

von Dohnanyi, Klaus; Posser, Diether; Palm, Guntram

Article — Digitized Version

Der Verfassungsverstreit um den Finanzausgleich

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: von Dohnanyi, Klaus; Posser, Diether; Palm, Guntram (1986) : Der Verfassungsverstreit um den Finanzausgleich, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 66, Iss. 2, pp. 59-66

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136126>

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.

Der Verfassungsstreit um den Finanzausgleich

Eine Reihe von Ländern hat beim Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe Klage gegen das bestehende System des Länderfinanzausgleichs und der Bundesergänzungszuweisungen eingereicht. Mündliche Verhandlung war am 14. Januar; das Urteil wird Mitte dieses Jahres erwartet. Worum geht es? Dr. Klaus von Dohnanyi, Dr. Diether Posser und Dr. Guntram Palm erläutern die Klagegründe ihrer Bundesländer.

Klaus von Dohnanyi

Für einen stadtstaatengerechten Finanzausgleich

Die Bundesrepublik Deutschland ist als ein demokratischer und sozialer Bundesstaat verfaßt. Das Fundament eines Bundesstaates sind Gerechtigkeit und regionaler Ausgleich. Diesen Anspruch hat das Grundgesetz auch für die Finanzkraft der Länder festgeschrieben: „Durch das Gesetz ist sicherzustellen, daß die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird ...“ (Art. 107, 2 GG).

Die 1969/71 verabschiedeten Gesetze zur Finanzverfassung der Bundesrepublik regeln den Finanzausgleich unter den Ländern, der in drei Stufen als horizontaler Ausgleich und in einer weiteren Stufe durch Ergänzungszuweisungen des Bundes stattfindet:

□ 1. Stufe: Hier erfolgt die Zerlegung der Lohnsteuer nach dem Wohnsitzland des Arbeitnehmers und die der Körperschaftsteuer nach dem Land mit den Betriebsstätten.

□ 2. Stufe: Den Ländern steht ein Anteil von 34,5 % (ab 1986 35 %) des Umsatzsteueraufkommens zu.

Diese werden nicht nach dem örtlichen Aufkommen, sondern gemäß Art. 107,1 GG nach der Einwohnerzahl auf die Länder verteilt. 75 % des Länderanteils werden auf diese Weise verteilt, maximal 25 % des Aufkommens gehen als „Vorabzufüllung“ an – gemessen am Länderdurchschnitt – steuerschwache Länder.

□ 3. Stufe: Dies ist der Länderfinanzausgleich im engeren Sinne. Die Steuern der Länder im Finanzausgleich (Landesanteil der Einkommen- und Körperschaftsteuer, Umsatzsteueranteil, Ländersteuern, 50 % der Gewerbesteuerumlage, Förderabgabe teilweise, Abzug von Sonderlasten) werden vollständig, die der Gemeinden – auf einheitliche Hebesätze normiert – zu 50 % in den Ausgleich einbezogen. Bei der Ermittlung der Meßzahl für die Ländersteuern werden die Einwohner der Stadtstaaten mit 1,35 gewertet. Mit dieser Besonderheit wollte man der strukturellen Sondersituation des Stadtstaates insofern Rechnung tragen, als Stadtstaaten nur aus großstädtischer Struktur bestehen und daher

in ihren Kosten auch nicht mit einem Flächenland, sondern mit der Großstadt (Hauptstadt) eines Flächenlandes verglichen werden müssen. Der Teil der (aus Gemeinde- und Ländersteuern gebildeten) Steuerkraftmeßzahl, der von der Ausgleichsmeßzahl nach oben oder unten abweicht, wird nach einem bestimmten Schlüssel abgeschöpft bzw. aufgefüllt.

□ 4. Stufe: Die nach der 3. Stufe des horizontalen Ausgleichs immer noch steuerschwachen Länder erhalten vom Bund Ergänzungszuweisungen in Höhe von 1,5 % des Umsatzsteueraufkommens, und zwar aus einem Anteil, der an sich den Ländern zusteht.

Hamburgs heutige finanzielle Situation wird also zu einem erheblichen Teil durch diese Finanzverfassung bestimmt. Seit 1970 hat Hamburg (durch die Zerlegungsgesetzgebung bei der Lohn- und Einkommensteuer und durch den Länderfinanzausgleich) rund 12 Mrd. DM an andere Bundesländer gezahlt. Allein im Rahmen des Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne waren es 6,76 Mrd. DM. Mit einem Pro-

Kopf-Betrag von etwa 4000 DM steht Hamburg damit im Länderfinanzausgleich an der Spitze der zahlenden Länder, auch weit vor Baden-Württemberg.

Hamburgs Kritik an der geltenden Finanzverfassung gründet vor allem darauf, daß das System die Großstadt Hamburg schlechter stellt als andere Großstädte, sogar schlechter als solche in Ländern, die im Ausgleich empfangen. Insbesondere der Schlüssel 1,35 führt nicht zur beabsichtigten Gleichbehandlung eines Bundeslandes mit besonderer (ausschließlich großstädtischer) Struktur, sondern zur Benachteiligung und – verfassungswidrigen – Nivellierung des zahlenden Bundeslandes, nämlich unter die Finanzkraft von vergleichbaren Großstädten in anderen Bundesländern (vgl. „Hamburg in Zahlen“ 12/1985, S. 376 ff.). Das geltende System ist auch ungeeignet, um auf strukturelle Veränderungen insbesondere zwischen Großstädten und Umland und damit zwischen den Stadtstaaten und den Flächenländern in geeigneter Weise zu reagieren.

Die Kritik betrifft also einerseits die Angemessenheit der Einwohnerwertung im Länderfinanzausgleich und andererseits die Gesetzgebung bei der Lohnsteuerzerlegung. Dies will ich im folgenden begründen.

Rückläufige Einwohnerzahl

Das durchschlagende Element des Länderfinanzausgleichs ist der Einwohner als Bemessungseinheit, der bei den Stadtstaaten allerdings mit 135 % (für die Ländersteuer) gewertet wird. Diese ausschließliche

Fixierung auf die Einwohnerwertung macht sich für die Stadtstaaten – anders als in den Flächenländern – sehr negativ bemerkbar¹. Ein Grund dafür liegt in der rückläufigen Einwohnerzahl – eine Entwicklung übrigens, die alle Großstädte betrifft. Die Flächenländer haben demgegenüber im Schnitt einen Anstieg ihrer Bevölkerungszahlen zu verzeichnen. Ein Vergleich zwischen den Großstädten zeigt, daß die Hamburger Entwicklung durchaus nicht aus dem Rahmen der Entwicklung der Großstädte in der Bundesrepublik fällt. Durch seine Stadtstaatsituation kann aber Hamburg seine Einwohnerverluste finanziell nicht aus dem Umland kompensieren.

Für Hamburg bedeutet dies: In der Berechnung des Länderfinanzausgleichs fällt jeder „rückläufige“ Einwohner als Steuermaßenheit aus – dies bei den Ländersteuern sogar mit 135 % – und erhöht damit die Zahlungen Hamburgs in den Ausgleich. Die Kosten der Stadt können jedoch bei weitem nicht im gleichen Ausmaß zurückgehen, denn erhebliche Leistungen einer Stadt müssen unabhängig von der Bevölkerungszahl in konstantem Umfang erbracht werden bzw. können nur mit großer Zeitverzögerung dem Bevölkerungsrückgang ange-

paßt werden. Darüber hinaus erbringen die Stadtstaaten als überregionale Metropolen in hohem Maße auch Leistungen für die gewachsene Zahl der Pendler und für die Umlandbevölkerung insgesamt, z. B. im Bereich der Schulen, Hochschulen, im Gesundheitswesen, bei kulturellen Einrichtungen, Straßenbau, Gerichten usw.

Verstoß gegen das Nivellierungsverbot

Die Kritik Hamburgs umfaßt auch die „Angemessenheit“ des Länderfinanzausgleichs, d. h. die 135 %ige Einwohnerwertung bei den Ländersteuern, denn bei den Gemeindesteuern wird Hamburg wie jede andere Großstadt in einem Flächenland gewertet. Für die Beurteilung der Angemessenheit ist ein Vergleich der Stadtstaaten miteinander nur bedingt aufschlußreich. Vielmehr ist ein Kosten- und Aufgabenvergleich heranzuziehen, der sowohl Flächenstaaten und Stadtstaaten einbezieht als auch (nach Größe und Funktion) vergleichbare Großstädte und die vom jeweiligen Flächenland in der betreffenden Großstadt bzw. für diese getätigten Ausgaben. Nimmt man als Vergleichsmaßstab „Großstädte plus Ausgaben der Flächenländer in der Stadt“, stellt man fest, daß die Finanzausstattung Hamburgs vor dem Finanzausgleich besser ist, nach dem Finanzausgleich jedoch häufig sogar geringer als die Finanzausstattung anderer Großstädte. Damit wird meines Erachtens gegen das vom Bundesverfassungsgericht 1952 ausgesprochene Nivellierungsverbot verstoßen.

Auf eine Schwierigkeit sei hier verwiesen: Offizielle Statistiken über die Gesamtausgaben von Kommune und Bundesland in einer Großstadt liegen nicht vor; sie müssen mühsam erstellt werden. Die

Die Autoren
unseres
Zeitgesprächs:

*Dr. Klaus von Dohnanyi, 57,
ist Erster Bürgermeister der
Freien und Hansestadt
Hamburg.*

*Dr. Diether Posser, 63, ist Finanzminister des Landes
Nordrhein-Westfalen.*

*Dr. Guntram Palm, 54, ist Finanzminister des Landes
Baden-Württemberg.*

¹ Diese Fixierung auf die Einwohnerzahl ist im übrigen nicht nur ein Problem des Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne, sondern trifft die Stadtstaaten auch bei der Verteilung der Umsatzsteuer besonders hart. Allein 1984 verlor Hamburg 660 Mill. DM dadurch, daß die Verteilung der Umsatzsteuer nach Einwohnern und nicht nach dem Aufkommen erfolgt.

Tatsache, daß es derartige Statistiken nicht gibt, liegt im Interesse der Landesregierungen der Flächenstaaten. Denn eine Offenlegung der Zuordnung der staatlichen Ausgaben z. B. auf die einzelnen Städte würde den Wettstreit zwischen den Hauptstädten und anderen Großstädten in einer auch für die Landesregierung wenig erquicklichen Weise verschärfen. Insofern werden auch die Länderauskünfte die Ausgaben in den Hauptstädten immer eher herunterspielen.

Die Pendlerproblematik

Der zweite Bereich der geltenden Finanzverfassung, den Hamburg kritisch beurteilt, ist das Zerlegungsgesetz bei der Lohn- und Körperschaftsteuer.

Seit der Neufassung des Finanzausgleichs 1969/71 ist festzustellen, daß Hamburgs Steuereinnahmen ungewöhnlich weit hinter dem Durchschnitt der Bundesländer zurückbleiben. Dies liegt an den in den Finanzausgleich einbezogenen Steuern der Länder nach Zerlegung und vor Länderfinanzausgleich. Dafür gibt es eine Reihe von Ursachen.

Mit der Gesetzgebung von 1969/71 sollte sichergestellt werden, daß die Lohn- und Körperschaftsteuer dem Bundesland zufließt, in dem gearbeitet wird, in dem die Wertschöpfung erfolgt. Damit wollte man den in den 60er Jahren zunehmenden Effekt einer Konzentration dieser Steuereinnahmen auf die metropolen Ballungsgebiete (durch starke Unternehmenskonzentration und zentrale Lohnabrechnung) korrigieren und die wirkliche Steuerkraft eines Landes berücksichtigen. Hamburg bekräftigt diesen am Betriebsstättenprinzip orientierten Zerlegungsgedanken ausdrücklich.

Aus der vom GG beabsichtigten Zuordnung der Lohnsteuer an den Ort der Wertschöpfung wurde in der

einfachen Gesetzgebung des Zerlegungsgesetzes dann tatsächlich eine Zuordnung an den Wohnsitz des Arbeitnehmers, weil man davon ausging, daß die Arbeitnehmer in dem Bundesland arbeiten, in dem sie auch wohnen. Diese Vermutung gilt in der Tat für die Mehrzahl der Flächenländer. Sie trifft für einen Stadtstaat wie Hamburg immer weniger zu. Ein Blick auf das Zerlegungsvolumen und die Entwicklung des Pendlersaldos zeigt dies:

□ Allein für Hamburg belief sich das Volumen der Lohnsteuerzerlegung 1984 auf rund 1,4 Mrd. DM insgesamt, davon auf Pendler über 700 Mill. DM.

□ Hamburg ist ein Stadtstaat mit hohem Pendleranteil, der zudem sowohl absolut als auch in Relation zu den Beschäftigten zunehmend wächst. 1970 waren es 117 000 Netto-Einpendler, 1984 etwa 174 000. Betrug 1970 das Verhältnis von Einpendlern (netto, nach Abzug der Auspendler) zu Arbeitsplätzen noch 1:8, liegt es heute bei 1:5. (Eine ähnliche Entwicklung gilt übrigens für Bremen ebenso wie für die meisten anderen deutschen Großstädte.)

Durch das Zerlegungsgesetz von 1971 wurden auch diejenigen Lohnsteuern anderen Bundesländern zugewiesen, die zwar in Hamburg erarbeitet wurden, allerdings von Arbeitnehmern, die außerhalb Hamburgs wohnen. Für die Stadtstaaten mit einem hohen Pendleranteil gilt das Prinzip der Zerlegung nach dem Ort der Wertschöpfung also immer weniger. Die negative Auswirkung des Zerlegungseffekts für die Stadtstaaten resultiert also aus der Zuordnung der Lohnsteuer an den Wohnsitz des Arbeitnehmers.

Diese Auswirkungen des Zerlegungsgesetzes sind so überwiegend auf die Stadtstaaten beschränkt, daß man von einer gere-

gelten Diskriminierung der Stadtstaaten sprechen kann. Für die Zeit zwischen 1970 und 1984 betrug der pendlerbedingte Teil des Hamburger Lohnsteueraufkommens (nur Länderanteil), der nach dem Prinzip der Wertschöpfung eigentlich Hamburg zusteht, durch das uneingeschränkte Wohnsitzprinzip jedoch anderen Ländern zugeflossen ist, etwa 4,2 Mrd. DM. Nimmt man den Gemeindeanteil hinzu, kommt man auf 5,6 Mrd. DM.

Bei dieser Berechnung ist noch außer acht gelassen worden, daß Hamburg auch dadurch benachteiligt ist, daß die veranlagte Einkommensteuer, die in Hamburg von selbständigen Pendlern erarbeitet wird, nicht hier, sondern von vornherein am Wohnsitz des Pendlers außerhalb Hamburgs erhoben wird. Ein im Umland wohnender, aber in Hamburg praktizierender Zahnarzt z. B. zahlt der Stadt keinen Pfennig Steuer, da er auch nicht gewerbesteuerpflichtig ist, nimmt aber selbstverständlich zahlreiche, aus Steuern bezahlte Leistungen der Stadt in Anspruch.

Nach Hamburger Auffassung entspricht das Zerlegungsgesetz von 1971 nicht dem Grundgesetz in der Fassung von 1969, weil es im Prinzip dazu führen könnte, daß Hamburg für die Umlandbewohner alle Arbeitsplätze vorhält, aber keinen Pfennig Lohnsteuer erhält. Das Gesetz hat eine unangemessene, einseitige Wirkung gegen die Stadtstaaten und ist auch deswegen nicht verfassungskonform.

Der Einwand, das Wohnsitzprinzip müsse schon wegen der Lohnsteuerrückerstattung durch das Wohnsitz-Finanzamt beibehalten werden, ist nicht stichhaltig, da die Überweisung dieses Geldes von Hamburg an die Nachbarländer technisch leichter und präziser geleistet werden kann als die Zerlegung der Lohnsteuer.

Hamburg hat – wie andere Länder auch – seine Kritik an der geltenden Finanzverfassung Mitte Januar vor dem Bundesverfassungsgericht vorgetragen. Wir haben dort noch einmal auf die Auswirkungen hingewiesen, die sich aus einer unveränderten Finanzverfassung in Zukunft für Hamburg ergeben können:

□ Die Einwohnerzahl Hamburgs wird sich – im wesentlichen aus Gründen der Altersstruktur – von 1985 bis 1995 voraussichtlich nochmals um etwa 100 000 verringern. Dies bedeutet, daß unbeschadet der höheren Einwohnerwertung Hamburgs die Bezugsbasis, auf die die Einwohnerwertung angewandt wird, entsprechend niedriger wird.

□ Der Pendleranteil unter den Arbeitnehmern Hamburgs wird weiter ansteigen. Eine realistische Größenordnung scheint bei einer Quote von etwa 30 % zu liegen, die in Bremen, Stuttgart und Frankfurt schon heute erreicht bzw. überschritten ist. Durch den Zerlegungsmechanismus wird sich das Hamburg verbleibende Steueraufkommen entsprechend verringern.

Hamburgs politische Selbständigkeit wird von dieser Finanzverfassung zwangsläufig zerstört. Bei seinen zukünftigen Ausgaben wird Hamburg allein durch die Zinsen für die Kredite, die es bei einem „ange-

messenen“ Finanzausgleich wohl nicht hätte aufnehmen müssen, erheblich belastet. Der Anteil dieser Kredite an der gesamten Nettokreditaufnahme seit 1970 dürfte nach sehr vorsichtigen Berechnungen im Bereich zwischen 5 und 7 Mrd. DM liegen.

Grundsätze einer Neufassung

Damit Flächenstaaten und Stadtstaaten gleichermaßen belastet bzw. begünstigt werden und die Stadtstaaten auch mit den Großstädten der Flächenstaaten im Wettbewerb bestehen können, müßten folgende Grundsätze bei einer Neufassung Eingang finden:

□ Ein „angemessener“ Ausgleich kann nur gewährleistet werden, wenn die strukturelle Besonderheit der Stadtstaaten in die Betrachtung einbezogen wird.

□ Dies bedeutet, daß der Großstadtcharakter berücksichtigt wird. Deswegen sind Vergleiche mit Flächenstaaten *und* Großstädten heranzuziehen.

□ Die Angemessenheit der Finanzausstattung Hamburgs und damit letztlich auch die Zumutbarkeit seiner Leistungen im Finanzausgleich kann nur mit Blick auf vergleichbare Großstädte beurteilt werden. Sonst

wird das Nivellierungsverbot verletzt.

□ Der Mechanismus der Finanzverfassung und der des Finanzausgleichs müssen so gestaltet werden, daß sie auch die sozioökonomischen Veränderungen der Strukturen zwischen Großstädten und ihrem Umland berücksichtigen, die für den Stadtstaat immer durch Landesgrenzen getrennt sind. Deswegen kann ein Mechanismus, der die Steuerverteilung in erster Linie auf die Wohnbevölkerung abstellt, nicht dem Auftrag des Art. 107 GG entsprechen; ebensowenig wie der Mechanismus des Wohnsitzprinzips bei der Lohnsteuererlegung dem Grundgesetz entspricht.

□ Bei allen zukünftigen Regelungen muß auch berücksichtigt werden, welche finanziellen Einbußen die Stadtstaaten bereits während der vergangenen Jahre aus den für sie „unangemessenen“ Wirkungen der bisherigen Regelungen hatten.

Die Neugestaltung des bundesstaatlichen Länderfinanzausgleichs ist in erster Linie eine politische Aufgabe. Eine Einigung ist aber nur auf der Grundlage klarer verfassungsrechtlicher Rahmenvorgaben möglich. Ich hoffe, daß das Bundesverfassungsgericht in seinen Leitsätzen den Rahmen auch für einen stadtstaatengerechten Finanzausgleich festlegen wird.

Diether Posser

Die Bundesergänzungszuweisungen nach objektiven Kriterien verteilen

Die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern müssen nach Auffassung der nordrhein-westfälischen Landesregierung neu geordnet werden. Denn gegenwärtig entgehen dem Land Jahr für Jahr Einnahmen, auf die wir einen An-

spruch zu haben glauben und die wir aufgrund von Sonderlasten dringend benötigen. Die Landesregierung hat daher am 27. Juni 1983 beim Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe einen Normenkontrollantrag gegen verschiedene Vorschrif-

ten des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern gestellt.

Diesem Schritt waren vielfältige Bemühungen vorausgegangen, in politischen Verhandlungen eine für alle Länder akzeptable Neuordnung

des Länderfinanzausgleichs und der Verteilung der Bundesergänzungszuweisungen zu erreichen. Eine Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ist durch die geradezu explosionsartige Steigerung der Förderzinseinnahmen für Erdöl und Erdgas in den letzten Jahren notwendig geworden. Betragen diese Einnahmen im Jahre 1979 noch 335 und im Jahre 1980 noch 620 Mill. DM, so sind sie 1981 auf rund 1,2 und im Jahr 1985 auf 2,2 Mrd. DM, davon allein 2,1 Mrd. DM in Niedersachsen, gestiegen.

Einbeziehung der Förderzinseinnahmen

Über die Frage der Einbeziehung der Förderzinseinnahmen in den Länderfinanzausgleich und mögliche Auswirkungen dieser Einnahmezunahme einiger Länder auf die Verteilung der Bundesergänzungszuweisungen sind seit 1981 zwischen den Ländern Gespräche geführt worden. Im Herbst 1981 haben die Landesregierungen von Baden-Württemberg und von Hessen Gutachten zu der Frage in Auftrag gegeben, ob die Einbeziehung der Einnahmen aus dem Förderzins in den Länderfinanzausgleich verfassungsrechtlich geboten sei. Die Gutachter haben diese Frage bejaht.

Dieses Ergebnis war zu erwarten; denn Art. 107 Abs. 2 GG schreibt einen *Finanzkraftausgleich* vor und nicht nur einen *Steuerkraftausgleich*, wie es das Finanzausgleichsgesetz von 1969 vorsieht. Da die Länder andere gewichtige originäre Einnahmen als Steuern im Jahre 1969 nicht zu verzeichnen hatten, mochte die gesetzliche Regelung damals aus Vereinfachungsgründen noch angehen. Nachdem die Einnahmen aus dem Förderzins aber inzwischen eine Größenordnung angenommen haben, die über der Gesamtsumme der im Finanz-

ausgleich anzurechnenden Landessteuern einiger Länder liegt, ist die Frage ihrer Einbeziehung in den Länderfinanzausgleich auch für das seit Beginn der 80er Jahre nicht mehr ausgleichspflichtige Land Nordrhein-Westfalen nunmehr aktuell geworden. Denn bei Einbeziehung derart hoher Einnahmen in die Finanzkraft der Länder würde sich – seit dem Jahre 1982 – ein unterdurchschnittlicher Anteil unseres Landes an der bundesdurchschnittlichen Finanzkraft der Länder errechnen. Dies hätte zur Folge, daß Nordrhein-Westfalen sowohl im Länderfinanzausgleich ausgleichsberechtigt wäre als auch die Anwartschaft auf die Zuteilung von Bundesergänzungszuweisungen bekäme.

Alle Bemühungen, die Ministerpräsident Rau und ich im Jahre 1982 unternommen haben, in Gesprächen und Verhandlungen mit den Regierungschefs und Finanzministern der anderen Länder eine einvernehmliche Lösung zu erzielen, sind erfolglos geblieben. Die Regierungschefs der unionsregierten Länder haben sich Anfang Juni 1982 in einer Klausursitzung darauf geeinigt, die Einnahmen aus dem Förderzins in den Jahren 1983 bis 1985 nur zu einem Drittel und ab 1986 nur zur Hälfte in die Finanzkraft der Länder einzurechnen. Gleichzeitig hatten sie sich darauf verständigt, die Bundesergänzungszuweisungen, die nur unionsregierten Ländern zufließen, unverändert beizubehalten.

Bundesregierung und Bundesratsmehrheit haben im Haushaltsbegleitgesetz 1983 dieses Konzept ohne weitere Begründung übernommen und lediglich den Verteilerschlüssel für die Bundesergänzungszuweisungen zugunsten des Saarlandes ab 1983 und zugunsten Schleswig-Holsteins ab 1984 – ebenfalls ohne eine Begründung

hierfür zu geben – unbedeutend verbessert. Mit der 7. Novelle zum Finanzausgleichsgesetz wurde seit Beginn des Jahres 1986 erstmals Bremen in den Kreis der Empfänger von Bundesergänzungszuweisungen aufgenommen. Die Anträge Nordrhein-Westfalens im Bundesrat, die auf eine an objektiven und meßbaren Kriterien ausgerichtete Verteilung der Bundesergänzungszuweisungen zielten, wurden von der Bundesratsmehrheit abgelehnt. Es blieb somit kein anderer Weg als der zum Bundesverfassungsgericht.

Angestrebte Korrekturen

Das Land Nordrhein-Westfalen strebt folgende Korrekturen des Finanzausgleichsgesetzes an:

- Die Einbeziehung weiterer Einnahmen in den *Finanzkraftvergleich* der Länder, nämlich die der Förderzinseinnahmen in voller Höhe und die der Einnahmen aus der Feuerschutz- und der Grunderwerbsteuer.
- Die Berücksichtigung unserer im Interesse der nationalen Energieversorgung und Energiesicherheit geleisteten und noch zu leistenden Sonderlasten in angemessener Höhe. Seit 1970 haben wir zur Sicherung des Steinkohlebergbaus rund 11,5 Mrd. DM aufgewendet. Die derzeitigen Hilfen hierfür aus der Landeskasse belaufen sich auf rund 1 Mrd. DM jährlich.

In diesem Zusammenhang darf ich auf folgende groteske Aspekte des geltenden Finanzausgleichssystems hinweisen: So werden die Einnahmen, deren Einbeziehung in den Finanzkraftvergleich der Länder wir fordern, bei der Umsatzsteuerverteilung zwischen dem Bund und den Ländern der *Ländergemeinschaft* zugerechnet. Allein die Zurechnung von rund 2 Mrd. DM Förderzinseinnahmen bewirkt einen um etwa 1 Mrd. DM niedrigeren Be-

teiligungsanspruch aller Länder am Umsatzsteueraufkommen; davon entfallen auf Nordrhein-Westfalen rund 280 Mill. DM. Die Sonderlasten z. B. zur Sicherung des deutschen Steinkohlebergbaus werden von den anderen Ländern sehr gern benutzt, um die Ausgabenbelastung der Ländergesamtheit möglichst hoch auszuweisen und in den Beteiligungsverhandlungen mit dem Bund eine günstigere Forderungsposition zu erlangen. Daß beide Ansätze aber im Finanzausgleich unter den Ländern entweder überhaupt nicht oder nur zu einem Bruchteil Berücksichtigung finden, gehört zu den Ungereimtheiten des geltenden bundesstaatlichen Finanzausgleichs, die wir mit unserem Antrag angreifen.

□ Drittens begehrt Nordrhein-Westfalen die Berücksichtigung der realen Finanzkraft der Länder – insbesondere also der vollen Einnahmen aus dem Förderzins – bei der Bemessung der *Bundesergänzungszuweisungen* und die Anwendung objektiver und periodenbezogener Kriterien bei deren Verteilung. Hierbei ist der Grundsatz der Gleichbehandlung der Länder un-

bedingt einzuhalten. Es ist mit den verfassungsrechtlichen Prinzipien des bundesstaatlichen Finanzausgleichs nicht vereinbar, daß der Bund Nordrhein-Westfalen keine Bundesergänzungszuweisungen gewährt, während er an Länder mit einer gleichen oder sogar besseren Finanzausstattung mehrere 100 Mill. DM zahlt: So sind dem Freistaat Bayern mit einer im Jahr 1985 etwa gleichen Finanzkraft wie Nordrhein-Westfalen rund 340 Mill. DM zugewiesen worden, dem Land Niedersachsen mit einer überdurchschnittlichen Finanzausstattung nach Länderfinanzausgleich (einschließlich seiner Förderzinseinnahmen) sogar rund 560 Mill. DM. Bei der Beratung der 7. Novelle zum Finanzausgleichsgesetz hat sich der Bundesgesetzgeber über diese sich bereits im Herbst 1985 festigende Erkenntnis hinweggesetzt und diesen beiden Ländern gleichwohl für die Jahre 1986/87 Ansprüche auf rund 600 Mill. DM bzw. rund

¹ So insbesondere die Neuauflagen der Grundgesetz-Kommentare von Maunz-Dürig (Bearbeiter Maunz), von Schmidt-Bleibtreu/Klein (Bearbeiter Klein), von v. Münch (Bearbeiter Fischer-Menshausen) und der Kommentar aus der Reihe Alternativ-Kommentare (Bearbeiter Birk).

1100 Mill. DM aus den Bundesergänzungszuweisungen zugesprochen. Das inzwischen ausgleichsberechtigt gewordene Land Nordrhein-Westfalen bleibt nach wie vor unberücksichtigt.

Wir fordern, die Bundesergänzungszuweisungen nach objektiven Maßstäben zu verteilen und dabei die im Länderfinanzausgleich praktizierte Vorgehensweise einer jährlichen Neuberechnung der Zuweisungsbeträge in Anpassung an die tatsächlichen Finanzkraft- und -bedarfsrelationen zu befolgen. Die von der Landesregierung in ihrem Normenkontrollantrag vertretenen Standpunkte haben sich im neueren verfassungsrechtlichen Schrifttum weitgehend durchgesetzt¹. Dies gilt insbesondere für die von uns vertretene Auffassung, daß der Länderfinanzausgleich kein bloßer Steuerkraftausgleich, sondern ein echter Finanzkraftausgleich ist, der die Einnahmen aus dem Förderzins grundsätzlich in voller Höhe erfassen muß. Daraus ergeben sich zwangsläufig Konsequenzen für die Beurteilung der gesetzlichen Vorschriften über die Verteilung der Bundesergänzungszuweisungen.

Guntram Palm

Die Eigenanstrengungen der Länder müssen honoriert werden

Die Landesregierung von Baden-Württemberg hält das Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (FAG) vom 28. August 1969 (BGBl. I S. 1432) insoweit unvereinbar mit Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG, als

□ nach § 7 Abs. 3 und 4 FAG bestimmte Sonderbelastungen und übermäßige Belastungen einzelner Länder anerkannt werden;

□ nach § 9 Abs. 2 FAG die Einwohnerzahlen der Länder beim Ausgleich der Ländersteuern unterschiedlich gewertet werden;

□ gemäß § 10 Abs. 4 bis 7 FAG den Hansestädten Bremen und Hamburg ein relativer Mindeststandard an Finanzkraft garantiert wird (sogenannte Hanseatenklausel);

□ die in § 10 Abs. 2 Satz 2 FAG vor-

gesehene Verschönerung der Finanzkraft, die zwischen 100 und 102 % der Ausgleichsmeßzahl liegt, in ihrer rechnerischen Anwendung zu verfassungsrechtlich nicht vertretbaren Ergebnissen führt bzw. führen kann.

Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG verpflichtet den Bundesgesetzgeber, durch Gesetz sicherzustellen, daß die unterschiedliche Finanzkraft der

Länder angemessen ausgeglichen wird. Diesem Angemessenheitsgebot wird das nun schon 16 Jahre alte FAG nicht mehr gerecht.

Einseitige Belastung

Baden-Württemberg trägt seit Jahren 60 bis 70 % der gesamten Ausgleichsleistungen. Seine einseitige Belastung steht in keinem angemessenen Verhältnis zu seiner Finanzkraft. Die überdurchschnittliche Finanzkraft des Landes Baden-Württemberg wird im Länderfinanzausgleich zu über 60 % abgeschöpft, während beispielsweise Hamburg nur rund 15 % seiner tatsächlichen überdurchschnittlichen Steuerkraft einbüßt. Diese ungleiche Abschöpfung von Finanzkraftüberschüssen führt dazu, daß der nördliche Teil des Bundesgebietes im Länderfinanzausgleich in nicht vertretbarer Weise begünstigt, der südliche Teil entsprechend unangemessen belastet wird. Das Süd-Nord-Steuergefälle vor Länderfinanzausgleich wird in ein Nord-Süd-Gefälle nach Länderfinanzausgleich verwandelt. Diese Umkehrung der regionalen Finanzkraftverhältnisse widerspricht dem Nivellierungsverbot, das nebst dem Willkürverbot wesensimmanent für jede Finanzausgleichsregelung ist.

Sowohl der Wortlaut des Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG als auch die Systematik der Vorschriften des Grundgesetzes über die Finanzverfassung bestätigen, daß beim Ausgleich der Ländersteuern ausschließlich die Finanzkraft, nicht aber der Finanzbedarf der Länder zu berücksichtigen ist.

Erhärtet wird dieser Befund durch die Entstehungsgeschichte dieser Vorschrift bei der Finanzverfassungsreform. Der für die heute geltende Fassung des Art. 107 Abs. 2 bestimmend gewesene Vermittlungsausschuß lehnte einen bedarfsorientierten Verteilungsmaß-

stab für die vertikale und die horizontale Aufkommensverteilung ausdrücklich ab, weil ein solcher Maßstab immer nur auf eine politische Ermessensentscheidung hinausliefe.

Einer Berücksichtigung des Finanzbedarfs der Länder stehen schließlich auch die folgenden praktischen Gesichtspunkte entgegen:

□ Die Berücksichtigung und die Bemessung eines speziellen ausgleichsrelevanten Finanzbedarfs ist in hohem Maße willkürlich. Der Finanzbedarf eines Landes ist kein unpolitischer Sachbegriff, sondern weithin das Ergebnis politisch motivierter Regelungen und Gestaltungen.

□ Der Finanzausgleich hat die Funktion, Unterschiede in vorgefundenen wirtschaftlichen Daten (die sich regelmäßig in unterschiedlich hohen Steuereinnahmen manifestieren) anzugleichen. Dagegen kommt ihm nicht die Aufgabe zu, unter den Ländern die Folgen willentlicher Ausgabefreudigkeit oder Sparsamkeit auszugleichen.

□ Wenn das Finanzverfassungsrecht den Ländern die „Selbständigkeit der Haushaltswirtschaft“ garantiert (Art. 109 GG) und damit eine unterschiedliche Finanz- und Haushaltspolitik ermöglicht, dann kann es nicht Sinn eines angemessenen Finanzausgleichs sein, die Folgen dieser unterschiedlichen Finanz- und Haushaltspolitik wieder zu nivellieren. Der Verpflichtung zur Mitfinanzierung der Ausgaben eines Landes müßte die Befugnis zur Ausgaben- und Haushaltskontrolle für die ausgleichsverpflichteten Länder vorgeschaltet sein. Eine solche Kontrolle wäre jedoch mit der verfassungsrechtlich garantierten Selbständigkeit der Haushaltswirtschaft der Länder nicht vereinbar.

Verglichen mit den in § 7 Abs. 3 und 4 genannten konkreten Sonder-

belastungen und übermäßigen Belastungen einzelner Länder stellt die Einwohnerwertung für die Hansestädte beim Ausgleich der Ländersteuern ein abstraktes und pauschales Bedarfselement dar. Dementsprechend gelten die vorstehenden Ausführungen zur prinzipiellen Unzulässigkeit der Berücksichtigung des Finanzbedarfs der Länder auch für die Einwohnerwertung.

Zudem muß angezweifelt werden, ob bei städtischer Besiedlung auch im länderspezifischen Aufgabenbereich ein erhöhter Finanzbedarf besteht. Dabei darf nicht vergessen werden, daß ein höherer Finanzbedarf der Hansestädte wegen ihrer städtischen Siedlungsstruktur im Bereich der kommunalen Aufgaben bereits bei der Ermittlung der Meßzahl zum Ausgleich der Gemeindesteuern berücksichtigt ist.

Es wird keineswegs verkannt, daß die Stadtstaaten in einzelnen länderspezifischen Aufgabenbereichen (Landesregierung, Polizei, Justiz) teilweise höhere Ausgaben je Einwohner haben können. Andererseits können jedoch in geringer besiedelten Gebieten in anderen landesspezifischen Aufgabenbereichen die größeren Entfernungen, die unzureichende Infrastruktur und ungenügende Kapazitätsausnutzungen zu einem höheren Finanzbedarf führen.

Danach erscheint es keineswegs belegt, daß der Finanzbedarf zur Erfüllung von Länderaufgaben in Großstädten erheblich höher ist als in ländlich besiedelten Gebieten. Bei diesem unsicheren Befund läßt es sich mit dem bundesstaatlichen Grundsatz der Gleichbehandlung der Länder nicht vereinbaren, für die Hansestädte eine erheblich höhere Einwohnerwertung zur Berücksichtigung ihres länderspezifischen Bedarfs vorzusehen.

Nach § 10 Abs. 4 bis 7 FAG gewährleistet die sogenannte Hanseatenklausel, daß die Stadtstaaten durch den Finanzausgleich nicht schlechtergestellt werden als die finanzstarken Flächenstaaten. Der Klausel wird die Aufgabe zugesprochen, die beiden Hansestädte vor einer „übermäßigen Schwächung“ ihrer Finanzkraft durch Ausgleichsleistungen zu schützen.

Diese relative „Reichtumsgarantie“ für die Hansestädte ist mit dem Grundgedanken einer bundesstaatlichen Ertrags- und Gefahrengemeinschaft nicht vereinbar. Grundsätzlich soll gemäß Art. 107 Abs. 2 GG die Finanzkraft eines jeden Landes von der Finanzkraft der Ländergesamtheit abhängig sein. Eine Vorabgarantie oder Mindestgewährung für einzelne Länder ist verfassungsrechtlich nicht zulässig.

Bei der Errechnung der von einem steuerstarken Land zu zahlenden Ausgleichsbeiträge bleibt nach § 10 Abs. 2 Satz 2 erster Halbsatz FAG die Steuerkraft außer Ansatz, die zwischen 100 und 102 % der Ausgleichsmeßzahl liegt (ausgleichsfreie Zone). Durch diese Ausklammerung eines Teils der Überschüsse soll einem finanzstarken Land der gebotene Abstand zwischen seiner Steuerkraft und der Steuerkraft der finanzschwachen Länder belassen werden. Ziel dieser Regelung ist es also, einer Nivellierung entgegenzuwirken.

Bei genauer Betrachtung erweist sich die ausgleichsfreie Zone jedoch als gesetzestechnische Fehlkonstruktion: Zwar verbürgt sie für diejenigen Länder, deren Finanz-

kraft die 102-Prozent-Grenze nicht übersteigt, die Unantastbarkeit der in dieser Zone liegenden Überschüsse. Diese Länder sind zwar finanzstark, wegen der Verschonung der ausgleichsfreien Zone jedoch nicht ausgleichsverpflichtet. Keine Garantiewirkung vermag sie dagegen für diejenigen Länder zu entfalten, deren Finanzkraft die 102-Prozent-Grenze übersteigt. Bei diesen Ländern wird nicht nur die über 102 % liegende Finanzkraft zum Ausgleich herangezogen, sondern bei entsprechendem Bedarf der finanzschwachen Länder auch die Finanzkraft in der Zone zwischen 100 und 102 % der Ausgleichsmeßzahl mit Ausgleichsleistungen belastet. Ursächlich dafür ist, daß sich die Ausgleichsbeiträge an finanzschwache Länder nicht nach den zur Verfügung stehenden ausgleichspflichtigen Überschüssen, sondern die Inanspruchnahme der Überschüsse nach dem Ausgleichsbedarf der finanzschwachen Länder richtet. Dabei kann es dazu kommen – und in der Vergangenheit ist das in mehreren Jahren der Fall gewesen –, daß die ausgleichspflichtigen Überschüsse zu über 100 % in Anspruch genommen werden.

Übernivellierung der Finanzkraft

Zum zweiten ist zu beanstanden, daß sich bei einer Erhöhung der Finanzkraft eines innerhalb der ausgleichsfreien Zone liegenden Landes die Ausgleichsansprüche der finanzschwachen und damit auch die Ausgleichsleistungen der zahlungspflichtigen finanzstarken Länder erhöhen. Dasjenige Land selbst, des-

sen Steuerkraft sich innerhalb der ausgleichsfreien Zone bewegt, wird durch entsprechende Veränderungen seiner Steuerkraft zwar gegebenenfalls im Umsatzsteuerausgleich, nicht aber im Länderfinanzausgleich berührt. Mit anderen Worten: die Ausgleichslast wird von dem die Erhöhung der Ausgleichslast verursachenden Land auf andere Länder überwältigt.

Das Ziel, das der Gesetzgeber bei der Schaffung der ausgleichsfreien Zone vor Augen hatte, nämlich einer Nivellierung entgegenzuwirken, wird bei der derzeitigen Konstruktion nicht nur nicht erreicht, sondern durch die Verschonung der Finanzkraft in der ausgleichsfreien Zone geradezu ins Gegenteil verkehrt: Nur weil es die ausgleichsfreie Zone gibt, kann es unter den finanzstarken Ländern zu einer Übernivellierung der Finanzkraft kommen.

So wie den finanzschwachen Ländern eine Untergrenze der Anhebung ihrer Finanzkraft im Länderfinanzausgleich garantiert wird, müßte nach Auffassung der baden-württembergischen Landesregierung auch den ausgleichspflichtigen Ländern eine Obergrenze der Inanspruchnahme ihrer Überschüsse garantiert werden.

Zusammengefaßt strebt Baden-Württemberg mit seinem Normenkontrollantrag einen Finanzausgleich an, der nicht nivelliert, sondern eigene Anstrengungen der Länder auch honoriert, einen Finanzausgleich, der wieder zu einem sachgerechten und angemessenen Ausgleich unter den Ländern führt.

KONJUNKTUR

VON MORGEN

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

ISSN 0023-3439

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG