

Baretti, Christian; Huber, Bernd; Lichtblau, Karl

Article

Das Maßstäbengesetz auf dem Prüfstand

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Baretti, Christian; Huber, Bernd; Lichtblau, Karl (2001) : Das Maßstäbengesetz auf dem Prüfstand, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 54, Iss. 11, pp. 12-20

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/163643>

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.

Im Februar legte das Bundesfinanzministerium einen Entwurf für das vom Verfassungsgericht geforderte Maßstäbengesetz zum Länderfinanzausgleich vor. Darin sollen die Vorgaben der Finanzverfassung konkretisiert und allgemeine Maßstäbe für den Finanzausgleich kodifiziert werden. Die Vorgaben betreffen zum einen die vertikale Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern und zum anderen den umverteilenden horizontalen Finanzausgleich. Mittlerweile haben die Länder zum Entwurf der Bundesregierung Stellung genommen. In diesem Beitrag wird dieser Entwurf im Einzelnen vorgestellt und unter finanzwissenschaftlichen Gesichtspunkten analysiert. Außerdem wird auf die verschiedenen Stellungnahmen der Länder eingegangen.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999 verlangt eine grundlegende Neugestaltung des Finanzausgleichs. Dabei ist bis zum 31. Dezember 2002 ein Maßstäbengesetz (MaßstG) zu verabschieden, in dem die Vorgaben der Finanzverfassung »... entsprechend den vorgefundenen finanzwirtschaftlichen Verhältnissen und finanzwissenschaftlichen Erkenntnissen durch anwendbare, allgemeine, ihn [den Gesetzgeber, Anm. d. Verf.] selbst bindende Maßstäbe ...« konkretisiert werden. Anschließend ist bis zum 31. Dezember 2004 das Finanzausgleichsgesetz (FAG) neu zu regeln. Die Bundesregierung hat nun mittlerweile einen Entwurf des Maßstäbengesetzes verabschiedet, worauf die Länder mit verschiedenen Gegenvorschlägen reagiert haben.

Inhaltlich geht es bei der Neuordnung des Finanzausgleichs um vier Fragenkomplexe, und zwar

- die vertikale Umsatzsteuerverteilung nach Art. 106 Abs. 3 GG,
- den (horizontalen) Umsatzsteuervorwegausgleich nach Art. 107 Abs. 1 GG,
- den Länderfinanzausgleich (i.e.S.) nach Art. 107 Abs. 2 GG und
- die Bundesergänzungszuweisungen nach Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG.

Die Rolle dieser vier Elemente des Finanzausgleichs wird deutlich, wenn man sich die Konzeption der deutschen Finanzverfassung vor Augen führt. Bis auf die Umsatzsteuer wird die Verteilung der Steuereinnahmen zwischen Bund und Ländern durch das Grundgesetz geregelt; die Umsatzsteuerverteilung übernimmt daher die Rolle des variablen Elements der Finanzverfassung, mit der die vertikale Einnahmenverteilung gestaltet wird. Der Umsatzsteuervorwegausgleich und der Länderfinanzausgleich haben – ökonomisch gesehen – die Aufgabe, eine Umverteilung der Steuereinnahmen der Länder zwischen »reichen« und »armen« Ländern vorzunehmen. Schließlich gewährt der Bund leistungsschwachen Ländern Ergänzungszuweisungen. Tabelle 1 zeigt für das Jahr 1999, dass im Finanzausgleich erhebliche Zahlungen geleistet werden. Es ist daher auch wenig überraschend, dass die anstehende Neuordnung zwischen Bund und Ländern und unter den Ländern heftig umstritten ist.

Tab. 1
Zahlungen im Finanzausgleich 1999
in Mill. DM

	USt-Vorwegausgleich	Länderfinanzausgleich	Fehlbetrags-BEZ ¹	Sonder-BEZ	Gesamt
Nordrhein-Westfalen	-4.264	-2.578	0	0	-6.842
Bayern	-2.873	-3.188	0	0	-6.061
Baden-Württemberg	-2.478	-3.426	0	0	-5.905
Niedersachsen	-1.463	1.037	1.556	304	1.434
Hessen	-1.433	-4.744	0	0	-6.177
Sachsen	4.711	2.149	910	3.658	11.427
Rheinland-Pfalz	-955	379	568	490	481
Sachsen-Anhalt	3.165	1.300	540	2.372	7.377
Schleswig-Holstein	-657	174	261	300	78
Thüringen	2.806	1.218	498	2.172	6.694
Brandenburg	2.629	1.147	525	2.149	6.450
Mecklenburg-Vorpommern	2.019	921	364	1.643	4.947
Saarland	161	294	218	1.401	2.075
Berlin	-805	5.316	919	2.881	8.312
Hamburg	-404	-665	0	0	-1.069
Bremen	-158	665	139	1.974	2.620
Transfervolumen	15.490	14.602	6.497	19.344	55.933

¹ BEZ = Bundesergänzungszuweisungen
Quelle: Huber und Lichtblau (2000).

* Prof. Dr. Bernd Huber ist Inhaber des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft an der Universität München und Mitglied des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.

** Dr. Karl Lichtblau ist Mitarbeiter des Instituts der Deutschen Wirtschaft (IW), Köln.

Das Maßstäbengesetz soll die Vorgaben des Grundgesetzes zu diesen vier Stufen des Finanzausgleichs näher konkretisieren und ausformen. Diese längerfristig geltenden »Maßstäbe« sollen – nach den Vorstellungen des Bundesverfassungsgerichts – als grundlegende Verteilungsprinzipien für das FAG, das die konkreten Zahlungen festlegt, dienen. Im Folgenden wird der Entwurf der Bundesregierung zum MaßstG im Einzelnen vorgestellt und unter ökonomischen Gesichtspunkten analysiert. Dabei wird auch auf die Positionen der Länder eingegangen.

Vertikale Umsatzsteuerverteilung

Die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens zwischen Bund und Ländern wird durch ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, geregelt. Dabei sind gemäß Art. 106 Abs. 3 Satz 4 GG folgende Grundsätze zu beachten:

- »1. Im Rahmen der laufenden Einnahmen haben der Bund und die Länder gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben. Dabei ist der Umfang der Ausgaben unter Berücksichtigung einer mehrjährigen Finanzplanung zu ermitteln.
2. Die Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder sind so aufeinander abzustimmen, dass ein billiger Ausgleich erzielt, eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt wird.«

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts sind im Maßstäbengesetz die verschiedenen unbestimmten Rechtsbegriffe dieser Grundgesetzvorschrift näher zu konkretisieren. Insbesondere müssen dazu die Begriffe »laufende Einnahmen« und »notwendige Ausgaben« definiert und Kriterien entwickelt werden, wie der gleichmäßige »Anspruch auf Deckung« verwirklicht werden kann.

In der finanzwissenschaftlichen Literatur wird übereinstimmend festgestellt, dass es keine objektiven Kriterien gibt, um die Begriffe »notwendige Ausgaben« und »laufende Einnahmen« konkret zu bestimmen (vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 2000). Es ist daher durchaus konsequent, wenn der Gesetzentwurf eine rein pragmatische Lösung vorsieht. Gemäß § 4 MaßstG dienen die in den Haushaltsplänen veranschlagten Gesamteinnahmen bzw. -ausgaben als Maßstab für die laufenden Einnahmen und die notwendigen Ausgaben, wobei besondere Finanzierungsvorgänge wie die Aufnahme und die Tilgung von Krediten außer Ansatz bleiben. Was den gleichmäßigen Anspruch auf Deckung betrifft, sollen die Umsatzsteueranteile von Bund und Ländern so festgelegt werden, dass die Deckungsquote, also der Quotient von laufenden Einnahmen zu notwendigen

Ausgaben, bei Bund und Ländergesamtheit gleich ist. Der in Art. 106 Abs. 3 GG geforderte »billige Ausgleich« wird dann als gegeben erachtet, wenn die »Deckungsquoten auf Dauer und nicht nur vorübergehend etwa gleich hoch sind«. Dieser pragmatische Ansatz des Gesetzentwurfs ist zwar grundsätzlich zu begrüßen, wirft aber verschiedene Probleme auf. Im Einzelnen sind folgende Punkte wichtig:

- Die vorliegende Definition von »notwendigen Ausgaben« und »laufenden Einnahmen« ist keineswegs vollständig. Insbesondere ist noch zu regeln, wie Budgetverlängerungen und -verkürzungen und innerstaatliche Transfers behandelt werden. Da solche Vorgänge die Deckungsquote beeinflussen, ist ihre Behandlung zwischen Bund und Ländern schon seit längerem umstritten und die Praxis uneinheitlich. Im Einzelnen sind hier vor allem zwei Fragenkomplexe zu klären: Einmal ist festzulegen, ob zwischenstaatliche Transfers nach dem Brutto- oder dem Nettoprinzip zu erfassen sind. Beim Bruttoprinzip werden Zahlungen an andere Gebietskörperschaften als Ausgaben ausgewiesen, beim Nettoprinzip hingegen von den Steuereinnahmen abgezogen, technisch also als Steuermindereinnahmen gebucht. Beim Bruttoansatz ergibt sich rechnerisch eine höhere Deckungsquote als beim Nettoansatz.
- Die Frage, ob nach dem Brutto- oder dem Nettoprinzip gebucht werden soll, stellt sich vor allem beim Bund. Gegenwärtig werden z.B. beim Bund die Zahlungen an den EU-Haushalt, die BEZ und die Zuweisungen für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) nach dem Nettoprinzip erfasst, bei den Finanzhilfen nach Art. 104a GG hingegen ein Bruttoansatz zugrunde gelegt.
- Eine Möglichkeit, hier zu einer klaren Regelung zu gelangen, besteht darin, im Maßstäbengesetz eines der beiden Verfahren verbindlich vorzuschreiben. Einen anderen Ansatz schlägt der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1995) vor. Danach hat sich die Zuordnung zwischenstaatlicher Transfers und der sie finanzierenden Ausgaben nach dem sog. Belastungs- bzw. dem Dispositionsprinzip zu richten. Für welche Lösung man sich dabei entscheidet, hat erhebliche Konsequenzen für die ausgewiesenen Deckungsquoten. So würde bei einer durchgängigen Anwendung des Bruttoprinzips, die – wenig überraschend – die Länder fordern, die Deckungsquote des Bundes deutlich ansteigen. Umso wichtiger ist es daher, hier im Maßstäbengesetz zu einer klaren Regelung zu gelangen.
- Eine zweite Frage ist, in welchem Umfang Nebenhaushalte und parafiskalische Institutionen in die Berechnung der notwendigen Ausgaben und laufenden Einnahmen einzubeziehen sind. Auch dieses Problem betrifft vorrangig den Bund, bei dem z.B. die Behandlung des Erblastentilgungsfonds, des Bundeseisenbahnvermögens und der Bundesanstalt für Arbeit zu klären ist. Auch hier müsste im Maßstäbengesetz eine klare Lösung gefunden werden.

- Es ist sachgerecht, wenn in der Begründung des Gesetzentwurfs (S. 28) die Privatisierungserlöse zu den laufenden Einnahmen gezählt werden. Da auch die Erträge staatlicher Unternehmensbeteiligungen wie z.B. Dividenden Teil der laufenden Einnahmen sind, wird auf diese Weise eine symmetrische Behandlung des staatlichen Vermögens gewährleistet. Insbesondere wird kein Anreiz geschaffen, durch Privatisierung Kapitalerträge der Einbeziehung in die Umsatzsteuerverteilung zu entziehen.
- Dieses Symmetrieprinzip müsste allerdings konsequenterweise auch bei Kredittransaktionen zur Anwendung kommen. Da die Aufnahme und Tilgung von Krediten außer Ansatz bleibt, wären dementsprechend auch die Zinsausgaben von Bund und Ländern nicht bei der Berechnung der notwendigen Ausgaben einzubeziehen. In der gegenwärtigen Regelung kommt es dagegen zu einer – gesamtwirtschaftlich sicher unerwünschten – Begünstigung der Kreditfinanzierung im Vergleich zur Steuerfinanzierung, weil die Zinsverpflichtungen aus der Kreditaufnahme die Position von Bund bzw. Ländern bei der Umsatzsteuerverteilung begünstigen.
- Besonders problematisch ist schließlich, dass gemäß § 3 Abs. 2 MaßStG mit der Festlegung der Umsatzsteueranteile eine gleiche Deckungsquote bei Bund und Ländern verwirklicht werden soll. Wird diese Vorgabe des Maßstäbengesetzes mechanisch umgesetzt, ergeben sich massive Fehlanreize. Insbesondere der Bund könnte dann nämlich damit rechnen, dass eine großzügige Ausgabenpolitik seinen Anteil am Umsatzsteueraufkommen erhöht. Es würde also genau die im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom November 1999 angesprochene Situation entstehen, dass Ausgabenerhöhungen einer staatlichen Ebene durch eine höhere Beteiligung an der Umsatzsteuer wenigstens teilweise refinanziert werden.
- Wie ausgeprägt diese Fehlanreize sind, wird deutlich, wenn man z.B. die Auswirkungen einer Ausgabenerhöhung des Bundes auf die Umsatzsteuerverteilung errechnet. Danach würden dem Bund gut 60% dieser höheren Ausgaben durch höhere Umsatzsteueranteile faktisch ersetzt werden.¹ Berücksichtigt man außerdem, dass nach dem gegenwärtigen Entwurf Zinsausgaben Teil der notwendigen Ausgaben sind, beträgt der Refinanzierungssatz unter Umständen sogar 70%. Handelt es sich bei diesen Ausgaben um Zahlungen an die Länder, die wie z.B. die Finanzhilfen nach Art. 104 a GG zu den laufenden Einnahmen der Länder zählen, würde der Bund (nahezu) 100% im Wege der Um-

satzsteuerverteilung zurückerhalten. Die negativen Anzeizeffekte des Deckungsquotenverfahrens sind in der Abbildung auch graphisch dargestellt.

- In der Begründung des Gesetzentwurfes (S. 29) wird allerdings die Gefahr solcher Fehlanreize bestritten, und zwar mit dem Hinweis, dass »ein derartiges Ausgabenverhalten ... bei der Gegenseite eine analoge Reaktion auslösen würde«. Dieser Einwand übersieht allerdings die asymmetrische Situation zwischen Bund und Ländern. Wenn der Bund seine Ausgaben ausdehnt, würde eine »analoge Reaktion« der Länder eine koordinierte Ausgabenerhöhung aller Länder erfordern. Ein solcher Koordinationsprozess dürfte mit erheblichen Problemen verbunden sein, zumal für ein einzelnes Land Anreize bestehen, sich an einem solchen Arrangement nicht zu beteiligen.² Dies macht zugleich deutlich, dass die Fehlanreize der vorgesehenen Deckungsquotenregelung vor allem ein Problem des Bundes und weniger der Länder sein dürften.

Angesichts dessen ist es aus finanzwissenschaftlicher Sicht geboten, die in § 3 Abs. 2 MaßStG vorgesehene Regelung zu modifizieren. Dabei sollte die Forderung gleicher Deckungsquoten abgeschwächt und der Deckungsquote eher die Rolle eines Indikators für die Finanzlage von Bund und Ländern im Rahmen der Umsatzsteuerverhandlungen zugewiesen werden. Auf diese Weise ließen sich Fehlanreize des Deckungsquotenverfahrens entschärfen.

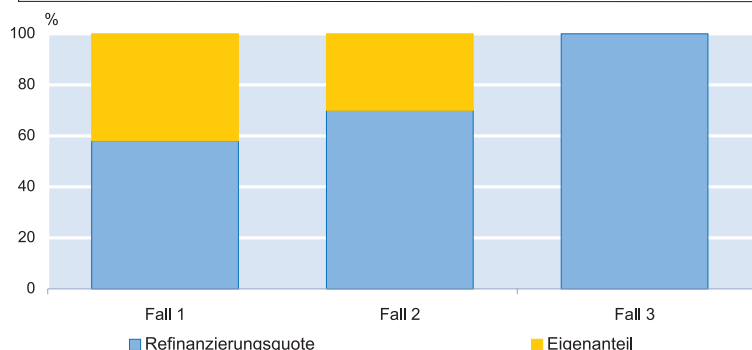
Umsatzsteuervorwegausgleich

Bei der zweiten Stufe des Finanzausgleichs, dem Umsatzsteuervorwegausgleich, sieht Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG vor, dass bis zu einem Viertel des Umsatzsteueraufkommens der

² So profitiert ein kleines Land von den höheren Umsatzsteueranteilen, ohne dass es seine Ausgaben erhöhen muss, um die Deckungsquote zu verschlechtern.

¹ Bei der Berechnung werden die Daten des Jahres 1999 (BMF-Finanzbericht 2001) zugrunde gelegt und vereinfachend eine gesamtstaatliche Deckungsquote von 100% unterstellt.

Anreizwirkungen des Deckungsquotenverfahrens^{a)}



a) Eigenanteil und Refinanzierungsquote zusätzlicher Ausgaben des Bundes in %.

Fall 1: Ausgabenerhöhung, keine Berücksichtigung der Zinsausgaben bei Deckungsquotenermittlung

Fall 2: Ausgabenerhöhung bei Berücksichtigung der Zinsausgabe

Fall 3: Gewährung von Finanzhilfen (Art. 104a IV GG) an die Länder.

Länder für Zahlungen an Länder verwendet werden kann, deren Steuereinnahmen je Einwohner unter dem Länderdurchschnitt liegen; das verbleibende Aufkommen wird nach der Einwohnerzahl verteilt. Im gegenwärtigen Finanzausgleich werden im Umsatzsteuervorwegausgleich erhebliche Zahlungen (2000: 17 Mrd. DM) geleistet, die vor allem an die neuen Länder fließen (vgl. Tab. 1). Das Maßstäbengesetz sieht vor, den Umsatzsteuervorwegausgleich beizubehalten, wobei die Einzelregelungen weiter unten noch näher diskutiert werden.

Länderfinanzausgleich i.e.S.

Im Länderfinanzausgleich (i.e.S.) als dritter Stufe des Finanzausgleichs ist nach Art. 107 Abs. 2 GG die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen auszugleichen. Um hier die Regelungen des Maßstäbengesetzes zu würdigen, ist es zunächst wichtig, sich das ökonomische Grundproblem des Finanzausgleichs vor Augen zu führen. Die Gestaltung des Finanzausgleichssystems steht in einem Spannungsverhältnis von distributions- und allokatonspolitischen Zielsetzungen. Unter Verteilungsgesichtspunkten ist eine weitgehende Annäherung der Finanzkraft – Stichwort: Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse – wünschenswert. Gleichzeitig muss in allokativer Hinsicht sichergestellt bleiben, dass den Ländern noch genügend Anreize verbleiben, ihre Finanzkraft durch eigene Anstrengungen zu verbessern.

Aus ökonomischer Sicht liegt die Hauptschwäche des gegenwärtigen Finanzausgleichssystems darin, dass zwar

die distributiven Ziele weitgehend verwirklicht werden, der Anreizaspekt dagegen vollkommen vernachlässigt wird. Wie Tabelle 2 zeigt, werden die Unterschiede in der Steuerkraft der Länder in erheblichem Maß angeglichen. So steigt in Thüringen die Steuerkraft je Einwohner von 52,4% vor Ausgleich auf 88,3% nach Ausgleich. Gleichzeitig geht die Steuerkraft des (Zahler)Landes Hessen von knapp 130% auf 106,7% des Länderdurchschnitts zurück.

Diese starken Nivellierungswirkungen gehen nun allerdings mit massiven Fehlanreizen einher. Dies wird deutlich, wenn man die Grenzbelastungen des Finanzausgleichs betrachtet, also den Teil zusätzlicher (Lohn)Steuereinnahmen eines Bundeslandes, der im Finanzausgleich abgeschöpft wird (Huber und Lichtblau 2000). Wie Tabelle 2 zeigt, bleiben in den meisten Ländern nur etwa 10% von 1 DM Steuermehreinnahmen im Land, während der Rest an andere Länder oder den Bund abfließt.

Die ausgewiesenen hohen Grenzbelastungen des Finanzausgleichs sind in der finanzwissenschaftlichen Diskussion der letzten Jahre als ein Kernproblem des Länderfinanzausgleichs identifiziert worden. Vor allem kleinere Länder und die Empfängerländer sind von ihnen stark betroffen. Für letztere wirkt der Finanzausgleich wie eine Armutsfalle, denn zusätzliche Einnahmen gehen mit einem Abfluss von Zuweisungen in gleicher Höhe einher. Verantwortlich hierfür ist die im Finanzausgleich an mehreren Stellen garantierte Mindestfinanzkraft.

Durch die hohen Grenzbelastungen vermindert der Finanzausgleich die fiskalischen Anreize der Länder, aus eigener Kraft ihre Steuereinnahmen zu erhöhen. Aufgrund des hohen Abflusses zusätzlicher Mittel kann ein Land das Interesse an einer möglichst effizient arbeitenden Steuerverwaltung verlieren. Auch Investitionen in die wirtschaftsnahen Infrastruktur werden gegenüber anderen Ausgaben, z.B. der Schaffung von Kinderbetreuungseinrichtungen, uninteressanter. Zu bedenken ist auch, dass das Land zwar die Kosten von Infrastrukturmaßnahmen zu tragen hat, die zusätzlichen Steuereinnahmen, die aus einem höheren Wirtschaftswachstum resultieren, dagegen im Finanzausgleich abfließen. Gerade für die finanzschwachen Länder wäre aufgrund ihrer angespannten Haushaltssituation ein für den Landeshaushalt spürbarer Selbstfinanzierungseffekt von Investitionen mehr als wünschenswert. Auch die Ansiedelung neuer Unternehmen wird für ein Land aufgrund des Abflusses zusätzlicher Einnahmen weniger attraktiv.

Tab. 2
Umverteilung und Grenzbelastungen im Finanzausgleich 2000
Angaben in %

Bundesland	Relative Steuerkraft je Einwohner		Grenzbelastung ⁴⁾
	vor Ausgleich ¹⁾²⁾	nach Ausgleich ³⁾	
Nordrhein-Westfalen	109,4	100,6	-71,0
Bayern	112,3	100,0	-77,7
Baden-Württemberg	114,0	100,6	-78,7
Niedersachsen	91,4	93,8	-87,2
Hessen	129,7	106,7	-80,4
Sachsen	56,4	90,5	-89,9
Rheinland-Pfalz	93,9	94,8	-90,1
Sachsen-Anhalt	52,8	89,1	-90,9
Schleswig-Holstein	93,9	93,2	-89,0
Thüringen	52,4	88,3	-91,1
Brandenburg	57,4	89,2	-91,0
Mecklenburg-Vorpommern	55,1	89,2	-91,4
Saarland	83,9	93,8	-91,9
Berlin	97,4	125,6	-89,8
Hamburg	165,8	146,6	-83,0
Bremen	108,4	130,1	-91,6

1) Steuereinnahmen je Einwohner in Prozent des Durchschnitts
 2) Realsteuern der Gemeinden 1999 mit Wachstumsrate aus Steuerschätzung fortgeschrieben
 3) Steuereinnahmen nach Umsatzsteuervorwegausgleich, Länderfinanzausgleich und Fehlbetrags-BEZ je Einwohner in Prozent des Durchschnitts
 4) Abfluss einer zusätzlichen DM Lohnsteuereinnahme in einem Land in Prozent des Bruttozuflusses
 Quellen: BMF (2001); Statistisches Bundesamt (2000); Arbeitskreis Steuerschätzung (2000); eigene Berechnungen.

Jüngere empirische Studien zeigen, dass das Anreizargument von erheblicher Bedeutung ist (Baretti, Huber und Lichtblau 2001). Zahlreiche Rechnungshofberichte der Länder sowie des Bundesrechnungshofes machen auf beträchtliche Unterschiede bei der Steuerverwaltung der Länder aufmerksam. Auch gibt es massive Unterschiede bei der Zahl der Betriebsprüfungen, deren Ursache im Finanzausgleich gesucht wird (u.a. Arbeitnehmerkammer Bremen 2001). Aber der Einfluss des Länderfinanzausgleichs auf die Steuerverwaltung lässt sich auch direkt nachweisen: Eine ökonometrische Analyse zeigt, dass unter sonst gleichen Bedingungen eine hohe Grenzbelastung die Effizienz der Steuerverwaltung deutlich vermindert (Baretti, Huber und Lichtblau 2000). So würde eine Verminderung der Grenzbelastung um 20 Prozentpunkte allein aufgrund einer besseren Effizienz der Steuerverwaltung Steuermehreinnahmen von etwa 20 Mrd. DM erwarten lassen. Auch für das Wirtschaftswachstum der Länder ließ sich in einer empirischen Untersuchung des ifo Instituts der negative Effekt der Grenzbelastungen des Länderfinanzausgleichs nachweisen (Baretti, Fenge, Huber, Leibfritz und Steinherr 2000). Der Wachstumsverlust durch eine um zehn Prozentpunkte höhere Grenzbelastung ließ sich dabei auf jährlich knapp 0,2 Prozentpunkte beziffern.

Unter ökonomischen Gesichtspunkten muss das Ziel einer Finanzausgleichsreform daher vor allem ein Abbau der hohen Grenzbelastungen sein. Das Maßstäbengesetz nimmt diese Zielsetzung insoweit auf, als an verschiedenen Stellen verlangt wird, dass den Ländern von Steuermehreinnahmen ein Eigenanteil verbleiben soll. Zudem wird – analog zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts – explizit die Berücksichtigung »finanzwissenschaftlicher Erkenntnisse« bei der Gestaltung des Finanzausgleichs gefordert, was man durchaus als Forderung zu einer Verbesserung der Anreizwirkungen des Systems verstehen kann.

Was nun die Ausgestaltung des Länderfinanzausgleichs betrifft, sind folgende Fragen zu klären: Zunächst einmal sind für jedes Bundesland (i) seine Finanzkraft und (ii) sein Finanzbedarf festzustellen. Soweit die Finanzkraft eines Landes seinen Finanzbedarf übersteigt, ist es finanzstark, also ausgleichspflichtig, im umgekehrten Fall ist es ausgleichsberechtigt. Schließlich wird durch (iii) den Ausgleichstarif festgelegt, in welchem Ausmaß die Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern eingeebnet werden sollen.

Tab. 3
Veränderungen der Ausgleichstransfers und der Grenzbelastungen bei vollständiger Berücksichtigung der Gemeindesteuern im Finanzausgleich
Modellrechnung 2000, Veränderung gegenüber Status quo

	Gewinne/Verluste DM je Einwohner		Veränderung der Grenzbelastung in Prozentpunkten	
	ohne Kompensation	mit Kompensation ¹⁾	ohne Kompensation	mit Kompensation ¹⁾
Nordrhein-Westfalen	-40	+8	+6,1	-2,9
Bayern	-113	-1	+6,1	-4,1
Baden-Württemberg	-153	-22	+6,0	-3,5
Niedersachsen	+29	-88	+6,4	+0,9
Hessen	-233	+48	+7,5	-4,6
Sachsen	+379	+140	+7,1	+4,8
Rheinland-Pfalz	+71	-74	+7,1	-0,9
Sachsen-Anhalt	+388	+147	+7,3	+5,0
Schleswig-Holstein	+3	-92	+6,7	-5,0
Thüringen	+396	+152	+7,3	+5,0
Brandenburg	+341	+114	+7,3	+5,0
Mecklenburg-Vorpommern	+378	+136	+7,3	+5,1
Saarland	+162	-13	+7,4	+5,2
Berlin	+225	-151	+7,1	-0,5
Hamburg	-421	-112	+15,5	-3,8
Bremen	-22	-230	+7,1	-0,2
nachrichtlich: Transfervolumen (Mio. DM)	+ 6.692	+/- 0		

1) Kompensation: lineare Reduzierung der Ausgleichstarife, so dass die Zahlungen im Länderfinanzausgleich und die Fehlbetrags-BEZ genau dem Ausgleichsvolumen des Status quo entsprechen.
2) Erhöhung des Ausgleichsvolumen durch vollständige Einbeziehung der Gemeindesteuern.
Quellen: BMF (2001), eigene Berechnungen.

Das Maßstäbengesetz sieht hierzu im Einzelnen vor:

- (i) Die Finanzkraft eines Landes umfasst gemäß § 9 MaßstG grundsätzlich alle Einnahmen des Landes und seiner Gemeinden. Im Gegensatz zur bisherigen Regelung werden die Gemeindeeinnahmen dabei voll einbezogen. Wie Tabelle 3 zeigt, hat diese Änderung der bisherigen Finanzkraftdefinition erhebliche Umverteilungskonsequenzen. Insbesondere die steuerstarken westdeutschen Länder würden – beim gegenwärtigen Ausgleichstarif – erhebliche Einbußen erleiden, die in der Spitze bis 421 DM je Einwohner (Hamburg) reichen. Zugleich würden sich die Anreizprobleme massiv verschärfen, weil nun auch der Gemeindeanteil an (Lohn)Steuereinnahmen voll den Abschöpfungswirkungen des Finanzausgleichs unterliegt. In einigen Ländern wie dem Saarland reicht die Grenzbelastung damit an 100% heran, würde also gegenüber dem Status quo um gut 7 Prozentpunkte ansteigen.

Die Befürworter dieser Neuregelung (Finanzministerium Sachsen, BMF) argumentieren nun allerdings, dass die volle Einbeziehung der Gemeindeeinnahmen eine Absenkung des Ausgleichstarifs, also der Grenzbelastungen, gestatten würde, weil die Finanzausgleichsmasse

ansteigt und das gleiche Transfervolumen mit niedrigeren Abschöpfungen erreicht werden könne. Diese Behauptung ist aber keineswegs zutreffend, wie das folgende Gedankenexperiment zeigt: Dabei wird – bei voller Einbeziehung der Gemeindeeinnahmen – der gegenwärtige Ausgleichstarif linear so weit abgesenkt, dass insgesamt das gleiche Ausgleichsvolumen wie bisher (2000) erreicht wird. Zwar sinken (Tab. 3) dadurch für die finanzstarken Länder moderat die Grenzbelastungen, gleichzeitig steigen sie aber vor allem in den neuen Ländern an. Damit geht aber dieser Vorschlag gerade in die falsche Richtung: In den Ländern, in denen die Grenzbelastung ohnehin schon sehr hoch ist, würden sich die Anreizprobleme weiter verschärfen, während in den reichen Ländern, in denen die Grenzbelastung relativ niedrig ist, die Anreizstrukturen weiter verbessert werden. Unter Effizienzgesichtspunkten ist daher die volle Einbeziehung der Gemeindeeinnahmen abzulehnen.

- (ii) Beim Finanzbedarf wird gemäß § 10 MaßStG grundsätzlich von einem gleich hohen Bedarf je Einwohner in allen Bundesländern ausgegangen. Allerdings kann ein »abstrakter Mehrbedarf« einen höheren Finanzbedarf begründen, der dann nach der Konzeption des Maßstäbengesetzes durch eine Einwohnerwertung, also eine rechnerische Erhöhung der Einwohnerzahl, berücksichtigt werden soll. Strittig ist hier vor allem die Einwohnerwertung bei den Stadtstaaten, die gegenwärtig bei 135% liegt, sowie die Frage, ob bei dünn besiedelten Flächenländern eine Einwohnerwertung einzuführen ist. Nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts ist ein eventueller Mehrbedarf, der eine Einwohnerwertung rechtfertigt, anhand verlässlicher und objektivierbarer Indikatoren zu bestimmen. Allerdings lässt das Maßstäbengesetz die Frage, wie Mehrbedarfe zu bestimmen sind, offen. Insoweit ist hier das Gesetz ergänzungsbedürftig.

Aus ökonomischer Sicht ist zunächst grundsätzlich zu fragen, was als Maßstab eines abstrakten und objektiven Mehrbedarfs gelten kann und was nicht. Schlichte Ausgabenvergleiche erfüllen dieses Ziel nicht. Denn höhere Ausgaben können zum einen ihren Grund in einem besseren Angebot an öffentlichen Leistungen haben und zum anderen ein bloßer Reflex höherer Einnahmen (z.B. aufgrund der bisher praktizierten Einwohnergewichtung) sein.

Bei einer Maßstabsbildung ist zunächst zu klären, welche Ursachen ein möglicher Mehrbedarf haben kann. Gerade bei den Stadtstaaten werden häufig zusätzliche Kosten aufgrund der hohen Ballung (Bevölkerungsdichte) genannt. Dieses Argument geht also von unterschiedlichen Kostenstrukturen zwischen den Ländern aus. Der Mehrbedarf eines Landes ist dann der Betrag, den es

aufwenden muss, damit es unter seinen ungünstigen Kostenbedingungen eine Versorgung mit öffentlichen Gütern gewährleisten kann, die seinen Bürgern das gleiche Nutzenniveau stiftet, das bei den niedrigeren Kosten der anderen Länder erreichbar wäre. Ökonomisch entspricht dieses Konzept der kompensierenden Variation der Mikroökonomik.

Für die praktische Umsetzung bedeutet dies folgendes: Aus den beobachtbaren Ausgabenunterschieden zwischen den Ländern müssen in geeigneter Weise die Kostenunterschiede abgeleitet werden. Erforderlich ist also eine Bereinigung der tatsächlichen Ausgaben um Bestandteile, die auf die Bereitstellung höherer Mengen oder Qualitäten zurückzuführen sind. Als Kostenunterschiede können höhere Preise für Inputfaktoren (z.B. höhere Löhne) oder höhere notwendige Einsatzmengen (z.B. mehr Polizei in Großstädten) gelten, um ein den Flächenländern identisches Niveau an öffentlicher Leistung (z.B. Sicherheit) zu gewährleisten. Demgegenüber wird ein Kostennachteil nicht durch ein höheres Leistungsniveau determiniert (z.B. mehr Hochschullehrer je Studierenden). Solche Einflüsse sind bei der Ermittlung möglicher Mehrbedarfe zu bereinigen.

Nach den vorausgegangenen Überlegungen zur Messung von Mehrbedarfen sollten unter finanzwissenschaftlichen Aspekten Verfahren ausscheiden, die auf einen reinen Vergleich der Ausgaben je Einwohner abstellen und damit die notwendige Mengenbereinigung nicht leisten können. Dies gilt in gewisser Weise auch für den »schlichten Großstadtvergleich« im Sinne des ifo Gutachtens von 1986. Damals wurde für Bremen und Hamburg (nicht Berlin!) der Mehrbedarf geschätzt, indem – in Zusammenarbeit mit den betroffenen Länderfinanzministerien sowie dem Bundesfinanzministerium – ausgewählten Großstädten in den Flächenstaaten die gesamten vom Staat zur Verfügung gestellten Leistungen fiktiv zugerechnet wurden. Die Zahlen wurden von den einzelnen Finanzministerien geschätzt. Als Basis für die Stadtstaatenwertung wurde nun der Durchschnitt dieser so gebildeten hypothetischen Vergleichsstadtstaaten genommen und mit dem Durchschnitt der Flächenländer verglichen, also nicht die Stadtstaaten mit den fiktiven Vergleichsstädten.

Mit dieser Methode lässt sich die Idee der kompensierenden Variation nicht umsetzen. Ein weiterer Nachteil des Großstadtvergleichs ist, dass er mit der impliziten Annahme arbeitet, der Mehrbedarf auf Landesebene (Indikator I im ifo Gutachten von 1986) sei in allen Stadtstaaten gleich groß. Nachdem sich die Ballung der Stadtstaaten jedoch fundamental unterscheidet, dürfte eine solche Vereinfachung nicht haltbar sein. So ist die Bevölkerungsdichte von Berlin mehr als doppelt so groß

wie die Bremens. Somit ist auch davon auszugehen, dass der aus der Ballung resultierende Kostennachteil Bremens geringer ist als der von Berlin. Auch die problematische Zurechnung von Landesleistungen auf die Großstädte erscheint äußerst problematisch. Es ist zweifelhaft, ob dies den Anforderungen des Verfassungsgerichts im Urteil von 1999 bezüglich Objektivität und Nachvollziehbarkeit der zu setzenden Maßstäbe entspricht.

In einem neuen Gutachten (Baretti, Huber, Lichtblau und Parsche 2001) wurden Mehrbedarfe von Stadtstaaten auf der Landesebene auf Basis von Kostenvergleichen, d.h. entsprechend bereinigten Ausgaben ermittelt. Höhere Mehrbedarfe für die Stadtstaaten konnten bei Anwendung verschiedener Verfahren und Varianten durchgehend nachgewiesen werden. Sie sind jedoch niedriger als im bisherigen Finanzausgleichssystem unterstellt und für die einzelnen Stadtstaaten unterschiedlich hoch. Konkret liegt das festgestellte Intervall einer Einwohnergewichtung bei Bremen zwischen 111% und 113%, bei Hamburg zwischen 113% und 119% und bei Berlin zwischen 110% und 120%. Wichtiger als die konkreten Zahlen ist aber, dass im Maßstäbengesetz ein ökonomisch angemessenes Konzept für Berechnung von Mehrbedarfen bestimmter Ländergruppen definiert wird.

Es stellt sich an dieser Stelle auch die Frage der Abgrenzung zwischen Maßstäbe- und Finanzausgleichsgesetz. Während – wie erläutert – im Maßstäbengesetz festzulegen ist, wie mögliche Mehrbedarfe zu messen sind, sollte die Höhe des berücksichtigten Bedarfs offen bleiben und erst im Finanzausgleichsgesetz geregelt werden. Dies wird durch den Vorschlag des Bundes auch prinzipiell erfüllt. Allerdings wird in der Gesetzesbegründung auf den erwähnten »Großstadtvergleich« von 1986 Bezug genommen. Der Bund neigt also augenscheinlich dazu, die Einwohnergewichtung bei 135% zu belassen.

- (iii) Im Hinblick auf den Ausgleichstarif verlangt § 11 MaßstG vor allem, dass den Ländern aus Verbesserungen ihrer Finanzkraft ein Eigenanteil verbleibt. Wie in der Gesetzesänderung ausgeführt wird, wäre eine Mindestfinanzkraftgarantie, wie sie der gegenwärtige Finanzausgleich vorsieht, mit dieser Vorgabe nicht zu vereinbaren. Dies ist ökonomisch insoweit zutreffend, als Länder, die an der Mindestgrenze liegen, unter besonders hohen Grenzbelastungen leiden. Unter bestimmten Bedingungen kann allerdings eine Mindestgarantie für besonders finanzschwache Länder in Einklang mit Effizienzverbesserungen beim Finanzausgleich gebracht werden. Hierfür ist allerdings erforderlich, dass zusätzliche Einnahmen der Länder mittels Bundeszuweisungen honoriert werden, um so die mit der Mindestgarantie verbundene Armutsfalle zu beseitigen (Huber und Lichtblau 2000).

Falls eine solche flankierende Maßnahme jedoch nicht ergriffen werden kann, ist der im Entwurf der Bundesregierung vorgesehene Verzicht auf Mindestauffüllungen der einzige Weg, um die Grenzbelastungen auch für die Nehmerländer nachhaltig zu senken und diese aus der Armutsfalle »zu befreien«.

Bundesergänzungszuweisungen

Für die vierte Stufe des Finanzausgleichs, die Bundesergänzungszuweisungen, ist bei der Beurteilung des Maßstäbengesetzes zu berücksichtigen, dass der Gesetzgebungsspielraum durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts beschränkt ist. Danach kann der Bund nur Ergänzungszuweisungen an sog. leistungsschwache Bundesländer zahlen, wobei die Gruppe der leistungsschwachen Länder eine Teilmenge der finanzschwachen Länder bilden muss. Im Maßstäbengesetz ist daher vor allem der Begriff der Leistungsschwäche zu definieren. Im Hinblick auf die sog. allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen, die allgemein die Finanzkraft der begünstigten Länder anheben, sieht § 13 MaßstG vor, dass ein Land als leistungsschwach einzustufen ist, wenn es auch nach Länderfinanzausgleich »noch deutlich« unter dem Länderdurchschnitt liegt. Hier schwebt dem Gesetzgeber offenbar eine kritische Grenze von z.B. 95% vor, bei deren Unterschreiten ein Land dann als leistungsschwach gilt und allgemeine BEZ erhält. Dies bedeutet auch, dass die gegenwärtige Praxis, alle finanzschwachen Länder zu unterstützen, nicht mehr aufrechtzuerhalten wäre. Was die Sonderbedarfs-BEZ betrifft, die gegenwärtig bei gut 20 Mrd. DM liegen und die vor allem in die neuen Länder fließen, wird, wie es das Verfassungsgerichtsurteil verlangt, ihr Ausnahmeharakter und ihre zeitliche Befristung betont. Als konkrete Leistungen sieht das Gesetz Haushaltsnotlagen-BEZ vor, wie sie zurzeit das Saarland und Bremen erhalten, und Zuweisungen an die neuen Länder.

Unterschiedliche Vorstellungen von Bund und Ländern

Mittlerweile haben auch die Länder auf den Entwurf des Maßstäbengesetzes reagiert. Eine Gruppe von elf Ländern, der sog. Hannoveraner Kreis der Ländermehrheit, hat einen Gegenentwurf vorgelegt, während die vier Zahlerländer Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen verschiedene Änderungen im Entwurf des Bundes verlangen. In der Tabelle 4 werden die verschiedenen Positionen gegenübergestellt. Daneben vertritt das Land Thüringen eine eigene Position, indem es Kernelemente des Bundesvorschlags unterstützt, allerdings eine Rückführung der BEZ ablehnt.

Tabelle 4 macht deutlich, dass es erhebliche Unterschiede in den Auffassungen von Bund und Ländern, aber auch zwi-

Tab. 4
Konstruktionselemente des Maßstäbegesetzes zum Finanzausgleich
 Bund- und Ländervorschläge im Vergleich

	Bund	Ländermehrheit ¹	Länderminderheit ²
1. Stufe vertikale Umsatzsteuerverteilung			
• Deckungsquoten	ja	ja	ja
• Einbeziehung Familienlastenausgleich	ja	nein	nein
• berücksichtigte Ausgaben und Einnahmen	alle veranschlagten Einnahmen und Ausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge (Schuldenaufnahme und Tilgung).	wie Bund, aber in den Haushalten netto veranschlagte Einnahmen und Ausgaben sind brutto zu stellen. Nicht einzubeziehen: Veräußerungserlöse und Mittel zur Haushaltssanierung.	wie Ländermehrheit
• Einhaltung der Maastricht-Kriterien	vorgesehen	nicht im Maßstäbegesetz zu berücksichtigen	nicht im Maßstäbegesetz zu berücksichtigen
2. Stufe Umsatzsteuervorwegausgleich			
• Ergänzungsanteile	ja	ja	ja
• Berechtigte	Länder mit unterdurchschnittlicher Ländersteuerkraft	wie Bund	wie Bund
• Auffüllungsgrad	Verminderung besonders großer Unterschiede, Wahrung der Einnahmenreihenfolge, keine Mindestgarantie; nur höherer Eigenanteil	Mindestgarantie zwischen 85% und 95%	hoher Eigenanteil, aber keine Pflicht zur Einhaltung der Einnahmenreihenfolge und zum Anknüpfen an Einnahmesituation des Ausgleichsjahrs
3. Stufe Länderfinanzausgleich			
Finanzkraft			
• Definition	Länder- und Gemeindesteuern;	Ländersteuer und min. 90% des Gemeindeanteils an der ESt und USt sowie 50% der Realsteuern	Ländersteuern und nur Teile Gemeindesteuern (Autonomieabschlag)
• Sonderlasten	keine	Abzug von Sonderlasten	keine
Finanzbedarf			
• Grundsatz	Einwohnermaßstab	Einwohnermaßstab	Einwohnermaßstab
• Mehrbedarfe	ja, für Gemeinden Stadtstaaten und dünnbesiedelte Länder	wie Bund	wie Bund
• Maßstäbe	offen; aber Bewahrung des Status quo möglich	Großstadtvergleich bei Stadtstaaten; Berücksichtigung struktureller Besonderheiten (z.B. Sozialhilfefasten) bei Gemeinden;	offen
• Höhe und Methode	Höhe offen; aber Bewahrung des Status quo möglich. Methode: Einwohnerwertung.	Einwohnerwertung 135% für Stadtstaaten; Rest offen	Höhe und Methode (Einwohnerwertung, Finanzkraftabzug; Festbetrag) offen
Ausgleichstarif	einfacher Tarif; der Grenzbelastung senkt; keine Mindestfinanzkraftgarantien	Progressiver Tarif; Mindestfinanzkraftgarantie von min. 90%, aber weniger als 100%	wie Bund
4. Stufe Bundesergänzungszuweisungen			
• Grundsatz	ja; aber Gesamtvolumen reduzieren	ja	ja
• Definition Leistungsschwäche	Finanzschwache Länder mit deutlich unterdurchschnittlicher Finanzkraft	Finanzschwache Länder oder hohe allgemeine Ausgabenbelastung	wie Bund
• Fehlbetrag	ja, für leistungsschwache Länder, aber Wahrung des Abstandsgebots	Auffüllung der Lücke zu mindestens 50%	wie Bund
• Sonder-BEZ	ja, aber Ausnahmecharakter und Befristung betont	ja, für neue Länder (10 weitere Jahre), Kosten politischer Führung und Haushaltsnotlage.	wie Bund, aber keine Beteiligung der Länder bei Finanzierung von Haushaltsnotlagen
1) Neue Länder (ohne Thüringen), Schleswig-Holstein, Berlin, Hamburg, Bremen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, und das Saarland			
2) Bayern, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Hessen			
Quellen: Deutscher Bundestag (2001); Bundesrat (2001).			

der das Bruttoprinzip konsequent angewendet sehen.

Umstritten ist auch der Umsatzsteuervorwegausgleich. Hier sieht der Bundesentwurf die Einhaltung der Einnahmenreihenfolge vor. Zudem soll eine Mindestauffüllung, wie sie im gegenwärtigen FAG vorgesehen ist, ausgeschlossen werden, was – ähnlich wie beim Länderfinanzausgleich – mit Anreizüberlegungen begründet wird. Die Ländermehrheit lehnt dies ab und will – im Kern – beim Status quo bleiben. Die vier Zahlerländer drängen insbesondere darauf, die Vorgabe, die Einnahmenreihenfolge einzuhalten, aufzulkern. Dahinter steht die Vorstellung, im Umsatzsteuervorwegausgleich die Möglichkeit, durch pauschalierte Zahlungen ein erhebliches Umverteilungsvolumen ohne negative Anreizwirkungen abzuwickeln (Huber und Lichtblau 2000). Solche Pauschalzahlungen würden allerdings mit der Einhaltung der Einnahmenreihenfolge kollidieren. Aus ökonomischer Sicht erscheint es daher wenig sinnvoll, den Umsatzsteuervorwegausgleich, der ein flexibles Element des Finanzausgleichsystems darstellt, durch das Maßstäbegesetz zu restringieren.

Dissens besteht auch im Hinblick auf die Bestimmung der Finanzkraft: Hier gibt es vor allem bei der Frage der Einbeziehung der Gemeindesteuern unterschiedliche Vorstellungen zwischen dem Bund und der Ländermehrheit sowie den vier Zahlerländern. Der Bund will eine vollständige Berücksichtigung, während die Länderminderheit den Status quo bewahren und die Gemeindesteuern nur zur Hälfte einbeziehen will. Dazwischen liegt die Position der Ländermehrheit. Sie wollen die Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer zu mindestens 90%, aber die Realsteuern wie bisher nur zur Hälfte einbeziehen. Diese Lösung, die wohl vor allem ein Zugeständnis an Hamburg als Mitglied der Ländermehrheit darstellt, kann schon unter systematischen Gesichtspunkten nicht überzeugen.

schen den Ländern gibt. Dissens herrscht insbesondere über die folgenden Punkte: Bei der vertikalen Umsatzsteuerverteilung sehen die Länder ihre eigene Verteilungsposition durch die Vorschläge des Bundes gefährdet. Während sich der Bund mehr am Nettoprinzip orientiert, wollen die Län-

Bei der Einwohnerwertung verlangt die Ländermehrheit, dass der – wie oben erläutert wurde – methodisch unzureichende Großstadtvergleich als Verfahren zur Ermittlung des Mehrbedarfs der Stadtstaaten gesetzlich festgeschrieben wird. Aus ökonomischer Sicht ist dieser Vorschlag abzulehnen und vielmehr für die Methode

des Kostenvergleichs zu plädieren. Die Länderminderheit schlägt vor, Mehrbedarfe einzelner Länder nicht nur über eine Einwohnerwertung zu berücksichtigen, wie es das Maßstäbengesetz vorsieht. Damit wird der Weg offen gehalten, Mehrbedarfe durch einen proportionalen Abzug von der Finanzkraft vorzunehmen, wie von Baretti, Huber, Lichtblau und Parsche (2001) vorgeschlagen wurde. Dies würde die Grenzbelastungen der Stadtstaaten reduzieren.

Beim Ausgleichstarif heben der Bund und die Länderminderheit als wesentliches Merkmal hervor, dass »aus Veränderungen der Finanzkraft ein Eigenanteil verbleib(en)« muss. Im Vorschlag der Ländermehrheit spielt diese unter Anreizgesichtspunkten zentrale Vorgabe dagegen nur eine untergeordnete Rolle. Sie fordern wie bisher Mindestgarantien von mindestens 90% und einen progressiven Tarif für die Zahlerländer.

Während Bund und Ländermehrheit bei den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen ähnliche Positionen vertreten, will die Ländermehrheit bei der Definition der Leistungsschwäche nicht nur die Finanzkraft, sondern auch die »allgemeine Ausgabenbelastung« als weiteres Kriterium benutzen. Dieser Ansatz ist aus zwei Gründen problematisch. Zum einen ist der Begriff der Ausgabenbelastung ähnlich vage wie der Begriff des Mehrbedarfs, zum zweiten kollidiert dieses Kriterium mit der Vorgabe, dass die allgemeinen BEZ nicht die Finanzkraftreihenfolge verändern dürfen. Dies macht ein Beispiel deutlich: Wenn zwei Länder eine gleiche Finanzkraft aufweisen und eines eine hohe Ausgabenbelastung aufweist, ist eine Zahlung von allgemeinen BEZ dennoch nicht zulässig. Aus diesem Grund ist die vom Bund vorgeschlagene Regelung, Leistungsschwäche als deutlich unterdurchschnittliche Finanzkraft zu definieren, vorzuziehen.

Bei den Regelungen zu den Sonder-BEZ gibt es drei wesentliche Unterschiede zwischen den Ländergruppen. Der Bund betont den Ausnahmeharakter und die Notwendigkeit der Befristung, ohne allerdings eine degressive Ausgestaltung der Zahlungen festzuschreiben. Materiell können auf dieser Basis die Sonderzahlungen fortgeführt werden. Bei den Sonder-BEZ zur Überwindung von Haushaltsnotlagen will der Bund einen höheren Begründungszwang und höhere Eigenanstrengungen der betroffenen Länder haben. Insgesamt zeigt der Vorschlag des Bundes in Richtung eines Abbaus der Sonder-BEZ. Die neuesten Entwicklungen deuten aber daraufhin, dass die Hilfen an die neuen Länder auf gleichem Niveau fortgesetzt werden. Die Ländermehrheit fordert dies in ihrem Gegenvorschlag explizit und verlangt eine Fortführung der BEZ für kleine Länder zum Ausgleich der höheren Kosten der politischen Führung sowie – de facto – einen Zwang zur Gewährung von Hilfen bei extremer Haushaltsnotlage (Rechtsanspruch auf Bailout). Die Länderminderheit wehrt sich vor allem gegen den Vorschlag

des Bundes, alle Länder bei der Finanzierung von Hilfen zur Überwindung einer Haushaltsnotlage zu beteiligen.

Fazit

Aus ökonomischer Sicht sind zwei Komponenten des Maßstäbengesetzes getrennt voneinander zu beurteilen: Die vertikale Verteilung des Umsatzsteueraufkommens sowie die horizontale Umverteilung im Rahmen des Finanzausgleichs. Beim ersten Punkt, der vertikalen Steuerverteilung ist hervorzuheben, dass das vorgeschlagene Maßstäbengesetz zu mechanisch auf das Deckungsquotenverfahren abzielt, was mit Fehlanreizen verbunden ist. So kann eine Ebene – und dabei vor allem der Bund – ihre Aufgaben und damit auch Ausgaben ausweiten und mittels höherer Umsatzsteueranteile eine nahezu vollständige Refinanzierung erreichen.

Für die horizontalen Umverteilungselemente berücksichtigt der vom Bund vorgelegte Entwurf die von finanzwissenschaftlicher Seite vorgebrachten Argumente gegen das bestehende Finanzausgleichssystem. So sollen den Ländern von zusätzlichen Einnahmen höhere Eigenanteile verbleiben und damit die empirisch nachgewiesenen negativen Anreizwirkungen des Länderfinanzausgleichs abgemildert werden. Im Bezug auf die Berücksichtigung möglicher Mehrbedarfe sollte das Gesetz um Bestimmungen ergänzt werden, welche die konkrete Ermittlung von Kostenunterschieden zwischen Ländern regeln.

Literatur

- Arbeitnehmerkammer Bremen (2001), »Bremen erreicht Spitzenplätze im Betriebsprüfungs-Ländervergleich«, http://www.arbeitnehmerkammer.de/pm/betr_prf.htm.
- Baretti, C., R. Fenge, B. Huber, W. Leibfritz und M. Steinherr (2000), *Chancen und Grenzen föderalen Wettbewerbs*, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung, Nr. 1, München.
- Baretti, C., B. Huber und K. Lichtblau (2000), »A Tax on Tax Revenue – the Incentive Effects of Equalizing Transfers: Evidence from Germany«, *CESifo Working Paper* No. 333.
- Baretti, C., B. Huber, K. Lichtblau und R. Parsche (2001), *Die Einwohnergewichtung auf Länderebene im Länderfinanzausgleich*, Gutachten im Auftrag der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen, erscheint als: ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung, Nr. 4.
- Baretti, C., B. Huber und K. Lichtblau (2001), »Weniger Wachstum und Steueraufkommen durch den Finanzausgleich«, *Wirtschaftsdienst* 81 (1), 38–44.
- Huber, B. und K. Lichtblau (2000), »Ein neuer Finanzausgleich – Reformoptionen nach dem Verfassungsgerichtsurteil«, *Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik* 257 (3), Köln: Institut der deutschen Wirtschaft.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1995), *Einnahmeverteilung zwischen Bund und Ländern*, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Bonn.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2000), *Stellungnahme zum Finanzausgleichsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999*, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 68, Bonn.