

Michalk, Jürgen

Article — Digitized Version

## Die Garantieklauseln im Länderfinanzausgleich

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Michalk, Jürgen (1989) : Die Garantieklauseln im Länderfinanzausgleich, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 69, Iss. 9, pp. 446-453

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136556>

**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.*

Jürgen Michalk

## Die Garantieklauseln im Länderfinanzausgleich

*Das Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern enthält zwei bislang wenig beachtete „Garantieklauseln“, deren Bedeutung in den letzten Jahren jedoch erheblich zugenommen hat. Dr. Jürgen Michalk analysiert die Wirkungsweise dieser Klauseln erstmals systematisch und kommt zu dem Fazit, daß diese Bestimmungen in manchen Fällen keine Lösungen liefern, in anderen Fällen zu widersinnigen Verteilungsergebnissen führen und deshalb geändert werden sollten.*

Das Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (FAG) war in den letzten Jahren Gegenstand zahlreicher Veröffentlichungen<sup>1</sup>. Dabei standen seine finanzpolitischen und finanzwirtschaftlichen Auswirkungen im Zusammenhang mit den von einigen Ländern angestrebten Normenkontrollanträgen beim Bundesverfassungsgericht im Vordergrund. Rechtlich und ökonomisch ebenfalls von Interesse ist, ob die bestehenden Regelungen des FAG eher formale Kriterien genügen, z. B. ob sie alle denkbaren Situationen regeln („Vollständigkeit“), ob sie die Reihenfolge der Länder bezüglich der Finanzkraft je Einwohner erhalten („Monotonie“) und ob geringfügige Änderungen der Ausgangsgrößen nicht zu abrupten Änderungen im Ergebnis des Länderfinanzausgleichs (LFA) führen („Stetigkeit“). Die erste Forderung ist selbstverständlich und bedarf keiner Erörterung, die Monotonieforderung ergibt sich aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juni 1986<sup>2</sup>, und die Stetigkeitsforderung ist aus sich heraus bereits plausibel.

Ob diese Kriterien erfüllt sind, soll im folgenden für den Bereich der „Garantieklauseln“ untersucht werden, da diese Klauseln, deren Bedeutung für das Verteilungsergebnis seit einigen Jahren erheblich zugenommen hat, bislang in der Fachliteratur noch nie systematisch auf ihre Wirkungsweise hin analysiert wurden<sup>3</sup>. Garantieklauseln tauchen im FAG zweimal auf: als Abschluß der Verteilung des Umsatzsteueranteils der Länder in § 2 Abs. 3 Satz 2 FAG und im darauf aufbauenden Länderfinanzausgleich als Abschluß der Bemessung der

Ausgleichszuweisungen und Ausgleichsbeiträge in § 10 Abs. 3 FAG. In beiden Fällen wird ein bereits vorliegendes Verteilungsergebnis korrigiert, um die Einhaltung zusätzlicher, genau definierter Nebenbedingungen zu „garantieren“. Dabei ist § 10 Abs. 3 FAG jedoch als abschließende und in seinen Wirkungen innerhalb des Länderfinanzausgleichs nicht mehr korrigierbare Regelung von weit größerer Bedeutung als § 2 Abs. 3 Satz 2 FAG, dessen Diskussion in dieser Arbeit deshalb auch knapper gehalten ist.

### Die erste Garantieklausel: § 2 Abs. 3 Satz 2 FAG

Der Länderanteil an der Umsatzsteuer wird im allgemeinen auf die Länder nach dem Verhältnis ihrer Einwohnerzahlen verteilt. Eine Ausnahme wird jedoch bei besonders finanzschwachen Ländern vorgenommen, deren Steuereinnahmen auf ein bestimmtes Niveau angehoben werden. Diese Länder erhalten dadurch einen höheren Betrag, als ihnen nach ihrem Einwohneranteil zustehen würde. Dafür werden die Umsatzsteueranteile der finanzstarken Länder – Länder deren Steuereinnahmen je Einwohner vor Umsatzsteuerverteilung mindestens den Länderdurchschnitt erreichen – entsprechend gekürzt.

Die finanzstarken Länder können durch die Kürzung unter Umständen *nach* Umsatzsteuerverteilung unter-

<sup>1</sup> Vgl. z. B. R. Peffekoven: Zur Neuordnung des Länderfinanzausgleichs, in: Finanzarchiv, Bd. 45, 1987, S. 181 ff.; H. U. Rehmann: Zukunftsperspektiven des Länderfinanzausgleichs, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 68. Jg. (1988), H. 5, S. 269 ff.; P. Bartsch, H. Probst: Ansätze zur Reform des Länderfinanzausgleichs, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 68. Jg. (1988), H. 10, S. 533 ff.

<sup>2</sup> Vgl. dazu BVerfGE, Bd. 72, Tübingen 1987, S. 418 f.

<sup>3</sup> Kurze Anmerkungen dazu gibt es bei R. Peffekoven, a.a.O., S. 209 f., und bei M. Kops: Möglichkeiten und Restriktionen einer Berücksichtigung von Sonderbedarfen im Länderfinanzausgleich, Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen, Nr. 3233, Westdeutscher Verlag (1989), S. 69 ff.

*Dr. Jürgen Michalk, 41, ist Referent im Bundesministerium der Finanzen in Bonn. Er gibt in diesem Artikel ausschließlich seine persönliche Meinung wieder.*

schnittliche Steuereinnahmen je Einwohner aufweisen und sogar von Ländern, die vor Umsatzsteuerverteilung unter dem Durchschnitt lagen, „überholt“ werden – die Monotonieforderung wäre nicht erfüllt.

Die Garantieklausel § 2 Abs. 3 Satz 2 FAG hat die Aufgabe, ein solches Verteilungsergebnis zu verhindern, insbesondere die Reihenfolge der Länder nach ihrer Finanzkraft zu erhalten. Dazu werden die Umsatzsteuereinnahmen zwischen den finanzstarken Ländern gegebenenfalls neu verteilt. In § 2 Abs. 3 Satz 2 FAG heißt es: „Wenn . . . die Einnahmen eines (finanzstarken; J. M.) Landes aus der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer, der Umsatzsteuer, der Gewerbesteuerumlage und den Landessteuern unter dem Länderdurchschnitt liegen, so ist der Anteil dieses Landes an der Umsatzsteuer um den Fehlbetrag zu erhöhen und die Beteiligung der anderen unter Satz 1 fallenden Länder (finanzstarke Länder, deren Steuereinnahmen nach Umsatzsteuerverteilung mindestens den Länderdurchschnitt erreichen; J. M.) entsprechend herabzusetzen.“

Das bedeutet, daß finanzstarke Länder, deren Steuereinnahmen je Einwohner nach Umsatzsteuerverteilung unterdurchschnittlich sind, zusätzliche Umsatzsteuereinnahmen bis zum Länderdurchschnitt erhalten, während finanzstarke Länder, die den Durchschnitt nach Umsatzsteuerverteilung *mindestens erreichen*, dafür Umsatzsteueranteile im Verhältnis ihrer Einwohnerzahlen abzugeben haben.

Diese Regelung führt nicht immer zum gewünschten Ergebnis. Es kann der Fall eintreten, daß nach Anwendung der Garantieklausel zwar finanzstarke Länder auf den Durchschnitt angehoben sind, andere abgebende finanzstarke Länder aber dafür darunter sinken, wenn

sie exakt den Länderdurchschnitt erreichen oder knapp darüber liegen. Die Garantieklausel kann die zu korrigierende Situation also nicht in einem Schritt auflösen und selbst ihre – in § 2 Absatz 3 Satz 2 FAG nicht direkt vorgesehene, wohl aber damit verträgliche – mehrfache Anwendung löst das Problem nicht immer. Fazit: Die Garantieklausel regelt den vorliegenden Tatbestand nicht umfassend und beseitigt nicht, wie beabsichtigt, den Verstoß gegen die Monotonieforderung.

Um diese Mängel zu beheben, reicht es, diejenigen Länder von der Finanzierung auszuschließen, die exakt den Durchschnitt erreichen<sup>4</sup>. Dann erfüllt die Garantieklausel zumindest bei wiederholter Anwendung die ihr zuge dachte Aufgabe.

**Beispiele**

Tabelle 1 veranschaulicht diese Überlegungen. Dort sind die Anteile der Steuereinnahmen je Einwohner am jeweiligen Länderdurchschnitt aufgeführt, da diese die Probleme am besten aufzeigen. Die Spalten der finanzstarken Länder, auf die die Garantieklausel angewandt wird, sind fett gedruckt.

Tabelle 1 entspricht der Datenbasis wie sie der ersten Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern im Ausgleichsjahr 1989 zugrunde gelegt wird<sup>5</sup>, mit einer zur De-

<sup>4</sup> Beispielsweise könnte in § 2 Abs. 3 Satz 2 FAG die Formulierung „anderen unter Satz 1 fallenden“ durch „über dem Länderdurchschnitt liegenden“ ersetzt werden.

<sup>5</sup> Finanzen und Steuern, Fachserie 14, Reihe 4, Steuerhaushalt, 4. Vierteljahr 1987 bis 3. Vierteljahr 1988, Herausgeber: Statistisches Bundesamt; Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Fachserie 1, Reihe 1, Gebiet und Bevölkerung, 1. Vierteljahr 1988, Herausgeber: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

**Tabelle 1**  
**Auswirkungen der Garantieklausel § 2 Abs. 3 Satz 2 FAG auf den Länderfinanzausgleich 1989**

|  | NW     | By             | BW             | Ns     | He             | RP     | SH     | Sa     | Hb             | Br             |
|--|--------|----------------|----------------|--------|----------------|--------|--------|--------|----------------|----------------|
| Steuereinnahmen je Einwohner in Prozent des jeweiligen Länderdurchschnitts |        |                |                |        |                |        |        |        |                |                |
| Vor Anwendung der Garantieklausel § 2 Abs. 3 Satz 2                        |        |                |                |        |                |        |        |        |                |                |
| (1) Steuereinnahmen vor Umsatzsteuerverteilung                             | 99,71  | <b>100,09</b>  | <b>112,17</b>  | 79,43  | <b>113,36</b>  | 90,32  | 82,63  | 74,54  | <b>143,08</b>  | <b>102,27</b>  |
| (2) Steuereinnahmen nach Umsatzsteuerverteilung                            | 99,78  | <b>98,89</b>   | <b>107,98</b>  | 87,80  | <b>108,88</b>  | 92,71  | 87,80  | 87,80  | <b>131,26</b>  | <b>100,52</b>  |
| Nach Anwendung der Garantieklausel § 2 Abs. 3 Satz 2                       |        |                |                |        |                |        |        |        |                |                |
| Variante 1: („wörtliche Interpretation“)                                   |        |                |                |        |                |        |        |        |                |                |
| (3) Korrektur nach § 2 Abs. 3 Satz 2 1. Schritt                            | 99,782 | <b>100,000</b> | <b>107,270</b> | 87,803 | <b>108,166</b> | 92,707 | 87,803 | 87,803 | <b>130,548</b> | <b>99,811</b>  |
| (4) Korrektur nach § 2 Abs. 3 Satz 2 2. Schritt                            | 99,782 | <b>99,995</b>  | <b>107,266</b> | 87,803 | <b>108,161</b> | 92,707 | 87,803 | 87,803 | <b>130,543</b> | <b>100,000</b> |
| usw.   |        |                |                |        |                |        |        |        |                |                |
| Variante 2: („geänderte Formulierung“)                                     |        |                |                |        |                |        |        |        |                |                |
| (5) Korrektur nach § 2 Abs. 3 Satz 2 1. Schritt                            | 99,782 | <b>100,000</b> | <b>107,270</b> | 87,803 | <b>108,166</b> | 92,707 | 87,803 | 87,803 | <b>130,548</b> | <b>99,811</b>  |
| (6) Korrektur nach § 2 Abs. 3 Satz 2 2. Schritt                            | 99,782 | <b>100,000</b> | <b>107,263</b> | 87,803 | <b>108,158</b> | 92,707 | 87,803 | 87,803 | <b>130,540</b> | <b>100,000</b> |

Quelle: Eigene Berechnungen.

monstration des Sachverhalts notwendigen geringfügigen Änderung: die Steuereinnahmen Bremens vor Umsatzsteuerverteilung sind gegenüber dem tatsächlichen Volumen um 40 Mill. DM oder 2,8 % vermindert. Dadurch ergibt sich folgende Situation: Bayern fällt durch die Umsatzsteuerverteilung unter den Durchschnitt (Zeile 1 und 2). Nach Anwendung der Garantieklausel liegt Bremen, das den Fehlbetrag Bayerns anteilig mitzufinanzieren hatte, unter dem Durchschnitt – die zu korrigierende Situation bleibt also bestehen (Zeile 3). Eine zweite Anwendung der Garantieklausel führt ebenfalls nicht weiter, denn danach befindet sich Bayern wiederum unter dem Durchschnitt (Zeile 4). Es gelingt nicht, diese Situation durch weitere Iterationen aufzulösen.

Durch die oben vorgeschlagene Änderung der Garantieklausel wird jedoch nach zwei Schritten eine dem Sinn des § 2 Abs. 3 Satz 2 FAG entsprechende Lösung erreicht, weil Bayern als exakt auf dem Durchschnitt liegendes Land nicht zur Finanzierung der Fehlbeträge Bremens herangezogen wird (Zeile 5 und 6).

#### Die zweite Garantieklausel: § 10 Abs. 3 FAG

Die Regelungen § 10 Abs. 1 und 2 FAG bestimmen die Höhe der Ausgleichsbeiträge und Ausgleichszuweisungen der Länder im Länderfinanzausgleich: Übersteigen die Steuereinnahmen eines Landes (Einnahmen aus den Gemeinschaftsteuern, der Gewerbesteuerumlage, den Ländersteuern, der Förderabgabe abzüglich der Beiträge zur Abgeltung der Sonderlasten) und die zur Hälfte angerechneten Steuereinnahmen seiner Gemeinden (Einnahmen aus der Einkommensteuer, den Realsteuern, abzüglich der Gewerbesteuerumlage) je Einwohner den Länderdurchschnitt, so ist das Land ausgleichspflichtig. Die von den ausgleichspflichtigen Ländern zu zahlenden Ausgleichsbeiträge fließen als Ausgleichszuweisungen an die unter dem Durchschnitt liegenden ausgleichsberechtigten Länder, deren Finanzkraft damit auf mindestens 95 % des Länderdurchschnitts der in den Länderfinanzausgleich einbezogenen Einnahmen angehoben wird. Die Regelungen § 10 Abs. 1 und 2 FAG stellen sicher, daß ausgleichspflichtige Länder durch ihre Ausgleichsbeiträge nicht unter den Durchschnitt fallen können.

Den Abschluß des Länderfinanzausgleichs bildet die Garantieklausel § 10 Abs. 3 FAG. Sie soll nicht, wie die Garantieklausel der Umsatzsteuerverteilung, einen formalen Mangel beheben – ein solcher ist durch die Ausgestaltung des § 10 Abs. 1 und 2 FAG ausgeschlossen

–, sondern zusätzliche Bedingungen garantieren. § 10 Abs. 3 FAG lautet: „Wenn die nach § 7 Abs. 1 und 2 ermittelten Steuereinnahmen (Einnahmen aus den Gemeinschaftsteuern, der Gewerbesteuerumlage und den Ländersteuern; J. M.) und die Einnahmen aus der bergrechtlichen Förderabgabe eines ausgleichsberechtigten Landes einschließlich der nach Absatz 1 ermittelten Ausgleichszuweisungen je Einwohner unter 95 vom Hundert der durchschnittlichen Steuereinnahmen und der Einnahmen aus der bergrechtlichen Förderabgabe der Länder liegen, so ist die Ausgleichszuweisung an dieses Land um den Fehlbetrag zu erhöhen und die Berechnung der Ausgleichsbeiträge der ausgleichspflichtigen Länder entsprechend zu berichtigen. Wenn die Steuereinnahmen und die Einnahmen aus der bergrechtlichen Förderabgabe eines ausgleichspflichtigen Landes nach Abzug der von ihm zu leistenden Ausgleichsbeiträge je Einwohner unter den durchschnittlichen Steuereinnahmen und den Einnahmen aus der bergrechtlichen Förderabgabe der Länder liegen, so ist der Fehlbetrag von den anderen ausgleichspflichtigen Ländern im Verhältnis ihrer Ausgleichsbeiträge zu übernehmen.“

#### Neue Einnahmenkategorie

Mit anderen Worten: Die Garantieklausel § 10 Abs. 3 FAG soll garantieren, daß auch die Steuereinnahmen eines ausgleichsberechtigten Landes<sup>6</sup> ohne die Steuereinnahmen seiner Gemeinden, aber einschließlich seiner im Länderfinanzausgleich erhaltenen Ausgleichszuweisungen je Einwohner mindestens 95 % eines entsprechenden Durchschnitts erreichen und die eines ausgleichspflichtigen Landes nicht unter diesen Durchschnitt sinken; in dem hier als Maßstab dienenden Durchschnitt werden zum einen die Steuereinnahmen der Gemeinden nicht einbezogen, zum anderen werden – abweichend von § 10 Abs. 1 und 2 FAG – die ungewichteten Einwohnerzahlen der Länder und nicht die Einwohnerwertung der Länder nach § 9 Abs. 2 FAG zugrunde gelegt, die den Hansestädten Bremen und Hamburg fiktiv eine um 35 % höhere Einwohnerzahl zugesteht. Ausgleichsberechtigte Länder, deren Ländersteuern zuzüglich Ausgleichszuweisungen je Einwohner unter 95 % des Durchschnitts liegen, erhalten die Fehlbeträge zusätzlich von den ausgleichspflichtigen Ländern ausgeglichen (§ 10 Abs. 3 Satz 1 FAG). Unter dem Länderdurchschnitt liegende ausgleichspflichtige Länder erhalten die Fehlbeträge zum Durchschnitt; sie werden aufgebracht „von den anderen ausgleichspflichtigen Ländern im Verhältnis ihrer Ausgleichsbeiträge“ (§ 10 Abs. 3 Satz 2 FAG).

Zusammengefaßt heißt das: § 10 Abs. 3 FAG überträgt den Ausgleichsmechanismus des § 10 Abs. 1

<sup>6</sup> Ohne die Abgeltung der Sonderlasten, die vom Volumen unbedeutend sind und deshalb im folgenden vernachlässigt werden.

2 FAG teilweise auf eine neue Einnahmenkategorie – die Steuereinnahmen eines Landes ohne die seiner Gemeinden, ergänzt um die Ausgleichszahlungen nach § 10 Abs. 1 und 2 FAG und normiert mit anderen Einwohnerzahlen.

§ 10 Abs. 3 FAG findet sich erstmals im Finanzausgleichsgesetz von 1969. Die entscheidenden Weichenstellungen für dieses Gesetz sind damals in der Sitzung des Vermittlungsausschusses am 21. April 1969 vorgenommen worden. Dabei muß auch § 10 Abs. 3 FAG eine wichtige Rolle gespielt haben, denn in der Begründung des vom Bundesrat am 30. Mai 1969 beschlossenen Entwurfs findet sich dazu folgendes: „Entsprechend der Entscheidung des Vermittlungsausschusses vom 21. April 1969 sind Klauseln dahin eingefügt, daß ein ausgleichsberechtigtes Land nach Durchführung des Finanzausgleichs nicht unter 95 vH der durchschnittlichen Steuereinnahmen der Länder liegt und ein ausgleichsverpflichtetes Land nicht unter 100 vH des Bundesdurchschnitts sinkt. Für diese beiden Fälle sind jeweils die Aufbringungsanteile festzulegen.“<sup>7</sup>

In der Stellungnahme der Bundesregierung zu diesem Entwurf heißt es u. a.: „Die Bundesregierung sieht in § 9 Abs. 3 (jetzt § 10 Abs. 3 FAG<sup>8</sup>; J. M.), der auf eine Entscheidung des Vermittlungsausschusses zurückgeht, eine Schutzvorschrift, die sich gegenwärtig zugunsten von Nordrhein-Westfalen und Bayern auswirken kann. Bei Durchführung der Zerlegung dürfte der Schutzvorschrift voraussichtlich keine Bedeutung mehr zukommen.“<sup>9</sup>

Nach dem Studium der Quellen ist zwar offenbar, daß von einigen Ländern ein Interesse bestanden hat, sich gegen unerwünschte Folgen des § 10 Abs. 1 und 2 FAG abzusichern, aber es bleibt weitgehend unklar, welche Folgen sie dabei im Auge hatten. Insbesondere ist nicht ersichtlich, warum der Gesetzgeber nur an dieser Stelle von der im Länderfinanzausgleich ansonsten angewandten Einwohnerwertung abgegangen ist. Auf jeden Fall ist eindeutig, daß § 10 Abs. 3 FAG Folge eines politischen Kompromisses war.

### Gravierende Mängel

Während § 10 Abs. 3 Satz 1 FAG unproblematisch ist, weist § 10 Abs. 3 Satz 2 FAG gravierende Mängel auf. Die Analogie zur Garantieklausel der Umsatzsteuerverteilung fällt ins Auge. In beiden Fällen erhalten über dem Durchschnitt liegende Länder (Länder mit überdurchschnittlichen Steuereinnahmen je Einwohner vor Umsatzsteuerverteilung bzw. ausgleichspflichtige Länder), die durch nachfolgende Verteilungsregelungen (Umsatzsteuerverteilung bzw. Bemessung der Ausgleichs-

beiträge und -zuweisungen) unter einen neu zu bildenden Länderdurchschnitt fallen, die Fehlbeträge zum Durchschnitt von den über dem Durchschnitt verbleibenden Ländern. Es ist daher nicht verwunderlich, daß der bei der Garantieklausel der Umsatzsteuerverteilung diskutierte Mangel auch hier auftreten kann: Die zu korrigierende Situation besteht nach Anwendung des § 10 Abs. 3 Satz 2 FAG weiter, weil über dem Durchschnitt liegende Länder durch die Finanzierung der Fehlbeträge selbst unter den Durchschnitt fallen können. Durch eine geringfügige Änderung des Gesetzestextes, wie sie für die Garantieklausel der Umsatzsteuerverteilung vorgeschlagen wurde, sind manche Fälle zu bereinigen<sup>10</sup>. Aber es gibt weitere Situationen, in denen eine Lösung hier – anders als bei der Umsatzsteuerverteilung – aus zwei Gründen prinzipiell unmöglich ist:

□ Das Volumen, das die über dem Durchschnitt liegenden ausgleichspflichtigen Länder zur Finanzierung der Fehlbeträge aufzubringen haben, ist nicht in allen Fällen ausreichend; im Extremfall stehen überhaupt keine Mittel zur Verfügung, weil kein ausgleichspflichtiges Land über dem Durchschnitt liegt. Wie ist das zu erklären, sind doch ausgleichspflichtige Länder definiert als Länder mit überdurchschnittlichen Steuereinnahmen je Einwohner? Der Grund ist, daß die Zuordnung der Länder zu den Ausprägungen „unter/überdurchschnittlich“ – zum einen nach den § 10 Abs. 1 und 2 FAG zugrunde liegenden Regelungen, zum anderen nach § 10 Abs. 3 FAG – durch die drei Unterschiede zwischen den jeweils anzuwendenden Einnahmenkategorien (den Ausgleichsbeiträgen, den Gemeindesteuern und der Einwohnerwertung der Hansestädte) relativ unabhängig voneinander ist<sup>11</sup>. Zwar sinken die Steuereinnahmen je Einwohner der ausgleichspflichtigen Länder nach § 10 Abs. 1 und 2 FAG durch die zu leistenden Ausgleichsbeiträge, aber sie unterschreiten nicht – wie erwähnt – den Länderdurchschnitt. Erst durch den Wegfall der Gemeindesteuern und der Einwohnerwertung der Hansestädte werden Unterschreitungen möglich. Dabei gilt: Die Einnahmen je Einwohner eines ausgleichspflichtigen Lan-

<sup>7</sup> Bundestags-Drucksache V/4305, S. 9.

<sup>8</sup> Identisch bis auf eine durch die Einbeziehung der Förderabgabe notwendig gewordene Ergänzung.

<sup>9</sup> Bundestags-Drucksache V/4305, S. 11.

<sup>10</sup> Auch von M. Kops, a.a.O., S. 69, gesehen; allerdings erkennt Kops nicht, daß eine Lösung durch wiederholte Anwendung von § 10 Abs. 3 Satz 2 FAG nicht in allen Fällen möglich ist.

<sup>11</sup> Dagegen weist die bei der Umsatzsteuerverteilung benutzte Zuordnung nach den Steuereinnahmen je Einwohner vor und nach Umsatzsteuerverteilung einen engen Zusammenhang auf: Unterdurchschnittliche Länder bleiben durch die Umsatzsteuerverteilung unterdurchschnittlich und nur überdurchschnittliche Länder können auch nach Umsatzsteuerverteilung noch den Länderdurchschnitt übertreffen.

des werden ohne die Gemeindesteuern dabei um so eher unter dem Länderdurchschnitt nach § 10 Abs. 3 FAG liegen, je höher das Gewicht der Gemeindesteuer-einnahmen an seiner gesamten Steuerkraft ist. Der Verzicht auf die Einwohnerwertung der Hansestädte erhöht deren Steuereinnahmen je Einwohner rechnerisch um 35% und die des Länderdurchschnitts um etwa 1,3%. Damit sinken ausgleichspflichtige Länder unter den Durchschnitt, deren Steuereinnahmen je Einwohner nach Abzug der Ausgleichsbeiträge und der Gemeindesteuern noch bis zu rund 101,3% des Länderdurchschnitts betragen.

□ Das Verteilungskriterium der Finanzierungslasten – nämlich das Verhältnis der Ausgleichsbeiträge – versagt, wenn *alle*, mindestens aber zwei der im Sinne des § 10 Abs. 3 FAG über dem Länderdurchschnitt liegenden ausgleichspflichtigen Länder sich in der sogenannten ausgleichsfreien Zone, d. h. zwischen 100% und 102% des dem § 10 Abs. 1 und 2 FAG zugrunde liegenden Länderdurchschnitts befinden. Dann haben diese keine Ausgleichsbeiträge zu leisten<sup>12</sup>, das Verhältnis der Ausgleichsbeiträge kann nicht bestimmt und selbst bei ausreichendem Finanzvolumen keine Aufteilung der Mittel auf die gebenden Länder vorgenommen werden.

Wird § 10 Abs. 3 Satz 2 FAG nicht auf alle ausgleichspflichtigen Länder angewandt, sondern nur auf diejenigen, deren Steuereinnahmen je Einwohner über der ausgleichsfreien Zone liegen, so ist das Verteilungskriterium stets wirksam, da über dem Länderdurchschnitt nach § 10 Abs. 3 Satz 2 FAG liegende ausgleichspflichtige Länder dann Ausgleichsbeiträge aufweisen. In § 10 Abs. 3 Satz 2 FAG ist dazu der Begriff „ausgleichspflichtig“ als „ausgleichsbeitragsleistend“ zu interpretieren<sup>13</sup>. In diesem Fall werden ausgleichspflichtige Länder der ausgleichsfreien Zone weder auf den Länderdurchschnitt nach § 10 Abs. 3 FAG angehoben noch zur Finanzierung der Fehlbeträge herangezogen. Diese Interpretation ist aus dem Wortlaut des Gesetzes nur schwer zu erschließen, der Gesetzgeber hat diese Aus-

legung aber wohl seinem Entwurf 1969 zugrunde gelegt, und sie wird auch in der Literatur vertreten<sup>14</sup>.

Daß § 10 Abs. 3 FAG nur wenig mit dem rechtlichen Regelungssystem des FAG verträglich ist, ergibt sich auch aus einem Änderungsantrag der Länder Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein zu § 9 Abs. 3 des Entwurfs des Finanzausgleichsgesetzes von 1969. Darin schlagen sie unter anderem vor, für die vorzunehmenden Korrekturen diejenigen Ausgleichszuweisungen und Ausgleichsbeiträge außer Betracht zu lassen, die auf der länderweise unterschiedlichen Gemeindesteuerkraft beruhen. In der Begründung der Änderung wird u. a. ausgeführt: „Für die Berechnung der zu garantierenden Auffüllung auf 95 vH des Durchschnitts der Ländersteuern nach Ausgleich dürfen nur die Ausgleichszuweisungen angesetzt werden, die auf die Ländersteuern entfallen. Es ist systemwidrig, die gesamten Ausgleichszuweisungen allein auf die Ländersteuern zu beziehen. Die auf den Ausgleich der unterschiedlichen Gemeindesteuerkraft entfallenden Ausgleichsleistungen müssen also außer Betracht bleiben . . .“<sup>15</sup>

### Beispiele

An fünf Beispielen werden im folgenden die Auswirkungen des § 10 Abs. 3 Satz 2 FAG auf den Länderfinanzausgleich illustriert. In Tabelle 2 finden sich dazu die Resultate. Wieder sind nur die Einnahmen je Einwohner in Prozent des jeweiligen Länderdurchschnitts aufgeführt. Dabei müssen diejenigen Ergebnisse, die auf der Einnahmenabgrenzung des § 10 Abs. 1 und 2 FAG basieren (Abgrenzung I), von denen unterschieden

<sup>12</sup> Vom Extremfall des § 10 Abs. 2 Satz 6 FAG abgesehen.

<sup>13</sup> Die Begriffe werden nicht immer sauber getrennt, vgl. M. Kops, a.a.O., S. 70 f.

<sup>14</sup> F. Klein: Erläuterungen zum Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, in: Das Deutsche Bundesrecht, Dezember 1988, VII E 10, S. 18.

<sup>15</sup> Bundesrats-Drucksache 265/2 69, S. 10.

## VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG HAMBURG

### WELTKONJUNKTURDIENST

Der Vierteljahresbericht, der von der Abteilung Weltkonjunktur des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg erarbeitet wird, analysiert und prognostiziert die wirtschaftliche Entwicklung in den wichtigsten westlichen Industrienationen sowie auf den Weltrohstoffmärkten.

Jahresbezugspreis  
DM 80,-  
ISSN 0342-6335

VERLAG WELTARCHIV GMBH HAMBURG

werden, die sich aus der in § 10 Abs. 3 FAG definierten Einnahmengattung errechnen (Abgrenzung II). In den ersten drei Zeilen eines jeden Beispiels wird die ihr zugrunde liegende Situation vor Anwendung der zweiten Garantieklausel beschrieben, und zwar *vor* und – in den Abgrenzungen I und II – *nach* Durchführung des Länderfinanzausgleichs<sup>16</sup>. Die weiteren Zeilen jedes Beispiels enthalten die Verteilungsergebnisse *nach* Durchführung des § 10 Abs. 3 Satz 2 FAG, jeweils in beiden Abgrenzungen und teilweise nach Varianten aufgeschlüsselt. Die Spalten der ausgleichspflichtigen Länder – sie enthalten in Zeile 1 mindestens 100 % – sind fett gedruckt.

Die hier ausgewählten Beispiele basieren wieder auf den Daten, die auch Grundlage der ersten Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern im Ausgleichsjahr 1989<sup>17</sup> sind, und verändern diese anschließend nur geringfügig, um mögliche Auswirkungen aufzeigen zu können. Die aus solchen realistischen Konstellationen abgeleiteten Ergebnisse und Schlußfolgerungen sind damit nicht theoretischer Natur, sondern wirklichkeitsnah.

In der Ausgangssituation (1. Beispiel) haben die ausgleichspflichtigen Länder Baden-Württemberg und Hessen Ausgleichsleistungen erbracht (1.2); Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg liegen unter dem Durchschnitt in Abgrenzung II (1.3). Eine Auffüllung auf den Durchschnitt hätte nach dem Wortlaut des § 10 Abs. 3 Satz 2 FAG (Variante 1) nur von Hessen geleistet werden müssen, Hessen wäre dabei aber selbst unter den Durchschnitt gefallen (1.5). Zudem wäre Hessen nach Abgrenzung I hinter Bayern zurückgefallen (1.4), das aber keine Ausgleichsbeiträge („ausgleichsfreie Zone“) geleistet hatte. Die wörtliche Interpretation der Garantieklausel liefert also keine sachgerechte Lösung.

Das Problem, das in Beispiel 1 sichtbar wird, ist die Lücke zwischen den zu finanzierenden Fehlbeträgen von Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg und dem verfügbaren Finanzvolumen Hessens. Eine naheliegende Lösung besteht darin, zwischen den vier ausgleichspflichtigen Ländern Nordrhein-Westfalen, Bayern, Baden-Württemberg und Hessen einen Ausgleich über einen einheitlichen Prozentsatz nach

Abgrenzung II zu schaffen (Variante 2). Danach werden alle vier Länder auf 99,65 % gesetzt (1.7). Hier existieren nach beiden Abgrenzungen keine Überholungen.

Folgt man der in den Verordnungen zum Länderfinanzausgleich vertretenen Interpretation, so ist § 10 Abs. 3 Satz 2 FAG nur auf die tatsächlich Ausgleichsbeiträge erbringenden Länder anzuwenden. Danach genügt ein Ausgleich allein zwischen Baden-Württemberg und Hessen, da sich Nordrhein-Westfalen und Bayern in der ausgleichsfreien Zone befinden (Variante 3). Da aber die in Frage kommenden Finanzmittel Hessens nicht einmal zur Deckung des Fehlbetrags von Baden-Württemberg allein ausreichen, kann auch hier wie in Variante 2 das Problem gelöst werden, indem beide Länder auf eine gemeinsame Quote (99,59 %) gesetzt werden (1.9); allerdings fallen sie jetzt gemeinsam unter den Anteil Bayerns (99,84 %).

### Einfluß der Einwohnerwertung

In den Beispielen 2 bis 4 wird der Einfluß der Einwohnerwertung untersucht. In Beispiel 2 ist gegenüber Beispiel 1 nur die Einwohnerwertung der Hansestädte in § 10 Abs. 3 FAG aufgenommen. Nun liegen alle ausgleichspflichtigen Länder über dem Durchschnitt (2.3), § 10 Abs. 3 Satz 2 FAG greift nicht.

In Beispiel 3 wird – wieder ausgehend von den Daten des ersten Beispiels – folgende Umschichtung zwischen Länder- und Gemeindesteuern vorgenommen: Hessens Ländersteuern werden um 400 Mill. DM gekürzt, das Gewerbesteueraufkommen aller Länder um diesen Betrag erhöht und nach den Kriterien des FAG auf die einzelnen Länder verteilt. 400 Mill. DM sind 1,8 % der im Länderfinanzausgleich berücksichtigten Steuereinnahmen Hessens oder knapp 0,2 % der Steuereinnahmen aller Länder. Diese geringfügige Änderung bewirkt, daß nun auch Hessen unter den Durchschnitt fällt (3.3) und Hamburg jetzt fünftes – schwächstes – ausgleichspflichtiges Land wird (3.1). Hamburg hat als einziges ausgleichspflichtiges Land über dem Länderdurchschnitt die gesamte Finanzlast beim Ausgleich nach § 10 Abs. 3 Satz 2 FAG zu tragen (3.3). Nach – hier problemloser – Anwendung von § 10 Abs. 3 Satz 2 FAG trägt die Finanzkraft Hamburgs nach Abgrenzung I 93,59 % des Länderdurchschnitts (3.4) und liegt damit unter dem nach den Regelungen des Länderfinanzausgleichs garantierten Mindestanteil von 95 %!

Wird gegenüber Beispiel 3 als einzige Änderung die Einwohnerwertung der Hansestädte in die zweite Garantieklausel wiederum einbezogen, ergibt sich ein völlig anderes Bild (Beispiel 4): Das ausgleichspflichtige Land Hamburg weist nun als einziges Land Fehlbeträge

<sup>16</sup> Einschließlich der Durchführung des unproblematischen § 10 Abs. 3 Satz 1 FAG.

<sup>17</sup> Finanzen und Steuern, Fachserie 14, Reihe 4, Steuerhaushalt, 3. Vierteljahr 1987 bis 3. Vierteljahr 1988, Herausgeber: Statistisches Bundesamt; Finanzen und Steuern, Fachserie 14, Reihe 10.1, Realsteuervergleich 1987, Herausgeber: Statistisches Bundesamt; Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Fachserie 1, Reihe 1, Gebiet und Bevölkerung, 1. Vierteljahr 1988, Herausgeber: Statistisches Bundesamt; Bundestags-Drucksache 42 88; eigene Berechnungen.

**Tabelle 2**  
**Auswirkungen der Garantieklausel § 10 Abs. 3 Satz 2 FAG auf den Länderfinanzausgleich 1989**

|  | NW     | By     | BW     | Ns    | He     | RP    | SH    | Sa    | Hb     | Br     |
|--|--------|--------|--------|-------|--------|-------|-------|-------|--------|--------|
| Steuereinnahmen und Ausgleichszahlungen im Länderfinanzausgleich je Einwohner<br>in Prozent des jeweiligen Länderdurchschnitts |        |        |        |       |        |       |       |       |        |        |
| <b>1. Beispiel: „Status quo“</b>   |        |        |        |       |        |       |       |       |        |        |
| Vor Anwendung der Garantieklausel § 10 Abs. 3 Satz 2   |        |        |        |       |        |       |       |       |        |        |
| (1.1) vor LFA Abgrenzung I <sup>1</sup>  | 100,45 | 101,11 | 110,59 | 88,75 | 110,03 | 92,53 | 88,09 | 85,77 | 99,78  | 76,67  |
| (1.2) nach LFA Abgrenzung I <sup>1</sup>   | 100,45 | 101,11 | 103,76 | 95,00 | 103,76 | 95,33 | 95,00 | 95,00 | 99,86  | 95,00  |
| (1.3) nach LFA Abgrenzung II <sup>2</sup>  | 99,59  | 99,84  | 99,02  | 96,37 | 100,56 | 95,82 | 95,79 | 98,51 | 130,39 | 129,94 |
| Nach Anwendung der Garantieklausel § 10 Abs. 3 Satz 2  |        |        |        |       |        |       |       |       |        |        |
| Variante 1: („wörtliche Interpretation“)   |        |        |        |       |        |       |       |       |        |        |
| (1.4) Abgrenzung I <sup>1</sup>  | 100,79 | 101,25 | 104,59 | 95,00 | 101,01 | 95,33 | 95,00 | 95,00 | 99,86  | 95,00  |
| (1.5) Abgrenzung II <sup>2</sup>   | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 96,37 | 97,33  | 95,82 | 95,79 | 98,51 | 130,39 | 129,94 |
| Variante 2: („ausgleichspflichtige Länder“)  |        |        |        |       |        |       |       |       |        |        |
| (1.6) Abgrenzung I <sup>1</sup>  | 100,50 | 100,95 | 104,30 | 95,00 | 102,99 | 95,33 | 95,00 | 95,00 | 99,86  | 95,00  |
| (1.7) Abgrenzung II <sup>2</sup>   | 99,65  | 99,65  | 99,65  | 96,37 | 99,65  | 95,82 | 95,79 | 98,51 | 130,39 | 129,94 |
| Variante 3: („Ausgleichsbeiträge leistende Länder“)  |        |        |        |       |        |       |       |       |        |        |
| (1.8) Abgrenzung I <sup>1</sup>  | 100,45 | 101,11 | 104,24 | 95,00 | 102,94 | 95,33 | 95,00 | 95,00 | 99,86  | 95,00  |
| (1.9) Abgrenzung II <sup>2</sup>   | 99,59  | 99,84  | 99,59  | 96,37 | 99,59  | 95,82 | 95,79 | 98,51 | 130,39 | 129,94 |
| <b>2. Beispiel: „Status quo und Einwohnerwertung der Hansestädte“</b>  |        |        |        |       |        |       |       |       |        |        |
| Vor Anwendung der Garantieklausel § 10 Abs. 3 Satz 2   |        |        |        |       |        |       |       |       |        |        |
| (2.1) vor LFA Abgrenzung I <sup>1</sup>  | 100,45 | 101,11 | 110,59 | 88,75 | 110,03 | 92,53 | 88,09 | 85,77 | 99,78  | 76,67  |
| (2.2) nach LFA Abgrenzung I <sup>1</sup>   | 100,45 | 101,11 | 103,76 | 95,00 | 103,76 | 95,33 | 95,00 | 95,00 | 99,86  | 95,00  |
| (2.3) nach LFA Abgrenzung II <sup>2</sup>  | 100,92 | 101,17 | 100,34 | 97,66 | 101,90 | 97,10 | 97,07 | 99,82 | 97,88  | 97,53  |
| <b>3. Beispiel: „Status quo und Senkung der Steuereinnahmen Hessens“</b>   |        |        |        |       |        |       |       |       |        |        |
| Vor Anwendung der Garantieklausel § 10 Abs. 3 Satz 2   |        |        |        |       |        |       |       |       |        |        |
| (3.1) vor LFA Abgrenzung I <sup>1</sup>  | 100,64 | 101,11 | 111,08 | 88,72 | 108,33 | 92,70 | 88,07 | 85,72 | 100,20 | 77,03  |
| (3.2) nach LFA Abgrenzung I <sup>1</sup>   | 100,64 | 101,11 | 103,59 | 95,00 | 103,25 | 95,44 | 95,00 | 95,00 | 100,20 | 95,00  |
| (3.3) nach LFA Abgrenzung II <sup>2</sup>  | 99,83  | 99,84  | 98,78  | 96,40 | 99,95  | 95,97 | 95,83 | 98,57 | 130,86 | 129,94 |
| Nach Anwendung der Garantieklausel § 10 Abs. 3 Satz 2  |        |        |        |       |        |       |       |       |        |        |
| (3.4) Abgrenzung I <sup>1</sup>  | 100,79 | 101,25 | 104,63 | 95,00 | 103,30 | 95,44 | 95,00 | 95,00 | 93,59  | 95,00  |
| (3.5) Abgrenzung II <sup>2</sup>   | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 96,40 | 100,00 | 95,97 | 95,83 | 98,57 | 120,58 | 129,94 |
| <b>4. Beispiel: „Status quo und Senkung der Steuereinnahmen Hessens und Einwohnerwertung der Hansestädte“</b>                  |        |        |        |       |        |       |       |       |        |        |
| Vor Anwendung der Garantieklausel § 10 Abs. 3 Satz 2   |        |        |        |       |        |       |       |       |        |        |
| (4.1) vor LFA Abgrenzung I <sup>1</sup>  | 100,64 | 101,11 | 111,08 | 88,72 | 108,33 | 92,70 | 88,07 | 85,72 | 100,20 | 77,03  |
| (4.2) nach LFA Abgrenzung I <sup>1</sup>   | 100,64 | 101,11 | 103,59 | 95,00 | 103,25 | 95,44 | 95,00 | 95,00 | 100,20 | 95,00  |
| (4.3) nach LFA Abgrenzung II <sup>2</sup>  | 101,16 | 101,17 | 100,09 | 97,69 | 101,28 | 97,25 | 97,11 | 99,88 | 98,23  | 97,54  |
| Nach Anwendung der Garantieklausel § 10 Abs. 3 Satz 2  |        |        |        |       |        |       |       |       |        |        |
| Variante 1: („wörtliche Interpretation“)   |        |        |        |       |        |       |       |       |        |        |
| (4.4) Abgrenzung I <sup>1</sup>  | 100,64 | 101,11 | 103,34 | 95,00 | 103,09 | 95,44 | 95,00 | 95,00 | 101,71 | 95,00  |
| (4.5) Abgrenzung II <sup>2</sup>   | 101,16 | 101,17 | 99,80  | 97,69 | 101,08 | 97,25 | 97,11 | 99,88 | 100,00 | 97,54  |
| Variante 2: („geänderte Formulierung“)   |        |        |        |       |        |       |       |       |        |        |
| (4.6) Abgrenzung I <sup>1</sup>  | 100,64 | 101,11 | 103,51 | 95,00 | 102,81 | 95,44 | 95,00 | 95,00 | 101,71 | 95,00  |
| (4.7) Abgrenzung II <sup>2</sup>   | 101,16 | 101,17 | 100,00 | 97,69 | 100,75 | 97,25 | 97,11 | 99,88 | 100,00 | 97,54  |
| <b>5. Beispiel: „Status quo und Senkung der Steuereinnahmen Hessens und Senkung der Steuereinnahmen Hamburgs“</b>              |        |        |        |       |        |       |       |       |        |        |
| Vor Anwendung der Garantieklausel § 10 Abs. 3 Satz 2   |        |        |        |       |        |       |       |       |        |        |
| (5.1) vor LFA Abgrenzung I <sup>1</sup>  | 100,64 | 101,11 | 111,11 | 88,72 | 108,36 | 92,71 | 88,07 | 85,72 | 99,94  | 77,05  |
| (5.2) nach LFA Abgrenzung I <sup>1</sup>   | 100,64 | 101,11 | 103,61 | 95,00 | 103,28 | 95,44 | 95,00 | 95,00 | 99,96  | 95,00  |
| (5.3) nach LFA Abgrenzung II <sup>2</sup>  | 99,83  | 99,84  | 98,81  | 96,40 | 99,98  | 95,98 | 95,83 | 98,57 | 130,50 | 129,94 |

<sup>1</sup> Abgrenzung I: Einnahmen der Länder aus den Gemeinschaftsteuern, der Gewerbesteuerumlage, den Ländersteuern, der Förderabgabe abzüglich der Beiträge für Hafencosten und Einnahmen der Gemeinden aus der Einkommensteuer, den Realsteuern abzüglich der Gewerbesteuerumlage. Durchschnitt gebildet mit Einwohnerwertung nach § 9 FAG.

<sup>2</sup> Abgrenzung II: Einnahmen der Länder aus den Gemeinschaftsteuern, der Gewerbesteuerumlage, den Ländersteuern, der Förderabgabe.  
 Quelle: Eigene Berechnungen.

auf (4.3). § 10 Abs. 3 Satz 2 FAG löst diese Situation wiederum nicht sinnvoll (Variante 1), da bei einem Ausgleich anstelle Hamburgs nun Baden-Württemberg unter dem Durchschnitt liegt (4.5). Eine zweifache Anwendung des § 10 Abs. 3 Satz 2 FAG mit der oben angedeuteten Veränderung des Gesetzestextes (Variante 2) liefert in diesem Fall eine der Zielsetzung der Garantieklausel entsprechende Lösung, denn alle ausgleichspflichtigen Länder erreichen nach dem Kriterium des § 10 Abs. 3 Satz 2 FAG mindestens den Durchschnitt (4.7).

Beispiele 3 und 4 zeigen, welche massiven Auswirkungen die geänderte Einwohnerwertung auf den Länderfinanzausgleich insgesamt haben kann. In Beispiel 3 hätte Hamburg nach § 10 Abs. 3 Satz 2 FAG 466 Mill. DM für andere Länder finanzieren müssen, in Beispiel 4 erhält Hamburg 107 Mill. DM. Der Unterschied beträgt immerhin 4,3% des Haushaltsvolumens Hamburgs 1989.

Wenn § 10 Abs. 3 Satz 2 FAG wie in den Verordnungen zum Länderfinanzausgleich interpretiert wird (keine Berücksichtigung der Länder in der ausgleichsfreien Zone), so treten die Auswirkungen der Beispiele 3 und 4 ein, wenn die Steuereinnahmen je Einwohner Hamburgs auf knapp über 102% des Länderdurchschnitts nach Abgrenzung I angehoben werden (z. B. durch Erhöhung der Gewerbesteuererinnahmen). Hamburg hätte dann ohne Berücksichtigung der Einwohnerwertung wiederum alle Finanzierungslasten aus § 10 Abs. 3 Satz 2 FAG allein zu tragen, während mit Einwohnerwertung ein möglicher Fehlbetrag Hamburgs von allen anderen ausgleichspflichtigen Ländern finanziert worden wäre.

In Beispiel 5 ist die oben schon erwähnte Situation dargestellt, daß alle ausgleichspflichtigen Länder unter dem Durchschnitt nach § 10 Abs. 3 Satz 2 FAG liegen (5.3). Dazu wurden ausgehend von Beispiel 2 die Ländersteuern von Hamburg um 20 Mill. DM oder 0,3% der im Länderfinanzausgleich anzurechnenden Steuereinnahmen Hamburgs gesenkt. § 10 Abs. 3 Satz 2 FAG wird in dieser immer noch realitätsnahen Situation völlig sinnlos.

### Fazit

Die angestellten Überlegungen und die gerechneten numerischen Beispiele zur Garantieklausel § 10 Abs. 3 Satz 2 FAG decken gravierende Mängel auf: Die nach § 10 Abs. 3 Satz 2 FAG vorzunehmende Umverteilung scheitert, wenn das zur Finanzierung notwendige Volumen nicht aufgebracht werden kann. Doch auch in den Fällen, in denen die Garantieklausel problemlos anwendbar ist, kann sie zu Ergebnissen führen, die zu Kritik An-

laß geben. Unabhängig davon sind Unschärfen in der Formulierung vorhanden.

Legt man die zu Beginn der Arbeit aufgeführten Kriterien als Maßstab an, so ist festzustellen, daß diese im Bereich der zweiten Garantieklausel nicht erfüllt sind: Die Regelungen sind unvollständig<sup>18</sup>, und die Ergebnisse der Regelungen verstoßen gegen die Monotonie- und Stetigkeitsforderung, d. h. die Reihenfolge der Länder nach den Steuereinnahmen je Einwohner kann massiv verändert werden, und marginale Veränderungen in den Ausgangsgrößen können sprunghafte Veränderungen der Ergebnisse bewirken.

Entscheidend für die Beurteilung der Garantieklausel § 10 Abs. 3 Satz 2 FAG ist ihr Verhältnis zu § 10 Abs. 1 und 2 Satz 2 FAG, die vom Gesetzgeber unstrittig als die „Hauptregelungen“ im Länderfinanzausgleich angelegt sind. Dies zeigt sich unter anderem an deren Stellung im Gesetz und an zahlreichen Äußerungen des Gesetzgebers z. B. zur Einbeziehung der Gemeindesteuern. § 10 Abs. 3 Satz 2 FAG soll demnach im Länderfinanzausgleich nicht mehr als die Rolle einer ergänzenden Nebenbedingung spielen. Die aufgezeigten Mängel stellen diese Rolle jedoch ernsthaft in Frage. Wenn z. B. ein ausgleichspflichtiges Land durch § 10 Abs. 3 Satz 2 FAG sogar unter die vom Gesetzgeber angestrebte Mindestgrenze für ausgleichsberechtigte Länder von 95% gedrückt wird, dann sind die vorherigen Ergebnisse auf den Kopf gestellt. Die zweite Garantieklausel erlangt dann die Bedeutung einer zweiten „Hauptregelung“, insbesondere deshalb, weil sie als abschließende Regelung in ihren Auswirkungen innerhalb des Länderfinanzausgleichs nicht mehr korrigiert werden kann.

Dann aber ist zu entscheiden: Entweder werden im Länderfinanzausgleich die Ländersteuern einschließlich der Gemeindesteuern den einzelnen Ländern zugerechnet und damit den Berechnungen der Ausgleichszuweisungen und Ausgleichsbeiträge ohne nachträgliche Änderungen durch Garantieklauseln zugrunde gelegt, oder es wird hauptsächlich auf das Verteilungskriterium des § 10 Abs. 3 Satz 2 FAG abgestellt und der Länderfinanzausgleich damit ganz wesentlich ohne Einbeziehung der Gemeindesteuern durchgeführt. Beides ist systematisch nicht vereinbar. Ein konsistentes und formal überzeugendes Finanzausgleichssystem setzt voraus: Ersatzlose Streichung des § 10 Abs. 3 Satz 2 FAG.

<sup>18</sup> Auf der anderen Seite enthält das FAG auch überflüssige Regelungen. So wurde erst vor kurzem nachgewiesen, daß die nach § 8 Abs. 2, Ziffer 1 und 3 anzusetzenden Hebesätze zur Berechnung der Gemeindesteuern, deren Bedeutung im politischen und wissenschaftlichen Bereich ausgiebig diskutiert worden ist, für das Ergebnis völlig unerheblich sind (vgl. G. Zabel: Die Gemeindesteuern im Länderfinanzausgleich, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen, Heft 7-9, Jg. 1989).