ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Thiel, Eberhard

Article — Digitized Version

Neuer Anlauf zum Finanzausgleich

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Thiel, Eberhard (1987) : Neuer Anlauf zum Finanzausgleich, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 67, Iss. 6, pp. 270-271

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/136281

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Eberhard Thiel

Neuer Anlauf zum Finanzausgleich

Vor knapp einem Jahr hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil über die Normenkontrollanträge einiger Bundesländer zur Finanzverfassung festgestellt, daß Teile des geltenden Finanzausgleichsgesetzes mit dem Grundgesetz nicht vereinbar sind. Darüber hinaus konkretisierte das Gericht eine Reihe von Anforderungen, die bei einer Neukonzeption zu beachten sind. In diesen Tagen hat nun die Bundesregierung einen Entwurf zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes beschlossen. Sofort wurde die kritische Frage laut, ob denn der Bund tatsächlich die ihm zugedachte Rolle eines ehrlichen Maklers wahrgenommen oder lediglich die Minimalanforderungen des Urteils erfüllt habe. Die Beantwortung hängt naturgemäß davon ab, ob sich die einzelnen Länder nach einer ersten Durchrechnung des neuen Modells als Gewinner oder Verlierer gegenüber der heutigen Regelung fühlen können. Nordrhein-Westfalen und Bremen würden wohl am stärksten profitieren, während Bayern und Niedersachsen die größten Einbußen hinnehmen müßten.

Obgleich es sich zunächst lediglich um einen Gesetzentwurf handelt, wurden inzwischen schon wieder erste Äußerungen bekannt, daß man eventuell zur Sicherung der eigenen berechtigten Forderungen erneut nach Karlsruhe gehen müsse. Im Grunde genommen sind sich aber alle Beteiligten weiterhin darüber im klaren, daß die Verpflichtung zur Erarbeitung eines bundesstaatlichen Kompromisses besteht – ganz gleich, wie weit in den bisherigen Verhandlungen die eigenen Wünsche realisiert werden konnten. Der Entwurf folgt dem Urteil, indem nunmehr einige vorher nicht berücksichtigte Steuerarten in die Ermittlung der Finanzkraft der einzelnen Länder einbezogen werden, insbesondere die bergrechtliche Förderabgabe in voller Höhe. Nun hätte es nahegelegen, auch die Gemeindeeinnahmen vollständig in dieses Kalkül einzubeziehen. Der Protest von Baden-Württemberg mit seinen einnahmestarken Gemeinden verhinderte jedoch offensichtlich eine ausgleichssystematisch befriedigende Lösung. Als Kompromiß wird lediglich die Einbeziehung der Gemeindesteuern in Höhe von 60 % gegenüber einer bisherigen Berücksichtigung von 50 % angeboten.

Das Urteil hatte gefordert, daß bei der Ermittlung der Finanzkraft mit Ausnahme der sogenannten Hafenlasten keine Sonderbelastungen einzelner Länder in Ansatz zu bringen sind. Der Gesetzentwurf sichert folgerichtig den beiden Hansestädten und Niedersachsen weiterhin diese Begünstigung zu. Die bisherigen Ansätze wurden dabei auf den dreifachen Betrag erhöht, obgleich die Forderungen dieser Länder höher lagen. Ebenfalls enttäuschend für die beiden Hansestädte ist der Vorschlag des Bundes, die für die Berechnung der Ausgleichszahlungen bisher schon verwendete höhere Bewertung der Einwohnerzahl um 35 % lediglich in der gleichen Höhe beizubehalten. Das Gericht hatte den Gesetzgeber verpflichtet, diesen Multiplikator mit Hilfe von verläßlichen Indikatoren zu überprüfen; der Bund sah nach erfolgter Überprüfung offensichtlich keine Veranlassung zu einer Änderung.

Dabei hätte hier z. B. die Chance bestanden, die die Ländergrenzen überschreitenden Pendlerbewegungen und die damit zusammenhängenden, in den Stadtstaaten und in den sie umgebenden Flächenländern jeweils erbrachten Leistungen zu berücksichtigen. Die Forderung nach einem solchen Ausgleich bleibt weiterhin berechtigt, zumal die Möglichkeiten einer Änderung der Zerlegungsvorschriften für die Lohnsteuer bisher nicht genutzt wurden. Das Gericht hatte die heutige Regelung der Lohnsteuerzerlegung zwar als verfassungskon-

form bezeichnet, damit aber andersartige Lösungen wohl nicht ausgeschlossen. Es wird somit auch in Zukunft zu Verhandlungen zwischen den Stadtstaaten und ihren Nachbarn kommen. Dabei ist zu bemerken, daß diese Finanzierungsfragen nicht unbedingt in eine bundesweite Ausgleichssystematik einbezogen werden müssen, sondern daß sie auch bilateral geregelt werden können. Eine stärkere Integration zwischen Stadtstaaten und Flächenländern könnte die Gesamtsituation in Norddeutschland nur verbessern.

Die ersten Reaktionen auf den Gesetzentwurf deuten darauf hin, daß sich die geplante Neuregelung der Ergänzungszuweisungen des Bundes als zentrales Streitobjekt erweisen wird. Bisher zahlte der Bund diese Ergänzungszuweisungen in Höhe von 1,5 % des Umsatzsteueraufkommens an ausgleichsberechtigte Länder. Kritisiert wird besonders die Entscheidung, den Betrag auf die gegenwärtig erreichte Höhe von 1,775 Mrd. DM zu begrenzen. Der Bund kann aber darauf verweisen, daß diese Zahlungen stets nur als Ergänzung zum eigentlichen Finanzausgleich gedacht waren, daß es sich weiterhin um eine Kann-Vorschrift handelt und daß ohne Begrenzung die Gefahr einer ständigen Ausweitung dieses Ausgleichsinstruments bestanden hätte.

Der Entwurf kombiniert beide Zielrichtungen, die das Gericht für die Ergänzungszuweisungen vorsieht: Verbesserung der Finanzkraft leistungsschwacher Länder sowie Berücksichtigung begründeter Sonderlasten. Sogenannte Vorabbeträge erhalten Bremen, das Saarland und Schleswig-Holstein, weil die Kosten für die politische Führung in diesen kleinen und finanzschwachen Ländern überproportional hoch erscheinen. Das Saarland bekommt außerdem einen befristeten Sonderbeitrag zur Linderung der besonders ungünstigen Etatsituation. Für Bremen konnte angesichts anderer Vergünstigungen die ebenfalls unbefriedigende Haushaltssituation wohl nicht noch zusätzliche Beachtung finden. Nicht zu verwechseln damit sind Beträge, die im Rahmen eines Nachteilsausgleichs an Bremen und Nordrhein-Westfalen geleistet werden. Diese sind als Ausgleich dafür gedacht, daß diese Länder in einigen der letzten Jahre zwar schon leistungsschwach waren, aber nach den geltenden Bestimmungen noch nicht in den Genuß von Bundesergänzungszuweisungen gekommen sind.

Erst nach Abzug dieser Vorabbeträge und des Nachteilsausgleichs vom Gesamtbetrag von 1,775 Mrd. DM erhalten Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen, das Saarland, Bremen und Bayern ihre Anteile. Die fehlende Dynamisierung und dieses Abzugsverfahren stellen die Etats dieser Länder wohl vor einige nicht vorhergesehene Schwierigkeiten.

Die immer wieder deutlich werdenden abwägenden Überlegungen darüber, ob die Anerkennung von Sonderbelastungen berechtigt ist, deuten auf erforderliche Kompromißlösungen hin, die eine oftmals mühsam gefundene generelle Ausgleichssystematik überspielen. Dieses kann zwar als eine Schwäche des Finanzausgleichssystems bezeichnet werden, bedeutet aber auch seine Stärke; denn ein starres Modell kann der Dynamik einer unterschiedlichen Entwicklung von Teilelementen eines Bundesstaates nicht gerecht werden. Damit nicht zu verwechseln ist die ständige Versuchung, im Rahmen des Finanzausgleichs auch jene Probleme lösen zu wollen, die eigentlich in andere Politikbereiche gehören. So müssen Ausgleichszahlungen aufgrund der Pendlerströme nicht unbedingt hier behandelt werden, genausowenig wie Probleme, die sich z. B. aus der regionalen Konzentration schrumpfender Wirtschaftszweige ergeben. Wenn sich über Jahre hinaus die Deckungs-, Kreditfinanzierungs- und Zinslastquoten eines Landes wesentlich ungünstiger gestalten als in anderen Ländern, kann es auch nicht ausbleiben, daß statt in Kategorien des Länderfinanzausgleichs wieder einmal in Kategorien der Länderneugliederung gedacht wird.

Die in den nächsten Wochen weiterhin zu führenden Verhandlungen über den Finanzausgleich haben hinsichtlich der Abschätzung ihrer Etatwirkungen unter gewissen Unsicherheiten zu leiden. So steht für 1988 die Neuverteilung der Umsatzsteuer an; außerdem ist die Art der Finanzierung der bevorstehenden Steuerreformen noch nicht erkennbar. Auch der Streit um die öffentlichen Ressourcen ist vor der simplen Tatsache zu sehen, daß sich auf eine Senkung der Einnahmenzuwächse eben nur eine Senkung der Ausgabenzuwächse reimt, wenn man tendenziell ein zu starkes Anwachsen der Verschuldung vermeiden will. Daran ändert auch eine Einigung über die Umverteilung der öffentlichen Finanzmittel nichts.