

Rehhahn, Hans Ulrich

Article — Digitized Version

Zukunftsperspektiven des Länderfinanzausgleichs

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Rehhahn, Hans Ulrich (1988) : Zukunftsperspektiven des Länderfinanzausgleichs, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 68, Iss. 5, pp. 269-276

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136401>

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.

Hans Ulrich Rehahn*

Zukunftsperspektiven des Länderfinanzausgleichs

Im Dezember 1987 hat der Bundesrat der Novellierung des Finanzausgleichsgesetzes zugestimmt. Die Debatte um den Länderfinanzausgleich ist damit jedoch keineswegs abgeschlossen, wie beispielsweise der beabsichtigte Normenkontrollantrag Hamburgs gegen das Gesetz zeigt. In welchen Bereichen bedarf der Länderfinanzausgleich der Umgestaltung und der Anpassung an zukünftige Anforderungen?

Mit der Zustimmung des Bundesrates zur Novelle des Finanzausgleichsgesetzes am 18. 12. 1987¹ hat die jahrelange Auseinandersetzung um die Neuordnung des Länderfinanzausgleichs einen vorläufigen Abschluß gefunden. Ausgelöst wurde die Kontroverse durch das Land Nordrhein-Westfalen, das sich durch die bisherigen Ausgleichsregelungen benachteiligt sah. Nach dem Scheitern einer politischen Verhandlungslösung klagte das Land vor dem Bundesverfassungsgericht. Es forderte, die bergrechtliche Förderabgabe, die Grunderwerbsteuer, die Feuerschutzsteuer, die Spielbankenabgabe, die Zinseinnahmen der Länder sowie die Erträge aus staatlichen Unternehmensbeteiligungen in die Ermittlung der Finanzkraft nach dem Finanzausgleichsgesetz einzubeziehen. Die Sonderlasten Nordrhein-Westfalens für Kohle und Stahl sollten in Form eines Freibetrages bei der Festsetzung der Finanzkraft berücksichtigt werden. Zudem wollte das Land Bundesergänzungszuweisungen erhalten.

Dem Verfahren traten fünf weitere Bundesländer mit unterschiedlichen Normenkontrollanträgen bei. Hessen unterstützte die Forderung nach Einbeziehung der bergrechtlichen Förderabgabe. Bremen und das Saarland strebten eine Änderung der Bundesergänzungszuweisungen zu ihren Gunsten an. Baden-Württemberg

wandte sich gegen die Berücksichtigung von Sonderlasten im Länderfinanzausgleich. Der Klageantrag zielte auf die Freibetragsregelungen für bestimmte Seehäfen, für die Flüchtlingseingliederung in Schleswig-Holstein sowie für die Universität im Saarland. Die den Stadtstaaten Bremen und Hamburg garantierte finanzielle Mindestausstattung (Hanseatenklausel) und die sogenannte „Einwohnerveredelung“ wurden als verfassungswidrig angegriffen. Dies galt auch für die „ausgleichsfreie Zone“, d. h. die Befreiung von Ausgleichsleistungen bei einer Finanzkraft von 100 % bis 102 % der länderdurchschnittlichen Finanzkraft. Hamburg und Bremen plädierten für die Abschaffung des Wohnsitzprinzips im Rahmen der Lohnsteuererlegung und wandten sich insbesondere gegen die Regelung, daß die Angaben des Ehemannes auf der Lohnsteuerkarte für die Lohnsteuererlegung maßgebend sind. Schließlich forderten sie eine Erhöhung der Einwohnerwertung für die Stadtstaaten.

Die Vielfalt der Klagebegehren darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Grundkonzeption des Länderfinanzausgleichs von keinem Prozeßbeteiligten angegriffen wurde.

Mehrstufiges Verfahren

Obwohl das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 24. 6. 1986² den gesamten zweiten Abschnitt des Finanzausgleichsgesetzes für unvereinbar mit Art. 107 II GG erklärte, hielt es an dem mehrstufigen Verfah-

* Dieser Beitrag ist Prof. Dr. Jürgen P a h l k e zum 60. Geburtstag gewidmet.

Dr. Hans Ulrich Rehahn, 38, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Seminar für Wirtschafts- und Finanzpolitik der Ruhr-Universität Bochum.

¹ Achstes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 18. 12. 1987, BGBl. 1987 I, S. 2764-2766.

² Siehe Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE), Bd. 72, Tübingen 1987, S. 330-436.

ren des Länderfinanzausgleichs fest. Auf den einzelnen Stufen wurden allerdings mehr oder minder weitreichende Änderungen für notwendig erachtet.

In einem ersten Schritt des Länderfinanzausgleichs sind die Steuern bzw. Steueranteile der Länder nach dem örtlichen Aufkommen zu verteilen. Für die Einkommensteuer gilt das Wohnsitzprinzip und für die Körperschaftsteuer das Betriebsstättenprinzip. Das Bundesverfassungsgericht hob in diesem Zusammenhang nur die Ehegatten-Regelung bei der Lohnsteuerverteilung (§ 5 II S.4 Zerlegungsgesetz vom 25. 2. 1971) auf, weil diese Verwaltungsvereinfachung zu offenkundig unbilligen Ergebnissen geführt hat. Bisher mußte dasjenige Bundesland, in dem ein Berufspendler beschäftigt war, an dessen Wohnsitzland eine Lohnsteuererstattung für beide Eheleute leisten, auch wenn die Ehefrau im Wohnsitzland arbeitete und ihre Steuern dort vereinnahmt wurden.

Auf der nächsten Stufe wird die auf die Länder entfallende Umsatzsteuer nach Maßgabe der Einwohnerzahl verteilt. Nach Art. 107 I S.4 GG kann vorab bis zu einem Viertel des Aufkommens Ländern mit unterdurchschnittlicher Steuerkraft zugewiesen werden. § 2 Finanzausgleichsgesetz bestimmt, daß diese sogenannten Ergänzungsanteile die Finanzkraft der begünstigten Gliedstaaten auf 92 % des Länderdurchschnitts anheben sollen.

Der in Art. 107 II S.1 GG geforderte „angemessene Ausgleich der Finanzkraft der Länder“ soll auf der dritten Stufe des Länderfinanzausgleichs herbeigeführt werden. Das Bundesverfassungsgericht hat mit Mehrheit festgestellt, daß der Begriff „Finanzkraft“ umfassend zu verstehen und nicht auf die Steuerkraft beschränkt ist. Begründet wird dies mit der Formulierung „Finanzkraft“ statt „Steuerkraft“, mit der Entstehungsgeschichte der Vorschrift und mit der Maxime der Ländersolidarität im Bundesstaat, die eine Begrenzung auf einen Teil der Mittel nicht zweckmäßig erscheinen lasse.

Die Einbeziehung der Zins- und Erwerbseinkünfte wird – jedenfalls gegenwärtig – als nicht notwendig angesehen, zumal damit komplexe Sachverhalte verbunden seien, die eine Vergleichbarkeit dieser Ländereinnahmen zweifelhaft erscheinen ließen. Die generelle Grenze für die Berücksichtigung von Einnahmen wird in der Ausgleichsrelevanz gesucht, die bei geringem Volumen, gleicher Verteilung oder unverhältnismäßigem Ermittlungsaufwand verneint wird. Im Ergebnis hat sich das Land Nordrhein-Westfalen mit dem zentralen Anliegen durchgesetzt, die bergrechtliche Förderabgabe, die Spielbankenabgabe, die Grunderwerb- und die Feuer-

schutzsteuer in die Ausgleichsregelung aufzunehmen. Daneben wurde schon früher die Hälfte des jeweiligen Gemeindesteueraufkommens in die Finanzkraftermittlung einbezogen.

Finanzkraftziffern

Um zu einer länderspezifischen Meßzahl für die Finanzkraft zu gelangen, wurde bisher eine Reihe von Sonderlasten in Form von Freibeträgen vom ermittelten Finanzvolumen abgezogen. Das Bundesverfassungsgericht erkannte nur die Seehafenlasten als traditionellen Bestandteil des Finanzausgleichs an. Im übrigen lehnte es die Berücksichtigung von Bedarfsgesichtspunkten wie z. B. Sonderlasten im Rahmen der Ermittlung der Finanzkraft ab.

Die Finanzkraftziffer eines Landes ergibt sich als Summe der ausgleichsrelevanten Ländereinnahmen pro Einwohner. Die Bevölkerung der Stadtstaaten wurde dabei mit dem Faktor 1,35 angesetzt, so daß sich die Finanzkraftziffer verminderte (sogenannte Einwohnerveredelung). Das Bundesverfassungsgericht billigt prinzipiell dieses Verfahren mit der Begründung, daß diese Einwohnerwertung historisch gewachsen sei, dem spezifischen Wesen der Stadtstaaten gerecht werde und die höheren Kosten zentralörtlicher Einrichtungen nicht durch das Umland mitgetragen werden könnten wie bei den Flächenstaaten. Die Höherbewertung habe sich aber nach Maßgabe objektiver Kriterien an der Finanzausstattung vergleichbarer Großstädte der Flächenstaaten auszurichten.

Die bestehenden Regelungen zum Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft halten sich nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts im grundgesetzlichen Rahmen. Die ausgleichsfreie Zone zwischen 100 und 102 % der durchschnittlichen Finanzkraft wurde für zulässig erachtet. Die Anhebung der Finanzkraft über 92 % hinaus um 37,5 % der Fehlbeträge auf mindestens 95 % des Länderdurchschnitts wurde ebensowenig beanstandet wie deren Finanzierung durch Abschöpfung von 70 % der Finanzkraft zwischen 102 und 110 % und durch völlige Abschöpfung darüber hinausreichender Finanzkraft. Dagegen wurde die sogenannte Hanseatenklausel einer Mindest-Finanzausstattung für unvereinbar mit dem solidarischen Prinzip des Länderfinanzausgleichs erklärt.

Die Bundesergänzungszuweisungen gemäß Art. 107 II S.3 GG an leistungsschwache Länder sind ein Element des vertikalen Finanzausgleichs mit Verteilungseffekten auf der Länderebene. Das Bundesverfassungsgericht stellt klar, daß es sich um eine freiwillige Leistung

handelt, die in der Höhe nicht begrenzt ist, aber keinen Ersatz für den horizontalen Ausgleich unter den Ländern darstellt. Der Bund kann wählen, ob er die Finanzkraft der ausgleichsberechtigten Länder heben oder konkrete Sonderlasten mittragen will. Er ist aber gehalten, den Förderungszweck zu benennen, zu begründen und nach dem föderativen Gleichbehandlungsgebot alle Länder, die den Unterstützungstatbestand erfüllen, in gleicher Weise an den Bundesergänzungszuweisungen teilhaben zu lassen.

Die Neuregelung

Der erste Versuch des Bundes, die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts in ein neues Finanzausgleichsgesetz zu kleiden³, scheiterte am Widerstand der Länder insbesondere gegen die 60%ige Berücksichtigung der Gemeindesteuern und die Begrenzung der Bundesergänzungszuweisungen auf 1,775 Mrd. DM⁴. Nachdem der Bund die bisherige Praxis einer 50%igen Anrechnung der Gemeindesteuern und eine Anhebung des Volumens der Bundesergänzungszuweisungen auf 2% des Umsatzsteueraufkommens für die Jahre 1988 bis 1993 vorgeschlagen hatte, fand das Finanzausgleichsgesetz⁵ eine Mehrheit im Bundesrat. Die Einwohnerwertung der Stadtstaaten wurde mit 1,35 beibehalten. Die Abgeltungsbeträge für die Hafentlasten wurden ungefähr verdreifacht. Bei den Bundesergänzungszuweisungen entschied sich der Bund für eine Unterstützung der finanzschwachen Länder nach einem abgestuften Fehlbetragsmaßstab. Vorab erhält das Saarland einen Betrag als Haushaltsnothilfe. Ein fester Vorabtrag ist auch für die „überdurchschnittliche Belastung kleiner finanzschwacher Länder mit Kosten der politischen Führung“ zugunsten der Länder Bremen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein vorgesehen.

Insgesamt hat der Bund durch den Einsatz eigener Mittel einen mehrheitlichen Konsens über den Länderfinanzausgleich erreicht. Bis auf Bayern werden alle Bundesländer durch die Neuregelung finanziell bessergestellt, wobei die Finanzkraft der Länder Bremen und Saarland sogar deutlich über den Länderdurchschnitt erhöht wird⁶. Gleichwohl wollen die Stadtstaaten wegen

der als zu niedrig erachteten Einwohnerwertung erneut Verfassungsklage erheben. Hamburg hält überdies die Regelungen hinsichtlich der Hafentlasten, der Bundesergänzungszuweisungen und der Sozialhilfe für überprüfungsbedürftig⁷. Auch Nordrhein-Westfalen erwägt einen Normenkontrollantrag, weil es sich vor allem beim Nachteilsausgleich für entgangene Ergänzungszuweisungen übervorteilt sieht⁸.

Verfassungspolitische Vorgaben

Im Länderfinanzausgleich zeichnet sich eine wachsende Diskrepanz der Finanzkraft der Gliedstaaten ab⁹. Lediglich Hamburg und Bayern nähern sich der ausgleichsfreien Zone. Neben die traditionellen Empfängerländer ist mit Nordrhein-Westfalen seit 1985 ein industrielles Kernland getreten. Es ist zu erwarten, daß besonders der industrielle Strukturwandel in Zukunft zu weiteren Divergenzen der Finanzkraft und damit zu einer Intensivierung des Länderfinanzausgleichs führen wird. Zu fragen ist, inwieweit Finanzausgleichsregelungen auf der Basis des Bundesverfassungsgerichtsurteils vom 24. 6. 1986 diesen Anforderungen gerecht werden können.

Die gegenwärtige Konstruktion des Länderfinanzausgleichs reagiert auf erhöhte Finanzkraftunterschiede mit einem größeren Umverteilungsvolumen, ohne allerdings Haushaltsnotlagen immer vermeiden zu können, weil in diesen Fällen auch die Inflexibilität der Ausgabe Seite eine Rolle spielt. Art. 107 GG läßt eine Änderung des Finanzausgleichs zwar einen weiten Gestaltungsraum. Eine Einigung von Bund und Ländern wird aber fraglich, wenn eine Dämpfung der Einnahmewicklung die politischen Handlungsmöglichkeiten und damit die Wiederwahlchancen erheblich einschränkt.

Das Bundesverfassungsgericht hat selbst einige Perspektiven zur Intensivierung des Länderfinanzausgleichs aufgezeigt. Etwaige ungedeckte Ausgleichsleistungen müssen zunächst durch eine über 70% hinausgehende Abschöpfung der Finanzkraft zwischen 102 und 110% der länderdurchschnittlichen Finanzkraft erbracht werden, bevor die ausgleichsfreie Zone zwischen 100 und 102% in Anspruch genommen werden kann¹⁰. Auch die Einbeziehung von Einkünften aus wirt-

³ Vgl. den Entwurf des Achten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, Bundesratsdrucksache Nr. 225/87 v. 29. 5. 1987.

⁴ Siehe o. Verf.: Die Länder kippen das Konzept Stoltenbergs, in: Handelsblatt v. 26./27. 6. 1987, S. 1.

⁵ Zu Einzelheiten siehe Bundesministerium der Finanzen: Finanznachrichten 58/87 v. 22. 12. 1987, S. 3 f.

⁶ Ebenda, S. 4.

⁷ Vgl. Peter Heinacher: Die Eigenstaatlichkeit in Frage gestellt, in: Handelsblatt v. 23. 3. 1988, S. 6.

⁸ O. Verf.: Posser: „Die Grenze evidenter Willkür ist nunmehr deutlich überschritten“, in: Handelsblatt v. 9. 11. 1987, S. 5.

⁹ Zu den Ausgleichsbeträgen seit 1970 siehe Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 1988, Bonn 1987, S. 104 f.

¹⁰ BVerfGE 72, S. 418 f.

schaftlicher Betätigung und von Zinsen schließt das Bundesverfassungsgericht nicht grundsätzlich aus¹¹.

Die Intention mehrerer Länder war auf die Festschreibung von konkreten Sonderlasten gerichtet, zumal bestimmte Bedarfstatbestände bereits Bestandteil des Länderfinanzausgleichs waren. Das Bundesverfassungsgericht schloß die Berücksichtigung eines länderspezifischen Finanzbedarfs beim Finanzkraftausgleich grundsätzlich aus und verwies derartige Aspekte in die Entscheidungskompetenz des Bundes über Ergänzungszuweisungen¹². Dieser Beschluß dürfte für die künftige Gestalt des Länderfinanzausgleichs prägend sein, da wirtschaftliche Umwälzungen zu dynamisch wachsenden Ausgabeblöcken und damit zu besonderen Belastungen für einzelne Länder führen dürften.

Rechtsschöpferischer Akt?

Der Wortlaut des Art. 107 II GG legt die getroffene Entscheidung keineswegs nahe. Hier ist von einem angemessenen Ausgleich der Finanzkraft der Länder die Rede, wobei die Finanzkraft und der Finanzbedarf (!) der Gemeinden zu berücksichtigen seien. Dagegen enthält Art. 107 II S. 3 GG über den Finanzbedarf im Zusammenhang mit Bundesergänzungszuweisungen keinen ausdrücklichen Hinweis. Der Beschluß des Bundesverfassungsgerichts rückt insoweit in die Nähe eines rechtsschöpferischen Aktes. Er besitzt eine ausgeprägte verfassungspolitische Dimension, wobei die Haushaltsautonomie der Länder und ihre Konsequenzen den gedanklichen Hintergrund bilden dürften.

¹¹ Ebenda, S. 412.

¹² Ebenda, S. 331, Leitsätze 7 und 9.

Die Berücksichtigung von länderspezifischem Sonderbedarf bei den Ausgleichsregelungen könnte die Gliedstaaten anregen, sich gegenseitig in der Übernahme neuer Aufgaben zu überbieten, um eine vorteilhafte Position bei der Einnahmeverteilung zu erreichen. Auf diese Weise würde einer sachgerechten Bestimmung und wirtschaftlichen Erfüllung der Länderaufgaben ebenso der Boden entzogen wie einem funktionierenden Länderfinanzausgleich. Der Grund liegt darin, daß gegenüber der Budgetautonomie der Länder keine verfassungsrechtlichen Schranken erkennbar sind, die einen Länderfinanzausgleich unter Berücksichtigung von Sonderbedarf praktikabel erscheinen lassen.

Das Bundesverfassungsgericht hat derartige Erwägungen nicht geäußert. Sie stehen aber mit dem Wortlaut und dem Sinn des Art. 107 II GG in Einklang. Ein angemessener Finanzausgleich muß den Zweck der Finanzmittel, die Befriedigung des Finanzbedarfs, einbeziehen. Da die Budgetautonomie aber eine weitgehende Gestaltungsfreiheit des Finanzbedarfs beinhaltet, bleibt als objektive Bezugsgröße nur der Bürger als Adressat der Politik. Die Relation Ländereinnahmen je Einwohner ist als einzige objektiv bestimmbare Maßgröße des Finanzbedarfs zu verstehen, an dem sich der Finanzkraftausgleich zu orientieren hat.

Der Grundgedanke, Verfassungsschranken für einen funktionierenden Länderfinanzausgleich unter geänderten Bedingungen zu finden, kann auch erklären, warum konkrete Sonderlasten den Bundesergänzungszuweisungen zugeordnet wurden. Der Bund tritt als Kontrollinstanz zur Beurteilung der Sonderlasten der Länder in Erscheinung, wobei er über die Finanzierung auch selbst betroffen ist. Einer Prüfung bedarf aber die Entschei-

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

Kurt Wiesegart

Großoktav,
365 Seiten, 1987,
brosch. DM 64,-
ISBN 3-87895-339-9

DIE ENERGIEWIRTSCHAFT DER VR CHINA

– Die Entwicklung von Energieangebot und Energieverbrauch
im Rahmen der sozialistischen Planwirtschaft seit 1949 –

VERLAG WELTARCHIV-HAMBURG

dung, Sonderbedarf in Form von Hafenlasten und Einwohnerveredelung im Länderfinanzausgleich zu belassen.

Sonderfall Seehafenlasten

Der Abzug von Seehafenlasten für die Stadtstaaten und Emden bei der Ermittlung der Finanzkraft wurde als traditioneller Bestandteil des Länderfinanzausgleichs für verfassungsgemäß erachtet¹³. Der Hinweis auf die Tradition könnte als Vorrecht einzelner Länder gedeutet werden, wodurch die Anpassungsmöglichkeiten des Länderfinanzausgleichs an geänderte Rahmenbedingungen gemindert würden. Da das Gleichbehandlungsgebot innerhalb der Ländersolidargemeinschaft keinerlei Privilegien zuläßt, bedarf dieser Ausnahmetatbestand innerhalb der Ausgleichsregelungen einer tragfähigen Begründung.

Für den Ansatz von Seehafenlasten sprechen mehrere Gründe. Unter Hinweis auf Popitz führt das Bundesverfassungsgericht die Bedeutung der Seehäfen für das gesamte Reichsgebiet als ursprüngliche Begründung der Reichszuschüsse (!) an. Fraglich ist, ob eine derartige volkswirtschaftliche Bedeutung für Emden gilt. Wilhelmshaven als Ölimporthafen oder Duisburg als größter Binnenhafen Europas besitzen mehr Bedeutung. Zudem läuft ein erheblicher Teil des Seegüterumschlags heute über den Rhein und Rotterdam. Der ungehinderte Zugang zum Meer und damit der Autarkie- bzw. Vorsorgegedanke sprechen für die Förderung deutscher Seehäfen.

Schließlich könnten sich mit dem Hinweis auf die Finanzausgleichs-Tradition auch Gedanken über einen Vertrauenstatbestand verbinden. Das Bundesverfassungsgericht hat ein Vertrauen des Bürgers in den Fortbestand von wirtschaftsfördernden Gesetzen zwar verneint¹⁴. Das Volumen und die Dauer der Hafensubventionen, die komplementären Investitionen der betreffenden Länder sowie die prägende Wirkung auf die regionale Wirtschaftsstruktur legen aber eine andere Beurteilung nahe, solange ein faktischer Bedarf an Hafenleistungen vorliegt.

Revisionsbedarf

Es bleibt die Frage, ob die Finanzkraftermittlung der richtige Ansatzpunkt der Förderung ist und die Länder die richtigen Subventionsgeber sind. Steht die volkswirtschaftliche Bedeutung zentraler Einrichtungen im Vordergrund, ist dies eindeutig eine Bundesangelegenheit. Der Vorsorgeaspekt verweist ebenfalls auf den Bund. Im übrigen kann ein möglicher Vertrauenstatbestand nur durch ein Bundesgesetz (das Finanzausgleichsge-

setz) geschaffen werden, an dem allerdings die Länder über den Bundesrat beteiligt sind.

Für eine ausschließliche Länderförderung der Seehäfen gibt es keinerlei Anlaß. Der praktizierte Ansatz von Seehafenlasten ist ein Systembruch im Länderfinanzausgleich, von dem gefährliche Wirkungen auf die bundesstaatliche Finanzordnung ausgehen können. Das Land Niedersachsen plant einen großzügigen Ausbau des Emdener Hafens, um einen dauerhaften Wachstumsimpuls in der strukturschwachen Küstenregion zu entfalten. Auch wenn die Länder an den Baukosten nicht beteiligt werden sollten, sind die von ihnen aufzubringenden Folgekosten gewichtig. Das Land Niedersachsen nutzt sein Seehafenprivileg für eine Politik der Wirtschaftsförderung, die alle anderen Bundesländer zu finanzieren haben. Dies läßt sich mit dem Zweck des Länderfinanzausgleichs nicht vereinbaren. Die Regelung der Seehafenlasten ist in hohem Maße revisionsbedürftig. Eine Behandlung dieses Gegenstandes entsprechend dem übrigen Sonderbedarf bietet sich an, wobei dem Gedanken des Vertrauensschutzes eine große Bedeutung zukommen könnte.

Einwohnerveredelung

Die Verfassungsmäßigkeit der Einwohnerveredelung wird mit der strukturellen Eigenart der Stadtstaaten begründet, die auf alle Gliedstaaten ausstrahle¹⁵. Worin diese bundesweite Wirkung besteht, läßt das Bundesverfassungsgericht offen.

Das Ifo-Institut¹⁶ deutet die Begründung dahingehend, daß die Finanzkraft von Großstädten generell erhöht sei, in Flächenstaaten aber durch das geringere Finanzaufkommen der übrigen Regionen relativiert werde. Die Stadtstaaten ohne Umland erlitten dadurch einen Nachteil, der durch die höhere Einwohnerwertung ausgeglichen werden solle. Demgegenüber führt die empirische Analyse der Ifo-Studie zu dem Ergebnis, daß das Landessteueraufkommen in den Großstädten einen Beitrag für das Umland leistet¹⁷. Dies würde den Nachteil der Stadtstaaten zumindest teilweise kompensieren.

Die Ausführungen der Klagegegner konzentrierten sich auf die Frage, ob den Stadtstaaten ein allgemeiner Mehrbedarf dadurch entsteht, daß Bewohner benach-

¹³ Zum folgenden siehe BVerfGE 72, S. 413 f.

¹⁴ Vgl. BVerfGE 19, S. 119, 127f.

¹⁵ Zum folgenden siehe BVerfGE 72, S. 415 ff.

¹⁶ Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung: Die Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich, in: ifo-schnelldienst 20/87, München 1987, S. 8f.

¹⁷ Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, a. a. O., S. 13.

barter Länder öffentliche Einrichtungen in Hamburg und Bremen in Anspruch nehmen¹⁸. Der Tatbestand, daß Oberzentren Leistungen über ihre Grenzen hinaus für das Umland erbringen, ist in der ökonomischen Theorie des Föderalismus geläufig. Die Internalisierung derartiger externer Effekte kann durch Beiträge der Nutznießer oder durch Vergrößerung des Verwaltungsgebietes erfolgen. Die Möglichkeit, von nicht in den Stadtstaaten Ansässigen Benutzungsgebühren zu erheben, erscheint wenig praktikabel. Die zweite Alternative einer Neugliederung des Bundesgebietes bedarf nach Art. 29 GG eines Volksentscheides und dürfte bei den begünstigten Bürgern auf Ablehnung stoßen.

Im Anschluß an die Verabschiedung des neuen Finanzausgleichsgesetzes ist allerdings eine Diskussion um die Neuordnung der norddeutschen Bundesländer in Gang gekommen¹⁹. Die kostenlose Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen der Stadtstaaten spricht für einen Vorteilsausgleich unter den benachbarten Ländern. Das Bundesverfassungsgericht hat aber einen anderen Standpunkt eingenommen, indem es die Besonderheit der Stadtstaaten für die gesamte bundesstaatliche Ordnung betont hat. Auf dieser Grundlage ist die Einbeziehung aller Bundesländer folgerichtig.

Höhe der Bewertungsziffer

Es bleibt die Frage nach der angemessenen Höhe der Einwohnerveredelung. Als Schranke gegen die nicht sachgerechte Gestaltung hat das Gericht dem Bundesgesetzgeber die regelmäßige Überprüfung der Bewertungsziffer aufgegeben, wobei Finanzkraft bzw. Finanzbedarf im Vergleich zu ähnlichen Großstädten anhand objektiver Indikatoren zu untersuchen sind.

Die Ifo-Studie zeigt, daß unterschiedliche Regelungen in den einzelnen Ländern einen Vergleich erschweren und Gestaltungsspielräume für die Einwohnerveredelung eröffnen. Die Stadtstaaten halten eine Einwohnerveredelung von mindestens 145 % für angebracht²⁰. Der sich abzeichnende Verfassungsverstreit spitzt sich auf die Frage zu, welche Großstädte als vergleichbar gelten können. Sind alle Städte einzubeziehen, deren Einwohnerzahl mindestens dem kleineren Stadtstaat Bremen

entspricht, oder müssen besondere Eigenschaften wie die typischen Einrichtungen einer Regierungsmetropole hinzutreten? Im zweiten Fall ergibt sich eine höhere Einwohnerveredelung als nach geltendem Recht.

Die Zurückhaltung des Bundesverfassungsgerichts in dieser Frage ist verständlich. Es sah sich vor das schwierige Problem gestellt, einen Konflikt ohne große finanzielle Erschütterungen der Länder zu entscheiden. Nach Berechnungen des Ifo-Instituts betrug der Vorteil der höheren Einwohnerveredelung 1985 1,33 Mrd. DM²¹ bei einem Gesamtvolumen der Ausgleichsbeträge von 2,6 Mrd. DM. Eine klare Vorgabe für diesen finanziell gewichtigen Aspekt hätte den Spielraum des Gesetzgebers für ein allgemein akzeptiertes Finanzausgleichsgesetz stark eingeschränkt. Ob das Bundesverfassungsgericht seine Zurückhaltung nunmehr aufzugeben bereit ist, läßt sich gegenwärtig nicht übersehen.

Bundesergänzungszuweisungen

Das Bundesverfassungsgericht geht davon aus, daß der Sonderbedarf der Länder – von den obigen Ausnahmen abgesehen – nur im Rahmen der Bundesergänzungszuweisungen berücksichtigt werden kann²². Die Verringerung der freien Spitze bei gleichzeitigem dynamischen Wachstum von Ausgabenblöcken im Zuge des wirtschaftlichen Strukturwandels dürfte die Frage des Sonderbedarfs zu einem zentralen Streitpunkt des künftigen Finanzausgleichs werden lassen. Die Problematik geht über den eigentlichen Länderfinanzausgleich hinaus. Sie schließt sämtliche Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern ein, wobei an dieser Stelle nur einige Aspekte angesprochen werden können.

Mit der getroffenen Zuordnung von Sonderlasten errichtete das Bundesverfassungsgericht eine Schranke gegen die mißbräuchliche Ausnutzung dieses Tatbestandes zu Lasten anderer Länder, da der Bund sich in seiner Entscheidung nicht der Interessenlage eines einzelnen Landes unterordnen dürfte. Zudem beinhaltet die Begründung besonderen Finanzbedarfs oft volkswirtschaftliche oder andere bundesstaatliche Aspekte, so daß die Kompetenzverlagerung auf den Bund in diesen Fällen sinnvoll erscheint. Als Beispiel kann die Entscheidung für eine nationale Kohleförderung genannt werden, wengleich der Bund Ergänzungszuweisungen aus diesem Grund bisher ablehnt²³.

¹⁸ Vgl. BVerfGE 72, S. 366 ff.

¹⁹ Siehe Zeitgespräch: Neugliederung der Küstenländer?, mit Beiträgen von Eckart van Hooven, Werner Ernst und Eberhard Thiel, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 68. Jg. (1988), H. 2, S. 63-70; vgl. auch Peter Heinacher: Plädoyer für Neuordnung der deutschen Länder, in: Handelsblatt v. 3. 2. 1988, S. 3.

²⁰ Klaus v. Dohnanyi: Rede im Bundestag, in: Verhandlungen des Deutschen Bundestages, stenographischer Bericht der 47. Sitzung v. 4. 12. 1987, S. 3279; Klaus Wedemeyer: Rede im Bundestag, ebenda, S. 3293.

²¹ Vgl. Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, a. a. O., S. 8.

²² Siehe BVerfGE 72, S. 402 ff., 419 ff.

²³ Allerdings leistet der Bund im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ einen Beitrag zur Behebung der Strukturkrise im Montanbereich. Vgl. E. Thiel: Hilfe für das Ruhrgebiet, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 68. Jg. (1988), H. 3, S. 116.

Die Frage der Gestaltungsmöglichkeiten der Ergänzungszuweisungen und ihrer Grenzen ist noch weitgehend offen, obwohl das Bundesverfassungsgericht versucht hat, einer willkürlichen Bemessung durch eine Reihe von Beschränkungen entgegenzutreten²⁴. So gilt für die Vergabe zur allgemeinen Verbesserung der Finanzkraft wie auch bei Dotierung von Sonderbedarf der Gleichbehandlungsgrundsatz. Mit zunehmender Diskrepanz der Finanzkraftziffern wird eine Pflicht des Bundes konstatiert, Ergänzungszuweisungen zu leisten. Wird die Schwelle der länderdurchschnittlichen Finanzkraft durch Zuweisungen für Sonderbedarf überschritten, ist eine besondere Begründung erforderlich.

Pflichten des Bundes

Aus der Entscheidung zur Hafencosten-Regelung lassen sich weitere Pflichten des Bundes ableiten, was allerdings im Urteil nicht geschehen ist. Aus der langjährigen Förderung einer bestimmten Wirtschaftsstruktur durch den Bund läßt sich ein Vertrauensschutz ableiten. Zwar verbietet die Notwendigkeit einer flexiblen Wirtschaftspolitik einen Bestandsschutz. Wenn der Bund die Wirtschaftsstruktur einer Region und damit die Finanzen eines Landes aber nachhaltig beeinflusst hat, muß er sich bei einem Wechsel seiner Politik an den Lasten der Umstrukturierung beteiligen. Dies gilt z. B. für die Förderung des deutschen Steinkohlebergbaus.

Allgemein formuliert ist eine Leistungspflicht des Bundes zu bejahen, wenn die Bundespolitik Umstände zu verantworten hat, die die Leistungskraft eines Landes im Sinne des Art. 107 II S. 3 GG nachhaltig schwächen. In diesem Zusammenhang kann auch der Schrumpfungsprozeß der Stahlindustrie betrachtet werden, der losgelöst von betriebswirtschaftlichen Notwendigkeiten auf internationaler Ebene unter Beteiligung des Bundes beschlossen wurde.

Die Entschließungsfreiheit des Bundes über die Ergänzungszuweisungen birgt die Gefahr der Bevorzugung einzelner Länder in sich. Das Bundesverfassungsgericht hat diesem Instrument die Rolle eines „Feuerwehrgelds“ für außergewöhnlichen Finanzbedarf zugewiesen, der im eigentlichen Länderfinanzausgleich nicht zu bewältigen ist. Das bedingt eine ungleiche Zuweisungspraxis, wenn Sonderlasten regional ungleich verteilt sind. Gegen die Bevorzugung einzelner Länder kann die Pflicht zur Bezeichnung und Begründung des Zuweisungszwecks einen ausreichenden Schutz mit gerichtlicher Überprüfbarkeit bieten. Erstaunlich ist allerdings, daß das Bundesverfassungsgericht

als Beispiel eines Sonderbedarfs die „Kosten politischer Führung, die für Länder mit geringer Einwohnerzahl überdurchschnittlich hoch sein können“²⁵, gewählt hat. Der Bund hat das Beispiel in das Finanzausgleichsgesetz übernommen. Das Land Nordrhein-Westfalen hat dagegen verfassungsrechtliche Bedenken erhoben²⁶. Zu fragen ist, ob mit den Kosten politischer Führung die Aufwendungen für den Regierungsapparat oder für ausgabewirksame Maßnahmen und Gesetze gemeint sind. Ohne eine Präzisierung des Tatbestandes ist weder die unterstellte These noch die Höhe der Zuweisung zu überprüfen.

Die Bundesergänzungszuweisungen in der vom Bundesverfassungsgericht skizzierten Rolle erscheinen als sinnvolles, wenngleich in manchen Punkten noch zu konkretisierendes Element des Länderfinanzausgleichs. Um die Ausgestaltung im Detail dürfte es aber häufig zu politischen Kontroversen kommen.

Sozialhilfe und Finanzausgleich

Die Behandlung der Bundesergänzungszuweisungen verdeutlicht den Einfluß, den vertikale Finanzausgleichsregelungen auf den horizontalen Länderfinanzausgleich haben. Hier zeichnen sich Probleme ab, die den Finanzausgleich nachhaltig stören können. Gemeint sind Bundesgesetze wie z. B. Sozialgesetze, die von den Ländern als eigene Angelegenheit ausgeführt werden und dabei in den einzelnen Gliedstaaten eine höchst unterschiedliche Ausgabenintensität entfalten. Länder, die unter wirtschaftlichem Strukturwandel besonders zu leiden haben, erfahren nicht nur eine Schwächung ihrer Finanzkraft, sondern haben auch zusätzliche, nicht beeinflussbare Ausgabenlasten zu tragen.

Nach Art. 104 GG trägt der Bund die Kosten, soweit Gesetze von den Ländern in Form der Auftragsverwaltung ausgeführt werden. Die Erfüllung von Bundesgesetzen als eigene Angelegenheit ist von den Ländern zu finanzieren. Bei Geldleistungsgesetzen kann der Bund die Kosten übernehmen. Der Begriff „Geldleistung“ ist dabei eng zu verstehen. Ausgabewirksame Sachleistungen wie die Krankenversorgung von Sozialhilfeempfängern gehören nicht zu den Geldleistungen²⁷.

Aus dem Grundsatz der Selbständigkeit der Haushaltswirtschaft jeder Gebietskörperschaft folgt, daß den Entscheidungsträger über Art und Ausmaß der staatli-

²⁴ Siehe BVerfGE 72, S. 403 ff.

²⁵ Siehe BVerfGE 72, S. 405.

²⁶ Vgl. o. Verf.: Posser ..., a.a.O., S. 5.

²⁷ Vgl. Franz Klein: Grundlagen des staatlichen Finanzrechts, in: Franz Klein (Hrsg.): Lehrbuch des öffentlichen Finanzrechts, Neuwied 1987, S. 14.

chen Leistung die Kostenbelastung treffen soll. Für die in der Bundesrepublik Deutschland häufige Kompetenzverflechtung von Bund und Ländern gilt der Grundsatz „Ausgabenlast nach Verwaltungskompetenz“. Er wird mit dem Ermessen begründet, das die Verwaltung bei der Ausführung von Gesetzen habe²⁸. Diese Sicht trifft besonders bei den modernen Sozialgesetzen mit ihren Leistungstabellen nicht mehr zu. Überdies ist ein etwaiger Sparanreiz für die Verwaltung zweitrangig gegenüber dem fehlenden Rückkopplungseffekt für den Gesetzgeber. Die Länder wirken zwar über den Bundesrat an der Gesetzesberatung mit. Die Entwicklung der Ausgaben und ihre regionale Verteilung sind aber im voraus nicht abschließend zu beurteilen. Eine spätere Korrektur kann nur unter Mitwirkung des Bundes geschehen.

Wenn Bundesleistungsgesetze den finanzpolitischen Gestaltungsspielraum einzelner Länder aufheben würden, wäre eine Pflicht des Bundes zur Kostenübernahme aus dem Grundsatz der föderativen Haushaltsautonomie zu bejahen. Zu fragen ist, ob es zu derartigen Belastungen einzelner Länderbudgets kommen muß, bevor eine Korrektur eintreten kann.

Ein Vorschlag

Unterstützt von Nordrhein-Westfalen, dem Saarland und Berlin haben die vier Küstenländer eine Gesetzesinitiative zur Lösung dieses Problems im Bundesrat eingebracht²⁹. Danach soll der Bund die Hälfte der Sozialhilfe-Aufwendungen tragen und dafür vier Prozentpunkte vom Umsatzsteueranteil der Länder erhalten, so daß er seinen Anteil überwiegend aus eigenen Mitteln bestreiten müßte. Dieser Vorschlag würde die finanzschwachen Bundesländer stärker begünstigen als die fi-

nanzstarken, insgesamt aber allen Gliedstaaten finanzielle Vorteile bringen. Der entscheidende Nachteil des Konzepts besteht darin, daß das Absinken eines Bundeslandes unter den Status seiner finanziellen Mindestausstattung nicht ausgeschlossen werden kann.

Es erscheint sinnvoll, die angesprochene Problematik in Verbindung mit dem Länderfinanzausgleich zu lösen. Den Ausgangspunkt bildet die Überlegung, daß die Finanzierung derartiger durch Bundesgesetz veranlaßter Landesausgaben bei der Aufteilung der Einnahmequellen auf Bund und Länder berücksichtigt wird, nicht hingegen die Streuung der Ausgabenintensität unter den Ländern. Leistet ein Land mehr Sozialhilfe pro Kopf, als der Bundesdurchschnitt beträgt, muß der Bund in zwei Fällen einen Ausgleichsbetrag leisten:

- bei Ländern mit unterdurchschnittlicher Finanzausstattung den vollen Differenzbetrag zum Bundesdurchschnitt;
- bei den übrigen Ländern ist der Differenzbetrag von der Finanzkraftzahl des Landes abzuziehen. Ergibt sich ein niedrigerer Betrag als die länderdurchschnittliche Finanzkraftzahl, hat der Bund diesen Unterschiedsbetrag auszugleichen.

Hinter diesem Vorschlag steht die Vorstellung, daß eine überdurchschnittliche Finanzbelastung bei der Ausführung von Bundesgesetzen nicht die als angemessen angesehene finanzielle Mindestausstattung eines Landes tangieren darf. Die vorgeschlagene Regelung fügt sich ohne Schwierigkeiten in das System des Länderfinanzausgleichs ein. Anders als der Ad-hoc-Vorschlag der Bundesratsinitiative läßt sich die Konzeption auf alle Fälle der Ausführung von Bundesgesetzen als Länderangelegenheit anwenden. Ferner wird ein Anreiz für den Bund geschaffen, Gesetze mit regional stark divergierender Ausgabenintensität im Wege der Bundesauftragsverwaltung ausführen zu lassen.

²⁸ Siehe Franz Klein, a.a.O., S. 13.

²⁹ Vgl. o. Verf.: Ländervorschlag würde Bundesetat mit fünf Milliarden Mark zusätzlich belasten, in: Handelsblatt v. 23. 3. 1988, S. 7.

HERAUSGEBER: HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Präsident: Prof. Dr. Armin Gutowski †, Vizepräsident: Prof. Dr. Hans-Jürgen Schmah)l)

Geschäftsführend: Dr. Otto G. Mayer

REDAKTION:

Dr. Klaus Kwasniewski (Chefredakteur), Dipl.-Vw. Rainer Erbe, Dipl.-Vw. Claus Hamann, Helga Lange, Dipl.-Vw. Ira Lanz, Helga Wenke, Dipl.-Vw. Irene Wilson, M.A.

Anschrift der Redaktion: Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36, Tel.: (040) 35 62 306/307

Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages Weltarchiv GmbH ist es nicht gestattet, die Zeitschrift oder Teile daraus auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) oder auf eine andere Art zu vervielfältigen. Copyright bei Verlag Weltarchiv GmbH.

VERTRIEB:

manager magazin Verlagsgesellschaft mbH, Marketingabteilung, Postfach 11 10 60, 2000 Hamburg 11, Tel.: (040) 30 07 624

Bezugspreise: Einzelheft: DM 8,50, Jahresabonnement DM 96.– (Studenten: DM 48.–) zuzüglich Porto

VERLAG UND HERSTELLUNG:

Verlag Weltarchiv GmbH, Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36, Tel.: (040) 35 62 500

Anzeigenpreisliste: Nr. 13 vom 1. 1. 1983

Erscheinungsweise: monatlich

Druck: Wünsch-Druck GmbH, 8430 Neumarkt/Opf.