

Fehr, Hans; Tröger, Michael

Article

Die Anreizwirkungen des Länderfinanzausgleichs: Reformanspruch und Wirklichkeit

Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Fehr, Hans; Tröger, Michael (2003) : Die Anreizwirkungen des Länderfinanzausgleichs: Reformanspruch und Wirklichkeit, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, ISSN 1861-1559, Duncker & Humblot, Berlin, Vol. 72, Iss. 3, pp. 391-406, <https://doi.org/10.3790/vjh.72.3.391>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99308>

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.

Die Anreizwirkungen des Länderfinanzausgleichs: Reformanspruch und Wirklichkeit

Von Hans Fehr* und Michael Tröger*

Zusammenfassung: Dieser Beitrag beschäftigt sich mit der Anreizproblematik unterschiedlicher Finanzausgleichssysteme. Zunächst wird der theoretische und empirische Zusammenhang zwischen föderalen Ausgleichsregeln und Makrogrößen, z. B. dem Wirtschaftswachstum, diskutiert. Daran anschließend wird geprüft, ob mit der Reform im Jahre 2001 tatsächlich der Länderfinanzausgleich anreizfreundlicher ausgestaltet wurde. Schließlich wird eine Perspektive für künftige Reformen entwickelt, mit der die bestehenden Anreizprobleme entschärft werden können.

Summary: This paper deals with the incentive effects of different revenue sharing mechanisms. It first discusses the theoretical and empirical relation between federal transfer rules and macroeconomic variables such as the growth rate. Next it analyses whether the recent reform in 2001 of the German inter-state transfer system indeed improves the incentive structure. Finally, the paper develops a reform agenda for the future to reduce the existing incentive problems.

1 Problemstellung

In der Debatte zur Reform des Finanzausgleichs, die schon bald nach dem Inkrafttreten des Solidarpakts 1995 einsetzte, wurden zunächst vor allem von wissenschaftlicher Seite dessen negative Anreiz- und Wachstumswirkungen beklagt. Die verschiedenen Ausgleichsmechanismen, so die Kritiker, führen zu konfiskatorischen Grenzbelastungen (Huber und Lichtblau 1998), die die Anreize zu einer effizienten Steuererhebung und Unternehmensansiedlung auf Landesebene konterkarieren. Denn Länder, die in diesen Bereichen ihre Aktivitäten verstärken, müssen die gesamten Kosten in Form von zusätzlichen Steuerprüfern oder erhöhten Infrastrukturausgaben tragen, während die Erträge in Form zusätzlicher Steuereinnahmen durch den Finanzausgleich weitestgehend abgeschöpft werden.

In den politischen Beratungen über den künftigen Finanzausgleich einigten sich die Länder, einerseits die Verteilungswirkungen der Reform zu begrenzen, andererseits die Anzelelemente im Ausgleichsmechanismus zu verstärken (vgl. Brunton et al. 2002). Die Verhandlungen mündeten im Jahre 2001 im Solidarpaktfortführungsgesetz (SFG), mit dem die Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab 2005 kodifiziert wurde (Übersicht).

Der Kompromiss enthält im Wesentlichen eine fiskalische Besserstellung der Länder auf Kosten des Bundes (vgl. Fehr 2001). Bund und Länder heben aber auch die anreizfreundliche Ausgestaltung der künftigen Ausgleichsregelungen hervor (vgl. Bayerisches Staats-

* Lehrstuhl für Finanzwissenschaft, Universität Würzburg, 97070 Würzburg, E-Mail: hans.fehr@mail.uni-wuerzburg.de, michael.troeger@mail.uni-wuerzburg.de.
Wir bedanken uns bei Stefan Bach für hilfreiche Kommentare.

Übersicht

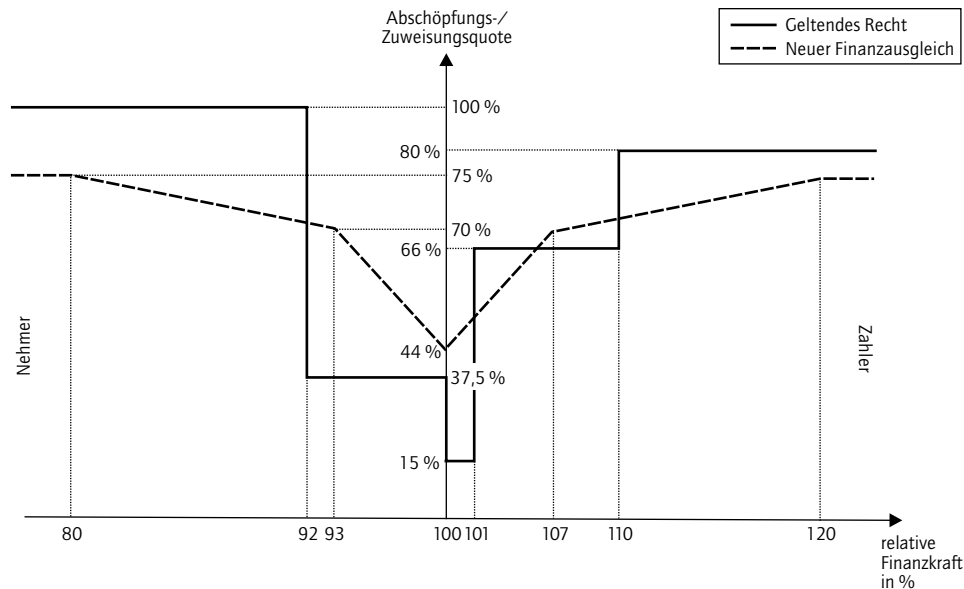
Der neue Finanzausgleich im Vergleich zum geltenden Recht

Regelungsbereich	Geltendes Recht	Neuer Finanzausgleich 2005
1. Umsatzsteuerverteilung		
• Vertikal		Vorabentnahme eines Fehlbetrags aus dem Länderanteil an der Umsatzsteuer zugunsten des Bundes (siehe Punkt 4)
• Horizontal: Fehlbeträge im Umsatzsteuer-Vorwegausgleich	Auffüllung zu 100 % auf 92 % des Durchschnitts	Auffüllung zu 95 % bis 97 % des Durchschnitts, dann abfallend auf 60 % von 97 % bis 100 % des Durchschnitts
2. Länderfinanzausgleich		
• „Prämienmodell“	Nein	Freistellung von 12 % der überdurchschnittlichen Steuermehreinnahmen je Einwohner durch Finanzaufschlag
• Einbeziehung Kommunalsteuern	Zu 50 %	Zu 64 %
• Ermittlung Realsteuerkraft	Über einheitliche Hebesätze	Ohne Hebesätze
• Einwohnergewichtung Gemeindesteuern	Nach Gemeindegröße und Einwohnerdichte gestaffelte Einwohnerwertung	Dünn besiedelte Länder: Mecklenburg-Vorpommern 105 %, Brandenburg 103 %, Sachsen-Anhalt 102 %, Stadtstaaten 135 %, übrige Länder 100 %
• Hafencosten	Für Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Hamburg und Bremen insgesamt 153,4 Mill. Euro als Abzug von der Finanzkraft	Außerhalb des Länderfinanzausgleichs im Umfang von 38,3 Mill. Euro als Finanzhilfe des Bundes für Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein, Hamburg und Bremen gewährt und von der Ländergemeinschaft finanziert
• Ausgleichstarif (Berechnung von Zuweisungen und Beiträgen)	Siehe Abbildung 1	
• Garantieklauseln	Bei Überschreiten der Abschöpfungsgrenzen Ausgleich im Verhältnis der noch vorhandenen Überschüsse der Zahlerländer	Deckelung der durchschnittlichen Abschöpfung für jedes Zahlerland auf 72,5 %. Bei Überschreiten dieser Grenze hälftige Belastung von Zahler- und Empfängerländern
3. Bundesergänzungszuweisungen (BEZ)		
• Fehlbetrags-BEZ	Auffüllung zu 90 % auf 100 % des Länderdurchschnitts	Auffüllung zu 77,5 % auf 99,5 % des Länderdurchschnitts
• BEZ-Kosten politischer Führung	786 Mill. Euro an neun Länder	517 Mill. Euro an zehn Länder
• BEZ neue Länder	Rund 7,16 Mrd. Euro an die neuen Länder und Berlin	Rund 10,5 Mrd. Euro an die neuen Länder und Berlin im Jahre 2005, danach degressiv ausgestaltet bis 2019
4. Fonds „Deutsche Einheit“ (FDE)		
• Vertikale Verteilung zwischen Bund und Länderebene	Anteilige Abfinanzierung durch Bund und alte Länder	Übernahme durch den Bund gegen Kompensation aus Festbetrag von 1 323 Mill. Euro aus dem Umsatzsteueranteil der Länder sowie Entlastungen des Bundes bei den BEZ
• Horizontale Verteilung auf Länderebene	Je zur Hälfte nach Einwohnern und Finanzkraft (West-Berlin vorab nur nach Einwohnern)	Entfällt

ministerium der Finanzen 2001). So wird der künftige Ausgleichstarif deutlich abgeflacht und nach oben gedeckelt. Gleichzeitig werden mit dem „Prämienmodell“ Länder mit überdurchschnittlicher Steueraufkommensentwicklung belohnt.

Abbildung 1

Geltende und zukünftige Struktur des Tarifs zur Bemessung der Ausgleichszuweisungen und -beiträge im Länderfinanzausgleich i. e. S.



Quelle: Eigene Berechnungen.

Ob die allokativen Wirkungen des künftigen Finanzausgleichs so positiv einzuschätzen sind, ist jedoch umstritten. So zeigt Fehr (2001), dass mit den künftigen Regelungen des SFG die Grenzbelastungen in vielen Ländern nur unwesentlich sinken und in manchen Ländern sogar noch weiter steigen. Auch das viel gepriesene Prämienmodell ändert an diesem Sachverhalt wenig. Der Sachverständigenrat (2001, Ziffer 367) erkennt darin eine „Fehlkonstruktion“ und bewertet die gesamte Reform als „vertane Chance“. Er sieht lediglich die „Chance für eine grundlegende und ökonomisch sinnvolle Reform der Finanzverfassung“ in Richtung eines wettbewerblich orientierten Föderalismus (Ziffer 371).

Dieser Beitrag betrachtet zunächst den Zusammenhang zwischen Ausgleichsregelungen, Grenzbelastungen und Leistungsanreizen. Daran anschließend wird der grundlegende Konflikt zwischen allokativen und verteilungspolitischen Zielen herausgearbeitet. Ausgehend von den Unzulänglichkeiten des künftigen Ausgleichssystems wird schließlich eine Reformperspektive für die Zeit nach 2005 entwickelt.

2 Die Anreizwirkungen des Finanzausgleichs: Messung und Problematik

Die Anreizwirkungen des Steuersystems in Hinblick auf das individuelle Verhalten werden seit langem intensiv diskutiert. Ihre Analyse und Beurteilung auf Grundlage von Grenzbelastungen ist weitgehend unstrittig. Dabei ist die Berechnung der Grenzbelastungen aus dem Tarifverlauf der Einkommensteuer in der Regel vergleichsweise einfach. Ganz anders ver-

hält es sich mit den Anreizwirkungen des zwischenstaatlichen Transfersystems in Hinblick auf das Verhalten der betroffenen Gebietskörperschaften. Hier ist es zunächst wesentlich schwieriger zu bestimmen, was genau die „Grenzbelastungen“ einer Veränderung von Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften im Rahmen des Finanzausgleichs sind. Darüber hinaus ist heftig umstritten, ob die Analogie zur individuellen Ebene zutrifft und die – wie auch immer ermittelten – Grenzbelastungen überhaupt das Verhalten der politischen Entscheidungsträger beeinflussen.

Zunächst zur Ermittlung von Grenzbelastungen: Analog zur Besteuerungstheorie kann man diese im Rahmen des Finanzausgleichs definieren als den Anteil der marginalen Steuermehreinnahmen eines Landes, der durch das Transfersystem abgeschöpft wird. Umgekehrt kann man natürlich auch die marginalen Beträge ausweisen, die einem Land nach dem Finanzausgleich noch „verbleiben“ (vgl. Sachverständigenrat 2001: Anhang IV). Da der Länderfinanzausgleich aus mehreren Stufen besteht, kann diese „Abschöpfungsquote“ nicht – wie üblich bei der Einkommensteuer – aus dem Verlauf eines Gleichstarifs abgelesen werden. Darüber hinaus verändert sich mit dem zusätzlichen Steueraufkommen in einem Land auch die relative Position aller anderen Länder. Deshalb können die Grenzbelastungen (oder Verbleibsbeträge) der einzelnen Länder nur mittels numerischer Simulation bestimmt werden. Huber und Lichtblau (1997, 1998, 2000) haben ein solches Verfahren erstmals systematisch angewandt.

Tabelle 1 zeigt die aktuellen Verbleibsbeträge für das Jahr 2002.¹ Der obere Teil erläutert die Verbleibsbeträge, wenn in einem Land die Lohn- bzw. Einkommensteuer steigt. Angenommen, Nordrhein-Westfalen erzielt ein Mehraufkommen in Höhe von 1 Mill. Euro. Im Rahmen des primären Finanzausgleichs müssen davon 42 000 Euro an den Bund abgegeben werden. Der Bruttozufluss für Land und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen beträgt daher 575 000 Euro. Auf den drei Stufen des sekundären Finanzausgleichs (Umsatzsteuer-Vorwegausgleich, Finanzausgleich im engen Sinne und Bundesergänzungszuweisungen) werden nun rund 300 000 Euro abgeschöpft, das heißt, dieser Betrag fließt an andere Bundesländer ab. Als Nettozufluss verbleiben dann 276 000 Euro. Bei Ländern, die Fehlbeitrags-BEZ vom Bund erhalten, ergeben sich weitere Belastungen aufgrund verminderter Zuweisungen des Bundes. Betrachtet man Land und Gemeinden als Einheit, so entspricht der Nettozufluss von 276 000 Euro dem Verbleibsbetrag von Nordrhein-Westfalen, und die Grenzbelastung läge entsprechend bei 72,4 %.

Die Frage ist jedoch, ob die Grenzbelastung nicht aus der isolierten Betrachtung des Landeshaushalts abgeleitet werden sollte. Begründen lässt sich dies damit, dass die Landespolitik keinen unmittelbaren Zugriff auf die Einnahmen der Gemeinden hat und möglicherweise Interessenkonflikte zwischen den Entscheidungsträgern der Landes- und Gemeindeebene bestehen. Häufig werden deshalb die Verbleibsbeträge für den Landeshaushalt ermittelt, indem der Aufkommensanteil aus dem primären Finanzausgleich (also 150 000 Euro) den Gemeinden zugewiesen wird. Doch mit den zusätzlichen Einnahmen auf der Landesebene erhöht sich über die Verbundquote die Finanzausgleichsmasse, die vom Land in den kommunalen Finanzausgleich (KFA) abgeführt wird (vgl. Fehr und Tröger 2002). Tabelle 1 berücksichtigt deshalb zusätzlich die Veränderung der kommunalen Ausgleichsmasse. In Nordrhein-Westfalen beziffert sich dieser indirekte Effekt auf 91 000 Euro. Insgesamt er-

¹ Alle Berechnungen können unter www.laenderfinanzausgleich.com überprüft werden.

Tabelle 1

Verbleibsbeträge des Finanzausgleichs 2002 bei einer Erhöhung der Lohnsteuer bzw. der Körperschaftsteuer um 1 Mill. Euro
In 1 000 Euro¹

	Bruttozufluss Länder/ Gemeinden	Direkte Umverteilung			Nettozufluss Länder/ Gemeinden	Indirekte Umverteilung KFA	Nettozufluss	
		USt.-V.	LFA i. e. S.	Fehl-BEZ			Land	Gemeinden
Lohnsteuer								
Nordrhein-Westfalen	575	-31	-268	0	276	-91	35	241
Bayern	575	-21	-333	0	221	-8	63	158
Baden-Württemberg	575	-18	-348	0	209	-14	45	164
Niedersachsen	575	-360	-35	-52	128	4	-18	146
Hessen	575	-11	-377	0	187	-9	28	159
Rheinland-Pfalz	575	-392	-85	1	99	11	-40	139
Schleswig-Holstein	575	-5	-179	-269	122	6	-22	144
Saarland	575	-416	-78	0	81	14	-55	136
Hamburg	575	-3	-489	0	83	0	-67	150
Bremen	575	-1	-457	-33	84	0	-66	150
Berlin	575	-397	-77	1	102	0	-48	150
Sachsen	575	-389	-86	1	101	13	-36	137
Sachsen-Anhalt	575	-404	-82	1	90	14	-46	136
Thüringen	575	-405	-81	1	90	14	-46	136
Brandenburg	575	-404	-82	1	90	15	-45	135
Mecklenburg-Vorpommern	575	-411	-79	0	85	17	-48	133
Körperschaftsteuer								
Nordrhein-Westfalen	500	-37	-266	0	197	-107	90	107
Bayern	500	-25	-330	0	144	-17	128	17
Baden-Württemberg	500	-22	-358	0	121	-28	93	28
Niedersachsen	500	-423	-11	-17	49	-8	41	8
Hessen	500	-12	-390	0	98	-22	76	22
Rheinland-Pfalz	500	-461	-16	1	24	-5	19	5
Schleswig-Holstein	500	-6	-179	-269	46	-9	37	9
Saarland	500	-490	-4	0	6	-1	5	1
Hamburg	500	-4	-488	0	8	0	8	0
Bremen	500	-1	-494	0	5	0	5	0
Berlin	500	-467	-7	1	27	0	27	0
Sachsen	500	-458	-17	1	26	-7	19	7
Sachsen-Anhalt	500	-475	-10	1	15	-4	11	4
Thüringen	500	-477	-10	1	14	-3	11	3
Brandenburg	500	-475	-10	1	15	-4	11	4
Mecklenburg-Vorpommern	500	-483	-7	0	10	-3	7	3

¹ Die Sondervorschriften des Gemeindefinanzreformgesetzes für die Stadtstaaten werden hier zur Vereinfachung der Darstellung ausgeblendet.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des vorläufigen Finanzausgleichs 2002.

halten daher in Nordrhein-Westfalen die Gemeinden 241 000 Euro (150 000 + 91 000) zusätzlich, während der Landesregierung nur rund 35 000 Euro verbleiben. Bezogen auf den reinen Landeshaushalt in Nordrhein-Westfalen beläuft sich die Grenzbelastung damit auf 96,5 %. Dies ist bei weitem nicht der höchste Wert. Denn die vorletzte Spalte von Tabelle 1 weist für viele Landeshaushalte auch negative Verbleibsbeträge und damit eine Grenzbelastung von über 100 % aus!

Tabelle 1 zeigt auch, dass die Ursachen der hohen Grenzbelastungen für die einzelnen Länder ganz unterschiedlich sind. Die erste Stufe betrifft vor allem die finanzschwachen Länder. Durch den Umsatzsteuer-Vorwegausgleich wird allen Ländern eine Mindestausstattung von 92 % der durchschnittlichen Steuereinnahmen garantiert. Bei Ländern, deren Finanzkraft zunächst unterhalb dieser Schwelle liegt, wird daher ein beträchtlicher Anteil der zusätzlichen Steuereinnahmen durch verminderte Ergänzungsanteile kompensiert. Im Jahre 2002 traf dies auf die ostdeutschen Länder und die finanzschwachen westlichen Empfängerländer Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland sowie Berlin zu. Die Mehreinnahmen der finanzschwachen Empfängerländer sind deshalb nach dem Umsatzsteuer-Vorwegausgleich größtenteils abgeschöpft. Auf der zweiten Stufe werden dann die erhöhten Steuereinnahmen der westlichen Geberländer Nordrhein-Westfalen, Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und Hamburg sowie der etwas finanzkräftigeren Empfängerländer Bremen und Schleswig-Holstein abgeschmolzen. Bei den Empfängerländern ist die Grenzbelastung wieder auf die garantierte Mindestauffüllung von 95 % der durchschnittlichen Finanzkraft zurückzuführen. Zwar werden auf der zweiten Stufe lediglich 37,5 % des Fehlbetrags bis zur durchschnittlichen Finanzkraft aufgefüllt, aber die noch verbleibenden zusätzlichen Einnahmen führen dann auf der dritten und letzten Stufe zu geringeren Fehlbetrags-BEZ des Bundes.

Tabelle 1 zeigt schließlich auch, dass die Umverteilung zwischen Landes- und Gemeindeebene im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs vor allem in Nordrhein-Westfalen quantitativ bedeutsam ist. Dort werden nämlich die Abschöpfungen des Länderfinanzausgleichs im Rahmen des fakultativen Steuerverbundes nicht berücksichtigt. In den anderen Geberländern (die Stadtstaaten Hamburg, Bremen und Berlin wurden nicht berücksichtigt) steigt die Ausgleichsmasse weit weniger, und in den Empfängerländern sinkt sie ebenfalls nur geringfügig. Der untere Teil von Tabelle 1 weist vergleichbare Abschöpfungen auf den drei Stufen des Ausgleichssystems aus, wenn in einem Land die Körperschaftsteuer um 1 Mill. Euro zunimmt. In diesem Falle wird das zusätzliche Aufkommen zwischen Bund und Land geteilt, die Gemeinden gehen also im Rahmen des primären Finanzausgleichs leer aus. Deshalb übersteigt die Grenzbelastung zwar in keinem Land 100 %, aber nur in Bayern liegt die Grenzbelastung unter 90 %. Auch hier spielt vor allem in Nordrhein-Westfalen die indirekte Abschöpfung über den KFA eine wichtige Rolle. Schließlich könnte man noch die Landessteuern betrachten, doch bereits Huber und Lichtblau (1997) haben gezeigt, dass auch dort die Grenzbelastungen ähnlich dramatisch sind.

Die Entstehung und die Höhe der Grenzbelastungen sind damit weitgehend geklärt.² Als Nächstes ist deshalb zu prüfen, ob diese sich auch tatsächlich auf das Verhalten der politischen Entscheidungsträger auswirken. Berücksichtigen die Landesregierungen die Wirkungen des Finanzausgleichs, wenn sie über den Ausbau ihrer Steuerverwaltung oder Maßnahmen zur Ansiedlung neuer Unternehmen im Land entscheiden? Kritiker der Grenzbelastungsbetrachtung argumentieren vor allem, dass die länderspezifische Wirtschaftspolitik eben nicht durch den Finanzausgleich beeinflusst wird. Allein schon, um wiedergewählt zu werden, muss jede Landesregierung versuchen, Wirtschaft und Wachstum innerhalb der Landesgrenzen weitestgehend zu fördern. Eine Absenkung der Grenzbelastungen werde deshalb keinerlei Verhaltensänderungen hervorrufen (vgl. Geske 2002: 99). Folglich „...

² Bisweilen werden die Verbleibsbeträge nur auf das Steueraufkommen nach dem primären Finanzausgleich bezogen (vgl. Bayerisches Staatsministerium der Finanzen 2001). Die Grenzbelastungen fallen dadurch natürlich niedriger aus, jedoch erscheint dieses Vorgehen reichlich willkürlich.

fehlt bislang ein überzeugender empirischer Nachweis, dass ... negative Anreizwirkungen vom bisherigen Finanzausgleich ausgehen und ab welcher Grenzbelastung diese einsetzen“ (von Löffelholz und Rappen 2002: 171).

Die Frage, inwieweit die aus dem Finanzausgleich resultierenden Grenzbelastungen das Verhalten einer Landesregierung beeinflussen, muss deshalb empirisch geklärt werden. In jüngster Zeit wurde dazu eine Reihe von Untersuchungen vorgelegt. Berthold et al. (2001) haben im Rahmen einer Panelanalyse die Determinanten der Wachstumsraten in den einzelnen Bundesländern für den Zeitraum 1991 bis 1998 abgeschätzt. Die Leistungen und Zahlungen im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs erweisen sich danach als einflussreichste Größe, die sich negativ auf das wirtschaftliche Wachstum auswirkt. Nun könnte man hier einwenden, dass die Ergebnisse auf die spezielle Problematik der ostdeutschen Bundesländer in dieser kurzen Zeitspanne zurückzuführen sind. Außerdem sind mit dem Regressor „Leistungen und Zahlungen im LFA“ Kausalitätsprobleme verbunden, die die Aussagekraft der Studie stark einschränken. Baretta et al. (2002) isolieren aber auch einen signifikanten und robusten negativen Einfluss der Grenzbelastungen auf das Steueraufkommen der westdeutschen Bundesländer (ohne Berlin) im Zeitraum 1970 bis 1998. In einer anderen Studie finden dieselben Autoren Anhaltspunkte, dass auch die Effizienz der Steuerverwaltung und die länderspezifischen Wachstumsraten durch die Grenzbelastungen negativ beeinflusst werden (vgl. Baretta et al. 2001).

Es scheint daher inzwischen durchaus eine gewisse empirische Evidenz vorzuliegen, die die verstärkte Konzentration auf die Anzeizeffekte des Länderfinanzausgleichs in den zurückliegenden Jahren rechtfertigt. Als Nächstes soll deshalb geklärt werden, ob mit dem künftigen Finanzausgleich die Anreizproblematik so abgeschwächt wird, wie dies die Politik behauptet.

3 Ist der künftige Finanzausgleich anreizfreundlicher als der gegenwärtige?

Mit dem Solidarpaketfortführungsgesetz vom Juni 2001 wurde (vorläufig) die Diskussion um den Finanzausgleich beendet. Die Reform verändert die primäre vertikale Steuerverteilung, passt die Bemessungsgrundlagen für die Berechnung der Finanzkraftrelationen an und schafft verschiedene Garantieklauseln im horizontalen Finanzausgleich ab. Außerdem wird der Tarifverlauf auf allen drei Stufen des sekundären Finanzausgleichs neu gestaltet. So entfällt bei der horizontalen Umsatzsteuerverteilung die bisher garantierte Mindestauf-füllung, auf der zweiten Stufe wird der Ausgleichstarif signifikant abgeflacht, und auf der dritten Stufe wird die Ausgleichsintensität der Bundesergänzungszuweisungen reduziert. Schließlich wird ein so genanntes „Prämienmodell“ eingeführt, mit dem künftig Länder mit überproportionalen Pro-Kopf-Steuerzuwächsen gefördert werden: Sie können von 2005 an 12 % der überproportionalen Steuermehreinnahmen als Prämie bei der Finanzkraftberechnung geltend machen und damit ausgleichsfrei stellen.³

Bund und Länder haben vor allem unter Hinweis auf die veränderte Tarifgestaltung und das Prämienmodell die anreizfreundliche Ausgestaltung des künftigen Systems betont. Doch

³ Eine ausführliche Darstellung der einzelnen Maßnahmen und eine Abschätzung der Verteilungswirkungen liefern Fehr (2001) und der Sachverständigenrat (2001, Ziffern 362 ff.).

die Diskussion in Abschnitt 2 sollte schon deutlich gemacht haben, dass der Tarifverlauf beim Finanzausgleich noch keinen Hinweis auf die Grenzbelastungen des Systems liefern kann. Das Prämiensystem nimmt erst gar nicht in Anspruch, die Grenzbelastungen für alle Länder zu reduzieren, denn nur die Länder mit überdurchschnittlichem Zuwachs profitieren davon (vgl. Fehr 2001 oder Sachverständigenrat 2001). Zu klären bleibt daher, ob und in welchem Umfang die Grenzbelastungen durch die Reform ab 2005 verändert werden. Dazu muss das künftige Ausgleichssystem numerisch simuliert werden.

Tabelle 2 zeigt die Grenzbelastungen, wenn die Reform bereits im Jahre 2002 implementiert worden wäre. Vergleicht man nun den Nettozufluss der Länder in Tabelle 1 und 2, so fällt sofort auf, dass die Verbleibsbeträge vor allem bei den finanzstarken Flächenländern Nordrhein-Westfalen, Bayern, Baden-Württemberg und Hessen geringfügig gestiegen sind. Bei den finanzschwachen Ländern sind die (negativen) Verbleibsbeträge sogar häufig weiter gesunken, so dass sich die Grenzbelastung dieser Länder durch die Reform sogar noch verschärft hat. Damit kann bereits festgestellt werden, dass die Reform wohl insgesamt keine positiven Anreizwirkungen entfalten wird.

Um die Gründe für diesen doch enttäuschenden Gesamtbefund zu klären, betrachten wir als Nächstes die Abflüsse auf den einzelnen Stufen des horizontalen Ausgleichssystems. Für die meisten finanzschwachen Länder impliziert der künftige Tarifverlauf für die Ergänzungsanteile des Umsatzsteuer-Vorwegausgleichs eine signifikante Senkung der Grenzbelastung, die allerdings auf den nachfolgenden Stufen durch höhere Abschöpfungen wieder überkompensiert wird. Schleswig-Holstein lag 2002 über der Mindestauffüllung von

Tabelle 2

Verbleibsbeträge bei Erhöhung des Lohnsteueraufkommens um 1 Mill. Euro nach Reform des Finanzausgleichs
In 1 000 Euro

	Bruttozufluss Länder/ Gemeinden	Direkte Umverteilung			Nettozufluss Länder/ Gemeinden	Indirekte Umverteilung KFA	Nettozufluss	
		USt.-V.	LFA i. e. S.	Fehl-BEZ			Land	Gemeinden
Nordrhein-Westfalen	575	-35	-242	0	298	-90	58	240
Bayern	575	-24	-313	0	238	-10	78	160
Baden-Württemberg	575	-21	-324	0	230	-18	62	168
Niedersachsen	575	-341	-80	-38	116	6	-28	144
Hessen	575	-12	-364	0	199	-11	38	161
Rheinland-Pfalz	575	-372	-87	-29	87	13	-50	137
Schleswig-Holstein	575	-382	-74	-37	82	13	-55	137
Saarland	575	-395	-84	-27	69	16	-65	134
Hamburg	575	-3	-355	0	217	0	67	150
Bremen	575	-1	-386	-100	88	0	-62	150
Berlin	575	-377	-87	-22	89	0	-61	150
Sachsen	575	-370	-92	-25	88	16	-46	134
Sachsen-Anhalt	575	-384	-90	-25	76	16	-58	134
Thüringen	575	-385	-89	-25	76	17	-57	133
Brandenburg	575	-384	-89	-25	77	18	-55	132
Mecklenburg-Vorpommern	575	-390	-89	-24	72	21	-57	129

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des vorläufigen Finanzausgleichs 2002.

92 %. Unter dem neuen System erhält Schleswig-Holstein dagegen Ergänzungsanteile, so dass die Grenzbelastung auf der ersten Stufe dramatisch zunimmt. Auf den nachfolgenden Stufen sinkt die Abschöpfung dann zwar ab, aber insgesamt vermindert sich auch hier der Verbleibsbetrag durch die Reform. In den finanzstarken Ländern sinken die Abschöpfungen vor allem auf der zweiten Ausgleichsstufe. Zum Teil liegt dies am veränderten Tarifverlauf und der Abschaffung der Garantieklauseln. Zu beachten ist jedoch, dass nur in Hamburg der Verbleibsbetrag wirklich signifikant steigt.

Die fatalen Anreizwirkungen gerade für die finanzschwachen Länder werden noch deutlicher, wenn man nicht nur die Verbleibsbeträge aufgrund der eigenen zusätzlichen Steueraufkommen betrachtet, sondern auch berücksichtigt, wie sich die Leistungen für ein Land verändern, wenn in anderen Ländern ein Anstieg des Steueraufkommens stattfindet. Unterstellen wir zur Vereinfachung, dass jedem Land grundsätzlich zwei Strategien für seine Wirtschaftspolitik offen stehen (vgl. Döring 1999). Es kann versuchen, durch eine aktive Wirtschaftspolitik seine Steuerkraft zu steigern (Strategie „Aktiv“), oder es kann bei passiver Wirtschaftspolitik auf die Ausgleichsmechanismen des Finanzausgleichs vertrauen (Strategie „Passiv“). Abbildung 2 zeigt die wechselseitigen Auszahlungsbeträge für ein finanzstarkes Land (z. B. Bayern) und ein finanzschwaches Land (z. B. Sachsen) unter dem künftigen (gegenwärtigen) Finanzausgleichssystem. Betreibt etwa nur Bayern eine aktive Politik (Quadrant IV), dann verbleiben künftig (gegenwärtig) von 1 Mill. Euro zusätzlicher Lohnsteuer lediglich 78 000 Euro (63 000 Euro) im Landeshaushalt (vgl. Tabellen 1 und 2). Sachsen würde in diesem Falle aus den Abschöpfungen Bayerns zusätzliche Transfers in Höhe von 20 000 Euro (bzw. 19 000 Euro) erhalten. Falls umgekehrt nur Sachsen eine aktive Politik betreibt (Quadrant II), sinken die Einnahmen im Landeshaushalt künftig (gegenwärtig) um 45 000 Euro (37 000 Euro) (vgl. Tabellen 1 und 2). Das finanzstarke Bayern muss bei einem isolierten Anstieg des Lohnsteueraufkommens in Sachsen 60 000 Euro (bzw. 69 000 Euro) weniger in den Finanzausgleich einzahlen. Der erste Quadrant zeigt die

Abbildung 2

Auszahlungsmatrix bei Erhöhung des Lohnsteueraufkommens um 1 Mill. Euro für Neuregelung und aktuellen Länderfinanzausgleich

In 1 000 Euro

		Reiches Land (Bayern)	
		Aktiv	Passiv
Armes Land (Sachsen)	Aktiv	I Sachsen, Bayern -10, 138 (-17, 131)	II Sachsen, Bayern -45, 60 (-37, 69)
	Passiv	IV Sachsen, Bayern 20, 78 (19, 63)	III Sachsen, Bayern 0, 0 (0, 0)

Werte in Klammern ergeben sich bei aktuellem Länderfinanzausgleich.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des voläufigen Finanzausgleichs 2002.

wechselseitigen Konsequenzen, wenn beide eine aktive Politik betreiben, und der dritte Quadrant die Folgen des Nichtstuns auf beiden Seiten.⁴

Abbildung 2 zeigt deutlich das Dilemma für das finanzschwache Land. Während im finanzstarken Land eine aktive Politik sich als dominante Strategie erweist, ist es für das finanzschwache Land unabhängig von der Politikwahl des Zahlerlandes weitaus lohnender, die passive Politikstrategie zu wählen. Der zukünftige Finanzausgleich wird an dieser bestehenden Situation nichts ändern. Möglicherweise wird sie für manche Länder sogar noch verschärft.

Die Frage ist deshalb, warum gerade die finanzschwachen Länder in Ost- und Westdeutschland vehement eine stärkere Anreizorientierung des Finanzausgleichs abgelehnt haben. Der Grund ist natürlich, dass eine anreizorientierte Reform für die finanzschwachen Länder auf kurze Sicht zu beträchtlichen fiskalischen Einschnitten führt. Denn ein anreizorientierter Tarifverlauf impliziert weniger Umverteilung zu den finanzschwachen Ländern und garantiert kein bestimmtes Mindestfinanzausstattungs-niveau mehr. Während sich die kurzfristigen negativen Verteilungswirkungen vergleichsweise einfach berechnen lassen, können die positiven Wirkungen einer verbesserten Anreizstruktur nur ganz unsicher quantifiziert werden, denn sie stellen sich erst mittel- und langfristig ein. Der nächste Abschnitt beschreibt diesen Zielkonflikt zwischen Allokation und Verteilung etwas genauer und entwickelt daran anschließend eine Perspektive für künftige Reformen.

4 Eine anreizkompatible Reformperspektive für die Zeit nach 2005

Die bisherige Analyse anhand der Verbleibsbeträge hat deutlich die Systemschwächen des bestehenden und zukünftigen Finanzausgleichssystems herausgearbeitet. Mit der jüngsten Reform des Finanzausgleichs ist es letztlich nicht gelungen, eine grundlegende Verbesserung der falschen Anreizstrukturen zu erreichen. Im Wesentlichen war dies wohl darauf zurückzuführen, dass eine anreizorientierte Neugestaltung des Finanzausgleichs zu erheblichen horizontalen Umverteilungen zwischen den Ländern geführt hätte. Dies zeigt ein Vergleich des ab 2005 geltenden Ausgleichssystems mit der Reformkonzeption des Sachverständigenrates (2001: Anhang IV).⁵

Um sein Konzept kurzfristig zu implementieren, schlägt der Sachverständigenrat (2001) eine Reform innerhalb der geltenden Finanzverfassung vor. Die anvisierten Maßnahmen erstrecken sich auf alle drei Stufen des sekundären Ausgleichssystems. Auf der ersten Stufe soll danach die gesamte Verteilung des Umsatzsteueranteils der Länder nach Einwohnern vorgenommen werden. Auf der zweiten Stufe will der Sachverständigenrat sowohl die Bemessungsgrundlage für den Finanzausgleich als auch den Umverteilungstarif reformieren. In Hinblick auf die Bemessungsgrundlage sollen die Konzessionsabgaben bei den Gemeinden angerechnet werden und die Gemeindesteuerkraft zu 100 % in die Finanzkraftmesszahl der Länder eingehen. Sonderbedarfe und Hafentlasten werden – wie auch nach der Neuregelung geplant – im Finanzausgleich nicht berücksichtigt. Das Reformkonzept enthält deshalb auch keine spezielle Gemeindeeinwohnergewichtung bei den dünn besiedelten

⁴ Die Werte des ersten Quadranten wurden separat simuliert und sind nicht in den obigen Tabellen enthalten.

⁵ Andere anreizorientierte Reformvorschläge (z. B. Huber und Lichtblau 2000) unterscheiden sich davon nur unwesentlich.

Tabelle 3

Verteilungswirkungen alternativer Reformvarianten im Vergleich zum künftigen LFA

In Mill. Euro

	Radikalreform					Übergangsreform				
	USt.-V.	LFA i. e. S.	Fehl- BEZ	KFA	Summe	USt.-V.	LFA i. e. S.	Fehl- BEZ	KFA	Summe
Nordrhein-Westfalen	2 707	-1 822	0	-623	262	2 707	-2 300	0	-623	-215
Bayern	1 852	-1 061	0	-91	700	1 852	-1 826	0	-3	23
Baden-Württemberg	1 593	-1 053	0	-124	416	1 593	-1 704	0	26	-86
Niedersachsen	206	115	-243	-13	64	206	-62	0	-24	119
Hessen	912	-506	0	-93	313	912	-1 109	0	45	-152
Rheinland-Pfalz	171	36	-179	-6	22	171	-57	0	-24	90
Schleswig-Holstein	347	-152	-82	-22	90	347	-177	0	-34	136
Saarland	-104	109	-58	11	-42	-104	106	0	0	2
Hamburg	259	-551	0	0	-292	259	-300	0	0	-42
Bremen	99	-206	-67	0	-173	99	-60	0	0	39
Berlin	-115	-629	133	0	-611	-115	339	0	0	225
Sachsen	-2 580	1 876	164	139	-401	-2 580	2 316	0	68	-196
Sachsen-Anhalt	-1 523	1 096	119	86	-222	-1 523	1 376	0	49	-98
Thüringen	-1 426	1 042	101	65	-218	-1 426	1 285	0	32	-108
Brandenburg	-1 340	966	11	91	-272	-1 340	1 209	0	33	-98
Mecklenburg-Vorpommern	-1 058	738	102	59	-159	-1 058	964	0	25	-69
Summe	0	0	0	-523	1 867	0	0	0	-429	634

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des vorläufigen Finanzausgleichs 2002.

Flächenländern und reduziert die Einwohnerveredelung bei den Stadtstaaten von derzeit 135 % auf 120 %. Im Hinblick auf den Tarifverlauf fordert der Sachverständigenrat einen linearen Tarif mit einer Auffüllungsquote von 60 %. Die Fehlbetrags-BEZ auf der dritten Stufe sollen schließlich helfen, die Verluste auf der zweiten Stufe auszugleichen. Denn mit dem linearen Tarif ist keine Mindestfinanzausstattung mehr gewährleistet. Deshalb sollen die Reformverlierer aus dem Zuweisungsvolumen der bisherigen Fehlbetrags-BEZ mittels zeitlich degressiv gestalteter Pauschalzuweisungen kompensiert werden. Damit wäre insgesamt diese Reformkonzeption aufkommensneutral für den Bund und betrafte lediglich die horizontale Umverteilung zwischen den Ländern sowie die vertikale Umverteilung zwischen der Länder- und Gemeindeebene im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs.

Der linke Teil von Tabelle 3 („Radikalreform“) zeigt die Verteilungswirkungen dieser Reform im Vergleich zum künftig geltenden Ausgleichssystem (zur „Übergangsreform“ vgl. unten). Durch die Abschaffung des Umsatzsteuer-Vorwegausgleichs verlieren die finanzschwachen Länder beträchtlich zugunsten der finanzstarken Länder. Auf der zweiten und dritten Stufe wird diese Besserstellung der reichen Länder zwar wieder etwas korrigiert, jedoch bei weitem nicht vollständig kompensiert. Verlierer der Reform sind daher vor allem die finanzschwachen Länder. Zu beachten ist aber auch, dass mit den gegenwärtigen Verbundanteilen die Gemeinden insgesamt zu den Gewinnern zählen. Sie erhalten nun über 500 Mill. Euro mehr Zuweisungen als beim künftigen Finanzausgleich. Dies würde die durch das Solidarpaktfortführungsgesetz zu erwartenden Verluste der Gemeinden ab 2005 kompensieren (vgl. Fehr und Tröger 2003). Allerdings profitieren von den erhöhten Zuweisungen vor allem die Kommunen im Westen.

Tabelle 4

Verbleibsbeträge bei Erhöhung des Lohnsteueraufkommens um 1 Mill. Euro bei alternativen Reformvarianten
In 1 000 Euro

	Brutto- zufluss Länder/ Gemein- den	Radikalreform				Übergangsreform			
		Umverteilung		Nettozufluss		Umverteilung		Nettozufluss	
		LFA	KFA	Land	Gemein- den	LFA	KFA	Land	Gemein- den
Nordrhein-Westfalen	575	-270	-98	57	248	-340	-98	-13	248
Bayern	575	-294	-15	116	165	-377	-6	43	156
Baden-Württemberg	575	-301	-28	95	178	-387	-9	29	159
Niedersachsen	575	-312	-19	94	169	-307	-20	98	170
Hessen	575	-320	-24	81	174	-390	-8	27	158
Rheinland-Pfalz	575	-328	-20	76	170	-360	-14	52	164
Schleswig-Holstein	575	-333	-18	73	168	-273	-30	122	180
Saarland	575	-341	-17	68	167	-413	-2	10	152
Hamburg	575	-336	0	89	150	-427	0	-2	150
Bremen	575	-342	0	83	150	-426	0	-1	150
Berlin	575	-328	0	97	150	-408	0	17	150
Sachsen	575	-327	-25	73	175	-409	-4	12	154
Sachsen-Anhalt	575	-334	-25	65	175	-418	-6	1	156
Thüringen	575	-335	-21	69	171	-419	-1	5	151
Brandenburg	575	-334	-23	68	173	-418	-2	5	152
Mecklenburg-Vorpommern	575	-338	-24	64	174	-422	-1	2	151

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des vorläufigen Finanzausgleichs 2002.

Die Veränderung gegenüber dem ab 2005 geltenden Ausgleichssystem sind doch ziemlich gravierend. Insgesamt beläuft sich das Umverteilungsvolumen auf mehr als 1,8 Mrd. Euro.

Der linke Teil von Tabelle 4 („Radikalreform“) zeigt die Verbleibsbeträge des Vorschlags des Sachverständigenrates bei einem Anstieg der Lohnsteuer um 1 Mill. Euro. Im Vergleich zum aktuellen und künftigen Ausgleichssystem nehmen diese nun beträchtlich zu. Zu beachten ist, dass nun die Abschöpfungen durch den Länderfinanzausgleich nur noch auf der dritten Stufe stattfinden. Da die Umsatzsteuer nach Einwohnern verteilt wird, verändert sich deren Verteilung nicht, wenn in einem Land die Einkommensteuer steigt. Dasselbe gilt für die nun als Pauschalzuweisungen ausgestalteten Fehlbetrags-BEZ auf der dritten Stufe. Auffällig ist, dass die Abschöpfungen der Kommunen in manchen Bundesländern nahezu unverändert bleiben (z. B. Nordrhein-Westfalen), während sie in den finanzschwachen Ländern nun sogar ein anderes Vorzeichen aufweisen. Die Abschöpfung durch den kommunalen Finanzausgleich erklärt sich über das länderspezifische Zusammenspiel von obligatorischen und fakultativen Steuerverbundanteilen. Über Erstere sind die Kommunen eines Landes am Zuwachs der dem Landeshaushalt zustehenden Einkommensteuer beteiligt, über Letztere an den Abschöpfungen auf den verschiedenen Stufen des Länderfinanzausgleichs. Der Verbleibsbetrag eines Landes wird damit durch den obligatorischen (fakultativen) Steuerverbund erhöht (gesenkt).⁶ Mit der Radikalreform sinken die Abschöpfungen

⁶ Dies gilt aber nicht für alle Länder in gleicher Weise (vgl. Fehr und Tröger 2002).

beträchtlich, so dass die finanzschwachen Länder bei einem Zuwachs des Steueraufkommens nun höhere Zuweisungen an ihre Kommunen abführen müssen. Insgesamt verbleibt damit sowohl dem Landeshaushalt als auch den Gemeinden ein deutlich höherer Anteil der zusätzlichen Steuereinnahmen.

Als Zwischenfazit kann man daher festhalten, dass die von wissenschaftlicher Seite angestrebte „Radikalreform“ zwar die Grenzbelastungen drastisch senkt, aber aufgrund der implizierten Verteilungswirkungen gegenwärtig keine politische Mehrheit finden wird. Ein am Kriterium der ökonomischen Effizienz orientiertes Reformkonzept kann nur dann auch politisch durchgesetzt werden, wenn es ohne größere Friktionen in das bestehende Transfersystem eingefügt werden kann und die kurzfristigen fiskalischen Auswirkungen begrenzt sind. Als Alternative zur „Radikalreform“ wird deshalb nun eine „Übergangsreform“ präsentiert, die die kurzfristigen Verteilungswirkungen drastisch dämpft und mittelfristig problemlos in Richtung „Radikalreform“ weiter ausgebaut werden kann.

Ähnlich zum Vorschlag des Sachverständigenrates bleibt auch die von uns vorgeschlagene „Übergangsreform“ innerhalb der geltenden Finanzverfassung und könnte so kurzfristig umgesetzt werden. Wie bei der „Radikalreform“ wird auch bei der „Übergangsreform“ der bisherige Umsatzsteuer-Vorwegausgleich abgeschafft und zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage die Gemeindesteuerkraft zu 100 % bei der Finanzkraftberechnung berücksichtigt. Auch das Prämienmodell wird bei der „Übergangsreform“ nicht implementiert. Ansonsten sollen jedoch im Rahmen des LFA i. e. S. keine weiteren Änderungen vorgenommen werden. Insbesondere werden die im Solidarpakt-Fortsetzungsgesetz beschlossene Einwohnerveredelung und die Tariffunktion beibehalten. Damit werden die Minder- bzw. Mehreinnahmen auf der ersten Stufe durch Zuweisungen bzw. Beiträge auf der zweiten Stufe nahezu kompensiert. Auf der dritten Stufe werden die Fehlbetrags-BEZ in zeitlich begrenzte und degressiv gestaltete Pauschalzuweisungen umgewandelt, um Aufkommensneutralität für den Bund sicherzustellen.

Zunächst zeigt der rechte Teil von Tabelle 3, dass die Verluste bei den finanzschwachen Ländern nun wesentlich niedriger ausfallen. Auch sind die Gewinner der „Übergangsreform“ nun nicht mehr eindeutig finanzstarke Länder. Während Nordrhein-Westfalen zu den Verlierern der „Übergangsreform“ zählt, gehört Berlin nun zu den Gewinnern. Zwar verlieren die ostdeutschen Bundesländer auch weiterhin im Vergleich zum künftigen System, aber ihre Verluste fallen wesentlich niedriger aus als bei der „Radikalreform“. Das Umverteilungsvolumen der „Übergangsreform“ liegt daher mit 634 Mill. Euro nahezu zwei Drittel niedriger als das Umverteilungsvolumen der „Radikalreform“. Schließlich gehören die Kommunen auch bei der „Übergangsreform“ insgesamt zu den Gewinnern. Die Verluste der ostdeutschen Kommunen bleiben zwar bestehen, aber auf weit niedrigerem Niveau. Insgesamt erscheint daher die politische Durchsetzbarkeit der „Übergangsreform“ wesentlich einfacher zu sein als die der „Radikalreform“.

Doch wie verhält es sich mit den Grenzbelastungen bzw. Verbleibsbeträgen? Der rechte Teil von Tabelle 4 zeigt, dass die Beurteilung entscheidend vom Vergleichsmaßstab abhängt. Im Vergleich zur rein effizienzorientierten „Radikalreform“ fallen die Verbleibsbeträge naturgemäß niedriger aus. Doch ein Blick auf Tabelle 2 zeigt auch, dass die Grenzbelastungen im Vergleich zum künftigen Ausgleichssystem signifikant sinken. Die Anzahl der Länder mit einem negativen Nettozufluss wird stark reduziert. Das negative Vorzeichen bei Nordrhein-Westfalen resultiert dabei aus der spezifischen Gestaltung des obligatorischen

Abbildung 3

Auszahlungsmatrix bei Erhöhung des Lohnsteueraufkommens um 1 Mill. Euro für alternative Reformvarianten
In 1 000 Euro

		Reiches Land (Bayern)	
		Aktiv	Passiv
Armes Land (Sachsen)	Aktiv	I Sachsen, Bayern 29, 104 (86, 161)	II Sachsen, Bayern 12, 61 (73, 45)
	Passiv	IV Sachsen, Bayern 17, 43 (13, 116)	III Sachsen, Bayern 0, 0 (0, 0)

Werte in Klammern ergeben sich bei „Radikalreform“.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des vorläufigen Finanzausgleichs 2002.

und fakultativen Steuerverbundes. Im Hinblick auf die strategischen Interdependenzen und die verfestigte Anreizstruktur löst dieser Vorschlag das Grundproblem. Abbildung 3 zeigt die Auszahlungsmatrix der beiden repräsentativen Länder Sachsen und Bayern bei der „Übergangsreform“ („Radikalreform“).

Da im Vergleich zu Abbildung 2 die negativen Verbleibsbeträge verschwunden sind, ist eine aktive Politik auch in dem finanzschwachen Land die dominante Strategie.

5 **Ausblick**

Die mit dem Solidarpakt-Fortführungsgesetz beschlossene Reform des Länderfinanzausgleichs ist in erster Linie ein politischer Kompromiss, der kurzfristig die Diskussion beendete, aber mittel- und langfristig die Debatte um die verfehlten Anreizstrukturen des Finanzausgleichs wieder entfachen wird. Dieser Beitrag klärt zunächst, warum es so schwierig ist, einen anreizorientierten Finanzausgleich politisch durchzusetzen. Ausgehend von den implizierten Verteilungswirkungen wird dann eine Reformperspektive für die Zeit nach 2005 entwickelt.

Die vergangenen Reformen zeigen, dass die allokativen Verzerrungen des Ausgleichssystems möglicherweise nur in kleinen Schritten beseitigt werden können. Dann müssten in einem ersten Schritt – wie von uns aufgezeigt – lediglich der Umsatzsteuer-Vorwegausgleich und das System der Fehlbetrags-BEZ abgeschafft werden, während der LFA i. e. S. zunächst weitestgehend unverändert bleibt. Damit wird die Umverteilungseffizienz verbessert und die Transparenz erhöht. In Hinblick auf die Anreizorientierung muss jedoch auf mittlere Sicht auch der Ausgleichstarif angepasst werden. Denn nur bei einem proportionalen Tarif kann die Grenzbelastung auf Dauer signifikant sinken. Als Alternative bietet

sich an, den gegenwärtigen Steuerverbund abzuschaffen und entweder zu einem Trennsystem überzugehen oder den Ländern z. B. ein Zuschlagsrecht auf die Einkommensteuer einzuräumen (vgl. Büttner und Schwager 2000). Gegenwärtig erscheinen derartige Reformen noch höchst unrealistisch, aber es ist wohl nur eine Frage der Zeit, wann sich auch in der Politik Mehrheiten für eine stärkere Wettbewerbsorientierung des föderalen Systems finden werden.

Aufgrund der anstehenden Gewerbesteuerreform, der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe sowie des Inkrafttretens der letzten Stufe der Einkommensteuerreform werden schwer quantifizierbare Konsequenzen für die vertikale und horizontale Einnahmeverteilung entstehen. Es erscheint daher fraglich, ob die 2001 von der Politik beschlossene Balance zwischen Verteilungs- und Allokationszielen überhaupt im Jahre 2005 gewahrt werden kann. Sollte sich herausstellen, dass die Finanzkraftunterschiede zunehmen, dann wird die Reform des reformierten Finanzausgleichs nach 2005 nicht allzu lange auf sich warten lassen. Vielleicht gelingt angesichts der aktuellen parteiübergreifenden Debatte über die Neuordnung der Finanzverfassung (vgl. Handelsblatt vom 14. Juli 2003: 4) schon in naher Zukunft der Einstieg in den Wettbewerbsföderalismus.

Literaturverzeichnis

- Bayerisches Staatsministerium der Finanzen (2001): *Der neue Finanzausgleich ab 2005. Daten und Fakten*. München.
- Baretti, Christian, Bernd Huber und Karl Lichtblau (2001): Weniger Wachstum und Steueraufkommen durch den Finanzausgleich. *Wirtschaftsdienst*, 81 (1), 38–44.
- Baretti, Christian, Bernd Huber und Karl Lichtblau (2002): A Tax on Tax Revenue – The Incentive Effects of Equalizing Transfers: Evidence from Germany. *International Tax and Public Finance*, 9 (6), 631–650.
- Berthold, Norbert, Stefan Drews und Eric Thode (2001): Die föderale Ordnung in Deutschland – Motor oder Bremse des wirtschaftlichen Wachstums? *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 50 (2), 113–140.
- Brunton, William, Werner Ebert, Wolfgang Förster, Steffen Mayer und Reinhold Weiß (2002): Maßstäbengesetz, Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und Fortführung des Solidarpakts. In: Christoph Hüttig und Frank Nägele (Hrsg.): *Neue Maßstäbe? Finanzausgleich und die Zukunft des deutschen Föderalismus*. Loccum, 231–272.
- Büttner, Thiess und Robert Schwager (2000): *Länderautonomie in der Einkommensteuer: Konsequenzen eines Zuschlagsmodells*. ZEW, Discussion Paper No. 00-50. Mannheim.
- Bundesministerium der Finanzen (2002): Der neue bundesstaatliche Finanzausgleich ab 2005. *Monatsbericht des BMF*, 2, 99–102.
- Döring, Thomas (1999): Probleme des Länderfinanzausgleichs aus institutionenökonomischer Sicht. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 48 (3), 231–264.
- Fehr, Hans (2001): Fiskalische und allokativen Konsequenzen des neuen Finanzausgleichs. *Wirtschaftsdienst*, 81 (10), 573–579.
- Fehr, Hans und Michael Tröger (2002): Die verdeckten Verteilungswirkungen des bundesdeutschen Finanzausgleichs. *Wirtschaftsdienst*, 82 (10), 609–617.
- Fehr, Hans und Michael Tröger (2003): Reform des Länderfinanzausgleichs und Kommunalfinanzen. *ifo Schnelldienst*, 56 (8), 14–21.

- Geske, Otto-Erich (2002): Die Maßstäbebildung – eine neue Gesetzgebung zum bundesstaatlichen Finanzausgleich. In: Christoph Hüttig und Frank Nägele (Hrsg.): *Neue Maßstäbe? Finanzausgleich und die Zukunft des deutschen Föderalismus*. Loccum, 73–104.
- Huber, Bernd und Karl Lichtblau (1997): Systemschwächen des Finanzausgleichs – Eine Reformskizze. *IW-Trends*, 24 (4), 24–44.
- Huber, Bernd und Karl Lichtblau (1998): Konfiskatorischer Finanzausgleich verlangt eine Reform. *Wirtschaftsdienst*, 78 (3), 142–147.
- Huber, Bernd und Karl Lichtblau (2000): *Ein neuer Finanzausgleich – Reformoptionen nach dem Verfassungsgerichtsurteil*. Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Nr. 257, Institut der deutschen Wirtschaft. Köln.
- Löffelholz, Hans Dietrich von und Hermann Rappen (2002): Was ist die Finanzkraft der Länder und wie muss sie angeglichen werden? In: Christoph Hüttig und Frank Nägele (Hrsg.): *Neue Maßstäbe? Finanzausgleich und die Zukunft des deutschen Föderalismus*. Loccum, 159–178.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2001): *Für Stetigkeit – Gegen Aktionismus*. Jahresgutachten 2001/2002. Wiesbaden.

This article has been cited by:

1. Tony Mudrack. 2010. Anreizwirkungen des Länderfinanzausgleichs: Ein alternatives Prämienmodell. *Schmollers Jahrbuch* 130:1, 43-69. [[Abstract](#)] [[PDF](#)] [[PDF Plus](#)]