

Fritz Söllner

Der Länderfinanzausgleich nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts

Ende 1999 formulierte das Bundesverfassungsgericht in einem Urteil wichtige Anforderungen an das Länderfinanzausgleichssystem. Welche Konsequenzen ergeben sich hieraus für eine Reform des Länderfinanzausgleichs? Professor Fritz Söllner macht vor diesem Hintergrund einen Reformvorschlag.

Das gegenwärtige System des Länderfinanzausgleichs in Deutschland ist zwischen Bund und Ländern einerseits und zwischen „reichen“ und „armen“ Ländern andererseits heftig umstritten. Einen vorläufigen Höhepunkt hat die Auseinandersetzung mit der Klage der Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern und Hessen gegen den Länderfinanzausgleich vor dem Bundesverfassungsgericht erreicht. Das nunmehr ergangene Urteil formuliert wichtige Anforderungen an das Finanzausgleichssystem und stellt deshalb die rechtliche Grundlage dar, von der jede Reform ausgehen muß. Im folgenden soll vor dem Hintergrund des Bundesverfassungsgerichtsurteils ein Reformvorschlag unterbreitet werden; auf den gegenwärtigen Länderfinanzausgleich und seine Probleme soll an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden¹.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts

In dem Verfahren über die Anträge der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen, die Verfassungswidrigkeit des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) in wesentlichen Punkten festzustellen, entschied das Bundesverfassungsgericht am 11.11.1999, daß das gegenwärtige Finanzausgleichssystem noch bis Ende 2004 fortgeführt werden darf – allerdings nur dann, wenn der Gesetzgeber bis Ende 2002 die für den Länderfinanzausgleich „notwendigen verfassungskonkretisierenden und verfassungsergänzenden allgemeinen Maßstäbe“ bestimmt².

Da das Grundgesetz keine „unmittelbar vollziehbaren Maßstäbe“ für den Finanzausgleich enthält, muß

der Gesetzgeber „langfristig anwendbare Maßstäbe“ festlegen, von denen dann – im FAG – „die konkreten, in Zahlen gefaßten Zuteilungs- und Ausgleichsfolgen“ abgeleitet werden können (Abs. 273). Dies gilt für alle vom Bundesverfassungsgericht betrachteten Stufen des Finanzausgleichs: die grundsätzliche Aufteilung des Umsatzsteueraufkommens zwischen Bund und Ländern, den Umsatzsteuervorwegausgleich, den Länderfinanzausgleich i.e.S. und die Bundesergänzungszuweisungen (BEZ).

Auf die erste dieser Stufen soll hier nicht näher eingegangen werden, da es dabei nicht um den Länderfinanzausgleich, sondern den primären Finanzausgleich geht. Was den Umsatzsteuervorwegausgleich angeht, so beläßt es das Bundesverfassungsgericht (Abs. 290) dabei festzustellen, daß der Gesetzgeber laut Art. 107 I GG einen solchen vorsehen kann. Für die anderen Stufen leitet das Bundesverfassungsgericht aus der Finanzverfassung des Grundgesetzes folgende Vorgaben für das Maßstabengesetz ab.

¹ Eine ausführliche Darstellung findet sich bei F. Söllner: Ein Weg aus der Krise des deutschen Länderfinanzausgleichs, in: F. Söllner, A. Willfert (Hrsg.): Die Zukunft des Sozial- und Steuerstaates, Heidelberg 2001. Vgl. auch: W. Ebert, S. Meyer: Die Anreizwirkungen des Finanzausgleichs, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 79. Jg. (1999), H. 2, S. 106 ff.; S. Homburg: Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs, in: Finanzarchiv (1994), Bd. 51, S. 312 ff.; B. Huber, K. Lichtblau: Konfiskatorischer Finanzausgleich verlangt eine Reform, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 78. Jg. (1998), H. 3, S. 142 ff.; R. Peffekoven: Reform des Finanzausgleichs – eine vertane Chance, in: Finanzarchiv (1994), Bd. 51, S. 281 ff.; R. Peffekoven: Reform des Länderfinanzausgleichs tut not, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 78. Jg. (1998), H. 2, S. 80 ff.

² Bundesverfassungsgericht: Urteil zum Länderfinanzausgleich vom 11.11.1999, Karlsruhe 1999; bei den folgenden Zitaten aus dem Urteil wird jeweils die Absatznummer der Urteilsbegründung angeführt. Zu diesem Urteil vgl. z.B. B. Huber, K. Lichtblau: Ein neuer Finanzausgleich, Köln 2000, S. 14 ff.; R. Peffekoven: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Länderfinanzausgleich, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 79. Jg. (1999), H. 12, S. 709 ff.; W. Rensch: Das Urteil zum Finanzausgleich: Enge Fristensetzung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 79. Jg. (1999), H. 12, S. 716 ff.

Prof. Dr. Fritz Söllner, 37, ist Leiter des Fachgebietes Finanzwissenschaft an der Technischen Universität Ilmenau.

Für den Länderfinanzausgleich i.e.S. wird gefordert, daß er die „Finanzkraftunterschiede unter den Ländern verringern, aber nicht beseitigen“ und lediglich eine den Aufgaben der Länder entsprechende „hinreichende Annäherung ihrer Finanzkraft“ herstellen soll; insbesondere darf es nicht zu einer „Verkehrung der Finanzkraftreihenfolge unter den Ländern“ kommen (Abs. 291 f.). Während zur Bestimmung der Finanzkraft grundsätzlich alle Finanzmittel der Länder (es sei denn, sie sind nicht „ausgleichserheblich“) heranzuziehen sind, ist bei der Bemessung des Finanzbedarfs vor allem auf die Einwohnerzahl abzustellen (Abs. 293-295).

Hinsichtlich der BEZ stellt das Bundesverfassungsgericht fest, daß der Bund bei Fehlbetrags-BEZ das Nivellierungsverbot beachten muß und die Finanzkraftreihenfolge nicht ändern darf. Dies gilt nicht für Sonderbedarfs-BEZ, die infolge „außergewöhnlicher Gegebenheiten“ gewährt werden können, aber einer besonderen Begründungspflicht unterliegen (Abs. 297 ff.).

Problematische Bestimmungen im Finanzausgleichsgesetz

Das auf diesen Vorgaben basierende Maßstäbengesetz muß insbesondere auf folgende Bestimmungen des aktuellen FAG eingehen, die aus der Sicht des Bundesverfassungsgerichts problematisch sind: Was die Ermittlung der Finanzkraft angeht, so ist diese zunächst näher zu definieren. Etwaige Sonderbedarfe dürfen dabei nicht berücksichtigt werden, es sei denn, diese werden besonders gerechtfertigt. Eine solche Rechtfertigung gibt es nicht für die gegenwärtige Anerkennung der Seehafenlasten (Abs. 313 ff.). Überprüfungsbedürftig ist ferner die nur hälftige Berücksichtigung der Gemeindeeinnahmen (Abs. 316 ff.). Bei der Ermittlung des Finanzbedarfs muß die Einwohnerveredelung sowohl auf Landes- als auch auf Gemeindeebene näher begründet werden (Abs. 319 ff.), wobei sich etwaige Abweichungen von der Gleichgewichtung aller Einwohner „nach Maßgabe verlässlicher, objektivierbarer Indikatoren als angemessen erweisen“ müssen (Abs. 319). Beim Ausgleichstarif selbst vermißt das Bundesverfassungsgericht eine „Ausgleichskonzeption (...), die anhand einheitlicher Maßstäbe die Angemessenheit des Ausgleichs grundsätzlich systemimmanent sichert“ (Abs. 324). Die beim Länderfinanzausgleich erreichte Auffüllung der Finanzkraft finanzschwacher Länder auf 95% der durchschnittlichen Länderfinanzkraft wird vom

Bundesverfassungsgericht (Abs. 326) als „vertretbar“ bezeichnet, wohingegen die Garantieklauseln laut § 10 III-V FAG als widersprüchlich und systemfremd verworfen werden (Abs. 327-328).

An den BEZ bemängelt das Bundesverfassungsgericht (Abs. 329 ff.) vor allem deren hohes Volumen, das mit ihrem Zweck – nämlich „ergänzende Korrekturen zu ermöglichen“ – prinzipiell unvereinbar ist und nur infolge der Sonderbedarfs-BEZ zum Abbau der teilungsbedingten Sonderbelastungen der neuen Länder ausnahmsweise und vorübergehend gerechtfertigt werden kann. In Zukunft müssen für den Tatbestand der „Leistungsschwäche“, an den die Vergabe von BEZ geknüpft ist, eigenständige Kriterien vorgegeben werden; es darf also nicht – wie bisher bei den Fehlbetrags-BEZ – lediglich am Ergebnis des Länderfinanzausgleich i.e.S. angesetzt werden (Abs. 333). Die Fehlbetrags-BEZ dürfen außerdem nicht dazu führen, daß die Finanzkraft der Empfängerländer die durchschnittliche Finanzkraft übersteigt oder die Finanzkraftreihenfolge umgekehrt wird (Abs. 334).

Diese Anforderungen müssen Sonderbedarfs-BEZ nicht immer erfüllen; es darf „zeitweise“ zu Veränderungen der Finanzkraftreihenfolge kommen, und nur „im Regelfall“ darf die Finanzkraft der begünstigten Länder die durchschnittliche Finanzkraft nicht übersteigen (Abs. 335). Allerdings müssen diese BEZ einen Ausnahmecharakter haben und besonders begründet werden. Diesen Anforderungen genügen die Sonderbedarfs-BEZ zum Ausgleich überdurchschnittlich hoher Kosten der politischen Führung nicht (Abs. 336). Die Sonderbedarfs-BEZ für den Abbau teilungsbedingter Sonderlasten, für Haushaltsnotlagen und für bestimmte finanzschwache alte Bundesländer werden dagegen vom Bundesverfassungsgericht (Abs. 337 ff.) nicht beanstandet – im Fall der letztgenannten aber vor allem aufgrund ihres nur temporären Charakters.

Insgesamt ist in vielen – wenngleich nicht allen – Punkten eine deutliche Annäherung des Bundesverfassungsgerichts an die Position der Finanzwissenschaft festzustellen: So werden die Einwohnerveredelung, die Berücksichtigung von Hafenlasten, die hälftige Einbeziehung der Gemeindeeinnahmen, die Fehlbetrags-BEZ und die Sonderbedarfs-BEZ für überdurchschnittlich hohe Kosten der politischen Führung in Frage gestellt; andererseits werden die Sonderbedarfs-BEZ für Haushaltsnotlagen und die sehr weitgehende Angleichung der Finanzkraft akzeptiert.

Konsequenzen für den Länderfinanzausgleich

Welche Konsequenzen ergeben sich aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts für den Länderfinanzausgleich? Wie könnte – und sollte – ein neugealteter Länderfinanzausgleich aussehen?

Die Analyse des Urteils zeigt, daß insbesondere folgende Punkte beachtet werden müssen:

Erstens ist die Einwohnerveredelung (sowohl auf Länder- als auch auf Gemeindeebene) nicht länger haltbar, da sich für dieselbe keine den hohen Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts genügende Begründung finden lassen wird.

Zweitens erscheint es fraglich, ob die Forderung des Bundesverfassungsgerichts nach einer nachvollziehbaren Rechtfertigung für die nur hälftige Einbeziehung der Gemeindeeinnahmen erfüllt werden kann.

Drittens wird sich die Beschränkung der Anerkennung von Sonderlasten auf die Seehäfen nicht länger halten lassen: Entweder es werden auch andere Mehrbedarfe anerkannt – was zu einem „Sonderbedarfswettlauf“ führen würde – oder dieselben bleiben generell außer acht.

Viertens interpretiert das Bundesverfassungsgericht das Nivellierungsverbot wörtlich, da eine sehr weitgehende Finanzkraftangleichung als „vertretbar“ angesehen wird. Daraus kann geschlossen werden, daß allzu große Finanzkraftunterschiede nach dem Länderfinanzausgleich i.e.S. mit der „Balance zwischen Landesautonomie und bundesstaatlicher Solidargemeinschaft“ (Abs. 326) unvereinbar wären.

Fünftens sind die Garantieklauseln laut § 10 III-V FAG zu streichen.

Sechstens ist die Gewährung von Fehlbetrags-BEZ in Zukunft de facto ausgeschlossen: Es erscheint unmöglich, einerseits für die Vergabe dieser BEZ eigenständige, nicht am Ergebnis des Länderfinanzausgleichs i.e.S. ansetzende Kriterien zu finden und andererseits dafür Sorge zu tragen, daß die Fehlbetrags-BEZ nicht zu Änderungen in der Reihenfolge oder zu einer Nivellierung der Finanzkraft führen, die ja die zentrale Größe eben dieses Länderfinanzausgleichs i.e.S. ist. Hinzu kommt, daß das bisherige hohe Volumen der Fehlbetrags-BEZ nicht länger zulässig ist.

Siebtens sind die Sonderbedarfs-BEZ bei überdurchschnittlich hohen Kosten der politischen Führung nicht länger haltbar – in keinem Fall in ihrer bisherigen Form, da eine nachvollziehbare Begründung fehlt, vielleicht aber auch prinzipiell, da Sonderbedarfs-BEZ einen Ausnahmecharakter haben und insofern zeitlich begrenzt sein müssen.

Neben diesen Restriktionen sollten bei einer Reform des Länderfinanzausgleichs noch drei andere Punkte berücksichtigt werden:

Erstens erscheint es sinnvoll, den problematischen Umsatzsteuervorwegausgleich, der ja kein verfassungsrechtlich unverzichtbarer Bestandteil des Länderfinanzausgleichs ist, abzuschaffen.

Zweitens sollte ein linearer Ausgleichstarif eingeführt werden: Ein solcher würde wichtige ökonomische Anforderungen – wie z.B. das Monotoniegebot –

Gisela Färber

Probleme der regionalen Steuerverteilung im bundesstaatlichen Finanzausgleich

Mehrere Bundesländer haben gegen das geltende Finanzausgleichsgesetz Klage vor dem Bundesverfassungsgericht erhoben. Die Verfasserin prüft vor diesem Hintergrund zentrale Argumente der Kläger aus finanzwissenschaftlicher Sicht. Daneben unterbreitet sie aber auch Anregungen für die ohnehin notwendige Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs.

2000, 208 S., brosch., 64,- DM, 467,- öS, 58,- sFr, ISBN 3-7890-6897-7

 **NOMOS Verlagsgesellschaft · 76520 Baden-Baden**

erfüllen, ohne irgendwelche Zusatzregelungen einen Ausgleich zwischen den Leistungen für die begünstigten und den Beiträgen der zahlungspflichtigen Länder herstellen und einfach, transparent und plausibel sein.

Drittens ist es notwendig, für die den neuen Ländern zugute kommenden Sonderbedarfs-BEZ, die 2004 auslaufen, einen adäquaten Ersatz zu schaffen; eine Verlängerung der anderen befristeten BEZ erübrigt sich dagegen.

Finanzmittel für die neuen Länder

Wie könnte ein solcher Ersatz zugunsten der neuen Länder aussehen? Für einen befristeten Zeitraum, nach dem die Finanzlage dieser Länder erneut zu überprüfen ist, sollte ihnen pro Jahr eine bestimmte Summe – aus politischen Gründen in der Größenordnung der bisherigen BEZ von DM 14 Mrd. jährlich – zur Verfügung gestellt werden. Diese sollte auf die Länder nicht lediglich nach Maßgabe der Einwohnerzahl, sondern auch unter Berücksichtigung ihrer strukturellen Schwäche verteilt werden.

Als einfacher, plausibler und politisch akzeptabler Indikator für Strukturschwäche bietet sich dabei die jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquote an. So könnten die Sonderbedarfs-BEZ im Verhältnis des Produktes von Einwohnerzahl und Arbeitslosenquote auf die neuen Bundesländer aufgeteilt werden. Dadurch würde gewährleistet, daß der finanzielle Zuegewinn eines Landes z.B. bei einem Anstieg der Einwohnerzahl proportional abhängt von der Höhe der Arbeitslosenquote (und umgekehrt), was durchaus sinnvoll erscheint. Dies ist bei anderen denkbaren Modellen – wie etwa einer Aufteilung der für die neuen Länder vorgesehenen Summe in einem festen Verhältnis (z.B. 50% zu 50%) nach Einwohnerzahl und Arbeitslosenquote – nicht möglich.

Die vorgeschlagene Konstruktion ist nicht nur ökonomisch sinnvoll; sie sorgt auch für ein Mindestmaß an Planungssicherheit (die jährliche Gesamtsumme für die neuen Länder steht fest) und vermeidet negative Anreizeffekte (es wird nicht Bezug auf die Finanzkraft genommen; insoweit haben die Sonderbedarfs-BEZ den Charakter von Pauschalzahlungen). Die strengen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts werden ebenfalls erfüllt: Die Begründung für Sonderbedarfs-BEZ liegt im Fall der neuen Länder auf der Hand; als Sonderbedarfs-BEZ dürfen die Zahlungen zeitweise zu Veränderungen in der Finanzkraftreihenfolge führen, was bei unserem Modell in der Tat nicht ausgeschlossen werden kann; und die „Leistungsschwäche“ wird unabhängig von der Finanzkraft bestimmt.

Ein Reformvorschlag

Insgesamt könnte ein reformierter Länderfinanzausgleich wie folgt aussehen:

Der Umsatzsteuervorwegausgleich entfällt; der Länderanteil an der Umsatzsteuer wird nur nach Einwohnern verteilt.

Bei der Ermittlung der Finanzkraft werden die Ländersteuereinnahmen wie bisher, die Gemeindesteuereinnahmen zu 100% und Sonderbedarfe nicht mehr berücksichtigt.

Die Einwohnerveredelung auf Länder- und Gemeindeebene entfällt.

Es wird ein linearer Ausgleichstarif mit einem Ausgleichssatz von 75% eingeführt; alle Garantieklauseln entfallen.

Die Fehlbetrags-BEZ werden ersatzlos gestrichen.

Die Sonderbedarfs-BEZ bei überdurchschnittlich hohen Kosten der politischen Führung entfallen; die Sonderbedarfs-BEZ für Haushaltsnotlagen und für besonders belastete alte Bundesländer laufen planmäßig 2004 aus.

Nach Auslaufen der bisherigen Sonderbedarfs-BEZ zum Abbau teilungsbedingter Sonderbelastungen im Jahr 2004 werden den neuen Ländern (einschließlich Berlin) für fünf Jahre 15 Mrd. DM pro Jahr vom Bund als Sonderbedarfs-BEZ gewährt; diese Summe wird nach Maßgabe des Produktes aus Einwohnerzahl und durchschnittlicher Arbeitslosenquote auf die Empfängerländer verteilt.

Welche finanziellen Konsequenzen hätte dieser Reformvorschlag für Bund und Länder? Tabelle 1 zeigt, zu welchen Transfers es 1999 gekommen wäre, wenn der Länderfinanzausgleich unserem Reformvorschlag entsprochen hätte (und die 2004 auslaufenden Sonderbedarfs-BEZ schon ausgelaufen wären). Dabei ist die Finanzkraft pro Einwohner als tatsächliche Finanzkraft pro tatsächlichem Einwohner zu verstehen; es werden also die Ländersteuereinnahmen und die vollständigen Gemeindesteuereinnahmen (mit tatsächlichen Hebesätzen) berücksichtigt und es wird auf die Einwohnerveredelung verzichtet.

Vorteile des reformierten Länderfinanzausgleichs

Der so reformierte Länderfinanzausgleich wäre dem bisherigen System in mancherlei Hinsicht überlegen:

Erstens werden die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts erfüllt.

Zweitens handelt es sich um ein einfaches, transparentes und plausibles Verfahren.

Tabelle 1
Tatsächliche Finanzkraft nach Länderfinanzausgleich gemäß Reformvorschlag

Land	Abweichung von durchschnittlicher Finanzkraft pro Einwohner (in DM) ¹	Ausgleichszuweisungen (+) bzw. Ausgleichsbeiträge (-) im Länderfinanzausgleich i.e.S. (in Mill. DM)	Finanzkraft pro Einwohner nach Länderfinanzausgleich i.e.S.		Sonderbedarfs-BEZ für neue Länder ² (in Mill. DM)	Finanzkraft pro Einwohner nach Sonderbedarfs-BEZ	
			(in DM)	(in % des Länderdurchschnitts)		(in DM)	(in % des Länderdurchschnitts)
Baden-Württemberg	+681,0	-5337,8	5465,1	103,2	-	5465,1	103,2
Bayern	+601,9	-5469,9	5445,3	102,8	-	5445,3	102,8
Berlin	-223,2	+568,0	5239,0	98,9	2691,9	6032,4	113,9
Brandenburg	-2242,8	+4360,8	4734,0	89,4	2250,9	5602,3	105,8
Bremen	+723,2	-361,3	5475,6	103,4	-	5475,6	103,4
Hamburg	+3074,2	-3923,8	6063,3	114,5	-	6063,3	114,5
Hessen	+1412,8	-6403,1	5648,0	106,7	-	5648,0	106,7
Mecklenburg-Vorpommern	-2395,5	+3224,8	4695,9	88,7	1630,0	5604,0	105,8
Niedersachsen	-341,7	+2019,0	5209,3	98,4	-	5209,3	98,4
Nordrhein-Westfalen	+538,2	-7258,9	5429,4	102,5	-	5429,4	102,5
Rheinland-Pfalz	-221,2	+668,3	5239,5	99,0	-	5239,5	99,0
Saarland	-914,8	+735,8	5065,9	95,7	-	5065,9	95,7
Sachsen	-2237,7	+7512,5	4735,4	89,4	3841,8	5593,7	105,6
Sachsen-Anhalt	-2445,3	+4885,0	4684,0	88,5	2698,1	5621,0	106,2
Schleswig-Holstein	-145,1	+301,4	5258,5	99,3	-	5258,5	99,3
Thüringen	-2432,3	+4480,3	4686,6	88,5	1887,3	5539,2	104,6

¹ Die tatsächliche durchschnittliche Finanzkraft pro Einwohner betrug DM 5294,80; vgl. Tabelle 2. ² Im Jahresdurchschnitt 1999 betrug die Arbeitslosenquoten 15,9% (Berlin), 17,4% (Brandenburg), 18,2% (Mecklenburg-Vorpommern), 17,2% (Sachsen), 20,3% (Sachsen-Anhalt) und 15,4% (Thüringen).

Quelle: Eigene Berechnungen nach Zahlen aus dem Bundesfinanzministerium und dem Statistischen Bundesamt.

□ *Drittens* erfüllt der lineare 75%-Ausgleichstarif das Monotoniegebot und sorgt (zumindest 1999) für eine angemessene Finanzausstattung auch der ärmeren Länder – welche alle ca. 90% (im Falle Berlins fast 100%) der durchschnittlichen Finanzkraft erreichen. Die Kehrseite ist natürlich eine relativ hohe Grenzbelastung. Aber diese ist mit 75% immerhin deutlich geringer als die Spitzenwerte (bis fast 100%) im alten System; zudem dürfen die möglichen negativen Anreizeffekte angesichts anderer, nicht-fiskalischer Einflußfaktoren nicht überbewertet werden.

□ *Viertens* werden die berechtigten Interessen der neuen Länder angemessen berücksichtigt: Durch die Sonderbedarfs-BEZ erreichen sie mindestens 105% der durchschnittlichen Finanzkraft, womit sie auch mittelfristig rechnen können. Zwar verlieren diese Zuschüsse – aufgrund ihrer absoluten Fixierung – im Zeitablauf relativ an Gewicht, doch ist dies angesichts der zu erwartenden Fortsetzung des Aufholprozesses der neuen Länder durchaus gerechtfertigt.

□ *Fünftens* wird das bisherige hohe Gewicht der BEZ deutlich vermindert; diese haben am Gesamtausgleichsvolumen von 43,75 Mrd. DM (Länderfinanzausgleich i.e.S.: 28,75 Mrd. DM; Sonderbedarfs-BEZ für neue Bundesländer: 15 Mrd. DM) einen Anteil von noch 34,3%.

Gewinner und Verlierer

Für die Frage der politischen Durchsetzbarkeit unseres Reformvorschlags muß aber realistischerweise davon ausgegangen werden, daß weniger dessen Vorteile, sondern vielmehr das Verhältnis von Gewinnern zu Verlierern relevant ist³. Hierzu sei auf Tabelle 2 verwiesen, in der für das Jahr 1999 der Reformvorschlag und die bisherige Regelung einander gegenübergestellt werden; was letztere angeht, so werden die Sonderbedarfs-BEZ für Haushaltsnotlagen und für besonders belastete alte Bundesländer vernachlässigt, da diese bis zum Inkrafttreten einer Reform ohnehin auslaufen und aller Wahrscheinlichkeit nach nicht verlängert werden.

In dieser Tabelle taucht der Hauptgewinner der Reform nicht auf: der Bund, welcher statt 22,034 Mrd. DM (Fehlbetrags-BEZ, Sonderbedarfs-BEZ bei überdurchschnittlich hohen Kosten der politischen Führung und zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten) nur noch 15 Mrd. DM zu zahlen hat, also 31,9% spart. Demgegenüber fallen die Gewinne und Verluste der Länder in den meisten Fällen relativ bescheiden aus. Die westlichen Flächenstaaten verlieren (z.B. Nordrhein-Westfalen oder Saarland) oder gewinnen

³ Für eine politökonomische Analyse des Länderfinanzausgleichs und dessen Reformierbarkeit vgl. T. Döring: Probleme des Länderfinanzausgleichs aus institutionenökonomischer Sicht, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Bd. 48 (1999), S. 231 ff.

Tabelle 2
Gewinne und Verluste durch Reform

Land	Steuereinnahmen von Land und Gemeinden ¹ (in Mill. DM)	Transfers aus altem Länderfinanzausgleich ² (in Mill. DM)	Transfers aus neuem Länderfinanzausgleich ³ (in Mill. DM)	Gewinne (+) bzw. Verluste (-) durch Reform		
				(in Mill. DM)	(in % der bisherigen Transfers)	(in % der Summe aus Steuereinnahmen und bisherigen Transfers)
Baden-Württemberg	62453,4	-5904,6	-5337,8	+566,8	+9,6	+1,0
Bayern	71450,7	-6060,8	-5469,9	+590,9	+9,8	+0,9
Berlin	17207,4	+8312,0	+3259,9	-5052,1	-60,8	-19,8
Brandenburg	7912,2	+6460,2	+6611,7	+151,5	+2,3	+1,1
Bremen	4008,6	+771,8	-361,3	-1133,1	-146,8	-7,6
Hamburg	14242,3	-1068,6	-3923,8	-2855,2	-267,2	-21,7
Hessen	40533,4	-6177,2	-6403,1	-225,9	-3,7	-0,7
Mecklenburg-Vorpommern	5203,9	+4937,0	+4854,8	-82,2	-1,7	-0,8
Niedersachsen	39021,3	+1130,0	+2019,0	+889,0	+78,7	+2,2
Nordrhein-Westfalen	104895,8	-6842,3	-7258,9	-416,6	-6,1	-0,4
Rheinland-Pfalz	20437,5	+210,8	+668,3	+457,5	+217,3	+2,2
Saarland	4697,4	+826,6	+735,8	-90,8	-11,0	-1,6
Sachsen	13684,7	+11427,2	+11354,3	-72,9	-0,6	-0,3
Sachsen-Anhalt	7590,0	+7377,3	+7583,1	+205,8	+2,8	+1,4
Schleswig-Holstein	14264,6	-58,5	+301,4	+359,9	+618,8	+2,5
Thüringen	7030,3	+6693,6	+6367,6	-326,0	-4,9	-2,4

¹ (Steuereinnahmen Land + Steuereinnahmen Gemeinden) ÷ Einwohner. Steuereinnahmen Land: Ländersteuern, Länderanteile an Gewerbesteuerumlage, Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer (bei Umsatzsteuer zu 100% nach Einwohnern), Förderabgabe; kein Abzug von Hafengebühren. Steuereinnahmen Gemeinde: Gewerbe- und Grundsteuer (Istaufkommen 1998), abzgl. Gewerbesteuerumlage, zzgl. Gemeindeanteile an Einkommen- und Umsatzsteuer. ² Umsatzsteuervorgangsausgleich, Länderfinanzausgleich i.e.S., Fehlbetrags-BEZ, Sonderbedarfs-BEZ für überdurchschnittlich hohe Kosten politischer Führung und zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten. ³ Länderfinanzausgleich i.e.S. und Sonderbedarfs-BEZ für neue Bundesländer; siehe Tabelle 1.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Zahlen aus dem Bundesfinanzministerium und dem Statistischen Bundesamt.

(z.B. Baden-Württemberg oder Bayern) jeweils relativ wenig: Die Verluste bzw. Gewinne bewegen sich zwischen -1,6% und +2,5% der bisherigen Gesamteinnahmen (d.h. der Summe aus Ländersteuereinnahmen, Gemeindesteuereinnahmen und Transfers nach dem alten System).

Auch die östlichen Flächenstaaten können ihre Position weitgehend halten; leichte Gewinne (z.B. Sachsen-Anhalt mit 1,4%) stehen leichten Verlusten (z.B. Thüringen mit -2,4%) gegenüber. Insgesamt kann man diese fünf Länder allesamt zu den Reformgewinnern zählen, da sie bei jeder Reform mit einer (mehr oder weniger starken) Einschränkung der bisherigen Transferleistungen rechnen müssen und deshalb kleine Verluste – relativ gesehen – für sie schon als Gewinne anzusehen sind.

Die Hauptverlierer der Reform sind die Stadtstaaten: Ihre Einbußen an Finanzkraft reichen von 7,6% (Bremen) über 19,8% (Berlin) bis zu 21,7% (Hamburg). Dies ist vor allem die Konsequenz der Abschaffung der Einwohnerveredelung, von der die Stadtstaaten am meisten profitieren. Aber dieselben gehören trotz ihrer Verluste mit einer tatsächlichen relativen Finanzkraft (nach Länderfinanzausgleich) von 103,4% (Bremen), 113,9% (Berlin) und 114,5% (Hamburg) zu den

finanzstarken Ländern. Eine (stärkere) Förderung ist von daher nicht zu rechtfertigen – insoweit die Stadtstaaten im alten System als „finanzschwach“ eingestuft werden, ist dies auf verschiedene (letztlich unhaltbare) Sonderregeln zurückzuführen: Berlin und Bremen sind nicht wirklich „arm“, sondern wurden (und werden) „arm gerechnet“. Auch können die finanziellen Einbußen, so schmerzlich diese im Einzelfall sein mögen, als Anreiz für eine Neugliederung des Bundesgebietes dienen, welche vor allem im Fall der Stadtstaaten ökonomisch angezeigt erscheint.

Wenn man die östlichen Flächenstaaten als Reformgewinner einstuft, stehen sich unter den Ländern zehn Gewinner und sechs Verlierer gegenüber – wobei nur von dreien der letzteren (nämlich den Stadtstaaten) ernsthafte Opposition zu erwarten ist, denn die Verluste der drei anderen Verlierer sind praktisch wenig bedeutsam. Wenn man außerdem berücksichtigt, daß auch der Bund auf der Gewinnerseite steht, erscheinen die Chancen für eine politische Durchsetzung des Reformvorschlages keineswegs schlecht – und diese Chancen könnten noch weiter erhöht werden, wenn der Bund einen Teil seiner Entlastung in Form einer Erhöhung des Länderanteils an der Umsatzsteuer an die Länder weitergeben würde.