

Peffekoven, Rolf; Lenk, Thomas

Article — Digitized Version

Reform des Länderfinanzausgleichs und des Solidarpakts II

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Peffekoven, Rolf; Lenk, Thomas (2001) : Reform des Länderfinanzausgleichs und des Solidarpakts II, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 81, Iss. 8, pp. 427-441

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/40858>

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 und des Solidarpakts II

Nach langen Verhandlungen haben sich Ende Juni Bund und Länder über eine Neuregelung des Länderfinanzausgleichs und über die Einzelheiten des Solidarpakts II geeinigt. Ist die neue Regelung auch auf mittlere Sicht tragfähig? Wird die Regelung dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom November 1999 gerecht?

Rolf Peffekoven

Statt grundlegender Reform fragwürdige Änderungen im Detail

Am 22./23.6.2001 haben sich der Bundeskanzler und die Ministerpräsidenten der Länder auf eine Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und auf die Einzelheiten des Solidarpakts II geeinigt. Bei der Bewertung der Ergebnisse überschlugen sich die Teilnehmer des Treffens mit Lob: „Ein großer Tag für den deutschen Föderalismus“ (Schröder); „Der wahre Gewinner ist der Föderalismus“ (Stoiber); „Die Länder haben mit dem Bund ihren Frieden gemacht“ (Müller); „Die Finanzverfassung steht auf einer soliden Grundlage – eine Sternstunde des Föderalismus“ (Runde). Eine nüchterne Betrachtung führt freilich zu einem ganz anderen Ergebnis.

Die jetzt getroffene Regelung soll bis zum Jahre 2020 gelten, erst dann soll eine grundsätzliche Reform der Finanzverfassung angegangen werden. Diese wäre aber – auch nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 11.11.1999 – wohl schon jetzt angebracht gewesen¹. Der nunmehr gefundene Kompromiss – es ist zweifellos eine Einigung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner – bleibt Stückwerk. Ob der Kompromiss – wie ausdrücklich vorgese-

hen – bis zum Jahre 2020 überhaupt hält, darf zudem bezweifelt werden. Denn auch die im Jahre 1993 einstimmig verabschiedete und seit 1995 praktizierte Neuregelung des Länderfinanzausgleichs ist damals ähnlich euphorisch gewürdigt worden, was nicht verhindert hat, dass bereits drei Jahre nach Inkrafttreten die ersten Klagen der Länder Baden-Württemberg und Bayern beim Bundesverfassungsgericht eingereicht wurden. Dazu kommt, dass die jetzige Vereinbarung vorsieht, dass im Jahre 2004 über die Einführung einer begrenzten Steuerautonomie der Länder entschieden werden soll. Es ist schlechterdings unvorstellbar, dass bei einer solchen Änderung nicht auch das gesamte System des Länderfinanzausgleichs erneut in die Diskussion kommen wird.

Bund und Länder standen unter einem Einigungszwang – nicht zuletzt wegen der engen Fristen, die das Bundesverfassungsgericht für eine Reform des Steuerverteilungs- und Ausgleichsystems gesetzt hat. Im Zentrum der Reform steht der Länderfinanzausgleich – einschließlich Umsatzsteuerausgleich und Fehlbetrags-Bundeser-

gänzungszuweisungen (BEZ) –, obwohl er nicht der einzige Punkt der Finanzverfassung ist, der nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes, aber auch nach überwiegender Meinung der Fachwelt dringend reformbedürftig ist. Nicht entschieden – wenngleich auch vom Bundesverfassungsgericht angemahnt – wurden unter anderem folgende Probleme: die Kriterien für die vertikale Verteilung des Umsatzsteueraufkommens zwischen Bund und Ländern sowie die Maßstäbe für den horizontalen Umsatzsteuerausgleich, der dem Länderfinanzausgleich vorgelegt ist und inzwischen ein beachtliches Volumen (im Jahre 2000: etwa 17 Mrd. DM) erreicht hat. Andere zentrale Fragen einer umfassenden Reform (zum Beispiel die Neuordnung der Aufgabenkompetenzen, eine Steuerautonomie für die Länder oder die Rückführung der Mischfinanzierung) wurden vorerst ebenfalls nicht angegangen.

¹ Nach einem Entschließungsantrag der Fraktion von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und PDS vom 7.7.2001 wird es erst Aufgabe der nächsten Generation sein, „den bundesstaatlichen Finanzausgleich den dann gewandelten finanzwirtschaftlichen Verhältnissen anzupassen“ (S. 2).

Regelungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs

Hinsichtlich des *Umsatzsteuerausgleichs* soll nunmehr gelten, dass die Ergänzungsanteile jedem Bundesland nicht mehr wie bisher 92% des durchschnittlichen Ländersteueraufkommens (ohne Umsatzsteuer) sichern². Vielmehr ist jetzt eine Regelung vorgesehen, nach der 95% des an 97% des Länderdurchschnitts fehlenden Steueraufkommens ausgeglichen und bis 100% ein degressiver Tarif praktiziert wird. Im Ergebnis werden die problematischen Ergänzungsanteile also noch ausgeweitet³. Alle grundsätzlichen Bedenken, die gegen den Umsatzsteuerausgleich vorgetragen werden⁴, bleiben unberücksichtigt. Die Zahlung von Ergänzungsanteilen ist ein systemfremdes Element in der Steuerverteilung, da diese ansonsten nicht an Bedarfskriterien orientiert ist. Zudem gehen die Ergänzungsanteile als eigene Steuereinnahmen in die Berechnung der Finanzkraft ein und führen somit zu einer Verringerung der Beiträge und Zuweisungen im Länderfinanzausgleich. Wollte man den steuerschwachen (also vor allem den neuen) Bundesländern über einen solchen Vorwegausgleich wirklich eine Verbesserung ihrer finanziellen Situation bieten, dann dürften die Ergänzungsanteile nicht oder jedenfalls nicht voll bei der Ermittlung der Finanzkraft berücksichtigt werden.

Im Finanzausgleich unter den Ländern ist keineswegs ein einfacheres und transparenteres System gefunden worden. Eher gilt das Gegenteil. Es sind letzten Endes – wie bereits bei der vollen Eingliederung der neuen Bundesländer in die deutsche Finanzverfassung im Jahre 1993 (mit Wirkung ab dem Jahre 1995) – wie-

derum nur einige Schönheitsreparaturen durchgeführt worden:

Der Richtung nach zu akzeptieren ist die Regelung, dass für die leistenden Länder eine Abschöpfungsobergrenze von 72,5% der überdurchschnittlichen Steuerkraft eingeführt wurde. Das verbessert die Anreizwirkungen, sich selbst um höhere Steuereinnahmen zu bemühen. Diese Regelung hat jedoch momentan keine Bedeutung. Von den leistenden Ländern wird im Jahre 2005 lediglich Hessen eine Abschöpfungsquote von 71,95% erreichen; die übrigen Zahlerländer liegen deutlich darunter.

Stärkere Anreizwirkungen für Geber- und Nehmerländer werden dadurch zu erwarten sein, dass in Zukunft ein überdurchschnittlicher Anstieg der Steuerkraft zu 12% nicht in die Ausgleichsmasse eingehen soll. Das könnte vor allem auch für die neuen Bundesländer mit niedriger Steuerkraft, aber überproportionaler Zunahme von Bedeutung sein.

Die Gemeindesteuerkraft soll in Zukunft zu 64% statt bisher 50% berücksichtigt werden, ökonomisch

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

Prof. Dr. Rolf Peffekoven, 63, ist Direktor des Instituts für Finanzwissenschaft der Johannes Gutenberg-Universität Mainz und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen. Von 1991 bis 2001 war er Mitglied des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Prof. Dr. Thomas Lenk, 43, ist Direktor des Instituts für Finanzen an der Universität Leipzig.

misch geboten wären allerdings 100%. Gerade mit einer vollen Anrechnung der Gemeindesteuerkraft hätte die kommunale Finanzschwäche der neuen Bundesländer ausgeglichen werden können. Modellrechnungen zeigen, dass bei voller Anrechnung der Gemeindesteuerkraft die neuen Bundesländer im Vergleich zur heutigen Regelung (50%) rund 4,5 Mrd. DM gewonnen hätten, während ihnen bei der jetzt vorgenommenen Änderung (64%) nur rund 1,5 Mrd. DM zusätzlich zufließen. Insoweit hätten bei voller Anrechnung die für den Ausgleich der kommunalen Steuerkraft derzeit und auch für die Zukunft vorgesehenen Sonderbedarfs-BEZ in Höhe von jährlich 3,7 Mrd. DM stark reduziert oder auch ganz aufgegeben werden können.

Bei der Ermittlung der Gemeindesteuerkraft wird die bisher geltende Normierung für das Aufkommen aus den Realsteuern aufgegeben. Das hat Vorteile für die neuen Bundesländer, deren Gemeinden vergleichsweise niedrige Hebesätze praktizieren. Der Anreiz, über höhere Hebesätze ein größeres Steueraufkommen zu erzielen, wird dadurch allerdings abgeschwächt.

Die Einwohnergewichtung zugunsten der Stadtstaaten – ökonomisch umstritten – bleibt unangestastet; es wird sogar eine neue Einwohnergewichtung zugunsten der dünn besiedelten Gebiete eingeführt, letztere allerdings bei der

² Vgl. zum Folgenden: Bayerisches Staatsministerium der Finanzen: Der neue Finanzausgleich ab 2005, Informationen zur Finanzpolitik, Juni 2001.

³ Zu dieser Regelung, die quantitativ durchaus zu Buche schlägt, findet sich im Ergebnisprotokoll der Sonderkonferenz nicht ein Wort.

⁴ Vgl. dazu R. Peffekoven: Zur Neuordnung des Länderfinanzausgleichs, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 45, 1987, S. 190 ff.

Ermittlung der Ausgleichsmesszahl für die Gemeindesteuern. Die Einwohner in Sachsen-Anhalt werden dabei in Zukunft mit 102%, die in Brandenburg mit 103% und die in Mecklenburg-Vorpommern mit 105% „veredelt“. Für alle anderen Länder wird die derzeit geltende Gewichtung bei den Gemeindesteuern gestrichen. Für sich gesehen werden damit die Zuweisungen an die genannten Länder größer, während die übrigen Bundesländer dafür zahlen müssen.

□ Die Berücksichtigung der Seehafenlasten wird aus der Berechnung der Finanzkraft herausgenommen – eine Forderung, die in der wissenschaftlichen Diskussion seit langem immer wieder gestellt und auch begründet worden ist⁵. Nach den Daten für 2000 profitieren davon alle Bundesländer mit Ausnahme von Bremen, Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern, die die Verlierer sein werden⁶.

Ob es allerdings bei diesen Gewinnen und Verlusten endgültig bleibt, ist im Augenblick nicht abzusehen. Hafenlasten sollen nämlich in einem eigenen Gesetz geregelt werden, dessen Einzelheiten bisher ungeklärt bleiben. Deshalb kann derzeit auch nichts zu dem genannten Betrag von 75 Mill. DM für Hafenlasten gesagt werden,

der deutlich unter dem bisherigen Umverteilungseffekt der Seehafenpauschalen von insgesamt etwa 245 Mill. DM liegt. Entschieden ist lediglich, dass die Länder die Hafentlasten weiterhin zahlen, allerdings eben außerhalb des Länderfinanzausgleichs. Den Vereinbarungen ist zu entnehmen, dass die Ländergesamtheit 75 Mill. DM an Umsatzsteueranteilen an den Bund abtritt, so dass offenbar Zahlungen des Bundes an die Seehafenländer geplant sind. Der Kreis der Empfänger wird um das Land Schleswig-Holstein erweitert. Letzten Endes kann auch dieses Verfahren nicht überzeugen, weil die Seehafenlasten über die horizontale Umsatzsteuerverteilung und damit im Wesentlichen nach der Einwohnerzahl finanziert werden. Auch diese Verteilung hat mit der tatsächlichen Inanspruchnahme der Seehäfen nicht unmittelbar etwas zu tun.

□ Beim Ausgleichstarif hat man sich nicht auf einen linearen Tarif einigen können, wie er übereinstimmend von wissenschaftlicher Seite gefordert wird. Ganz im Gegenteil: Der Tarif umfasst jetzt eine Linearzone sowie zwei Progressions- und Degressionszonen. Das Ausgleichsverfahren wird dadurch nur unnötig kompliziert. Zwar wird nach Länderfinanzausgleich keine

Mindestfinanzkraft (bisher: 95%) mehr garantiert. Modellrechnungen zeigen aber, dass die finanzschwächsten (neuen) Bundesländer im Jahre 2005 eine (allerdings anders definierte) Finanzkraft von etwa 94% erreichen würden.

□ Die Fehlbetrags-BEZ bleiben – trotz der überzeugenden Kritik durch das Bundesverfassungsgericht und auch der Wissenschaft – im Prinzip erhalten. Das Ausgleichsniveau von bisher mindestens 99,5% wird leicht abgesenkt. Statt der bisherigen Auffüllung um 90% der an 100% der durchschnittlichen Finanzkraft fehlenden Beträge werden in Zukunft 77,5% der an 99,5% des Durchschnitts fehlenden Finanzkraft aufgefüllt. Somit gibt es keine Mindestgarantie mehr; alle neuen Bundesländer kommen nach Länderfinanzausgleich und Zahlung von Fehlbetrags-BEZ im Jahre 2005 auf ein Niveau von etwa 98% der durchschnittlichen Finanzkraft. Das ist unter Anreizgesichtspunkten immer noch zu hoch und deshalb auch nicht zu akzeptieren.

⁵ Vgl. R. Peffekoven: Berücksichtigung der Seehafenlasten im Länderfinanzausgleich?, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 46, 1988, S. 397 ff.

⁶ Niedersachsen würde durch Streichen der Seehafenpauschale gewinnen. Zur Begründung: Ebenda, S. 401 f.

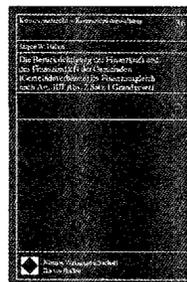
NOMOS Aktuell

Jürgen W. Hidién

Die Berücksichtigung der Finanzkraft und des Finanzbedarfs der Gemeinden (Gemeindeverbände) im Finanzausgleich nach Art. 107 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz

2001, 289 S., brosch., 88,- DM, 77,50 sFr, ISBN 3-7890-7185-4
(Kommunalrecht – Kommunalverwaltung, Bd. 36)

Die Untersuchung analysiert die Stellung der Kommunen im Bundesstaat und in der Finanzverfassung des Grundgesetzes, besonders im Länderfinanzausgleich.



Die Gewinne und Verluste aus den Änderungen beim Länderfinanzausgleich und bei den Fehlbetrags-BEZ sind in der Tabelle in Spalte 2 und 3 zusammengestellt. Daraus ergibt sich, dass die jetzt beschlossene „Reform“ des Finanzausgleichs unter den Ländern Gewinner und Verlierer gehabt hätte. Das kann auch nicht überraschen; denn das System des Länderfinanzausgleichs ist im Prinzip ein Nullsummenspiel: Was einer gewinnt, muss ein anderer zahlen. Insoweit wird jede durchgreifende Reform unmöglich gemacht, wenn zuvor die Lösung ausgegeben wird, es dürfe dabei weder Gewinner noch Verlierer geben.

Zahlungen des Bundes

Das ist nur möglich, wenn ein Dritter, hier der Bund, Mittel zur Verfügung stellt. Das ist geschehen, denn der Bund hat an die Ländergesamtheit im Ergebnis einen Betrag von rund 2,5 Mrd. DM abgetreten. Dass er dazu bereit war, muss schon überraschen, hatte sich der Bund doch kurz zuvor bei der Vorlage des Haushaltsentwurfs 2002 selbst noch als Sanierungsfall hingestellt. Die nunmehr bereitgestellten Zahlungen an die Länder haben einen Kompromiss ermöglicht: Alle konnten gewinnen, keiner musste verlieren.

Wenn der Bund an die Ländergesamtheit einen Betrag von 2,5 Mrd. DM abtreten wollte, dann wäre der verfassungsrechtlich vorgegebene Weg eine Änderung der Verteilung des Umsatzsteueraufkommens zwischen Bund und Ländern gewesen; denn dies ist nach Art. 106 Abs. 3 und 4 GG das variable Element im deutschen Steuerverteilungssystem. Der an die Länder abgetretene Anteil am Umsatzsteueraufkommen wäre gemäß den (jetzt geänderten) Re-

gelungen für die horizontale Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer auf die einzelnen Bundesländer aufzuteilen gewesen.

Statt dieses einfachen und transparenten Verfahrens ist eine andere, technisch schwierige und für Außenstehende kaum noch nachvollziehbare Lösung gefunden worden⁷. Die Mittel hat der Bund im Wesentlichen dadurch zur Verfügung gestellt, dass er die Zins- und Tilgungsleistungen der Länder für den Fonds „Deutsche Einheit“ von 2005 an übernommen hat (6,85 Mrd. DM), im Gegenzug haben die Länder aus ihrem Anteil am Umsatzsteueraufkommen 2,45 Mrd. DM an den Bund abgetreten. Änderungen bei den Fehlbetrags-BEZ kosten die Länder rund 1,3 Mrd. DM, der Wegfall der „Sonderbedarfs-BEZ für politische Führung alt“ etwa 1,5 Mrd. DM. Auf der anderen Seite bringen die „Sonderbedarfs-BEZ für politische Führung neu“ den Ländern rund 1 Mrd. DM (vgl. Tabelle).

Die Aufbringung des Gesamtbetrags bevorteilt die Länder sehr unterschiedlich: Zins- und Tilgungslasten beim Fonds „Deutsche Einheit“ leisten bisher nur die westlichen Länder (einschließlich Berlin), an der Umsatzsteuer sind dagegen alle Länder beteiligt. Spalte 5 der Tabelle gibt einen Überblick über die Entlastungen der Westländer beim Fonds „Deutsche Einheit“. Der Spalte 1 und 4 sind die Be- und Entlastungen durch die Änderungen bei der Umsatzsteuerverteilung⁸ und durch den Fortfall der „Sonderbedarfs-BEZ für politische Führung alt“ zu entnehmen.

Problematische Finanzierung

Durch diese Art der Finanzierung ist das Ausgleichssystem keineswegs einfacher und transparenter geworden, zudem ist sie der

Sache nach problematisch. Das gilt einmal für die Tilgungsstreckungen: Der Fonds „Deutsche Einheit“ läuft damit nicht - wie bisher geplant - im Jahre 2015 aus, sondern erst im Jahre 2019; dann ergibt sich ein Schuldenstand von 12,8 Mrd. DM, der in den Bundeshaushalt übernommen wird⁹. Dadurch müssen insgesamt mehr Zinsen gezahlt werden, die Belastungen werden auf weitere Jahre ausgedehnt. Das alles ist kein Beitrag zu der vom Bundesminister der Finanzen propagierten nachhaltigen Finanzpolitik, die auch und gerade die Interessen zukünftiger Steuerzahler beachten soll. Im Übrigen stellt die Tilgungsstreckung eine versteckte Kreditfinanzierung in einem Nebenhaushalt dar, was zwar nicht die Verschuldung des gesamten öffentlichen Haushalts reduziert, aber sehr wohl die Verschuldung in den Haushalten von Bund und Ländern.

Die Übernahme der bisherigen Zins- und Tilgungsverpflichtungen der Länder eröffnet dem Bund zudem noch einen weiteren Vorteil: Die erhöhten Tilgungsleistungen des Bundes und die offenbar geplante Einstellung des Fonds „Deutsche Einheit“ in den Bundeshaushalt ab dem Jahre 2005 verringern die Nettokreditaufnahme im Bundeshaushalt. Das Ziel, bis

⁷ Auch der Bundesminister der Finanzen hatte erhebliche Schwierigkeiten, diese Regelung verständlich darzustellen, wie dem Protokoll der Pressekonferenz vom 23.6.2001 (S. 7 ff.) zu entnehmen ist.

⁸ Trotz Senkung des Länderanteils an der Umsatzsteuer gewinnen einige Bundesländer. Das ist darauf zurückzuführen, dass die Bedeutung der Ergänzungsanteile zunimmt (vgl. Fußnote 3).

⁹ Wenn der Bund nachweisen kann, dass die Restschuld im Fonds „Deutsche Einheit“ Ende des Jahres 2019 aufgrund der tatsächlichen Zinsentwicklung den Betrag von 12,8 Mrd. DM übersteigt, müssen die westdeutschen Länder (einschließlich Berlin) den übersteigenden Betrag zu 53,3% ausgleichen.

Vergleichsberechnung Bundesstaatlicher Finanzausgleich zwischen der bisherigen Regelung und der Neuregelung¹

(Gewinne [+] und Verluste [-] in Mill. DM)

	Auswirkungen Umsatzsteuer- ausgleich [1]	Auswirkungen Länderfinanz- ausgleich [2]	Auswirkungen Fehlbetrags- BEZ [3]	Auswirkungen BEZ politische Führung alt [4]	Auswirkungen Fonds „Deutsche Einheit“ [5]	Auswirkungen BEZ politische Führung neu [6]	Auswirkungen insgesamt [7]
Nordrhein-Westfalen	-1516,2	11,5	0,0	0,0	1837,9	0,0	333,2
Bayern	-1025,0	176,3	0,0	0,0	1248,2	0,0	399,5
Baden-Württemberg	-883,1	54,5	0,0	0,0	1079,4	0,0	250,8
Niedersachsen	831,9	-154,9	-1136,7	0,0	780,2	0,0	320,5
Hessen	-509,9	122,3	0,0	0,0	631,0	0,0	243,3
Rheinland-Pfalz	230,7	120,9	-544,1	-219,0	396,5	90,0	75,0
Schleswig-Holstein	-27,6	91,9	-208,7	-164,0	275,7	104,0	71,3
Saarland	97,5	-17,1	-106,4	-153,0	105,4	124,0	50,3
Hamburg	-143,9	2,2	0,0	0,0	204,7	0,0	63,0
Bremen	-55,8	-77,8	103,2	-126,0	75,2	118,0	36,8
Summe Westländer:	-3001,5	329,6	-1892,7	-662,0	6634,3	436,0	1843,8
Berlin	128,5	-697,7	655,6	-219,0	215,7	85,0	168,1
Sachsen	138,1	39,1	-51,2	0,0	0,0	50,0	175,9
Sachsen-Anhalt	69,3	94,5	0,0	-164,0	0,0	103,0	102,8
Thüringen	64,5	63,6	-4,2	-164,0	0,0	109,0	68,9
Brandenburg	96,6	112,3	-27,3	-164,0	0,0	108,0	125,6
Mecklenburg-Vorpommern	54,5	58,6	7,3	-164,0	0,0	120,0	76,4
Summe Ostländer:	423,0	368,1	-75,4	-656,0	0,0	490,0	549,7
Summe Gesamt:	-2450,0	0,0	-1312,4	-1537,0	6850,0	1011,0	2561,6

¹ Für das Jahr 2005 auf Basis der Steuerschätzung Mai 2001.

Quelle: Ergebnisprotokoll Sonder-Konferenz der Ministerpräsidenten der Länder am 22./23. Juni 2001. Eigene Berechnungen.

zum Jahre 2006 diese auf null zu reduzieren, wird damit erleichtert. Solche Buchungstricks sind nicht neu, sondern bereits bei der Übernahme des Erblastentilgungsfonds in den Bundeshaushalt „gepflegt“ worden. Die jetzt gefundene Lösung ist also eine Fortsetzung der „kreativen Buchführung“ im Bundeshaushalt.

Offenbar war es – trotz der Zahlungen des Bundes – schwierig, ein Modell zu konstruieren, bei dem alle Länder gewinnen konnten. Das aber war das erklärte Ziel der Ministerpräsidenten und ihrer Finanzminister. Die Änderungen beim Fonds „Deutsche Einheit“ entlasten die alten Bundesländer (einschließlich Berlin) wie in Spalte 5 der Tabelle dargestellt. Auch nach dieser Operation bleiben immer noch für einige Länder Verluste. Diese sind sodann über Zahlungen von

„BEZ für Kosten der politischen Führung neu“ kompensiert worden. Die dabei festgesetzten Beträge haben mit den tatsächlichen Kosten der politischen Führung oder der Größe eines Landes überhaupt nichts zu tun, sondern sind so festgesetzt worden, dass es keine Verlierer der „Reform“ gegeben hat. Das ohnehin umstrittene Instrument der Sonder-BEZ für politische Führung ist mit diesem Vorgehen wohl endgültig diskreditiert worden. Im Grunde zeigt sich, was im Streit vor dem Bundesverfassungsgericht schon behauptet worden war: Diese Art der BEZ sind versteckte Fehlbetrags-BEZ.

An einem Beispiel sei das Verteilungsergebnis noch einmal demonstriert. Das Nehmerland Rheinland-Pfalz verliert durch die Änderungen beim horizontalen Umsatzsteuerausgleich (Spalte 1),

beim Länderfinanzausgleich (Spalte 2) und bei den BEZ (Spalten 3 und 4) zunächst insgesamt 411,5 Mill. DM. Dem steht ein Gewinn aus den Änderungen beim Fonds „Deutsche Einheit“ von 396,5 Mill. DM gegenüber (Spalte 5). Insgesamt ergibt sich also ein Verlust von 15 Mill. DM. Um auch dieses Land zu einem Gewinner zu machen, wird eine „Sonderbedarfs-BEZ für politische Führung neu“ von 90 Mill. DM gezahlt (Spalte 6). Im Ergebnis entsteht so ein Gewinn von 75 Mill. DM (Spalte 7). Eine Begründung für die Zahlung von 90 Mill. DM wird nirgends geboten¹⁰. Landesintern ist die Rede

¹⁰ In dem Betrag von 90 Mill. DM sind 20 Mill. DM enthalten, die nicht der Bund tragen soll, sondern die „zu Lasten der Ländergesamtheit“ gehen. Einzelheiten sind nicht festgelegt worden. Offenbar ist geplant, weitere 20 Mill. DM vom Umsatzsteueranteil der Ländergesamtheit an den Bund zu übertragen.

von einer Kompensation der hohen Konversionslasten. Das wäre die Berücksichtigung einer Sonderlast und hätte nichts mit den hohen Kosten der politischen Führung in den kleinen Bundesländern zu tun. Mit dieser Art der Sonderbedarfs-BEZ ist offenbar die Stellschraube gefunden worden, um politische Kompromisse zu ermöglichen.

Solidarpakt II

Dass die neuen Bundesländer ihre Zustimmung zu den Änderungen des Länderfinanzausgleichs nur geben wollten, wenn gleichzeitig der Solidarpakt II geregelt würde, ist nachvollziehbar. Es ist davon auszugehen, dass noch auf Jahre hinaus Transfers von West nach Ost gezahlt werden müssen. In einem Sondergutachten 1991 hat der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung¹¹ als Begründung für solche Transfers einen Nachteil in der Infrastruktur gesehen, der ein wesentliches Wachstumshemmnis für die Entwicklung in den neuen Ländern darstellt. Da solche Infrastrukturmängel auch heute noch bestehen – nicht nur im Verkehrsbereich –, scheinen weitere Transfers von daher begründet zu sein.

Kritisch sind allerdings die steuerliche Förderung oder die Subventionierung privater Investitionen zu beurteilen. In der Anfangsphase mag es geboten gewesen sein, die externen Effekte (ungeklärte Eigentumsverhältnisse, ineffiziente Verwaltung, Infrastrukturnachteile) auf diese Weise zu kompensieren. Dies dürfte inzwischen aber bewerkstelligt sein, so dass die Investitionsförderung nur noch über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ vertretbar ist – und das in eigener Regie der

neuen Länder. Die Investitionszulage sollte dagegen über das Jahr 2004 hinaus nicht mehr gezahlt werden¹².

Die weiteren Zahlungen von West nach Ost sind ein Akt der Solidarität im Bundesstaat. Hinsichtlich der Ausgestaltungen ist offenbar nicht diskutiert worden, ob der Bund oder die westlichen Länder oder beide gemeinsam leisten sollen. Wie selbstverständlich wird der Bund in die Pflicht genommen. Ob dafür allerdings 306 Mrd. DM erforderlich sind, hat der Bund nicht mehr überprüft; auf Kosten der Steuerzahler sind die seit langem bestehenden Forderungen der neuen Länder einfach übernommen und zeitlich lediglich etwas gestreckt worden. Zuvor hatte der Bund ganz andere quantitative Vorstellungen – nicht zuletzt gestützt durch ein Gutachten des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW).

Effiziente Verwendung der Mittel?

Solidarität verlangt aber auch, dass im Interesse der Geber die effiziente Verwendung der Mittel gesichert ist. Dafür braucht man Zweckbindungen, möglicherweise Eigenbeteiligungen, Kontrollen und zeitliche Begrenzungen. Die ersten drei Punkte sind bei den jetzt getroffenen Regelungen nicht oder nicht hinreichend berücksichtigt worden. Es kommt noch schlimmer: Die bisher gezahlten Investitionshilfen, die als Finanzhilfen nach Art. 104^a Abs. 4 GG zweckgebunden waren, werden zu Bundesergänzungszuweisungen, die ungebundene Transfers zur freien Verfügung der Empfängerländer darstellen. Sinnvoll wäre es gewesen, umgekehrt vorzugehen: Die Investitionshilfen hätten in der bisherigen Form beibehalten und die Sonderbedarfs-BEZ, die zur

Schließung der Infrastrukturlücke gezahlt werden, hätten auch in der Form der Finanzhilfen nach Art. 104 a Abs. 4 GG gezahlt werden sollen. Soweit die Sonderbedarfs-BEZ dem Ausgleich kommunaler Finanzschwäche dienen, ist die freie Verwendung der Mittel unbedenklich, da es um Steuersatz geht¹³.

Nach dem Ergebnisprotokoll der Sonderkonferenz der Ministerpräsidenten erhalten die neuen Länder die Mittel „zur aufbaugerechten Verfügung“, und sie übernehmen „die politische Verantwortung für den Erfolg der Mittelverwendung“. Das reicht als Zweckbindung nicht aus. Die neuen Länder (einschließlich Berlin) sollen jährlich dem Finanzplanungsrat (der keinerlei Entscheidungskompetenzen hat) „Fortschrittsberichte Aufbau Ost“ vorlegen, „in denen ihre Fortschritte bei der Schließung der Infrastrukturlücke, die Verwendung der Mittel aus dem Solidarpakt II und die finanzwirtschaftliche Entwicklung ... darzulegen sind“. In der gleichen Sitzung des Finanzplanungsrates soll der Bund seine Bewertung der jeweiligen Fortschrittsberichte vorlegen.

Ob solche Kontrollen jedoch ausreichen, muss nach bisherigen Erfahrungen bezweifelt werden. Auch beim Solidarpakt I war

¹¹ Sondergutachten vom 13.4.1991, abgedruckt in: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1991/92, S. 251 ff.

¹² Nach einem Entschließungsantrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und PDS vom 7.7.2001 wird die Bundesregierung allerdings „um Prüfung gebeten, wie die aufbaupolitischen Zielsetzungen der Investitionszulage über das Jahr 2004 hinaus erhalten werden soll“, (S. 3).

¹³ Würde man – wie oben vorgeschlagen – den Ausgleich der kommunalen Finanzschwäche über die volle Berücksichtigung der Gemeindesteuerkraft anstreben, würden höhere Transfers im Länderfinanzausgleich an die neuen Bundesländer fließen. Auch diese Mittel stünden zur freien Verfügung.

gemäß § 11 Abs. 4 Satz 2 Finanzausgleichsgesetz vorgesehen, dass die Sonderbedarfs-BEZ wegen teilungsbedingter Sonderlasten „im Jahre 1999 im Falle einer wesentlichen Abweichung von den zugrunde gelegten Erwartungen von Bund und Ländern gemeinsam überprüft“ werden sollten. Diese Überprüfung hat sich in der Weise abgespielt, dass die neuen Bundesländer einen Bericht erstellt haben, den der Bundesfinanzminister zustimmend zur Kenntnis genommen hat. Eine parlamentarische Beteiligung an diesem Verfahren hat es nicht gegeben. Für die „Fortschrittsberichte“ droht Ähnliches. Parlament und Bürger haben aber ein Recht darauf, über die zweckgerechte Verwendung der erheblichen Mittel informiert zu werden. Das wird nicht mit „Fortschrittsberichten“ der Länder, sondern nur auf der Basis von Evaluationen z.B. der Forschungsinstitute möglich sein. Wichtige Voraussetzung wäre auch, dass vor der Vergabe der Infrastrukturmittel Rahmenpläne erstellt werden, in denen festgelegt wird, welche Infrastruktur-Investitionen in welcher zeitlichen Reihenfolge vorgenommen werden sollen.

Dominierende Rolle der BEZ

Die BEZ, die nach der Verfassung nur subsidiären Charakter im Ausgleichssystem haben sollen, werden quantitativ auch weiterhin eine dominierende Rolle spielen. Von den geplanten Transfers in Höhe von insgesamt 306 Mrd. DM sollen 206 Mrd. DM (Korb I) in dieser Form gezahlt werden. Alle berechtigten Kritikpunkte an den BEZ im Urteil des Bundesverfassungsgerichtes sind unbeachtet geblieben. Die restlichen 100 Mrd. DM (Korb II) des Gesamtbetrags von 306 Mrd. DM sollen für Wirtschaftsförderung eingesetzt wer-

den. Auch dafür müssen Zweckbindung, Kontrollen und degressive Gestaltung verlangt werden.

Die Sonderbedarfs-BEZ sollen – wie bisher – nach der Einwohnerzahl verteilt werden. Das kann in keinem Fall akzeptiert werden; denn es wäre nur zu vertreten, wenn die Infrastrukturlücke und die kommunale Finanzschwäche gleichmäßig für das gesamte Gebiet der neuen Bundesländer bestehen würden. Das mag unmittelbar nach der Vereinigung im Jahre 1990, vielleicht auch noch bei der Beschlussfassung über den Solidarpakt I im Jahre 1993 gegolten haben. Inzwischen haben sich beim Aufbau der Infrastruktur und der Wirtschaftsbasis erhebliche regionale Unterschiede ergeben. Das verlangt aber, dass die Sonderbedarfs-BEZ nicht mehr nach der Einwohnerzahl verteilt werden, sondern nach Indikatoren, die Aufschluss über die noch bestehenden Defizite in der Infrastruktur, über die Leistungskraft und die inzwischen erreichte kommunale Steuerkraft geben. BEZ werden grundsätzlich an die Länder gezahlt; keineswegs gesichert ist, dass und in welchem Umfang die Mittel an die Kommunen weitergeleitet werden, die in vielen Fällen die Infrastruktur-Investitionen vorzunehmen haben.

Wie sich die Entwicklung in den neuen Ländern abspielen wird, kann heute nicht eindeutig vorhergesagt werden. Ob nach dem Jahre 2020 weitere Zahlungen erforderlich sind und wie sich diese entwickeln, ist nicht abzusehen. Insoweit darf auch die kategorische Entscheidung des Kanzlers, es werde keinen Solidarpakt III geben, nicht ganz ernst genommen werden. Das Gleiche gilt für die Zusage der neuen Länder, nach dem Jahre 2019 keine teilungsbedingten Sonderlasten mehr geltend zu machen. Man sollte auch

nicht ausschließen, dass die Leistungen an die neuen Länder in den kommenden Jahren deutlich reduziert werden können. Insoweit sollte man das Leistungsvolumen von 306 Mrd. DM eher als Zielgröße interpretieren.

Wenn die Bundesregierung aber genau weiß, dass die Zahlungen an die neuen Bundesländer der Höhe nach zurückgehen und im Jahre 2020 ganz eingestellt werden können, dann hätte man auch ein Wort zum Solidaritätszuschlag erwarten dürfen. Diese Sonderbelastung müsste dann wenigstens schrittweise zurückgeführt werden. Dazu findet der Bürger in den Vereinbarungen leider kein einziges Wort. Es gibt nur die Bemerkung des Bundesministers der Finanzen, der Solidaritätszuschlag sei wohl noch für lange Zeit notwendig. Auch das passt nicht zur bisher betriebenen Finanzpolitik, die Steuersenkungen versprochen hat.

Was wird aus den EU-Hilfen?

Das Finanzvolumen des Korbes II beträgt derzeit über 10 Mrd. DM jährlich, dazu kommen EU-Strukturfondsmittel in Höhe von rund 20 Mrd. DM pro Jahr. Auch diese Transfers sind für die Zukunft keineswegs gesichert. Würden die heutigen Regelungen der EU-Strukturfonds unverändert auf eine erweiterte Gemeinschaft übertragen und die derzeit geltende Haushaltsbegrenzung (1,27% des EU-Bruttosozialprodukts) eingehalten, dann würden die EU-Strukturmittel weitgehend den Beitrittsländern zufließen. Die bisherigen Nutznießer, vor allem Spanien, aber auch viele Regionen in den neuen Bundesländern, müssten entsprechend auf Transfers verzichten. Diese Regionen würden durch den Beitritt der mittel- und osteuropäischen Länder rechne-

risch nämlich relativ reicher (das Pro-Kopf-Einkommen würde über 75% des Durchschnitts in der erweiterten Union liegen), obwohl sich absolut an der Höhe des Einkommens nichts verändert hätte.

Die neuen Bundesländer haben bereits offen Druck auf die Bun-

desregierung ausgeübt, in Brüssel durchzusetzen, dass die heutigen Zahlungen aus den Strukturfonds auch nach dem Beitritt der mittel- und osteuropäischen Länder geleistet werden. Ersatzweise fordern sie, dass der Bund entsprechende Mittel garantiert. Die Bundesregie-

rung hat aber bereits durch ihren Ostbeauftragten erklären lassen, dass der Bund keine „Gesamtbürgerschaft“ für die bisherigen EU-Hilfen übernehmen werde. Hier kündigen sich bereits neue Auseinandersetzungen an. Das Thema wird also aktuell bleiben.

Thomas Lenk

Im „Schleier des Nichtwissens“ das Maßstäbengesetz verabschiedet?

Mit der Vereinbarung der Regierungschefs der Länder und des Bundeskanzlers vom 23. Juni 2001 konnte der jahrelange Streit über die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen beigelegt werden. Damit wurde die Basis für drei verschiedene Gesetzgebungsverfahren geschaffen: Nämlich für die Maßstäbengesetzgebung, für das Finanzausgleichsgesetz und den Solidarpakt II.

Diese ohnehin inhaltlich eng verzahnten Gesetzgebungssachverhalte wurden in den öffentlich geführten Diskussionen vielfach noch zusätzlich mit einer allgemeinen Finanzverfassungsdiskussion über mehr Wettbewerbsföderalismus vermengt. Mehr Wettbewerb zwischen Ländern erfordert jedoch zwingend, dass die Bundesländer über weitgehende Aufgaben- und Steuerautonomie verfügen, was in der bundesdeutschen kooperativen Finanzverfassung so nicht gegeben ist¹. Dies bedeutet, dass bei den anstehenden Gesetzgebungsverfahren im existierenden Verfassungsrahmen keine sinnvolle Implementierung von Wettbewerbsföderalismus möglich ist. Eine fundamentale Verfassungsreform würde, wie beispielsweise die Finanzverfassungsreform von 1969

belegt, annähernd eine Dekade benötigen und damit den durch das Verfassungsgericht vorgegebenen Zeitrahmen einer Neuregelung bis 2004 vollkommen sprengen.

Deshalb empfiehlt es sich, parallel zu den jetzigen Gesetzgebungsverfahren eine Sachverständigenkommission „Finanzverfassung“ einzusetzen, die die derzeitige Finanzverfassung – insbesondere die massiv kritisierten Bund-Länder-Mischfinanzierungen und die Möglichkeit der Einführung eines Steuertrennsystems – überprüft und gegebenenfalls Vorschläge für ein stärker wettbewerbsorientiertes System ausarbeitet.

Das Maßstäbengesetz

Unabhängig davon konnte der Deutsche Bundestag am 5. Juli 2001 aufbauend auf der Vereinbarung vom 23. Juni den von der Bundesregierung eingebrachten „Entwurf eines Gesetzes über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz – MaßStG)“

beschließen. Damit folgte der Gesetzgeber dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999, in dem festgestellt wurde, dass der Gesetzgeber bis zum Ende des Jahres 2002 „das verfassungsrechtlich nur in unbestimmten Begriffen festgelegte Steuerverteilungs- und Ausgleichssystem durch anwendbare, allgemeine, ihn selbst bindende Maßstäbe gesetzlich zu konkretisieren und zu ergänzen“ habe.

Das Maßstäbengesetz muss diesem Urteil zu Folge „in zeitlichem Abstand vor seiner konkreten Anwendung im Finanzausgleichsgesetz beschlossen und sodann in Kontinuitätsverpflichtungen gebunden werden, die seine Maßstäbe und Indikatoren gegen aktuelle Finanzierungsinteressen, Besitzstände und Privilegien abschirmen. Auch wenn sich nicht ein allgemeiner ‚Schleier des Nichtwissens‘ ...über die Entscheidungen der Abgeordneten breiten lässt, kann die Vorherigkeit des Maßstäbengesetzes eine institutionelle Verfassungsorientierung gewährleisten, die einen Maßstab entwickelt, ohne dabei den konkreten Anwen-

¹ Vgl. T. Lenk: Stellungnahme zum Maßstäbengesetz, Deutscher Bundestag, 22. Mai 2001.

dingsfall schon voraussehen zu können“. Ausgehend von diesem Maßstäbengesetz sollte dann in einem zweiten Schritt ein neues Finanzausgleichsgesetz entwickelt werden.

Wie zu erwarten war, berücksichtigten Bund und Länder sehr wohl die finanziellen Folgen des Maßstäbengesetzes für das anschließend zu verabschiedende Finanzausgleichsgesetz, wie eine dem Ergebnisprotokoll beigefügte Vergleichsrechnung zeigt. Dennoch hätten die Maßstäbe ihre Wirkung auf weitere Finanzausgleichsgesetze, deren finanzwirtschaftlichen Rahmbedingungen heute nicht abschätzbar sind, haben können, hätte der Gesetzgeber nicht quasi in letzter Minute die Geltungsdauer des Maßstäbengesetzes von vornherein auf den 31.12.2019 begrenzt (§ 17 MaßstG) und damit seine Scheu vor einem zu dichten „Schleier des Nichtwissens“ gezeigt.

Finanzwirtschaftliche Folgen

Für eine finanzwissenschaftliche abschließende Beurteilung des Maßstäbengesetzes ist es noch zu früh, da seine finanzwirtschaftlichen Wirkungen erst im Zusammenhang mit dem noch ausstehenden Finanzausgleichsgesetz analysiert werden können. So ist im § 2a MaßstG eine Sicherung eines Eigenbehalts vorgesehen, jedoch erschließt sich einem am Gesetzgebungsverfahren Nichtbeteiligten der Sinn der Formulierung nicht unmittelbar².

Mit Hilfe der ebenso verabschiedeten Entschließung zum Maßstäbengesetz kann jedoch vermutet werden, dass damit das Prämienmodell gemeint sein könnte, das die gegenüber dem Vorjahr überdurchschnittlichen Steuer-mehreinnahmen bzw. unterdurchschnittlichen Steuermindereinnahmen aus Einkommen- und Körper-

schaftsteuer sowie den Landessteuern je Einwohner im Länderfinanzausgleich zu 12% ausgleichsfrei stellt. Diese Eigenbehalte sind jedoch weder in der dem Ergebnisprotokoll beigefügten Tabelle noch in der Tabelle dieses Beitrages berücksichtigt, so dass sich die ausgewiesenen Werte für die einzelnen Bundesländer noch wesentlich ändern können, abhängig von den Steuerzuwächsen 2004 auf 2005.

In § 3 MaßstG wurde zwar das Deckungsquotenprinzip für die vertikale Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern festgeschrieben, aber auf eine genaue Definition, wie es umgesetzt werden soll, wurde verzichtet. Nach wie vor gibt es diesbezüglich erhebliche Meinungsunterschiede zwischen Bund und Ländern. Damit fehlt noch eine wesentliche Voraussetzung für das neue Finanzausgleichsgesetz³.

Erfreulich klar ist die neue Bemessung der Finanzkraft der Bundesländer in § 9 MaßstG. Dort werden als ausgleichserhebliche Einnahmen grundsätzlich alle Einnahmen von Ländern und Gemeinden sowie Gemeindeverbänden definiert. Nur wenn eine umfassende Abbildung des kommunalen Finanzbedarfs nicht möglich ist, darf ein Abschlag für den nicht berücksichtigten abstrakten Mehrbedarf vorgenommen werden⁴. Laut Einigung vom 23.6. soll die kommunale Finanzkraft im kommenden Finanzausgleich zu 64% mit einbezogen werden. Dies hat zur Konsequenz, dass Länder mit reichen Gemeinden gegenüber Ländern mit steuer- und strukturschwachen Gemeinden nicht mehr so sehr bevorteilt werden, wie beim gegenwärtigen Finanzausgleich, in dem ein pauschaler Abschlag von 50% praktiziert wird. Somit werden die tatsächlich vorhandenen Leis-

tungsunterschiede zwischen Ländern und ihren Kommunen deutlicher in der Berechnung ausgewiesen (siehe Zeile 6, Tabelle 2).

Sonderlage Ostdeutschlands

Um die erzielte Einigung, die einige Ministerpräsidenten als „Sieg des Föderalismus“ bezeichneten, finanzwirtschaftlich beurteilen zu können, ist es notwendig, diese mit dem bestehenden (Transfer-) System zu vergleichen. Seit dem Beitritt der neuen Länder zur Bundesrepublik Deutschland gelten die westdeutschen rechtlichen Regelungen im Wesentlichen auch dort. Finanzwirtschaftlich relevant sind insbesondere jene Normen, die die staatliche Aufgabenerfüllung betreffen. Damit diese auch in den neuen Bundesländern adäquat eingehalten werden können, war es notwendig, eine aufgabengerechte Finanzausstattung dieser Länder sicherzustellen.

Da jedoch die neuen Bundesländer im Ergebnis der primären Steuerertragsverteilung des Grundgesetzes vor Umsatzsteuerverteilung nur ein Steueraufkommen von unter 40% des Durchschnittes erreichen, ist es Aufgabe der Umsatzsteuerverteilung, des Länderfinanzausgleichs sowie der ergänzenden Zuweisungen des Bundes (sogenannte Bundesergänzungszuweisungen) für die erforderliche Finanzausstattung zu sorgen. Bei den Solidarpakt-I-Verhandlungen wurde klar, dass dazu mittelfristig

² „Von Mehr- oder Mindereinnahmen gegenüber den länderdurchschnittlichen Einnahmen sowie von überdurchschnittlichen Mehreinnahmen oder unterdurchschnittlichen Mindereinnahmen je Einwohner gegenüber dem Vorjahr muss dem betreffenden Land ein Eigenbehalt verbleiben.“ (§2a MaßstG.)

³ Ebenso wie bei der Deckungsquote ist im § 12 MaßstG der Begriff der Leistungsschwäche noch genauer zu definieren, so dass auch hier noch einiger Interpretationsspielraum besteht.

⁴ Siehe dazu insbesondere T. Lenk: Aspekte des Länderfinanzausgleichs, Frankfurt u.a., 2001, S. 75 f.

jährlich ungefähr 50 Mrd. DM in die neuen Bundesländer fließen müssten. Im Jahr 2000 wurden insgesamt 64,4 Mrd. DM zwischen den staatlichen Gebietskörperschaften transferiert; daran hatten die neuen Länder einen Anteil von über 80%.

Auch die der Einigung zugrunde liegende Steuerschätzung für das Jahr 2005 geht von einer erheblichen Streuung des Steueraufkommens aus: So werden für die ostdeutschen Flächenländer folgende Pro-Kopf-Steuererträge (vor Umsatzsteuerverteilung) angenommen: Brandenburg 39%, Sachsen 34%, Mecklenburg-Vorpommern 34%, Sachsen-Anhalt und Thüringen 31% des Länderdurchschnitts. Dagegen werden beispielsweise das ärmste Flächenland der alten Bundesrepublik – das Saarland – mit 78% und das reichste – Hessen – mit 146% des Länderdurchschnitts veranschlagt (weitere Werte siehe Zeile 3, Tabelle 2). Diese Zahlen belegen zusammen mit den im letzten Jahr von den Wirtschaftsforschungsinstituten erstellten „Infrastrukturgutachten“, dass die Sonderlage Ostdeutschlands weiterhin ein hohes Transfervolumen erfordert. Deshalb musste für die Zeit nach Ablauf des gegenwärtigen Solidarpaktes Ende 2004 eine adäquate Anschlusslösung gefunden werden, d.h., dass ab 2005 zunächst ein ähnliches Transfervolumen erforderlich sein wird.

Der Solidarpakt II

Der Solidarpakt II besteht seitens des Bundes aus zwei Körben:

Im ersten Korb stellt der Bund den ostdeutschen Ländern einschließlich Berlin zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten (Infrastrukturücke, unterproportionale kommunale Finanzkraft) degressiv abnehmende Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen

im Rahmen des Länderfinanzausgleichs zur Verfügung. Beginnend mit 20,6 Mrd. DM im Jahre 2005 bis hin zu 4,1 Mrd. DM im Jahre 2019 betragen diese Zuweisungen insgesamt 206 Mrd. DM über die gesamte Laufzeit.

Im zweiten Korb wird dem Aufbau Ost weiterhin eine hohe Priorität im Bundeshaushalt zugemessen, so dass auch weiterhin überproportionale Leistungen für die ostdeutschen Länder gewährleistet sind. Zielgröße ist dabei für die 15 Jahre des Solidarpakts II ein Betrag von insgesamt 100 Mrd. DM. Dies würde gegenüber dem Status quo, in dem jährlich auf diese Art und Weise 10 Mrd. DM in die neuen Bundesländer fließen, eine durchschnittliche Kürzung um ein Drittel bedeuten.

Struktur des zukünftigen Finanzausgleichs

Kernstück der Einigung vom 23.6. ist jedoch die Struktur des zukünftigen Finanzausgleichs. Um diese genauer analysieren zu können, ist es notwendig, auf die einzelnen Stufen der Steuerverteilung näher einzugehen. Diese stufenweise Steuerverteilung geschieht in der Bundesrepublik Deutschland mit dem Ziel, die oben aufgezeigte starke Streuung der Steuererträge der Länder zu reduzieren. Zu diesem Zweck erfolgt

noch im Rahmen der primären Steuerverteilung der Umsatzsteuererwogausgleich,

im Rahmen der sekundären Steuerverteilung der eigentliche Länderfinanzausgleich,

die sogenannten Bundesergänzungszuweisungen und schließlich

die Verteilung der Lasten aus dem Fonds „Deutsche Einheit“.

Um ein neue Lösung im Verteilungsstreit zwischen den Bundesländern zu erreichen, mussten die-

se stark miteinander verzahnten Stufen im Paket verhandelt werden.

Zunächst kann hierzu festgehalten werden, dass das vorliegende Ergebnis für die neuen Bund/Länder-Finanzbeziehungen zu einer Verschiebung zwischen den genannten Stufen führt, da der Bund die Annuitätenzahlungen für den Fonds „Deutsche Einheit“ ab 2005 komplett übernimmt. Dadurch entlastet er die (alten) Bundesländer um 6,85 Mrd. DM. Daneben übernimmt er auch die Mitfinanzierung der Hafentlasten in Höhe von 75 Mill. DM⁵. Im Gegenzug erhält der Bund vom Umsatzsteueranteil der Länder jährlich einen Festbetrag in Höhe von 2,587 Mrd. DM und zahlt im Verhältnis zum Status quo 1,84 Mrd. DM weniger Bundesergänzungszuweisungen. Der verbleibende Rest von 2,5 Mrd. DM wird als Einigungszuschuss bezeichnet, ohne den es wahrscheinlich nicht zu dieser Einigung gekommen wäre. Dadurch wird evident, warum alle Länderregierungschefs mit dem Ergebnis hoch zufrieden sein können (vgl. Tabelle 1).

Im Rahmen des Finanzausgleichs, der zudem in den Verhandlungen wesentlich modifiziert wurde, verteilt sich der Einigungsgewinn aufgrund der komplizierten Regelungen nicht gleichmäßig auf die Bundesländer.

Die Umsatzsteuerverteilung

Der erste bedeutsame Teil des Finanzausgleichsmechanismus ist die Umsatzsteuerverteilung. Maßstab für die horizontale Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer auf die einzelnen Länder sind weiterhin die Einwohnerzah-

⁵ Wie die Refinanzierung dieser vom Bund übernommenen Zahlung erfolgen soll, ist derzeit noch offen und muss im weiteren Gesetzgebungsverfahren geprüft werden. In diesem Beitrag wird für die Berechnung der Verteilungswirkungen angenommen, dass dies ebenfalls über die vertikale Umsatzsteuerverteilung geschehen könnte.

Tabelle 1
Übersicht über die Lastenverschiebung zwischen Bund und Ländern

	Ländergesamtheit	Bund
Fonds Deutsche Einheit	+ 6,850 Mrd. DM	- 6,850 Mrd. DM
Umsatzsteuer	- 2,587 Mrd. DM	+ 2,587 Mrd. DM
Bundesergänzungszuweisungen		
- Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen	- 1,313 Mrd. DM	+ 1,313 Mrd. DM
- Pol.-Bundesergänzungszuweisungen	- 0,526 Mrd. DM	+ 0,526 Mrd. DM
Hafenlasten	+ 0,075 Mrd. DM	- 0,075 Mrd. DM
Summe = Einigungsbeitrag des Bundes	= 2,499 Mrd. DM	= - 2,499 Mrd. DM

len. Dies lässt sich einerseits als Verteilung nach regionaler Steuerkraft interpretieren, wenn von bundesweit einheitlichem Pro-Kopf-Verbrauch ausgegangen wird, andererseits stellt das Kriterium der Einwohnerzahl einen pauschalisierenden Bedarfsmaßstab dar. Damit geht von der Umsatzsteuerverteilung eine nivellierende Wirkung aus, die erheblich durch die Ergänzungsanteile an finanzschwache Länder (bis zu 25% des Länderanteils am Umsatzsteueraufkommen) verstärkt wird. Im Gegensatz zum Status quo, in dem mit Hilfe dieses Vorwegausgleichs die Steuerkraft eines jeden Landes auf 92% der länderdurchschnittlichen Steuerkraft angehoben wird⁶, kommt es zukünftig zu einem relativen Ausgleich, in dem eine Steuerschwäche bis 97% des Durchschnittes zu 95% aufgefüllt wird. Die verbleibenden 3 Prozentpunkte bis zum Durchschnitt werden dann nach einem degressiv von 95% auf 60% sinkenden Tarif aufgefüllt. Beabsichtigt ist mit einer solchen Tarifgestaltung, Anreize zur Pflege und Erweiterung der eigenen Steuerquellen zu implementieren.

Im Ergebnis führt diese neue horizontale Verteilungsregel zusammen mit der geänderten vertikalen Verteilung zwischen Bund und Ländergesamtheit (pauschale Abführung von 2,587 Mrd. DM an den Bund) auf dieser Stufe zu den in Zeile 4 der Tabelle 2 ausgewiesenen Gewinnen und Verlusten der

einzelnen Länder. Hauptgewinner ist Niedersachsen (NI) mit 103,66 DM/Einw., gefolgt vom Saarland mit 89,45 DM/Einw., während Nordrhein-Westfalen (NW), Bayern (BY), Baden-Württemberg (BW), Hessen (HE) und Hamburg (HH) jeweils mit 85,93 DM/Einw. die höchsten Verluste zu verzeichnen haben. Ob dieses Ergebnis der beabsichtigten Anreizerhöhung dient, kann in Frage gestellt werden.

Da durch die – mit der Umsatzsteuerverteilung abgeschlossene – primäre Steuerverteilung nicht für alle Gebietskörperschaften sichergestellt werden kann, dass das Steueraufkommen für die Erfüllung der zugewiesenen Aufgaben ausreicht, folgt als sekundäre Verteilung der eigentliche Länderfinanzausgleich (LFA). Beim Länderfinanzausgleich werden die Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern durch horizontale Transfers verringert. Als Bemessungsgrundlage der Ausgleichszuweisungen und -beiträge wird für jedes Land die Finanzkraftmesszahl mit der entsprechenden Ausgleichsmesszahl, welche den Bedarf des Landes einschließlich seiner Gemeinden repräsentieren soll, verglichen.

Feststellung der Finanzkraft

Bei der Feststellung der Finanzkraft wird zunächst vom tatsächlichen Steueraufkommen eines Landes ausgegangen, wobei einige Küstenländer im Status quo zum Abzug von Hafenlasten berechtigt sind. Bei der Neuregelung

wurden die Hafenlasten im Rahmen des Länderfinanzausgleichs eliminiert⁷. Durch den Wegfall der Hafenlasten schlägt die Neuregelung der Umsatzsteuerverteilung in vollem Umfang auf den Landesanteil bei der Finanzkraftberechnung durch. Zu diesem Landesanteil werden die Steuereinnahmen der Gemeinden hinzugerechnet, was von großer finanzieller Bedeutung ist, da die Berücksichtigung der Gemeindefinanzkraft im Maßstäbesetz neu geregelt wurde. Durch den um 14 Prozentpunkte höheren Ansatz werden die Diskrepanzen zwischen finanzstarken und -schwachen Ländern stärker ausgewiesen (Zeile 6, Tabelle 2). So steigen die Gemeindefinanzkraftzahlen in Hamburg (HH) um 400,63 DM/Einw.⁸, in Hessen (HE) um 317,94 DM/Einw., in Baden-Württemberg (BW) um 285,81 DM/Einw. und in Bayern (BY) um 264,73 DM/Einw., während sie sich in den neuen Bundesländern (ohne Berlin) im Durchschnitt lediglich um 96,67 DM/Einw. erhöhen. Darin zeigt sich die bislang vorhandene starke Begünstigung insbesondere der Zahlerländer.

Die Ausgleichsmesszahl (AMZ) entspricht der Finanzkraft, über die die Länder pro Kopf im Durchschnitt verfügen sollten. Dabei werden die Einwohnerzahlen der Stadtstaaten bei der Länderfinanzkraft mit dem Faktor 1,35 gewichtet. Diese Regelung wurde unverändert fortgeschrieben, was sicherlich für die Stadtstaaten als ein wichtiger Verhandlungserfolg

⁶ Zur Veranschaulichung der finanzwirtschaftlichen Wirkung der alten Umsatzsteuerverteilungsregeln vgl. beispielsweise T. Lenk, V. Teichmann: Bei der Reform der Finanzverfassung die neuen Bundesländer nicht vergessen, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 79. Jg. (1999) H. 3, S. 164-173.

⁷ Stattdessen erhalten nun alle Küstenländer vom Bund Zuweisungen für ihre Seehäfen (vgl. Zeile 24 Tabelle 2).

⁸ Der Wert für Hamburg bezieht sich wie alle anderen Pro-Kopf-Angaben auf ungewichtete Einwohner!

Tabelle 2
Differenzen zwischen alter und neuer Regelung in den Bund-Länder-Finanzbeziehungen
(in DM pro Einwohner)

	NW	BY	BW	NI	HE	SN	RP	ST	SH	TH	BB	MV	SL	BE	HH	HB
Einwohner am 31.03.2000 (in 1000)	17994	12164	10480	7898	6052	4451	4028	2641	2778	2445	2600	1786	1070	3385	1708	662
Steuern der Länder vor Umsatzsteuerverteilung pro Einwohner	3077	3291	3384	2427	4020	941	2593	846	2663	849	1063	931	2143	2613	4861	2848
in % des Durchschnitts	111,61	119,38	122,76	88,04	145,80	34,13	94,04	30,67	96,61	30,78	38,57	33,77	77,73	94,78	176,34	103,31
1. Umsatzsteuerverteilung	-85,93	-85,93	-85,93	103,66	-85,93	29,35	55,59	24,58	-11,60	24,73	35,47	28,86	89,45	36,30	-85,93	-85,93
2. Länderfinanzausgleich																
2.1. Einnahmen der Länder im LFA	-85,93	-85,93	-85,93	103,66	-85,93	29,35	55,59	24,58	-11,60	24,73	35,47	28,86	89,45	36,30	-85,93	-85,93
2.2. Steuern der Gemeinden im LFA	235,70	264,73	285,81	216,38	317,94	96,35	207,56	93,03	225,58	90,80	107,06	95,72	169,44	178,07	400,63	229,25
2.3. Berechnung der Maßzahlen																
Finanzkraftmaßzahl	149,77	178,80	199,88	320,04	232,01	125,70	263,15	117,62	213,98	115,53	142,53	124,58	258,89	214,37	314,70	143,25
Ausgleichsmaßzahl	146,80	194,62	190,99	181,58	182,30	188,82	188,10	222,66	203,31	208,38	241,39	260,01	183,75	350,15	382,03	448,69
relative Finanzkraft vor Länderfinanzausgleich																
geltendes Recht (in %)	103,49	109,50	112,90	92,90	127,25	83,55	91,74	83,28	95,04	83,21	84,18	82,96	88,77	68,92	112,42	74,37
Neuregelung (in %)	103,45	108,86	112,61	95,74	127,25	82,96	93,41	82,04	95,43	82,14	83,07	81,81	90,54	68,55	111,98	73,62
Differenz (in %)	-0,04	-0,64	-0,29	2,84	0,00	-0,59	1,67	-1,24	0,39	-1,07	-1,11	-1,15	1,77	-0,37	-0,44	-0,75
2.5. Beiträge (-) und Zuweisungen (+) im Länderfinanzausgleich	0,64	14,53	5,21	-19,55	20,22	8,81	30,04	35,95	33,09	26,08	43,26	32,92	-16,01	-206,59	0,82	-118,00
relative Finanzkraft nach Länderfinanzausgleich																
geltendes Recht (in %)	101,62	103,50	104,20	95,61	106,57	95,00	95,00	95,00	96,90	95,00	95,00	95,54	95,00	95,00	105,35	97,46
Neuregelung (in %)	101,64	103,35	104,31	97,95	107,64	94,17	97,12	93,93	97,83	93,96	94,20	93,87	96,26	90,55	104,16	91,82
Differenz (in %)	0,02	-0,15	0,11	2,35	1,07	-0,83	2,12	-1,07	0,93	-1,04	-0,80	-1,67	1,26	-4,45	-1,19	-5,64
3. Bundesergänzungszuweisungen (BEZ)																
3.1. Fehlbetrags-BEZ	0,00	0,00	0,00	-143,89	0,00	-11,50	-135,05	-0,04	-75,04	-1,72	-10,48	4,09	-99,46	193,58	0,00	155,76
relative Finanzkraft nach Länderfinanzausgleich und Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen																
geltendes Recht (in %)	101,62	103,50	104,20	99,60	106,57	99,50	99,50	99,50	99,69	99,50	99,50	100,04	99,50	99,50	105,35	101,53
Neuregelung (in %)	101,64	103,35	104,31	99,15	107,64	98,30	98,96	98,25	99,12	98,25	98,31	98,23	98,77	97,49	104,16	97,77
Differenz (in %)	0,02	-0,15	0,11	-0,45	1,07	-1,20	-0,54	-1,25	-0,57	-1,25	-1,19	-1,80	-0,73	-2,01	-1,19	-3,76
3.2. BEZ (Kosten polit. Führung)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	11,23	-32,03	-23,09	-21,60	-22,50	-21,54	-24,63	-27,10	-39,59	0,00	-12,08
3.3. BEZ (teilungsbed. Sonderlasten)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
3.4. BEZ (überprop. Belastungen)	endet 2004, deshalb bei Simulation 2005 unberücksichtigt															
3.5. BEZ (Haushaltssanierung)	endet 2004, deshalb bei Simulation 2005 unberücksichtigt															
3.6. Hafencosten	0,00	0,00	0,00	0,51	0,00	0,00	0,00	0,00	1,44	0,00	0,00	2,80	0,00	0,00	24,01	31,72
Summe-Sonderbedarfs-BEZ (inklusive Hafencosten)	0,00	0,00	0,00	0,51	0,00	11,23	-32,03	-23,09	-20,16	-22,50	-21,54	-21,84	-27,10	-39,59	24,01	19,64
Auswirkungen insgesamt (ohne Fonds „Deutsche Einheit“, FdE)	-85,29	-71,40	-80,72	-59,28	-65,71	37,88	-81,44	37,40	-73,71	26,58	46,71	44,04	-53,11	-16,30	-61,10	-28,53
4. Übernahme des FdE- Beitrages der Länder durch den Bund	102,14	102,61	102,99	98,78	104,26	0,00	98,44	0,00	99,25	0,00	0,00	0,00	98,48	63,79	119,86	113,54
Auswirkungen insgesamt (mit FdE)	16,85	31,21	22,27	39,50	38,55	37,88	17,00	37,40	25,54	26,58	46,71	44,04	45,37	47,49	58,77	85,01

¹ Ein direkter Vergleich ist an dieser Stelle nicht möglich, da im geltenden Recht die Hafencosten zu einer Minderung bei der Finanzkraft führen. Deshalb hier nur die Pro-Kopf-Werte nach neuer Regelung.

gewertet werden muss. Damit soll der besonderen Situation der Stadtstaaten Rechnung getragen werden, die als Ballungszentren Leistungen für das Umland erbringen, ohne dass hierfür ein Ausgleich über die Landesgrenzen hinweg existiert. Bei der Einwohnerveredelung der Gemeindefinanzkraft kam es mit der Neuregelung zu einer begrüßenswerten Vereinfachung⁹. Es wird eine kommunale Einwohnerwertung für dünnbesiedelte Länder wie folgt eingeführt: Mecklenburg-Vorpommern (MV) 1,05, Brandenburg (BB) 1,03 und Sachsen-Anhalt (ST) 1,02; für die Stadtstaaten wird die kommunale Einwohnerwertung wie bei der Landeseinwohnerwertung auf 1,35 festgesetzt; alle anderen Regelungen entfallen¹⁰.

Überarbeiteter Tarif

Zur Bestimmung der Ausgleichszahlungen werden Finanzkraftmesszahl und Ausgleichsmesszahl eines Landes zueinander ins Verhältnis gesetzt. Auf die hieraus resultierende relative Position bezieht sich der seit Jahrzehnten höchst umstrittene Tarif des Länderfinanzausgleichs. Durch ihn werden im Status quo jedem Land mindestens 95% der Ausgleichsmesszahl garantiert. Ist die relative Position über 100%, so ist das betreffende Land ausgleichspflichtig. Dabei wird zur Zeit die überschüssige Finanzkraft bis zu 80% in die Bemessungsgrundlage eingerechnet. Um mehr Anreize zur Pflege der eigenen Steuerquellen zu gewährleisten, wurde der Tarif gründlich überarbeitet und hat sich dem seit langem in der Literatur geforderten Tarifverlauf angenähert¹¹. So werden zukünftig

relative Positionen unter 80% zu 75%,

relative Positionen zwischen 80% und 93% degressiv fallend von 75% auf 70% und

relative Positionen zwischen 93% und 100% degressiv fallend von 70% auf 44% aufgefüllt.

Der Abschöpfungstarif ist spiegelbildlich:

Relative Positionen zwischen 100% und 107% werden progressiv steigend von 44% auf 70%,

relative Positionen zwischen 107% und 120% werden progressiv steigend von 70% auf 75% und

relative Positionen über 120% werden mit 75% abgeschöpft.

Generell lässt sich feststellen, dass die damit vorgenommene Absenkung der tarifären Belastung insbesondere durch die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage in Folge einer höheren Berücksichtigung der Gemeindefinanzkraft möglich wurde.

Obwohl die Finanzwissenschaft nahezu einstimmig die Abschaffung der Garantieklauseln insbesondere aus Transparenzgründen forderte, soll die durchschnittliche Abschöpfung für jedes Geberland auf 72,5% „gedeckelt“ werden. Etwaige Ausfälle werden von Geber- und Nehmerländern jeweils zur Hälfte getragen, und zwar unter Berücksichtigung der Reihenfolge ihrer Finanzkraft. Wie genau die Einhaltung der Finanzkraftreihenfolge geschehen soll und was geschieht, wenn durch die Übernahme von Ausfällen diese neue Garantieklausel für ein weiteres Geberland oder sogar mehrere wirksam würde, ist derzeit offen, da diese Fälle unter den gemachten Annahmen für das Simulationsjahr 2005 nicht auftraten. Man darf gespannt sein, ob die neue Garantieklausel wesentlich einfacher als die bisherige ausfällt.

Erhoffte Anreizwirkung fraglich

Auch das aus Anreizgründen vorgesehene Prämienmodell führt mit Sicherheit nicht zu mehr Transparenz. Gegenüber dem Vorjahr

sollen überdurchschnittliche Steuermehreinnahmen bzw. unterdurchschnittliche Steuermindereinnahmen aus Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie den Landessteuern je Einwohner zu 12% im Länderfinanzausgleich ausgleichsfrei gestellt werden. Da diese Mehr- bzw. Mindereinnahmen nach Lage der Dinge frühestens im zweiten Halbjahr feststehen, bedeutet dies, dass erst dann eine einigermaßen solide Haushaltsplanung in den einzelnen Bundesländern möglich sein wird. Damit ist auch die erhoffte Anreizwirkung äußerst fraglich. Die Implementation eines theoretisch überzeugenden Anreizsystems ist eben, wie auch bei der Anhörung des Bundestages zum Maßstäbengesetz im Mai deutlich wurde, nur mit einer Änderung der Finanzverfassung und einer damit verbundenen Erhöhung der Aufgaben- und Steuerautonomie der Länder möglich.

Die Summe der ausgleichspflichtigen Beiträge wird wie im derzeitigen System zur Summe der errechneten Ausgleichszuweisungen ins Verhältnis gesetzt. Die tatsächlichen Ausgleichsbeiträge werden dann entsprechend proportional zu den ausgleichspflichtigen Beiträgen festgesetzt, so dass ihre Summe genau dem durch die Ausgleichszuweisungen bestimmten Bedarf entspricht.

Aufgrund der geänderten Regelungen erhalten Berlin 206,59 DM/Einw., Bremen 118,00 DM/

⁹ Auf die Darstellung der komplizierten gegenwärtigen Einwohnergewichtung wird aus Platzgründen verzichtet. Siehe beispielsweise O. Geske: Der bundesstaatliche Finanzausgleich, München 2001, S. 134 ff.

¹⁰ Alle in diesem Beitrag genannten Pro-Kopf-Werte beziehen sich auf reale Einwohner und nicht, auf veredelte Einwohner, die für die Berechnung des Länderfinanzausgleichs relevant sind.

¹¹ Vgl. beispielsweise T. Lenk: Reformbedarf und Reformmöglichkeiten des deutschen Finanzausgleichs, Baden-Baden 1993, S. 369 ff.

Einw., Niedersachsen 19,55 DM/Einw. und das Saarland 16,01 DM/Einw. weniger. Den größten Zugewinn im Länderfinanzausgleich im engeren Sinne hat Brandenburg (BB) mit 43,26 DM/Einw.; die Länder Rheinland-Pfalz (RP), Mecklenburg-Vorpommern (MV), Schleswig-Holstein (SH) und Sachsen-Anhalt (ST) können Zugewinne zwischen 30,04 und 35,95 DM pro Kopf verzeichnen.

Zuweisungen des Bundes

Der Bund gewährt anschließend an den Länderfinanzausgleich aus seinen Mitteln leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs (Fehlbetrags-BEZ) sowie zum Ausgleich von Sonderlasten (Sonderbedarfs-BEZ).

Dabei werden Fehlbetrags-BEZ zur Deckung verbliebener Finanzkraftlücken bisher in Höhe von 90% des Betrages gewährt, der ausgleichsberechtigten Ländern nach dem Länderfinanzausgleich an der Ausgleichsmesszahl fehlt. Damit sind derzeit jedem Land mindestens 99,5% der relativen Finanzkraftposition garantiert, was ungefähr der länderdurchschnittlichen Finanzkraft entspricht. Zukünftig wird die Finanzkraftlücke nur zu 99,5% berücksichtigt und zu 77,5% durch Fehlbetrags-BEZ aufgefüllt. Hierdurch spart der Bund im Vergleich zum Status quo 1,313 Mrd. DM. Geringere Fehlbetrags-BEZ erhalten dadurch in Verbindung mit den geänderten Regelungen des Länderfinanzausgleichs insbesondere die Länder Niedersachsen mit -143,89 DM/Einw., Rheinland-Pfalz mit -135,05 DM/Einw. und Schleswig-Holstein mit -75,04 DM/Einw., während Berlin seine massiven Verluste im Länderfinanzausgleich von 206,59 DM/Einw. zu einem großen Teil, nämlich mit 193,58 DM/Einw., ausgleichen kann.

Da auch an den Fehlbetrags-BEZ prinzipiell festgehalten wurde, zeigt sich, dass der bundesdeutsche Finanzausgleich nach wie vor seiner distributionspolitischen Zielsetzung nachkommt. Auch hierin wird klar, dass die Forderung der Klägerländer nach mehr Wettbewerb im Rahmen der bestehenden Finanzverfassung deutlich überzogen war. Die Einigung im Bereich der Fehlbetrags-BEZ war, so kann man vermuten, auch deshalb möglich, weil Bayern, Baden-Württemberg und Hessen in diesem Verteilungsschritt sowieso weder Zahler noch Empfänger sind.

Abgeltung von Sonderlasten

Die vom Bund gewährten BEZ zur Abgeltung von Sonderlasten müssen künftig explizit benannt und begründet werden. Sonderbedarfs-BEZ dienen nicht dazu, aktuelle Vorhaben zu finanzieren oder finanziellen Schwächen abzuweichen, die eine unmittelbare und voraussehbare Folge von politischen Entscheidungen eines Landes sind. Zur Zeit werden folgende Sonderbedarfs-BEZ gewährt, die sich auch in den Grundsätzen des § 14 MaßstG wiederfinden:

Für überdurchschnittlich hohe Kosten politischer Führung erhalten insgesamt neun Länder Sonderbedarfs-BEZ (sogenannte Pol.-BEZ). Hier bemängelte das Bundesverfassungsgericht zu Recht die gegenwärtige Bemessung der Zuweisungen und forderte einen hinreichend einsichtigen Maßstab für die Gewährung dieser BEZ. Auch die Neuregelung sieht in § 14 VI MaßstG solche Pol.-BEZ für ein Land vor, das im Hinblick auf seine Einwohnerzahl mit diesen Kosten überproportional belastet ist. Insgesamt zahlt der Bund zukünftig weniger Pol.-BEZ. Bis auf Sachsen, das zusätzlich in den Bereich der Empfängerländer aufgenommen wurde, müssen im Vergleich

alle bisherigen Empfänger in diesem Bereich Einbußen erleiden, am deutlichsten Berlin, Rheinland-Pfalz und das Saarland mit 39,59 DM/Einw., 32,03 DM/Einw. bzw. 27,10 DM/Einw. (vgl. Zeile 20, Tabelle 2).

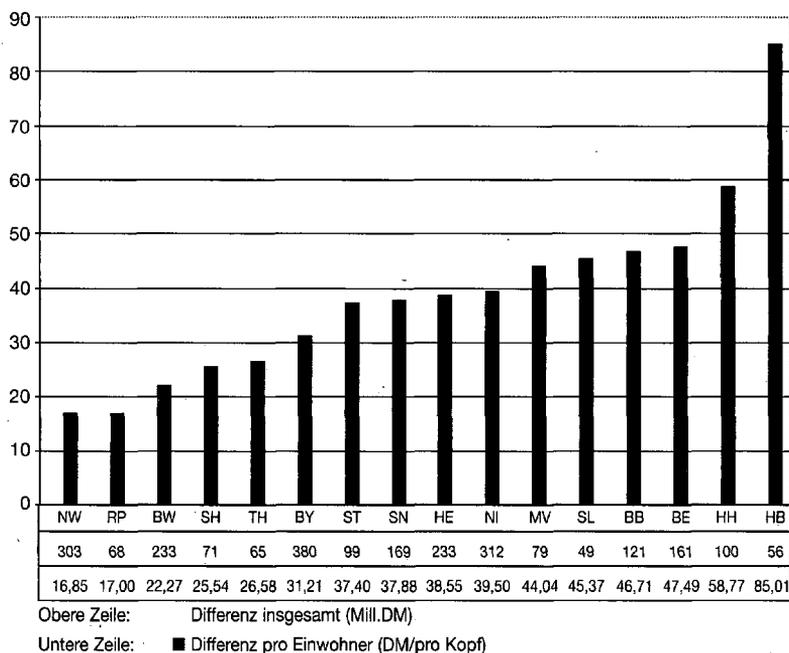
Die neuen Länder erhalten wegen vereinigungsbedingter Lasten auch weiterhin Zuweisungen, wobei, wie schon erwähnt, die derzeitigen Zuweisungen in diesem Bereich in Höhe von 14 Mrd. DM mit 6,6 Mrd. DM ehemaliger IfG-Mittel¹² aufgestockt werden, so dass sich hier per saldo im Jahr 2005 zunächst noch keine Änderung ergibt. Jedoch werden diese Bundesergänzungszuweisungen, wie schon erwähnt, ab 2006 bis zum Jahr 2019 schrittweise auf 4,1 Mrd. DM abgeschmolzen.

Finanzschwache alte Bundesländer erhalten übergangsweise degressiv abnehmende BEZ, welche jene Belastungen abfedern sollen, die sich durch den weitgehenden Verlust eigener Ausgleichsansprüche infolge der Einbeziehung der neuen Länder in den Finanzausgleich ergaben. Diese laufen 2004 endgültig aus.

Ebenfalls 2004 beendet werden BEZ zum Zwecke der Haushaltsanierung für Bremen und das Saarland. Jedoch erlaubt § 14 IV MaßstG auch zukünftig solche BEZ als ein Instrument zur Sanierung des Haushaltes eines Landes aufgrund einer extremen Haushaltsnotlage. Eine Gewährung setzt zusätzlich voraus, dass das betreffende Land ausreichende Eigenanstrengungen unternommen hat, um eine drohende Haushaltsnotlage abzuwenden oder sich aus ihr zu befreien. Weiterhin dürfen keine ausgabenseitigen Sonderbedarfe als Ursache für eine Haushaltsnotsituation geltend gemacht werden, die bereits im Wege ande-

¹² Mittel nach dem Investitionsförderungsgesetz.

Gewinn pro Einwohner durch die Neuordnung der Bund/Länder-Finanzbeziehungen



rer Hilfen abgegolten worden sind. Zudem werden diese BEZ nur mit strengen Auflagen und einem verbindlichen Sanierungsprogramm gegeben.

□ Darüber hinaus hat der Bund, wie oben schon erwähnt, die Finanzierung der Hafentlasten in Höhe von 75 Mill. DM übernommen. Für ihre Seehäfen erhalten die Länder Hamburg 41 Mill. DM, Bremen 21 Mill. DM, Niedersachsen und Schleswig-Holstein jeweils 4 Mill. DM und Mecklenburg-Vorpommern 5 Mill. DM.

Verschiebung der Finanzkraftreihenfolge

Im Ergebnis führen die BEZ zur Abgeltung von Sonderlasten nach wie vor zu einer Verschiebung der Finanzkraftreihenfolge der Länder. Wahrscheinlich haben die Kritiker inzwischen eingesehen, dass dies nicht als Verstoß gegen das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes von 1992 betrachtet werden kann. Wenn jedoch heute wie auch in Zukunft Länder aufgrund von (politisch anerkannten) Sonderlasten

Sonderbedarfs-BEZ gewährt werden, wird logischerweise diesen Ländern auch pro Kopf mehr Geld zur Verfügung stehen, um diese Sonderlasten finanzieren zu können. Man kann nur hoffen, dass solche (bewusst oder unbewusst) manipulativen, sachlich unangebrachten Berechnungen in künftigen Normenkontrollanträgen und in vielen vordergründigen Stellungnahmen nicht mehr zu finden sein werden.

Die Neuregelung des Fonds „Deutsche Einheit“ (FdE) und damit die Übernahme der Tilgungs- und Zinslasten der Bundesländer durch den Bund führt natürlich bei den alten Bundesländern zu erheblichen Entlastungen, während die neuen Bundesländer von dieser Regelung nicht unmittelbar profitieren können. Die Spannweite der Gewinne pro Kopf durch diese Regelung reicht von 119,86 DM/Einw. in Hamburg bis 63,79 DM/Einw. in Berlin. Nur dadurch können insgesamt alle Länder am Ende der Gesamtberechnung ein positives Ergebnis aus-

weisen (vgl. vorletzte Zeile Tabelle 2). So hätte die Nichtberücksichtigung des Fonds „Deutsche Einheit“ ein völlig anderes Verteilungsergebnis erbracht, in dessen Folge das gesamte Reformpaket hätte anders austariert werden müssen. Die enorme Entlastung beim Fonds „Deutsche Einheit“ führt letztendlich dazu, dass beispielsweise in Nordrhein-Westfalen 16,85 DM/Einw. mehr zur Verfügung stehen. Am Ende haben alle Bundesländer einen deutlichen Zugewinn, wie aus der Grafik hervorgeht.

Wie alle Zahlen in diesem Beitrag beruht auch diese Grafik auf der Steuerschätzung vom Mai dieses Jahres. Wer letztendlich – und dies nicht nur im Jahre 2005, sondern im gesamten vorgesehenen Zeitraum bis 2019 – zu den Gewinnern und Verlierern zu rechnen sein wird, ist heute kaum abschätzbar, man führe sich nur die erheblichen Korrekturen bei den Steuerschätzungen für die jüngste Vergangenheit und für das laufende Jahr vor Augen. Deshalb wurde die erzielte Vereinbarung der Regierungschefs der Länder und des Bundeskanzlers vom 23. Juni 2001 sicherlich (teilweise) im „Schleier des Nichtwissens“ getroffen.

Sollte die Steuerentwicklung wesentlich anders verlaufen als angenommen, darf man gespannt sein, ob das Finanzausgleichsgesetz wie in der Entschließung zum Maßstäbengesetz vorgesehen, überhaupt so zu Stande kommen wird. Ob die letztendlich beschlossenen Regelungen zu den Bundesländer-Finanzbeziehungen zudem länger Bestand haben werden, kann mit Sicherheit bezweifelt werden; denn die „Verfallszeiträume“ ihrer jüngeren Vorgänger waren – abgesehen von der Reform von 1969 – wesentlich kürzer, als die in der Einigung vorgesehene Laufzeit von 15 Jahren.