

Thiel, Eberhard

Article — Digitized Version

Föderalismus vor Gericht

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Thiel, Eberhard (1983) : Föderalismus vor Gericht, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 63, Iss. 2, pp. 58-59

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135762>

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.



Föderalismus vor Gericht

Das Geflecht der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden kann erneut heftig in Bewegung geraten. Dabei schien der im vorigen Sommer recht turbulente Schlagabtausch über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern im Rahmen der schnellen Beschlüsse über das Haushaltsbegleitgesetz 1983 eher elegant beendet worden zu sein. So profitierten die Länder insgesamt von der Änderung des Beteiligungsverhältnisses an der Umsatzsteuer. Die beschlossene Anhebung ihres Anteils auf 33,5 % sowie der Fortfall der früher im Rahmen der Kindergeldregelung vereinbarten Zahlung von 1 Mrd. DM pro Jahr an den Bund bedeuten für sie 1983 immerhin eine Haushaltsentlastung um 2 Mrd. DM.

Aber nicht alle damals verabschiedeten Gesetze müssen den kommenden Wahltag überdauern. Und selbst die Existenz von Mehrheiten im Bundesrat und Bundestag schließt bekanntlich die Anrufung des Bundesverfassungsgerichts zwecks Klärung politisch umstrittener Fragen nicht aus. Die mangelnde Fähigkeit, sich über einige in der Tat wesentliche Elemente des Finanzausgleichs zu einigen, wird nun voraussichtlich dazu führen, daß die Kontroversen nicht im parlamentarischen Raum, sondern vor Gerichtsschranken ausgetragen werden.

Der Streit entzündet sich speziell an der Verteilung der Finanzmittel zwischen den Ländern. Während die Anteile der Länder an den meisten Gemeinschaftssteuern nach dem korrigierten örtlichen Aufkommen festgelegt werden, bemißt sich der den einzelnen Ländern zustehende Betrag aus dem Länderanteil an der Umsatzsteuer zu 75 % nach der Einwohnerzahl; das restliche Viertel wird in Form von Ergänzungsanteilen finanzschwachen Ländern zugewiesen, um die Unterschiede der Steuerkraft pro Einwohner abzumildern.

Einer weiteren Verminderung der Finanzkraftunterschiede dient der sich anschließende eigentliche horizontale Länderfinanzausgleich. Diese Umverteilung, die ein Volumen von 2,5 Mrd. DM erreicht, richtet sich nach der an Landes- und Gemeindesteuern orientierten Finanzkraft und nach Bedarfskomponenten, die Gemeindegrößenklassen und einige sogenannte Sonderbelastungen – so z. B. der Hansestädte – beachten.

Bei diesem Verfahren wurden bisher nicht etwa alle Einnahmen berücksichtigt, sondern lediglich die bedeutsamen Steuereinnahmen. Das wurde nun aufgrund massiver Proteste dahingehend geändert, daß auch die bergrechtliche Förderabgabe, der sogenannte Förderzins, zunächst zu einem Drittel, ab 1986 zur Hälfte den Einnahmen hinzugerechnet wird. Dadurch werden sich die Ausgleichsansprüche besonders von Niedersachsen reduzieren; die ausgleichspflichtigen Länder – besonders Baden-Württemberg – werden entlastet.

Gegenstand der anstehenden Revisionsforderung ist zum einen diese weiterhin nur teilweise Berücksichtigung des Förderzinses. Zum anderen wird wohl ersatzweise auch mit einer Kritik an den bisher berücksichtigten Bedarfselementen operiert. So weist Nordrhein-Westfalen auf seine besonderen Belastungen durch den Kohle- und Stahlsektor hin und Bremen auf seine schrumpfenden Branchen Fischerei, Werften und neuerdings auch Flugzeugbau.

Der Ärger einiger Länder geht aber noch weiter und zielt auch auf eine Umgestaltung der Ergänzungszuweisungen ab, die der Bund in Höhe von heute 1,5 Mrd. DM aus seinem Umsatzsteueranteil an jene Länder verteilt, die auch nach den beschriebenen Ausgleichsversuchen noch als finanzschwach gelten. Hier wird moniert, daß der Katalog der begünstigten Länder über Jahre unverändert ist und daß der Förderzins sowie spezielle Belastungen einzelner Länder unbeachtet bleiben. Man gibt sich auch nicht damit zufrieden, daß der Anteil Niedersachsens an diesen eigentlich nur subsidiären Zuweisungen in den nächsten Jahren leicht zurückgehen soll, zumal für Nordrhein-Westfalen und Bremen weiterhin keine Ergänzungszuweisungen vorgesehen sind.

Die Frage, ob neben den Steuereinnahmen andere budgetwirksame Einnahmearten – besonders der Förderzins – in späteren Jahren vollständig den Ausgleichsberechnungen zugrunde zu legen sind, dürfte wegen der gestiegenen Bedeutung der Förderzinseinnahmen wohl positiv beantwortet werden. Letztlich wird aber darüber gestritten, ob bei den einzelnen Schritten zur Ermittlung der Ausgleichsbedarfe der Länder wie bisher nur relativ pauschal ein Vergleich korrigierter Einnahmegrößen oder ob in Zukunft auch weitergehende konkretisierte Bedarfskriterien heranzuziehen sind.

Besonders diese letzte Frage macht deutlich, daß es hier nicht um einige Prozentpunkte bei der Verteilung der Steuereinnahmen, sondern um wesentliche Teile des Finanzausgleichsystems geht. Insoweit kann der mögliche Tenor eines Richterspruchs schon heute erahnt werden: Es lassen sich zwar mancherlei meßbare Kriterien finden, die neben der Siedlungsstruktur und den Einnahmen den Ausgleichsbedarf anzeigen. Das Problem einer Einigung über diesen Katalog und einer Bewertung der aus seiner Anwendung resultierenden Finanzausstattung gegenüber den Ergebnissen einer lediglich pauschalen Regelung dürfte das Gericht aber kaum lösen. Schließlich stehen diese Fragen schon lange auf dem Programm der Finanzausgleichsdebatte und werden wohl auch nur mit zeitbedingten Kompromissen zu beantworten sein. Daß ein solcher Konsens nicht herbeigeführt werden konnte, darf als eine vertane Chance des Föderalismus bezeichnet werden – ganz gleich, welche Auffassung das Gericht über das heutige Ausgleichssystem vertreten wird.

Änderungen des Länderfinanzausgleichs – besonders auch Unsicherheiten über seine künftige Ausgestaltung – beeinflussen auch die Fähigkeit der Länder, ihrerseits den Gemeinden Zuweisungen zukommen zu lassen. Zum Anfang des Jahres 1983 beklagen die Gemeinden, daß die unbefriedigende Entwicklung ihrer Einnahmen zu einem Teil auf die Kürzung dieser Zuweisungen zurückzuführen ist. Da die Verschuldungsmöglichkeit der Gemeinden begrenzt ist, sind sie zu einer erneuten Kürzung ihrer Investitionsansätze gezwungen und kündigen Leistungsverminderungen sowie Steigerungen von Hebesätzen und Gebühren an.

Diese Finanzmisere der Gemeinden ist aber nicht nur durch die Einnahmenseite und die Zunahme der Ausgaben für die Sozialhilfe bedingt, sondern sie ist auch vielfach die Konsequenz früherer Aktivitäten im Bereich der Infrastruktur, die zu erheblichen Folgekosten führten. Das sollte übrigens auch bei den Plänen bedacht werden, die zur Belebung der Konjunktur speziell zusätzliche Gemeindeinvestitionen propagieren.

Häufig wird darauf verwiesen, daß solche Sonderprogramme und auch das bisherige System der Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zu Investitionen geführt haben, die nicht in jedem Fall dem künftigen Bedarf entsprachen. Die Diskussion um eine intensivere Kennzeichnung und Berücksichtigung des öffentlichen Bedarfs wird sich somit nicht nur auf den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern beschränken können, sondern hat auch Auswirkungen auf die künftige Gestaltung der Leistungsabgabe des gesamten öffentlichen Sektors und ihrer Finanzierung. Schließlich kann auch nicht verkannt werden, daß Bemühungen um konkretere Nachweise der einzelnen Bedarfe gegenüber der Beibehaltung eines eher pauschalen Bedarfsnachweises die Qualität der Autonomie und damit die politische Gestaltungsfähigkeit der einzelnen Gebietskörperschaften ändern werden. Das oberste Verfassungsgericht in einem Bundesstaat wird diese Zusammenhänge nicht übersehen.