ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

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

Bartsch, Peter; Probst, Henning

Article — Digitized Version

Ansätze zur Reform des Länderfinanzausgleichs

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Bartsch, Peter; Probst, Henning (1988) : Ansätze zur Reform des Länderfinanzausgleichs, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 68, Iss. 10, pp. 533-540

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/136451

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

Peter Bartsch, Henning Probst

Ansätze zur Reform des Länderfinanzausgleichs

Im April 1988 stellte die Freie und Hansestadt Hamburg und im Juli 1988 die Freie Hansestadt Bremen zum zweiten Mal innerhalb von drei Jahren Normenkontrollanträge zur Überprüfung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern beim Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe. Wie kann das Kernproblem des Dauerkonfliktes Neuordnung des Länderfinanzausgleichs, die angemessene Berücksichtigung von Sonderbedarfen einzelner Länder, gelöst werden?

Die Stadtstaaten Hamburg und Bremen haben nur wenige Monate nachdem Bundestag und Bundesrat einer Neuregelung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern zugestimmt hatten, erneut Normenkontrollanträge beim Bundesverfassungsgericht gestellt[1]. Sollte das Verfassungsgericht den Anträgen folgen, würde sich auch der im Dezember 1987 auf der Grundlage einer parteiinternen Koalition des Bundeskanzlers mit den CDU/CSU-Länderchefs beschlossene Kompromiß nicht als tragfähige Fassung dieses Gesetzes erweisen. Damit hätte sich das Problem der Neuordnung des Länderfinanzausgleichs endgültig zu einem Dauerkonflikt im föderalistischen System der Bundesrepublik Deutschland entwickelt.

Zwei Faktoren sind in besonderer Weise für die geringe Tragfähigkeit des neuen Finanzausgleichsgesetzes (FAG) verantwortlich:

- die in den 80er Jahren stark gestiegene Anspannung der öffentlichen Haushalte (Stichwort: „Konsolidierungszwänge") sowie
- das wachsende Leistungskraftgefälle zwischen den strukturell benachteiligten und den von der wirtschaftlichen Entwicklung begünstigten Ländern (Stichwort: „Süd-Nord-Gefälle").

Das Dilemma besteht darin, eine Lösung für den Länderfinanzausgleich zu finden, die trotz der auseinanderdriftenden Interessenlagen der Länder und der fortdauernd geschwächten Finanzkraft des Bundes auch zukünftigen Entwicklungen gerecht zu werden vermag. Daß diese Lösung noch nicht gefunden ist, macht nicht nur der erneute Schritt der Stadtstaaten zum Verfassungsgericht deutlich, sondern ist auch Äußerungen aus anderen Bundesländern zu entnehmen, in denen die gesamte Ausgleichsregelung zunehmend in Frage gestellt wird.

Während das Problem der Finanzkraftmessung im reformierten Länderfinanzausgleich befriedigend gelöst scheint und normative Vorgaben für einen angemessenen Finanzkraftausgleich vorliegen[2], bereitet die Einbeziehung von Bedarfselementen und deren systemhafte Operationalisierung nach wie vor Schwierigkeiten. Die Begründungen der erneuten Normenkontrollanträge veranschaulichen dies in besonderer Weise.

Zwar sind in der bestehenden Fassung des Länderfinanzausgleichs eine Reihe von Bedarfselementen berücksichtigt, wie beispielsweise die spezifische Finanzbelastung der Stadtstaaten im horizontalen Finanzausgleich oder die überdurchschnittliche Belastung kleiner finanzschwacher Länder durch die Kosten der politischen Führung bei den Bundesergänzungszuweisungen (BEZ). Jedoch erfolgt weder die Auswahl und Berücksichtigung von Sonderbedarfen noch die Verteilung der BEZ anhand von nachvollziehbaren Kriterien. Ge-

Dr. Peter Bartsch, 32, ist Hochschulassistent am Institut für Finanzwissenschaft der Universität Hamburg. Henning Probst, 31, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Wirtschaftswissenschaften der Technischen Universität Braunschweig.

[1] Vgl. Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, i. d. F. vom 28. 1. 1988, BGBl. I, S. 94. Die Änderung des Finanzausgleichsgesetzes war notwendig geworden, nachdem das Bundesverfassungsgericht am 24. Juni 1986 Teile des alten Gesetzes für verfassungswidrig erklärt hatte. BVerfgE, 72,330.

[2] Vgl. z. B. H. U. Buhl, A. Pfingsten: Eigenschaften und Verfahren für einen angemessenen Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, in: Finanzarchiv, 1986, S. 98-109.

rade dies aber war vom Verfassungsgericht angemahnt worden.

Es ist daher erforderlich, zum einen die Möglichkeiten einer anhand von objektivierbaren Kriterien durchgeführten und damit nachvollziehbaren Ermittlung des Finanzbedarfs zu evaluieren und zum andern die Möglichkeiten einer angemessenen Berücksichtigung derart ermittelter Bedarfselemente im Länderfinanzausgleich und bei der Verteilung der Bundesergänzungszuweisungen aufzuzeigen. Eine Lösung dieses Problems könnte aus dem momentanen, oben beschriebenen Dilemma herausführen und damit neben einer Verringerung des Konfliktpotentials einen Beitrag zur Entschärfung der Stadtstaatenproblematik leisten.

Der Hamburger Normenkontrollantrag

Die Art und Weise, in der die Vorgaben des Verfassungsgerichts im Gesetzgebungsverfahren zum Länderfinanzausgleich von Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat berücksichtigt wurden, war für die Freie und Hansestadt Hamburg Grund genug, nur wenige Monate nach der Verabschiedung des Gesetzes erneut einen Normenkontrollantrag beim Verfassungsgericht in Karlsruhe zu stellen.

Nach Hamburger Auffassung sind hierfür ausschlaggebend[3]:

- Die unzureichende Berücksichtigung der Finanzbedarfe der Stadtstaaten,
- die Nichtberücksichtigung der Soziallasten im Länderfinanzausgleich,
- die unzureichende Berücksichtigung der Hafenlasten,
- die Nichtberücksichtigung der Hamburger Sonderbelastung durch überdurchschnittlich hohe „Kosten der Politischen Führung" bei den Bundesergänzungszuweisungen,
- die passive Rolle des Bundes, der im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens die verfassungsmäßigen Rahmenbedingungen nicht beachtet hat.

Insbesondere beklagt Hamburg – wie schon im ersten Antrag vor drei Jahren –, daß die Stadt als Zahler im Länderfinanzausgleich die höchsten Ausgleichsbeträge je Einwohner zu tragen hat, dadurch aber unter das finanzielle Ausstattungsniveau vergleichbarer Großstädte gedrückt wird.

Im Mittelpunkt des Hamburger Normenkontrollantrags steht deshalb die Kritik am vom Bundesfinanzmini-

[3] Vgl. Hamburger Normenkontrollantrag zur Überprüfung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 12. 4. 1988.

Bundesergänzungszuweisungen an die Länder 1987 und 1988

BEZ 1987 (Mill. DM)	NRW	BAY	BW	NDS	HE	RP	SH	SAAR	HH	HB	Gesamt
Nachteilsausgleich	75									100	175
Politische Führung						20	50	100		50	220
Haushaltsnotlage								75			75
Restverteilung	49	30		558		282	225	88		73	1 305
Gesamt	124	30		558		302	275	263		223	1 775

BEZ 1988 (Mill. DM)	NRW	BAY	BW	NDS	HE	RP	SH	SAAR	HH	HB	Gesamt
Nachteilsausgleich										100	100
Politische Führung						20	50	100		50	220
Haushaltsnotlage								75			75
Restverteilung	75			968		485	350	140		115	2 133
Gesamt	75			968		505	400	315		265	2 528

BEZ 1988 vorläufige Werte.
Quellen: Finanzausgleichsgesetz, i. d. F. vom 28. 1. 1988, Quartalsabrechnung BMF, 2. 2. 1988; Berechnungen der Finanzbehörde Hamburg.

ster in Auftrag gegebenen Gutachten des Münchner Ifo-Instituts zur „Einwohnerwertung der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich". Dabei geht der Antragsteller von der Annahme aus, daß dieses Gutachten einer verfassungsrechtlichen Beurteilung zugänglich ist.

In der Hamburger Klage wird die Auffassung vertreten, daß das auf einem Städtevergleich basierende Ifo-Gutachten, welches als Grundlage für die Einwohnerwertung im neuen FAG dient (für Hamburg und Bremen unverändert 1,35), zwei Hauptschwächen aufweist: Zum einen wird nicht klar zwischen „Finanzkraft" und „Finanzausstattung" der in den Städtevergleich einbezogenen Metropolen unterschieden. Zum andern wird die vom Ifo-Institut getroffene Auswahl der Vergleichsstädte – insbesondere die Miteinbeziehung der Städte des Ruhrgebiets – für falsch gehalten[4].

Willkürliche Festsetzungen

Weiter werden die aus Hamburger Sicht willkürliche Festsetzung des Abgeltungsbetrages für die Hafenlasten (Hamburg: 142 Mill. DM, Bremen: 90 Mill. DM, Niedersachsen: 18 Mill. DM) und die Nichtberücksichtigung der in letzter Zeit stark gestiegenen (aber unterschiedlich hohen) Belastung der Länder durch die Sozialhilfe beklagt. Es wird für sachgerecht gehalten, einen Vorwegabzug der Sozialhilfeausgaben von der in den Finanzausgleich einfließenden Finanzkraft durchzuführen, um zu vermeiden, „. . . daß Hamburg möglicherweise eines Tages seine gesamten Steuereinnahmen für Sozialhilfeleistungen verwenden muß, aber dennoch in den Finanzausgleich einzahlen muß . . ."[5]. Hierbei ist zu berücksichtigen, daß die Sozialhilfeleistungen der Kommunen nicht ihrer eigenen Entscheidungskompetenz unterliegen, sondern durch Bundesgesetz geregelt sind.

Auch wird bemängelt, daß Hamburg bei der Verteilung der BEZ für Sonderlasten von Ländern mit geringer Einwohnerzahl für „Kosten der Politischen Führung" nicht berücksichtigt wurde. Hier wird auf die Pflicht des Gesetzgebers zur Gleichbehandlung Bezug genommen, denn im Urteil des Verfassungsgerichts vom Juni 1986 heißt es, daß Sonderlasten bei allen Ländern berücksichtigt werden müssen, bei denen sie vorliegen[6]. Da die „Kosten der Kleinheit" bei Bremen, Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und beim Saarland anerkannt wurden, sieht Hamburg an dieser Stelle einen Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot.

Schließlich erkennt Hamburg noch systemimmanente Defizite des Gesetzgebungsverfahrens zur Neuregelung des Länderfinanzausgleichs. Das Verfassungsgericht hatte in seinem Urteil festgestellt, daß die Regelung des horizontalen Finanzausgleichs dem freien Aushandeln der Länder entzogen ist, andererseits aber auch nicht einfach der freien politischen Gestaltung des Bundesgesetzgebers überlassen bleiben darf.

In diesem Zusammenhang stützt sich der Hamburger Normenkontrollantrag auf die These, daß der jetzige Inhalt des FAG Anfang Oktober 1987 in einer Verhandlungsrunde der unionsregierten Bundesländer mit dem Bundesfinanzminister „ausgehandelt" worden sei[7]. Diese Vermutung beruht auf den Plenarprotokollen aus Bundestag (4. 12. 1987) und Bundesrat (18. 12. 1987), auf der Berichterstattung mehrerer Zeitungen sowie auf einer Aussage von Ministerpräsident Albrecht, der am 14. Oktober 1987 vor dem niedersächsischen Landtag ausgeführt hat, Niedersachsen könne jetzt der Steuersenkung 1990 zustimmen, weil es „. . . durch einen besseren Länderfinanzausgleich in eine bessere Position gebracht . . ." worden sei[8].

Der Bremer Normenkontrollantrag

Im Vordergrund des Normenkontrollantrags der Freien Hansestadt Bremen stehen folgende Punkte[9]:

- ☐ Verfassungsrechtliche Mängel des Gesetzgebungsverfahrens,
- ☐ die für Bremen unangemessen niedrige Einwohnerwertung,
- ☐ die unangemessen niedrige Berücksichtigung der Hafenlasten,
- ☐ die Nichtberücksichtigung der Haushaltsnotlage Bremens bei den Bundesergänzungszuweisungen,
- ☐ die unangemessen niedrige Berücksichtigung des tatsächlich auszugleichenden Nachteils wegen Nichteinbeziehung Bremens in den Kreis der Empfängerländer der Bundesergänzungszuweisungen in den Jahren 1983 bis 1986,

---

[4] Der Hamburger Antrag stützt sich in diesem Punkt auf das Gutachten von H. F. Eckey, P. Klemmer: Die Einwohnergewichtung des Stadtstaates Hamburg im Länderfinanzausgleich, Schauenburg, Sprockhövel 1988.

[5] Hamburger Normenkontrollantrag vom 12. 4. 1988, S. 102. Der von Niedersachsen eingebrachte Vorschlag, den Bund zu 50 % an den Sozialhilfekosten zu beteiligen, um so die Landes- und Kommunalhaushalte zu entlasten, ist inzwischen gescheitert.

[6] Vgl. BVerfG, a.a.O., S. 405 f.

[7] Vgl. Hamburger Normenkontrollantrag vom 12. 4. 1988, S. 39.

[8] Zitiert nach Hamburger Normenkontrollantrag vom 12. 4. 1988, S. 46.

[9] Vgl. Bremer Normenkontrollantrag vom 7. 7. 1988.

□ die unangemessen niedrige Berücksichtigung der Kosten politischer Führung.

Da sich die Begründung für die Bremer Klageschrift in den Abschnitten zum Gesetzgebungsverfahren, zur Einwohnerwertung, zu den Hafenlasten und den Kosten der politischen Führung im wesentlichen mit der im Hamburger Antrag deckt, muß hier nicht weiter darauf eingegangen werden. Zu den verbleibenden Punkten Haushaltsnotlage und Nachteilsausgleich wird von Bremer Seite folgendermaßen argumentiert:

Der Bund ist durch das Urteil des Verfassungsgerichts bei der Vergabe von Bundesergänzungszuweisungen verpflichtet, Sonderbedarfe bei allen Ländern zu berücksichtigen, bei denen sie vorliegen. Eine besonders ungünstige Haushaltssituation wurde durch die Gewährung einer befristeten Haushaltshilfe an das Saarland in Höhe von jährlich 75 Mill. DM für die Jahre 1987 bis 1990 einschließlich als ein solcher Sonderbedarf anerkannt. Zum einen hält Bremen entgegen der Bundesrats-Stellungnahme vom 10. 7. 1987 diese Haushaltshilfe „sowohl dem Grunde als auch der Höhe nach nicht nach objektiven Kriterien nachvollziehbar abgeleitet"[10], zum andern stellt nach Bremer Auffassung die Nichtgewährung einer Haushaltshilfe an die Freie Hansestadt Bremen einen Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz dar, da das Land Bremen nach den in der Gesetzesbegründung genannten finanzwirtschaftlichen Kennziffern ein noch ungünstigeres Bild als das Saarland aufweist.

Weiter beklagt Bremen den für die Hansestadt unangemessen niedrigen Nachteilsausgleich. Laut Verfassungsgerichtsurteil vom Juni 1986 sind „die Nachteile, welche ab dem Haushaltsjahr 1983 jene Länder erlitten haben, die bisher bei den Bundesergänzungszuweisungen entgegen den hierfür geltenden verfassungsrechtlichen Maßstäben nicht berücksichtigt wurden, bei der Neufestsetzung der Bundesergänzungszuweisungen angemessen auszugleichen"[11]. Nach dem neuen Finanzausgleichsgesetz erhält Bremen 1987 und 1988 jeweils 100 Mill. DM, das Land Nordrhein-Westfalen 1987 75 Mill. DM aus dem Gesamtbetrag der BEZ. Dies entspricht nach Auffassung des Bremer Senats nicht dem Urteil. Vielmehr hätte Bremen Anspruch auf 460 Mill. DM Nachteilsausgleich. Aus Bremer Sicht fehlt es an einer inhaltlichen Rechtfertigung, weshalb der Nachteilsausgleich gerade in Höhe von 200 Mill. DM angemessen sein soll. Der Betrag sei nicht rational ableitbar, und es sei nicht erkennbar, ob und welche Angemessenheitsabwägungen Bundesregierung und Bundesgesetzgeber in diesem Zusammenhang angestellt haben.

Entflechtung der Bedarfselemente

Es bleibt abzuwarten, ob und inwieweit das Verfassungsgericht den Normenkontrollanträgen der Stadtstaaten Hamburg und Bremen stattgeben wird und damit auch das im Dezember 1987 beschlossene Finanzausgleichsgesetz für verfassungswidrig erklären wird. Durch diese erneuten Verfassungsklagen wird aber zumindest deutlich, daß das zur Zeit praktizierte Verfahren zur Regelung des horizontalen Finanzausgleichs sehr schnell zu Unzufriedenheiten der am Gesetzgebungsverfahren selbst Beteiligten führt.

Zum einen können Minderheiten ihre Ansprüche gegenüber Mehrheiten kaum durchsetzen, da eine Besserstellung einer Ländergruppe immer zu Lasten der übrigen Länder geht. Zum andern geht aus beiden Klagen hervor, daß die Antragsteller der Meinung sind, der Gesetzgeber habe sich nicht an die vom Verfassungsgericht gestellten Anforderungen in bezug auf „objektive Kriterien" bei der Berücksichtigung von Sonderbedarfen gehalten.

Hier stellt sich die Frage, ob nicht eine Herauslösung des besonders strittigen Punktes der Anerkennung von Sonderbedarfen einzelner Länder aus dem horizontalen Finanzkraftausgleich angeraten scheint und ob nicht eine Verlagerung dieses Problems in den vertikalen Finanzausgleich mit entsprechender horizontaler Wirkung (BEZ) zu einer wesentlichen Entkrampfung beitragen könnte.

Scheitern Art und Umfang der Berücksichtigung von Sonderbedarfen, die nur eine Minderheit der Länder geltend macht, an den Stimmen der jeweiligen Ländermehrheit, bleibt den Unterlegenen nur noch der Weg zum Verfassungsgericht. Gerade dies kennzeichnet die derzeitige Situation der Stadtstaaten, die aufgrund ihrer Struktur in besonderem Maße von der Berücksichtigung und Ausgestaltung von Bedarfselementen im Länderfinanzausgleich abhängig sind.

Somit verhindert einerseits die Einbeziehung und quantitative Umsetzung besonderer bedarfsbegründender Faktoren ein Verhandlungsergebnis, dem die Mehrheit der Beteiligten zustimmen könnte. Andererseits besteht neben dem politischen Willen die Notwendigkeit, bei wachsenden strukturellen Disparitäten zwischen den Ländern, den reinen Finanzkraftausgleich durch die Einbeziehung bestimmter Bedarfselemente zu korrigieren[12].

[10] Ebenda, S. 66.

[11] BVerfG, a.a.O., S. 423.

In der finanzwissenschaftlichen Theorie sind die Probleme interkollektiver Konsensfindung ausführlich behandelt worden. Danach ist „ . . . die logische Struktur der Beziehungen zwischen den einzelnen Einheiten eines föderativen Staatswesens . . . die gleiche wie jene, die für die Beziehungen zwischen Individuen in einem Kollektiv charakteristisch ist; an die Stelle der ‚individual actors' treten lediglich ‚collective actors'"[13]. Die Probleme einer so als intrakollektiven Willensbildung umdefinierten interkollektiven Entscheidungsfindung und die für die einzelnen Mitglieder damit verbundenen Kosten lassen sich unter Rückgriff auf Buchanan und Tullock[14] im Rahmen der Finanztheorie folgendermaßen zusammenfassen[15]:

□ Bei steigender Mitgliederzahl und gleichbleibendem Homogenitätsgrad der individuellen (hier kollektiven) Präferenzen steigen die Kosten[16], die sich in Abhängigkeit der verschiedenen Verfahrensregeln für ein Individuum aus der Tatsache des kollektiven Entscheidens ergeben. In diesem Fall nimmt zwar die Beherrschbarkeit des kollektiven Entscheidungsverfahrens durch den einzelnen ab, allerdings ohne daß dabei der Verfahrens- bzw. Verfassungsfrage stärkere Aufmerksamkeit gewidmet wird.

□ Bei gleicher Mitgliederzahl und heterogener werdender Zusammensetzung steigen diese Kosten ebenfalls, so daß die zu erwartenden Kollektiventscheidungen in abnehmendem Ausmaß die Präferenzen des Individuums (einzelnen Kollektivs) widerspiegeln. In diesem Fall gewinnen Verfahrensfragen für den einzelnen zunehmend an Gewicht.

Gerade dieser zweite Zusammenhang ist im Fall des horizontalen (Länder-)Finanzausgleichs symptomatisch. Heterogene Interessenlagen bei einem kombinierten Finanzkraft- und Finanzbedarfsausgleich und die auch langfristig konstante Mitgliederzahl lassen – je nach Entscheidungsregel – entweder die Konsensfindungskosten insgesamt oder die Frustrationskosten einzelner Kollektivmitglieder bei Abstimmungsniederlagen so hoch werden, daß von diesen das Verfahren selbst zunehmend in Frage gestellt wird.

Berücksichtigung von Sonderbedarfen

Auf den vorliegenden Fall angewandt, scheint insbesondere die Berücksichtigung von Sonderbedarfen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs nicht konsensfähig, weil zunehmend einzelne Länder ihre Sonderbedarfe gegenüber dem Gesamtkollektiv erfolglos anmelden.

Dies wird in Zukunft immer häufiger der Fall sein, da durch die regional unterschiedliche Streuung der einzelnen Probleme (Stadtstaaten, Kohle, Stahl, Werften, Altlasten etc.) Minderheitenpositionen geradezu vorprogrammiert sind. Darüber hinaus ist – wie bereits eingangs erwähnt – zum einen ein wachsendes Leistungskraft- und Bedarfsgefälle zwischen den Ländern zu verzeichnen, zum andern ist der Bund kaum noch in der Lage, über eine weitere Erhöhung der BEZ zu seinen Lasten einen den Erwartungen entsprechenden Ausgleich zu leisten.

Sollen nun aber, wie auch zuletzt vom Verfassungsgericht bestätigt, Bedarfselemente im Länderfinanzausgleich ergänzend berücksichtigt werden, ist es im Sinne der beschriebenen Konsensfindungsproblematik notwendig, diese so weit wie möglich aus dem horizontalen System der Entscheidungsfindung im Länderfinanzausgleich zu entflechten.

Unabhängig davon, durch wen ein Ausgleich von Sonderbedarfen erfolgt, ergeben sich die folgenden Probleme:

□ Die Auswahl der zu berücksichtigenden Sonderbedarfe,

---

[12] Allgemein wird in der finanzwissenschaftlichen Diskussion der Ausgleich (horizontaler) fiskalischer Disparitäten unter der Bedingung „gleicher Deckungsrelationen", d. h. gleicher Relationen zwischen Finanzkraft und -bedarf, als überlegen angesehen. Vgl. u. a. K.-H. Hansmeyer, M. Kops: Finanzwissenschaftliche Grundsätze für die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs, in: W. Hoppe (Hrsg.): Reform des kommunalen Finanzausgleichs, Köln 1985, S. 35. Andererseits fehlt es nicht an Stimmen, die unter dem Gesichtspunkt eines transparenten Finanzausgleichssystems für eine Trennung zwischen Bedarfs- und Finanzkraftausgleich plädieren, wie z. B. A. Wagner: Der interregionale Lastenausgleich in der Schweiz, Bestandsaufnahme und Lösungsvorschläge, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 1974, S. 78-99, oder die sich gegen eine Berücksichtigung von Sonderbedarfen im Länderfinanzausgleich aussprechen, vgl. R. Pfeffekoven: Zur Neuordnung des Länderfinanzausgleichs, in: Finanzarchiv, 45, 1987, 181-228, insb. S. 219.

[13] G. Kirsch: Ökonomische Theorie der Politik, Tübingen 1974, S. 121.

[14] Vgl. J. M. Buchanan, G. Tullock: The Calculus of Consent,Logical Foundations of Constitutional Democracy, Ann Arbor 1971; G. Kirsch, J. Theiler: Zur Verallgemeinerung von Buchanan-Tullocks allgemeiner ökonomischer Verfassungstheorie, in: Finanzarchiv, 35, 1976, S. 35 ff., oder G. Kirsch: Über zentrifugale und zentripetale Kräfte im Föderalismus, in: K. Schmidt (Hrsg.): Beiträge zu ökonomischen Problemen des Föderalismus, Berlin 1987, S. 13-34.

[15] G. Kirsch: Föderalismus – Die Wahl zwischen intrakollektiver und interkollektiver Auseinandersetzung, in: W. Dreissig (Hrsg.): Probleme des Finanzausgleichs I, Berlin 1978, S. 9-43, hier S. 15.

[16] In ihrer ökonomischen Verfassungstheorie unterscheiden Buchanan/Tullock zwischen Konsensfindungs- und wahrscheinlichen externen Kosten, die in Abhängigkeit von der jeweiligen Verfahrensregel gegenläufig verlaufen. Dabei zeigt die Höhe der sich aus der vertikalen Addition dieser beiden Kostenkurven ergebenden Interdependenzkostenkurve die Kosten an, die sich bei einer bestimmten Verfahrensregel für ein Individuum (hier Kollektiv) aus der Tatsache des kollektiven Entscheidens ergeben. G. Kirsch: Föderalismus – Die Wahl . . ., a.a.O., S. 14.

☐ die Quantifizierung dieser Sonderbedarfe,

☐ die Festlegung eines Verteilungsschlüssels für jeden ausgewählten Sonderbedarf,

☐ die Festlegung der Ausgleichsmasse für jeden einzelnen Sonderbedarf.

Die Handhabung dieser Aufgaben im Rahmen der bislang praktizierten Finanzausgleichsregelung ist intransparent, ineffizient und in gewissem Sinne auch „ungerecht", da ein Minderheitenschutz nicht in ausreichendem Maße gewährleistet zu sein scheint. Dabei entstehen hohe – bei Nichteinigung unendlich hohe – Entscheidungsfindungskosten.

Tatsächlich steht das in der Bundesrepublik praktizierte „brüderliche" System des (horizontalen) Länderfinanzausgleichs im internationalen Vergleich einzigartig dar. In allen vergleichbaren Nationen erfolgt ein eher als „väterlicher" zu charakterisierender Ausgleich von fiskalischen Disparitäten zwischen den einzelnen Gliedstaaten durch (vertikale) Bundeszuweisungen mit horizontalem Effekt[17], wobei die Verteilung derartiger Mittel nach der Maßgabe bestimmter Verteilungsschlüssel vorgenommen wird, in denen ausgewählte Finanzkraft- und Bedarfsfaktoren Berücksichtigung finden. Von der diesen Systemen eigenen Transparenz und Flexibilität ist das „brüderlich" ausgelegte bundesdeutsche Verfahren weit entfernt – ein Verfahren, das überhaupt nur unter den günstigen Entwicklungsbedingungen der ersten Nachkriegsdekaden Bestand haben konnte.

Bundesergänzungszuweisungen für Sonderbedarfe

Um das gesamte System des Länderfinanzausgleichs anpassungsfähiger bzw. wieder konsensfähig zu machen, sind sämtliche Bedarfselemente aus dem horizontalen Länderfinanzausgleich zu entflechten[18]. Damit eine entsprechende Berücksichtigung der Sonderbedarfe gewährleistet ist, muß die Ausgleichswirkung der BEZ ausgeweitet werden. Hierbei ist die Entscheidungskompetenz des Bundes, die Auswahl, Quantifizierung und Verteilung der BEZ betreffend, zu erhöhen und den Ländern ein Vorschlags- und Anhörungsrecht in bezug auf die Berücksichtigung von Sonderbedarfen einzuräumen. Aufgabe des Bundes wäre es, die von den Ländern angemeldeten Sonderbedarfe zu prüfen und in Hinblick auf die Erfüllung wirtschaftlicher und sozialer Ziele im verfassungsmäßigen Rahmen bei der Verteilung der BEZ zu berücksichtigen.

Sind beim Bund genügend Finanzmittel vorhanden, kann dieser alle von ihm akzeptierten Sonderbedarfe der einzelnen Länder durch BEZ vollständig abdecken. Es ist jedoch davon auszugehen, daß die Länder zusätzliche Finanzbedarfe in einer Höhe anmelden, die eine Übernachfrage nach Mitteln zur Folge hat. Besteht so die Notwendigkeit, den Mangel an öffentlichen Mitteln auf die unterschiedlichen Bedarfslagen der Länder effizient und gleichzeitig möglichst „gerecht" zu verteilen, bietet sich zur Lösung dieses Konflikts folgendes Verfahren an:

1. Anmeldung von Sonderbedarfen durch die Länder;

2. Entscheidung des Bundes über die Auswahl der gesondert zu berücksichtigenden Bedarfslagen;

3. Festlegung der Ausgleichsmasse für jeden einzelnen der im ersten Schritt ausgewählten Sonderbedarfe;

4. Entscheidung des Bundes über die Gesamthöhe der an die Länder zu verteilenden BEZ;

5. Quantifizierung der unter 2. ausgewählten Bedarfslagen durch den Bund;

6. Festlegung von Verteilungsschlüsseln für die im ersten Schritt ausgewählten Bedarfslagen anhand der unter 5. „ objektivierten" Faktoren durch den Bund.

Die Schritte zwei, drei und vier sind in erster Linie (finanz-)politisch zu begründende Entscheidungen. Dabei ist allein der Bund in der Lage, die Auswahl der auszugleichenden Sonderbedarfe nach Maßgabe „nationaler Prioritäten" oder unter Anwendung des Verfassungsgebotes der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" zu treffen[19]. Gleichzeitig sind die hierdurch verursachten Entscheidungsfindungs- und Frustrationskosten zu minimieren.

Die Einbeziehung aller bereits angewandter bzw. in Diskussion befindlicher Ausgleichsverfahren für Sonderbedarfe einzelner Länder ist Bedingung für größtmögliche Transparenz und Systemhaftigkeit des bundesstaatlichen Ausgleichssystems. Sonderzuteilungen außerhalb des FAG, wie die bereits seit 1986 gewährte

[17] US-Advisory Commission on Intergovernmental Relations (Hrsg.): Studies in Comparative Federalism: Australia, Canada, the United States and West Germany, Washington, D. C. 1981; D. Bös, B. Genser, R. Holzmann: Die Entwicklung des Finanzausgleichs in ausgewählten Bundesstaaten, Österreich, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, IV (HdF IV), Tübingen 1983, S. 124-162; A. Meier: Die Entwicklung des Finanzausgleichs in ausgewählten Bundesstaaten, Schweiz, in: HdF IV, S. 163-186.

[18] Dies schließt auch die Hafenlasten und die Einwohnerwertung mit ein. Als einzige elementare Bezugsgröße für den Finanzkraftausgleich verbliebe die „Finanzkraft pro Kopf", d. h.: Ausgleich nach der Einwohnerzahl.

[19] Vgl. H. Zimmermann: Föderalismus und „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse". Das Verhältnis regionaler Ziele zu den Zielen des föderativen Staatsaufbaus, in: K. Schmidt, a.a.O., S. 35-70.

„Saarhilfe", die erst kürzlich beschlossene „Ruhrhilfe" sowie die Mittel aus dem neugeschaffenen „Strukturhilfefonds", sollten in ein solches bedarfs- und problemorientiertes System von BEZ einbezogen werden.

Untrennbar mit der Entscheidung über die Höhe der Ausgleichsmasse, die jedem vom Bund anerkannten Sonderbedarf zugeführt werden soll, ist die Entscheidung des Bundes über die Gesamthöhe der jährlich zu verteilenden BEZ verbunden. So können die Frage der Gewichtung der unterschiedlichen Bedarfe untereinander, die Frage nach der jeweiligen Deckungsrelation sowie die Festlegung der gesamten Verteilungsmasse nur schwer unabhängig voneinander diskutiert und entschieden werden. Um hier zu akzeptablen Lösungen zu kommen, sind rekursive Verfahren der Entscheidungsfindung anzuwenden.

Im Sinne der Einhaltung bestimmter fiskalischer Begrenzungen scheint es sinnvoll, die Gesamthöhe der zur Verteilung anstehenden Bundesergänzungszuweisungen ex ante festzulegen[20]. Hierfür spricht auch die Vorgabe des Verfassungsgerichts, daß die BEZ eine Ergänzung und keinen Ersatz des horizontalen Finanzausgleichs darstellen.

Quantifizierung von Sonderbedarfen

In Zusammenhang mit den Verfahrensschritten finanzpolitischer Art sind bei der Verteilung von Finanzmitteln über Ergänzungszuweisungen vom Bund die Schritte fünf und sechs zu lösen, die eher der finanztechnischen Seite zuzuordnen sind. Eine direkte Quantifizierung des öffentlichen Finanzbedarfs scheitert in der Regel – selbst wenn sie auf einen eng eingegrenzten Bedarfsbereich beschränkt ist – an der überaus großen Anzahl möglicher Bestimmungsfaktoren des Finanzbedarfs. Hier könnte es durch den Einsatz von ökonometrischen Methoden und cluster- bzw. faktoranalytischen Verfahren[21] möglich sein, einen Teil der hiermit verbundenen Probleme zu umgehen. Bei der Anwendung derartiger Methoden stehen die Datenanalyse und Datenreduktion im Vordergrund. Gerade letztere scheint bei der denkbar großen Zahl potentieller Indikatoren des öffentlichen Finanzbedarfs in besonderem Maße geboten.

Im Ergebnis kann mit Hilfe dieser Verfahren zum einen die zunächst unübersehbare Menge von Indikatoren für bestimmte (Sonder-)Bedarfe einer übersehbaren Anzahl von Bedarfsbereichen zugeordnet werden. Zum anderen wird durch die Bestimmung der diese Bereiche repräsentierenden Schlüsselfaktoren die angestrebte Datenreduktion möglich. Zunächst jedoch sollte die Faktorenanalyse von allen in der politischen Diskussion befindlichen bzw. als ursächlich benannten Faktoren staatlichen Finanzbedarfs in dem zu untersuchenden Bedarfsbereich ausgehen. Werden für einen Bedarfsbereich mehr als einer dieser Schlüsselfaktoren ermittelt, bleibt in einem zweiten Schritt die Aufgabe, diese Faktoren untereinander zu gewichten und in additiver Verknüpfung in einem Verteilungsschlüssel zusammenzufassen. Insgesamt ergibt sich damit die einem Bundesland zugewiesene Gesamtsumme von Bundesergänzungszuweisungen aus der additiven Verknüpfung der (relativen) Deckung seiner jeweiligen Sonderbedarfe.

Die Diskussion um die Berücksichtigung von Bedarfselementen im (bundes-)deutschen Finanzausgleich beschäftigt die Finanzwissenschaft seit nunmehr fast 60 Jahren[22]. Die damals von Popitz propagierte und eingeführte Bedarfswertung auf der Grundlage der Einwohnerzahl, gestaffelt nach der Gemeindegröße, bildet bis heute den Kern der Bemessungsgrundlage allgemeiner Finanzzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich. Sie ist in analoger Weise als „Einwohnerwertung" in den Länderfinanzausgleich eingegangen.

Allerdings ist das von Popitz begründete und auf der bekannten Ausgabenanalyse von Brecht[23] basierende Verfahren der Bedarfsbestimmung den „statistisch intuitiven Methoden" zuzurechnen[24]. Die daraus in der berühmten Hauptansatzstaffel abgeleitete Verwendung des „veredelten Einwohners" zur Bestimmung des Finanzbedarfs – und um nichts anderes handelt es sich auch bei der Einwohnerwertung der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich – wird deshalb seit längerem von vielen Autoren kritisiert[25].

Die Anwendung von ökonometrischen Methoden, zu denen es seit der Arbeit von Fabricant[26] vor allem im angelsächsischen, aber auch im französischen und

[20] Dies ist für 1988 geschehen. So wurde die Gesamthöhe von 1,8 Mrd. DM (1987) auf 2,5 Mrd. DM – bzw. auf 2% des Umsatzsteueraufkommens bis einschließlich 1993 – aufgestockt. Darüber hinaus könnte das Volumen der BEZ durch eine Verringerung des Länderanteils am Gemeinschaftssteueraufkommen zugunsten des Bundes erhöht werden, um eine zusätzliche finanzielle Belastung des Bundes zu vermeiden.

[21] Vgl. z. B. H. Späth (Hrsg.): Fallstudien Clusteranalyse, Oldenburg 1977; H. Späth: Cluster Analysis Algorithmus, Chichester 1980.

[22] J. Popitz: Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Berlin 1932.

[23] Vgl. A. Brecht: Internationaler Vergleich öffentlicher Ausgaben, Leipzig 1932, insb. S. 24. Brechts Untersuchungen zeigen eine „Gesetzmäßigkeit" (positive Korrelation) zwischen den Pro-Kopf-Ausgaben der (preußischen) Gemeinden und deren Einwohnerzahl auf.

[24] G. Seiler: Ziele und Mittel des kommunalen Finanzausgleichs, in: D. Pohmer (Hrsg.): Probleme des Finanzausgleichs II, Berlin 1980, S. 11-82, hier S. 35.

schweizerischen Raum – im Gegensatz zur Situation in der Bundesrepublik – eine große Anzahl von Untersuchungen und Veröffentlichungen gibt[27], könnte hingegen dazu beitragen, den „tatsächlichen Finanzbedarf" eines Landes zu ermitteln. Allerdings existieren bei der Umsetzung derartiger Konzepte eine Reihe nicht zu unterschätzender Schwierigkeiten[28]. Trotzdem besteht in der Orientierung der Zuweisungen für (Sonder-)Bedarfe im Rahmen des Länderfinanzausgleichs anhand von ermittelten Schlüsselfaktoren eine gangbare Alternative. Zumindest könnte die Vergabe der BEZ im Hinblick auf die vom Verfassungsgericht angemahnte „Objektivierung" und in Abkehr von der bisherigen Praxis der „Ad-hoc-Entscheidungen" in eher nachvollziehbarer Weise gestaltet werden[29].

Fazit

Der erneute Gang der Stadtstaaten zum Verfassungsgericht zeigt, daß durch das bislang praktizierte Gesetzgebungsverfahren für den Länderfinanzausgleich weder eine befriedigende noch eine dauerhafte Lösung zustande kommt. Erhebliche Probleme ergeben sich bei der adäquaten Berücksichtigung von besonderen Finanzbedarfen.

Im Zuge wachsender struktureller Unterschiede ist auch künftig nicht zu erwarten, daß die Ländergemeinschaft, die bislang maßgeblich am Gesetzgebungsverfahren beteiligt ist, in Hinblick auf übergeordnete Ziele eine angemessene Lösung findet. Solange die Länder untereinander in Verhandlung treten, ist bei der Berücksichtigung von Sonderbedarfen ein ausreichender Minderheitenschutz nicht gewährleistet.

Hingegen würde eine Entflechtung bzw. Herauslösung der Bedarfselemente aus dem Länderfinanzausgleich in oben vorgeschlagener Art und Weise und eine entsprechende Aufwertung der Entscheidungskompetenz des Bundes bei der Verteilung der Bundesergänzungszuweisungen dazu beitragen, besondere Belastungen einzelner Länder oder Länderminderheiten auf die Gesamtheit zu verteilen. Insbesondere für die Stadtstaaten, die sich gegenüber den Flächenländern in einer permanenten Minderheitenposition befinden, ergäbe sich so die Möglichkeit einer angemessenen Berücksichtigung ihrer spezifischen Finanzbedarfe. Darüber hinaus könnten Entscheidungsfindungskosten gesenkt, ein höheres Maß an Transparenz erreicht und ein flexibleres, sich ändernden Bedarfslagen angepaßtes Instrumentarium geschaffen werden.

Ungeachtet aller hiermit verbundenen verfassungsrechtlichen wie verfahrenstechnischen Schwierigkeiten und ungeachtet einer weiteren Verlagerung von Entscheidungskompetenz auf den Bund könnte die Verwirklichung des Reformvorschlags ein Schritt zu mehr Gerechtigkeit und Effizienz bedeuten.

---

[25] Vgl. K.-H. Hansmeyer, M. Kops: Die Popitz'sche Hauptansatzstaffel, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, Hannover 1985, S. 15-54; G. Seiler, a.a.O., S. 35 ff.; sowie D. Bös: Eine ökonomische Theorie des Finanzausgleichs, Wien 1971, S. 65 ff.; D. Bös: Zur Theorie des Finanzausgleichs, in: W. Dreissig, a.a.O., S. 45-133.

[26] Vgl. S. Fabricant: The Trend of Government Activity in the United States since 1900, New York 1952.

[27] Vgl. G. Seiler, a.a.O., S. 35 und die dort angegebene Literatur.

[28] Dabei besteht das Hauptproblem in der Identifikation der den Finanzbedarf widerspiegelnden Indikatoren. Vgl. H. Schneeweiss: Ökonometrie, Würzburg 1971, S. 260-270.

[29] Eine solche „Objektivierung" ist im neuen Gesetz nicht nachvollziehbar – insbesondere bei der Verteilung der BEZ für die „Kosten der Politischen Führung". Bei diesem Sonderbedarf bieten sich die jeweiligen Kosten pro Kopf (oder die Grenzkosten) als Grundlage für die Erarbeitung eines „objektivierten" und damit nachvollziehbaren Verteilungsverfahrens an. Schwieriger ist hingegen die Bestimmung von Verteilungsschlüsseln für Bedarfslagen wie der der „Strukturschwäche". Aber auch hier können durch den Einsatz von faktoranalytischen Verfahren bestimmte zentrale Indikatoren für „Strukturschwäche" isoliert werden, die dann möglicherweise als Elemente von Verteilungsschlüsseln für die BEZ verwendbar sind.

HERAUSGEBER: HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Präsident: Prof. Dr. Armin Gutowski †, Vizepräsident: Prof. Dr. Hans-Jürgen Schmahl)
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) 3562306/307

VERLAG UND VERTRIEB:
Verlag Weltarchiv GmbH, Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36, Tel.: (040) 3562500

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

Anzeigenpreisliste: Nr. 13 vom 1. 1. 1983

Erscheinungsweise: monatlich

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

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. Für unverlangt eingereichte Manuskripte und Besprechungsexemplare wird keine Haftung übernommen. Beiträge werden nur zur Alleinveröffentlichung angenommen. Die Redaktion behält sich bei zur Veröffentlichung vorgesehenen Aufsätzen eine Bearbeitung vor. Das Copyright liegt beim Verlag Weltarchiv GmbH.