

Homburg, Stefan

Article — Digitized Version

Notwendigkeit einer Finanzreform

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Homburg, Stefan (1996) : Notwendigkeit einer Finanzreform, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 76, Iss. 7, pp. 336-338

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/93142>

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.

Stefan Homburg

Notwendigkeit einer Finanzreform

Seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland gehört die Finanzverfassung zu den umstrittensten Elementen des Grundgesetzes, und wenn nicht alles täuscht, sind Rufe nach einer Finanzreform in fast jedem Jahr vernehmbar gewesen. Demgegenüber sind nur drei grundlegende Finanzreformen durchgeführt worden, nämlich in den Jahren 1955, 1969 und 1993. Es sollte daher klar sein, daß nicht jedes angebliche Problem, nach dessen Lösung gerufen wird, für bare Münze genommen werden kann. Vielmehr sind etliche Probleme intrinsisch, so die Spannung zwischen den Finanzbedarfen des Bundes und der Länder oder die Konkurrenz armer und reicher Länder um die Verteilung der auf die Länder entfallenden Steuereinnahmen.

Gleichwohl soll im folgenden dargelegt werden, daß die derzeitigen Probleme des Finanzausgleichs im weiteren Sinn (also einschließlich der Bund-Länder-Finanzbeziehungen) erheblich über das „intrinsische“ Maß hinausgehen. Der Finanzausgleich hat sich immer weiter vom föderalen Grundgedanken entfernt und dabei mehr und mehr Fehlanreize aufgenommen, die der wirtschaftlichen Entwicklung Deutschlands insgesamt abträglich sind. Es bestehen folglich Verbesserungsmöglichkeiten, die zwar nicht un-

bedingt im laufenden Kassenjahr, wohl aber langfristig im Interesse aller Beteiligten liegen.

Ursachen der Probleme

Bevor man ein Problem näher analysieren und Möglichkeiten zu seiner Beseitigung aufzeigen will, ist es notwendig, sich über die Ursachen des Problems Klarheit zu verschaffen. Ordnungstheoretisch ausgedrückt besteht die Crux des Finanzausgleichs darin, daß die Adressaten dieses Regelwerks, also Bund und Länder, identisch mit jenen sind, die die Regeln setzen. Hierdurch unterscheidet sich die Gestaltung des Finanzausgleichs erheblich von anderen Ordnungsproblemen: Während der Staat als Regelsetzer etwa ein Kartellgesetz verabschieden kann, dem die Marktteilnehmer als Adressaten unterworfen sind, geben im Finanzausgleich genau jene Akteure den Ordnungsrahmen vor, die nachher von dessen Wirkungen profitieren oder darunter leiden. Und sie entscheiden beileibe nicht unter dem „veil of ignorance“, sondern in Kenntnis wohldefinierter Eigeninteressen.

Auf diese Weise haben Auseinandersetzungen um den Finanzausgleich stets starke Züge eines „Kuhhandels“ getragen, eines komplizierten Spiels, bei dem sich alle Beteiligten strategisch verhalten und durch Bildung wechselnder Koalitionen ihre Ziele verfol-

gen¹. Ein gutes Beispiel für diese Gemengelage ist der erste Vorschlag für einen bundesdeutschen Finanzausgleich überhaupt, den 1950 das Land Niedersachsen unterbreitete²: Hiernach sollten die finanzstarken Länder die Hälfte ihrer über dem Bundesdurchschnitt liegenden Einnahmen zugunsten der finanzschwachen Länder abführen. Als Folge wären sechs Länder (Bremen, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern) ausgleichspflichtig und vier Länder (Baden, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein) ausgleichsberechtigter gewesen. Man erkannte recht bald, daß ein solches Modell im Bundesrat nicht mehrheitsfähig sein konnte, und Niedersachsen erwog den Vorschlag, jene Länder, deren Finanzkraft unter 105% des Bundesdurchschnitts lag (das waren Hessen und Württemberg-Hohenzollern), von Ausgleichszahlungen freizustellen, um damit die Opposition gegen den Finanzausgleich zu schwächen. Die Geschichte der Entwicklung des

¹ Siehe hierzu auch St. Homburg: Ursachen und Wirkungen eines zwischenstaatlichen Finanzausgleichs, in: A. Oberhauser (Hrsg.): Fiskalföderalismus in Europa, Schriftenreihe des Vereins für Socialpolitik, N.F., Berlin 1996 (erscheint demnächst).

² Vgl. hierzu W. Renzsch: Finanzverfassung und Finanzausgleich, Bonn 1991, S. 101.

deutschen Finanzausgleichs seit 1950 ist die Geschichte einer Abfolge derartiger Verhandlungen, die folgende gemeinsame Merkmale aufweisen:

□ Um seine Vorstellungen zur vertikalen Einnahmenverteilung durchzusetzen, hat sich der Bund häufig mit einer Ländergruppe verbündet, und zwar entweder mit den reichen oder mit den armen Ländern. Im Zuge dieser „Divide-et-impera“-Strategie fiel es dem Bund stets leichter, kleinen Ländern Zusagen zu machen als großen.

□ Ähnlich hat im Bundesrat häufig eine Koalitionsbildung stattgefunden, bei der kleine Länder mit der Aussicht auf besondere Vergünstigungen angelockt wurden. Die Ratio dieser Strategie besteht darin, daß ein kleines Land aufgrund der Stimmengewichtung billiger für eine Koalition zu haben ist als ein großes Land.

Die folgende Tabelle zeigt die originäre Finanzkraft der Bundesländer im Jahre 1994. In der ersten Spalte sind zusätzlich die Bundesratsstimmen jedes Landes angegeben. Die letzte Spalte zeigt den

„Schattenpreis“ eines Landes, das ist der Kehrwert der Bundesratsstimmen pro eine Million Einwohner. Der Schattenpreis mißt die Attraktivität eines Bundeslandes als Koalitionspartner. Ein Land mit einem hohen Schattenpreis wie Nordrhein-Westfalen (2,9) ist ein „teurer“ Partner, weil für dieses Land ein hoher Geldbetrag vorgehalten werden muß. Eine Vergünstigung in Höhe von 100 DM pro Einwohner kostet rund 1,759 Mrd. DM und erbringt sechs Bundesratsstimmen, wenn Nordrhein-Westfalen hierdurch gewonnen werden kann. Dieselbe Vergünstigung für Hamburg und Bremen kostet rund 236 Mill. DM und erbringt unter derselben Annahme ebenfalls sechs Bundesratsstimmen. Es bedarf daher keiner Phantasie zu vermuten, daß kleine Bundesländer in den Verhandlungen eine günstigere Position haben als große Bundesländer.

Diese theoretische Aussage findet in der Praxis des Finanzausgleichs mannigfaltige Bestätigung. Als erstes Beispiel sei das Bundesland Bremen betrachtet, das einesteils das Land mit dem ge-

ringsten Schattenpreis ist, andererseits seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland bis heute durchgängig die zweithöchste Finanzkraft aller Bundesländer hatte³. Im Sinne eines egalitaristischen Denkansatzes, der die Umverteilung von reichen zu armen Bundesländern nahelegt, würde man Bremen kaum auf der Empfängerseite vermuten. Tatsächlich gehört Bremen seit jeher zu den größten Empfängern im Finanzausgleich – und die obigen theoretischen Überlegungen erklären, warum. Die finanziellen Schwierigkeiten Bremens resultieren nicht aus einer zu geringen Steuerkraft, sondern eher aus einem Firmenmonopoly (Klößner, Vulkan etc.), das sich kein anderes Bundesland hätte leisten können.

Um Ratio und Wirkungen des Finanzausgleichs einschätzen zu können, muß man sich deshalb zunächst von der Vorstellung freimachen, daß der Finanzausgleich eine sachgerechte Antwort auf ökonomische Probleme bilde. So lange man Hafentlasten, Stadtstaatenlasten und alle nur denkbaren erfundenen Sonderbedarfe für wirklich vorhanden hält und nicht für das zufällige Ergebnis von Verhandlungsprozessen, ist der Weg zu einer fundierten Finanzreform allein schon intellektuell versperrt.

Die Probleme im einzelnen

Die derzeitigen Probleme des Finanzausgleichs sind unmittelbare Folge des oben beschriebenen „Kuhhandels“. Das Regelwerk des Finanzausgleichs setzt, indem es Sonderinteressen zwecks Mehrheitsfähigkeit berücksichtigt, systematisch falsche Anreize für die

³ Bezüglich der Stadtstaaten wird oft eine Benachteiligung durch die Zerlegung insbesondere der Lohnsteuer behauptet. Man beachte, daß die obigen Zahlen diese Benachteiligung bereits beinhalten, die Stadtstaaten aber gleichwohl an der Spitze der Bundesländer liegen.

Finanzkraft der Länder im Jahre 1994

Rang	Bundesland (Stimmen im Bundesrat)	Finanzkraft in 1000 DM pro Einwohner	Schattenpreis
1	Hamburg (3)	6,732	0,6
2	Bremen (3)	5,488	0,2
3	Hessen (4)	5,476	1,5
4	Bayern (6)	5,016	1,9
5	Baden-Württemberg (6)	4,969	1,7
6	Nordrhein-Westfalen (6)	4,888	2,9
7	Berlin (4)	4,836	0,9
8	Schleswig-Holstein (4)	4,654	0,7
9	Niedersachsen (6)	4,432	1,3
10	Rheinland-Pfalz (4)	4,367	1,0
11	Saarland (3)	4,154	0,4
12	Brandenburg (4)	2,595	0,6
13	Sachsen (4)	2,579	1,2
14	Sachsen-Anhalt (4)	2,447	0,7
15	Meckl.-Vorpommern (3)	2,424	0,6
16	Thüringen (4)	2,392	0,6
	Gesamt (68)	4,489	1,2

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

Länder. Indem sich diese Anreize nach und nach auswirken, entsteht ein „Gefangenendilemma“, das letztlich dem Bund und allen Ländern zum Nachteil gereicht. Am einfachsten könnte diese Dilemmasituation durch eine gemeinwohlorientierte Verfassungsrechtsprechung vermieden werden; aber gerade das Bundesverfassungsgericht hat in den meisten seiner Urteile unter Beweis gestellt, daß es die Anreizprobleme des Finanzausgleichs nicht versteht, und es hat deshalb den Bund zu mancher der folgenden haarsträubenden Regeln geradezu verurteilt⁴:

□ Kleine Bundesländer (das sind Länder mit weniger als 4 Mill. Einwohnern, wobei Hamburg eine sachlich nicht begründete, verhandlungstechnisch aber leicht nachvollziehbare Ausnahme darstellt) erhalten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für die „Kosten politischer Führung“. Die Wirkung dieser Zahlungen besteht darin, daß freiwillige, kostensenkende Zusammenschlüsse solcher Länder nicht zustande kommen. Das Beispiel der gescheiterten Fusion Berlin-Brandenburg hat dies geradezu lehrbuchmäßig gezeigt. Die Protagonisten konnten den Bürgern zwar die mit der Fusion verbundenen Kostensenkungen verdeutlichen, nicht aber, welche Vorteile sich hieraus für die Bürger ergäben. Denn aufgrund der Abwälzung dieser Kosten auf den Bund hätten die Vorteile bei anderen als den Abstimmungsbefugten gelegen. Bei dem gegebenen irrationalen Regelsystem war die ablehnende Entscheidung der Bürger deshalb durchaus rational. Hätte man ihnen z.B. zusätzliche Schulen

(oder weniger Schulschließungen) als Folge der Fusion anbieten können, hätten sie wohl anders entschieden.

□ Die Einwohner der drei Stadtstaaten werden nicht mit 100, sondern mit 135% gewogen (Einwohnerveredelung) mit der Folge, daß diese Bundesländer erst dann eine durchschnittliche Steuerkraft erreichen, wenn sie bei 135% des Bundesdurchschnitts liegen. Das hierfür vorgebrachte Argument, die Stadtstaaten hätten auch kommunale Aufgaben, verkennt, daß sie hierfür auch Anspruch auf die Kommunalsteuern haben, also in keiner Weise schlechter gestellt sind. Das weitere Argument, die Stadtstaaten würden durch die Zuweisung von Teilen des Lohnsteueraufkommens an das umgebende Flächenland (Wohnsitzland) benachteiligt, steht zunächst in eigentümlichem Gegensatz zur Tatsache, daß die Stadtstaaten gleichwohl die höchste Finanzkraft besitzen, legt aber andererseits wiederum eine Fusion mit dem umgebenden Flächenland nahe. Und wiederum ist klar, daß eine Fusion bei gegebener Einwohnerveredelung nicht erwartet werden kann.

□ Die gefährlichste Entwicklung – und zwar nicht nur in Deutschland, sondern auch in der sich abzeichnenden Europäischen Union – liegt in der Unterstützung notleidender Länder. Bremen und das Saarland erhalten Sonder-Bundesergänzungszuweisungen in Höhe eines runden Drittels ihrer eigenen Steuereinnahmen, da sie sonst am Rande der Zahlungsunfähigkeit stünden. Dies ist sicher gut gemeint, in seiner Wirkung aber fatal. Unter der Spielregel, daß Länder, die ihre Finanzen durch übermäßige Ausgaben ruinieren, Zugriff auf zusätzliche Mittel erhalten, entsteht für viele Länder ein Anreiz,

diese Situation herbeizuführen. Das „soft budget constraint“ lockt. Am Beispiel Bremens und des Saarlandes sieht man zugleich, daß die Landesregierung nicht von den eigenen Bürgern für dieses Verhalten gerügt wird – die Erteilung einer solchen Rüge wäre für die Bürger auch nicht rational, da Zuweisungen, die nur im Bankrottfall fließen, die Ausdehnung des regionalen Angebotes öffentlicher Leistungen erlauben. Allerdings besteht auch hier eine Asymmetrie zwischen großen und kleinen Ländern, weil z.B. Nordrhein-Westfalen nicht ernstlich damit rechnen könnte, im Bankrottfall Sonder-BEZ in Höhe eines Drittels seiner eigenen Steuereinnahmen zu erhalten. Die Gefahr fahrlässigen oder vorsätzlichen Bankrotts droht daher vor allem seitens kleiner Länder. Im Deutschland der Gegenwart gilt dies ebenso wie im Europa der Zukunft.

□ Schließlich ist der Nivellierungsgrad im Finanzausgleich derart hoch, daß kaum ein Land einen Anreiz zur Pflege seiner Steuerquellen hat. Durch die Ergänzungsanteile der Umsatzsteuer und durch den horizontalen Länderfinanzausgleich wird jedem Bundesland eine Mindestausstattung in Höhe von 95% des Bundesdurchschnitts garantiert. Damit aber nicht genug: Im Anschluß an den horizontalen Länderfinanzausgleich greifen die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen, mit denen 90% des verbleibenden Fehlbetrags aufgefüllt werden. Damit erhält im Ergebnis jedes Land mindestens 99,5% des durchschnittlichen Finanzausstattungs. Es verbleibt ein halbes Prozent ökonomische Vernunft.

Eine große Lösung?

Das oben nur skizzierte Regelwerk des Finanzausgleichs hat mit einem föderalistischen Grundver-

⁴ Zum folgenden St. Homburg: Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs, in: Finanzarchiv, N.F., 51 (1994), S. 312 ff.

ständnis wenig zu tun. Es läuft im Kern auf eine weitestgehende Nivellierung und die wechselseitige Abwälzung tatsächlicher oder eingebildeter Sonderlasten hinaus. Hinzu kommt die geringe Autonomie der Länder auf dem Gebiet der Gesetzgebung, insbesondere der Steuergesetzgebung. Von verschiedenen Seiten ist deshalb eine fundamentale Reform gefordert worden, bei der ein geringerer Nivellierungsgrad Hand in Hand geht mit einem Steuerfindungsrecht der Länder oder zumindest mit einem Hebesatzrecht bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer⁵.

Eine derartige „große Lösung“ will wohlüberlegt sein. Die Vorteile einer größeren Entflechtung von Bundes- und Länderfinanzen und einer größeren Steuerautonomie der Länder liegen zwar auf der Hand; jedoch müssen mögliche Nachteile gegengerechnet werden. Zunächst sind regional differierende Effektivsteuersätze bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer nicht unproblematisch. Die Steuertheorie lehrt, daß Steuersätze bei hohen Elastizitäten der Bemessungsgrundlage harmonisiert werden sollten, wenn es nicht zu wirtschaftlichen Verzerrungen kommen soll. Auch Ausweichreaktionen der Zensiten wollen bedacht sein. Steuerstrategische Wohnsitzwahl auf seiten der Haushalte oder Gewinnverlagerungen durch „transfer pricing“ auf seiten der Unternehmen sind unvermeidliche Nebeneffekte einer

Steuersatzdifferenzierung im Inland.

Gewichtiger aber erscheint der Umstand, daß jede Differenzierung auf der Einnahmenseite eine korrespondierende Differenzierung auf der Ausgabenseite erfordert. Die Rechnung unterschiedlicher Steuersätze geht bei bundeseinheitlichen Leistungsgesetzen und bundeseinheitlicher Besoldung nicht auf, denn in diesem Fall könnte eine Niedrigsteuerepolitik nur durch Kürzungen bei den Investitionen finanziert werden und wäre damit langfristig kaum durchhaltbar. Ob aber Deutschland bereit ist, seine Wohngeldempfänger oder Beamten unterschiedlich auszustatten, erscheint höchst fraglich.

Plädoyer für eine kleine Lösung

Während die im vorigen Abschnitt skizzierte „große Lösung“ politisch illusorisch erscheint, so ist die Vorstellung, es laufe alles weiter wie bisher, noch schwerer erträglich. Nach dem hier vertretenen Standpunkt sind die gravierendsten Fehlkonstruktionen im Finanzausgleich jedoch auch mit einer gradualistischen Politik behebbar. Kurz gesagt würde der Wegfall möglichst aller Bundesergänzungszuweisungen auch dann einen großen Fortschritt bedeuten, wenn die übrigen Spielregeln der Einnahmenverteilung zwischen Bund und Ländern sowie der horizontale Finanzausgleich beibehalten würden. Entfallen sollten also

die Sonderzahlungen für kleine Bundesländer, arme alte Bundesländer, neue Bundesländer und bankrotte Bundesländer sowie die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen. Die wichtige Aufgabe des „Aufbau Ost“ wäre anstelle (ungebundener) Bundesergänzungszuweisungen zielgerechter mit gebundenen Investitionshilfen erfüllbar, denn damit würde sichergestellt, daß die gezahlten Gelder nicht konsumtiv verwendet werden.

Die perspektivische Rückführung der Bundesergänzungszuweisungen wäre zugleich ein geeignetes Mittel zur Korrektur der vertikalen Steuerverteilung, die seit der Wiedervereinigung zu Lasten des Bundes in Schieflage geraten ist⁶. Die Rückführung der Bundesergänzungszuweisungen, die im Nebeneffekt zahlreiche Fehlanreize beseitigt, ist einer Korrektur der Umsatzsteuerverteilung insofern überlegen. Langfristig ist diese Maßnahme auch im wohlverstandenen Interesse jener Bundesländer, die aufgrund der unmittelbaren Wirkung zunächst verlieren. Denn eine dauerhafte Subventionierung bundesunfreundlichen Verhaltens schadet allen.

⁵ Vgl. etwa Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Einnahmenverteilung zwischen Bund und Ländern. Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Nr. 56, Bonn 1995.

⁶ Siehe hierzu Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, a.a.O.