ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Geske, Otto-Erich

Article — Digitized Version

Der Länderfinanzausgleich wird ein Dauerthema

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Geske, Otto-Erich (1992) : Der Länderfinanzausgleich wird ein Dauerthema, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 72, Iss. 5, pp. 250-259

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/136881

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

Otto-Erich Geske

Der Länderfinanzausgleich wird ein Dauerthema

Angesichts der Finanzierungsprobleme des Bundes, der alten und der neuen Länder sowie der Gemeinden dürfte die Diskussion um die Ausgestaltung des Länderfinanzausgleichs in den kommenden Jahren zu einer Dauerveranstaltung werden. Dr. Otto-Erich Geske analysiert die anstehenden Fragen.

Der bundesstaatliche Finanzausgleich war in den vergangenen zehn Jahren immer wieder einmal in die öffentliche Diskussion geraten. Das war jedoch nur eine Randerscheinung in der Finanzpolitik der Bundesrepublik. In den nächsten zehn Jahren wird sich dies bei den Finanzierungsproblemen des Bundes, der alten und der neuen Länder und ihrer Gemeinden grundlegend ändern. Es wird nicht nur um die quantitative Finanzverteilung zwischen den Ebenen Bund einerseits und den Ländern und ihren Gemeinden andererseits gehen, sondern auch um die Struktur der föderativen Finanzbeziehungen zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften untereinander.

Dieses Thema wird nicht lange ein wissenschaftliches Analyse- und Modellfeld bleiben, sondern ein konkretes komplexes Streitobjekt auf allen politischen Ebenen dieser Republik. Da die Finanzdecke insgesamt kurz ist, werden es auch die Bürger spüren, ob „ihre" Gebietskörperschaft ausreichend oder zu wenig Finanzmasse zur Verfügung haben wird. Es wird daher auch bei der Schaffung eines gesamtdeutschen Finanzausgleichs zwischen den Ost- und den Westländern zu einer Polarisierung über die öffentliche Meinungsbildung kommen. Mit den nachfolgenden Darlegungen soll versucht werden, bei dem komplexen Thema des bundesstaatlichen Finanzausgleichs einige Mißverständnisse auszuräumen, aber auch einige Klarstellungen zu bringen.

Die derzeitigen Diskussionen über den Länderfinanzausgleich finden auf zwei verschiedenen Ebenen statt. Einmal wird unter diesem Begriff die Einbeziehung der ostdeutschen Länder in das westdeutsche Finanzausgleichssystem verstanden, die nach dem Einigungsvertrag zum 1. 1. 1995 vorgenommen werden soll. Zum anderen sind alle Finanzbeziehungen im föderativen Staat und damit auch das Finanzausgleichssystem zwischen den Ländern ein wesentlicher Teilaspekt in den Verfassungskommissionen, die über Änderungen des Grundgesetzes beraten. Es ist zu früh über das, was hier diskutiert wird, zu berichten und es zu bewerten. Aus der Sicht der Länder soll in diesem Zusammenhang der durch die Verlagerungen in die zentralistische Zuständigkeit der EG entstehende Kompetenzverlust der Länder durch Rückverlagerung von Zuständigkeiten des Bundes auf die Länder ausgeglichen werden: dies vor allem auch auf dem Gebiet der Finanzen.

Inwieweit spätere Kommissionsempfehlungen auch zu finanzverfassungsrechtlichen Veränderungen führen werden, hängt von der Einschätzung der möglichen finanziellen Ergebnisse durch die einzelnen Länder und die Bundesratsmehrheiten ab. In der Geschichte der Bundesrepublik aber war die Neigung der finanzschwachen Länder, sich lieber an die großen Töpfe des Bundes einschließlich seiner großen Gestaltungsmöglichkeiten zu hängen, stärker ausgeprägt als die Vorstellung, immer wieder von den steuerstärkeren Ländern höhere Zahlungen fordern zu müssen. Derzeit scheinen die politischen Positionen zum ersten gesamtdeutschen Länderfinanzausgleich schneller und deutlicher Gestalt anzunehmen als die grundsätzlichen Diskussionen in den Verfassungskommissionen.

Der Inhalt und die Struktur der Debatten werden von der politischen Aktualität der zu bewältigenden Probleme abhängen. Hierbei scheint mir die Schaffung des ersten gesamtdeutschen Länderfinanzausgleichs vorrangig zu sein. Es herrscht nämlich die Vorstellung, daß man mit diesem Länderfinanzausgleich die Finanzierungsschwierigkeiten der ostdeutschen Länder lösen kann.

Bei näherer Betrachtung erweist sich, daß auch die Diskussionen über diesen neuen Länderfinanzausgleich zu derselben Grundsatzfrage kommen, nämlich der Ent-

Dr. Otto-Erich Geske, 60, ist Staatssekretär im Hessischen Ministerium der Finanzen in Wiesbaden.

scheidung, ob die horizontale Finanzausgleichsfinanzierung den Vorrang haben sol gegenüber den vertikalen Finanzbeziehungen zwische dem Bund und den Ländern. Und wie üblich finden die olitisch-ideologischen Positionsdarstellungen statt. Auf der einen Seite die zentralistisch orientierten Vertreter, die Zweckbestimmungen und Verwendungskontrolle bei den transferierten Finanzierungsmitteln anstreben, und auf der anderen Seite die Verfechter von staatlicher Selbständigkeit und parlamentarischer Entscheidungsautonomie. Diese Grundsatzpositionen werden auch nicht adurch anders, daß die einen ihre zentralstaatliche Vorstellung mit dem wissenschaftlichen Begriff eines bedarfsgerechten Finanzausgleichs aufwerten, während die aneren sich auf die föderative Struktur unserer Verfassung berufen.

Doch bevor dieses näher dargelegt wird, muß auf einen anderen Zusammenhang aufmerksam gemacht werden: Zeitlich vor allen anderen politischen Entscheidungen steht nämlich das im Mai/Juni zu erwartende Urteil des Bundesverfassungsgerichts über mehrere Anträge von alten Bundesländern über Einzelfragen des bisher nur im Westen der Bundesrepublik geltenden Länderfinanzausgleichsgesetzes. Wenn man davon ausgeht, daß das Bundesverfassungsgericht einige Bestimmungen des Länderfinanzausgleichsgesetzes für nicht verfassungsgemäß hält, dann wird der Bundesgesetzgeber ein Anpassungsgesetz entsprechend den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts beschließen müssen. Wäre das nicht die Gelegenheit, auch die Einbeziehung der neuen Länder in den Finanzausgleich mit zu regeln? Möglicherweise mit zeitlich gestrecktem Inkrafttreten?

Da die Beantwortung dieser Fragen von dem Ausgang des Streits vor dem Bundesverfassungsgericht abhängt, kann man heute nur Vermutungen anstellen, ob die Karlsruher Entscheidungen den Gesetzgeber zu schwerwiegenden Änderungen des geltenden Finanzausgleichsrechts verpflichten und ob dadurch die Schaffung des gesamtdeutschen Länderfinanzausgleichs erleichtert oder erschwert wird. Das setzt voraus, daß das Urteil Tatbestände betrifft, die für die Einbeziehung der neuen Länder relevant sind. Im Einigungsvertrag ist jedenfalls vorgesehen, daß bis zum 1. 1. 1995 die neuen Länder in den bestehenden Länderfinanzaugleich einbezogen werden sollen, was gleichzeitig bedutet, daß bis zu diesem Termin ein erster gesamtdeutscher Länderfinanzausgleich geschaffen sein soll.

Bei den anschließenden Darlegungen steht nicht die „Schieflagen"-Diskussion im Vordergrund, d. h. der Teil des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, der sich mit dem Ausgleich der Finanzausstattung des Bundes einerseits und den Ländern und den jeweiligen Gemeinden andererseits befaßt, mit anderen Worten die Regelungen über die Umsatzsteuerbeteiligung von Bund und Ländern. Der Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen ist vielmehr der Finanzausgleich zwischen den Ländern, wie er in den Bestimmungen des Art. 107 Abs. 1 und Abs. 2 des Grundgesetzes vorgegeben ist. Das ist mehr als der horizontale Finanzausgleich zwischen den Ländern im engeren Sinne, wie er im zweiten Absatz des Art. 107 GG seine verfassungsrechtliche Struktur und seine Ermächtigung für den Gesetzgeber zum Erlaß des Länderfinanzausgleichsgesetzes gefunden hat.

Die derzeitige politische Diskussion, die unter dem Begriff des „Länderfinanzausgleichs" geführt wird, bezieht sich wirklich auf den weiten Begriff des „Finanzausgleichs zwischen den Ländern". Dabei geht es also um drei Aspekte:

- ☐ Um die verfassungsgemäße Gestaltung des Länderfinanzausgleichsrechts nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts, das in wenigen Wochen über dort anhängige Prüfungsanträge mehrerer alter Länder entscheiden wird.
- ☐ Um die Grundstrukturen eines gesamtdeutschen Länderfinanzausgleichs ab 1995 mit Regelungen und Schlüsseln, die den unterschiedlichen Wohlstands- und Entwicklungsstufen der Ost- und der Westländer durch Anpassungen oder flexible Regelungen Rechnung tragen.
- ☐ Um den Länderfinanzausgleich als Teil einer neu zu formulierenden föderativen Finanzverfassungsstruktur im Rahmen einer grundlegenden Verfassungsreform.

Verfassungsgemäße Anpassung in 1992

Bekanntlich hatte das Bundesverfassungsgericht auf Anträge mehrerer Länder 1985 die Vereinbarkeit der Länderfinanzausgleichsregelungen mit der seit 1969 geltenden Finanzverfassung (Art. 107 Abs. 1 und 2 GG) geprüft und einige Änderungen durch den Gesetzgeber veranlaßt[1]. Zu den maßgebenden Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts gehörte seinerzeit unter anderem, daß der Länderfinanzausgleich weitestgehend ein Steuer- und Einnahmeausgleich ist, der grundsätzlich keine Bedarfselemente enthält, daß die Stadtstaaten einen verfassungsgemäßen Anspruch auf eine Finanzausstattung haben, die ihrer besonderen Struktur entspricht, und daß im Rahmen der Bundesergänzungszuweisungen auch die besonderen Bedarfe kleiner Länder zu berücksichtigen sind (sogenannte Haushaltsnotlagen-Klausel). Trotz dieses Urteils hat es keine Befriedung der Länder gegeben, sondern eine erneute Befassung des

[1] Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts Band 72, S. 330 ff.

Bundesverfassungsgerichts. Dazu hat am 8./9. Oktober 1989 eine eingehende mündliche Verhandlung stattgefunden. Mit einem Urteil ist im Mai/Juni dieses Jahres zu rechnen. Dies ist eine ungewöhnlich lange Beratungszeit des Gerichts, die auf die Schwierigkeit der Materie und die Bedeutung der Entscheidung auch in scheinbaren Details schließen läßt. Aufgrund der ausführlichen mündlichen Verhandlung läßt sich absehen, daß drei Fragestellungen in dem kommenden Urteil ihre Beantwortung finden werden, die für die jeweiligen Länder von finanziellem Gewicht sind, die aber über die Zusammenhänge des solidarischen Ausgleichssystems alle Länder betreffen.

□ Kann der Bund es hinnehmen, daß ein oder mehrere Länder aufgrund ihrer Finanzausstattung auf Dauer eine verfassungsrechtlich bedenkliche Verschuldungsposition haben, oder besteht nicht ein verfassungsrechtlicher Zwang, diese Länder „zu sanieren", damit anschließend wieder eine solidarische Finanzverantwortung aller Länder im föderativen Staat möglich wird? Diese Fragestellung zielt in erster Linie auf die Ergänzungszuweisungen des Bundes für die Länder Saarland und Bremen.

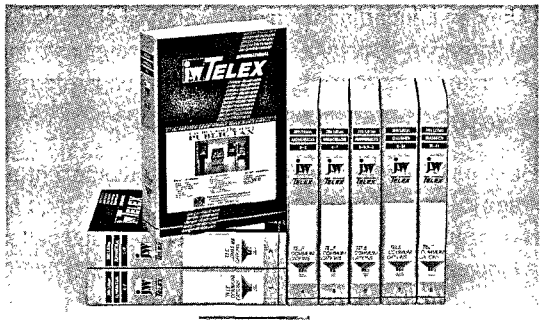
□ Gibt es objektivierte Kriterien, die zu einer Ermittlung der „richtigen" Finanzausstattung der Stadtstaaten führen? Hierbei geht es um die Höhe der Einwohnerzahl-Gewichtung, die derzeit bei 135% liegt.

□ Wo endet der verfassungsrechtliche Auftrag zu einer stärkeren Angleichung zugunsten der finanzschwachen Länder und wo beginnt die verfassungsrechtlich unzulässige Übernivellierung zu Lasten der steuerstarken Länder? Dies ist kein Detailproblem, sondern führt zu den Grundsätzen eines föderativen Finanzausgleichssystems. Eine stärkere Nivellierung ist jedoch die eigentliche Zielrichtung der hierzu gestellten Anträge. Die antragstellenden Länder wollen eine Feststellung des Gerichts, daß möglichst alle Steuern und Einnahmen einschließlich der Steuern und Einnahmen der Gemeinden voll in die Berechnung des Länderfinanzausgleichs einbezogen werden müssen.

Mit der letzten Problemstellung ist die „natürliche" Interessenlage der Länder mit unterschiedlicher Finanzkraft bzw. Finanzschwäche angesprochen, nämlich die Frage nach der Intensität und den Grenzen eines födera-

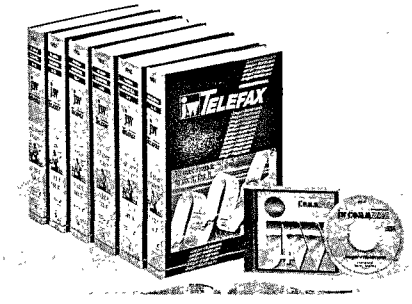
Jaeger+Waldmann

die führenden Nachschlagewerke für eine reibungslose weltweite Telekommunikation



Der Welt führendes Internationales Telex- und Teletex-Verzeichnis

verzeichnet die Telex- und Teletexteilnehmer aus über 220 Ländern: Für den Fernschreibverkehr alphabetisch und nach Namengebern geordnet. Für Ein- und Verkäufer nach Branchen unterteilt. (8 Bände)



Das erste Internationale Faksimile-Verzeichnis

führt die Telefaxteilnehmer aus über 180 Ländern auf. Innerhalb der Länder sind die Teilnehmer alphabetisch sortiert und zusätzlich in zwei Branchenbänden verzeichnet. (6 Bände)

Alle internationalen Kommunikationsdaten sind auch auf CD-ROM CommDisc lieferbar.

TELEX-VERLAG JAEGER+WALDMANN GMBH
P.O. Box 111454 · Birkenweg 8–10 · 6100 Darmstadt 11 · Germany
Tel. (6151) 3302-0 · Telefax (6151) 3302-50 · Telex 419389 jwtlx d · Teletex 6151800=jwttx

tiven Finanzausgleichs. Deshalb soll sie auch nicht als politische Mehrheitsentscheidung des Bundesgesetzgebers gelöst werden, sondern als eine Feststellung des Bundesverfassungsgerichts, das die Antworten als eine verfassungsrechtliche Vorgabe aus dem Text und Kontext der föderativen Finanzverfassung herausgefunden hat. Es ist nämlich nicht von vornherein einsichtig, warum bei der Bemessung, ob und in welcher Höhe ein Land gegenüber anderen Ländern ausgleichspflichtig oder ausgleichsberechtigt ist, die Finanzkraft und der Finanzbedarf seiner Gemeinden berücksichtigt werden soll. Dies aber schreibt der Verfassungstext vor. Der Finanzausgleichsgesetzgeber hatte nur bestimmte Gemeindesteuern in die Länderfinanzkraftberechnung einbezogen und diese Steuern auch nicht in voller Höhe. Dem hatte er den Kommunalbedarf als gemeindegrößenabhängige Einwohnerzahlgewichtung gegenübergestellt.

Es gibt viele Gründe für und gegen diese vom Gesetzgeber als ausgewogen angesehene Regelung[2]. Aber erst eine verfassungsgerichtliche Auslegung der Gemeindeklausel des Artikels 107 Abs. 2 GG nach Sinn und Zweck läßt den Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers in bezug auf die Ausgleichsintensität bzw. Nivellierungsgrenzen des Länderfinanzausgleichs erkennen.

Das in den nächsten Wochen zu erwartende Urteil des Bundesverfassungsgerichts bezieht sich auf einen Rechtszustand, der zwischen den westlichen Bundesländern bis 1989 bestand.

Die jahrelangen Auseinandersetzungen der Länder über Finanzausgleichsfragen sind durch die Schiedsrichterrolle, die das Bundesverfassungsgericht übernommen hatte, wenn auch nicht beendet, so doch zu einem großen Teil entschärft. Aber ohne eine Klarstellung des Gerichts, wie weit die Verfassung die Augsgleichsergebnisse vorschreibt oder zuläßt, ist mit einem befriedenden Urteil nicht zu rechnen, zumal auch die ausgleichspflichtigen Länder Baden-Württemberg und Hessen die Angemessenheit des gegenwärtigen Ausgleichsergebnisses in Frage gestellt haben. Baden-Württemberg hat bereits einen neuen Prüfungsantrag in Karlsruhe gestellt, Hessen macht dies von der Prüfung des kommenden Urteils abhängig. Sind diese Einwendungen berechtigt, dann würden bereits über Jahre bestehende Finanzausgleichsregelungen vom Gesetzgeber angepaßt werden müssen, wodurch erhebliche Verschiebungen im Länderfinanzausgleichssystem erforderlich würden; wahrscheinlich müßten sogar noch darüber hinausgehende Konsequenzen für die Bund-Länder-Finanzbeziehungen gezogen werden.

Voraussehbare Konsequenzen

Daß durch das verfassungsrechtlich gebotene Ausgleichssystem – wobei es nicht auf die einzelnen Stufen, sondern auf die Angemessenheit des Gesamtergebnisses ankommt – die unterschiedliche Finanzkraft der einzelnen Länder in Richtung auf eine durchschnittliche Finanzkraft angenähert werden soll, ist meines Erachtens unbestritten. Soweit es den Finanzausgleich zwischen den Ländern betrifft, also ohne die finanzkraftverstärkende Wirkung der Bundesergänzungszuweisungen, geht die Anhebung der Finanzkraft der finanzschwachen Länder an den Länderdurchschnitt systemimmanent zu Lasten der finanzstarken Länder. Deren Finanzkraft wird infolge der Ausgleichsverpflichtung zugunsten der finanzschwachen Länder automatisch verringert und in Richtung auf das Niveau des Länderdurchschnitts abgesenkt. Zwangsläufig, aber auch gewollt, führt das Ausgleichssystem zwischen den Ländern zu einer beiderseitigen Annäherung in der Finanzkraft und zu einer Verengung des zunächst bestehenden Finanzkraftabstandes.

Es würde aber der Intention der im Ausgleichsprinzip steckenden Annäherung widersprechen, wenn die Finanzausgleichsregelungen des einfachen Gesetzes die Finanzkraftabstände unter den Ländern nicht nur verengen, sondern auch die Reihenfolge der Länder bezogen auf ihre vor dem Finanzausgleich bestehende Finanzkraft verändern. Ebenso würde das Verfassungsprinzip des angemessenen Ausgleichs verletzt, wenn als Ergebnisse des Ausgleichs zwischen den Ländern finanzschwache Länder zu einer stärkeren Finanzkraft gelangen als die finanzstarken. Die geltenden Finanzausgleichsregelungen, die derzeit in dem Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht auf ihre Verfassungsgemäßheit geprüft werden, führen jedoch zu einem anderen Ausgleichsergebnis oder lassen es zumindest zu, daß steuer- und einnahmestarke Länder in ihren Landeshaushalten, bezogen auf die jeweilige Einwohnerzahl, erheblich weniger Finanzmittel zur Verfügung haben als steuerschwache Länder, die durch die Ausgleichsleistungen der steuerstarken Länder zu den finanzstärksten Haushaltsträgern geworden sind (vgl. Tabelle).

Gegenüber dem Einwand, ein Finanzkraftausgleich beachte nicht den unterschiedlichen Finanzbedarf der Länder, muß an dieser Stelle noch einmal betont werden, daß der Finanzausgleich zwischen den (Flächen-)Ländern grundsätzlich nicht die Ausgabenbelastung der Länderhaushalte zu berücksichtigen hat, sondern nach der

[2] Soll mit der Gemeindeklausel der Verfassung der sachgerechte Bestand der Kommunalfinanzausgleiche der Länder gesichert werden? Liegt in der tradierten Einbeziehung der kommunalen Ebene ein Differenzierungsgebot? Vgl. Otto-Erich Geske: Der bundesstaatliche Finanzausgleich im Streit der Länder, in: Die Öffentliche Verwaltung, 1985, S. 421 ff., S. 426 und Anm. 17; sowie ders.: Konturen eines neuen Länderfinanzausgleichs, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 66. Jg. (1986), H. 8, S. 399 ff., S. 403.

Verfassung auf den Ausgleich von Einnahmen beschränkt ist, die als Unterschiede in der Finanzkraft gesetzlich definiert sind.

Ein im verfassungsgerichtlichen Prozeß bedeutsamer Streitpunkt ist, wie die Schutzvorschriften im Länderfinanzausgleichsgesetz ausgestaltet sein müssen, um das angemessene Gesamtergebnis vor unsystematischen Verschiebungen sicherzustellen und um Mindestgrenzen zu garantieren. Es wäre ein Irrtum anzunehmen, daß das geltende Finanzausgleichsgesetz bereits Regelungen für alle Zeit und für alle möglichen Situationen enthält. Es ist in bestimmter historischer Situation geschaffen und nach gewollten finanzwirtschaftlichen Ergebnissen hin entwickelt worden. Es ist zwar zu einer Regelung auf Kontinuität beschlossen worden, wie seine Einbeziehung in den Verfassungskompromiß durch die sogenannte „Geschäftsgrundlage-Entschließung des Vermittlungsausschusses" anläßlich der Finanzreform 1969 beweist, der Gesetzgeber hatte jedoch Entwicklungen nicht einbezogen oder einbeziehen können, die für ihn seinerzeit nicht absehbar waren. Er hatte z. B. nicht vorhergesehen, daß nur noch zwei Länder als Zahlerländer im Finanzausgleich übrig bleiben würden und daß die Regelungen für Länder in der (weder ausgleichsberechtigenden noch ausgleichsverpflichtenden) „toten Zone" sich aus diesem Grunde als unzulänglich erweisen würden. Waren die veränderten Sachverhalte schon nicht vorhergesehen, so erst recht nicht die dann eventuell notwendig werdenden *Garantieklauseln.*

Unterschiede in den Einnahmen im Länderfinanzausgleich pro Einwohner der Flächenstaaten

Steuern der Länder vor Umsatzsteuerverteilung, LFA und BEZ 1991

Rang-folge	Land	in DM je Einwohner	Differenz zum steuerschwächsten Land in DM	in %
1	BW	2 766	985	55,3
2	HE	2 736	955	53,6
3	NRW	2 486	705	39,6
4	BAY	2 478	697	39,1
5	RP	2 178	397	22,3
6	SH	2 108	327	18,4
7	NDS	2 086	305	17,1
8	SAAR	1 781	–	–

Steuern der Länder nach Umsatzsteuerverteilung und LFA 1991

Rang-folge	Land	in DM je Einwohner	Differenz zum steuerschwächsten Land in DM	in %
1	BW	3 284	163	5,2
2	HE	3 284	163	5,2
3	NRW	3 275	154	4,9
4	BAY	3 267	146	4,7
5	SAAR	3 241	120	3,8
6	SH	3 136	15	0,5
7	RP	3 125	4	0,1
8	NDS	3 121	–	–

Steuern der Länder nach Umsatzsteuerverteilung, LFA und BEZ 1991

Rang-folge	Land	in DM je Einwohner	Differenz zum steuerschwächsten Land in DM	in %
1	SAAR	3 615	348	10,7
2	SH	3 364	97	3,0
3	NDS	3 331	64	2,0
4	RP	3 304	37	1,1
5	BW	3 284	17	0,5
6	HE	3 284	17	0,5
7	NRW	3 275	8	0,2
8	BAY	3 267	–	–

Solche Garantieklauseln sind auch ein gesetzgeberisches Instrument, um die *Finanzkraftreihenfolge* zu sichern. Eine Neugestaltung dieser Klauseln verändert die Finanzausgleichsposition der einzelnen Länder aber erheblich und kann zu schwierigen und langen Auseinandersetzungen zwischen den Ländern im Gesetzgebungsverfahren führen – wenn das Bundesverfassungsgericht hier nicht schon in seinem Urteil deutliche Hinweise auf den notwendigen Regelungsinhalt gibt.

Ein im anhängigen Verfassungsgerichtsprozeß bedeutsamer Streit ist, ob dem Prinzip der *Aufrechterhaltung der Reihenfolge* nur die Regelungen des Finanzausgleichs zwischen den Ländern Rechnung tragen müssen oder auch die sonstigen materiellen Finanzausgleichsleistungen.

Ausgleichsrelevanz vertikaler Leistungen

Diese Frage stellt sich zuerst in bezug auf die *Bundesergänzungszuweisungen.* Es handelt sich zwar um Zuweisungen des Bundes, die nach Art. 107 Abs. 2 Satz 2 GG aber nur finanzschwachen Ländern gewährt werden sollen. Zunächst dienen die Ergänzungszuweisungen des Bundes dazu, die Finanzkraft der finanzschwachen Länder nach Durchführung des Länderfinanzausgleichs noch näher an die durchschnittliche Finanzkraft der Länder hinaufzuheben; dies aber ohne zugleich die Finanzkraft der finanzstarken Länder weiter zu nivellieren, wie das beim Finanzausgleich zwischen den Ländern unmittelbar der Fall wäre. Mittelbar zahlen die finanzstarken Länder aber die als ergänzende Zuweisungen des Bundes gegebenen Finanzmittel doch mit, weil die dadurch entstehende höhere Belastung des Bundes als Forderungsbestandteil im Rahmen der Deckungsquotenberechnung für die Umsatzsteuerverteilung nach Art. 106 Abs. 3 GG vom Bund den Ländern präsentiert wird.

Wenn also die Bundesergänzungszuweisungen auch nicht Teil des Länderfinanzausgleichs und dessen angemessenen Gesamtausgleichsergebnisses sind, so ergeben sich aus dem Umschichtungsvolumen bzw. dem Aus-

gleichsergebnis des Länderfinanzausgleichs doch Grenzen für ihre Höhe. Nach dem Sinn der Einordnung der Bundesergänzungszuweisungen in den Kontext der föderativen Finanzverfassung des Grundgesetzes kann der Bund seine Zuweisungen nicht dazu verwenden, die Finanzkraft der „finanzschwachen" Länder so zu verstärken, daß sie im Ergebnis dauerhaft über der Finanzkraft der finanzstarken Länder liegt[3]. Dies ist meines Erachtens eine notwendige Schlußfolgerung aus dem letzten Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Länderfinanzausgleich.

Nicht eindeutig klar ist die Rechtslage, ob und gegebenenfalls wann bei der Ermittlung der Finanzkraft der Länder für die Höhe der Ausgleichsberechtigung auch „sonstige materielle Finanzausgleichsleistungen vertikaler Art" einbezogen werden müssen oder berücksichtigt werden können, wobei insbesondere die Finanzmittel des Bundes im Rahmen der *Mischfinanzierungen* und Finanzhilfen nach Art. 91 a und Art. 104 a Abs. 4 GG gemeint sind. Dies ist eine Frage, die im Zusammenhang mit der Finanzierung der neuen Länder von erheblicher Bedeutung werden kann, wenn ab 1995 die gesamte Finanzverfassung des Grundgesetzes auch in den neuen Ländern Anwendung finden soll.

Aber auch in der alten Bundesrepublik hat sich das Verhältnis von *vertikalen Finanzierungshilfen* und horizontalem Finanzausgleich im Hinblick auf eine Übernivellierung der Finanzkraft als aufklärungsbedürftig erwiesen. Im Zusammenhang mit dem Strukturhilfegesetz haben die Länder Baden-Württemberg und Hessen eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts beantragt, die Finanzausgleichsrelevanz dieser Strukturhilfen, damit die Unangemessenheit der Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs und insoweit die Verfassungswidrigkeit des Strukturhilfegesetzes festzustellen. Bei der Schaffung des Strukturhilfegesetzes hatte sich der Gesetzgeber auf die Investitionshilfekompetenz nach Art. 104a Abs. 4 GG berufen; deshalb hätte eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die beiden Länderanträge zu einer grundsätzlichen Klärung der Finanzausgleichsrelevanz von vertikalen Finanzhilfen führen können. Durch den Vermittlungsausschußkompromiß vom Februar dieses Jahres dürfte aber die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu einem bereits beendeten Gesetz nicht mehr zu erwarten sein, zumal für dieses Jahr noch nicht einmal die mündliche Verhandlung terminiert worden ist.

In seiner bisherigen Rechtsprechung hat das Bundesverfassungsgericht darauf hingewiesen, daß die Mitfinanzierungsregelungen der Verfassung nicht primär auf Finanzausgleichswirkungen hin, sondern bedarfsorientiert gestaltet sind. Vom Finanzvolumen her handelt es sich um nicht unerhebliche Beträge. Angesprochen sind nämlich die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a und 91 b GG, also die Bundesmitfinanzierung für die regionale Wirtschaftsförderung, die Agrarstruktur und den Hochschulbau, die Finanzhilfen nach Art. 104a Abs. 4 GG, also insbesondere das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, das Städte- und Wohnungsbauförderungsgesetz sowie die Geldleistungsgesetze nach Art. 104 a Abs. 3 GG.

Die Mitfinanzierungsregelungen bedeuten ohne Zweifel eine Verbesserung der Finanzausstattung der begünstigten Länder, ohne daß diese Finanzierungsströme bei der Angemessenheit des Finanzausgleichsergebnisses mit bewertet wurden. Nach dem Finanzhilfenurteil des Bundesverfassungsgerichts[4] sind die Mischfinanzierungstatbestände als verfassungsrechtliche Ausnahmeregelung zu verstehen, mit denen Ausgabelasten der Länder gemindert oder die Wahrnehmung ihrer Aufgaben erleichtert werden. Das Bundesverfassungsgericht hatte selbstverständlich die dabei entstehenden nicht unerheblichen Finanzausgleichswirkungen gesehen; es hatte in seinem Urteil aber nicht mitentschieden, ob diese Finanzierungshilfen im Länderfinanzausgleich auch mitbewertet werden können oder müssen, um unangemessene Finanzkraftverschiebungen zu verhindern. Es wäre für die Finanzpolitik hilfreich, wenn sich in dem kommenden Urteil dazu Hinweise finden würden, wenn schon mit einem Strukturhilfeurteil nicht mehr zu rechnen ist.

Konfliktreiches Anpassungsgesetz

Mit der punktuellen Darstellung sollte darauf aufmerksam gemacht werden, daß noch vor einer ernsthaften Beschäftigung mit einem gesamtdeutschen Länderfinanzausgleich die zu erwartenden verfassungsgerichtlichen Vorgaben für das derzeitig geltende Länderfinanzausgleichsrecht zu erfüllen und gesetzgeberisch umzusetzen sind. Man wird also davon ausgehen können, daß mindestens bis Ende 1992 die Gespräche und die Debatten der westlichen Länder über die verfassungsgemäße Anpassung des geltenden Finanzausgleichsrechts dauern werden. Das werden keine leichten Verhandlungen sein, wie aus den aufgezeigten Streitpunkten zu schließen ist. Die finanzielle Enge, die Verschuldung und die Belastung der Länderhaushalte werden eine schnelle Einigung stark erschweren. Die Dauer und Härte der Auseinandersetzungen wird allerdings auch davon abhän-

[3] Zeitlich begrenzte Sonderfälle, die sich z. B. aus der vom Bundesverfassungsgericht anerkannten Haushaltsnotlage ergeben, können dazu führen, daß die Finanzkraft eines finanzschwachen Landes durch die Bundesergänzungszuweisungen auch über den Länderdurchschnitt angehoben wird.

[4] Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts Band 1, S. 117 ff.

gen, wie weit die alten Länder bei der Anpassung auch noch die präjudizierende Wirkung für den gesamtdeutschen Länderfinanzausgleich beachten werden bzw. berücksichtigen müssen.

Das kann aus heutiger Sicht nicht ausgeschlossen werden, wenn z.B. die Bundesregierung von ihrem Gesetzesinitiativrecht Gebrauch macht und gleichzeitig oder bald nach dem Länderfinanzausgleichs-Anpassungsgesetz auch den Entwurf eines gesamtdeutschen Länderfinanzausgleichsgesetzes vorlegt. Denn es ist die erklärte Absicht des Bundeskanzlers, mit den Ländern schon zu Beginn der zweiten Hälfte dieses Jahres über einen gesamtdeutschen Finanzausgleich zu reden und das Gesetzgebungsverfahren darüber im Jahre 1993 abzuschließen.

Nach den bisherigen Erfahrungen über die Zeiträume bei Veränderungen von horizontalen und vertikalen Finanzausgleichsbeziehungen ist dies ein sehr ehrgeiziger Zeitplan. Angesichts der Größenordnung der zu erwartenden Verschiebungen und zusätzlichen Belastungen halte ich einen so frühen Abschluß jedoch für unwahrscheinlich.

Erster gesamtdeutscher Länderfinanzausgleich

Bekanntlich war die sofortige Einbeziehung der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich bei den deutsch-deutschen Verhandlungen über den Einigungsvertrag von DDR-Ministerpräsident de Maizière als wesentlichster Finanzpunkt gefordert worden, aber durch die Vertreter vom Bund und den westlichen Ländern abgelehnt worden[5]. Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisung wurden in den neuen Ländern durch Übergangsregelungen bis Ende 1994 ersetzt. Die Forderung nach sofortiger Einbeziehung der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich war danach vom Bundesaußenminister und vom Bundeswirtschaftsminister immer wieder vorgetragen worden; in den letzten Wochen und Monaten allerdings deutlich seltener.

Zumindest was die vorzeitige Einbeziehung der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich betrifft, wird übersehen, daß es sich nicht um ein zusätzliches, sondern um ein alternatives Finanzierungsinstrument handelt; denn an die Stelle von Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen war der Fonds „Deutsche Einheit" gesetzt worden. Doch schon seit Monaten zeigt sich, daß bei den Forderungen nach schneller Einbeziehung in den westdeutschen Länderfinanzausgleich die Größe der dabei entstehenden Probleme völlig verkannt worden war. Die wiederholt geäußerte Erwartung, auf diese Weise zusätzlich 25 bis 30 Mrd. DM Finanzierungsmittel von den westdeutschen in die ostdeutschen Länderhaushalte umzuschichten, zeigt Unkenntnis von dem komplizierten Finanzausgleichsgeflecht innerhalb eines föderativen Staates. Sie dokumentiert auch das weitverbreitete Unverständnis vom Inhalt und von den Voraussetzungen der verfassungsrechtlichen Regelungen des Länderfinanzausgleichs.

Diese kritischen Bemerkungen des Verfassers gelten in ähnlicher Weise aber auch für die Schaffung des ersten gesamtdeutschen Länderfinanzausgleichs, wenn dieser am 1.1.1995 wirksam werden soll und dann alle nur bis zu diesem Zeitpunkt geltenden Übergangsregelungen für die Finanzierung ersetzen soll.

Aus fachlicher Sicht läßt sich jedenfalls feststellen, daß der Länderfinanzausgleich in seiner derzeit bestehenden Gestaltung nicht *das* Finanzierungsinstrument ist, mit dem die notwendigen Transfersummen in die neuen Länder gebracht werden können. Wer die Einbeziehung der neuen Länder in das in der alten Bundesrepublik bestehende Länderfinanzausgleichsrecht fordert, verkennt, daß die dafür notwendigen Finanzvolumina schwerwiegende Veränderungen in der Finanzverteilung zwischen dem Bund und den Ländern einerseits sowie den alten und den neuen Ländern andererseits voraussetzen würden. Diese Feststellung ist gleichzeitig eine Rechtfertigung für die Übergangsregelungen im Einigungsvertrag, die getroffen wurden, um nicht den Länderfinanzausgleich wie auch die Bundesergänzungszuweisungen in den ersten Jahren des Einigungsprozesses auf die neuen Länder zu übertragen.

Das zentrale Finanzierungsinstrument für die Haushalte der neuen Länder und ihrer Gemeinden ist der schon Mitte 1989 von den Regierungschefs von Bund und Ländern mit 115 Mrd. DM Transfermitteln für vier Jahre verabredete Fonds „Deutsche Einheit". Dieser Fonds ist kritisiert worden, weil er den größten Teil dieser Mittel (95 Mrd. DM) vom Kapitalmarkt aufnehmen und dem Bund und den westdeutschen Ländern nur die Zins- und Tilgungsbelastung, und zwar über dreißig Jahre verteilt, anlasten sollte. Dabei wird häufig übersehen, daß auch jede zusätzliche Transferausgabe aus den westdeutschen öffentlichen Haushalten, die nicht gerade durch (einigungsbedingte) Einsparungen ausgeglichen werden kann, ebenfalls kreditfinanziert worden wäre.

Ein weiterer Kritikpunkt an dem Fondsmodell war die zu starke Degression der Jahresraten der Transfers, weil so die mittelfristige Finanzausstattung der neuen Länder nicht gesichert werden konnte. Diese Degression entsprach aber der mehrfach bekundeten Einschätzung der Bundesregierung, daß die Wirtschafts- und Steuerkraft der neuen Länder schon sehr schnell eine nur noch er-

[5] Vgl. Otto-Erich Geske: Die Finanzierung der ostdeutschen Länder nach dem Einigungsvertrag, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 71. Jg. (1991), H. 1, S. 33 ff., S. 35.

gänzende Unterstützung aus dem westlichen Bundesgebiet erforderlich machen werde. Daß sich daraus bis 1994 ein Nachbesserungsbedarf für die Haushalte der neuen Länder ergeben würde, war für Fachleute von vornherein klar. Durch die zusätzlichen Mittel aus der jetzt beschlossenen Mehrwertsteuererhöhung ab 1993 wurde der Fonds zwar aufgestockt, er enthält aber nach wie vor eine erhebliche Degression. Die Stabilisierung auf dem Niveau von 1991 wird von den ostdeutschen Ländern deshalb erneut gefordert.

Höhe der Ausgleichszahlungen

Solange man mit Transferzahlungen und Jahresraten von 25 bis 30 Mrd. DM wie beim Fonds „Deutsche Einheit" argumentieren konnte[6], war eine wesentliche Finanzierung durch Mittel aus dem Länderfinanzausgleich nicht von vornherein unschlüssig; zumal nie in Zweifel gezogen wurde, daß daneben auch mit einer erheblichen vertikalen Bundesfinanzierung über Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen gerechnet werden kann.

Erst als die Bundesbank jährliche Netto-Transfersummen von 140 bis 180 Mrd. DM berechnete, wurde der Länderfinanzausgleich als die Hauptfinanzierungsquelle für das frühere Beitrittsgebiet in Frage gestellt. Doch wie weit sind diese Zahlen aussagefähig? Die Auflistungen der Bundesbank gehen mit einer makroökonomischen Berechnungsmethode von zwei getrennten Wirtschaftsgebieten aus und stellen die Höhe der Transfers fest, die aus den öffentlichen Haushalten (also nicht nur den Gebietskörperschaften) in Westdeutschland in das Wirtschaftsgebiet Ost (das frühere Beitrittsgebiet) fließen[7]. Die Bundesbankzahlen beziehen also die Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit wie auch die Leistungen des Bundes bei der Erfüllung seiner Aufgaben im Beitrittsgebiet (Verteidigungsausgaben, Bahn- und Straßenbaukosten usw.) mit ein.

Dieser Nachweis von Bundesleistungen im Gebiet der neuen Länder ist aber für Berechnungen im Zusammenhang mit der Finanzierung der ostdeutschen Länderhaushalte ungeeignet. Dies ist nur mit einer finanzwirtschaftlichen Methode möglich, die auch die institutionellen Gegebenheiten der Bundesrepublik berücksichtigt. Nur wenn man die Ausgaben und die (Steuer)Einnahmen der neuen Länder kennt und zugrunde legt, kann man ermitteln, wie hoch die Transferleistungen an die neuen Länderhaushalte überhaupt sein müßten und wie hoch die Einnahmen aus einem gesamtdeutschen Länderfinanzausgleich für die neuen Länder und die entsprechenden Belastungen der alten Länder sein werden.

Hier aber werden die Schwierigkeiten offensichtlich, die sich bei der Schaffung des ersten gesamtdeutschen Länderfinanzausgleichs in den nächsten Monaten und Jahren stellen. Ein Finanzausgleichssystem muß auf Dauer angelegt und für die Haushalts- und Finanzplanungen vorhersehbar und verläßlich sein, muß sich, weil es stets von Zahlern zu Empfängern umschichten muß, möglichst konfliktfrei, und das heißt mit Hilfe von automatischen Schlüsseln oder flexiblen Regelungen, den eintretenden Entwicklungen und Veränderungen anpassen.

Um ein solches Instrumentarium gestalten zu können, müssen aber die notwendigen Daten und Trends bekannt oder absehbar sein. Für die Schaffung eines Länderfinanzausgleichs gehört in erster Linie die Kenntnis von Stand und Strukturen der Wirtschaft und der Beschäftigung sowie deren Entwicklungspotential in den einzelnen Ländern dazu; außerdem, aber daraus abgeleitet, das Steueraufkommen und die Dynamik der Steuerentwicklung. Ohne diese Mindestvoraussetzungen läßt sich jedenfalls das Finanzausgleichssystem der Bundesrepublik, das auf einem Ausgleich von Steuern und Einnahmen in den einzelnen Ländern aufbaut, in seinen Auswirkungen und seiner Funktion nicht anwenden und auch nicht antizipieren. Diese Grundvoraussetzungen waren 1990 in den neuen Ländern jedoch nicht vorhanden; es existierte nicht einmal ein anwendbares Steuerrecht und eine funktionsfähige Steuerverwaltung.

Dauerlösung schon möglich?

Ist dies alles jetzt oder in absehbarer Zeit grundlegend anders? Die in den letzten Wochen veröffentlichten wissenschaftlichen Modellberechnungen über die Höhe des notwendigen Finanztransfers in die neuen Länder haben offengelegt, wie niedrig das gegenwärtige Niveau der ökonomischen Entwicklung in den neuen Ländern ist, wie niedrig die Produktivität im Vergleich zu Westdeutschland liegt, wie groß aber die Differenz zwischen der Produktivitäts- und der Einkommensentwicklung bereits geworden ist[8]. Daraus war abzuleiten, wie hoch die Beiträge sein müssen, die als Transferleistungen aus dem Westen diese Differenz abdecken und in welchen Zeitdimensionen eine Anpassung an die entsprechenden Westdaten realistisch ist. Aus all diesem ist klar geworden, daß die ökonomische und die soziale Entwicklung in den neuen

[6] Rund 20 Mrd. DM ergaben die ersten Berechnungen Anfang 1990 über eine Belastung der alten Länder durch eine sofortige Einbeziehung des Beitrittsgebiets in den Länderfinanzausgleich. Vgl. Otto-Erich Geske: Die Finanzierung der ostdeutschen Länder nach dem Einigungsvertrag, a.a.O.

[7] Siehe öffentliche Finanztransfers für Ostdeutschland in den Jahren 1991 und 1992, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, März 1992, S. 15 ff.

[8] Zuerst Rüdiger Pohl: Mittelfristige Perspektiven der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in den neuen Bundesländern, Institut für empirische Wirtschaftsforschung, Berlin 1992; und Meinhard Miegel: Perspektiven der wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland, Institut für Wirtschaft und Gesellschaft, Bonn 1992.

Ländern schwer vorhersehbar ist und daß der Annäherungsprozeß zwischen den beiden Teilen Deutschlands noch erheblich länger als zehn Jahre dauern wird.

Unter diesen Bedingungen einen Steuerkraftausgleich zwischen relativ steuerstarken Ländern im westlichen Wirtschaftsgebiet und den neuen Ländern in einem noch weit zurückhängenden Wirtschaftsgebiet mit niedrigerem Steueraufkommen zu schaffen und dabei das westdeutsche Finanzausgleichssystem zugrunde zu legen, kann nicht mit einem auf Dauerhaftigkeit angelegten System gelingen. Es wird unumgänglich sein, den ersten gesamtdeutschen Länderfinanzausgleich als ein Instrument des permanenten Übergangs zu verstehen und zu gestalten. Er wird damit zwangsläufig zu etwas anderem als dem, was man unter dem – manchmal auch nur mit Hilfe des Bundesverfassungsgerichts anpassungsfähig gemachten – Regelwerk Länderfinanzausgleich bisher in der Bundesrepublik verstanden hat.

Die vielen aufgezeigten Disparitäten zwischen Ost und West in Deutschland führen also nicht nur beim Beginn, sondern auch bei den ständigen Anpassungen an die sich verändernden Bedingungen zu großen Schwierigkeiten: Der gesamtdeutsche Länderfinanzausgleich wird in den nächsten 10 bis 15 Jahren zur finanzpolitischen Daueraufgabe.

Grenzen der Modellrechnungen

Unter den heute bekannten oder für die nächsten Jahre fortgeschriebenen Annahmen lassen sich bis 1995 auch Modelle rechnen, die erste quantitative Aussagen gestatten. Es hat aber wenig Sinn, diese Ansätze hier schon als Grundlage für die wahrscheinlichen oder notwendigen Finanzverschiebungen wiederzugeben. Sie sind Modellrechnungen und können es auch nur sein. Denn die Schaffung eines gesamtdeutschen Länderfinanzausgleichs kann nicht als ein isolierter Vorgang, sondern nur als ein Segment der komplexen föderativen Finanzbeziehungen gesehen und in die Realität umgesetzt werden:

Auch wenn ab 1. 1. 1995 die in Westdeutschland geltende Finanzverfassung in den neuen Ländern vollständig übernommen wird und damit auch der Grundgesetzartikel 107 GG gilt, ist nicht davon auszugehen, daß auch die gesamten Detailregelungen des entsprechenden Ausführungsgesetzes für die neuen Länder wirksam werden. Erst die Neugestaltung des Länderfinanzausgleichsgesetzes durch Bundestag und Bundesrat – und das bedeutet vor allem Zustimmung durch die Mehrheit der Länder – führt zu den erwarteten Finanzausgleichszahlungen an die neuen Länder. Nur wenn der Gesetzgeber alle derzeitigen Regelungen des einfachen Gesetzes unverändert läßt, kommen die errechneten hohen Zahlungen im Länderfinanzausgleich an die neuen Länder von rund 25 bis 30 Mrd. DM pro Jahr zustande. Das hätte zur Folge, daß faktisch alle westdeutschen Länder – auch die bisher ausgleichsberechtigten finanzschwachen Länder – zu Netto-Zahlern werden[9].

Aber nur wenn bei der Bewertung der Angemessenheit der Finanz- und Steuerkraft der neuen Länder die vertikal zufließenden Bundesmittel aus Mischfinanzierung und Finanzhilfen nicht berücksichtigt werden, können die neuen Länder neben einer beachtlichen Einnahmeverbesserung durch Mittel des Bundes auch noch mit den erwarteten hohen Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich rechnen.

Wenn aber die erst anläßlich der Finanzreform 1969 heraufgesetzte Grenze für die Mindestauffüllung (95% der durchschnittlichen Länderfinanzkraft) erheblich abgesenkt würde, wird der Ausgleichsanspruch der neuen Länder wesentlich niedriger sein als derzeit erwartet bzw. befürchtet.

Wenn aber die Zahlungsverpflichtung der alten Länder über den Länderfinanzausgleich wesentlich steigt und damit ihre Netto-Verschuldung, erhöht sich ihre Forderung gegen den Bund (nach der Deckungsquotenberechnung entsprechend Artikel 106 Abs. 3 GG) auf Überlassung von Umsatzsteueranteilen entsprechend[10]. Und wenn die neuen Länder mit dem Zeitpunkt ihrer Einbeziehung in den Länderfinanzausgleich dann auch an der Deckungsquotenberechnung zwischen Bund und Ländern teilnehmen und dabei ihre mittelfristig dynamisch steigenden Haushaltsdefizite „einbringen", wird die Forderung der Länderebene gegen den Bund auf Umsatzsteuerverschiebung ganz ungewöhnlich hohe zweistellige Milliarden-Beträge erreichen.

Dies sind keine hypothetischen Fragen, sondern Entscheidungsalternativen, die wegen des komplizierten, aber ausgewogenen föderativen Finanzausgleichssystems voneinander abhängig sind.

Isolierte Lösung unzureichend

Mit diesen Ausführungen sollte deutlich gemacht werden, daß am Ende der im Einigungsvertrag vorgesehenen Übergangszeiten nicht nur die Ausdehnung des

[9] So der Zwischenbericht der von Baden-Württemberg eingesetzten „Kommission Finanzverfassungsreform" (Anlage 3); sowie Winfried Fuest, Karl Lichtenblau: Finanzausgleich im vereinten Deutschland, IW-Beiträge 6/1991.

[10] Die alten Länder hatten in ihren Deckungsquotenberechnungen für die nächste Umsatzsteuerverteilung eine Ausgleichsforderung gegenüber dem Bund von 20 Mrd. DM errechnet. Eine wesentliche Ursache sind die Steuerrechtsänderungen, deren finanzielle Auswirkungen – nach den Zahlenangaben des Bundes – von 1982 bis 1992 in Entstehungsjahren aufgelistet bei Steuersenkungen von insgesamt 16,8 Mrd. DM sich in 15,5 Mrd. DM Steuererhöhungen zugunsten des Bundes und 32,3 Mrd. DM Steuersenkungen zu Lasten der Länder und der Gemeinden aufteilen.

räumlichen Geltungsbereich des westdeutschen Länderfinanzausgleichs steht, sondern daß ein ganzes Paket von zusammenhängenden institutionellen Teilbereichen der förderativen Finanzpolitik zur grundsätzlichen Neubewertung ansteht.

Wer nur, wie in den Modellrechnungen, das westdeutsche Finanzausgleichsgesetz zugrunde legt und dann die niedrige Steuerkraft in den neuen Ländern bis zu einer länderdurchschnittlichen Steuerkraft hochrechnet, der kommt automatisch zu den bereits genannten Transfersummen von bis zu 30 Mrd. DM. Bei dieser Betrachtung werden alle anderen Finanzierungsströme von West nach Ost, die ein Mehrfaches dieser Summe ausmachen, außen vor und unreflektiert gelassen. Damit reduzieren sich die anschließenden Umverteilungsprobleme auf die Schieflagen-Diskussion, das heißt die Bund-Länder-Verhandlungen über einen höheren Umsatzsteueranteil der Länder zu Lasten des Bundes.

Es gibt aber auch den anderen, komplexeren Ansatz: *Wie* sollen die riesigen und eher noch wachsenden Summen für die notwendigen Transfermittel von West- nach Ostdeutschland nach Beendigung der Übergangszeit in das Beitrittsgebiet transferiert werden, und zwar nach den Regeln unserer Verfassung? Wer dann die finanzwirtschaftlichen Instrumente dafür sucht, der kommt zu ganz anderen Größenordnungen bei den Finanzmassenverschiebungen. Bei diesem Ansatz wird deutlich, daß die Diskrepanz zwischen dem Steueraufkommen und dem Finanzierungs- und Ausgabenbedarf in den neuen Ländern zum finanzwirtschaftlichen, ja zum verfassungsrechtlichen Problem wird. Auch wenn man die verbleibenden verfassungsrechtlich unbedenklichen Leistungen des Bundes bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben im früheren Beitrittsgebiet (einschließlich der Mitfinanzierungstatbestände grob geschätzt mit 70 Mrd. von 180 Mrd. DM Nettotransfer) sowie die Ausgaben der großen selbständigen Sozialhaushalte (mit bis zu 50 Mrd. DM) abzieht, dann bleibt (mit über 60 Mrd. DM) immer noch eine riesige Summe, die den neuen Ländern in verfassungsgemäßer Weise zugeleitet werden müßte[11].

Die Beteiligung des Bundes an dem dann notwendigen Finanztransfer muß aus verfassungsrechtlichen Gründen auf die Übertragung von Steuereinnahmen (Umsatzsteuer) auf die Länderebene beschränkt bleiben. Die bei dieser Operation auch den alten Ländern zufließenden Steuermehreinnahmen müßten dann über das Instrument des Länderfinanzausgleichs ebenfalls in die neuen Länder gelenkt werden. Sie werden dort zu frei verfügbaren Einnahmen und nicht etwa zu zweckgebundenen Investitionshilfen. Daß damit eine Steueraufkommensverschiebung zwischen Bund- und Länderebene erforderlich ist, die alle bisher bekannten Größenordnungen um ein Vielfaches überschreitet, das ist ein reines Rechenergebnis[12]. An Finanzvolumen würde dabei ein Mehrfaches von dem umgeschichtet werden müssen, was im Rahmen der 69er Finanzverfassungsreform bewegt wurde.

Wer deshalb im Zusammenhang mit der noch notwendigen Nachfinanzierung der ostdeutschen Länder- und Gemeindehaushalte und der Vorbereitung der Anschlußlösung ab 1995 von einer bloßen Öffnung des westdeutschen Länderfinanzausgleichs für die neuen Länder spricht, verkennt die wirklichen Größenordnungen und Veränderungen. Auch wenn diese Finanzmassenverschiebung ohne Änderung der Finanzverfassung vor sich gehen sollte, so hat das, was an finanzpolitischer Aufgabe bevorsteht, doch die Dimension und Qualität einer Großen Finanzreform. Wer sich daran erinnert, daß die letzte Große Finanzreform, die 1969 in einer großen Koalition beschlossen wurde, einen Vorlauf von sieben Jahren hatte, der kann die derzeitigen Terminvorstellungen nicht für realistisch halten.

Verlängerung der Übergangszeit?

Es mag durchaus sein, daß die Bundesregierung von ihrem Initiativrecht zum Länderfinanzausgleichsgesetz in diesem Jahr noch Gebrauch macht und nach dem Bundesverfassungsgerichtsurteil gleichzeitig ein Anpassungsgesetz und ein erstes gesamtdeutsches Finanzausgleichsgesetz vorlegt. Dies kann dann aber nur eine unvollständige Teillösung sein, mit der die wirklichen Probleme des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems den Ländern zur Lösung zugeschoben werden. Ohne Verhandlungen zwischen dem Bund und allen 16 Ländern kann diese Finanzreform nicht bewältigt werden. Bisher ist weder entschieden noch konkret absehbar, welche finanzwirtschaftlichen Weichenstellungen in den kommenden Verhandlungen über das gesamte bundesstaatliche Finanzausgleichssystem zwischen Bund und Ländern vorgenommen werden. Es ist daher nicht unrealistisch, angesichts der Größe der Aufgabe und der noch verbleibenden Zeit intensiv mit den Verhandlungen zu beginnen, aber gleichzeitig über die Weitergeltung der bestehenden Übergangsregelungen für die Finanzierung der neuen Länder und des Aufschwungs Ost nachzudenken.

[11] Auch die Bundesregierung spricht in ihrer Antwort vom 13. 4. 1992 in Bundesrats-Drucksache 12/2452, S. 12, von der Überleitung der Übergangsregelungen „in ein dem Grundgesetz entsprechendes Ausgleichssystem" nach einer „finanzwirtschaftlichen Bestandsaufnahme und Zukunftseinschätzung".

[12] Dabei ist noch nicht einmal die auch für die nächsten Jahre vorgesehene Zuordnung der riesigen Nebenhaushalte des Bundes mit Milliarden an jährlichen Zins- und Tilgungsleistungen auf die Haushalte des Bundes und der neuen Länder berücksichtigt.