

Huber, Erwin; Perschau, Hartmut; Arndt, Hans-Wolfgang; Peffekoven, Rolf

Article — Digitized Version

## Reform des Länderfinanzausgleichs?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Huber, Erwin; Perschau, Hartmut; Arndt, Hans-Wolfgang; Peffekoven, Rolf (1998) : Reform des Länderfinanzausgleichs?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 78, Iss. 2, pp. 71-83

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/40152>

**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.*

# Reform des Länderfinanzausgleichs?

*Bayern und Baden-Württemberg haben für den Fall, daß unter den Bundesländern bis Juli dieses Jahres keine Einigung über eine Reform des Länderfinanzausgleichs erzielt wird, eine Klage vor dem Bundesverfassungsgericht angekündigt. Auf welchen Argumenten basiert die Forderung nach einer Reform des Länderfinanzausgleichs? Wie könnte sie aussehen?*

Erwin Huber

## Länderfinanzausgleich: Grenzen der Solidarität!

**K**ennzeichnend für einen föderalen Staatsaufbau ist eine ausgeprägte Eigenstaatlichkeit der Länder. Dieser Eigenstaatlichkeit entspricht die eigene Ertragshoheit für Einnahmen. Steuern, die ganz oder teilweise den Ländern zustehen, werden grundsätzlich nach dem Prinzip des örtlichen Aufkommens verteilt: In dem Land, in dem die Steuern erwirtschaftet wurden, sollen sie grundsätzlich auch verbleiben. Ein Finanzausgleich soll die nach der Steuerverteilung verbleibenden Unterschiede in der Finanzkraft nach den Vorgaben der Verfassung „angemessen“ ausgleichen.

Bayern hat eine überdurchschnittliche Steuerkraft. Es gehört zu den Geberländern im Finanzausgleich. Es steht außer Zweifel, daß Bayern zu seinen Verpflichtungen steht, auch was den Länderfinanzausgleich betrifft. Dem Grunde nach wird der Finanzausgleich überhaupt nicht in Frage gestellt. Längst fällig ist es aber, die Diskussion über notwendige Korrekturen des geltenden Ausgleichssystems zu führen, das in seiner heutigen Ausprägung weder dem Erfordernis der Angemessen-

heit – anders ausgedrückt: der Gerechtigkeit – entspricht noch einen gesunden Wettbewerb unter den Ländern zuläßt oder, besser noch, fördert. Deshalb streben Bayern und Baden-Württemberg eine Korrektur des Länderfinanzausgleichs an. Wir wollen im Ergebnis die Ablieferpflicht auf die Hälfte der überdurchschnittlichen Steuerkraft begrenzen.

### Gefahrenpotential

Die derzeitige Ausgestaltung des Finanzausgleichs hemmt den Leistungswillen: Von jeder zusätzlich vereinnahmten Steuer-Mark werden einem steuerstarken Land bis zu rund 80 Pfennige genommen. Bei einem steuerschwachen Land tritt bei einer zusätzlichen vereinnahmten Steuer-Mark der Effekt ein, daß – je nach Grad der Steuerkraft und nach Größe des betroffenen Landes – die Ausgleichsleistungen um bis zu rund 99 Pfennige sinken. Warum sollte sich also ein Land, gleich ob „reich“ oder „arm“, mit einer besonders guten Wirtschaftspolitik hervortun, um damit die Basis für stärker steigende Einnahmen zu schaffen, wenn der Lohn der Mühe anderen zugute kommt? Besteht

nicht vielmehr sogar die große Versuchung, anstatt selbst-Leistung zu erbringen, die anderen für sich arbeiten zu lassen? Ich will damit verdeutlichen, welches Gefahrenpotential ein allzu nivellierendes Finanzausgleichssystem birgt.

Verschiedentlich ist Bayern polemisch angegriffen worden, es habe offenbar vergessen, daß es fast vier Jahrzehnte lang Empfängerland im Länderfinanzausgleich gewesen sei. Bayern ist das einzige Land, das den Übergang vom Empfängerland zum Zahlerland geschafft hat. Das ist zunächst eine hervorragende Leistung der Landespolitik. Was Solidarität betrifft, so braucht Bayern keine Nachhilfe und keinen Vergleich zu scheuen. Seit 1950 sind insgesamt gut 6,6 Mrd. DM aus dem Länderfinanzausgleich nach Bayern geflossen. Allein in der Zeit von 1994 bis 1997 hat Bayern über 9 Mrd. DM in den Finanzausgleich eingezahlt; für 1998 kommen voraussichtlich weitere gut 3 Mrd. DM hinzu. Bis Ende 1999 wird also Bayern voraussichtlich auch bei einer inflationsbereinigten Betrachtung mindestens ebensoviel in den Fi-

nanzausgleich eingezahlt haben, wie es in Jahrzehnten zuvor profitorierte.

Was die Gestaltung des Finanzausgleichs angeht, wird eingewandt, die seit 1995 geltende Fassung der Abschöpfungsregelungen sei für die Zahlerländer bereits günstiger gestaltet, als dies bis 1994 der Fall war. Vor 1995 wäre eine überproportionale Finanzkraft oberhalb von 110% des Länderdurchschnitts sogar zu 100% abgeschöpft worden, während heute die Grenze bei 80% gezogen ist.

### Solidarpakt von 1993

Die heute gültige Fassung des einfachgesetzlich geregelten Finanzausgleichs geht auf den Solidarpakt des Jahres 1993 zurück. Damals gab es einen klaren Schwerpunkt: Die neuen Länder waren ab 1. 1. 1995 in den bundesstaatlichen Finanzausgleich zu integrieren, weil die Übergangsregelung – Finanzierung in der Hauptsache über das Instrumentarium des Fonds „Deutsche Einheit“ – zu diesem Zeitpunkt auslief. Im Vordergrund standen damit nicht die Fragen einer sinnvollen Reduzierung der Ausgleichsintensität, sondern vielmehr die Regelung der Lastenverteilung zwischen Bund und Ländern. Eine Neuregelung mußte für beide Seiten verkraftbar sein und durfte überdies nicht zu einem Zweiklassen-System werden, bei dem die neuen Länder als Verlierer dagestanden hätten.

Die im geltenden Recht mit 80% gezogene Abschöpfungsgrenze von Überschüssen gilt im übrigen nicht absolut. Im Extremfall, wenn das Geld zur Erfüllung der Ausgleichsansprüche nicht reicht, müssen alle Länder die Lücke schließen. Das bedeutet wiederum, daß ein Schutz der Zahler vor Überforderung nur in sehr schwa-

cher Ausprägung existiert. Nach wie vor ist das Ausgleichssystem auf die Erfüllung der Ansprüche der finanzschwachen Länder ausgerichtet. Ein effektiver Schutz der Zahlerländer vor Überforderung ist kaum vorhanden.

Hinzu kommt, daß die Nivellierungswirkung des Finanzausgleichs insgesamt nicht geringer geworden ist. Die im Länderfinanzausgleich empfangsberechtigten Länder erhalten nach einer Ausgleichsintensität von grundsätzlich mindestens 95% der durchschnittlichen Finanzkraft im Ausgleich der Länder untereinander im Anschluß daran sogenannte Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen. Diese machen 90% der zum Länderdurchschnitt fehlenden Einnahmen aus und bewirken somit, daß kein zuvor finanzschwaches Land weniger als 99,5% des Länderdurchschnitts aufweist. Hinzu

kommen weitere Bundesergänzungszuweisungen mit einem Volumen von rund 20 Mrd. DM. Insgesamt wird im Finanzausgleich eine Summe von weit über 50 Mrd. DM bewegt. Am Beispiel der Ergebnisse für 1994 einerseits (vor der Neuregelung) und 1996 andererseits läßt sich das breite Spektrum der Ausgleichsinstrumente und deren verändertes finanzielles Gewicht verdeutlichen (vgl. Tabelle).

### Nivellierung

Die volle, gleichberechtigte Einbeziehung der neuen Länder mit der Folge einer enormen Ausdehnung des Ausgleichsvolumens war richtig und notwendig, das ist für mich keine Frage. Die Entwicklung des Finanzausgleichssystems und seine Wirkungen müssen gleichwohl genau beobachtet und, falls erforderlich, korrigiert werden. Fehlentwicklungen, die schon im alten System schlummerten, werden heute, bei einem Mehrfachen der früheren finanziellen Bedeutung des Ausgleichs, in voller Schärfe sichtbar. Die Hauptschwäche des Ausgleichssystems, die es aus meiner Sicht dringend zu beheben gilt, ist seine überzogene Nivellierungswirkung. Gewichtungen im Ausgleichssystem, gerade auch der Einwohner der Stadtstaaten im Ländersteuervergleich, sowie die danach gewährten Bundesergänzungszuweisungen sorgen dafür, daß die Finanzkraft-rangfolge der einzelnen Länder geradezu auf den Kopf gestellt wird.

Bayern ist mit einem Betrag von 4683 DM je Einwohner in den Finanzausgleich des Jahres 1996 gegangen. Das war der 4. Platz. Mit 4120 DM Finanzkraft je Einwohner ging der Freistaat aus dem Ausgleich. Das war der letzte, der 16. Rang. Baden-Württemberg erging es ähnlich, es fiel vom 3. auf

Die Autoren  
unseres Zeitgesprächs:

*Erwin Huber, 51, CSU, ist  
Staatsminister der Finanzen  
des Freistaates Bayern.*

*Hartmut Perschau, 55, CDU,  
ist stellvertretender Regie-  
rungschef und Finanzsenator  
der Freien Hansestadt  
Bremen.*

*Prof. Dr. Hans-Wolfgang  
Arndt, 52, ist Inhaber des  
Lehrstuhls für Öffentliches  
Recht und Steuerrecht an  
der Universität Mannheim.*

*Prof. Dr. Rolf Peffekoven, 59,  
ist Direktor des Instituts für  
Finanzwissenschaft der Uni-  
versität Mainz und Mitglied  
des Sachverständigenrates  
zur Begutachtung der ge-  
samtwirtschaftlichen Ent-  
wicklung.*

## Ausgleichsinstrumente vor und nach der Neuregelung

Ausgleichsinstrument	1994 Mrd. DM	1996 Mrd. DM
Umsatzsteuerausgleich (abweichend vom Einwohneranteil)	0,5	13,7
Länderfinanzausgleich	3,2	12,2
Zusammen <sup>1</sup>	3,6	24,3
Annuitäten Fonds „Deutsche Einheit“ (Zins + Tilgung), ohne Leistungen aus dem Fonds für die neuen Länder (letztmals 1994)	4,5	6,9
Bundesergänzungszuweisungen	7,2	25,2
Ausgleich zusammen	15,3	56,3

<sup>1</sup> Gesamtwirkung von Umsatzsteuer-Ausgleich und Länderfinanzausgleich nicht mit der Addition beider Elemente identisch. Zahlen 1994 alte und neue Länder gesondert, hier Summe angegeben.

den 15. Rang zurück. Das ist Übernivellierung! Sinn des Finanzausgleichs kann es schließlich nicht sein, daß steuerstarke Länder von allen zuvor finanzschwachen Ländern überholt werden.

Um es an dieser Stelle nochmals klarzustellen: Die Initiative von Baden-Württemberg und Bayern richtet sich nicht gegen die neuen Länder. Deren Aufbaubedarf bleibt unbestritten. Es geht uns auch nicht darum, die Zahllast unserer beiden Länder im Finanzausgleich „ohne Rücksicht auf Verluste“ auf der Stelle zu halbieren. Bei Änderungen in Richtung verstärkter Wettbewerbsfreundlichkeit des Ausgleichssystems ist sicher eine Stufenlösung nötig, um

die beteiligten Länder nicht zu überfordern. Auch wenn es um die Bereitschaft zu Kompromissen geht, sind wir offen für vernünftige, zielführende Lösungen.

Die Verhandlungsbereitschaft habe ich bereits mehrfach bekundet. Die Mehrzahl der Länder hat bisher allerdings – zuletzt in der Finanzministerkonferenz am 22. Januar 1998 – eine strikte Verweigerungshaltung eingenommen. Die Mehrheit hat sogar die Einrichtung einer Arbeitsgruppe blockiert, in der über Änderungsmöglichkeiten des Ausgleichssystems in dem dargestellten Sinn diskutiert werden sollte. Erfreuliche Signale sind allerdings gerade von zwei Ländern gekommen, die mit

erheblichen Problemen beim Aufbau fertig werden müssen und zugleich zu den großen Empfängerländern gehören: Sachsen und Thüringen. Sie haben begriffen, daß unsere Initiative kein „Feldzug der Starken gegen die Schwächsten“ ist.

Die neben Baden-Württemberg und Bayern am stärksten belasteten Zahlerländer Hessen und Nordrhein-Westfalen werden ebenfalls aktiv. Sie wollen ein Gutachten zum Länderfinanzausgleich in Auftrag geben. Hessen denkt ebenfalls über eine Verfassungsklage nach.

Eine vertiefte, sachbezogene Erörterung des Finanzausgleichssystems mit dem Ziel, seine Schwächen aufzudecken und geeignete Korrekturen vorzunehmen, um weitere Fehlentwicklungen für die Zukunft zu vermeiden, ist dringend nötig. Ich meine, daß rasch und zielgerichtet verhandelt werden muß. Verweigerung, Verzögerung oder Verwässerung werden wir nicht akzeptieren. Das Thema bleibt auf der politischen Tagesordnung. Spätestens Anfang März wird Bayern weitere konkrete Vorschläge einbringen. Sollte es nicht gelingen, hier bis Juli des Jahres ein Ergebnis zu erzielen, bleibt es dabei, daß Baden-Württemberg und Bayern den Gang nach Karlsruhe antreten werden.

Hartmut Perschau

## Es geht um Aufholchancen! Zehn Thesen zum bundesstaatlichen Finanzausgleich

Mit seiner Wirkung gegen Partikularismus wie gegen zentralistische Gleichmacherei ist der Föderalismus wesentliches Staatsprinzip der Bundesrepublik Deutschland. Darum beneiden uns

viele in unseren Nachbarstaaten. Föderalismus lebt von Unterschieden statt von Gleichförmigkeit. Ein Eckpfeiler des bündischen Prinzips ist das System der wechselseitigen Unterstützung und Solida-

rität. Dieser „bundesstaatliche Finanzausgleich“ gliedert sich in eine horizontale Ebene (den „Länderfinanzausgleich“) sowie in die vertikale Variante (der Bund an die Länder).

Es gehört zum Wesen der Politik, verstanden als die Auswahl zwischen interessenbestimmten Handlungsalternativen, daß auch dieses Ausgleichssystem immer wieder kritisiert wird. Das Besondere an der aktuellen Diskussion ist, daß sie mit sachlich unzutreffenden Behauptungen und zu einem Zeitpunkt des äußerst schwierigen Ausgleichens zwischen alten und neuen Ländern geführt wird. Zu dieser Diskussion um den Finanzausgleich im Bundesstaat zehn Thesen:

1. *Das Verhältnis „Zahler“ und „Nehmer“ ist ausgeglichen:* Im Länderfinanzausgleich leisten fünf „Zahlerländer“ mit insgesamt 48 Mill. Einwohnern Ausgleichszahlungen für weitere elf Länder. Diese sogenannten „Nehmerländer“, zu denen die fünf neuen Länder und die Bundeshauptstadt Berlin zählen, haben zusammen 34 Mill. Einwohner. Es ist also falsch, daß nur wenige die Lasten für viele aufbringen, wie es immer wieder behauptet wird.

2. *Der Länderfinanzausgleich gleicht „Spitzen“ aus, wobei der Umfang zwischen den alten Bundesländern ständig abnimmt:* Im Jahr 1980 gelangten noch 1,8% der Steuern der Länder und ihrer Gemeinden in den Ausgleich, 1994 nur noch 0,9%. Dies verdeutlicht die Funktion als Spitzenausgleich. Seit 1995 übernehmen die alten Länder insgesamt für die Einbeziehung der neuen Länder zusätzliche Lasten. Das Volumen der Ausgleichszahlungen unter den alten Länder hat sich weiter auf 0,4% der Steuereinnahmen reduziert.

3. *Durch den Finanzausgleich kommt es zu keiner Verschiebung der Rangfolge:* Die Reihenfolge der Länder kann nur nach den im Finanzausgleichsgesetz vorgeschriebenen Abgrenzungskriterien

berechnet werden. Das tun diejenigen Länder, die behaupten, es gäbe Reihenfolgeverschiebungen, aber nicht. Ihre Berechnungen beruhen auf nicht sachgerechten Zahlen. Somit sind die Ergebnisse auch nicht aussagefähig.

Darauf hat – neben anderen – auch der Finanzwissenschaftler Rolf Peffekoven hingewiesen: „Diese Argumentation (Anmerkung: die Behauptung, es käme zu Verschiebungen der Rangfolge) ist der Sache nach falsch. (...) Es ist auch ausgeschlossen, daß ein Land, dessen Finanzkraft zunächst unter 100 Prozent lag, durch den Ausgleich ein leistungspflichtiges Land in der Finanzkraft einholt oder gar überholt.“

#### Einwände gegen die Kritiker

Auch durch ständiges Wiederholen in der Öffentlichkeit werden die nicht sachgerechten Zahlen der Kritiker deshalb weder seriös noch richtig. Die wichtigsten Einwände sind stichwortartig:

□ Das Finanzausgleichsgesetz schreibt den Ausgleich unter den Ländern nach dem Maßstab der Einwohner vor, die Einwohner der Stadtstaaten (Berlin, Hamburg und Bremen) sind nach dem Gesetz mit dem Faktor 1,35 zu gewichten (Einwohnerwertung). Ein Vergleich muß deshalb – entsprechend der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – die Finanzkraft je Einwohner einschließlich dieser Gewichtung vergleichen. Das tun die Berechnungen nicht, schon deshalb sind die Zahlen denen nach dem geltenden Finanzausgleichsgesetz nicht vergleichbar.

□ In das Finanzausgleichsgesetz wurde ein Ausgleichsmechanismus eingefügt, der Reihenfolgeverschiebungen ausschließt. Sollten unter besonderen Konstellationen solche Verschiebungen auf-

treten, schreibt das Gesetz einen zusätzlichen Ausgleichsschritt vor, der eine solche Verschiebung wieder beseitigt. Dazu hat die Parlamentarische Staatssekretärin im Bundesfinanzministerium, Irmgard Karwatzki, festgestellt: „Zu einer verfassungswidrigen Rangfolgenverschiebung in der Finanzkraft der Länder kommt es dabei nicht. Zur Vermeidung von Rangfolgenverschiebungen der Länder wurden Korrekturregelungen in das Finanzausgleichsgesetz aufgenommen.“

Auch bei Einbeziehung der zusätzlichen Leistungen des Bundes kommt es zu keiner Verschiebung der Rangfolge.

□ Die sogenannten Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen stellen auch sicher, daß die Empfängerländer durch diese Zuweisungen des Bundes nicht über den Durchschnitt der Finanzkraft aller Länder kommen können. Sie können also das Niveau der Zahlerländer, die über dem Durchschnitt liegen, nicht erreichen. Ich zitiere den Parlamentarischen Staatssekretär beim Bundesfinanzminister, Hansgeorg Hauser: „Durch Länderfinanzausgleich und Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen werden die Finanzkraftunterschiede der Länder reduziert. Dennoch bleibt bei diesen Ausgleichsstufen ein Vorsprung der finanzstarken Länder gegenüber den finanzschwachen Ländern gewahrt.“

□ Sonder-Bundesergänzungszuweisungen dürfen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur Ländern gewährt werden, bei denen Sonderlasten vorliegen, die andere Länder nicht haben. Sie ergänzen den Länderfinanzausgleich, der den Ausgleich ohne Rücksicht auf Bedarfe und besondere Lasten allein pauschal nach der Zahl der Einwohner vornimmt. Schon weil sie

nach ihrer Definition nicht allen Ländern gewährt werden dürfen, können sie nicht in einen allgemeinen Vergleich der Finanzkraft aller Länder eingestellt werden.

□ Wenn sich Baden-Württemberg und Bayern etwa mit den Ländern, die diese Sonderzahlungen erhalten, vergleichen und behaupten, aufgrund dieser Leistungen würden sie schlechtergestellt bzw. komme es zu Rangfolgeverschiebungen, beanspruchen sie Leistungen für Lasten, die bei ihnen nicht vorliegen. Dies zeigt, wie absurd der Ansatz ist.

4. *Der Finanzausgleich verfolgt das Ziel, den Ländern eine angemessene Finanzausstattung zu gewährleisten:* Bayern und Baden-Württemberg behaupten, es gäbe einen verfassungsrechtlichen Grundsatz, der es dem Bundesgesetzgeber zwingend verbiete, den Zahlerländern höhere Ausgleichspflichten als 50% ihrer Überschüsse über den Durchschnitt ihrer Finanzkraft aufzuerlegen. Die Verfassung enthält einen solchen Grundsatz nicht. Artikel 107 Grundgesetz bestimmt lediglich, daß der Ausgleich angemessen sein muß. Das Bundesverfassungsgericht hat die Vorschrift bereits in seinen Urteilen von 1986 und 1992 überprüft.

Der sogenannte „Halbteilungsgrundsatz“, den das Bundesverfassungsgericht im Urteil zur Vermögen- und Erbschaftsteuer genannt hat, ist in Fachkreisen auf außerordentliche Kritik gestoßen. Selbst wenn man der Auffassung ist, das Grundgesetz enthalte für das Steuerrecht einen solchen Grundsatz, ist deutlich, daß Artikel 107 Grundgesetz für den Finanzausgleich eine besondere Regelung enthält, die der Lage im Steuerrecht in keiner Weise vergleichbar ist. Man mag der Auffassung sein, es sei politisch zweckmäßig, die

Lasten der Zahlerländer nach allgemeinen Kriterien zu begrenzen, ein solcher verfassungsrechtlicher Grundsatz läßt sich aber nicht ableiten.

Wie wenig dieses Argument trägt, zeigt die Haltung des Landes Hessen, das die höchsten Lasten trägt und erklärt hat, es hielte die vorgetragenen verfassungsrechtlichen Bedenken nach eigener Prüfung für nicht „belastungsfähig“.

### Kein Verfassungsproblem

5. *Kern der Sache ist: Der gegenwärtige Finanzausgleich ist kein Verfassungsproblem. Was die Kritiker wollen, das sind Änderungen, die man mit politischen Mehrheiten durchsetzen kann:* Es besteht ein Erklärungsbedarf, warum bereits drei Jahre nach Inkrafttreten des neuen Finanzausgleichs wieder eine Änderung angestrebt wird, warum der Solidarpakt zur materiellen Herstellung der deutschen Einheit mit einem Mal nicht mehr gelten soll.

Der Solidarpakt ist ein besonders positives Beispiel der Handlungsfähigkeit und Solidarität der Länder. Diese Eigenschaften werden zum Nutzen aller Länder weiterhin gebraucht, sonst werden die Länder in ihrer Gesamtheit Schaden nehmen.

6. *Steuerermehreinnahmen werden im Finanzausgleich ausdrücklich nicht in vollem Umfang abgeschöpft. Die kommunale Finanzkraft wird nur zur Hälfte berücksichtigt:* Beispielsweise hatte Baden-Württemberg 1996 eine Finanzkraftmeßzahl von 109% – nach Finanzausgleich 103%. Die über dem Durchschnitt liegende Finanzkraft wurde danach zu zwei Drittel abgeschöpft. Bei einer hälftigen Abschöpfung der Überschüsse würden Baden-Württemberg 104,5% verbleiben. Zur Rela-

tivierung dieses Anliegens muß aber angemerkt werden, daß die kommunale Finanzkraft grundsätzlich nur zu 50% in den Finanzausgleich eingestellt wird. Würde dies – im Rahmen eines neuerlichen Gesetzgebungsverfahrens zum Finanzausgleich – wie bei allen übrigen Einnahmen in vollem Umfang geschehen, würde Baden-Württemberg aktuell zusätzliche Lasten in einer Größenordnung von über einer Milliarde DM, Bayern von fast 1,2 Mrd. DM jährlich zu tragen haben. Dies verdeutlicht, daß dieses Thema für Vereinfachungen denkbar ungeeignet ist.

7. *Jedes Land hat ein elementares Interesse, seine originäre Finanzkraft zu steigern:* Es geht nicht darum, mehr Leistungsanreize zu schaffen, um dadurch einzelne Länder politisch anzuhalten, ihre Finanzkraft zu steigern. Ich glaube, es gibt nicht ein Land der Bundesrepublik Deutschland, das auch im geltenden Finanzausgleichssystem nicht ein elementares Interesse hätte, seine originäre Finanzkraft zu stärken. Es wird der Eindruck erweckt, Finanzkraftschwäche beruhe auf zu geringen Anstrengungen – letztlich auf eigenem Verschulden. Als Beispiel nenne ich nur einmal die Zahlungen Baden-Württembergs in den Länderfinanzausgleich, die im Zeitraum 1991 bis 1994 von 2,5 Mrd. DM auf 400 Mill. DM zurückgingen. Beruhte dieser Rückgang der Finanzkraft Baden-Württembergs auf politischem Versagen? Wohl kaum. Für wirtschaftliche Entwicklung können durch die Länder günstige Standortvoraussetzungen geschaffen werden, mehr aber nicht.

8. *Mehr Konkurrenz um Standort- und Wirtschaftskraftentwicklung setzt gleiche Startchancen voraus:* Der gegenwärtige Finanzausgleich, mit einem hohen Aus-

gleichsniveau will unter anderem auch die Wirtschafts- und Lebensbedingungen der neuen Länder und des wiedervereinigten Berlins an die der alten Länder angleichen. Dieser Vorgang der materiellen Herstellung der deutschen Einheit wird noch länger als zehn Jahre dauern. Die Kürzung der Ausgleichsmittel würde das Aufholen um Jahrzehnte verlängern.

9. *Positive Beispiele beweisen Sinn und Zweck des bundesstaatlichen Finanzausgleichs – etwa Bayern und Bremen:* In der Position der „Geberländer“ drücken sich grundsätzlich bessere Rahmenbedingungen aus. Der Freistaat Bayern war fast vier Jahrzehnte „Nehmerland“ und erhielt dabei Hilfszahlungen in Milliardenhöhe. Diese dienten insbesondere der Umstrukturierung der bayrischen Wirtschaft hin zu einem modernen und zukunftsfähigen Standort.

Der Erfolg dieser Bemühungen beweist sicher die Richtigkeit vieler Entscheidungen der bayrischen Staatsregierung, aber auch die Notwendigkeit des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und die Tatsache, daß der Finanzausgleich etwas bewirken kann und eben keine „finanzielle Hängematte“ darstellt.

Politische Fehlleistungen können zum Absinken der Wirt-

schafts- und Finanzkraft führen. Den finanzschwachen Ländern dies jedoch als Regelfall zu unterstellen, ist abwegig.

Die Freie Hansestadt Bremen war bis zur Einführung des Wohnsitzprinzips bei der Lohnsteuererhebung 1969/70 „Geberland“ im Länderfinanzausgleich. Neben dem mit dieser „Lohnsteuererlegung“ verbundener Abfluß von Steuern (vor allem ins niedersächsische Umland) waren sicher auch politische Fehlentscheidungen mitbestimmend für das Absinken der Wirtschafts- und Finanzkraft an der Weser. Die Trendwende ist seit 1995 mit der Bildung einer SPD-CDU-Koalition zu beobachten. Abweichend vom Bundestrend wachsen die Steuereinnahmen. Die Abhängigkeit vom Länderfinanzausgleich konnte mehr als halbiert werden. Ansprüche des Landes reduzierten sich im vergangenen Jahr um über 390 Mill. DM auf nur noch rund 345 Mill. DM. Zum Vergleich: Das Gesamtvolumen des Länderfinanzausgleichs liegt bei 12 Mrd. DM. Diese positive Entwicklung nützt unmittelbar den „Geberländern“.

#### Gefährdung der deutschen Einheit

10. *Man wird den Eindruck nicht los, daß die Argumente gegen den aktuell gültigen Finanzausgleich*

*darauf abzielen, vorrangig die Wähler in den eigenen Ländern zu motivieren:* Ein Blick auf den Termin kalender zeigt: Eine Reihe von Wahlen stehen bevor. Da paßt es gut, die Konflikte im Außenverhältnis zu suchen.

Die Finanzminister von Bund und Ländern mußten kürzlich feststellen, daß die Wachstumsraten der neuen Länder gegenwärtig noch hinter die der alten Länder zurückgefallen sind. Unter solchen Bedingungen allgemein das Gleichsniveau zu reduzieren, dies hieße, die politische Realisierung der deutschen Einheit in Frage zu stellen. Denn aktuell fließen knapp 90% der Mittel des Länderfinanzausgleichs in die neuen Länder und nach Berlin. Der Ausgleich unter den alten Ländern ist kontinuierlich gesunken, spielt deshalb nur noch eine nachgeordnete Rolle.

Es besteht kein Anlaß, die Finanzausstattung einzelner Zahlerländer weiter zu stärken und damit die finanzschwachen Länder weiter zu schwächen. Die historische Aufgabe ist, den finanzschwachen Ländern das Aufholen ausdrücklich zu erleichtern und die deutsche Einheit auch materiell herzustellen. Es bedarf der Aufrechterhaltung des Solidarpakts in allen seinen Elementen mindestens bis zum Jahre 2004.

Hans-Wolfgang Arndt

## Finanzverfassungsrechtlicher Reformbedarf – vom unitarischen Föderalismus zum Wettbewerbsföderalismus

Die föderale Staatsstruktur der Bundesrepublik Deutschland ist verfassungsfest – d.h. gemäß der „Ewigkeitsklausel“ des Art. 79 Abs. 3 GG kann sie auf legale

Weise nicht abgeschafft werden. Dieser verfassungsrechtlichen Zementierung zum Trotz steht sie gegenwärtig in einer Sinnkrise. In Deutschland hat sich der Födera-

lismus von seiner ihm historisch zukommenden Funktion, die Existenz gegenläufiger integrativer und disintegrativer Kräfte auszugleichen, weitgehend gelöst. Drei

Entwicklungen sind dafür ursächlich: Zum ersten ist die traditionelle regionale Verwurzelung der Bevölkerung durch die Folgen des Krieges weitgehend verwischt worden. Damit zusammenhängend knüpft die Bildung der Bundesländer zum zweiten zu meist nicht an historisch vorgegebene staatliche Einheiten an. Drittens und vor allem aber sind die moderne Industriegesellschaft und das Sozialstaatsprinzip mit ihren Vereinheitlichungsbedürfnissen für diese Entwicklung zum unitarisch-kooperativen Föderalismus verantwortlich.

Vor diesem Hintergrund bedarf der Föderalismus in der Bundesrepublik einer neuen Legitimationsgrundlage. Es gilt, sich Klarheit darüber zu verschaffen, welchen Sinn der Föderalismus in der Bundesrepublik noch erfüllen kann. Sollte seine Funktion auch weiterhin unklar bleiben, ist er den Unitarisierungstendenzen und damit seiner schleichenden Ausdünnung schutzlos ausgeliefert. Denn ein Föderalismus, der sich in der Sicht der Bürger vor allem durch eine unterschiedlich gestaffelte Schulferienzeit und einer durch die Landesverwaltungsgerichte bewirkten unterschiedlichen Rechtschreibung manifestiert, entbehrt einer soliden Legitimationsgrundlage.

### **Rechtfertigung des Föderalismus**

Die traditionelle Rechtfertigung des Föderalismus, die in Gerichtsentscheidungen, Lehrbüchern und Vorlesungen immer wieder hervorgehoben wird, wird in der freiheitssichernden Funktion einer zusätzlichen Gewaltenteilung gesehen. Diese, auch föderative Bremse genannte Funktion hat gerade in den letzten Jahren viel an Überzeugungskraft verloren. Die Stichworte gescheiterte Steuerreform

und gescheiterte Rentenreform mögen insoweit genügen. Gebremst wird zwar heftig, aber nicht aus freiheitssichernden oder sachorientierten Erwägungen heraus, sondern aus parteipolitischen. Die gegenwärtige Vollbremsung im Bundesrat hat mit den Vorstellungen der Verfassungsväter wohl nichts mehr gemein, sie läßt vielmehr das staatliche Gemeinwesen insgesamt ins Schleudern geraten.

Eine überzeugende Legitimationsgrundlage des Föderalismus vermag ich daher nur noch in der innovationsfördernden Funktion eines politischen Wettbewerbs der Länder untereinander, aber auch gegenüber dem Bund zu sehen. Diese Funktion hat nichts mit der in den letzten Jahrzehnten schier unaufhaltsamen Entwicklung zum unitarischen Föderalismus zu tun – setzt vielmehr genau auf das Gegenteil. Sie läßt sich mit den Stichworten „Konkurrenzföderalismus“ oder auch „kompetitiver Föderalismus“ beschreiben.

Ein Konkurrenzföderalismus setzt auf Wettbewerb; auf Experimente sowie auf Bürgernähe. Drei provokative Fragen sollen dies verdeutlichen:

Brauchen wir ein Beamtenrechtsrahmengesetz? Ich sehe keinen Grund, warum in einem Bundesstaat die Gehälter der Landesbeamten identisch sein müssen. Ebenso ist es schwer einzusehen, warum es einzelnen Bundesländern nicht gestattet sein soll, beispielsweise Hochschullehrern einen befristeten Fünf-Jahres-Vertrag zu geben, wie es bei deutschen Vorstandsmitgliedern immerhin üblich ist.

Dies leitet über zur zweiten Frage: Brauchen wir überhaupt ein Hochschulrahmengesetz? Auch in seiner erneuerten Form halte ich es für schlichtweg überflüssig. Warum sollte es beispielsweise

einem Bundesland mit attraktiven Universitäten nicht gestattet sein, Landeskinder gegen geringere, Studenten aus Bundesländern mit schwächeren Universitäten jedoch nur gegen höhere Gebühren an seine Hochschulen zu locken. In den Vereinigten Staaten jedenfalls ist so etwas auch in Staatsuniversitäten selbstverständlich.

Ist es wirklich sinnvoll, von Bundes wegen einheitliche oder nahezu einheitliche Sozial- oder Wohnhilfe vorzusehen? Es wäre durchaus möglich, daß mit weniger Geld, aber mehr Einfallsreichtum von kleineren Einheiten mit größeren Kompetenzspielräumen Besseres bewirkt werden könnte.

Damit bin ich mit der Bestandsaufnahme am Ende. Der zuletzt angesprochene Gedanke führt von der Bestandsaufnahme weg hin zum Änderungsbedarf: Es wird nämlich Zeit, nicht nur aufgrund der knapper werdenden finanziellen Rahmenbedingungen sich von dem Gedanken zu verabschieden, daß mit immer mehr Geld auch immer Besseres bewirkt werden könnte. Provokativ ausgedrückt: Mehr Kraft zur Selbsthilfe läßt sich vielleicht eher durch weniger denn durch mehr finanzielle Mittel erreichen. Denn alle drei angesprochenen Bereiche, Sozialhilfe, Schul- und Hochschulrecht sowie Beamtenrecht erfordern naturgemäß eines: Geld. Das wird es künftig weniger geben, und damit stellt sich die Frage, wie sich diese Knappheit auf die föderale Staatsstruktur auswirkt. Änderungsbedarf und Änderungsmöglichkeiten auf dem Weg vom unitarischen Föderalismus hin zum konkurrierenden Föderalismus werden aus diesem Grund auf finanzverfassungsrechtliche Fragen beschränkt.

### **Änderungsbedarf**

In keinem Bundesstaat westlicher Prägung sind die Unitarisie-

zungstendenzen im Finanzierungsbereich so ausgeprägt wie in der Bundesrepublik Deutschland. Hier werden die Einnahmen der finanzschwachen Bundesstaaten systematisch auf ein bundesdurchschnittliches Einnahmenniveau angehoben. In einem überaus komplexen Finanzausgleichssystem, welches von Ökonomen als ein vorsätzliches System der Unüberschaubarkeit bezeichnet wird, werden zunächst alle Bundesländer auf ein bundesdurchschnittliches Einnahmenniveau von 99,5% herangeführt. Dabei wird die grundsätzliche Steuerverteilung nach dem Prinzip des örtlichen Aufkommens durch Finanzausgleichsmaßnahmen erheblich korrigiert.

Ausgleichspflichtige Bundesländer müssen einen großen Teil ihres überdurchschnittlichen Steueraufkommens, d.h. etwa 80% davon, abtreten. Ausgleichsberechtigte Bundesländer werden indes nicht nur an ein bundesdurchschnittliches Mindestniveau von 99,5% des Länderdurchschnitts herangeführt. Weitere Bundeszuweisungen führen dazu, daß sich das Bild der Finanzkraftreihenfolge völlig verschiebt. Vor allen Ausgleichssystemen liegen beispielsweise Bayern und Baden-Württemberg im Jahre 1996 an dritter und vierter Position, nach allen Ausgleichsstufen liegt Baden-Württemberg an vorletzter und Bayern an letzter Stelle. Umgekehrt verbessert sich das Saarland vom elften auf den dritten und Bremen vom fünften auf den ersten Platz.

### Drei Thesen

Nicht nur Unitarisierung, sondern sogar Übernivellierung kennzeichnet unser Finanzausgleichssystem. Diese Übernivellierung können wir uns nicht länger leisten. Sie hat zerstörerische Auswirkungen nicht nur auf den

Föderalismus, sondern auf die Staatsstruktur insgesamt. Die folgenden drei Thesen sollen diesen dringenden Änderungsbedarf verdeutlichen:

Der deutsche Finanzausgleich ist einseitig am Prinzip der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse orientiert. Ein solches Maß an Gleichheit fordert die notwendige Eigenverantwortung der Gebietsstaaten ungenügend ein und steht daher im Konflikt zur Grundidee des Föderalismus, wonach Vielfalt, Unterschiedlichkeit und ein gewisses Maß an Wettbewerb zum Wesen eines Bundesstaates gehören, denn allein sie führen zu allokativer Effizienz und Innovation.

Dazu ein kurzer Blick nach draußen: Die Beispiele der USA und der Schweiz zeigen, daß die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in diesen Ländern nicht die Ultima ratio eines bundesstaatlichen Finanzausgleichs ist. In beiden Staaten strebt man eine solche Einheitlichkeit nicht an. Statt dessen werden finanzschwache Gliedstaaten gezielt unterstützt, um ein Mindestniveau an öffentlichen Leistungen zu gewährleisten. Leistungsunterschiede über diesem Mindestniveau werden von den Bürgern als natürliche Folge des bundesstaatlichen Systems akzeptiert.

Der bestehende Finanzausgleich beinhaltet keine Leistungsanreize für die ausgleichsberechtigten Bundesländer zur Hebung ihres Steueraufkommens, da Gelder von außen die Einnahmen des Landes ohne eigene Anstrengungen auf ein zumindest bundesdurchschnittliches Niveau bringen. Auch einen Zwang zum Sparen gibt es bei der derzeitigen Regelung nicht. Ein finanzieller Druck auf die Haushalte der finanzschwachen Länder könnte aber heilsam sein, indem er gesellschaftlichen Veränderungen

den Weg ebnet sowie Innovationen anregt. Indem das geltende Recht finanzschwachen Ländern diesen finanziellen Druck nimmt, verhindert es notwendige Reformen, die zu einer Verbesserung der wirtschaftlichen Lage führen können.

### Vernachlässigung ökonomischer Grundregeln

Eine Reduzierung der Ausgleichsintensität würde nicht nur die Leistungsbereitschaft der ausgleichsberechtigten Bundesländer heben, sondern es würde auch zu einer Entlastung der ausgleichspflichtigen Bundesländer führen. Deren Interesse an der Pflege und Ausschöpfung ihres Steueraufkommens würde ebenfalls wieder belebt werden. Hier liegt der eigentliche Schwachpunkt des bestehenden Finanzausgleichs. Eine Inanspruchnahme von finanzstarken Bundesländern, die, wie es gegenwärtig der Fall ist, eine Abschöpfung des überdurchschnittlichen Steueraufkommens von bis zu 80% vorsieht, strapaziert die Solidarität gegenüber finanzschwachen Bundesländern in einem hohen Maße. Lassen Sie mich einen naheliegenden Vergleich ziehen: Wenn ein Steuerpflichtiger von jeder zusätzlich verdienten Mark 80% an das Finanzamt abführen müßte, würde er sich genau überlegen, ob er unter diesen Bedingungen investiert, um sein Einkommen zu erhöhen.

Damit liegt der Änderungsbedarf auf der Hand: Die Idee des unitarischen Föderalismus ist in der Bundesrepublik, soweit es um seine Finanzierung geht, in eine Sackgasse geraten. Zugunsten der Erreichung einheitlicher Lebensverhältnisse wurden ökonomische Grundregeln vernachlässigt. Wenn Leistung nicht mehr lohnt, wird alsbald auch nichts mehr geleistet

werden. Eine Änderung, d.h. eine notwendige Rücknahme der derzeitigen Ausgleichsintensität würde zwangsläufig weg vom unitarischen und hin zum Konkurrenzföderalismus führen. Dies könnte zugleich der gegenwärtigen Sinnkrise des Föderalismus entgegenwirken.

Ein einmal erkannter Änderungsbedarf führt – auch dafür mögen Steuerreform und Rentenreform als trauriges Beispiel dienen – in der Bundesrepublik Deutschland längst noch nicht zu Änderungen. Zu möglichen Änderungen möchte ich abschließend Stellung nehmen.

### Änderungsmöglichkeiten

Die Vorstellung, die föderale Staatsstruktur der Bundesrepublik Deutschland zum Wettbewerb und zur Leistungssteigerung innerhalb der Gliedstaaten zu nutzen, ist eine eminent politische. Änderungsmöglichkeiten sollten deshalb vor allem im politischen Raum gesucht und genutzt werden. Politische Lösungen könnten beispielsweise eine Reduzierung des bisherigen Finanzausgleiches ebenso vorsehen wie ein Mehr an Steuerautonomie der einzelnen Bundesländer. Auch eine Fusion, die zu etwa gleich leistungsfähigen alten Bundesländern führen würde und zu neuen Bundesländern, bei denen dieses Fernziel zumindest eine Realisierungschance hätte, stünde zur Debatte.

Angesichts der in der Bundesrepublik vorherrschenden Stagnation ist jedoch die Hoffnung auf solche politische Lösungen einigermaßen beschränkt. Ein Gemeinwesen, in dem vorwiegend Besitzstandswahrenden vorherrscht, hat sich – und das beobachten wir auf den meisten Politikfeldern – bislang nicht gerade als reformfreundlich erwiesen. Des-

halb muß ich zwangsläufig, wenn auch widerwillig, auf eine typische neudeutsche, d.h. auf eine juristische Möglichkeit zur Änderung verweisen. Hat man auch dem Bundesverfassungsgericht bereits viel zuviel aufgebürdet oder hat es sich – das ist nur die Kehrseite der Medaille – zuviel bereitwillig aufbürden lassen, so ist gleichwohl zu fragen, ob und gegebenenfalls wie sich ein als notwendig erwiesener Reformbedarf im Föderalismus verfassungsrechtlich einklagen läßt.

Denn wenn – wie es angesichts der Finanzkrise der Fall ist – die Mittel für Dauerinfusionen seitens des Bundes und der übrigen reicheren Länder fehlen, sind finanzschwache Länder nicht überlebensfähig. Wenn die reicheren Länder durch die Pflicht zur Solidarität im Föderalismus weiter geschwächt werden, könnte die föderale Staatsstruktur insgesamt erlöschen. Mit anderen Worten: Einen verfassungsrechtlich zwingenden Grund, kleine, arme Länder bis zur letzten Finanzausgleichsmark am Leben zu erhalten, gibt es nicht. Ein lebendiger Föderalismus beruht auf der Lebenskraft der Mitgliedstaaten. Fehlt es an dieser Lebenskraft muß entweder die Abgrenzung korrigiert oder die Ungleichheit in Kauf genommen, aber nicht unentwegt nachfinanziert werden. Wie eine solche juristische Lösung aussehen könnte, möchte ich abschließend in drei Thesen, gleichsam einem „Drei-Stufen-Modell“ erörtern. Dabei ist der ungeschriebene Verfassungsgrundsatz der Bundestreue auf allen drei Stufen einschlägig.

### Ein Drei-Stufen-Modell

Auf der ersten Stufe steht der Verfassungsgrundsatz der Bundestreue nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hinter dem derzeitigen Finanzaus-

gleich. Die zur Zeit statuierte bündische Solidarpflicht verleiht den ausgleichsberechtigten Ländern Zahlungsansprüche gegenüber den ausgleichsverpflichteten Ländern und dem Bund. Ihren Höhepunkt findet diese Solidarpflicht bekanntlich bei der extremen Haushaltsnotlage der Bundesländer Saarland und Bremen, die diesen aus der ungeschriebenen Verfassungsnorm der Bundestreue heraus umfangreiche Rechte gegen Bund und Länder gibt.

Auf der zweiten Stufe aber schränkt dieser Grundsatz die Rechte der nehmenden Länder ein. Einschränkungen finden ihre Rechte gegenüber dem Bund und den Zahlerländern jedenfalls dann, wenn die Ausgleichsleistungen sich nach Jahrzehnten nicht als geeignet erwiesen haben, das Ziel der finanziellen Eigenständigkeit der nehmenden Länder zu erreichen. Da das Grundgesetz von der Vorstellung finanziell selbständiger und finanziell überlebensfähiger Gliedstaaten ausgeht, muß in einem solchen Fall aus der föderalen Erwägung der selbständigen Überlebensfähigkeit der Bundesstaaten versucht werden, auf anderem Wege Abhilfe zu schaffen. Als ein solcher Ausweg bietet sich vor allem die staatsvertragliche Lösung des Art. 29 Abs. 8 GG an. Die dort angesprochene Neugliederung durch Staatsvertrag sollte die Neugliederung nach der Vereinigung Deutschlands vereinfachen.

Ein solcher Staatsvertrag bedarf der Bestätigung durch Volksentscheid in jedem beteiligten Land – daran ist bekanntlich die Fusion Berlin/Brandenburg gescheitert. Gemäß Art. 29 Abs. 8 GG können die Länder eine Neugliederung durch Staatsvertrag regeln. Diese Formulierung „können“ gibt freilich den Landesorganen keine uneingeschränkte Souveränität, ob sie

von der Möglichkeit der Neugliederung Gebrauch machen. Denn die Auslegung dieses Begriffs wird durch den Verfassungsgrundsatz der Bundestreue eingeschränkt. Wem – wie es bei einigen alten Nehmerländern der Fall ist – über viele Jahrzehnte das Recht zuerkannt wurde, bündische Solidarleistungen entgegenzunehmen, ohne daß er dem Ziel dieser Hilfe zur Selbsthilfe näher gekommen wäre, von dem dürfen die gebenden Gebietskörperschaften sehr wohl erwarten, daß sie einer Nebenpflicht nachkommen, die dem Recht auf Solidarhilfe immanent ist.

Eine solche aus der Bundestreue abzuleitende Nebenpflicht besteht darin, nach Jahrzehnten ergebnisloser Hilfeleistung im Interesse der zahlenden Länder andere Möglichkeiten zu ergreifen und nicht bündische Solidarleistungen auf unbegrenzte Zeit weiter in Anspruch zu nehmen, ohne sich ernsthaft um Alternativen zu bemühen. Als eine solche Alternative bietet sich der Versuch an, über einen Staatsvertrag eine Fusion einzugehen.

Auf der dritten Stufe schließlich wird dies zu einer Angelegenheit des Bundes. Falls die jahrzehntelange Hilfe zur Selbsthilfe versagt

hat und das betroffene, selbständig nicht überlebensfähige Land entweder seiner Nebenpflicht, sich um eine staatsvertragliche Fusion zu bemühen, nicht nachgekommen ist, oder eine solche Fusion im Volksentscheid gescheitert ist, könnte der Bundesgesetzgeber selbst die Pflicht haben, Maßnahmen zur Neugliederung vorzunehmen. Eine solche Pflicht ist aber deshalb problematisch, weil er damit Gefahr liefe, daß dieses Vorhaben erneut am Volksentscheid scheitert.

Der Bundesgesetzgeber hat deshalb einen erheblich weiteren Spielraum an Möglichkeiten, auf die gescheiterte Hilfe zur Selbsthilfe sowie die ebenfalls gescheiterte staatsvertragliche Option zu reagieren. Dabei bietet es sich vor allem an, die Ausgleichsleistungen gegenüber einem fusionsunwilligen Land, welches seit Jahrzehnten selbständig nicht überlebensfähig ist, zu reduzieren. Denn der dem Föderalismus innewohnende Grundsatz der Ungleichheit läßt es in einem solchen Fall sehr wohl zu, daß Landesregierung und Landesvolk selbst die Konsequenzen ihres Entschlusses der Eigenständigkeit tragen und nicht den Bund und die übrigen Länder auf unbestimmte Zeit dafür zahlen lassen.

Ich komme zum Schluß. Jede Krise ist heilsam. Die gegenwärtige Sinnkrise des Föderalismus läßt sich überwinden, wenn es gelingt, den Gedanken immer größerer Vereinheitlichung aufzugeben zugunsten der Vorstellung von einem Wettbewerbs- und Konkurrenzföderalismus. Damit hat unser Thema viel mit anderen gesellschaftlichen Entwicklungen gemein: Der mir nächste Bereich, der Hochschulbereich, leidet an den gleichen Krisensymptomen. Auch hier hat mehr Vereinheitlichung in Verbindung mit der Lebenslüge von der Gleichheit der Universitäten und Fakultäten zu mehr Unbeweglichkeit und Niveauverlust geführt.

In seiner aufrüttelnden Rede hat Bundespräsident Herzog hierzu jüngst das Erforderliche gesagt und zu mehr Wettbewerb und Leistung aufgerufen. Lassen Sie mich anmaßend genug sein, die letzten Sätze seiner Rede abschließend zu zitieren, da sie meiner Ansicht nach auf die soeben von mir angesprochenen Problemfelder übertragbar sind. Diese letzten beiden Sätze lauten: „Ich habe nur Selbstverständlichkeiten gesagt. Aber das Selbstverständliche scheint heute nicht mehr selbstverständlich zu sein, und daher wirkt es auf viele überraschend.“

Rolf Peffekoven

## Reform des Länderfinanzausgleichs tut not

Die Bundesländer Baden-Württemberg und Bayern drohen mit einer Klage vor dem Bundesverfassungsgericht, wenn nicht auf dem Verhandlungswege eine Änderung des Länderfinanzausgleichs erzielt werden kann. Die beiden Länder halten – wie übrigens auch Hessen und Nordrhein-Westfalen – die ihnen zugemutete Belastung für

zu hoch. 60 bis 70% der den Durchschnitt überschreitenden Finanzkraft müssen derzeit abgeführt werden. Zudem wird beanstandet, daß durch den Länderfinanzausgleich die Reihenfolge in der Finanzkraft verändert werde.

Nach Art. 107 Abs. 2 GG ist durch Gesetz sicherzustellen, daß die unterschiedliche Finanzkraft

der Länder angemessen ausgeglichen wird. Damit soll erreicht werden, daß in allen Bundesländern ein in etwa gleiches Leistungsangebot pro Kopf der Bevölkerung angeboten werden kann, um die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ (Art. 106 Abs. 3 GG) zu erreichen.

Insoweit ist der Länderfinanz-

ausgleich verfassungsrechtlich abgesichert; er steht nicht zur Disposition. Eine ganz andere Frage ist allerdings, ob die derzeitigen Regelungen, die im Finanzausgleichsgesetz (FAG) niedergelegt sind, eine ökonomisch sinnvolle Lösung darstellen. Nach dem heute (im wesentlichen schon seit 1969) geltenden Verfahren werden für jedes Land zunächst die Finanzkraft und der Finanzbedarf ermittelt und sodann die Differenzen zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf angeglichen. Den ausgleichsberechtigten Ländern werden mindestens 95% der durchschnittlichen Finanzkraft garantiert. Die dazu erforderlichen Zahlungen müssen die ausgleichspflichtigen Länder aufbringen. Dabei ist vorgesehen, daß die den Durchschnitt überschreitende Finanzkraft im Bereich 100-101% zu 15%, im Bereich zwischen 101-110% zu 66% und über 110% mit 80% angesetzt wird. Reichen die nach diesem Tarif aufgebrachten Mittel nicht aus, um den ausgleichsberechtigten Ländern eine Finanzkraft von 95% zu sichern, kann der Satz im mittleren Bereich auf bis zu 80% angehoben werden.

#### Kritik an Einzelregelungen

An den Einzelregelungen ist seit der Finanzreform von 1969 immer wieder Kritik geübt worden<sup>1</sup>.

□ Bei der Ermittlung der Finanzkraft werden keineswegs alle Einnahmen der Länder und ihrer Gemeinden berücksichtigt. Zu bemängeln ist vor allem, daß die Gemeindesteuereinnahmen nur zum Teil (Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und – ab 1998 – an der Umsatzsteuer sowie das normierte Aufkommen aus den Realsteuern) und diese nur zu 50% berücksichtigt werden. Ökonomisch nicht vertretbar ist der Abzug von Pauschalbeträgen zur

Abgeltung der Hafenlasten in den Ländern Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen<sup>2</sup>.

□ Der Finanzbedarf wird an einer Ausgleichsmeßzahl gemessen, die dadurch ermittelt wird, daß die auszugleichenden Steuereinnahmen der Länder und Gemeinden (jeweils getrennt) je Einwohner im Bundesdurchschnitt mit der Einwohnerzahl des jeweiligen Bundeslandes multipliziert werden. Die Einwohner der Stadtstaaten (Berlin, Bremen, Hamburg) werden dabei mit 135% gewichtet („veredelt“), bei der Ausgleichsmeßzahl für die Gemeindesteuern werden dazu Dichte und Größe der Bevölkerung herangezogen. Für das Beispiel der Stadtstaaten gilt: Allokationspolitisch ist diese Regelung nicht vertretbar. Soweit die Veredelung damit begründet wird, daß die Stadtstaaten höhere Kosten der Leistungserstellung haben, ist sie unangebracht, da sie zur räumlichen Konzentration beiträgt. Wird sie damit begründet, daß die Stadtstaaten Leistungen für das Umland erbringen, wäre deren Kompensation auf anderem Wege (z.B. Zweckzuweisungen, Verhandlungslösungen) anzustreben.

□ Besonders umstritten ist das derzeitige Ausgleichsniveau. Der Länderfinanzausgleich im engeren Sinn garantiert jedem Land 95% der durchschnittlichen Finanzkraft aller Bundesländer. Darüber hinaus zahlt der Bund aus seinen Mitteln an finanzschwache Bundesländer Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen (BEZ). Die nach Durchführung des Länder-

finanzausgleichs an 100% noch fehlende Finanzkraft wird zu 90% ausgeglichen, so daß im Ergebnis jedes Bundesland mindestens 99,5% der durchschnittlichen Finanzkraft aller Bundesländer erreicht. Nach weithin akzeptierter Auffassung entstehen bei einem so hohen Ausgleichsmaß disincentive-Effekte. Die „armen“ Länder werden sich kaum noch selbst um Steuereinnahmen bemühen, da sie entsprechende Mittel auch ohne eigene Aufwendungen über den Finanzausgleich erreichen können. Soweit die „reichen“ Länder höhere Steuereinnahmen erzielen, müssen sie große Teile des die durchschnittliche Finanzkraft überschreitenden Aufkommens abführen. Auch das dürfte zu negativen Anreizeffekten führen.

Es gibt also gute ökonomische Gründe, gegen Einzelregelungen bei der Ermittlung der Finanzkraft und des Finanzbedarfs und gegen das hohe Ausgleichsniveau zu votieren und damit für eine Reform des Länderfinanzausgleichs zu plädieren. Auf dem Verhandlungswege wird kaum eine Lösung zu finden sein, da sich die meisten der (immerhin elf) Empfängerländer schon aus fiskalischen Gründen einer Änderung widersetzen werden. Die Erfolgchancen für eine Klage sind gering. Soweit es um die Einzelregelungen bei der Bestimmung von Finanzkraft und Finanzbedarf geht, hat das Bundesverfassungsgericht in zwei Urteilen von 1986 und 1992 die geltenden Vorschriften des FAG für verfassungskonform erklärt. Eine Klage wegen des zu hohen Ausgleichsniveaus dürfte kaum Erfolg haben; denn es würde um die objektiv schwer zu entscheidende und kaum justitiable Frage gehen, was unter einem „angemessenen“ Ausgleich der Finanzkraft (Art. 107 Abs. 2 GG) zu verstehen ist. Das muß letzten Endes politisch –

<sup>1</sup> Zu einem Überblick vgl. R. Peffekoven: Reform des Finanzausgleichs – eine vertane Chance, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 52 (1994), S. 281 ff., und die dort angegebene Literatur.

<sup>2</sup> Vgl. R. Peffekoven: Berücksichtigung der Seehafenlasten im Länderfinanzausgleich?, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 46 (1988), S. 397 ff.

unter Beachtung ökonomischer Aspekte – entschieden werden. Hier zeigt sich der für den Finanzausgleich typische Zielkonflikt zwischen Gleichheit (Distribution) und Effizienz.

### Ungenutzte Reformgelegenheit

Die Wissenschaft hat auf die Probleme des 1969 eingeführten und später in Einzelvorschriften wiederholt modifizierten Systems des Länderfinanzausgleichs hingewiesen. Es sind auch viele Vorschläge präsentiert worden, wie den ökonomischen Mängeln abgeholfen werden könnte. So vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung<sup>3</sup> und vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen<sup>4</sup>. Die Gelegenheit, eine effizienzorientierte Reform durchzuführen, wäre die Neuregelung des Länderfinanzausgleichs im Jahre 1993 gewesen, durch die die neuen Bundesländer mit Wirkung zum 1. 1. 1995 vollständig in die Finanzverfassung einbezogen worden sind. Im Vorfeld der Verhandlungen sind all die Probleme, die jetzt von Baden-Württemberg und Bayern in die Diskussion gebracht werden, bereits ausgiebig erörtert worden. Es hat auch eine Reihe von Reformvorstellungen der Wissenschaft, des Bundesfinanzministers und auch einiger Bundesländer gegeben. Wären diese aufgegriffen worden, müßte die heutige Diskussion nicht geführt werden.

Statt dessen haben sich damals die Länder einstimmig darauf geeinigt, das umstrittene System einfach beizubehalten. Dabei hat Baden-Württemberg eine merkwürdige Rolle gespielt. Die jetzt wieder beklagten Regelungen (Übernivellierung und Änderung der Reihenfolge im Länderfinanzausgleich) waren bereits 1992 Gegenstand eines Normenkontrollan-

trags dieses Bundeslandes. Dann hat jedoch auch Baden-Württemberg 1993 der Reform des Länderfinanzausgleichs zugestimmt, obwohl den in der Klageschrift vorgebrachten Argumenten damit in keiner Weise Rechnung getragen wurde. Mehr noch: Der baden-württembergische Ministerpräsident hat das Ergebnis als „ausgezeichnet“ gefeiert<sup>5</sup>. Eine Erklärung ist wohl nur darin zu finden, daß die alten Bundesländer – auch Baden-Württemberg und Bayern – im Jahre 1993 eine Chance sahen, sich bei der Reform des Finanzausgleichs auf Kosten des Bundes finanziell weitgehend schadlos halten zu können. Dem wurden die bis dahin vorgetragenen Argumente geopfert.

### Fiskalische Aspekte

Das 1993 verabschiedete Gesetz ist gerade einmal drei Jahre lang praktiziert worden, und die finanziellen Auswirkungen entsprechen weitgehend den damals erwarteten. Es muß deshalb schon verwundern, daß nun erneut mit den alten Argumenten die Klage vor dem Verfassungsgericht angedroht wird. Man wird den Eindruck nicht los, daß es wiederum nur um fiskalische Aspekte geht. Da die Bundesländer keine Steuerautonomie haben, ihre Nettokreditaufnahme kaum noch ausweiten können und Ausgabenkürzungen nicht gewollt oder nicht möglich sind, bleibt nur ein Ausweg: Man muß versuchen, die im Länderfinanz-

ausgleich gezahlten Transfers zu reduzieren oder die empfangenen zu erhöhen. Den ersten Weg gehen die Länder Baden-Württemberg und Bayern (aber auch Nordrhein-Westfalen und Hessen), den zweiten Berlin, wenn es Sonderbedarfe (Kosten der Bundeshauptstadt) im Finanzausgleich berücksichtigt wissen will.

Wenngleich das Argument des zu hohen Ausgleichsniveaus ökonomisch zutreffend und insoweit eine Reform dringend geboten ist, dürfte eine kurzfristige Änderung des geltenden Finanzausgleichsgesetzes nicht möglich sein. Einmal weist die Mehrheit der Länder zu Recht auf den einstimmigen Beschluß aller Bundesländer zur Neuregelung von 1993 hin. Dazu kommt, daß damit auch die finanzielle Absicherung der neuen Bundesländer bis zum Jahre 2004 geregelt ist. Wer jetzt eine Reform durchsetzen will, müßte also auch Vorschläge machen, wie Ersatzlösungen für die neuen Bundesländer aussehen sollen.

### Änderungen der Reihenfolge

Die Behauptung, im Länderfinanzausgleich werde die Reihenfolge in der Finanzkraft geändert, ist sachlich falsch. § 10 FAG sichert, daß dies grundsätzlich nicht geschehen kann. Es gibt lediglich eine Ausnahme: Eine Garantieklausel für die empfangenden Länder kann dazu führen, daß sich im Kreis dieser Länder die Reihenfolge ändert. Auch die Zahlung der Fehlbetrags-BEZ hat keinen Einfluß auf die Reihenfolge in der Finanzkraft. Im Jahre 1996 war Hessen zunächst mit 117,2% der durchschnittlichen Finanzkraft das finanzstärkste Land; diese Position behielt es auch nach Länderfinanzausgleich und der Zahlung von Fehlbetrags-BEZ, an denen Hessen nicht teilnimmt.

<sup>3</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Für Wachstumsorientierung – gegen lähmenden Verteilungsstreit, Jahresgutachten 1992/93, Stuttgart 1992, Ziff. 363 ff.

<sup>4</sup> Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zum Länderfinanzausgleich, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 47, Bonn 1992.

<sup>5</sup> Vgl. o. V.: Die Ministerpräsidenten der Länder sind sehr zufrieden, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 62 vom 15. 3. 1993, S. 2.

Änderungen in der Reihenfolge der Finanzkraft können erst entstehen, wenn man auch die Sonderbedarfs-BEZ berücksichtigt. Dabei handelt es sich um Zahlungen des Bundes an einzelne Länder, die bestimmte Sonderbedarfe geltend machen können: Kosten der politischen Führung in den kleinen Bundesländern, teilungsbedingte Sonderlasten in den neuen Bundesländern, Übergangslasten in einigen alten Bundesländern, die infolge der Neuregelung des Länderfinanzausgleichs als besonders belastet gelten, Haushaltsnotlagen der Länder Bremen und Saarland. Rechnet man die vom Bund gezahlten Sonderbedarfs-BEZ zur Finanzkraft der Empfängerländer, dann kommt es zur Änderung in der Reihenfolge: Das zunächst finanzstärkste Land Hessen lag 1996 dann an 9. Stelle, während an die erste Stelle nunmehr Bremen rückte, das vor Länderfinanzausgleich an 15. Stelle stand.

Dieses Ergebnis ist nun allerdings so lange nicht zu beanstanden, wie die Sonderbedarfe anerkannt und als ausgleichsrelevant angesehen werden. Das haben alle Bundesländer durch ihre Zustimmung zum Finanzausgleichsgesetz 1993 ausdrücklich getan. Dabei hat sicher eine entscheidende Rolle gespielt, daß sich die Ländergesamtheit auf diese Weise Zahlungen in Höhe von immerhin 25 Mrd. DM zu Lasten des Bundes gesichert hat. Da es hierbei nicht um Zahlungen der ausgleichspflichtigen Länder geht, ist die Einbeziehung dieser Leistungen in die Finanzkraft sachlich problematisch und widerspricht der Definition der Finanzkraft in § 6 FAG. Geht man dennoch so vor, dann müßten allerdings auch andere vertikale Zahlungen des Bundes an die Länder (und Gemeinden) in die Finanzkraft eingerechnet wer-

den. Zu denken ist vor allem an die Mittel, die der Bund im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a und 91 b GG) und über Finanzhilfen (Art. 104 a Abs. 4 GG) zahlt. Konsequenter wäre es dann sogar, die regionale Streuung der Bundesausgaben (zum Beispiel für Forschung und Verteidigung) in die Berechnung einzubeziehen. Es würden sich dann sicher ganz andere Ergebnisse für die Reihenfolge in der Finanzkraft ergeben, als sie in der aktuellen Diskussion vorgetragen werden.

#### **Problematische Ausweitung der BEZ**

Gerade die starke Ausweitung der BEZ ist unter dem Aspekt einer funktionierenden föderativen Ordnung außerordentlich problematisch. Der Bund hat damit eine dominierende Stellung im System des Länderfinanzausgleichs gewonnen, die in der Verfassung so nicht vorgesehen ist. Deshalb ist zwar für den Abbau der BEZ zu plädieren, aber auch hier gilt: Die Problematik war bei der Neuregelung des Länderfinanzausgleichs durchaus bekannt, fiskalische Überlegungen der Länder haben damals aber dazu geführt, dem Bund hohe Zahlungsverpflichtungen zuzuschieben. Die jetzt getroffenen Regelungen gelten bis zum Jahre 2004; sie können – zumal im Interesse der neuen Bundesländer – nicht einfach aufgekündigt werden, ohne daß befriedigende Ersatzlösungen geboten werden. Die Berücksichtigung von Sonderbedarfen sollten die Länder untereinander regeln und nicht auf den Bund verlagern. Auch das Bundesverfassungsgericht hat im Falle der Haushaltsnotlagen in Bremen

und im Saarland keineswegs Leistungen ausschließlich des Bundes verlangt, sondern Bund und Länder gleichermaßen zur solidarischen Hilfe aufgerufen.

#### **Die wichtigsten Reformpunkte**

Kein Zweifel: Die derzeit geltenden Regelungen des Länderfinanzausgleichs sind reformbedürftig. Spätestens zum Beginn des Jahres 2005 müßte eine Neuregelung verabschiedet sein. Dabei werden die jetzt diskutierten Fragen (Ausmaß der Nivellierung und Höhe der BEZ) eine wichtige Rolle spielen. Aber die Reform des Länderfinanzausgleichs muß im Zusammenhang mit einer grundsätzlichen Reform der Finanzverfassung angegangen werden. Welche Probleme dabei gelöst werden müssen, hat der Sachverständigenrat in seinem jüngsten Jahresgutachten im einzelnen diskutiert<sup>6</sup>. Die wichtigsten Punkte sind:

- stärkere Beteiligung der Länder an der konkurrierenden Gesetzgebung,
- konsequente Beachtung des Konnexitätsprinzips: Wer für die Gesetzgebung zuständig ist, muß auch die daraus resultierenden Ausgaben übernehmen,
- (begrenzte) Steuerhoheit auch für die Länder,
- Abbau der Mischfinanzierung,
- Rückführung der BEZ,
- Reform des Länderfinanzausgleichs.

Bei einer solchen Reform sind Gesetzesänderungen mit Zustimmung von Bundestag und Bundesrat, in vielen Fällen sogar Verfassungsänderungen und damit Zwei-Drittel-Mehrheiten in beiden Kammern erforderlich. Dem werden – wie alle Erfahrung zeigt – schwierige und langwierige Verhandlungen vorausgehen. Man sollte damit rechtzeitig, bald nach der anstehenden Bundestagswahl, beginnen.

<sup>6</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Wachstum, Beschäftigung, Währungsunion – Orientierungen für die Zukunft, Jahresgutachten 1997/98, Stuttgart 1997, Ziff. 339 ff.