ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Peffekoven, Rolf

Article — Digitized Version

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zum Länderfinanzausgleich

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Peffekoven, Rolf (1992) : Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zum Länderfinanzausgleich, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 72, Iss. 7, pp. 349-354

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/136899

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

Rolf Peffekoven

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zum Länderfinanzausgleich

Ab dem 1. 1. 1995 müssen die neuen Bundesländer in einen gesamtdeutschen Länderfinanzausgleich einbezogen werden. Seit geraumer Zeit wird darüber diskutiert, wie ein reformiertes System aussehen könnte. Durch die jüngste Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes sind dafür neue Daten gesetzt worden.

Mit dem Urteil des Zweiten Senats vom 27. 5. 1992 hat das Bundesverfassungsgericht über Normenkontrollanträge von vier Bundesländern (Bremen, Hamburg, Saarland und Schleswig-Holstein) entschieden[1]. Die Klagen dieser Länder richteten sich gegen einzelne Bestimmungen des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) und betrafen die Frage, inwieweit diese mit dem Grundgesetz, insbesondere mit Art. 107 Abs. 2 GG, vereinbar sind. Der dort verlangte angemessene Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder ist im Finanzausgleichsgesetz im einzelnen geregelt.

Nachdem das Bundesverfassungsgericht bereits in seiner Entscheidung vom 24. 6. 1986[2] die Vorschriften des Zweiten Abschnittes des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern in der Fassung vom 28. 8. 1969 für mit dem Grundgesetz unvereinbar erklärt hatte, wurden zwar einzelne Regelungen des damaligen Gesetzes mit Wirkung zum 1. 1. 1987 verändert. Zu einer grundsätzlichen Reform hatte sich der Gesetzgeber allerdings nicht durchringen können. Es kam zu gewissen Modifikationen; die Grundstrukturen des Länderfinanzausgleichs blieben davon jedoch unberührt. Insoweit war bereits damals zu befürchten, daß der Kompromiß – entgegen der Erwartung der Bundesregierung – nicht tragfähig sein würde und zu neuen Streitigkeiten zwischen den Bundesländern führen müsse[3].

Prof. Dr. Rolf Peffekoven, 54, ist Direktor des Instituts für Finanzwissenschaft der Johannes Gutenberg-Universität Mainz. Er ist Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen und des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Das Grundmuster des Länderfinanzausgleichs – wie es seit 1969 Gültigkeit hat – sieht wie folgt aus: Für jedes einzelne Bundesland wird zunächst die *Finanzkraft*, gemessen an der Finanzkraftmeßzahl, ermittelt. Sie ergibt sich aus der Summe der Einnahmen des Landes und seiner Gemeinden (§ 6 Abs. 1 FAG). Welche Einnahmen in welchem Umfang in die Berechnung eingehen, wird im einzelnen in § 7 und § 8 FAG geregelt. Um den *Finanzbedarf* eines Landes zu ermitteln, wird eine Ausgleichsmeßzahl berechnet. Sie ergibt sich, wenn die bundesdurchschnittlich erzielten Pro-Kopf-Einnahmen der Länder und der Gemeinden mit der Einwohnerzahl eines Bundeslandes multipliziert werden.

Bundesländer, für die die Finanzkraftmeßzahl größer ist als die so ermittelte Ausgleichsmeßzahl, sind ausgleichspflichtig und haben Beiträge zu leisten. Bei der umgekehrten Konstellation ist ein Land ausgleichsberechtigt und erhält Zuweisungen. Das angestrebte *Ausmaß des Ausgleichs* wird in § 10 FAG geregelt: Jedes Bundesland soll mindestens 95% der durchschnittlichen Finanzkraft aller Länder erreichen. Garantieklauseln sichern, daß kein ausgleichspflichtiges Land unter 100% der durchschnittlichen Ländereinnahmen pro Kopf sinken kann und jedes ausgleichsberechtigte Land nicht weniger als 95% der durchschnittlichen Ländersteuereinnahmen pro Kopf erreicht.

Das so umschriebene Verfahren erweist sich als außerordentlich strategieanfällig. Will ein ausgleichspflich-

[1] Bundesverfassungsgericht: Urteil des Zweiten Senats vom 27. 5. 1992 (im folgenden zitiert: Urteil), vervielfältigtes Manuskript. Die im Text angegebenen Seitenzahlen beziehen sich auf dieses Manuskript.

[2] BVerfGE 72, 330.

[3] Vgl. dazu R. Peffekoven: Zur Neuordnung des Länderfinanzausgleichs, in: Finanzarchiv, N. F., Bd. 45, 1987, S. 227 f.

tiges Land seine Beitragszahlungen verringern oder ein ausgleichsberechtigtes Land die erhaltenen Zuweisungen erhöhen, so kann es folgende Strategien einschlagen: Die eigene Finanzkraft muß relativ niedrig und die der übrigen Länder relativ hoch ausgewiesen werden, oder der eigene Finanzbedarf müßte relativ hoch, der der übrigen Länder möglichst niedrig angesetzt werden[4]. Genau in diese Richtung gehen die angesprochenen Normenkontrollanträge.

Ermittlung der Finanzkraft

Die Finanzkraftmeßzahl ergibt sich als Summe der Einnahmen aus den Landessteuern und den Gemeindesteuern. Umstritten ist dabei, was zu diesen Einnahmen zu zählen ist. Nach § 7 FAG gelten als Einnahmen der Länder deren Steuereinnahmen und das Aufkommen aus der Förderabgabe nach § 31 Bundesberggesetz. Zur Abgeltung der Sonderbelastungen, die den Ländern Bremen, Hamburg und Niedersachsen aus der Unterhaltung und Erneuerung der Seehäfen erwachsen, werden Pauschalbeträge abgezogen. Als Steuereinnahmen der Gemeinden werden nach § 8 FAG die Gemeindeanteile an der Einkommensteuer und das Aufkommen aus den Realsteuern berücksichtigt, allerdings mit der Maßgabe, daß diese Steuereinnahmen nur zur Hälfte und das Aufkommen aus den Realsteuern nur mit normierten Hebesätzen berücksichtigt werden. Sowohl in den Normenkontrollanträgen, die zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes vom 24. 6. 1986 geführt haben, wie auch in denen, die mit dem Urteil von 27. 5. 1992 zu bescheiden waren, geht es um die Fragen, welche Einnahmen in welchem Umfang zu berücksichtigen sind und ob die Abzugsbeträge zur Abgeltung der Hafenlasten dem Grunde und der Höhe nach verfassungskonform sind[5].

So verlangte im soeben abgeschlossenen Verfahren Schleswig-Holstein, bei der Ermittlung der Finanzkraft auch die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern, die Konzessionsabgaben an die Gemeinden und die Einnahmen der Gemeindeverbände zu berücksichtigen. Bremen und Hamburg rügten in ihren Anträgen die unzureichende Abgeltung der Hafenlasten, forderten also eine Erhöhung der Pauschalabzüge nach § 7 Abs. 3 FAG. Zudem wurde vom Saarland und von Schleswig-Holstein die volle Einbeziehung der Gemeindesteuereinnahmen verlangt. Schließlich beanstandete Schleswig-Holstein, daß die Gewerbesteuer nach § 8 Abs. 2 Nr. 3 FAG mit einem normierten einheitlichen Hebesatz angesetzt werde, geboten sei vielmehr die Berücksichtigung des tatsächlich erzielten Aufkommens.

Das Bundesverfassungsgericht hat all diese Anträge verworfen und die beanstandeten Regelungen des § 7 und des § 8 FAG als mit der Verfassung in Einklang stehend bezeichnet. Damit ist im Grunde die Entscheidung – was die Ermittlung der Finanzkraft angeht – vom 24. 6. 1986 noch einmal bestätigt worden[6].

☐ Der Begriff der Finanzkraft ist umfassend zu verstehen und darf nicht auf die Steuerkraft reduziert werden; auch alle sonstigen Einnahmen fallen grundsätzlich darunter. Unberücksichtigt bleiben können Einnahmen nur dann, wenn

- sie ihrem Volumen nach nicht ausgleichsrelevant sind,
- sie in allen Ländern verhältnismäßig gleich anfallen oder
- der Aufwand für die Ermittlung der auszugleichenden Einnahmen in keinem angemessenen Verhältnis zum möglichen Ausgleichseffekt steht.

☐ Einnahmen aus Quellen, über deren Nutzung Länder und Gemeinden eigenverantwortlich entscheiden, können dem Grunde nach von der Finanzkraft nicht ausgenommen werden. Solche Einnahmen sollten aber nach einem Soll-Aufkommen bemessen werden.

☐ Die Berücksichtigung der Gemeindesteuern nur zur Hälfte hält das Verfassungsgericht für mit dem Grundgesetz, insbesondere mit Art. 107 Abs. 2 GG, vereinbar.

☐ Wenngleich Sonderbedarfe im Länderfinanzausgleich grundsätzlich nicht zu berücksichtigen sind, läßt das Gericht für die Hafenlasten eine Ausnahme zu, die allein historisch begründet wird. Die derzeitigen Pauschalbeträge des § 7 Abs. 3 FAG sind verfassungsrechtlich zulässig.

Ermittlung des Finanzbedarfs

Die Normenkontrollanträge beanstandeten auch die Ermittlung des Finanzbedarfs. „Das geeignete und grundsätzlich angemessene Kriterium hierfür ist die Einwohnerzahl" (S. 122). Bei der Ermittlung der Meßzahl zum Ausgleich der Landeseinnahmen werden die Einwohnerzahlen der Stadtstaaten jedoch mit 135% gewichtet (§ 9 Abs. 2 FAG). Ähnliches gilt bei der Meßzahl für die Gemeindeeinnahmen: Die Einwohner in Gemein-

[4] Vgl. dazu R. Peffekoven: Finanzausgleich und Sonderbedarfe – Thema und vier Variationen, in: F. X. Bea, W. Kitterer (Hrsg.): Finanzwissenschaft im Dienste der Wirtschaftspolitik, Dieter Pohmer zum 65. Geburtstag, Tübingen 1990, S. 323 ff.

[5] Ein Überblick über die in den Normenkontrollanträgen vorgebrachten Klagegegenstände findet sich in den Urteilsbegründungen. Vgl. dazu BVerfGE, 72, 330, S. 339 ff. bzw. Urteil, S. 14 ff.

[6] Vgl. BVerfGE 72, 330, S. 382 ff.

den mit über 5000 Einwohnern werden nach Größe und Siedlungsdichte gewichtet (§ 9 Abs. 3 FAG). Im zu entscheidenden Fall rügten Bremen und Hamburg eine zu niedrige Einwohnergewichtung. Das Saarland beanstandete, daß seine Einwohner nicht auch mit einem höheren Faktor angesetzt werden.

Auch diese Fragen hatte das Verfassungsgericht in seinem Urteil vom 24. 6. 1986 bereits dem Grunde nach geklärt. Danach ist es zulässig, „der vorgegebenen, historisch gewachsenen strukturellen Eigenart der Stadtstaaten Bremen und Hamburg (sogenanntes Umlandproblem; R. P.) durch eine Einwohnerwertung Rechnung zu tragen" (S. 123)[7]. Umfang und Höhe dieser Gewichtung dürfen allerdings vom Gesetzgeber nicht frei gegriffen werden. Das Verfassungsgericht hatte vielmehr 1986 dem Gesetzgeber aufgegeben, die Angemessenheit der Regelung des § 9 Abs. 2 FAG zu überprüfen und gegebenenfalls zu korrigieren. Auf der Basis eines daraufhin im Auftrage des Bundesministers der Finanzen vom Ifo-Institut erstellten Gutachtens[8] hat die Bundesregierung die damals schon geltende Gewichtung von 135% beibehalten; das Verfassungsgericht hat diese Regelung im vorliegenden Urteil auch nicht beanstandet.

Sonderbedarfe – mit Ausnahme der Hafenlasten – dürfen bei der Ermittlung der Finanzkraft nicht abgezogen werden. Demzufolge hat das Verfassungsgericht auch den Antrag Hamburgs abgelehnt, die Kosten der Sozialhilfe in § 7 und § 8 Abs. 5 FAG für abzugsfähig zu erklären.

Garantieklausel

Nur in einem Punkt geht die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes über das Urteil vom 24. 6. 1986 hinaus: § 10 Abs. 3 FAG – die sogenannte Ländersteuergarantie – ist mit Art. 107 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit dem verfassungsrechtlichen Willkürverbot (Art. 20 Abs. 3 GG) unvereinbar. Mit dieser Vorschrift soll garantiert werden, daß jedes Land mindestens 95% der durchschnittlichen Steuereinnahmen der Länder (einschließlich Förderabgabe) erhält, „andererseits aber kein ausgleichspflichtiges Land unter 100% des Länderdurchschnitts dieser Einnahmen fällt" (S. 138). Das Verfassungsgericht beanstandet, daß bei der Ermittlung der Fehlbeträge und deren Aufbringung die Abzugsbeträge für die Hafenlasten (§ 7 Abs. 3 FAG) und die Einwohnergewichtung (§ 9 Abs. 2 FAG) nicht berücksichtigt werden.

Bundesergänzungszuweisungen

Das Finanzausgleichsgesetz regelt neben dem horizontalen Finanzausgleich zwischen den Ländern auch den vertikalen Ausgleich zwischen dem Bund und den Ländern in Form der Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (§ 11a FAG). Danach zahlt der Bund aus seinen Mitteln leistungsschwachen Ländern zur ergänzenden Deckung ihres Finanzbedarfs Zuweisungen, die sich in den Jahren von 1988 bis 1993 auf 2% des Umsatzsteueraufkommens belaufen. Bei der Vergabe der Bundesergänzungszuweisungen werden sowohl Sonderlasten – die Kosten der politischen Führung in den kleinen Bundesländern und die Haushaltsnotlage des Saarlandes – über sogenannte Vorabbeträge als auch eine nach dem Länderfinanzausgleich noch verbleibende unterdurchschnittliche Finanzausstattung einzelner Länder (Fehlbeträge) berücksichtigt.

In den Normenkontrollanträgen rügte Hamburg, daß es als kleines Bundesland keinen Vorabbetrag für die Kosten der politischen Führung erhalte. Bremen beanstandete, daß die Kosten der politischen Führung und die Haushaltsnotlage nicht ausreichend berücksichtigt würden. Das Saarland wandte sich gegen die nach seiner Ansicht völlig unzureichende Berücksichtigung seiner Haushaltsnotlage.

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes ist § 11a Abs. 3 Satz 1 FAG mit Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG „unvereinbar, insoweit er Bremen als Vorabbetrag für die Kosten der politischen Führung einen Betrag zuweist, der pauschal 50% unter dem dem Saarland gewährten Betrag liegt" (S. 171 f.). Den Anspruch Hamburgs hat das Verfassungsgericht dagegen zurückgewiesen, da Hamburg zwar ein kleines, aber kein leistungsschwaches Land sei.

Haushaltsnotlage

Interessant und für die weitere Entwicklung des deutschen Finanzausgleichs bedeutsam sind die Ausführungen des Urteils zur Haushaltsnotlage. Das Verfassungsgericht akzeptiert, daß sich die Länder Saarland und Bremen in einer Haushaltsnotlage befinden. Dabei wird diese Notlage anhand finanzwirtschaftlicher Kennziffern, insbesondere mit der extrem hohen Kreditfinanzierungsquote und der ebenso hohen Zins-Steuer-Quote, veranschaulicht. Die Haushaltsnotlage dieser beiden Länder hat nach Meinung des Gerichtes ein so extremes Ausmaß angenommen, daß ihr mit Bundesergänzungszuweisungen, die im Rahmen der normalen Funktion – nämlich einer Ergänzung des horizontalen Finanzausgleichs – gewährt werden, nicht abgeholfen werden kann.

„Im Falle einer derart extremen Haushaltsnotlage eines Landes ist das bundesstaatliche Prinzip als solches

[7] Vgl. BVerfGE, 72, 330, S. 401 und 415.

[8] Vgl. M. Hummel, W. Leibfritz: Die Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich, ifo-Studien zur Finanzpolitik, Nr. 45, München 1986.

berührt. Aus ihm erwächst den anderen Gliedern der bundesstaatlichen Gemeinschaft die Pflicht, mit konzeptionell aufeinander abgestimmten Maßnahmen dem betroffenen Land beizustehen" (S. 156). Diese Pflicht trifft nicht den Bund allein, sondern – dem bundesstaatlichen Prinzip folgend – Bund und Länder. Welche konkreten Maßnahmen geeignet sind, solchen Haushaltsnotlagen abzuhelfen, und wer die daraus resultierende Finanzierungslast zu tragen hat, läßt das Urteil offen. Immerhin bietet die Verfassung dazu durchaus geeignete Instrumente: die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a und 91 b GG, die Finanzhilfen des Bundes gemäß Art. 104 a Abs. 4 GG, aber auch gezielte Standortentscheidungen des Bundes und eben auch die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen, die – zumal vorübergehend – sogar in einem größeren Ausmaß gezahlt werden können. Die Zahlung von Bundesergänzungszuweisungen kann dabei auch daran gebunden sein, daß sich das empfangende Land verpflichtet, ein Sanierungsprogramm aufzustellen und durchzuführen.

Nach diesen Grundsätzen kommt das Gericht zu dem Ergebnis, daß „die Zuweisung von 75 Mill. DM Bundesergänzungszuweisungen, die das Gesetz dem Saarland wegen seiner Haushaltsnotlage gewährt, derzeit mit Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG vereinbar ist" (S. 167). „Ein Anspruch auf Bundesergänzungszuweisungen in dem (weit größeren; R. P.) Umfang, der angesichts der extremen Haushaltsnotlage für eine Sanierung erforderlich wäre, besteht derzeit nach Meinung des Gerichtes nicht" (S. 167). Dem Bundesgesetzgeber soll „im Rahmen seines Einschätzungs- und Entscheidungsspielraums" überlassen bleiben, auf welchem Wege er die Pflicht zur Hilfeleistung für das Saarland erfüllen will. Sollte sich der Gesetzgeber entschließen, die Hilfe über die Zahlung von Bundesergänzungszuweisungen zu erbringen, dann wird es allerdings bei dem Betrag von 75 Mill. DM bei weitem nicht bleiben können.

„Die Nichtberücksichtigung Bremens bei den Bundesergänzungszuweisungen wegen gegebener Haushaltsnotlage in den Jahren 1987 und 1988 und die Art der Minderberücksichtigung gegenüber dem Saarland in den Jahren seither verstößt gegen das föderative Gleichbehandlungsgebot" (S. 168). § 11 a Abs. 2 FAG ist schließlich insoweit mit dem Grundgesetz unvereinbar, als der für Bremen und Nordrhein-Westfalen gewährte Nachteilsausgleich zu gering angesetzt worden ist. Diese Regelung verstößt gegen die im Urteil vom 24. 6. 1986 ausgesprochene Verpflichtung, die durch verfassungswidrige Nichtbeteiligung dieser beiden Länder an der Verteilung der Bundesergänzungszuweisungen erlittenen Nachteile angemessen auszugleichen.

Würdigung des Urteils

Das Verfassungsgericht hatte zu überprüfen, ob konkrete Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes mit der Verfassung, speziell mit Art. 107 Abs. 2 GG, vereinbar sind. Man darf das Urteil auch nicht so interpretieren, daß die als verfassungskonform angesehen aktuellen Regelungen auch die einzig möglichen seien. Ganz andere – ökonomisch vielleicht weit sinnvollere – Lösungen zur Angleichung unterschiedlicher Finanzkraft sind damit keineswegs ausgeschlossen. Das Urteil beendet deshalb nicht die Suche nach einem Finanzausgleichssystem, das allokations-, distributions- und wachstumspolitischen Anforderungen gerecht wird. Das wird in vielen Passagen des Urteils auch expressis verbis bestätigt.

Die Berücksichtigung der Hafenlasten als Sonderbedarf hält das Verfassungsgericht – wie schon im Urteil vom 24. 6. 1986 – aus historischen Gründen ausnahms-

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

Dieter Lösch

SOZIALISMUS IN AFRIKA

Steht der Sozialismus in Afrika ebenso vor dem Zerfall wie in den osteuropäischen Ländern oder sind die Wandlungsprobleme in den sozialistischen Ländern Afrikas anders zu bewerten? Die vorliegende Studie, die sich mit den Wurzeln, Erscheinungsformen und Ergebnissen des Sozialismus in Afrika auseinandersetzt, gibt auf diese und andere Fragen Antwort.

Großoktav
353 Seiten, 1990
brosch. DM 64,–
ISBN 3-87895-403-4

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

weise für zulässig und sieht es auch für unbedenklich an, dies in der heutigen Form der pauschalen Abzüge bei der Ermittlung der Finanzkraftmeßzahl zu tun. Allerdings wird zugestanden, daß „eine Entlastung der mit Seehäfen ausgestatteten Länder auch an anderer Stelle im Länderfinanzausgleich erfolgen (könnte)" (S. 121), auch eine Finanzierung über Zweckzuweisungen des Bundes – also außerhalb des Länderfinanzausgleichs – wäre wohl zulässig. Aus ökonomischen Gründen wäre sogar für eine solche Lösung zu plädieren[9].

Im Falle einer extremen Haushaltsnotlage wird lediglich eine Solidarpflicht begründet. Wem der Gesetzgeber diese Pflicht auferlegt (dem Bund oder den Ländern oder beiden gemeinsam) und welche konkreten Instrumente zur Beseitigung der Haushaltsnotlage eingesetzt werden, bleibt offen und kann (und sollte wohl auch) grundsätzlich nach ökonomischen Kriterien entschieden werden.

Ähnliches müßte man wohl auch für die Einwohnergewichtung fordern. Wenn diese mit den besonderen Problemen der Stadtstaaten gerechtfertigt wird, die kein Umland haben, aber durchaus Leistungen für die angrenzenden Flächenstaaten erbringen, dann kann man den Ausgleich über ganz verschiedene Wege anstreben. Ökonomische Gründe würden z.B. viel eher für einen Ausgleich über Verhandlungen zwischen einem Stadtstaat und den umliegenden Ländern sprechen. Direkte Zahlungen in horizontaler oder vertikaler Richtung wären denkbar, und ebenso ließen sich Gründe für eine Änderung der derzeit geltenden Zerlegungsformel bei der Lohnsteuer nennen. Die Einwohnergewichtung ist ökonomisch sicher die am wenigsten befriedigende Lösung, zumal sie im Ergebnis auch Bundesländer belastet, die keine Vorteile aus den Leistungen der Stadtstaaten für das Umland ziehen. Dazu kommen die allokationspolitischen Bedenken gegen die Einwohnergewichtung, die tendenziell die Ballung verstärken[10].

Behandlung der Gemeindesteuern

Ökonomisch unbefriedigend, weil wenig überzeugend, bleiben die Ausführungen zur Behandlung der Gemeindesteuern. Zum hälftigen Ansatz der Gemeindesteuern gemäß § 8 Abs. 5 FAG hatte sich das Verfassungsgericht im Urteil vom 24. 6. 1986 noch nicht geäußert, weil diese Regelung in den damaligen Normenkontrollanträgen nicht beanstandet worden war. Allerdings hatten sich damals in Stellungnahmen einige nicht klagende Länder (Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein) gegen diese Regelung gewandt, sie als systemwidrig bezeichnet und zum Teil die volle Berücksichtigung empfohlen[11]. Länder und Gemeinden stellen finanziell eine Einheit dar; die Einnahmen der Gemeinden stärken die Finanzkraft eines Landes zumindest indirekt. Länder, deren Gemeinden relativ geringe eigene Steuereinnahmen erzielen, sind in der Regel – um ein in etwa gleiches Leistungsangebot auf der kommunalen Ebene garantieren zu können – gezwungen, ihre Gemeinden stärker zu alimentieren[12]. Berücksichtigt man noch den Zusammenhang zwischen den Länder- und Gemeindefinanzen nach Art. 106 Abs. 9 GG sowie die Vermischung von Länder- und Gemeindeaufgaben und die unterschiedliche Aufgabenverteilung zwischen Land und Gemeinden in den einzelnen Bundesländern, dann spricht ökonomisch alles dafür, bei der Ermittlung der Finanzkraft eines Landes die Gemeindesteuern (Einkommensteueranteil und Realsteuern) zu 100% anzusetzen. Im übrigen ist die hälftige Berücksichtigung der Gemeindesteuern auch im juristischen Schrifttum nicht unumstritten. „Die Regelung in § 8 Abs. 5 Finanzausgleichsgesetz, wonach die Steuereinnahmen der Gemeinden nur zur Hälfte angesetzt werden, ist ... bedenklich"[13].

Das Verfassungsgericht akzeptiert die volle Einbeziehung der Gemeindesteuern im Prinzip und mag dem Art. 107 Abs. 2 GG „für die Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft ein Reduzierungs*gebot* nicht entnehmen" (S. 96). Auf der Basis einer „sachlich-systematischen Auslegung" kommt das Urteil dann jedoch zu dem Ergebnis, daß es gerechtfertigt sei, „kommunale Einnahmen, soweit sie der Art nach einen spezifischen Bezug zu Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft aufweisen, nicht voll in die Finanzkraft des Landes einzubeziehen" (S. 98).

Der gebührenähnliche Charakter, der den Realsteuern damit zugemessen wird, ist ökonomisch fragwürdig. Bei den Realsteuern gibt es weder eine Äquivalenz zu bestimmten kommunalen Leistungen noch gar eine Zweckbindung. Aber selbst wenn man dieser Auffassung folgen würde, ließe sich die hälftige Anrechnung des kommunalen Einkommensteueranteils nicht rechtfertigen. Das erkennt das Gericht zwar auch, zieht sich dann aber auf die Feststellung zurück, es stehe „dem Gesetzgeber jederzeit offen, den Finanzbedarf der Gemeinden auch in der Form eines pauschalen Abschlags von bestimmten Steu-

[9] Vgl. R. Peffekoven: Berücksichtigung der Seehafenlasten im Länderfinanzausgleich?, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 46, 1988, S. 397 ff.

[10] Vgl. R. Peffekoven: Zur Neuordnung des Länderfinanzausgleichs, a. a. O., S. 202 ff.

[11] Vgl. R. Peffekoven: Zur Neuordnung des Länderfinanzausgleichs, a. a. O., S. 195.

[12] Ebenda, S. 181.

[13] B. Schmidt-Bleibtreu, F. Klein: Kommentar zum Grundgesetz, 7. Aufl., Neuwied, Frankfurt/M. 1990, S. 1219.

ereinnahmen der Gemeinden zu berücksichtigen" (S. 114). Mit dieser Argumentation kann man allerdings jede beliebige Regelung begründen. Hier übernimmt das Urteil im übrigen Argumente, die bereits früher in der Literatur vertreten worden sind[14], die ökonomisch nicht nachvollziehbar und deshalb auch nicht unwidersprochen geblieben sind[15].

Behandlung der Haushaltsnotlage

So sehr man zustimmen kann, daß im Falle einer extremen Haushaltsnotlage das bundesstaatliche Prinzip es erfordert, daß die anderen Glieder der bundesstaatlichen Gemeinschaft eine Solidarhilfe leisten, ökonomisch sind auch damit einige Probleme verbunden. Zunächst einmal fehlen verläßliche Indikatoren, an denen das Vorliegen einer „extremen Haushaltsnotlage" abgelesen werden könnte. Die im Urteil genannten finanzwirtschaftlichen Quoten und Beziehungszahlen sind in ihrem Aussagewert umstritten. Zudem müßte unterschieden werden, ob eine Haushaltsnotlage durch eigene wirtschaftspolitische Versäumnisse oder durch externe Einflüsse entstanden ist.

Eine Solidarhilfe bei jeder Art von Haushaltsnotlage könnte dazu führen, daß solche Situationen bewußt herbeigeführt werden, um auf diese Weise die Folgen wirtschaftspolitischen Fehlverhaltens auf die anderen Glieder des Bundesstaates abwälzen zu können. Da die Unterscheidung zwischen intern und extern verursachten Haushaltsnotlagen in der Praxis kaum möglich sein wird, muß man zumindest die Bedingungen für und die Folgen von Hilfsleistungen so stringent fassen, daß es nicht attraktiv sein kann, in eine Haushaltsnotlage zu kommen. Gelingt das nicht, würde man in das System des Finanzausgleichs einen weiteren disincentive-Effekt einbauen und damit die allokationspolitischen Mängel (z.B. hoher Ausgleichsgrad) des heutigen Systems noch verstärken.

Bei der Frage, mit welchen Instrumenten einer Haushaltsnotlage begegnet werden sollte, muß wohl auch nach den Ursachen differenziert werden. Offenbar ist es ein Unterschied, ob eine übermäßige Verschuldung durch verschwenderische Ausgabenpolitik zustande gekommen ist oder ob strukturelle Probleme den Anlaß für Haushaltsschwierigkeiten geben. Im ersten Fall mag eine einmalige (ungebundene) Zuweisung das Problem lösen, im zweiten Fall können langfristig (zweckgebundene) Zuweisungen erforderlich werden, um die strukturellen Nachteile eines Landes zu beheben.

Konsequenzen für eine Reform

Das jetzt vorliegende Urteil wird zweifellos Bedeutung für die zum 1. 1. 1995 fällige Neuordnung des Länderfinanzausgleichs haben. Nach dem Einigungsvertrag sind die neuen Bundesländer ab diesem Zeitpunkt voll in den Länderfinanzausgleich und in die Verteilung der Bundesergänzungszuweisungen einzubeziehen. Wenn man schon den Ländern Saarland und Bremen eine extreme Haushaltsnotlage zubilligt, dann wird man dies in Zukunft erst recht und wohl für einige Jahre den neuen Bundesländern zugestehen müssen. Auch in diesem Fall werden der Bund und die alten Bundesländer eine Solidarpflicht zu übernehmen haben. Bevor die neuen Länder an einem gesamtdeutschen Finanzausgleich teilnehmen können, müssen sie über vertikale oder horizontale Ausgleichsmaßnahmen auf eine Finanzkraft gebracht werden, die ihnen den Wettbewerb mit den alten Bundesländern ermöglicht.

Die dauernden Streitigkeiten um die Gestaltung des Länderfinanzausgleichs geben im übrigen Anhaltspunkte, wie ein solches System gestaltet werden könnte: Es müßte ein einfaches, transparentes und dauerhaftes System eines horizontalen Länderfinanzausgleichs geschaffen werden. Das Ausmaß des Ausgleichs sollte so festgesetzt werden, daß es nicht nur distributiven Zielen (Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse), sondern auch allokativen Anforderungen standhält. Das Interesse, die Wirtschaftsstruktur zu verbessern und die Steuerquellen auszuschöpfen, darf weder bei den leistenden noch bei den empfangenden Ländern verlorengehen. Die Finanzkraft sollte am Steueraufkommen der Länder und ihrer Gemeinden gemessen werden; letztere wären zu 100% einzubeziehen. Wenn man ein einfaches und transparentes System anstrebt, müßte auch die Garantieklausel des § 10 Abs. 3 FAG gestrichen werden. Der Finanzbedarf wäre – nach Ausgleich der strukturellen Nachteile vor allem der neuen Bundesländer – ausschließlich an der Einwohnerzahl zu messen. Auf die Einwohnergewichtung und die Berücksichtigung von Sonderbedarfen sollte grundsätzlich verzichtet werden. Umlandprobleme der Stadtstaaten und externe Effekte (z. B. Hafenlasten) sollten außerhalb des Länderfinanzausgleichs durch vertikale oder horizontale Zahlungen zwischen den Betroffenen kompensiert werden. Haushaltsnotlagen und Strukturprobleme wären ebenfalls außerhalb des Regelwerkes des Länderfinanzausgleichs zu lösen. Dafür kämen nicht nur die vorhandenen Instrumente (z.B. Gemeinschaftsaufgaben, Finanzhilfen) in Frage; man könnte auch an andere Maßnahmen (z.B. Kooperationslösungen) denken.

[14] Vgl. P. Kirchhof: Der Verfassungsauftrag zum Länderfinanzausgleich als Ergänzung fehlender und als Garant vorhandener Finanzautonomie, Köln 1982, S. 88 f.

[15] Vgl. R. Peffekoven: Zur Neuordnung des Länderfinanzausgleichs, a. a. O., S. 196.