

Otto-Erich Geske

Worüber entscheidet das Bundesverfassungsgericht beim Länderfinanzausgleich?

In Kürze ist eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes über die Normenkontrollanträge von Bayern und Baden-Württemberg zu erwarten, den geltenden Länderfinanzausgleich für verfassungswidrig zu erklären. Worum geht es bei den Klagen?

Seit vielen Monaten gibt es eine öffentliche Diskussion über den Finanzausgleich, die mit der Erwartung verbunden ist, daß das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) alsbald in einer Entscheidung den geltenden Länderfinanzausgleich (LFA) für verfassungswidrig erklären und einen neuen, ganz anderen Finanzausgleich an dessen Stelle setzen werde. Ausgelöst und geprägt wurde diese Diskussion durch die Landesregierungen von Baden-Württemberg und Bayern, die den gegenwärtigen Länderfinanzausgleich für verfassungswidrig halten, weil er sie durch zu hohe Abschöpfungen ihrer Finanzkraft benachteilige.

Tatsache ist, daß Baden-Württemberg und Bayern im Juli 1998 mit Normenkontrollanträgen („Klagen“) das BVerfG angerufen haben^{1,2}. Es ist in der Geschichte der Bundesregierung nicht neu, daß Landesregierungen beim BVerfG beantragt haben, den jeweils geltenden Länderfinanzausgleich auf seine Verfassungsgemäßheit zu prüfen. Deshalb hat das BVerfG über die meisten Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes bereits eine Entscheidung getroffen. Hätten sich weder die Rechtslage geändert noch die tatsächlichen Verhältnisse, müßte das BVerfG eigentlich auf die Rechtskraft der früheren Entscheidungen verweisen und eine erneute Prüfung erst gar nicht zu lassen.

Den von Baden-Württemberg und Bayern beim BVerfG eingereichten Klagen waren monatelange erfolglose Bemühungen der beiden Landesregierungen vorausgegangen, die Zustimmung bei der Mehrheit der Finanzminister und Ministerpräsidenten der anderen Länder für ihre Vorstellungen von einem neuen Finanzausgleichssystem zu erlangen. Um die nach ihrer Meinung unangemessene Belastung durch den Länderfinanzausgleich darzulegen, benutzten die bei-

den Länder beeindruckende Argumente, Zahlen und „Fakten“, die aber einseitig, widerspruchsvoll, unvollständig und bewußt irreführend sind, wenn man die Stellungnahmen der anderen Länder – in entsprechenden Erklärungen über die Presse – zur Kenntnis nimmt. Auch derartige parteiliche Medienkampagnen zum Länderfinanzausgleich sind in der Geschichte der Bundesrepublik nicht neu. Aber ein Erfolg in den Medien hat nur selten – und wenn, dann nur in Einzelfragen – das wesentlich sachkompetentere BVerfG von der Verfassungswidrigkeit des Länderfinanzausgleichs überzeugt. Wird das diesmal anders sein?

Ein verfassungswidriger Länderfinanzausgleich?

Was jetzt bei den Klagen der beiden Länder besonders auffällt, ist der Widerspruch, daß die LFA-Regelungen verfassungswidrig sein sollen, obwohl ihnen 1993 alle Landesregierungen beim Föderalen Konsolidierungsprogramm (FKP) im Bundesrat zugestimmt hatten. Mit dem Föderalen Konsolidierungsprogramm wurde die von allen begrüßte Aufnahme der neuen Länder in den ersten gesamtdeutschen Finanzausgleich geregelt und die notwendige Aufbaufinanzierung der neuen Länder ab 1995 bis 2004 langfristig gesichert. Die FKP-Lösung des Finanzausgleichs war geradezu auf die Förderung der neuen Länder zugeschnitten worden.

Der gegenwärtige und bis 2004 reichende bundesstaatliche Finanzausgleich ist durch eine doppelte Zielsetzung bestimmt gewesen. Zum einen sollten die neuen Länder in die gesamtdeutsche Finanzverfassung und insbesondere den Länderfinanzausgleich aufgenommen werden und zum anderen sollte über alle rechtlich möglichen Finanzschiene ein politisch vorher schon weitgehend festgelegtes Finanzvolumen von den westdeutschen Gebietskörperschaften (Bund

Dr. Otto-Erich Geske, 68, war unter anderem Staatssekretär im Hessischen Ministerium der Finanzen, Wiesbaden, und Ministerialdirektor im Bundesministerium der Finanzen, Bonn.

¹ Das Land Hessen hat im Januar 1999 einen eigenen Normenkontrollantrag eingereicht.

² Der vor einer Entscheidung wichtigste Termin ist die für den 22. und 23. September 1999 vorgesehene mündliche Verhandlung in Karlsruhe.

oder Ländern) an die neuen Länder und ihre Gemeinden transferiert werden.

Weil sie sich den beim FKP-Kompromiß übernommenen Verpflichtungen wieder entziehen wollen, stellen die beiden klagenden Länder das gemeinsame Ziel dadurch in Frage, daß sie die einzelnen Ausgleichsschienen, über die die vereinbarten Ausgleichsleistungen zu den neuen Ländern fließen sollen, mit einer isolierten juristischen Argumentation als verfassungswidrig angreifen und dabei den Zweck des FKP-Finanzausgleichs sowie die finanzwirtschaftlichen Inhalte und Zusammenhänge dieser verschiedenen Ausgleichsstufen einfach ignorieren.

Was die beiden süddeutschen Landesregierungen jetzt zur Absenkung der LFA-Beiträge der Zahlerländer vorbringen, steht – worauf auch alle anderen Länder hinweisen – im Widerspruch zu ihrer noch beim Föderalen Konsolidierungsprogramm gezeigten solidarischen Verantwortung, weil es sich finanzwirtschaftlich zwangsläufig hauptsächlich gegen die neuen Länder richtet.

Hohe Finanzierungslast des Bundes

Daß der Bund im Verhältnis zu den Westländern bei weitem die Hauptlast der Finanzierung des Aufbaus in den neuen Ländern trägt, ist unbestreitbar. Das wird auch durch die BMF-Zahlen für 1998 dokumentiert³:

□ Der Bund hat 1998 von dem Gesamtvolumen aller Finanzausgleichszahlungen von 56,8 Mrd. DM allein 43,2 Mrd. DM geleistet. Sein Anteil an der Finanzierung des gesamtdeutschen Finanzausgleichs beträgt also 76,2%.

□ In die Haushalte der neuen Länder sind von diesen 56,8 Mrd. DM, die über alle Finanzausgleichsschienen des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems umgeschichtet wurden, 46,9 Mrd. DM geflossen, d.h. 82,6%. Alle finanzschwachen westdeutschen Länder erhielten nur 9,8 Mrd. DM Ausgleichszahlungen, was einem Anteil von 17,4% entspricht.

□ Die Finanzierungslasten der 1998 über den bundesstaatlichen Finanzausgleich in die neuen Länder geflossenen 46,9 Mrd. DM wurden mit 35,7 Mrd. DM, also zu 76,2% vom Bund getragen.

Diese dominierende Beteiligung des Bundes an der Finanzierung von Länderhaushalten im Rahmen des föderativen Finanzausgleichssystems (hinzu kommen noch erhebliche finanzielle Unterstützungen durch Beteiligung des Bundes an Länderaufgaben über die sogenannten Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a GG und die Investitionshilfen nach 104 a Abs. 4 GG für die neuen, aber auch die alten Länder) ist nur

durch die Sondersituation nach der Einbeziehung der neuen Länder in die bundesstaatliche Finanzverfassung ab 1995 erklärbar. Sie war auch erforderlich, um das gewollte Volumen der solidarischen Finanzierungshilfe für den Aufbau in Ostdeutschland an die Haushalte der neuen Länder zu transferieren, was institutionell nur durch die extensive Inanspruchnahme der dem Bund zur Verfügung stehenden Finanzausgleichsinstrumente möglich war.

Über den Länderfinanzausgleich, eine Finanzausgleichsstufe, bei der die Mittel von den finanzstarken zu den finanzschwachen Ländern fließen, wurden 1998 insgesamt 13,5 Mrd. DM bewegt. Der Anteil dieser Ausgleichsstufe, die den föderativen Kernbestandteil des gesamten bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ausmacht und der allein von den Ländern finanziert wird, beträgt also nur noch 23,8%!

Das ist auf eine Erweiterung und Vergrößerung der übrigen Stufen des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems zugunsten der neuen Länder zurückzuführen. Insbesondere auf der Vorstufe des Länderfinanzausgleichs, nämlich durch den auf 17 Mrd. DM ausgeweiteten Umsatzsteuervorabausgleich wurde ein entsprechendes weiteres Anwachsen des Länderfinanzausgleichs und eine noch höhere Belastung der ausgleichspflichtigen Länder vermieden. Auch dies ist eine gewollte Konsequenz der Einbeziehung der neuen Länder in das gesamtdeutsche Finanzausgleichssystem.

Von den 13,5 Mrd. DM LFA-Beiträgen, die von den finanzstarken westdeutschen Ländern Nordrhein-Westfalen, Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und Hamburg 1998 aufzubringen waren, flossen 11,1 Mrd.

**Tabelle 1
Die Verteilung der Finanzausgleichsmittel im Finanzausgleichssystem**

	Finanzausgleichsstufen			
	Ergänzungs- anteile an der Umsatzsteuer ¹	Länder- finanz- ausgleich	Fehlbetrags- Bundeser- gänzungszu- weisungen	Sonderber- darfs-Bundes- ergänzungszu- weisungen
insgesamt:	17,6 Mrd. DM	13,5 Mrd. DM	5,8 Mrd. DM	19,9 Mrd. DM
davon an die neuen Länder:	17,2 Mrd. DM	11,1 Mrd. DM	3,6 Mrd. DM	17,6 Mrd. DM
Anteile der neuen Länder:	98,1 %	82,6 %	62,3 %	88,5 %

¹ Die volle Finanzierung der Umsatzsteuer-Ergänzungsanteile, mit denen die extrem niedrige Finanzkraft der neuen Länder in einer ersten Stufe angehoben wird, hat der Bund durch Übertragung von sieben Punkten seines Umsatzsteueranteils an die Ländergesamtheit im Rahmen des Föderalen Konsolidierungsprogramms übernommen.

Quelle: BMF-Zahlen für 1998 in: Bundestagsdrucksache 14/1135, S.14 f.

³ Vgl. Bundestagsdrucksache 14/1136, S. 14 f.

DM in die neuen Länder. Das sind 82,6% der von den Zahlerländern insgesamt aufzubringenden LFA-Mittel.

Die Verteilung der gesamten Finanzausgleichsmittel auf Ost- und Westdeutschland über die einzelnen Stufen des mehrstufigen bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems wird in Tabelle 1 zusammengestellt.

Grundlage der Finanzierung Ostdeutschlands

Hervorzuheben ist, daß die gewaltige Solidaritätsleistung der westdeutschen Gebietskörperschaften für die neuen Länder nach dem Föderalen Konsolidierungsprogramm ohne Verfassungsänderungen möglich gewesen ist. Die durch die Aufnahme der neuen Länder in einen gesamtdeutschen Finanzausgleich erforderlichen Anpassungen sind daher ausschließlich durch Änderungen der einfachgesetzlichen Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes (FAGs) vorgenommen worden.

Die Tatsache, daß zur Einbeziehung der neuen Länder in das bundesstaatliche Finanzausgleichssystem und damit den Länderfinanzausgleich die seit 1969 bestehende Finanzverfassung nicht geändert wurde, ist für die anstehende Entscheidung des BVerfGs von großer Bedeutung. Die 1969 beschlossene Finanzverfassung ist nämlich die Grundlage und der Maßstab, nach dem das BVerfG die gesetzlichen Bestimmungen des Finanzausgleichsgesetzes zu prüfen hat. Das ist seine Aufgabe und Zuständigkeit. Für das BVerfG sind die Vorgaben der bestehenden Finanzverfassung, also die Regelungen des Art. 107 GG bindend. Es ist nicht die Aufgabe des BVerfGs, die geltende Verfassung zu überprüfen. Wenn über eine andere Verfassung oder auch nur über einen neuen Inhalt des Verfassungsartikels 107 GG, der den Finanzausgleich regelt, zu entscheiden ist, dann ist dafür nicht das BVerfG da, sondern der Bundesgesetzgeber, also Bundestag und Bundesrat.

Wenn Kritik an der seit 1969 geltenden Finanzverfassung mit der Erwartung verbunden wird, daß das BVerfG eine grundlegende Korrektur des Bund/Länder-Verhältnisses und insbesondere der Finanzausgleichsbestimmungen des Artikels 107 GG beschließen und in Kraft setzen wird, so ist dies schlicht abwegig. Alle Hoffnungen, das BVerfG werde statt der solidarischen föderativen Finanzverfassung eine neue Verfassung nach Maßstäben des sogenannten Wettbewerbsföderalismus schaffen und dabei ein striktes Trennsystem zwischen dem Bund und den Ländern verwirklichen, können deshalb nur enttäuscht werden. Es ist eine Selbsttäuschung, vom BVerfG zu erwarten, daß es die in der Verfassung festgeschriebenen Zuständigkeiten für die Steuergesetzgebung neu aufteilt,

d.h. zwischen Bund und Ländern trennt, und die gemeinschaftlich dem Bund und den Ländern zustehende Umsatzsteuer, Einkommensteuer und Körperschaftsteuer nur jeweils dem Bund oder den Ländern zuordnet sowie ein anderes Konnexitätsprinzip für die Aufgaben- und Ausgabenverantwortung von Bund und Ländern einführt und schließlich einen anderen bundesstaatlichen Finanzausgleich zugunsten der finanzstarken Länder vorschreibt.

Über all dies zu entscheiden ist ausschließlich eine Sache des Gesetzgebers. Zu Änderungen der Verfassung kann ihn das BVerfG nicht verpflichten. Das BVerfG kann nicht einmal bestehende einzelgesetzliche Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes, die von den süddeutschen Landesregierungen jetzt angegriffen worden sind, durch andere Regelungen ersetzen. Es kann nur dem Gesetzgeber aufgeben – wenn es denn eine dieser einfachgesetzlichen Regelungen im Widerspruch zur geltenden Verfassung sieht –, eine andere gesetzliche Regelung zur Anwendung der bestehenden Verfassung zu finden, wobei es in seiner Entscheidung auch das Ziel der erforderlichen Änderung erkennbar machen kann.

Alles andere was sonst noch unter der Bezeichnung Wettbewerbsföderalismus für die Gesetzgebungszuständigkeiten und den Finanzausgleich sowie die Beseitigung der bestehenden gemeinschaftlichen Bund/Länder-Finanzierungen (insbesondere der „Gemeinschaftsaufgaben“) gefordert wird, kann zunächst nur Gegenstand einer allgemeinen öffentlichen Verfassungsdiskussion sein.

Vielfältige und unstimmige Argumente

Beide beim BVerfG eingereichten Normenkontrollanträge beantragen die Feststellung des BVerfGs, daß das Gesamtsystem des Finanzausgleichs (ohne Bundesergänzungszuweisungen für „echte“ Sonderlasten) verfassungswidrig sei, da es das verfassungsrechtliche Gebot des „angemessenen“ Ausgleichs i. S. von Art. 107 GG verletze; es verletze das Nivellierungsverbot sowie das Gebot der Wahrung der Finanzkraftreihenfolge. Außerdem „verstoße das geltende System des Finanzausgleichs gegen das in Art. 107 Abs. 1 GG vorgegebene Prinzip des föderalen Wettbewerbs“ (so Baden-Württemberg).

Wenn man alle Argumente nachvollziehen wollte, müßte man den möglichen Rahmen dieses Beitrags bei weitem überschreiten. Deshalb können die vielfältigen Behauptungen und Darlegungen der Landesregierungen von Baden-Württemberg und Bayern aus ihren verschiedenen Veröffentlichungen⁴ nur in den wesentlichsten und quantitativ bedeutendsten Posi-

tionen angesprochen und anhand von Fakten und Zahlen belichtet werden.

Zunächst muß die Frage gestellt werden, was sich denn verändert hat im Vergleich mit der Situation, die bestand, als das BVerfG bei seiner letzten Entscheidung (vom 27. Mai 1992) das Finanzausgleichsgesetz auf seine Vereinbarkeit mit Art. 107 GG geprüft hatte.

Es ist offensichtlich, daß die Einbeziehung der neuen Länder in das bundesstaatliche Finanzausgleichssystem die größten Abweichungen im Vergleich zu 1992 gebracht hat. Hier fällt in der ersten Ausgleichsstufe das hohe Volumen der Vorabauffüllung durch die Ergänzungsanteile an der Umsatzsteuer auf, mit denen alle Länder, die nur ein unterdurchschnittliches Steueraufkommen je Einwohner (ohne Umsatzsteuern) aufzuweisen haben, auf 92% der durchschnittlichen Länderfinanzkraft angehoben wurden. Durch diese Mindeststeuerausstattung erhielten (außer dem Saarland mit 0,3 Mrd. DM) nur die extrem finanz- und steuerschwachen neuen Länder eine Ausgleichsleistung von 17,2 Mrd. DM. Der Bund hatte sich beim Föderalen Konsolidierungsprogramm bereit erklärt, diese Ausgleichsfinanzierung zu übernehmen, und zwar in einer verfassungsrechtlich einwandfreien Form und hatte dazu sieben Punkte seines Umsatzsteueranteils an die Länder übertragen, so daß diese Unterstützung des Aufbaus in Ostdeutschland ohne eigene Haushaltsbelastung der alten Länder vorgenommen werden konnte.

Die Abschaffung dieses Umsatzsteuerausgleichs ist ein Ziel der beiden süddeutschen Länder. Sie weisen in ihren Rechnungen und Argumentationen diesen Ausgleich als eine eigene Haushaltsbelastung aus, verschweigen aber, daß sie finanzwirtschaftlich durch diese Ausgleichsstufe gar nicht betroffen sind und daß bei einem Wegfall nicht die westdeutschen Länder gewinnen würden, sondern der Bund, der als „Finanzier“ Anspruch auf die bei den neuen Ländern „eingesparten“ Zuweisungen hätte. So wie die Einführung des Umsatzsteuerausgleichs zugunsten der neuen Länder keine Belastung für die Kläger gebracht hatte, so würde auch eine Abschaffung nicht zu einer verringerten Belastung ihrer Haushalte führen.

Auch die zweite Ausgleichsstufe, der Länderfinanzausgleich, ist seit 1992 erheblich verändert worden. Der derzeit große Umfang des Länderfinanzausgleichs ist einigungsbedingt. Ebenso sind auch die heutigen hohen Belastungen der finanzstarken westdeutschen Länder eine Folge der Aufnahme der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich.

Durch den Länderfinanzausgleich, den föderativen Kern des gesamten Finanzausgleichssystems, wer-

den die finanzschwachen Länder auf 95% der durchschnittlichen Finanzkraft angehoben. Das dafür erforderliche LFA-Volumen muß von den finanzstarken Ländern aufgebracht werden. Es ist die einzige Ausgleichsstufe, bei der die Zahlungen an die Empfängerländer nicht vom Bund, sondern nur von den ausgleichspflichtigen Ländern finanziert werden. Es sind sechs westdeutsche Länder, die die erforderlichen Beträge aus ihren Steuereinnahmen zahlen; und zwar Nordrhein-Westfalen 3095 Mill. DM, Bayern 2901 Mill. DM, Baden-Württemberg 3473 Mill. DM, Hessen 3435 Mill. DM, Hamburg 613 Mill. DM und Schleswig-Holstein 0,1 Mill. DM.

Durch das Hinzukommen der extrem steuerschwachen neuen Länder ab 1995, die alle erst in der Vorstufe des Länderfinanzausgleichs auf 92% gebracht werden mußten, sank der Durchschnitt der Länderfinanzkraft stark ab. Das hatte zur Folge, daß die bis dahin finanzschwachen westdeutschen Länder in den LFA-Berechnungen relativ „reicher“ wurden, mit anderen Worten eine erheblich höhere eigene Finanzkraft im Vergleich zu dem abgesenkten Durchschnitt der Länderfinanzkraft auszuweisen hatten. Weil damit aber auch ihre Ansprüche gegenüber dem Länderfinanzausgleich sanken, flossen 1998 nur noch 2,3 Mrd. DM (17,4%) der LFA-Mittel an die alten Länder. Von den 13,5 Mrd. DM, die die finanzstarken Länder als Beitrag zum Länderfinanzausgleich aufzubringen hatten, erhielten die neuen Länder dagegen 11,1 Mrd. DM (82,6%).

Es ist eine finanzwirtschaftlich zwangsläufige Konsequenz, daß in der Zukunft jede Absenkung der Intensität des Finanzausgleichs, d.h. jede Reduzierung des Umfangs des Länderfinanzausgleichs, die zwangsläufig mit einer Vergrößerung des Abstands zwischen den finanzschwachen und den finanzstarken Ländern verbunden ist, am stärksten die von den bisherigen Zahlungen am meisten begünstigten Länder, also die neuen Länder, trifft⁵.

Senkung der Beitragslast durch das BVerfG?

Wenn finanzstarke Länder ihre Beiträge für den Länderfinanzausgleich mindern wollen, dann können sie versuchen, die gesetzlichen Regelungen des Länderfinanzausgleichs zu in zwei Richtungen ändern.

⁴ Modell eines neuen Finanzausgleichs vom 12. März 1998, Antrag auf Normenkontrolle vom 30. Juli 1998, Gemeinsame Positionen zur Notwendigkeit einer leistungs- und wettbewerbsorientierten Reform des Föderalismus vom 8. Juli 1999, abgedruckt in Frankfurter Rundschau vom 26. 7. 1999.

⁵ Vgl. Thomas Lenk: Bei der Reform der Finanzverfassung die neuen Bundesländer nicht vergessen, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 79. Jg. (1999), Heft 3, S. 164 ff.

Zum einen dadurch, daß die „Ausnahmeregelungen“ beseitigt werden, die andere Länder vor einer stärkeren Inanspruchnahme „bewähren“, z.B. die Stadtstaaten- und die Hafenlasten-Regelungen. Und zum anderen durch eine Begrenzung der Abschöpfungen der Zahlerländer mit Hilfe eines niedrigeren Abschöpfungstarifs. Das führt zwangsläufig zu niedrigeren Ausgleichsleistungen für die Empfängerländer.

Tatsächlich bemühen sich die beiden süddeutschen Länder denn auch, eine Beitragsentlastung dadurch zu erreichen, daß sie sowohl die Sonderregelung für die Stadtstaaten als auch den seit 1995 geltenden Tarif für die Zahlerländer als verfassungswidrig in Frage stellen. Praktische Bedeutung kann beides nur durch eine entsprechende Feststellung des BVerfGs bekommen. Ist eine derartige Hoffnung realistisch? Angesichts der hohen öffentlichen Erwartungen ist es sinnvoll, auf die Grenzen aufmerksam zu machen, die auch für das BVerfG bei seinen Entscheidungen bestehen, sei es nach seiner Aufgabenstellung oder nach der Finanzverfassung oder aus seiner bisherigen Rechtsprechung zum Finanzausgleich.

In seinem Finanzausgleichsurteil von 1986 weist das BVerfG selbst auf diese Grenzen hin, wenn es ausführt: „Die normativen Festlegungen der Finanzverfassung (Anm.: hier des Art. 107 Abs. 2 GG) verwenden unbestimmte Begriffe und schaffen damit Beurteilungs- oder auch Entscheidungsspielräume, die verfassungsgerichtlicher Nachprüfung nur auf Einhaltung des verbindlich gesetzten Rahmens unterliegen“⁶.

In Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG wird der Tatbestand und Gegenstand des Ausgleichs, nämlich die Finanzkraft der Länder, bezeichnet sowie das Ziel der gesetzlichen Regelung, der angemessene Ausgleich unterschiedlicher Finanzkraft⁷. Das BVerfG hat klargestellt, daß die Finanzkraft insgesamt eine finanzielle Leistungsfähigkeit ist, für die die in Zahlen ausgedrückten Einnahmen nur Indikatoren sind. Finanzkraft ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, der vom Gesetzgeber im Rahmen einer – wenn auch begrenzten – Abgrenzung- und Gestaltungsbefugnis näher zu bestimmen ist. Die Wahrnehmung dieser Befugnis muß – im Hinblick auf den Sinn und Gehalt dieses Begriffs – „vertretbar“ sein⁸. Der Finanzausgleich zwischen den Ländern ist darauf gerichtet, nach der Steuerverteilung noch bestehende Unterschiede in der Finanzkraft der Länder, die im Hinblick auf die bundesstaatliche Solidargemeinschaft als unangemessen gelten müssen, in gewissem Umfang, wenn auch nicht voll auszugleichen⁹.

Aus diesen oben zitierten Feststellungen ist zu entnehmen, daß es einen weiten Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers gibt, durch den sich wiederum die Grenzen der verfassungsgerichtlichen Nachprüfung ergeben.

Einwohnerzahlgewichtung bei Stadtstaaten

Die Stadtstaatenregelung ist ein wesentlicher Bestandteil des Länderfinanzausgleichs, durch die das Ausgleichsergebnis quantitativ entscheidend beeinflußt wird. Während für die Finanzkraftberechnungen grundsätzlich das Finanzaufkommen der einzelnen Länder nach seinem absoluten Ertrag dadurch angemessen vergleichbar gemacht wird, daß als gemeinsames Kriterium die Einwohnerzahl herangezogen wird, ist für die Stadtstaaten im Finanzausgleichsgesetz eine Gewichtung der Einwohnerzahl vorgesehen. Der Gesetzgeber hat diese Gewichtung als Ergebnis einer normativen Wertung mit 135 festgelegt.

Das BVerfG hatte 1992 entschieden, daß die Einwohnerzahlgewichtung bei den Stadtstaaten verfassungskonform ist und hatte dazu ausgeführt, daß dort, wo die Angemessenheit der Einwohnerzahl als Kriterium „aus unvorhanden vorgegebener struktureller Eigenart von Ländern, wie sie den Stadtstaaten eigentümlich ist, von vornherein entfällt“, es gerechtfertigt ist, die tatsächliche Einwohnerzahl als Bezugspunkt für die Vergleichbarmachung des Finanzaufkommens zu modifizieren. Dabei bestätigte das BVerfG sein Urteil von 1986, in dem es festgestellt hatte, daß es „zumindest zulässig sei, der vorgesehenen, historisch gewachsenen strukturellen Eigenart der Stadtstaaten Bremen und Hamburg durch eine Einwohnerwertungsrechnung zu tragen“. Es sei, so führt das BVerfG aus, „sachgerecht, die Andersartigkeit der Stadtstaaten gegenüber den Flächenländern im LFA zu berücksichtigen. Dies kann in Form einer Einwohnerveredelung geschehen, die Auswirkungen auf alle Flächenländer hat. Die Andersartigkeit der Stadtstaaten betrifft nämlich nicht etwa nur deren Nachbarländer, sondern alle Glieder des Bundes“.

Trotz dieser eindeutigen Ausführungen des BVerfGs wollen die beiden süddeutschen Landesregierungen eine erneute Überprüfung, und zwar mit der Begründung, heute seien die Überlegungen, mit denen das

⁶ BVerfGE 72, S. 390.

⁷ BVerfGE 72, S. 396.

⁸ So BVerfGE 72, S. 399.

⁹ BVerfGE, S. 387.

BVerfG die Verfassungswidrigkeit der Einwohnerzahl-gewichtung verneint habe, nicht mehr tragfähig. Im bayerischen Antrag wird auf entsprechende Ausführungen aus dem wirtschaftswissenschaftlichen Bereich hingewiesen. Bayern und Baden-Württemberg berufen sich auf die in der wirtschaftswissenschaftlichen Theorie bekannten sogenannten Spill-Over-Effekte, die öffentliche Körperschaften durch ihre Leistungen den benachbarten Regionen bringen, und kommt zu der Schlußfolgerung, daß es für eine Belastung der durch die Leistungen der Stadtstaaten nicht begünstigten Länder mit den Kosten der Spill-Overs bis daher keine Rechtfertigung gebe. Solche typischen Lasten müßten innerhalb des Stadt-Umland-Bereichs entsprechend dem Verflechtungsbereich der Stadtstaaten zwischen diesen und den angrenzenden Ländern ausgeglichen werden.

Das ist aber genau das Gegenteil von dem, was das BVerfG in seiner Rechtsprechung für verfassungskonform erklärt hat, wenn es nämlich die Stadtstaatenregelung mit ihren Auswirkungen für alle Länder für zulässig hält. Soll das BVerfG mit Zitaten aus dem wissenschaftlichen Bereich dazu gebracht werden, seine Rechtsprechung zu ändern und das aufgrund von wirtschaftswissenschaftlichen Theorien, die sich weitgehend auf kritische Ausführungen beschränken, aber selbst keine eindeutigen und unbestrittenen Lösungen anbieten können¹⁰?

Die finanziellen Auswirkungen eines Fortfalls der Stadtstaatenregelung sind (anders als bei der Hafencostenregelung) beachtlich: Würde man die Einwohnerzahl-gewichtung bei den Stadtstaaten nicht mehr berücksichtigen, dann stünden auch die finanzstarken Länder im Finanzausgleich erheblich besser da. So ergäbe sich eine Besserstellung für Bayern und Baden-Württemberg von je 1,0 Mrd. DM, für Nordrhein-Westfalen von 1,3 Mrd. DM und für Hessen von 0,8 Mrd. DM.

Für die finanzielle Situation der Stadtstaaten hätte der Wegfall der Einwohnerzahl-gewichtung gravierende Schlechterstellungen von insgesamt 6,1 Mrd. DM zur Folge, und zwar für Berlin um 3,9 Mrd. DM, für Hamburg um 1,5 Mrd. DM und für Bremen um 0,7 Mrd. DM. Bezogen auf die im Länderfinanzausgleich berücksichtigten Steuereinnahmen würden diese

Verluste gegenüber dem geltenden Recht bei Hamburg rund 15%, bei Berlin rund 28% und bei Bremen rund 16% bedeuten.

Ohne die Stadtstaaten-Einwohnerwertung hätte sich 1998 das Volumen des Länderfinanzausgleichs von rund 13,5 Mrd. DM auf rund 10,9 Mrd. DM reduziert, der Länderfinanzausgleich wäre um rund 20% verringert und die finanzstarken Flächenländer um 33% entlastet.

Es fällt im Länderfinanzausgleich der hohe Anteil auf, der auf den Stadtstaat Berlin entfällt. Auch dies ist eine Folge des Beitritts der neuen Länder. Berlin ist seit 1995 ein großes Empfängerland im Länderfinanzausgleich geworden (1998: 4,9 Mrd. DM; dazu noch Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen von 0,9 Mrd. DM und Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen von 2,8 Mrd. DM), während vorher West-Berlin aus dem Länderfinanzausgleich ausgeklammert war und erhebliche Hilfen aus dem Bundeshaushalt erhalten hatte, die 1990 noch eine Höhe von 13,2 Mrd. DM hatten. Auch wenn Baden-Württemberg der Meinung ist, daß durch die Einbeziehung Berlins in die Stadtstaatenregelung des Länderfinanzausgleichs die vom BVerfG angestellten Überlegungen „nicht mehr tragfähig“ seien, kann die Aufnahme Berlins in den Länderfinanzausgleich kein Grund sein, das Prinzip der verfassungsgerichtlichen Bewertung der Stadtstaatenregelung zu ändern. Damit ist kein Grund ersichtlich, warum dieser quantitativ bedeutendste Teil der von den süddeutschen Ländern angegriffenen LFA-Bestimmungen nicht auch weiterhin vor dem BVerfG Bestand haben wird.

Berücksichtigung der Gemeinden

Die Einwohnerzahl-gewichtung kommt im Finanzausgleichsgesetz auch noch an einer anderen Stelle vor, nämlich bei der Bestimmung der Gemeindefinanzkraft, und dient dort ebenfalls der Konkretisierung des Finanzkraftbegriffs des Art. 107 Abs. 2 GG. Der Gesetzgeber hat die Vorgabe der Verfassung ausgeführt, daß die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden auf der Stufe des Finanzausgleichs unter den Ländern zu berücksichtigen ist. Durch die Modifizierung der Einwohnerzahl bei der Berechnung der Finanzkraft sollen Bedarfelemente – die nicht Sonderbedarf sind – in den grundsätzlich einnahmenorientierten Länderfinanzausgleich einbezogen werden.

Daß dies zulässig ist, hat das BVerfG bestätigt. Es hat aber auch festgestellt, daß die kommunale Finanzkraft grundsätzlich, d.h. sofern dem nicht besondere Gründe entgegenstehen, voll einzubeziehen ist¹¹. Im Finanzausgleichsgesetz ist die kommunale Finanz-

¹⁰ Siehe zu dem wirtschaftswissenschaftlichen Streit über Agglomerationskosten, das Brecht-Popitzsche-Gesetz und die Ausführungen des BVerfG bei Werner Ebert, Steffen Meyer: Die Berücksichtigung der Gemeindefinanzen im Länderfinanzausgleich – Zwischen Verfassungsrecht und Ökonomie, Würzburg, Mai 1999.

¹¹ BVerfGE 86, 220.

kraft durch pauschale (50%ige) Abschläge vom Steueraufkommen berücksichtigt und der erhöhte kommunale Finanzbedarf durch eine weitere Modifikation nach strukturellen Merkmalen, und zwar nach Gemeindegrößenklassen und nach der Siedlungsdichte.

Das BVerfG hatte Zweifel geäußert, ob diese strukturellen Merkmale unter heutigen Bedingungen noch zu einem erhöhten Bedarf führen. Es hat aber auch festgestellt, daß es bislang an anerkannten verlässlichen Kriterien zur objektiven Bestimmung des Finanzbedarfs der Gemeinden fehlt. Das trifft nach wie vor zu. Daran haben auch die in den beiden Klagen zitierten Äußerungen von Wirtschaftswissenschaftlern nichts geändert, zumal diese sich nur in der Kritik an den traditionellen „Daumenregeln“ des Brecht-Popitzschen-Gesetzes einig sind, aber mit den neuen Theorieansätzen keine Problemlösungsalternative aufzeigen können.

Wenn der Bundesgesetzgeber die „Berücksichtigungs“-Bestimmungen des Finanzausgleichgesetzes überprüft, wozu er vom BVerfG aufgefordert wurde, dann muß er auch die Frage beantworten, warum in den kommunalen Finanzausgleichsregelungen der Länder seit Jahrzehnten die traditionellen Indikatoren für erhöhte kommunale Bedarfe zugrunde gelegt werden, und dies trotz fortwährender wissenschaftlicher Diskussionen und trotz unterschiedlicher kommunaler Interessenpositionen. Er müßte aber auch prüfen, ob nicht ein besonderer Grund zur Modifizierung der Einwohnerzahl daran liegt, daß nur so die kommunalen Finanzausgleiche vor verzerrenden Auswirkungen des Länderfinanzausgleichs gesichert werden können¹².

Derzeit jedenfalls sind die Hinweise in den Klagen auf neue wissenschaftliche Theorien nicht geeignet, eine veränderte Rechts- und Sachlage zu begründen, die das BVerfG zu einer Korrektur seiner bisherigen Auffassung veranlassen könnte. Außerdem kann die Konsequenz der Argumentation der klagenden Länder nur folgende sein: die Finanzkraft der Gemeinden wird in die Finanzkraftberechnung des Länderfinanzausgleichs voll einbezogen und eine Berücksichtigung eines erhöhten Bedarfs findet nicht mehr statt. Es erfolgt also weder eine pauschale (derzeit hälftige) Kürzung des kommunalen Steueraufkommens, noch eine Modifikation nach Gemeindegrößenklassen oder

nach Siedlungsdichte. Das finanzwirtschaftliche Ergebnis wären erhebliche Verluste bei den finanzstarken Flächenländern, und zwar bei Baden-Württemberg 1,3 Mrd. DM, Bayern 1,1 Mrd. DM, Nordrhein-Westfalen 1,2 Mrd. DM und Hessen 0,9 Mrd. DM.

Halbteilungsgrundsatz für die Zahlerländer?

Baden-Württemberg und Bayern gehen in ihren Klagen davon aus, daß für die LFA-Zahlerländer nach Art. 107 Abs. 2, S. 1 GG eine verfassungsrechtliche Obergrenze bestehe, die bei der Hälfte der den Länderdurchschnitt übersteigenden Finanzkraft liege (so in der baden-württembergischen Antragsschrift, S. 123). Mit der Grundentscheidung für die Eigenstaatlichkeit der Länder sei es nicht zu vereinbaren, wenn Länder mehr als die Hälfte des den Durchschnitt Übersteigenden abgeben müßten (a.a.O., S. 122). In der bayerischen Klage wird die Anwendung des sogenannten Halbteilungsgrundsatzes auf den Länderfinanzausgleich mit einem Spannungsverhältnis zwischen zwei grundsätzlich gleichgewichtigen Rechtsprinzipien, nämlich der Autonomie und dem bündischen Einstehen, begründet, zwischen denen eine quantitative Grenze zu ziehen sei. Die plausibelste Quantifizierung sei die rechnerische Mitte (S. 76 f).

Die von den klagenden Ländern mit Hilfe der Verfassungsklage angestrebte Obergrenze der Abschöpfung (von 50% der überdurchschnittlichen Finanzkraft) wäre ein völlig neues Element in einem Länderfinanzausgleich. Denn das LFA-Volumen wird bisher nicht auf der Seite der Zahlerländer ermittelt, sondern ist „empfängerländer-orientiert“, d.h. von der Summe der gesetzlichen Ansprüche der finanzschwachen Länder bestimmt. Entscheidend ist dafür die gesetzlich garantierte LFA-Ausgleichshöhe (von derzeit 95% der durchschnittlichen Länderfinanzkraft). Das erstrebte Ziel der Klagen Baden-Württembergs und Bayerns ist also nur durch eine grundsätzliche Neuausrichtung der Ausgleichsmethode des Länderfinanzausgleichs erreichbar.

Nun sind aber Finanzausgleichsgesetze durch das BVerfG schon auf ihre Verfassungsmäßigkeit geprüft worden, als die Abschöpfungsrate für die Zahlerländer erheblich höher lag als heute, und dennoch hatte das BVerfG in den Abschöpfungstarifen keinen Verfassungsverstoß gesehen. Wenn die klagenden Landesregierungen beanstanden, daß nach geltendem Recht der Abschöpfungstarif bis zu 80% gehe, so verschweigen sie, daß die oberste tarifliche Abschöpfung in allen Finanzausgleichsgesetzen seit 1958 (bei einer Länderfinanzkraft ab 110% des Durchschnitts

¹² Siehe dazu und zu der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion über das Brecht-Popitzsche-Gesetz in der Argumentation des BVerfG bei Werner Ebert, Steffen Meyer: Die Berücksichtigung der Gemeindefinanzen im Länderfinanzausgleich, a.a.O.

der Länderfinanzkraft) bei 100% lag und erst ab 1995 auf 80% gesenkt wurde¹³.

Der nach dem Tarif zu errechnende faktische Abschöpfungssatz (d.h. also die Beiträge zum Länderfinanzausgleich in % der Überschüsse) lag 1998 für Nordrhein-Westfalen bei 62,8%, für Bayern bei 65,2%, für Baden-Württemberg bei 68,5%, für Hessen bei 75,0%, für Hamburg bei 66,0% und für Schleswig-Holstein bei 16,6%.

Es ist deshalb nicht ersichtlich, warum das BVerfG bei dieser Sachlage seine bisherige Rechtsprechung zur Ermittlung und Festlegung der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder so grundlegend ändern soll. Der Beitragstarif ist jetzt nicht höher als zur Zeit früherer Entscheidungen – das Gegenteil ist der Fall –, und die absolut gestiegenen Belastungen der Zahlerländer sind auf das Hinzukommen der neuen Länder zurückzuführen. Soll das der Grund für die Verfassungswidrigkeit des Länderfinanzausgleichs sein?

Es ist auch nicht überzeugend, den Grundgedanken der „Halbteilung“ zwischen dem Steuerzahler und dem Staat aus der Rechtsprechung zur Belastungsbegrenzung bei privaten Vermögen auf den Finanzausgleich und das Verhältnis der Länder untereinander zu übertragen. Und es ist genau so wenig überzeugend, wenn man bei dieser „Parallele auf höherer Abstraktionsebene“ (so in Bayerns Klage, S. 76) den „Solidaritätsgedanken – anders als im Steuerrecht – beim Finanzausgleich erst dann beginnen lassen will, wenn ein Land gegenüber dem Durchschnitt der Länder ein „Mehr“ erwirtschaftet hat“ (so in Baden-Württembergs Klage, S. 120). Warum sollte von der 50%-Grenze nur das über dem Durchschnitt der Finanzkraft aller Länder liegende Aufkommen erfaßt werden und nicht etwa das Mehr oberhalb eines existentiellen Versorgungsminimums der Länder?

Man kann wohl davon ausgehen, daß hier im Auftrag Baden-Württembergs in einem Gutachten (von Prof. Dr. H.-W. Arndt vom 18. 9. 1997) mit dem Grundsatz der hälftigen Teilung im Finanzausgleich eine eingängige, jedoch fachlich nicht belastbare These entwickelt worden ist, die aber weder von der Rechtsprechung noch von der LFA-Gesetzgebung übernommen werden wird.

Veränderung der Finanzkraftreihenfolge

Auch eine andere Argumentation von Baden-Württemberg und Bayern, mit der die beiden Südländer in der Öffentlichkeit ihre Behauptungen von der Verfassungswidrigkeit des Länderfinanzausgleichs begründen, hat nicht Substanz genug, um die Rechtspre-

chung des BVerfGs zum Länderfinanzausgleich zu beeinflussen. Wenn die beiden Länder immer wieder behaupten, durch den geltenden Finanzausgleich werde die Finanzkraftreihenfolge verändert und zu Lasten der finanzstarken Länder auf den Kopf gestellt, so ist dies in bezug auf die Finanzausgleichsstufe Länderfinanzausgleich nachweislich falsch. Eine Auffüllung, die die Finanzkraft der ausgleichsberechtigten Länder auf die gesetzlich vorgegebene Grenze von „nur“ 95% anhebt, kann weder methodisch noch rechnerisch die 100%-Grenze erreichen und schon gar nicht die Finanzkraft der finanzschwachen Länder über die der finanzstarken Länder heben. Das gilt selbst dann, wenn man die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen, mit der die Finanzkraft der finanzschwachen Länder zum Länderdurchschnitt hin weiter angehoben wird, mit einbezieht.

Aus den von den beiden klagenden Ländern vorgezeichneten Zahlenbeispielen ist herauszulesen, daß die behaupteten Verschiebungen in der Finanzkraftreihenfolge sich nur mit Hilfe von statistischen Manipulationen demonstrieren lassen. Bei den Berechnungen werden zwei verschiedene Zahlenreihen gegenübergestellt und verglichen, die nichts miteinander und schon gar nichts mit der gesetzlichen – selbstverständlich auch vom BVerfG zugrunde gelegten – Finanzkraftreihenfolge zu tun haben¹⁴.

Ist das „Gesamtsystem“ verfassungswidrig?

Insbesondere Baden-Württemberg stellt in seiner Klageschrift (S. 106) auf die Verfassungswidrigkeit des „Gesamtsystems“ des Finanzausgleichs ab, wozu es alle Stufen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, also Umsatzsteuervorabausgleich, Länderfinanzausgleich, Fonds „Deutsche Einheit“ und Bundesergänzungszuweisungen zählt. Nach Durchführung des gesamten Finanzausgleichs würden sich die finanzstarken Flächenländer also schlechter stellen als die Nehmerländer.

Nach den Kategorien des geltenden Rechts findet dagegen für die Zahlerländer weder eine Änderung der Finanzkraftreihenfolge durch den Länderfinanzausgleich, noch durch die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen statt. Baden-Württemberg bleibt – nach Hessen – an der zweiten Stelle und Bayern – nach Hamburg – an der vierten Stelle.

¹³ Bei dem ab 1995 geltenden gesetzlichen Stufentarif ist in der Stufe 100-101% der durchschnittlichen Länderfinanzkraft eine Abschöpfung von 15%, in der Stufe 101-110% von 66% und in der Stufe ab 110% von 80% vorgesehen.

¹⁴ Welche Gestaltungen und Abweichungen vom geltenden Recht in den Rechnungen im einzelnen zugrunde gelegt wurden, hat das BMF in Bundestagsdrucksache 13/11379, S. 12 dargestellt.

Tabelle 2
Das bundesstaatliche Finanzausgleichssystem 1998
 (Wirkungen der Ausgleichsstufen nach geltendem Recht)

	NRW	BAY	BW	NDS	HE	RP	SH	SAAR	HH	HB	SN	ST	TH	BB	MV	Ber
Steuern d. Länder ohne Umsatzsteuer	47648	32891	29079	17022	18246	8842	6710	1977	6838	1486	4324	2247	2113	2600	1588	7561
- in % des Länderdurchschnitts	113,8	116,9	119,9	93,0	129,8	94,4	104,3	78,7	172,5	96,0	41,2	35,8	36,7	43,2	37,8	94,9
Steuern d. Länder mit Umsatzsteuer	69363	47474	41658	26512	25536	13698	10046	3611	8893	2296	15112	9021	8283	8653	6046	11691
- in % des Länderdurchschnitts	102,8	104,8	106,6	89,9	112,8	90,8	96,9	89,3	139,3	91,2	89,3	89,3	89,3	89,3	89,3	91,1
Ländersteuern insgesamt für LFA	69363	47474	41658	26715	25536	13700	10051	3611	8751	2206	15119	9025	8283	8653	6046	11691
- in % der Ausgleichsmaßzahl	105,4	107,4	109,3	92,9	115,6	93,1	99,4	91,5	104,1	66,5	91,6	91,6	91,5	91,5	90,8	69,2
Gemeindesteuern im LFA	13526	8867	8195	5043	5036	2454	1834	572	1912	516	1314	750	625	819	479	2040
Finanzkraft (-maßzahl lt. Fin. Ausgl. Gesetz)	82889	56341	49853	31758	30572	16154	11885	4183	10663	2722	16433	9775	8908	9475	6475	13731
- in % der Ausgleichsmaßzahl	106,3	108,5	111,3	93,8	117,5	93,3	100,2	90,1	109,8	71,7	84,7	84,6	84,0	85,6	83,7	70,1
Länderfinanzausgleich	-3095	-2901	-3473	787	-3435	431	0	228	-613	912	1990	1205	1160	1041	876	4888
Finanzkraftmaßzahl nach LFA	79794	53440	46380	32545	27137	16585	11885	4410	10050	3634	18422	10980	10068	10513	7351	18619
- in % der Ausgleichsmaßzahl	102,3	102,9	103,5	96,1	104,3	95,8	100,2	95,0	103,5	95,8	95,0	95,0	95,0	95,0	95,0	95,0
Fehlbetrags-BEZ				1180		647		209		143	873	520	477	498	348	882
Finanzkraftmaßzahl nach Fehlbetrags-BEZ	79794	53440	46380	33725	27137	17233	11885	4619	10050	3777	19295	11500	10545	11011	7699	19500
- in % der Ausgleichsmaßzahl	102,3	102,9	103,5	99,6	104,3	99,6	100,2	99,5	103,5	99,6	99,5	99,5	99,5	99,5	99,5	99,5
Sonderbedarfs-BEZ insgesamt						670	391	1833		2006	3658	2372	2172	2149	1643	2881
Finanzkraftmaßzahl insges. nach BEZ	79794	53440	46380	34232	27137	17903	12276	6452	10050	5x783	22953	13872	12717	13160	9342	22381
- in % der Ausgleichsmaßzahl	102,3	102,9	103,5	101,1	104,3	103,5	103,4	139,0	103,5	152,5	118,3	120,0	120,0	118,9	120,7	114,2

Alternative Modelle zum Länderfinanzausgleich: Veränderungen gegenüber dem geltenden Recht
 Ausgleichszahlungen (-) und Ausgleichszuweisungen (+) im geltenden Länderfinanzausgleich insgesamt

in Mill. DM nach geltendem Recht	-3095	-2901	-3473	+787	-3435	+431	+0	+228	-613	+912	+1990	+1205	+1160	+1041	+876	+4888
DM je Einwohner nach geltendem Recht	-172	-240	-334	+100	-570	+107	+0	+211	-360	+1360	+441	+448	+470	+403	+486	+1430
Entlastungen (+) und Mehrbelastungen (-) durch Wegfall der Einwohnerzahlgewichtung bei den Stadtstaaten																
in Mill. DM	+1370	+1005	+1046	+393	+793	+199	+83	+93	-1.562	-759	+387	+231	+212	+222	+155	-3868
Mehrbelastungen (-) und Entlastungen (+) durch volle Einbeziehung und ohne kommunale Einwohnerzahlgewichtung																
in Mill. DM	-1683	-711	-1000	+73	-786	+92	+9	+112	-851	-65	+1582	+995	+991	+876	+700	-335

Quelle: Zusammenstellung und Berechnung von Prof. Dr. Thomas Lenk, Universität Leipzig, auf der Basis von BMF-Zahlen.

Die Zahlen über die Finanzkraft der einzelnen Länder und ihre Veränderungen vor und nach den verschiedenen Ausgleichsstufen sind in Tabelle 2 zusammengestellt.

Prinzip des föderalen Wettbewerbs

Die Verfassungswidrigkeit des „Gesamtsystems“ des Finanzausgleichs soll sich nach der baden-württembergischen Klage aus einem Verstoß gegen das in Art. 107 Abs. 1 GG vorgegebene Prinzip des föderalen Wettbewerbs ergeben (Klageschrift S. 107). Das Ausgleichsniveau sei zu hoch, denn es biete auch den finanzschwachen Ländern keinerlei Leistungsanreize zur Steigerung ihrer Steueraufkommen (Klageschrift, S. 108).

Ohne hier auf Moderrichtungen in der Wirtschaftswissenschaft weiter einzugehen, ist doch auffallend, wie einseitig in den Klagen bestimmte wirtschaftswissenschaftliche Aspekte eines Finanzausgleichs überhöht dargestellt und verabsolutiert werden. Selbst

wenn es Mode ist, die Wettbewerbstheorie auf die föderativen Finanzbeziehungen zu übertragen, dann sollte man – jedenfalls bei der wissenschaftlichen Politikberatung – aber beachten, daß es vor dem BVerfG nicht um die Abschaffung des Finanzausgleichs aus allokationstheoretischen oder -politischen Erwägungen geht. Auch bei kommenden Entscheidungen des Gesetzgebers über gesamtdeutsche Finanzausgleichsprobleme werden mit Sicherheit die verteilungspolitischen Maßstäbe dominieren. Es gibt bekanntlich gewichtige Gründe dafür, daß ein solidarischer Finanzausgleich als wesentlicher Bestandteil des deutschen Föderalismus im Grundgesetz festgeschrieben worden ist.

Zwangsläufige Konsequenzen eines Finanzausgleichssystems

Die Behauptung der beiden süddeutschen Landesregierungen, daß das bestehende Gesamtsystem des Finanzausgleichs verfassungswidrig sei, weil es kei-

nen „angemessenen“ Ausgleich schaffe und jeden Leistungsanreiz unterdrücke, wollen sie durch Ergebnisse einer Studie von Huber und Lichtblau untermauern. In deren Modellrechnung wird nämlich errechnet, wie wenig für ein finanzschwaches Land und seine Gemeinden bei dem bestehenden Finanzausgleich noch übrig bleibt, wenn in diesem Land zusätzliche Lohnsteuern erzielt werden¹⁵.

Ob diese Modellrechnung zu realistischen Ergebnissen kommt, kann dahingestellt bleiben, denn die aufgezeigte geringe Anreizwirkung ist nicht eine Folge eines hohen oder niedrigen Ausgleichsniveaus, sondern eine zwangsläufige Konsequenz eines jeden Finanzausgleichs, der den finanzschwachen Ländern eine bestimmte Mindestauffüllung garantiert. Bei jedem finanzschwachen Land, dessen Finanzkraft unterhalb dieser Mindestgrenze (beim Umsatzsteuervorabausgleich 92%, beim Länderfinanzausgleich 95% des Länderdurchschnitts) liegt, führen zusätzliche Steuereinnahmen methodisch-zwangsläufig zu einer Verrechnung dieser Steuermehreinnahmen mit Zuweisungen aus dem Finanzausgleich. Mit anderen Worten, ein Land, dessen niedrige Finanzkraft bis zu einer festliegenden Höhe aufgefüllt werden soll, verliert den Anspruch auf Ausgleichsleistungen in nahezu gleichem Ausmaß, wenn es seine eigene Finanzkraft durch Steuermehreinnahmen steigert, bis es mit seiner eigenen Finanzkraft die garantierte Finanzkrafthöhe erreicht hat^{16,17}.

Diese Zwangsläufigkeit wirkt natürlich nicht nur auf der LFA-Stufe, sondern in gleicher Weise auch bei den Bundesergänzungszuweisungen¹⁶. Deshalb hält Bayern die geltenden Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen, die „automatisch“ in Höhe eines Prozentsatzes des Unterschieds gegenüber dem Länderdurchschnitt gewährt werden, für nicht verfassungsgemäß. Weil so berechnete Fehlbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen den Ländern den Anreiz nehmen würden, noch eigene Einnahmen zu erzielen, seien nur Festbeträge verfassungsrechtlich zulässig (S. 90). Der Vorschlag, die Garantiegrenze für die finanzschwachen Länder stark abzusenken, bietet deshalb keine Lösung dieses Problems, weil – worauf in der bayerischen Klage zutreffend hingewiesen wird – auch auf einem niedrigen Ausgleichsniveau stärkere

Anreizwirkungen nicht eintreten können. Die in den Klagen enthaltene Unterstellung, eine geringere Ausgleichsintensität des Finanzausgleichs und damit eine niedrigere Finanzausstattung würde den Anreiz für die „armen“ Länder erhöhen, sich mehr um ihre Steuerquellen zu bemühen, ist sachlich nicht fundiert, extrem unsolidarisch und in der Konsequenz nur die Empfehlung einer völligen Abschaffung des Finanzausgleichs.

Verbesserung der Verhandlungsposition?

Die Argumentationen der klagenden Länder zur Einführung eines anreizorientierten Finanzausgleichs, d.h. zur Abschaffung bzw. zum weitgehenden Abbau aller drei Stufen des Finanzausgleichs (Umsatzsteuervorabausgleich, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen) im Rahmen eines Wettbewerbsföderalismus läßt deutlich werden, daß es den klagenden Landesregierungen nicht um die Überprüfung von Bestimmungen des Finanzausgleichsgesetzes an den Vorgaben der geltenden Verfassung geht, sondern um das Infragestellen dieser Verfassung mit ideologischen Maßstäben und Vorstellungen, die nicht einmal durch Quantifizierung konkretisiert worden sind, die aber unverkennbar auf eine neue, andere Verfassung hinauslaufen oder sogar abzielen.

Aus den Klageschriften der beiden Länder ist nicht zu ersehen, welche finanziellen Auswirkungen ihre Anträge für die einzelnen Länder, insbesondere für die neuen Länder, haben könnten. Aber nicht die zu erwartende Gerichtsentscheidung kann den Finanzausgleich ändern, sondern erst der Gesetzgeber. Deshalb versuchen die beiden süddeutschen Länder, sich mit Hilfe eines Urteils eine bessere Verhandlungsposition für ein künftiges Gesetzesvorhaben zu verschaffen.

Wenn das BVerfG – wie auch immer – entschieden haben wird, dann könnten die von den klagenden Ländern blockierten Bund/Länder-Verhandlungen auf der Ebene der Regierungschefs mit dem Ziel einer politischen Lösung für die notwendige Anschlußregelung des bis 2004 befristeten Finanzausgleichs konstruktiv fortgeführt werden.

¹⁵ Die hierin zum Ausdruck kommende hohe Grenzbelastung der zusätzlichen Steuereinnahmen eines finanzschwachen Landes liegt sogar erheblich höher als die Grenzbelastung der finanzstarken Länder von höchstens 80%.

¹⁶ Deshalb sehen Huber und Lichtblau die Abschaffung von Umsatzsteuervorabausgleich, Länderfinanzausgleich und Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen in der heutigen Form vor und halten nur Festbetragszahlungen an die finanzschwachen Länder, die für mehrere Jahre festgeschrieben werden, für möglich und geeignet, um die gewünschten Anreizwirkungen in einem Finanzausgleichssystem zu erreichen.

¹⁵ Bernd Huber, Karl Lichtblau: Systemschwächen des Finanzausgleichs – Eine Reformskizze, in: iw-trends vom 13. 1. 1998; dies.: Konfiskatorischer Finanzausgleich verlangt eine Reform, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 78. Jg. (1998), Heft 3, S. 142 ff.; dagegen kritisch Werner Ebert, Steffen Meyer: Die Anreizwirkungen des Finanzausgleichs, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 79. Jg. (1999), Heft 2, S. 106 ff.

¹⁶ Vgl. Bundesregierung in Bundestagsdrucksache 14/1135, S. 15 f.