



JUSTUS-LIEBIG-UNIVERSITÄT GIESSEN

Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere

Wolfgang Scherf

**Das Hessen-Modell
zur Reform des Länderfinanzausgleichs**

Arbeitspapier Nr. 59/2001

ISSN 0179-2806

Fachbereich Wirtschaftswissenschaften

Prof. Dr. Armin Bohnet
Professur für Volkswirtschaftslehre IV
Licher Straße 66
35394 Gießen
☎ 0641 99 22100

Prof. Dr. Wolfgang Scherf
Professur für Volkswirtschaftslehre II
Licher Straße 74
35394 Gießen
☎ 0641 99 22080

Das Hessen-Modell zur Reform des Länderfinanzausgleichs

Der Länderfinanzausgleich in Deutschland steht vor einer grundlegenden Neuordnung, die einen tragfähigen Kompromiß zwischen den widerstreitenden Interessen der Zahler- und Empfängerländer herstellen muß. Mit diesem Ziel hat die Hessische Landesregierung im Juni 2000 ein *Hessen-Modell* zur Reform des Länderfinanzausgleichs präsentiert. Der Vorschlag beinhaltet die Beseitigung aller Sonderregeln und die Abschaffung der Bundesergänzungszuweisungen mit Ausnahme der Hilfen für die neuen Länder. Darüber hinaus wird ein flexibler Ausgleichstarif empfohlen, der eine deutliche Reduktion der Nivellierungsintensität des Länderfinanzausgleichs herbeiführen und positive Leistungsanreize für Zahler- wie Empfängerländer sicherstellen soll.¹ Der vorliegende Beitrag analysiert die Defekte des heutigen Systems und die im Hessen-Modell vorgesehenen Korrekturen aus finanzwissenschaftlicher Sicht.

Der Länderfinanzausgleich

Der heutige Länderfinanzausgleich präsentiert sich als verwirrendes System der Umverteilung der Finanzkraft unter den Ländern. Infolgedessen nimmt die interessierte Öffent-

lichkeit die Auseinandersetzung zwischen den Ländern vorwiegend als Streit über knappe Finanzmittel, als Konfrontation zwischen armen und reichen Ländern wahr. Wie arm die armen und wie reich die reichen Länder eigentlich sind, ist den meisten Bürgern jedoch nicht bekannt. Daher beginnt die Analyse mit einer Darstellung des gegenwärtigen Länderfinanzausgleichs und seiner finanziellen Konsequenzen für die Länderhaushalte.

Ausgleichsziele

Der Länderfinanzausgleich läßt sich nur ausgehend von seinen Zielen verstehen und beurteilen. Man kann die relevanten Ziele grob in zwei Gruppen einteilen. (1) Der Finanzausgleich dient hauptsächlich distributiven Zielen. Er soll jedem Land im Hinblick auf die *Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse* eine Mindestfinanzkraft garantieren, und er soll eine Reduktion der allgemeinen Finanzkraftdifferenzen der Länder herbeiführen. Eine Übernivellierung, d. h. eine Vertauschung der Finanzkraftfolge, darf damit aber nicht einhergehen. (2) Das System enthält darüber hinaus Elemente zur Berücksichtigung von Sonderlasten und Sonderbedarfen. Prominentestes Beispiel sind die Hilfen für die neuen Länder, mit denen Standortnachteile, vor allem Infrastrukturdefizite behoben werden sollen. Es gibt allerdings eine Reihe weniger gut begründeter Ausnahmetatbestände, auf die ich später noch zurückkommen werde.

Der Abbau allgemeiner Finanzkraftdifferenzen ist das zentrale Ziel des Länderfinanzausgleichs. Dabei muß man sehen, daß die Um-

¹ Der Verfasser hat für die Hessische Landesregierung ein finanzwissenschaftliches Gutachten über den Länderfinanzausgleich erstellt: Wolfgang Scherf, *Der Länderfinanzausgleich in Deutschland. Ungelöste Probleme und Ansatzpunkte einer Reform*, Frankfurt am Main 2000. Das Hessen-Modell zur Reform des Länderfinanzausgleichs ist ein Ergebnis der Zusammenarbeit mit dem Hessischen Ministerium der Finanzen. Der Beitrag entspricht weitgehend dem Wortlaut der Antrittsvorlesung, die der Verfasser am 31. Januar 2001 an der Justus-Liebig-Universität Gießen gehalten hat.

verteilung der Finanzkraft die Selbstverantwortung der Länder schwächen kann. Bei der Verfolgung distributiver Ziele ist daher auf die Anreizeffekte zu achten. Zahler und Empfänger dürfen das Interesse an der Stärkung ihrer eigenen Wirtschafts- und Finanzkraft nicht verlieren. Dies impliziert den Verzicht auf eine überzogene Nivellierung. Mehreinnahmen infolge einer wachsenden Steuerkraft dürfen jedenfalls nicht vollständig durch geringere Zuweisungen oder höhere Zahlungen im Finanzausgleich aufgezehrt werden.

Die Stufen der Umverteilung

Der Finanzausgleich durchläuft mehrere Stufen, die sich teils ergänzen, teils auch widersprechen. Die erste Etappe, die vertikale Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern, können wir überspringen. Die Umsatzsteuer stellt das flexible Element im vertikalen Ausgleich dar. Eine Variation der Umsatzsteueranteile ermöglicht im Bedarfsfall eine Verschiebung des Steueraufkommens zwischen der Bundes- und der Länderebene.

Umsatzsteuer-Vorwegausgleich

Eine Umverteilung der Länderfinanzkraft findet auf drei weiteren Stufen statt. Den Anfang macht der Umsatzsteuer-Vorwegausgleich. Bei der Zerlegung des Länderanteils an der Umsatzsteuer gehen bis zu 25 % als Ergänzungsanteile an die finanzschwachen Länder. Nur der Rest wird auf alle Länder nach der Einwohnerzahl verteilt. Der Umsatzsteuer-Vorwegausgleich soll die Finanzkraft der finanzschwachen Länder bereits vor dem horizontalen Länderfinanzausgleich auf 92 % des Länderdurchschnitts anheben.

Abbildung 1 illustriert die Wirkungen der Umsatzsteuerverteilung für das Jahr 1999. Die Länder wurden nach ihrer Pro-Kopf-Steuerkraft vor Verteilung der Umsatzsteuer geordnet. Man erkennt die ausgeprägten Finanz-

kraftunterschiede, vor allem die extreme Finanzschwäche der fünf neuen Länder. Ohne Umsatzsteuer verfügen sie im Mittel über 930 DM je Einwohner. Das sind nicht einmal 38 % des Länderdurchschnitts und nur 27 % der hessischen Steuerkraft, die bei rund 3.400 DM pro Einwohner liegt. Angesichts dieser Diskrepanzen dürfte die Notwendigkeit eines Finanzausgleichs unmittelbar einsichtig sein. Die besonders finanzschwachen Länder wären auf der Basis ihrer eigenen Steuerkraft nicht in der Lage, ihre öffentlichen Aufgaben zu erfüllen, geschweige denn, gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen.

Schon eine Verteilung der Umsatzsteuer nach Einwohnern würde die relativen Differenzen in der Pro-Kopf-Steuerkraft deutlich reduzieren. Die neuen Länder würden rund 60 % der durchschnittlichen Steuerkraft erreichen. Die Ergänzungsanteile sorgen aber für eine viel weitergehende Angleichung. Die finanzschwachen Bundesländer verfügen nach Umsatzsteuer bereits über fast 90 % der durchschnittlichen Steuerkraft. Gemessen an der Umsatzsteuerverteilung nach Einwohnern werden auf dieser Ausgleichsstufe 15,5 Mrd. DM umgeschichtet. Hessen muß dadurch bereits auf circa 1,4 Mrd. DM verzichten.

Horizontaler Länderfinanzausgleich

Besonders umstritten ist die folgende Stufe des Ausgleichsverfahrens. Der horizontale Länderfinanzausgleich im engeren Sinne dient dem weiteren Abbau der Finanzkraftunterschiede über direkte Ausgleichszuweisungen und Ausgleichszahlungen. Diese Umverteilung orientiert sich jedoch nicht mehr an der Pro-Kopf-Steuerkraft im Verhältnis zum Länderdurchschnitt, sondern basiert auf der Relation von Finanzkraftmeßzahl zu Ausgleichsmeßzahl.

Die Finanzkraftmeßzahl eines Landes unterscheidet sich von seiner Pro-Kopf-Steuerkraft vor allem durch die Einbeziehung der Hälfte

der Gemeindesteuern ([Abbildung 2](#)). Sie müssen berücksichtigt werden, weil die regionale Versorgung mit öffentlichen Leistungen von den finanziellen Möglichkeiten des Landes und seiner Gemeinden abhängt. Die Gemeindesteuern erhöhen auch die Ausgleichsmeßzahl, mit deren Hilfe der Finanzbedarf der Länder abgesteckt wird. Dabei geht man grundsätzlich von einem gleichen Finanzbedarf pro Einwohner in allen Ländern aus.

Allerdings kommen bei der Ermittlung von Finanzkraft und Finanzbedarf zwei äußerst umstrittene Bestimmungen ins Spiel: die Berücksichtigung sogenannter Hafentlasten und die 135-prozentige Einwohnerwertung der Stadtstaaten. Die Hafentlasten senken die Finanzkraftmeßzahl und die Einwohnerwertung erhöht die Ausgleichsmeßzahl der betreffenden Länder. Beides verschlechtert ihre relative Finanzkraft. Daher sinken entweder die Ausgleichsverpflichtungen, oder die Ausgleichsansprüche nehmen zu.

Hafentlasten und Einwohnerwertung überlagern den Finanzausgleich mit teils nicht nachvollziehbaren, teils fehlplazierten Bedarfs Gesichtspunkten. Ich komme darauf später zurück. Beachten Sie jedenfalls, daß der horizontale Länderfinanzausgleich von einer anderen Finanzkraftfolge ausgeht als der Umsatzsteuer-Vorwegausgleich. Die ärmsten Länder sind nun Berlin und Bremen, Hamburg fällt von Platz 1 auf Platz 3 und Hessen wird zum reichsten Bundesland.

[Abbildung 3](#) illustriert die Umverteilung durch den horizontalen Länderfinanzausgleich nach den Maßstäben des Finanzausgleichsgesetzes. Die Länder sind hier nach dem Verhältnis von Finanzkraftmeßzahl zu Ausgleichsmeßzahl geordnet. Die Ausgleichszuweisungen erhöhen die Finanzkraft der Empfängerländer auf mindestens 95 % der durchschnittlichen Finanzkraft – jeweils bezogen auf die veredelten Einwohner. Die über dem Durchschnitt lie-

gende Finanzkraft der Zahlerländer wird progressiv mit bis zu 80 % abgeschöpft.

Das Ergebnis der Umverteilung von insgesamt 14,6 Mrd. DM ist eine sehr starke Angleichung der Finanzausstattung. Alle Länder befinden sich einer relativ schmalen Zone zwischen 95 % und rund 105 % der durchschnittlichen Finanzkraft. Die [Abbildung](#) zeigt auch, daß Hessen auf dieser Stufe des Länderfinanzausgleichs die weitaus größten Lasten zu tragen hat. Sie belaufen sich im Jahr 1999 auf 785 DM pro Einwohner bzw. auf insgesamt rund 4,7 Mrd. DM.

Bundesergänzungszuweisungen

Damit ist die Nivellierung der Finanzkraft aber noch nicht beendet. Im Anschluß an den horizontalen Länderfinanzausgleich bewirken die Bundesergänzungszuweisungen weitere Verschiebungen. Zu differenzieren sind auf dieser letzten Ausgleichsstufe die Fehlbetrags- und die Sonderbedarfs-Ergänzungszuweisungen.

Die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen setzen den horizontalen Länderfinanzausgleich mit anderen Mitteln fort und sind daher in [Abbildung 3](#) enthalten. Diese Zuweisungen in Höhe von insgesamt 6,5 Mrd. DM sorgen für eine nahezu vollständige Angleichung der Finanzausstattung. Die ursprünglich finanzschwachen Länder verfügen nach Finanzausgleich über mindestens 99,5 % der mittleren Pro-Kopf-Finanzkraft. Im Anschluß an die Vergabe der Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen gibt es also keine armen und reichen, sondern – gemessen an den gesetzlichen Maßstäben – nur noch finanziell annähernd gleich ausgestattete Länder.

In diesem Befund sind die *Extrawürste* noch gar nicht berücksichtigt. Sie kommen allen Empfängerländern des horizontalen Länderfinanzausgleichs in Form der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zugute. Der Bund gewährt solche Zuweisungen in einem

Gesamtvolumen von 19,3 Mrd. DM für Kosten der politischen Führung, Haushaltsnotlagen, Übergangslasten finanzschwacher alter Bundesländer und Sonderbedarfe der neuen Bundesländer ([Abbildung 4](#)).

Quantitativ ins Gewicht fallen die Bundesergänzungszuweisungen an die neuen Bundesländer inklusive Berlin, die zu Mehreinnahmen zwischen 800 DM und 900 DM pro Einwohner führen. Die größten Nutznießer sind aber zwei alte Bundesländer: das Saarland mit rund 1.300 DM und Bremen mit fast 3.000 DM pro Einwohner. Sie profitieren insbesondere von den Ergänzungszuweisungen zur Haushaltssanierung.

Das Ergebnis der Umverteilung

Das Ergebnis der Umverteilung läßt sich anhand der effektiven Pro-Kopf-Einnahmen der Länder präzisieren. Gegenüber der Darstellung mit Hilfe der Relation von Finanzkraft- zu Ausgleichsmaßzahl ergeben sich einige durchaus überraschende Einsichten. In [Abbildung 5](#) sind die Länder wieder nach ihrer Steuerkraft vor Finanzausgleich geordnet. Die Aufmerksamkeit richtet sich zunächst auf die Elemente, die auf eine Annäherung der Finanzkraftpositionen gerichtet sind.

Nach Umsatzsteuer-Vorwegausgleich, horizontalem Länderfinanzausgleich und Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen weisen alle Zahlerländer mit Ausnahme Hamburgs bereits eine unterdurchschnittliche Finanzkraft auf. Die neuen Bundesländer liegen knapp über dem Durchschnitt, was sich aus der Finanzschwäche ihrer Gemeinden erklärt. In der Finanzkraftfolge führen jedoch die Stadtstaaten Bremen und Berlin, die ihre Position aufgrund der Einwohnerwertung erheblich verbessern können.

Nimmt man die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen hinzu, so liegen die neuen

Bundesländer aufgrund der Hilfen für den Aufbau Ost klar über dem Durchschnitt. Die Stadtstaaten Bremen und Berlin können ihre Spitzenposition noch einmal deutlich ausbauen. Dagegen rutscht Hessen in der Finanzkraftfolge der Länder von Platz 2 auf den vorletzten Platz – ein Ergebnis, das man wohl kaum erwartet hätte.

Bremen schießt zweifellos den Vogel ab. Das Land profitiert von allen Sonderregeln des Länderfinanzausgleichs mit Ausnahme der Hilfen für die neuen Länder. Nach Finanzausgleich verfügt Bremen über 8.250 DM pro Einwohner. Das ist mehr als das Doppelte der hessischen Finanzkraft, die sich nur noch auf 3.860 DM pro Einwohner beläuft.

Das Hessen-Modell

Bremen und die übrigen Empfängerländer werden an den dargestellten Ergebnissen sicher wenig auszusetzen haben. Nach den Maßstäben des Finanzausgleichsgesetzes ist ja auch alles in Ordnung. Allerdings lassen sich einige dieser Maßstäbe überhaupt nicht begründen und andere werden in einer Maßlosigkeit angewandt, die mit erheblichen negativen Anreizwirkungen verbunden ist.

Abbau von Privilegien

Das Hessen-Modell greift diese Kritikpunkte auf. Es wendet sich gegen alle Privilegien, die einzelnen Ländern bzw. Ländergruppen ohne überzeugende Begründung zugestanden werden. Hierzu zählen die Ausnahmetatbestände im horizontalen Länderfinanzausgleich – die Anrechnung von Hafencosten und die Einwohnerwertung der Stadtstaaten – sowie der größte Teil der Bundesergänzungszuweisungen. Darüber hinaus umfaßt das Modell einen Vorschlag zur Tarifreform, der die Interessen der finanzstarken und finanzschwachen Länder gleichermaßen berücksichtigt.

Wie man sich arm rechnet

Hafenlasten dürfen die Länder Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern von ihrer Finanzkraftmeßzahl abziehen. Schleswig-Holstein ist merkwürdigerweise ausgenommen. Begründet wird die Vergünstigung mit den positiven externen Effekte der Seehäfen für die gesamte Volkswirtschaft. Überzeugend ist das nicht, denn die Hafeländer könnten kostendeckende Gebühren erheben und damit die externen Effekte internalisieren. Hinzu kommt, daß andere Länder in vergleichbaren Fällen – z. B. Hessen für den Frankfurter Flughafen – auch keine Sonderlasten geltend machen dürfen. Kurz gesagt: Die Hafelastenregelung hat in einem reformierten Länderfinanzausgleich nichts mehr verloren.

Dies gilt genauso für das Stadtstaatenprivileg. Pro tatsächlichem Einwohner wird den Stadtstaaten gegenüber den Flächenländern ein um 35 % höherer Finanzbedarf zugebilligt. Diese Regelung stellt eine massive Vergünstigung dar. 1999 erhielten Hamburg 965 DM, Bremen rund 1.200 DM und Berlin 1.260 DM an zusätzlichen Einnahmen pro Kopf. Auch die Einwohnerveredelung wird mit positiven externen Effekten gerechtfertigt. Die Stadtstaaten übernehmen zentralörtliche Funktionen und erbringen Leistungen für das Umland. Freilich kommen die Leistungen nahezu ausschließlich den angrenzenden Flächenstaaten zugute. Die Einwohnergewichtung belastet jedoch alle Flächenländer unabhängig von ihrem externen Nutzen und ist daher zur Lösung des Stadt-Umland-Problems völlig ungeeignet.

Das Hessen-Modell enthält keinen Vorschlag für einen Ersatz der Einwohnerwertung. Sucht man nach einer Lösung, die der überregionalen Bedeutung den Stadtstaaten Rechnung tragen würde, so kommt vor allem eine modifizierte Zerlegung der Lohnsteuer in Betracht. Sie wird derzeit nach dem Wohnsitzprinzip verteilt, was Länder mit hohem Einpendleranteil

benachteiligt. Eine partielle Zerlegung der Lohnsteuer nach Betriebsstätten würde den Stadtstaaten entgegenkommen, sie würde aber auch generell der überregionalen Bedeutung der wirtschaftsstarken Regionen mit hohen Infrastrukturkosten besser entsprechen. Für Hessen wäre dies sicher kein Nachteil.

Überflüssige Ergänzungszuweisungen

Vergünstigungen für einzelne Länder versterken sich nicht nur im horizontalen Länderfinanzausgleich; sie werden auch ganz offen über Bundesergänzungszuweisungen verteilt. Mit Ausnahme der Hilfen für den Aufbau Ost sind diese Zuweisungen sachlich kaum zu begründen. Das Hessen-Modell sieht dementsprechend die Abschaffung der meisten Bundesergänzungszuweisungen vor.

Geplant ist dies ohnehin für die Übergangsbundesergänzungszuweisungen. Sie waren gedacht als befristete Hilfen für die finanzschwachen alte Bundesländer zur Anpassung an die Folgen der Integration der neuen Bundesländer in den Länderfinanzausgleich. Über 2004 hinaus können diese Zuweisungen sicher nicht beibehalten werden.

Gleiches gilt für die Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen, die Bremen und dem Saarland zu einer nachhaltigen Konsolidierung ihrer öffentlichen Haushalte verhelfen sollen. Dieses Ziel rechtfertigt keine Dauersubventionen. Angesichts der schon gewährten und im verbleibenden Anpassungszeitraum noch reichlich fließenden Sanierungshilfen kann von den Empfängerländern erwartet werden, daß sie nach 2004 ohne besondere Unterstützung auskommen.

Im Zuge einer Neuregelung sollten auch die Ergänzungszuweisungen wegen der angeblich besonders hohen Kosten politischer Führung in kleinen Ländern ersatzlos gestrichen werden. *Klein* sind im Prinzip Länder mit weniger als 4 Mio. Einwohnern. Aber keine Regel oh-

ne erstaunliche Ausnahmen: Hamburg gilt mit 1,7 Mio. Einwohnern nicht als klein, wohl aber Rheinland-Pfalz, das die 4-Millionen-Grenze seit einigen Jahren knapp überschritten hat.

Entscheidend ist jedoch etwas anderes. Die Transferzahlungen externalisieren die Kosten politischer Führung und verzerren damit landespolitische Entscheidungen, nicht zuletzt solche über kostensenkende Kooperations- und Fusionslösungen. Kurt *Schmidt* hat zur Anrechnung der Kosten politischer Führung treffend bemerkt: „Man darf vermuten, daß sich angesichts dieser Regelung mancher fragt, wie es um die Existenzberechtigung eines Staates steht, der sein Parlament, seine Regierung und seine zentrale Verwaltung nicht aus eigenen Mitteln bezahlen kann“.²

Eine Berechtigung für Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen besteht allein für die Förderung der neuen Länder. Dies haben Hessen und die anderen Zahlerländer stets anerkannt. Eine Einschränkung ist allerdings angebracht. Die Zuweisungen könnten mit Blick auf ihre Hauptaufgabe, die Überwindung von Infrastrukturdefiziten, besser gestaltet werden. Zweckgebundene Zuweisungen mit einer Selbstbeteiligung der Empfänger würden eine genauere Prüfung der Investitionsprojekte nahelegen. Sie hätten darüber hinaus den Vorteil, nicht die geringe Finanzkraft, sondern deren Ursache, die Strukturschwäche der neuen Länder, zu bekämpfen. Um Daueransprüchen und Gewöhnungseffekten entgegenzuwirken, sollten die Hilfen an geeignete Infrastrukturindikatoren gekoppelt werden.

Stärkung der Leistungsanreize

Der heutige Länderfinanzausgleich leidet nicht nur an ungerechtfertigten Vergünstigungen und überflüssigen Sonderhilfen, sondern auch und vielleicht noch stärker an seiner völlig

überzogenen Nivellierungsintensität. Selbst wenn man die zweifelhaften Maßstäbe des Finanzausgleichsgesetzes zugrunde legt, bewirkt der Finanzausgleich im Ergebnis eine Anhebung der ursprünglich finanzschwachen Länder auf 99,5 % der durchschnittlichen Pro-Kopf-Finanzkraft. Bei allem Verständnis für die Ausgleichsziele, dürften die Grenzen des ökonomisch Vertretbaren hiermit weit überschritten sein.

Zu hohe Grenzbelastungen

Dies zeigt sich besonders deutlich anhand der Grenzbelastungen und der damit verbundenen Anreizeffekte. Unter Anreizgesichtspunkten darf ein Anstieg der regionalen Steuerkraft durch den Länderfinanzausgleich nicht völlig aufgezehrt werden. Genau dies ist aber im heutigen System der Fall ([Abbildung 6](#)). Bei 12 von 16 Ländern, darunter alle Empfängerländer, führen höhere Lohnsteuereinnahmen sogar zu Verlusten für die Landeskasse. Die Zahlerländer (mit Ausnahme Hamburgs) verzeichnen zwar gewisse Mehreinnahmen, ihre Abschöpfungsquoten liegen aber mit rund 90 % in der Spitze immer noch extrem hoch. Derartige Grenzbelastungen der Länderhaushalte behindern eine wachstums- und beschäftigungsorientierte Standortpolitik. Gerade die finanzschwachen Länder befinden sich in einer Armutsfalle: Ihre Anstrengungen zur Verbesserung der Wirtschafts- und Finanzkraft zahlen sich derzeit finanziell nicht aus.

Das Hauptanliegen der hessischen Reformbemühungen besteht darin, diesen negativen Anreizeffekten wirksam entgegenzutreten. Das Hessen-Modell will ein neues Gleichgewicht zwischen ökonomischer Effizienz und Umverteilung herstellen. Der Vorschlag basiert auf einem linearen Ausgleichstarif, der nach bestimmten Regeln flexibel den veränderlichen Ausgleichserfordernissen angepaßt wird.

² Kurt *Schmidt*, Mehr Klarheit im Finanzgefüge zwischen Bund und Ländern, Wirtschaftsdienst 1996, 330.

Der lineare Tarif dient primär der Verringerung der Grenzbelastungen. Eine reduzierte Nivelierungsintensität des horizontalen Länderfinanzausgleichs führt allerdings nicht weiter, wenn die positiven Wirkungen anschließend durch höhere Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen neutralisiert werden. Infolgedessen setzt der Wechsel zu einem linearen Ausgleichstarif zwingend die Abschaffung dieser Bundesergänzungszuweisungen voraus. Die frei werdenden Mittel sollte der Bund den Ländern über einen höheren Anteil an der Umsatzsteuer weiter zur Verfügung stellen.

Das flexible Tarifmodell

Das Hessen-Modell verknüpft den linearen Ausgleichstarif mit einer Mindestfinanzkraftgarantie. Sie wird über eine Flexibilisierung des Ausgleichssatzes angesteuert. Für den Fall, daß mit dem normalen Ausgleichssatz die erwünschte Mindestfinanzkraft nicht erreicht werden kann, besteht die Möglichkeit einer Anpassung nach oben, allerdings nicht in beliebigem Umfang, denn im Hinblick auf die negativen Konsequenzen extrem hoher Grenzbelastungen müssen die zulässigen Abschöpfungen limitiert werden.

Das Tarifmodell enthält dementsprechend drei mögliche Ausgleichssätze: (1) den *Normalsatz*, der anzuwenden ist, solange dabei kein Land nach Finanzausgleich unterhalb der Sockelgarantie liegt, (2) den *Garantiesatz*, der gerade genügen würde, um die Sockelgarantie sicherzustellen, und (3) den *Maximalsatz*, der die Obergrenze der Abschöpfung der Zahlerländer markiert ([Abbildung 7](#)). Der effektive Ausgleichssatz wird hier nicht vorgegeben, sondern erst im Finanzausgleich bestimmt.

Der Maximalsatz orientiert sich an der gerade noch als zumutbar geltenden Grenzbelastung bei der Lohnsteuer. Die Länder erhalten von 100 DM Lohnsteuer 42,50 DM. Ihnen werden aber weitere 7,50 DM aus dem Gemeindeanteil

als Finanzkraft zugerechnet. Der Ausgleichssatz bezieht sich demgemäß auf 50 DM, obwohl die Länder effektiv nur über 42,50 DM verfügen. Infolgedessen muß der Ausgleichssatz mit dem Faktor $(50/42,5)$ multipliziert werden, um die effektive Abschöpfung der Ländersteuern zu bestimmen. Der Maximalsatz ist unter Berücksichtigung dieses Zusammenhangs festzulegen. Will man die Grenzbelastung z. B. auf 80 % limitieren, dann darf der Ausgleichssatz 68 % nicht übersteigen.

Gehen wir einmal von diesem Wert aus. Ferner beziffern wir den Normalsatz mit 50 % und die Sockelgarantie mit 95 %. Unter diesen Annahmen läßt sich die Funktionsweise des flexiblen Tarifmodells beispielhaft demonstrieren. Dabei sind 3 Fälle zu unterscheiden.

Fall 1: Die relative Finanzkraft des finanzschwächsten Landes beträgt 90 %. Nach horizontalem Länderfinanzausgleich mit dem Normalsatz erreicht dieses Land mit 95 % die Sockelgarantie. Es besteht kein weiterer Anpassungsbedarf.

Fall 2: Die relative Finanzkraft des finanzschwächsten Landes liegt zwischen 84,4 % und 90 %. In diesem Bereich kommt der Garantiesatz zur Anwendung. Der Ausgleichssatz wird von 50 % auf bis zu 68 % angehoben, um die 95-prozentige Sockelgarantie weiterhin sicherzustellen.

Fall 3: Die relative Finanzkraft des finanzschwächsten Landes liegt unter 84,4 %. Da der Maximalsatz von 68 % nicht überschritten werden darf, ist die Sockelgarantie nicht mehr auf dem 95 %-Niveau zu halten.

Die Einführung einer Belastungsgrenze läuft also auf eine Flexibilisierung der garantierten Mindestfinanzkraft hinaus. Die Sockelgarantie wird zu einer Zielgröße, die nicht unter allen Umständen eingehalten werden kann. Von der angestrebten Sockelgarantie ist aber nur dann ein Abschlag vorzunehmen, wenn die

marginale Belastung der Zahler- und Empfängerländer ansonsten das kritische Niveau überschreitet.

Derzeit erreicht die relative Finanzkraft der finanzschwachen neuen Länder allerdings nur knapp 60 %, wenn die Umsatzsteuer nach Einwohnern verteilt wird. Die mit dem Maximalsatz erreichbare Sockelgarantie läge daher bei nur rund 87 %. Wird dies als unzumutbar angesehen, so ist weiterhin, wenn auch in reduziertem Umfang, ein Umsatzsteuer-Vorwegausgleich erforderlich. Damit kann die Finanzkraft beispielsweise auf 75 % des Länderdurchschnitts angehoben werden, bevor das flexible Tarifmodell zum Einsatz kommt. In diesem Fall erreicht die Finanzkraft nach Finanzausgleich doch noch mindestens 92 % des Länderdurchschnitts.

Freilich impliziert der Umsatzsteuer-Vorwegausgleich eine unverändert hohe Grenzbelastung der betroffenen Länder. Um dem entgegenzuwirken, hat die Hessische Landesregierung vorgeschlagen, bei der Umsatzsteuerverteilung von den Fehlbeträgen eines mehrjährigen Referenzzeitraumes auszugehen. Eine Erhöhung der Steuerkraft eines finanzschwachen Landes würde dann nicht mehr sofort, sondern erst mit zeitlicher Verzögerung zu einer Reduktion seiner Ergänzungsanteile führen.

Eine optimistische Perspektive

Das vorgeschlagene Modell verbindet die Vorzüge eines linearen Tarifs mit einer Mindestfinanzkraftgarantie, die so gestaltet ist, daß die finanzschwächeren Länder einen Anreiz zur Verbesserung ihrer Finanzkraft behalten. Die begrenzte Flexibilisierung des Ausgleichsatzes und der Garantiegrenze ermöglicht einen Kompromiß zwischen den allokativen und distributiven Zielen des Finanzausgleichs. Das Gewicht der beiden Ziele variiert mit den Finanzkraftdifferenzen der Länder und paßt sich somit den jeweiligen Erfordernissen an.

Dies wird deutlich, wenn man das Tarifmodell auf die derzeitigen Verhältnisse überträgt. Solange die neuen Länder mit einer ausgeprägten Finanzschwäche zu kämpfen haben, dominiert das Bemühen, eine Sockelgarantie zu realisieren, die möglichst nahe bei der auf Dauer gewünschten Zielgröße liegt. Den ausgleichspflichtigen Ländern wird daher der unter Anreizaspekten gerade noch als vertretbar angesehene Ausgleichssatz zugemutet.

Im Zuge des ökonomischen Aufholprozesses in den neuen Länder profitieren diese zunächst von der schrittweise auf ihr Normalniveau steigenden Sockelgarantie. Weitere Fortschritte werden aber zur Verminderung der Grenzbelastungen genutzt, bis auch dort der Zielwert erreicht ist, der im Normalsatz des linearen Ausgleichstarifs zum Ausdruck kommt. Somit gewinnen die allokativen Kriterien des Finanzausgleichs mit der Verringerung der Finanzkraftdifferenzen an Bedeutung. In einer optimistischen Langfrist-Perspektive – bei erfolgreichem Aufholprozeß in den neuen Ländern – wird sich das System auf diese Weise automatisch zu einem stärker anreizorientierten Finanzausgleich entwickeln.

Fazit

Das Hessen-Modell ist erstens auf einen Abbau grundloser Vergünstigungen für einzelne Länder und zweitens auf eine Reduktion der Nivellierungsintensität des Länderfinanzausgleichs gerichtet. Damit werden die richtigen Konsequenzen aus den Defekten des heutigen Systems gezogen. Ein wesentlicher Vorteil des Modells besteht darin, daß alle Länder wieder ein fiskalisches Interesse an der Stärkung ihre Wirtschafts- und Steuerkraft gewinnen. Dabei wird den finanzschwachen Ländern, soweit unter Anreizgesichtspunkten noch vertretbar, eine Mindestfinanzausstattung garantiert. Auf dieser Basis kann eine neue Balance zwischen

Effizienz und Verteilung im Finanzausgleich hergestellt werden.

Damit eröffnet das Hessen-Modell die Chance auf einen tragfähigen Kompromiß zwischen den widerstreitenden Interessen der Zahler- und Empfängerländer. Ein Erfolg erscheint gleichwohl zweifelhaft, denn bislang verteidigen die Profiteure des bestehenden Systems jede noch so unhaltbare Position mit großer Hartnäckigkeit. Die Koalition der tatsächlichen oder vermeintlichen Verlierer einer Reform umfaßt alle Empfängerländer sowie den Stadtstaat Hamburg. Dieser sogenannte *Hannoveraner Kreis* verfügt mit 46 von 69 Stimmen fast über eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Bundesrat. Die Auseinandersetzungen im Vorfeld der Ministerpräsidentenkonferenz vom 27./28. Januar 2001 haben gezeigt, daß dieser Ablehnungsfront schwer beizukommen ist.

Entgegen manchen Pressemeldungen, konnten sich die Ministerpräsidenten auf dieser Konferenz nicht auf die Grundzüge einer Reform einigen. Vielmehr wurden alle strittigen Fragen vertagt. Beschlossen hat man allerdings die Schaffung eines Korridors von maximal 12 Mark pro Einwohner und Jahr, in dem sich Reformgewinne und -verluste bewegen dürfen. Innerhalb dieser engen Grenzen ist eine substanzielle Reform des Länderfinanzausgleichs sicher nicht möglich. Insofern zeichnet sich bereits ab, daß der neue Länderfinanzausgleich im wesentlichen der alte sein wird. Dies dürfte allerdings kaum den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts und schon gar nicht den Anforderungen an ein ökonomisch rationales Ausgleichsverfahren entsprechen.

Literatur

Hessisches Ministerium der Finanzen: Hessen-Modell zur Neuordnung des Länderfinanzausgleichs vorgelegt, Pressemeldung vom 06.06.2000, <http://www.hessen.de/presse/hmdf/hessen.HTM>.

Scherf, Wolfgang, Der Länderfinanzausgleich in Deutschland. Ungelöste Probleme und Ansatzpunkte einer Reform, Frankfurt am Main 2000.

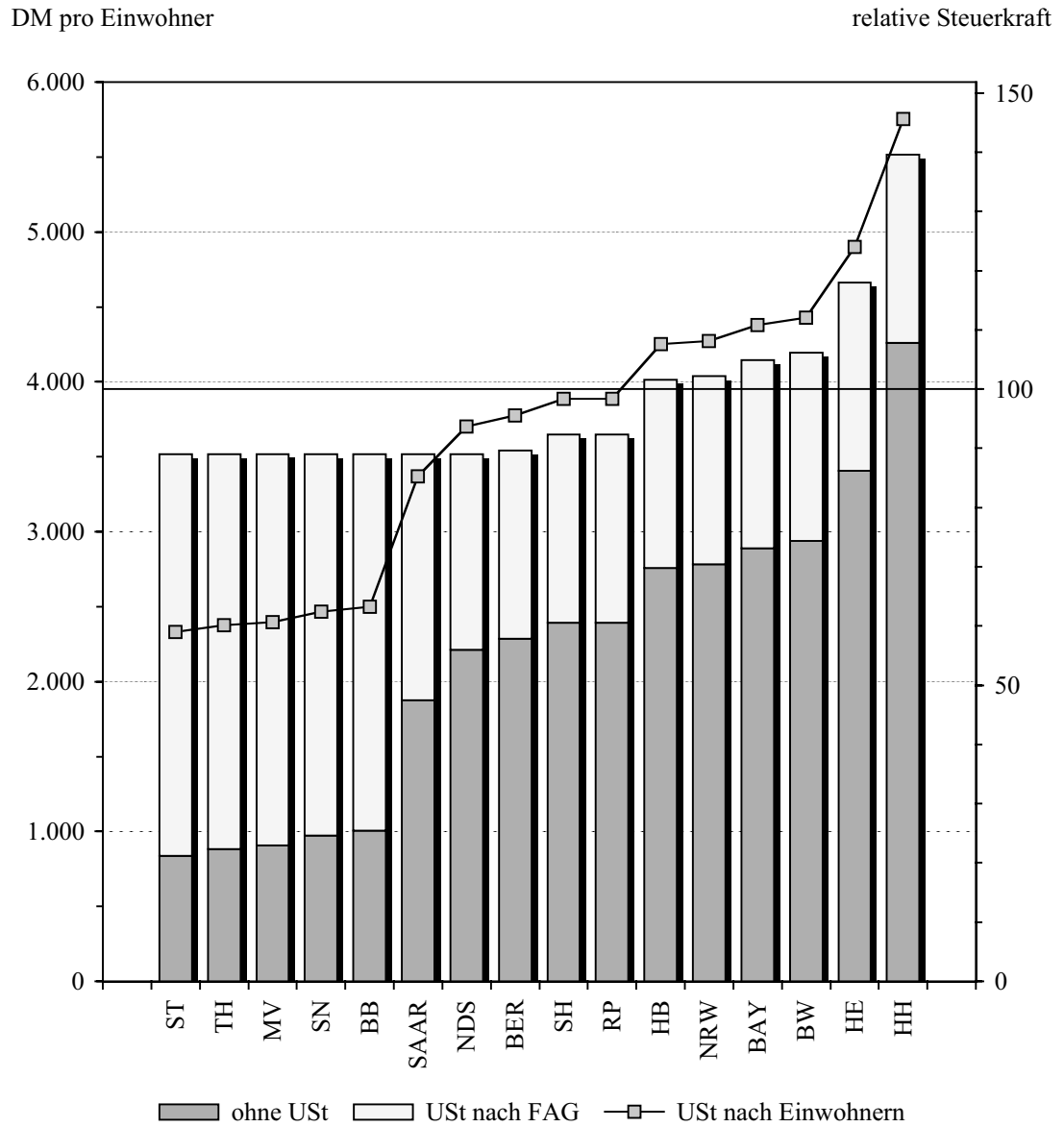
Scherf, Wolfgang, Ein flexibles Tarifmodell für den Länderfinanzausgleich, in: ifo Schnelldienst 2/2001, S. 3 ff.

Scherf, Wolfgang, Ein Vorschlag für einen gerechten und effizienten Länderfinanzausgleich, in: Wirtschaftsdienst IV/2001 (erscheint demnächst).

Abbildungen

1. Umsatzsteuer-Vorwegausgleich 1999
2. Relative Finanzkraft nach FAG
3. Länderfinanzausgleich und Fehlbetrags-BEZ 1999
4. Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen 1999
5. Ländereinnahmen nach LFA und BEZ 1999
6. Grenzbelastungen im Finanzausgleich 1999
7. Ein flexibles Tarifmodell für den LFA

1. Umsatzsteuer-Vorwegausgleich 1999



2. Relative Finanzkraft nach FAG

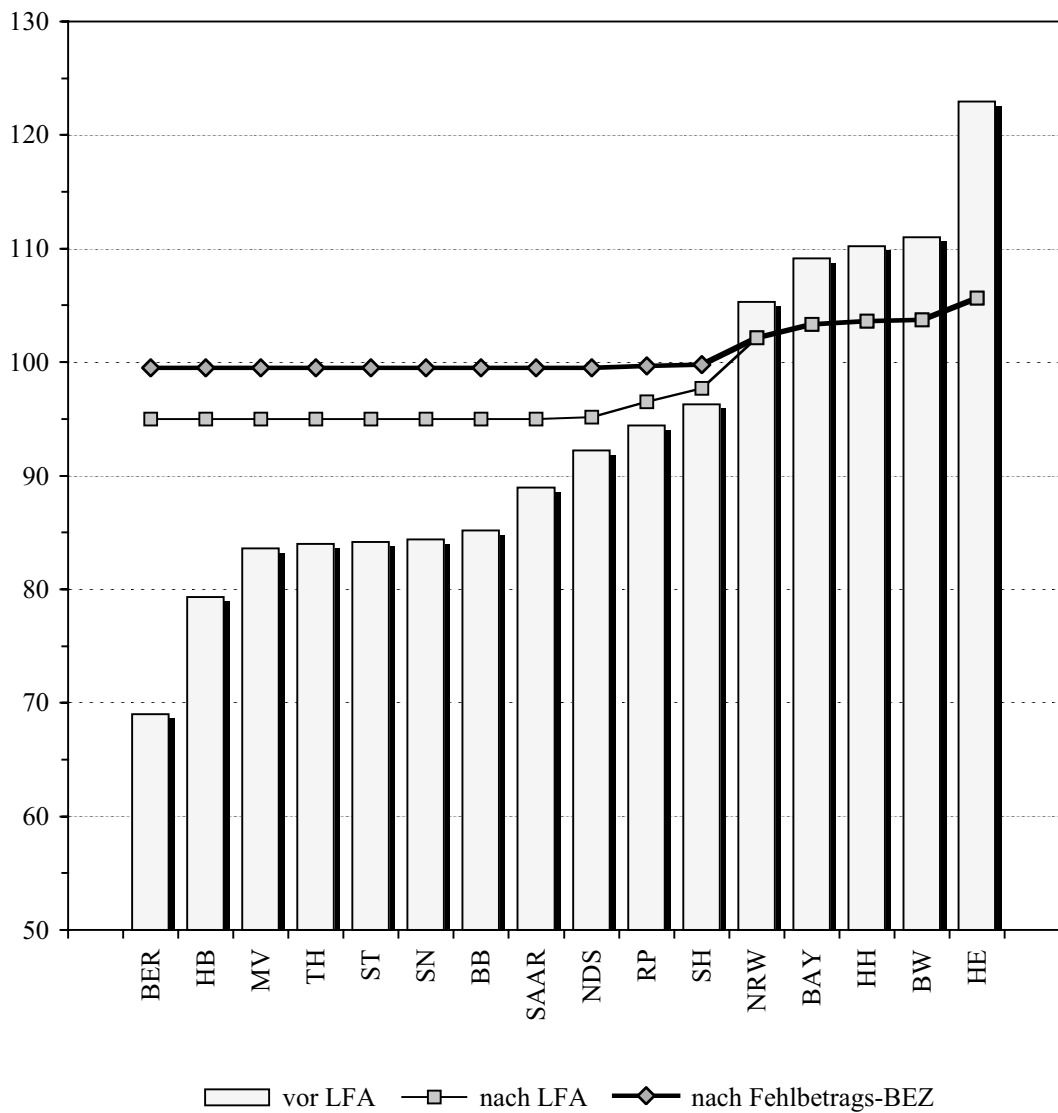
Finanzkraftmeßzahl	Hessen
Ländersteuern nach USt	28.171
+ Förderabgaben	–
– Hafenlasten	–
+ Gemeindesteuern (50 %)	5.450
= Finanzkraftmeßzahl (FKM)	33.621

Ausgleichsmeßzahl	
gewichtete Ländersteuern (Stadtstaaten: 135 %)	23.889
+ gewichtete Gemeindesteuern (nach Gemeindegröße: 100 % – 130 %)	4.107
= Ausgleichsmeßzahl (AMZ)	27.996

Relative Finanzkraft	
FKM : AMZ	122,9 %
zum Vergleich: Relative Steuerkraft nach USt	118,0 %

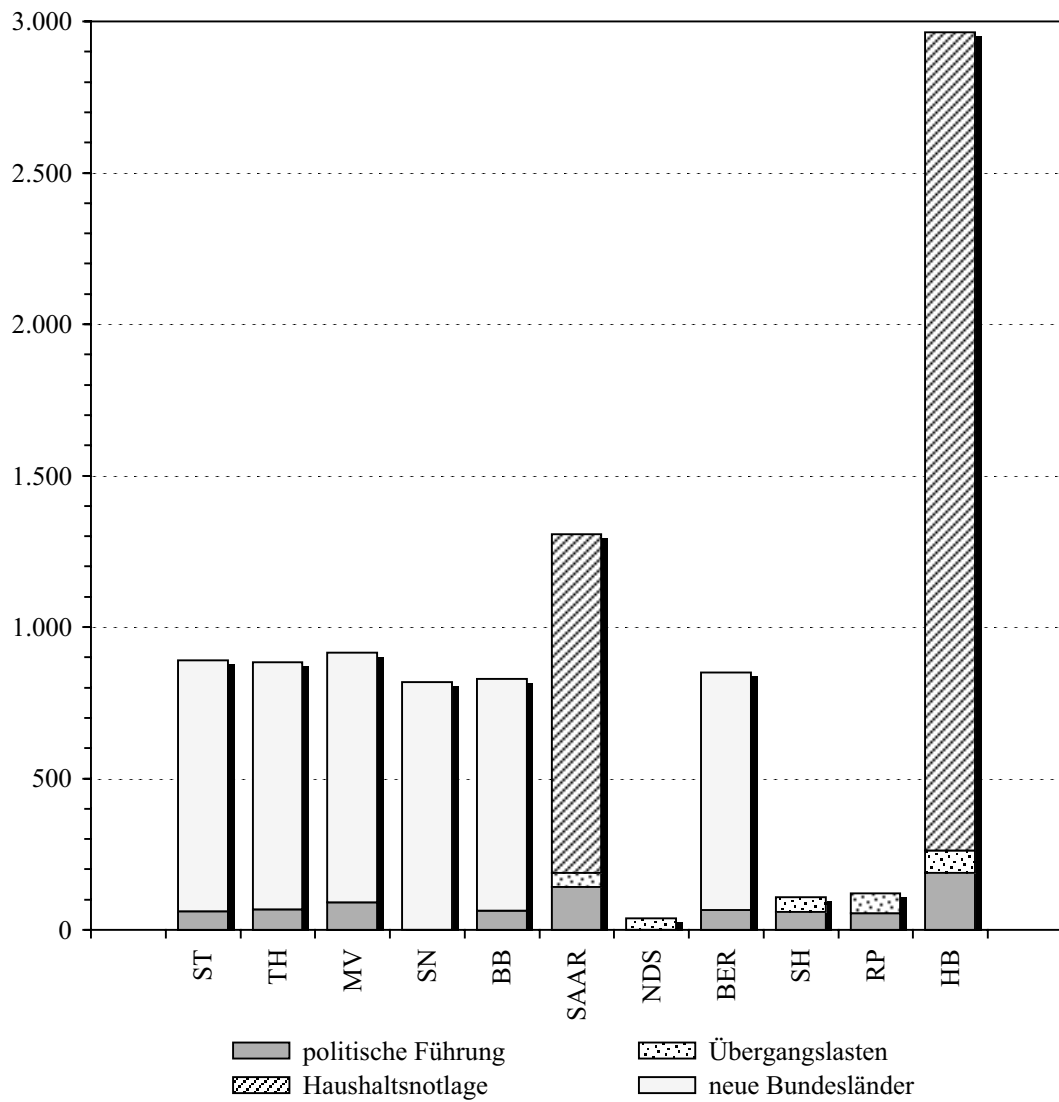
3. Länderfinanzausgleich und Fehlbetrags-BEZ 1999

Finanzkraftmeßzahl zu Ausgleichsmeßzahl



4. Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen 1999

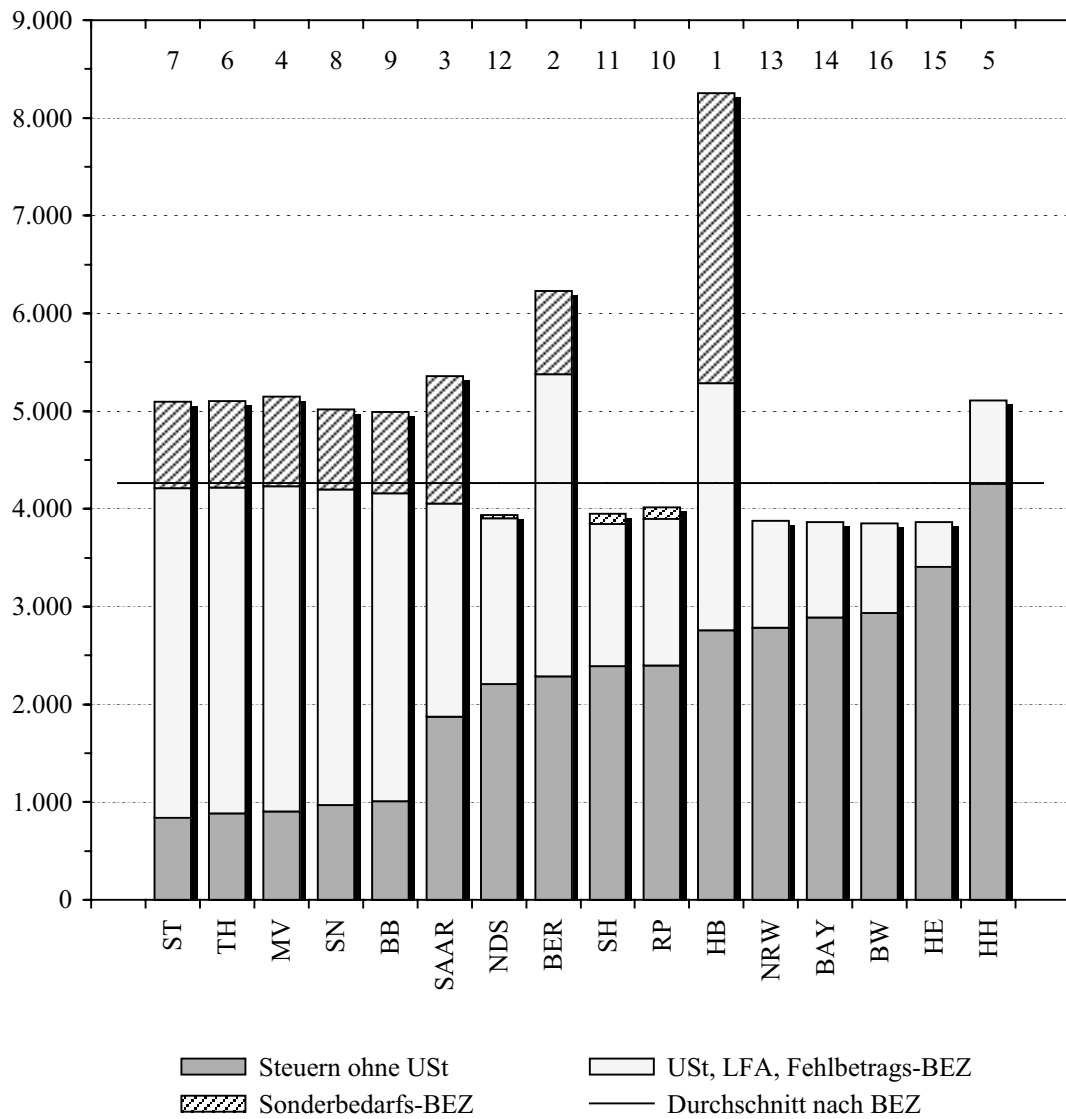
DM pro Einwohner



5. Ländereinnahmen nach LFA und BEZ 1999

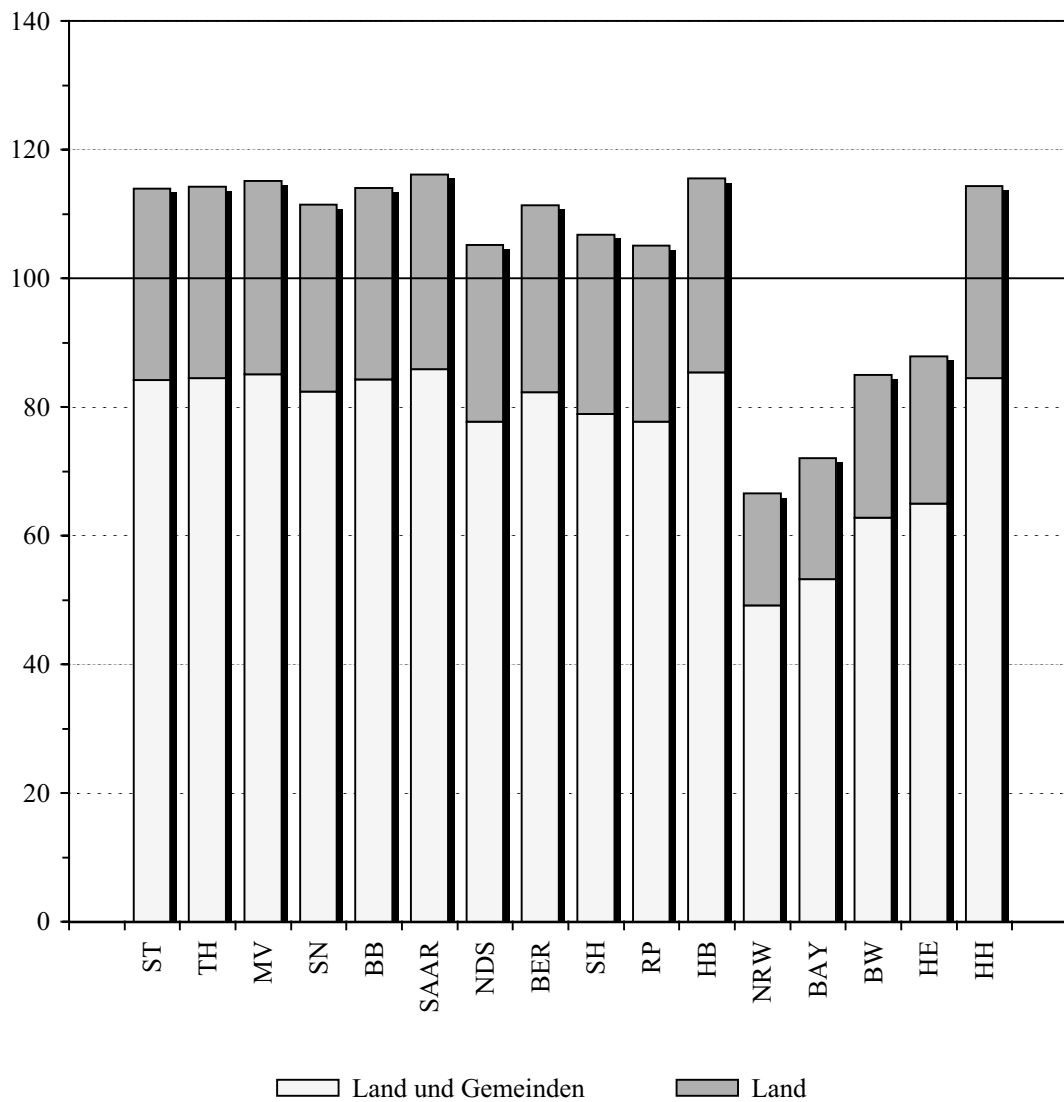
DM pro Einwohner

Rangplatz nach
Finanzausgleich



6. Grenzbelastungen im Finanzausgleich 1999

Grenzbelastung bei 1 Mio. DM Lohnsteuermehreinnahmen



7. Ein flexibles Tarifmodell für den LFA

Ausgleichssätze

Normalsatz	50 %
Garantiesatz	50 % – 68 %
Maximalsatz	68 %

Grenzbelastung und Maximalsatz

Lohnsteuer	100,00 DM
Länderanteil	42,50 DM
Gemeindeanteil (zu 50 %)	7,50 DM
Zugerechnete Finanzkraft	50,00 DM
Grenzbelastung	$m = (50/42,5) \ a = 1,176 \ a$
Maximalsatz	$m \leq 80 \% \Rightarrow a \leq 68 \%$

Mögliche Fälle

Ausgleichssatz	Finanzkraft	Sockelgarantie
Normalsatz	90 %	95 %
Garantiesatz	84,4 % – 90 %	95 %
Maximalsatz	< 84,4 %	< 95 %

Mit Umsatzsteuer-Vorwegausgleich:

Maximalsatz	75 % – 84,4 %	92 % – 95 %
-------------	---------------	-------------

Bisher erschienene Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere

01/1985	Johann Kurt Brunner, Hans-Georg Petersen, Marginale Abgabenbelastung – Zur Lage in Österreich und der Bundesrepublik Deutschland
02/1985	Hans-Georg Petersen Laffer-Kurve und „Schwarze Kasse“ respektive Steuervermeidung und -hinterziehung in einfachen makroökonomischen Modellen
03/1986	Friedrich Hinterberger, Klaus Müller, Hans-Georg Petersen „Gerechte“ Tariftypen bei alternativen Opfertheorien und Nutzenfunktionen
04/1986	Michael Hüther Entstehung und Ausbau der landesherrlichen Steuer im spätmittelalterlichen Bayern. Ein Beitrag zur Finanzgeschichte
05/1986	Josef Falkinger Wachstum und Sättigung
06/1986	Hans-Georg Petersen Theorie und Praxis der Alterssicherung – Stand, Ansatzpunkte für Reformen und ihre Auswirkung in der Bundesrepublik Deutschland
07/1986	Hans-Georg Petersen Programm- und Ergebnissammlung zu: Theorie und Praxis der Alterssicherung
08/1986	Hans-Georg Petersen Mikroökonomische Simulationsmodelle zur Erhöhung der Rationalität in Steuer- und Sozialpolitik
09/1987	Friedrich Hinterberger, Klaus Müller Verteilungswirkungen der Einkommensteuertarifreform 1990
10/1987	Armin Bohnet, Martin Beck Der Einfluß der Einkommensteuer auf Arbeitsleistung und X-Ineffizienz im Unternehmen
11/1987	Hans-Georg Petersen The Laffer Curve and „Illicit Cash“ in Simple Macroeconomic Models
12/1987	Michael Hüther Der Dreißigjährige Krieg als fiskalisches Problem: Lösungsversuche und ihre Konsequenzen
13/1987	Armin Bohnet, Norbert Penkaitis Vergleich des Lebensstandards und der Konsumgewohnheiten zwischen der RSFSR und den baltischen Unionsrepubliken
14/1988	Hans-Georg Petersen Wer trägt die Einkommensteuerlast? Aufkommensentwicklung und Verteilungswirkungen der Lohn- und Einkommensteuer 1965 – 1990
15/1988	Friedrich Hinterberger Zur Interpretation von Umverteilungsmaßen bei sich schneidenden Lorenzkurven
16/1988	Silke Hermann Ansätze zu einer Integration von Steuer- und Sozialsystem
17/1988	Martin Beck, Thomas Luh Die Einkommensteuer in der Bundesrepublik Deutschland: Darstellung ihrer Ausgestaltung und Analyse ausgewählter Wirkungen
18/1988	Hans-Georg Petersen Realisierungsmöglichkeiten einer umfassenden Steuer- und Sozialreform
19/1989	Armin Bohnet Die Rolle des Staates in den wirtschaftspolitischen Leitbildern des Liberalismus, des Neoliberalismus und des Interventionismus
20/1989	Günther Pöll Ramsey-Regel und indirekte Besteuerung
21/1989	Hans-Georg Petersen Internal and External Pressures to Reform the German Tax and Transfer System – Tax Harmonization, Common Market, and Monetary Integration in a Political-Economic Perspective
22/1989	Friedrich Hinterberger, Matthias Müller, Hans-Georg Petersen Simulation eines Ausgabensteuersystems für die Bundesrepublik Deutschland
23/1989	Michael Hüther Probleme der Tarifgestaltung in integrierten Steuer-Transfer-Systemen

24/1989	Armin Bohnet, Johannes Clemens Konzepte konjunkturneutraler Haushaltsgestaltung: Darstellung und Bewertung
25/1989	Friedrich Hinterberger Zur Messung der Umverteilung: Eine Verallgemeinerung
26/1989	Thomas Nagel Arbeitslosigkeit und die daraus resultierende finanzielle Belastung der Arbeitslosenversicherung und der öffentlichen Haushalte
27/1989	Klaus Müller Produktiver Konsum und Wachstum – ein Problem der Kapital- und Wachstumstheorie
28/1989	Michael Hüther, Matthias Müller, Hans-Georg Petersen, Bernd Schäfer Microsimulation of Alternative Tax and Transfer Systems for the Federal Republic of Germany
29/1989	Michael Hüther Geistesgeschichtliche Ursachen für die Entstehung der Nationalökonomie: Adam Smith, Aufklärung und Theodizee
30/1990	Martin Beck Die Effizienz staatlicher und privater Industrieunternehmen in Polen 1987 – Eine empirische Analyse mittels einer nichtparametrischen Frontier Production Function
31/1990	Friedrich Hinterberger Entscheidungsfreiheit als Erklärungsprinzip und Wert und ihre Bedeutung für die Ableitung wirtschaftspolitischen Handlungsbedarfs
32/1990	Martin Heilmann Ein Klassiker der Finanzwissenschaft. Lorenz von Stein zum 100. Todestag am 23. September 1990
33/1990	Hans-Georg Petersen Ökonomik, Ethik und Demokratie – Eine Einleitung zu einer Vorlesung an der Handelshochschule Leipzig
34/1990	Michael Hüther Zum aktuellen Integrationsbedarf in der deutschen Steuer- und Sozialpolitik
35/1991	Frank Müller, Martin Beck Versteckte Arbeitslosigkeit als wirtschaftspolitisches Problem: Definition und Messung am Beispiel bundesdeutscher Wasserversorgungsunternehmen
36/1991	Friedrich Hinterberger, Michael Hüther Selbstorganisation: Märkte, Staat und Institutionen. Zu Herkunft und Bedeutung der Idee der Selbstorganisation in der Nationalökonomie
37/1991	Friedrich Hinterberger Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Aktivitäten aus der Sicht neuerer ökonomischer Theorien privatwirtschaftlichen Verhaltens – Projektbeschreibung
38/1991	Michael Hüther Aufkommens- und Verteilungswirkungen von Grundeinkommensvorschlägen
39/1991	Michael Hüther, Hans-Georg Petersen Taxes and Transfers – Financing German Unification
40/1991	Friedrich Hinterberger Economic Self-Organization and the State
41/1992	Michael Hüther Ist die Finanzpolitik noch zu retten?
42/1992	Holger Schmidt Auswirkungen des EG-Binnenmarktes 1992 auf den Arbeitsmarkt der Bundesrepublik Deutschland
43/1992	Klaus Müller Möglichkeiten und Grenzen der Nutzung regenerativer Energien – das Beispiel der Windenergie
44/1993	Hans-Georg Petersen Politische Ökonomie von Nationalismus und Migration
45/1994	Hans-Georg Petersen Ökonomische Theorie der Politik. Ihr Beitrag zur Überwindung der Krise der Demokratie
46/1994	Christoph Sowada Landwirtschaft im Systemumbruch am Beispiel Polens. Ausgewählte Probleme aus ökonomischer Sicht

47/1995	Klaus Müller Lean Government – Ursachen von Effizienzdefiziten, Ansatzpunkte und Voraussetzungen einer Effizienzsteigerung im öffentlichen Sektor
48/1997	Wolfgang Scherf Langfristige Sicherheit der Renten – Eine sozialpolitische Illusion?
49/1997	Armin Bohnet Arbeitslosigkeit in Deutschland als soziales und ökonomisches Problem
50/1998	Armin Bohnet, Margit Schratzenstaller Ursachen der Arbeitslosigkeit und Ansätze zur Beschäftigungspolitik
51/1998	Armin Bohnet, Margit Schratzenstaller Fiskalpolitik als Instrument der makroökonomischen Stabilisierung in Marktwirtschaften
52/1998	Martin T. Bohl Testing the Long-Run-Implications of the Neoclassical Stochastic Growth Modell: A Panel-Based Unit Root Investigation for West German Länder 1970-1994
53/1998	Wolfgang Scherf Mehr Gerechtigkeit und mehr Beschäftigung durch die Einkommensteuerreform?
54/1998	Wolfgang Scherf Einkommen, Vermögen und Verteilung aus makroökonomischer Sicht
55/1998	Armin Bohnet, Stephan Heck Die deutsche Wirtschafts- und Finanzpolitik nach der Vereinigung
56/2000	Wolfgang Scherf Orientierungsgrößen und gesamtwirtschaftliche Wirkungen der Nominallohnpolitik
57/2000	Ivo Bischoff, Kai Hofmann Rent Seeking als Classroom Game – Ein Erfahrungsbericht
58/2000	Ivo Bischoff Industry structure and subsidies – a contribution to the positive theory of subsidization
59/2001	Wolfgang Scherf Das Hessen-Modell zur Reform des Länderfinanzausgleichs
60/2001	Kai Hofmann, Wolfgang Scherf Die Auswirkungen der Steuerreform 2000 auf die Gemeinden