

## Effizienter Finanzausgleich? Möglichkeiten und Grenzen

Berlin, 26. Juni 2014

Prof. Dr. Thomas Lenk

Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät  
Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management  
Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft und Daseinsvorsorge

## Agenda

1. **Effizienz aus finanzwissenschaftlicher Sicht**
2. Die Suche nach effizienten Lösungen
3. Grenzen eines Effizienzansatzes im Finanzausgleich
4. Möglichkeiten eines Effizienzansatzes im Finanzausgleich
5. Fazit

## Effizienz aus finanzwissenschaftlicher Sicht (1)

- **Effizienz** = Beurteilungskriterium, mit dem sich beschreiben lässt, ob eine Maßnahme geeignet ist, ein vorgegebenes Ziel **wirtschaftlich** zu erreichen.
- Abgrenzung zum Effektivitätsbegriff: (technische) Erreichbarkeit
- Strengstes Effizienzkriterium der volkswirtschaftlichen Allokationstheorie: **Pareto-Optimum**
  - ist erreicht, wenn kein Wirtschaftssubjekt dieser Volkswirtschaft bei einer anderen Allokation besser gestellt werden könnte, ohne dass gleichzeitig ein anderes Wirtschaftssubjekt schlechter gestellt werden müsste.

1. Effizienzbegriff

2. Effiziente Lösungen

3. Grenzen

4. Möglichkeiten

5. Fazit

## Effizienz aus finanzwissenschaftlicher Sicht (2)

- Folgende Formen der Effizienz müssen für das **Pareto-Optimum** erfüllt sein:
  - **Austauscheffizienz**
    - Güter sollen denjenigen Individuen zur Verfügung stehen, welche den höchsten Nutzen aus ihnen ziehen
  - **Produktionseffizienz**
    - bei gegebenen gesellschaftlichen Ressourcen kann die Produktion eines Gutes nur dadurch ausgeweitet werden, dass von einem anderen Gut weniger produziert wird.
  - **Produktmixoneffizienz**
    - Die produzierten entsprechen den von den Individuen nachgefragten Gütern.

1. Effizienzbegriff

2. Effiziente Lösungen

3. Grenzen

4. Möglichkeiten

5. Fazit

## Effizienz aus finanzwissenschaftlicher Sicht (3)

- Effizienzformen bezogen auf den **passiven Finanzausgleich**:
  - **Austauscheffizienz**
    - Optimale Güterbereitstellung ist dann gelungen, wenn die Präferenzen der Bürger erfüllt sind.
    - Welche und wie viele öffentliche Güter sollen bereitgestellt werden?
  - **Produktionseffizienz**
    - Die begrenzten zur Verfügung stehenden Ressourcen erlauben nur ein bestimmtes Maß an öffentlicher Güterbereitstellung.
    - Soll die Bereitstellung eines bestimmten öffentlichen Gutes ausgeweitet werden, muss über eine Umstrukturierung im öffentlichen Haushalt nachgedacht werden.
    - Welche Institution im Staat soll diese bereitstellen?
  - **Produktmixeffizienz**
    - Die von der öffentlichen Hand bereitgestellten Güter entsprechen auch tatsächlich den Gütern, die von den Individuen nachgefragt werden.

1. Effizienzbegriff

2. Effiziente Lösungen

3. Grenzen

4. Möglichkeiten

5. Fazit

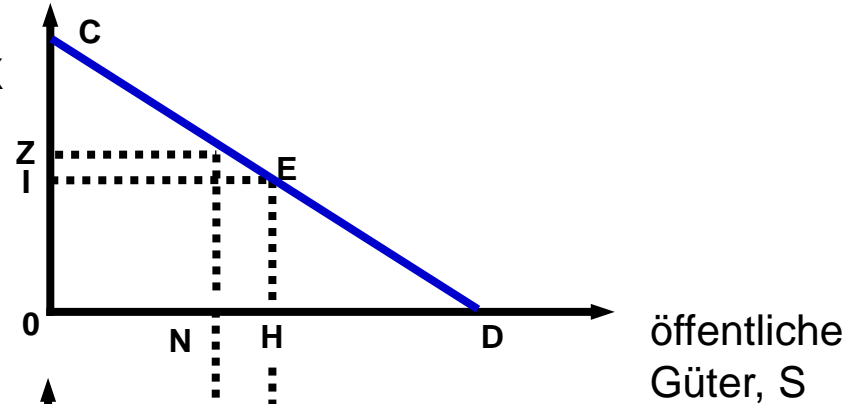
## Agenda

1. Effizienz aus finanzwissenschaftlicher Sicht
- 2. Die Suche nach effizienten Lösungen**
3. Grenzen eines Effizienzansatzes im Finanzausgleich
4. Möglichkeiten eines Effizienzansatzes im Finanzausgleich
5. Fazit

Effizienter Finanzausgleich? Möglichkeiten und Grenzen

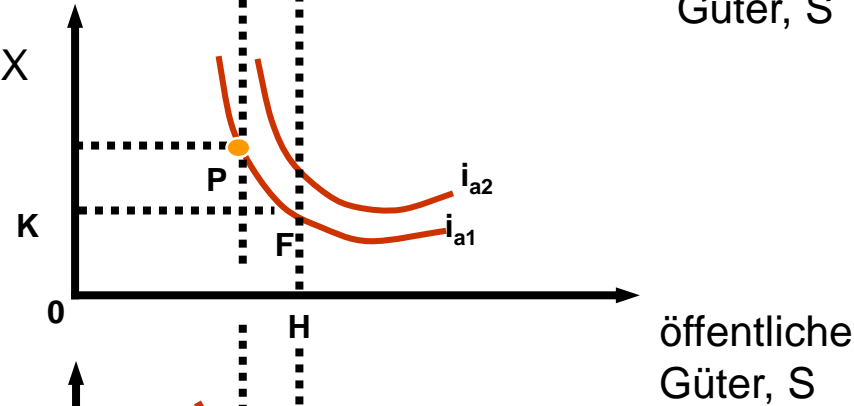
**a) Gesamtwirtschaft**

Private Güter, X



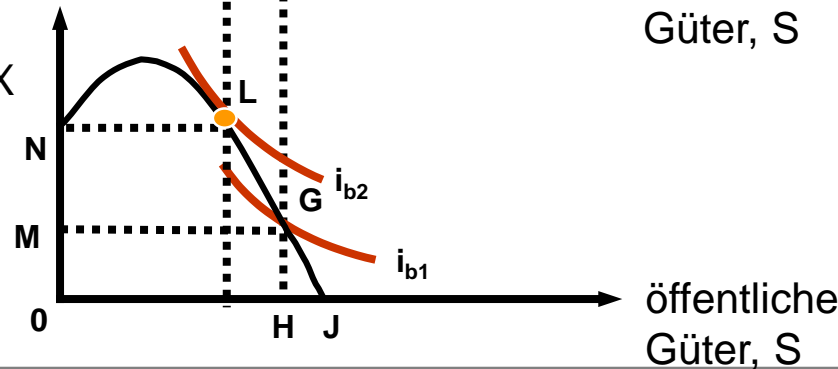
**b) Position des A**

Private Güter, X



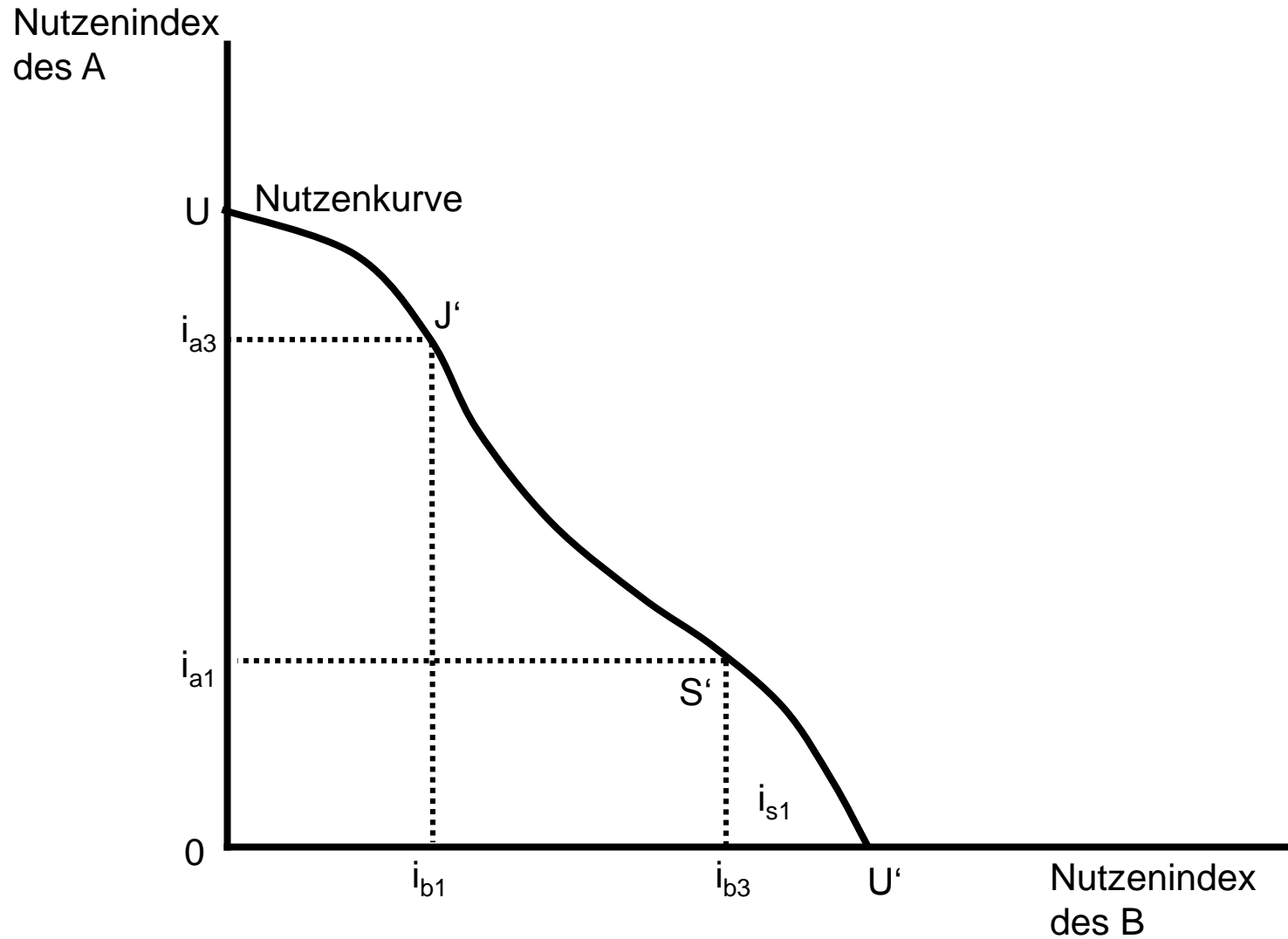
**c) Position des B**

Private Güter, X



1. Effizienzbegriff
2. Effiziente Lösungen
3. Grenzen
4. Möglichkeiten
5. Fazit

## Effizienter Finanzausgleich? Möglichkeiten und Grenzen



1. Effizienz begriff

2. Effiziente Lösungen

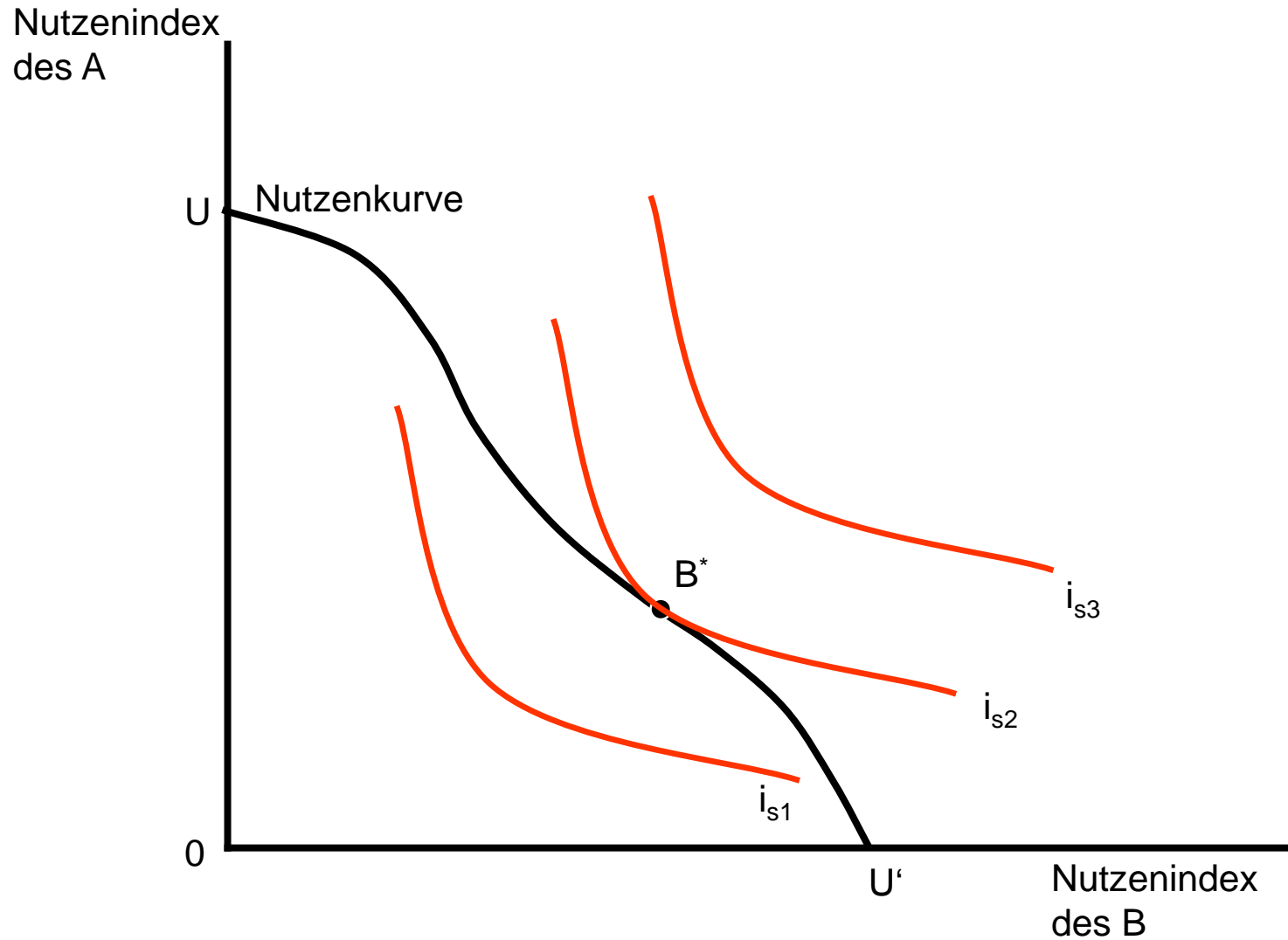
3. Grenzen

4. Möglichkeiten

5. Fazit



## Effizienter Finanzausgleich? Möglichkeiten und Grenzen



1. Effizienzbegriff

2. Effiziente Lösungen

3. Grenzen

4. Möglichkeiten

5. Fazit

## Agenda

1. Effizienz aus finanzwissenschaftlicher Sicht
2. Die Suche nach effizienten Lösungen
- 3. Grenzen eines Effizienzansatzes im Finanzausgleich**
4. Möglichkeiten eines Effizienzansatzes im Finanzausgleich
5. Fazit

## Grenzen eines Effizienzansatzes im Finanzausgleich (1)

- Finanzwissenschaftliche Betrachtung der allokativen Effizienz für Finanzausgleich **wenig praktikabel**
  - (1) Fehlender Bezug zur Einnahmenverteilung
  - (2) Ansatz des Pareto-Optimums ist schwierig
  - (3) Existenz eines allwissenden Planers ist unrealistisch
  - (4) viele öffentlich bereitgestellte Leistungen sind meritorische Güter
  - (5) Fehlen von Werturteilen und Wertrangordnungen
  - (6) Präferenzen der Bürger nicht hinreichend bekannt
  - (7) Bestimmbarkeit des Optimum optimum daher schwierig

1. Effizienzbegriff

2. Effiziente Lösungen

3. Grenzen

4. Möglichkeiten

5. Fazit

## Grenzen eines Effizienzansatzes im Finanzausgleich (2)

- Bereitstellung von Gütern und Zuordnung der Kosten nimmt gegebene Einkommensverteilung an
- Ressourcenverwendung beeinflusst Faktor- und Produktionspreise → Auswirkungen auf die Einkommensverteilung
- Simultane Lösung von Allokations- und Distributionsaufgabe in der Praxis nicht möglich
  
- Frage nach der gerechten Verteilung

1. Effizienzbegriff

2. Effiziente Lösungen

3. Grenzen

4. Möglichkeiten

5. Fazit

## Ansätze zur Herstellung einer gerechten Verteilung: - allgemein-

### a) Ausstattungskriterien

- Jeder behält, was er am Markt verdient
- Jeder behält, was er am Markt verdienen könnte
- Jeder behält nur das Arbeitseinkommen
- Jeder behält, was er auf einem vollkommenen Markt verdienen könnte, Startgleichheit vorausgesetzt

### b) Utilitarismus-Kriterien

- Die Gesamtwohlfahrt wird maximiert
- Die durchschnittliche Wohlfahrt wird maximiert

### c) Gleichheitskriterien

- Die Wohlfahrt aller wird angeglichen
- Die Wohlfahrt der untersten Gruppe wird maximiert
- Die kategoriale Gerechtigkeit erfordert die Bereitstellung von Sachgütern

### d) Gemischte Kriterien

- Es wird eine Wohlfahrtsuntergrenze festgesetzt, oberhalb derer das Ausstattungskriterium gilt
- Die Verteilung wird so angepasst, dass die Wohlfahrt in Übereinstimmung mit gesellschaftlichen Wohlfahrtsgewichten maximiert wird.

1. Effizienzbegriff

2. Effiziente Lösungen

3. Grenzen

4. Möglichkeiten

5. Fazit

## Ansätze zur Herstellung einer gerechten Verteilung: - speziell mit Bezug zum FA-

### a) Ausstattungskriterien

- Jeder behält das, was er auf dem Markt verdient
- Jeder behält das, was er durch seine Leistung verdient
- Jeder behält das, was er durch seine Leistung verdient
- Jeder behält das, was er durch seine Leistung verdient
- Startgleichheit

Auflösung des Verbundsystems → reines Trennsystem  
 klar getrennte Gesetzgebungs- und Ausgabenzuständigkeiten  
 kein bundesstaatlichen Finanzausgleich  
 Resultat: Ungleichheit der Lebensverhältnisse,  
 unterschiedliches öffentliches Güterangebot

### b) Utilitarismus-Kriterien

- Die Gesamtwohlfahrt wird maximiert
- Die durchschnittliche Wohlfahrt wird maximiert

würde dem Pareto-Optimum entsprechen

### c) Gleichheitskriterien

- Die Wohlfahrt wird angeglichen
- Die Wohlfahrt wird maximiert
- Die kategoriale Gleichheit

wie derzeit geltendes System  
 Annäherung der Finanzkraft, aber keine Übernivellierung

### d) Gemischte Kriterien

- Es wird eine Wohlfahrtsuntergrenze festgesetzt, oberhalb derer das Ausstattungskriterium gilt
- Die Verteilung wird so angestrebt, dass die Gesamtwohlfahrt in Übereinstimmung mit gesellschaftlichen Wohlfahrtsgewichten maximiert wird

Prämienmodell und keine Übernivellierung im LFA

1. Effizienzbegriff

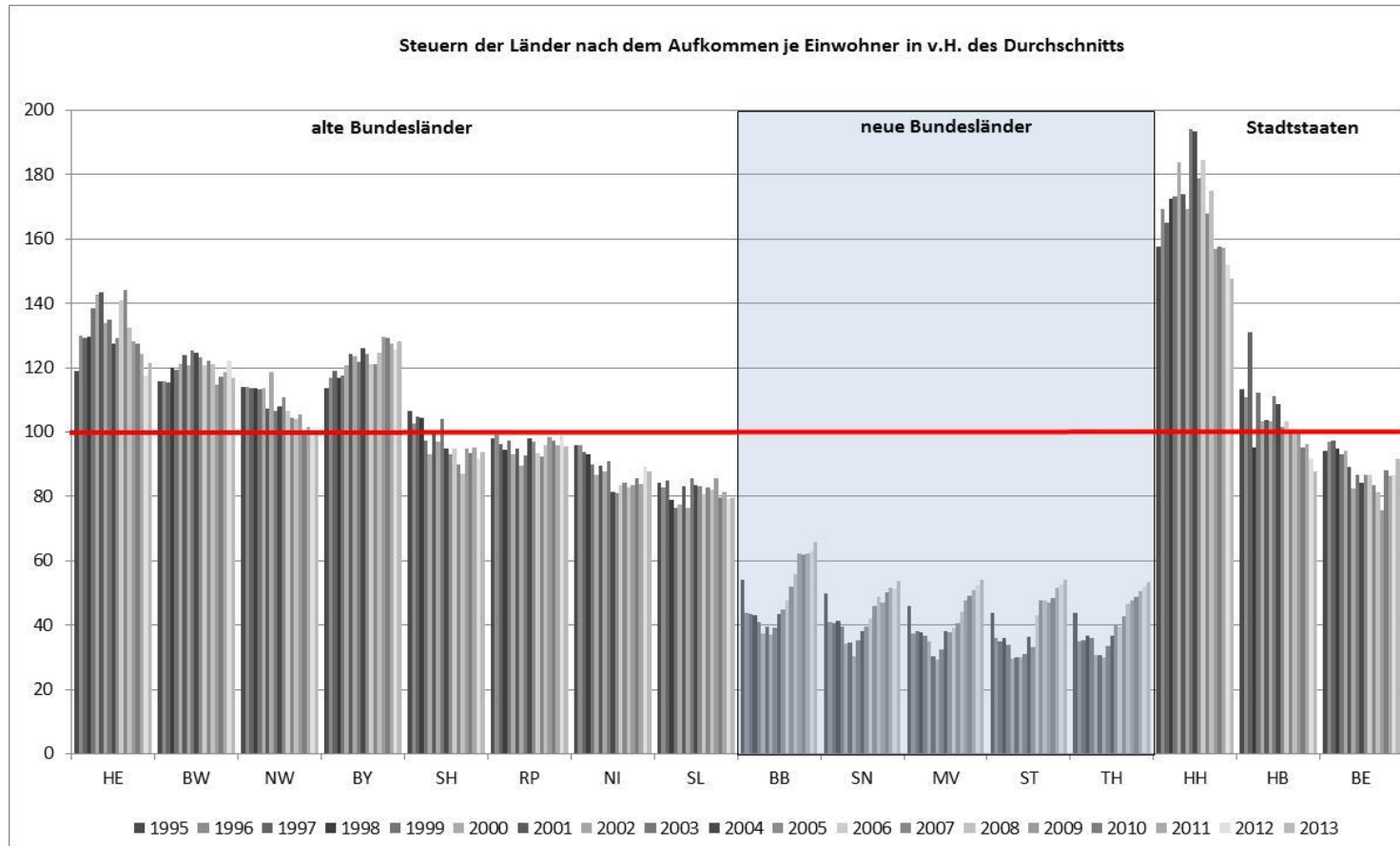
2. Effiziente Lösungen

3. Grenzen

4. Möglichkeiten

5. Fazit

## Originäre Steuerkraft der Länder in v.H. des Länderdurchschnitts (1995-2013)



Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung nach Angaben des BMF

1. Effizienzbegriff

2. Effiziente Lösungen

3. Grenzen

4. Möglichkeiten

5. Fazit

## Agenda

1. Effizienz aus finanzwissenschaftlicher Sicht
2. Die Suche nach effizienten Lösungen
3. Grenzen eines Effizienzansatzes im Finanzausgleich
4. **Möglichkeiten eines Effizienzansatzes im Finanzausgleich**
5. Fazit



## Zwischenfazit

- Finanzwissenschaft kann **theoretisch** ein Pareto- Gleichgewicht formulieren
- **Politische Hürden** in der Umsetzung
- **Keine vollständigen Informationen** über die tatsächlichen Präferenzen der Bürger
- **Kein** allwissender Planer
- Allokative Effizienz **berücksichtigt nur die Güterbereitstellung**
- Vernachlässigung der **Einnahmeverteilung**

1. Effizienzbegriff

2. Effiziente Lösungen

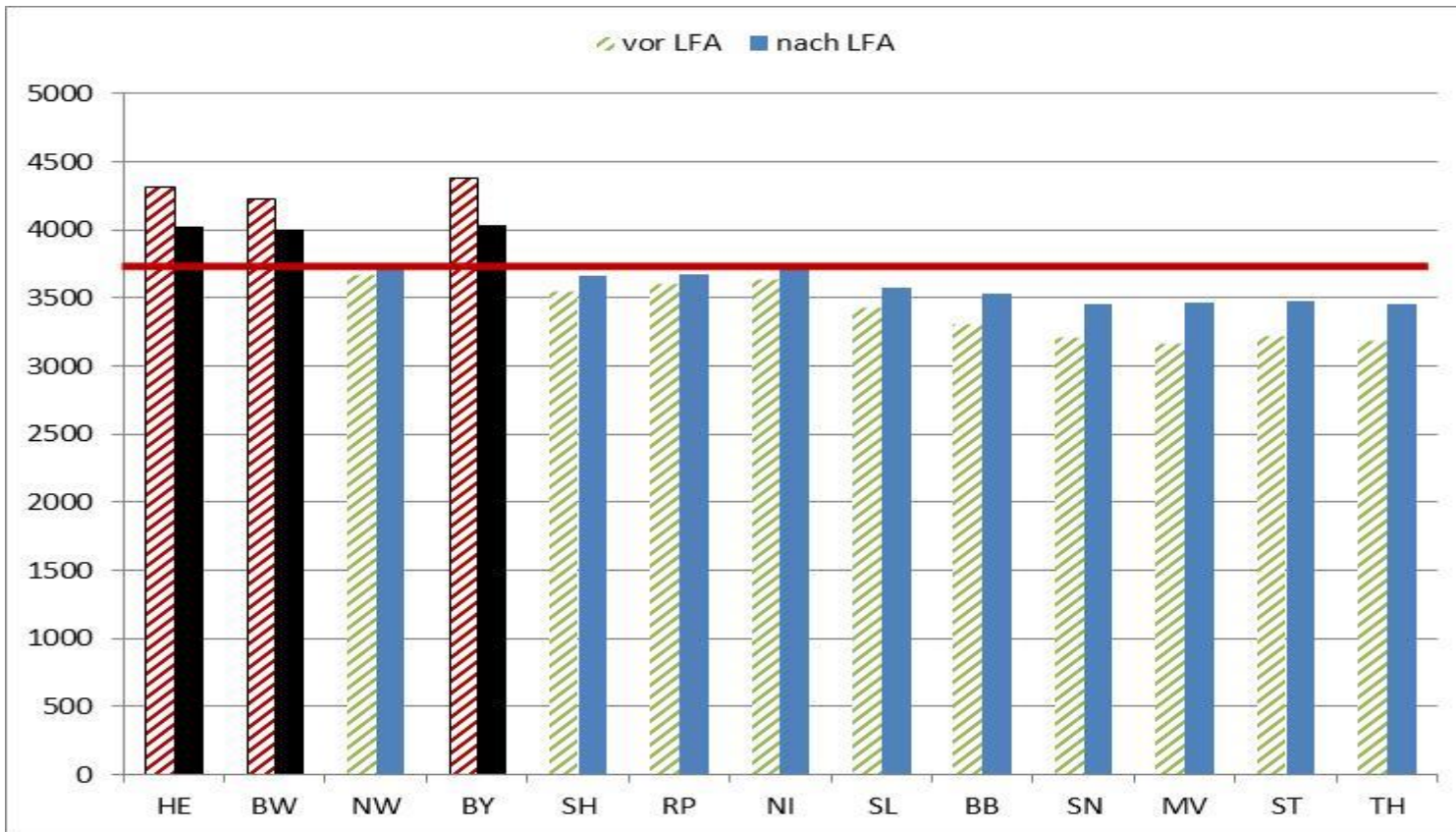
3. Grenzen

4. Möglichkeiten

5. Fazit

## Plädoyer für den Finanzausgleich (1)

### 1. Es findet (einschließlich Transfers) keine Übernivellierung statt



Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung nach Angaben des BMF

1. Effizienzbegriff

2. Effiziente Lösungen

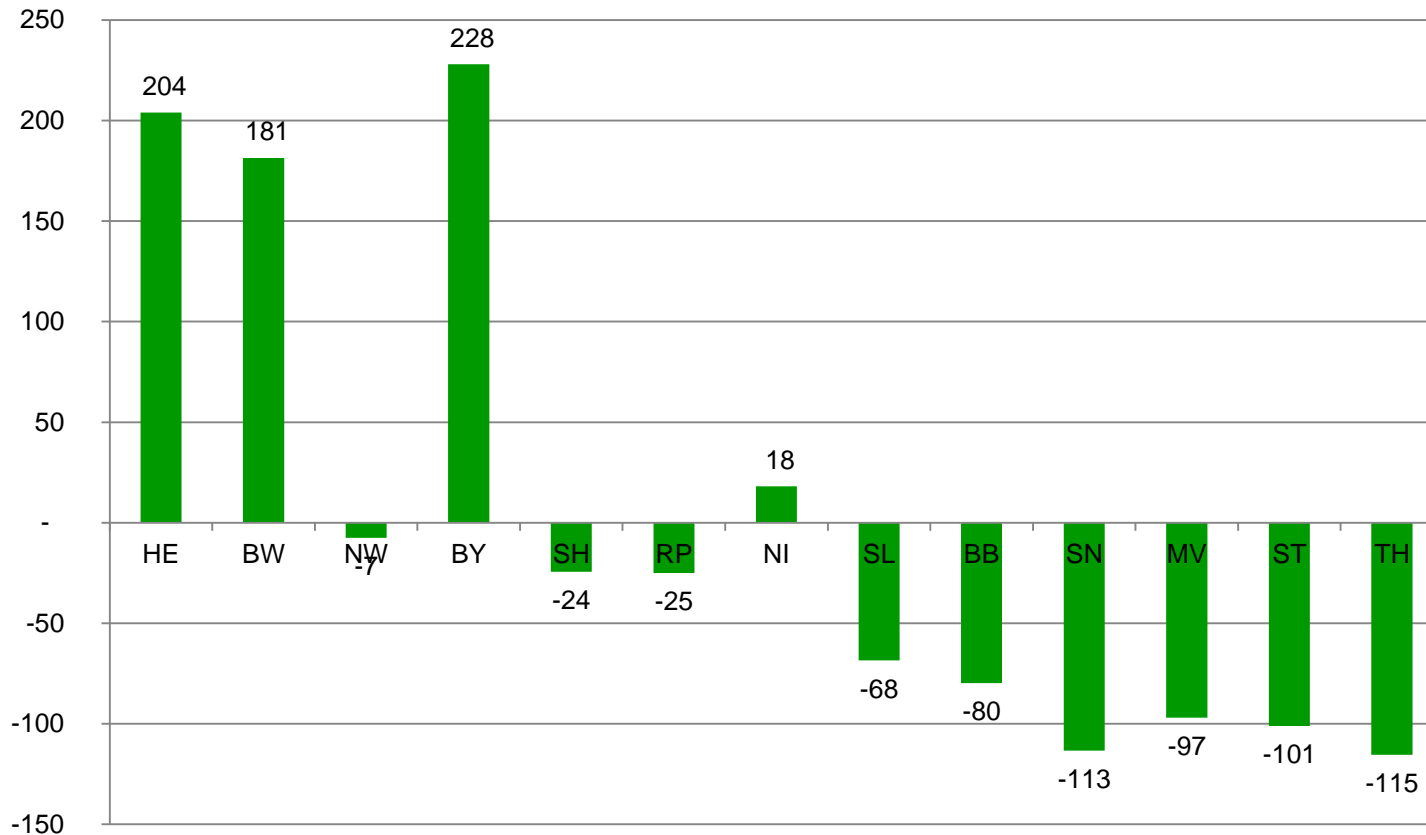
3. Grenzen

4. Möglichkeiten

5. Fazit

## Plädoyer für den Finanzausgleich (1)

### 2. Keine wirtschaftsfeindliche Wirkung



Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung nach Angaben des BMF

1. Effizienzbegriff

2. Effiziente Lösungen

3. Grenzen

4. Möglichkeiten

5. Fazit

## Plädoyer für den Finanzausgleich (1)

### 2. Keine wirtschaftsfeindliche Wirkung

	Änderung Finanzkraft von 2005 - 2013 nach LFA	Änderung BIP von 2005 - 2013	Differenz
Zahlerländer			
HE	44%	14%	30%
BW	44%	27%	17%
BY	47%	28%	19%
Nordrhein-Westfalen	41%	22%	19%
Weitere Empfänger FL West			
NI	48%	26%	22%
SL	44%	14%	31%
RP	46%	24%	22%
SH	44%	18%	26%
Empfänger FL Ost			
SN	48%	20%	28%
ST	48%	16%	31%
MV	47%	21%	26%
BB	49%	25%	25%
TH	48%	22%	27%

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung nach Angaben des BMF und der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder. Gemeindekraft zu 100 Prozent berücksichtigt.

1. Effizienzbegriff

2. Effiziente Lösungen

3. Grenzen

4. Möglichkeiten

5. Fazit

## Agenda

1. Effizienz aus finanzwissenschaftlicher Sicht
2. Die Suche nach effizienten Lösungen
3. Grenzen eines Effizienzansatzes im Finanzausgleich
4. Möglichkeiten eines Effizienzansatzes im Finanzausgleich
5. **Fazit**

## Fazit

- Das bisherige Stufensystem entspricht dem Postulat der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse
  - Zuordnung der Steuereinnahmen nach Trennsystem auf die Gebietskörperschaften
  - Umsatzsteuerverteilung
  - Länderfinanzausgleich
  - Bundesergänzungszusweisungen
- Grundsätzlich keine finanzwissenschaftliche oder verfassungsrechtliche Beanstandung des Systems erkennbar
- Finanzausstattung **nach allen Stufen** der Verteilung relevant, d.h. Anreizverbesserung im LFA transferiert das Problem der Anreizfeindlichkeit auf Ebene des Bundes (durch höhere BEZ)
- Beurteilung technischer Reformvorschläge im Detail erfordert transparente Berechnungen zur politischen Kompromissfindung

1. Effizienzbegriff

2. Effiziente Lösungen

3. Grenzen

4. Möglichkeiten

5. Fazit

UNIVERSITÄT LEIPZIG

# Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Prof. Dr. Thomas Lenk  
Institut für öffentliche Finanzen  
und Public Management

Universitätsstraße 16

04109 Leipzig

Tel.: 0341 – 97 33 580

@: [fiwi@wifa.uni-leipzig.de](mailto:fiwi@wifa.uni-leipzig.de)

[www.uni-leipzig.de/~iffwww](http://www.uni-leipzig.de/~iffwww)