Ballungsvorteile? Nach dem hier vertretenen Standpunkt ist dies nicht der Fall, es erscheint sogar eine Vereinfachung möglich und sachgerecht, nämlich der *Wegfall der Einwohnerveredelung*. In seinem wegweisenden Aufsatz „The Sizes and Types of Cities“ hat Henderson (1974, S. 650) argumentiert, daß im räumlichen Gleichgewicht konstante Skalenerträge vorliegen: „In a certain sense, at [the optimal city size] we approach a constant returns to scale case in production. Doubling the size of the economy would only double the number of cities and would bring no further scale economy benefits.“

Dieser Sichtweise tritt Krugman (1993, S. 21) zustimmend bei, wenn er 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.“

Ersetzt man hier das Wort „nation“ durch „Bundesland“, so ergibt sich im Hinblick auf den Länderfinanzausgleich folgendes: *Innerhalb* einer jeden Region bildet sich eine bestimmte räumliche Struktur heraus mit der Eigenschaft, daß Grenzvorteile und Grenzkosten der Agglomeration übereinstimmen. Im Gleichgewicht kann das Land trotzdem so betrachtet werden, als ob *konstante Skalenerträge* vorliegen würden, mithin auch konstante Durchschnittskosten¹. Nach dieser Überlegung könnte und sollte die Veredelung der Gemeinde-Einwohnerzahlen im Länderfinanzausgleich entfallen.

Im übrigen verzichten Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz im *kommunalen* Finanzausgleich auf eine Einwohnerveredelung (Peffekoven, 1987, S. 203), machen damit aber einen *strategischen Fehler*: Wenn nämlich Gemeindegröße und Besiedlungsdichte durch den Länderfinanzausgleich subventioniert werden, dann muß ein rationales Bundesland die Veredelung an die eigenen Gemeinden weitergeben und so einen Anreiz für Gemeindegroßenwachstum und hohe Besiedlungsdichte schaffen, infolge derer sich wiederum höhere Zahlungen aus dem Länderfinanzausgleich einstellen.

Nicht allgemein, aber unter der Voraussetzung, daß rationale Bundesländer die Einwohnerveredelung mit ihrem kommunalen Finanzausgleich quasi imitieren, resultiert eine Situation, in der die Ballungskosten paradoxerweise *tatsächlich über* den Ballungsvorteilen liegen; der Unterschiedsbetrag zwischen den beiden entspricht im Gleichgewicht der fiskalischen Externalität infolge der Einwohnerveredelung. Wiederum ist der kardinale Denk- und Konstruktionsfehler des Finanzausgleichs darin zu sehen, daß etwas als exogen angenommen wird, was in Tat und Wahrheit endogen ist, hier die räumliche Struktur. Aufgrund eines beabsichtigten Ausgleichs von „Lasten“ wird ein Zustand herbeigeführt, der

¹ Auch Wildasin (1986, S. 7), Altmeister der Theorie des Fiskalföderalismus, scheint dies für die relevante Annahme zu halten: “[E]mpirical studies find strong empirical evidence of congestion or crowding. In many cases, once a minimum population size of the order of 10–50 thousand is reached costs come approximately proportional to population – i.e. we have constant per capita costs.”

solche Lasten überhaupt erst entstehen läßt, und eine sorgfältige empirische Studie würde das „Brechtsche Gesetz“ bestätigen, obwohl die Kostenfunktionen in Wirklichkeit zunächst subadditiv sind.

2.4. Behandlung der Stadtstaaten

Nach § 9 II FAG werden die Einwohnerzahlen der Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg bei der Ermittlung der Ausgleichsmeßzahlen mit 135 vom Hundert gewertet. Fragt man nach dem *Sinn* dieser Regelung, so kann das Argument der *Ballungskosten* offenbar selbst dann nicht tragen, wenn man den Ausführungen des vorigen Abschnitts nicht zu folgen vermag. Denn auch nach der Logik des Ballungskosten-Arguments wird man kaum behaupten wollen, daß in der 600 000-Einwohner-Stadt Bremen allein deshalb höhere Kosten entstehen als in der 600 000-Einwohner-Stadt Essen, weil es sich hierbei formal um ein eigenständiges Land handelt. Die „zweifache Veredelung“ der Stadtstaaten-Einwohner ist deshalb vor allem von Niedersachsen zu Recht angegriffen worden. Auch „Kosten politischer Führung“ können nicht zugunsten der Begünstigung der Stadtstaaten angeführt werden, da letztere zum Teil erheblich mehr Einwohner umfassen als manche Flächenländer.

Folglich müßte Übereinstimmung zumindest in dem Punkt bestehen, daß die Einwohner-Veredelung der Stadtstaaten eines *eigenständigen*, genuin nur für Stadtstaaten gültigen Arguments bedarf. Ein solches Argument wird in der Literatur und ebenso vom Bundesverfassungsgericht (1986) darin erkannt, daß die Stadtstaaten als Oberzentren Dienstleistungen erbringen, die auch den sie umgebenden Flächenländern zugute kommen. Ökonomisch gesprochen liegen demnach *positive externe Effekte* zwischen Berlin und Brandenburg, Bremen und Niedersachsen oder Hamburg und Schleswig-Holstein vor, und bei der Einwohnerveredelung handelt es sich um eine (freilich typisierende) *Pigou-Subvention*. Die Debatte um die Einwohnerveredelung kreist schwerpunktmäßig um die Fragen, ob Oberzentren nicht ihrerseits vom Umland profitieren, beispielsweise in Form höherer Einnahmen aus der Gewerbe-, Einkommen- und Körperschaftsteuer, und ob es wirklich sachgerecht ist, die erforderlichen Zahlungen *allen* Flächenländern und nicht nur den genannten drei Anrainern anzulasten.

Das Grundargument gegen die Einwohnerveredelung zielt allerdings in eine andere Richtung: Wie Coase hinreichend klargemacht hat, geben externe Effekte zwischen zwei Beteiligten keinen Grund für staatliche – bzw. hier: höherstaatliche – Eingriffe ab. Vielmehr ist bei vernachlässigbaren Transaktionskosten mit einer effizienten Verhandlungslösung zu rechnen, unabhängig davon, wie die Eigentumsrechte verteilt sind. Für die hier anstehende Problematik soll dies an einem Beispiel illustriert werden, das zugleich zeigt, warum eine typisierende Pigou-Subvention ihrerseits ineffizient ist.

Beispiel: Betrachtet sei der projektierte Bau eines Theaters in Bremen, das auch von Bewohnern Niedersachsens genutzt werden würde. Hierbei wird angenommen, daß die Preise der Theaterkarten aus übergeordneten politischen Gründen nicht kostendeckend sein sollen und daß die Stadt Bremen als Betreiber nicht zwischen ortsansässigen und orts-

fremden Besuchern differenzieren will oder kann (durch Aufhebung einer der beiden Annahmen würde sich das Allokationsproblem sofort erledigen).

Die Menge der zulässigen Allokationen ist $T = \{0; 1\}$, wobei $t = 1$ den Bau des Theaters und $t = 0$ den Verzicht auf einen Bau bedeutet. Die zugehörigen Kosten $C(t)$ der Entscheidung betragen $C(0) = 0$ und $C(1) > 0$. Die subjektive Wertschätzung des Theaters durch Bremer und Niedersachsen wird durch deren Zahlungsbereitschaften $Z^{HB}(0) = 0$, $Z^{HB}(1) > 0$, $Z^{NDS}(0) = 0$ und $Z^{NDS}(1) > 0$ ausgedrückt. Gesamtwirtschaftliche Effizienz bedeutet, daß der Bau des Theaters erfolgt, falls die Summe der Zahlungsbereitschaften die Kosten übersteigt; anderenfalls sollte er unterbleiben:

$$(4.1) \quad Z^{HB}(1) + Z^{NDS}(1) < C(1) \Rightarrow t^* = 0,$$

$$(4.2) \quad Z^{HB}(1) + Z^{NDS}(1) > C(1) \Rightarrow t^* = 1.$$

Im ersten Fall ist keine Verhandlungslösung zwischen Bremen und Niedersachsen denkbar, an deren Ende der Bau des Theaters steht; denn die Kosten können nicht in einer Weise verteilt werden, daß beide Seiten profitieren. Folglich unterbleibt der Bau, und das ist auch volkswirtschaftlich gut so.

Im zweiten Fall kann es sein, daß allein schon die Zahlungsbereitschaft Bremens über den Kosten liegt: $Z^{HB}(1) > C(1)$. In diesem Fall kann Niedersachsen eine „free rider“-Position einnehmen, indem es sich nicht an den Baukosten beteiligt; das Theater wird gleichwohl gebaut. Liegt aber die Zahlungsbereitschaft Bremens im Fall (4.2) unter den Baukosten, dann muß Niedersachsen einen Zuschuß leisten, weil Bremen allein nicht bauen würde; und bemessen die Beteiligten den Zuschuß so, daß er unter Niedersachsens Zahlungsbereitschaft liegt, aber über der Differenz zwischen den Kosten und Bremens Zahlungsbereitschaft, dann sind beide Länder bessergestellt. In allen Fällen entspricht das Verhandlungsergebnis der gesamtwirtschaftlich effizienten Lösung. Bei Festschreibung einer typisierenden Pigou-Subvention hingegen können ineffiziente Projekte zur Durchführung kommen, wenn die Subvention zu hoch bemessen ist. Sie richtig zu bemessen würde aber die illusorische Annahme voraussetzen, daß man die Zahlungsbereitschaften empirisch ermitteln kann.

Ein möglicher Einwand gegen diese Überlegungen könnte lauten, daß die erforderlichen Verhandlungen insgesamt zu kompliziert, aufwendig und kostspielig sind. Dann aber läge eine *Fusion* im Interesse beider Beteiligten, mit der die externen Effekte *internalisiert* und Verhandlungen künftig überflüssig gemacht würden. Ob die Verhandlungskosten gewichtiger sind als der Nutzen der Eigenstaatlichkeit, kann nur von den Betroffenen subjektiv entschieden werden, und es ist klar, daß sie ihre wahren Präferenzen in einem System *ohne* Einwohnerveredelung enthüllen: Entweder schließen sich Stadtstaat und Flächenland zusammen, oder sie bewerten die Eigenstaatlichkeit höher, können sich dann aber nicht über die damit verbundenen Verhandlungskosten beschweren.

Das derzeitige System der üppigen Einwohnerveredelung, nach dessen Logik die drei Stadtstaaten weitaus höhere Pro-Kopf-Einnahmen erhalten als alle Flächenländer, zerstört

die hier geschilderten Anreize für gesamtwirtschaftlich effizientes Verhalten. Was friedlich und, wenn man so will, marktwirtschaftlich zwischen den Betroffenen geregelt werden könnte, wird so konfliktträchtiger Stoff zur Diskussion auf Bundesebene.

2.5. Unterstützung notleidender Länder

Zum Zweck der Haushaltssanierung erhalten die Länder Bremen und Saarland nach § 11 VI FAG Sonder-Bundesergänzungszuweisungen von 1,8 bzw. 1,6 Mrd. DM jährlich. Diese Gelder sind unmittelbar zur Schuldentilgung zu verwenden, und jene Mittel, die durch eingesparte Zinsen frei werden, müssen für Investitionen, die die Wirtschafts- und Finanzkraft des Landes stärken, oder zur Verminderung der Nettokreditaufnahme eingesetzt werden. Zu dieser Regelung ist der Bund durch den Spruch des Bundesverfassungsgerichts (1992) nachgerade verurteilt worden: Das Bundesverfassungsgericht folgert aus dem „bündischen Prinzip“ des Einstehens füreinander eine Pflicht zur Unterstützung notleidender Länder, eine Pflicht, die zwar auch im Verhältnis der Länder untereinander gilt, vorrangig aber den Bund trifft.

Ob sich angesichts des Nonaffektationsprinzips feststellen läßt, daß das Empfängerland die Zahlungen wirklich zur Schuldentilgung verwendet und ob das Land Bremen der Forderung, eingesparte Zinsen zur Stärkung der Wirtschaftskraft einzusetzen, bereits mit seinen jüngsten „unternehmerischen Aktivitäten“ (Klößner-Hütte) genügt – dies alles soll hier nicht erörtert werden. Nach den folgenden Überlegungen nämlich wirft ein derart verstandenes „bündisches Prinzip“ viel tiefer liegende Anreizprobleme auf, und man kann mit gutem Grund erwarten, daß die Unterstützung notleidender Länder angesichts *dieser* Verfassungsrechtsprechung sowohl in der Wissenschaft als auch in der Praxis ein „Thema mit Zukunft“ sein wird.

Hierzu sei die *intertemporale Budgetbeschränkung* eines einzelnen Bundeslandes betrachtet, das im Jahr t Einnahmen E_t erzielt und Ausgaben A_t leistet:

$$(5) \quad \sum_{t \geq 1} \frac{A_t - E_t}{(1+r)^t} \leq 0.$$

Der Einnahmegriff umfaßt die Steuern und andere Einnahmen, auch die Einnahmen aus dem Finanzausgleich mit Ausnahme der Bundesergänzungszuweisungen nach § 11 VI FAG. Zu den Ausgaben gehören auch die Zinsausgaben. Kreditaufnahme und Tilgung zählen nicht zu den Einnahmen bzw. Ausgaben. Jede Entscheidung über die Folgen der Einnahmen (E_1, E_2, \dots) und Ausgaben (A_1, A_2, \dots) induziert eine Folge der Schuldenstände (D_1, D_2, \dots), wobei

$$(6) \quad D_t := D_{t-1} + A_t - E_t \quad \text{für } t \geq 1$$

gilt und der anfängliche Schuldenstand D_0 gegeben ist. Zu jedem Schuldenstand korrespondiert eine bestimmte *Zinslastquote* rD_t/A_t in Periode t . Ist die Zahlung von Sonder-Bundesergänzungszuweisungen gemäß § 11 VI FAG an das Überschreiten einer bestimmten Zinslastquote \bar{z} gebunden (man könnte auch jeden anderen Indikator nehmen), erhält das Land i zusätzliche Einnahmen:

$$(7) \quad BEZ_t^i = \begin{cases} \overline{BEZ}_t^i > 0, & \text{falls } r D_t / A_t \geq \bar{z}, \\ 0 & \text{sonst.} \end{cases}$$

Die Höhe des perioden- und länderspezifisch ausgehandelten Betrags \overline{BEZ}_t^i spielt für das weitere Argument keine Rolle. Wichtig ist allein, daß angesichts dieser Regelung die intertemporale Budgetbeschränkung des Landes umgeschrieben werden muß zu

$$(8) \quad \sum_{t \geq 1} \frac{A_t - E_t - \overline{BEZ}_t^i}{(1+r)^t} \leq 0.$$

wobei die zusätzlichen Einnahmen BEZ_t^i gemäß (7) von der Zinslastquote in Periode t abhängen, *also vom Land selbst beeinflusst werden können*. Der Barwert der regionalen Ausgaben, die aus Sicht der Bürger Leistungen der Regierung darstellen, ist demnach um so größer, je häufiger das Land die politisch bzw. verfassungsrechtlich vorgegebene Zinslastquote überschreitet, kurz, *eine rationale Haushaltspolitik führt ins Defizit*. Man mag einwenden, daß die Bürger eine solche Politik verurteilen und die Landesregierungen aus diesem Grunde vor absichtlichem Bankrott zurückschrecken. Aber erstens wäre es aus Sicht der Bürger nicht rational, sich in dieser Weise zu verhalten. Zweitens kann man auch *tatsächlich* nicht beobachten, daß sich die bremische oder saarländische Regierung bei ihren Bürgern für das Ausgabeverhalten der Vergangenheit groß entschuldigen müßte, denn den Letztgenannten scheint durchaus klar zu sein, daß sie auf diese Weise mehr Leistungen erhalten als im Fall einer soliden Haushaltspolitik.

Allerdings sind diese Überlegungen in einem wichtigen Punkt zu modifizieren: Realistisch gedacht werden *große* Bundesländer nicht auf eine ähnliche Unterstützung seitens des Bundes oder der jeweils anderen Länder zählen können wie *kleine* Länder; insofern könnte man von einer *asymmetrischen* Anreizwirkung sprechen. Denn rechnet man etwa die an Bremen gehende Sonder-Bundesergänzungszuweisung auf die nordrhein-westfälische Bevölkerung hoch, so ergibt sich der astronomische Betrag von 50 Mrd. DM im Jahr. Die vernünftige Regierung eines großen Bundeslandes wird nicht davon ausgehen, tatsächlich eine Zahlung in dieser Größenordnung zu erhalten, und *hierin* liegt vielleicht die Erklärung dafür, daß bisher ausschließlich kleine Länder von der Defizitsubventionierung profitiert haben, darunter ein Land, bei dem aufgrund seiner stets weit überdurchschnittlichen Pro-Kopf-Einnahmen (infolge der Einwohnerveredelung) und seiner überdurchschnittlichen Pro-Kopf-Wirtschaftskraft kein intrinsischer Grund erkennbar ist, warum es in eine Haushaltsnotlage hätte geraten sollen.

Die hier erörterte Thematik sollte in Zukunft wohl allein deshalb an Bedeutung gewinnen, weil sich bei Vollendung der Europäischen Union analoge Probleme auftun. Auch hier wird von der Rechtsprechung sicher früher oder später auf ein „bündisches Prinzip“ erkannt, demzufolge europäische Defizitländer von den übrigen unterstützt werden müssen. Solange keine *wirksame* Harmonisierung der Defizite durch *zwingende* Obergrenzen erfolgt, läßt sich bereits jetzt die künftige Haushaltspolitik zumindest kleiner europäischer Länder erahnen. Für eine solche Harmonisierung auf innerstaatlicher wie überstaatlicher

Ebene spricht außerdem, daß regional differenzierte Staatsschulden neben den geschilderten Anreizwirkungen auch Allokationsprobleme aufwerfen (Homburg und Richter, 1993).

2.6. Behandlung der neuen Bundesländer

In einem föderalen Staat mit einheitlichen Steuersätzen konvergiert die räumliche Verteilung der privaten und öffentlichen Produktionsfaktoren automatisch gegen ein *räumlich effizientes Gleichgewicht*; dies wurde im Rahmen eines Neoklassischen Wachstumsmodells bereits an anderer Stelle ausführlich dargelegt und begründet (Homburg, 1993, S. 465). Thomas (1994) hat diese Überlegungen auf den Fall endogenen Wirtschaftswachstums erweitert und gezeigt, daß zwar die regionalen Einkommensniveaus in diesem Fall nicht konvergieren müssen, die wichtige interregionale Effizienz aber erhalten bleibt. Interregionale Zahlungen in Form eines Finanzausgleichs verzerren die räumliche Allokation einerseits direkt und andererseits durch die damit verbundenen Anzeizeffekte für die regionalen Gebietskörperschaften; in der Wirkung *sinkt* das gemeinsame Sozialprodukt aller Regionen.

Anders liegen die Dinge aber bei tatsächlich *exogenen* und gravierenden Störungen in Gestalt regional unterschiedlicher Kriegsfolgelasten oder der (noch viel wirksameren) Nachwehen 40jähriger sozialistischer Herrschaft. Hierbei muß das obige Argument wie folgt modifiziert werden: Erstens sind negative Anzeizeffekte der Transfers nach menschlichem Ermessen ausgeschlossen; es steht nicht zu befürchten, daß manche Länder das sozialistische Experiment allein deshalb wiederholen, um später in den Genuß von Wiederaufbauleistungen zu kommen. Zweitens strebt die räumliche Verteilung der Infrastruktur zwar einem effizienten Gleichgewicht zu; da aber aus den laufenden Steuereinnahmen nur Infrastrukturinvestitionen und nicht die für die Allokation wesentlichen Infrastrukturbestände finanziert werden können, würde ein autonomer Anpassungsprozeß recht lange dauern. Hier bietet sich ein Ansatzpunkt, die gesamtwirtschaftliche Effizienz während der Anpassungszeit durch Transferzahlungen zu steigern (Homburg, 1993, S.467 ff.).

Wenn aus diesem Grund die Unterstützung der neuen Bundesländer sowohl durch die alten Bundesländer als auch durch den Bund als ökonomisch sachgerecht angesehen wird, so erhebt sich doch die Frage nach dem richtigen Instrument. Die im Föderalen Konsolidierungsprogramm getroffenen Festlegungen sehen eine Kombination von Mitteln nach dem Investitionsförderungsgesetz „Aufbau Ost“ und Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen vor, jeweils in einem Umfang von rund sechs Milliarden DM jährlich. Problematisch sind hier wiederum die Bundesergänzungszuweisungen, bei denen mangels Zweckbindung durchaus nicht sicher ist, ob sie dem Ziel einer Stärkung der Wirtschaftskraft durch Investitionen in Infrastruktur dienlich gemacht werden. Der Empfehlung des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium (1993, S. 118) nach Zweckbindung der Bundesergänzungszuweisungen wurde nicht gefolgt.

Um die hieraus folgenden ökonomischen Probleme ohne Umschweife anzusprechen, sei vorausgeschickt, daß die östlichen Länder und Gemeinden nach wie vor einen vergleichsweise außerordentlich hohen Personalbestand aufweisen. Haushaltspolitisch ist dies so

lange unproblematisch, wie die neuen Länder einerseits über ähnliche Pro-Kopf-Einnahmen verfügen wie die alten, andererseits aber die öffentlich Bediensteten Gehälter von weniger als 80% des Westniveaus erhalten, wenn man die verschiedenen Detailregeln des BAT-Ost berücksichtigt. Nach einer zu erwartenden Gehaltsanpassung aber muß der Personalüberhang weiter abgebaut werden, eine Aufgabe, die für die Landesregierungen angesichts der Arbeitsmarktsituation schwierig sein wird. Am sichersten wirkt in einer solchen Situation das Argument, es sei „kein Geld“ vorhanden. Stehen aber Bundesergänzungszuweisungen ohne Zweckbindung zur Verfügung, so kann man sich leicht ausmalen, daß diese Gelder zumindest nicht vollständig für den beabsichtigten Zweck eingesetzt werden. Hierbei entsteht eine Zangenwirkung in Form eines weiterhin hohen „Finanzbedarfs“ der neuen Länder und einer langsameren Anpassung der Infrastruktur, die eine langsamere Entwicklung der regionalen Wirtschafts- und Steuerkraft induziert.

Bedenkt man, daß die derzeitige Finanzverfassung mit den Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG und den Finanzhilfen nach Art. 104a IV GG durchaus Instrumente für eine zielgerichtete regionale Wirtschaftsförderung bereithält, dann kann der beschlossene Einsatz von Bundesergänzungszuweisungen für diesen Zweck nur als Fehler bezeichnet werden.

3. Zusammenfassende Beurteilung

Insgesamt betrachtet kann man dem geltenden Regelwerk zum Länderfinanzausgleich nur ein denkbar schlechtes Zeugnis ausstellen. Die Vergabe der Ergänzungsanteile bei der Umsatzsteuer, der Länderfinanzausgleich im engeren Sinn sowie die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen bewirken zusammengenommen eine Nivellierung, die mit föderalistischen Vorstellungen schwer vereinbar ist und die, wichtiger noch, Anreize für die Landesregierungen vermindert, es *besser* als die jeweils anderen zu machen.

Weit bedenklicher aber erwies sich bei näherer Betrachtung die Konstruktion der übrigen Bundesergänzungszuweisungen, deren Wirkung, wenn auch nicht Absicht, darin besteht, die Kosten politischer Führung hoch zu halten, Agglomerationsnachteile zu suchen, Stadtstaaterei und unsolide Haushaltspolitik zu begünstigen und den Wiederaufbau Ost abzu-bremsen. Obwohl die Bundesergänzungszuweisungen von Verfassungs wegen eine bloß subsidiäre Funktion haben, was in der Vergangenheit durch ihr anfänglich vernachlässigbares Volumen und die spätere Dynamisierung auf 1,5 bzw. 2 Prozent des Umsatzsteuer-aufkommens auch zum Ausdruck kam, wird ihr Gewicht nach Schätzung des Bundesministeriums der Finanzen (1993, S. 42) auf rund 26 Mrd. DM und damit etwa 10 Prozent des Umsatzsteuer-aufkommens heraufschnellen.

Warum überhaupt Bundesergänzungszuweisungen als Instrument des horizontalen Finanzausgleichs eingesetzt werden, bleibt dem Nicht-Juristen unergründlich. Denn die Kombination der folgenden drei Maßnahmen bewirkt eine *mathematisch äquivalente* vertikale und horizontale Einnahmenverteilung:

1. Abschaffung der Bundesergänzungszuweisungen,

2. Heraufsetzung des Umsatzsteueranteils der Länder um einen entsprechenden (gegebenfalls dynamisierten) Betrag, etwa 10 vom Hundert,
3. sinngemäße Übernahme der in § 11 FAG geregelten Materie in den horizontalen Länderfinanzausgleich.

Während aber der praktizierte Weg verfassungsrechtlich ausdrücklich gangbar ist, hat das Bundesverfassungsgericht die Berücksichtigung von Sonderbedarfen im Rahmen des horizontalen Länderfinanzausgleichs kurioserweise untersagt, obwohl, wie gesagt, beide Methoden mathematisch äquivalent sind. Auf diese Weise haben sich die Bundesergänzungszuweisungen zu einer Rumpelkammer, um nicht zu sagen Gruselkammer, von Leistungen entwickelt, die nicht nur ökonomisch fragwürdig, sondern sogar verfassungsrechtlich derart bedenklich sind, daß sich ihre Einbeziehung in den horizontalen Länderfinanzausgleich verbietet.

4. Eine Vorschlagsskizze

Die folgende Vorschlagsskizze für eine grundlegende Reform des Finanzausgleichs beruht auf den bisher entwickelten Argumenten. Diese Reform verlangt den Bürgern und der Politik die Tolerierung größerer Unterschiede und föderaler Vielfalt ab und bietet im Gegenzug ein Mehr an Wettbewerb und Effizienz, somit Zufriedenheit mit staatlichen Leistungen und Wohlstand.

Erster Vorschlag: Die Bundesergänzungszuweisungen sollten ersatzlos abgeschafft werden; gleichzeitig wäre der Länderanteil an der Umsatzsteuer in der Weise heraufzusetzen, daß die vertikale Einnahmenverteilung unverändert bleibt.

Zweiter Vorschlag: Die Ergänzungsanteile bei der Umsatzsteuerverteilung sowie der Länderfinanzausgleich im engeren Sinn sollten ebenfalls ersatzlos abgeschafft werden. Um dem Gebot der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse Rechnung zu tragen, sollte die horizontale Verteilung des gesamten Länderanteils an der Umsatzsteuer nach unveredelten Einwohnerzahlen erfolgen statt partiell nach Wirtschaftskraft.

Das hiermit skizzierte System ist gegenüber dem heutigen weniger egalisierend, obgleich durch die vorgeschlagene Verteilung der Umsatzsteuer weiterhin erreicht wird, daß jedes Land über eine pro Kopf einheitliche Grundausrüstung an Finanzmitteln verfügt. Da aber Steuerkraftunterschiede bei den übrigen Landessteuern bzw. Länderanteilen an den Gemeinschaftsteuern nicht mehr ausgeglichen werden, gewinnt deren horizontale Verteilung an Bedeutung. Im Hinblick auf Anreizeffekte erscheint hierbei eine wichtige Korrektur angebracht.

Dritter Vorschlag: Die Lohnsteuer sollte nicht allein nach dem Wohnsitzprinzip zerlegt werden; vielmehr sollte die Zerlegung sowohl den Wohnsitz als auch den Arbeitsort berücksichtigen, beispielsweise je zur Hälfte.

Der Sinn dieses Vorschlags liegt darin, daß Länder und Gemeinden nicht nur für Schlaf-, sondern auch für Arbeitsplätze Vorleistungen zu erbringen haben. Gerade im Hinblick auf die wohl auch in Zukunft bestehenden Arbeitsmarktprobleme wäre es fatal, wenn sich der

Wettbewerb der Länder aufgrund der Bestimmungen des Zerlegungsgesetzes mehr auf die ersteren konzentriert und durch den Finanzausgleich gewissermaßen eine „Auspendlermentalität“ begünstigt wird.

Vierter Vorschlag: In der Verfassung sollten bindende Obergrenzen für die Kreditaufnahme der Bundesländer vorgesehen werden, zum Beispiel in Form eines materiellen Budgetausgleichs.

Diesem letzten Vorschlag kommt aufgrund der in 2.5 diskutierten Argumente die größte Bedeutung zu. Der Vorschlag ließe sich übrigens auch unabhängig von den anderen dreien verwirklichen, günstigstenfalls würde er sogar rascher umgesetzt. Daß man *vor* Schaffung einer Europäischen Union in Europa ähnlich vorgehen sollte, bedarf wohl keines ausführlichen Kommentars.

5. Schlußbemerkungen

Es ist häufig bedauert worden, in welchem geringem Maße ökonomische Einsichten in die deutsche Rechtsprechung Eingang gefunden haben – im Gegensatz zur US-amerikanischen. Der bei Peffekoven (1987) ausführlich dokumentierte und kritisierte Einfluß des Bundesverfassungsgerichts auf die Ausgestaltung des Länderfinanzausgleichs illustriert diese Tatsache in besonders trauriger Weise. In weitestgehender Verkennung der Anreizwirkungen des Länderfinanzausgleichs und in geradezu rührender Naivität hat das Bundesverfassungsgericht den oben bemängelten Regelungen entweder Absolution erteilt oder sie, schlimmer noch, sogar für verfassungsmäßig geboten gehalten.

Fast scheint es, als seien Politik und Rechtsprechung, wenn es um das Verhalten von Gebietskörperschaften geht, anfälliger für ökonomische Fehlschlüsse als in Angelegenheiten einzelner Bürger: Nie ist aus dem Sozialstaatsgebot auf die verfassungsmäßige Notwendigkeit einer weitgehenden Nivellierung der Einkommen geschlossen worden; wohl aber wird der Grundsatz der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in dieser Weise ausgelegt, und dem „Nivellierungsverbot“ genügt bereits ein System, das jedes Bundesland auf mindestens 99,5% der durchschnittlichen Steuerkraft hievt. Im familienrechtlichen Ehe-Bund gibt es keine unbeschränkte Haftung für die Schulden des anderen; wohl aber meint man ebendiese Haftung aus dem für die Länder geltenden „bündischen Prinzip“ herauslesen zu müssen. Bei der Einkommensbesteuerung dürfte spätestens ab einem Steuersatz von 66% das Eigentumsrecht im Kern tangiert werden; im Länderfinanzausgleich hingegen geht auch eine vollständige Abschöpfung aller Einnahmen, die über einer knapp bemessenen Obergrenze liegen (FAG a.F.), problemlos durch. Schließlich würde kein privater Mercedesfahrer beim Gesetzgeber oder Verfassungsgericht eine steuerliche Besserstellung gegenüber VW-Fahrern einfordern können mit dem Argument, er sei durch seinen teuren Wagen „höher belastet“; Bundesländer aber, die dem „small is beautiful“ frönen und einen Zusammenschluß mit anderen Ländern ablehnen, wälzen die hiermit verbundenen Kosten im Länderfinanzausgleich erfolgreich ab. Diese Auflistung könnte fast beliebig verlängert werden; sie illustriert die ganze Absurdität des praktizierten Länderfinanzausgleichs.

Warum aber kommt dem Verfassungsrecht bzw. dem Verfassungsgericht beim Länderfinanzausgleich eine so große Bedeutung zu? Oder anders gefragt: Warum kann man nicht damit rechnen, daß die demokratisch legitimierten Verfassungsorgane von Bund und Ländern den Finanzausgleich selbst „richtig“ regeln? Die Antwort hierauf lautet einfach: *Die Steuerkraftverteilung ist linkssteil, das Median-Land hat eine unterdurchschnittliche Steuerkraft!* Deshalb wird die Bundesratsmehrheit bei der Umverteilung stets an die Grenze des verfassungsrechtlich Zulässigen gehen, und im Ergebnis steht einer Mehrheit von Nutznießern eine Minderheit von Zahlern gegenüber. Der Bund könnte zwar als unabhängiger Schiedsrichter agieren, aber er hat daran kein wirkliches Interesse und konzentriert sich in den ohnehin komplizierten Verhandlungen verständlicherweise auf die „vertikalen“ Aspekte des Finanzausgleichs. Ein demokratisches Regulativ gegen die Ausbeutung reicher Länder durch weniger reiche existiert nirgends.

Diese pessimistische Sicht gilt freilich nur in bezug auf den *Nivellierungsgrad* des Länderfinanzausgleichs. Etwas günstiger gestaltet sich die Lage bei den übrigen Fehlanreizen, die oben im einzelnen erörtert wurden. Hier müßte sich eine Gesamtheit verständiger Länder auf Reformen einigen können, von denen letztlich alle profitieren – hier kann man hoffen.

Literaturverzeichnis

Bundesministerium der Finanzen, 1993, Die neue Finanzverteilung, Bonn.

Bundesverfassungsgericht, 1986, Entscheidung vom 24.6.1986, Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, 72, Tübingen, S. 330–436.

_, 1992, Entscheidung vom 27. 5.1992, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, 86, Tübingen, S. 148–279.

Hansmeyer, K.-H., und M. Kops, 1990, Die Gliederung der Länder in einem vereinten Deutschland, Wirtschaftsdienst, 70, S. 234–238.

Henderson, J. v., 1974, The Sizes and Types of Cities, American Economic Review, 640–656.

Homburg, S. 1993, Eine Theorie des Länderfinanzausgleichs: Finanzausgleich und Produktionseffizienz, Finanzarchiv, N.F. 50, S. 458–486.

Homburg, S., und W. F. Richter, 1993, Harmonizing Public Debt and Public Pension Schemes in the European Community, Journal of Economics, Supp. 7, S. 51–63.

Krugman, P., 1993, International Finance and Economic Development, in: A. Giovannini (Hrsg.), Finance and Development: Issues and Experience, Cambridge, S. 11–23.

Needham, J., 1969, The Grand Titration: Science and Society in East and West, London.

Peffekoven, R., 1987, Zur Neuordnung des Länderfinanzausgleichs, Finanzarchiv, N.F. 45, S. 181–228.

Thomas, I., 1994, Eine Theorie des interregionalen Finanzausgleichs, Kieler Arbeitspapier 636, Institut für Weltwirtschaft.

Wellisch, D., 1993, *Dezentrale Finanzpolitik bei hoher Mobilität*, Habilitationsschrift, Dortmund.

Wildasin, D., 1986, *Urban Public Finance*, Chur.

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