

Geske, Otto-Erich

Article — Digitized Version

Unterschiedliche Anforderungen an den neuen Länderfinanzausgleich

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Geske, Otto-Erich (1993) : Unterschiedliche Anforderungen an den neuen Länderfinanzausgleich, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 73, Iss. 2, pp. 71-78

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136972>

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.

Otto-Erich Geske

Unterschiedliche Anforderungen an den neuen Länderfinanzausgleich

Die Einbeziehung der neuen Bundesländer in den Länderfinanzausgleich ab 1995 wird nicht nur hinsichtlich der Höhe des erforderlichen Transfervolumens, sondern auch im Hinblick auf die konzeptionelle Ausgestaltung des Finanzausgleichssystems kontrovers diskutiert. Ist eine Totalrevision des Finanzausgleichs angezeigt, oder sind aufgrund der hierfür fehlenden Voraussetzungen Übergangsregeln für die neuen Länder sinnvoll?

Ab 1. Januar 1995 sollen die neuen Länder in den Länderfinanzausgleich einbezogen werden. So ist es im Einigungsvertrag vorgesehen. Die dazu erforderliche Gesetzgebung des Bundes soll im laufenden Jahr abgeschlossen sein. Es gibt schon seit Monaten verschiedene Vorschläge über Umfang und Struktur dieses Länderfinanzausgleichs. Der Bund, mehrere Länder, aber auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesminister der Finanzen haben Vorstellungen entwickelt, die eine breite Palette denkbarer Gestaltungsmöglichkeiten aufzeigen.

Für die Öffentlichkeit ist ein Kriterium besonders herausgestellt worden: das Finanzvolumen, das dieser Länderfinanzausgleich aus den alten Ländern in die neuen Länder transferiert. Daß die ostdeutschen Länder die Berechnungen mit den höchsten Transferforderungen, und zwar bis zu 36 Mrd. DM jährlich vorgelegt haben, wird nicht überraschen. Auch einigen Modellrechnungen westdeutscher Länder sieht man schon auf den ersten Blick die Autorenschaft des jeweils interessierten Landes an. Deshalb scheint es zunächst einmal einleuchtend, die in die Diskussion eingebrachten Vorschläge aus dem wissenschaftlichen Bereich als neutral und unabhängig zu bewerten. Oder läßt die Nähe dieser Einrichtungen zum Bund vermuten, daß die Bundesinteressen bei den

Vorschlägen zum bundesstaatlichen Finanzausgleich gegenüber den föderativen Interessen der einzelnen Länder und der Ländergesamtheit dominieren?

Wer die vorgelegten und in der Öffentlichkeit auch bekannten Modellrechnungen analysiert, kommt schnell dahinter, daß die differierenden Rechenergebnisse in den Modellen auf sehr unterschiedliche Anforderungen an den Finanzausgleich zurückzuführen sind. Die jeweiligen Vorgaben sind Wertungen; allerdings Wertvorstellungen von unterschiedlichem Gewicht. Natürlich läßt sich aus wissenschaftlicher Sicht ein völlig neuer bundesstaatlicher Finanzausgleich mit völlig neuen makroökonomischen oder regionalwirtschaftlichen Zielsetzungen fordern. So lassen sich zum Beispiel Finanzbedarfe in den einzelnen Ländern postulieren, die mit Hilfe eines gesamtstaatlichen Finanzausgleichs finanziert werden sollen. Aber ist das eine umsetzungsfähige Zielvorstellung, mit der sich die verantwortliche Politik in einem föderativen Staatswesen wie der Bundesrepublik überhaupt beschäftigen kann?

Mit der grundsätzlichen Erklärung vom Bund und von den Ländern, daß sie sich bei der Aufnahme der ostdeutschen Länder in den bundesstaatlichen und insbesondere den Länderfinanzausgleich an die Finanzverfassung des Grundgesetzes halten wollen, ist eine Enttäuschung im wissenschaftlichen Bereich über derart pragmatische Begrenzungen vorhersehbar. Unvermeidlich ist durch die Vorgaben der Verfassung und die Interpretation dieser Verfassung durch das Bundesverfassungsgericht

Dr. Otto-Erich Geske, 61, ist Staatssekretär im Hessischen Ministerium der Finanzen in Wiesbaden.

der freien Gestaltung durch die politischen Entscheidungsträger im Bundestag und Bundesrat ein „disziplinierender“ Rahmen gesetzt worden. Auch wenn das zunächst nur eine verkürzte Argumentation ist: Es steht nicht viel Zeit zur Verfügung. Und man braucht nur die Zeitspanne, die für eine grundlegende Verfassungsneuordnung bis Mitte 1994 bleiben würde, zu der jahrelangen Diskussions- und Beratungszeit in Beziehung zu setzen, die die Finanzreform 1969 mit sieben Jahren Vorlauf benötigt hat.

Endgültige Regelungen ab 1995?

Wer ein völlig neues Finanzausgleichssystem für die Bundesrepublik für unabweisbar hält, der wird den vorgesehenen Termin für die Einbeziehung der neuen Länder für disponibel ansehen. Auch wer erwartet, daß ein neu geordneter Finanzausgleich alle wirtschaftlich wünschenswerten Hilfen für den noch viele Jahre dauernden Aufbau Ostdeutschlands mit einem jährlichen 100-Mrd.-DM-Transfervolumen strukturiert und bewältigt, wird den vorgesehenen Termin demgegenüber als zweitrangig ansehen.

Man kann aber auch den Termin ansteuern und dennoch Zweifel haben, ob die gesetzgeberischen Probleme alle rechtzeitig und dauerhaft gelöst werden können. Dabei muß man sich vor Augen führen, daß die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs es 1990 gar nicht zuließen, die ostdeutschen Länder sofort mit einzubeziehen. Ein Finanzausgleich, der auf den Ausgleich unterschiedlicher Finanz- und Steuerkraft angelegt ist, konnte nicht auf Verhältnisse in solchen Ländern „übergestülpt“ werden, die das westdeutsche Steuerrecht noch gar nicht oder verwaltemäßig völlig unzulänglich eingeführt hatten. Offensichtlich ist es vielen politischen Funktionsträgern in West- und Ostdeutschland seit 1990 schwergefallen, diese grundgesetzlichen und systembedingten Grenzen eines Finanzausgleichs zu erkennen. Den wirklichen finanzwirtschaftlichen Prioritäten, nämlich den neuen Ländern möglichst schnell eine quantitativ bedeutsame Finanzausstattung zu verschaffen, haben der Bund und die alten Länder schon seit 1990 Rechnung getragen. Sie hatten insbesondere den Fonds „Deutsche Einheit“ als sinnvolle und notwendige Alternative zum Länderfinanzausgleich und zu den Bundesergänzungszuweisungen geschaffen; allerdings für eine zu kurze Zeitspanne, wie sich immer deutlicher herausstellt.

Vermutungen, daß die westdeutschen Länder die ostdeutschen Länder durch Zeitverzögerungen nach dem 1. 1. 1995 weiter aus dem Finanzausgleichssystem heraushalten wollen, um dadurch Finanzausgleichszahlungen zu vermeiden, sind abwegig. Ebenso ist auch die

rechtlich unzutreffende Erwartung zu korrigieren, daß die ostdeutschen Länder ab dem Stichtag 1. 1. 1995 automatisch in den westlichen Länderfinanzausgleich hineinkommen und daß sie ohne ein vorher verabschiedetes Länderfinanzausgleichsgesetz Zahlungsansprüche von 30 bis 36 Mrd. DM jährlich gegenüber den alten Ländern hätten¹.

Natürlich bestehen Fragen, ob die Voraussetzungen für eine volle Einbeziehung der neuen Länder ab 1995 schon vorliegen, wobei sowohl an die immer noch sehr niedrige Steuerkraft der neuen Länder als auch an die finanzwirtschaftlich kaum zu bewältigenden Friktionen in der Finanzausstattung der alten Länder zu denken ist. Das kann Bund und Länder jedoch nicht davon abhalten, zum 1. 1. 1995 eine Lösung der Probleme anzustreben. Bund und Länder gehen selbstverständlich davon aus, daß eine völlige Gleichstellung der neuen mit den alten Ländern nicht ausreicht, sondern daß den neuen Ländern eine Sonderstellung im bundesstaatlichen Finanzausgleich eingeräumt werden muß, um den wirtschaftlichen und finanziellen Aufholprozeß zu ermöglichen. Für eine dauerhaft zu ordnende Finanzverfassung ist dies eine Übergangslösung; und deshalb werden in den derzeit stattfindenden Verfassungsdiskussionen mit Recht auch die zentralstaatlichen oder föderalistischen Elemente einer zukünftigen Verfassung mit ihren Vor- und Nachteilen diskutiert. Denn dafür, daß die jahrelange Abhängigkeit der neuen Länder vom Bundeshaushalt keine strukturelle und mentale Selbständigkeit entstehen lassen kann, gibt es schon heute in Berlin und den neuen Ländern eindeutige Hinweise. Ob eine neue föderative Finanzverfassung notwendig und möglich ist oder ob sie in etwa zehn bis fünfzehn Jahren sinnvoll ist, das bleibt eine noch offene Frage.

Totalrevision des Finanzausgleichs?

Von entscheidender Bedeutung für die Einschätzung von Zeitdauer und Inhalt der Beratungen des Gesetzgebers ist es, von welchem gedanklichen Ausgangspunkt man die Notwendigkeit von Finanzausgleichsänderungen bewertet. Es ist ein grundlegender Unterschied, ob man einen total revidierten bundesstaatlichen Finanzausgleich konzipieren will oder ob man das bestehende und verfassungsrechtlich abgesicherte Finanzausgleichssystem bei der Prüfung von Korrekturbedürfnissen zugrunde legt. Beide Standpunkte haben ihre Berechtigung. Die politischen Entscheidungsträger begin-

¹ Diese Auffassung wird nur von einigen ostdeutschen Finanzministern vertreten; die Bundesregierung geht auch davon aus, daß ein verfassungsgemäßer Zustand nicht durch eine unveränderte Übertragung des geltenden Finanzausgleichs auf gesamtdeutsche Verhältnisse geschaffen werden kann. Vgl. Bundestags-Drucksache 12/3551, S. 10.

nen – wie ich meine zu Recht – mit der Doppelfrage, warum und mit welchem konkreten Ziel die geltenden Bestimmungen geändert werden sollen.

Von diesem Ausgangspunkt gesehen, sind die Kritiker des bestehenden Systems beweispflichtig dafür, daß die Finanzverfassungsregelungen unzulänglich und unbrauchbar sind und daß deshalb eine Totalrevision vorgenommen werden muß. Der Bund und die Länder haben bei der jetzt vor ihnen stehenden Gesetzgebungsaufgabe die bestehende Verfassung als Rahmen anerkannt.

Vielen Vorschlägen kann deshalb entgegengehalten werden, daß derjenige, der an den Beratungen über die ab 1. 1. 1995 geltenden Bestimmungen des Finanzausgleichs weiter teilnehmen will, seine Vorschläge an Wortlaut und Sinn der geltenden Verfassungsbestimmungen messen lassen muß. Und das wirft schon viele Konzeptionen und Modelle aus der aktuellen politischen Diskussion.

Auch der Bund und einzelne Länder haben mit Eckwerten und Positionspapieren, sogar mit detaillierten Modellrechnungen zunächst ihre Anforderungen an den neu zu regelnden Finanzausgleich formuliert, ohne dabei präzise zu untersuchen und zu unterscheiden, ob ihre Anfor-

derungen innerhalb der geltenden Finanzverfassung zu verwirklichen sind. Dann hat es am 19. 11. 1992 einen Beschluß der Länderfinanzminister gegeben, der die divergierenden Forderungen der einzelnen Länder in West- und in Ostdeutschland zu gemeinsamen Standpunkten vereinigte. In einem Zwischenbericht der Bund/Länder-Arbeitsgruppe zur Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen vom 15. 12. 1992 wurden die Themen und Positionen durch die Finanzstaatssekretäre von Bund und Ländern gebündelt und quantifiziert.

Man kann derzeit davon ausgehen, daß es eine Bundesposition und eine Länderposition gibt, wobei die ost-deutschen Länder quantitativ höhere Erwartungen in den gemeinsam erstellten Zwischenbericht einbrachten. Aus dem Zwischenbericht wird deutlich, daß die Positionen noch weit auseinander liegen. Es wird noch viele Monate dauern, bis alle Wünsche auf einen Nenner gebracht werden können – falls überhaupt die Absicht besteht, dieses vor Beginn der parlamentarischen Beratungen zu erreichen.

Daß das Bundesverfassungsgericht schon zweimal in den letzten Jahren über Fragen des Länderfinanzausgleichs angerufen worden war und entscheiden mußte, ist keine hinreichende Begründung für eine Totalrevision der

Kay Hailbronner

Einbürgerung von Wanderarbeitnehmern und doppelte Staatsangehörigkeit

Die Problematik der Einbürgerung von Wanderarbeitnehmern und ihren Familienangehörigen unter Hinnahme der Mehrstaatigkeit wird seit mehreren Jahren in allen westeuropäischen Staaten diskutiert und hat bereits zu einer erheblichen Einschränkung des Prinzips der Vermeidung der Mehrstaatigkeit geführt. Noch in der laufenden Legislaturperiode soll eine Novelle zum Staatsangehörigkeitsrecht vorgelegt werden.

Nach einem Überblick über die verfassungsrechtlichen Grundsatzfragen einer erleichterten Einbürgerung unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit wird das Staatsangehörigkeitsrecht der wichtigsten westeuropäischen Nachbarstaaten untersucht. Die rechtsvergleichenden Betrachtungen zeigen, daß in zahlreichen westeuropäischen Staaten in den letzten Jahren der Erwerb der Staatsangehörigkeit unter Hinnahme der Mehrstaatigkeit für Wanderarbeitnehmer und ihre Familienangehörigen und für Ehegatten aus gemischtnationalen Ehen erheblich erleichtert worden ist.

Die Bundesrepublik befindet sich auch im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts nicht mehr in einer Sphäre unbeschränkter staatlicher Souveränität. Angesichts der Schaffung einer europäischen Bürgerschaft und der Gründung einer europäischen politischen Union muß die Neuregelung des Staatsangehörigkeitsrechts auch die Entwicklungen in den anderen EG-Mitgliedstaaten berücksichtigen.

1992, 148 S., brosch., 45,- DM, ISBN 3-7890-2858-4



Nomos Verlagsgesellschaft • Baden-Baden



Finanzverfassung. In der Tat hat das Bundesverfassungsgericht eine Schiedsrichterfunktion übernehmen müssen, weil sich der Bund und die Länder nicht auf eine gemeinsame Regelung offener Fragen einigen konnten. Das Verfassungsgericht hat die geltende Verfassung jedoch nicht in Frage gestellt, sondern – und das ist seine Aufgabe und seine Zuständigkeit – im Gegenteil die einzelgesetzlichen Regelungen an dem Maßstab des Verfassungsrechts gemessen. Daraus abzuleiten, daß die Finanzverfassung unzulänglich ist und ihre Regelungen nichts mehr taugen, ist unlogisch. Das Bundesverfassungsgericht hat schließlich in seinen Entscheidungen z. B. nur klargestellt, daß im Sinne der Finanzverfassung neben den Steuereinnahmen auch die nichtsteuerlichen Einnahmen der Länder zu ihrer Finanzkraft gezählt werden müssen. Es hat z. B. alle Bestrebungen abgeblockt, den Finanzbedarf als maßgebliches Kriterium für den Länderfinanzausgleich einzubringen.

Die geltende Finanzverfassung

Gesetzgeberisches Ziel bei den jetzt laufenden Verhandlungen zwischen Bund und Ländern ist die Einbeziehung der neuen Länder in das bestehende Finanzausgleichssystem. Gleichzeitig müssen aber auch die Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts in seinem Finanzausgleichsurteil vom Mai 1992 gesetzgeberisch umgesetzt werden. Bei der anstehenden Gesetzgebung wird also Text und Kontext des Artikels 107 GG der entscheidende Bewertungsmaßstab sein.

Kern der föderativen Finanzbeziehungen zwischen den Ländern ist der horizontale Finanzausgleich nach Art. 107 Abs. 2 GG. Nach dem stufenweisen Aufbau der gesamten Verfassungsbestimmungen geht dem Länderfinanzausgleich (im engeren Sinne) die Steuerzuordnung auf die einzelnen Länder, die Steuererlegung und die Vorausauffüllung für steuerschwache Länder mit Hilfe von Umsatzsteueranteilen nach Art. 107 Abs. 1 GG voraus. Am Ende der in der Verfassung vorgesehenen Ausgleichsstufen stehen in Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG die Bundesergänzungszuweisungen. Die Verfassung gibt dem Gesetzgeber vor, daß der „angemessene Ausgleich“ bereits durch den Länderfinanzausgleich im engeren Sinne („horizontaler Finanzausgleich“) herzustellen ist.

Die derzeitigen Verfassungsbestimmungen bestehen seit der Finanzreform 1969. Diese Regelung sowie die Einführung der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a und b GG, die Investitionshilfekompetenz des Bundes nach Art. 104 a Abs. 4 GG und anderes mehr waren als ein deutlicher Ausbau zentralstaatlicher Elemente in der Verfassung gewollt. Sie sollten dem Abbau und der Beseitigung von bestimmten gesellschaftlichen und regio-

nen Defiziten in der Bundesrepublik von 1969 („kooperativer Föderalismus“) dienen; insofern waren sie alle, insbesondere die einfachgesetzlich einzuführenden und abzuschaffenden zentralstaatlichen Aufgabenbereiche, – vom Erreichen des Endziels abhängig – zeitbegrenzt. Dem politischen Ziel, die „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ herzustellen – ein Begriff, der im Gegensatz zu einer verbreiteten Meinung nicht als verfassungsrechtliches Ziel des Finanzausgleichs vorgeschrieben wurde –, entsprach ein hoher Intensivierungsgrad des Länderfinanzausgleichs.

Intensivierung oder Übernivellierung?

Die Annäherung der finanziellen Ausstattung der Länder durch Zahlungen der steuerstarken Länder an die steuerschwachen Empfängerländer wurde 1969 nicht der Gestaltungsfreiheit der „einfachen“ Gesetzgebung überlassen. Die Instrumente und Maßstäbe wurden – zum Teil gegen den heftigen Widerstand der steuerschwachen Länder – in den Verfassungstext aufgenommen, um eine dauerhafte Befriedung und Sicherung zu erreichen. Ziel war es nicht, unterschiedliche Bedarfe zu finanzieren, die sich in dem Gebiet der einzelnen Länder in Form zurückhängender regionaler Wirtschaftskraft ergaben; Ziel war vielmehr ein Steuereinnahenausgleich zwischen den steuerstarken und den steuerschwachen Ländern. Also kein ausgabenorientierter, sondern ein einnahmeorientierter Finanzausgleich!

Der Begriff der Finanzkraft, der ein ausgleichstechnisches Instrument zur Herstellung der Vergleichbarkeit von sehr unterschiedlichen Ländern ist, wurde in den Verfassungstext aufgenommen. Die Vorstellungen des Verfassungsgebers, was er als „angemessenes Ausgleichsergebnis“ wollte, wurden bei den Beratungen als „Gemeinsame Geschäftsgrundlage“ quantitativ mit Auffüllungsstufen und -quoten usw. festgelegt. Das Bundesverfassungsgericht hat den Begriff des angemessenen Ausgleichs in seinen beiden einschlägigen Urteilen konkretisiert. Es hat auch die in der Praxis übliche Beschränkung vom Ausgleich der Steuern auf bestimmte andere Einnahmen erweitert.

Nicht erst seit der Bestätigung durch das Bundesverfassungsgericht ist unbestritten, daß der horizontale Finanzausgleich lediglich ein Spitzenausgleich sein soll. Unterstellt man, daß er sich – in seinem quantitativen Ergebnis gemessen – auch jetzt noch auf diese Funktion beschränkt, so hat sich in der Finanzausstattung der (alten) Länder mit Ländersteuern und -einnahmen eine sehr deutliche Nivellierung und sogar Übernivellierung dadurch ergeben, daß die Bundesergänzungszuweisungen in der Zwischenzeit fast genauso viele Finanzmittel

vom Bund auf die finanzschwachen Länder umschichten wie der horizontale Finanzausgleich zwischen den finanzstarken und den finanzschwachen Ländern (jeweils rund 4 Mrd. DM).

Verfassungsrechtliche Probleme

Wer das Umschichtungsvolumen von jetzt nur 4 Mrd. DM durch den horizontalen Finanzausgleich sieht und wer die Vorgabe eines „Spitzenausgleichs“ für die Funktion des Länderfinanzausgleichs kennt, den wird die im Zusammenhang mit der Einbeziehung der neuen Länder ab 1995 aufgeworfene Fragestellung nicht überraschen, ob sich die (bloße) Ausweitung des bestehenden Länderfinanzausgleichs auf ein gewolltes Umschichtungsvolumen von etwa 30 Mrd. DM noch im Rahmen der Verfassung hält. Deshalb ist die Feststellung der Bundesregierung auch keineswegs erstaunlich, daß eine unveränderte Übertragung der geltenden einfachgesetzlichen Regelungen über den Bund-Länder-Finanzausgleich auf gesamtdeutsche Verhältnisse keinen verfassungsgemäßen Zustand schaffen könne.

Eine solche Übertragung komme unter anderem deshalb nicht in Betracht, „weil die geltenden Vorschriften über den Länderfinanzausgleich und die Bundesergänzungszuweisungen für Länder mit verhältnismäßig geringen Finanzkraftunterschieden konzipiert worden sind. Im gesamtdeutschen Vergleich sind die Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern sowie dementsprechend die zu ihrem angemessenen Ausgleich erforderlichen Ausgleichsleistungen vorerst erheblich größer“². Sie werden sich erst in künftigen Jahren allmählich verringern. Diesem Umstand muß bei der Ausgestaltung eines neuen gesamtdeutschen Finanzausgleichs Rechnung getragen werden, um einen angemessenen Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder im Sinne von Art. 107 Abs. 2 GG sicherzustellen.

Die Antwort der Bundesregierung läßt deutlich erkennen, daß es für die Jahre nach 1994 um die Schaffung von Übergangsregelungen im Finanzausgleichssystem bei sich ständig verändernden Wirtschafts- und Finanzverhältnissen zwischen den alten und den neuen Ländern geht. Eine Überarbeitung der geltenden Finanzausgleichsbestimmungen mit dem Ziel, auch erheblich größere Finanzvolumina als bisher auf rechtlichen Wegen in die neuen Länder zu bewegen, ist deshalb bei allen finanzpolitischen Vorschlägen zu erkennen. Ohne Dehnung des Verfassungstextes oder Außerachtlassung der Intentionen der Verfassungsbestimmungen von 1969 ist

dies nur schwer zu erreichen. So wird gegenüber den vorliegenden Vorschlägen denn auch von der jeweils anderen Seite die Unvereinbarkeit mit der Verfassung eingewandt. Dabei sind noch nicht einmal alle Vorschläge detailliert und mit den notwendigen zeitbegrenzten Abfederungsregelungen formuliert und bekannt.

Neue Kriterien für den Finanzausgleich?

Wo liegen also innerhalb des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems die rechtlichen Möglichkeiten, um ein *der Höhe nach bestimmtes* großes Finanzvolumen in die Haushalte der extrem steuerschwachen Länder zu transferieren³? Dies zu beantworten, ist eine der Hauptaufgaben, die sich dem Bund und den Ländern bei ihren Beratungen stellen. Aber schon die Frage läßt erkennen, daß man beim Bund und bei den alten Ländern übereinstimmende Vorstellungen von einem Finanzbedarf der neuen Länder hat, der auch finanziert werden muß.

Der Konsens besteht darin, daß man für das Jahr 1995 von einer Finanzausstattung der Haushalte der neuen Länder ausgeht, die 105% des Ausgabe volumens pro Kopf der Westländer ausmacht. In Anbetracht der noch relativ zu hohen Personalkosten sowie der verhältnismäßig geringen Versorgungs- und Zinslasten in den ostdeutschen Länderhaushalten bedeutet dies nach Berechnung des Bundes die Möglichkeit, daß in den neuen Bundesländern insgesamt Investitionsausgaben von 42 Mrd. DM, d. h. pro Einwohner von 180% des Westniveaus möglich sind⁴.

Offenkundig liegt hier ein Bruch mit der bisherigen Methode des bundesstaatlichen Finanzausgleichs vor, weil nämlich in der Vorgabe von 105% des Pro-Kopf-Ausgabevolumens West ein ausgabenorientierter Ansatz vorhanden ist. Auch der zweite Schritt ist in der Methode des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ungewöhnlich. Der Finanzierungssaldo der neuen Länder wird nicht als Resultante ermittelt, sondern vorgegeben; und zwar als Abschätzung einer zumutbaren eigenen jährlichen Neuverschuldung⁵.

³ Während die alten Flächenländer im Jahr 1992 durchschnittlich Steuereinnahmen (einschließlich Bundesergänzungszuweisungen) von 4842 DM je Einwohner haben, betragen die Pro-Kopf-Steuer-einnahmen in den neuen Ländern unter Zurechnung der Einnahmesurrogate (Fonds „Deutsche Einheit“) 3933 DM. Das sind 81% der vergleichbaren Einnahmen im Westen. Vgl. Bundesregierung, in: Bundestags-Drucksache 12/4190, S. 4 f.

⁴ Vgl. Bundesminister der Finanzen: Föderales Konsolidierungsprogramm, in der von den Fraktionen der CDU/CSU und FDP am 20. 1. 1993 beschlossenen Fassung, S. 12.

⁵ Dieser methodische Ansatz und eine zumutbare Eigenverschuldung von (nur) 8 Mrd. DM pro Jahr waren schon für das „Hessen-Modell vom 18. 8. 1992“ die entscheidenden Modellvorgaben.

² Siehe Bundesregierung, in: Bundestags-Drucksache 12/3740, S. 14; Bundestags-Drucksache 12/3551, S. 10.

Unter der Annahme eines akzeptierten 105%igen Ausgabevolumens und nach den amtlichen mittelfristigen Steuereinnahmeschätzungen sind bei der neuen BMF-Projektion für die Entwicklung der öffentlichen Haushalte bis 1996 einschließlich des Föderalen Konsolidierungsprogramms vom 20. 1. 1993 als zumutbare Finanzierungssalden der neuen Länder (in Mrd. DM) vorgesehen:

	1993	1994	1995	1996
Länder Ost	22 (22)	22 (33)	9 (63)	9 (64)
Gemeinden Ost	8 (4)	9 (10,5)	5 (20,5)	5 (22)

In Klammern sind die Zahlen wiedergegeben, die noch in der entsprechenden BMF-Projektion für den Finanzplanungsrat vom 26. 5. 1992 berechnet worden waren. Vereinfacht ausgedrückt bedeutet diese Gegenüberstellung, daß, z. B. bezogen auf die ostdeutschen Länderdefizite von 1995, statt bisher 63 Mrd. DM nur noch 9 Mrd. DM als zumutbare Neuverschuldung angesetzt werden.

Überleitung ins Verfassungsrecht

Auch wenn mit einer solchen Ausgabe-Defizit-Vorgabe die Höhe der in die ostdeutschen Länderhaushalte zu transferierenden Gesamtsumme ableitbar ist, so ist bisher die Aufteilung dieser Finanzierungslasten auf den Bund und die einzelnen alten Länder noch offen. Eine solche Aufteilung muß davon ausgehen,

- in welcher Höhe Beträge auch schon 1994 in die öffentlichen Haushalte Ostdeutschlands bewegt worden sind („Wir fangen 1995 mit der Vereinigung nicht bei Null an.“);
- von welchen Gebietskörperschaften bis 1994 finanzielle Nettolasten übernommen wurden (d. h. zu berücksichtigen sind die bisher schon für den Aufbau Ost vorgenommenen oder vorgesehenen Steuererhöhungen sowie die zentralstaatlichen Steuereinnahmen aus dem Gebiet der neuen Länder usw.);
- wieviel davon ab 1995 weiter auf alten Rechtsschienen verbleiben kann (soweit es nicht, wie der Fonds „Deutsche Einheit“, zeitlich befristet ist);
- wieviel ab 1995 verfassungsrechtlich neu zugeordnet werden muß;
- welche verfassungsrechtlich zulässigen Instrumente welcher Gebietskörperschaft dafür zur Verfügung stehen⁶?

⁶ Wobei die unterschiedlichen Auswirkungen des westdeutschen Finanzausgleichssystems auf die einzelnen ostdeutschen Länder in dieser kurzen Darstellung ausgeklammert werden müssen.

Finanzierung des Transfervolumens

Wie soll der bundesstaatliche Finanzausgleich nach den Maßstäben der Verfassung das zur Finanzierung der akzeptierten Ausgabenhöhe erforderliche Transfervolumen ab 1995 bewältigen? Nach der geltenden Rechtslage sind die Finanzierungsmöglichkeiten der neuen Länder bis Ende 1994 im wesentlichen auf ihre Steuereinnahmen, ihre sonstigen Einnahmen und auf die Mittel aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ beschränkt. Da der Bund entsprechend seinen früheren Zeitvorstellungen über die Angleichung der wirtschaftlichen Bedingungen in West- und Ostdeutschland („in vier Jahren blühende Landschaften“) den Fonds „Deutsche Einheit“ nur auf vier Jahre angelegt hatte, fallen hierfür Ende 1994 die Rechtsansprüche der neuen Länder, aber auch weitere Zahlungsverpflichtungen des Bundes und der alten Länder weg.

Nach der gegenwärtigen Rechtslage erhalten Berlin und die neuen Bundesländer im Jahr 1993 31,5 Mrd. DM und 1994 rund 24 Mrd. DM aus dem Fonds „Deutsche Einheit“. Ein Ausfall dieser Leistungen im Jahr 1995 ist für die Haushalte der neuen Länder und ihrer Gemeinden nicht hinnehmbar und muß ersetzt werden. In Betracht kommen zunächst die verfassungsrechtlichen Instrumente Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen. Dies liegt nahe, weil der Fonds „Deutsche Einheit“ bekanntlich für die Zeit bis 1995 an die Stelle des Länderfinanzausgleichs und der Bundesergänzungszuweisungen gestellt worden war.

Nach den Vorschlägen des Bundes im Föderalen Konsolidierungsprogramm sollen für den „Finanzausgleich“ ab 1995 65 Mrd. DM bereitgestellt werden:

- Den neuen Ländern sollen durch die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab 1995 jährlich etwa 60 Mrd. DM zufließen.
- Der Länderfinanzausgleich soll ein Volumen von rund 21 Mrd. DM in 1995 haben, das von den alten Ländern zu finanzieren ist.
- Der Bund will den Länderfinanzausgleich durch finanzkraftbezogene Fehlbetrags-Ergänzungszuweisungen mit einem Volumen von 7 Mrd. DM ergänzen; damit soll die Mindestfinanzkraft der alten wie der neuen Länder auf 95% der durchschnittlichen Finanzkraft der Länder angehoben werden.
- Darüber hinaus will der Bund 1995 32,5 Mrd. DM für die neuen Länder einschließlich Berlin zur Verfügung stellen, aus denen insbesondere der Nachholbedarf beim Aufbau der Infrastruktur im Osten finanziert werden soll.

Dieser Betrag soll zu etwa zwei Drittel in Sonderbedarfs-Ergänzungszuweisungen, die degressiv ausgestaltet sind, und zu einem Drittel (rund 10 Mrd. DM) in Finanzhilfen aufgeteilt werden.

Der Text des Grundgesetzes enthält weder den Begriff der Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisung noch den der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisung; auch Investitionshilfen des Bundes als Finanzausgleichsinstrumente sind hier nicht aufgeführt. Der Bundesfinanzminister geht dennoch davon aus, daß sich seine Vorschläge im Rahmen der Verfassung halten, wenn auch als Übergangs- und Ausnahmeregelungen, und stützt sich dabei auf die Verfassungsrechtsprechung.

Bundesergänzungszuweisungen

Das Bundesverfassungsgericht hatte angesichts des engen Rahmens, den der Verfassungstext setzt, in seinem Urteil vom Mai 1992 im Zusammenhang mit dem außergewöhnlichen Finanzbedarf des Saarlandes und Bremens Voraussetzungen definiert und wirtschafts- und finanzpolitische Instrumente benannt, die zum Abbau einer extremen Haushaltsnotlage geeignet sind. Dazu gehören: gemeinsame Verfahrensregeln, die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a und Art. 91 b GG zur mittel- und längerfristigen Verbesserung der Wirtschafts- und Einnahmestruktur, Investitionshilfen des Bundes nach Art. 104 a Abs. 4 GG zur Verbesserung der Wirtschaftsstruktur und schließlich Bundesergänzungszuweisungen nach Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG, wobei der Umfang der Bundesergänzungszuweisungen bei einer Haushaltsnotlage und im Rahmen eines Sanierungsprogramms das sonst zulässige Ausmaß vorübergehend überschreiten darf.

Es wäre ein Mißverständnis, diesen gesamten Komplex als eine Ausweitung des bestehenden Finanzausgleichs für den Normalfall anzusehen. Er ist mit seinen Verfahrens- und Verwendungsregeln auf begrenzte Zeit eher die Institution des Sparkommissars im föderalistischen Gefüge selbständiger Länder.

Wie die mündliche Verhandlung zum letzten Länderfinanzausgleichsurteil deutlich machte, hat das Bundesverfassungsgericht bei der Schaffung der Haushaltsnotlageregelung und des für die Bewältigung einer solchen Notlage möglichen Instrumentariums auch die gesetzgeberische Aufgabe mit bedacht, wie ab 1995 die unzureichende eigene Finanzausstattung der neuen Länder mit westdeutschen Steuern im Rahmen der geltenden Verfassung aufgefüllt werden kann. Deshalb ist es legitim, die Aussagen des Bundesverfassungsgerichts bei der rechtlichen Kanalisierung der notwendigen Transfers in die Haushalte der neuen Länder zugrunde zu legen.

In den durch die Verfassungsrechtsprechung erweiterten verfassungsrechtlichen Rahmen sind die von Bund und Ländern übereinstimmend für notwendig gehaltenen Finanztransfers einzufügen. Die vom Bund vorgeschlagenen Fehlbetrags- und Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen lassen sich als eine konkrete Anwendung der Instrumente ansehen und werten, die das Bundesverfassungsgericht zur Bewältigung von extremen Haushaltsnotlagesituationen vorgegeben hat. Dasselbe gilt auch für die Auswahl von Investitionshilfen des Bundes, die in diesem Komplex als Finanzausgleichs- und Wirtschaftsförderungsinstrumente eingesetzt werden. Es ist eine Rechenaufgabe, ob die vorgesehenen Volumina genügen, um das Ziel zu erreichen, nämlich in den einzelnen neuen Ländern die gewünschte Finanzausstattung zu schaffen und damit die für den Aufbau erforderlichen Ausgaben zu finanzieren.

Sockel- versus Spitzenfinanzierung

Der Bundesvorschlag dürfte also auf keine grundsätzlichen Bedenken der Länder stoßen. Der Streitpunkt zwischen dem Bund und den westdeutschen Ländern bei der Lösung der West-Ost-Transferaufgabe des Finanzausgleichs liegt in der Aufbringung der Finanzierungsmittel für die erforderlichen Transfersummen des horizontalen Finanzausgleichs. Der Bund fordert eine Finanzierungslast der westdeutschen Länder von 21 Mrd. DM, die westdeutschen Länder gehen von nur 10 Mrd. DM aus. Während der Bund mit den Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen für seine Beteiligung eine Spitzenfinanzierung anstrebt, wollen die westdeutschen Länder eine Sockelfinanzierung der neuen Länder durch Bundesmittel erreichen. Die Länder wollen eine Vorausauffüllung durch Bundesmittel, und zwar in Form einer Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Länder mit anschließender Verteilung über Ergänzungsanteile im Sinne des Art. 107 Abs. 1 Satz 2 GG an die neuen Länder. Damit würde dem Länderfinanzausgleich die verfassungsmäßige Funktion des Spitzenausgleichs erhalten bleiben. Strittig sind also zwischen Bund und westdeutschen Ländern rund 11 Mrd. DM für die Finanzierung des Finanzausgleichs sowie eine neue Festlegung der Bund/Länder-Anteile am Umsatzsteueraufkommen.

Die zunächst vom Bund in die Bund/Länder-Finanzausgleichsverhandlungen eingebrachte Forderung auf hälftige Beteiligung aller Länder an den Verpflichtungen des Bundes aus der bundesunmittelbaren Treuhandanstalt und anderem ist inzwischen durch das Föderale Konsolidierungsprogramm aufgegeben worden. Allerdings hat der Bund als Ersatz dafür Forderungen an die Länder zur Übernahme der Aufgaben aus dem Schienenpersonennahverkehr und dem Gemeindeverkehrsfinan-

zierungsgesetz ohne entsprechende Finanzierungsmittel gestellt. Dieser Vorschlag, zu dessen Verwirklichung eine Verfassungsänderung notwendig ist, dürfte wohl ein erfolgloser Versuch bleiben.

Neben der Aufgabe, den West-Ost-Transfer über den Finanzausgleich zu regeln und die Finanzierung dafür auf Bund und westdeutsche Länder zu verteilen und zu sichern, muß der Gesetzgeber auch die schwierige Entscheidung darüber treffen, wie die Belastung der *einzelnen* Länder im Westen zu bemessen ist. Dabei muß er die verfassungsgerichtlichen Vorgaben aus den beiden Urteilen beachten und umsetzen. Es ist nur beim Vergleich der verschiedenen Lösungsmodelle erkennbar, wie hoch die Belastungsunterschiede für die einzelnen Länder sein können, wenn die vielfältigen Gestaltungsmöglichkeiten innerhalb des gesamten Länderfinanzausgleichssystems verändert werden.

Wer hier behauptet, es gebe nur eine einzige sachgerechte Lösung, die ein angemessenes Ausgleichsergebnis für alle Länder im horizontalen Finanzausgleich festlegt, und wer hier glaubt, es gebe nur eine einzige ableitbare Höhe der Bundesergänzungszuweisung, der unterschätzt die Kombinationsmöglichkeiten der vielen Komponenten, die variabel in dem gesamten System enthalten sind.

Schon für die inhaltliche Ausführung des Finanzkraftbegriffs gibt es so viele Varianten, daß es den im Gesetzgebungsorgan Bundesrat vertretenen Ländern schwerfallen wird, für alle anstehenden Probleme ein angemessenes Ausgleichsergebnis zu finden. Allein die Frage, in welcher Höhe die Gemeindesteuern bei der Ermittlung der Finanzkraft der Länder einzubeziehen sind, kann nicht dazu führen, die kommunalen Finanzausgleiche auf den Kopf zu stellen und insbesondere die Steuerkraft der Großstädte abzuschöpfen. Es hat seine Grenzen, wenn die finanzstarken Länder neben den eigenen Landesaufgaben auch die Gemeinden in anderen finanzschwachen Ländern finanzieren. Die Berücksichtigung der Gemeindesteuerkraft darf nicht zu einem bundesweiten, länderübergreifenden horizontalen kommunalen Finanzausgleich degenerieren.

Und hier wird die Ratio erkennbar, die die verantwortlichen Finanzpolitiker führt, wenn sie von dem bestehenden System ausgehen und nur an den Stellen Änderungen vornehmen, an denen sie durch offensichtliche Fehlentwicklungen gezwungen werden. Nur dadurch werden Mehrheitsentscheidungen im Bundesrat, die bis an die Grenze der Verfassungswidrigkeit gehen, verhindert. Infolge aller Ausnahme- und Übergangsregelungen und deren finanziellen Auswirkungen auf das Gesamtergebnis des bundesstaatlichen Finanzausgleichs wird viel von

einem „fein austarierten Ausgleichssystem“ und wenig von den verfassungsrechtlichen „Erfordernissen der Normenklarheit und Verständlichkeit“ festzustellen sein.

Die starken Veränderungen, die für die meisten Länder im Westen durch die Einbeziehung der neuen Länder entstehen, führen zu so erheblichen finanzwirtschaftlichen Friktionen, daß Bund und Länder davon ausgehen, daß zeitbegrenzte Abfederungen vom derzeitigen Stand zum zukünftigen Endzustand unabweisbar sind. Wenn aber fünf- bis zehnjährige Übergangsregelungen gefunden werden müssen, so ist dies der Beweis dafür, daß eigentlich die Voraussetzungen für einen dauerhaften Länderfinanzausgleich noch nicht vorhanden sind. Daß die neuen Bundesergänzungszuweisungen nur auf Zeit und degressiv gewährt werden, sollte den Übergangscharakter des neuen bundesstaatlichen Finanzausgleichs allen deutlich machen. Auch im Interesse eines föderalistischen Staatsaufbaus sind jahrzehntelange Abhängigkeiten der neuen Länder von unsteten Finanzzuweisungen des Bundes, die wegen der Ausnahmesituation keineswegs alle als Pauschalen gewährt werden können, ein nur schwer vertretbares Element unserer Finanzverfassung.

Ausblick

Es wird sich in den Gesetzesberatungen noch erweisen, ob alle Übergangs- und Sonderregelungen in verfassungsgemäßer Weise eingebaut werden können oder ob nicht doch zu Korrekturen auf das Gesetz über den Fonds „Deutsche Einheit“ zurückgegriffen werden muß.

Im Ergebnis werden die neuen Länder zwar in die westdeutsche Finanzverfassung ab 1995 aufgenommen, es gibt aber für sie nur Ausnahme- und Übergangsrechte. In den nächsten zehn bis 15 Jahren werden die neuen Länder von den jährlichen Zuweisungen aus dem Haushalt des Bundes mit entsprechenden zentralstaatlichen Vorgaben und Kontrollrechten abhängig bleiben. Dieses aus föderalistischer Sicht bedauerliche Abhängigkeitsverhältnis von den Zuweisungen des Bundes wird sich erst mit dem Wachstum ihrer eigenen Steuereinnahmen lockern, wenn mit mehr eigenen Steuern die Bundesmittel in gleicher Höhe zurückgehen. Erst dann werden die wirtschafts- und finanzpolitischen Verhältnisse in den neuen Ländern sich so entwickelt haben, daß man von einer gleichwertigen Beteiligung der neuen Länder am bundesstaatlichen Finanzausgleich sprechen kann. Dann stellt sich auch die Frage, ob die Finanzverfassung des Grundgesetzes nicht unter stärker föderalistischen Gesichtspunkten einer Überarbeitung bedarf. Ob in den nächsten Jahren noch die derzeit notwendige Verstärkung der Einnahmen von ostdeutschen Ländern und ihren Gemeinden aus der Übergangsverfassung als Ergebnis herauskommt, muß sich erst noch zeigen.