

Otto-Erich Geske

Sind neue Ziele für den Länderfinanzausgleich erforderlich?

In den letzten Jahren schien der Finanzausgleich unter den Ländern das wichtigste finanzpolitische Thema in der Bundesrepublik zu sein. Zu politischen Schlagzeilen gelangte der darüber geführte Streit durch die Klage Bayerns und Hessens vor dem Bundesverfassungsgericht ab März 2013. Dadurch wurde die öffentliche Diskussion über die gesamten Bund/Länder-Finanzbeziehungen „angeheizt“; doch sie ist dabei ausgeföhrt. Das gilt auch für die schon seit Monaten geführten politischen Verhandlungen der Regierungschefs von Bund und Ländern über eine Reform der Finanzbeziehungen. Ein Fortschritt ist hier nicht zu erkennen. Doch jetzt ist das Thema Länderfinanzausgleich durch die sogenannte Flüchtlingskrise völlig verdrängt worden.

Beim Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG) herrscht Stillstand. Die Klage und die Stellungnahmen aller Betroffenen wurden an alle versandt. Auch in den politischen Gesprächen der Regierungschefs von Bund und Ländern über eine neue föderative Finanzordnung ab 2020, die als Kern ein Länderfinanzausgleichsgesetz (LFA) enthalten soll, ist kaum Bewegung festzustellen. Sogar die Verhandlungstermine wurden immer wieder verschoben. Die Interessengegensätze führen zur gegenseitigen Blockade: Die Gruppe der drei süddeutschen Geberländer will ihre Zahlungsverpflichtungen in den LFA verringern. Die andere Ländergruppe verteidigt den bestehenden finanziellen Zustand. Beide Gruppierungen wollen mehr Geld vom Bund, als dieser angeboten hat. Der aber verweist auf die Schuldenbremse. Noch sind es vier Jahre hin bis zum Außerkrafttreten des bestehenden Finanzausgleichsrechts.

Und noch liegt zumindest formal das Thema LFA auf dem Tisch. Doch die skeptischen Einschätzungen, ob eine umsetzbare LFA-Reform bald gelingen kann, nehmen zu. Auch eine gesetzlich abgesicherte Fortführung der der-

zeitigen Finanzausgleichsgesetze über 2019 hinaus gilt nicht mehr als unmöglich.¹

In dieser Situation ist es sinnvoll, nach Anlass, fachlichem Kern und Lösungen des föderativen Finanzausgleichstreits zu fragen. Dazu ist vorrangig eine Einordnung der kontroversen Argumentationen in den verfassungsrechtlichen Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs erforderlich. Seit Jahren beklagen die Länder Bayern und Hessen ihre hohen Belastungen durch die Zahlungsverpflichtungen in den Länderfinanzausgleich. Sie agieren auf zwei Ebenen: zum einen mit einem Antrag auf eine sogenannte Normenkontrolle vor dem BVerfG und zum anderen in einem öffentlichen Streit mit allen Ländern, die nicht in den Länderfinanzausgleich einzahlen müssen.

Zu Beginn einige formale und begriffliche Klarstellungen: Das Kernstück des bundesstaatlichen Finanzausgleichs war stets der (horizontale) LFA. Die quantitativen Auswirkungen des Dauerstreits auf die Länder- und Gemeindehaushalte waren bis zur deutschen Wiedervereinigung – aus heutiger Sicht – eher marginal. So betrug „das Volumen der horizontalen Transfers im LFA 1994 – also vor

¹ Vgl. z.B. Staatssekretär im Bundesfinanzministerium W. Gatzert, in: Verhandlungen des 70. Deutschen Juristentages, Hannover 2014, Band II/2 Sitzungsberichte, M 309. „Wir können über die Größenordnung des Ausgleichs streiten, über die Wege, aber an diesem Solidarsystem sollte keiner rütteln. Deswegen kommen wir zu dem Ergebnis, dass das Solidarsystem Länderfinanzausgleich sich in der Vergangenheit bewährt hat und, so meine Prognose, wir ab 2020 daher nicht fundamental etwas anderes haben werden. Wir werden mehr haben als eine reine Entfristung der bestehenden Gesetze. Das eine oder andere wird sich ändern. Aber es wird sich nicht fundamental etwas ändern. Es wäre auch falsch aus meiner Sicht, fundamental etwas zu ändern.“

Dr. Otto-Erich Geske war unter anderem Staatssekretär im Hessischen Ministerium der Finanzen und Ministerialdirektor im Bundesministerium der Finanzen.

Tabelle 1
Bundesstaatlicher Finanzausgleich 2014

in Mrd. Euro

	Ergänzungs- anteile Umsatzsteuer	Länder- finanz- ausgleich	Allgemeine Bundesergänzungs- zuweisungen (BEZ)	Sonderbedarfs- BEZ neue Länder	Sonderbedarfs- BEZ Kosten politische Führung	Sonderbedarfs- BEZ Strukturelle Arbeitslosigkeit	insgesamt
Insgesamt	7,83	9,02	3,51	5,77	0,51	0,77	27,43
Neue Länder	6,75 (86,1%)	6,63 (73,6%)	2,40 (68,3%)	5,77 (100%)	0,29 (56,9%)	0,77 (100%)	22,63 (82,5%)

Quellen: BMF-Monatsbericht August 2015; Finanzausgleichsgesetz in der Fassung vom 24.6.2015.

der Integration der neuen Länder in das Ausgleichssystem – etwa 1,5 Mrd. Euro; im Folgejahr hatte sich dieses Volumen bereits nahezu vervierfacht.² Das war für den wirtschaftlichen Transformations- und Konversionsprozess nach der Wiedervereinigung eine von allen gewollte politische Entscheidung angesichts der damaligen historisch bedingten Wirtschaftssituation in Ostdeutschland.

Nun zur ersten finanzwirtschaftlichen Orientierung. Über das bundesstaatliche Finanzausgleichssystem wurden 2014 (nach Daten des Bundesfinanzministeriums) insgesamt rund 27,4 Mrd. Euro transferiert; davon 82,5% in die neuen Länder (vgl. Tabelle 1). Der Streit zwischen den Ländern geht in erster Linie um die Stufe des horizontalen Länderfinanzausgleichs. Das ist auch der verfassungsrechtliche Kern des gesamten Ausgleichssystems. Er verteilt heute rund 9 Mrd. Euro von den steuerstarken zu den steuerschwachen Ländern um. Das sind jedoch nur rund 33% des gesamten bundesstaatlichen Finanzausgleichs.

Immer wieder war das BVerfG von einigen Bundesländern angerufen worden, um die Leistungen und Zahlungen für den Länderfinanzausgleich zu korrigieren. Aus den Entscheidungen des Gerichts hat sich im Laufe der Jahre eine gefestigte Rechtsprechung herausgebildet, die ein normatives verfassungsrechtliches Gefüge sichtbar macht. Diese gerichtlichen Entscheidungen waren jedoch von einigen Ländern immer wieder infrage gestellt worden. Weil sie nicht in die landespolitische Argumentation passt, wird häufig sogar die maßgebende und umfassende Grundsatzentscheidung von 1986 missachtet. Sollte nicht der Prozess der deutschen Wiedervereinigung ein aktuelles Beispiel dafür sein, dass auch die historischen Ausgangs- und Rahmenbedingungen zu beachten sind? Um diese prägenden und dauerhaften Fakten zu berücksichtigen, müsste jedoch realwirtschaftlich, institutionell und historisch gedacht und argumentiert werden.

² So T. Lenk, P. Glinka: Der bundesstaatliche Finanzausgleich – Zerlegung fragwürdig?, in: ifo Schnelldienst – im Erscheinen.

Auch viele Wirtschaftswissenschaftler haben sich mit dem Thema LFA beschäftigt. Die meisten nehmen die normkonkretisierenden Aussagen des BVerfG überhaupt nicht zur Kenntnis; sie passen nicht zu den von ihnen gewählten eigenen Zielvorstellungen.³ Sie argumentieren auf der Grundlage „ihrer“ Ziele und mit meist wirklichkeitsfremden Modellen zum LFA. Es reicht jedoch nicht aus, den verfassungsrechtlichen Vorgaben selbstbestimmte „andere“ Postulate entgegenzustellen, um von den politisch Verantwortlichen überhaupt beachtet zu werden. Selbstverständlich sind derartige „andere“ Betrachtungsweisen, Wertungen und Ausführungen legitim. Aber sie sollten die von der grundgesetzlichen Finanzverfassung abweichenden Zielvorgaben deutlich ausweisen. Jedenfalls dann, wenn es sich um wissenschaftliche Politikberatung handeln soll.

Was kann das Bundesverfassungsgericht ändern?

Um die Belastung der klagenden Geberländer zu bewerten, muss vom Text der Finanzverfassung ausgegangen werden, also dem Auftrag des Grundgesetzes an den Gesetzgeber zur Schaffung eines angemessenen Finanzkraftausgleichs unter den Ländern. Dieses ist der bleibende Maßstab, auch wenn die einzelgesetzlichen Regelungen der Finanzausgleichsgesetze 2019 außer Kraft treten und danach gegebenenfalls neu zu gestalten und zu formu-

³ Ein typisches Beispiel liefert der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (BMF) mit einem Gutachten: Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Berlin 2015. Im Zeitgespräch des Wirtschaftsdienst teilen T. Büttner et al. zwar ihre Einschätzung mit, „dass das BVerfG in der Vergangenheit wiederholt über den Länderfinanzausgleich entschieden“ habe, sie haben aber „vergessen“, neben den anderen BVerfG-Entscheidungen (BVerfGE) auch die grundlegende Entscheidung in Bd. 72, S. 330 ff. zu erwähnen. Statt einer Auseinandersetzung mit der einschlägigen Verfassungskonkretisierung wählen sie die wertende kühne Behauptung, dass „Transparenz (ist) eine zentrale verfassungsrechtliche Anforderung an den Finanzausgleich, die einfachgesetzlich konkretisiert in § 1 Abs. 2 Maßstäbengesetz sei, die bisher nicht eingelöst ist.“ Vgl. T. Büttner, J. Hey, A. Weichenrieder, H. Zimmermann: Reform des Finanzausgleichs: Eigenverantwortung stärken und Transparenz verbessern, in: Wirtschaftsdienst, 95. Jg. (2015), H. 10, S. 655 (658).

liert sind. Auch dann sind die heutigen grundgesetzlichen Vorgaben und Grenzen einzuhalten! Dafür ist die häufig aufgeworfene Frage nach den denkbar möglichen Mehrheiten im Bundestag und Bundesrat irrelevant; ob sie für wesentliche Änderungen des einfachgesetzlichen Finanzausgleichsrechts von Bedeutung werden kann, ist angesichts der Interessenunterschiede heute noch völlig offen.

Formal war die Anrufung des BVerfG von Bayern und Hessen durch Anträge zu einer Normenkontrolle am 4. März 2013 ein zulässiger Weg. Jedoch war für das politische Anliegen der Klageländer, die anderen Länder durch die Antragstellung zu politischen Verhandlungen über die Reduzierung ihrer LFA-Zahlungsverpflichtungen zu zwingen⁴ oder diese Gespräche durch ein Gerichtsurteil zu ersetzen,⁵ das Verfahren von Anfang an zweifelhaft. Die von den Landesregierungen Bayerns und Hessens gemeinsam formulierte oberste politische Forderung war die Verringerung ihrer aus ihrer Sicht zu hohen Zahlungen an die anderen Länder. Das aber ist keine Begründung, mit der das Bundesverfassungsgericht erfolgreich angerufen werden kann.

Denn das BVerfG ist kein Gesetzgeber. Weder kann es eine Verfassung (d.h. also einen Grundgesetzartikel) verwerfen, noch eine neue Verfassung schaffen. Es kann nur die bestehenden einfachgesetzlichen Regelungen an der übergeordneten Norm – dem Grundgesetz – messen und überprüfen. Es hat wiederholt hervorgehoben, dass beim einfachen Finanzausgleichsrecht nicht das Gericht, sondern der Bundesgesetzgeber der entscheidende Interpret für die Rechtmäßigkeit der Norm ist.

Wer den Finanzausgleich – innerhalb des vorgegebenen Rahmens der grundgesetzlichen Finanzverfassung – verändern will, muss dieses daher auf der politischen Ebene versuchen. Hier besteht die Möglichkeit und Übung, die föderativen Finanzfragen auf der Ebene der Regierungschefs von Bund und Ländern zu behandeln. Auf dieser Entscheidungsebene müssen also für die föderativen Finanzbeziehungen Änderungen, Lösungen und Kompromisse gefunden werden.⁶ Erst danach beginnt die Gesetzgebung im Bundesrat und Bundestag.

Der Rahmen ist eng

Der verfassungsrechtliche Rahmen und damit die Grenzen für Änderungen oder Neugestaltungen der Finanzausgleichsgesetze sind sowohl aus den Stellungnahmen

zur Klagebegründung als auch aus den politischen Erklärungen der Regierungschefs anlässlich ihrer Gespräche sichtbar geworden. Aber ist die verfassungsrechtliche Normvorgabe nicht als Basis und Sicherung für eine bestandsfeste Grenzsetzung da?

War nicht die Finanzverfassung aus dem Jahr 1969 zeitlos genug formuliert, um den Beitritt der ostdeutschen Länder möglich zu machen? Das beweist auch, dass bei tatsächlichen Veränderungen ein erheblicher gesetzgeberischer Entscheidungsraum für Anpassungen im quantitativen Bereich besteht, besonders bei Tarifen und Verteilungsschlüsseln. Allerdings ist hier die bundesrepublikanische Praxis von wesentlicher Bedeutung, dass nämlich föderative Finanzfragen in Verhandlungen zwischen den Ländern nur gemeinsam und einstimmig, nicht aber mehrheitlich zu klären sind.

Bestandteile des verfassungsrechtlichen Rahmens

Das Verfassungsrecht sieht ein mehrstufiges System zur Verteilung des Finanzaufkommens im Bundesstaat vor. Die Verteilung erfolgt in vier verschiedenen, aufeinander aufbauenden und aufeinander bezogenen Stufen, wobei jeder Stufe bestimmte Verteilungs- und Ausgleichsziele zugeordnet sind. Daraus ergibt sich „insgesamt ein verfassungsrechtlich normiertes Gefüge des Finanzausgleichs“, deren einzelne Stufen nicht beliebig funktional ausgewechselt oder übersprungen werden können. Das alles hatte das BVerfG schon 1986 in einer Grundsatzentscheidung zur bundesstaatlichen Finanzverfassung festgestellt.⁷ Ziel des mehrstufigen Systems zur bundesstaatlichen Finanzverteilung sei es, „Bund und Länder finanziell in die Lage zu versetzen, die ihnen verfassungsrechtlich zukommenden Aufgaben auch wahrzunehmen“. Erst durch eine sichere Finanzausstattung könne die staatliche Selbstständigkeit von Bund und Ländern real werden, könnten sich Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung entfalten.⁸

Zum wesentlichen Inhalt dieser vier Stufen der Finanzverfassung:

- Die Stufen beginnen mit der vertikalen Steuerzuordnung in Art. 106 GG. Hier ist die Verteilung der Gemeinschaftssteuern (insbesondere das Aufkommen der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer) auf Bund und Ländergesamtheit geregelt.
- In Art. 107 Abs. 1 GG ist für den Länderanteil am Aufkommen der Einkommensteuer und der Körperschaft-

4 Anders Ministerpräsident Seehofer et al.: „Klage gegen Länderfinanzausgleich als Akt politischer Notwehr heute eingereicht“, in: Pressemitteilung der Bayerischen Staatsregierung vom 25.3.2013.

5 Ebenda, denn „der Länderfinanzausgleich in seiner jetzigen Form sei unsolidarisch, ungerecht und leistungsfeindlich“.

6 Ausführlich in BVerfGE 72, S. 330 ff.

7 BVerfGE 72, S. 330 (383).

8 Ebenda.

steuer festgelegt, dass es den einzelnen Ländern insofern zusteht, als die Steuern von den Finanzbehörden in ihrem Gebiet vereinnahmt worden sind. Dieses Vereinnahmungsprinzip ist als „örtliches Aufkommen“ definiert. Das gilt jedoch nur, wenn es vom Gesetzgeber nach Maßstäben der Steuerleistung der Bürger und der Wirtschaft des einzelnen Landes zerlegt wird.

- Dem folgen die Stufen Umsatzsteuerverteilung, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen.
- Zur Umsatzsteuerstufe gehört auch der sogenannte Umsatzsteuervorabausgleich; mit seiner Hilfe wird die niedrige Steuerkraft der neuen Länder wesentlich angehoben, ohne dass alle erforderlichen Finanztransfers über die Länderfinanzausgleichsstufe geleistet werden müssen.
- Der Kern der verfassungsrechtlichen Normen ist nach Art. 107 GG der Auftrag an den Gesetzgeber, mit dem horizontalen Länderfinanzausgleich „sicherzustellen, dass die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird“.
- Die vertikalen Zuweisungen des Bundes haben nur eine ergänzende Funktion.

Finanzverfassung als Eckfeiler des föderalen Systems

In seiner Entscheidung (BVerfGE 72, 330 ff.) von 1986 stellt das BVerfG ausdrücklich fest, dass die verfassungsrechtliche Vier-Stufen-Regelung des Finanzausgleichs eine Verschiebung von einer Stufe in eine andere nicht zulässt.⁹ Diese Sperre trifft insbesondere die in verschiedenen Alternativvorschlägen enthaltene Verschiebung eines Landes von der horizontalen LFA-Stufe in die nächste Stufe der Ergänzungszuweisungen des Bundes; das lässt auch keine „Bereinigung“ des LFA über Tarifabsenkung zulasten der finanzschwachen Länder zu. Sowohl die Beseitigung der Ergänzungsanteile als auch die Verschiebung von Ausgleichsregelungen – entweder auf den Länderfinanzausgleich oder auf den Bund – sind jedoch wichtige Bestandteile der Vorschläge der Kritiker, die sich außerhalb der grundgesetzlichen Finanzverfassung bewegen.

Das BVerfG kennzeichnet den Finanzausgleich als Bestandteil des bundesstaatlichen Gedankens der Solidargemeinschaft. Auch die Verpflichtung zum horizontalen Finanzausgleich folgt aus dem bündischen Prinzip des Einstehens füreinander. Das hieß nach der Wiedervereini-

gung auch, dass die niedrige Finanzausstattung der ostdeutschen Länder so stark verbessert werden muss, dass sie ihre verfassungsrechtlich vorgegebenen Aufgaben erfüllen, d.h. finanzieren, können. Heute ist erkennbar, dass die finanzielle Lückenschließung der Wirtschafts- und Steuerkraft in den neuen Ländern auch weiterhin verfassungsrechtlich geboten ist.

Ausgangslage für die ostdeutsche Wirtschaft

Das Hinzukommen der ostdeutschen Länder hatte selbstverständlich die Volumina des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und seiner vier Stufen erheblich verändert. Die Wirtschaftsstruktur in den neuen Ländern war durch kleine Betriebe geprägt und daher mit Westdeutschland unvergleichbar. Die nach den Reparationsleistungen an die Sowjetunion und nach den Unternehmensverlagerungen aus der sowjetischen Besatzungszone nach Westdeutschland noch vorhandenen industriellen Großbetriebe in Ostdeutschland waren als sogenannte Volkseigene Betriebe planwirtschaftlich organisiert. Sie konnten sich dem marktwirtschaftlichen Wettbewerb nicht anpassen, waren unterkapitalisiert und unproduktiv. Sie wurden „abgewickelt“, und zwar häufig mit Hilfe ihrer westdeutschen Konkurrenzunternehmen.

Dieser kleinbetriebliche Produktions- und Handelsprozess in den ostdeutschen Ländern bestimmt heute – und noch lange – ihre geringe Ertragsfähigkeit. Die jahrzehntelange Verlagerung und der weitere Ausbau der Konzern-, Forschungs- und Entwicklungsbetriebe in den westdeutschen Ländern hatten Niveau und Struktur der ostdeutschen Wirtschaft stark und dauerhaft geprägt. Der Abstand in der Wirtschafts- und Steuerkraft der ostdeutschen Länder zu Westdeutschland wird nur sehr langsam kleiner. Auch bei der Überprüfung und Anpassung des gesamtdeutschen Finanzausgleichssystems ab 2020 wird weiterhin die ihren Aufgaben angemessene Finanzausstattung der neuen Länder besonders gesichert werden müssen. Hier ist weiterhin eine klare Interessenskollision zwischen steuerstarken Ländern im Westen und wirtschafts- und steuerschwachen Ländern im Osten Deutschlands vorherzusehen.

Zerlegung des „örtlichen Aufkommens“

In Art. 107 Abs. 1 Satz 2 GG ist vorgeschrieben, dass das „örtliche Aufkommen“ von Körperschaftsteuer und Lohnsteuer zu zerlegen ist. Er soll, – wie es das Bundesverfassungsgericht in BVerfGE 72, 330, Rdnr. 186 interpretiert –, „die nach Erhebungstechnischen Zweckmäßigkeitsregelungen vereinnahmten Steuern auf die Länder in einer Weise verteilen, die nach Möglichkeit der wirklichen Steuerkraft, d.h. der Steuerleistung der Wirtschaft und

⁹ Ebenda.

der Bürger des einzelnen Landes entspricht“. Aufschlussreich und wegweisend sind die weiteren Ausführungen des Gerichts: „Aus der Entstehungsgeschichte insgesamt ergibt sich, dass Art. 107 Abs. 1 Satz 2 GG das Ziel verfolgt, erhebungstechnisch bedingte Differenzen zwischen der örtlichen Vereinnahmung der Lohnsteuer sowie der Körperschaftsteuer und der tatsächlich vorhandenen Wirtschaftskraft abzubauen. Auf dieses Ziel muss die Zerlegung ausgerichtet sein.“¹⁰

Die Entscheidungsalternativen des Gesetzgebers bei der Lohnsteuer zwischen Wohnort einerseits und Betriebsstätte andererseits sind erheblich, aber umstritten. Denn die Lücke zwischen konzeptionellen Lösungsvorschlägen¹¹ und zusätzlich erforderlichen statistischen Daten aller Landesfinanzämter müsste geschlossen werden.

Für die Zerlegung der vereinnahmten Körperschaftsteuer hat der Gesetzgeber mit dem Zerlegungsgesetz Maßstäbe zur Konkretisierung in Richtung auf die „wirkliche Steuerkraft“ der einzelnen Betriebsstätten beschlossen. Doch das hat dazu geführt, dass für die Produktivitätszumesung der Unternehmen bei den einzelnen Ländern lediglich auf die Lohnsummen der einzelnen Betriebsstätten zurückgegriffen wird. Ökonomisch plausibel sind die Ergebnisse und Aufteilungsschlüssel jedoch nicht.

Umsatzsteuervorabauauffüllung/Ergänzungsanteile

Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG regelt die Verteilung des Länderanteils am Aufkommen der Umsatzsteuer auf die einzelnen Länder und gibt als Verteilungsmaßstab „nach Maßgabe ihrer Einwohnerzahl“ vor. Doch ermächtigt die Finanzverfassung den Gesetzgeber, „für einen Teil, höchstens für ein Viertel dieses Länderanteils Ergänzungsanteile für die Länder vorzusehen, deren Einnahmen ... unter dem Durchschnitt der Länder liegen ...“ Die Möglichkeit einer Umsatzsteuervorabauauffüllung für steuerschwache Länder wurde im Rahmen der Finanzreform 1969/70 geschaffen.¹² Die damals finanzschwachen Länder wollten nicht übermäßig von Zuweisungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs abhängig gemacht werden. Diese Argumentation gilt heute – und zwar noch verstärkt – für die neuen Länder.

¹⁰ BVerfGE 72, 330, Rdnr. 193.

¹¹ Siehe R. Weiß, W. Münzenmaier: Auswirkungen einer Lohnsteuerzerlegung nach Arbeitsort im Länderfinanzausgleich, in: Wirtschaftsdienst, 94. Jg. (2014), H. 10, S. 732 ff. Weiß und Münzenmaier zeigen am Beispiel der Lohnsteuerzerlegung, dass das Zerlegungsvolumen in den letzten Jahren sehr stark angestiegen ist, dass sich aber die beiden Komponenten sehr unterschiedlich entwickelt haben (d.h. die pendlerbedingte Lohnsteuerzerlegung war moderat und die Lohnsteuerzerlegung wegen zentraler Lohnsteuerabführung sehr dynamisch).

¹² Siehe Antwort der Bundesregierung vom 31.7.1998 in Bundestagsdrucksache 13/11329, S. 10.

Von der verfassungsrechtlich vorgesehenen Ausnahme bei der Umsatzsteuerverteilung wurde bei der Einbeziehung der ostdeutschen Länder in die grundgesetzliche Finanzverfassung verstärkt Gebrauch gemacht. In ihrer heutigen Gestaltung war sie als eine existenzielle große Finanzierungsstufe zugunsten der steuerschwachen neuen Länder konstruiert worden. Das Ziel war, den sonst unvertretbar überdehnten Länderfinanzausgleich zu entlasten.

Diese Maßnahme war Bestandteil eines großen föderalen Paktes, zu dem auch gehörte, „dass der Anteil der Länder an der Umsatzsteuer zulasten des Bundesanteils um 7 Prozentpunkte erhöht wurde, um die Einbeziehung der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich zu kompensieren. Die hieraus entstehende Belastung von rund 13 Mrd. Euro 2015 besteht für den Bund fort, 2019 dürften die entsprechenden Mindereinnahmen rund 15 Mrd. Euro betragen.“¹³ Das Gesamtpaket war so gestaltet worden, weil andere Vorschläge, wie z.B. gemeinsam von allen finanzierte Fondslösungen, sich nicht als verfassungskonform erwiesen.

Stadtstaatenregelung geboten

Zu den bestandsfesten Elementen des verfassungsrechtlichen Rahmens des Finanzausgleichs gehört auch die Stadtstaatenregelung. Das ist das Prüfungsergebnis in den Entscheidungen des BVerfG bei der Konkretisierung des LFA. Das BVerfG hält den Status der Stadtstaaten – als Länder ohne Umland – mit einer Einwohnerzahlwertung für verfassungsrechtlich geboten, weil nur so ein angemessener Finanzkraftvergleich und Finanzausgleich mit den Flächenländern durchzuführen ist.¹⁴ Anderenfalls würde ein verfassungswidriger Vorschlag umgesetzt werden.

Viele Kritiker (auch Bayern in seinen Entlastungsforderungen und in seiner Klage) fordern eine Abschaffung der Stadtstaatenregelung. Dass die Stadtstaaten dann ihre verfassungsmäßigen Aufgaben mangels Einnahmen nicht mehr wahrnehmen könnten, wird sogar von den meisten Kritikern gesehen. Sie schlagen deshalb Finanzhilfen des Bundes (mindestens übergangsweise) vor. Damit wird bewusst die Vier-Stufen-Vorgabe der Verfassung missachtet.

Angemessener Ausgleich ist keine Überforderung

Viele Reformvorschläge gehen von „alternativen“ Zielvorstellungen aus, die mit der bestehenden Verfassung nicht vereinbar sind. Es fällt auf, dass sie meist darauf ausgerichtet sind, die angebliche Überforderung der steuerstarken Länder im Finanzausgleich zu begründen. Weil sie

¹³ So die Bundesregierung in ihrer Antwort vom 6.8.2015 in Bundestagsdrucksache 18/5737, S. 40.

¹⁴ BVerfGE, a.a.O.

aber systematisch eine Verfassungsänderung voraussetzen, haben sie erkennbar für eine baldige Reform keine Realisierungschance. Folgerichtig und für lange Zeit ist mit den „anders bewerteten alternativen Ausgangslagen“ bereits über die politische Akzeptanz der gesamten Alternativlösungen entschieden.

Die verfassungsrechtliche Vorgabe eines solidarischen und ihren Aufgaben angemessenen Finanzausgleichs lässt keinen Raum für die Einführung neuer Verfassungsziele wie „Wettbewerb zwischen den Ländern“ und „Anreizorientierung des Finanzausgleichssystems“ und „Transparenz“. Das aber ist die übereinstimmende Basis der Kritiker des geltenden Finanzverteilungssystems aus dem wirtschaftswissenschaftlichen Feld. Sie halten den geltenden föderativen Finanzausgleich für verfassungswidrig, weil er auf einigen Stufen und insgesamt anreizfeindlich sei. Sie rechtfertigen ihre Behauptungen mit dem Hinweis auf sogenannte Grenzabschöpfungsquoten. Diese ausgleichsfremde, wissenschaftliche Bewertung der verfassungsgemäßen Gesetzeslage stößt im politischen Raum und bei Verfassungsrechtlern auf starken Widerspruch, weil sie völlig sachfremd sei. Beide sich widersprechende Bewertungen finden aber in der öffentlichen Debatte große Beachtung!

Die Bundesregierung distanziert sich von den unrealistischen Alternativempfehlungen. Sie antwortet auf eine parlamentarische Anfrage im April 2015: „In der Diskussion um die Anreizwirkungen des Finanzausgleichssystems werden auch sogenannte Grenzabschöpfungsquoten als Bewertungskriterium herangezogen. Die Grenzabschöpfungsquoten geben Aufschluss über den Anteil, der von einer marginalen steuerlichen Mehreinnahme in einem Land aufgrund des Finanzausgleichssystems nicht dem Land selbst zukommt ... Auch lassen sie sich lediglich auf der Grundlage von Modellrechnungen ermitteln ...“

Der Sachverständigenrat für Wirtschaft entschleierte in seinem Jahresgutachten 2014/15, wie sachfremd und unrealistisch die wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnisse der isolierenden Modellkonstruktionen für Entscheidungen von politisch Verantwortlichen sind: „Insgesamt zeigt sich ein hoher Umverteilungsgrad. Die davon ausgehenden Anreizprobleme lassen sich anhand von Grenzabschöpfungsquoten verdeutlichen. Solche Quoten geben an, welcher Anteil von Steuer Mehreinnahmen unter sonst gleichen Bedingungen nicht im eigenen Land verbleibt, sondern anderen Ländern und dem Bund zufließt.“¹⁵ Und das empfiehlt der Sachverständigenrat für den Vergleich der Länderbeiträge zum Länderfinanzausgleich: „Bei der Frage nach den Anreizen des Länderfinanzausgleichs geht

¹⁵ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2014/15, Kap. 8, S. 325, Rdnr. 601 f.

es (aber) darum, inwieweit es einem Land gelingen kann, seine Finanzausstattung durch eine relative Stärkung der Wirtschaftskraft zu verbessern, beispielsweise durch die Ansiedlung eines Unternehmens.“

Zusammenfassend lässt sich für die Debatte über positive oder negative Anreize festhalten: „Politikberatung ja, aber realistische Beratung, d.h. Vorschläge, die machbar sind.“ Nach der schon Jahrzehnte alten wirtschaftstheoretischen Anreizdebatte blieben leider die offenen Fragen unbeantwortet: Wie sollen Anreize in demokratischen und parlamentarischen Staatsgebilden funktionieren? Wer im föderativen Staatsaufbau soll angereizt werden? Wozu? Und wie?

Klare Fronten im Streit über den Länderfinanzausgleich

Und wie sieht die Frontenbildung im politischen Streit über den Finanzausgleich aus?

„Nach Auffassung der Bundesregierung ist der geltende Länderfinanzausgleich verfassungsgemäß“... „In den Verhältnissen der Ausgleichsbeiträge zu den jeweiligen Finanzkraftmerkmalen (ist) eine unzumutbare Schwächung der Leistungsfähigkeit der Zahlerländer nicht erkennbar.“¹⁶ Dieser Meinung sind auch alle Länder – mit Ausnahme der drei großen Zahlerländer des Länderfinanzausgleichs (Bayern, Hessen und Baden-Württemberg). Und welche Gründe zwingen die Politik eigentlich dazu, den Inhalt des bestehenden gesamtdeutschen Finanzausgleichs infrage zu stellen und eine Fortsetzung von vornherein auszuschließen? Es gibt doch klare Fronten zum bundesstaatlichen Finanzausgleich!

Nach Daten des Bundesfinanzministeriums ist die Belastung der Zahlerländer durch die LFA-Verpflichtungen ihrer Steuerstärke angemessen: 2013 wurden Baden-Württemberg „nur“ mit einer Belastung von 6,1%, Hessen mit 7,4% und Bayern mit 8,8% ihrer Steuer- und Finanzkraft zum LFA herangezogen. Der Bundesfinanzminister erklärt ständig, er werde erst handeln, wenn die Länder sich zu einem einheitlichen Vorschlag durchringen. Weil das bei dem Grundsatzstreit im Finanzausgleich nicht zu erwarten ist, bringt der Bundesfinanzminister immer wieder seine Auffassung in die Diskussion: Er könne auch damit leben, wenn das Außerkrafttreten der Finanzausgleichsgesetze nicht 2019 erfolge, sondern einfach in die Zukunft verschoben werde.¹⁷

Die wirtschaftswissenschaftlichen Kritiker drängen auf schnelles politisches Handeln. Gleichzeitig wollen sie ein

¹⁶ Antwort der Bundesregierung vom 2.3.2015, Bundestags-Drucksache 18/4246, S. 25.

¹⁷ Auch schon im September 2014 der Staatssekretär im Bundesfinanzministerium W. Gatzert, siehe oben Fußnote 1.

einstufiges aufeinander aufbauendes Ausgleichsmodell, also eine andere Verfassung. Aber warum ist der LFA in Wissenschaft und Politik der am stärksten umstrittene Bestandteil des Finanzausgleichssystems? Offensichtlich, weil er den steuerstarken Ländern Einnahmen von ihrem örtlichen Aufkommen nimmt, d.h. zwischen den Ländern umverteilt. Das beklagen die Geberländer trotz ihrer überdurchschnittlichen Wirtschafts- und Steuerstärke und fühlen sich durch ihre LFA-Leistungsverpflichtungen überfordert. Sie sehen ihre Wunschlösung in der Verschiebung der Ausgleichsverpflichtungen auf den Bund, also auf eine vertikale Ausgleichsstufe, die dem horizontalen LFA als nächste Stufe folgt. Sie erlaubt dem Bund, finanzschwachen Ländern Zuweisungen zu gewähren, jedoch nur ergänzende Zuweisungen. Damit ist im Grundgesetz klargestellt, dass der verfassungsrechtliche Kern des bundesstaatlichen Ausgleichs der LFA ist und bleibt.

Die Geberländer werden von den Wirtschaftswissenschaftlern nicht einheitlich unterstützt. Jede Gruppierung verfolgt eigene Ziele. Während die Geberländer ihre ausgewiesene hohe LFA-Zahlerposition als Grund und Anlass für ihre „Überforderungs-Klage“ ansehen, führt das Ziel der meisten Wirtschaftswissenschaftler dagegen zu noch höheren nominellen LFA-Beiträgen; denn sie wollen den Umsatzsteuervorabausgleich abschaffen und alle umverteilenden Finanzhilfen in den LFA integrieren. Nach ihrer Ansicht ist die dadurch geschaffene Transparenz ein hohes verfassungspolitisches Ziel. Auch hier wird der ausgleichs- und umverteilungsfeindliche Tenor deutlich: Autonomie für die steuerstarken Länder und zentralstaatliche Unterstützung für die Steuerschwachen (und die Stadtstaaten). An die Stelle des verfassungsrechtlichen Ziels einer aufgabengerechten Finanzausstattung für die Länder wird maximales Wirtschaftswachstum durch Anreize und zentralstaatliche Hilfe für die Wirtschaftsschwachen gesetzt.

Kontroverse Faktendarstellung

Die Unterschiede im Meinungsstreit zwischen den Geber- und den Nehmerländern betreffen nicht nur die verfassungsrechtlichen Normen und damit die Vorgaben für den Finanzausgleichsgesetzgeber. Auch die Aussagen der Klägerländer über die Ursachen ihrer behaupteten Leistungsüberforderung haben zu weiteren Kontroversen geführt,

deren Substanz jedoch auch leicht aufzudecken ist. Es sei die unzumutbare Schiefelage dadurch eingetreten, dass jetzt nur noch drei Zahlerländer 13 Nehmerländer unterstützen und über den LFA finanzieren. Das ist jedoch unzutreffend, weil auch früher und seit eh und je nur drei große Länder an die anderen horizontal transferiert hatten.

Verschwiegen wird von Geberländern die in den letzten Jahren veränderte Zusammensetzung der Geberländer und ihr anteiliger Beitrag zum LFA. Die LFA-Belastungen der einzelnen Zahlerländer schwankten von 2005 bis 2013 erheblich. Von großer Bedeutung ist jedoch die wahre Tatsache, denn die Zahlen zeigen: Die steigende Belastung Bayerns ergibt sich aus dem Rückgang der LFA-Beitragsbelastung Hessens!¹⁸

Perspektivische Betrachtung

Es fällt auf, dass in den letzten Monaten allgemein eine veränderte politische Bewertung stattgefunden hat. Nicht mehr auf den Umschichtungen im LFA liegt der Schwerpunkt, sondern auf den anderen Bestandteilen der Bund-/Länder-/Gemeinden-Finanzbeziehungen. Ob es um die Verteilung der Einnahmen aus dem auslaufenden Solidaritätszuschlag geht oder um Bundesfinanzhilfen für den wachsenden Finanzbedarf in den Kommunen, die Zeiten und die gesellschaftlichen Aufgaben haben sich stark verändert.

Die zu bewältigenden Aufgaben durch die Flüchtlingsintegration drängen – schon allein quantitativ – den hängenden Streit über den Länderfinanzausgleich in den Hintergrund. Dabei handelt es sich für die nächsten Jahre nicht um die Schaffung eines völlig neuen föderalistischen Instrumentariums. Vorrang hat die politische und gesetzliche Problemlösung, wie die nicht mehr ausreichende Finanzausstattung von Bund, Ländern und Gemeinden für die gemeinsame Bewältigung des quantitativ gestiegenen Finanzierungsbedarfs gesichert werden kann. Dazu ist ein neuer Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik nicht erforderlich. Aber eine baldige Entscheidung des BVerfG hätte eine befriedende Wirkung.

18 Vgl. H. Schulte: Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen: drei klassische Zahlerländer im Abwärtstrend?, in: Wirtschaftsdienst, 95. Jg. (2015), H. 7, S. 476-481.

Title: *Are New Goals for the Federal Financial Equalisation Required?*

Abstract: *For many months, there has been a dispute among the German federal states about the Länderfinanzausgleich. However, neither the German Federal Constitutional Court nor negotiations among the federal and state governments can find a viable solution. The interests of the federal states are extremely different from one another, as the high tax states want to pay less to the other states, which are of course opposed to such a change. Political majorities are not visible, and thus proposals which require a constitutional majority have no chance. In the meantime, other major financial problems have come to the foreground.*

JEL Classification: H68, H69, H77