

Geske, Otto-Erich

Article — Digitized Version

Der bundesstaatliche Finanzausgleich auf dem Prüfstand

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Geske, Otto-Erich (1985) : Der bundesstaatliche Finanzausgleich auf dem Prüfstand, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 65, Iss. 9, pp. 446-451

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136078>

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.

LÄNDERFINANZAUSGLEICH

Der bundesstaatliche Finanzausgleich auf dem Prüfstand

Otto-Erich Geske, Bonn

Am 15. Oktober beginnt vor dem Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe mit der ersten mündlichen Verhandlung ein Prozeß über das Länderfinanzausgleichssystem, dem eine Serie von Klagen der Bundesländer zugrunde liegt. Warum diese plötzliche Prozeßserie? Steht die Ausgleichsintensität des gesamten föderativen Finanzausgleichssystems zur Prüfung an? Kann der Spruch des Bundesverfassungsgerichts einen neuen finanzwirtschaftlich, sozial- und raumordnungspolitisch einwandfreien Finanzausgleich schaffen?

In der Bundesrepublik besteht ein finanzieller Ausgleich zwischen den finanzstarken und den finanzschwachen Ländern insbesondere deshalb, um die in ihrer Wirtschafts- und Steuerkraft sowie in ihrem Ausgabenbedarf sehr unterschiedlich strukturierten Bundesländer in die Lage zu versetzen, einigermaßen gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen und zu sichern. Dieser Länderfinanzausgleich (sogenannter horizontaler Finanzausgleich) hatte im Jahr 1984 ein Volumen von 2324 Mill. DM. Für ihn zahlten die Länder Baden-Württemberg 1456 Mill. DM, Hessen 575 Mill. DM und Hamburg 293 Mill. DM; durch ihn erhielten die Länder Niedersachsen 832 Mill. DM, Schleswig-Holstein 523 Mill. DM, Saarland 331 Mill. DM, Bremen 312 Mill. DM, Rheinland-Pfalz 283 Mill. DM und Bayern 40 Mill. DM. Außerdem hatte der Bund im Jahr 1984 an die finanzschwachen Länder 1659 Mrd. DM Ergänzungszuweisungen geleistet; davon erhielten Niedersachsen 569 Mill. DM, Bayern 345 Mill. DM, Rheinland-Pfalz 327 Mill. DM, Schleswig-Holstein 256 Mill. DM und das Saarland 160 Mill. DM.

Beide Stufen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs sind im Grundgesetz vorgesehen und im einzelnen in dem jeweils geltenden Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern geregelt. Der Streit zwischen den Ländern vor dem Bundesverfassungsgericht geht darum, daß jedes der zahlenden Länder des Finanzausgleichs die ihm durch den Länderfi-

nanzausgleich entstehenden Belastungen verringern will, während die Empfängerländer an der Aufrechterhaltung oder Verbesserung ihres finanziellen Status interessiert sind. Wird ein Land weniger belastet oder stärker begünstigt, geht dies zu Lasten der übrigen Länder. Auf eine so vereinfachte Darstellung läßt sich letztlich die Interessenlage der einzelnen Länder bei der Interdependenz der Finanzausgleichsbeziehungen zurückführen.

Auch bei den Ergänzungszuweisungen des Bundes geht es praktisch um die Frage, welche begünstigten Länder sollen wieviel weniger Zuweisungen erhalten als bisher, wenn die mit diesem Ziel klagenden Länder Bremen und Nordrhein-Westfalen zusätzlich in den Kreis der Empfängerländer von Ergänzungszuweisungen aufgenommen werden sollen.

Prüfungskriterien

Mit der Behauptung, der bundesstaatliche Finanzausgleich müsse geändert werden, weil dieses oder jenes Land vom Länderfinanzausgleich oder von den Bundesergänzungszuweisungen zu viel oder zu wenig erhalte, ist die zentrale Frage jedes Finanzausgleichs aufgeworfen: zu viel oder zu wenig gegenüber welcher angemessenen Belastung bzw. Begünstigung? Hat jetzt das Bundesverfassungsgericht zu entscheiden, wie der richtige Finanzausgleich auszusehen hat und welches die richtige Norm ist, an der man numerisch das Zuviel oder Zuwenig an Ausgleichsmitteln mißt? Einen solchen Eindruck vermitteln die politischen Äußerungen und journalistischen Beiträge, die sich mit dem bundesstaatlichen Finanzausgleich und dem Karlsruher Verfahren befas-

Dr. Otto-Erich Geske, 54, Ministerialdirektor a. D., war Abteilungsleiter im Bundesministerium der Finanzen.

sen. Hier kommen immer wieder Erwartungen über den möglichen Spruch des Gerichts und dessen Folgewirkungen für die Finanzausstattung der einzelnen Bundesländer zum Ausdruck, die völlig unrealistisch sind.

Kritik und Erwartungen hängen entscheidend von den Maßstäben ab, mit denen man an das Finanzausgleichsergebnis herangeht. Nicht nur in den dem Bundesverfassungsgericht von den einzelnen Bundesländern vorgelegten wissenschaftlichen Gutachten, deren Feststellungen sehr stark von den finanziellen Interessen des jeweiligen Landes geprägt sind, sondern auch in der Wissenschaft sind die Aussagen über den Finanzausgleich kontrovers. Das hängt einerseits von der Vielschichtigkeit der Aufgaben des Finanzausgleichs ab und andererseits von der wissenschaftlichen Disziplin des jeweiligen Autors. Der Finanzausgleich ist nämlich nicht in einer Disziplin angesiedelt, vielmehr befassen sich mehrere Disziplinen mit ihm. Zutreffend nennt Pagenkopf den wissenschaftlichen Standort des Finanzausgleichs daher interdisziplinär¹.

Nun liegt es nahe, bei einem Prozeß vor dem Bundesverfassungsgericht in erster Linie in den Schriftsätzen und Gutachten Ausführungen rechtlicher Art zu suchen. Aber kann man sich eine gerichtliche Feststellung vorstellen, ob die verfassungsrechtliche Zuordnung von Steueraufkommen, die korrigierende Verschiebung von vereinnahmten Steuereinnahmen auf andere Länder und weitere Ausgleichsstufen schließlich den „angemessenen Ausgleich“ bringen, wenn man sich nur auf rechtliche Begriffe beschränkt? Was sagen Begriffe wie Harmonisierungsgebot und Nivellierungszwang oder konkreter und abstrakter Bedarf für eine anstehende Entscheidung aus? Eine zu starke Nivellierung eines steuerstarken Landes durch Ausgleichsbelastungen oder eine zu starke Erhöhung der Finanzkraft eines steuerschwachen Landes durch Leistungen anderer ist nur über vergleichbare quantitative, finanzwirtschaftliche Meßdaten feststellbar. Daß dies auch die Vorgehensweise des Bundesverfassungsgerichts ist, zeigt bereits das erste einschlägige Urteil aus den 50er Jahren (Band 1, S. 117 ff.), in dem das Gericht über den föderativen Finanzausgleich zu entscheiden hatte. Im Unterschied zu der damaligen Rechtslage sind die heutigen föderativen Finanzausgleichsbestimmungen erheblich differenzierter und komplizierter, und zwar schon nach dem Verfassungswortlaut und nicht erst nach den Regelungen des einfachen Gesetzes. Mit den Bestimmungen der Finanzverfassung in Art. 107 Abs. 1 und Abs. 2 GG – in der seit der Finanzverfassungsreform von 1969 bestehenden Fassung – sind für das Bundesverfas-

sungsgericht heute erheblich stärkere Vorgaben und Maßstäbe vorhanden.

Vielen politischen und journalistischen Beiträgen ist derzeit aber nicht zu entnehmen, daß das Bundesverfassungsgericht nicht den bestehenden föderativen Finanzausgleich an irgendwelche Normen und Wertvorstellungen wissenschaftlicher Lehrmeinungen zu messen hat, sondern daß es im anhängigen Normenkontrollverfahren nur um die Vereinbarkeit oder Unvereinbarkeit der vom einfachen Gesetzgeber geschaffenen Regelungen mit den Maßstäben der Finanzverfassung geht. Und dies bedeutet zunächst eine Beschränkung der richterlichen Prüfung auf zwei Stufen des mehrstufigen Finanzausgleichs, und zwar auf den Finanzausgleich unter den Ländern und auf die Ergänzungszuweisungen des Bundes an finanzschwache Länder. Es stehen also zur richterlichen Kontrolle weder Vorschriften über die Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern noch Vorschriften über die Aufgabenverteilung oder die Mischfinanzierung von Bund und Ländern an.

Beurteilungskompetenz

Obwohl das Bundesverfassungsgericht schon einmal über den Finanzausgleich entschieden hat, wird heute die grundsätzliche Frage gestellt, ob denn das Bundesverfassungsgericht Belastungs- und Begünstigungsgrenzen des Finanzausgleichs – also den von der Verfassung vorgegebenen „angemessenen Ausgleich“ – überhaupt prüfen und beurteilen darf. So ist in einem dem Bundesverfassungsgericht vorgelegten Gutachten ausgeführt, „daß das Grundgesetz den Finanzausgleich gleichsam maßstablos der letztverbindlichen Beurteilungskompetenz des Finanzausgleichsgesetzgebers überantwortet hat. Wann ein Ausgleich angemessen ist, bleibt deshalb bis zur Grenze evidenter Willkür eine politische und damit der richterlichen Kontrolle entzogene Entscheidung des Finanzausgleichsgesetzgebers“. Nach dieser Formulierung scheint die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts in Finanzausgleichsfragen faktisch fast ausgeschlossen und – spiegelbildlich dazu – die Zuständigkeit des Gesetzgebers nahezu unbeschränkt zu sein. Das hieße aber auch, daß die heutigen Erwartungen auf ein den Finanzausgleich neu gestaltendes Urteil des Bundesverfassungsgerichts völlig unangemessen wären; außerdem bliebe es unverständlich, warum die Länder bei dem Finanzausgleichsgesetz, bei dem sie doch nicht nur Betroffene, sondern selbst auch Gesetzgeber sind, mit so vielen Klagen und Stellungnahmen vor das Bundesverfassungsgericht gegangen sind.

Es ist nicht zu bestreiten, daß der Wortlaut des Grundgesetzes mit der Vorgabe an den Gesetzgeber, die –

¹ Hans Pagenkopf: Der Finanzausgleich im Bundesstaat: Theorie und Praxis, Stuttgart u. a. 1981.

nach der *Steuerverteilung* und der korrigierenden *Steuerumverteilung* gemäß Art. 107 Abs. 1 GG noch verbleibenden – *Finanzkraft-* und *Finanzbedarfsunterschiede* der Länder festzustellen und dann für einen „angemessenen“ Ausgleich zu sorgen, auf einen weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers deutet. Verengt sich aber nicht dieser Raum für den Gesetzgeber durch den Text, den Aufbau und die Systematik der Verfassungsbestimmung entscheidend? Kommt in den Verfassungsformulierungen doch der Wille des Verfassungsgebers klar zum Ausdruck, der diese Regelungen in einem sehr langwierigen Gesetzgebungsverfahren und im Konsens aller (!) Bundesländer gefunden und dabei die früheren Verfassungsregelungen wesentlich umgestaltet hatte. Der Verfassungskompromiß besteht aus einem ganzen Paket von quantifizierten Teil- und Stufenlösungen, mit denen auf die Besonderheiten der einzelnen Länder Rücksicht genommen wurde. Das nimmt der Verfassungsregelung zwar den Charme eines einfachen theoretischen Modells, läßt aber erkennen, daß die gefundene Paketlösung in den finanziellen Auswirkungen für jedes Land als akzeptabler Kompromiß angesehen wurde. Ist das kein Indiz für einen „angemessenen Ausgleich“? Über die Verfassungsformulierungen hinaus hatte der Bundesrat auch den Inhalt des Finanzausgleichsgesetzes schon weitgehend durch eine Entschließung festgelegt, die Teil und Voraussetzung für die Annahme der Paketlösung war.

Es gehört zu den selbstverständlichen und zwangsläufigen Notwendigkeiten jedes Beschlußverfahrens über den Finanzausgleich, daß zuerst die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen einer gewünschten Lösung auf die einzelnen beteiligten Gebietskörperschaften berechnet werden und erst danach die gesetzlichen Regelungen formuliert werden. Dieses Verfahren war bei der Paketlösung der Finanzverfassungsreform sogar von entscheidender Bedeutung. Und dadurch soll keine Bindungswirkung für den einfachen Gesetzgeber entstanden sein, so daß er „gleichsam maßstablos“ entscheiden kann? Nach Meinung des Autors schränken die verfassungsrechtlichen Vorgaben mit den finanzwirtschaftlichen Verteilungswirkungen auf die einzelnen Länder

den Gesetzgeber weitaus stärker ein – und erhöhen entsprechend die Kontrolldichte des Bundesverfassungsgerichts –, als sich aus einer unhistorischen Textanalyse der Worte „angemessen auszugleichen“ erkennen läßt.

Verschiebungen in der Länder-Finanzkraft

Wenn die Länder bei der Finanzreform 1969 den bundesstaatlichen Finanzausgleich so weitgehend festgelegt haben, was hat denn den Finanzausgleich in einem solchen Maße verändert, daß er heute von mehreren Ländern als verfassungswidrig angesehen wird?

Die größten Veränderungen in den finanzwirtschaftlichen Positionen der Länder untereinander brachte das sprunghafte Ansteigen der Einnahmen aus den *Förderabgaben* mit der einseitigen Verteilung zugunsten des Landes Niedersachsen, ohne daß sich diese Verstärkung der Finanzkraft des Landes Niedersachsen auf seine Empfängerposition beim Länderfinanzausgleich und bei den Bundesergänzungszuweisungen auswirkte. Die sogenannten Förderabgaben waren der eigentliche Störfaktor für das bis dahin bestehende Gleichgewicht im Finanzausgleich. Die Belastung des bestehenden Geflechts der Finanzausgleichsbeziehungen wurde durch eine stufenweise Berücksichtigung ab 1983 von einem Drittel bzw. ab 1986 von der Hälfte der Einnahmen aus der Förderabgabe beim Land Niedersachsen verringert – und dies nur beim Länderfinanzausgleich, nicht aber bei der Bemessung der Bundesergänzungszuweisungen.

Mit welchen Argumenten die nur halbe Einbeziehung der Förderabgaben in die Berechnung des Länderfinanzausgleichs, und zwar als bisherige Endstufe und nur beschränkt auf den Länderfinanzausgleich, in den Schriftsätzen und Gutachten vor dem Bundesverfassungsgericht verteidigt und mit welchen Argumenten die volle und sofortige Einbeziehung dieser Einnahmen beim Länderfinanzausgleich und bei den Bundesergänzungszuweisungen verlangt wird, kann bei diesem Überblick über die strittige Materie nicht wiedergegeben werden. Es ist in diesem Zusammenhang auch gleichgültig, ob die Förderabgabe eine Steuer ist oder nicht;

KONJUNKTUR VON MORGEN

Der vierzehntäglich erscheinende Kurzbericht des HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg über die Binnen- und Weltkonjunktur und die Rohstoffmärkte

ISSN 0023-3439

V E R L A G W E L T A R C H I V G M B H – H A M B U R G

auf jeden Fall bedeutet sie eine *Finanzkraftverstärkung* des begünstigten Landes. Sie ist quantitativ und qualitativ auch finanzausgleichsrelevant, und schon deshalb ist ihre Berücksichtigung im bundesstaatlichen Finanzausgleich erforderlich, mindern doch Förderabgaben als Betriebsausgabe bei den Unternehmen das örtliche Aufkommen aus der Körperschaftsteuer und der Gewerbesteuer in erheblichem Umfang, so daß die Steuerkraft des Landes Niedersachsen gesenkt (auch beim Bundesanteil an diesen Steuern treten entsprechende Einnahmeverminderungen auf) und damit der Anspruch Niedersachsens auf Finanzausgleichsmittel erhöht wird.

Die Größenordnung der Finanzkraftverstärkung des Landes Niedersachsen aus den Förderabgaben wird dadurch erkennbar, daß eine Einbeziehung zu 50 % in den Länderfinanzausgleich 1986 für Niedersachsen Mindereinnahmen aus dem Länderfinanzausgleich von rd. 750 Mill. DM zur Folge hat (wovon Baden-Württemberg als größtes Zahlerland des Länderfinanzausgleichs mit rd. 400 Mill. DM den größten Vorteil hat). Diese Volumina lassen die Anstrengungen Niedersachsens im Streit, die Einnahmen so lange und so hoch wie möglich aus der Anrechnung herauszuhalten, verständlich erscheinen.

Die Auseinandersetzungen über die Förderabgaben als anrechenbare *Finanzkraftverstärkung* haben zur Folge gehabt, daß der Streitstoff erheblich durch die zusätzliche Frage ausgeweitet wurde, ob es verfassungsrechtlich zwingend ist, daß auch alle anderen nichtsteuerlichen Einnahmen der Länder oder einige andere, die die Finanzkraftunterschiede verändern, zusätzlich zur Berechnung der Landesfinanzkraft und damit der Finanzausgleichsbelastungen und -begünstigungen herangezogen werden müssen. Herkömmlicherweise ist dies, wohl auch wegen fehlender Ausgleichsrelevanz, nicht der Fall gewesen.

Bundesergänzungszuweisungen

Auch ein weiterer Fragenbereich, der zwischen den Ländern streitig geworden ist, beruht auf zwischenzeitlich eingetretenen Verschiebungen in der Finanzkraft der Länder. Es handelt sich um den Kreis derjenigen Länder, die *Bundesergänzungszuweisungen* erhalten, und um die Höhe der jeweiligen Ergänzungszuweisungen. Die Finanzkraft mehrerer Länder hat sich verändert, ohne daß eine entsprechende Überprüfung und Anpassung der Bundesergänzungszuweisungen durch den Gesetzgeber vorgenommen worden ist. Weil der Kreis der Empfängerländer und deren Anteile an den dynamisch wachsenden Zuweisungen praktisch unverändert geblieben sind, besteht für die Länder Niedersachsen und Bayern, deren Finanzkraft sich wesentlich er-

höht hat, die Gefahr einer erheblichen Rückführung ihrer Einnahmen aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleich; auf der anderen Seite verlangen die Länder Bremen und Nordrhein-Westfalen die Aufnahme in den Kreis der Empfängerländer und entsprechende Zuweisungen.

Streitig sind die Kriterien, nach denen die Bundesergänzungszuweisungen verteilt werden dürfen. Der Kern dieser Auseinandersetzung geht um das verfassungsrechtliche und finanzwirtschaftliche Verhältnis von Bundesergänzungszuweisungen und Länderfinanzausgleich. Die verfassungsrechtliche Ermächtigung für die Bundesergänzungszuweisungen ist als letzte Stufe des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems im letzten Satz des Artikel 107 GG enthalten, der den Finanzausgleich unter den Ländern regelt. Schon dieser Standort im unmittelbaren Anschluß an die Vorschriften über den Länderfinanzausgleich sowie die verfassungsrechtliche Definition als Zuweisungen zur *ergänzenden* Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs an die leistungsschwachen Länder spricht dafür, daß die Bundesergänzungszuweisungen erst gewährt werden können, nachdem der angemessene Ausgleich für alle Länder durch den Länderfinanzausgleich erreicht worden ist; sie können nur ergänzend und damit im Unterschied zu dem auf Dauer angelegten Finanzausgleich nur vorübergehend gewährt werden. Sie haben eine Funktion als ergänzender Spitzenausgleich, als Tariengewicht, weil

- sie ein Finanzausgleichsinstrument sind und weil sie nur zur allgemeinen Ausgabendeckung, nicht aber zur Durchsetzung bestimmter bundespolitischer Ziele gewährt werden dürfen,
- im Verhältnis zum Gesamtvolumen des Länderfinanzausgleichs der Umfang der Bundesergänzungszuweisungen nur eine ergänzende, also erheblich geringere Ausgleichsfunktion und Größe haben darf,
- die Ergänzungszuweisungen nur an Länder gezahlt werden dürfen, die die Voraussetzungen für ein im Länderfinanzausgleich ausgleichsberechtigtes Land aufweisen,
- ein leistungsschwaches Land (auf Dauer) keine höheren Ergänzungszuweisungen erhalten darf, als zur Aufstockung bis zum Durchschnitt der Länderfinanzkraft notwendig ist; es darf durch die Ergänzungszuweisungen nicht dauerhaft die Finanzkraft eines finanzstarken Landes erhalten,
- die Bundesergänzungszuweisungen für die einzelnen Länder nach der Ausgleichssystematik und nach dem Ausgleichsergebnis der Länderfinanzausgleichsstufe zu bemessen sind.

Da es bei einer gegebenenfalls notwendigen Anpassung der Bundesergänzungszuweisungen an entsprechende verfassungsrechtliche Vorgaben für die einzelnen Länder um erhebliche Beträge geht, haben alle Länder aus ihrer Interessenlage zu jedem dieser Punkte eine unterschiedliche Position bezogen und diese durch die von ihren Gutachtern gelieferten wissenschaftlichen Begründungen und Argumente zu untermauern versucht (was hier im einzelnen auch nicht andeutungsweise referiert werden kann).

Belastungsanteile

Der dritte große Fragenkomplex des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, der zwischen den Ländern streitig ist, geht auch auf Verschiebungen in der Finanzkraft zurück, die gegenüber dem Ausgangszustand und gegenüber den früheren Begünstigungs- und *Belastungsanteilen* einzelner Länder zu Veränderungen geführt haben. Das Land Nordrhein-Westfalen, jahrelang eines der vier Zahlerländer im Länderfinanzausgleich, ist aufgrund der strukturellen Probleme im Kohle- und Stahlbereich, die sich in seinen Steuereinnahmen und Belastungen niederschlagen, wegen geminderter Finanzkraft seit 1981 aus dem Kreis der Zahlerländer ausgeschieden. Dies hatte zur Folge, daß die übrigen finanzstarken Länder einen erhöhten Anteil für die Umverteilungsmasse des Länderfinanzausgleichs aufzubringen hatten; das traf insbesondere auf das Land Baden-Württemberg zu, das rund 70 % des Gesamtvolumens zu leisten hat. Bei der Interdependenz der Finanzausgleichsbeziehungen kann ein finanzstarkes Land nur dann seine Leistungen im Länderfinanzausgleich verringern, wenn entweder die finanzschwachen Länder weniger aus dem Länderfinanzausgleich erhalten oder die übrigen Zahlerländer höhere Belastungen übernehmen müssen. Das ist der Hintergrund für die Bemühungen Baden-Württembergs, alle Bestandteile des Länderfinanzausgleichs, mit denen besondere und erhöhte Bedarfe einzelner Länder bei der Bemessung der Belastungen und Begünstigungen des Länderfinanzausgleichs berücksichtigt werden, als verfassungswidrig in Frage zu stellen und abzuschaffen.

Finanzwirtschaftlich viel bedeutender ist jedoch der baden-württembergische Vorstoß, die erhöhte Einwohnerzahlwertung bei der Finanzkraftbemessung der Stadtstaaten Hamburg und Bremen im Länderfinanzausgleich zu beseitigen. Das würde für Baden-Württemberg eine Entlastung im Länderfinanzausgleich um 419 Mill. DM auf 1037 Mill. DM bedeuten und würde z. B. die Belastung Hamburgs um 969 Mill. DM auf 1262 Mill. DM erhöhen. Ergibt die derzeitige Finanzausgleichsregelung mit dem so hohen Lastenanteil Baden-Württem-

bergs oder aber der Wegfall der (derzeit um 35 %) erhöhten Einwohnerzahlwertung bei Hamburg und Bremen die richtige und sachgemäße Belastung im Länderfinanzausgleich?

Über diese alternativen Fragestellungen finden die Auseinandersetzungen statt, und zwar mit Hilfe von Zahlendarstellungen, historischen Literaturstellen, kommunalwissenschaftlichen und raumordnungspolitischen Zitaten und Argumenten. Es ist unmöglich, die verschiedenen Argumente hier im Detail inhaltlich wiederzugeben; deshalb nur einige reflektierende Anmerkungen über den Inhalt dieses grundsätzlichen Streits.

Verkürzte Belastungsrechnung

Das Land Baden-Württemberg sieht sich durch seine Zahlungen in den Länderfinanzausgleich übermäßig belastet. Ist aber der Aufbringungsanteil eines Landes ein Kriterium für eine angemessene oder unangemessene Belastung im Länderfinanzausgleich? Bezieht man z. B. die Ausgleichsbelastung rechnerisch auf die Einwohnerzahlen, so beträgt 1984 die Belastung Baden-Württembergs 158 DM je Einwohner und die Belastung Hamburgs 183 DM je Einwohner; diese Belastungskriterien würden sich nach dem Vorstoß Baden-Württembergs auf 112 DM je Einwohner für Baden-Württemberg und auf 789 DM je Einwohner für Hamburg verändern. Wäre das eine angemessenere Belastung für Baden-Württemberg und Hamburg? Oder ist diese Betrachtungsweise keine zulässige Belastungsrechnung, obwohl doch Baden-Württemberg selbst mit dem (ungeachteten) „Einwohner“ als eigentlichem Bedarfsträger argumentiert?

Außerdem bezieht Baden-Württemberg seine Belastungsrechnung auf den Länderfinanzausgleich, also auf nur eine der Stufen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Aber läßt sich eine Überbelastung im Verhältnis zu anderen Ländern aus der Belastung durch eine einzige Stufe des mehrstufigen bundesstaatlichen Finanzausgleichs herleiten? Der Verfassungsgeber hatte 1969 die Intensität des Finanzausgleichs zwischen den Ländern erhöhen wollen, ohne dadurch den Länderfinanzausgleich in seinem Volumen aufzustocken. Die angestrebte stärkere Anhebung der finanzschwachen Länder an die Finanzkraft der finanzstarken Länder wurde durch ein mehrstufiges Steuerumverteilungssystem in vorgezogenen „unsichtbaren“ Ausgleichsstufen erreicht und der Umfang des Länderfinanzausgleichs fast halbiert. Deshalb kann man eine mit der Finanzverfassung übereinstimmende Belastungsrechnung heute nicht ohne die dem Finanzausgleich nach Art. 107 Abs. 2 GG vorhergehenden Ausgleichsstufen anstellen. Nur wenn

man von dem „örtlichen Aufkommen“ der Steuern – die nämlich von den Finanzbehörden eines Landes in ihrem Gebiet „vereinnahmt“ werden – ausgeht und die gesamten Ausgleichsstufen einbezieht, ergibt sich die tatsächliche Belastung eines Landes. Andernfalls würde ein Land, das durch die vorgelagerten Ausgleichsstufen stark belastet ist, in der Stufe des Länderfinanzausgleichs aber geringer betroffen wird, zum angemessenen Ausgleich scheinbar zu wenig beitragen, während ein Land, dem zunächst nach der Steuerumverteilung verhältnismäßig viel verbleibt, durch höhere Abschöpfungen und Umverteilungen im Länderfinanzausgleich optisch überbelastet erscheint. Wird das Bundesverfassungsgericht wohl die verkürzte oder eine vollständige Belastungsrechnung akzeptieren, um die einseitige Überbelastung Baden-Württembergs zu überprüfen?

Stadtstaatenproblematik

Wie aber verhält es sich mit der erhöhten Einwohnerzahlwertung der Stadtstaaten Hamburg und Bremen? Für die Steuereinnahmen der Flächenländer gibt es nach dem Finanzausgleichsgesetz keine besondere Einwohnerzahlwertung (nur für die in den Länderfinanzausgleich einbezogenen kommunalen Steuereinnahmen findet für jedes Land eine unterschiedliche Einwohnerzahlwertung statt, um die kommunalen Finanzbedarfe zu berücksichtigen). Die Stadtstaaten Hamburg und Bremen begründen ihre besondere finanzausgleichsrechtliche Behandlung damit, daß ihnen im Unterschied zu Flächenstaaten nicht die Möglichkeiten des Gemeindefinanzausgleichs zur Verfügung ständen, mit Hilfe derer die großstadtypische Aufgaben- und damit Ausgabenintensität teilweise ausgeglichen werden könne. Ihre „Gemeindegrenzen“ seien ihre Landesgrenzen. Die Stadtstaaten seien kleine Bundesländer und Großstädte zugleich und hätten stadtstaatenpezifische Finanzbedarfe; diese resultierten insbesondere aus größenunabhängigen Ausgabenlasten, die alle Länder treffen, aus ballungsbedingten Mehrausgaben, aus Kosten für die zentralörtliche Funktion und aus der Metropolfunktion.

Die stadtstaatenpezifische Situation bei Hamburg und Bremen liegt tatsächlich darin, daß bei ihnen zwar die gleichen Probleme wie bei Großstädten und zentralen Orten im Verhältnis zu ihren Umlandgemeinden in Flächenländern bestehen, daß aber die Lösungsmöglichkeiten über einen Finanzausgleich nicht vergleichbar sind. Das enge und verzahnte Verhältnis der Flächenstaaten zu ihren Gemeinden ist bei dem Staatencharakter der Bundesländer nicht auf das Verhältnis der Länder untereinander übertragbar. Außerdem gibt es verfassungsrechtlich keinen regionalen aufgesplitterten

Finanzausgleich, der sich z. B. auf die Stadtstaaten und die an sie angrenzenden Bundesländer beschränkt; notwendige Ausgleichsfunktionen muß also der Länderfinanzausgleich übernehmen.

Aber kommt es bei der Frage der Verfassungsmäßigkeit von erhöhten Einwohnerzahlwertungen überhaupt darauf an, einen Streit über die Höhe unterschiedlicher Belastungen von Flächenländern und Stadtstaaten zu führen? Daß die Stadtstaaten als finanzausgleichsrechtliche Gleichstellungsvoraussetzung mit den Flächenländern im Länderfinanzausgleich eine erhöhte Einwohnerzahlwertung für ihre stadtstaatenpezifischen Besonderheiten haben, ist doch Tradition in der Finanzverfassung der Bundesrepublik und war auch Grundlage des Verfassungskompromisses von 1969 – was unbestritten ist. Wer heute diese Einwohnerzahlwertung prinzipiell in Frage stellt, der fordert m. E. einen neuen verfassungsrechtlichen Totalkompromiß zwischen den Ländern über den Finanzausgleich, der kann damit aber nicht die Verfassungswidrigkeit der tradierten gegenwärtigen Stadtstaatenregelung begründen.

Vorausschau

Mit diesem Überblick sind keineswegs alle zwischen den Ländern streitigen Positionen angesprochen. Kann aber das Bundesverfassungsgericht diese komplexe Konfliktlage lösen und gegebenenfalls neu regeln? Zunächst sollte man davon ausgehen, daß nach wie vor eine politische Lösung zwischen den Ländern möglich sein sollte, die allerdings auch eine dauerhafte Befriedung bringen müßte und schon deshalb sachgerecht sein muß. Das Bundesverfassungsgericht kann – wie weit es auch immer bei seiner Prüfung in das bundesstaatliche Finanzausgleichssystem einsteigt – keinen zahlenmäßig fixierten neuen Finanzausgleich liefern. Seine Urteilsfeststellungen würden sich bei einer Verfassungswidrigkeit nur auf bestimmte Regelungsteile des Finanzausgleichs und auf gewisse Hinweise in den Urteilsgründen beschränken. Danach hätten die Gesetzgebungsorgane des Bundes und insbesondere die Bundesländer wieder die Pflicht, die Fäden des Finanzausgleichsgeflechts verfassungsgemäß neu zu knüpfen. Es geht dabei um große Beträge für die einzelnen Länder, und die Durchsetzung berechtigter Interessen ist letztlich von den Koalitionen und Mehrheiten abhängig, die die Länder unter sich finden müssen. Je deutlicher und detaillierter die Entscheidungsstrukturen des Bundesverfassungsgerichts jetzt erkennbar werden, um so schneller kann dieser – sonst langwierige und die finanzwirtschaftlichen föderativen Beziehungen belastende – politische Willensbildungsprozeß beendet werden.