

Esser, Clemens

Article — Digitized Version

Der neue Länderfinanzausgleich: Undurchschaubarkeit als Prinzip

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Esser, Clemens (1994) : Der neue Länderfinanzausgleich: Undurchschaubarkeit als Prinzip, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 74, Iss. 7, pp. 358-364

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137145>

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.

Clemens Esser

Der neue Länderfinanzausgleich: Undurchschaubarkeit als Prinzip

Der Neuregelung des Länderfinanzausgleichs, die ab 1995 in Kraft treten wird, fehlt wie der Vorgängerregelung die Transparenz hinsichtlich der Umverteilung der Steuermittel. Diese wäre zur Überwindung einer wachsenden Staatsverdrossenheit der Bürger derzeit aber nötiger denn je. Wie läßt sich der Finanzausgleich vereinfachen, ohne daß es zu Ungerechtigkeiten zwischen den Ländern kommt?

Mit der Wiedervereinigung Deutschlands wurde eine Neuordnung des Länderfinanzausgleichs erforderlich. Diese ist mit dem Gesetz zur Umsetzung des „Föderalen Konsolidierungs-Programms“ (FKPG) erfolgt¹. Mit dem neuen Finanzausgleichsgesetz (FAG), das ab 1995 gilt, ist am Prinzip der Regelgebundenheit als Garant gegen ständige Neuverhandlungen festgehalten worden. Außerdem wurde die prinzipielle Gleichberechtigung der neuen Länder erreicht und Berlin voll in den Länderfinanzausgleich integriert. Wer aber erwartet hatte, daß mit dem Umzug in das größere, gesamtdeutsche Haus auch einige notwendige Entrümpelungen einhergehen könnten, muß von der Reform des Finanzausgleichs enttäuscht sein.

Im folgenden wird gezeigt, daß der neue Länderfinanzausgleich ebenso wie sein Vorgänger unnötig kompliziert und intransparent ist. Dies ist ein bedenklicher Befund, denn der Länderfinanzausgleich stellt die letzte Stufe der Steuerverteilung dar und bestimmt somit die endgültige Verteilung der Mittel, die den Ländern zur Erfüllung ihrer politischen Ziele zur Verfügung stehen. Da der Länderfinanzausgleich somit für die Beurteilung der Politik-effizienz von großer Bedeutung ist, müßte sich aus dem Demokratiegebot des Grundgesetzes die Forderung nach der jeweils einfachsten Regelung ergeben, die den angestrebten Zweck erfüllt, um die Informationskosten des Wählers so gering wie möglich zu halten².

Es mag auf den ersten Blick überraschen, wenn hier nicht vorrangig die Verteilungswirkungen des Länderfinanzausgleichs interessieren, sondern dessen Transparenz. Man sollte sich aber vor Augen führen, in wel-

chem Ausmaß ein intransparenter Finanzausgleich die Demokratie beeinträchtigen kann, oder – ökonomisch gesprochen – die Möglichkeiten der Effizienzkontrolle durch den Prinzipal: Muß der Wähler z.B. auf den Vergleich mit den Politikergebnissen in anderen Ländern zurückgreifen³, um die Effizienz seiner Landesregierung zu beurteilen⁴, so wird ein Länderfinanzausgleich, der die Finanzmittel der Staaten unfair und intransparent umverteilt, die Effizienzmessung durch den Wähler verzerren.

Diese Betonung des Kriteriums Transparenz ergibt sich aus der Prinzipal-Agent-Sicht des föderalen Staates und seiner Ebenen – mit dem Wähler als Prinzipal –, und weniger aus den Problemen der Beziehungen zwischen Bund und Ländern bzw. Ländern untereinander, die in der ökonomischen Föderalismusforschung üblicherweise im Vordergrund stehen. Aus diesem Grunde werden hier einige der meistdiskutierten Fragen des Länderfinanzausgleichs nicht oder nur am Rande gestreift, so etwa das Problem der Steuerertrags- und -gesetzgebungskompetenz sowie der Einbeziehung von Gemeindefinanzen und Sonderbedarfen in den Finanzausgleich. Dies ist kein großes Manko, da seit der Wiedervereinigung in diesen

¹ Das FKPG enthält auch die Änderungen des alten Finanzausgleichs für die Jahre 1991 bis 1994, die durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27. 5. 1992 notwendig geworden sind. Diese sollen hier aber nicht behandelt werden.

² Vgl. hierzu auch die Klageschrift zum (inzwischen zurückgezogenen) Normenkontrollantrag des Landes Baden-Württemberg gegen Vorschriften des Finanzausgleichsgesetzes vom 3. 3. 1992, verfaßt von H. K. Friauf, unveröffentlicht, S. 44 ff.

³ Dies wäre in einer Traumwelt mit perfekter Information (d.h. auch vollständigen Verträgen über politische Programme) und vollständigem Wettbewerb der Parteien natürlich unnötig. Unter diesen Bedingungen wäre aber ein verfassungsmäßig erzwungener Föderalismus selbst normativ nicht zu rechtfertigen; vgl. hierzu etwa CEPR Annual Report 1993: Making Sense of Subsidiarity, S. 42 f.; M. Neumann: Zur ökonomischen Theorie des Föderalismus, in: Kyklos 1971, S. 493–510.

⁴ Ein formales Modell für einen solchen Vergleichsprozeß findet sich bei P. Salmon: Decentralisation as an incentive scheme, in: Oxford Review of Economic Policy, Vol. 3 (1987), S. 24 ff.

Clemens Esser, 30. Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut „Finanzen und Steuern“ e.V. in Bonn.

Punkten keine nennenswerten Änderungen erfolgt sind – entgegen dem Rat vieler Wissenschaftler⁵.

Vorab soll der Länderfinanzausgleich kurz vorgestellt werden. Er dient der Annäherung der Finanzkraft der Länder. Zu diesem Zweck erfolgen Finanztransfers vom Bund zu den Ländern (vertikal) bzw. zwischen den Ländern (horizontal) in einem mehrstufigen Verfahren. Es lassen sich grob drei Stufen unterscheiden: die (horizontale) Umsatzsteuer-Vorabauflüfung, der (horizontale) „eigentliche“ Länderfinanzausgleich und die (vertikalen) Bundesergänzungszuweisungen⁶; ab 1995 kommt für zehn Jahre eine Übergangsregelung hinzu, die formal an den Beiträgen der alten Länder zum Fonds „Deutsche Einheit“ anknüpft, tatsächlich jedoch eine weitere Umverteilungsstufe darstellt. Die Annahme, jede dieser Stufen hätte eine eigene normative Rechtfertigung, wäre verfehlt. Währenddessen kommen mindestens drei unterschiedliche Finanzkraftbegriffe zum Einsatz. Auch hier gilt, daß sich diese Vielfalt eher polit-ökonomisch als normativ rechtfertigen läßt. Der fehlende Konsens über einen Finanzkraftbegriff hat zudem zur Folge, daß eine sogenannte „Ländersteuergarantie“ an den eigentlichen Länderfinanzausgleich angehängt wurde. Diese sollte ursprünglich verhindern, daß durch den weiten Finanzkraftbegriff des eigentlichen Länderfinanzausgleichs ein Land finanziell überfordert wird, mußte inzwischen aber wegen ihrer „widersinnigen Auswirkungen“ teilweise für verfassungswidrig erklärt werden⁷.

Kurzlebigkeit des Finanzausgleichs

Das alte Finanzausgleichsgesetz war durch eine Vielzahl von Kompromißregelungen so auf die Situation zum jeweiligen Zeitpunkt seines Inkrafttretens zugeschnitten, daß es bereits vor der Wiedervereinigung ständig den sich ändernden Verhältnissen angepaßt werden mußte. Dies hat nach der Generalreform des Länderfinanzausgleichs von 1969 zu einer zunehmenden Unruhe im Finanzausgleichsgefüge geführt. Neben den beiden Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht (mit Entscheidungen 1986 und 1992) ist hierbei vor allem die mehrfache Änderung der Ländersteuergarantie und die drohende Übnivellierung durch die Bundesergänzungszuweisungen zu nennen⁸.

Letzteres zeigt auch recht deutlich die kurzsichtige Denkweise „der Gesetzgeber“⁹: Das Volumen der Bundesergänzungszuweisungen wurde im Finanzausgleichsgesetz gleich zweimal festgelegt, ohne daß eine Vorschrift für den Fall existierte, daß die beiden Regelungen zu inkompatiblen Ergebnissen führten. Aus diesem Grunde waren 1991 etwa 600 Mill. DM an Bundesergänzungszuweisungen zu verteilen, die man nicht ohne Verstoß gegen das verfassungsrechtlich geschützte

Nivellierungsverbot an die finanzschwachen Länder weitergeben konnte. Die Lösung dieses Problems war typisch für die Politik: Im Rahmen der Kompromißfindung im Vermittlungsausschuß über das Steueränderungsgesetz 1992 und die Aufhebung des Strukturhilfegesetzes wurden die Ergänzungszuweisungen an Bremen und das Saarland erhöht, so daß zumindest ein Teil der unerwünschten Überschüsse verschwand. Erst ab 1995 wird auf die Dynamisierung der Bundesergänzungszuweisungen (durch Anbindung an das Umsatzsteueraufkommen) verzichtet, so daß das obige Problem in Zukunft ausgeschlossen werden kann.

Im Hinblick auf solche Verfahrensweisen beim Zustandekommen des Finanzausgleichsgesetzes ist es nicht erstaunlich, daß der alte Länderfinanzausgleich durch die Einbeziehung der neuen Länder vollends überfordert gewesen wäre¹⁰. Daher wurde beschlossen, den Länderfinanzausgleich für eine Übergangszeit bis 1995 getrennt in den alten Ländern und in den neuen Ländern durchzuführen. Zum Ersatz für einen gesamtdeutschen Finanzausgleich wurde der Fonds „Deutsche Einheit“ gegründet. Es wurde sogar diskutiert, die Übergangszeit noch über 1995 hinaus zu verlängern und den Länderfinanzausgleich erst später endgültig zu regeln. Das Institut „Finanzen und Steuern“ hatte dagegen im November 1992 die These vertreten, daß die Einbeziehung der neuen Länder in einen entrümpelten Länderfinanzausgleich 1995 möglich sei und daß die frühe Einbeziehung unter Umständen für die Reform sogar um so vorteilhafter sein könne, je mehr sich die Länder noch unter einem „Schleier der Ungewißheit“¹¹ befänden¹².

Streng begrenzte Aufgabe

Wenn sich auch die letztgenannte Hoffnung nicht erfüllt hat, so ist die Möglichkeit eines transparenteren und

⁵ Vgl. hierzu: Institut „Finanzen und Steuern“: Strukturprobleme des bundesstaatlichen Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland (Grüner Brief Nr. 311), Bonn 1992, und die dort genannten Quellen; Wissenschaftlicher Beirat beim BMF: Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, BMF-Schriftenreihe, Heft 47, Bonn 1992.

⁶ Man könnte den Länderfinanzausgleich ebenso in acht oder mehr Stufen unterteilen.

⁷ BVerfGE 86/148, S. 256.

⁸ Vgl. zu beidem etwa: Institut „Finanzen und Steuern“, a.a.O., S. 62 ff., S. 73 ff.

⁹ Der im Staatsrecht unübliche Plural empfiehlt sich hier, da das Tauziehen zwischen den einzelnen Institutionen der Gesetzgebung die Form des Länderfinanzausgleichs wesentlich beeinflusst hat.

¹⁰ Vgl. etwa W. Fuest, K. Lichtblau: Finanzausgleich im vereinigten Deutschland, iw-Beiträge 192, Köln 1991.

¹¹ Dahinter steckt die Überlegung, daß kollektive Entscheidungen über grundsätzliche Regeln weniger von egoistischen Motiven beeinflusst werden, wenn der einzelne an der Abstimmung Beteiligte die Auswirkungen der Regel auf seine spezielle Position nicht kennt.

¹² Institut „Finanzen und Steuern“, a.a.O., insbesondere S. 87ff.

rationalen gesamtdeutschen Länderfinanzausgleichs recht einfach zu belegen. Dem Finanzausgleich kommt im bundesdeutschen föderalen Gefüge eine streng begrenzte Aufgabe zu: Er dient nach Art. 107 GG dem Ausgleich unangemessener Finanzkraftunterschiede, soweit solche nach der vorangegangenen primären Steuerverteilung noch bestehen¹³. Demnach ist lediglich die Divergenz in der Finanzkraft der Länder festzustellen und auf ein politisch vorgegebenes „angemessenes“ Maß zu verringern, indem die finanzstärkeren Länder Ausgleichsbeiträge an die finanzschwachen Länder abgeben. Buhl und Pfingsten¹⁴ haben gezeigt, daß dies in einem denkbar einfachen Verfahren möglich ist, ohne die bekannten Kriterien eines rationalen Finanzausgleichs zu verletzen¹⁵: dem auch vom Sachverständigenrat und wissenschaftlichen Beirat beim Bundesfinanzministerium empfohlenen linearen Ausgleichstarif.

Auch für die Einbeziehung der neuen Länder hätten dem Gesetzgeber mit dem Umsatzsteueranteil der Länder und dem Ausgleichstarif ausreichend Parameter zur Verfügung gestanden, um für jedes Land eine tragfähige Haushaltspolitik zu ermöglichen¹⁶. Lediglich für die finanzschwächsten der alten Länder hätte sich die Finanzsituation für eine Übergangszeit je nach Wahl der Parameter unter Umständen spürbar verschlechtert. Hier hätten aber zeitlich begrenzt bestehende Instrumente abhelfen können, um solche übermäßigen Belastungen gegebenenfalls zusammen mit sonstigen Sonderbedarfen auszugleichen (z.B. Bundesergänzungszuweisungen oder Investitionshilfen nach Art. 104a Abs. 4 GG). Auch das ab 1995 geltende Finanzausgleichsgesetz kommt ohne solche Übergangszahlungen nicht aus.

Umsatzsteuer-Vorabfüllung

Im neuen wie im alten Finanzausgleichsgesetz werden vor dem „eigentlichen“ Länderfinanzausgleich bis zu 25% des Umsatzsteueraufkommens der Länder verwendet, um die Steuerkraft der Länder aus den Landessteuern sowie der Einkommen- und Körperschaftsteuer anzunähern. Die Problematik dieser Umsatzsteuer-Vorabfüllung ist von Taube¹⁷ aufgezeigt worden. Dabei spielen zwei „Strickfehler“ eine Rolle: Zum einen wird die

Vorabfüllung aufgrund eines Finanzkraftbegriffs durchgeführt, der die Finanzkraft der Länder nicht korrekt widerspiegelt, zum anderen wird das umzuverteilende Viertel des Umsatzsteueranteils der Länder bei den Berechnungen vorübergehend ausgeklammert.

Ersteres führt dazu, daß die Ergebnisse der Vorabfüllung im anschließenden eigentlichen Länderfinanzausgleich wieder weitgehend neutralisiert werden¹⁸ und das effektive Umverteilungsvolumen verschleiert wird. Letzteres kann zu einem Verstoß gegen die verfassungsrechtlich gebotene Rangfolgenneutralität¹⁹ führen oder aber dazu, daß einem finanzschwachen Land nach Umsatzsteuer-Vorabfüllung weniger Mittel zur Verfügung stehen, als es ohne Vorabfüllung gehabt hätte. Dies wäre eine offensichtliche Verletzung des Sinnes von Art. 107 GG, der die Umsatzsteuer-Vorabfüllung ohnehin nicht verlangt, sondern lediglich zuläßt.

Während das alte Finanzausgleichsgesetz Rangfolgenänderungen und ein Zurückfallen eines finanzschwachen Landes unter die Finanzkraft ohne Umsatzsteuer-Vorabfüllung mit einem sehr komplizierten Verfahren ausgeschlossen hatte²⁰, verzichtet das neue Finanzausgleichsgesetz in § 2 auf den Halbsatz „jedoch mindestens den Betrag, der sich als Anteil nach der Einwohnerzahl ergeben würde“ sowie auf die Garantieklausel des § 2 Abs. 3 Satz 2, die das Absinken der Finanzkraft eines bis dahin finanzstarken Landes²¹ unter den Länderdurchschnitt verhinderte. Damit bleibt eine Rangfolgenänderung im Rahmen der neuen Umsatzsteuer-Vorabfüllung zwar ausgeschlossen, eine Pervertierung des Zwecks der Vorschrift zu Lasten einzelner finanzschwacher Länder ist aber wieder möglich. Die einzige ersichtliche Vereinfachung im Finanzausgleichsgesetz bedeutet also einen materiellen Rückschritt, der sogar zu einem neuen Verfassungskonflikt führen könnte. Dies wäre ver-

¹³ Vgl. BVerfGE 72/330, insbesondere S. 383ff. Nebenbei bemerkt spielt die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Länderfinanzausgleich zumindest seit 1986 nur eine sehr geringe Rolle.

¹⁴ H. U. Buhl, A. Pfingsten: Eigenschaften und Verfahren für einen angemessenen Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, in: Finanz-Archiv, N.F. Band 44, 1986, S. 102ff.; vgl. auch dieselben: Zehn Gebote für Finanzausgleichsverfahren und ihre Implikationen, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 71 Jg. (1991), H. 9, S. 481ff.

¹⁵ Vgl. auch Institut „Finanzen und Steuern“, a.a.O., S. 40ff.

¹⁶ Tatsächlich sprachen aus dem „Thesenpapier des Bundes zur Neuordnung der Bund/Länder-Finanzbeziehungen“ vom 8. 9. 1992 sowie dem Vorschlag des Landes Baden-Württemberg zumindest ansatzweise der Wille, zu einer Vereinfachung des Länderfinanzausgleichs zu kommen. Auch im Entwurf der CDU/CSU- und FDP-Fraktion zum FKP-Gesetz (vgl. die Synopse in Bundestags-Drucksache 12/4748) wurde auf die Umsatzsteuer-Vorabfüllung und ab dem Jahre 2000 auf die Garantieklauseln des § 10 FAG verzichtet, zudem war das Ausgleichsniveau geringer und der Abschöpfungssatz für die ausgleichspflichtigen Länder einheitlich.

¹⁷ R. Taube: Ein Vorschlag zur Reform des Länderfinanzausgleichs, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 70. Jg. (1990), H. 7, S. 372ff.

¹⁸ Ebenda; vgl. auch Institut „Finanzen und Steuern“, a.a.O., S. 62ff.

¹⁹ Das heißt die Finanzkraftreihenfolge der Länder darf durch den Länderfinanzausgleich nicht verändert werden; vgl. BVerfGE 72/330, S. 418f.

²⁰ Zumindest bei geeigneter Interpretation des Gesetzeswortlauts; vgl. J. Michalik: Die Garantieklauseln im Länderfinanzausgleich, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 69. Jg. (1989), H. 9, S. 446ff.

²¹ Im Rahmen des Finanzkraftbegriffes der Umsatzsteuer-Vorabfüllung.

meidbar gewesen, wenn die Umsatzsteuer-Vorabauauffüllung entweder nach demselben Prinzip durchgeführt worden wäre wie der eigentliche Länderfinanzausgleich, also ohne die Herausnahme der zur Verteilung bestimmten Mittel aus der Finanzkraftberechnung, oder besser noch durch den Verzicht auf die gesamte Vorabauauffüllung.

Der eigentliche Länderfinanzausgleich

Der Ausgleichstarif des eigentlichen Länderfinanzausgleichs ergibt sich, wie im alten Finanzausgleichsgesetz, erst am Ende eines komplizierten Verfahrens. Das liegt daran, daß Zuweisungen und Beiträge nacheinander bestimmt werden – anstatt simultan – und daß die Beitragsberechnung nach wie vor in einer progressiv gestaffelten Form erfolgt. Dabei ist die Berechnung der Zuweisungen an die finanzschwachen Länder unverändert geblieben: Zuerst werden alle finanzschwachen Länder auf 92% der Ausgleichsmeßzahl²² gebracht, verbleibende Fehlbeiträge zum Länderdurchschnitt werden zu 37,5% ausgeglichen, so daß ein Mindestniveau von 95% der Ausgleichsmeßzahl erreicht wird.

Die Berechnung der Beiträge erfolgt, indem zuerst die Überschüsse der ausgleichspflichtigen Länder mit Abschlägen versehen werden: von 100% bis 101% der Ausgleichsmeßzahl bleiben 85% der Überschüsse unberücksichtigt, von 101% bis 110% der Ausgleichsmeßzahl 34%, für die Überschüsse darüber beträgt der Abschlag 20%. Daraufhin wird für die so berechneten „ausgleichspflichtigen Beträge“ der Prozentsatz ermittelt, der zur Deckung von Zuweisungen und Beiträgen führt. Diese Quote kann über 100% liegen; für 1995 werden die ausgleichspflichtigen Beträge nach vorläufigen Berechnungen des Bundesfinanzministeriums mit einem Prozentsatz von rund 113% zur Deckung der Zuweisungen herangezogen²³.

Mit dieser Regelung allein wäre also nicht gewährleistet, daß die Rangfolge der Länder gleich bleibt. Da dieses Problem dem Gesetzgeber wohl noch aus dem Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht von 1986 in Erinnerung war²⁴, mußte zur (abgeschwächten) Ländersteuergarantie eine weitere Garantieklausel (§ 10 Abs. 4 FAG) treten, die faktisch die Ausgleichsbeiträge auf 15% der Überschüsse zwischen 100% und 101% der Ausgleichsmeßzahl und 80% aller darüberliegenden Überschüsse deckelt. Sobald das damit gegebene maximale Gesamtvolumen der Beiträge geringer sein sollte als das Gesamtvolumen der Zuweisungen, wird der Fehlbetrag von allen – auch den ausgleichsberechtigten – Ländern nach ihrer (bereits weitgehend nivellierten) Finanzkraft getragen.

Durch dieses Verfahren wird also weder eine klare Tarifstruktur erreicht, noch wird eine Mindestsicherung im

eigentlichen Länderfinanzausgleich für alle möglichen Fälle garantiert. Die durch die Staffelung angestrebte (direkte) Progression schrumpft für die finanzstarken Länder unter Umständen auf eine winzige „fast-tote Zone“²⁵ und einen Satz von 80% für alle Überschüsse über 101% des Durchschnitts.

Das Zusammenspiel von stufenweiser Berechnung des Ausgleichsvolumens, des Staffeltarifs und der beiden Garantieklauseln führt zu einem noch komplizierteren Verfahren als nach dem alten Finanzausgleichsgesetz, und dies, obwohl die Ländersteuergarantie an sich materiell entschärft wurde. Dabei ist der ursprüngliche Zweck der Ländersteuergarantie weitgehend verloren gegangen, da nicht mehr gewährleistet ist, daß ein ausgleichspflichtiges Land nach Finanzausgleich das Durchschnittsniveau der Ländersteuern erreicht. Führt man sich vor Augen, daß die Ländersteuergarantie inzwischen ohnehin nur einen ähnlichen Effekt ausübt wie die teilweise Nicht-Anrechnung der Gemeindefinanzen, so bleibt der Nutzen der Ländersteuergarantie vollends schleierhaft. Immerhin ist durch die Änderungen im Finanzausgleichsgesetz ab 1995 tatsächlich ausgeschlossen, daß die Garantieklauseln des § 10 zu den vom Bundesverfassungsgericht konstatierten widersinnigen Auswirkungen der alten Ländersteuergarantie führen – was aber bereits durch die ersatzlose Streichung der Ländersteuergarantie erreicht worden wäre.

Die Übergangszahlungen

Das Finanzausgleichsgesetz enthält gleich an zwei Stellen Übergangszahlungen an die (bisher) ausgleichsberechtigten alten Länder:

in § 1 Abs. 3 FAG horizontal, also zwischen den alten Ländern, in Form von als Betrag festgelegten Minderungen bzw. Erhöhungen der Beiträge zum Fonds „Deutsche Einheit“ und

in § 11 Abs. 5 FAG vertikal über Bundesergänzungszuweisungen.

Beide Regelungen gelten bis 2005 mit abnehmenden Beträgen.

Bei der Verteilung der Beiträge der alten Länder für den Fonds „Deutsche Einheit“ kommt somit wiederum ein mehrstufiges Verfahren zum Zuge²⁶. Die Beiträge der alten Länder werden dabei zur Hälfte nach der Einwohnerzahl und zur Hälfte nach der Finanzkraft nach Länder-

²² Die Ausgleichsmeßzahl repräsentiert grob gesagt den Länderdurchschnitt für die Finanzkraft nach der Abgrenzung des Länderfinanzausgleichs.

²³ Vgl. Bundestags-Drucksache 12/5189, S. 19f.

²⁴ BVerfGE 72/330, S. 417ff.

²⁵ Zu dem Argument gegen „tote Zonen“ vgl. Institut „Finanzen und Steuern“, a.a.O., S. 90f.

finanzausgleich aufgeteilt. Zuletzt erfolgen die erwähnten Minderungen bzw. Erhöhungen nach § 1 Abs. 3 FAG.

Dabei wäre es meines Erachtens aufgrund des nach wie vor hohen Angleichungsniveaus des Länderfinanzausgleichs²⁷ nicht erforderlich, bei den Beiträgen der alten Länder zum Fonds „Deutsche Einheit“ nochmals umzuverteilen²⁸. Zudem ist die horizontale Umverteilung durch § 1 Abs. 3 FAG kaum zu rechtfertigen: Nach dem Gesetz soll sie überproportionale Belastungen der finanzschwachen alten Länder aus der Einbeziehung der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich teilweise ausgleichen. Damit ist die Begründung weitgehend identisch mit der Rechtfertigung der Bundesergänzungszuweisungen nach § 11 Abs. 5 FAG. Es wäre also sachgerechter und einfacher, die überproportionalen Belastungen allein über die Bundesergänzungszuweisungen auszugleichen, wobei der Umsatzsteueranteil des Bundes erhöht werden könnte, um auch den Effekt auf Bund und finanzstarke Länder an die Wirkung der ab 1995 geltenden Regelung anzunähern.

Die Bundesergänzungszuweisungen

Die Bundesergänzungszuweisungen spielen in der Geschichte des Finanzausgleichs eine überaus problematische Rolle. So mußte das Bundesverfassungsgericht es dem Bund 1986 verbieten, Höhe und Empfänger der Zuweisungen nach Gutdünken festzulegen²⁹. Der Pflicht einer nachvollziehbaren Berechnung dieser Zuweisungen ist der Bund dennoch bis heute kaum nachgekommen. Auch findet sich die Verteilung der Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen bisher nicht – wie die der Länderfinanzausgleichs-Zuweisungen und -Beiträge – in den jährlichen Durchführungsverordnungen, obwohl sich die Höhe dieser Zuweisungen nach dem Länderfinanzausgleich richtet.

Ein Problem der Bundesergänzungszuweisungen liegt darin, daß der Bund diese – im Gegensatz zum Länderfinanzausgleich nicht regelgebundenen – Zuweisungen verwendet, um damit Gesetzesvorhaben im Rahmen von Paketlösungen im Bundesrat durchzusetzen³⁰. Bezüglich des hier stärker interessierenden Transparenzkriteriums muß zudem als bedenklich angesehen werden, daß zu den bisherigen drei Arten von Bundesergänzungszuweisungen (Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen, Bundesergänzungszuweisungen wegen „Kosten der Kleinheit“ und wegen Haushaltsnotlagen) noch zwei weitere gekommen sind (an die neuen Länder und an die bisher ausgleichspflichtigen alten Länder zur Minderung der Teilungsfolgen).

Damit erhalten nunmehr elf von 16 Ländern Bundesergänzungszuweisungen in einem Gesamtvolumen, das

deutlich über dem des eigentlichen Länderfinanzausgleichs liegt; das Regelsystem Länderfinanzausgleich verkommt dadurch gegenüber den fast jährlich neu zur Debatte stehenden vertikalen Ausgleichselementen (einschließlich der sogenannten Mischfinanzierungen) mehr und mehr zur Nebensache. Darüber hinaus könnte fast jedes begünstigte Land gegenüber seinen Wählern eine Benachteiligung behaupten, da die Höhe der Bundesergänzungszuweisungen

- nicht hinreichend begründet ist³¹,
- vorwiegend im Rahmen politischer Kompromißfindung zustande gekommen ist,
- nicht mittels sachlich begründbarer Regeln fortgeschrieben wird.

Dabei haben die Länder, isoliert gesehen, nicht selten recht, wenn sie eine Benachteiligung behaupten, wie die beiden letzten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts gezeigt haben. Spätestens in der Summe aller Ungerechtigkeiten im Länderfinanzausgleich wird aber manche Benachteiligung eines Landes wieder ausgeglichen. Man würde, nebenbei bemerkt, eine Landtagsopposition für heldenmütig halten dürfen, wenn sie den Wähler hierauf hinweisen würde bzw. darauf, daß eine Benachteiligung bei den Bundesergänzungszuweisungen bestenfalls eine Minderbegünstigung ist und somit schwerlich für Verschuldung und Haushaltsnotlagen ursächlich sein kann. Schließlich würde sie damit Besitzstände des Landes gefährden. Auch der politische Wettbewerb wirkt also tendenziell nicht auf mehr Transparenz hin.

Der vorwiegende Effekt der bisher besprochenen Regelungen scheint also zu sein, daß dem interessierten

²⁶ Bereits Stellung und Formulierung des § 1 Abs. 2 und 3 FAG erschweren dabei das Verständnis, denn sie legen die (falsche) Vermutung nahe, daß die Verteilung der Beiträge für den Fonds „Deutsche Einheit“ auf die alten Länder zumindest teilweise vor dem Länderfinanzausgleich stattfände.

²⁷ Allerdings muß berücksichtigt werden, daß der tatsächliche Ausgleichsgrad aufgrund der unvollständigen Berücksichtigung der Finanzkraft eines Landes und seiner Gemeinden im Länderfinanzausgleich deutlich unter dem im Gesetz genannten liegt; vgl. G. Färber: Reform des Länderfinanzausgleichs, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 73. Jg. (1993), H. 6, S. 309; ifo-schnelldienst 3/1994: Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs im Spannungsfeld zwischen Wachstums- und Verteilungszielen, S. 8.

²⁸ Zur Wirkung vgl. ifo-schnelldienst, a.a.O., S. 10f.

²⁹ BVerfGE 72/330, S. 405 f., S. 420ff.

³⁰ Eine ähnliche, aber extremere Gefahr wäre darin zu sehen, daß der Bund mittels Bundesergänzungszuweisungen als „Kartell-Aufpasser“ agiert; vgl. G. Brennan, J. M. Buchanan: The Power to Tax, London u.a. 1980, S. 181ff.

³¹ Die Versuche, Sonderbedarfe in ihrer Höhe zu objektivieren, sind dabei ohnehin wenig erfolgversprechend; vgl. BVerfGE 86/148, S. 179ff., S. 239 ff.

Bürger neue Hürden auf dem Weg zum Verständnis des Länderfinanzausgleichs gebaut werden. Damit bleibt allen Länderregierungen die Möglichkeit erhalten, ihre finanzpolitischen Versäumnisse mit den Unzulänglichkeiten des Finanzausgleichsgesetzes zu entschuldigen³². Daraus erklärt sich wohl auch die hohe Präsenz von Länderchefs bei den Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht, selbst wenn der Streitwert für die Mehrzahl der Länder unter der „kleinsten Recheneinheit in der Politik“, der Milliarde, liegt. Nicht zufällig kommen zudem die kompliziertesten Vorschläge zum Finanzausgleichsgesetz regelmäßig von Ländersseite.

Eine einfachere Regelung

Die von Buhl und Pfingsten aufgezeigte Möglichkeit eines (ex ante feststehenden) linearen Ausgleichstarifs erscheint nach wie vor als transparenteste Lösung und zudem vollkommen ausreichend, um die Aufgabe des Art. 107 GG zu erfüllen. Will man aber eine Mindestangleichung (z.B. 95% der Ausgleichsmeßzahl) erreichen, die höher liegt als durch einen festgesetzten Ausgleichssatz sinnvoll gewährleistet werden kann, so wäre dies entweder durch Bundesergänzungszuweisungen oder durch einen variablen (aber nach wie vor einheitlichen) Abschöpfungssatz für die ausgleichspflichtigen Länder leichter und transparenter zu bewerkstelligen als durch das ab 1995 geltende System³³.

Weiter erschwert wird die Suche nach einem einfachen Finanzausgleichssystem aber durch die politische Forderung nach einem (direkt) progressiven Ausgleichstarif³⁴. Im folgenden soll hierfür eine Lösung aufgezeigt werden, die gegenüber der ab 1995 geltenden Regelung zwei Vorteile hat:

- Anstatt der sachwidrigen und verwirrenden Unterscheidung zwischen Überschüssen und ausgleichspflichtigen Beträgen wird eine explizite Tarifstruktur eingeführt.
- Auf die Garantieklausel des § 10 Abs. 4 FAG kann verzichtet werden; zugleich bleibt die beabsichtigte Progressionswirkung in jedem Falle erhalten.

Dies wird erreicht, indem bei der Berechnung der Ausgleichsbeiträge zwischen (progressiv gestaffelten) *Abschöpfungssätzen* und einer variablen *Ausgleichsquote* unterschieden wird, wobei letztere zum Ausgleich von Zuweisungen und Beiträgen dient. Anstelle der Garantieklauseln wird der Bund am Länderfinanzausgleich beteiligt, sobald die Ausgleichsquote einen fixen Wert übersteigt.

Die Formel für die Ausgleichsbeiträge lautet dann:

$$\sum B_h + BEZ_R = f [a_i \sum \ddot{U}_{ih} + a_j \sum \ddot{U}_{jh} + a_k \sum \ddot{U}_{kh}] + BEZ_R = \sum Z$$

mit $f \leq f_{\max}$; $BEZ_R = 0$ für $f < f_{\max}$.

Dabei ist

- $\sum B_h$ = Summe der Beiträge der h ausgleichspflichtigen Länder,
- $\sum Z$ = Summe der Zuweisungen an die ausgleichsberechtigten Länder,
- BEZ_R = Bundesergänzungszuweisungen, mit denen ein eventuell verbleibender Fehlbetrag zwischen der durch f_{\max} gegebenen maximalen $\sum B_h$ und $\sum Z$ ausgeglichen wird,
- f = Ausgleichsquote, mit der $\sum B_h$ und $\sum Z$ in Übereinstimmung gebracht werden,
- f_{\max} = politisch vorgegebene Höchstgrenze für die Ausgleichsquote,
- $\ddot{U}_{ih}, \ddot{U}_{jh}, \ddot{U}_{kh}$ = Überschüsse des Landes h in der Zone i, j, oder k (z.B. umfaßt Zone i die Überschüsse von 100% bis 101% der Ausgleichsmeßzahl),

³² Unfairerweise seien hier nur Baden-Württemberg und Bremen als Beispiele angeführt: So wurde in Baden-Württemberg z.B. darauf verwiesen, daß die Beiträge des Landes zum Länderfinanzausgleich höher seien als die Kreditaufnahme (vgl. FAZ vom 11. 3. 1992: Baden-Württemberg fühlt sich ausgebeutet). Die Regierung des von einer Haushaltsnotlage bedrohten Stadtstaates Bremen sieht derweil in Benachteiligungen Bremens im Länderfinanzausgleich eine Hauptursache für die hohe Verschuldung; vgl. Süddeutsche Zeitung vom 13. 11. 1992: „Alle-Mann-Manöver“ in Bremen; sowie FAZ vom 13. 11. 1992: Bremen beharrt auf seiner Selbständigkeit.

³³ Vgl. auch Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, a.a.O., S. 74ff.

³⁴ Vgl. Handelsblatt vom 8. 3. 1993: Länder legen Gesetzentwurf zum Finanzausgleich vor. Dabei hat die in den Potsdamer Vereinbarungen der Ministerpräsidenten erwähnte Formulierung von einer „linear progressiven“ Abschöpfung zeitweise für Verwirrung gesorgt; vgl. Handelsblatt vom 2. 3. 1993: Vereinbarung der Ministerpräsidenten als „großer Erfolg“ der Länder gewertet; sowie Handelsblatt vom 3. 3. 1993: Potsdamer Eckwerte müssen nachgebessert werden.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

KONJUNKTUR VON MORGEN

Jahresbezugspreis
DM 135,-
ISSN 0023-3439

Der vierzehntäglich erscheinende Kurzbericht des HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg über die Binnen- und Weltkonjunktur und die Rohstoffmärkte

NOMOS VERLAGSGESELLSCHAFT BADEN-BADEN

a_i, a_j, a_k = Abschöpfungssätze für die Überschüsse in den Zonen i, j, k (also z.B. $a_i = 15\%$, $a_j = 66\%$, $a_k = 80\%$).

Der Ausgleichsbeitrag eines ausgleichspflichtigen Landes h ergibt sich dann als:

$$B_h = f [a_i \ddot{U}_{ih} + a_j \ddot{U}_{jh} + a_k \ddot{U}_{kh}].$$

Dabei kann die Ausgleichsquote f auch 100% übersteigen. Um aber die (marginale) Ausgleichsbelastung zu begrenzen, muß für f eine Obergrenze f_{max} festgelegt werden, die zumindest verhindert, daß die Überschüsse in der obersten Zone vollständig abgeschöpft werden. Bei einem Abschöpfungssatz für die oberste Zone (a_k) von 80% folgt hieraus, daß f_{max} unter 125% liegen muß. Hiermit wird auch eine Rangfolgenänderung ausgeschlossen. Verbleibt daraufhin ein ungedeckter Rest, so wird dieser durch die Bundesergänzungszuweisung (BEZ_F) ausgeglichen. Da nicht zu erwarten ist, daß die hieraus resultierende Belastung des Bundes in der absoluten Höhe stark schwankt, kann der Bund versuchen, sich diese Mittel über die Umsatzsteuerverteilung zumindest teilweise zurückzuholen. Tatsächlich zahlt der Bund ja bereits Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen nach § 11 Abs. 2 FAG, die im Rahmen des oben skizzierten Vorschlags abgebaut werden könnten. Gleichzeitig behielte der Bund ein finanzielles Interesse daran, daß die Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern nicht zu groß werden.

Dieser Vorschlag mag bereits kompliziert wirken, besonders verglichen mit einem linearen Ausgleichstarif, der sich (mit den obigen Symbolen) ausdrücken ließe als:

$$B_h = f \ddot{U}_h$$

wobei diese Formel auch für die ausgleichsberechtigten Länder angewendet werden könnte, indem \ddot{U}_h den Fehlbeträgen zu der Ausgleichsmeßzahl des Landes h entsprechen würde: dann würde B_h die Zuweisungsbeträge an das Land h darstellen. Dafür ermöglicht der Vorschlag aber eine Mindestausstattung und einen progressiven Ausgleichstarif, was offensichtlich politisch erwünscht ist. Gegenüber dem neuen Finanzausgleichsgesetz ist der obige Vorschlag deutlich einfacher; so kommt er ohne Garantieklauseln und daher mit zwei Rechenstufen weniger aus als das Finanzausgleichsgesetz ab 1995 (die Ländersteuergarantie könnte aber beibehalten werden, falls dies politisch erwünscht ist).

Materiell ändert sich gegenüber dem ab 1995 geltenden System (und dem früheren Finanzausgleichsgesetz) vor allem, daß im Falle einer Ausgleichsquote (f) von über 100% nicht vorrangig die mittlere Zone (von 101% bis 110% der Ausgleichsmeßzahl) zur Deckung von verbleibenden Fehlbeträgen herangezogen wird, sondern alle Überschusszonen gleichermaßen höher belastet werden.

Die Regelung des ab 1995 geltenden Finanzausgleichsgesetzes läßt sich demgegenüber nicht sachlich rechtfertigen, denn es ist nicht einsichtig, warum die Überschüsse in dieser Zone je nach wirtschaftlichen Gegebenheiten eine so unterschiedliche Leistungsfähigkeit im Länderfinanzausgleich begründen sollen.

Im Rahmen des Staffeltarifs wäre eine gleichmäßigere Stufenstruktur vorzuziehen, etwa mit einer ersten Zone von 100% bis 106% der Ausgleichsmeßzahl und einer zweiten Zone ab 106% der Ausgleichsmeßzahl. Dabei ist zu beachten, daß der Spielraum für eine progressive Staffelung im alten und im neuen Finanzausgleichsgesetz durch den hohen Ausgleichsgrad für die finanzschwachen Länder begrenzt wird. Denn je höher die Zuweisungen ausfallen, desto weniger kann auf den Zugriff auf die Überschüsse knapp über dem Durchschnitt verzichtet werden. Für eine substantielle Senkung des Ausgleichsgrades wäre es aber erforderlich, den Ländern über einen Abbau von Mischfinanzierungen, von Bundesgesetzen mit Leistungsverpflichtungen auf Kosten der Länder- und Gemeindehaushalte und über eine Dezentralisierung der Besoldung im öffentlichen Dienst einen größeren Spielraum bei der Ausgabengestaltung zu geben.

Fazit

Das ab 1995 geltende Finanzausgleichsgesetz hat fast alle Schwächen des alten Finanzausgleichsgesetzes übernommen, die das Bundesverfassungsgericht nicht ausdrücklich für grundgesetzwidrig erklärt hat. Zwar sind die Dynamisierung der Bundesergänzungszuweisungen (deren drohende Verfassungswidrigkeit offensichtlich geworden war) und die Garantieklauseln der Umsatzsteuer-Vorabauauffüllung weggefallen. Ersteres ist aber aufgrund des enormen Anwachsens der Bundesergänzungszuweisungen kaum tröstlich, letzteres kann erneut zu „widersinnigen Auswirkungen“ führen. Gleichzeitig ist der Länderfinanzausgleich noch komplizierter geworden; einfacher ist es hingegen für den Politiker, den Wähler mit großer Detailkenntnis abzuschrecken, wenn dieser wissen will, wie seine Steuergelder verteilt werden.

Derweil bleibt die These bestehen, daß ein einfacher und „zeitloser“ Länderfinanzausgleich möglich war und ist. Ein Vorschlag zu einer vorwiegend formalen Verbesserung wurde hier unter der Annahme gemacht, daß ein hohes Mindestangleichungsniveau und ein progressiver Ausgleichstarif politisch gewollt sind. Der Anlaß zu einer erneuten Reform des Finanzausgleichsgesetzes könnte aufgrund der verfehlten Änderung der Umsatzsteuer-Vorabauauffüllung schneller als erwartet kommen. Soll der Finanzausgleich nicht ein „Spiel“ bleiben, das nur für eine Handvoll Eingeweihter durchschaubar ist, so besteht ein erheblicher Reformbedarf.