

Thiel, Eberhard

Article — Digitized Version

## Das Urteil zum Finanzausgleich

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Thiel, Eberhard (1986) : Das Urteil zum Finanzausgleich, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 66, Iss. 7, pp. 322-323

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136172>

**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.*



## Das Urteil zum Finanzausgleich

**M**angelnder Konsens über wesentliche Elemente der Finanzverfassung führte in den letzten Jahren zu Normenkontrollanträgen einiger Bundesländer beim Bundesverfassungsgericht. Nicht nur wegen der Höhe des zur Umverteilung anstehenden Finanzvolumens, sondern auch wegen der zu erwartenden grundsätzlichen Äußerungen zur bundesstaatlichen Finanzverfassung durfte man auf das Urteil gespannt sein.

Das nunmehr vorliegende Urteil stellt als ein zentrales Ergebnis des Verfahrens fest, daß der zweite Abschnitt des geltenden Finanzausgleichsgesetzes mit dem Grundgesetz unvereinbar sei; in diesem Abschnitt sind die Berechnungsverfahren des Länderfinanzausgleichs und auch die Verteilung der Bundesergänzungszuweisungen geregelt. Das Gericht hat aufgrund einer eingehenden Diskussion der verfassungsrechtlichen Zielsetzungen die mögliche Verwendung einzelner Instrumente des Finanzausgleichs an bestimmte Auflagen geknüpft, die in dieser Konsequenz bisher nicht oder nicht ausreichend beachtet wurden.

Erwartungsgemäß enthält das Urteil keine Vorgaben im Detail über die instrumentelle oder gar quantitative Ausgestaltung des künftigen Systems des Länderfinanzausgleichs. Diese Aufgabe wurde dem Bundesgesetzgeber als verfassungsgemäßem zuständigen Organ übertragen. Wenn das Gericht auch zugibt, daß unbestimmte Begriffe des Grundgesetzes dem Gesetzgeber hierbei erhebliche Handlungsspielräume eröffnen, so wird doch ausdrücklich betont, daß nicht jeder Kompromiß mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Die nunmehr offenen Fragen lassen sich an einigen Beispielen erörtern.

So stellt das Gericht fest, daß aus dem Grundgesetz nicht eindeutig abzuleiten sei, welche Einnahmen in die Berechnung der Finanzkraft eines Landes einzubeziehen sind. Wenn der Gesetzgeber meint, daß die Steuerkraft als Maßstab für die Finanzkraft zu verwenden ist, dann habe er tunlichst alle Steuern zu berücksichtigen. Wenn aber noch andere Einnahmearten aufgrund ihres Umfangs und ihres nicht gleichmäßigen Anfalls ausgleichsrelevant werden, dann sind diese auch einzubeziehen. So wird die bergrechtliche Förderabgabe nunmehr in ihrer vollen Höhe berücksichtigt werden müssen.

Recht eindeutig lehnt das Gericht die bisherige Praxis und auch die neu aufkommenden Forderungen ab, Sonderbelastungen einiger Länder als Verminderung der Finanzkraft zu berücksichtigen. Lediglich eine angemessene Berücksichtigung der Belastungen durch Seehäfen wird zugelassen. Überraschenderweise wird diese Durchbrechung der Systematik allein mit der langen Tradition dieser Praxis begründet; im übrigen schließt das Urteil wohl nicht aus, daß die Seehafenbelastung auch auf andere Art berücksichtigt werden könne.

Strittig war auch die für die Berechnung von Ausgleichszahlungen vorgenommene höhere Gewichtung der Einwohnerzahlen zugunsten der beiden Hansestädte. Gemäß Urteil ist diese höhere Einwohnerwertung zumindest zulässig. Das Gericht begründet diese Ausnahmen nun nicht etwa mit Sonderbedarfen, sondern mit der im Laufe der Staatsentwicklung entstandenen Andersartigkeit der Stadtstaaten gegenüber den Flächenstaaten. Damit erscheint die zulässige höhere Einwohnerwertung der Hansestädte offen als Preis für den Erhalt ihrer Stellung in einem Bundesstaat, der von allen Bundesländern mit zu tragen ist. Hätte das Urteil dagegen die Andersartigkeit weniger staatsgeschichtlich, sondern in den von Ham-

burg und Bremen zu tragenden Aufwendungen für die sie umgebenden Flächenländer gesehen, dann wäre eine Verpflichtung der Nachbarländer zu Ausgleichsregelungen mit den Stadtstaaten naheliegender gewesen.

Die Berücksichtigung der Andersartigkeit kann somit (muß jedoch nicht) in Form der Einwohnerveredelung erfolgen. Die Höhe eines solchen Multiplikators muß dann anhand verlässlicher, objektiverer Indikatoren als angemessen nachgewiesen werden. Die bisher gültigen Multiplikatoren wären entsprechend zu korrigieren, auch wenn dadurch die Situation der Hansestädte gegenüber den heutigen Regelungen verschlechtert würde. Das Gericht meint, daß diese Art der Beachtung stadtstaatlicher Eigenart kein Instrument zur Kompensation von Veränderungen in der Wohlstandsskala der Bundesländer sein könne. Als Indikatoren für eine höhere Einwohnerwertung für die Hansestädte könnten ein Vergleich der Ausgaben der Stadtstaaten mit Ausgaben von Großstädten in Flächenländern unter Berücksichtigung von Landesleistungen für diese Städte und auch die Hauptstadtseigenschaft in Betracht kommen; „dabei kann auch ein Blick auf die hanseatische Pendlerproblematik geworfen werden“.

Die Erwähnung der Pendlersituation an dieser Stelle provoziert erneut die Frage, ob es neben der Andersartigkeit der Stadtstaaten im Rahmen des Gesamtstaates nicht doch noch einen Regelungsbedarf zwischen Stadtstaat und umliegenden Flächenländern gibt. Für die Stadtstaaten ist die Berücksichtigung der Pendler von erheblicher finanzwirtschaftlicher Bedeutung, gleichgültig ob das nun an dieser oder an einer anderen Stelle des Finanzausgleichs oder vielleicht völlig außerhalb dieser Regelungen (Kostenbeteiligungen) erfolgt. Der Versuch, auf dem Wege eines Normenkontrollantrags eine Änderung der Vorschriften zur Zerlegung der Lohnsteuer (heute fließt die Lohnsteuer nicht dem Arbeitsplatz-, sondern dem Wohnsitz-Land zu) zu erreichen, ist durch das vorliegende Urteil zunächst gescheitert: die bisherige Lösung sei verfassungskonform. Da sich das Grundgesetz dazu aber nicht eindeutig äußert, scheint eine andersartige Lösung keineswegs ausgeschlossen zu sein.

Schließlich hat sich das Gericht noch zu den – dem eigentlichen Länderfinanzausgleich nachgelagerten – Bundesergänzungszuweisungen geäußert. Diese seien ein Instrument des Bundes zur Berücksichtigung von Sonderlasten einzelner Länder, die nicht nur kurzfristig und nicht als Folgen selbst zu verantwortender Entscheidungen auftreten. Gegenüber der bisherigen Praxis wird der Gesetzgeber jedoch ausdrücklich verpflichtet, die Berücksichtigung solcher speziellen Bedarfe zu begründen und ihre Berechtigung zu überprüfen. Wenn die Bundesergänzungszuweisungen auch weiterhin nur als Ergänzung zum Länderfinanzausgleich verstanden werden sollen, so könnte hier dennoch ein beträchtliches Ausgleichsvolumen entstehen, zumal die Verfassung keine Begrenzung der Höhe der Bundesergänzungszuweisungen angibt und nicht nur Länder mit unterdurchschnittlicher Finanzkraft in den Genuß solcher Zuweisungen gelangen könnten. Mit diesem Instrument ließen sich eventuell auch Teile der Andersartigkeit der Stadtstaaten, vielleicht sogar die strukturellen Seehafenlasten abgelden. Angesichts der möglichen Expansion dieser Zuweisungen hat der Bundesfinanzminister bereits vorsorglich eine Erhöhung des Bundesanteils an der Mehrwertsteuer gefordert.

Diese Hinweise machen deutlich, daß es noch verfrüht ist, über Gewinner oder Verlierer eines geänderten Finanzausgleichssystems zu spekulieren. Viel eher drängt sich die Frage auf, ob es den Gliedern des Bundesstaates nach dem vorliegenden Urteil leichter als vorher gelingen kann, einvernehmlich zu einer Lösung zu gelangen. Denn es gilt, die einzelnen Elemente des Finanzausgleichs neu zu gestalten, über ihre Kombination zu befinden und dann noch zu einem kompromißfähigen quantitativen Resultat zu gelangen. Man geht wohl nicht fehl in der Annahme, daß der Erfolg bei einer Neufassung des Finanzausgleichsgesetzes voraussetzt, daß in etwa schon eine gemeinsame vage Vorstellung über die Höhe möglicher Ausgleichsbewegungen zwischen den Ländern besteht. Der Bundesgesetzgeber ist dabei vom Gericht ausdrücklich aufgerufen, nicht lediglich politische Entscheidungen einer Ländermehrheit ohne Rücksicht auf deren Inhalt zu beurkunden; vielmehr seien die Einigungsbestrebungen unter Beachtung der Verfassungsnormen zu aktivieren und zu unterstützen. Somit hat die Neugestaltung der finanzwirtschaftlichen Basis des Föderalismus gerade erst begonnen.