

Kurth, Peter; Milbrandt, Beate

Article — Digitized Version

Die politische Rationalität des Finanzausgleichs: Die Sicht des Landes Berlin

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Kurth, Peter; Milbrandt, Beate (2001) : Die politische Rationalität des Finanzausgleichs: Die Sicht des Landes Berlin, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 81, Iss. 12, pp. 697-705

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/40799>

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.

Peter Kurth, Beate Milbrandt*

Die politische Rationalität des Finanzausgleichs - die Sicht des Landes Berlin

Dem politischen Streit um den Finanzausgleich liegen unterschiedliche Vorstellungen über die Funktion des Föderalismus im Bundesstaat zugrunde. Die finanzstarken Länder haben sich in ihren Überlegungen stets mehr vom kompetitiven Föderalismus und damit der Eigenständigkeit der Länder leiten lassen, die finanzschwachen Länder neigen eher zum kooperativen Föderalismus und damit zur Solidarität unter den Ländern. Besteht zwischen beiden Ansätzen zwangsläufig ein Widerspruch?

Man kann den bundesdeutschen Finanzausgleich aus verschiedenen Perspektiven betrachten, analysieren und kritisieren, aus ökonomischer, aus juristischer oder eben aus politischer. Bei der ersten Betrachtung wird man sich primär auf die Effizienz und damit Anreizorientierung, bei der zweiten vor allem auf die Gesetzeslage und die verfassungsrechtlichen Vorgaben, die sich insbesondere in den Urteilen des Bundesverfassungsgerichts niederschlagen, konzentrieren. Im folgenden soll es jedoch um die dritte Perspektive gehen, die die ersten beiden ebenfalls einbezieht; denn die politische Rationalität steht selbstverständlich nicht außerhalb der juristischen und ökonomischen Überlegungen und Anforderungen, sie muß jedoch darüber hinaus zusätzliche Aspekte berücksichtigen.

Was also ist die politische Rationalität und damit die Motivlage eines Landespolitikers eines finanzschwachen Bundeslandes, der den Finanzausgleich verhandelt?

Aspekte der politischen Rationalität

Allem voran geht es um die Sicherung der eigenständigen finanziellen Lebensfähigkeit des Landes, d.h. um die Bewahrung vor einer finanziellen Notlage. Tritt eine finanzielle Notlage ein, so ist nach dem Bündischen Prinzip der Bund verpflichtet, das Bundesland vor einer Zahlungsunfähigkeit zu bewahren. Seinen Beistand knüpft der Bund regelmäßig an politische Vorgaben, die in die Autonomie des Landes und somit in den Entscheidungsspielraum der Landespolitiker eingreifen. Aus Sicht eines Landespolitikers ist dieser Autonomieverlust abzulehnen. Die Klage, die die drei Südländer (Bayern, Baden-Württemberg und Hessen) beim Bundesverfassungsgericht zum Länderfinanzausgleich

eingereicht haben, hat genau diese Lebensfähigkeit der ökonomisch schwächeren Länder in Frage gestellt.

Mit diesem Aspekt verbunden, steht an zweiter Stelle die Einkommensmaximierung für das Bundesland. Das finanzschwache Land Berlin erhält gut 20% seiner Einnahmen über den bundesdeutschen Finanzausgleich.

Drittens folgen Überlegungen zur parteipolitischen Solidarität, die allerdings belastet werden, sofern gerade Länder mit einer ähnlichen politischen Regierungsbildung durch ihre Klage beim Bundesverfassungsgericht die Existenz des finanzschwachen Landes in Frage stellen. Die Existenz eines Bundeslandes wird dann in Frage gestellt, wenn auf ein Land, das sich in einer Haushaltsnotlage befindet und damit auf die Solidarität der anderen Bundesländer und des Bundes angewiesen ist, politischer Druck ausgeübt wird, mit einem oder mehreren anderen Bundesländern zu fusionieren, um eine gesamtstaatliche finanzielle Entlastung herbeizuführen. Die Eintrittswahrscheinlichkeit dieses Szenarios steigt, je mehr Länder sich in einer Haushaltsnotlage befinden. Länderfusionen oder die Neuordnung der Bundesländer müssen jedoch politische Entscheidungen bleiben, da das föderale Element der Bundesrepublik Deutschland sowohl ein historisch gewachsenes Kulturgut als auch ein fundamentaler Stützpfeiler der Demokratie und des Staatsverständnisses ist.

Dabei nimmt der Landespolitiker implizit an, daß sowohl die Landesautonomie als auch die Einnahmenmaximierung mit den damit einhergehenden Gestaltungsoptionen ebenso wie eine gewisse parteipolitische Ausrichtung den Wählerpräferenzen entspricht. Unter dieser Annahme stimmt seine politische Rationalität mit der in der Literatur gängigen Annahme der Stimmenmaximierung als Entscheidungsmotiv von Politikern überein.

Peter Kurth, 41, war Senator für Finanzen des Landes Berlin und ist jetzt Vorstandsmitglied der ALBA AG & Co. KG; Dr. rer. oec. Beate Milbrandt, 32, ist in der Senatsverwaltung für Finanzen in Berlin tätig.

* Der vorliegende Artikel geht auf einen Vortrag an der Freien Universität Berlin im Sommersemester 2001 zurück. Die Autoren danken Dr. William Brunton, Senatsverwaltung für Finanzen, Berlin, sowie Prof. Dr. Werner Steden, Freie Universität Berlin, für wertvolle Anregungen.

Dennoch muß die Neuordnung des Finanzausgleichs juristischen und ökonomischen Ansprüchen genügen. Vollkommen unabhängig von parteipolitischen Überlegungen kann es dabei zu einem permanenten Spannungsverhältnis zwischen juristischen Vorgaben und dem ordnungspolitischen Anspruch mit den Gedanken der Subsidiarität, des Wettbewerbs und der Anreizstrukturen auf der einen Seite sowie der wirtschaftlichen und finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes auf der anderen Seite kommen. Es ist für einen Berliner Landespolitiker politisch irrational, sich aufgrund ordnungspolitischer Überlegungen für einen Wettbewerbsföderalismus einzusetzen, sofern bekannt ist, daß das ohnehin finanzschwache Land Berlin auf absehbare Zeit dabei finanzielle Einbußen erleiden wird. Der Ausgang des Gesetzgebungsverfahrens und damit auch der Konflikt zwischen den Ländern und mit dem Bund hat nicht nur abstrakte Bedeutung für den Föderalismus in Deutschland, sondern einen realen Einfluß auf die Überlebensfähigkeit Berlins und auf die Möglichkeiten, seine dringendsten politischen Probleme zu lösen.

Das System der Einnahmenverteilung

Die im Grundgesetz niedergelegte Finanzordnung soll sicherstellen, daß die Gebietskörperschaften finanziell in der Lage sind, die ihnen von Gesetz wegen zugewiesenen Aufgaben wahrzunehmen¹. Nachdem im Grundgesetz zuerst die Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden geregelt wird², kommt es anschließend zu einem vierstufigen System der Finanzbeziehungen:

Die Verteilung der Steuerarten zwischen Bund und Ländern steht am Anfang des bundesdeutschen Finanzausgleichs und bildet den primären vertikalen Finanzausgleich. Heute entfällt etwa ein Viertel des Steueraufkommens auf Steuerarten, deren Einnahmen einer Gebietskörperschaft als reine Bundes-, Landes- oder Gemeindesteuern allein zustehen³. So stehen z.B. die Mineralölsteuer dem Bund zu, die Kfz-Steuer den Ländern und die Gewerbe- und Grundsteuern den Gemeinden⁴.

Die zweite Stufe legt fest, welche Steuereinnahmen aus den Gemeinschafts- und den Ländersteuern den einzelnen Bundesländern zustehen. Sie ist von größerer finanzieller Bedeutung als der primäre vertikale Finanzausgleich und wird als primärer horizontaler Finanzausgleich bezeichnet. Zu den Gemeinschaftssteuern, deren Aufkommen zwischen Bund, Ländern und teilweise den Gemeinden geteilt wird, gehören Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuern⁵.

Der sekundäre horizontale Länderfinanzausgleich zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern knüpft an die Ergebnisse der Steuerverteilung an. Ausgeglichen werden soll die unterschiedliche Finanzkraft der Länder, das heißt grundsätzlich die Einnahmensituation der Länder – einschließlich ihrer Kommunen⁶. Hierzu wird die Finanzkraft der einzelnen Länder mit einem – am Durchschnitt aller Länder orientierten – rechnerischen Finanzbedarf verglichen. Die Länder, deren Finanzkraft den Finanzbedarf übersteigt, sind den Ländern, deren Finanzkraft den Finanzbedarf nicht deckt, ausgleichspflichtig. Dieser Ausgleich erfolgt im sekundären horizontalen Finanzausgleich⁷.

Die vierte Stufe bildet der sekundäre vertikale Finanzausgleich. Dabei leistet der Bund aus seinen Mitteln Ergänzungszuweisungen an leistungsschwache Länder. Der Bund deckt mit Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) 90% der Lücke ab, die bei den finanzschwachen Ländern nach Länderfinanzausgleich noch zum Länderdurchschnitt besteht. Zusätzlich zahlt der Bund BEZ zum Ausgleich für besondere Lasten, z.B. teilungsbedingte Sonderlasten der ostdeutschen Länder, überdurchschnittliche Kosten der politischen Führung oder Haushaltshilfen für die Länder Bremen und Saarland⁸.

Außerhalb des Systems des bundesstaatlichen Finanzausgleiches stehen weitere besondere Zuweisungen des Bundes wie z.B. Investitionshilfen⁹, Zuweisungen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben¹⁰ oder Bundesleistungen zum Ausgleich von bundesveranlaßten Sonderbelastungen¹¹. Zu letzteren zählen unter anderem die Zahlungen des Bundes an das Land Berlin für die zusätzlichen Kosten der inneren

¹ Eine detaillierte Darstellung des bundesdeutschen Finanzausgleichs und die verfassungsrechtliche Bewertung findet sich bei Ulrich Häde: *Finanzausgleich*, Tübingen 1996; und Stefan Koriath: *Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern*, Tübingen 1997; für einen Überblick aus finanzwissenschaftlicher Sicht siehe Charles B. Blankart: *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*, 4. Aufl., München 2001, S. 581-595.

² Lastenverteilungsgrundsatz nach Artikel 104a GG.

³ Vgl. Bernd Huber, Karl Lichtblau: *Ein neuer Finanzausgleich, Reformoptionen nach dem Verfassungsgerichts Urteil*, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Bd. 257, Köln 2000, S. 5.

⁴ Vertikale Steuerverteilung nach Artikel 106 GG.

⁵ Horizontale Steuerverteilung nach Artikel 107 Abs. 1 GG.

⁶ Länderfinanzausgleich im engerem Sinne nach Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 GG.

⁷ Vgl. Horst Zimmermann, Klaus-Dirk Henke: *Finanzwissenschaft*, 8. Aufl., München 2001, S. 199-201; sowie Bernd Huber, Karl Lichtblau: *Ein neuer Finanzausgleich*, a.a.O., S. 6-8.

⁸ Bundesergänzungszuweisungen nach Artikel 107 Abs. 2 Satz 3 GG.

⁹ nach Artikel 104a Abs. 4 GG.

¹⁰ nach Artikel 91a, 91b GG.

¹¹ nach Artikel 106 Abs. 8 GG.

Sicherheit, die beispielsweise infolge des Schutzes von Bundeseinrichtungen oder diplomatischen Vertretungen für das Land Berlin entstehen. Sie belaufen sich ab 2001 auf 75 Mill. DM jährlich¹².

Bundesweite Verhandlungen

Dispute über den Länderfinanzausgleich sind seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland wiederholt aufgetreten und vor dem Bundesverfassungsgericht ausgetragen worden. Die jüngste Debatte um den Finanzausgleich hat den Bund und die Länder rund drei Jahre beschäftigt. Im Sommer 1998 haben die Länder Bayern und Baden-Württemberg einen Normenkontrollantrag beim Bundesverfassungsgericht zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit des Finanzausgleichsgesetzes gestellt. Das Land Hessen hat sich den beiden angeschlossen. Das Bundesverfassungsgericht hat im November 1999 über den Antrag entschieden¹³. Dabei hat es im wesentlichen nicht die inhaltlichen Argumente der Kläger aufgegriffen, sondern statt dessen die formelle Art und Weise der Regelung beanstandet. Das Gericht hat dem Bund aufgegeben, bis zum 1.1.2003 die Maßstäbe für den Finanzausgleich in einem besonderen Gesetz, dem sogenannten Maßstäbengesetz, zu bestimmen und bis zum 1.1.2005 ein hierauf basierendes Finanzausgleichsgesetz zu schaffen. Die wiederholt vor dem Bundesverfassungsgericht ausgefochtenen Auseinandersetzungen können als Erklärung für die Forderung des Gerichts nach fundamentalen, in einem Maßstäbengesetz festgelegten Grundsätzen angesehen werden.

Das Gesetzgebungsverfahren, das infolge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts notwendig geworden ist, ist gerade abgeschlossen. Nach mehreren Monaten, in denen eine einheitliche Länderposition nicht zustande gekommen ist, hat der Finanzausschuß des Bundesrates im April 2001 seine Empfehlung an das Plenum des Bundesrates zum Bundesentwurf des Maßstäbengesetzes abgegeben, in der die Länder ihre unterschiedlichen Positionen dargelegt haben. Als wesentlicher Teil der Stellungnahme des Finanzausschusses war ein Reformvorschlag des 11-Länder-Kreises enthalten, der an entscheidenden Stellen vom Bundesentwurf abwich.

Am 23. Juni 2001 haben sich die Ministerpräsidenten und -präsidentinnen mit dem Bundeskanzler auf eine Neuregelung des Bundesstaatlichen Finanzausgleichs einschließlich des Solidarpaktes II verständigt.

Dieses Ergebnis wird nun in seinen Grundzügen in dem vom Bundesverfassungsgericht eingeforderten Maßstäbengesetz festgeschrieben¹⁴. Auf dieser Grundlage soll noch im Jahr 2001 ein neues Finanzausgleichsgesetz erarbeitet werden, das die einzelnen Aspekte des gefundenen Kompromisses umsetzt und am 1. Januar 2005 in Kraft treten wird.

Die Position Berlins

Das Land Berlin nahm seine Interessen bei den Verhandlungen in einem koordinierten Verfahren mit zehn anderen Ländern wahr. Dieser sogenannte 11-Länder-Kreis stellte einen Mikro-Kosmos der Bundesrepublik dar: alte und neue Länder; Flächenländer und Stadtstaaten; finanzschwache Länder, Länder mit einer Finanzkraft nahe dem Durchschnitt und – mit Hamburg – eines der finanzstärksten Länder sowie Regierungskoalitionen aller denkbaren politischen Farben. Innerhalb dieses Kreises wurden sowohl die Verfassungsmäßigkeit und sachliche Angemessenheit der verschiedenen Reformvorstellungen als auch die politische Tragfähigkeit der verschiedenen Modelle untersucht.

Oberstes Ziel bei der Gesetzesformulierung der elf Länder war die volle Erfüllung der Vorgaben des Grundgesetzes und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Der 11-Länder-Kreis bemühte sich dabei sehr, die Probleme politisch zu lösen und nicht mit juristischen Mitteln zu versuchen, neue zu schaffen. Ein vierter Prozeß in Karlsruhe zum Länderfinanzausgleich sollte damit vermieden werden.

Nach den Vorstellungen des 11-Länder-Kreises sollte der horizontale Länderfinanzausgleich weiterhin den zentralen Bestandteil des föderativen Finanzsystems bilden. Es gehört zum Selbstverständnis der Länder, daß sie ihre Angelegenheiten zunächst so weit wie möglich unter sich regeln, bevor auf den Bund zurückgegriffen wird. Man kann in diesem Zusammenhang von einem „Vorrang des horizontalen Finanzausgleichs“ sprechen. Konkret bedeutet dies, daß – wie das Bundesverfassungsgericht fordert – die allgemeinen finanzkraftverstärkenden Zuweisungen des Bundes (BEZ) den Länderfinanzausgleich ergänzen und nicht ersetzen sollen. Dies bedeutet aber nicht, daß der Bund aus seiner Verantwortung enthoben werden soll. Insbesondere die Fortsetzung der Sonder-Bundesergänzungszuweisungen für die ostdeutschen Länder ist ein Anliegen, das als solidarisches Element in seiner Bedeutung für den Zusammenhalt

¹² Vgl. Servisverwaltung für Finanzen: Haushaltsplan von Berlin für das Haushaltsjahr 2001, Kapitel 0500, Titel 25105, Berlin 2001.

¹³ Vgl. Bundesverfassungsgericht: Urteil vom 11. November 1999, Amtliche Sammlung, Band 101, S. 158 ff., hier S. 158.

¹⁴ Vgl. Deutscher Bundestag: Entschließungsantrag der Fraktionen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und PDS zum „Maßstäbengesetz“, 4.7.2001, Drucksache 14/6577.

der bundesstaatlichen Gemeinschaft außer Frage stehen muß¹⁵. Nach Berechnungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung ist der Nachholbedarf bei der Infrastrukturausstattung in Ostdeutschland trotz großer Anstrengungen immer noch erheblich. Die Infrastrukturlücke schwankt je nach den zugrundeliegenden Annahmen zwischen 160 Mrd. DM und 252 Mrd. DM¹⁶.

Diesem solidarischen Beitrag können sich finanzstarke Länder nicht mit dem Hinweis entziehen, nun müsse Wettbewerb herrschen. Hätte es die deutsche Teilung nicht gegeben, wäre ohne Zweifel Berlins Wirtschaftskraft vergleichbar mit der anderer deutscher und europäischer Metropolen. Wie groß wäre z.B. Berlins Steuerkraft, wenn als Folge der Teilung die deutschen Großbanken ihren Sitz und damit auch eine große Anzahl von einkommensstarken Arbeitsplätzen nicht von Berlin nach Frankfurt verlegt hätten? Die Teilung Deutschlands hat Berlin und den ostdeutschen Flächenländern nicht nur ein enormes Investitionsprogramm aufgebürdet, sondern sie hat Berlin auch die Stellung als internationaler Finanzplatz ersten Ranges genommen und diese Frankfurt beschert. Die daraus Hessen zugefallene Steuerkraft war sicher nicht allein Verdienst der Landesregierung.

Einwohnerwertung der Stadtstaaten

Für einen Vergleich der Finanzkraft und des Finanzbedarfs der Länder untereinander ist die Darstellung in absoluten Beträgen nicht geeignet, da die Länder unterschiedlich groß sind. Daher werden im System des Länderfinanzausgleichs Finanzaufkommen und -bedarf jeweils pro Einwohner betrachtet¹⁷. Dabei wird bei den Stadtstaaten für die Berechnung des Finanzbedarfs eine Einwohnergewichtung von 135% vorgenommen, weil sie gegenüber den Flächenländern eine strukturelle Andersartigkeit aufweisen. Die Stadtstaaten sind Großstädte, Landeshauptstädte und Bundesländer zugleich. Hinzu kommt, daß sie von ihrem Umland durch Landesgrenzen getrennt sind.

Großstadtypisch entstehen in den Stadtstaaten aufgrund der hohen Bevölkerungsdichte überdurchschnittliche Pro-Kopf-Ausgaben bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben, beispielsweise bei der Bereitstellung von Infrastruktur, der inneren Sicherheit sowie

von Kultur- und Freizeiteinrichtungen (Brechtches Gesetz)¹⁸. Darüber hinaus stellen die Stadtstaaten im Vergleich zu den Flächenländern in verhältnismäßig hohem Umfang Leistungen bereit, die Bewohnern und Unternehmen anderer Bundesländer zugute kommen, z.B. im Hochschulbereich. Diese positiven Wirkungen – vor allem, aber nicht ausschließlich – auf die benachbarten Gebietskörperschaften (sogenannte spill-over) sollen durch die Einwohnergewichtung abgegolten werden¹⁹.

Die Einwohnergewichtung der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich entspricht weitgehend dem Verhalten der Flächenländer im Rahmen ihrer kommunalen Finanzausgleichsgesetze für ihre Großstädte. Auf die Einwohner bezogen sind die Ausgaben in den deutschen Großstädten doppelt so hoch wie in den Kleinstädten und etwa anderthalbmal so hoch wie im Bundesdurchschnitt²⁰. Die Einwohnerwertung ist somit keineswegs ein „Privileg“ der Stadtstaaten, sondern sichert den Stadtstaaten lediglich eine ähnliche Finanzausstattung wie anderen deutschen Großstädten²¹. Mit der Infragestellung der Einwohnerwertung wollten einige Länder offenbar die Überlebensfähigkeit der Stadtstaaten (Berlin, Bremen, Hamburg) beseitigen oder nahmen das Ende derer Existenzen zumindest billigend in Kauf. Es ist nicht nachvollziehbar, warum die Länder, die gegen die Einwohnerwertung der Stadtstaaten von 135% sind, in ihren kommunalen Finanzausgleichssystemen z.B. Düsseldorf eine Einwohnerwertung von 147%, München von 157% und Stuttgart gar von 179% zusprechen.

Die finanzstarken Länder haben behauptet, dass die Einwohnerwertung der Stadtstaaten aufgrund des jüngsten Urteils des Bundesverfassungsgerichts neu gestaltet oder gar abgeschafft werden müßte. Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch keine Änderung der Einwohnergewichtung, sondern lediglich seine Überprüfung gefordert. Zudem hat es sich ausdrücklich auf seine bisherige Rechtsprechung berufen²². In dieser hat es die Einwohnerwertung sowohl dem

¹⁵ Vgl. für die theoretische Begründung eines Finanzausgleichs zur Beseitigung von Infrastrukturrückständen Stefan Homburg: Eine Theorie des Länderfinanzausgleichs: Finanzausgleich und Produktionseffizienz, Finanzarchiv N.F., Vol. 50, 1993, S. 458-486.

¹⁶ Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Anlagevermögen der ostdeutschen Länder – noch erheblicher Nachholbedarf, in: DIW-Wochenbericht 24/2000; sowie Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Zum infrastrukturellen Nachholbedarf in Ostdeutschland, in: DIW-Wochenbericht 20/2001.

¹⁷ Vgl. Horst Zimmermann, Klaus-Dirk Henke, a.a.O., S. 200.

¹⁸ Das „Brechtches Gesetz“ besagt, daß mit zunehmender räumlicher Bevölkerungskonzentration die öffentlichen Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung zunehmen. Vgl. Horst Zimmermann, Klaus-Dirk Henke, a.a.O., S. 40.

¹⁹ Vgl. Juergen B. Donges et al.: Die föderale Ordnung in Not, Zur Reform des Finanzausgleichs, Frankfurter Institut, Schriftenreihe Bd. 36, Bad Homburg 2000, S. 23.

²⁰ In den Kleinstädten (20 000 – 50 000 Einwohner) lagen die Ausgaben je Einwohner im Jahre 1997 bei etwa 2500 DM je Einwohner und bei den Großstädten (über 500 000 Einwohner, ohne Stadtstaaten) bei etwa 5000 DM je Einwohner. Zum Vergleich lag der Bundesdurchschnitt bei etwa 3500 DM je Einwohner.

²¹ Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Die Einwohnerwertung der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich – mehr als gerechtfertigt, in: DIW-Wochenbericht 11-12/2001, S. 173-185.

²² Vgl. Bundesverfassungsgericht: Urteil vom 11. November 1999, a.a.O., S. 230.

Grunde nach als auch in ihrer Höhe von 135% als eine angemessene Berücksichtigung der strukturellen Andersartigkeit der Stadtstaaten anerkannt²³.

Für das Land Berlin war die Einwohnerwertung einer der zentralen Punkte der Verhandlungen. Ohne diese Regelung hätten sich die jährlichen Zuweisungen an Berlin um mehr als 4 Mrd. DM reduziert. Das entspräche ungefähr 10% des Landeshaushalts. Die derzeitige Einwohnerwertung sichert Berlin seine fiskalische Handlungsfähigkeit. Berlin konnte sich bei den Verhandlungen zwischen den 16 Bundesländern und dem Bund im Juni 2001 in diesem Punkt durchsetzen. Die bisherige Einwohnerwertung der Stadtstaaten in Höhe von 135% wird beibehalten²⁴.

Berücksichtigung der Gemeindesteuern

Einer Überprüfung sollte nach dem Willen des Bundesverfassungsgerichtes auch das Verfahren zur Ermittlung der kommunalen Finanzkraft unterzogen werden, in dessen Zentrum die Frage steht, ob die gegenwärtige hälftige Einbeziehung der Gemeindesteuern sachgerecht ist²⁵. Die hälftige Einbeziehung der Gemeindesteuern in den Länderfinanzausgleich ist nur wenig überzeugend. Die Notwendigkeit, die Kommunen voll zu berücksichtigen, ergibt sich daraus, daß die Gemeinden Teil der Länder sind und diese für deren aufgabengerechte Finanzausstattung zu sorgen haben. Nur bei einer gemeinsamen Betrachtung von Ländern und Kommunen kann die finanzielle Leistungsfähigkeit von Regionen miteinander verglichen werden²⁶.

Da die finanzstarken Länder auch finanzstarke Gemeinden haben, wird durch die hälftige Kürzung der Gemeindesteuern ihre tatsächliche Finanzkraft in einem erheblichen Umfang verdeckt. Hierdurch bleiben 57 Mrd. DM vom Ausgleichssystem unberücksichtigt, was die finanzstarken Länder um rund 5,6 Mrd. DM entlastet. Dies entspricht knapp 40% des derzeitigen Länderfinanzausgleichsvolumens (ca. 14,6 Mrd. DM)²⁷. Anhand dieser Zahlen wird deutlich, daß die finanzstarken Länder ein großes Interesse daran hatten, die Gemeindefinanzkraft so weit wie möglich unberück-

sichtigt zu lassen, während finanzschwache Länder wie Berlin für eine vollständige Einbeziehung der Gemeindesteuern plädierten.

Die nun erfolgte Einigung sieht einen erneuten Kompromiß vor. Künftig werden die Gemeindesteuern im Länderfinanzausgleich zu 64% statt wie bisher zu 50% berücksichtigt²⁸. Diese Erhöhung beendet zwar nicht die fehlende Systematik in der Berücksichtigung der Gemeindesteuern beim Länderfinanzausgleich, sie ist jedoch ein erster Schritt zu einer objektiveren Vergleichbarkeit der regionalen finanziellen Leistungsfähigkeit, und sie wirkt für Berlin – wie für alle ostdeutschen Länder – positiv.

Ausgleichsintensität des Länderfinanzausgleichs

Die finanzstarken Länder forderten eine Absenkung der Ausgleichsintensität des Länderfinanzausgleichs. Sie begründeten ihre Forderung mit dem Anreizargument. Das heißt, daß der Anreiz, zusätzliche Steuereinnahmen zu erzielen, derzeit zu gering ist, da von jeder zusätzlich eingenommenen Steuermark zwischen ca. 50 und 90 Pfennig in den Länderfinanzausgleich einfließen. Sie verbleiben somit nicht bei dem Land, das die Steuern eingenommen hat.

Bei ihrer Position konnten sich die finanzstarken Länder nicht auf verfassungsrechtliche Argumente stützen. Das Bundesverfassungsgericht hat zwar angemahnt, „eine Ausgleichskonzeption zu entwickeln, die anhand einheitlicher Maßstäbe die Angemessenheit des Ausgleichs grundsätzlich systemimmanent sichert“²⁹. Es hat jedoch nicht gefordert, daß der Länderfinanzausgleich volumenmäßig gesenkt oder anreizorientiert gestaltet werden müßte. Vielmehr hat es ausdrücklich das derzeit geltende Ausgleichsniveau bestätigt. Demnach stellt der derzeitige Ausgleichsmechanismus, der die Finanzkraft der finanzschwachen Länder auf 95% der durchschnittlichen Länderfinanzkraft auffüllt, eine vertretbare Balance zwischen Landesautonomie (Wettbewerbsföderalismus) und bundesstaatlicher Solidarität (kooperativer Föderalismus) dar. Die Finanzkraft wird dabei angenähert, ohne zu nivellieren, die Finanzkraftreihenfolge wird erhalten, übermäßige Abschöpfungen werden vermieden³⁰.

Aus wirtschafts- und finanzpolitischer Sicht darf das Anreizargument ebenfalls nicht überbewertet werden. Vor allem die finanzschwachen Länder haben bereits heute beträchtliche Anreize zur Erhöhung der eigenen Wirtschaftskraft. An erster Stelle der Prioritätsliste je-

²³ Vgl. Bundesverfassungsgericht: Urteil vom 24. Juni 1986, Amtliche Sammlung, Band 148, S. 240 ff., hier S. 240; sowie Jürgen W. Hidi: Handbuch Länderfinanzausgleich, 1. Aufl. Baden-Baden 1999, S. 409.

²⁴ Vgl. Deutscher Bundestag, a.a.O., IV.4. Die Berücksichtigung des Finanzbedarfs der Gemeinden wird mittels einer modifizierten Gemeindeeinwohnerwertung neu geregelt, um dem besonderen Bedarf von Ballungsräumen und dünn besiedelten Regionen gerecht zu werden. Dies führt zu einer Erhöhung von Berlins kommunaler Einwohnerwertung von bisher ca. 133% auf 135%.

²⁵ Vgl. Bundesverfassungsgericht: Urteil vom 11. November 1999, a.a.O., S. 230.

²⁶ Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Quo vadis, Länderfinanzausgleich?, in: DIW-Wochenbericht 26/2000, S. 402.

²⁷ Vgl. ebenda, S. 403.

²⁸ Vgl. Deutscher Bundestag, a.a.O., IV.4.

²⁹ Vgl. Bundesverfassungsgericht: Urteil vom 11. November 1999, a.a.O., S. 231.

³⁰ Vgl. ebenda, S. 231-232.

des Landespolitikers steht eine robuste Einkommens- und Beschäftigungsentwicklung. Nur ein Erfolg in diesen Bereichen kann die Wiederwahl sichern. Die Steuerkraft der einzelnen Länder wiederum ist allein durch die Wirtschaftskraft der Länder bestimmt.

Die Ministerpräsidenten der Länder haben deswegen gefordert, daß die Möglichkeit einer stärkeren Anreizorientierung des Länderfinanzausgleichs geprüft werden sollte. Dabei mußte allerdings das Hauptziel einer aufgabengerechten Finanzausstattung aller Länder weiterhin gewährleistet sein. Eine Kombination beider Aspekte ist möglich: Eine Absenkung des Tarifs im Länderfinanzausgleich wird ermöglicht, wenn die Bemessungsgrundlage mittels eines erhöhten Gemeindesteueransatzes erweitert wird. Eine ähnliche Argumentation ist aus der steuerpolitischen Diskussion bekannt. Dort ermöglicht die Streichung von Ausnahmetatbeständen zur Steuersenkung und damit die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage eine Senkung der allgemeinen Steuersätze.

Im neuen Länderfinanzausgleich ist das Tarifgefüge entsprechend modifiziert worden. Die nominalen Tarife des Länderfinanzausgleichs sind deutlich gesenkt worden. Es wird eine Deckelung für die Abschöpfung der Überschüsse der finanzstarken Länder bei einer durchschnittlichen Abschöpfung von 72,5% eingeführt. Schließlich können Länder, die im Vergleich zum Vorjahr überdurchschnittliche Steuermehreinnahmen bzw. unterdurchschnittliche Steuermindereinnahmen aus Einkommen- und Körperschaftsteuern sowie aus Landessteuern verzeichnen 12% davon im Länderfinanzausgleich ausgleichsfrei stellen (sogenanntes Prämienmodell)³¹. Gleichzeitig ist die Bemessungsgrundlage – wie oben dargelegt – mittels einer verstärkten Einbeziehung der Gemeindesteuern erweitert worden.

Perspektiven für eine weitergehende Föderalismusreform

Die erzielte Einigung auf eine Fortschreibung des Länderfinanzausgleichs bedeutet keineswegs das Ende der Föderalismusdiskussionen. Sie stellt lediglich den ersten Schritt zur Neuordnung der bundesstaatlichen Ordnung dar. Das Spannungsverhältnis zwischen Solidarität und Wettbewerb, zwischen kooperativem und kompetitivem Föderalismus ist damit keineswegs aufgelöst.

Ein fairer Wettbewerb zwischen den Ländern kann sich nur dann entfalten, wenn zumindest annähernd gleiche Startchancen unter den Ländern zum Zeitpunkt der Festlegung oder Neuordnung der föderalen

Ordnung vorhanden sind. Das heißt beispielsweise, daß die Ausstattung mit Sach- und Humankapital nicht soweit divergieren darf, daß bei annähernd gleichen sozialen Standards ein ökonomischer Aufholprozeß unmöglich ist³². Eine nachhaltige und wirkungsvolle Föderalismusreform kann daher nicht mit einer umfangreichen Änderung des Finanzausgleichs anfangen, sondern muß vielmehr darauf gerichtet sein, äquivalente Startchancen zu ermöglichen. Die Forderung der finanzstarken Länder nach einer radikalen Umgestaltung des Finanzausgleichs setzt damit gerade am falschen Punkt der Diskussion an.

Entflechtung der Aufgabenverteilung

Eine Reform des Föderalismus in Deutschland muß vielmehr bei der Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden) ansetzen. Die vierte politische Ebene, die Europäische Union, soll im folgenden nicht näher berücksichtigt werden³³. Eine Neuordnung der föderalen Ordnung darf nicht einzelne Länder schwächen, sondern soll die Länder insgesamt mit verstärkten Gestaltungskompetenzen hervorgehen lassen. Die Vision ist ein Föderalismus, bei dem gerade die wirtschaftsschwachen Länder besser in die Lage versetzt werden, mit mehr Autonomie und größeren Handlungsmöglichkeiten ihre Strukturschwäche zu überwinden.

Um mehr Länderautonomie zu erlangen, müssen die Aufgaben und ihre Aufteilung auf Bund, Länder und Gemeinden entflochten werden³⁴. Derzeit erfolgt die Zuordnung der Aufgaben auf die einzelnen Gebietskörperschaften mit Hilfe fortwährender Koppelgeschäfte („package deals“) oder von Stimmenkauf. Das kann nicht zu einer effizienten Aufgabenverteilung auf die jeweils „richtige“ Ebene führen. Die leitenden Kriterien sollten vielmehr ökonomische Prinzipien – der fiskalische Föderalismus ebenso wie das Subsidiaritätsprinzip – sein.

Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierung

Bei jeder Diskussion um verstärkte Länderautonomie werden die Gemeinschaftsaufgaben³⁵ von Bund und Ländern erwähnt. Dazu zählen der Ausbau von Hochschulen einschließlich der Hochschulklinika, die

³² Für die neuen Bundesländer bedeutet das z.B. konkret den Abbau der Infrastrukturlücke.

³³ Für eine Aufgabenverteilung zwischen europäischer Ebene und nationaler Ebene vgl. Beate Milbrandt: Die Finanzierung der Europäischen Union – Perspektiven für eine Osterweiterung, Europäische Schriften zu Staat und Wirtschaft, Bd. 4, Baden-Baden 2001, Kap. C.II.

³⁴ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Stellungnahme zum Finanzausgleichsurteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 11. November 1999, Manuskript, Berlin 2000, S. 28.

³⁵ Vgl. Artikel 91 a GG.

³¹ Vgl. Deutscher Bundestag, a.a.O., IV.4.

Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur sowie die Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes. Ganz im Sinne der Subsidiarität und der Politikentflechtung sollte der Bund soweit wie möglich zurückgedrängt werden und nicht seine Prioritäten bei der Durchführung von originären Landesaufgaben durchsetzen³⁶. Der Rückzug des Bundes aus der Finanzierung dieser Aufgaben muß im Gegenzug bei der Verteilung der Steuereinnahmen berücksichtigt werden³⁷.

Ein vollständiger Rückzug des Bundes aus den Gemeinschaftsaufgaben ist jedoch nicht wünschenswert. Bei der Überwindung von regionalen Strukturunterschieden sollte eine gemeinschaftliche Finanzierung erhalten bleiben; denn infolge der Bereitstellung von Mitteln, die direkt oder indirekt der Wirtschaft zu Gute kommen, kann strukturschwachen Regionen zumindest teilweise geholfen werden, ihre Wettbewerbsnachteile zu überwinden. Die Beibehaltung der Instrumente der Regionalförderung, insbesondere die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und die Investitionshilfen zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet³⁸, sichern, daß an den Wurzeln der fehlenden Handlungsfähigkeit einzelner Länder – der Wirtschaftsschwäche – angesetzt wird. Die Instrumente der Gemeinschaftsaufgaben und Investitionshilfen stellen wichtige Säulen des Aufbaus Ost dar. Im Jahr 1999 flossen 61% der gesamten Bundeszuweisungen für die Gemeinschaftsaufgaben und 71% der Investitionshilfen in die östlichen Bundesländer. Bei der dortigen Lage kann auf diese Mittel nicht verzichtet werden.

Eine Institutionalisierung des Instrumentariums für eine transparente Wirtschafts- und Regionalförderung ist unverzichtbar. Die Folge der Abschaffung der Regionalförderung als Gemeinschaftsaufgabe würde die Gefahr einer Rückkehr zu den Tagen einer willkürlichen, undurchsichtigen Bundesdotierung in sich bergen. Die Reduktion der Eingriffsmöglichkeiten der EU-Mitgliedsländer im Rahmen der Beihilfekontrollen stellt einen Erfolg dar, der beibehalten werden sollte.

Unterschiedliche Länder profitieren von den verschiedenen Instrumenten jedoch in unterschiedlicher Weise. Es stellt keine besondere politische Kunst dar, sich nur für Streichungen in Bereichen einzusetzen, in denen das eigene Bundesland sowieso nicht profitiert. In diesem Sinne könnte Berlin beispielsweise ei-

ner Reduktion der Mittel der Gemeinschaftsaufgabe „Hochschulbau“, von der Berlin überdurchschnittlich profitiert, nur zustimmen, sofern der bayerische Finanzminister auf die Agrarförderung und der nordrhein-westfälische Minister auf die Steinkohleförderung verzichtet³⁹.

Für diese Mittel sollte allerdings eine deutliche Entbürokratisierung der Verwaltungsvorschriften erfolgen, um die Handlungsfähigkeit der Länder zu erhöhen und somit den Föderalismus zu stärken.

Schließlich besteht eine Reihe von Mischfinanzierungstatbeständen, die abgeschafft oder zumindest abgebaut werden könnten. Es ist zwar hilfreich, wenn sich ein Dritter an der Finanzierung einer erforderlichen Maßnahme beteiligt. Noch wertvoller ist die Hilfe aber, wenn sie nicht an eine bestimmte Verwendung geknüpft ist und ganz nach den Vorstellungen des Empfängers eingesetzt werden kann. Auch hier gilt das Subsidiaritätsprinzip: Die Länder und Kommunen kennen ihre wirtschaftlichen Probleme am besten; deshalb können vor allem sie effiziente Lösungswege beschreiten. Bei der Mischfinanzierung besteht die Gefahr, daß mehr Mittel für gemeinsam finanzierte Maßnahmen eingesetzt werden, als es der Fall wäre, wenn die eigentlich Interessierten, also die Länder, über das Gesamtvolumen der einzusetzenden Gelder frei zu entscheiden hätten⁴⁰. Man spricht in diesem Fall von einem Mitnahmeeffekt. Um die politische Durchsetzungsfähigkeit zu gewährleisten, muß eine Reduzierung jedoch ausgewogen erfolgen.

Der Bund muß nach wie vor in den Bereichen von gesamtstaatlicher Bedeutung Verantwortung tragen. In diesem Zusammenhang muß Vorschlägen zur Regionalisierung der Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung eine deutliche Absage erteilt werden. Aufgrund des extrem niedrigen Einkommensniveaus und der hohen Arbeitslosigkeit würde eine Regionalisierung der Sozialversicherung ausgerechnet in Ostdeutschland zu erhöhten Beiträgen führen. Das brächte einen entscheidenden Standortnachteil für Ostdeutschland mit sich.

Kompetenzausdehnung der Länder

Andere Aufgaben können dagegen auch von eher finanzschwachen Ländern bereits jetzt auf Landesebene wahrgenommen werden. Bei den letzten

³⁶ Vgl. Reformkommission Soziale Marktwirtschaft, Bertelsmann Stiftung et al.: Reform der Finanzverfassung, o. O., 1998, S. 15.

³⁷ Vgl. Juergen B. Donges et al., a.a.O., S. 56.

³⁸ Vgl. Artikel 104a Abs. 4 GG.

³⁹ Berlin profitiert überdurchschnittlich von der Gemeinschaftsaufgabe „Hochschulbau“ (1999: 116% des Bundesdurchschnitts). Eine Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe „Hochschulbau“ und der Gemeinschaftsaufgabe „Agrarstruktur“ und eine entsprechende Überführung der freigesetzten Bundesmittel in den Umsatzsteuer-Anteil der Länder würde nach internen Berechnungen für Berlin Mehreinnahmen von 104 Mill. DM bringen (Umsatzsteuer: + 200 Mill. DM; Bundes-transfer Gemeinschaftsaufgabe „Hochschulbau“: -96 Mill. DM).

⁴⁰ Vgl. Juergen B. Donges et al., a.a.O., S. 55.

großen Verhandlungen zur Föderalismusreform hat eine Kompetenzerweiterung und damit eine verstärkte Aufgabenwahrnehmung beispielsweise im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) stattgefunden. Durch die Regionalisierung des ÖPNV sind die Länder nun für das Angebot an Bahn- und Busleistungen für ihre Region verantwortlich.

Der Wille zur Stärkung der wirtschaftspolitischen Kompetenzen der Länder wird in Berlin beispielsweise durch die Forderung nach einer Lockerung der Ladenschlußzeiten dokumentiert. Die veränderten Ladenschlußzeiten haben sowohl bei den Kunden als auch beim Einzelhandel durchweg positive Reaktionen hervorgerufen.

Im öffentlichen Dienstrecht tritt Berlin ebenfalls für mehr Handlungsspielräume auf dezentraler Ebene ein. Gerade für die Länder könnte eine Reform in diesem Bereich bedeutende Handlungsspielräume eröffnen⁴¹, da die Personalausgaben den größten Ausgabenblock in den Landeshaushalten bilden. Eine Modernisierung des öffentlichen Dienstrechts besteht dabei nicht aus einer einfachen Lohnkürzung. Vielmehr beinhaltet es eine Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse in mannigfaltiger Hinsicht.

Erfolgversprechender als eine radikale Verlagerung von Gesetzgebungskompetenzen auf die Länder dürften Zwischenlösungen, z.B. in Form von Öffnungs- bzw. Experimentierklauseln, sein. Hier könnten die Länder innerhalb eines vernünftigen Rahmens eigene Prioritäten und eigene Instrumente zum Einsatz bringen.

Konfrontation mit den finanziellen Folgen des Handelns

Neben der Neuverteilung der Aufgaben und damit einhergehend der Kompetenzen auf Bund und Länder, muß der Bund in einem höheren Ausmaß mit den finanziellen Folgen seines Handelns konfrontiert werden. Ein eklatantes Mißverhältnis besteht beispielsweise immer dann, wenn der Bund Gesetze erläßt oder anderweitige Entscheidungen trifft, die den Ländern hohe finanzielle Bürden auflasten. Eine finanzielle Beteiligung des Bundes ist notwendig, um ihn in solchen Fällen mit in die Verantwortung zu nehmen. Am deutlichsten spiegelt sich dieses Verhalten bei den Leistungsgesetzen wider, beispielsweise beim Asylbewerberleistungsgesetz und bei der Sozialhilfe.

Exemplarisch wird im folgenden kurz auf letztere eingegangen. Die im Bundesgesetz geregelten Sozialhilfeleistungen treffen die einzelnen Länder und ihre Gemeinden höchst unterschiedlich. Sozialhilfe ist eine typische Last städtischer Agglomerationsräume, die durch eine zweifache Wanderungsbewegung verur-

sacht wird. Einkommensstärkere Haushalte wandern ins Umland, während die Großstädte eine Zuwanderung von Menschen mit Sozialhilfeansprüchen erfahren. In den Stadtstaaten ist die Sozialhilfedichte – Sozialhilfeempfänger pro 1000 Einwohner – besonders hoch, mehr als doppelt so hoch wie etwa in München oder Stuttgart⁴².

Aktuell plant der Bund, ein Gleichstellungsgesetz für Behinderte zu verabschieden. Auch hier wären die in der Folge entstehenden Lasten von den Ländern zu tragen.

Reform der Einnahmestruktur der Länder

Um die Autonomie der Länder auch auf der Einnahmeseite zu stärken, gehören zwangsläufig Überlegungen zum Verzicht auf einen Steuerverbund und zum Übergang zu einem Trennsystem. Aus Sicht der Länder bedeutete das vor allem die Möglichkeit der Steuerautonomie. Die Finanzverfassung des Grundgesetzes sieht Landeskompetenzen lediglich im Bereich der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern, die eine nur untergeordnete finanzielle Bedeutung haben, sowie der Kirchensteuer vor⁴³. Somit würde eine Ausweitung der Landesautonomie eine Grundgesetzänderung erfordern. Bei entsprechender Ausgabenflexibilität – die, wohl bemerkt, gegenwärtig nicht vorhanden ist – wäre es denkbar, daß einzelne Länder bestimmte Steuersenkungen einem erhöhten Ausgabevolumen vorziehen würden.

Derzeit werden mehrere Vorschläge diskutiert, die eine Steuerautonomie der Länder mit unterschiedlicher Reichweite vorsehen⁴⁴. Dem weitestgehenden Vorschlag – der Einführung von Gesetzgebungskompetenzen der Länder bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer – muß aus Sicht des Landes Berlin im Augenblick eine klare Absage erteilt werden, solange keine entsprechende Annäherung der Wirtschaftskraft zwischen den alten und den neuen Bundesländern stattgefunden hat. Als eine unmittelbare Folge der Wirtschaftsschwäche liegt in Ostdeutschland das Einkommen- und Körperschaftsteueraufkommen je Einwohner unter der Hälfte des Bundesdurchschnitts. Die Folgen einer Ausweitung der Landesautonomie unter diesen Bedingungen wären klar: Die ostdeutschen Länder wären nicht in der Lage, mittels der eigenen Wirtschaftskraft die derzeitigen Aufgaben zu finanzieren, geschweige denn die Infrastrukturlücke zu den alten Bundesländern abzubauen. Die Folge wäre

⁴² Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Die Einwohnerwertung der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich – mehr als gerechtfertigt, a.a.O., S. 182.

⁴³ Vgl. Artikel 105 Abs. 2a GG.

⁴⁴ Vgl. dafür exemplarisch Juergen B. Donges et al., a.a.O., S. 59; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, a.a.O., S. 25-26; Bundesministerium der Finanzen: Einnahmeverteilung zwischen Bund und Ländern, Schriftenreihe Heft 56, Bonn 1996.

⁴¹ Vgl. ebenda, S. 58.

entweder eine Reduktion der investiven Tätigkeit oder eine deutliche Erhöhung der Steuersätze. Der Aufbau Ost wäre damit gefährdet oder sogar dauerhaft verzögert.

Eine kurzfristige Reformmöglichkeit findet sich in dem Vorschlag, die Möglichkeit eines Landeszuschlagsrechts zu den Landessteuern nach Art. 106 Abs. 2 GG zu prüfen. Auf der Grundlage einer bundeseinheitlichen Bemessungsgrundlage wäre bei einer landesspezifischen Tarifgestaltung einerseits die Transparenz des Steuersystems gesichert. Andererseits eröffnete sich für die Länder die Möglichkeit, steuerpolitische Akzente zu setzen, die für jeden Unternehmer und Bürger unmittelbar ersichtlich und nachvollziehbar wären⁴⁵.

Geeignet für diesen Vorschlag wären beispielsweise die Erbschaft- oder die Kraftfahrzeugsteuer, weil eine Wohnsitzverlagerung einzig aufgrund unterschiedlicher Erbschaft- oder Kraftfahrzeugsteuersätze eher unwahrscheinlich ist und damit kaum Ausweichreaktionen erfolgen könnten. Zerlegungskonflikte zwischen den Ländern entstünden nicht. Ferner ist die Höhe des Steueraufkommens relativ gering. Deswegen würden nicht die gleichen fiskalischen Probleme auftreten wie bei den aufkommensstarken Einkommen- und Körperschaftsteuern.

Um den positiven Anreizeffekt dieser Autonomie für die Länder nicht zu verwässern, sollte zumindest das Steueraufkommen, das durch den Landeszuschlag entsteht, nicht in den Finanzausgleich einbezogen werden. Wenn die Bürger insgesamt nicht mehr belastet werden sollen, also Aufkommensneutralität angestrebt wird, ist eine Senkung der ausgewählten Landessteuern vorzunehmen, bevor der Landeszuschlag erhoben wird.

Fazit und Ausblick

Dem politischen Streit um den Finanzausgleich lagen unterschiedliche Vorstellungen über die Funktion des Föderalismus im Bundesstaat zugrunde. Die finanzstarken Länder haben sich in ihren Überlegungen stets mehr vom kompetitiven Föderalismus und damit der Eigenständigkeit der Länder leiten lassen, die finanzschwachen Länder neigen eher zum kooperativen Föderalismus und damit zur Solidarität unter den Ländern. Doch zwischen Solidarität und Eigenständigkeit muß es keinen Widerspruch geben. Die Solidarität ist ein Instrument zur Stärkung der Handlungsfähigkeit der Länder. Und erst der solidarische Finanzausgleich bietet die Gewähr, dass alle Länder eigenständig am föderalen Wettbewerb teilnehmen können.

Die vom Bundesverfassungsgericht eingeforderten möglichst objektiven, neutralen, an höheren Werten orientierten Maßstäbe, nach denen ein Finanzausgleich gestaltet werden sollte, hätten unter dem „Schleier der Unwissenheit“ entwickelt werden müssen. Doch in der Bundesrepublik Deutschland gab es bereits einen Finanzausgleich ebenso wie finanzstarke und -schwache Länder, so daß die Verhandlungspartner zwangsläufig bei jedem denkbaren Maßstab sofort berechnet haben, welche finanziellen Auswirkungen seine Anwendung für ihr Land gebracht hätte. Die Verhandlungsergebnisse zwischen Bund und Ländern spiegeln genau dies wider. Mit der verstärkten Einbeziehung der kommunalen Steuerkraft ist dem Gedanken der Solidarität und damit den finanzschwachen Ländern stärker Rechnung getragen, die Verwirklichung des Prämienmodells reflektiert die Gedanken zu einer stärkeren Anreizorientierung und damit zu mehr Wettbewerb, was eine Hauptforderung der finanzstarken Länder war.

In dem bundesstaatlichen komplexen und ineinander verflochtenen Gesamtsystem von verfassungsrechtlichen Regelungen liegen die Chancen zur Stärkung der Länder jedoch nicht nur in einer Neuregelung des Finanzausgleichs und der Verabschiedung des Solidarpakts II, sondern auch in einer Ausweitung der Landesautonomie. Nach der Einigung beim Länderfinanzausgleich gehören nunmehr Gemeinschaftsaufgaben, Mischfinanzierung und die Einnahmestruktur von Bund und Ländern auf den Prüfstand.

In Berlin finden sich wie in keinem anderen Land die Elemente der Verflechtung der bundesstaatlichen Ordnung. Der Landeshaushalt ist großstädtischen Belastungen ausgesetzt. Als Stadtstaat erbringt Berlin Leistungen für das gesamte Bundesgebiet. Als ostdeutsches Land ist Berlin immer noch von den Folgen der Teilung Deutschlands sichtbar gekennzeichnet. Berlin hat große Fortschritte zur Beseitigung der Lasten der staatlichen Teilung – die vor allem am Haushalt Berlins ablesbar sind – gemacht. Es wird noch einige Jahre dauern, bis Berlin sein wirtschaftliches und finanzielles Potential voll entwickelt hat. Noch ist das Land Berlin auf die Hilfe der alten Länder und des Bundes angewiesen. Sicher ist die Solidarität von Bund und Ländern nicht zum Nulltarif zu haben. Nur durch die konsequente Fortsetzung der Haushaltskonsolidierung und Verwaltungsmodernisierung kann Berlin auf die Unterstützung der anderen Mitglieder des Bundesstaates zählen.

Die fortgesetzte Neuordnung der bundesstaatlichen Ordnung stellt nicht nur für Berlin gleichermaßen Chance und Herausforderung dar. Nur Bund und Länder gemeinsam können die Herausforderungen veränderter föderaler Strukturen meistern und die damit einhergehenden Chancen eines wohlfahrtsmehrenden föderalen Wettbewerbs nutzen.

⁴⁵ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, a.a.O., S. 26-27. Der Beirat empfiehlt eine Zuschlagsbesteuerung auf Einkommen- und Körperschaftsteuern.