

# Finanzwissenschaftliche Überprüfung und Bewertung des Länderfinanzausgleichs – Kurzfassung des Gutachtens

Köln, Juli 1999

Dipl.-Volksw. Michael Thöne  
Dipl.-Kfm. Christian Jacobs

Die Notwendigkeit, die unterschiedliche Finanzkraft der Länder durch einen Länderfinanzausgleich angemessen auszugleichen, ist unumstritten – nicht aber die Gestaltung dieses Ausgleichs. Eine Umverteilung von Finanzmitteln der finanzkräftigen Länder zu den finanzschwachen wirft die Frage nach dem „Auf welche Weise?“, vor allem aber nach dem „Wieviel?“ auf und ist damit naturgemäß ein konfliktbeladenes Unterfangen.

Das Gutachten, das vom Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln im Auftrag des Finanzministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen erstellt wurde, hält bewußt Abstand von der aktuellen verfassungsrechtlichen Kontroverse über den Länderfinanzausgleich und versucht statt dessen, der Reformdiskussion von finanzwissenschaftlicher Seite weitere Impulse zu geben. Aus dieser Perspektive ist die Frage, ob und wo der Länderfinanzausgleich verfassungsgemäß oder verfassungswidrig ist, nachrangig: Auch Regelungen, die als verfassungskonform anerkannt werden, sind nicht notwendigerweise *gute* Regelungen.

Zunächst konkretisiert das FiFo-Gutachten die Anforderungen an einen nach ökonomischen Kriterien rationalen Länderfinanzausgleich (LFA). Diese werden im Anschluß in einer detaillierten Analyse des gegenwärtigen Systems genutzt. Im Mittelpunkt der Analyse stehen dabei die horizontale Verteilung der Gemeinschaftsteuern, der Länderfinanzausgleich i.e.S. und zwei Elemente des sekundären vertikalen Finanzausgleichs, die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen und die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung und der zentralen Verwaltung.<sup>1</sup> Auf Grundlage der Analysebefunde entwickelt das Gutachten mehrere Vorschläge für eine Neugestaltung des Länderfinanzausgleichs.

## A. Anforderungen an einen Länderfinanzausgleich

Der Länderfinanzausgleich hat prinzipiell zwei unterschiedlichen Zielsetzungen zu entsprechen: Er muß die Finanzkraft der Länder angleichen, darf aber zugleich die Autonomie der Länder und damit die Vorteile eines föderalen Staatsaufbaus für die effiziente Bereitstellung öffentlicher Leistungen nicht schmälern. Ein Länderfinanzausgleich kann damit immer nur in seiner Balance zwischen allokatons- und distributionspolitischen Anforderungen beurteilt werden. Für eine Unter-

<sup>1</sup> Nicht separat betrachtet werden hingegen die vertikale Steuerverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten sowie zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft, die Übergangs-Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich überproportionaler Belastungen, die Sonder-Bundesergänzungszuweisungen zum Zwecke der Haushaltssanierung und die Länderbeiträge zum Fonds „Deutsche Einheit“.

suchung des Länderfinanzausgleichs, die Aufgabenverteilung und vertikale Steuerverteilung als gegeben voraussetzt, lassen sich diese Anforderungen folgendermaßen beschreiben:

- *Allokationspolitische Anforderungen:* Wichtigster Maßstab für die Qualität eines Finanzausgleichs in allokationspolitischer Hinsicht sollte sein, ob es die fiskalische Autonomie der Länder auch in dynamischer Perspektive sichern kann, indem es hinreichende fiskalische Anreize für eine Pflege der eigenen Steuerquellen – d. h. eine wohlstandssteigernde Standort- und nachhaltige Finanzpolitik – beläßt.

Zudem ist aus allokativer Sicht an den Länderfinanzausgleich die Anforderung zu stellen, einen Ausgleich für länderübergreifende externe Effekte (sog. Spillover) herzustellen, die durch Arbeits- und Konsumpendler verursacht werden können.

- *Distributionspolitische Anforderungen:* Insbesondere seit Einbezug der neuen Länder hat der Länderfinanzausgleich immense Finanzkraftunterschiede anzugleichen. Die Eignung, diese enorme Umverteilungsaufgabe zu bewältigen, ist daher aus distributionspolitischer Sicht die wichtigste Anforderung an den Länderfinanzausgleich. Dabei darf der Länderfinanzausgleich die „Grenzen der Umverteilung“ nicht verletzen: Für alle Länder muß eine notwendige fiskalische Mindestausstattung sichergestellt sein, ohne daß damit jedoch Ergebnisgleichheit hergestellt wird.

Daneben hat der Länderfinanzausgleich auch axiomatischen und verfahrenstechnischen Anforderungen zu genügen. Dies betrifft insbesondere die weitgehende Transparenz, Berechenbarkeit und instrumentelle Effizienz des Länderfinanzausgleichs.

Zudem muß ein Länderfinanzausgleich die normative Anforderung erfüllen, daß er übergeordnete Verfassungsnormen, insbesondere das Bundesstaatsprinzip, nicht gefährdet. Die Verfassungsmäßigkeit ist indes – außer in den Fällen des Art. 79 III GG – kein jegliche abweichende Überlegungen kategorisch ausschließendes Kriterium: Fällt ein Entschluß zugunsten einer Regelung, deren Ausgestaltung nicht mit dem Grundgesetz vereinbar ist, und wird die hohe Hürde der Grundgesetzänderung überwunden, kann so zwischen Neuregelung und Verfassung Kongruenz hergestellt werden.

## **B. Analyse des geltenden Länderfinanzausgleichs**

Eine Analyse der horizontalen Verteilung der Gemeinschaftsteuern, des Länderfinanzausgleichs i.e.S. und Teilen des sekundären vertikalen Finanzausgleichs an Hand der genannten Anforderungen zeigt, daß das gegenwärtige System vor allem allokationspolitische Defizite aufweist. Im einzelnen stellen sich die Untersuchungsergebnisse wie nachfolgend skizziert dar.

### **Horizontale Verteilung der Gemeinschaftsteueranteile**

Die horizontale Verteilung der Gemeinschaftsteueranteile bestimmt die anfängliche Steuerkraft der Länder. Eine anreizgerechte Verteilung ordnet Steuererträge dem Land zu, wo die staatliche Leistung dazu beigetragen hat, daß die jeweilige Steuerkraft entstehen konnte. Dann spiegelt die Steuerkraft der Länder ihre Wirtschaftskraft wider. Einer solchen „Zuordnung des Eigenen“ folgt der geltende Länderfinanzausgleich nur zum Teil. Keine zielgenauen Anreize zur Pflege der eigenen Steuerquellen vermitteln die Zuordnung der Lohn- und Einkommensteuer nach dem

Wohnsitzprinzip und die grundsätzliche Verteilung des Umsatzsteueranteils der Länder nach dem fiktiven Bedarfskriterium „Einwohnerzahl“, da beide nicht an die Steuererwirtschaftung anknüpfen.

### **Umsatzsteuerausgleich**

Mit einer anreizgerechten „Zuordnung des Eigenen“ ist der gegenwärtige Umsatzsteuerausgleich nicht zu vereinbaren. Die Technik der Zumessung der Umsatzsteuer-Ergänzungsanteile bewirkt, daß die Empfängerländer schon nach dieser funktional ersten Stufe horizontaler Umverteilung kaum noch fiskalische Anreize verspüren, ihre Wirtschafts- und Steuerkraft durch eigene Anstrengungen zu erhöhen. Gelingt es einem Empfängerland, sein primäres Steueraufkommen autonom zu steigern, werden die Mehreinnahmen schon durch den Umsatzsteuerausgleich zu 90 bis 98 Prozent abgeschöpft. Diese Wirkung wird im Gutachten als „Armutfallen-Effekt“ bezeichnet, weil finanzielle Anreize zur Selbsthilfe durch „Fremdhilfe“-Transfers unterdrückt werden.

Zudem muß dem Umsatzsteuerausgleich mangelnde Umverteilungseffizienz attestiert werden. Die horizontale Umverteilung, die die USt-Ergänzungsanteile zunächst herbeiführen, würde auch bei deren Streichung durch die nachgeordnete Stufe bewirkt – den Länderfinanzausgleich im engeren Sinne.

### **Länderfinanzausgleich i.e.S.**

Der Länderfinanzausgleich i.e.S. ist die eigentliche Stufe der horizontalen Umverteilung im Finanzausgleich. Gegenübergestellt werden dabei die *Finanzkraftmeßzahl* als Maßstab für die Dispositionskraft der einzelnen Länder und die *Ausgleichsmeßzahl*, die den LFA-relevanten Finanzbedarf der einzelnen Länder definiert. Übersteigt die Finanzkraftmeßzahl eines Landes seine Ausgleichsmeßzahl, ist es beitragspflichtig, im umgekehrten Fall zuweisungsberechtigt. Die Höhe der Zuweisungen und Beiträge werden über die Tariffunktion und einen Harmonisierungs-Multiplikator festgelegt und anschließend anhand von insgesamt fünf Garantieklauseln überprüft und gegebenenfalls korrigiert.

*Finanzkraftmeßzahl* und *Ausgleichsmeßzahl* als die Bestimmungsgrößen für die Positionierung der Länder im Länderfinanzausgleich i.e.S. werden nicht einheitlich ermittelt. In beide Größen fließen spezifische Modifikationen ein:

- Bei der Berechnung der *Finanzkraftmeßzahl* werden bei vier Ländern Sonderlasten aus dem Unterhalt von Seehäfen zum Abzug gebracht. Daß Seehäfen trotz der zum Teil sehr hohen Wirtschaftskraft und dem Standortvorteil, die sie für ihre Heimatländer schaffen, eine tatsächliche Nettobelastung sein sollen, die im Länderfinanzausgleich i.e.S. auszugleichen wäre, ist allerdings nicht zu erkennen. Die Berücksichtigung von „Hafenlasten“ im Länderfinanzausgleich i.e.S. entbehrt daher der ökonomischen Rechtfertigung.
- Bei der Ermittlung der *Ausgleichsmeßzahl* werden die Einwohnerzahlen der Stadtstaaten mit dem Faktor 1,35 „veredelt“. Zudem werden die Einwohnerzahlen bei der Bewertung der gemeindlichen Steuereinnahmen für alle Länder mit Faktoren veredelt, die den Agglomerationsgrad der einzelnen Länder abbilden. Diese „Veredelungen“ bewirken, daß der Finanzbedarf der betroffenen Länder im LFA i.e.S. höher angesetzt wird.

Zwar erbringen insbesondere die Stadtstaaten mancherlei öffentliche Leistungen zugunsten der Bürger ihrer Anrainerstaaten, die grundsätzlich finanzausgleichsrelevant sind. Die „Einwohnerveredelung“ beteiligt allerdings völlig sachfremd *alle* Länder in einer zudem unangemessen pauschalisierenden Weise an der Finanzierung solcher Spillover-Leistungen. Eine anreizgerechte Zuordnung der Gemeinschaftsteueranteile nach dem jeweiligen Ort der Steuererwirtschaftung böte einen einfachen und systemkonformen Weg, auf Einwohnerveredelungen zu verzichten.

Entscheidend für die Anreizwirkungen im Länderfinanzausgleich i.e.S. ist die *Tariffunktion*. Im derzeitigen System ist die Tariffunktion namentlich an ihren beiden Enden als äußerst anreizfeindlich zu bezeichnen: Ihre Zuweisungstechnik bewirkt für die besonders finanzschwachen Länder wiederum einen „Armutfallen-Effekt“, der sie der primären Mehreinnahmen aus erfolgreicher Pflege der eigenen Steuerquellen nahezu vollständig beraubt. Bei den finanzstarken Ländern bewirkt die hohe Progression des Beitragstarifs ebenfalls, daß sich eigene Anstrengungen zur Erhöhung des örtlichen Steueraufkommens fiskalisch kaum lohnen.

Die *Garantieklauseln* können die ohnehin hohen Grenzabschöpfungen der Tariffunktion noch einmal deutlich steigern. Zudem mangelt es ihnen an Umverteilungseffizienz, da sie sich zu einem Gutteil wechselseitig neutralisieren können. Darüber hinaus sind sie teilweise strukturell ungeeignet, ihren Normzweck zu erfüllen und schaffen eine Intransparenz, die die Vorausberechenbarkeit des LFA i.e.S. merklich schmälert.

### **Sekundärer vertikaler Länderfinanzausgleich**

Im Anschluß an den Länderfinanzausgleich i.e.S. gewährt der Bund einzelnen Ländern in Form von Bundesergänzungszuweisungen zusätzliche Mittel. Im Gutachten werden davon die *Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen* und die *Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung und der zentralen Verwaltung* genauer untersucht.

Mit den *Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen* füllt der Bund „zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs“ bei den LFA-Empfängerländern die Fehlbeträge, die nach Länderfinanzausgleich i.e.S. noch zu 100% der Ausgleichsmeßzahlen bestehen, um 90% auf. In Anknüpfung an die Umverteilung im LFA i.e.S. bewirken die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen damit eine Nahezu-Nivellierung der Finanzkraft. Diese ist hinsichtlich ihrer distributiven Qualität in der ökonomischen Analyse nicht bewertbar, wirft aber wiederum Fragen nach der Anreizgerechtigkeit auf. Wenn 1997 das finanzstärkste der Empfängerländer (Rheinland-Pfalz) auf 99,69% des Finanzkraft-Durchschnitts angehoben wurde, während das finanzschwächste der regulären Zahlerländer (Schleswig-Holstein) nach Länderfinanzausgleich noch eine Finanzkraft von 100,56% aufweisen konnte, ist sehr fraglich, was an dem Erreichen des Status eines „finanzkräftigen Landes“ für ein Empfängerland noch attraktiv sein kann. Zudem bewirkt die Berechnungstechnik der Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen wiederum einen „Armutfallen-Effekt“, so daß es für ein Empfängerland auch in dieser Hinsicht kaum Anreize gibt, seine Finanzkraft durch eigene Anstrengungen zu steigern.

Die *Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung und der zentralen Verwaltung* werden neun von sechzehn Ländern gewährt. Da die Kosten der poli-

tischen Führung und zentralen Verwaltung zum Teil Fixkostencharakter haben, werden sie in kleineren Ländern naturgemäß pro Einwohner höher ausfallen als in großen Ländern. Ob solche Kostenunterschiede allerdings ausgeglichen werden sollten, ist fraglich: Die Größe von Ländern ist intern verursacht und für die Betroffenen auch nicht endgültig unveränderbar. Als intern verursachte Kosten stellen sie aber keine Sonderbedarfe dar, die finanzausgleichssystematisch eine Kompensation verlangen.

### C. Leitgedanken einer LFA-Reform

Die Analyse zeigt, daß der geltende Länderfinanzausgleich hinsichtlich der horizontalen Verteilung der Gemeinschaftsteueranteile, des Länderfinanzausgleichs i.e.S. und Teilen der sekundären vertikalen Ausgleichsstufe den allokatiospolitischen Anforderungen an ein Finanzausgleichssystem kaum genügt. Eine LFA-Reform sollte daher auf den folgenden Leitgedanken basieren:

- Transparente Trennung der Zuordnung *von* Eigenem und der Verteilung *aus* Eigenem;
- Erhöhung der Anreizgerechtigkeit;
- Beseitigung von verteilungsinneffizienten Finanzausgleichsstufen und ökonomisch nicht gerechtfertigten Sonderregelungen;
- Erhaltung der zentralen Umverteilungsfunktion des LFA bei leichter Senkung des Umverteilungsvolumens.

Zwar stehen bei einer Reform des LFA zentrale Umverteilungsfunktion und Anreizgerechtigkeit – zumindest streckenweise – in Konkurrenz zueinander. Die anreizschädliche Wirkung des geltenden LFA beruht jedoch nur zu einem Teil auf dem Umstand, *daß* umverteilt wird. Zu einem anderen, wichtigen Teil ist dafür die Methode verantwortlich, *wie* umverteilt wird. Im folgenden werden Reformoptionen mit einer Finanzausgleichstechnik vorgestellt, die eine Verbesserung der Anreizgerechtigkeit bei verschiedenen Umverteilungsniveaus herbeiführen können.

### D. Drei Reformklassen

Auf Grundlage der in der LFA-Analyse hergeleiteten Befunde werden drei Reformklassen A, B und C unterschiedlicher Reformintensität gebildet. In der Reformklasse A sind die Anforderungen an einen rationalen Länderfinanzausgleich bei unveränderter vertikaler Steuerverteilung nach dem Kriterium des – unter den aktuellen Gegebenheiten – Bestmöglichen umgesetzt. Diese Reformklasse könnte allerdings nur mit einer Verfassungsänderung implementiert werden. Mit den Reformklassen B und C werden verschieden stark „abgespeckte“ Varianten vorgestellt, die wegen ihrer geringeren Reformintensität durch einfachgesetzliche Reformen herbeigeführt werden könnten.

Innerhalb jeder Reform*klasse* können – zumindest rechnerisch – beliebig viele konkrete Reform*modelle* konstruiert werden, indem verschiedene Auffüllungsniveaus mit unterschiedlichen Linear-tarifen für den Ausgleichsmechanismus kombiniert werden. Im FiFo-Gutachten werden die Wirkungen der Vorschläge mit sechs beispielhaften Modellrechnungen je Reformklasse illustriert.

## E. Reform-Elemente

Die nachfolgenden Reform-Elemente sind jeweils Bestandteil aller drei Reformklassen, soweit nicht beim einzelnen Element anders verzeichnet.

### **Horizontale Steuerverteilung**

Die anreizorientierte Perspektive einer „Zuordnung des Eigenen“ legt eine horizontale Verteilung der Länderanteile an den Gemeinschaftsteuern nahe, die am Ort der Steuererwirtschaftung anknüpft. Mit der Leitfrage „Wo trägt die staatliche Leistung eines Landes dazu bei, daß die jeweilige Steuerkraft entstehen kann?“ empfehlen sich Änderungen bei folgenden Verteilungsprinzipien:

- Bei der *Lohnsteuer*(-zerlegung) der Schritt vom Wohnsitzprinzip (zurück) zum Betriebsstättenprinzip.
- Bei der *veranlagten Einkommensteuer auf Einkünfte aus Gewerbebetrieb* eine Zerlegung nach dem Betriebsstättenprinzip anstelle des Wohnsitzprinzips.
- Bei der *Umsatzsteuer* eine horizontale Verteilung nach Maßgabe der statistisch ausgewiesenen Bruttowertschöpfung der Unternehmen statt der Verteilung nach Einwohnern (Art. 107 I GG).

Die Reformklasse A beinhaltet alle drei Vorschläge. In Reformklasse B entfällt die Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer nach der Bruttowertschöpfung, so daß die Reform ohne Verfassungsänderung durchgeführt werden könnte. In Reformklasse C wird auch auf eine Zerlegungsreform bei Lohn- und Einkommensteuer verzichtet, so daß es sich hier um eine „reine“ FAG-Reform handelt.

### **Umsatzsteuerausgleich**

Mit der horizontalen Verteilung der eigenen Steuererträge nach dem Ort der Steuererwirtschaftung stellt sich die Frage der Gewährung von Umsatzsteuer-Ergänzungsanteilen nicht mehr. Zudem liegt die Umverteilungsleistung der USt-Ergänzungsanteile im Gesamtsystem der horizontalen Redistribution nahe null.

Der Verzicht auf die Gewährung von Umsatzsteuer-Ergänzungsanteilen bewirkt mehr Transparenz und Zielgenauigkeit in der *einen* Stufe, in der zwischen den Ländern nach nur *einem* Maßstab umverteilt werden sollte – im Länderfinanzausgleich im engeren Sinne.

### **Finanzkraftbestimmung im LFA i.e.S.**

Der Abzug von Seehäfen-Sonderlasten von der Finanzkraftmeßzahl entfällt. Wie auch Großflughäfen können Seehäfen als kostendeckende Einheiten geführt werden. Der Verzicht auf kostendeckende Nutzerentgelte ist eine länderautonome Entscheidung und sollte nicht im Länderfinanzausgleich i.e.S. honoriert werden. Auch ist höchst fraglich, ob Seehäfen für die betroffenen Länder *netto* überhaupt eine Sonderbelastung darstellen. Seehäfen sind eher als wirtschafts- und steuerkraftschaffende und damit positive Standortfaktoren zu werten.

### **Finanzbedarf im LFA i.e.S.**

In der Reformklasse A wird die Definition der Ausgleichsmeßzahl und damit des fiktiven Bedarfsmaßstabs auf einfache „unveredelte“ Einwohnerzahlen umgestellt. Die Einwohnerwertung

der Ländersteuereinnahmen zugunsten der Stadtstaaten und die Einwohnerwertung zum Ausgleich der Gemeindesteuereinnahmen nach Agglomerationsgraden entfällt. Mit der nahezu gänzlichen Umstellung der horizontalen Steuerverteilung nach dem Ort der Steuererwirtschaftung (s.o.) hebt sich die Rechtfertigung dieser beiden Privilegien auf. Aus Sicht der Stadtstaaten kommt es zu einer Aufhebung, wenn nicht gar Umkehrung der Spillover-Effekte durch Arbeits- und Konsumeinpendler. Auch mögliche Belastungen von Ländern, deren Gemeinden überdurchschnittlich hoch agglomeriert sind, können durch die wertschöpfungsbezogene Verteilung der Gemeinschaftsteueranteile ursachengerecht kompensiert werden, da in relativ hoch agglomerierten Räumen in aller Regel auch eine überdurchschnittliche Wertschöpfung zu verzeichnen ist.

Da in der Reformklasse B eine überwiegend am Ort der Steuererwirtschaftung orientierte horizontale Verteilung der primären Einnahmen nicht mehr gewährleistet ist, können die Einwohnerwertungen zugunsten der Stadtstaaten und bei den Gemeindesteuereinnahmen nicht zur Gänze aufgegeben werden. Für diese Reformklasse wird die Einwohnerwertung für Steuereinnahmen der Gemeinden nach geltendem Recht beibehalten, die Stadtstaaten-Einwohnerwertung wird auf 120% festgesetzt.

In der Reformklasse C wird neben der wertschöpfungsbezogenen Umsatzsteuerverteilung auch auf eine Reform der Lohnsteuererlegung verzichtet. Da so keine Kompensation der Spillover-Effekte durch Arbeits- und Konsumeinpendler herbeigeführt werden kann, wird auch auf Änderungen bei der Einwohnerwertung für Steuereinnahmen der Gemeinden und der Stadtstaaten-Einwohnerwertung verzichtet.

### **Mindestauffüllungsfonds im LFA i.e.S.**

Im geltenden Länderfinanzausgleich i.e.S. bewirkt die Mindestauffüllung stark unterdurchschnittlicher Ländereinnahmen auf ein automatisch aktualisiertes Finanzkraftniveau mit Hilfe der Tariffunktion den oben skizzierten „Armutfallen-Effekt“. Statt dessen sollten den betroffenen Ländern horizontale Pauschaltransfers gewährt werden, die für einen festen Zeitraum von den möglichen Änderungen der Finanzkraft der einzelnen Länder unberührt bleiben. Dies schafft die Voraussetzung, um fiskalische Anreize zur Pflege der eigenen Steuerquellen für die finanzschwächsten Länder zu etablieren.

Das Verfahren zur Berechnung dieser Pauschalbeiträge und -zuweisungen sollte an die – je nach Reformklasse unterschiedlichen – neuen Maßstäbe zur Berechnung der Ausgleichsmeßzahl anknüpfen. In den Modellrechnungen des Gutachtens wurden die Mindestauffüllungsfonds so festgelegt, daß die im Zusammenwirken mit dem eigentlichen LFA-Tarif bewirkte *faktische Mindestgarantie* im ersten Reformjahr bei 93% oder alternativ bei 95% der Ausgleichsmeßzahl liegt.

Die mittel- und langfristigen Wirkungen der Pauschaltransfers hängen von der *Dynamisierung* der Transfers und vom *Zeitpunkt der Neufestlegung* ab:

Würden die Pauschaltransfers in ihrer absoluten Höhe auf dem Niveau des Anfangsjahres fixiert, käme es inflations- und wachstumsbedingt zu einer realen Senkung der Mindestauffüllung im Zeitablauf. Ein solcher Verzicht auf Dynamisierung dürfte kaum durchsetzungsfähig sein. Als

anreizneutrale Dynamisierungsverfahren bieten sich an: Eine *im voraus festgeschriebene Wachstumsrate* (z.B. 2% p.a.) oder eine Indexierung mit dem *Preisindex des Staatsverbrauchs*.

Die Frage, wann Zuweisungen aus und Beiträge zum Mindestauffüllungsfonds nach Finanzkraftrelationen neu festgelegt werden, ist entscheidend für die Funktionalität der vorgestellten LFA-Reformklassen. Im Gutachten wird ein Zeitraum von zehn Jahren für die Festschreibung des Mindestauffüllungsfonds empfohlen. Dieser Zeitraum ist ein Kompromiß zwischen konkurrierenden Anforderungen: Je länger der Mindestauffüllungsfonds festgeschrieben wird, desto größer ist die Gefahr, daß es in der Praxis zu einer Kollision mit dem föderalen Gleichbehandlungsgebot kommt. Zugleich müssen Pauschaltransfers aber länger als nur „ein paar“ Jahre fixiert werden, um ihren Zweck zu erfüllen. Andernfalls würde ein Hinzugewinn durch erfolgreiche Pflege der eigenen Steuerquellen so schnell wieder abgeschöpft werden, daß keine wirksamen Anreize etabliert werden könnten.

Auf die Fondslösung kann dann verzichtet werden, wenn die derzeit noch eklatanten primären Finanzkraftunterschiede so weit geschrumpft sind, daß für die finanzschwachen Länder allein durch die Umverteilung über die LFA-Tariffunktion eine akzeptable Finanzausstattung sichergestellt werden kann.

### **LFA-Tariffunktion**

Empfohlen wird ein maßvoller linearer Tarif, bei dem überdurchschnittliche Finanzkraft zum gleichen Satz abgeschöpft wird, wie die unterdurchschnittliche Finanzkraft aufgefüllt wird. Dem Lineartarif werden die Finanzkraftmeßzahlen abzüglich geleisteter Pauschalbeiträge bzw. zuzüglich empfangener Pauschalzuweisungen aus dem Mindestauffüllungsfonds zugrunde gelegt. Durch den Lineartarif ist sichergestellt, daß die Anreize zur Pflege der eigenen Steuerquellen nicht zu gering werden. Zugleich gewinnt der Länderfinanzausgleich i.e.S. an Transparenz. In den Modellrechnungen des Gutachtens werden die Wirkungen der vorgeschlagenen Reformklassen mit Lineartarifen von 40%, 50% und 60% simuliert.

### **Garantieklauseln im LFA i.e.S.**

Die Nettowirksamkeit der fünf verschiedenen Garantieklauseln im LFA i.e.S. ist gering, sie heben sich z. T. wechselseitig auf, können negative Anreizwirkungen mit sich bringen und haben einen wesentlichen Anteil an der hohen Intransparenz des gegenwärtigen Mechanismus. Mit Ausnahme einer Klausel zur Sicherstellung der Finanzkraftreihenfolge wird der Verzicht auf Garantieklauseln empfohlen.

### **Horizontaler Übergangsfonds**

LFA-Reformen würden zu Verschiebungen der horizontalen Finanzverhältnisse sowohl in der primären Finanzausstattung als auch im Ergebnis nach Länderfinanzausgleich i.e.S. im Vergleich zum status quo führen. Zur Erleichterung des Übergangs sollten über zehn Jahre hinweg horizontale Pauschaltransfers von den im ersten Reformjahr festgestellten „Nettogewinnern“ an die „Nettoverlierer“ gewährt werden. Die Übergangstransfers wären jährlich um zehn Prozent des Ausgangswerts abzuschmelzen, so daß dieser „Fonds“ im elften Jahr nach Reformbeginn erlischt.



### **Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen**

Die bislang praktizierte Auffüllung unterdurchschnittlicher Ländereinnahmen auf ein automatisch aktualisiertes Finanzkraftniveau durch Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen (FeBEZ) sollte – wie auch die horizontale Mindestauffüllung – auf Pauschaltransfers umgestellt werden, damit nicht noch in der letzten Finanzausgleichsstufe die neu etablierten Anreize zur Pflege der eigenen Steuerquellen für die FeBEZ-Empfänger wieder zunichte gemacht werden. Was oben hinsichtlich der Laufzeit und der möglichen Dynamisierung des Mindestauffüllungsfonds gesagt wurde, gilt hier analog.

Wenn im Länderfinanzausgleich i.e.S. eine leichte Senkung des Umverteilungsniveaus angeraten scheint, sollten analog die FeBEZ nicht mehr so gewährt werden, daß es zu der recht hohen Anhebung auf mindestens 99,5% der Ausgleichsmeßzahl kommt. Da die FeBEZ nach dem vorgeschlagenen Verfahren aber anreizneutral gewährt werden, ist ihre Auffüllungshöhe von nachrangiger Bedeutung. In den Modellrechnungen des Gutachtens werden dementsprechend FeBEZ berücksichtigt, die Mindestanhebungen von 97,21% bis zu 99,95% der Ausgleichsmeßzahl bei Reformbeginn bewirken.<sup>2</sup>

Da es auch bei den Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen zu „Nettogewinnern“ und „-verlierern“ gegenüber dem status quo kommt, bietet sich eine analoge Übergangslösung wie bei den horizontalen Pauschaltransfers an: Im ersten Jahr der Reform wird durch Erhöhungs- bzw. Verminderungstransfers der status quo ex ante gewährleistet. Diese Übergangszahlungen werden über zehn Jahre hinweg linear abgeschmolzen, so daß dieser „vertikale Übergangsfonds“ im elften Jahr nach Reformbeginn erlischt.

### **Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung und der zentralen Verwaltung**

Ebenso über zehn Jahre sollten die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung und der zentralen Verwaltung abgeschmolzen werden, da ihre ökonomische Rechtfertigung ernsthaft in Zweifel zu ziehen ist.

Die Abschaffung dieser Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen gehört allerdings nicht zu den Kernpunkten der Reformklassen – sie berühren weder die Anreizfunktionen des Länderfinanzausgleichs, noch tragen sie merklich zur Intransparenz und Unberechenbarkeit des Finanzausgleichssystem bei. Von ihrer Abschaffung profitiert verteilungsseitig „nur“ der Bund, während zugleich der Widerstand von neun der sechzehn Länder zu erwarten wäre. Da die Funktionalität der anderen Reform-Elemente von der Gewährung oder Abschaffung dieser Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nicht tangiert wird, werden alle Modellrechnungen im Gutachten auch in der Variante dargestellt, daß diese -Bundesergänzungszuweisungen im gegenwärtigen Umfang beibehalten werden.

<sup>2</sup> Soweit möglich, wurden die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen so festgelegt, daß sie in der *Summe* für den Bund ausgabenneutral gegenüber dem Referenzmodell – dem LFA 1997 – sind.

## F. Anreizverbesserungen durch LFA-Reformen

Die fiskalische Anreizwirkungen des geltenden Länderfinanzausgleichs und der simulierten Reformmodelle werden im Gutachten für alle Länder mit den Grenzabschöpfungsquoten gemessen bzw. – in Umkehrung der Betrachtung – mit der Summe, die einem Land noch verbleibt, wenn es durch standortpolitische Maßnahmen darauf hinwirkt, daß das örtliche Steueraufkommen um DM 1 Million wächst.<sup>3</sup> Diese „Was bleibt?“-Frage soll hier anhand einer Erhöhung des örtlichen Lohnsteueraufkommens für die Beispiele Nordrhein-Westfalen („Zahlerland“) und Sachsen („Empfängerland“) illustriert werden: Im *geltenden Länderfinanzausgleich* verbleiben NRW von der zusätzlichen DM 1 Mio. nach allen Finanzausgleichsstufen DM 262.000 (davon DM 127.000 Land, DM 135.000 Kommunen), Sachsen hingegen nur DM 98.000 (*minus* DM 44.000 Land, plus DM 142.000 Kommunen). Das Beispiel Sachsens verdeutlicht die LFA-Wirkung, nach der ein finanzschwaches Land – betrachtet man die *Landeskasse* separat – für eine Lohnsteuer-Aufkommenserhöhung, also für erfolgreiche Standortpolitik, durch Mindereinnahmen „bestraft“ wird, während „alle anderen“ – Bund, andere Länder, eigene Kommunen, Kommunen anderer Länder – von der Aufkommenserhöhung profitieren.

Bei einer Gemeinschaftsteuer wie der Lohnsteuer sind einer Verbesserung der fiskalischen Anreize zwar „natürliche“ Grenzen gesetzt, da das primäre Aufkommen vertikal verteilt wird.<sup>4</sup> Dennoch zeigen alle achtzehn Reformsimulationen des Gutachtens (drei Reformklassen à sechs Beispielmodelle) deutliche Verbesserungen bei den Summen, die einem Land nach der angenommenen Aufkommenssteigerung am Ende des Länderfinanzausgleichs bleiben.

Das unter Anreizgesichtspunkten beste Reformmodell bewirkt, daß Nordrhein-Westfalen von einer zusätzlichen Million D-Mark örtliches LSt-Aufkommen DM 416.000 verbleiben (DM 266.000 Land, DM 150.000 Kommunen); bei Sachsen sind es DM 386.000 (DM 236.000 Land, DM 150.000 Kommunen). Auch das in dieser Hinsicht „schlechteste“ Reformmodell ist noch deutlich anreizgerechter als der geltende Länderfinanzausgleich; die verbleibenden Summen liegen bei diesem für NRW bei DM 311.000 (DM 176.000 Land, DM 135.000 Kommunen) und für Sachsen bei DM 276.000 (DM 134.000 Land, DM 142.000 Kommunen).<sup>5</sup> Alle drei Reformmodelle beseitigen zudem die LFA-Automatik einer Überabschöpfung der Landeskasse: Die „Bestrafung“ eines finanzschwachen Landes als Folge einer Lohnsteuer-Aufkommenserhöhung ist damit ausgeschlossen.

<sup>3</sup> Diese Simulationen werden jeweils ‘ceteris paribus’ vorgenommen, d. h. bei dem betrachteten Land steigt das Aufkommen wie beschrieben, während sich bei den anderen Länder jeweils nichts ändert. Alle Modellrechnungen beziehen sich auf den Länderfinanzausgleich 1997.

<sup>4</sup> Lohnsteuer: 42,5% Bund, 42,5% Land, 15% Kommunen.

<sup>5</sup> Natürlich können bei Landessteuern insofern „bessere“ fiskalische Anreize etabliert werden, als hier das Aufkommen vertikal nicht geteilt wird und damit auch von einer Aufkommenserhöhung nach allen Finanzausgleichsstufen mehr beim Land verbleiben muß. Von zusätzlich DM 1 Mio. Landessteueraufkommen verbleiben beim geltenden LFA für NRW DM 414.000, für Sachsen DM 54.000. Das unter Anreizgesichtspunkten beste Reformmodell steigert diese Summen auf DM 682.000 (NRW) bzw. DM 622.000 (SN). Auch das in dieser Hinsicht „schlechteste“ Reformmodell bewirkt noch, daß DM 525.000 (NRW) bzw. DM 432.000 (SN) beim Land verbleiben. Trotzdem kann hier insofern nicht notwendigerweise von besseren Anreizen als bei dem Beispiel der Lohnsteuer gesprochen werden, als Landessteuern in der Mehrheit keine Steuern sind, an die eine sinnvolle Standortpolitik anknüpfen könnte – dem *potentiellen* Anreiz kann hier also kaum durch politische Maßnahmen gefolgt werden.

Jenseits der illustrativen Einzelbeispiele sind für die fiskalischen Anreizwirkungen zwei Grundtendenzen zu konstatieren:

- Daß Reformmodelle mit einem Lineartarif von 40% niedrigere Grenzabschöpfungen und damit bessere Anreizwirkungen aufweisen als die Modelle mit dem 50%-Lineartarif und diese wiederum bessere Anreizwirkungen vermitteln als die Modelle mit 60%-Lineartarif, liegt in der Natur der Sache. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß ein niedriger Lineartarif auch eine relativ hohe Mindestauffüllung mit Pauschaltransfers erfordert, um eine bestimmte horizontale Mindestgarantie sicherzustellen. Je höher aber die Auffüllung aus dem Pauschaltransferfonds, desto größer auch die Gefahr, daß es im Laufe der Jahre durch Fondszahlungen zu Verschiebungen in der Finanzkraftreihenfolge kommt. Müssen solche Verschiebungen durch eine Garantieklausel korrigiert werden, kann es – zumindest vorübergehend – zur deutlichen Verschlechterung der Anreizwirkungen für die betroffenen Länder kommen.
- Von Reformklasse A zu Klasse B und wiederum zu Klasse C nimmt die Anreizgerechtigkeit jeweils ab. Von Klasse A zu Klasse B verschlechtern sich die Anreize insofern, als in Klasse B die Umsatzsteueranteile nach Einwohner verteilt werden: Standortpolitik, die eine Erhöhung der Wertschöpfung der Unternehmen im Lande bewirkt, wird nicht wie in Reformklasse A durch ein Wachsen des Umsatzsteueranteils „belohnt“. In Reformklasse C wird zudem auf eine an der Steuererwirtschaftung orientierte Lohnsteuerzerlegung nach Betriebsstätten verzichtet. Dies bewirkt eine Verschlechterung der Anreize zur Pflege der Lohnsteuer-Quellen im Vergleich zu den Klassen A und B. Die Verschlechterung tritt dort am deutlichsten auf, wo die Lohnsteuer-Zerlegung den relativ größten Teil des örtlichen Aufkommens gemäß Wohnsitzprinzip in die Anrainerländer leitet: bei Hamburg und Bremen.

Dennoch gilt auch für die in der Reformintensität „schwächste“ Klasse C, daß für Länder, die im geltenden Recht *nicht* in der Finanzkraftstufe von 100% bis 101% der Ausgleichsmaßzahl vor LFA i.e.S. liegen (1997 waren dies alle Länder mit Ausnahme Schleswig-Holsteins), eine deutliche Anreizverbesserung erreicht werden kann. Auch hier profitieren insbesondere die neuen Länder von dem Zugewinn an dynamischer fiskalischer Autonomie.

## G. Verteilungswirkungen von LFA-Reformen

Im Gutachten werden die Verteilungswirkungen der insgesamt achtzehn Modellsimulationen für die drei Reformklassen A, B und C detailliert dokumentiert. Solche Rechnungen aber auch auf „Mark und Pfennig“ zu interpretieren, ist wenig hilfreich. Objektive und strategieresistente Kriterien für die „richtige“ Höhe der horizontalen Umverteilung und der anschließenden vertikalen Auffüllung durch Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen sind von wissenschaftlicher Seite nicht zu herzuleiten. Daher werden hier die Auffüllungsniveaus, die mit der Wahl eines bestimmten horizontalen Mindestauffüllungsfonds und einer bestimmten Summe an Pauschaltransfers-FeBEZ erreicht werden, vorrangig als Parameter politischer Konsensfindung gesehen.

Unbeeinflusst von den zu wählenden Umverteilungsniveaus können aber zwischen den drei Reformklassen die Veränderungen in den Umverteilungsstrukturen betrachtet werden.

In Reformklasse A wird die horizontale Verteilung der Gemeinschaftsteueranteile konsequent an den Orten der Steuererwirtschaftung ausgerichtet: Die Anteile werden den Ländern zugeordnet,

deren staatliche Leistung zum Entstehen des betreffenden Aufkommens beiträgt. Zugleich wurde auf jede Form der „Einwohnerveredelung“ verzichtet. Dies bewirkt in den Modellrechnungen auf Basis der 1997er Werte, daß Hamburg mit einer Finanzkraft von 202% seiner Ausgleichsmeßzahl und Bremen mit einer Finanzkraft von knapp 145% seiner Ausgleichsmeßzahl zu den beiden finanzkräftigsten (Zahler-)Ländern werden.<sup>6</sup> Gegenüber dem status quo 1997 verlieren beide Länder in allen Modellrechnungen der Klasse A mehrere hundert Millionen DM Einnahmen (wenn man von den „nur“ temporären Zahlungen aus den Übergangsfonds absieht). Da mit der geänderten horizontalen Verteilung der Gemeinschaftsteueranteile die Ursachen für eine mögliche Benachteiligung der Stadtstaaten aufgehoben werden, zeigen diese Rechnungen deutlich, wie stark die Stadtstaaten durch die „Einwohnerveredelungen“ im geltenden Recht privilegiert werden.<sup>7</sup>

Für die Reformklasse B gilt dieser Befund in abgeschwächter Form ebenfalls – wie es bei der abgeschwächten Orientierung an der Steuererwirtschaftung in der horizontalen Steuerverteilung und der Beibehaltung herabgesetzter Einwohnerwertungen zu erwarten ist.

Reformklasse C ähnelt wegen des Verzichts auf derart elementare Eingriffe in die Umverteilungsstrukturen noch am meisten dem geltenden Finanzausgleich: Auch wenn es noch zu gewissen Umverteilungswirkungen gegenüber dem status quo kommt, bleibt doch die Finanzkraftreihenfolge vor LFA i.e.S. und die Verteilung „Zahlerländer“ / „Empfängerländer“ im Vergleich zum gegenwärtigen System unverändert.

## H. Fazit

Jeder mögliche Länderfinanzausgleich ist Kompromiß – vor allem, wenn es gilt, ein Reformmodell zu skizzieren, das im realen deutschen Föderalismus auch in die Praxis umgesetzt werden kann. Die immensen primären Einnahmendifferenzen, die seit der Integration der neuen Länder und Berlins im Länderfinanzausgleich bewältigt werden müssen, erfordern auch für die Zukunft eine Regelung, in der das distributive Moment dominiert. Der Raum, der allokativen Elementen – also einer Verbesserung der Anreizgerechtigkeit – gewährt werden kann, ist damit notwendigerweise beschränkt. Auch kann der historisch gewachsene Länderfinanzausgleich mit seinen hintereinander gekoppelten Umverteilungsstufen, den verschiedenen Sonderregelungen und komplexen Garantieklauseln als ein Zeugnis gesammelter Konsenszwänge und Kompromisse der Vergangenheit gesehen werden. Auch wo die sachliche Rechtfertigung vieler Spezialregeln mittlerweile fraglich ist und / oder diese im LFA-Gesamtsystem kaum Netto-Wirkungen zeigen, dürfte ihre Abschaffung schwer fallen. Dies weniger, weil es sich um fiskalische „Erbhöfe“ handeln kann, sondern weil die Sonderregeln eine Eigendynamik entwickeln können, die sie zu einem Stück „Landesidentität“ werden läßt.

<sup>6</sup> Wobei die Höhe dieser Kennziffern auch von der empfohlenen Abschaffung der Umsatzsteuer-Ergänzungsanteile beeinflusst wird, da sich so die primären Einnahmenunterschiede gänzlich in der Finanzkraftmeßzahl vor LFA i.e.S. niederschlagen

<sup>7</sup> Berlin verlore gegenüber dem status quo noch deutlich mehr – für diesen wegen seiner jahrzehntelangen Isolierung und seiner Hauptstadtrolle „untypischen“ Stadtstaat wird aber auch eine besondere Behandlung empfohlen. Hier besteht noch Untersuchungsbedarf.

Die vorgestellten drei Reformklassen verkörpern den Versuch, den notwendigen Kompromißcharakter jedes Länderfinanzausgleichs *abgestuft* zu berücksichtigen. Dies führt im Ergebnis zu Reformoptionen, die

- die erforderliche Umverteilung über Mindestauffüllungsfonds, linearen LFA-Tarif und Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen leisten können,
- ineffiziente Umverteilungsstufen abbauen,
- eine Verbesserung der Anreize zur Pflege der eigenen Steuerquellen und damit der dynamischen fiskalischen Autonomie der Länder herbeiführen und
- für eine transparente, wirtschaftskraftbezogene Trennung zwischen Zuordnung *von* eigener Finanzausstattung und Umverteilung *aus* eigener Finanzausstattung werben.

Wenn auch keine der im FiFo-Gutachten vorgestellten drei Reformklassen einem finanzausgleichssystematischen Optimalmodell entspricht, könnte mit ihnen doch ein Finanzausgleich etabliert werden, der dem geltenden Recht hinsichtlich der Anreizgerechtigkeit, der Umverteilungseffizienz und der Transparenz des Verfahrens deutlich überlegen wäre.

**Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut  
an der Universität zu Köln**

Direktoren:

Univ.-Prof. Dr. Wolfgang Kitterer  
(geschäftsführend)

Univ.-Prof. Dr. Karl-Heinrich Hansmeyer  
Univ.-Prof. Dr. Klaus Mackscheidt

Postfach 420 520, D-50899 Köln  
Zülpicher Straße 182, D-50937 Köln

Telefon: (0) 221 - 42 69 79

Telefax: (0) 221 - 42 23 52

e-mail: [fifo@uni-koeln.de](mailto:fifo@uni-koeln.de)

<http://www.wiso.uni-koeln.de/finanzfors/>