ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

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

Voss, Friedrich; Breuel, Birgit; Palm, Guntram; Gobrecht, Horst; Posser, Diether

Article — Digitized Version

Neuordnung des Länderfinanzausgleichs

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Voss, Friedrich; Breuel, Birgit; Palm, Guntram; Gobrecht, Horst; Posser, Diether (1987) : Neuordnung des Länderfinanzausgleichs, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 67, Iss. 7, pp. 327-338

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/136294

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

Neuordnung des Länderfinanzausgleichs

Die Bundesregierung verabschiedete am 20. Mai einen Gesetzentwurf zur Neuordnung des Länderfinanzausgleichs. Diese Neuordnung wurde notwendig, nachdem das Bundesverfassungsgericht Mitte vergangenen Jahres Teile des Finanzausgleichsgesetzes für verfassungswidrig erklärt hatte. Friedrich Voss erläutert den Gesetzentwurf der Bundesregierung. Birgit Breuel, Guntram Palm, Horst Gobrecht und Diether Posser nehmen aus Sicht der Länder Stellung.

Friedrich Voss

Der Gesetzentwurf trägt den verfassungsrechtlichen Erfordernissen Rechnung

Die Bundesregierung hat am 20. Mai 1987 den Entwurf eines Achten Änderungsgesetzes zum Finanzausgleichsgesetz beschlossen, der jetzt den gesetzgebenden Körperschaften vorliegt. Die damit vorgeschlagene Neuregelung des Länderfinanzausgleichs und der ergänzenden Bundeszuweisungen an finanzschwache Länder war erforderlich geworden, nachdem das Bundesverfassungsgericht am 24. Juni 1986 nach Klagen einzelner Bundesländer den Zweiten Abschnitt des Finanzausgleichsgesetzes für verfassungswidrig erklärt hatte. Nach dem Urteil muß die Neuregelung bereits für 1987 materielle Wirkung entfalten. Das bisherige Recht darf mit Ablauf des Jahres 1986 nicht mehr angewendet werden.

Das Urteil verlangt zu bestimmten Einzelregelungen zwingende Änderungen, die also in jedem Fall vollzogen werden müssen. Andere Punkte stellt es zur – allerdings an bestimmte Vorgaben gebundenen – Disposition des Gesetzgebers und legt Prüfungspflichten fest. Der Gesetzgeber steht vor der Aufgabe, für die Zeit ab 1. Januar 1987 eine verfassungsgemäße Anschlußregelung zu treffen.

Vor Verabschiedung des Gesetzentwurfs fanden intensive Gespräche mit den Ländern statt. In diesen Gesprächen konnten die zwischen den Ländern einerseits und mit dem Bund andererseits bestehenden unterschiedlichen Auffassungen in einigen Punkten nicht ausgeräumt werden. Die Länderfinanzministerkonferenz selbst hat hierzu am 8. Mai 1987 festgestellt, daß in wesentlichen Fragen eine Annäherung der unterschiedlichen Standpunkte der einzelnen Länder noch nicht erreicht werden konnte und eine Lösung dieser noch offenen Fragen nunmehr im Gesetzgebungsverfahren herbeigeführt werden müsse.

Die Aufgabe

In dieser Situation stand die Bundesregierung vor der Aufgabe, eine in sich geschlossene Gesamtregelung zu finden, die

- ☐ zu vertretbaren Ergebnissen führt,
- ☐ dabei den verfassungsrechtlichen Erfordernissen Rechnung trägt und
- ☐ keine neuen verfassungsrechtlichen Angriffspunkte schafft.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung lehnt sich deshalb sehr eng an das Urteil an. Bei den vom Bundesverfassungsgericht zwingend vorgeschriebenen Änderungen im Länderfinanzausgleich konnte mit den Ländern Einvernehmen über die Neuregelung erzielt werden. Es handelt sich dabei im einzelnen um

- ☐ die Einbeziehung zusätzlicher Steuerarten (Grunderwerbsteuer, Feuerschutzsteuer, Spielbankabgabe) in den Länderfinanzausgleich;
- ☐ die volle Berücksichtigung der Förderabgabe auf Erdöl und Erdgas;
- ☐ die Streichung der Sonderlastabzüge bei Schleswig-Holstein (bisher 30 Mill. DM) und Saarland (bisher 65 Mill. DM);
- ☐ den Wegfall der Ehegattenklausel bei der Lohnsteuerzerlegung

(bereits gesetzgeberisch mit Wirkung seit 1. Januar 1986 umgesetzt);

☐ die Streichung der Hanseatenklausel (ohne finanzielle Auswirkungen);

☐ die Rangfolgensicherung für die Zahlerländer (ohne finanzielle Auswirkungen).

Den beiden letzten Punkten kommt insbesondere rechtssystematische Bedeutung zu.

Diese Änderungen für sich genommen führen rechnerisch zu Umschichtungseffekten zwischen den Ländern in einer Größenordnung von 328 Mill. DM. Nachteilig betroffen durch das Urteil sind hier insbesondere die Länder Niedersachsen, Saarland und Schleswig-Holstein durch Wegfall der Sonderlasten und Volleinbeziehung der Förderzinsen, während andere Länder dadurch profitieren.

Vermittelnde Lösungen

Bei den ergänzenden Änderungen in Bereichen, für die weiterhin ein politischer Gestaltungsspielraum besteht, ging es in der vorbereitenden Diskussion mit den Ländern schwerpunktmäßig um die Möglichkeiten zur Intensivierung des Länderfinanzausgleichs und um die Neubestimmung der Bundesergänzungszuweisungen. Der Gesetzentwurf enthält vermittelnde Lösungen, die rechtlichen Aspekten ebenso wie den unterschiedlichen Interessenlagen der Länder Rechnung tragen.

Im Bereich des Länderfinanzausgleichs sind hierzu folgende Zusatzentscheidungen bedeutsam:

☐ Die Einwohnerwertung für die Stadtstaaten wird – untermauert durch ein vom Bundesfinanzministerium eingeholtes Gutachten des Ifo-Instituts – unverändert mit 135 % beibehalten;

☐ bei den Abgeltungsbeträgen für Hafenlasten ist eine pauschale Verdreifachung vorgesehen; dies kommt vor allem den Stadtstaaten zugute;

☐ die Berücksichtigungsrate bei den Gemeindesteuern wird von 50 % auf 60 % erhöht; dies begünstigt vor allem die finanzschwachen Länder Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Saarland.

Diese zusätzlichen Änderungen im Länderfinanzausgleich führen zu einer gewissen Ausweitung des Finanzausgleichsvolumens zu Lasten der ausgleichspflichtigen Länder Baden-Württemberg und Hessen. Insbesondere die Frage nach der Gebotenheit oder Zulässigkeit einer stärkeren Berücksichtigung der Gemeindesteuern wird von den Ländern unterschiedlich bewertet. Der Bundesvorschlag trägt unter anderem dem Umstand Rechnung, daß sich aus heutiger Sicht die Möglichkeit eines Abrutschens des bisherigen Zahlerlandes Hamburg in die ausgleichsfreie Zone abzeichnet. Zusatzbelastungen für Baden-Württemberg und Hessen, die sich nicht zwingend verfassungsrechtlich ableiten lassen, sind vor diesem Hintergrund nur in konsensfähigem Rahmen realisierbar.

Bundesergänzungszuweisungen

Neben dem Länderfinanzausgleich bilden die Bundesergänzungszuweisungen als Kann-Leistung des Bundes ein subsidiäres Instrument, um für finanzschwache Länder ein angemessenes Ausgleichsergebnis zu erreichen. Das Urteil hat die bisherige Verteilung als verfassungswidrig erkannt, da sie anhand langjährig festgelegter Anteilsschlüssel erfolgte, bei denen zwischenzeitliche Änderungen in der Finanzsituation der Empfängerländer unberücksichtigt blieben. Für die notwendige Neuregelung stellt das Urteil eine Anhebung der allgemeinen Finanzkraft finanzschwacher Länder oder die Berücksichtigung spezifischer Sonderlasten als Maßstäbe zur Wahl. Es läßt aber auch die Verbindung beider Gesichtspunkte zu.

Die grundlegende Neuregelung der Bundesergänzungszuweisungen bewegt sich im Rahmen des bisherigen Volumens. Ein weiteres unkontrolliertes Anwachsen dieses Ausgleichselements wäre aus der Sicht des Bundes nicht zulässig. Deshalb liegt ein Eckpunkt der Neuregelung in der Plafondierung der Bundesergänzungszuweisungen auf 1,775 Mrd. DM jährlich. Die Länder lehnen aus naheliegenden Gründen die vom Bund vorgesehene Plafondierung ab.

Im Grundsatz wird die künftige Gewährung der Bundesergänzungszuweisungen an den Finanzkraftverhältnissen der finanzschwa-

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

Dr. Friedrich Voss, 56, ist Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen.

Birgit Breuel ist Minister der Finanzen des Landes Niedersachsen.

Dr. Guntram Palm, 56, ist Finanzminister des Landes Baden-Württemberg.

Horst Gobrecht, 50, ist Finanzsenator der Freien und Hansestadt Hamburg.

Dr. Diether Posser, 65, ist Finanzminister des Landes Nordrhein-Westfalen.

chen Länder ausgerichtet, d. h. die Länder werden im Verhältnis ihrer unterdurchschnittlichen Finanzkraft nach Länderfinanzausgleich an den Bundesergänzungszuweisungen beteiligt. Eine Bemessung nach Sonderlasten, wie sie insbesondere von Nordrhein-Westfalen gefordert war, konnte nicht in Betracht kommen, da hierfür verläßliche Abgrenzungs- und Bewertungskriterien fehlen.

In enger Anlehnung an das Urteil werden daneben gegenüber den Ländern Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein Sonderaspekte in der Weise berücksichtigt, daß für überproportionale Kosten der politischen Führung und im Hinblick auf die schwierige Haushaltslage des Saarlandes Vorabbeträge vorgesehen werden. Nach dem Gesetzentwurf sind dies für Bremen und Schleswig-Holstein je 50 Mill. DM und für das Saarland 175 Mill. DM (darin enthalten 75 Mill. DM als Haushaltshilfe, die als Ausnahmeregelung nur befristet gewährt wird).

Außerdem wird in den Jahren 1987 und 1988 noch der vom Urteil geforderte Nachteilsausgleich wegen Nichtbeteiligung an den Bundesergänzungszuweisungen in früheren Jahren gegenüber Bremen und Nordrhein-Westfalen abgewikkelt. Hier sind für Bremen 1987 und 1988 je 100 Mill. DM und für Nordrhein-Westfalen 1987 75 Mill. DM vorgesehen. Mit dem stufenweisen Auslaufen dieses Nachteilsausgleichs erhöht sich mittelbar der Verfügungsrahmen für die übrigen Empfängerländer.

Eine ausgewogene Regelung

Eine wesentliche Verbesserung des Systems der Gewährung und Aufteilung der Bundesergänzungszuweisungen liegt darin, daß – entsprechend der Forderung des Bundesverfassungsgerichts – ein aktueller Anknüpfungspunkt in Form einer zeitnahen Referenzperiode geschaffen wird. Damit sollen die im Urteil gerügten Fehlentwicklungen für die Zukunft ausgeschlossen werden.

Die finanziellen Auswirkungen der Neuregelung bei den Bundesergänzungszuweisungen sind ganz überwiegend eine unmittelbare Folgerung aus dem Bundesverfassungsgerichtsurteil, das mit Ausnahme eines begrenzten Nachteilsausgleichs für zwei Länder (Bremen und Nordrhein-Westfalen) keine rückwirkenden Änderungen für zurückliegende Haushaltsjahre zur Pflicht gemacht hat. Mit der Bestandskraft des abgeschlossenen Haushaltsgeschehens bis Ende 1986 hat das Urteil die Möglichkeiten für Neuregelungen insoweit ein-

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

Hans-Hagen Härtel, Klaus Matthies, Muaffac Mously

ZUSAMMENHANG ZWISCHEN STRUKTURWANDEL UND UMWELT

Spezialuntersuchung 2 im Rahmen der HWWA-Strukturberichterstattung 1987

In der jetzt vorliegenden Arbeit, die im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums erstellt wurde, werden die Umweltwirkungen des Strukturwandels in der Bundesrepublik sowie die Auswirkungen von Maßnahmen des Umweltschutzes auf die gesamtwirtschaftliche Produktivitätsentwicklung und das Wachstum ausgewählter Wirtschaftszweige untersucht. Die Analyse erfolgt in zwei Kapiteln. Im Rahmen des ersten Kapitels wird der Frage nachgegangen, inwieweit der autonome Strukturwandel die Umweltbelastung beeinflußt. Im zweiten Kapitel wird untersucht, mit welchen gesamtwirtschaftlichen Kosten die Verschärfung der Umweltschutzpolitik verbunden ist, welche Strukturwirkungen zu erwarten sind und welche Anpassungsfriktionen, insbesondere hinsichtlich der Beschäftigung, in Rechnung zu stellen sind.

Großoktav, 260 Seiten, 1987, brosch. DM 59,– ISBN 3-87895-326-7

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

geschränkt. Über die Fälle Bremen und Nordrhein-Westfalen hinaus kommen deshalb nachträgliche Vorteilsanrechnungen aus verfassungswidrigen Konstellationen in den zurückliegenden Jahren nicht in Betracht.

Die finanziellen Auswirkungen der Änderungen durch den Regierungsentwurf sind weitgehend durch das Urteil vorgegeben. Die Neuregelung hat nicht das Ziel, das Urteil ungeschehen zu machen, sondern dessen Befriedungsfunktion anzunehmen.

Mit dem Gesetzentwurf wird naturgemäß nicht allen – manchmal sehr hoch gesteckten – Erwartungen der einzelnen Länder entsprochen. Der Entwurf stellt aber nach reiflicher Abwägung aller aufgezeigten Gesichtspunkte eine in sich geschlossene Gesamtregelung dar, die im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten zu vertretbaren Ergebnissen führt und allen verfassungsrechtlichen Erfordernissen Rechnung trägt. Insbesondere die Länder werden sich nunmehr im weiteren Gesetzgebungsverfahren mit dem Lösungsvorschlag auseinanderzusetzen haben, der letztlich wie jeder andere Gesetzentwurf einer Mehrheitsentscheidung unterliegt.

Angesichts der Verteilungsrelevanz jeder einzelnen Streitfrage muß sich die vom Bundesverfassungsgericht beschworene Solidargemeinschaft der Länder bewähren. Einseitige Lastenverschiebungen auf den Bund, wie sie vom Bundesrat im ersten Durchgang angeregt wurden, können keine angemessene Lösung sein.

Birgit Breuel

Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nicht gefährden

Die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern sind nicht in Ordnung. Das gilt sowohl für den horizontalen Finanzausgleich zwischen den Bundesländern wie auch für die (vertikalen) Ergänzungszuweisungen des Bundes. Um dies festzustellen, hätte es nicht des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juli 1986 bedurft.

Unser föderativer Finanzausgleich beruht noch immer auf der Finanzreform von 1969, obwohl in den vergangenen 18 Jahren vieles geschehen ist und sich wesentliches für die nächsten Jahre ankündigt. Die Folge ist: Die im Grundgesetz postulierte Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse droht immer mehr verlorenzugehen. Diesen Tendenzen entgegenzuwirken ist eine grundlegende Aufgabe des Bundes. Die Schere zwischen reicheren und ärmeren Bundesländern und die geringe Hoffnung auf eine schnelle wirtschaftliche Annäherung stellen allerdings auch die im Finanzausgleich zahlenden Länder auf eine harte Probe und strapazieren ihre Geduld.

Strukturelle Veränderungen

Um dauerhafte und befriedigende Weichenstellungen der finanzwirtschaftlichen Beziehungen in unserem Staat zu erreichen, genügen punktuelle Eingriffe nicht. Notwendig wäre ein umfassender Lösungsansatz. Meines Erachtens sollte dabei nicht zuletzt strukturellen Veränderungen Rechnung getragen werden:

☐ Die Bevölkerung in der Bundesrepublik wächst nicht mehr. Das Verhältnis der Zahl der Erwerbstätigen zur Zahl der älteren Mitbürger wird sich deutlich verringern.

☐ Strukturelle Problemlagen – in der Landwirtschaft, bei Kohle und Stahl oder bei den Werften – tendieren dazu, sich zu verfestigen, weiter zu akzentuieren und zu regionalisieren.

☐ Da voraussichtlich mit einem ausgeprägten Rückgang der Arbeitslosigkeit zunächst nicht zu rechnen ist, insbesondere die Rückkehr von Arbeitslosen aus den Problemgruppen in dauerhafte Arbeitsverhältnisse weiterhin auf große Schwierigkeiten stoßen wird, bleibt die finanzielle Belastung in einigen Regionen vorerst hoch.

☐ Preisstabilität schlägt sich bei den staatlichen Finanzen in geringeren Steuereinnahmen nieder.

Von diesen Problemen sind besonders die finanzschwachen Länder betroffen: also das Saarland, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Bremen und Schleswig-Holstein. Dies ist die Mehrheit der Bundesländer. Wird ihnen ihr finanzieller Gestaltungsspielraum zu sehr eingeengt, kommt die eigentliche Zukunftsvorsorge zu kurz. Die Schere zwischen reicheren und ärmeren Ländern würde größer. In dieser Situation hat

der Bund eine historische Aufgabe wahrzunehmen.

Da das Volumen von Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen zu gering ist, um die anstehenden Aufgaben erfolgreich anzugehen, sind nach Auffassung der Niedersächsischen Landesregierung in drei weiteren Bereichen tragfähige Lösungen zu finden: Steuerreform, sozialpolitische Lasten und Auftragsvergabe des Bundes.

Bundesstaatlicher Finanzausgleich

Durch den Finanzausgleich soll es nicht zu einer finanziellen Nivellierung kommen; doch die Finanzkraft der einzelnen Länder und damit die landespolitischen Handlungsmöglichkeiten sollen so angenähert werden, daß der Grundsatz der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik nicht in Frage gestellt wird.

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts hätte es nahegelegen, auch die Finanzkraft der Städte und Gemeinden vollständig in den Länderfinanzausgleich einzubeziehen. Aber diesmal wird – im Gegensatz zu früher – von der Bundesregierung nur ein politischer „Kompromiß" angeboten: Einbeziehung der Gemeindesteuern in Höhe von 60% gegenüber einer bisherigen Berücksichtigung von 50%. Wer durch Deutschlands Städte und Gemeinden reist, sieht mit bloßem Auge, wie sehr gerade die Finanzkraft der Gemeinden wesentlich zur Lebensqualität beiträgt und somit ein bestimmendes Element für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ist. Wo den Kommunen mangels eigener Einnahmen die Mittel fehlen, um diese Aufgaben zu erfüllen, müssen die Länder von ihrem Steueraufkommen einen entsprechend höheren Anteil für ihre Gemeinden abgeben oder sich mit einer geringeren kommunalen Leistungsfähigkeit abfinden. Ein Finanzausgleich, der dies nicht berücksichtigt, beinhaltet die Gefahr, wieder das Bundesverfassungsgericht zu beschäftigen.

Dabei wären an sich die Politiker gefordert. Denn es geht nicht um formale Prinzipienerfüllung, sondern um die Gestaltung und Ausfüllung des Gerechtigkeitspostulats. Der Bund sollte die Bundesergänzungszuweisungen für die finanzschwachen Länder und ihre Kommunen so erhöhen, daß ihnen eine angemessene Grundsicherung ermöglicht wird. Seiner Verantwortung im Rahmen des Finanzausgleichs kann sich der Bund nicht teilweise dadurch entziehen, daß er seine Bundesergänzungszuweisungen willkürlich auf die gegenwärtig erreichte Höhe begrenzen will. Auf die weitere Dynamisierung der Bundesergänzungszuweisungen kann nicht verzichtet werden. Der Bund hat die Möglichkeit, bei den Zumessungsmaßstäben der Bundesergänzungszuweisungen zwischen allgemeiner Aufstockung der Finanzkraft finanzschwacher Länder und Berücksichtigung von außerordentlichen Belastungen abzuwägen. Die Niedersächsische Landesregierung schlägt ein dreistufiges Vorgehen vor:

☐ Auf der ersten Verteilungsstufe werden Sondertatbestände, wie die außerordentlichen Schuldenlasten Bremens und des Saarlandes, einbezogen.

☐ Als zweite Stufe ist ein Fehlbetragsmaßstab vorgesehen, der die Leistungsschwäche der besonders finanzschwachen Länder berücksichtigt, deren Finanzkraft nach Durchführung des Länderfinanzausgleichs 98% ihrer Ausgleichsmeßzahl nicht übersteigt. Hierfür sollen 75% der Bundesergänzungszuweisungen eingesetzt werden abzüglich der Zahlungen der Stufe 1.

☐ Auf der dritten Stufe sollen Festbeträge an alle finanzschwachen Länder verteilt werden. Maßgeblich für die Zahlungen sind die Finanzkraftverhältnisse des jeweils laufenden Ausgleichsjahres.

Ein solches Verfahren wäre meines Erachtens geeignet, den Ländern in ihrer Gesamtheit gerecht zu werden.

Steuerreform

Wer die Neuordnung des Finanzausgleichs durchführen will, ohne die Auswirkungen der geplanten Steuerreform zu berücksichtigen, wird finanzschwächere Länder oder durch die Neuordnung besonders belastete Länder in unlösbare Schwierigkeiten bringen. Es wird eine plötzliche „finanzpolitische Vollbremsung ohne ABS" riskiert.

Mag man streiten, in welchem Umfang der Bund den auf ihn entfallenden Anteil verkraften kann, wenn er den Steuerausfall und die zum Ausgleich vorgesehenen Kompensationen durch Abbau von Steuervergünstigungen und Subventionen fair zwischen Bund, Ländern und Kommunen aufteilt. Man kann indes nicht darüber streiten, ob die finanzschwachen Länder in der Lage sind, die zusätzlichen Steuerausfälle zu tragen. Zu ungleich ist die Finanzkraft in unserem Bundesstaat, als daß eine solche Steuersenkung – gleichmäßig auf alle Länder verteilt – noch möglich wäre.

Niedersachsen begrüßt die Steuerreform grundsätzlich aus vieleriei Erwägungen. Um es aber zu keiner finanzpolitischen Bruchstelle kommen zu lassen, müssen die sich kumulierenden Auswirkungen von Finanzausgleich und Steuerreform gleitend beginnen. Das heißt: Der Bund müßte den besonders betroffenen Bundesländern Überbrük-

kungshilfen gewähren. Diese vorübergehenden Hilfeleistungen sollten dem Bund um so leichter fallen, je mehr er berücksichtigt, in welchem Umfang gerade finanzschwache Länder und Gemeinden auf der Ausgabenseite durch *seine* Gesetzgebung belastet werden.

Sozialpolitische Lasten

Als die Finanzverfassungsreform von 1969 entwickelt wurde, waren die Belastungen der Länder und Gemeinden aufgrund von Bundesgesetzen vergleichsweise gering. Heute haben sie ein gewaltiges und manchen Kommunal- und Landeshaushalt fast erdrückendes Ausmaß erreicht. Vor allem mit dem Bundessozialhilfegesetz, dem Wohngeldgesetz und dem Bundesausbildungsförderungsgesetz hat der Bund in erheblichem Umfang Gesetze über Sozialleistungen erlassen, deren Kosten ganz oder zu einem erheblichen Teil von Ländern oder Gemeinden getragen werden müssen. Die Belastungen durch diese Bundesgesetze sind in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich. So zahlen z. B. die Flächenländer Baden-Württemberg pro Einwohner 201 DM, Bayern 188 DM, Nordrhein-Westfalen 351 DM, Niedersachsen 333 DM sowie Schleswig-Holstein 333 DM. Damit hat Baden-Württemberg allein aufgrund dieses Unterschiedes 1,3 Mrd. DM pro Jahr mehr für die Gestaltung der Landesaufgaben zur Verfügung als Schleswig-Holstein oder Niedersachsen.

Dieses Problem kann nur dadurch gelöst werden, daß die Finanzierung der sozialen Leistungsgesetze des Bundes auch vom Bund übernommen wird. Länder und Kommunen müssen davon – bis auf eine Interessenquote – entlastet werden. Natürlich muß eine solche Aufgabenumschichtung einhergehen mit einer Neuverteilung der finanziellen Ressourcen, was z. B. über einen entsprechend höheren Anteil des Bundes am Mehrwertsteueraufkommen zu erreichen wäre.

Die Bundesregierung muß außerdem zur Kenntnis nehmen, daß sie auch dort, wo sie als Auftraggeber und Investor handelt, finanzverfassungspolitische Verantwortung trägt. Alle Bundesministerien haben als Teile der Bundesregierung den Verfassungsauftrag zu erfüllen, für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet zu sorgen. Mit ihren Haushaltsmitteln haben Bundesforschungs- und Bundesverteidigungsminister einen deutlich größeren Einfluß auf die Wirtschaftsstruktur in der Bundesrepublik, als er über den Finanzausgleich möglich ist. Das Auftragsvolumen allein dieser beiden Ressorts ist um ein Vielfaches höher als das Volumen des Finanzausgleichs; 1985 war es nahezu achtmal so hoch (Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

Christian Langer

WORLD TRADE AND PRODUCTION

Methodology and Tables in ISIC

Für eine disaggregierte Analyse von Außenhandels- und Produktionsdaten braucht man Angaben in derselben statistischen Klassifizierung. Bisher waren jedoch die Nomenklaturen für den Außenhandel (SITC, NIMEXE etc.) mit den internationalen oder nationalen Klassifikationen der Industriestatistik (ISIC, SYPRO etc.) nicht kompatibel. Die vom HWWA vorgenommene Überleitung von der SITC auf die ISIC basiert auf einer Zuordnungsliste der UNO. Für die Revision 2 der SITC wurde die UNO-Liste vom HWWA angepaßt. Eine Veröffentlichung von Außenhandelsdaten in ISIC war bisher in dieser sektoralen und regionalen Gliederungstiefe nicht verfügbar. In Verbindung mit allgemein verfügbaren Daten ermöglicht der Band dem Benutzer die Analyse von Struktur und Entwicklung im Außenhandel und in der Industrie in einer gemeinsamen Güterklassifikation.

DIN A 4 , 337 Seiten, 1986, brosch. DM 89,– ISBN 3-87895-319-4

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

zusammen 1985: 4,1 Mrd. DM). Leider spielt bei der jeweiligen Auftragsvergabe die Höhe der Mitfinanzierung der Länder vielfach eine entscheidende Rolle.

Ein vergleichbares Problem ergibt sich auch im Verantwortungsbereich des Verkehrsministers. Es ist ein unhaltbarer Zustand, daß die Bundesbahn ihre Investitionsentscheidungen, insbesondere im Personennahverkehr, weniger von unternehmerischen Gesichtspunkten abhängig macht als davon, ob das jeweilige Land einen Beitrag zu den Investitionskosten leistet.

Für den Bund mag sich ein solches Vorgehen als angenehm erweisen, seiner bundespolitischen Verantwortlichkeit wird er hiermit jedoch nicht gerecht.

Anspruch des Bürgers

Die zusätzliche Berücksichtigung der Steuerreform auf der Einnahmenseite sowie der sozialpolitischen Lasten und der Auftragsvergabe des Bundes auf der Aufgaben- und Ausgabenseite soll nicht dazu dienen, „Schuld-Zuweisungen" zu treffen und die finanzschwächeren Länder aus ihrer Verantwortung zu entlassen. Natürlich hat die Landespolitik Aufgaben zu erfüllen. Aber man darf die landespolitischen Gestaltungsmöglichkeiten auch nicht illusionär überschätzen. Diejenigen, die Zweifel anmelden, sollten bedenken: Wenn die Stärke des Rhein/Main-Dreiecks oder des Münchener Raumes Verdienst der jeweiligen Landesregierungen sein sollte, dann müßte entsprechend auch die Wirtschaftsschwäche Nordhessens oder Ostbayerns Zeichen für landespolitisches Versagen sein.

Die föderative finanzpolitische Auseinandersetzung und die darauf aufbauende, für alle Seiten faire Neugestaltung mag gerade gegenwärtig schwerfallen, auf sie verzichten sollen und dürfen die politischen Entscheidungsträger auf Bundes- und Länderebene nicht. Die Bürger in allen Bundesländern haben einen Anspruch darauf.

Guntram Palm

Der Bund ist Partei geworden!

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Neuordnung des Länderfinanzausgleichs ist für Baden-Württemberg nachteilig. Er stellt für die Länder kein faires Angebot dar. Er zeigt, wie leicht man vom ehrlichen Makler zur Partei werden kann. Der Bund will sich aus seiner gesamtstaatlichen Mitverantwortung für die finanzschwachen Länder zurückziehen. Vor allem Baden-Württemberg soll dort, wo der Bund aussteigt, einsteigen!

Ausgangspunkt: Das Urteil

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zum Länderfinanzausgleich vom 24. Juni 1986 hat im wesentlichen die von Baden-Württemberg vertretenen Rechtspositionen bestätigt. So hat das Bundesverfassungsgericht klargestellt, daß

- die bergrechtlichen Förderabgaben in vollem Umfang in den Länderfinanzausgleich einzubeziehen sind,
- Sonderlasten im Länderfinanzausgleich nicht berücksichtigt werden dürfen,
- die Reihenfolge der Finanzkraft der ausgleichspflichtigen Länder durch die Leistungen im Länderfinanzausgleich keine Veränderung erfahren darf und
- die relative Reichtumsgarantie für die Hansestädte, die sogenannte „Hanseaten-Klausel" mit dem Grundgesetz nicht vereinbar ist.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung setzt die konkreten Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes um und füllt den politischen Gestaltungsspielraum aus, den die Verfassungsrichter dem Gesetzgeber eingeräumt haben. Aus der Sicht Baden-Württembergs sind aus den im Gesetzentwurf festgeschriebenen Rechtsänderungen zwei Punkte von wesentlicher Bedeutung: Die erhöhte Einbeziehung der Gemeindesteuern und die Festschreibung der Bundesergänzungszuweisungen.

Die konkreten Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes zum Länderfinanzausgleich führen für sich genommen für Baden-Württemberg zu einer finanziellen Entlastung von rund 140 Mill. Mark. Dieser Entlastung stehen jedoch Forderungen vor allem der finanzschwachen Länder gegenüber, die darauf hinauslaufen, ihre durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes erlit-

tenen Einbußen durch eine Intensivierung des Länderfinanzausgleichs zu neutralisieren. Eine derartige Intensivierung des Länderfinanzausgleichs ginge jedoch vor allem zu Lasten Baden-Württembergs, das derzeit 60 bis 70 % der gesamten Ausgleichsleistungen im Länderfinanzausgleich aufbringt.

Verfassungsrechtliche Bedenken

Mit dem Vorschlag der Bundesregierung, statt bisher 50 % nun 60 % der kommunalen Finanzkraft in den Länderfinanzausgleich einzubeziehen, kommt die Bundesregierung diesen Neutralisierungsbestrebungen entgegen. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes bietet dazu keine Handhabe; denn obwohl die niedersächsische Klageschrift ausdrücklich eine höhere Einbeziehung der Gemeindesteuern forderte, haben die Verfassungsrichter diesen Teil des Länderfinanzausgleichs unbeanstandet gelassen. Zu Recht, wie ich meine, denn schon jetzt wird auch die aus dem kommunalen Finanzausgleich abgeleitete Finanzkraft der Gemeinden in vollem Umfang im Länderfinanzausgleich berücksichtigt. Dies bedeutet, daß die gesamte Finanzkraft der baden-württembergischen Gemeinden nicht nur zu 50 %, sondern bereits zu 71 % in den Länderfinanzausgleich einbezogen ist. Eine noch stärkere Einbeziehung stößt bereits an die Grenzen der Verfassungsmäßigkeit, zumal die Verfassungsväter bei der Ausarbeitung der Finanzverfassung von einer hälftigen Einbeziehung der Gemeindesteuern ausgingen. Die verfassungsrechtlichen Bedenken gelten um so mehr für den niedersächsischen Alternativentwurf, der sogar einen Berücksichtigungsgrad von 75 % der originären Gemeindefinanzkraft vorsieht.

Ein wichtiger Gesichtspunkt kommt hinzu. Der Vorschlag des Bundes verstärkt die dem System des Länderfinanzausgleichs innewohnenden Tendenzen zur Übernivellierung. So hat Baden-Württemberg vor Länderfinanzausgleich höhere und nach Länderfinanzausgleich niedrigere Pro-Kopf-Steuereinnahmen als Niedersachsen. Im vergangenen Jahr betrugen die niedersächsischen Pro-Kopf-Steuereinnahmen nach Länderfinanzausgleich 2713 DM, diejenigen Baden-Württembergs dagegen nur 2689 DM. Bei verstärkter Anrechnung der Gemeindefinanzkraft würde das jetzt schon kaum noch hinnehmbare Ergebnis für Baden-Württemberg völlig unerträglich.

Überhaupt fehlt es der Landesregierung von Baden-Württemberg an Verständnis dafür, daß es gerade Niedersachsen ist, das lautstark eine stärkere Einbeziehung der Gemeindesteuern fordert. Seit 1970 hat Niedersachsen aus dem Länderfinanzausgleich 18 Mrd. DM und vom Bund über die Bundesergänzungszuweisungen 6,5 Mrd. DM erhalten. Daneben konnte es noch Erdölförderzinsen im Volumen von 12 Mrd. DM ungeschmälert behalten. Im gleichen Zeitraum hat Baden-Württemberg über 21 Mrd. DM in den Umsatzsteuerausgleich und den Länderfinanzausgleich bezahlt. Niemand braucht sich zu wundern, daß die Landesregierung von Baden-Württemberg angesichts dieser Zahlen kein Verständnis für die Bundesregierung hat, die Niedersachsen dabei helfen will, die nachteiligen finanziellen Folgen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts auf Kosten Baden-Württembergs auszugleichen.

Versuch eines Rückzuges

Ein zweiter aus baden-württembergischer Sicht elementarer Punkt ist die im Gesetzentwurf geäußerte Absicht des Bundes, seine Zuweisungen an die finanzschwachen Länder auf dem Niveau des Jahres 1987 festzuschreiben. Ich sehe in diesem Vorschlag nichts anderes als den Versuch des Bundes, sich – die günstige Gelegenheit beim Schopfe packend – aus der gesamtstaatlichen Verantwortung für die finanzschwachen Länder schrittweise zurückzuziehen. Auch dafür findet sich im Urteil des Bundesverfassungsgerichtes keine Grundlage.

Um ihre Entscheidung zu rechtfertigen, greift die Bundesregierung zu einer Krücke. Sie verweist auf die im Urteil zum Ausdruck gebrachte Subsidiarität der Bundesergänzungszuweisungen im Verhältnis zum horizontalen Länderfinanzausgleich. Damit werde unterstrichen, so der Bund, daß es sich bei den Ergänzungszuweisungen nach der Verfassung um eine Kann-Leistung des Bundes handle, zu der man nicht verpflichtet sei. Wenn es um die Bewertung einer juristischen Klausur ginge, könnte ich mir vorstellen, daß eine solch juristisch spitzfindige Argumentation noch eine ordentliche Note bekäme. Hier geht es aber um die Beurteilung eines komplexen Sachverhalts und um eine faire politische Entscheidung.

Baden-Württemberg hat im Jahr 1986 im Länderfinanzausgleich und Umsatzsteuerausgleich 2,3 Mrd. DM an finanzschwache Länder geleistet, der Bund durch Bundesergänzungszuweisungen 1,7 Mrd. DM – das Land Baden-Württemberg also 600 Mill. DM mehr als der Bund. Im laufenden Jahr 1987 zahlt Baden-Württemberg 2,6 Mrd. DM, der Bund 1,8 Mrd. DM – das Land Baden-Württemberg also 800 Mill. DM mehr als der Bund.

Bei Plafondierung der Bundesergänzungszuweisungen auf dem Niveau 1987 sähe das Ergebnis im Jahr 1990 so aus: Das Land Baden-Württemberg zahlt 3,2 Mrd. DM an finanzschwache Länder, der Bund

nur 1,8 Mrd. DM – das Land Baden-Württemberg demnach 1,4 Mrd. DM mehr als der Bund.

Kein fairer Vorschlag!

Es ist Baden-Württemberg, das jetzt schon der Blutspender der Nation ist, nicht zuzumuten, die vom Bund bei den finanzschwachen Ländern gerissenen Finanzierungslücken über den Länderfinanzausgleich zu stopfen. Es ist ja nicht der einzige Bereich, aus dem sich der Bund lösen will. Mittelfristig will er beispielsweise seine Leistungen im sozialen Wohnungsbau und im Städtebau zurückführen. In diesem Zusammenhang kann nicht als Entschuldigung dienen, daß der Bund die bereits beschlossene Steuerreform mitfinanzieren muß. Denn das müssen die Länder auch.

Ich habe zwar Verständnis für die bedrängte Situation des Bundesfinanzministers. Dieses Einfühlungsvermögen enthebt mich jedoch nicht der Pflicht, für eine faire Lösung bei der Neuregelung des Länderfinanzausgleichs zu streiten. Leider ist der Bund, der mit dem Anspruch antrat, ehrlicher Makler sein zu wollen, mit seiner Politik des finanziellen Rückzuges für die Länder endgültig Partei geworden.

Für die weiteren politischen und parlamentarischen Beratungen hat der Finanzausschuß des Bundesrats in seiner Sitzung vom 25. Juni 1987 eine neue Grundlage geschaffen. Ich hoffe, daß am Ende des mühsamen und steinigen Weges der gesetzlichen Neuregelung des Länderfinanzausgleichs eine faire Lösung steht, die stärker als das alte Recht vom Grundsatz der Angemessenheit geprägt ist. Der Gesetzesvorschlag der Bundesregierung bietet dafür nicht die Gewähr. Die Beratungen im Finanzausschuß des Deutschen Bundesrates sind jedoch Anlaß zur Hoffnung.

Horst Gobrecht

Gerechtigkeit für die Stadtstaaten

Stadtstaaten sind etwas anderes als „kleine Flächenländer". Sie haben eine ganz spezifische Struktur, die sich von Flächenländern unterscheidet. Großstadttypische Erscheinungen wie ballungsbedingte Belastungen und Bevölkerungsrückgang werden nicht durch gegenläufige Entwicklungen in der Fläche ausgeglichen; die Stadtstaaten versorgen ein Umland, das jenseits der Staatsgrenzen liegt.

Hamburg hat 1985 das Bundesverfassungsgericht angerufen, weil die geltenden Finanzausgleichsregelungen diese besondere Situation der Stadtstaaten nicht hinreichend berücksichtigen. Hamburg muß im Länderfinanzausgleich zahlen (den höchsten Pro-Kopf-Beitrag aller Länder mit 4381 DM seit 1970), obwohl der Stadt danach weniger Mittel verbleiben als vergleichbaren konkurrierenden Großstädten (einschließlich der Landesleistungen, die diesen Städten zufließen). Werden diese Regelungen nicht geändert, ist die Stadt im Standortwettbewerb nicht mehr konkurrenzfähig. Damit wäre die Existenzfähigkeit des Stadtstaats Hamburg in Frage gestellt.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 24. 6. 1986 die „strukturelle Eigenart" der Stadtstaaten und deren Abgeltung im Finanzausgleich durch ein Instrument wie die Einwohnerwertung ausdrücklich anerkannt. Das Urteil nennt materielle Kriterien für die Behandlung der Stadtstaaten mit ihren besonderen Problemen und verlangt damit langfristig wirksame strukturelle Rahmenbedingungen für die Ausgestaltung der Stadtstaatenregelung im Finanzausgleich. Das Gericht hat dem Gesetzgeber aufgetragen, die Stadtstaatenregelung anhand verläßlicher objektivierbarer Indikatoren zu überprüfen und gegebenenfalls zu korrigieren.

Großstadtvergleich

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil solche Indikatoren genannt, anhand derer die Angemessenheit der Finanzausstattung der Stadtstaaten zu prüfen wäre. Es verwies u. a. auf einen schlichten 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 werden soll.

Unter dieser Zielsetzung ist das Ifo-Institut in München vom Bundesminister der Finanzen beauftragt worden, in einem Gutachten objek-

tive Entscheidungsgrundlagen für einen Vergleich der Finanzausstattung der Stadtstaaten mit anderen vergleichbaren Städten vorzulegen. Dem seit Februar dieses Jahres vorliegenden Gutachten kommt insofern eine besondere Bedeutung zu, als es zum ersten Mal die von den Ländern finanzierten staatlichen Leistungen in den Großstädten über 500000 Einwohner erfaßt.

Die Bundesregierung interpretiert das vorliegende Zahlenmaterial des Ifo-Gutachtens so, daß eine Verbesserung der Stadtstaatenregelung nicht erforderlich sei. Ihr Gesetzentwurf sieht vor, daß Hamburg weiterhin verpflichtet bleibt zu zahlen – und dies unter Hinweis auf das Ifo-Gutachten. Demgegenüber vertritt Hamburg die Auffassung, daß dieses Zahlenmaterial bei einer sachgerechten und verfassungskonformen Bewertung nachdrücklich die Notwendigkeit einer finanziellen Besserstellung der Stadtstaaten begründet. So belegen nach Hamburger Auffassung die ermittelten Zahlen, daß Hamburg gegenüber den konkurrierenden Metropolen München, Stuttgart, Frankfurt, Düsseldorf und Hannover Jahr für Jahr um mehr als 500,– DM je Einwohner, d. h. bezogen auf 1,6 Mill. Einwohner um ca. 800 Mill. DM, in seiner Finanzausstattung benachteiligt ist.

Besonders bemerkenswert ist, daß drei der genannten Städte (nämlich München, Düsseldorf und Hannover) in Ländern liegen, die Finanzausgleich, zum Teil sogar Ergänzungszuweisungen erhalten bzw. erhalten haben.

Ausschlaggebend für die unterschiedliche Bewertung des Ifo-Gutachtens sind methodische Grundentscheidungen bei der Ausgestaltung des Städtevergleichs, die auch verfassungsrechtlich relevant sind. Ein Beispiel ist die Auswahl der Vergleichsstädte: Die Bundesregierung stützt sich auf einen Vergleich Hamburgs mit allen Großstädten über 500000 Einwohner. Dies ist aber willkürlich und damit unzulässig. Nur die Städte München, Stuttgart, Frankfurt, Hannover und Düsseldorf sind Metropolen vergleichbarer Größe, die faktisch zugleich eine Hauptstadtfunktion erfüllen. Mit diesen Metropolen steht Hamburg in einer Standortkonkurrenz und im Wettbewerb. Eine Einbeziehung der Städte Dortmund, Duisburg, Essen und Köln trägt zu einer erheblichen Verzerrung bei, weil diese Städte wegen der besonderen Strukturverflechtung im Rhein-Ruhr-Gebiet nicht mit Hamburg vergleichbare Funktionen ausüben. Von den nordrhein-westfälischen Städten kann nur Düsseldorf wegen seiner Hauptstadtfunktion einbezogen werden.

Werden aber sachgerechte Vergleichsmaßstäbe gewählt, zeigt sich, wie zuvor dargestellt, daß Hamburg im Vergleich zu den tatsächlich konkurrierenden Großstädten erheblich benachteiligt ist.

Hafenlasten

Das Bundesverfassungsgericht hat die Abgeltungsbeträge für Hafenlasten in seiner Entscheidung vom 24. 6. 1986 als traditionellen Bestandteil der Regelungen des Finanzausgleichs zwischen den Ländern im deutschen Finanzverfassungsrecht bezeichnet, deren Abgeltung jeweils angemessen erfolgen soll. Aus dieser Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts ergibt sich, daß die Bemessung der Abgeltungsbeträge für Hafenlasten nicht wie von der Bundesregierung im Gesetzentwurf vorgesehen als Tariergewicht bei der Neuordnung angesetzt werden kann, sondern ein eigenständiges Element des Finanzausgleichs darstellt, das auch in seiner Höhe schlüssig abgeleitet werden muß und nicht wie im Gesetzentwurf geschehen in pauschaler Form verdreifacht werden darf.

Auf der Basis der Berechnungsmethoden des Finanzausgleichsgesetzes von 1958 würde sich ein Abgeltungsbetrag von 230 Mill. DM ergeben und nicht wie im Gesetzentwurf von 165 Mill. DM. Im Ergebnis werden beim Abgeltungsbetrag von 230 Mill. DM lediglich rund 40 % der durchschnittlichen tatsächlichen Ausgaben Hamburgs für den Hafen durch den Finanzausgleich ausgeglichen.

Gesetzentwurf verbessern

Aus der Sicht des Stadtstaats Hamburg ist der vorliegende Gesetzentwurf der Bundesregierung in seiner heutigen Ausgestaltung völlig unakzeptabel. Hamburg stellt daher im Gesetzgebungsverfahren eine Reihe von Anträgen, die in ihren Einzelschritten insbesondere darauf abzielen, die strukturelle Eigenart der Stadtstaaten angemessen abzugelten und eine Gleichbehandlung mit konkurrierenden Großstädten zu erreichen. Dazu sollte z. B.

- die Einwohnerwertung auf 150 % erhöht werden,
- die Lohnsteuerzerlegung bei Berufspendlern zugunsten des Betriebsstättenlandes verbessert werden,
- auf Lösungen hingewirkt werden, die die besonderen Probleme des Bevölkerungsrückgangs in den Stadtstaaten aufgreifen.

Hamburg ist bereit, mit dem Bund und den anderen Ländern nach Lösungen zu suchen, die niemanden überfordern; das erfordert auch Kompromisse. Unverzichtbar für eine friedensstiftende Lösung ist aber ein Ergebnis, das nachvollziehbar aus den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts abgeleitet wird und die strukturelle Besonderheit der Stadtstaaten anerkennt.

Die bisherigen Gespräche und Verhandlungen wecken leider den Eindruck, daß die Stadtstaatenfrage bei den anderen Ländern und beim Bund nicht nach sachlichen, insbesondere verfassungsrechtlichen Kriterien, sondern ausschließlich ergebnisorientiert – mit dem Ziel, am Status quo festzuhalten – behandelt wird. Jeder muß wissen: Dies beschwört die Gefahr herauf, daß Hamburg sein Recht erneut vor dem Verfassungsgericht in Karlsruhe verfolgen und Minderheitsschutz in Anspruch nehmen muß. Solange noch Zeit ist, bleibt der Gesetzgeber aufgefordert, den Finanzausgleich auf Basis der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts verfassungskonform zu regeln und dem bündischen Prinzip entsprechend Gerechtigkeit auch für die Freie und Hansestadt Hamburg zu schaffen.

Diether Posser

Der Gesetzentwurf ist verbesserungsbedürftig

Der Regierungsentwurf zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ist von nahezu allen Ländern mit Enttäuschung aufgenommen worden. Auch ich bin enttäuscht.

Seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts am 24. Juni 1986 bis zur Vorlage des Gesetzentwurfs hat sich die Bundesregierung fast ein Jahr Zeit genommen. Aufgrund dieses langen Zeitraums hätte ich eine eingehende Auseinandersetzung mit den Argumenten der einzelnen Länder erwartet.

Als zwingende Folge aus dem Urteil enthält der Gesetzentwurf insbesondere folgende, auch vom Land Nordrhein-Westfalen mit seinem Normenkontrollantrag angestrebten Korrekturen des Finanzausgleichgesetzes:

□ die volle Einbeziehung des Aufkommens aus der bergrechtlichen Förderabgabe sowie die Einbeziehung der Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer, der Feuerschutzsteuer und der Spielbankabgabe in die Berechnungsgrundlagen des Finanzausgleichs;

□ die Berücksichtigung der realen Finanzkraft der Länder bei der Bemessung der Bundesergänzungszuweisungen und die Anwendung objektiver und periodenbezogener Kriterien bei deren Verteilung.

Nordrhein-Westfalen hat in den bisherigen Vorberatungen die Auffassung vertreten, daß nur solche Vorschriften des Finanzausgleichsgesetzes geändert werden sollten, die vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich für verfassungswidrig oder überprüfungsbedürftig erklärt worden sind. Ich habe es schon von daher – gemeinsam mit einer, die parteipolitischen Grenzen überschreitenden Ländermehrheit – abgelehnt, die im Regierungsentwurf vorgesehene Erhöhung des Ansatzes der kommunalen Finanzkraft von bisher 50 % auf nunmehr 60 % zu unterstützen.

Sollte dieser Vorschlag der Bundesregierung jedoch Bestand haben, so muß auch über eine Neugewichtung des gemeindlichen Finanzbedarfs, der in unmittelbarem Zusammenhang mit der Höhe der Einbeziehung der Gemeindesteuern steht, beraten werden.

Beim Länderfinanzausgleich sind nämlich gemäß Artikel 107 Abs. 2 GG die Finanzkraft *und* der Finanzbedarf der Gemeinden zu berücksichtigen. Die derzeitige Staffelung der Einwohnerwertung im Finanzausgleichsgesetz erfaßt den gemeindlichen Finanzbedarf nur unzulänglich. Die Ansätze hierfür berücksichtigen zum Beispiel nicht die in den vergangenen Jahren überproportional angestiegenen Sozialhilfeausgaben in den dichtbesiedelten Regionen – und hier vor allem in den strukturschwachen Städten. Insbesondere für die hohen Lasten unserer Gemeinden nach dem Bundessozialhilfegesetz müßte dann ein Belastungsausgleich in Form eines zusätzlichen konkreten Finanzbedarfansatzes oder erhöhter Einwohnerwertungen für die Großstädte gefunden werden.

Verbesserungsbedürftig ist der Gesetzentwurf bei der Neuregelung der *Bundesergänzungszuweisungen.* Die von der Bundesregierung vorgesehene Plafondierung dieser Zuweisungen auf den Stand des Jahres 1987 stößt bei allen Ländern gleichermaßen auf Kritik; sie erweckt den Eindruck, als wolle sich der Bund aus seiner gesamtstaatlichen Verantwortung für die finanzschwachen Länder zurückziehen und die Zahllasten zur Erreichung einer angemessenen Finanzausstattung der finanzschwachen Länder damit in zunehmendem Maße

auf die Geberländer im horizontalen Länderfinanzausgleich abwälzen.

Aus diesem Grunde treten die Länder für eine Beibehaltung der bisherigen Regelung zur Begrenzung des Gesamtvolumens der Bundesergänzungszuweisungen auf 1,5% des Umsatzsteuer-Aufkommens als Mindestlösung ein.

Nachteilsausgleich

Zwei Punkte, denen aus nordrhein-westfälischer Sicht besondere Bedeutung zukommt, sind in dem Gesetzentwurf nur unzulänglich oder überhaupt nicht berücksichtigt:

Nach den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts ist ein *Nachteilsausgleich* für entgangene Bundesergänzungszuweisungen in den Jahren 1983 bis 1986 jenen Ländern zu gewähren, die bisher bei diesen Zuweisungen „entgegen den hierfür geltenden verfassungsrechtlichen Maßstäben nicht berücksichtigt wurden". Die Bundesregierung legt diesen Satz so aus, daß ein angemessener Nachteilsausgleich den Ländern zustehe, die in der Zeitspanne von 1983 bis 1986 nach den „in diesen Jahren geltenden Bestimmungen" zeitweise leistungsschwach waren und keine Bundesergänzungszuweisung erhalten haben. Sie sieht danach für Bremen 200 Mill. DM und für Nordrhein-Westfalen 75 Mill. DM Nachteilsausgleich vor.

Diese Auslegung ist mit dem klaren Wortlaut des Urteils nicht vereinbar. Hiernach muß der Bundesgesetzgeber den auszugleichenden Nachteil auf der Basis eines *verfassungskonform* ausgerichteten Finanzausgleichs bestimmen. Denn das Gericht hat festgestellt, daß der Gesetzgeber bereits in der Vergangenheit verpflichtet gewesen wäre, die Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer, der Feuerschutzsteuer und der Spielbankabgabe in die Berechnung des Länderfinanzausgleichs einzubeziehen und die Sonderlastabzüge für Schleswig-Holstein und das Saarland nicht zu berücksichtigen. Auf dieser Basis hätte Nordrhein-Westfalen in allen Jahren seit 1983 Zuweisungen im Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen erhalten müssen.

Bei Gleichbehandlung mit dem Land Bremen errechnet sich nach dem sogenannten Fehlbetragsschlüssel, nach dem sich der bisherige Anteil Bremens bemißt, für Nordrhein-Westfalen ein auszugleichender Nachteil in Höhe von 368 Mill. DM für die Jahre 1983 bis 1986. Ich hoffe, daß es uns im weiteren Beratungsverfahren gelingen wird, einen gerechten Nachteilsausgleich im Sinne des Urteils des Bundesverfassungsgerichts durchzusetzen. In jedem Fall darf der Nachteilsausgleich nicht so gestaltet sein, daß die Länder Bremen und Nordrhein-Westfalen an der Finanzierung ihres eigenen Nachteilsausgleichs beteiligt werden. Nach der Konzeption der Bundesregierung wird der Nachteilsausgleich als Vorabbetrag vom Volumen der Bundesergänzungszuweisungen abgezogen und verringert damit den nach dem Fehlbetragsschlüssel zu verteilenden Restbetrag. Dies führt zu dem grotesken Ergebnis, daß sich der Nachteilsausgleich für Nordrhein-Westfalen nur noch in Höhe von 58 Mill. DM auswirkt.

Kohlelasten

Zu meinem großen Bedauern hat die Bundesregierung die Kohlelasten Nordrhein-Westfalens bei den Bundesergänzungszuweisungen nicht berücksichtigt. Der Entwurf verbindet die beiden vom Bundesverfassungsgericht genannten Zumessungsmaßstäbe „Anhebung der Finanzkraft" und „Berücksichtigung von Sonderlasten". So sind den Ländern Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein Sonderabgeltungsbeträge für die „Kosten politischer Führung von Ländern mit geringer Einwohnerzahl" zuerkannt worden. Des weiteren wurde dem Saarland ein Sonderabgeltungsbetrag wegen seiner besonders ungünstigen Haushaltssituation zugestanden.

Entscheidet sich der Bundesgesetzgeber für einen Sonderlastenschlüssel, so fordern wir nach dem Grundsatz der Gleichbehandlung der Länder durch den Bund, daß auch die Haushaltslasten, die das Land Nordrhein-Westfalen für die deutsche Steinkohle erbringt, in den Katalog der Sonderlasten aufgenommen werden. Es widerspricht dem vom Bundesverfassungsgericht wiederholt betonten bündischen Prinzip des Einstehens füreinander, daß das Land Nordrhein-Westfalen mit diesen Lasten, die es als Beitrag zur nationalen Energie- und Rohstoffversorgung erbringt, allein gelassen wird. Diese Lasten sind im Verhältnis zu anderen konkret abgrenzbaren Haushaltslasten anderer Länder unverhältnismäßig hoch: Im Jahre 1987 machen sie mit rund 1,5 Mrd. DM 2,5% des Haushaltsvolumens des Landes aus. Nordrhein-Westfalen beantragt, daß zumindest ein Teilbetrag dieser Belastungen in Höhe von 450 Mill. DM in den Katalog der Sonderlasten aufgenommen wird.

Frau Kollegin Breuel hat recht, wenn sie auf eine Vielzahl noch offener Fragen in den Finanzbeziehungen von Bund und Ländern hinweist. Die Lösung all dieser Fragen greift aber über den Auftrag hinaus, den die Novellierung des Finanzausgleichgesetzes in Vollzug konkreter Weisungen des Bundesverfassungsgerichts zur Neugestaltung des Länderfinanzausgleichs zu erfüllen hat.