

Angenendt, Wolfgang

Article — Digitized Version

## Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Angenendt, Wolfgang (1982) : Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 62, Iss. 9, pp. 457-462

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135721>

**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.*

# Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern

Wolfgang Angenendt, Düsseldorf

**Das gesamte Geflecht der Bund-Länder-Finanzbeziehungen wird zur Zeit zwischen Bund und Ländern öffentlich diskutiert. Äußerer Anlaß ist die Notwendigkeit, die Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern neu zu regeln. Wie sieht der bundesstaatliche Finanzausgleich gegenwärtig aus? Wie könnte er verbessert werden?**

---

Nach der bis 1980 geltenden Regelung erhielt der Bund 67,5 % des Aufkommens an Umsatzsteuern – Mehrwertsteuer und Einfuhrumsatzsteuer – und die Länder 32,5 %. Aus seinem Anteil gewährt der Bund überdies den „leistungsschwachen“ Ländern Zuweisungen in Höhe von 1,5 % des Umsatzsteueraufkommens „zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs (Ergänzungszuweisungen)“. Für 1981 haben sich Bund und Länder auf keine gesetzliche Regelung geeinigt. Die Länder haben sich lediglich durch Verwaltungsvereinbarungen dem Bund gegenüber verpflichtet, bis zu einer gesetzlichen Neuregelung der Umsatzsteuerverteilung 1 Mrd. DM jährlich „zum Ausgleich der finanziellen Folgen des Steuerentlastungsgesetzes 1981 und der Verbesserung des Familienlastenausgleichs“ zu zahlen. Ab 1982 ist also die Umsatzsteuerverteilung materiell regelungsbedürftig; die für 1981 getroffene Vereinbarung bedarf lediglich noch der gesetzlichen Formalisierung.

## Finanzausgleich unter den Ländern

Die Beteiligung von Bund und Ländern am Aufkommen der Umsatzsteuer ist das von der Verfassung vorgesehene bewegliche Element des vertikalen Finanzausgleichs. Wenn sich das Verhältnis von Einnahmen und Finanzbedarf beider staatlicher Ebenen auseinander entwickelt, kann und soll ein neuer Ausgleich über eine Veränderung der Umsatzsteueranteile herbeigeführt werden.

Die in der Höhe an das Umsatzsteueraufkommen gekoppelten Bundesergänzungszuweisungen dienen

demgegenüber nicht nur dem vertikalen Ausgleich zwischen Bund und Ländern, sondern auch und in erster Linie dem horizontalen Ausgleich unter den Ländern. Sie sollen Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern abbauen, soweit sie nicht durch korrespondierende Finanzbedarfsunterschiede gerechtfertigt sind.

Die Eignung der Ergänzungszuweisungen als Instrument des horizontalen Ausgleichs wird aber zunehmend in Frage gestellt, weil ihre Verteilung auf die Empfängerländer weder an die Finanzkraft noch an Merkmale des Finanzbedarfs anknüpft, sondern einem starren Schlüssel folgt, der seit 1972 unverändert ist und jedem Empfängerland – ungeachtet seiner jeweiligen Finanzlage – einen bestimmten Anteil hieran sichert.

Die Hauptlast des Verfassungsauftrags, jedem Land die zum Erhalt seiner Eigenstaatlichkeit unabdingbare finanzielle Mindestausstattung zu gewährleisten, obliegt dem Finanzausgleich unter den Ländern, der sich in zwei Stufen vollzieht. Die erste Stufe umfaßt die Umsatzsteuerverteilung.

Während die Landessteuern und der Länderanteil an der Einkommen- und der Körperschaftsteuer den Ländern entsprechend dem örtlichen Aufkommen verbleiben, wird der Umsatzsteueranteil der Länder nach Maßstäben verteilt, die bereits dem Ausgleichsziel Rechnung tragen. Drei Viertel des Umsatzsteueranteils werden nach der Einwohnerzahl verteilt. Aus dem restlichen Viertel werden vorab die Steuereinnahmen der steuerschwachen Länder auf 92 % der länderdurchschnittlichen Steuerkraft aufgefüllt (Ergänzungsteile). Der danach verbleibende Rest wird nach Einwohnern auf die steuerstarken Länder verteilt.

Die zweite Stufe umfaßt den „eigentlichen“ Länderfinanzausgleich, der auch die Steuereinnahmen der Gemeinden berücksichtigt und nach der Umsatzsteuerverteilung erfolgt, auf die er aufbaut. Auch er ist im wesentli-

---

*Wolfgang Angenendt, Dipl.-Volkswirt, 36, ist Oberregierungsrat im Ministerium für Landes- und Stadtentwicklung des Landes Nordrhein-Westfalen. Zur Zeit ist er an die Staatskanzlei Düsseldorf abgeordnet.*

chen ein Steuerkraftausgleich, der nach Abschluß der Steuerverteilung erfolgt. Bedarfsunterschiede berücksichtigt der Länderfinanzausgleich, indem beim Ausgleich der Gemeindesteuern der Steuerbedarf je Einwohner als mit der Gemeindegröße wachsend angenommen wird und ausgewählte Sonderlasten einzelner Länder – etwa für die Seehäfen – durch Abzug fester Beträge von ihrer Steuerkraft abgegolten werden.

Der Steuerbedarf und die Steuerkraft werden für die Länder und ihre Gemeinden gesondert ermittelt, dann aber zusammengefaßt und gemeinsam ausgeglichen. Die Steuerkraft der ausgleichsberechtigten Länder wird zunächst – soweit erforderlich – auf 92 % des Länderdurchschnitts (Ausgleichsmeßzahl) angehoben. Die verbleibenden Fehlbeträge bis zum Länderdurchschnitt werden zu 37,5 % ausgeglichen. Dadurch ist sichergestellt, daß nach dem Länderfinanzausgleich jedes Land über eine Finanzkraft von wenigstens 95 % des Länderdurchschnitts verfügt. Durch die Bundesergänzungszuweisungen ergeben sich hiernach noch erhebliche Verbesserungen.

Finanziert werden die Ausgleichszuweisungen durch Beiträge der ausgleichspflichtigen Länder, die nach der Höhe ihrer Steuerkraft bemessen werden. Dabei werden Überschüsse über 102 % des Länderdurchschnitts zu 70 % und Überschüsse über 110 % vollständig angerechnet.

### Bundesergänzungszuweisungen

Bund und Länder halten jeweils eine Erhöhung ihres Umsatzsteueranteils für gerechtfertigt und geboten. Beide Seiten begründen ihren Anspruch, wie es Artikel 106 Abs. 3 GG vorsieht, mit einem Vergleich der Deckungsquoten, d. h. des Verhältnisses der laufenden Einnahmen und der gesamten Ausgaben. Daß sie gleichwohl zu voneinander abweichenden Ergebnissen kommen, liegt an Meinungsunterschieden insbesondere hinsichtlich der Behandlung des Zuweisungsverkehrs innerhalb des öffentlichen Bereichs, der Definition von laufenden Einnahmen (der Bund z. B. läßt seine hohen Einnahmen aus dem Bundesbankgewinn nicht als laufende Einnahmen gelten), der Schätzung künftiger Einnahmen und Ausgaben sowie der Zuordnung der EG-Finzen.

Die umfangreichen Berechnungen, auf die beide Seiten ihre Forderungen stützen, sind offenbar nur von geringem Wert, da Bund und Länder die Berechnung der jeweils anderen Seite als methodisch und sachlich unzutreffend zurückweisen. Eine von Bund und Ländern eingesetzte Sachverständigenkommission von Verfassungsrechtlern und Finanzwissenschaftlern hat diese

Differenzen nicht ausräumen können. Auch die Experten konnten sich in ihrem 1981 veröffentlichten Gutachten<sup>1</sup> in den entscheidenden Fragen nicht einig.

Die Länder fordern neben einer Erhöhung ihres Umsatzsteueranteils den Wegfall der Ausgleichszahlung an den Bund („Kindergeldmilliarde“) ab 1982. Der Bund fordert seinerseits eine nicht quantifizierte Verbesserung seiner Einnahmen; außerdem will er im Zusammenhang mit der Neuregelung der Umsatzsteuerbeteiligung die Bundesergänzungszuweisungen beträchtlich zurückführen und sie von der Entwicklung des Umsatzsteueraufkommens abkoppeln. Er begründet das mit der subsidiären Funktion, die Bundesergänzungszuweisungen nach der Finanzverfassung gegenüber dem horizontalen Steuerkraftausgleich haben. Ihr starker Anstieg in den siebziger Jahren stehe hierzu im Widerspruch. Tatsächlich erreichen die Bundesergänzungszuweisungen 1982 mit 1,518 Mrd. DM 62 % des Volumens der Ausgleichszuweisungen, die steuerstarke Länder den ausgleichsberechtigten Ländern gewähren. 1970 belief sich die entsprechende Relation noch auf 8 %. Außerdem wird nach Auffassung des Bundes, aber auch einiger Länder, der seit 1972 unveränderte Verteilungsschlüssel der Bundesergänzungszuweisungen den geänderten Verhältnissen von Finanzkraft und Finanzbedarf der einzelnen Länder nicht mehr gerecht.

### Störfaktor Förderzinsen

Offenkundig wird die Unzulänglichkeit des geltenden Finanzausgleichs in der Behandlung Niedersachsens. Stein des Anstoßes sind die Einnahmen dieses Landes aus Förderabgaben auf Erdöl und Erdgas, die 1982 wenigstens 1,600 Mrd. DM erreichen werden. Weil bei der Konstruktion des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und bis zur zweiten Ölpreisexplosion solche Einnahmequellen noch keine große Rolle spielten, wurden sie bisher weder beim horizontalen Steuerkraftausgleich unter den Ländern noch bei der Bemessung der Bundesergänzungszuweisungen berücksichtigt.

Der Bund und alle Länder – mit Ausnahme von Niedersachsen, wo 90 % der im Bundesgebiet erhobenen Förderabgaben anfallen – halten eine Änderung für unaufschiebbar. Denn Niedersachsen erhält zur Zeit mit allein über 40 % des gesamten Gleichgewichtsvolumens von allen steuerschwachen Ländern die höchsten Ausgleichszuweisungen und außerdem ein gutes Drittel der vom Bund gewährten Ergänzungszuweisungen.

<sup>1</sup> Sachverständigenkommission zur Vorklärung finanzverfassungsrechtlicher Fragen für künftige Neufestlegungen der Umsatzsteueranteile: Maßstäbe und Verfahren zur Verteilung der Umsatzsteuer nach Art. 106 Abs. 3 und Abs. 4 Satz 1 GG, Gutachten erstattet den Regierungschefs des Bundes und der Länder, Mai 1981, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, H. 30.

Daher nimmt es nicht wunder, daß ausgleichspflichtige Länder wie Baden-Württemberg oder Hessen nicht damit einverstanden sind, zugunsten von Niedersachsen hohe Beiträge zum Länderfinanzausgleich zu entrichten, um nach dem Finanzausgleich über weniger Einnahmen je Einwohner als Niedersachsen zu verfügen. Gipfel der Ungereimtheiten ist die Tatsache, daß jede Zunahme der Förderabgabe den Anspruch Niedersachsens auf Ausgleichszuweisungen erhöht. Denn die Förderabgabe mindert natürlich den steuerpflichtigen Gewerbebeitrag und Gewinn der betreffenden Unternehmen und schmälert somit das Aufkommen an Gewerbesteuer und Körperschaftsteuer zu Lasten des Bundes, des Landes und seiner Gemeinden. Die Einnahmeverluste Niedersachsens bei den Steuern werden ihm infolge der verminderten Steuerkraftmeßzahlen über einen entsprechend höheren Anspruch auf Ausgleichszuweisungen im Länderfinanzausgleich ersetzt, so daß dem Land im Ergebnis die Einnahmen aus der Förderabgabe ungeschmälert verbleiben (vgl. Übersicht 1).

Niedersachsen vollbringt also das Kunststück, aus den Förderzinsen, die seine Wirtschaft mit knapp 700 Mill. DM netto (nach Gegenrechnung der Steuerersparnis) belasten, Mehreinnahmen von insgesamt gut 1,600 Mrd. DM zu erzielen. Die Differenz zahlen in Form von geringeren Steuereinnahmen der Bund und die niedersächsischen Gemeinden sowie in Form höherer Beiträge und geringerer Zuweisungen im Länderfinanzausgleich die übrigen Länder.

#### Noch keine Lösung in Sicht

Eine einvernehmliche Auflösung des Problemknäuels, das sich aus den ungelösten Fragen der Umsatzsteuerverteilung, der Neufestsetzung von Höhe und Verteilung der Bundesergänzungszuweisungen und

der Berücksichtigung der Förderabgaben im Länderfinanzausgleich zusammensetzt, ist noch nicht in Sicht.

Die Bund-Länder-Verhandlungen über die Umsatzsteuerverteilung, die vom Bundesfinanzminister und einer Verhandlungskommission von vier Regierungschefs der Länder geführt werden, sind noch nicht in die Nähe eines konkreten Ergebnisses gelangt. Der Bund hat bisher lediglich seine Bereitschaft erkennen lassen, ab 1982 auf die Ausgleichszahlung der Länder für die Kindergeldmilliarde zu verzichten und den Länderanteil an der Umsatzsteuer in dem Umfang aufzustocken, in dem die Länder einer Herabsetzung der Bundesergänzungszuweisungen zustimmen. Im Ergebnis entspräche das einer Umverteilung von 1 Mrd. DM zugunsten der Länder. Aus Ländersicht ist das unzureichend, zumal der Bund in diesem und im kommenden Jahr allein von der Bundesbank eine Gewinnausschüttung von jeweils 10 Mrd. DM erhält, an denen nach dem Prinzip gleicher Deckungsquoten die Länder etwa zur Hälfte partizipieren müßten. Das gilt jedenfalls dann, wenn die Steuerverteilung bis zuletzt ausgewogen war, so daß für die Neuverteilung nicht auf das Niveau der Einnahmen und Ausgaben beider staatlicher Ebenen abzustellen ist, sondern nur auf ihre Veränderung.

#### Unterschiedliche Länderinteressen

Hinsichtlich der Bundesergänzungszuweisungen ist die Interessenlage der Länder unterschiedlich. Die Empfängerländer können auch um den Preis einer entsprechenden Erhöhung des Länderanteils an der Umsatzsteuer kein Interesse an einer Herabsetzung der Ergänzungszuweisungen haben, da sie dadurch doch per saldo einen Einnahmeverlust erleiden würden. Andererseits wäre es für die übrigen Länder von Vorteil, einen höheren Länderanteil an der Umsatzsteuer, der im wesentlichen nach der Einwohnerzahl auf die Länder

### Übersicht 1

#### Finanzielle Auswirkungen von Förderzinsen auf Erdöl und Erdgas in Niedersachsen

(Belastung (-)/Entlastung (+) in Mill. DM<sup>1</sup>)

	Niedersachsen			Bund	Länder ohne Niedersachsen	Insgesamt
	Wirtschaft	Land	Gemeinden			
Förderzinsen	- 1600	+ 1600	-	-	-	± 1600
Gewerbesteuer <sup>2</sup>	+ 232	- 27	- 178	- 27	-	± 232
Körperschaftsteuer <sup>3</sup>	+ 684	- 342	-	- 342	-	± 684
Nettowirkung I	- 684	+ 1231	- 178	- 369	-	± 1231
Länderfinanzausgleich <sup>4</sup>	-	+ 403	-	-	- 403	-
Nettowirkung II	- 684	+ 1634	- 178	- 369	- 403	± 1634

<sup>1</sup> Berechnung auf der Basis von Steuerkraftzahlen 1980; <sup>2</sup> angenommener Hebesatz: 340 % = landesdurchschnittlicher Hebesatz Niedersachsens 1982; ergibt 14,5 % Ertragsbelastung; <sup>3</sup> durchschnittlicher Steuersatz von 50 % zugrunde gelegt; <sup>4</sup> Umsatzsteuerverteilung und Ausgleichsbeiträge/-zuweisungen.

verteilt wird, gegen den Abbau oder gar die Abschaffung von Ergänzungszuweisungen einzutauschen.

Was die Anrechnung der Förderabgaben im horizontalen Steuerkraftausgleich betrifft, gibt es auf der Ländersseite drei Interessengruppen. Niedersachsen bestreitet die sachliche Berechtigung einer Anrechnung, hat sich aber, um Schlimmeres zu verhüten, bereiterklärt, ab 1983 ein Drittel und ab 1986 die Hälfte der Förderzinsen in den Länderfinanzausgleich einbeziehen zu lassen. Das würde vor allem die ausgleichspflichtigen Länder Baden-Württemberg, Hamburg und Hessen entlasten, aber auch den ausgleichsberechtigten Ländern – außer Niedersachsen – Vorteile in Gestalt höherer Ausgleichszuweisungen verschaffen. Allein Nordrhein-Westfalen, seit 1981 nicht mehr gebendes und noch nicht nehmendes Land im Länderfinanzausgleich, hätte von dieser Operation keinen finanziellen Vorteil. Erst bei einer vollständigen Anrechnung der Förderabgabe würde die länderdurchschnittliche Steuerkraft (Ausgleichsmeßzahl) so angehoben werden, daß Nordrhein-Westfalen als finanzschwach im Sinne des Regelwerkes des Finanzausgleichs einzustufen wäre.

Die vom System des Steuerkraftausgleichs her an sich gebotene und von Verfassungsrechtlern<sup>2</sup> geforder-

<sup>2</sup> Vgl. Paul Kirchhof: Der Verfassungsauftrag zum Länderfinanzausgleich als Ergänzung fehlender und als Garant vorhandener Finanzautonomie, Köln 1982; Gunter Kisker: Erforderlichkeit und Auswirkung einer Einbeziehung bergrechtlicher Abgaben nach dem Bundesberggesetz (§§ 30-32) in den bundesstaatlichen Finanzausgleich, insbesondere in den horizontalen Finanzausgleich, hektografiertes Manuskript, März 1982.

te volle Einbeziehung der Förderabgaben läßt sich einvernehmlich offenbar nicht erreichen. In der politischen Diskussion hat sich deshalb eine Präferenz für die hälftige Anrechnung der Förderabgaben herausgebildet. Nur Nordrhein-Westfalen und das Saarland setzen sich dafür ein, lediglich ein Viertel der Förderabgabe im Länderfinanzausgleich anzurechnen, dafür die Bundesergänzungszuweisungen zu kürzen und unter Berücksichtigung der Einnahmen aus den Förderabgaben neu zu verteilen sowie die Einsparung des Bundes bei den Ergänzungszuweisungen gegen einen entsprechend höheren Länderanteil an der Umsatzsteuer zu tauschen.

### Widerstand Niedersachsens

Manches spricht gewiß dafür, auch die Bundesergänzungszuweisungen in ihrer derzeitigen Höhe und Verteilung in Frage zu stellen. Denn es ist nicht plausibel, warum nach der von den Ländern Niedersachsen, Bayern, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein getroffenen Absprache zwar ein Teil der Förderabgabe bei der Bemessung der horizontalen Ausgleichsbeiträge und -zuweisungen berücksichtigt werden soll, Niedersachsen aber ungeachtet seines neuen Reichtums Hauptempfänger der Bundesergänzungszuweisungen mit gut einem Drittel der Gesamtsumme bleibt.

Der Bundesfinanzminister hat bereits deutlich gemacht, daß er die Finanzkraftverstärkung Niedersach-

### Übersicht 2

Finanzausgleich unter den Ländern im Ausgleichsjahr 1982<sup>a</sup>

	Nordrhein-Westfalen	Bayern	Baden-Württemberg	Niedersachsen	Hessen	Rheinland-Pfalz	Schleswig-Holstein	Saarland	Hamburg	Bremen	Insgesamt
1. Originäre Steuereinnahmen der Länder <sup>1</sup> Mill. DM	36 478	22 523	21 981	13 756	12 431	7 167	4 875	1 889	5 292	1 673	128 065
in % des Länderdurchschnitts je Einwohner	99,9	96,1	110,6	88,4	103,5	91,9	86,9	82,9	150,8	112,8	100
2. Ausgleichswirkung der Umsatzsteuerverteilung <sup>2</sup> (Mill. DM)	-	-	-85	-	-51	-	+47	+111	-15	-6	± 158
3. Beiträge (-)/Zuweisungen (+) im Länderfinanzausgleich (Mill. DM)	-	+274	-1 676	+1 023	-220	+241	+438	+268	-538	+191	± 2 435
4. Bundesergänzungs- zuweisungen (Mill. DM)	-	331	-	560	-	313	226	88	-	-	1 518
Summe I Mill. DM	36 478	23 128	20 220	15 339	12 160	7 721	5 585	2 356	4 739	1 858	129 584
in % des Länderdurchschnitts je Einwohner	98,8	97,5	100,5	97,4	100,1	97,9	98,4	102,2	133,5	123,9	100
5. Einnahmen aus Förderabgaben (Mill. DM)	-	56	13	1 600	1	11	53	-	14	-	1 748
Summe II Mill. DM	36 478	23 184	20 233	16 939	12 161	7 732	5 638	2 356	4 753	1 858	131 332
in % des Länderdurchschnitts je Einwohner	97,5	96,4	99,2	106,2	98,8	96,7	98,1	100,8	132,1	122,2	100

<sup>a</sup> Ansätze nach der Steuerschätzung vom 7. - 9. Juni 1982; <sup>1</sup> Steuern der Länder nach dem Aufkommen, Umsatzsteuer nach Einwohnern verteilt; <sup>2</sup> Abweichung der Umsatzsteueranteile vom Einwohnerschlüssel.

sens aus den Förderabgaben sofort und in voller Höhe bei den Ergänzungszuweisungen berücksichtigt sehen will. Niedersachsen ist demgegenüber nicht bereit, neben der zugestandenen Teilanrechnung der Förderabgaben beim Steuerkraftausgleich Einbußen bei den Ergänzungszuweisungen hinzunehmen. Als Druckmittel benutzt Niedersachsen die Drohung, andernfalls das gesamte Regelwerk des horizontalen Finanzausgleichs – insbesondere den den Hansestädten zugestandenen höheren Finanzbedarf je Einwohner, den nur hälftigen Ansatz der kommunalen Steuerkraft u. a. – zur Disposition zu stellen.

So schwierig es scheint, das Problemknäuel aus vertikalen und horizontalen Streitfragen bei unterschiedlichen Interessenlagen der einzelnen Länder untereinander und im Verhältnis zum Bund zu entwirren, so groß ist vielleicht gerade deshalb die Chance einer generellen Bereinigung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs.

**Vereinfachung des Finanzausgleichs**

Die Bundesergänzungszuweisungen haben nur dann einen Sinn, wenn der Finanzausgleich unter den Ländern einen ungedeckten Finanzbedarf einzelner Länder übrig läßt, mit anderen Worten: wenn der Länderfinanzausgleich fehlerhaft konstruiert ist und seiner Aufgabe nicht gerecht wird. Was liegt dann aber näher, als den Länderfinanzausgleich so zu ändern, daß er seine Aufgabe erfüllt?

Der folgende Vorschlag einer Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, den der Verfasser hiermit zur Diskussion stellt, enthält die Elemente:

- Die Bundesergänzungszuweisungen in Höhe von 1,5 % des Umsatzsteueraufkommens entfallen zugunsten eines entsprechend höheren Länderanteils an der Umsatzsteuer.
- Der Steuerkraftausgleich unter den Ländern wird durch folgende Änderungen des Regelwerkes intensiviert (in Klammern die geltende Regelung):
  - Bei der Umsatzsteuerverteilung erhalten die steuerschwachen Länder Ergänzungsanteile in Höhe der Beträge, die ihnen an 94 (92) % des Länderdurchschnitts aus den sonstigen Steuereinnahmen der Länder fehlen.
  - In der zweiten Stufe des Steuerkraftausgleichs, beim „eigentlichen“ Länderfinanzausgleich, sind 60 % der Überschüsse eines Landes über die Durchschnittssteuerkraft aller Länder im Bereich von 100 bis 110 % (70 % der Überschüsse im Bereich von 102 bis 110 %) ausgleichspflichtig, sind 80 % (100 %) der Überschüsse eines Landes über die Durchschnittssteuerkraft aller Länder im Bereich über 110 % ausgleichspflichtig, erhalten die steuerschwachen Länder 100 % ihres Fehlbetrags an 94 (92) % der Durchschnittssteuer-

**Übersicht 3**

**Ergebnisse der vorgeschlagenen Neuregelung des Finanzausgleichs unter den Ländern im Ausgleichsjahr 1982<sup>a</sup>**

	Nordrhein-Westfalen	Bayern	Baden-Württemberg	Niedersachsen	Hessen	Rheinland-Pfalz	Schleswig-Holstein	Saarland	Hamburg	Bremen	Insgesamt
1. Originäre Steuereinnahmen der Länder <sup>1</sup> Mill. DM	36 897	22 792	22 210	13 935	12 569	7 257	4 939	1 915	5 332	1 690	129 537
in % des Länderdurchschnitts je Einwohner	99,9	96,1	110,4	88,6	103,5	92,0	87,1	83,1	150,3	112,7	100
2. Gleichwirkung der Umsatzsteuerverteilung <sup>2</sup> (Mill. DM)	–	–	– 150	–	– 90	–	+ 125	+ 153	– 26	– 11	± 278
3. Beiträge (-)/Zuweisungen (+) im Länderfinanzausgleich (Mill. DM)	–	+ 428	– 1 779	+ 660	– 252	+ 440	+ 498	+ 293	– 548	+ 259	± 2 579
4. Bundesergänzungszuweisungen (Mill. DM)	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
<b>Summe I</b> Mill. DM	36 897	23 221	20 281	14 595	12 227	7 697	5 562	2 361	4 758	1 938	129 533
in % des Länderdurchschnitts je Einwohner	99,9	97,9	100,9	92,7	100,7	97,6	98,1	102,5	134,1	129,2	100
5. Einnahmen aus Förderabgaben (Mill. DM)	–	56	13	1 600	1	11	53	–	14	–	1 748
<b>Summe II</b> Mill. DM	36 897	23 277	20 294	16 195	12 228	7 708	5 615	2 361	4 772	1 938	131 285
in % des Länderdurchschnitts je Einwohner	98,6	96,8	99,6	101,5	99,3	96,4	97,7	101,1	132,7	127,5	100

<sup>a</sup> Ansätze nach der Steuerschätzung vom 7. - 9. Juni 1982; <sup>1</sup> Steuern der Länder nach dem Aufkommen, Umsatzsteuer nach Einwohnern verteilt; <sup>2</sup> Abweichung der Umsatzsteueranteile vom Einwohnerschlüssel.

kraft aller Länder sowie 50 (37,5) % des Fehlbetrags an 100 % der Durchschnittssteuerkraft.

- In beiden horizontalen Ausgleichsstufen werden 50 (0) % der Förderabgaben auf Erdöl und Erdgas in die Steuerkraftzahlen einbezogen.

Die vorgeschlagenen Änderungen garantieren jedem Land eine Mindestausstattung in Höhe von 97 % der länderdurchschnittlichen Steuerkraft, während die geltenden Regelungen eine Aufstockung auf 95 % gewährleisten, die durch Ergänzungszuweisungen in unterschiedlichem Umfang modifiziert werden.

### Eingebaute Flexibilität

Die Ergebnisse des vorgeschlagenen Modells und der bisherigen Regelung sind in den Übersichten 2, 3 und 4 dargestellt. Unter Berücksichtigung des Wegfalls der Kindergeldmilliarde verzeichnen alle Länder mit Ausnahme von Niedersachsen finanzielle Gewinne. Soweit der Bund den Ländern über die Kindergeldmilliarde und den Tausch von Ergänzungszuweisungen in Umsatzsteueranteile hinaus eine Aufstockung ihres Umsatzsteueranteils um nur einen Punkt zugesteht, was aus Ländersicht eine Minimallösung wäre, kommen alle Länder außer Niedersachsen in den Genuß be-

trächtlicher Einnahmeverbesserungen. Die Einbußen Niedersachsens wären im Hinblick auf die hohen Fördergewinne zumutbar.

Ihre besondere Qualität gewönne die vorgeschlagene Regelung aus der eingebauten Flexibilität, da Änderungen in den Steuerkraftrelationen der Länder automatisch in Änderungen von Ausgleichsbeiträgen und -zuweisungen umgesetzt werden. Wie wertvoll solche Flexibilität ist, haben die Erfahrungen mit den Bundesergänzungszuweisungen gezeigt. Ihr starrer Verteilungsschlüssel hat es ermöglicht, daß Niedersachsen heute nach dem Finanzausgleich reicher ist als etwa Baden-Württemberg, das den größten Teil der Ausgleichszuweisungen aufbringen muß.

Der Bund hat verschiedentlich bekundet, daß er den horizontalen Weg zur Angleichung der Finanzkraft der Länder vorrangig befürwortet. Der Bundesfinanzminister hat durchblicken lassen, daß er auch heute noch bereit ist, hierfür der Ländergesamtheit die erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen<sup>3</sup>. Es liegt also an den Ländern, durch eine Einigung auf einen leistungsfähigen horizontalen Ausgleich die Bundesergänzungszuweisungen überflüssig zu machen.

<sup>3</sup> Vgl. BMF-Dokumentation 6/82, S. 23.

## Übersicht 4

### Ergebnisse der vorgeschlagenen Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs

(Veränderung 1982 gegenüber geltender Regelung, in Mill. DM)

	Bund	Nord- rhein- West- falen	Bayern	Baden- Würt- tem- berg	Nieder- sachsen	Hessen	Rhein- land- Pfalz	Schles- wig- Hol- stein	Saar- land	Ham- burg	Bremen	Insge- samt	Berlin
1. Wegfall der Bundesergänzungszuweisungen	+ 1518	-	- 331	-	- 560	-	- 313	- 226	- 88	-	-	- 1518	-
2. Umsatzsteuer- verteilung <sup>1</sup>	- 1518	+ 419	+ 269	+ 164	+ 179	+ 99	+ 90	+ 142	+ 68	+ 29	+ 12	+ 1472	+ 46
3. Änderung der Bei- träge/Zuweisungen im Länderfinanz- ausgleich <sup>2</sup>	-	-	+ 154	- 102	- 363	- 32	+ 199	+ 61	+ 25	- 10	+ 68	± 508	-
Summe I	± 0	+ 419	+ 93	+ 61	- 745	+ 67	- 24	- 23	+ 5	+ 19	+ 81	- 46	+ 46
4. Wegfall der Kinder- geldmilliarde	- 1000	+ 277	+ 177	+ 150	+ 115	+ 90	+ 58	+ 41	+ 17	+ 31	+ 13	+ 969	+ 31
Summe II	- 1000	+ 696	+ 270	+ 211	- 630	+ 157	+ 34	+ 18	+ 22	+ 50	+ 94	+ 923	+ 77
5. Erhöhung des Län- deranteils an der Umsatzsteuer um 1 weiteren Punkt auf 35,0 %	- 1012	+ 278	+ 178	+ 152	+ 116	+ 92	+ 59	+ 39	+ 16	+ 36	+ 14	+ 980	+ 32
Summe III	- 2012	+ 974	+ 448	+ 363	- 514	+ 249	+ 93	+ 57	+ 38	+ 86	+ 108	+ 1903	+ 109

<sup>1</sup> Länderanteil: 34,0 %; <sup>2</sup> infolge Anrechnung der Förderabgaben zu 50 % und intensiveren Ausgleichs.