

Geske, Otto-Erich

Article — Digitized Version

Konturen eines neuen Länderfinanzausgleichs

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Geske, Otto-Erich (1986) : Konturen eines neuen Länderfinanzausgleichs, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 66, Iss. 8, pp. 399-403

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136187>

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.

Konturen eines neuen Länderfinanzausgleichs

Otto-Erich Geske, Bonn

Am 24. Juni 1986 hat das Bundesverfassungsgericht sein Urteil über den föderativen Finanzausgleich verkündet und damit einen Schlußstrich unter einen seit 1983 zwischen den Bundesländern vor dem Bundesverfassungsgericht geführten Streit gezogen. Welche Konsequenzen hat das Urteil für die Neugestaltung des Länderfinanzausgleichs?

Die ersten politischen Stellungnahmen der Prozeßbeteiligten vermitteln den Eindruck, daß alle mit dem Urteil zufrieden sind; es scheint sogar so, als ob alle Beteiligten für ihre Argumente beim Gericht Zustimmung gefunden und nur die jeweils anderen den Verfassungsgerichtsstreit verloren haben. Die einzige Ausnahme ist offensichtlich das Land Niedersachsen, das zugesteht, daß es mit der Meinung, die Einbeziehung der bergrechtlichen Förderabgaben in den Länderfinanzausgleich sei verfassungsrechtlich nicht vorgeschrieben, in Karlsruhe keinen Erfolg gehabt hat.

Dem Streit vor dem Gericht war ein jahrelanger politischer Streit über die Verfassungsmäßigkeit der Finanzausgleichsregelungen und deren notwendige Anpassung vorausgegangen. Das Gericht war mit dem Streit zwischen den Ländern befaßt worden, weil die politische Einigungsfähigkeit der Bundesländer offensichtlich nicht ausreichte, einen weitreichenden föderativen Konflikt auf der politisch-parlamentarischen Ebene zu lösen. Auch die Handlungswilligkeit des Bundes, durch Initiativen seine Aufgabe als Gesetzgeber in dem Finanzausgleichskomplex wahrzunehmen, war nicht erkennbar, wie das Bundesverfassungsgericht kritisch bemerkte. Sind die Probleme des Länderfinanzausgleichs durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nunmehr gelöst?

Es hat wenig Sinn, die einzelnen Positionen und Rechtsauffassungen zu wiederholen und festzuhalten,

die von den Bundesländern in Karlsruhe vorgetragen worden sind. Vieles war reine Prozeßtaktik. In bemerkenswerter Kürze von nur 46 Seiten hat das Gericht die Sachvorträge der Beteiligten zusammengefaßt. Auf weiteren 45 Seiten hat das Bundesverfassungsgericht in den Entscheidungsgründen ein für Interessierte lesenswertes Kompendium der Finanzausgleichsregelungen des Art. 107 GG geliefert.

Vorgaben des Gerichts

Zunächst einmal enthält das Urteil die deutliche Absage an die verbreitete Vorstellung, der Bundesgesetzgeber dürfe beim Finanzausgleich alles regeln wie er wolle, und nahezu alles könne zwischen den Beteiligten ausgehandelt werden; erst bei der Grenze offensichtlicher Willkür beginne die Prüfungs- und Entscheidungskompetenz des Bundesverfassungsgerichts. Das Gericht hat im Gegenteil den Bundesländern erneut gezeigt, daß ein Verfassungsgerichtsprozeß über Finanzausgleichsfragen nicht als eine bloße Drohung zu verstehen ist, sondern daß eine Befassung des Gerichts auch konkrete finanzwirtschaftliche Konsequenzen zur Folge haben kann. Das wirkt in die Zukunft. Dem Gesetzgeber sind vom Verfassungsgericht deutlich seine Grenzen aufgezeigt worden. Das sind Grenzen, die sich aus der Verfassung ergeben. Da sind aber auch zeitliche und sachliche Anpassungs- und Begünstigungszwänge, die das Gericht dem Bundesgesetzgeber auferlegt hat.

Das Gericht hat auch inhaltliche und verfahrensmäßige Vorgaben gemacht, die durchaus als Minderheitenschutz für einzelne Länder bezeichnet werden können, als ein Schutz gegenüber einer Mehrheit, die – wie das

Dr. Otto-Erich Geske, 55, Ministerialdirektor a. D., war Abteilungsleiter im Bundesministerium der Finanzen.

eben seit einigen Jahren der Fall war – system- und sachgerechte Anpassungen einfach blockiert hat und nahezu unbegrenzte und willkürliche Regelungen zu Lasten einzelner Länder beschließen kann. Über die „Deblockierung“ des politisch-parlamentarischen Entscheidungsprozesses durch das Urteil und die Bestätigung der Anrufungs- und Kontrollinstanz für Minderheiten hinaus bringt das Urteil auch entscheidende inhaltliche Aussagen zum Länderfinanzausgleich.

Das Bundesverfassungsgericht bestätigt einerseits einzelne Bestimmungen des Finanzausgleichsgesetzes, die in Frage gestellt worden waren, als verfassungsgemäß, und erklärt andere Einzelbestimmungen für verfassungswidrig. Weil aber die Unvereinbarkeit mit der Verfassung (Artikel 107 Abs. 2 GG) erhebliche Teile der Ausgleichsregelungen des Finanzausgleichs umfaßt, die alle in einem gegenseitigen Ergänzungsverhältnis stehen, hat das Gericht die Unvereinbarkeitserklärung auf alle Regelungen des zweiten Abschnitts des Finanzausgleichsgesetzes erstreckt, ungeachtet dessen, ob sie für sich genommen verfassungsrechtlichen Bestand haben. Anderenfalls bliebe, so das Gericht, nur ein Torso bestehen, der keinen angemessenen Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder mehr herbeiführen könnte.

Eine solche zusammenhängende Bewertung liegt aus finanzwirtschaftlicher Sicht nahe, war aber in vielen verfassungsrechtlichen Betrachtungen, die sich isoliert auf einzelne Begriffe des Finanzausgleichssystems bezogen, verlorengegangen. Das Bundesverfassungsgericht stellt deshalb ausdrücklich fest, daß das Grundgesetz „die Verteilung des Finanzaufkommens in verschiedenen, aufeinander aufbauenden und aufeinander bezogenen Stufen regelt, wobei jeder Stufe bestimmte Verteilungs- und Ausgleichsziele zugeordnet sind“. Daraus ergibt sich, wie das Gericht fortfährt, „insgesamt ein verfassungsrechtlich normiertes Gefüge des Finanzausgleichs, das zwar in sich durchaus beweglich und anpassungsfähig ist, dessen einzelne Stufen aber nicht beliebig funktional ausgewechselt oder übersprungen werden können“.

Finanzausstattung und Finanzkraft

Wenn man nachvollziehen will, wie nach der Darstellung des Bundesverfassungsgerichts die Finanzausstattung und die Finanzkraft jedes Landes ermittelt werden sollen, dann muß man von dem für die Steuerertragsaufteilung zunächst maßgeblichen Kriterium der örtlichen Vereinnahmung ausgehen, deren Ergebnis durch das Zerlegungsgebot der Verfassung eine Korrektur in Richtung auf die wirkliche Steuerkraft erfährt. Das Verteilungsprinzip nach der örtlichen Vereinnahmung ist

vorherrschend und gilt für die Einkommensteuer und die Körperschaftsteuer, während für die Umsatzsteuer die Verteilung nach Maßgabe der Einwohnerzahl und damit nach einem abstrakten Bedarfsmerkmal vorgeschrieben ist. Die originär den einzelnen Ländern zustehende Finanzausstattung wird also durch beide Prinzipien bestimmt.

Durch den anschließenden horizontalen Finanzausgleich des Artikel 107 Abs. 2 GG werden die Ergebnisse der primären Steuerverteilung unter den Bundesländern angemessen korrigiert. Dies ist die Stufe des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems, die den stärksten Streit unter den Ländern ausgelöst hat. Das ist wohl auch die Ursache dafür, daß diese eine Stufe – insbesondere, was die finanzwirtschaftlichen Verteilungs- und Ausgleichswirkungen innerhalb des gesamten föderativen Ausgleichssystems betrifft – häufig verengt, isoliert und daher falsch betrachtet und bewertet wurde.

Auf der Stufe des horizontalen Finanzausgleichs ist die Finanzkraft der einzelnen Länder angemessen, wenn auch nicht voll auszugleichen. Bei der Feststellung der Finanzkraft sind nicht nur alle Steuern der Länder, sondern ist auch deren eigene Finanzausstattung mit einzubeziehen; also auch die sonstigen Einnahmen. Alle Abgaben, die vom Volumen her bedeutsam sind und nicht gleichmäßig anfallen, gehören in die Berechnung der Finanzkraft der Länder. Finanzkraft ist dabei als Finanzaufkommen bezogen auf die Zahl der Einwohner des Landes zu verstehen. Die Umrechnung der absoluten Erträge auf die jeweilige Einwohnerzahl der Länder ergebe, so das Bundesverfassungsgericht, lediglich einen Bezugspunkt, um das summenmäßige Finanzaufkommen im Hinblick auf die Erfüllung der den Ländern verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben zwischen diesen Ländern angemessen vergleichbar zu machen.

Erhebliche Korrekturen

Hier hat das Bundesverfassungsgericht die geltende Finanzausgleichsregelung erheblich korrigiert und Vorgaben für die Neuregelung festgelegt, die gewichtige finanzwirtschaftliche Änderungen zur Folge haben werden. Wenn der Gesetzgeber die Steuerkraft der Länder als Indikator für ihre Finanzkraft herangezogen hat, dann mußte er grundsätzlich alle Steuern mit einbeziehen und durfte nicht die Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer, der Feuerschutzsteuer und der Spielbankabgabe unberücksichtigt lassen.

Auch die volle Einbeziehung der Erträge aus der bergrechtlichen Förderabgabe in die Berechnung der Einnahmen der Länder hat das Gericht mit Wirkung ab dem

Haushaltsjahr 1987 als verfassungsrechtlich geboten vorgeschrieben. Anderenfalls würden andere Länder, die infolge der Nicht- oder nur teilweisen Einbeziehung der bergrechtlichen Förderabgabe höhere Ausgleichsleistungen zu erbringen haben, in verfassungswidriger Weise ungerechtfertigt belastet werden. Dies scheint mir eine wichtige und versachlichende Feststellung des Gerichts zu sein angesichts der häufig gebrachten Argumentation in den Medien, die übrigen Länder seien aus Neid gegen das Ölförderland Niedersachsen vorgegangen.

Eine wichtige Weichenstellung für die Finanzausgleichsgesetzgebung nimmt das Urteil des Bundesverfassungsgerichts auch mit der Feststellung vor, daß bei der Ermittlung der unterschiedlichen Finanzkraft Sonderbelastungen einzelner Länder unberücksichtigt bleiben müßten. Eine Ausnahme gelte jedoch für die Sonderlasten aus der Unterhaltung und Erneuerung der Seehäfen; das sei traditioneller Bestandteil der Ausgleichsregelungen des deutschen Finanzverfassungsrechts. In den Finanzausgleich einbezogen waren schon bisher die Belastungen durch die Seehäfen Hamburg, Bremen und Emden, wenn auch mit seit Jahren festgeschriebenen Beträgen.

Keinen verfassungsmäßigen Bestand hatte aber die Berücksichtigung der übermäßigen Belastungen des Saarlands und Schleswig-Holsteins im Länderfinanzausgleich, da sie sich ihrer Art nach nicht vom Sonderbedarf anderer Länder unterscheiden, die ebenfalls im Finanzausgleichsgesetz keine Berücksichtigung fanden und auch nicht finden dürften. Jedenfalls sei seit 1982 kein Grund für eine Berücksichtigung dieser Auslaufposten als Sonderbelastungen mehr ersichtlich.

Einwohnerzahlwertungen

Zu den am stärksten umstrittenen Elementen im Ländervergleich und -finanzausgleich gehörte die erhöhte Einwohnerzahlwertung bei den Stadtstaaten Hamburg und Bremen. Um seine eigene Zahllast entscheidend zu verringern, hatte Baden-Württemberg die sogenannte Einwohnerveredelung in Frage gestellt. Das Bundesverfassungsgericht hat die Berücksichtigung der vorgegebenen strukturellen Eigenart der Stadtstaaten durch die Einwohnerzahlwertung des § 9 Abs. 2 Finanzausgleichsgesetz aber als dem Grunde nach zumindest zulässig erklärt. Darin komme keine Berücksichtigung von Sonderbedarfen dieser Länder zum Ausdruck; dies sei vielmehr die Folge einer spezifischen Problematik des deutschen Bundesstaates. Mit der Begründung, das Bestehen von Stadtstaaten gehöre zum historischen Bestand der deutschen Staatsentwicklung, hat das Bundesverfassungsgericht den baden-württembergischen

Antrag negativ beschieden, der wegen seiner finanziellen Auswirkungen die Existenz der Stadtstaaten zumindest in Frage gestellt hatte.

Die Berücksichtigung der Andersartigkeit der Stadtstaaten gegenüber den Flächenländern im Länderfinanzausgleich könne durch die Form einer Einwohnerzahlwertung mit entsprechenden Auswirkungen für alle Flächenländer geschehen. Damit sind auch alle Erwägungen, die stadtstaatspezifischen Lasten in eine nur regionale Ausgleichsgemeinschaft allein mit den benachbarten Flächenländern zu bringen, als mit dem historisch entwickelten System des deutschen bundesstaatlichen Finanzausgleichs für unvereinbar erklärt.

Die Höhe der Einwohnerzahlwertung „nach Maßgabe verlässlicher, objektivierbarer Indikatoren“ festzulegen, ist vom Verfassungsgericht erwartungsgemäß dem Bundesgesetzgeber überlassen worden.

Lohnsteuerzerlegung

Bei einem besonders die Stadtstaaten treffenden Finanzausgleichsproblem, der Zerlegung der Lohnsteuer (der Pendler), hat das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber einen großen Handlungsspielraum zuerkannt. Die Verfassung schreibe zwar vor, daß die durch die Vereinnahmung bedingten Verzerrungen, die einer Verteilung des Steueraufkommens nach der wirklichen Steuerkraft entgegenwirken, abgebaut werden müßten. Für die „wirkliche Steuerkraft“ könne aber die Steuerkraft sowohl beim Wohnort des steuerzahlenden Bürgers als auch beim Ort der wirtschaftlichen Wertschöpfung maßgebend sein. Da also grundsätzlich beide Anknüpfungspunkte verfassungsrechtlich zulässig seien, halte sich auch die derzeitige Regelung der Zerlegung der Lohnsteuer der Pendler nach dem Wohnortprinzip im Rahmen des Artikels 107 Abs. 1 GG. Damit sind aber Änderungen bei der Zerlegung der Pendlerlohnsteuer vom Wohnortprinzip zum Betriebsstättenprinzip hin für die Zukunft nicht ausgeschlossen.

Dies aber kann für die Stadtstaaten nur dann finanzielle Vorteile bringen – und das ist häufig bei der Urteilsbewertung übersehen worden –, wenn *gleichzeitig* auch die Einwohnerzahlwertung über das bisherige Maß angehoben wird; anderenfalls verbleibt auf der Zerlegungsstufe zunächst rechnerisch mehr Finanzkraft bei den Stadtstaaten, das aber führt zu erhöhten Zahlungsverpflichtungen oder verminderten Ansprüchen gegenüber dem Länderfinanzausgleich, so daß der Vorteil weitestgehend wieder abgeschöpft wird.

Nicht nur die gesetzlichen Bestimmungen, die den (horizontalen) Finanzausgleich unter den Ländern regeln, waren dem Bundesverfassungsgericht zur Über-

prüfung vorgelegt, sondern auch die Bestimmungen über die (vertikalen) Ergänzungszuweisungen des Bundes an leistungsschwache Länder. Die Urteilspassagen über die Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) haben eine notwendige Klärung umstrittener Rechtsfragen mit erheblichen finanziellen Auswirkungen gebracht. Hier sind vom Gericht inhaltliche Strukturen und prozedurale Vorgaben vorgesehen worden, die die Bundesergänzungszuweisungen wieder zu einem handhabbaren Finanzausgleichsinstrument machen sollen. Das Gericht hat im einzelnen festgestellt, die Bundesergänzungszuweisungen seien kein Ersatz, sondern eine Ergänzung des horizontalen Finanzausgleichs. Voraussetzung für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen an ein Land sei dessen Leistungsschwäche, die „in aller Regel“ danach bestimmt werden kann, ob das Land nach den Ergebnissen des horizontalen Länderfinanzausgleichs eine unterdurchschnittliche Finanzausstattung aufweist. In diesem Fall darf der Bund die Finanzkraft der leistungsschwachen Länder allgemein anheben, jedoch nur bis zur länderdurchschnittlichen Finanzkraft.

Der Bund darf bei der Vergabe von Bundesergänzungszuweisungen aber auch Sonderlasten einzelner Länder berücksichtigen. In diesem Fall können Bundesergänzungszuweisungen ausnahmsweise und in außergewöhnlichen und begründeten Fällen auch an Länder gewährt werden, die keine unterdurchschnittliche Finanzkraft aufweisen. Allerdings dürfen nur kurzfristige Sonderlasten bei der Vergabe von Bundesergänzungszuweisungen nicht berücksichtigt werden. Im übrigen ist der Bundesgesetzgeber verpflichtet, die berücksichtigten Sonderlasten in angemessenen Abständen auf ihren Fortbestand zu überprüfen.

Es steht dem Bundesgesetzgeber frei, entweder die Finanzkraft der leistungsschwachen Länder allgemein anzuheben oder Sonderlasten von Ländern zu berücksichtigen oder beides miteinander zu verbinden. Zur Höhe der Bundesergänzungszuweisungen insgesamt verweist das Bundesverfassungsgericht auf den Wortlaut des Grundgesetzes, der keine „volumensmäßige Begrenzung“ für die Bundesergänzungszuweisungen enthalte. Gerade wegen der möglichen Berücksichtigung von Sonderlasten einzelner Länder könnten Bundesergänzungszuweisungen in einer Höhe erforderlich sein, „die im Verhältnis zum horizontalen Finanzausgleich nicht nur geringfügig ist. Falls sich der Gesetzgeber zur Berücksichtigung von Sonderlasten der Länder entschließt, kann es geboten sein, daß die BEZ insgesamt im Verhältnis zum horizontalen Finanzausgleich ein beträchtliches Volumen erreichen“.

Bei der Ausgestaltung der Bundesergänzungszuweisungen sind Regelungen ins Auge zu fassen, die eine in Abständen vorzunehmende Überprüfung und gegebenenfalls Anpassung der Vergabe von Bundesergänzungszuweisungen ermöglichen und ein dafür geeignetes Prozedere vorsehen.

Neukonzeption des Finanzausgleichs

In den bisherigen Ausführungen ist versucht worden, die wesentlichen Aussagen des Bundesverfassungsgerichts kurz wiederzugeben. Mit der Erklärung der Unvereinbarkeit eines ganzen Abschnitts des Finanzausgleichsgesetzes mit Artikel 107 Abs. 2 GG hat das Gericht auch den Weg zu einer Neukonzeption des Systems des horizontalen Finanzausgleichs freigemacht. Zwar hat es nach den Gesichtspunkten der Rechtssicherheit, einer verlässlichen Haushaltsplanung und

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Eckhardt Wohlers, Günter Weinert

UNTERSCHIEDE IN DER BESCHÄFTIGUNGSENTWICKLUNG ZWISCHEN DEN USA, JAPAN UND DER EG

Großoktav, 295 Seiten, 1986, brosch. DM 48,-

ISBN 3-87895-307-0

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

Haushaltswirtschaft von Rückumverteilungen für den gesamten zurückliegenden Geltungszeitraum abgesehen, hat aber bis zur Neuregelung enge zeitliche Grenzen gesetzt. („Die Neuregelung des Länderfinanzausgleichs muß jedoch spätestens für das Haushaltsjahr 1988 gelten.“)

Das Bundesverfassungsgericht hat nicht nur ein blockiertes Tor aufgeschlossen, es hat durch den weiten Bezug der Unvereinbarkeitserklärung auf den gesamten Regelungsabschnitt auch sichere Positionen vieler Länder verunsichert, und es hat rückwirkende Ausgleichsforderungen ab 1987 und bei den Bundesergänzungszuweisungen sogar ab 1983 für den verfassungswidrigen Zustand vorgesehen, durch die der Gesetzgeber unter Zeitdruck gesetzt wird. Er muß die Einnahmen aus der bergrechtlichen Förderabgabe ab 1987 in den Länderfinanzausgleich einbeziehen; die BEZ-Zahlungen an Länder mit überdurchschnittlicher Finanzkraft sind zu korrigieren; da müssen Art und Umfang von Sonderlasten einzelner Länder für die Berücksichtigung bei den Bundesergänzungszuweisungen ermittelt werden; weiter müssen die Belastungen der Länder aus dem Unterhalt und der Erneuerung ihrer Seehäfen zur „jeweils angemessenen Berücksichtigung“ ermittelt und berechnet werden; es sind für die erhöhte Einwohnerzahlwertung der Stadtstaaten verlässliche, objektivierbare Indikatoren zu finden, z. B. „ein schlichter Großstadtvergleich, bei dem die Finanzausstattung von Städten vergleichbarer Größe – unter Einbeziehung der für sie wirksamen staatlichen Sonderleistungen – mit derjenigen der Länder Bremen und Hamburg verglichen wird“.

Ein Land, das jetzt immer noch auf Zeit spielt und alles zusammenschnüren und auf einmal lösen will, riskiert für die Zukunft rückwirkende „Schadensausgleichsansprüche“ der anderen Länder.

Neue Schwierigkeiten?

Es dient sicherlich der leichteren Konsensfindung, daß das Bundesverfassungsgericht den horizontalen Finanzausgleich grundsätzlich von Sonderbedarfen entlastet und die Finanzkraftermittlung auf Steuern und Abgaben beschränkt hat. Zwangsläufig ist aber dabei die Öffnung des Weges zu den Sonderlasten bei den Bundesergänzungszuweisungen. Dies wirkt zunächst als Einladung an alle leistungsschwachen Länder, hierfür zusätzlich Bedarfe anzumelden. Wohl nur mit Mehrheitsentscheidungen und einer entschlossenen Haltung des Bundes, aus dessen Mitteln die Bundesergänzungszuweisungen gewährt werden, wird eine vielfache Überanmeldung beendet werden können, bevor wieder die allgemeine Auffüllungsmethode z. B. nach

dem Fehlbetragsschlüssel als Regelverteilung der Bundesergänzungszuweisungen gesehen wird.

Ebenfalls schon heute vorauszusehen ist ein neues Element des Streites beim horizontalen Länderfinanzausgleich, auf das das Bundesverfassungsgericht kaum eingegangen ist, nämlich die unterschiedliche Interpretation des Artikels 107 Abs. 2, 2. Halbsatz GG, in dem die Berücksichtigung der Finanzkraft und des Finanzbedarfs der Gemeinden vorgesehen ist. Für den angemessenen Ausgleich der Finanzkraft der Länder war bisher im Finanzausgleichsgesetz als Finanzkraft der Gemeinden die Hälfte der Gemeindesteuereinnahmen angenommen, während der Finanzbedarf mit einer gestaffelten Einwohnerzahlwertung dieser Steuereinnahmen für jedes einzelne Land angesetzt war. Die volle Einbeziehung der Gemeindesteuern hatten die finanzschwachen Länder schon bei der Finanzreform 1969 vergeblich verlangt. Wie aber soll der volle Finanzbedarf der Gemeinden ermittelt und berücksichtigt werden; in welcher Höhe wird der kommunale Finanzbedarf denn heute einbezogen?

Vielleicht besinnt man sich auf den eigentlichen Zweck der Verfassungsbestimmung. Als Neutralisierungs- oder Schutznorm für die Kommunen und die kommunalen Finanzausgleiche sollte sie den Ländern den Anreiz nehmen, Steuereinnahmen und Ausgaben von den Ländern auf ihre Gemeinden bzw. umgekehrt zu verschieben, nur um dadurch eine Besserstellung im Länderfinanzausgleich zu erreichen. Alternative Modellrechnungen können den Bund und die Länder zu einer realistischeren Einschätzung der wohl überschätzten Auswirkungen auf das Ergebnis des Länderfinanzausgleichs bringen. Sonst wird dieses im Zusammenhang mit der kommunalen Finanzkraft stehende Bedarfselement doch wieder das Bundesverfassungsgericht beschäftigen, das doch die Länderfinanzausgleichsstufe gerade von dem Gerangel um sonstige Bedarfe befreit hat. Jedenfalls sind dahingehende Ankündigungen schon heute zu vernehmen.

Welches finanzwirtschaftliche Gesamtergebnis und welche Ausgleichsbelastungen oder -begünstigungen für die einzelnen Länder aus der Neukonzeption herauskommen werden, kann heute noch keiner sagen. Erst im Laufe der nächsten Monate wird die Rechenarbeit vorgenommen, und erst dann ist erkennbar, wo die neue länderdurchschnittliche Finanzkraft ab 1988 liegen wird. Und erst danach wird man sehen, welche gewünschten Veränderungen im Gesetzgebungsverfahren mehrheitsfähig sind – diesmal aber als Entscheidung im Rahmen der Verfassung und nach der Verfassungsauslegung durch das Bundesverfassungsgericht.