

Kops, Manfred

Article — Digitized Version

## Die Rolle des Bundes beim Verfassungsstreit

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Kops, Manfred (1986) : Die Rolle des Bundes beim Verfassungsstreit, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 66, Iss. 3, pp. 135-140

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136139>

**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.*

# Die Rolle des Bundes beim Verfassungsstreit

Manfred Kops, Köln

Voraussichtlich im Juni wird das Bundesverfassungsgericht eine Entscheidung im Streit um den bundesstaatlichen Finanzausgleich fällen. Dr. Manfred Kops analysiert das Problem der Bundesergänzungszuweisungen, die dabei eine zentrale Rolle spielen. Erscheint die Position des Bundes, wie sie in der mündlichen Verhandlung Mitte Januar vertreten wurde, im Hinblick auf die Bundesergänzungszuweisungen haltbar?

Im Zuge des Verfassungsstreits um den Länderfinanzausgleich sind mittlerweile nahezu sämtliche seiner Elemente zur Disposition gestellt<sup>1</sup>. Im folgenden wird einer der zentralen Gegenstände dieser Auseinandersetzungen, die Verteilung der Bundesergänzungszuweisungen aufgegriffen, die hauptsächlich aus zwei Gründen kritisiert wird: Zum einen wird auf ihre Nivellierungswirkungen hingewiesen, die wegen des gestiegenen Volumens der Bundesergänzungszuweisungen zu einer mittlerweile verfassungswidrigen Nivellierungsintensität des Länderfinanzausgleichs im weiten Sinne (horizontaler Länderfinanzausgleich plus Bundesergänzungszuweisungen) geführt hätten. Auf diesen Gesichtspunkt haben in Karlsruhe insbesondere Hessen und Baden-Württemberg aufmerksam gemacht, die als Geberländer an einem geringen Nivellierungsgrad des Länderfinanzausgleichs interessiert sind. Zum anderen wird das bei der Verteilung der Bundesergänzungszuweisungen angewandte Verfahren als gegen das Gleichbehandlungsgebot und Willkürverbot verstößend beurteilt. Hiergegen haben diejenigen Länder geklagt, die sich zu Unrecht aus dem Kreis der Empfängerländer ausgegrenzt sehen (Nordrhein-Westfalen) bzw. sahen (Bremen bis einschließlich 1985)<sup>2</sup>.

Die zur Beurteilung der ersten Frage erforderlichen Zahlen sind in der Tabelle zusammengestellt. Aus ihnen geht zunächst hervor, daß die Bundesergänzungszuweisungen im Zeitraum zwischen 1970 (dem ersten Jahr nach ihrer im Rahmen der Finanzreform getroffenen Neuregelung) und 1984 ständig angestiegen sind und damit auch einen ständig größeren Anteil am Volumen des horizontalen Länderfinanzausgleichs ausmachten (1984: 71,2 %). Dieser erst im Jahr 1985 zum Stillstand gekommene Anstieg erklärt sich aus der im Jahr 1972 erfolgten Anhebung der Bundesergänzungszuweisungen von ursprünglich 100 Mill. DM auf 550 Mill. DM sowie insbesondere aus der im Jahr 1974 vorgenommenen und seitdem beibehaltenen Koppelung der Bundesergänzungszuweisungs-Masse an das Umsatztsteuerertrag (1,5 %). Vereinzelt wird bereits in diesem im Verhältnis zum horizontalen Länderfinanzausgleich hohen Volumen der Bundesergänzungszuweisungen ein Verfassungsverstoß gesehen, da hierdurch der im Grundgesetz geforderte subsidiäre Charakter dieser Mittel nicht (mehr) gegeben sei<sup>3</sup>.

Die verfassungsrechtlich und insbesondere finanzpolitisch wichtigere Frage betrifft jedoch die von dieser erhöhten Bundesergänzungszuweisungs-Masse bewirkten Veränderungen der Finanzkraft/Finanzbedarfs-Relationen (sogenannte Deckungsrelationen), insbesondere die diesbezüglich behauptete übermäßige Nivellierungsintensität des Gesamtsystems. Da diese nur im Zusammenhang mit derjenigen des horizontalen Länderfinanzausgleichs beurteilt werden kann, sind in der Tabelle sowohl die „originären“ Deckungsrelationen als auch die „intermediären“ Deckungsrelationen (nach Durchführung des horizontalen Länderfinanzausgleichs) sowie die „finalen“ Deckungsrelationen (nach horizontalem Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen) ausgewiesen.

Die originären Deckungsrelationen („a“-Spalten der Tabelle) stellen dabei – der Regelung des Länderfinanz-

<sup>1</sup> Siehe für einen zusammenfassenden Überblick z. B. O.-E. G e s k e : Der bundesstaatliche Finanzausgleich auf dem Prüfstand, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 65. Jg. (1985), H.9, S. 446 ff., und die diesbezüglichen Stellungnahmen von Klaus v. D o h n a n y i , Guntram P a l m und Diether P o s s e r im Zeitgespräch „Der Verfassungsstreit um den Finanzausgleich“, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 66. Jg. (1986), H. 2, S. 59 ff., oder – ausführlich – die von den beteiligten Ländern beim Bundesverfassungsgericht eingereichten Klageschriften.

<sup>2</sup> Seit Anfang dieses Jahres werden auch Bremen Bundesergänzungszuweisungen gewährt; gleichwohl hält es seine Verfassungsklage – auch zur Anmeldung rückwirkender Ausgleichsansprüche – aufrecht.

<sup>3</sup> In diesem Sinne etwa das (vorsichtige) Votum von F i s c h e r - M e n s h a u s e n , in: v. M ü n c h : GG-Kommentar, 2. Aufl., München 1983, Bd. 2, S. 855; dagegen hält M a u n z (in: M a u n z u. a. : GG-Kommentar, 21. Lfg, 1983, S. 107/34) das derzeitige Volumen der Bundesergänzungszuweisungen für (gerade) noch vertretbar.

*Dr. Manfred Kops, 35, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Seminar für Finanzwissenschaft der Universität zu Köln.*

## LÄNDERFINANZAUSGLEICH

### Nivellierungswirkungen des horizontalen Länderfinanzausgleichs (LFA) und der Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) in den Jahren 1970-1985

Jahr	1970			1975			1980			1984			1985			
	Steuer-/Finanzkraft-Meßzahl in % der Ausgleichs-Meßzahl	Finanzkraft nach LFA in % der Ausgleichs-Meßzahl	Finanzkraft nach LFA und BEZ in % der Ausgleichs-Meßzahl	Steuerkraft-Meßzahl in % der Ausgleichs-Meßzahl	Finanzkraft nach LFA in % der Ausgleichs-Meßzahl	Finanzkraft nach LFA und BEZ in % der Ausgleichs-Meßzahl	Steuerkraft-Meßzahl in % der Ausgleichs-Meßzahl	Finanzkraft nach LFA in % der Ausgleichs-Meßzahl	Finanzkraft nach LFA und BEZ in % der Ausgleichs-Meßzahl	Steuerkraft-Meßzahl in % der Ausgleichs-Meßzahl	Finanzkraft nach LFA in % der Ausgleichs-Meßzahl	Finanzkraft nach LFA und BEZ in % der Ausgleichs-Meßzahl	Steuerkraft-Meßzahl in % der Ausgleichs-Meßzahl	Finanzkraft nach LFA in % der Ausgleichs-Meßzahl	Finanzkraft nach LFA und BEZ in % der Ausgleichs-Meßzahl	
Land	a	b	c	a	b	c	a	b	c	a	b	c	a	b	c	
Baden-Württemberg	108,46	104,72	104,72	108,80	104,20	104,20	111,20	104,41	104,41	110,58	104,83	104,83	110,12	104,84	104,84	
Hamburg	114,57	101,52	101,52	120,18	104,93	104,93	110,39	104,41	104,41	109,76	104,71	104,71	111,49	104,95	104,95	
Hessen	109,24	103,54	103,54	105,51	103,13	103,13	105,17	102,96	102,96	107,78	104,01	104,01	109,12	104,52	104,52	
Nordrhein-Westfalen	104,19	102,22	102,22	104,37	102,77	102,77	102,26	102,08	102,08	100,10	100,10	100,10	99,50	99,68	99,68	
Bayern	96,01	97,51	97,69	94,19	96,37	97,40	95,89	97,43	98,57	99,63	99,77	100,92	99,76	99,85	100,91	
Rheinland-Pfalz	88,35	95,00	95,64	90,32	95,47	98,36	92,86	95,70	98,94	92,37	95,23	98,53	92,38	95,95	99,00	
Niedersachsen	88,91	95,00	95,57	88,67	95,00	97,61	90,67	95,00	97,90	90,80	95,00	97,86	91,09	95,00	97,65	
Schleswig-Holstein	86,55	95,00	95,68	89,05	95,00	97,97	89,82	95,00	98,26	87,69	95,00	98,58	87,63	95,00	98,31	
Saarland	81,46	95,00	95,57	84,61	95,00	97,70	83,81	95,00	98,09	83,50	95,00	100,54	83,34	95,00	100,15	
Bremen	85,22	95,00	95,00	91,92	95,00	95,00	86,84	95,00	95,00	82,12	95,00	95,00	81,91	95,00	95,00	
Durchschnitt	100,00	100,00	100,18	100,00	100,00	100,85	100,00	100,00	100,94	100,00	100,00	101,00	100,00	100,00	100,93	
Standardabweichung	11,26	3,86	3,64	10,78	4,19	3,30	9,29	4,00	3,02	10,13	4,14	3,06	10,49	4,18	3,18	
Zahlungen im horizontalen Länderfinanzausgleich (LFA)	(in Tsd. DM)	1215 336			± 1844 250			± 2191 255			± 2330 269			± 2581 025		
Bundesergänzungszuweisungen (BEZ)	(in Tsd. DM)	100 000			802 100			1365 900			1659 649			1633 800		
BEZ : LFA	(in %)	8,2			43,5			62,3			71,2			63,3		

Quelle n: Zweite Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern im Ausgleichsjahr ... (1970-1984); vorläufige Abrechnung der Umsatzsteuerverteilung und des Finanzausgleichs unter den Ländern im Ausgleichsjahr 1985; eigene Berechnungen.

ausgleich-Gesetzes folgend – den Quotienten aus Steuerkraftmeßzahl und Ausgleichsmeßzahl dar<sup>4</sup>. In dieser Definition variieren sie z. B. für 1985 zwischen einem Maximum von 111,49 % (für Hamburg) und einem Minimum von 81,91 % (für Bremen). In der Längsschnittbetrachtung zeigt sich überdies, daß die Unterschiede von 1970 (Standardabweichung 11,26) über 1975 (10,78) bis 1980 (9,29) zurückgingen, für die Jahre 1984 (10,13) und 1985 (10,49) dagegen wieder leicht anstiegen.

Die in der Tabelle (in den mit „b“ gekennzeichneten Spalten) ebenfalls ausgewiesenen Deckungsrelationen „nach Länderfinanzausgleich“ (ausgedrückt als Verhältniszahl zwischen der Summe aus Steuerkraftmeßzahl plus Beiträgen/Zuweisungen und Ausgleichsmeßzahl) variieren wesentlich geringer als die originären Deckungsquoten und weisen damit für den horizontalen Länderfinanzausgleich einen erheblichen Nivellierungseffekt nach: Sie weichen durchschnittlich nurmehr etwa 4 Prozentpunkte vom Bundesmittel ab. Für das Jahr 1985 ergibt sich z. B. ein Maximalwert von 104,95 % (für Hamburg) und ein Minimalwert von 95,00 % (für Nieder-

sachsen, Schleswig-Holstein, das Saarland und Bremen) bei einer Standardabweichung von 4,18. Die Längsschnittbetrachtung zeigt hier – abgesehen von dem Anstieg der Standardabweichung zwischen 1970 und 1975 (von 3,86 auf 4,19) – eine parallele Entwicklung zu den originären Deckungsrelationen: Zunächst nahmen auch hier die Unterschiede zwischen den Ländern ab (auf 4,00 im Jahr 1980); sie stiegen dann aber für 1984 (4,14) und 1985 (4,18) wieder leicht an.

In den „c“-Spalten der Tabelle sind schließlich die für die vorliegende Fragestellung besonders relevanten, unter Einbeziehung der Bundesergänzungszuweisungen entstehenden finalen Deckungsrelationen ausgewiesen (als Quotient der Summe aus Steuerkraftmeßzahl, horizontalem(r) Länderfinanzausgleich-Beitrag/Zuweisung und Bundesergänzungszuweisungen und Ausgleichsmeßzahl). Sie zeigen, daß durch die Bundesergänzungszuweisungen die nach horizontalem Län-

<sup>4</sup> Damit wird der im Länderfinanzausgleichsgesetz zugrunde gelegte Finanzbedarfsbegriff übernommen. Auf seine Berechtigung kann – wiewohl im Karlsruher Verfassungsstreit ebenfalls zur Diskussion gestellt – wegen der Komplexität der Frage hier nicht eingegangen werden.

derfinanzausgleich verbliebenen Deckungsquoten-Unterschiede um durchschnittlich einen weiteren Prozentpunkt verringert werden: Die Relationen zwischen finaler Finanzkraft der Länder weichen im Durchschnitt nur etwas mehr als 3 Prozentpunkte vom Gesamtmittel ab. Vor allem zwischen den Jahren 1970 und 1975 ist der von den Bundesergänzungszuweisungen ausgehende Beitrag zur Nivellierung der finalen Deckungsrelationen ganz erheblich gestiegen – was bei der oben beschriebenen Aufstockung des Volumens dieser Mittel von 100 Mill. DM (1970) auf 550 Mill. DM (1972) und des infolge der Ankopplung an das Umsatzsteueraufkommen dann eingetretenen weiteren Anstiegs auf 802 Mill. DM im Jahr 1975 nicht verwundert.

### Hoher Ermessensspielraum

Es fragt sich, ob die Beanstandung des hohen Nivellierungsgrades des horizontalen Länderfinanzausgleichs angesichts dieser Zahlen nicht berechtigt ist: Den finanzstarken Ländern Hamburg (das nach den neuesten Zahlen der vorläufigen Länderfinanzausgleich-Abrechnung für 1985 die bereits in den siebziger Jahren bestehende Spitzenposition wieder übernommen hat), Baden-Württemberg und Hessen verbleiben nach Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen von ihren überdurchschnittlichen Steuereinnahmen weniger als 5 Prozentpunkte<sup>5</sup>; umgekehrt werden die unterdurchschnittlichen Deckungsrelationen der finanzschwachen Länder durch den Länderfinanzausgleich zunächst auf 95 % und durch die Bundesergänzungszuweisungen dann (mit Ausnahme Bremens) bis auf nahezu 98 % (1985: 97,65 % für Niedersachsen) angehoben.

Trotz dieses hohen Nivellierungsgrades der finalen Deckungsquoten dürfte die diesbezügliche Kritik an den Bundesergänzungszuweisungen (ebenso wie am Länderfinanzausgleich insgesamt) dennoch nur geringe Erfolgsaussichten haben. Der Wortlaut des Art. 107 GG bietet dem Gesetzgeber mit seiner Forderung nach einem „angemessenen“ Ausgleich der Finanzkraft der Länder in dieser Frage einen hohen politischen Ermessensspielraum – eine Tatsache, auf die auch bereits das Bundesverfassungsgericht in einem früheren Urteil zum Länderfinanzausgleich hingewiesen hat<sup>6</sup>. Insofern ist der auch in Karlsruhe vom Vertreter des Bundes, dem parlamentarischen Staatssekretär im Finanzministerium Voss, vertretenen Auffassung zu folgen, daß die Ausgleichsintensität des Gesamtsystems sich der ver-

fassungsrechtlichen Beurteilung entzieht, solange die originären Unterschiede der Deckungsrelationen durch den Länderfinanzausgleich nicht vollständig beseitigt werden. Wie die Zahlen der Tabelle zeigen, wird diese – von Verfassungsrechtlern (nicht zuletzt wegen ihrer Justitiabilität) häufig genannte – Obergrenze der zulässigen Nivellierungsintensität nicht überschritten. Auch wenn man vom finanzwissenschaftlichen Standpunkt aus, der die optimale Nivellierungsintensität eines Finanzausgleichs aus der Gegenüberstellung von Ausgleichszielen (oder allgemeiner: Verteilungszielen) und Produktivitäts- und Wachstumszielen (oder allgemeiner: Allokationszielen) zu bestimmen versucht<sup>7</sup>, hier einen anderen Standpunkt vertreten mag, wird auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil bezüglich dieses Teils der Verfassungsklage daher vermutlich keine Unzulässigkeit der derzeitigen Regelung feststellen.

### Verschiebungen der Deckungsquoten

Zu prüfen bleiben aber die gegenüber dem Verteilungsverfahren der Bundesergänzungszuweisungen, insbesondere gegenüber der behaupteten Ungleichbehandlung der Länder, erhobenen Vorwürfe. Die hierzu benötigten Zahlen sind ebenfalls in der Tabelle enthalten. Es empfiehlt sich jedoch, sich zusätzlich kurz die dahinterstehenden Verteilungsregeln in Erinnerung zu rufen<sup>8</sup>: Nach der Umgestaltung des Länderfinanzausgleichs wurden vom Bund für die Jahre 1970 und 1971 zunächst jeweils 100 Mill. DM bereitgestellt. Diese wurden – anlehnend an das bereits vor der Finanzreform praktizierte Verfahren – derart verteilt, daß die Finanzkraft derjenigen Länder, die die Mindestauffüllung in Anspruch nahmen, von 95 % auf ca. 95,6 % angehoben wurde. Beabsichtigt wurde damit eine die Rangfolge der finalen Deckungsrelationen nicht verändernde Erhöhung des durch den horizontalen Länderfinanzausgleich erreichten Nivellierungsgrades<sup>9</sup>. Allerdings wurden bereits damals zwei für die spätere Entwicklung wichtige Ausnahmen von dieser Grundregel gemacht: Zum einen erhielt Bremen bereits zu jener Zeit (unter Hinweis auf die Einwohnerwertung) keine Bundeser-

<sup>6</sup> Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 20. 2. 1952 (in: BVerfGE Bd. 1, S. 117 ff.). Darin wird die Frage, bis zu welchem Ausgleichsgrad der horizontale Finanzausgleich unter Beachtung des bundesstaatlichen Prinzips vorangetrieben werden darf, als finanzpolitische und nicht als verfassungsrechtliche bezeichnet.

<sup>7</sup> Vgl. hierzu K.-H. Hansmeyer, M. Kops: Finanzwissenschaftliche Grundsätze für die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs, in: W. Hoppe (Hrsg.): Reform des kommunalen Finanzausgleichs, Köln u.a. 1984, S. 31 ff.

<sup>8</sup> Siehe hierzu die ausführlichere Darstellung von G. Zabel: Die Entwicklung des Länderfinanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland, in: Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, Hannover 1985, S. 353 ff.

<sup>9</sup> Vgl. ebenda, S. 336, S. 373.

<sup>5</sup> Bei der Wertung ist noch zu berücksichtigen, daß die in der Tabelle ausgewiesenen originären Deckungsrelationen durch die teilweise Verteilung der Umsatzsteuer nach dem Kriterium der mangelnden Steuerkraft bereits geringer ausfallen als bei einer ausschließlichen Verteilung nach der Einwohnerzahl.

gänzungszuweisungen; zum anderen wurden umgekehrt Bayern aus „politischen Gründen“ Bundesergänzungszuweisungen gewährt, obwohl es nach Länderfinanzausgleich bereits eine Deckungsrelation von 97,5 % aufwies (vgl. in der Tabelle Spalte b für 1970).

Auch nach der bereits erwähnten Anhebung des Volumens der Bundesergänzungszuweisungen für die Jahre 1972 und 1973 (auf 550 Mill. DM) und nach ihrer „Dynamisierung“ im Jahr 1974 wurde dieser Verteilungsschlüssel (abgesehen von einer leichten Anhebung zugunsten Bayerns im Jahr 1974 sowie zugunsten des Saarlandes und Schleswig-Holsteins in den Jahren 1983-1985) beibehalten, obwohl sich die originären und auch die intermediären Deckungsrelationen der Länder seit 1970 ganz beträchtlich verschoben haben (vgl. Tabelle).

Diese hier nur in groben Zügen beschriebene Verteilung der Bundesergänzungszuweisungen hat mittlerweile zu negativen Wirkungen in zweifacher Form geführt: Zum einen haben sich durch die Erhöhung des Bundesergänzungszuweisungs-Volumens die bereits im ursprünglichen Verteilungsschlüssel angelegten Abweichungen vom Grundprinzip (einheitliche Anhebung der finalen Mindestdeckungsrelationen) im Lauf der Jahre quantitativ verstärkt; zum anderen sind durch den starren, keine Veränderungen des Steuerkraftgefüges berücksichtigenden Verteilungsschlüssel im Zeitablauf zusätzlich neue Verteilungsmängel eingetreten, wobei auch diese mit dem Anstieg des Bundesergänzungszuweisungs-Volumens noch verstärkt wurden.

Die Zahlen in der Tabelle verdeutlichen dies: Sie belegen zunächst, daß infolge der Ausnahmeregelungen für Bremen und Bayern bereits im Jahr 1970 die finalen Deckungsrelationen („c-Spalten“) nicht vollständig parallel zu den Deckungsrelationen ohne Bundesergänzungszuweisungen („b-Spalten“) verliefen<sup>10</sup>, die Verschiebungen jedoch wegen des vergleichsweise geringen Volumens der Bundesergänzungszuweisungen (noch) nicht gravierend waren.

Dies hat sich in den folgenden Jahren dann jedoch rasch geändert: Bereits in dem in der Tabelle ausgewiesenen Jahr 1975 beliefen sich die Bundesergänzungszuweisungen auf 802,1 Mill. DM – womit sie die Deckungsrelationen nach Länderfinanzausgleich um nahezu einen Prozentpunkt erhöhten (auf 100,85 %) und – am Volumen des horizontalen Länderfinanzausgleichs gemessen (damals 1 844,3 Mill. DM) – bereits einen Anteil von 43,5 % ausmachten. Infolge dieser

<sup>10</sup> Die zwischen den Ländern Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Saarland erkennbaren geringen Unterschiede in den finalen Deckungsrelationen erklären sich aus den damals gewährten „runden“ Zuweisungssummen.

Steigerung führte die Beibehaltung des ursprünglichen Verteilungsschlüssels im Jahr 1975 dann bereits für ein Land zu einer Verschiebung der Rangfolge der Deckungsrelationen: Während Bayern vor der Verschiebung der Bundesergänzungszuweisungen mit 96,37 % über die günstigste Deckungsrelation aller Empfängerländer verfügte, fiel es infolge seiner vergleichsweise geringen Bundesergänzungszuweisungs-Quote mit einer finalen Deckungsrelation von 97,40 % hinter alle Bundesergänzungszuweisungs-Länder zurück.

Während der folgenden Jahre ist der ursprünglich noch weitgehend vorhandene Zusammenhang zwischen den intermediären und den finalen Deckungsquoten dann immer mehr verlorengegangen. Für das Jahr 1985 ist zwischen der Rangfolge vor und nach Bundesergänzungszuweisungen kaum mehr ein Zusammenhang zu erkennen: Das Saarland z. B., das vor Bundesergänzungszuweisungen eine Deckungsquote von 95 % aufweist, verfügt nach Bundesergänzungszuweisungen über eine solche von 100,15 %, welche die Empfängerländer Schleswig-Holstein (mit 98,31 %) und Niedersachsen (mit 97,65 %) trotz der vor Bundesergänzungszuweisungen gleichen Ausgangslage nicht erreichen; Rheinland-Pfalz fällt gar trotz einer günstigeren Ausgangslage (95,95 % vor Bundesergänzungszuweisungen) hinter das Saarland zurück. Interessant ist auch, daß Nordrhein-Westfalen nach den neuesten Zahlen ungünstigere Deckungsrelationen aufweist als Bayern: vor horizontalem Länderfinanzausgleich 99,5 % versus 99,76 %; nach horizontalem Länderfinanzausgleich 99,68 % versus 99,85 %. Dennoch erhält Bayern beim festgeschriebenen Verteilungsschlüssel Bundesergänzungszuweisungen, durch die seine Deckungsrelation weiter verbessert wird (auf 100,91 %); Nordrhein-Westfalen dagegen geht leer aus. Gleiches gilt schließlich für Bremen, bei dem die Vorenthaltung von Bundesergänzungszuweisungen im Jahr 1985 – ebenso wie in allen vorherigen Jahren – besonders gravierend ist, da dieses Bundesland hierdurch als einziges auf dem Niveau der Mindestauffüllung von 95 % verbleibt.

### Korrekturbedürftigkeit der Bundesergänzungszuweisungen

Angesichts dieser Zahlen kann das Verteilungsverfahren der Bundesergänzungszuweisungen heute unter finanzwissenschaftlichen Kriterien keine Berechtigung mehr beanspruchen. Zu bezweifeln ist aber auch, ob dieser Schlüssel im Hinblick auf das Willkürverbot die ausstehende Prüfung vor dem Bundesverfassungsgericht bestehen kann. Zwar ist zuzugeben, daß der Gesetzgeber bei der Vergabe der Bundesergänzungszu-

weisungen zusätzliche, im horizontalen Länderfinanzausgleich nicht berücksichtigte Gesichtspunkte einbeziehen darf (anderenfalls hätten die Bundesergänzungszuweisungen keine erkennbare Funktion)<sup>11</sup> und es daher auch nicht grundsätzlich unzulässig sein muß, wenn durch die Bundesergänzungszuweisungen die relativen Abstände, unter Umständen sogar die Rangfolge zwischen den Deckungsrelationen vor und nach Bundesergänzungszuweisungen verändert werden. Zulässig sind solche Veränderungen aber nur, wenn sie aus sachlich begründeten Verteilungsmaßstäben resultieren, die im horizontalen Länderfinanzausgleich nicht berücksichtigt werden (können), dessen Ausgleichsergebnis aber weiter verbessern<sup>12</sup>.

Eine solche Funktion können die Bundesergänzungszuweisungen wegen ihres veralteten, durch die Dynamik der Steuerkraftentwicklung überholten Verteilungsschlüssels mittlerweile nicht mehr erfüllen. Wie der empirische Befund belegt, verursachen sie statt dessen unsystematische und ungerechtfertigte Verschiebungen der Deckungsrelationen. Es verwundert daher nicht, daß auch in der verfassungsrechtlichen Literatur die Verteilung der Bundesergänzungszuweisungen mittlerweile überwiegend als willkürlich und daher verfassungswidrig beurteilt wird<sup>13</sup>.

### Haltung der Bundesregierung

Aufschlußreich ist, daß hiervon abweichend die Bundesregierung in Karlsruhe die Auffassung vertreten hat, die Schlüsselung der Bundesergänzungszuweisungen sei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden; ihr liege ein sachgerechtes System zugrunde<sup>14</sup>. Die zur Begründung dieser Auffassung vorgebrachten Argumente sind jedoch schwach. So wird z. B. die Ausklammerung Bremens mit der diesem Land gewährten Einwohnerveredelung zu begründen versucht. Die dahinterstehende Ablehnung der im (Länderfinanzausgleichs)Gesetz verborgenen Form der Finanzbedarfsmessung ist beden-

lich; im Vergleich zu Hamburg, dem die gleiche Einwohnerveredelung zugebilligt wird, muß die Schlechterstellung Bremens auch wiederum als willkürlich betrachtet werden. Geradezu zynisch wird die Argumentation der Bundesregierung, wenn sie die Tatsache, daß Bremen die Nichtgewährung der Bundesergänzungszuweisungen „letztlich während der gesamten 70er Jahre hingenommen“<sup>15</sup> hat, als Beleg für die Berechtigung dieser Nichtgewährung bezeichnet – so wie der Vertreter des Bundes in Karlsruhe überhaupt die Verfassungsklagen aller Länder für prinzipiell unzulässig hielt, weil die „betroffenen Länder im Gesetzgebungsverfahren keine Änderung beantragt“ hätten<sup>16</sup>.

Diese Einlassungen werfen allerdings ein bezeichnendes Licht auf die Haltung, die die Bundesregierung im Verfassungsstreit mittlerweile grundsätzlich eingenommen hat. Während sie bis 1982 noch die Bereitschaft zu einer Änderung der inzwischen vor dem Bundesverfassungsgericht verhandelten Streitpunkte erkennen ließ, in einzelnen Äußerungen sogar die Notwendigkeit einer Neuregelung (insbesondere der Bundesergänzungszuweisungen-Verteilung und der Förderzinsberücksichtigung) hervorhob<sup>17</sup>, werden die Regelungen seit dem Regierungswechsel allenfalls vorsichtig in Frage gestellt bzw. – wenn man den Ausführungen des Bundesvertreters in Karlsruhe folgen darf – mittlerweile sogar als weitestgehend zweckdienlich und verfassungskonform betrachtet. Zudem stellt sich der Bund in letzter Zeit immer häufiger als im Verfassungsstreit um den Länderfinanzausgleich nicht betroffener und unbeteiligter Dritter dar, der bezüglich einer Neuregelung von Länderfinanzausgleich-Elementen die Ergebnisse abzuwarten habe – auch hier waren die Ausführungen in Karlsruhe bezeichnend<sup>18</sup>.

Das geringe Interesse des Bundes an einer Änderung des Status quo mag – sowohl hinsichtlich der Bundesergänzungszuweisungen als auch in der Frage des Förderzinses – unter parteipolitischen Gesichtspunkten verständlich sein. Mit seiner von der Verfassung gefor-

<sup>11</sup> Dies ergibt sich nach Ansicht der Verfassungsrechtler aus dem Wortlaut des Art. 107 GG, läßt sich aber auch funktional ableiten: Falls bei der Verteilung der Bundesergänzungszuweisungen die gleichen Kriterien berücksichtigt werden müßten wie beim horizontalen Länderfinanzausgleich, ließen sich die gleichen Wirkungen durch eine Aufstockung des letzteren erreichen. Eine gegebenenfalls notwendige Änderung der vertikalen Deckungsrelation zwischen Bund und Ländern könnte dann über die Umsatzsteuerverteilung vorgenommen werden.

<sup>12</sup> Vgl. in diesem Sinn etwa M a u n z, a.a.O., S. 107/35. Eine am Ergebnis orientierte Verteilung der Bundesergänzungszuweisungen würde eine solche Funktion etwa dann erfüllen, wenn sie zu einer Auffüllung der Deckungsrelationen auf einen einheitlichen Mindestwert für alle finanzschwachen Länder führte oder – falls nur ein Teil der finanzschwachen Länder bedacht würde – diese anhand des Kriteriums der Finanzschwäche selbst ausgewählt würden (bei einer Beschränkung auf beispielsweise drei Länder also die drei Länder mit den ungünstigsten Deckungsrelationen). Auch die Einbeziehung Bayerns in den Kreis der Bundesergänzungszuweisungsänderer im Jahr 1970 ist von daher zu vertreten, da Bayern damals von denjenigen Ländern, denen keine Mindestauffüllung zustand, die ungünstigste Deckungsrelation aufwies (vgl. Tabelle).

<sup>13</sup> Vgl. etwa F i s c h e r - M e n s h a u s e n, a.a.O., S. 855.

<sup>14</sup> Ausführungen des Parlamentarischen Staatssekretärs beim Bundesminister der Finanzen Dr. Friedrich V o s s als Vertreter der Bundesregierung, vervielfältigtes Manuskript zur mündlichen Verhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht am 14./15. Januar 1985.

<sup>15</sup> Vgl. ebenda, S. 39.

<sup>16</sup> Vgl. ebenda, S. 12.

<sup>17</sup> So z. B. im Finanzbericht 1983, Bonn 1982, S. 103: „Der Bund muß bei der Neuregelung der Ergänzungszuweisungen darauf drängen, daß die ihnen im Finanzausgleichssystem des Grundgesetzes zugeordnete Funktion eines den Länderfinanzausgleich ‚ergänzenden‘ gezielten Ausgleichs wieder hergestellt wird. Auch muß eine sachgerechte Aufteilung der Ergänzungszuweisungen unter den Ländern, d.h. die Aktualisierung des Verteilungsschlüssels, gewährleistet sein.“

<sup>18</sup> Siehe F. V o s s, a.a.O., z. B. S. 12, S. 25 ff., S. 41.

dernten Rolle als „redlichem Makler“ der Länderinteressen<sup>19</sup> dürfte es jedoch kaum vereinbar sein. Zudem ist die vom Bund derzeit eingenommene passive und den bestehenden Zustand rechtfertigende Rolle auch im Hinblick auf die für einen funktions- und leistungsfähigen Bundesstaat wichtige Minimierung von horizontalen Spannungen zwischen den Ländern verfehlt. Bei den im Länderfinanzausgleich fast stets als Nullsummenspiel auszutragenden Streitfragen zwischen den beteiligten Ländern kann nicht erwartet werden, daß die Länder selbst ausgewogene und konsensfähige Lösungen erarbeiten. Zudem ist nicht damit zu rechnen, daß die Länder in denjenigen Fällen die Korrektur einer unzumutbar gewordenen Regelung beschließen werden, in denen die durch den Status quo begünstigten Länder über die Stimmenmehrheit im Bundesrat verfügen. Die Erfahrungen Bremens bei den Bemühungen um die Aufnahme in den Kreis der Bundesergänzungszuweisungen-Länder belegen dies ganz deutlich.

#### Fehlende Initiativen des Bundes

Das Grundgesetz weist dem Bund in Fragen der horizontalen föderativen Beziehungen zwischen den Ländern deshalb nicht ohne Grund nicht nur eine Vermittlerrolle, sondern auch eine „Initiativfunktion“ zu<sup>20</sup>. Hierzu gehört auch, daß der Bund die in föderativen Staaten im Zeitablauf unvermeidlichen horizontalen Verschiebungen von Finanzkraft und Finanzbedarf sorgfältig beobachtet, gegebenenfalls rechtzeitig Entwürfe für tragfähige und konsensfähige Neuregelungen erarbeitet und dadurch die Einigung auf faire und ausgewogene Kompromisse zwischen den Ländern erleichtert. Daß auch in diesem Fall die Länder selbst durch ihr Votum im Bundesrat diese Lösungen zu beschließen haben, ist richtig und liegt in der beabsichtigten Konstruktion unseres Bundesstaates. Ebenso richtig ist, daß der Bund daher keine Lösungen durchsetzen kann, denen die mehrheitliche Zustimmung durch die Länder fehlt, und seine Mittel zur Lösung horizontaler Konflikte zwischen den Ländern daher begrenzt sind. Um so wichtiger ist es, daß er diese begrenzten Mittel nutzt.

Rekapituliert man unter diesem Aspekt die vom Bund im Streit um die Bundesergänzungszuweisungen eingenommene Haltung, so zeigt sich eine gravierende Abweichung zwischen Norm und Wirklichkeit: Durch die Dynamisierung des Bundesergänzungszuweisungsvolumens und die gleichzeitige Festschreibung der Länderanteile hat die (damalige) Bundesregierung seinerzeit zwar eine sie von permanenten Auseinandersetzungen um die Höhe und Aufteilung der Mittel befreiende

und damit auch „bequeme“ Regelung getroffen, zugleich aber auch ein ihr vom Grundgesetz gebotenes Instrument des vertikalen Interessenausgleichs zwischen den Ländern praktisch aus der Hand gegeben und durch eine Regelung ersetzt, von der bereits damals abzusehen war, daß sie ohne dauernde Anpassungen langfristig zu Ungerechtigkeiten zwischen den Ländern und damit zu föderativen Spannungen führen würde.

Die jetzige Bundesregierung hätte daher besser daran getan, sich hiervon zu distanzieren und eine rasche Reform anzustreben – zumal es sich hier um eine echte „Erbschuld“ aus sozial-liberalen Zeiten handelt. Statt dessen hat sie es – sei es aus parteipolitischen Erwägungen, sei es aus dem Bemühen, eine weitere Schlappe vor dem Bundesverfassungsgericht zu vermeiden – in Karlsruhe vorgezogen, die Bundesergänzungszuweisungen in ihrer derzeitigen unsinnigen Form zu verteidigen. Mit dieser Haltung ist die Bundesregierung der von ihr zu fordernden Initiativrolle nicht gerecht geworden. Der in Karlsruhe entstandene Eindruck, daß im derzeitigen Streit um den Länderfinanzausgleich eigentlich die Bundesregierung auf der Anklagebank sitzen sollte<sup>21</sup>, ist daher – zumindest bezüglich der hier untersuchten Frage der Bundesergänzungszuweisungen, vermutlich aber auch bezüglich der Behandlung der Förderzinseinnahmen – nicht falsch. Daß derzeit mehr als die Hälfte aller Bundesländer vor dem Verfassungsgericht miteinander streiten, praktisch der gesamte bundesstaatliche Finanzausgleich zur Disposition steht und eine ähnlich umfassende Neuregelung der Finanzbeziehungen erforderlich zu werden scheint wie Mitte der sechziger Jahre, hätte durch ein frühzeitiges und konstruktives Reagieren des Bundes auf Veränderungen des horizontalen Finanzgefüges vermutlich vermieden werden können.

Das für Mitte Juni erwartete Urteil der Verfassungsrichter hat sich – wie immer es ausfallen mag – auf die Prüfung der grundsätzlichen Zulässigkeit von Verfassungsregeln, allenfalls auf die Entwicklung allgemeiner Grundprinzipien zu beschränken<sup>22</sup>. Für die damit notwendig bleibende Klärung der Fülle in Frage gestellter Finanzausgleichsregelungen wäre zu wünschen, daß die Bundesregierung in Zukunft ihrer Vermittler- und Initiativfunktion besser gerecht wird.

<sup>21</sup> Hierfür bezeichnend ist etwa die bei der mündlichen Verhandlung in Karlsruhe an die Adresse des Bundesvertreters gerichtete (sinngemäße) Bemerkung: „Darf ich – eigentlich müßte ich sagen: ‚den Angeklagten‘ – aufrufen.“

<sup>22</sup> Vgl. O.-E. G e s k e, a.a.O., S. 451. Das seit Jahren abwartende Verhalten des Bundes in Fragen des Länderfinanzierungsausgleichs, aber auch darüber hinaus in Fragen des vertikalen Finanzausgleichs und hier insbesondere bezüglich des angestrebten Abbaus von Mischfinanzierungstatbeständen kann daher auch nicht – wie geschehen – mit der Notwendigkeit begründet werden, zunächst dieses Verfassungsurteil abwarten zu müssen.

<sup>19</sup> Vgl. hierzu etwa M a u n z, a.a.O. S. 107/21 f.

<sup>20</sup> F i s c h e r - M e n s h a u s e n, a.a.O. S. 852.