

Färber, Gisela

Article — Digitized Version

Reform des Länderfinanzausgleichs

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Färber, Gisela (1993) : Reform des Länderfinanzausgleichs, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 73, Iss. 6, pp. 305-313

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137015>

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.

Gisela Färber

Reform des Länderfinanzausgleichs

Ende April einigten sich der Bund und die Länder auf eine Neuregelung des Länderfinanzausgleichs ab 1995. Welche Änderungen des geltenden Rechts beinhaltet der Kompromiß? Kann das vorgeschlagene Regelwerk auf Dauer die Aufgaben des Finanzausgleichs erfüllen?

Der Kompromiß bei der Reform des Länderfinanzausgleichs modifiziert das geltende Recht in einigen Punkten. Der Umsatzsteuervorgangsausgleich, die Berechnung von Ausgleichsmaßzahl und Finanzkraft – bei weiterhin hälftiger Anrechnung der Gemeindefinanzkraft – sowie der Empfängertarif (bis 92% der durchschnittlichen Länderfinanzkraft voller Ausgleich, danach zu 37,5%) bleiben erhalten. Der Zahlertarif enthält dagegen keine 100%-Zone mehr, schöpft Finanzkraft zwischen 100 und 101% zu 15% ab und darüber mit einem von der Ausgleichsmasse abhängenden proportionalen Satz, bis zu maximal 80%. Die Ländersteuergarantie des § 10 Abs. 3 FAG wird noch komplizierter. Zusätzlich erhalten die finanzschwachen alten Länder von den finanzstarken vorübergehend einen Ausgleich für die Lasten aus der Einbeziehung der neuen Länder in Höhe von 0,8 Mrd. DM (§ 1 Abs. 3 FAG-Entwurf)¹.

Bundesergänzungszuweisungen sind vorgesehen zum Ausgleich

- von verbleibenden Fehlbeträgen nach Länderfinanzausgleich zu 90%,
- der Kosten politischer Führung und zentraler Verwaltung in Höhe von 1,3 Mrd. DM,
- teilungsbedingter Sonderlasten der neuen Länder über 14 Mrd. DM,
- Übergangslasten der alten finanzschwachen Länder aus der Neuregelung in Höhe von 1,35 Mrd. DM, jährlich um 10% abnehmend bis 2004, sowie
- Haushaltsnotlagendotationen für Bremen und das Saarland über 3,4 Mrd. DM von 1994 bis 1998.

Daneben erhalten die neuen Bundesländer Finanzhilfen über 6,6 Mrd. DM. Insgesamt wird den neuen Bundesländern ein Leistungsvolumen in Höhe von 55,8 Mrd. DM garantiert, wobei die Sonderlast-Bundesergänzungszuweisungen und die Finanzhilfen, die der Bund zunächst

ebenfalls in den kommenden zehn Jahren abbauen wollte, bis 2004 der Höhe nach beibehalten werden und dann überprüft wird, ob sie noch weiter notwendig sind.

Als Ausgleich für die Lasten wird ab 1995 der Anteil der Länder an der Umsatzsteuer von derzeit 37% auf 44% angehoben, was diesen Mehreinnahmen in Höhe von rund 17,5 Mrd. DM verschaffen wird.

Die Positionen des Bundes und der Länder erschienen im Verlauf der Verhandlungen lange unvereinbar, zumal die Reform des Länderfinanzausgleichs nur ein Bereich im Gesamtpaket des Föderalen Konsolidierungsprogramms des Solidarpaktes ist, mit dem der Finanzbedarf und die Finanzierung der deutschen Einheit endgültig geregelt und verteilt werden sollen. Der Dissens zwischen den Beteiligten bestand bereits seit längerem: Der Bund beklagte sich über die mangelhafte Beteiligung der alten Länder an den Kosten der Einheit. Die neuen Länder verhandelten um eine für sie günstige, überdurchschnittliche Finanzausstattung, die ihrer besonderen Situation Rechnung tragen sollte. Die alten Länder versuchten zunächst defensiv, die Haushaltsbelastungen aus ihren direkten Leistungen an die neuen Länder (Fonds Deutsche Einheit, Verwaltungshilfe, Umsatzsteuerkompromiß und -aufstockung²) und aus den Umschichtungen von Bundesmitteln (Wegfall der Strukturhilfe, Umschichtungen bei den Gemeinschaftsaufgaben, Kürzung der Städtebauförderung) gegenzurechnen. Dabei handelt es sich in der Summe um durchschnittlich über 20 Mrd. DM pro Jahr mit steigender Tendenz (vgl. Tabelle).

Entgegen den Darstellungen in der Öffentlichkeit³ war jedoch ein Ungleichgewicht bei der Finanzierung der deutschen Einheit nicht zu Lasten des Bundes, sondern zu Lasten der Länder gegeben. Der Bund finanzierte

¹ Bundesrats-Drucksache 163/93 vom 26.3.1993.

² Die Haushaltsbelastungen aus diesen Leistungen betragen für den Zeitraum 1991 bis 1994 rund 70 Mrd. DM. Die Bruttoleistungen an die neuen Länder sind wegen der Kreditfinanzierung des Fonds Deutsche Einheit höher und betragen etwa 97 Mrd. DM.

³ Vgl. z.B. Heike Göbel: Erblasten, Finanzausgleich, Ergänzungszuweisungen – Die Kosten der Wiedervereinigung trägt der Bund, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24.4.1993, S. 3; und o.V.: Pakt mit den Schulden, in: iwd Nr. 13 vom 1.4.1993, S. 6f.

Dr. Gisela Färber, 38, ist Privatdozentin an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer und arbeitet zur Zeit am Deutschen Institut für Föderalismusforschung e. V. in Hannover.

nämlich seine Transfers in die neuen Länder durch Kürzungen von Leistungen an die alten Länder, durch den Wegfall teilungsbedingter Lasten, durch Mehreinnahmen und durch Ausweitung der Verschuldung: Die Leistungen aus dem Bundeshaushalt betragen etwa 90-100 Mrd. DM pro Jahr⁴. Hiervon wurden rund 13,8 Mrd. DM über das Abschmelzen der Zahlungen an Berlin (20 Mrd. DM im Jahr 1990)⁵ und den Wegfall der Transitpauschale (0,5 Mrd. DM) finanziert. Das Programm Aufschwung Ost, das in den Leistungen des Bundes noch enthalten ist, endete bereits 1992 wieder. An Steuermehreinnahmen kamen aus den neuen Ländern geschätzte 35 Mrd. DM⁶, und aus Steuererhöhungen ergeben sich seit dem 1.7.1991 selbst nach Wegfall des Solidaritätszuschlags noch dauerhafte Mehreinnahmen von 25,5 Mrd. DM pro Jahr⁷. Insgesamt betragen die Einnahmeverbesserungen des Bundes etwa 60 Mrd. DM pro Jahr. Die verbleibende Lücke von etwa 10 Mrd. DM wird durch Kreditaufnahme in Höhe von 25-35 Mrd. DM überfinanziert⁸. Dies gilt auch für die Schattenhaushalte in Gestalt der Treuhandanstalt, des Kreditabwicklungsfonds sowie der Wohnungsunternehmen in den neuen Ländern, deren Verschuldung bis Ende 1994 insgesamt bis zu 500 Mrd. DM betragen wird.

Ausgangspunkt der Verhandlungen um das Föderale Konsolidierungsprogramm und den Länderfinanzausgleich war also bereits ein finanzielles Ungleichgewicht zwischen Bund und Ländern, das in der Presse fälschlicherweise als Überlastung des Bundes dargestellt wurde. In Wirklichkeit sind die Länder stärker belastet. Vor diesem Hintergrund sind die Auseinandersetzungen um den Solidarpakt einschließlich des Länderfinanzausgleichs eher vertikale Verteilungskonflikte zwischen Bund und Ländern als horizontale zwischen alten und neuen oder reichen und armen Ländern.

Vertikale Konfliktlinien

Dreh- und Angelpunkt der vertikalen Konflikte ist die Verteilung der Umsatzsteuer zwischen Bund und Ländern. Die gegenwärtige Regelung wurde mit der Finanzreform 1969 eingeführt, um im Verbundsystem der Steuerverteilung ungleichgewichtige Entwicklungen von Ausgaben und Einnahmen zwischen Bund und Ländern korrigieren zu können. Mit dem Deckungsquotenverfahren

wird errechnet, ob eine Veränderung der Umsatzsteueranteile erforderlich ist, damit Bund und Länder eine in etwa gleiche Deckung ihrer Ausgaben mit regulären Einnahmen erreichen. Entwickeln sich die Deckungsquoten⁹ ungleich, was alle zwei Jahre überprüft wird, wird die vertikale Umsatzsteuerverteilung zugunsten der höher verschuldeten Ebene korrigiert.

Dieses Verfahren, das in Normalzeiten eingeschränkt rationale, aber praktikable Resultate bringt¹⁰, weil alle Beteiligten das Risiko eingehen, sich zu verschulden, ohne daß der Schlüssel zu ihren Gunsten korrigiert wird, mußte in der Situation der deutschen Einheit als Anreiz zu einer gesamtwirtschaftlich unvertretbaren Kreditfinanzierung angesehen werden. Dadurch, daß als Maßstab für die Schlüsseländerung das Verhältnis der relativen Fehlbeiträge herangezogen wird, konnten sich die alten Länder angesichts der Rekordverschuldung des Bundes vor Umsatzsteuerverlusten nur schützen, indem sie zunächst nicht konsolidierten. Der Bund hat umgekehrt darauf gesetzt, durch Verschuldung „Terraingewinne“ zu erreichen, wenn er ab 1995 seine Schattenhaushalte offenlegt und eine Neuverteilung zu seinen Gunsten fordert. Der Bund konnte sich allerdings mit geringeren Risiken als die Länder verschulden, da er sich durch seine Steuergesetzgebungskompetenz ohne Zustimmung der Länder refinanzieren kann. Die Verschuldungsstrategie des Bundes ist also eine durchaus rationale Verhaltensweise im Regelsystem der deutschen Finanzverfassung, wenngleich die Zinslasten die gesamtwirtschaftliche Steuerbelastung der deutschen Wirtschaft langfristig in die Höhe treiben werden.

Auch horizontal beeinflusst die vertikale Umsatzsteuerverteilung die Verteilungsergebnisse des Länderfinanzausgleichs. Wegen des regional sehr unterschiedlichen Aufkommens insbesondere der Einfuhrumsatzsteuer und mangels eines geeigneteren praktikierbaren Schlüssels werden derzeit 75% des Länderanteils an der Umsatzsteuer nach Einwohnerzahlen verteilt, die übrigen 25% werden im Umsatzsteuervorwegausgleich zur Vor-

⁴ Vgl. Deutsche Bundesbank: Öffentliche Finanztransfers in Ostdeutschland in den Jahren 1991 und 1992, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank 3/1992, S. 16. Genau läßt sich das Leistungsvolumen nur ex post quantifizieren, da sowohl 1991 als auch 1992 die Nettokreditaufnahme des Bundes unter der geplanten Verschuldung lag, weil die neuen Länder nicht alle Programm Mittel abgerufen hatten. Das heißt, die Leistungen liegen tendenziell niedriger.

⁵ Vgl. BMF: Finanzbericht 1990, S. 105ff.

⁶ Die Bundesbank schätzte die Steuereinnahmen des Bundes aus den neuen Ländern im März 1992 auf 35 Mrd. DM (vgl. Deutsche Bundesbank, a.a.O., S. 16).

⁷ „Gerüchtweise“ wurde der Solidaritätszuschlag deshalb nicht über den 31.7.1992 verlängert, weil er mit Einnahmen von rund 24 Mrd. DM pro Jahr dem Bund „zu viele“ Einnahmen für die Verhandlungen mit den Ländern beschert hätte. Dauerhaft erhöhte der Bund die Mineralöl-, die Tabak- und die Versicherungsteuer sowie ab 1.1.1993 die Umsatzsteuer von 14% auf 15%.

⁸ 1989 hatte die Nettokreditaufnahme des Bundes 15 Mrd. DM betragen, 1990 52 Mrd. DM, 1991 44 Mrd. DM (gegenüber 66,4 Mrd. DM geplanter Nettokreditaufnahme), 1992 25 Mrd. DM (gegenüber 40,5 Mrd. DM geplanter Kreditaufnahme). Für die Plandaten vgl. BMF: Finanzberichte 1992 und 1993.

⁹ Deckungsquote = Einnahmen/Ausgaben; Fehlbetrag = Ausgaben minus Einnahmen. Komplementäre Größen sind die Verschuldungsquote und die Nettoneuverschuldung.

¹⁰ Vgl. Rolf Peffekoven: Zur Problematik der Umsatzsteuerverteilung, in: D. Cansier, D. Kath (Hrsg.): Öffentliche Finanzen, Kredit und Kapital, Berlin 1985, S.53ff.

FINANZAUSGLEICH

Lastenverteilung zwischen Bund und Ländern aus der deutschen Einigung nach dem Föderalen Konsolidierungsprogramm (FKP) im Jahre 1995

(in Mrd. DM)

	Bund	West	Länder	Ost
I. Primärbelastung				
1. Erblasten ¹	-37,5	-		-
2. Finanzausstattung neue Bundesländer				
- Umsatzsteuerverteilung/LFA ²	-17,5	-13,4		31,0
- Fehlbetrags-BEZ	-6,4	2,3		4,1
- BEZ politische Führung	-1,3	0,4		0,9
- Sonderbedarfs-BEZ	-14,0	-		14,0
- Finanzhilfen	-6,6	-		6,6
3. Sonstiges				
- Wohnungsbauschulden ³	-1,2	-		-1,2
- Übergangs-BEZ alte Bundesländer	-1,4	1,4		-
- Sanierung Bremen/Saarland ⁴	-3,4	(3,4)		-
- Übernahme Annuitäten Fonds Deutsche Einheit	2,1	-2,1		-
Insgesamt	-87,4	-11,5		55,6
II. Finanzierung durch FKP				
- Ausgabenkürzungen		0,5		0,1
- Abbau Steuersubventionen	9,0	1,7		0,1
- Solidaritätszuschlag	28,0	-		-
Insgesamt	37,0	2,2		0,2
I.+ II. Wirkung nach Finanzierungsmaßnahmen	-50,4	-9,3		55,8
III. Durch Neuordnung ab 1995 wegfallende Belastungen				
- Fonds Deutsche Einheit	19,5	9,1		-33,6
- Rest Berlin-Hilfe	6,2	-		-6,2
- Schuldendienst Kreditabwicklungsfonds	5,0	-		-
- Bisherige BEZ	4,5	-4,5		-
Insgesamt	35,2	4,6		-39,8
I.+ II.+ III. Defizitveränderung 1994/95 durch FKP	-15,2	-4,7		16,0
IV. Lastenverteilung vor FKP⁵				
- Ausgaben/Einnahmeverzicht zugunsten neue Bundesländer	-100,0	-25,8		125,8
- Einsparungen zu Lasten Länder ⁶	29,8	-3,5		-26,3
- Finanzierung durch Steuern	60,0	-		(-35,0)
Insgesamt	-10,2	-29,3		(64,5)
V. Be-/Entlastungen aus deutscher Einigung (I. + II. + III. + IV.)	-25,4	-34,0		(80,5) ⁷

¹ Zinsen aus dem Fonds Deutsche Einheit, Kreditabwicklungsfonds, Treuhand etc. ² Länderfinanzausgleich nach Einwohnerstand vom 31.12.1991 und Steuerschätzung vom Mai 1992 berechnet ³ Beträge ab 1.7.1995 in I.1. enthalten. ⁴ In der Summe nicht eingerechnet, fließt nur zwei Ländern zu. ⁵ Fiktive Rechnung zum Teil geschätzter Statusveränderungen infolge von Leistungen und Refinanzierungen gegenüber 1990 bezogen auf 1994. ⁶ Alte Bundesländer: Strukturhilfe und Gemeinschaftsaufgaben; neue Bundesländer: Berlin-Hilfe, Programm Aufschwung Ost, Transitpauschale. ⁷ Neue Bundesländer: Nettotransfers aus den Haushalten der Gebietskörperschaften (ohne Sozialversicherungen).

abauffüllung der finanzschwachen Länder auf 92% der durchschnittlichen Finanzkraft verwendet. Modellrechnungen zeigen, daß bei der geltenden Umsatzsteuerverteilung 1995 das Volumen des Umsatzsteuervorwegausgleichs wegen der extremen Finanzschwäche der neuen Länder nicht mehr ausreicht, um diese auf 92% der durchschnittlichen Finanzkraft anzuheben¹¹. Mithin müßten die alten Länder im horizontalen Ausgleichsverfahren mehr zahlen. Eine Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Länder wirkt nivellierend: Erstens wächst der Anteil der nach Einwohnerzahlen verteilten Steuereinnahmen der Län-

der, und zweitens steigt das Volumen des Umsatzsteuervorwegausgleichs, das die finanzschwachen Länder begünstigt.

Zwei Ergebnisse werden hier bereits deutlich:

Die Reform des Länderfinanzausgleichs allein unter dem Gesichtspunkt der horizontalen Verteilung zwischen den Ländern zu betrachten, blendet gewichtige Probleme des vertikalen Gleichgewichts zwischen Bund und Ländern aus.

Der Länderfinanzausgleich kann außerdem nicht unabhängig von den Regeln der originären Steueraufteilung gestaltet werden. Es muß als unbefriedigend angesehen werden, wenn die relative Finanzkraft eines Landes gegenüber der Finanzkraft der jeweils anderen auch von der vertikalen Umsatzsteuerverteilung bestimmt wird¹².

¹¹ Vgl. Dieter Vesper: Finanzprobleme der neuen Bundesländer und Länderfinanzausgleich: Verteilungsprobleme programmiert, in: DIW-Wochenbericht 25/92, S. 320.

¹² Außerdem zeigen die wiederholten Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht, daß auch noch kein „ewiger“ Konsens über Zerlegungsregeln bei Einkommen- und Körperschaftsteuer besteht.

Kriterien für die horizontale Steuerverteilung und den darauf aufbauenden Länderfinanzausgleich lassen sich gleichwohl nur im Gesamtkontext der deutschen Finanzverfassung ableiten. Einigkeit dürfte bei den Zielen lediglich über das allgemeine Postulat bestehen, daß vom Länderfinanzausgleich keine Anreize für ineffiziente Verhaltensweisen oder das Einnehmen von Free-Rider-Positionen ausgehen dürfen. Probleme bereitet freilich, wie die derzeitigen Auseinandersetzungen zeigen¹³, insbesondere die normative Ableitung des horizontalen Ausgleichs.

Grundprinzipien der Finanzverfassung

Staatsrechtlich wird der Länderfinanzausgleich aus dem „Bündischen Prinzip des Einstehens füreinander“ abgeleitet, „das nicht nur im Verhältnis von Bund und Ländern, sondern auch im Verhältnis der Länder untereinander gilt“¹⁴. Das Postulat der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse gebiete insofern einen Ausgleich der Steuerkraft unter den Ländern, als sie die Unterschiede im Steueraufkommen nicht zu vertreten haben und dennoch ein einheitliches Leistungsangebot sichergestellt werden soll¹⁵.

Die Finanzwissenschaft kann freilich nicht umhin, die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ den auch ökonomisch unbestimmten Rechtsbegriffen¹⁶ zuzuordnen. Heißt „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“, daß überall die gleichen Löhne gezahlt werden sollen, daß die Theaterplätze überall gleich hoch subventioniert, für Kindergartenplätze überall die gleichen Gebühren erhoben und überall das gleiche öffentliche Güterangebot bereitgestellt werden soll? Wohl kaum. Aus der Verneinung der Egalitätsvorstellung läßt sich aber kein positiver Maßstab für die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse ableiten. Über die Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte ist dies auch kaum zu erreichen. Denn es ist gerade das Wesen eines föderativen Staates, daß das öffentliche Güterangebot den regional unterschiedlichen Präferenzen der Bürger folgt und deshalb je nach räumlichem Wirkungskreis der Aufgaben von Land zu Land und von Gemeinde zu Gemeinde verschieden ausfällt.

¹³ Vgl. auch die Beiträge von Michael Hüther: Reform des Länderfinanzausgleichs: Handlungsbedarf und Lösungsvorschläge, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 73 Jg. (1993), H. 1, S. 43; und Otto Erich Geske: Unterschiedliche Anforderungen an den neuen Finanzausgleich, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 73. Jg. (1993), H. 2, S. 71f.

¹⁴ Rudolf Wendt: Finanzhoheit und Finanzausgleich, in: J. Isensee, P. Kirchhof (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts in der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV, Heidelberg 1990, S. 1070.

¹⁵ Vgl. Klaus Vogel: Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes, in: ebenda, S. 25f.

¹⁶ Vgl. hierzu auch Herbert Fischer-Menshausen: Unbestimmte Rechtsbegriffe in der bundesstaatlichen Finanzverfassung, in: W. Dreißig (Hrsg.): Probleme des Finanzausgleichs I, Berlin 1978, S. 135ff; sowie Fritz Neumark: Bemerkungen zu einigen ökonomischen Aspekten der grundgesetzlichen Vorschriften über die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, in: ebenda, S. 165ff.

Die Einnahmeseite bietet den logisch überzeugenderen Zugang. Hat sich doch die Bundesrepublik Deutschland in Art. 106 GG dezidiert auf ein einheitliches Steuerrecht im Bundesgebiet unter der Gesetzgebungskompetenz des Bundes bei beschränkten Mitwirkungsrechten der Länder festgelegt. Sie hat damit dem Ziel der Wettbewerbsneutralität eines einheitlichen Steuerrechts den Vorrang gegeben gegenüber der – z.B. in der Schweiz dominierenden – steuerrechtlichen Selbständigkeit der Gliedstaaten¹⁷. Von Seiten des Steuerrechts sollte damit kein Einfluß auf die regionale Ressourcenallokation und die unternehmerische Standortwahl ausgehen. Neben den aufkommensmäßig nachrangigen örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuern gibt es in Deutschland lediglich in Form der Hebesatzrechte der Gemeinden regionale Differenzierungsmöglichkeiten bezüglich des Steuersatzes¹⁸. Die Entscheidung des Verfassungsgebers entspricht dem marktwirtschaftlichen Ordnungsrahmen der Bundesrepublik Deutschland, die Ressourcenallokation dem Markt zu überlassen und bei staatlichen Eingriffen den Wettbewerbsmechanismus möglichst wenig zu beeinträchtigen.

Die Länder haben bei diesem Konzept keine eigenständigen steuerrechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten. Nur wenn man höhere Bemessungsgrundlagen pro Kopf der Bevölkerung einer Landesregierung oder einer Kommune als wirtschaftliche Leistung zurechnen könnte¹⁹, und zwar ohne daß sie durch ihre Politik steuerkraftmindernde Probleme in Nachbarländer bzw. Kommunen externalisierten, sind die höheren Pro-Kopf-Steuerentnahmen als „verdient“ in einem erwerbsanalogem Sinn anzusehen. Zwar gibt es einen direkten Zusammenhang zwischen Wirtschaftskraft bzw. Wirtschaftswachstum und Umfang, Struktur und Zustand des staatlichen Infrastrukturkapitals – die neuen Bundesländer sind die besten Beispiele hierfür. Allein der Umkehrschluß, steuer schwache Länder hätten dies ihrer verfehlten Wirtschafts- und Finanzpolitik und nicht ihrer weniger günstigen Ausstattung mit natürlichen Ressourcen, ihrer geographischen Lage oder den Problemen einer Strukturkrise – also Faktoren, die außerhalb der wirtschaftspolitischen Einflußmöglichkeiten von Landesregierungen liegen²⁰ – zu „verdanken“, ist nicht zu führen.

¹⁷ Vgl. Heinz Haller: Gründe für besondere gliedstaatliche Steuer tarife in Bundesstaaten, in: H. Hanusch, K. W. Roskamp, J. Wiseman (Hrsg.): Staat und Politische Ökonomie heute, Stuttgart, New York 1985, S. 209ff.

¹⁸ Vgl. zur Argumentation auch Hans Ritschl: Eine Neuregelung des Finanzausgleichs, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 13 (1951/52), S. 369ff.

¹⁹ Diese ökonomische Unterstellung findet sich z.B. auch bei Klaus Vogel, a.a.O., S. 25.

²⁰ Vgl. Konrad Littmann: Haushaltsnotlagen als Anspruchsgrundlage für Bundesergänzungszuweisungen, in: F. X. Bea, W. Kitterer (Hrsg.): Finanzwissenschaft im Dienste der Wirtschaftspolitik, Tübingen 1990, S. 313ff.

Häufig wird auch das korespondierende Argument bemüht, die Länder würden keine erfolgversprechende Wirtschaftspolitik mehr betreiben, wenn ihnen die hieraus resultierenden Steuernehreinnahmen nicht verblieben. Hier wird den Politikern ein verkürztes Grenznutzenkalkül unterstellt, das das Grenzsteueraufkommen einer Subvention oder von Ausgaben für Lehrergehälter als Rationalitätsmaßstab definier. Doch das Kriterium geht an der Realität vorbei. Denn der Politiker mißt seine Erfolge in Arbeitsplätzen, die bei einer Betriebsansiedlung geschaffen werden, und in Etern als Wählern, die die Zukunft ihrer Kinder – unabhängig von Effizienzkriterien – in kleinen Klassengrößen sehen. Steuermehreinnahmen haben allenfalls den Stellenwert einer langfristigen Nebenbedingung, zumal sie der deutsche Landespolitiker – anders als sein amerikanischer oder schweizer Kollege – weder über Variationen bei der Bemessungsgrundlage noch beim Steuersatz der Höhe nach beeinflussen kann²¹. Aus dem Argument, die finanzstarken Zahlerländer würden keine erfolgversprechende Wirtschaftspolitik mehr betreiben, läßt sich also auch kein Maßstab für eine Begrenzung der Ausgleichsintensität des Länderfinanzausgleichs herleiten.

Durchbrechungen der Einheitlichkeit

Probleme ergeben sich allerdings von einer ganz anderen Seite: Die Einheitlichkeit des Steuerrechts ist für die neuen Bundesländer auf der Ebene der Finanzverwaltung und bei den Steuervergünstigungen nicht durchgehalten, mit der Folge, daß diese Länder Steuermehreinnahmen über den Länderfinanzausgleich refinanzieren können, die nicht aus Unterschieden in der Wirtschaftskraft resultieren.

Ein beliebtes Mittel der Wirtschaftspolitik zum Erhalt oder zur Ansiedlung von Arbeitsplätzen sind Steuererlasse und Steuerstundungen bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie – wenngleich hinsichtlich ihrer Zulässigkeit umstritten – Gewerbesteueraussetzungen. Sie sind wirkungsgleich mit Subventionen und führen unmittelbar zu Steuerausfällen. Würden die Beträge in Form von Finanzhilfen über die Ausgabenseite gewährt, hätte dies keine direkten Auswirkungen auf den Länderfinanzausgleich. Als Minderungen der Steuerschuld jedoch werden diese Maßnahmen von anderen Ländern über den Länderfinanzausgleich refinanziert: bei Finanzkraft-

zahlen bis 92% und über 110% des Durchschnitts derzeit noch vollständig, im Bereich dazwischen mit dem jeweiligen Grenzausgleichssatz. Insbesondere an den tariflichen Sprungstellen (derzeit noch 92%, 100%, 102% und 110%) wird der Anreiz verstärkt, Steuern der anderen Länder der landeseigenen Wirtschaftspolitik verfügbar zu machen.

Im Gegensatz zur normativen Argumentation des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF geht es bei dieser Form der Steuer(minder)verwaltung aber nicht darum, „die finanziellen Konsequenzen einer fehlerhaften Wirtschafts- und Finanzpolitik auf andere Gebietskörperschaften abzuwälzen“²². Vielmehr werden ausgleichsrelevante Steuereinnahmen anderer Länder unter Ausnutzung des Länderfinanzausgleichs für den eigenen Landeshaushalt verfügbar gemacht. Das heißt, es bestehen keine Anreize für eine suboptimale, die Probleme auf andere Länder abwälzende Wirtschaftspolitik im Sinne der Beirats-Argumentation, sondern lediglich für Free-Rider-Verhalten ohne *wesentliche* gesamtwirtschaftliche alloкатive Verzerrungen. Ein mehr als gradueller Unterschied.

Im Regelfall sind die Steuerminderungen ganz legal und bewegen sich im Ermessensspielraum der Steuerverwaltung. Die nicht ganz so legalen Ausnahmefälle werden selten bekannt. Doch dem Bundesrechnungshof fiel 1984 auf, daß das Land Hessen mit der Häufigkeit und Intensität von Betriebsprüfungen im Bankenbereich Standortpflege zu betreiben schien²³. Eine Kontrolle solcher Verhaltensweisen ist im Regelfall praktisch unmöglich; sie können allenfalls über eine bessere Einnahmenprüfung durch den Bundesrechnungshof begrenzt werden. Noch sind aber nicht alle Länder bereit, dem Bundesrechnungshof diesen Zugang zu gewähren²⁴. Deshalb folgt daraus, daß bei der Ausgleichsintensität und beim Ausgleichstarif die Anreize für derartige Verhaltensweisen minimiert werden müssen: Im wesentlichen ist also eine Beseitigung der Sprünge und, sofern ihre Beibehaltung finanzpolitisch unbedingt nötig erscheint, ein Hinausschieben der 100%-Ausgleichszonen erforderlich. Es muß auch vom Ausgleichstarif her für ein Land rentabler sein, seine eigene – vorhandene – Steuerkraft anzuspannen, als Mittel aus dem Länderfinanzausgleich zu bekommen. Ein stetiger, progressiver Tarif erfüllt diese Aufgabe besser als ein proportionaler Tarif²⁵. Für die neuen

²¹ Hinzu kommt, daß – finanzstatistisch nachweisbar – mit der infolge hoher Wirtschaftskraft überdurchschnittlichen Steuerkraft eines Landes auch eine überdurchschnittliche Finanzkraft bei den übrigen Einnahmen einhergeht. Finanzstarke Länder haben trotz ihrer Leistungen an den Länderfinanzausgleich ein überdurchschnittliches Einnahmenniveau. Vgl. Gisela Färber: Länderfinanzausgleich und Gemeindefinanzen – Anmerkungen zu einigen häufig übersehenen Tatsachen, in: Kurt Bohr (Hrsg.): Föderalismus – demokratische Struktur für Deutschland und Europa, München 1992, S. 103ff.

²² Wissenschaftlicher Beirat beim BMF: Gutachten zur Reform des Länderfinanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn November 1992, S. 48.

²³ Vgl. Bemerkungen des Bundesrechnungshofs 1984 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung (einschließlich der Jahresrechnung des Bundes 1982), Bundestags-Drucksache 10/2223 vom 30.10.1984.

²⁴ Vgl. Ernst Heuer: Wie kann die Rechnungskontrolle intensiviert werden?, in: H. H. v. Arnim (Hrsg.): Finanzkontrolle im Wandel, Berlin 1989, S. 121.

FINANZAUSGLEICH

Der Länderfinanzausgleich Geltendes Recht, Bund-Länder-Kompromiß, Vorschläge des Wissenschaftlichen Beirats

	Geltendes Recht	Bund-Länder-Kompromiß	Vorschläge des Wissenschaftlichen Beirats		
			Variante I	Variante II	Variante III
Beteiligung Bund	Umsatzsteuer-Anteil Bund: 63% Umsatzsteuer-Anteil Länder: 37%	Umsatzsteuer-Anteil der Länder + 7%-Punkte	Ausgleich der Lasten über vertikale Umsatzsteuerverteilung		
Umsatzsteuer-vorwegausgleich	bis 92%	bis 92%	nein	bis Mindestniveau	nein Vorabuffüllung durch Bund oder finanzstarke Länder
Länderfinanzausgleich im engeren Sinne zwischen					
– <i>Ausgleichszuweisungen</i>					
– voll	bis 92%	bis 92%	nein	nein	nein
– teilweise	zu 37,5% zwischen 92% und 100% Finanzkraft	zu 37,5% zwischen 92% und 100% Finanzkraft	konstanter, einheitlicher Satz 50% – 60%	konstanter, einheitlicher Satz 50% – 60%	konstanter, einheitlicher Satz 50% – 60%
– ausgleichsfreie Zone	nein	nein			
– Mindestgarantie	95%	95%	nein	ja	ja
– <i>Ausgleichsleistungen</i>					
– teilweise	mindestens 70% zwischen 102% und 110% Finanzkraft	zu 15% zwischen 100% und 101% Finanzkraft variabler einheitlicher Satz, maximal 80%, bei Finanzkraft > 101%	konstanter, einheitlicher Satz 50% – 60%	konstanter, einheitlicher Satz 50% – 60%	konstanter, einheitlicher Satz 50% – 60%
– voll	über 110% Finanzkraft	nein	nein	nein	nein
– ausgleichsfreie Zone	100% – 102% Finanzkraft	nein	nein	nein	nein
– Ländersteuergarantie	ja	ja	nein	nein	nein
– <i>Sonderbedarfe</i>	Hafenlasten	Hafenlasten	nein	nein	nein
– Besonderheiten	Gemeindefinanzkraft zu 50% Stadtstaaten- veredelung	Gemeindefinanzkraft zu 50% Stadtstaaten- veredelung	Gemeindefinanzkraft voll keine Einwohner- gewichtung	Gemeindefinanzkraft voll keine Einwohner- gewichtung	Gemeindefinanzkraft voll keine Einwohner- gewichtung
Bundesergänzungs- zuweisungen (BEZ)	Fehl Betrags-BEZ Kosten der politischen Führung Haushaltsnotlagen	Fehl Betrags-BEZ Kosten der politischen Führung Haushaltsnotlagen Sonderbedarfe neue Bundesländer Übergangs-BEZ an finanzschwache alte Bundesländer	BEZ „neuer Art“ mit Zweckbindung und gegebenenfalls Selbstbeteiligung bei Struktur- und Verschuldungskrisen sowie für Nachholbedarf neue Bundesländer vorübergehend Überbrückungs-BEZ an alte Bundesländer		

Bundesländer könnten sich daraus zusätzliche Impulse ergeben, eine effiziente Steuerverwaltung zügig aufzubauen.

Kritisch ist in diesem Zusammenhang auch der Tarifvorschlag des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF zu sehen, der mehrheitlich einen linearen Ausgleichssatz von 0,5 – 0,6 (vgl. Übersicht) auch mit dem Argument der gleichmäßigen Steuerkraftanspannung empfiehlt²⁶. Technisch gesehen weist der Tarif immer noch eine Sprungstelle bei 100% auf. Ohne Vorwegausgleich und

Mindestgarantien wirkt dieser Tarif differenzierender als der bestehende, wobei sich alle extrem finanzschwachen und die leicht überdurchschnittlich finanzstarken Länder schlechter stehen. Da eine Finanzkraftdifferenz zwischen zwei Ländern von beispielsweise 85% und 100%

²⁵ Zur Ableitung der „technischen“ Anforderungen vgl. auch Thomas Lenk: Entwicklung eines Kriterienrasters für eine gesetzliche Regelung des Länderfinanzausgleichs am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, in: Der öffentliche Sektor, H. 2-3/92, S. 77ff.

²⁶ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, a.a.O., S. 74ff.

allerdings kaum mit einer unterschiedlichen Steueranspannung, sondern fast ausschließlich mit exogen determinierten Wirtschaftskraftunterschieden zu erklären ist – die wiederum nicht auf eine fehlerhafte Wirtschafts- und Finanzpolitik eines Landes zurückzuführen sind –, ergibt sich mithin auch kein Grund, warum sich das finanzschwache Land mit nur 92,5% der durchschnittlichen Steuereinnahmen – bei *gleichem* Steuerrecht wohlgeachtet – begnügen solle. Der Beirat setzt sich hier ohne Not in Widerspruch zur Logik der Finanzverfassung. Bei hohen Mindestgarantien und starkem Vwegausgleich – wie sie einige Beiratsmitglieder präferieren²⁷ – wirkt der vorgeschlagene Tarif auf der Empfängerseite sogar nivellierender als der geltende und wäre in der Argumentation der Beirats ohne Sinn²⁸.

Probleme regionaler Differenzen des Steueraufkommens treten auch auf, wenn Steuervergünstigungen nach regionalen Abgrenzungen vergeben werden. Früher galt dies für Berlin und die Zonenrandförderung, heute in quantitativer und auch steuerrechtlich stärkerem Maße für die neuen Bundesländer. Im sogenannten Sondersteuergebiet Ost gilt nicht mehr das gleiche Steuerrecht wie in den alten Bundesländern. Es sei nur an den erhöhten persönlichen Freibetrag bei der Einkommensteuer, an die steuerliche Investitionsförderung sowie an die nicht erhobene Vermögen- und Gewerbesteuer erinnert. Im 13. Subventionsbericht der Bundesregierung werden die entsprechenden Mindereinnahmen für 1992 auf 9 Mrd. DM geschätzt, wobei 5,3 Mrd. DM auf Länder und Gemeinden entfallen²⁹. Dies sind immerhin rund 24% der tatsächlichen Steuereinnahmen in den neuen Bundesländern. Daneben verursachen die Steuervergünstigungen in den alten Bundesländern zusätzliche Steuermindereinnahmen in Höhe von 1 Mrd. DM³⁰. Eine Verlängerung und Erhöhung der Investitionszulage ist inzwischen beschlossen; die Mindereinnahmen heraus werden ansteigend bis auf 2,2 Mrd. DM im Jahr 1996 geschätzt. Außerdem häufen sich Vorschläge, den neuen Bundesländern eine Mehrwertsteuerpräferenz einzuräumen.

Die Behandlung der Steuervergünstigungen für die

²⁷ Vgl. ebenda, S. 80ff.

²⁸ Der Beirat rechnet seine Beispiele im Anhang (ebenda, S. 134f.) für das Jahr 1990 ohne die Teilnahme der neuen Länder bei voller Berücksichtigung der Gemeindefinanzkraft. Seine Mindestgarantievorstellungen (z.B. 95%) müssen jedoch unter „Finanzierungsvorbehalt“ geraten, wenn die neuen Bundesländer einbezogen werden und höhere Ausgleichsleistungen der alten Bundesländer anfallen. Der Beirat verzichtet leider auf die Darstellung der Auswirkungen seiner Vorschläge auf die vereinigten Länder, was ja gerade ein zentrales Anliegen der Reform des Länderfinanzausgleichs 1995 ist.

²⁹ Vgl. BMF (Hrsg.): 13. Subventionsbericht, Bonn 1991, S. 14f.

³⁰ Vgl. Deutsche Bundesbank: Öffentliche Finanztransfers für Ostdeutschland in den Jahren 1991 und 1992, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank 1993, H. 3, S. 15ff.

³¹ Vgl. BMF: Finanzbericht 1990, Bonn 1990, S. 106f.

neuen Bundesländer ist deshalb von Bedeutung, weil durch sie die Einheitlichkeit der Bemessungsgrundlage durchbrochen wird, und damit die Begründung des Ausgleichs eingeschränkt ist. Der vergleichbare Sachverhalt der Zonenrandförderung, die nunmehr abgebaut wird, betraf in der Vergangenheit immer Teile von Bundesländern und war quantitativ weniger bedeutsam. Dennoch darf nicht übersehen werden, daß die Finanzkraft Bayerns, Hessens, Niedersachsens und Schleswig-Holsteins systematisch unterschätzt war und die anderen Länder nach Maßgabe ihrer Grenzausgleichssätze die steuerlichen Subventionen mitfinanzierten, während sie ihre eigene Wirtschaftsförderung selbst aufbringen mußten. Es sei im übrigen daran erinnert, daß Berlin wegen seines steuerlichen Sonderstatus immer aus dem Länderfinanzausgleich ausgenommen war. Die Mindereinnahmen aus den Steuervergünstigungen wurden in der Bundeshilfe (1990: 12,8 Mrd. DM) vom Bund erstattet³¹.

Eingeschränkte Länderautonomie

Offensichtlich überfordern die Steuervergünstigungen die weit unterdurchschnittliche Finanzkraft der neuen Bundesländer. Sie bewegen sich in einer Größenordnung, die über die Ausgabenseite von Ländern und Gemeinden nicht finanziert werden könnten, ohne daß diese in untragbare Verschuldungssituationen geraten würden. Darüber hinaus bedeuten die Steuervergünstigungen, daß durch Bundesgesetz über Steuermittel der neuen Bundesländer verfügt wird. Damit ist der Grundsatz der deutschen Verfassung verletzt, daß die Länder zwar nicht über die Steuereinnahmen, aber über die Ausgabenseite ihrer Haushalte frei und selbständig entscheiden können. Folgende alternative Verwendungsentscheidungen stehen zur Disposition, wenn die Grundsätze der Finanzverfassung angewandt würden:

Würden die neuen Länder die Mittel z.B. als Zuweisungen erhalten, würden sie sie sicher anders und unterschiedlich verwenden. So könnte z.B. der jeweilige Anteil an der Milliarde, den der persönliche Sonderfreibetrag an Einnahmeverlusten verursacht und der Gutverdienende mit einem Arbeitsplatz gegenüber Arbeitslosen und Geringverdienenden begünstigt, auch für Gewerbegebietssanierungen, den Erhalt von Kindergartenplätzen oder für andere beschäftigungsorientierte Maßnahmen eingesetzt werden.

Eine Refinanzierung der Einnahmeverluste aus dem Länderfinanzausgleich bedeutet, daß nach Maßgabe des Transfervolumens die Autonomie der Mittelverwendung der alten Länder beschnitten ist, und zwar durch Bundeseingriffe in das Steuerrecht und nicht durch den Ausgleich wirtschaftskraftinduzierter, also relativ unbeeinflussbarer Steuerkraftunterschiede.

□ Bei einer Refinanzierung aus dem Bundeshaushalt hätte der Gesetzgeber die Steuervergünstigungen daraufhin zu überprüfen, ob ihm diese Verwendung der Ressourcen wichtiger wäre als alternative Verwendungen oder ob sie eine zusätzliche Steuer- oder Kreditfinanzierung rechtfertigen würden. Daß der Bundesrat den Steuervergünstigungen zugestimmt hat, weil sie Gemeinschaft-, Landes- und Gemeindesteuern betreffen, ändert wegen des Grundsatzes der Einheitlichkeit der Besteuerung nichts an der Zuordnung der Refinanzierungspflicht des Bundes. Ausnahmen von der Einheitlichkeit des Steuerrechts mögen wegen der gravierenden räumlichen Diskrepanzen das Mittel der wirtschaftspolitischen Wahl sein, sie sollten aber nicht zu Lasten der Länderhaushalte, sondern als politische Prioritätensetzung des Bundes erfolgen.

Ausgleichsleistungen des Bundes

Die Grundsatzentscheidung des Verfassungsgebers, ein räumlich wettbewerbsneutrales einheitliches Steuersystem zur Grundlage der Finanzverfassung zu machen und als Effizienzmechanismus die Selbständigkeit der Ausgabeseite der öffentlichen Haushalte einzusetzen, begründet die Notwendigkeit eines horizontalen Länderfinanzausgleichs zum Ausgleich unterschiedlicher Finanzkraft als Folge unterschiedlicher Wirtschaftskraft. Da für alle Bürger das gleiche Steuerrecht gilt, das zudem dem Leistungsfähigkeitsprinzip verpflichtet ist und bei einigen aufkommensstarken Steuern progressive Steuersätze besitzt, sind Unterschiede in den Leistungsniveaus zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern kaum zu rechtfertigen. Entgegen allen populären Forderungen nach Senkung der Ausgleichsintensität, um wettbewerbliche Elemente in das System einzubauen, ist eine hohe Ausgleichsleistung die für Deutschland finanzverfassungskonforme Gestaltung. Einschränkungen für den Nivellierungsgrad ergeben sich aber aus den Ermessensspielräumen der Länderfinanzverwaltungen, ihre Steuerbasis gleichmäßig anzuspannen, da die Länder sich über den Länderfinanzausgleich refinanzieren können. Diese Interessenlagen können jedoch bis zu einem gewissen Grad verhältnismäßig einfach durch einen stetigen, progressiven Ausgleichstarif unterbunden werden, indem Sprünge vermieden und 100%ige Ausgleichs- und Leistungsbereiche hinausgeschoben werden.

Komplizierter gestalten sich die vertikalen Ausgleichsbeziehungen zwischen Bund und Ländern. Die Steuervergünstigungen für die neuen Bundesländer sind aus dem Länderfinanzausgleich herauszunehmen und vom Bund dort zu refinanzieren, wo sie Ausfälle verursachen. Diese Beurteilung läßt sich kürzer mit der einprägsamen Formulierung des Konnexitätsprinzips begründen: „Wer entscheidet, der zahlt auch!“

Aus diesem Prinzip ergibt sich ein qualitativer Maßstab für Bundesleistungen in den Länderfinanzausgleich: Weder erscheint es hiernach angebracht, daß der Bund aus seinen Mitteln die Finanzkraft der neuen Bundesländer auf ein Mindesteingangsniveau anhebt, noch überzeugt der Vorschlag, er solle sich an den Ausgleichsleistungen der alten Länder mit einem festen prozentualen Anteil beteiligen. Davon profitieren nur die Zahlerländer, je reicher desto mehr. Die Prinzipien der deutschen Finanzverfassung sprechen vielmehr gegen die Einrichtung neuer Verflechtungssachverhalte, die die Selbständigkeit der Gebietskörperschaften und ihre Verantwortung für die öffentlichen Haushalte weiter unterminieren. Es empfiehlt sich vielmehr,

- dem Bund die Refinanzierung der ostdeutschen Steuervergünstigungen – einschließlich der Steuerausfälle bei den Westländern – aufzuerlegen,
- Höhe und Verteilungsschlüssel des Infrastruktursonderbedarfs für die neuen Länder außerhalb des Länderfinanzausgleichs festzulegen und
- einen bestimmten Anteil des Umsatzsteueraufkommens für Bundesergänzungszuweisungen zu reservieren.

Ein bestimmter Anteil des Umsatzsteueraufkommens sollte auch weiterhin für reguläre Bundesergänzungszuweisungen reserviert werden. Wenn nämlich eine Tarifspreizung im Länderfinanzausgleich nur damit begründet werden kann, daß die Anreize zur unterdurchschnittlichen Anspannung der Steuerkraft gemindert werden sollen, dann ergibt sich daraus folgende Konsequenz: Der horizontale Ausgleich ist aufzustocken und durch einen vertikalen Ausgleich mit horizontalem Effekt, also durch Bundesergänzungszuweisungen, zu ergänzen. Fehlbelastungsschlüssel, d.h. die Auffüllung der verbleibenden Finanzkraftlücken, befriedigen für den Ergänzungsteil aber nicht, weil sie nur dann keine weiteren Verzerrungen hervorbringen, wenn Finanzkraft und Finanzbedarf sachgerecht definiert sind. Wird z.B. die Gemeindefinanzkraft nicht vollständig einbezogen oder werden durch die Normierung finanzstarke Länder begünstigt, so setzen sich die Asymmetrien auch bei den Bundesergänzungszuweisungen fort. In der Folge tritt dann auch noch der Effekt ein, daß sich die finanzschwachen Länder verhalten lassen müssen, sie würden durch Übernivellierung begünstigt, während sie in Wirklichkeit nie an eine „angemessene“ Finanzausstattung herankommen.

Solange also finanzschwache Länder (einschließlich ihrer Gemeinden) keine annähernd durchschnittliche Finanzkraft nach Länderfinanzausgleich im engeren Sinne erreichen, liegt es viel näher, die ökonomischen Ursachen von Haushaltsnotlagen, von Verschuldungssituatio-

nen, aus denen sich die betroffenen Länder nicht mehr aus eigener Kraft befreien können³², zur Bestimmungsgröße von Bundesergänzungszuweisungen zu machen. Ursache für Haushaltsnotlagen ist immer eine Strukturkrise, die Länder nicht nur finanzschwach, sondern auch leistungsschwach im Sinne des Art. 107 Abs. 2 GG macht. Zwar werden die krisenbedingten Steuerausfälle durch den Länderfinanzausgleich zum Teil ausgeglichen, ausgabeseitig werden den Ländern aber so hohe Aufwendungen zur Sanierung und Umstrukturierung aufgebürdet, daß sie sich entweder langfristig hoch verschulden oder andere öffentliche Leistungen bis zur Grenze der gesetzlichen Leistungspflicht reduzieren müssen³³.

Die Steuerkraft eines Landes folgt recht präzise seiner Wirtschaftskraft. Das heißt, alle Länder mit unterdurchschnittlichem Bruttosozialprodukt sind finanzschwach. Strukturkrisen schlagen sich in beiden Größen nieder. Es ist deshalb zu überlegen, ob als Verteilungsschlüssel für Bundesergänzungszuweisungen an finanzschwache Länder nicht eher Indikatoren der fehlenden wirtschaftlichen und finanziellen Leistungskraft wie eine überdurchschnittliche Arbeitslosenquote, eine unterdurchschnittliche Wachstumsrate, die kurzfristig kaum manipulierbare Zins-Steuer-Quote u.a. anstelle der Fehlbeträge in Frage kommen. Auch das Haushaltsnotlagenrisiko der neuen Bundesländer ließe sich mit derartigen Indikatoren recht präzise messen und gezielt beheben. Ergänzend könnten Obergrenzen für die Finanzkraft von Land und Gemeinden nach Bundesergänzungszuweisungen definiert werden, um zu verhindern, daß dieses Ausgleichsinstrument mit Fehlerwartungen befrachtet wird. Denn Bundesergänzungszuweisungen können kein Ersatz für eine erfolgreiche Bundeswirtschaftspolitik sein, die bei extremen Problemen des Strukturwandels von Teilregionen immer zusätzlich aktiv werden muß. Auch bei einem reformierten Länderfinanzausgleich haben die Länder noch lange nicht die legale und finanzielle Kompetenz, das Feld der Wirtschaftspolitik ausschließlich zu besetzen.

Kritische Würdigung des Kompromisses

Verteilungsergebnisse allein sind eine unbefriedigende Argumentationsgrundlage, obwohl sie im Falle der Reform des Länderfinanzausgleichs eine dominante Rolle gespielt haben bzw. noch spielen. Es ist aber zu fragen, ob das vorgeschlagene Regelwerk auf Dauer die Aufgaben des Finanzausgleichs zwischen den deutschen Ländern erfüllen kann.

Die Höhe der Belastungen, die sich seit der Einigung

³² Vgl. BVerfGE 72, 130 II, S. 405.

³³ Das ist die Geschichte der saarländischen Haushaltsnotlage, wobei saarländische Bürger wegen der überdurchschnittlichen Zinslasten heute das zweitniedrigste öffentliche Leistungsangebot in den alten Bundesländern erhalten (vgl. Gisela Färber, a.a.O., S. 106).

1990 für die alten Länder auf 34 Mrd. DM für das Haushaltsjahr 1995 aufsummieren, schränkt die Fähigkeit insbesondere der finanzschwachen Länder erheblich ein, ihren verfassungsgemäßen Aufgaben nachzukommen. In den Folgejahren verschlechtert sich ihre Finanzsituation mit dem Abbau der Übergangs-Bundesergänzungszuweisungen weiter. Finanzschwache Länder werden sich zukünftig deutlich stärker verschulden müssen, ohne daß dies signifikante Auswirkungen auf die Gesamtddeckungsquote der Länder hätte.

Es bleibt den alten Ländern und ihren Gemeinden nur die Konsolidierung über die Ausgabenseite. Frei sind sie allerdings auch hierbei nur im Bereich ihrer eigenen Aufgaben, während der Vollzug von Bundes- und EG-Recht nicht zur Disposition gestellt werden kann. Ohne daß der Bund und die EG weite Teile ihrer verwaltungsintensiven, Haushaltsmittel bindenden Gesetzgebungen revidieren, kommt es als Fernfolge des Föderalen Konsolidierungsprogramms zu einem weiteren Zentralisierungsschub mit fortgesetzter Aushöhlung der Eigenstaatlichkeit der finanzschwachen Länder. Diese Problematik ist bei den politischen Verhandlungen kaum berücksichtigt worden.

Am Reformkompromiß zum Länderfinanzausgleich selbst ist ebenfalls viel zu kritisieren. Insbesondere führt er wegen seiner engen Anlehnung an das bestehende Recht dessen Mängel z.B. bei der Berücksichtigung der Gemeindefinanzkraft fort. Außerdem findet über den Sonderbelastungsausgleich und die Ausdehnung der Kosten der politischen Führung, über Übergangs- und Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen eine Befrachtung des Länderfinanzausgleichs mit Sonderbedarfen statt, die sich zwar im verfassungsrechtlich zulässigen Bereich bewegen dürfte, von der Systematik her jedoch nur übergangsweise praktiziert werden sollte. Es scheint, daß die Konflikte um die vertikale Belastungsverteilung und die finanzpolitische Defensive der Länder auf die Änderungsintensität beim Länderfinanzausgleich ausgestrahlt haben, indem sich die Kompromißmöglichkeiten von Zahler- wie von Empfängerländern am Status quo und an den Verteilungsergebnissen orientierten. Dies bedeutet freilich, daß sich die Probleme nach kurzer Geltungsdauer wieder stellen werden und erneut verhandelt werden müssen. Angesichts der wissenschaftlichen Debatte um die Gestaltungsoptionen eines der deutschen Finanzverfassung angemessenen Länderfinanzausgleichs, die sich auch den Fragen nach mehr Steuerautonomie von Ländern und Gemeinden sowie nach den effektiven Auswirkungen der Regelungen für Höhe und Struktur der Steuer- und Abgabenquote widmen muß, ist der mit dem Bund-Länder-Kompromiß nur kurzfristig herstellbare Konsens zwischen den Ländern geradezu eine Aufforderung, weiter nachzudenken.