

Kronberger Kreis

**Research Report**

## Die föderative Ordnung in Not: Zur Reform des Finanzausgleichs

Kronberger Kreis-Studien, No. 36

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

*Suggested Citation:* Kronberger Kreis (2000) : Die föderative Ordnung in Not: Zur Reform des Finanzausgleichs, Kronberger Kreis-Studien, No. 36, ISBN 3-89015-074-8, Frankfurter Institut - Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Bad Homburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99920>

**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.*



---

# Die föderative Ordnung in Not

## Zur Reform des Finanzausgleichs

---

Juergen B. Donges, Johann Eekhoff  
Martin Hellwig, Wernhard Möschel  
Manfred J.M. Neumann, Olaf Sievert  
(Kronberger Kreis)

**Die föderative Ordnung in Not – Zur Reform des Finanzausgleichs (2000)**  
(Band 36 der Schriften des Kronberger Kreises)

### **Inhalt**

I. Der Streit um die Finanzverfassung	2
II. Die gegenwärtigen Regelungen	4
III. Historische Grundlagen der Finanzverfassung	13
IV. Kriterien einer Reform: Verantwortlichkeit, Subsidiarität, Solidarität	18
V. Reformvorschläge	22
Zusammenfassung	30

## Vorbemerkung

Daß wir eine föderative Ordnung haben, gehört zu den Gründen, warum der zweite Anlauf zur Demokratie in Deutschland zu einer Erfolgsgeschichte geworden ist. Die Funktionsfähigkeit dieser Ordnung ist jedoch durch verschiedene Entwicklungen beeinträchtigt worden. Als wir vor einem Jahr die großen Aufgaben umrissen, mit denen dieses Land ins neue Jahrhundert geht, stand deshalb eine Reform der föderativen Ordnung mit vorne an. Ihr motorischer Kern, so haben wir gesagt, müßte die Reform der Finanzverfassung sein, geleitet von der Idee, die Verhaltensanreize aller Beteiligten durchgreifend zu verbessern. Besonders dringlich ist eine Reform des Finanzausgleichs. Das Ziel sollte sein, die marginale Ausgleichsquote auf etwa 50 Prozent zu begrenzen. Aber eine so radikale Erhöhung der Selbstverantwortung von Ländern und Gemeinden ist nur vertretbar, wenn man sich von vornherein vornimmt, auch die Verteilung von Steuerquellen in einer Weise zu verändern, die der erhöhten Selbstverantwortung Rechnung trägt. Und das wiederum kann keinen Erfolg versprechen, wenn bei der Verteilung der Staatsaufgaben auf Bund, Länder und Gemeinden alles so bleibt wie bisher.

Nach dem jüngsten Urteil des Bundesverfassungsgerichts ist die Reform der Finanzverfassung unabwendbar geworden. Das gegenwärtige Finanzausgleichsgesetz von 1993 ist nur noch als Übergangsgesetz bis zum 31. Dezember 2004 anwendbar. Bis spätestens Ende 2002 muß der Bundesgesetzgeber in einem sogenannten Maßstäbengesetz die allzu unbestimmten Begriffe im Steuerverteilungs- und Ausgleichssystem des Grundgesetzes konkretisiert und ergänzt haben. Die hier vorgelegte Schrift soll dazu einen Beitrag leisten. An ihr hat Dr. Michael Hüther wesentlich mitgewirkt. Dr. Hermann Naust hat an mehreren Besprechungen teilgenommen. Der Kronberger Kreis dankt ihnen dafür.

Dezember 1999

Juergen B. Donges, Johann Eekhoff  
Martin Hellwig, Wernhard Möschel  
Manfred J.M. Neumann, Olaf Sievert  
(KRONBERGER KREIS)

## I. Der Streit um die Finanzverfassung

### *Die Rolle des Finanzausgleichs überdenken*

1. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999 rückt den Finanzausgleich, der Teil unserer föderativen Ordnung ist, ins Zentrum des öffentlichen Interesses. Im Rahmen der allgemeinen Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland soll der Finanzausgleich für einen angemessenen Ausgleich der Unterschiede in der Finanzkraft der Bundesstaaten sorgen. Das spiegelt die Vorstellung von einem Füreinanderstehen wider. In den neunziger Jahren hat die Bedeutung des Finanzausgleichs in Deutschland erheblich zugenommen, die Umverteilung von Steuereinnahmen zwischen den Gebietskörperschaften ist enorm angestiegen. Das hat vor allem damit zu tun, daß seit der deutschen Vereinigung die Unterschiede in der Finanzkraft zwischen den Ländern viel größer sind. Aber die Probleme wurzeln nicht allein in den Folgen der deutschen Vereinigung. Schon vorher hatte sich ein System entwickelt, das statt angemessenen Ausgleichs weitgehende Nivellierung zum Prinzip machte. Die Anreize finanzstarker wie finanzschwacher Länder, ihre Finanzkraft durch eigene Maßnahmen zu verbessern, sind gravierend beeinträchtigt.

Mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts, das das gegenwärtige Finanzausgleichsgesetz nur noch als Übergangsgesetz bis Ende 2004 für anwendbar erklärt hat, ist dem Gesetzgeber ein enger Zeitrahmen gesetzt. Gerade drei Jahre hat er zur Verfügung, in einem Maßstäbengesetz die unbestimmten Begriffe im Steuerverteilungs- und Ausgleichssystem des Grundgesetzes zu konkretisieren und zu ergänzen. Auf der Grundlage dieses Maßstäbengesetzes muß er dann bis zum 31. Dezember 2004 das Finanzausgleichsgesetz neu regeln. Das Bundesverfassungsgericht hat zum Maßstäbengesetz wenig Konkretes gesagt.

Die Art der entstandenen Probleme gibt Anlaß, nicht nur den Finanzausgleich im engeren Sinne, sondern die Ausgestaltung der föderativen Ordnung insgesamt zu überdenken, Fehlentwicklungen zu korrigieren und Prinzipien wie Eigenverantwortlichkeit, Subsidiarität und Solidarität in ihrem Verhältnis zueinander neu auszututieren.

*Vermengung von Verantwortlichkeiten*

2. Beim Streit um die Finanzverfassung geht es nicht allein darum, ob das derzeitige Ausmaß der Umverteilung das Maß des Erträglichen überschritten hat. Es geht auch darum, und das ist längerfristig gesehen sogar die bedeutendere Frage, wie die Regelungen der Finanzverfassung im allgemeinen und des horizontalen Länderfinanzausgleichs im besonderen die Funktionsfähigkeit des politischen Systems in Deutschland beeinflussen, inwiefern sie es den Bürgern erleichtern oder erschweren, die Träger von Entscheidungen politisch verantwortlich zu machen, auch, inwiefern sie den Regierungen jeweils die Möglichkeit und den Anreiz geben, sich im Bemühen um die Lösung anstehender Probleme hervorzutun. Bei beidem läßt die überkommene Finanzverfassung zu wünschen übrig. Die gewachsene Aufgabenverteilung beläßt den Ländern nur wenige eigenständige Aufgabenbereiche. Soweit sie über den Bundesrat an der Bundesgesetzgebung mitwirken, ist die Verantwortlichkeit gegenüber dem Wähler gering. Eine Vermengung von Verantwortlichkeiten ergibt sich auch aus der Mischfinanzierung für gewisse Ausgaben, die von Bund und Ländern gemeinsam getragen werden. Dort schließlich, wo die Länder noch autonom entscheiden, müssen sie erwarten, daß ihnen die Früchte von Anstrengungen zur Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft durch Umverteilung im Rahmen des Finanzausgleichs größtenteils genommen werden.

*Reform der Finanzverfassung: Mehr Eigenständigkeit und Eigenverantwortung der Länder ...*

3. Das Grundgesetz erkennt die Eigenständigkeit der Länder an und beläßt ihnen alle Merkmale der Staatlichkeit. Die Länder sind in der Wahrnehmung ihrer Aufgaben wie in der Nutzung und Pflege der Einnahmequellen grundsätzlich selbständig. Dies gibt ihnen die Möglichkeit, auf unterschiedliche Gegebenheiten – oder unterschiedliche Wünsche ihrer Bürger! – einzugehen, indem sie für anstehende Probleme jeweils unterschiedliche Lösungen suchen. Soweit diese Möglichkeit genutzt wird, entsteht ein Wettbewerb unter den Ländern – sei es direkt, wenn etwa mehrere Länder sich um die Ansiedlung eines Unternehmens bemühen, sei es auch indirekt, wenn die Leistungen eines Landes und seiner Regierung von seinen Bürgern an den Leistungen anderer Länder gemessen werden. Insofern kann die Eigenständigkeit der Länder und die damit notwendigerweise verbundene Eigenverantwortlichkeit dazu beitragen, daß

im politischen System den Wünschen und Interessen der Bürger stärker Rechnung getragen wird.

4. In der heutigen Verfassungswirklichkeit sind Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Länder allerdings stark eingeschränkt. Das Grundgesetz geht zwar von einem Primat der Gesetzgebungskompetenz der Länder aus, doch nimmt der Bund die ihm zustehenden Kompetenzen, etwa im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung, so umfassend wahr, daß die Länder kaum noch eigene Gestaltungsmöglichkeiten haben. Dementsprechend klein ist der Freiraum für eigenständige Versuche zur Lösung eines Problems. Die Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung im Bundesrat schafft hierfür keinen Ersatz. Im Gegenteil, das Zusammenwirken der Länderregierungen, die den Bundesrat bilden, und des Bundestags bei der Bundesgesetzgebung ist vom einzelnen Bürger kaum zu durchschauen, am wenigsten das, was im Vermittlungsausschuß geschieht, auf den fast alles ankommt, wenn im Streitfalle ein Kompromiß zu finden ist. Die Verantwortlichkeit der Politiker gegenüber den Wählern wird insofern verwässert. Im Rahmen der Abstimmung zwischen den verschiedenen Gremien auf Bundesebene haben die beteiligten Politiker zu wenig Anlaß, sich im einzelnen um die Wünsche und Interessen der Bürger zu kümmern.

*... sowie Vermeidung eines nivellierenden Länderfinanzausgleichs*

5. Eine auf Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Länder hin ausgerichtete Reform der Finanzverfassung kann sich nicht auf eine Neuordnung der Einnahmenverteilung beschränken, sondern muß schon bei der Verteilung der Aufgaben ansetzen, zu deren Finanzierung die Einnahmen dienen. Anzustreben ist eine für den Bürger transparente Verteilung der Verantwortung für die Aufgaben und für die Finanzierung der entsprechenden Ausgaben, ferner die Konnexität von Aufgabenkompetenz und Ausgabenkompetenz bei weitgehender fiskalischer Autonomie der Länder. Der Finanzausgleich würde dabei nicht entfallen, aber er würde wesentlich reduziert werden können.

In den folgenden Abschnitten werden die bestehenden finanzverfassungsrechtlichen Regelungen der Einnahmenverteilung wie der Aufgaben- und Ausgabenzuordnung im einzelnen behandelt. Nicht eingegangen wird auf die Frage einer Neugliederung des Bundesgebiets. Die Vorschläge, die wir darlegen, stehen einer Neu-

gliederung jedenfalls nicht entgegen. Zwar kann man sich fragen, ob nicht in Einzelfällen ein Zusammenschluß zu größeren Einheiten vorteilhaft wäre. Aber dies ist ein weites Feld. Nicht auszuschließen ist, daß die Durchsetzung anreiztheoretisch vernünftiger Finanzausgleichsregelungen Bundesländer voraussetzt, deren Wirtschaftskraft weniger divergiert, als es gegenwärtig der Fall ist.

## II. Die gegenwärtigen Regelungen

### *Ratio des Finanzausgleichs*

6. Die im Grundgesetz niedergelegte Finanzordnung soll sicherstellen, daß Bund und Länder finanziell in der Lage sind, die ihnen von Gesetzes wegen zugewiesenen Aufgaben wahrzunehmen. Bundesaufgaben sind allein durch den Bund zu finanzieren, Länderaufgaben allein durch die Länder (Lastenverteilungsgrundsatz nach Artikel 104a GG).

Ausnahmen von diesem Lastenverteilungsgrundsatz sind vorgesehen

- bei Geldleistungsgesetzen des Bundes, die von den Ländern auszuführen sind (etwa dem Wohngeldgesetz oder dem BaFöG);
- bei konjunkturpolitisch, wachstumspolitisch oder regionalpolitisch motivierten Investitionen der Länder und Gemeinden (Bundesinvestitionshilfen nach Artikel 104 a Abs. 4 GG);
- bei den Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern gemäß Artikel 91 a und 91 b GG;
- im Bereich der Bundesauftragsverwaltung (der Bau von Autobahnen beispielsweise);
- im öffentlichen Personennahverkehr als Folge der Privatisierung von Bundesbahn und Reichsbahn.

In all diesen Fällen beteiligt sich der Bund an der Finanzierung der Ausgaben, die den Ländern entstehen (in der Regel mit bis zu 50 vH).

### *Keine wirkliche Steuerhoheit der Länder*

7. Die Bundesländer haben, im Unterschied zu den Gliedstaaten anderer föderativ aufgebauter Staaten, der Schweiz oder den Vereinigten Staaten beispielsweise, keine wirkliche Steuerhoheit. Die Besteuerungsrechte liegen im wesentlichen beim Bund. Er hat die ausschließliche Gesetzgebung bei Zöllen und Finanzmo-

nopolen und die konkurrierende Gesetzgebung bei allen übrigen Steuern. Nur bei rein örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern, wie der Getränkesteuer oder der Hundesteuer, ist den Ländern eine eigene Gesetzgebungskompetenz geblieben, allerdings auch nur weil der Bund nicht selbst derartige Steuern gesetzlich geregelt hat. Die Gemeinden haben überhaupt keine Gesetzgebungsbefugnisse, sie können aber über Hebesatzrechte die Höhe der ihnen zustehenden Realsteuern (Gewerbesteuer, Grundsteuer) beeinflussen. Das Grundgesetz gewichtet die Rechts- und Wirtschaftseinheit im Bundesgebiet hoch und sieht diese offenbar am besten gewahrt, wenn es bei den Steuergesetzen möglichst wenig Unterschiede gibt. Bundesgesetze über Steuern, an deren Aufkommen die Länder oder Gemeinden beteiligt sind, bedürfen allerdings der Zustimmung durch den Bundesrat.

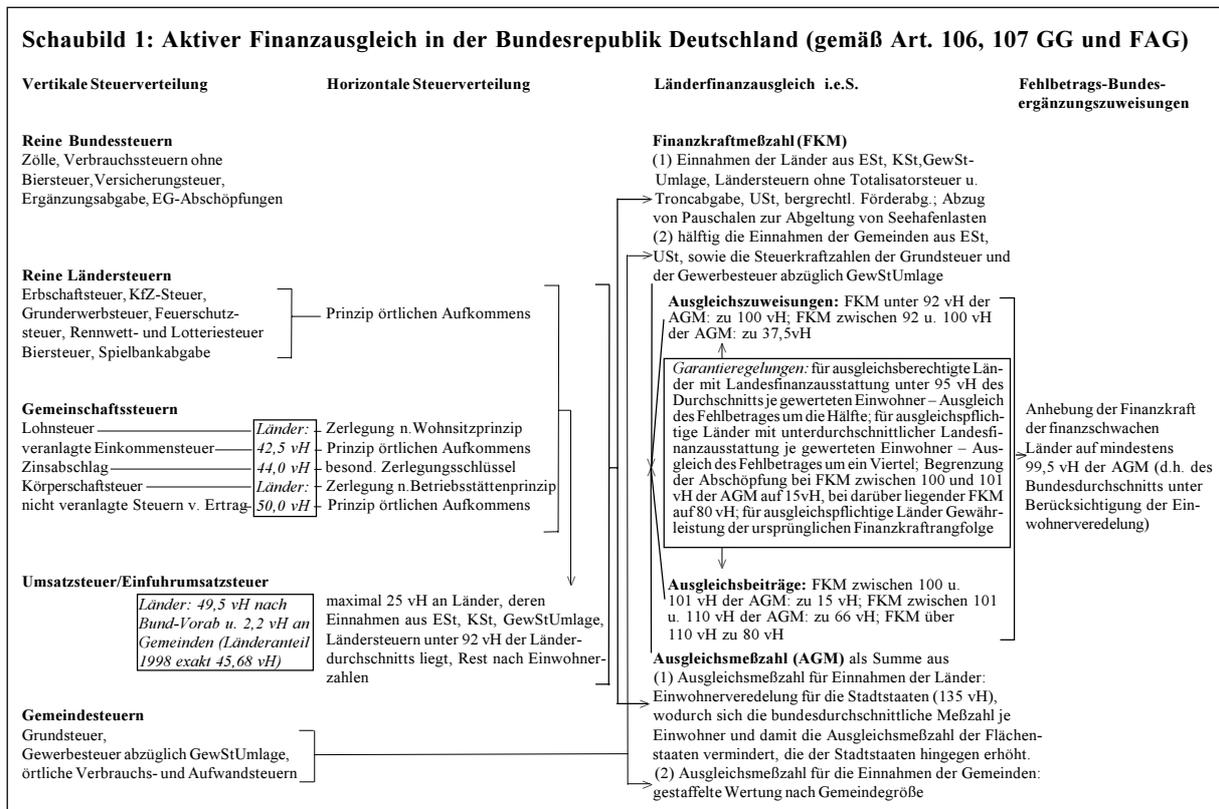
8. Im Verhältnis der Länder untereinander kommt es zu finanziellen Transfers zwischen den Bundesländern nur nach Maßgabe bundesgesetzlicher Regelungen zum horizontalen Finanzausgleich (Artikel 107 Abs. 1 GG). Hinter dem Länderfinanzausgleich steht die Vorstellung, daß die einzelnen Länder vergleichbare Aufgaben zu erfüllen haben, ihre Finanzkraft aber unterschiedlich ist; sehr niedrig ist die Finanzkraft (noch) in den neuen Bundesländern.

Im übrigen darf das einzelne Land die ihm zur Verfügung stehenden Finanzmittel nur zur Finanzierung eigener Aufgaben verwenden. Zahlungen eines Landes an ein anderes sind mit diesem Prinzip nur vereinbar, soweit sie der Art nach ein Nutzungsentgelt für die Inanspruchnahme spezifischer Einrichtungen darstellen; ein Beispiel für letzteres ist die Errichtung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer (die Investitionsausgaben hat das Sitzland Rheinland-Pfalz getätigt).

### *Vierstufiges System der Finanzbeziehungen*

9. Die föderalen Finanzbeziehungen sind als ein regelgebundenes vierstufiges System konzipiert (Schaubild 1):

- Am Anfang steht die Verteilung der Steuerarten zwischen dem Bund und den Ländern insgesamt (vertikale Steuerverteilung nach Artikel 106 GG).
- Auf der zweiten Stufe ist festgelegt, welche Steuereinnahmen aus den Gemeinschaftssteuern den ein-



zelen Bundesländern zustehen (horizontale Steuer-  
verteilung nach Artikel 107 Abs. 1 GG).

- Der horizontale Einnahmenausgleich zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern korrigiert die horizontale Erstverteilung (Länderfinanzausgleich im engeren Sinne nach Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 GG).
- Abschließend leistet der Bund im vertikalen Ausgleich Zahlungen an finanzschwache Länder und Länder mit anerkannten Sonderlasten (Bundesergänzungszuweisungen nach Artikel 107 Abs. 2 Satz 3 GG).

Auf den ersten beiden Stufen steht die Zuordnung der steuerlichen Primäreinnahmen und die Feststellung der originären Steuerkraft der Länder im Vordergrund. Auf den beiden anderen Stufen geht es um Umverteilung dessen, was die Primärverteilung ergeben hat. Die Ausgestaltung regelt das Finanzausgleichsgesetz.

## Die Zahlungen

10. Von Verfassungs wegen ist ein „angemessener Ausgleich“ der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder herbeizuführen (Artikel 107 Abs. 2 GG). Die gebotene Konkretisierung obliegt dem Bundesgesetzgeber. Die Zahlungen im eigentlichen Finanzausgleich haben sich, gemessen am Steueraufkommen der Länder, bis in die erste Hälfte der neunziger Jahre hinein in engen Grenzen gehalten; danach ist im Zusammenhang mit der Einbeziehung der neuen Bundesländer das Volumen deutlich gestiegen, im Jahre 1997 waren es insgesamt mehr als 50 Milliarden D-Mark, das entspricht nahezu 11 vH der Steuereinnahmen der Länder nach knapp 2 vH im Jahre 1993 (Tabelle 1, Seite 6).

In der öffentlichen Diskussion wenig beachtet wird der Umstand, daß bereits in der primären Zuweisung des Steueraufkommens eine Umverteilungskomponente steckt. Auch das jüngste Urteil des Bundesverfassungsgerichts hat dies nicht problematisiert. Eine Umverteilung ergibt sich daraus, daß der Länderanteil am Umsatzsteueraufkommen nach der Einwohnerzahl auf die Länder umgelegt wird und nicht nach Kriterien, die die

Wirtschaftskraft der Länder widerspiegeln, wie etwa die Wertschöpfung, in der die eigentliche Steuerkraft wurzelt. Diese Regelung hat schon einen nivellierenden Effekt auf die Ländereinnahmen. Da die originäre Steuerkraft der ostdeutschen Länder deutlich unter der Westdeutschlands liegt, hätten die alten Bundesländer bei Verteilung der Umsatzsteuer nach dem jeweiligen Bruttoinlandsprodukt 1998 Mehreinnahmen in Höhe von insgesamt 7,9 Mrd. DM verbucht, die neuen Bundesländer (einschließlich Berlin) entsprechende Mindereinnahmen hinnehmen müssen. In Westdeutschland wären vor allem Bayern, Hessen, Hamburg und Baden-Württemberg besser gefahren.

*Stufen im Finanzausgleich: vertikale Steuerverteilung, ...*

11. Die erste Stufe im Finanzausgleich – die vertikale Steuerverteilung – soll sicherstellen, daß eine regionale Streuung des Aufkommens aus den einzelnen Steuern möglichst nicht zu Unterschieden in der Steuerkraft der einzelnen Länder führt.

Ursprünglich war hierfür ein Trennsystem vorgesehen, bei dem die von Land zu Land im Aufkommen stark streuenden indirekten Steuern dem Bund zugewiesen wurden und die weniger stark streuenden direkten Steuern den Ländern. Schon in den fünfziger Jahren hat man sich aber vom Trennsystem verabschiedet (siehe Ziffer 21ff.). Zwar wurden einige Ländersteuern beibehalten. Bei den großen Steuern gilt jedoch nun das Prinzip der prozentualen Beteiligung der Länder und des Bundes am bundesweiten Gesamtaufkommen (Verbundsystem).

Seit der Finanzreform des Jahres 1969 ist die vertikale Steuerverteilung im wesentlichen durch den sogenannten großen Steuerverbund aus Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Umsatzsteuer geprägt (Artikel 106 Abs. 3 GG). Das Aufkommen aus diesen Steuern macht zusammen rund 70 vH der gesamten Steuereinnahmen in der Bundesrepublik aus. Es wird auf den Bund, die Länder und die Gemeinden verteilt (Schaubild 2). Der Verteilungsschlüssel ist nicht definitiv; er kann im Lichte neuer Aufgaben und der dafür nötigen Einnahmen angepaßt werden. Im Fall der Umsatzsteuer ist dies im Grundgesetz vorgesehen, „wenn sich das Ver-

**Tabelle 1: Zahlungen im Finanzausgleich**

Jahr <sup>1)</sup>	Ausgleichsvolumen		Ausgleichsvolumen in Relation zum Steueraufkommen der Länder	Bundesergänzungszuweisungen (BEZ)		BEZ in Relation zum Steueraufkommen der Länder
	im Umsatzsteuervorwegausgleich <sup>2)</sup>	im horizontalen Länderfinanzausgleich		Fehlbetragszuweisungen	Sonderzuweisungen	
	Mio DM		vH	Mio DM		vH
1970	548	1.215	2,4	100	-	0,1
1971	688	1.289	2,4	100	-	0,1
1972	779	1.556	2,4	550	-	0,6
1973	708	1.626	2,0	550	-	0,5
1974	588	1.910	2,0	750	-	0,6
1975	456	1.844	1,8	802	-	0,6
1976	704	1.957	1,9	883	-	0,6
1977	419	2.292	1,8	839	-	0,6
1978	335	2.265	1,6	1.096	-	0,7
1979	203	2.486	1,5	1.278	-	0,7
1980	153	2.191	1,3	1.366	-	0,7
1981	104	2.423	1,3	1.479	-	0,8
1982	516	2.500	1,5	1.464	-	0,7
1983	442	2.146	1,3	1.586	-	0,8
1984	470	2.330	1,3	1.660	-	0,8
1985	626	2.575	1,4	1.634	-	0,7
1986	1.034	2.724	1,6	1.674	-	0,7
1987	1.034	3.199	1,7	1.775	-	0,7
1988	983	3.360	1,7	2.409	-	0,9
1989	1.150	3.515	1,7	2.607	50	1,0
1990	1.295	4.024	1,9	2.948	50	1,1
1991	377	3.918	1,1	3.482	50	0,9
1992	327	3.353	0,9	3.945	119	1,0
1993	325	3.147	0,8	4.296	119	1,0
1994	148	2.906	0,7	7.247	3.400	2,5
1995	11.968	11.195	5,1	4.789	20.322	5,6
1996	13.656	12.229	5,6	5.003	20.148	5,5
1997	13.262	11.934	5,4	5.227	20.013	5,4

1) Bis 1994 früheres Bundesgebiet; ab 1995 Deutschland.

2) Ermittelt als Summe der länderspezifischen Differenz für finanzschwache bzw. finanzstarke Länder zwischen dem Umsatzsteueraufkommen ausschließlich nach Pro-Kopf-Verteilung und dem Umsatzsteueraufkommen mit Vorwegausgleich.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen

<b>Schaubild 2: Großer Steuerverbund (Rechtsstand 1999)</b>			
<b>Steuerart</b>	<b>Bund</b>	<b>Länder</b>	<b>Gemeinden</b>
Umsatzsteuer	Vorab 5,63 vH zum Ausgleich des höheren Bundeszuschusses zur Rentenversicherung		Vom verbleibenden Aufkommen 2,2 vH
	Vom danach verbleibenden Aufkommen: 50,5 vH	49,5 vH 50 vH der Bundeszuschüsse an den Fonds "Deutsche Einheit" zuzüglich 1.672 Mio DM <sup>1)</sup> werden aus dem Anteil der Länder gezahlt	
Lohnsteuer und veranlagte Einkommensteuer	42,5 vH	42,5 vH	15,0 vH
Zinsabschlag	44,0 vH	44,0 vH	12,0 vH
Körperschaftsteuer und nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	50,0 vH	50,0 vH	–
Gewerbsteuer	Umlage: Ist-Aufkommen dividiert durch den örtlichen Hebesatz (= Steuergrundbetrag) multipliziert mit dem Vervielfältiger Bundesvervielfältiger 19 vH	Landesvervielfältiger West (incl. Berlin) 55 vH Ost 26 vH <sup>2)</sup> zzgl. Erhöhung zur Beteiligung der Gemeinden am Fonds „Deutsche Einheit“ <sup>3)</sup>	100 vH abzüglich Umlage
1) Die Zahlungen werden im Länderfinanzausgleich nicht von der Steuerkraft der Länder abgezogen. 2) Der Teil der Gewerbesteuerumlage der alten Länder, der auf der Anwendung des höheren Vervielfältigers beruht, wird nicht bei der Ermittlung der Steuereinnahmen im Sinne des Finanzausgleichsgesetzes berücksichtigt. 3) Erhöhung der Umlage wird im Länderfinanzausgleich nicht bei den Steuereinnahmen der Länder erfaßt.			

durch laufende Steuereinnahmen decken können und daß bei diesen Deckungsquoten die Steuerpflichtigen nicht „überlastet“ werden und die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ im gesamten Bundesgebiet gewahrt wird (Artikel 106 Abs. 3, Nr. 1, 2 GG). Problematisch ist, daß bei der Beurteilung der Notwendigkeit bisher die tatsächlichen Ausgaben zugrundegelegt werden. Effizientes Wirtschaften im öffentlichen Bereich wird so nicht gefördert. Die Kriterien für die Überprüfung der Anteile im großen Steuerverbund waren, wie die Erfahrung lehrte, nicht stringent, sondern konnten je nach Interessenlage unterschiedlich zur Geltung gebracht werden mit der Folge, daß sich die entsprechenden Bund-Länder-Verhandlungen schnell festfuhren oder die Änderungen über ökonomisch fragwürdige Kompromisse herbeigeführt wurden.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts wird eine Änderung dieser Praxis herbeizwingen. Eine mehrjährige Finanzplanung von

hältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder wesentlich anders entwickelt“ (sogenannte Revisionsklausel gemäß Artikel 106 Abs. 4 GG). Eine Änderung der Anteile der einzelnen Gebietskörperschaften am Aufkommen der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer bedarf einer Grundgesetzänderung; für eine Neuaufteilung des Aufkommens der Umsatzsteuer ist eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Bei der Festlegung der Umsatzsteuer-Anteile muß darauf geachtet werden, daß Bund und Länder ihre „notwendigen“ Ausgaben „gleichmäßig“

Bund und Ländern muß nach Auffassung des Gerichts sicherstellen, daß die Gebietskörperschaften „bei der Ermittlung der notwendigen Ausgaben und der laufenden Einnahmen jeweils dieselben Indikatoren zugrundelegen, deren Entwicklung in finanzwirtschaftlicher Rationalität über Jahre hin beobachten, aufeinander abstimmen und fortschreiben, auf dieser Grundlage den Haushaltsgesetzgebern in Bund und Ländern dauerhafte Grundlagen für ihre Planungen geben und in dem kontinuierlich festgeschriebenen Kriterium der Notwendigkeit zugleich gewährleisten, daß nicht eine großzügige Ausgabenpolitik sich bei der Umsatzsteuerzuteilung

refinanzieren könnte, eine sparsame Ausgabenpolitik hingegen verminderte Umsatzsteueranteile zur Folge hätte.“ Man mag sagen, dunkel ist hier der Karlsruher Sinn. Sicher aber ist, daß man nicht einfach so weitermachen kann wie bisher.

Eine Besonderheit im großen Steuerverbund ist die Gewerbesteuerumlage. Es geht dabei um die Beteiligung von Bund und Ländern an dem Aufkommen der den Gemeinden zustehenden Gewerbesteuer (Artikel 106 Abs. 6 Satz 4 GG). Diese Umlage wurde mit der Finanzreform 1969 eingeführt. Im Gegenzug dazu erhielten die Gemeinden einen Anteil am Aufkommen der Einkommensteuer. Das Ziel war, die als zu groß empfundene Abhängigkeit der Gemeinden von der Gewerbesteuer zu verringern, was auch erreicht wurde, viele sagen: im Übermaß. Im Jahre 1969 erzielten die Gemeinden fast 82 vH der gesamten Steuereinnahmen aus der Gewerbesteuer, im Jahre 1997 waren es 41,5 vH; der Anteil der Einnahmen aus der Einkommensteuer an den gesamten Gemeindeeinnahmen ist jetzt etwa ebenso hoch.

... *horizontale Steuerverteilung*, ...

12. Die zweite Stufe des Finanzausgleichs legt fest, wie die den Ländern als Gesamtheit zustehenden Steuereinnahmen untereinander aufgeteilt werden (*horizontale Steuerverteilung*). Dabei wird nach zwei Regeln verfahren. Die eine ist das Prinzip des örtlichen Aufkommens. Danach steht den einzelnen Ländern das Steueraufkommen zu, das von den eigenen Finanzbehörden vereinnahmt wird. Bei der Lohnsteuer (Einkommensteuer) wird dieses Prinzip auf den Wohnort des Arbeitnehmers bezogen, nicht auf den Ort seiner Arbeitsstätte (Steuerverteilung nach dem Wohnsitzprinzip). Bei der Körperschaftsteuer hingegen gilt das Betriebsstättenprinzip (Quellenprinzip). Das Aufkommen aus der Besteuerung von Einkünften aus Gewerbebetrieb wird nach dem Verhältnis der in den einzelnen Betriebsstätten gezahlten Arbeitslöhne auf diejenigen Länder verteilt, in denen Betriebsstätten bestehen. Bei der Kapitalertragsteuer, der Art nach eine Quellenabzugsteuer, wird ganz einfach nach dem örtlichen Aufkommen verfahren, zur Freude der Länder mit starken Finanzstandorten, wie Hessen; vom Länder- und Gemeindeanteil am Zinsabschlag werden 91 vH dem Westen und 9 vH dem Osten zugeteilt. Für den westlichen Anteil ergibt sich der Verteilungsschlüssel zu 70 vH aufgrund einer Statistik, wie sich die Einkünfte aus Kapitalvermögen verteilen, zu 20 vH entsprechend der

Körperschaftsteuer nach Zerlegung und zu 10 vH entsprechend der Verteilung der veranlagten Einkommensteuer einschließlich Zulagen und Erstattungen. Der östliche Anteil wird nach Einwohnern verteilt. Die Komplexität dieses Verteilungsschlüssels spricht für sich.

Die zweite Verteilungsregel knüpft an den Einwohnerzahlen an und betrifft die Aufteilung des Umsatzsteueraufkommens unter den Ländern. Trotz der erwähnten Verzerrungen gibt es keine Alternative, die ohne großen bürokratischen Aufwand und ohne große zeitliche Verzögerung zu verwirklichen wäre. Allerdings wird die Regel der Verteilung nach der Einwohnerzahl nicht auf das gesamte Umsatzsteueraufkommen angewandt. Denn von dem Länderanteil an der Umsatzsteuer werden bis zu 25 Prozent vorweg den finanzschwachen Ländern zugewiesen (Umsatzsteuer-Vorwegausgleich in Form von Ergänzungsanteilen); als finanzschwach gelten Länder, deren Einnahmen aus den sonstigen Gemeinschaftssteuern, der Gewerbesteuerumlage, den Landessteuern (mit Ausnahme der Totalisatorsteuer) und der Spielbankabgabe (mit Ausnahme der Sonderabgabe und der Troncabgabe) je Einwohner unter 92 Prozent des Länderdurchschnitts liegen. Alles zusammengekommen: Bei der Verteilung des Aufkommens der Umsatzsteuer findet außer durch die Erstaufteilung nach Köpfen, die schon mit Steuerkraft nichts zu tun hat, auch durch den Vorwegausgleich faktisch bereits ein Länderfinanzausgleich in einem nicht zu vernachlässigenden Umfang statt. Im Jahre 1997 wurden mehr als 13 Milliarden D-Mark anders zugeteilt als dem einfachen Einwohneranteil der Länder entsprochen hätte, einer Norm, die, wie erwähnt, bereits ihrerseits nivelliert.

... *der eigentliche Finanzausgleich* ...

13. Da die Wirtschaftskraft der Länder unterschiedlich ist und somit auch die Steuerkraft, zielt die dritte Stufe im Finanzausgleich – der eigentliche *Länderfinanzausgleich* – auf eine weitere Angleichung bei den Einnahmen. Vorgesehen ist, daß jedes Land auf mindestens 95 Prozent der durchschnittlichen Finanzkraft aller Bundesländer kommt. Welche Länder Zahlungen leisten (ausgleichspflichtig sind), welche Zahlungen erhalten (ausgleichsberechtigt sind) ergibt sich aus der Verknüpfung von zwei Meßzahlen: der *Finanzkraftmeßzahl* als Indikator der ausgleichsrelevanten Einnahmemöglichkeiten des einzelnen Bundeslandes und der *Ausgleichsmeßzahl* als Kriterium für die Ausga-

benverpflichtungen, sprich den Finanzbedarf (§§ 4 ff. Finanzausgleichsgesetz).

14. Die *Finanzkraftmeßzahl* erfaßt die Steuereinnahmen des jeweiligen Bundeslandes und seiner Gemeinden. Aber nicht in voller Höhe. So können die Ausgabenbelastungen, die aus der Unterhaltung und Erneuerung von Seehäfen resultieren, durch pauschale Abzüge von der Steuerkraft aufgefangen werden; das betrifft alle vier Küstenländer, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen. Das Bundesverfassungsgericht hatte dies 1992 für zulässig erklärt, freilich eher mit Rücksicht auf die Tradition als aufgrund ökonomischer Überlegungen. Im Urteil vom 11. November 1999 mahnte es eine Rechtfertigung durch den Gesetzgeber an. Dabei sei eine Prüfung erforderlich, ob ähnliche „Mehrbedarfe“ nicht auch in anderen Bundesländern existierten, die dann ebenfalls berücksichtigt werden müßten. Selbstverständlich ist die Anrechnung solcher Sonderlasten jedenfalls nicht, bedenkt man, daß die betreffenden Länder unmittelbar einen Vorteil aus dem Betrieb ihrer Seehäfen ziehen (mehr Arbeitsplätze, eine größere regionale Wertschöpfung). Außerdem können sie im Zusammenhang mit dem Hafetrieb auch Einnahmen erzielen, die von vornherein nicht in die Messung der Finanzkraft eingehen. Unbefriedigend ist, daß die anderen Bundesländer unabhängig von der tatsächlichen Mitnutzung der Häfen zum Lastenausgleich herangezogen werden.

Eine andere Sonderregelung betrifft die Steuereinnahmen der Gemeinden (einschließlich Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer). Diese Einnahmen werden prinzipiell nur zur Hälfte angerechnet. So wie die Dinge liegen, reduziert das die gemessenen Finanzkraftunterschiede. Das Volumen des allfälligen Finanzausgleichs verringert sich (im Jahre 1997 um rund 5 Mrd DM), die Grenzbelastung der Länder kann entsprechend kleiner sein. Das ist zwar anreiztheoretisch gutzuheißen; aber unbefriedigend ist, daß es von der Bedeutung der Gemeindesteuereinnahmen abhängt, ob und inwieweit die jeweiligen Bundesländer marginal entlastet werden. Die Regelung wirkt im wesentlichen zugunsten von Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und Nordrhein-Westfalen. Auch diesbezüglich hat das Bundesverfassungsgericht jetzt einen Prüfauftrag an den Gesetzgeber formuliert.

Zur Ermittlung der Realsteuerkraft werden bundeseinheitlich normierte Hebesätze herangezogen. Die Gewerbesteuerumlage wird – von Ausnahmen abgesehen –

der Steuerkraft der Länder zugerechnet. Das Aufkommen aus den örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuern bleibt unberücksichtigt. Das sind alles vernünftige Regelungen.

15. Die *Ausgleichsmeßzahl* für das einzelne Land mißt dessen Ausgabenbedarf vor allem in Abhängigkeit von der Größe der Bevölkerung. Allerdings sind gewertete Einwohnerzahlen zugrunde zu legen. Das heißt, es werden sogenannte tote Seelen bei der Berechnung des normierten Ausgabebedarfs berücksichtigt. Man spricht auch von Einwohnerveredelung. Die gewertete Einwohnerzahl wird mit dem bundesdurchschnittlichen Steueraufkommen je gewerteten Einwohner multipliziert. Die Wertung der Einwohnerzahlen geschieht in unterschiedlicher Weise. Die Bevölkerung der Stadtstaaten wird zu 135 vH gewertet, die der Flächenstaaten zu 100 Prozent. Bei den Gemeinden schlagen die Einwohnerzahlen nach Gemeindegrößenklassen unterschiedlich zu Buche, und zwar so, daß ab 5.000 Einwohner ansteigend zu mehr als 100 vH gewertet wird. Ebenso gibt es Zuschläge bei der Einwohnerwertung für Großstädte mit einer Siedlungsdichte von mehr als 2.000 Einwohnern je Quadratkilometer. Die üblichen Begründungen sind, daß mit zunehmender Bevölkerungsdichte die Pro-Kopf-Ausgaben der Stadtstaaten und großen Gemeinden bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben, besonders bei der Bereitstellung von Infrastruktur sowie von Kultur- und Freizeiteinrichtungen, überproportional ansteigen (Brechtsches Gesetz) und daß namentlich die Stadtstaaten mit der Bereitstellung öffentlicher Leistungen positive externe Wirkungen auf die benachbarten Gebietskörperschaften erzeugen (Spillover-Effekte).

Die Einwohnerbewertung bewirkt, daß sich in finanzstarken Stadtstaaten (derzeit Hamburg) die Differenz zwischen Finanzkraftmeßzahl und Ausgleichsmeßzahl und damit die Zahlungspflicht deutlich verringert; in finanzschwachen Stadtstaaten (derzeit Berlin und Bremen) klaffen Ausgleichsmeßzahl und Finanzkraftmeßzahl weiter auseinander, weshalb höhere Zahlungen empfangen werden. Durch die Einwohnerbewertung der Stadtstaaten kommt es zu einer indirekten Abgeltung von deren Leistungsüberschuß zugunsten des jeweiligen Umlands. Diese Abgeltung geht jedoch zu Lasten der Gesamtheit der Länder und nicht zu Lasten der jeweils profitierenden Nachbarländer.

Das Bundesverfassungsgericht hat diese Regelung auch in seinem neuesten Urteil nicht verworfen, aber für

„überprüfungsbedürftig“ erklärt. Es spricht in diesem Zusammenhang von „frei gegriffenen Größen“. Das angemahnte Maßstäbengesetz hat eine Gleichbehandlung aller Länder sicherzustellen. Umfang und Höhe eines Mehrbedarfs sowie die Art, wie er zu berücksichtigen ist, müssen sich nach Maßgabe verlässlicher, objektiver Indikatoren als angemessen erweisen.

16. Die *finanzschwachen Länder* bekommen 92 vH der jeweiligen Ausgleichsmeßzahl zu 100 vH ausgeglichen und die verbleibenden 8 vH zu 37,5 vH. Im Ergebnis wird ihre Finanzkraft auf 95 vH der Ausgleichsmeßzahl angehoben. Die hierfür erforderlichen Transfers werden bei den finanzstarken Ländern abgeschöpft. Bei einer Finanzkraftmeßzahl zwischen 100 vH und 101 vH beträgt die Abschöpfung 15 vH, bei einer Finanzkraftmeßzahl zwischen 101 vH und 110 vH beträgt sie 60 vH und bei einer Finanzkraftmeßzahl von über 110 vH beträgt sie 80 vH. Wegen der Brüche im Tarif sind Korrekturrechnungen erforderlich, damit die Summe aus empfangenen und geleisteten Zahlungen übereinstimmt. Hierzu werden die Abschöpfungsquoten der ausgleichspflichtigen Länder im erforderlichen Maß proportional verändert.

Zudem sind drei Garantieregelungen zu beachten. Sie stehen im Paragraphen 10 des Finanzausgleichsgesetzes, und zwar in den Absätzen drei bis fünf. Erstens: Sollten nach dem Länderfinanzausgleich die Ländereinnahmen, gekürzt um den Kompensationsbetrag für die Seehafenlasten und ohne Gemeindesteuereinnahmen, bei den ausgleichsberechtigten Ländern 95 vH des Länderdurchschnitts je gewerteten Einwohner unterschreiten, so wird die Hälfte des Fehlbetrags ausgeglichen. Bei den ausgleichspflichtigen Ländern wird ein Viertel des Fehlbetrages ersetzt, wenn sie unter den Länderdurchschnitt absinken (Ländersteuergarantie). Zweitens erhält ein ausgleichspflichtiges Land einen besonderen Ausgleich, wenn die von ihm zu zahlenden Ausgleichsbeträge aufgrund der bislang geschilderten Regelungen folgende Beträge überschreiten: 15 vH der Differenz zwischen der Finanzkraftmeßzahl und der Ausgangsmeßzahl bis zu einer Finanzkraft von 101 vH der Ausgangsmeßzahl und 80 vH der darüber hinausgehenden Differenz. Drittens muß trotz der Ausgleichszahlungen die ursprüngliche Rangfolge der ausgleichspflichtigen Länder hinsichtlich der Finanzkraft, gemessen an Hand der Relation von Finanzkraftmeßzahl und Ausgleichsmeßzahl, gewahrt bleiben.

Alles in allem macht das Geflecht von Einzelregelungen den Länderfinanzausgleich zu einem außerordentlich komplizierten Verfahren, das kaum noch überschaubar ist und selbst von interessierten Bürgern nicht verstanden wird.

... und die *Bundesergänzungszuweisungen*

17. Auf der letzten Stufe des Finanzausgleichs wird der Länderfinanzausgleich mit den *Bundesergänzungszuweisungen* in vertikaler Richtung ergänzt. Es findet eine weitere Nivellierung der Ländereinnahmen je Einwohner statt. Der Bund füllt bei den finanzschwachen Ländern die noch bestehende Differenz zwischen Finanzkraftmeßzahl und Ausgleichsmeßzahl zu 90 vH auf (Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen) und hebt damit im typischen Fall das Finanzausstattungsniveau auf 99,5 vH des bedarfsmodifizierten Durchschnitts an.

Außerdem beteiligt sich der Bund an der Finanzierung von Sonderlasten. Beispiele sind die relativ hohen Kosten der politischen Führung in kleinen Ländern, die teilungsbedingten Sonderlasten einschließlich der Berücksichtigung der niedrigen Finanzkraft der Gemeinden in den neuen Ländern und die Maßnahmen zur Überwindung einer Haushaltsnotlage, wie sie derzeit in Bremen und im Saarland besteht (Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen). Insgesamt zahlt der Bund derzeit 25 Milliarden D-Mark an die Länder (Tabelle 2, Seite 11). Dies ist mehr als doppelt so viel wie das im horizontalen Länderfinanzausgleich bewegte Transfer volumen. Das Bundesverfassungsgericht hält diese Entwicklung grundsätzlich für unvereinbar mit der bloß ergänzenden Funktion von Bundeszuweisungen. Es läßt aber die wiedervereinigungsbedingte Ausgleichsregelung als vorübergehende Ausnahme zu. Im Hinblick auf die neuen Länder bedarf diese Entwicklung mindestens auf längere Sicht der Korrektur.

Bundesergänzungszuweisungen kann man rechtfertigen, soweit Sonderlasten ausgeglichen werden. Hierzu bedürfte es klarer Kriterien. In der Praxis ist über einen Sonderbedarf aber meist politisch entschieden worden. Besonders problematisch sind solche Zuweisungen, die einer extremen Haushaltsnotlage Rechnung tragen. Wenn ein Land sich darauf verlassen kann, notfalls Hilfen von den anderen Ländern und dem Bund zu erhalten, wird es möglicherweise nicht genügend tun, ein übermäßiges Defizit im öffentlichen Haushalt zu verhindern. Die hilfeleistenden Gebietskörperschaften haben keine wirksamen Sanktionsmöglichkeiten. Den

<b>Tabelle 2: Bundesergänzungszuweisungen (Leistungen 1997)</b>			
<b>Art</b>	<b>Kriterium</b>	<b>Volumen</b>	<b>Empfänger</b>
Fehlbetrags-BEZ	Finanzschwäche nach Länderfinanzausgleich	5,23 Mrd DM	Berlin, Bremen, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen
Sonderbedarfs-BEZ	Überdurchschnittliche Kosten der politischen Führung	1,54 Mrd DM	Berlin, Bremen, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen
Sonderbedarfs-BEZ	Teilungsbedingte Sonderlasten	14,00 Mrd DM	Neue Länder und Berlin
Übergangs-BEZ	Finanzschwäche alter Länder wegen überproportionaler Belastungen durch die Einbeziehung der neuen Länder in den Finanzausgleich	1,08 Mrd DM	Bremen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein
Sonder-BEZ	Haushaltsnotlage	3,40 Mrd DM	Bremen, Saarland
insgesamt		25,24 Mrd DM	

Ländern Bremen und Saarland mußte angesichts der extremen Haushaltsnotlage, in die sie sich über Jahre hineinmanövriert hatten, seit 1994 mit massiven Unterstützungszahlungen zwecks Sanierung der öffentlichen Finanzen geholfen werden. Berlin läuft, gemessen an der Zinslastquote, auf eine Notlage zu (Tabelle 3, Seite 12). Wie wichtig schon die Vermeidung einer Überschuldung ist, erhellt sich daraus, daß Bremen und das Saarland trotz der großzügigen Hilfe und trotz eines gewissen Wandels ihres Finanzgebarens noch immer eine hohe Zinslastquote verzeichnen; nur sehr langsam geht diese zurück.

*Die Umverteilungswirkungen durch den Finanzausgleich waren vorhersehbar und insofern gewollt*

18. Es versteht sich von selbst, daß der Finanzausgleich die Rangordnung der Länder in bezug auf ihre jeweilige Finanzkraft nicht verändern sollte. Vergleicht man die Finanzkraft der Länder je Einwohner vor und nach Fi-

nanzausgleich in engerem Sinne, so ergeben sich infolge der Einwohnerveredelung Änderungen in der Reihenfolge, besonders zugunsten der Stadtstaaten (Tabelle 4, Seite 13). Ein Vergleich anhand des Maßstabs Finanzkraft je Einwohner kann aber nicht überzeugen. In der Systematik des Finanzausgleichs werden Bedarfsunterschiede anerkannt und entsprechend unterschiedliche Ausgleichsmeßzahlen berücksichtigt. Konsequenterweise ist darauf abzuheben, ob der Finanzausgleich die Reihenfolge der Länder hinsichtlich ihrer Finanzausstattung im Verhältnis zu ihrer jeweiligen Ausgangsmeßzahl verändert. Dies tut er in aller Regel nicht. Allerdings ist das nicht sicher. Die erste der drei Garantieregelungen des Paragraphen zehn ist nicht ganz systemkonform ausgestaltet worden. Sie schafft Ausgleichsansprüche nach Maßgabe einer Bemessungs-

grundlage, in der weder die Steuerkraft noch der Ausgabenbedarf so abgebildet sind, wie das in der Finanzkraftmeßzahl und der Ausgleichsmeßzahl geschieht. Deshalb ist es zum Beispiel möglich – und kommt auch vor –, daß das Land Bremen, das eine sehr geringe Finanzkraft hat und von der genannten Garantieregelung besonders profitiert, das Saarland im Zuge des Finanzausgleichs überholt. Die Veränderung der Rangfolge wird auch nicht mehr durch die Rangfolgegarantie des § 10 Abs. 5 Finanzausgleichsgesetz rückgängig gemacht, weil diese Garantie nur für die ausgleichspflichtigen Länder gilt.

Weitergehende Änderungen können sich nur ergeben, wenn die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen in die Finanzkraft eingerechnet werden (Tabelle 5, Seite 14). Aber das liegt in der Natur der Sache, geht es hier doch definitionsgemäß um Zahlungen für Lasten, von denen nicht alle Bundesländer in gleichem Maße betroffen sind. Nach dem jüngsten Urteil des Bundes-

**Tabelle 3: Kreditfinanzierungsquote und Zins-Steuer-Quote der Bundesländer<sup>1)</sup> (vH)**

Bundesland	Kreditfinanzierungsquote <sup>2)</sup>			Zins-Steuer-Quote <sup>3)</sup>		
	1991	1994	1997	1991	1994	1997
Baden-Württemberg	-4,3	-1,7	-2,8	8,0	8,6	8,0
Bayern	-2,4	-1,2	-4,8	6,7	6,2	5,8
Berlin	-6,9	-18,6	-8,8	11,2	11,6	21,5
Brandenburg	-9,6	-19,4	-7,7	1,3	12,6	14,0
Bremen	-13,2	5,0	1,2	29,9	33,9	30,1
Hamburg	-7,0	-12,9	-7,1	12,4	14,7	16,1
Hessen	-5,6	-4,9	-5,3	10,5	10,9	11,0
Mecklenburg-Vorpommern	-4,7	-16,7	-9,1	1,3	8,6	13,0
Niedersachsen	-4,0	-8,4	-5,6	13,6	13,9	14,8
Nordrhein-Westfalen	-4,8	-6,7	-7,5	13,1	13,0	12,7
Rheinland-Pfalz	-6,0	-7,3	-8,4	13,5	14,1	14,1
Saarland	-10,1	4,0	4,6	27,5	28,2	23,1
Sachsen	-7,1	-11,7	-4,6	1,3	8,6	10,1
Sachsen-Anhalt	-6,9	-17,2	-12,5	1,5	12,6	14,3
Schleswig-Holst.	-5,8	-6,2	-6,2	15,2	15,7	15,6
Thüringen	-4,8	-17,0	-9,5	1,8	10,7	13,9
insgesamt	-5,3	-7,9	-6,3	10,7	11,5	12,0

1) Einschließlich Krankenhäuser und Hochschulkliniken mit kaufmännischem Rechnungswesen. Bis 1995 Rechnungsergebnisse (1991: neue Bundesländer Kassenergebnisse; 1997 Kassenergebnisse, teilw. geschätzt).  
 2) Finanzierungssaldo in Relation zu den Gesamtausgaben.  
 3) Zinsausgaben in Relation zu den Steuereinnahmen.

verfassungsgerichts darf die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen im Regelfall auch bei Berücksichtigung von Sonderlasten nicht dazu führen, daß die Finanzkraft des begünstigten Landes die durchschnittliche Finanzkraft der Länder nach dem horizontalen Finanzausgleich übersteigt. Es ist dies Folge eines „Nivellierungsverbotes“. Bei außergewöhnlichen Gegebenheiten, die der Gesetzgeber in dem von ihm verlangten Maßstäbengesetz begründen muß, die Wiedervereinigung ist dafür ein Beispiel, bleiben Ausnahmen möglich. Diese können dann in der Tat zu einer Veränderung der Finanzkraftreihenfolge der Bundesländer führen.

*Das Hauptproblem: Fehlanreize durch zu hohe Grenzbelastung*

19. Gravierender ist die hohe Grenzbelastung der einzelnen Länder bei einer Erhöhung der eigenen Steuereinnahmen. Das gilt sowohl für die finanzschwachen Länder, die im Falle erhöhter eigener Steuereinnahmen geringere Zuweisungen zu erwarten haben, wie auch – in vielen Fällen – für die finanzstarken Länder, die im gleichen Fall höhere Beiträge leisten müssen. Wie hoch die Grenzbelastung im Einzelfall ist, hängt von der konkreten Finanzkraft und davon ab, inwieweit der Anstieg der Finanzkraftmeßzahl auf einer Zunahme der vollanzurechnenden Ländersteuereinnahmen beruht, inwieweit auf einer Erhöhung der Gemeindesteuereinnahmen, die nur zur Hälfte berücksichtigt werden. Bezogen auf zusätzliche Ländersteuereinnahmen zeigen empirische Untersuchungen, daß die Grenzbelastung durchweg über 50 vH liegt und im Einzelfall bis 100 vH reichen kann. Letzteres gilt für die neuen Bundesländer; diese bewegen sich aufgrund ihrer noch niedrigen Finanzkraft im Bereich der Mindestgarantie durch den Umsatzsteuer-Vorwegausgleich, so daß steigende Eigeneinnahmen zu einem fast gleich hohen Rückgang der Zuweisungen aus dem Finanzausgleich führen.

Die hohen Grenzbelastungen werden etwas abgemildert, wenn und insoweit der Anstieg der eigenen Steuerkraft Folge höherer Gemeindesteuereinnahmen ist, die nur hälftig bei der Ermittlung der Finanzkraftmeßzahl angerechnet werden. Die im Finanzausgleich berücksichtigten Gemeindesteuereinnahmen beliefen sich im Jahre 1997 im Länderdurchschnitt auf reichlich 16 vH der angerechneten Ländersteuern; während diese Relation im früheren Bundesgebiet zwischen 15 vH (Saarland) und 21 vH (Hamburg) streut, liegt sie im neuen Bundesgebiet bei 6 vH bis 8 vH. Die nur hälftige Anrechnung der Gemeindesteuern wirkt sich also auf die Abschöpfungen und Zuweisungen in den westdeutschen Ländern stärker aus als in den ostdeutschen.

Das Bundesverfassungsgericht verpflichtet den Bundesgesetzgeber, auch im Hinblick auf die Bundesergänzungszuweisungen, Regelungen in das sogenannte Maßstäbengesetz aufzunehmen. Diese sollen den bloß ergänzenden Charakter solcher Zahlungen sicherstellen und zugleich das Nivellierungsverbot sowie eine Begrün-

**Tabelle 4: Finanzkraftreihenfolge im Finanzausgleich unter den Bundesländern für das Jahr 1997<sup>1)</sup>**

Bundesland	Finanzkraftmeßzahl <sup>2)</sup> in vH der Ausgleichsmeßzahl			Finanzkraftmeßzahl <sup>2)</sup> in vH je Einwohner <sup>3)</sup>		
	vor Finanz- ausgleich	nach Finanz- ausgleich	nach Fehl- betrags-BEZ	vor Finanz- ausgleich	nach Finanzaus- gleich	nach Fehl- betrags-BEZ
Hessen	116,9(= 1.)	104,2(= 1.)	104,2(= 1.)	114,2(= 2.)	98,3(= 4.)	96,9(= 4.)
Bayern	109,4(= 2.)	103,1(= 2.)	103,1(= 2.)	106,6(= 4.)	97,1(= 6.)	95,7(= 6.)
Baden-Württemberg	108,7(= 3.)	103,0(= 3.)	103,0(= 3.)	106,1(= 5.)	97,1(= 7.)	95,7(= 7.)
Nordrhein-Westfalen	106,4(= 4.)	102,3(= 4.)	102,3(= 4.)	104,6(= 6.)	97,2(= 5.)	95,8(= 5.)
Hamburg	105,1(= 5.)	102,3(= 5.)	102,3(= 5.)	136,1(= 1.)	128,7(= 1.)	126,8(= 1.)
Schleswig-Holstein	100,6(= 6.)	100,5(= 6.)	100,5(= 6.)	97,9(= 7.)	94,6(= 8.)	93,2(= 8.)
Rheinland-Pfalz	95,0(= 7.)	96,9(= 7.)	99,7(= 7.)	92,8(= 9.)	91,4(= 9.)	92,7(=10.)
Niedersachsen	94,4(= 8.)	96,5(= 8.)	99,7(= 8.)	92,3(=10.)	91,1(=10.)	92,8(= 9.)
Saarland	90,4(= 9.)	95,0(=10.)	99,5(=10.)	88,3(=11.)	89,7(=11.)	92,6(=11.)
Bremen	86,4(=10.)	96,0(= 9.)	99,6(= 9.)	110,9(= 3.)	119,1(= 3.)	121,8(= 3.)
Brandenburg	85,6(=11.)	95,0(=10.)	99,5(=10.)	83,2(=12.)	89,2(=16.)	92,1(=16.)
Sachsen	84,8(=12.)	95,0(=10.)	99,5(=10.)	82,7(=13.)	89,5(=12.)	92,4(=12.)
Sachsen-Anhalt	84,5(=13.)	95,0(=10.)	99,5(=10.)	82,3(=14.)	89,4(=13.)	92,3(=13.)
Thüringen	84,0(=14.)	95,0(=10.)	99,5(=10.)	81,7(=15.)	89,3(=15.)	92,2(=15.)
Mecklenburg- Vorpommern	83,7(=15.)	95,0(=10.)	99,5(=10.)	81,4(=16.)	89,3(=14.)	92,2(=14.)
Berlin	71,4(=16.)	95,0(=10.)	99,5(=10.)	92,9(= 8.)	119,4(= 2.)	123,2(= 2.)

1) Vorläufige Rechnung 2) Gemeindesteuern hälftig berücksichtigt und bei Normierung durch einheitliche Hebesätze

3) Ohne Einwohnerveredelung; normiert über den Länderdurchschnitt

dungspflicht für alle Ausnahmen und ein föderatives Gleichbehandlungsgebot zur Geltung bringen. Insbesondere dürfen jedenfalls im Grundsatz nur solche Länder Empfänger von Bundesergänzungszuweisungen sein, die mit ihrer Finanzkraft auch nach dem horizontalen Finanzausgleich unter dem Länderdurchschnitt geblieben sind. Insgesamt wird auf mittlere Sicht eine deutliche Reduzierung dieser Ergänzungszuweisungen zu erwarten sein.

### III. Historische Grundlagen der Finanzverfassung

*Ein klares Konzept fehlte von Anfang an*

20. Die gegenwärtige, reformbedürftige Finanzverfassung läßt sich voll nur vor dem Hintergrund ihrer historischen Entwicklung verstehen. Diese macht eines deutlich: Es fehlte an einem klaren Konzept. Auf konkrete Notlagen folgten regelmäßig neue Anpassungen. Immer wieder mußte ein Ausgleich zwischen unterschiedlichen politischen Machtverhältnissen gefunden werden. Für die ersten Jahre nach dem Krieg war prägend,

daß eine zentrale Regierung nicht mehr existierte. Auch die Gestaltung der Verfassung wurde von den Ländern bestimmt. Im Grundgesetz führte dies zu der grundsätzlichen Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Länder nach Artikel 30 GG und zu einer klaren Trennung sowohl der Aufgaben- wie der Ausgabenzuständigkeit zwischen Bund und Ländern. Bezüglich der Zuordnung der steuerlichen Einnahmequellen hatte die amerikanische Besatzungsmacht gegen hinhaltenden Widerstand im Parlamentarischen Rat vordergründig ein Trennsystem durchgesetzt. Die Umsatzsteuer wurde dem Bund, die Einkommen- und Körperschaftsteuer den Ländern zugewiesen. Doch konnte der Bund einen Teil der Einkommen- und Körperschaftsteuer „zur Deckung seiner durch andere Einkünfte nicht gedeckten Ausgaben in Anspruch nehmen“, daneben auch „insbesondere zur Deckung von Zuschüssen, welche Ländern zur Deckung von Ausgaben auf dem Gebiete des Schulwesens, des Gesundheitswesens und des Wohlfahrtswesens zu gewähren sind“. Man spricht von der Inanspruchnahmeregelung des Artikels 106 GG (in seiner ursprünglichen Fassung). Das Trennsystem war damit von Anfang an durchbrochen.

Endgültige Aufgabe des Trennsystems 1955

21. Die „Inanspruchnahmeregelung“ wurde schon im Jahre 1951 aktiviert. Der jährlich ausgehandelte Bundesanteil am Aufkommen aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer schwankte dann zwischen 27 vH im Jahre 1951 und 37 vH in den Jahren 1967 und 1968. Hintergrund dieser Klausel war die Einsicht des Verfassungsgebers gewesen, daß die finanzielle Belastung aus den dem Bund und den Ländern zugewiesenen Aufgaben und namentlich deren künftige Entwicklung nicht verlässlich abgeschätzt werden konnten. In den Worten der späteren Troeger-Kommission: „Das Grundgesetz hat ursprünglich die Steuereinnahmen nicht nach dem Steuerbedarf, sondern allein unter steuersystematischen Gesichtspunkten nach dem Trennsystem verteilt. Es hat allerdings schon damals Klarheit darüber bestanden, daß nur der aus den Steuereinnahmen zu deckende Finanzbedarf Maßstab für die Aufkommensverteilung werden könne“ (Ziffer 221 des Troeger-Gutachtens). Endgültig aufgegeben wurde das Trennsystem mit dem Finanzverfassungsgesetz vom 23. Dezember 1955. Es besiegelte verfassungsrechtlich den kleinen Steuerverbund zwischen Bund und Ländern (Einkommensteuer und Körperschaftsteuer). Insofern ist ein argumentativer Verweis auf die Verfassungslage von 1949 als Anknüpfungspunkt für eine an einem Trennsystem orientierte Reform, wie sie heute verschiedentlich postuliert wird, nur ganz begrenzt tragfähig.

22. Aus der Sicht des Jahres 1949 lag die Hauptverantwortung für die Erfüllung staatlicher Aufgaben bei den Ländern. Eine Aufgabenkompetenz des Bundes stand prinzipiell unter Rechtfertigungszwang. Eine Mitverantwortung des Bundes für Aufgaben der Länder war

nicht vorgesehen. Die Erfordernisse der Nachkriegszeit und des Wiederaufbaus führten allerdings dazu, daß bereits in den frühen fünfziger Jahren für bestimmte Aufgabenbereiche eine Bund und Länder gemeinsam betreffende Planungs- und Finanzierungszuständigkeit definiert wurde (Förderung der wissenschaftlichen Forschung, „Grüner Plan“, Bundesausbaugebiete, sozialer Wohnungsbau und kommunaler Verkehrsausbau). Das sich entwickelnde Bezuschussungssystem mußte die Selbständigkeit in der Haushaltswirtschaft der Länder in Frage stellen. Dies war der wichtigste Anlaß für die Einberufung einer Bund-Länder-Kommission zur Vorbereitung einer umfassenden Finanzreform, eben der schon genannten Troeger-Kommission. Die Finanzreform des Jahres 1969 beruhte auf deren Gutachten. Die Mischfinanzierungsfälle wurden auf eine verfassungsrechtliche Grundlage gestellt und gleichzeitig eingegrenzt (Artikel 91 a, 91 b und 104 a Abs. 4 GG).

Der Gedanke eines kompetitiven Föderalismus und damit die Erörterung des finanzverfassungsrechtlichen Verhältnisses der Länder zueinander spielte in den

**Tabelle 5: Finanzkraftreihenfolge unter Berücksichtigung der Sonderbedarfs, Übergangs-u. Sonder-Bundesergänzungszuweisungen für das Jahr 1997<sup>1)</sup>**

Finanzkraftmeßzahl <sup>2)</sup> in vH der Ausgleichsmeßzahl				
Bundesland	vor Finanz-ausgleich	nach Finanz-ausgleich	nach Fehl-betrags-BEZ	nach sonst. BEZ
Hessen	116,9(= 1.)	104,2(= 1.)	104,2(= 1.)	101,3(=10.)
Bayern	109,4(= 2.)	103,1(= 2.)	103,1(= 2.)	100,2(=12.)
Baden-Württemberg	108,7(= 3.)	103,0(= 3.)	103,0(= 3.)	100,1(=13.)
Nordrhein-Westfalen	106,4(= 4.)	102,3(= 4.)	102,3(= 4.)	99,4(=16.)
Hamburg	105,1(= 5.)	102,3(= 5.)	102,3(= 5.)	99,8(=15.)
Schleswig-Holstein	100,6(= 6.)	100,5(= 6.)	100,5(= 6.)	102,2(= 9.)
Rheinland-Pfalz	95,0(= 7.)	96,9(= 7.)	99,7(= 7.)	101,1(=11.)
Niedersachsen	94,4(= 8.)	96,5(= 8.)	99,7(= 8.)	100,0(=14.)
Saarland	90,4(= 9.)	95,0(=10.)	99,5(=10.)	139,7(= 2.)
Bremen	86,4(=10.)	96,0(= 9.)	99,6(= 9.)	153,6(= 1.)
Brandenburg	85,6(=11.)	95,0(=10.)	99,5(=10.)	120,1(= 5.)
Sachsen	84,8(=12.)	95,0(=10.)	99,5(=10.)	119,3(= 6.)
Sachsen-Anhalt	84,5(=13.)	95,0(=10.)	99,5(=10.)	119,3(= 7.)
Thüringen	84,0(=14.)	95,0(=10.)	99,5(=10.)	121,0(= 4.)
Mecklenburg-Vorpommern	83,7(=15.)	95,0(=10.)	99,5(=10.)	121,7(= 3.)
Berlin	71,4(=16.)	95,0(=10.)	99,5(=10.)	113,7(= 8.)

1) Vorläufige Rechnung  
2) Gemeindesteuern hälftig berücksichtigt und bei Normierung durch einheitliche Hebesätze

Diskussionen jener Jahre keine große Rolle. Im Auftrag an die Kommission hatte es lediglich geheißen: „Das System des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs soll so gestaltet werden, daß .... c) zwischen leistungsstarken und leistungsschwachen Ländern ein angemessener Ausgleich sichergestellt wird; im Rahmen des Gesamtsystems soll dieser horizontale Ausgleich nur subsidiäre Bedeutung haben.“ Gleichwohl enthielt das Gutachten der Troeger-Kommission einige weiterführende Gedanken. Sie lehnten sich an eine Argumentation des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1952 an und wurden in goldenen Worten festgehalten: „Seinem Wesen nach ist der Finanzausgleich eine Gemeinschaftshilfe. Daraus folgt, daß er nur subsidiäre Bedeutung haben kann und lediglich zur Milderung, nicht aber zur Einebnung der natürlichen Finanzkraftunterschiede führen darf. Er ist deshalb auf einen Spitzenausgleich zu beschränken und so zu gestalten, daß die finanzielle Eigenverantwortung der Länder möglichst unangetastet bleibt, der Wille der finanzschwachen Länder zur Selbsthilfe nicht geschwächt und die Fähigkeit der übrigen Länder zu eigener Initiative und Leistungssteigerung nicht übermäßig beeinträchtigt wird“ (Ziffer 282). Der Gesetzgeber ließ dies unbeachtet. Trotz der bis dahin eingetretenen Angleichung in der Finanzkraft der Bundesländer und also ohne Not wurde mit der Finanzreform 1969 das im horizontalen Finanzausgleich garantierte Mindestausgleichsniveau von zuvor 91 vH auf 95 vH. erhöht.<sup>1)</sup>

Zugleich schuf diese Reform den großen Steuerverbund. Der Länderanteil am Aufkommen der Steuern auf Einkommen wurde von zwei Dritteln auf die Hälfte reduziert. Dafür wurden die Länder am Aufkommen der Umsatzsteuer beteiligt. Die Gemeinden erhielten einen Anteil an der Einkommensteuer und gaben dafür Finanzmittel in eine neu geschaffene Gewerbesteuerumlage. Tendenziell hat die Ersetzung von wirtschaftskraftbezogenen Steuereinnahmen durch konsumbezogene zu einer Nivellierung der Steuerkraft der Länder beigetragen; denn – und davon war schon die Rede – was einem Land an Umsatzsteuer zufließt, richtet sich schon in der Basis nach der Bevölkerungszahl und nicht etwa nach dem Konsum (der meist mit der Wirtschaftskraft hochkorreliert ist).

1 Nach der Finanzreform von 1955, mit der erstmals ein regulärer horizontaler Finanzausgleich beschlossen worden war, hatte das Mindestniveau 88,75 vH betragen; es wurde im Jahre 1958 auf 90 Prozent und im Jahre 1961 auf 91 vH angehoben.

2 Eine erste Klage in diese Richtung gab es allerdings schon Anfang der fünfziger Jahre, als Württemberg-Baden das Bundesverfassungsgericht angerufen hatte, weil die Regelungen des horizonta-

23. Die Forderung nach einer weiteren Reform der Finanzverfassung verstummte nicht. Neben dem allgemeinen Bemühen um eine zeitgerechte Fortentwicklung hat dabei mitgespielt, daß die Idee eines kooperativen Föderalismus angesichts der sich verschlechternden Lage der öffentlichen Finanzen zunehmend in Frage gestellt wurde. Die Verengung der Spielräume für die Verteilung erhöhter Einnahmen mußte in einem primär distributiv orientierten System zwangsläufig zu Konflikten führen. So behandelte die schon im Herbst 1970 eingesetzte Enquete-Kommission Verfassungsreform in ihrem Schlußbericht vom Dezember 1976 auch Fragen der Finanzverfassung. Im Mittelpunkt stand dabei der horizontale Finanzausgleich, genauer die Frage, wie ein Übergang zurück zum Trennsystem zu bewerten sei. Die Frage nach Funktion und Wirksamkeit eines Wettbewerbs zwischen den Ländern wurde freilich nicht behandelt. So überraschte der Ratschlag nicht, grundsätzlich am bestehenden System festzuhalten, und den Vorrang des Finanzausgleichs zwischen den Ländern gegenüber den Finanzbeiträgen des Bundes wieder zu stärken. Dies stand nicht im Widerspruch zum Subsidiaritätsgedanken und bewegte sich im Rahmen dessen, was schon die Diskussion zur Vorbereitung der Finanzreform von 1969 beherrscht hatte. Vorschläge, die Gemeinschaftsaufgaben in die ausschließliche Vollzugs- und Finanzierungskompetenz der Länder zurückzuübertragen, lehnte die Kommission ab. Sie sah die dafür erforderliche aufgabenkonforme Finanzausstattung durch den Finanzausgleich nicht als gewährleistet an. In diese Argumentation paßte die Ablehnung steuerpolitischer Autonomie für die Länder und die positive Würdigung des Länderfinanzausgleichs (einschließlich des Umsatzsteuer-Vorwegausgleichs) durch die Kommission.

#### *Sonderregelungen auf dem Prüfstand*

24. In den 80er Jahren veränderte sich die verfassungsrechtliche Diskussion insofern, als durch Klagen einzelner Bundesländer Sonderregelungen für andere Länder auf den Prüfstand gestellt wurden. Es stand mithin nicht primär das finanzverfassungsrechtliche Verhältnis von Ländergesamtheit zum Bund in Rede, sondern das Verhältnis der Länder zueinander.<sup>2)</sup>

len Finanzausgleichs statt eines erlaubten Spitzenausgleichs eine völlige Nivellierung bewirkten. Das Gericht hat in seinem Urteil vom 20. Februar 1952 die Klage als unbegründet abgewiesen; die Finanzkraft Württemberg-Badens war von 132,5 vH auf 117,6 vH des Länderdurchschnitts gesenkt, diejenige des finanzschwächsten Landes Schleswig-Holstein von 34,2 vH auf 71 vH angehoben worden.

- Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juni 1986 hatte zum Gegenstand die Nichtberücksichtigung der Einnahmen aus der bergrechtlichen Förderabgabe bei der Bestimmung der Finanzkraft Niedersachsens, die Berücksichtigung von Sonderbedarfen einzelner Länder, die sogenannte „ausgleichsfreie Zone“ bei der Abschöpfung überdurchschnittlicher Finanzkraft und die Verteilungskriterien für die Bundesergänzungszuweisungen. Das damalige Finanzausgleichsgesetz wurde für insgesamt verfassungswidrig erklärt. Im einzelnen wurden die Nichtberücksichtigung der Förderabgabe sowie die willkürliche Leistung von Bundesergänzungszuweisungen für Sonderbedarfe als unzulässig bewertet. Eine Berücksichtigung der Hafencosten wurde vom Gericht seinerzeit mit Hinweis auf eine lange währende Tradition noch als gerechtfertigt angesehen.
- Das Urteil vom 27. Mai 1992 behandelte einige Einzelfragen aus der Neuregelung des Finanzausgleichsgesetzes zum 1. Januar 1987. Es ging unter anderem um die stärkere Berücksichtigung von Hafencosten und von Kosten der politischen Führung (gefordert von Hamburg und Bremen), von Ausgaben für die Sozialhilfe (gefordert von Hamburg) und einer Haushaltsnotlage (gefordert von Bremen und dem Saarland). Ein weiterer wichtiger Streitpunkt war die Frage einer vollen Einbeziehung der Gemeindesteuereinnahmen bei der Messung der ausgleichsbedürftigen Finanzkraftunterschiede, die das Saarland und Schleswig-Holstein beehrten. Nur in wenigen Punkten sah das Bundesverfassungsgericht Grund zur Beanstandung. Die Ländersteuergarantie wurde als verfassungswidrig eingestuft, weil diese mit dem Bezug auf den ungewichteten Einwohnerdurchschnitt auf einer anderen Systematik beruhte als das Finanzausgleichsgesetz, welches sich auf die Relation Finanzkraftmeßzahl zu Ausgleichmeßzahl bezieht. Verfassungswidrig war ferner die im Vergleich zu den Bundesergänzungszuweisungen an das Saarland zu geringe Abgeltung der Kosten der politischen Führung für Bremen. Bedeutsam für eine Weiterentwicklung der Finanzverfassung waren die Hinweise des Gerichtes zur Haushaltsnotlage, die eine Beistandspflicht des Bundes und der übrigen Länder gegenüber Bremen und dem Saarland begründeten. (In Bezug auf die Gemeindesteuereinnahmen wurde der Gesetzgeber beauftragt, zu prüfen, inwieweit größeren Gemeinden bei der Erledigung kommunaler Aufgaben ein Mehrbedarf entsteht.)

#### *Reform der Finanzverfassung 1995*

25. Die Diskussion um die Reform der Finanzverfassung zum 1. Januar 1995 war vor allem geprägt von dem Bemühen der alten Bundesländer, die aus der Einbeziehung der neuen Länder resultierenden Lasten so weit wie möglich dem Bund zuzuweisen. Die Frage nach einem angemessenen Ausgleich zwischen den Bundesländern stand auf der Agenda. Es gab einzelne Reformvorschläge von seiten der Länder. Doch wurde all dies im Zuge der Verhandlungen politisch nicht wirksam. Das föderale Konsolidierungsprogramm von Bund und Ländern, das im März 1993 schließlich das Licht der Welt erblickte, paßte gewissermaßen zur schlechtesten aller Welten. Die Last der Einbeziehung der neuen Länder wurde ohne ein flexibles Anpassungsinstrument nahezu vollständig auf den Bund übertragen. Der Umsatzsteuer-Vorwegausgleich wurde beibehalten und hat im Hinblick auf die neuen Bundesländer enorm an Bedeutung gewonnen. Die Regelungen des horizontalen Finanzausgleichs wurden nur unzureichend angepaßt (Wegfall der ausgleichsfreien Zone, geänderte Sätze für die Abschöpfung überdurchschnittlicher Finanzkraft). Das Ausgleichsniveau wurde abermals angehoben. Die Bundesergänzungszuweisungen erreichten ein Volumen, das weit über ihre subsidiäre Funktion hinausreicht. Alte Streitthemen wie die Einwohnerveredelung und die Hafencosten kamen gar nicht erst auf den Prüfstand, wohl weil dies zur beherrschenden Frontstellung Länder gegen Bund nicht paßte.

#### *Chance für ein rationales und effizientes System vertan*

26. Die Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat hat in ihrem Bericht vom Oktober 1993 die Frage nach einer Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern behandelt. Zur Reform der Finanzverfassung wurden keine Empfehlungen ausgesprochen, mit dem Hinweis, es bestehe dazu „noch keine hinlängliche Entscheidungsreife“ (S. 114). Die Verfassungskommission konnte darauf verweisen, daß gerade erst – nämlich im März desselben Jahres – in den Solidarpaketverhandlungen ein Kompromiß zum Finanzausgleich gefunden worden war und diesbezüglich noch keine Erfahrungen vorlagen. Doch war bereits damals für viele ersichtlich, daß wiederum eine Chance auf dem Weg zu einem rationalen und effizienten System verschenkt wurde.

27. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999 ist als Bestätigung dieser Einschätzung zu bewerten. Von wichtigen Einzelheiten war schon mehrfach die Rede. Das Urteil stellt die Reformdiskussion auf eine neue Grundlage. Sein Gesamthalt läßt sich so kennzeichnen und einordnen:

- Das Gericht mußte sich auf den Klagegegenstand beschränken. Das war der Finanzausgleich im engeren Sinne, nicht die Finanzverfassung insgesamt, schon gar nicht die Frage, ob sich die deutsche föderative Ordnung in ihrer tatsächlichen Entwicklung von den ursprünglichen Vorgaben der Verfassung bereits entfernt hat. Zu der umfassenderen Frage nach einer grundgesetzkonformen Finanzverfassung finden sich im Urteil nur einige Ansätze, vornehmlich beim Thema der Verteilung des Umsatzsteueraufkommens zwischen Bund, Ländern und Gemeinden (Artikel 106 Abs. 3 GG).
- Das gegenwärtige Finanzausgleichsgesetz wurde nur noch als Übergangsrecht akzeptiert; in seiner Substanz erweist es sich als verfassungswidrig. Doch liegt dies primär daran, daß der Bundesgesetzgeber der ihm in diesem Zusammenhang nach dem Grundgesetz obliegenden Konkretisierungs- und Ergänzungspflicht nicht nachgekommen ist. Zu inhaltlichen Details des geltenden Rechts äußerte sich das Bundesverfassungsgericht insgesamt kaum.
- Die Entscheidung, daß der Gesetzgeber zum Erlaß eines sogenannten *Maßstäbengesetzes* verpflichtet ist (bis Ende 2002), dem dann ein konkretes Finanzausgleichsgesetz als kurzfristige und auf periodische Überprüfung angelegte Zuteilungs- und Ausgleichsregelung zeitlich nachzufolgen hat (bis Ende 2004), mag man als ingenios bewerten. Mit dem Maßstäbengesetz verbindet sich die Erwartung höherer Rationalität, größerer Langfristigkeit und, damit verbunden, größerer Transparenz. Das Gleichbehandlungsgebot im föderativen Staat wird mehr als bisher einer konsequenten Verpflichtung zur Begründung aller Einzelregelungen, vor allem aller Ausnahmeregelungen, anvertraut. Willkür, nicht zuletzt die Willkür des täglichen politischen Kuhhandels soll eine geringere Chance haben. Der Finanzausgleich stellt sich dann weniger als Ergebnis des freien Spiels der politischen Kräfte dar. Er folgt stärker abstrakt und generell vorgegebenen Maßstäben des Rechts.

Es ist offen, ob die politische Praxis diese Erwartungen voll erfüllen wird. Verharrt ein *Maßstäbengesetz* bei zu allgemeinen Grundsätzen, ist eine Verständigung darauf unschwer möglich. Doch beginnt das politische Hauen und Stechen dann in der zweiten Phase, der Ausformung des konkreten Finanzausgleichsgesetzes. Das Maßstäbengesetz kann freilich auch so gefaßt sein, daß die Wirkungen, die es über das Finanzausgleichsgesetz entfalten wird, sozusagen im Vorgriff und im Detail durchgerechnet sind. Dann bleibt es beim üblichen politischen Gerangel schon auf dieser Ebene. Freilich, selbst in diesen beiden ungünstigen Fällen verbindet sich mit der Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts die Chance vermehrter Stetigkeit und erhöhter Transparenz der Regelungen.

- Innerhalb der einzelnen Sachbereiche kommt der Entscheidung unterschiedliches Gewicht zu. Bezüglich der vertikalen Verteilung des Umsatzsteueraufkommens zwischen Bund, Ländern und Gemeinden hat das Gericht den Bundesgesetzgeber verpflichtet, die Vorgaben des Artikel 106 Grundgesetz ernst zu nehmen. Danach ist unter anderem eine mehrjährige Finanzplanung aufzustellen; die „notwendigen“ Ausgaben von Bund und Ländern sind von den sonstigen in den Haushalten veranschlagten Ausgaben zu unterscheiden. Was als notwendig gilt, ist kontinuierlich zu überprüfen und gegebenenfalls fortzuschreiben. Dies könnte sich als eine besonders schwierige Aufgabe erweisen. Möglicherweise ist sie nicht wirklich erfüllbar.

Beim horizontalen Finanzausgleich unter den Ländern geht das Gericht von einem Nivellierungsverbot aus. In einer Auffüllung der Finanzkraft finanzschwacher Länder auf 95 vH der durchschnittlichen Länderfinanzkraft sieht es eine vertretbare Balance zwischen Länderautonomie einerseits und bundesstaatlicher Solidargemeinschaft andererseits. Modifizierungen in der Berechnung (Sonderlasten der Seehäfen, eingeschränkte Berücksichtigung gemeindlicher Steuereinnahmen, Einwohnerveredelung) werden nicht verworfen. Der Gesetzgeber bleibt indes verpflichtet, solche Sondertatbestände konkret und empirisch nachprüfbar zu begründen, wobei das Gebot gleicher Behandlung gleichliegender Sachverhalte beachtet werden muß. Das Gericht ging nicht auf das Klagevorbringen ein, in Analogie zum Halbtteilungsgrundsatz im Steuerrecht sei im Länderfinanzaus-

gleich eine Abgabepflicht auf die Hälfte dessen zu begrenzen, was den Durchschnitt überschreite.

Bundesergänzungszuweisungen haben im Prinzip nur eine flankierende Funktion. Ihr gegenwärtiges Gewicht innerhalb des Finanzausgleichs läßt sich im Sinne einer allgemeinen Regel nicht halten. Aufgrund des Nivellierungsverbotes können nur solche Länder Empfänger von Bundesergänzungszuweisungen sein, die nach dem horizontalen Finanzausgleich unter dem Länderdurchschnitt geblieben sind. Diese durchschnittliche Finanzkraft stellt zugleich die Obergrenze für das Ergebnis von Zuweisungen dar. Sollen Sonderlasten einzelner Länder ausgeglichen werden, kann von diesen Grundsätzen ausnahmsweise abgewichen werden. Die Abweichung ist aber immer situationsabhängig, insoweit zeitlich begrenzt und in jedem Falle begründungspflichtig. Wiedervereinigungsbedingte Ausgleichsregelungen zugunsten der neuen Bundesländer gehören hierher.

#### **IV. Kriterien einer Reform: Verantwortlichkeit, Subsidiarität, Solidarität**

*Der derzeitige Finanzausgleich belastet das politische System ...*

28. Die Wirkungen des Finanzausgleichs, wie er derzeit praktiziert wird, sind in mehrfacher Hinsicht negativ zu beurteilen. Zum einen ist das System wegen der ineinander greifenden Ausgleichsnormen der verschiedenen Stufen in hohem Maße intransparent. Dies untergräbt die finanzpolitische Verantwortlichkeit der einzelnen Regierungen gegenüber ihrem Parlament und ihren Bürgern. Zum anderen hat die durchweg sehr hohe Grenzbelastung zusätzlicher Steuereinnahmen des einzelnen Landes durch den Finanzausgleich fatale anreizschädigende Wirkungen. Wenn der Erfolg von Anstrengungen zur Stärkung der eigenen Steuerkraft weitgehend in den Finanzausgleich eingeht, hat das einzelne Land zu wenig Anreiz zu solchen Anstrengungen. Verschlechtert sich beispielsweise die Wettbewerbsposition der heimischen Industrie im Rahmen des allgemeinen wirtschaftlichen Strukturwandels, so wird man der Versuchung zu einer rückwärtsorientierten Strukturhaltungspolitik um so eher nachgeben, als man damit rechnen kann, daß die Kosten einer solchen Politik in wesentlichen Teilen von anderen getragen werden. Die-

ser negative Anreizeffekt wird noch verstärkt, wenn ein Land in einer extremen Haushaltsnotlage Unterstützungszahlungen des Bundes erhält.

*... und gefährdet sich selbst*

29. Die negativen Wirkungen belasten nicht nur die Funktionsfähigkeit des politischen Systems. Letztlich gefährden sie auch den Finanzausgleich selbst. Schon von daher ist eine grundlegende Reform dringend geboten. Mit dem jüngsten Urteil des Bundesverfassungsgerichts besteht nun eine Chance, daß die anstehende Reform mehr ist als nur ein Kurieren an Symptomen. Soll das geforderte Maßstäbengesetz der Erwartung nach mehr Rationalität und größerer Langfristigkeit entsprechen, so braucht es klare Gestaltungskriterien; diese wiederum erfordern ein Gesamtbild der Rolle des Finanzausgleichs im föderalen Staat.

*Deckung von Kompetenz und Verantwortung*

30. Zu den wichtigsten Gestaltungskriterien gehört es, daß politische Entscheidungskompetenz mit politischer Verantwortlichkeit, insbesondere Verantwortlichkeit gegenüber dem Stimmbürger, einhergeht. Dazu muß die Zuständigkeit für Entscheidungen transparent sein. Nur wenn der Bürger weiß, wem eine politische Entscheidung zuzurechnen ist, kann er diese in seinem Abstimmungsverhalten honorieren oder sanktionieren. Ohne diese Möglichkeit fehlen demokratische Kontrolle und Legitimation.

31. Transparenz und Zurechenbarkeit von politischen Entscheidungen sind dort in Frage gestellt, wo mehrere Entscheidungsgremien zusammenwirken, auch dort, wo Einzelentscheidungen in Entscheidungspaketen gebündelt werden, die dem Wähler als Ergebnisse von allseitigen Kompromissen präsentiert werden. Der föderale Staat mit seinen verschiedenen Entscheidungsebenen bietet für beides viele Möglichkeiten. Um so mehr kommt es darauf an, daß Transparenz und politische Verantwortlichkeit durch den Finanzausgleich nicht noch weiter geschwächt werden. Das derzeitige System ist diesbezüglich doppelt problematisch. Zum einen besteht in vielen Bereichen ein zu geringer Konnex zwischen Aufgabenzuständigkeit und Ausgabenzuständigkeit. Zum anderen bewirkt der Finanzausgleich, daß die finanziellen Folgen von Entscheidungen auf Landesebene in geringerem Maße bei dem verantwortlichen Land anfallen. Wird etwa durch Ansiedlung erfolgreicher neuer Unternehmen die Steuerkraft eines

Landes erhöht, so geht ein zu großer Teil der Erhöhung im Finanzausgleich verloren, sei es daß das Land mehr zum horizontalen Finanzausgleich beitragen muß, sei es auch daß es weniger aus ihm erhält. In gewissem Maße ist das unvermeidlich. Aber das rechte Maß ist weit überschritten.

32. Der Konnex von Aufgabenkompetenz und Ausgabenzuständigkeit ist vor allem dort durchbrochen, wo der Bund im Rahmen seiner allgemeinen Gesetzgebungskompetenz Aufgaben festlegt, deren Kosten von den Ländern oder den Kommunen zu tragen sind. Der Stimmbürger, der feststellt, daß es an Mitteln für andere Leistungen seines Landes oder seiner Kommune fehlt, weiß nicht, ob er das Land beziehungsweise die Kommune für das Fehlen dieser anderen Leistungen verantwortlich machen soll, oder den Bund, der dem Land beziehungsweise der Kommune Aufgaben gesetzt hat, ohne für die Kosten aufzukommen. Die Mitwirkung des Bundesrats bei solchen Entscheidungen auf Bundesebene löst das Problem nicht, wirken hier doch die Regierungen der verschiedenen Bundesländer auf eine Weise zusammen, die eine Verantwortung der einzelnen Landesregierung kaum auszumachen erlaubt. Dem entspricht die Beobachtung, daß der Bundesrat seit langem zugleich als Instrument parteipolitischer Bundespolitik wie als Vertretung von Länderinteressen dient.

Der Konnex von Aufgabenkompetenz und Ausgabenzuständigkeit ist besonders bei den Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern durchbrochen. Infolge der Kofinanzierung durch den Bund haben die Länder einen zu geringen Anreiz, die Kosten von Vorhaben, etwa im Rahmen des Ausbaus und Neubaus von Hochschulen, zu bedenken. Dies bewirkt eine Verzerrung der Länderentscheidungen zugunsten dieser Vorhaben in Relation zu anderen. Gleichzeitig wird auf Bundesebene die finanzpolitische Verantwortung von Bundesregierung und Bundestag gegenüber dem Steuerzahler verwässert.

33. Entsprechendes gilt für die Anreizwirkungen, die von der Grenzbelastung der Steuereinnahmen eines Landes durch den Finanzausgleich ausgehen. Die Finanzkraft eines Landes hängt nicht nur von seinen natürlichen Standortvorteilen oder Standortnachteilen, sondern auch von der Wirtschaftspolitik des Landes und seiner Kommunen ab. Daß die Krisen im Schiffbau und in der Montanindustrie Bremen und das Saarland in Haushaltsschwierigkeiten brachten, war vielleicht unvermeidlich; daß aber die Landespolitik im Umgang mit

diesen Krisen jeweils mehr Gewicht auf die Subventionierung der Krisenindustrien als auf die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für die Entwicklung neuer Industrien legte, war nicht unvermeidlich. Die verfehlte Politik der Erhaltungssubventionen wurde auch deshalb betrieben, weil die finanziellen Konsequenzen jeweils weitgehend vom Bund zu tragen waren.

Unter dem Aspekt der Solidarität im Gesamtstaat wird man die Vermeidung solcher Anzeizeffekte nicht als Ziel verabsolutieren wollen. Gleichwohl ist dieser Gesichtspunkt sehr wichtig. Eine Unterschätzung der Anzeizeffekte birgt erhebliche Risiken, die auch die Umsetzung der verteilungspolitischen Ziele des Finanzausgleichs selbst in Frage stellen können. Letztlich geht es um eine Abwägung von Anzeizerwägungen und Solidargedanken, nicht um ein Entweder-Oder, sondern um ein Mehr-oder-Weniger.

*34. Die Forderung nach Transparenz und Zurechenbarkeit der Entscheidungskompetenz ...*

Verantwortung für politische Entscheidungen läßt zunächst offen, auf welcher Ebene eines föderalen Systems die Verantwortung angesiedelt werden sollte. In der Diskussion der letzten Jahre wird hierzu das *Subsidiaritätsprinzip* herangezogen. Nach diesem Prinzip sollen Aufgaben grundsätzlich auf einer niedrigen Ebene des föderalen Staats wahrgenommen und nur bei Vorliegen zwingender Gründe an eine höhere Ebene übertragen werden. In dieser abstrakten Form, ohne klare Spezifizierung der Gründe – oder auch der Verfahrensprozeduren – für eine Verlagerung von Kompetenzen auf die höheren Ebenen des föderalen Staates ist das Subsidiaritätsprinzip zunächst kaum mehr als eine Leerformel. Es gilt daher, die Gründe für und wider die Ansiedlung von Entscheidungskompetenzen auf einer niedrigen Ebene des föderalen Staates zu diskutieren.

*... auf niedriger Ebene oder ...*

35. Für eine Ansiedlung von Entscheidungskompetenzen auf niedriger Ebene spricht die Vermutung, daß so das politische System gezwungen wird, den Vorstellungen der Bürger stärker Rechnung zu tragen. Hierfür gibt es zwei Gründe. Zum einen ist zu erwarten, daß der einzelne bei Entscheidungen auf niedriger Ebene mehr Möglichkeiten der unmittelbaren Einflußnahme hat, sei es weil die Kommunikationswege kürzer sind, sei es weil es weniger Spielraum gibt, Einzelentscheidungen in Kompromißpaketen zu verpacken, die niemand mehr

aufschütten darf. Zum anderen führt die Entscheidungskompetenz auf niedriger Ebene zu einer gewissen Konkurrenz der betreffenden Kommunen beziehungsweise Länder. Insofern Kommunen beziehungsweise Länder verschiedene Wege einschlagen können, haben die Betroffenen die Möglichkeit, sich dort anzusiedeln, wo ihnen die für sie attraktivsten Möglichkeiten geboten werden. In Anbetracht des Umstands, daß ein Umzug nicht jedermanns Sache ist, mag dieser Wettbewerb für die Ansiedlung von Unternehmen wichtiger sein als für Privatpersonen. Auch für Privatpersonen bedeutet aber die Möglichkeit der Wanderung in ein Gemeinwesen mit anderer Politik einen wichtigen Schutz, zumindest dort, wo es um für sie essentielle Fragen geht. Im übrigen gibt allein die Beobachtung, daß ein anderes Gemeinwesen eine Aufgabe anders, möglicherweise besser regelt, den Betroffenen ein Argument für die politische Diskussion im eigenen Gemeinwesen. Dies verstärkt die Möglichkeiten, die eigenen Politiker nach ihrer Verantwortung zu fragen.

36. Zusätzlich zu dem beschriebenen Effekt, daß das politische System veranlaßt wird, den Vorstellungen der Bürger stärker Rechnung zu tragen, hat die mit einer Ansiedlung von Entscheidungen auf niedriger Ebene einhergehende Heterogenität der Ergebnisse noch weitere Vorteile. Man kann dem Umstand Rechnung tragen, daß Bedürfnisse und Präferenzen der Bürger nicht überall gleich sind. Natürlich kann auch eine zentralstaatliche Vorschrift über die Ausstattung der Kommunen mit Schneepflügen gewisse klimatische Unterschiede berücksichtigen, doch erreicht eine solche zentral verordnete Differenzierung nur im Ausnahmefall die Subtilität, die bei dezentralen, autonomen Entscheidungen möglich ist. Außerdem bietet die Heterogenität der Ergebnisse bei dezentralen Entscheidungen die Möglichkeit zum Experimentieren. Auch in Fällen, in denen man feststellt, daß es letztlich eindeutig „technisch beste“ Entscheidungen gibt, ist nicht von vornherein klar, was am besten ist, oder auch, wann eine neue Alternative die bisher bekannten dominiert. Wenn jeweils einzelne Kommunen oder Länder in Eigenverantwortung entscheiden, können verschiedene Möglichkeiten ausprobiert werden, ohne daß das Risiko eines Fehlschlags gleich den Gesamtstaat betrifft. Dadurch wird die Flexibilität des Gesamtstaats im Umgang mit Neuerungen, sei es bei Änderungen der äußeren Bedingungen, sei es bei der Entwicklung neuer politischer Vorstellungen, erhöht.

... auf höherer Ebene?

37. Gegen eine Ansiedlung von Entscheidungskompetenzen auf niedriger Ebene kann sprechen, daß die Wirkungen von Entscheidungen nicht auf die Kommune oder das Land beschränkt sind. Viele Entscheidungen strahlen über die Grenzen hinaus. Dies gilt zum Beispiel ganz unmittelbar für die externen Effekte von Industrieanlagen, aber auch für die Angebote an öffentlichen Gütern wie Universitäten, Theater, Museen, zu denen man unabhängig vom Wohnsitz zugelassen wird. Zu nennen wären ferner all diejenigen Regelungen, die den Verkehr von wirtschaftlichen Leistungen oder Personen im Gesamtstaat betreffen. Produkthaftung, Bankenaufsicht, Wettbewerbspolitik – in all diesen Punkten wird man Entscheidungskompetenzen auf der Ebene des Gesamtstaats ansiedeln wollen, um zu vermeiden, daß die Heterogenität dezentraler Regelungen die Einheit des Wirtschaftsraums in Frage stellt. In anderen Punkten wird man sich erst nach sorgfältiger Abwägung entscheiden.

Von selbst versteht sich die Zuständigkeit der gesamtstaatlichen Ebene dort, wo der Gesamtstaat von vornherein Träger der Interessen ist, um die es bei einer Aufgabe geht. Das meint die Außenpolitik und die Verteidigungspolitik, aber auch alle Regelungen, die die Stellung des einzelnen als Bürger des Gesamtstaats betreffen. Hier geht es nicht nur darum, daß gewisse Grundwertungen, etwa über die Grundsätze eines demokratischen Rechtsstaats, auch in den Gliedstaaten gelten sollen. Man darf zum Staatsverständnis zählen, daß der einzelne seinen Wohnsitz im Gesamtstaat frei wählen kann, ohne befürchten zu müssen, daß Regeln und Gepflogenheiten von Gliedstaat zu Gliedstaat so verschieden sind, daß er sich nach einem Ortswechsel als Ausländer fühlen muß. Allerdings darf die daraus abzuleitende Forderung nach einer gewissen Einheitlichkeit der Verhältnisse im Gesamtstaat nicht verabsolutiert werden, sondern ist gegen die Gründe abzuwägen, die für Dezentralisierung und damit eine potentielle Heterogenität von Regeln und Gepflogenheiten sprechen. Auch hier geht es letztlich nicht um ein Entweder-Oder, sondern um ein Mehr-oder-Weniger.

*Verteilung der Gesetzgebungskompetenz auf Bund und Länder*

38. Die im Grundgesetz vorgegebene Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern steht grundsätzlich im Einklang mit dem Subsidia-

ritätsprinzip. Die Gesetzgebungskompetenz steht den Ländern zu, soweit das Grundgesetz selbst nicht etwas anderes bestimmt. Im Rahmen der *ausschließlichen Gesetzeskompetenz* weist das Grundgesetz dem Bund nur solche Kompetenzen zu, die das Staatswesen als Ganzes betreffen; neben der Außenpolitik und der Verteidigungspolitik ist das die Zuständigkeit für das Rechtswesen, das Verkehrswesen und ähnliches. Im Rahmen der *konkurrierenden Gesetzgebung* gibt das Grundgesetz dem Bund die Möglichkeit zur Wahrnehmung weiterer Kompetenzen, dies allerdings nur, soweit „die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht“ (Artikel 72 Abs. 2 GG). Diese Form der Kompetenzzuweisung entspricht in ihrer Struktur genau dem Prinzip, daß Kompetenzen grundsätzlich auf einer niedrigen Ebene des föderalen Staats wahrgenommen und nur bei Vorliegen zwingender Gründe an eine höhere Ebene übertragen werden.

*Faktische Aushöhlung der Gesetzgebungskompetenz der Länder ...*

39. In der tatsächlichen Entwicklung ist das Primat der Gesetzgebungskompetenz der Länder ausgehöhlt worden. Der Bund hat seine Möglichkeiten im Rahmen der *konkurrierenden Gesetzgebung* so umfassend wahrgenommen, daß den Ländern kaum noch eigene Gestaltungsmöglichkeiten blieben. Der Verweis des Artikels 72 GG auf die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ – bis 1994 war es die „Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ – wurde in der politischen Praxis oftmals als verfassungsmäßiges Vereinheitlichungsgebot interpretiert. Das Grundgesetz hat hier aber nicht etwa ein Staatsziel festlegt, sondern eine Kompetenzhürde für den Bund geschaffen. Der Bund hat das Recht, eine Kompetenz im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung wahrzunehmen, „wenn die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit“ dies erfordert. Ist diese Bedingung nicht erfüllt, darf der Bund nicht tätig werden; von einer Pflicht zum Tätigwerden ist nicht die Rede.

Die „Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ – beziehungsweise neuerdings die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ – als Staatsziel aufzufassen, verbunden mit einer Pflicht zur Wahrnehmung der Bundeskompetenz, hieße, die Intention der

Grundgesetzformulierung in ihr Gegenteil zu verkehren. Aus einer Kompetenzhürde für den Bund würde ein Hebel, um mehr und mehr Kompetenzen auf die Bundesebene zu verlagern. Die grundsätzliche Zuweisung der Gesetzgebungskompetenz an die Länder in Artikel 70 GG würde fast gegenstandslos.

*... im Namen einheitlicher Lebensverhältnisse*

40. Die Aushöhlung der Gestaltungskompetenz der Länder im Namen einheitlicher Lebensverhältnisse erstreckt sich auch auf Bereiche, in denen der Bund nach dem Grundgesetz keine Kompetenz hat, etwa die Bildungspolitik. Der Wunsch des Bürgers, bei einem Umzug von Hessen nach Bayern vergleichbare Schulen vorzufinden, dient als Begründung dafür, daß die Länder ihre grundgesetzlich garantierte Kulturhoheit nur in Teilen eigenständig wahrnehmen, überwiegend aber in ein zentrales Koordinierungsgremium, die Kultusministerkonferenz der Länder, einbringen. Die erzielte Einheitlichkeit wird bezahlt mit der Auflösung politischer Verantwortung und einem zentralstaatlichen Dirigismus, der noch unflexibler ist als das, was in Bereichen mit unmittelbarer Bundeskompetenz zu beobachten ist. Die Krise der deutschen Bildungspolitik geht auch auf solche Perversion des föderalen Prinzips zurück.

*„Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ ist kein Staatsziel*

41. Daß es dahin gekommen ist, beruht nicht auf dem Grundgesetz selbst, sondern auf einer falschen Interpretation und Verabsolutierung der Formulierung von der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“. Auch nach der Änderung des Artikel 72 GG erscheint diese Formulierung in Artikel 106 GG im Zusammenhang mit den Vorschriften über die Anteile des Bundes und der Länder am Umsatzsteueraufkommen. Allerdings betrifft sie dort nur einen sehr spezifischen Aspekt der vertikalen Steuerverteilung und kann im Grunde schon deshalb nicht als ein über den engeren Sachverhalt hinausgreifendes Postulat zur Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse mißverstanden werden.

Eine Verabsolutierung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse stellt letztlich die föderale Struktur des Gesamtstaats in Frage. Zur föderalen Struktur gehört es, daß die Länder als autonome Teile des Gesamtstaats eigenständige Entscheidungskompetenzen haben, auch wenn dies dazu führt, daß wichtige Dinge in Hamburg

anders geregelt werden als in Sachsen. Dieses Prinzip gehört zu den Fundamenten der Verfassung, die, so hat es Artikel 79 GG festgehalten, nicht einmal mit verfassungsgändernder Mehrheit geändert werden dürfen.

Die Einsicht in die mit der Formel von der „Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ verbundene Gefahr, insbesondere in der Folge der Vereinigung, führte 1994 dazu, daß diese Formel in Artikel 72 Abs. 2 GG ersetzt wurde durch „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“. Der Wechsel der Formulierung von der „Einheitlichkeit“ zur „Gleichwertigkeit“ macht deutlich, daß es hier nicht um Uniformität geht, die eine Wahrnehmung eigener Gestaltungskompetenzen durch die Länder praktisch ausschließt. Tatsächlich hatte die Grundgesetzänderung den Zweck, die legislativen Handlungsspielräume des Bundesgesetzgebers einzuschränken.

Wenn Bundesländer ihre Gesetzgebungskompetenzen unterschiedlich ausfüllen und unterschiedliche Versuche zur Lösung anstehender Probleme unternehmen, so steht dies einer Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse auch nicht entgegen. Es mag vielmehr den Umstand reflektieren, daß die angesprochenen Probleme in den Ländern jeweils einen unterschiedlichen Stellenwert haben. Außerdem gilt für die Formulierung von der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ wie schon für die frühere Formulierung von der „Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“, daß es sich nicht – wie schon erwähnt – um ein Staatsziel handelt, sondern um eine notwendige Bedingung für ein Tätigwerden des Bundes im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung.

#### *Grundsätze für eine Reform*

42. Die bisherigen Ausführungen zu den Kriterien einer Reform des Finanzausgleichs lassen sich in einigen Grundsätzen zusammenfassen:

- Nach dem Subsidiaritätsprinzip sollten Entscheidungen jeweils auf einer möglichst niedrigen föderalen Ebene getroffen werden. Dies beinhaltet die Koexistenz unterschiedlicher Regelungen in der Föderation bei wechselseitiger Anerkennung.
- Nach dem Subsidiaritätsprinzip sollten Entscheidungen, die die freie Bewegung von Personen und Wirtschaftsleistungen im Gesamtstaat betreffen, auf gesamtstaatlicher Ebene getroffen werden. Anson-

sten ist die Entscheidungsautonomie der einzelnen Untereinheit nur dort einzuschränken, wo die Entscheidungen dieser Untereinheit externe Effekte für die Nachbarn oder den Gesamtstaat mit sich bringen.

- Entscheidungskompetenz und politische Verantwortlichkeit sollten auf transparente Weise miteinander verknüpft sein. Dies erfordert, daß die Regionen bei Entscheidungen über Einnahmen und Ausgaben weitgehend autonom sind und daß die Ausgabenverantwortung mit der Aufgabenkompetenz weitgehend übereinstimmt (Konnexitätsprinzip).

43. In den hier skizzierten Überlegungen zur Kompetenzverteilung im föderalen Staat und zum Subsidiaritätsprinzip wurde kein Unterschied zwischen ausgabenwirksamen Entscheidungen, sonstigen Vorschriften und steuerpolitischen Entscheidungen gemacht. Grundsätzlich sind diese Überlegungen auch auf die Steuerpolitik anzuwenden. Ein Vereinheitlichungsbedarf mag hinsichtlich der Bemessungsgrundlagen der einzelnen Steuern bestehen, nicht aber hinsichtlich der Höhe der Steuersätze. Dem Prinzip der Transparenz und Zurechenbarkeit von Entscheidungen würde es entsprechen, daß eine Kommune oder ein Land, die mit ihren Mitteln effizient wirtschaften, auch die Möglichkeit haben, die Früchte dieser Anstrengung in Form niedrigerer Steuersätze an ihre Bürger weiterzugeben, wie dies zum Beispiel in der Schweiz praktiziert wird. Eine solche steuerpolitische Kompetenz der Länder schließt einen funktionsfähigen Finanzausgleich nicht aus. Erforderlich ist nur, daß die Finanzkraft eines Landes nicht nach dem tatsächlichen Steueraufkommen, sondern nach der Steuerbemessungsgrundlage geschätzt wird, damit die Länder keinen Anreiz haben, die Steuersätze deswegen zu senken, weil andere Länder den daran hängenden Steuerausfall teilweise ausgleichen würden.

## **V. Reformvorschläge**

### *Reformziele*

44. Das A und O der Reformen muß es sein, die Eigenverantwortung der Länder zu stärken und die Anreize für eine Pflege der Steuerquellen zu verbessern, also die Grenzbelastung der Länder durch den Finanzausgleich zu verringern und Mischfinanzierungstatbestände abzubauen. Außerdem ist die Rolle des Bundes bei der Finanzkraftverteilung zwischen den Ländern neu zu bestimmen.

### *Abbau der Mischfinanzierung*

45. Beim *Abbau der Mischfinanzierung* sprechen die grundsätzlichen Erwägungen für ein radikales Vorgehen – auch das wohlverstandene Interesse der durch Mischfinanzierung vordergründig Begünstigten, die ja regelmäßig zugleich bevormundet werden. Es ist zwar hilfreich, wenn ein Dritter sich 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. Nur soweit der Bund sich bei der Mischfinanzierung an Länderaufgaben beteiligt, die auch ohne Bundeshilfen auf jeden Fall und in derselben Weise erfüllt worden wären, braucht man nicht von Bevormundung zu sprechen, werden keine Entscheidungen verzerrt. Dann werden die Länder wie durch einen ungebundenen Transfer finanziell entlastet. Ein Großteil der Mischfinanzierung ist vermutlich ursprünglich unter solchen Bedingungen entstanden. Im Laufe der Zeit hat sich aber die Dringlichkeit einzelner Aufgaben verändert; stärker als früher gilt es abzuwägen.

Da der Bund an dieser Abwägung nicht beteiligt ist, kann die Kofinanzierung durch den Bund dazu verleiten, daß mehr Mittel für gemeinsam finanzierte Maßnahmen eingesetzt werden, als es der Fall wäre, wenn die eigentlich Interessierten über das Gesamtvolumen der einzusetzenden Gelder frei zu entscheiden hätten.

### *Übernahme der Gemeinschaftsaufgaben durch die Länder*

46. Die *Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91 a GG* sollten vollständig von den Ländern übernommen werden, also

- der Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken,
- die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und
- die Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes.

Der Rückzug des Bundes aus der Finanzierung dieser Aufgaben muß bei der Verteilung der Steuereinnahmen berücksichtigt werden. Das Beharren der Länder auf eine finanzielle Beteiligung des Bundes entsteht aus der Erwartung, auf diese Weise zusätzliche Mittel zu erhalten. Umgekehrt haben sie die Befürchtung, daß die

Mittel ersatzlos wegfallen, wenn der Bund sich nicht mehr an der Finanzierung beteiligt.

Inzwischen haben alle Länder mehrere Hochschulen, so daß es nicht zu starken Abweichungen bei den Kosten der Hochschulausbildung je Einwohner kommt. Gerade in diesem Bereich wäre eine größere Autonomie und mehr Wettbewerb wünschenswert.

Der Bund muß keinen Einfluß auf die Art der regionalen *Wirtschaftsförderung* nehmen. Wenn den Ländern die Mittel unmittelbar zur Verfügung stehen, können sie eine auf ihre Wünsche abgestimmte Wirtschaftsförderung betreiben und beispielsweise auch mit niedrigen Abgaben um Investitionen werben. Die bündische Solidarität zeigt sich beim eigentlichen Finanzausgleich. Man braucht sie nicht auch noch in Gestalt der Mitfinanzierung des Bundes bei Einzelmaßnahmen. Die Forderung, die zentralstaatliche Regionalförderung des Bundes abzubauen und auf extreme Fehlentwicklungen und Notfälle zu begrenzen, gilt auch für die europäische Ebene (vgl. Kronberger Kreis, „Osterweiterung der Europäischen Union – Als Chance zur Reform begreifen“, Band 33, Ziffer 70).

Die Gewichte in der Agrarpolitik haben sich zugunsten europäischer Maßnahmen verschoben, und die Bedeutung des Agrarsektors ist selbst in den traditionell landwirtschaftlich geprägten Gebieten stark zurückgegangen. Deshalb ist die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ als solche weitgehend überflüssig geworden. Der Küstenschutz, mit dem vor allem die an der Nordsee gelegenen Länder belastet sind, könnte als Sonderproblem angesehen und dann vollständig dem Bund übertragen werden.

### *Einstellung der Finanzhilfen*

47. Die *Bundesinvestitionshilfen* nach Artikel 104 a Abs. 4 GG sollten eingestellt werden. Die Vorgabe, daß Hilfe „für besonders bedeutsame Investitionen der Länder“ gewährt werden könne, hat sich in der Praxis oft als effizienzschädlich erwiesen.

Die vom Grundgesetz zugelassenen Ziele „Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“, „Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft“ und „Förderung des wirtschaftlichen Wachstums“ spiegeln sich in der Verteilung der Bundesmittel nicht wider. Die Mittel für die einzelnen Zwecke – im we-

sentlichen Gemeindeverkehrsfinanzierung, Aufbau Ost, Städtebauförderung, Wohnungsförderung – werden unabhängig von der wirtschaftlichen Entwicklung in den einzelnen Ländern nach Kriterien wie der Bevölkerungszahl verteilt. Die konjunkturellen Schwankungen, insbesondere in der Bauwirtschaft, werden durch das Verstärken und Zurücknehmen der Investitionshilfen eher verschärft als abgeschwächt. Daß die sektoralen Finanzhilfen das wirtschaftliche Wachstum stärken, dürfte kaum nachweisbar sein.

Der Haupteinwand gegen Finanzhilfen des Bundes ergibt sich aus dem verzerrenden Einfluß auf die Verwendung von Landesmitteln, weil der Zugriff auf Bundesmittel von der Kofinanzierung durch das Land abhängt. Nur wenn Landesinstanz und Bundesinstanz im konkreten Fall wirklich gemeinsam über alle konkurrierenden Handlungsmöglichkeiten zu entscheiden hätten, wäre eine gemeinsame Finanzierung unbedenklich. So verhält es sich aber regelmäßig nicht. Aus der Einzelfallentscheidung hält der Bund sich heraus. Sein Mitfinanzierungsangebot bei Finanzhilfen ist aber auf bestimmte Zwecke, regelmäßig investiver Art, beschränkt. Gegen den Sog solcher Prämien kommen andere Zwecke nicht an. So werden immer wieder Landesmittel wie auch die mitfinanzierenden Bundesmittel für Investitionen eingesetzt, die aus der Sicht des betreffenden, eigentlich allein kompetenten Landes nicht vorrangig sind. Länder fördern zum Beispiel den Ankauf von Belegungsbindungen für Wohnungen über Modernisierungszuschüsse, weil die Modernisierung als Investition die finanzielle Beteiligung des Bundes ermöglicht. Die Einstellung dieses Verfahrens erscheint geboten. Die eingesparten Mittel sollten den Ländern insgesamt im Steuerverbund zugute kommen.

#### *Regelung der konkurrierenden Gesetzgebung*

48. Die Entflechtung auf der Finanzierungsseite mußte durch eine Änderung der Gesetzgebungskompetenzen ergänzt werden. So sollte die *konkurrierende Gesetzgebung* des Bundes zur Besoldung und Versorgung von Angehörigen des öffentlichen Dienstes (Artikel 74 a GG) aufgegeben werden. Es gibt viele Beispiele für Probleme, die sich aus dem Prinzip einer einheitlichen Besoldung ergeben. Wegen der hohen Wohnungskosten an bestimmten Orten ist es dort kaum möglich, ausreichend Krankenschwestern, Polizisten und so weiter zu gewinnen; am bekanntesten ist die Klage darüber aus München geworden. Auch der öffentliche Dienst muß die Möglichkeit haben, sich den regional

vorherrschenden Kosten und Arbeitsbedingungen anzupassen.

Daß die Sozialhilfe bundeseinheitlich geregelt ist (Artikel 74 GG), geht im wesentlichen in Ordnung. Es erscheint zweckmäßig, eine Mindestabsicherung der Bürger bundesweit durch eine bundeseinheitliche Regelung zu gewährleisten. Neben den Ermessensspielräumen auf der Verwaltungsebene, vor allem bei den Hilfen in besonderen Lebenslagen, sollten die Kommunen jedoch das Recht haben, Zuschläge zu gewähren, um lokalen Besonderheiten Rechnung zu tragen. Beim wichtigsten Kostenfaktor, nämlich den Unterbringungskosten, gibt es wegen der Übernahme der tatsächlichen Kosten durch den Sozialhilfeträger bereits eine starke Differenzierung nach Kommunen. Daß der Bund sich aus der prozentualen Mitfinanzierung dieser Kosten über das Wohngeld zurückziehen will, ist sinnvoll, weil allein die Kommunen über die Unterbringung von Sozialhilfeempfängern entscheiden.

Der Katalog der Rahmengesetzgebung des Bundes nach Artikel 75 GG kann verkürzt werden, beispielsweise um das Hochschulrahmengesetz, die Regelungen des Jagdwesens, des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Auf diesen Feldern ist der Handlungsspielraum der Länder zu stark eingeengt.

#### *Stärkung der Steuerautonomie der Länder*

49. Um die *Autonomie der Länder auf der Einnahmenseite* zu stärken, wäre es konsequent, den Steuerverbund aufzugeben und zu einem Trennsystem überzugehen, bei dem der Bund die Gesetzgebungs- und Ertragshoheit für die Umsatzsteuer hätte, die Länder für die Einkommen- und Körperschaftsteuer. Die Bemessungsgrundlage beider Steuern müßte allerdings wohl auch dann bundeseinheitlich geregelt sein.

Der Haupteinwand gegen ein solches Trennsystem besteht darin, daß sich die Aufgaben und damit die Ausgaben von Bund und Ländern anders entwickeln können als die jeweiligen Einnahmen und daß sich die Struktur von direkten und indirekten Steuern in einer Volkswirtschaft nicht in erster Linie nach einer solchermaßen veränderten Ausgabenstruktur richten sollte. Will man diese Schwierigkeit vermeiden, muß man für Steuern des Bundes und der Länder wie im jetzigen Steuerverbund eine gemeinsame Bemessungsgrundlage zulassen. Wie ausländische Beispiele zeigen, muß dies die Verantwortung und den Gestaltungsspielraum der Län-

der nicht wesentlich beschränken. Der Bund könnte weiterhin einen Grundtarif der Einkommensteuer bestimmen, die Länder würden aber das Recht erhalten, Zuschläge auf die Steuerschuld gegenüber dem Bund oder eine eigene lineare Steuer auf das Nettoeinkommen nach Bundessteuer zu erheben. Inwiefern auch bei der Körperschaftsteuer eine Differenzierung der Hebesätze in Betracht kommen sollte, hängt davon ab, wie man den Wettbewerb der Länder um Betriebsstätten relativ zur Rolle des Bundes im internationalen Wettbewerb um Unternehmen gewichtet.

#### *Finanzausgleich nach normiertem Aufkommen*

50. Gewährt man den einzelnen Ebenen bei den Steuersätzen gestalterische Kompetenz, dann muß man im Finanzausgleich grundsätzlich mit normiertem Aufkommen rechnen, so wie es derzeit bei der Ermittlung der Finanzkraftmeßzahl für das Aufkommen aus der Gewerbesteuer und der Grundsteuer durch die Verwendung fiktiver, durch bundeseinheitliche Regeln vorgegebener Hebesätze geschieht. Damit würde der Effekt unterschiedlicher Zuschlagssätze bei der Finanzkraftermittlung neutralisiert. Einem Land mit unterdurchschnittlichem Zuschlagssatz würde eine höhere Finanzkraft zugerechnet, als die unbereinigten Zahlen (die Steuereinnahmen) erkennen lassen, und umgekehrt. Eine Änderung des Zuschlagssatzes bliebe – läßt man die Reaktion der Steuerbasis außer Betracht – für die Zahlungen im Finanzausgleich ohne Wirkung. Wenn man auf eine Normierung verzichtete, setzte man dagegen Anreize für eine Ausbeutungsstrategie einzelner Länder. Ein Land könnte darauf setzen, durch geringe Zuschlagssätze die eigene Wirtschaftskraft zu erhöhen und gleichzeitig höhere Zuweisungen über den Finanzausgleich zu erhalten.

Wird der Gestaltungsspielraum der Länder auf der Einnahmenseite ausgeweitet, kommt der Normierung der Steuersätze und gegebenenfalls auch der Steuerbemessungsgrundlagen bei der Ermittlung der Finanzkraft eine große Bedeutung zu.

#### *Zerlegung der Lohnsteuer*

51. Bei der *Zerlegung der Lohnsteuer* muß sichergestellt werden, daß auf die Einkünfte entsprechend der aus dem Wohnsitzprinzip resultierenden Ertragshoheit die richtigen Zuschlagssätze angewendet werden. Für die Zerlegung müßte zudem ein Weg gefunden werden, der die Unternehmen nicht über Gebühr zusätzlich

belastet. Eine Lösung könnte darin bestehen, daß monatlich die Lohnsteuer nach dem bundeseinheitlichen Grundtarif erhoben und die länderspezifische Differenzierung in der Veranlagung vom Finanzamt vorgenommen wird.

Die Reform könnte Anlaß sein, teilweise auf das Arbeitsstättenprinzip überzugehen. Sowohl von der Verteilung des Steueraufkommens als auch vom Außensteuerrecht her spricht einiges dafür, das strikte Wohnsitzprinzip bei der Lohn- und Einkommensteuer aufzulockern. Während das Betriebsstättenprinzip bei der Körperschaftsteuer als angemessen zu bewerten ist, weil es die Ertragshoheit an die im eigenen Land stattfindende Wertschöpfung koppelt, erscheint das reine Wohnsitzprinzip bei der Lohnsteuer als zu eng, da es nicht die Bereitstellung von gewerblicher Infrastruktur, sondern lediglich die Schaffung von Infrastruktur für die Wohnbevölkerung prämiert. Wegen des relativ geringen Gewichts der Körperschaftsteuer und des Wegfalls der Gewerkekapitalsteuer ist zu erwägen, die Anreize für die Ansiedlung von Gewerbebetrieben zu verstärken. Eine Änderung des Verteilungsschlüssels für die Lohnsteuer würde vor allem die Verteilung der Steuereinnahmen zwischen den Stadtstaaten und ihren Nachbarn verschieben.

52. Die horizontale Steuerverteilung, also die Steuerverteilung zwischen den Ländern, sollte sich zunächst ohne jegliches Element des direkten Ausgleichs ergeben. Neben dem Prinzip des örtlichen Aufkommens bei den Ländersteuern, dem – möglicherweise etwas einschränkenden – Wohnsitzprinzip für die Lohn- und Einkommensteuer und dem Betriebsstättenprinzip für die Körperschaftsteuer sollten keine weiteren Merkmale berücksichtigt werden. Die Umsatzsteuer sollte zur Gänze nach der Einwohnerzahl zerlegt werden, wenn aus praktischen Gründen (Verfügbarkeit der Daten aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung) eine Aufteilung nach der Bruttowertschöpfung zu schwierig wäre. Der Umsatzsteuer-Vorwegausgleich ist vollständig aufzugeben, eben weil die Steuereinnahmen zunächst unabhängig von der Finanzkraft der Länder zufließen sollten. Die Finanzkraft wird bei der Umverteilung im eigentlichen Länderfinanzausgleich berücksichtigt.

*Einführung eines einfachen linearen Umverteilungstarifs*

53. Für das entscheidende Anliegen bei der Reform des Länderfinanzausgleichs, die Eigenverantwortung der Länder zu stärken und den Eigenbehalt bei den fiskalischen Erträgen einer erfolgreichen Politik wieder zu erhöhen, kommt es weniger auf die Durchschnittsbelastung als auf die Grenzbelastung an. Die Grundvorstellung sollte sein, einen *einfachen linearen Umverteilungstarif* einzuführen, eine überdurchschnittliche Finanzkraft nur noch zur Hälfte abzuschöpfen und eine unterdurchschnittliche Finanzkraft nur zur Hälfte aufzufüllen. Um trotzdem einen angemessenen Ausgleich der Finanzkraft im Verhältnis zur Ausgleichsmeßzahl sicherzustellen, könnte es dabei bleiben, daß die Finanzkraft bis zu einer bestimmten – moderat definierten – Quote der Ausgleichsmeßzahl vollständig aufgefüllt wird.

54. Der *Übergang* kann über viele Jahre gestreckt werden, indem man den Verlierern pauschalierte Zuweisungen gewährt. Die Transfers wären über einen längeren Zeitraum, beispielsweise über zwanzig oder auch fünfzig Jahre, so der Vorschlag von Baden-Württemberg und Bayern, planmäßig abzuschmelzen. Die Transfers würden von den Gewinnern der Reform in ebenso pauschalierter Form aufgebracht. Die Ausgleichsvolumina für die einzelnen Länder würden sich nur allmählich verändern, die marginalen Belastungen und Entlastungen und damit die Anreizwirkungen wären aber sofort radikal verändert.

Wenn der Finanzausgleich nach Ende der Laufzeit der festgelegten Pauschalzahlungen für nicht hinreichend gehalten wird, müßte gegebenenfalls über eine Anschlußregelung neu verhandelt werden. Um die Anzeizeffekte möglichst wenig zu beeinträchtigen, ist aber eine nicht zu verlängernde, dafür jedoch sehr langfristige Regelung vorzuziehen.

*Anrechnung von Sonderlasten abbauen*

55. *Sonderlasten* sind im Finanzausgleich als reinem Steuerkraftausgleich grundsätzlich nicht zu berücksichtigen. Berücksichtigt der Gesetzgeber aber Sonderlasten, so ist er nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts verpflichtet, diese Sonderlasten zu nennen und zu begründen. Wer beispielsweise für die Beibehaltung der Seehafenlasten plädiert, hat vor dem Hintergrund des föderativen Gleichbehandlungsgebots

nur wenig in der Hand, einer Berücksichtigung anderer spezifischer Ausgabenlasten im Finanzausgleich entgegenzutreten. Angemessen wären allenfalls horizontale Zuweisungen nach Maßgabe der über die Ländergrenzen hinweg in Anspruch genommenen Leistungen. Für eine solche Regelung müßte wegen der verfassungsrechtlichen Hürden für Zahlungen zwischen den Ländern allerdings die Voraussetzung im Grundgesetz erst geschaffen werden.

Ein anderer Weg wäre, innerhalb des Systems des Finanzausgleichs zu bleiben und die Finanzkraftmeßzahlen der betroffenen Bundesländer durch pauschalierte Zu- und Abschläge entsprechend zu modifizieren.

Im übrigen bleibt zu fragen, warum die Seehäfen sich nicht selbst tragen und auf eine Steuerfinanzierung angewiesen sind. Die Flughafenbeispiele ermutigen dazu, bei den Gebühren den Weg in Richtung Kostendeckung zu gehen. Kurz, aus systematischen Gründen sollte die alte Regelung gestrichen werden. Die erwähnte langjährige Übergangsregel trüge der Schwierigkeit Rechnung, rasch zu einer Gebührenfinanzierung überzugehen.

*Gemeinde-steuereinnahmen voll berücksichtigen*

56. In der Klageschrift des Landes Baden-Württemberg wurde zugunsten einer nur hälftigen *Berücksichtigung der Gemeindesteuereinnahmen* bei der Finanzkraftermittlung der Länder ausgeführt, daß es sich wegen der „notwendigen Eigenständigkeit der Gemeindefinanzpolitik verbietet, ... beim Finanzausgleich die Finanzkraft der Gemeinden ... voll anzurechnen.“ Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu nicht definitiv Stellung bezogen, sondern die Frage ein weiteres Mal als Prüfungsauftrag an den Gesetzgeber zurückgegeben.

Der richtige Weg, die finanzpolitische Autonomie von Gebietskörperschaften zu respektieren, ist, daß man die marginalen Belastungswirkungen und den Nivellierungseffekt der Finanzausgleichsregelungen in vernünftigen Grenzen hält und bei der Messung der Finanzkraft, wo nötig, von normierten Größen ausgeht. Die bloß hälftige Anrechnung der Gemeindesteuern hat derzeit zwar die wohlthuende Folge, den Nivellierungseffekt des Finanzausgleichssystems etwas herabzusetzen. Davon war schon die Rede (Ziffer 14). Dies geschieht hier aber auf eine unsystematische Weise und wird obsolet, sobald der Finanzausgleich im ganzen in befriedigender Weise reformiert ist. Kurz, die besseren Gründe spre-

chen für die volle Einbeziehung der Gemeindesteuern in die Messung der ausgleichsbedürftigen Finanzkraftunterschiede. Sie muß jedoch mit einer deutlichen Absenkung der Grenzbelastung der Länder im Finanzausgleich verbunden sein. Nur dann ist sie zu befürworten. Noch einmal: Die nur hälftige Berücksichtigung der Gemeindesteuereinnahmen verminderte im Jahre 1997 das Volumen des horizontalen Länderfinanzausgleichs um rund fünf Milliarden D-Mark (im wesentlichen zugunsten Bayerns, Baden-Württembergs, Hessens und Nordrhein-Westfalens). Die Finanzkraftreihenfolge wird dadurch zwar nicht verändert, wohl aber die Spannweite der Finanzkraftskala künstlich verkürzt.

*Einwohnerveredelung abschaffen, aber nicht ersatzlos*

57. Heute wird der anerkannte Finanzbedarf (die Ausgleichsmeßzahl) unter Berücksichtigung der *Einwohnerveredelung* für die Stadtstaaten ermittelt (Ziffer 15). Die Einwohnerveredelung erhöhte das Volumen des Länderfinanzausgleichs im Jahre 1997 um fast sechs Milliarden D-Mark. Die traditionelle Rechtfertigung dieser Regelung wird immer weniger als tragfähig angesehen. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Regelung auch in seinem neuesten Urteil zwar nicht verworfen, sie aber für „überprüfungsbedürftig“ erklärt. Sie läßt sich nach wie vor nicht einfach beiseite schieben. Der Feststellung, daß die Stadtstaaten als Oberzentren Dienstleistungen für das Umland erbringen, könnte angemessen durch entsprechende Zahlungen der umliegenden Länder Rechnung getragen werden. Das läßt sich aber nicht leicht organisieren, zumal nur schwer festzustellen sein dürfte, welcher Teil der höheren Belastungen auf Leistungen für das Umland beruht und welcher Teil durch Agglomerationskosten bedingt ist.

Den Agglomerationskosten stehen in der Regel Agglomerationsvorteile und ihnen folgend höhere Steuereinnahmen gegenüber, und es sind diese Vorteile, um derentwillen eine Gemeinde Wachstum anstrebt. Die ihr daraus zuwachsenden zusätzlichen Steuereinnahmen müssen aus dem Finanzausgleich herausgehalten werden. Das wird über die Einwohnerveredelung bei den Bedarfsmeßzahlen indirekt mit erreicht. Die Einwohnerveredelung geht freilich weit darüber hinaus.

Richtig ist also, daß man den erhöhten Aufwand großer – zentralörtlicher – Gemeinden nicht ignorieren darf, wenn man bei der Messung der Finanzkraft den von der

Wahrnehmung zentralörtlicher Aufgaben her auch zu erwartenden Einnahmegewinn nicht eliminiert. Sonst wird die Relation Finanzkraftmeßzahl zu Ausgleichsmeßzahl verzerrt, sie sagt jedenfalls nichts aus über Ausgleichsbedarf. Was am geltenden System ordnungstheoretisch vor allem stört, ist, daß sowohl bei der Messung des Bedarfs als auch bei der Messung der Finanzkraft zu viel Willkür im Spiel ist. Das Ausmaß der Einwohnerveredelung hat den Vorwurf der Willkür gegen sich, ebenso die Hebesatzstaffel, die bei der Messung der Realsteuerkraft – passend zur Einwohnerveredelung auf der Seite der Bedarfsmessung – die typische Differenzierung der Hebesätze nach der Gemeindegröße berücksichtigen soll. Ein weiterer Mangel besteht darin, daß die Gemeindeeinnahmen mit der Finanzkraftmeßzahl nicht umfassend abgebildet werden.

Aus alledem ist die inzwischen verbreitete Reformvorstellung erwachsen, man solle die Einwohnerveredelung aufgeben, und folgerichtig auch die Hebesatzstaffel bei der Messung der genormten Realsteuerkraft. Das letzte Wort wird das kaum sein können. Große – zentralörtliche – Gemeinden haben nicht nur typischerweise höhere Hebesätze, sondern auch höhere Steuerbemessungsgrundlagen. Die davon bestimmten Steuerkraftunterschiede ohne Rücksicht auf die ihnen korrespondierenden Unterschiede im Ausgabenbedarf für ausgleichsfähig zu erklären geht nicht an.

Auch bei einer ordnungstheoretisch befriedigenden Reformlösung wird es nicht ohne Unvollkommenheit gehen. Bessere Anreize sind wichtiger als umfassende Einzelfallgerechtigkeit. Aber es sind ja vor allem die sachlichen Gründe für eine Einwohnerveredelung, die bei einer Reform nicht zu Boden fallen dürfen. Soweit sie mit den Kosten für zentrale Funktionen zu rechtfertigen ist, gibt es im Falle eines Wegfalls der Einwohnerveredelung einen ausreichenden Ausgleich wohl nur über eine Einschränkung des Grundsatzes, daß die Lohn- und Einkommensteuer nach dem Wohnsitzprinzip radiiziert wird. Und einen Ausgleich braucht man. Ersatzlos ist der Wegfall der Einwohnerveredelung nicht zu haben.

*Wegfall der Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen*

58. Die *Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen* sollten entfallen, da der Bund schon aus Gründen eindeutig separierter Verantwortlichkeit nicht am hori-

zontalen Finanzausgleich beteiligt sein sollte. Dies gebietet ferner der Gedanke der Subsidiarität. Primär ist die Ländergesamtheit für die Korrektur der Steuerkraftverteilung unter den Ländern verantwortlich. Die Einsparungen des Bundes könnten den Ländern im Steuerverbund insgesamt zugute kommen.

#### *Langfristige Übergangsregelungen für die neuen Bundesländer*

59. Auch nach dem Jahre 2004 wird es noch einer besonderen finanziellen Unterstützung der neuen Bundesländer bedürfen. Die anstehende Reform des Finanzausgleichs wird nicht das Ende von *Übergangs- und Anpassungsregelungen* bedeuten können. Zu überlegen ist aber, mit welchen Instrumenten der besonderen Situation der neuen Länder angemessen und flexibel Rechnung getragen werden kann, vor allem auch mit Blick auf eine angestrebte Besserung der Haushaltslage.

Grundsätzlich wird durch die *Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen* die nachrangige Funktion des Bundes im Finanzausgleich in Frage gestellt. Bei einem Volumen, das nahezu das Doppelte der Ausgleichszahlungen im horizontalen Ausgleich beträgt, kann es nicht bleiben. Es widerspricht eklatant dem Prinzip der eigenständigen Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern.

Der Bund wird wohl auch künftig bereit sein, Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen an die neuen Länder zu leisten, wenngleich mit deutlich geringerem Volumen. Diese sollten jedoch befristet und degressiv ausgestaltet sein.

Es liegt nahe, die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für die neuen Länder ebenfalls entsprechend dem langfristigen Abschmelzungsplan für die Transfers auszugestalten, die für die Glättung der Verteilungswirkungen der Finanzausgleichsreform vorgesehen werden sollten. Freilich würde die Abschmelzung der Transfers zugunsten der neuen Länder nicht zugunsten der übrigen Länder, sondern zugunsten des Bundes stattfinden. Bei einer hinreichend langfristigen Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen und Übergangstransfers können sich die neuen Länder eine faire Chance ausrechnen, auf Dauer im Wettbewerb mit den alten Ländern zu bestehen.

#### *Garantieregelungen einschränken*

60. Grundsätzlich hat die deutsche Vereinigung deutlich gemacht, daß der Länderfinanzausgleich in seiner Funktion als Spitzenausgleich bei extrem unterschiedlicher Wirtschaftskraft überfordert ist. Im bestehenden System wird die als erforderlich angesehene Angleichung durch einen Verzicht des Bundes auf Umsatzsteueranteile möglich, der den Umsatzsteuer-Vorwegausgleich abdeckt. In anderen Modellen wird eine Vorabauffüllung durch den Bund vorgeschlagen. Für extreme Ungleichheitssituationen wird ein dem eigentlichen Länderfinanzausgleich vorgeschaltetes Instrument benötigt, um diesen als Spitzenausgleich erst funktionsfähig zu machen. Der Bund könnte eine Vorabauffüllung auf beispielsweise 75 vH der Ausgleichsmeßzahl übernehmen. (Berücksichtigt man die weitere Zuweisung in der vorgeschlagenen Höhe von 50 vH der Differenz zur Ausgleichsmeßzahl, so ergibt sich schließlich eine garantierte Finanzkraftausstattung in Höhe von 87,5 vH.) Auf die Dauer wären die Bundeshilfen aber abzubauen.

Bei der Ausgestaltung der Vorabauffüllung ist ein wichtiger Zusammenhang zu bedenken. Über die Vorabauffüllung wird eine Mindestfinanzkraftgarantie gegeben. Das derzeitige Regelwerk benötigt die beklagenswert hohe Grenzbelastung zusätzlicher Steuereinnahmen im wesentlichen aufgrund solcher Garantien – im Umsatzsteuer-Vorwegausgleich ist es die Garantie für 92 vH des relevanten Länderdurchschnitts, im horizontalen Finanzausgleich für 95 vH der jeweiligen Ausgleichsmeßzahl und bei den Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen die Garantie für eine Finanzausstattung in Höhe von 99,5 vH der jeweiligen Ausgleichsmeßzahl. Für die Empfängerländer ergibt sich daraus eine teilweise nahe bei 100 vH liegende marginale Belastung zusätzlicher Einnahmen. Für die Zahlerländer ist die marginale Belastung niedriger, aber immer noch unerträglich hoch.

Die Garantiewerte müssen herunter – zumindest die Garantiewerte oberhalb einer Grundausstattung und zumindest die Garantien auf Dauer. Einen Teil des Ausgleichs für eine Zeitlang zu pauschalieren wäre der mit den gewünschten Anreizen kompatible Weg.

61. Einer *Haushaltsnotlage* muß vom Bund und allen Ländern gemeinsam Rechnung getragen werden. In Maßen! Der Druck auf die betroffenen Länder, zielgerichtet ihre finanzielle Lage selbst zu konsolidieren, ist

unverzichtbar. Einen anderen Sanktionsmechanismus bietet die Verfassung nicht. Und man muß den Ländern die rechtlichen Möglichkeiten zu ausreichender Selbsthilfe geben.

#### *Maßstäbengesetz*

62. Das Bundesverfassungsgericht hat dem Gesetzgeber aufgegeben, spätestens bis zum 31. Dezember 2002 allgemeine *Maßstäbe* festzulegen, welche die unbestimmten Rechtsbegriffe im Steuerverteilungs- und Ausgleichssystem des Grundgesetzes konkretisieren und ergänzen. Andernfalls wird das Finanzausgleichsgesetz von 1993 zu diesem Zeitpunkt verfassungswidrig und nichtig. Ein solches Maßstäbengesetz soll dazu beitragen, daß finanzausgleichspolitische Grundsatzentscheidungen unter dem Schleier weitgehenden Nichtwissens über die konkreten Folgen für die einzelnen Länder getroffen werden. Auf diese Weise mag das politische Ad-hoc-Geschachere um konkrete Verteilungsmaßnahmen abgelöst werden von abstrakt-generellen Regeln. Diese binden den Gesetzgeber auf Dauer, ermöglichen gleichzeitig Transparenz mit Kontrolle und verbürgen inhaltlich insgesamt eine höhere Rationalität.

63. Verhältnismäßig einfach erscheint eine Übernahme der Maßstäbe in das Gesetz, welche das Bundesverfassungsgericht selbst in seiner Entscheidung formuliert hat. Beispiele sind ein grundsätzliches Nivellierungsverbot im Zusammenhang des Finanzausgleichs oder eine nur subsidiäre Funktion der Bundesergänzungszuweisungen. Eine solche Übernahme hat deklaratorische Wirkung. Die größten Schwierigkeiten dürften auf der ersten Stufe der Verteilung des Steueraufkommens zwischen Bund und Ländern entstehen. Das Grundgesetz sieht als bewegliches Element dabei das Umsatzsteueraufkommen an. Nach den vom Bundesverfassungsgericht erhärteten Vorgaben des Art. 106 Abs. 3 GG ist dabei der Umfang der Ausgaben von Bund und Ländern aufgrund einer "mehrjährigen Finanzplanung" zu ermitteln. Die "notwendigen Ausgaben" sind von den sonstigen in den Haushalten veranschlagten Ausgaben zu unterscheiden. Was als notwendig gilt, ist kontinuierlich zu überprüfen und gegebenenfalls fortzuentwickeln. Hierbei könnte eine Anlehnung an die Finanzplanung hilfreich sein, wie sie das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz seit 1967 kennt. Empfehlenswert erscheint eine Anknüpfung an dynamisierte Bemessungsbasen mit der Folge, daß Anpassungen an strukturelle Veränderungen sozusagen automatisch er-

folgen könnten. Bezüglich der Umschreibung der notwendigen Ausgaben besteht Skepsis, ob der Gesetzgeber hier über eine Auflistung von Allgemeinplätzen hinausgelangen kann.

64. Auf der zweiten Stufe der Verteilung des Steueraufkommens zwischen den Bundesländern nach Artikel 107 GG geht es vornehmlich um die Maßstäbe, wie das Viertel des Länderanteils an der Umsatzsteuer, das für eine Umverteilung offensteht, solchen Ländern zugewiesen werden kann, die unterdurchschnittlich mit Steuererträgen ausgestattet sind (Umsatzsteuerergänzungsanteile). Nach den zuvor dargelegten Reformvorstellungen sollte von dieser Umverteilungskomponente Abschied genommen werden. Unterschiede in der Finanzkraft der Länder sollten nicht beim Zufluß der Steuern, sondern erst bei der Umverteilung im eigentlichen Länderfinanzausgleich Berücksichtigung finden.

65. Für die dritte Stufe, das heißt für den horizontalen Finanzausgleich nach Artikel 107 Abs. 2 GG, wird der Gesetzgeber die Schlüsselgröße der Finanzkraft konkretisieren müssen. Gleiches gilt für die Voraussetzungen für Ausgleichsansprüche der ausgleichsberechtigten Länder und für die Ausgleichsverbindlichkeiten der ausgleichspflichtigen Länder sowie für die Höhe der Ausgleichsleistungen. Es ist zu erwarten, daß der Gesetzgeber hier an das Instrumentarium anknüpft, das gegenwärtig dem Finanzausgleichsgesetz 1993 zugrundeliegt. Doch wird er von überkommenen Ad-hoc-Regelungen Abschied nehmen und diese durch eine eher abstrakte und generelle Maßstabsgewißheit ersetzen müssen. Sonderbedarfe einzelner Länder müssen bei der Ermittlung der Finanzkraft außer Betracht bleiben. Sonderbelastungen wie gegenwärtig zum Beispiel die Unterhaltung von Seehäfen, Modifikationen wie die nur eingeschränkte Berücksichtigung gemeindlicher Steuereinnahmen oder die sogenannte Einwohnerveredelung unterliegen einem Prüfauftrag. Von dessen Ergebnissen wird es abhängen, ob eine Sachlage solcher Art Abweichungen von den allgemeinen Verteilungsregeln noch rechtfertigen kann. Schließlich: Die maximale Höhe eines Ausgleichs müßte festgelegt werden. Mancher mag das Urteil so verstehen, als ob die Diskussion darüber von vornherein bei einer garantierten Finanzkraftausstattung in Höhe von 95 vH zu beginnen hätte. Tatsächlich wäre aber mit den Grundsätzen des Karlsruher Spruchs eine wesentlich geringere Garantieausstattung durchaus vereinbar, so etwa ein Regelwerk, aus der sich eine Garantieausstattung wie unter Ziffer 60 dargelegt ergibt.

66. Für die vierte Stufe, wo es um die Bundesergänzungszuweisungen geht, hat das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber relativ deutliche Vorgaben gemacht. Diese lassen sich eher problemlos in das Maßstäbengesetz überführen. Der Konkretisierung bedarf namentlich der unbestimmte Rechtsbegriff der "leistungsschwachen" Länder. Hier werden Ausnahmesituationen näher umschrieben werden müssen, wie sie gegenwärtig für die neuen Bundesländer prägend sind.

## Zusammenfassung

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999 rückt den Finanzausgleich, der Teil unserer föderativen Ordnung ist, ins Zentrum des öffentlichen Interesses. In der Tat sind die Wirkungen des Finanzausgleichs, wie er derzeit praktiziert wird, in mehrfacher Hinsicht negativ zu beurteilen:

- Zum einen ist das System wegen der ineinandergreifenden Ausgleichsnormen der verschiedenen Stufen in hohem Maße intransparent. Dies untergräbt die finanzpolitische Verantwortlichkeit der einzelnen Regierungen gegenüber ihrem Parlament und ihren Bürgern.
- Zum anderen hat die durchweg sehr hohe Grenzbelastung zusätzlicher Steuereinnahmen des einzelnen Landes durch den Finanzausgleich fatale anreizschädigende Wirkungen. Wenn der Erfolg von Anstrengungen zur Stärkung der eigenen Steuerkraft weitgehend in den Finanzausgleich eingeht, hat das einzelne Land zu wenig Anreize zu solchen Anstrengungen. Zudem unterminieren Übertreibungen bei der bündischen Solidarität die Bereitschaft zur Selbsthilfe.

Die negativen Wirkungen belasten nicht nur die Funktionsfähigkeit des politischen Systems. Letztlich gefährden sie auch den Finanzausgleich selbst. Eine grundlegende Reform ist daher geboten. Stellt man nur die thematischen Stichworte zusammen, so läßt sich nicht verkennen: Es ist eine Menge, was auf dem Tisch des Maßstäbengesetzgebers liegt.

- Die allgemeinen Prinzipien bezüglich des (beschränkten) Ausgleichsziels, bezüglich des Vorrangs des horizontalen Finanzausgleichs, bezüglich der Bemessung der Ausgleichszuweisungen nach Finanzkraft und Finanzbedarf, bezüglich der Voraussetzungen für ergänzende Bundeszuweisungen.

- Die Regeln für die Bestimmung der Finanzkraft.
- Die Regeln für die Bestimmung des anzuerkennenden Finanzbedarfs, einschließlich der Regeln für die künftige Überprüfung der Normwerte.
- Die enumerierende Definition der Arten von Sonderbedarf, die ausnahmsweise anzuerkennen sind, einschließlich der Regeln für die Traktierung des schwierigsten Problems, der „spill overs“ in Verflechtungsbereichen.
- Die konkrete Festlegung der Höhe der Finanzkraftgarantie.
- Die konkrete Festlegung der Ausgleichsregel, sprich des Tarifverlaufs und des marginalen Zuweisungs- und Abschöpfungssatzes.

Der Gesetzgeber wird sich auf eine schwierige Gratwanderung begeben müssen. Auf der einen Seite darf das Maßstäbengesetz nicht zu sehr im Allgemeinen verharren. Sonst würde das politische Gerangel wie bisher auf der Ebene des nachfolgenden Finanzausgleichsgesetzes beginnen. Auf der anderen Seite sollte es nicht zu konkret und detailliert geraten. Dann würden die politischen Kräfte das Maßstäbengesetz sozusagen mit dem Rechenschieber in der Hand formulieren. Die Intention, die das Bundesverfassungsgericht mit einem solchen Gesetz verbindet, wäre dann zur Gänze verfehlt. Die praktische Lösung wird wohl irgendwo dazwischen liegen müssen.

In jedem Fall muß die Reform mehr sein als nur ein Kurieren an Symptomen. Sie braucht Gestaltungskriterien, die die Entscheidungs- und Verantwortungsebenen in einem föderalen Staat klar definieren:

- Nach dem Subsidiaritätsprinzip sollten Entscheidungen jeweils auf einer möglichst niedrigen föderalen Ebene getroffen werden. Dies beinhaltet die Koexistenz unterschiedlicher Regelungen in der Föderation bei wechselseitiger Anerkennung.
- Nach dem Subsidiaritätsprinzip sollten Entscheidungen, die die freie Bewegung von Personen und Wirtschaftsleistungen im Gesamtstaat betreffen, auf gesamtstaatlicher Ebene getroffen werden. Ansonsten ist die Entscheidungsautonomie der einzelnen Untereinheit nur dort einzuschränken, wo die Entschei-

dungen dieser Untereinheit externe Effekte für die Nachbarn oder den Gesamtstaat mit sich bringen.

- Entscheidungskompetenz und politische Verantwortlichkeit sollten auf transparente Weise miteinander verknüpft sein. Dies erfordert, daß die Regionen bei Entscheidungen über Einnahmen und Ausgaben weitgehend autonom sind und daß die Ausgabenverantwortung mit der Aufgabenkompetenz weitgehend übereinstimmt.

Das A und O der Reformen muß es daher sein, die Eigenverantwortung der Länder zu stärken und die Anreize für eine Pflege der Steuerquellen zu verbessern, also die Grenzbelastung der Länder durch den Finanzausgleich zu verringern und Mischfinanzierungstatbestände abzubauen. Außerdem ist die Rolle des Bundes bei der Finanzkraftverteilung zwischen den Ländern neu zu bestimmen. Konkret wird vorgeschlagen:

- Die *Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91 a GG* sollten vollständig von den Ländern übernommen werden, also der Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken, die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und die Verbesserung der Agrarstruktur.
- Die *Bundesinvestitionshilfen* nach § 104 a Abs. 4 GG sollten eingestellt werden. Die damit bezweckten Aufgaben können die Länder in eigene Regie übernehmen.
- Die Entflechtung auf der Finanzierungsseite mußte durch eine Änderung der Gesetzgebungskompetenzen ergänzt werden. Im besonderen sollte der Umfang der *konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes* eingeschränkt werden.
- Um die *Autonomie der Länder auf der Einnahmenseite* zu stärken, wäre es konsequent, den Steuerverbund aufzugeben und zu einem Trennsystem überzugehen, bei dem der Bund die Gesetzgebungs- und Ertragshoheit für die Umsatzsteuer hätte, die Länder für die Steuern vom Einkommen. Will man die damit verbundenen Schwierigkeiten vermeiden, muß man für Steuern des Bundes und der Länder wie im jetzigen Steuerverbund eine gemeinsame Bemessungsgrundlage festlegen. Der Bund könnte weiterhin einen Grundtarif der Einkommensteuer bestimmen, die Länder würden aber das Recht erhalten, Zuschläge auf die Steuerschuld gegenüber dem Bund oder

eine eigene lineare Steuer auf das Nettoeinkommen nach Bundessteuer zu erheben.

- Gewährt man den einzelnen Ebenen bei den Steuersätzen gestalterische Kompetenz, dann muß man im *Finanzausgleich grundsätzlich mit normiertem Aufkommen* rechnen, so wie es derzeit bei der Ermittlung der Finanzkraftmeßzahl für das Aufkommen aus der Gewerbesteuer und der Grundsteuer durch die Verwendung fiktiver, durch bundeseinheitliche Regeln vorgegebener Hebesätze geschieht.
- Bei der *Zerlegung der Lohnsteuer* muß sichergestellt werden, daß auf die Einkünfte entsprechend der aus dem Wohnsitzprinzip resultierenden Ertragshoheit die richtigen Zuschlagssätze angewendet werden. Für die Zerlegung müßte zudem ein Weg gefunden werden, der die Unternehmen nicht erheblich zusätzlich belastet.
- Die *Umsatzsteuer* sollte zur Gänze nach der Einwohnerzahl zerlegt werden, wenn aus praktischen Gründen (Verfügbarkeit der Daten aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung) eine Aufteilung nach der Bruttowertschöpfung zu schwierig wäre. Der Umsatzsteuer-Vorwegausgleich ist vollständig aufzugeben, weil die Steuereinnahmen zunächst unabhängig von der Finanzkraft der Länder zufließen sollten. Die Finanzkraft wird bei der Umverteilung im eigentlichen Länderfinanzausgleich berücksichtigt.
- Bei der Reform des *eigentlichen Länderfinanzausgleichs* sollte die Grundvorstellung sein, einen einfachen linearen Umverteilungstarif einzuführen, eine überdurchschnittliche Finanzkraft nur noch zur Hälfte abzuschöpfen und eine unterdurchschnittliche Finanzkraft nur zur Hälfte aufzufüllen. Um trotzdem einen angemessenen Ausgleich der Finanzkraft im Verhältnis zur Ausgleichsmeßzahl sicherzustellen, könnte es dabei bleiben, daß die Finanzkraft bis zu einer bestimmten – moderat definierten – Quote der Ausgleichsmeßzahl vollständig aufgefüllt wird. Der Übergang kann über viele Jahre gestreckt werden, indem man den Verlierern pauschalierte Zuweisungen gewährt. Die pauschalen Transfers wären über einen längeren Zeitraum planmäßig abzuschmelzen.
- Im derzeit bestehenden System trägt der Bund die Last einer abschließenden Korrektur durch die *Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen*. Diese Zahlungen sollten grundsätzlich entfallen, da der

Bund schon aus Gründen eindeutig separierter Verantwortlichkeit nicht am horizontalen Ausgleich beteiligt sein sollte.

Auch nach dem Jahre 2004 wird es noch einer besonderen finanziellen Unterstützung der neuen Bundesländer bedürfen. Die anstehende Reform des Finanzausgleichs wird nicht das Ende von Übergangs- und Anpassungsregelungen bedeuten können. Zu überlegen ist, die *Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen* für die neuen Länder ebenfalls entsprechend dem langfristigen Abschmelzungsplan für die Transfers auszugestalten. Bei einer hinreichend langfristigen Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen und Übergangstransfers können sich die neuen Länder eine faire Chance ausrechnen, auf Dauer im Wettbewerb mit den alten Ländern zu bestehen.

Die innovative Einsicht des Karlsruher Gerichts, von Verfassungen wegen sei es geboten, künftig die jeweilige Ausgestaltung des Finanzausgleichs anhand eines Maßstäbengesetzes vorzunehmen, nötigt den Gesetzgeber, zunächst einmal quasi als Verfassungsgesetzgeber tätig zu werden, wenn auch nicht formell. Das Maßstäbengesetz soll klarstellen, was bündische Solidarität – bei allen Beteiligten durchaus geleitet vom Eigeninteresse auf lange Sicht in einer unsicheren Welt – im einzelnen verlangt. Dies kann ein Maßstäbengesetz nur leisten, wenn es nicht selbst dem Plebiszit des Tages unterliegt. Ein einfaches Bundesgesetz – das nicht den Schutz der erschwerenden Voraussetzungen für eine Verfassungsänderung genießt –, wird also nur ausreichen, wenn und solange es von einem Konsens getragen ist, den mit Rücksicht auf die Komplexität und die Langfristigkeit der involvierten Interessen kaum jemand um eines Tagesvorteils willen aufzukündigen wagt.