

Rolf Peffekoven

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Länderfinanzausgleich

Mit dem Urteil des Zweiten Senats vom 11. 11. 1999 hat das Bundesverfassungsgericht über die Normenkontrollanträge der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen entschieden¹. Die Klagen dieser drei Bundesländer richteten sich gegen einzelne Bestimmungen des Finanzausgleichsgesetzes, das sie für verfassungswidrig halten. Dabei ging es insbesondere um das hohe Ausgleichsniveau im Länderfinanzausgleich und um die Änderung in der Reihenfolge der Finanzkraft. Wie ist das Urteil unter ökonomischen Aspekten zu bewerten?

Im Zusammenwirken von Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen werden jedem Bundesland derzeit 99,5% der durchschnittlichen Finanzkraft aller Länder gesichert. Das nimmt – so die Argumentation der klagenden Länder – sowohl den empfangenden als auch den leistenden Ländern den Anreiz, selbst Steuereinnahmen zu erzielen, und bürdet den leistenden Ländern erhebliche Belastungen auf. Gut 60% der den Durchschnitt der Finanzkraft übersteigenden Steuereinnahmen waren in den vergangenen Jahren von ihnen abzuführen. Zudem kommt es nach Meinung der klagenden Länder zu einer Änderung in der Reihenfolge der Finanzkraft. Während zum Beispiel im Jahre 1998 das Land Hessen vor Finanzausgleich eine Finanzkraft von 118% hatte und damit an der ersten Stelle lag, erreichte diese Position nach Abschluß aller Ausgleichsmaßnahmen das Land Bremen, das ursprünglich mit einer Finanzkraft von 72% an der 15. Stelle lag.

Die Klagen der drei Länder mußten insoweit überraschen, als sie sich gegen Einzelregelungen des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) richteten, denen im Jahre 1993 alle Bundesländer – auch die klagenden – zugestimmt hatten. Die Probleme des hohen Ausgleichsniveaus und des stark angestiegenen Umfangs der Bundesergänzungszuweisungen waren auch damals schon durchaus bekannt und wurden sowohl in der Wissenschaft² als auch von den klagenden Ländern kritisiert. Mehr noch: Das Land Baden-Württemberg hatte bereits 1993 – mit im wesentlichen der gleichen Begründung, wie sie im jetzt vorliegenden

Normenkontrollantrag vorgetragen wird – eine Klage beim Bundesverfassungsgericht eingereicht, diese dann aber zurückgezogen, als es (überraschend) den Neuregelungen des FAG im Rahmen des Solidaritätspakts von 1993 zugestimmt und die Ergebnisse öffentlich sogar aufs höchste gelobt hatte.

Fristensetzung des Bundesverfassungsgerichtes

Das Bundesverfassungsgericht hat nunmehr entschieden, daß das geltende FAG von 1993³ nur noch bis Ende des Jahres 2004 als Übergangsrecht anwendbar ist, wenn der Gesetzgeber spätestens bis zum 31.12.2002 allgemeine Maßstäbe festlegt, welche die unbestimmten Begriffe im Steuerverteilungs- und Ausgleichssystem des Grundgesetzes konkretisieren und ergänzen (Maßstäbengesetz). Soweit dieses Maßstäbengesetz nicht bis zum 1.1.2003 in Kraft getreten ist, wird das FAG mit diesem Tag verfassungswidrig und nichtig. Auf der Grundlage des Maßstäbengesetzes muß der Gesetzgeber das FAG dann bis zum 31.12.2004 neu regeln. Andernfalls würde das FAG am 1.1.2005 verfassungswidrig und nichtig werden⁴.

Die Argumentation des Urteils kann man am besten veranschaulichen und ökonomisch bewerten, wenn man von den verschiedenen Stufen des Steuer-

Prof. Dr. Rolf Peffekoven, 61, ist Direktor des Instituts für Finanzwissenschaft der Universität Mainz, Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und Mitglied des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.

¹ Bundesverfassungsgericht, Pressestelle, Pressemitteilung Nr. 117/99 vom 11. 11. 1999; Urteil des Zweiten Senats vom 11. 11. 1999 (im folgenden zitiert: Urteil), vervielfältigtes Manuskript. Die im Text angegebenen Seitenzahlen beziehen sich auf dieses Manuskript.

² Vgl. u.a. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (BMF): Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, in: Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 47, Bonn 1992; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Für Wachstumsorientierung – gegen lähmenden Verteilungsstreit, Jahresgutachten 1992/93, Stuttgart 1992, Ziff. 363 ff.

³ Zuletzt geändert durch Gesetz vom 16.6.1998 (BGBl I, 1998, S. 1290).

⁴ Vgl. Bundesverfassungsgericht, Pressestelle, a.a.O., S. 1 f.

teilungs- und Ausgleichsystems ausgeht. Wie ich an anderer Stelle⁵ im einzelnen dargestellt habe, wird das Gebot des Art. 107 Abs. 2 GG, die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen auszugleichen, in einem vierstufigen Verfahren verwirklicht:

- Verteilung der Steuern auf Bund und Länder nach Art. 106 GG (vertikale Steuerverteilung),
- Verteilung der Landessteuern und des Länderanteils an den Gemeinschaftsteuern auf die einzelnen Bundesländer nach Art. 107 Abs. 1 GG (horizontale Steuerverteilung),
- Finanzausgleich unter den Ländern nach Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG (Länderfinanzausgleich i.e.S.),
- Zahlung der Bundesergänzungszuweisungen nach Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG.

Über diese Einzelschritte soll den Bundesländern eine in etwa gleiche Pro-Kopf-Finanzausstattung gesichert und im begrenzten Umfang auch Sonderbedarfe einzelner Länder berücksichtigt werden.

Vertikale Steuerverteilung

Schon bei der vertikalen Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern wird ein horizontaler Ausgleichseffekt erreicht: Nach Art. 106 Abs. 1 GG ist dem Bund das Aufkommen aus den (länderweise) stark streuenden indirekten Steuern (z.B. Mineralölsteuer) zugewiesen, während den Ländern nach Art. 106 Abs. 2 GG die Einnahmen aus den wesentlich weniger streuenden direkten Steuern (z.B. Kraftfahrzeugsteuer) zufließen⁶. Das Aufkommen der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer steht dem Bund und den Ländern gemeinsam zu, soweit das Aufkommen nicht den Gemeinden zugewiesen ist. Am verbleibenden Aufkommen der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer sind der Bund und die Länder je zur Hälfte beteiligt. Insoweit ist die vertikale Steuerverteilung verfassungsrechtlich vorgegeben.

Anders sieht dies bei der Umsatzsteuer aus. Die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer werden durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, festgelegt. Das Grundgesetz gibt dafür in Art. 106 Abs. 3 folgende Verteilungsgrundsätze vor:

- Im Rahmen der laufenden Einnahmen haben Bund und Länder gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben. Dabei ist der Umfang der

Ausgaben unter Berücksichtigung einer mehrjährigen Finanzplanung zu ermitteln.

- Die Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder sind so aufeinander abzustimmen, daß ein billiger Ausgleich erzielt, eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt wird.

Die Anteile an der Umsatzsteuer sind gemäß Art. 106 Abs. 4 GG neu festzusetzen, wenn sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder wesentlich anders entwickelt (Revisionsklausel).

Schwer zu definierende Begriffe

Die Verteilungsgrundsätze und die Revisionsklausel verlangen bei Bund und Ländern eine Gegenüberstellung der „laufenden Einnahmen“ und der „notwendigen Ausgaben“, deren Quotient wird als Deckungsquote bezeichnet. Im Ergebnis soll die Umsatzsteuerverteilung dazu führen, daß die Deckungsquoten beim Bund und der Ländergesamtheit „auf Dauer in etwa gleich hoch sind“⁷. Bei dieser Deckungsquotenrechnung kommt es nun darauf an, was im einzelnen zu den „laufenden Einnahmen“ und den „notwendigen Ausgaben“ zu zählen ist. Eine Sachverständigenkommission⁸ hat sich bereits Anfang der achtziger Jahre mit diesen Problemen ausführlich auseinandergesetzt, ohne in allen Einzelfragen zu einem einheitlichen oder auch nur mehrheitlichen Votum zu kommen. Die Begriffe sind weder mit Rückgriff auf das Haushaltsrecht, noch anhand der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und ebenso wenig mit Hilfe der üblichen finanzwissenschaftlichen Terminologie exakt abzugrenzen.

Es wird deshalb unter ökonomischen Aspekten kaum möglich sein, den Auftrag des Bundesverfassungsgerichts umzusetzen, nämlich Maßstäbe festzulegen „für die Bestimmung der Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder ..., nach denen die Umsatzsteueranteile ... zu berechnen sind“ (S. 84). Offenbar schwebt den Verfassungsrichtern vor, der Tatbestand der „laufenden Einnahmen“ und der „notwendigen Ausgaben“ könne so bestimmt und berechenbar geformt werden, „daß daraus Verteilungs-

⁵ Vgl. R. Peffekoven: Zur Neuordnung des Länderfinanzausgleichs, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 45, 1987, S. 182 ff.

⁶ Ausnahmen sind die den Ländern zufließende Biersteuer und der dem Bund zustehende Solidaritätszuschlag.

⁷ G. Wolf: Zur Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern, in: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern, Gemeinden, Bonn 1982, S. 257; vgl. auch Sachverständigenkommission zur Vorklärung finanzwissenschaftlicher Fragen für künftige Neufestlegungen der Umsatzsteueranteile, Maßstäbe und Verfahren zur Verteilung der Umsatzsteuer nach Art. 106 Abs. 3 und Abs. 4 Satz 1 GG, in: Schriftenreihe des BMF, Heft 30, Bonn 1981, S. 22 ff.

⁸ Vgl. Sachverständigenkommission zur Vorklärung finanzwissenschaftlicher Fragen für künftige Neufestlegungen der Umsatzsteueranteile, a.a.O.

schlüssel abgeleitet werden können“ (S. 85). Die Verteilung der Umsatzsteuer würde damit zu einer reinen Rechenoperation werden.

Davon wird man nicht ausgehen können. Ein Ausweg ist nur dadurch zu finden, daß sich Bund und Länder zu einer gemeinsamen Finanzplanung entschließen können, in der – simultan und für einen längeren Zeitraum bindend – die als notwendig angesehenen Ausgaben und die dazu erforderlichen Einnahmen nach Höhe und Struktur für beide Ebenen eindeutig festgelegt werden. Das werden jedoch im wesentlichen politische Entscheidungen sein müssen, bei denen erhebliche Interessengegensätze zu überwinden und deshalb langwierige Verhandlungen zu erwarten sind. Möglicherweise könnte eine vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen⁹ bereits 1992 vorgeschlagene Schlichtungskommission dazu beitragen, einen gewissen Einigungsdruck zu erzeugen und auch den Verhandlungsspielraum zu markieren, in dem dann letztlich politisch entschieden werden muß.

Die Maßstäbe für die Verteilung der Umsatzsteuer müssen zudem so gestaltet werden, daß eine Körperschaft, die erfolgreiche Konsolidierungspolitik betreibt, also ihre Ausgaben senkt, dafür nicht bestraft wird. Sinkende Ausgaben führen dazu, daß die Deckungsquote steigt und damit das Revisionsverfahren nach Art. 106 Abs. 4 GG in Gang gesetzt werden kann. Ebenso muß vermieden werden, daß „eine großzügige Ausgabenpolitik sich bei der Umsatzsteuerzuteilung refinanzieren könnte“ (S. 92).

Horizontale Steuerverteilung

Für die Verteilung der Ländersteuern gilt gemäß Art. 107 Abs. 1 GG das Prinzip des örtlichen Aufkommens: Das Steueraufkommen steht den Ländern insoweit zu, als die Steuern von den Finanzbehörden in ihrem Gebiet vereinnahmt werden. Davon abweichend wird das Aufkommen aus der Lohnsteuer nach dem Wohnsitzprinzip und das Aufkommen aus der Körperschaftsteuer nach dem Betriebsstättenprinzip zerlegt und auf die Bundesländer verteilt.

Das den Ländern zufließende Umsatzsteueraufkommen wird bis zu 25% dazu verwendet, die finanzschwachen Länder auf mindestens 92% des durchschnittlichen Steueraufkommens der Länder (ohne Umsatzsteueraufkommen) anzuheben (Ergänzungsanteile). Die restlichen (mindestens) 75% werden nach der Einwohnerzahl verteilt.

Die Umsatzsteuerverteilung gemäß § 2 FAG war nicht Gegenstand der Normenkontrollanträge; das Bundesverfassungsgericht ist darauf auch nicht eingegangen. Dennoch ist aus ökonomischen Gründen für eine Abschaffung der Ergänzungsanteile und eine Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer ausschließlich nach der Einwohnerzahl zu plädieren. Dafür sprechen zumindest zwei Argumente¹⁰:

Da die Ergänzungsanteile zur originären Steuerkraft zählen, gehen sie in den Finanzausgleich unter den Ländern ein. Der Umverteilungseffekt des Umsatzsteuerausgleichs wird dadurch weitgehend rückgängig gemacht.

Die Zahlung von Ergänzungsanteilen ist ein systemfremdes Element im Verfahren der (horizontalen) Steuerverteilung, weil für die Höhe der Ergänzungsanteile Bedarfelemente relevant sind. Diese sollen aber nur im Länderfinanzausgleich im engeren Sinne eine Rolle spielen.

Finanzausgleich unter den Ländern

Nach Art. 107 Abs. 2 GG ist durch das FAG sicherzustellen, daß die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird. Zur Gestaltung des horizontalen Finanzausgleichs hat das Urteil wichtige Grundsätze formuliert. „Dieser Finanzausgleich soll die Finanzkraftunterschiede unter den Ländern verringern, aber nicht beseitigen“ (S. 94). „Die Ausgleichspflicht des Art. 107 Abs. 2 GG fordert ... nicht eine finanzielle Gleichstellung der Länder, sondern eine ihren Aufgaben entsprechende hinreichende Annäherung ihrer Finanzkraft“ (S. 95). „Der annähernde, nicht gleichstellende Finanzausgleich hat zur Folge, daß der horizontale Finanzausgleich die Abstände zwischen allen 16 – ausgleichspflichtigen wie ausgleichsberechtigten – Ländern verringern, nicht aber aufheben oder gar ins Gegenteil verkehren darf. Eine Solidarität unter Bundesstaaten mindert Unterschiede, ebnet sie nicht ein“ (S. 95 f.).

Im Finanzausgleich unter den Ländern (Länderfinanzausgleich im engeren Sinne) müssen drei grundsätzliche Probleme geklärt werden: Für jedes einzelne Land müssen die „Finanzkraft“ und der „Finanzbedarf“ ermittelt und gegenübergestellt werden. Zudem muß das Ausgleichsmaß (Ausgleichssatz) festgelegt werden.

¹⁰ Vgl. R. Peffekoven: Zur Problematik der Umsatzsteuerverteilung, in: D. Cansier, D. Kath (Hrsg.): Öffentliche Finanzen, Kredit und Kapital, Berlin 1985, S. 73 f.; R. Peffekoven: Zur Neuordnung des Länderfinanzausgleichs, a.a.O., S. 192 f. In diesen Quellen wird als weiteres Argument für die Abschaffung des Umsatzsteuerausgleichs der geringfügige Umverteilungseffekt genannt. Dieses Argument ist nach Einbeziehung der finanzschwachen neuen Bundesländer hinfällig geworden.

⁹ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, a.a.O., S. 62 ff.

Ermittlung der Finanzkraft

Die Finanzkraft wird anhand einer Finanzkraftmeßzahl ermittelt, die sich aus der Summe der Steuereinnahmen und den Einnahmen aus der bergrechtlichen Förderabgabe eines Landes und den Steuereinnahmen seiner Gemeinden ergibt (§ 6 Abs. 1 FAG). In Fortsetzung der früheren Rechtsprechung¹¹ des Bundesverfassungsgerichts können nach dem jüngsten Urteil andere Einnahmen unberücksichtigt bleiben, „wenn ihr Volumen nicht ausgleichserheblich ist, wenn sie in allen Ländern verhältnismäßig pro Kopf gleich anfallen, wenn sie als Entgelte oder entgeltähnliche Abgaben lediglich Leistungen des Landes ausgleichen oder wenn der Aufwand für die Ermittlung der auszugleichenden Einnahmen zur möglichen Ausgleichswirkung außer Verhältnis steht“ (S. 96). Ökonomische Gründe für die Berücksichtigung anderer Einnahmen bei der Ermittlung der Finanzkraft sind derzeit nicht zu erkennen.

Das zu berücksichtigende Steueraufkommen der Gemeinden geht nur zu 50% in die Finanzkraftmeßzahl ein. Es umfaßt den Anteil der Gemeinden an den Gemeinschaftsteuern und das – wegen der unterschiedlichen Hebesätze – normierte Aufkommen aus den Realsteuern (Gewerbsteuer und Grundsteuer). Das Bundesverfassungsgericht hatte die nur hälftige Berücksichtigung der Gemeindesteuern im Urteil vom 27. 5. 1992 als verfassungskonform bezeichnet¹², allerdings einen Prüfungsauftrag damit verbunden, der bis heute nicht erfüllt ist (S. 107).

Ökonomisch gibt es erhebliche Bedenken gegen den nur hälftigen Ansatz der Gemeindesteuern¹³. Die Länder und ihre Gemeinden stellen finanziell eine Einheit dar, die Einnahmen der Gemeinden stärken – zumindest indirekt – die Finanzkraft ihres Landes. Bundesländer, deren Gemeinden steuerschwach sind, sind in der Regel gezwungen, ihre Gemeinden stärker zu alimentieren.

Die volle Berücksichtigung der Gemeindesteuern hätte auch quantitativ beachtliche Wirkung; besonders die Länder Baden-Württemberg und Bayern würden – bei sonst unverändertem Regelwerk – höhere Zuweisungen leisten müssen. Das mag erklären, warum dieser Punkt im Normenkontrollantrag Baden-Württembergs gar nicht auftaucht und im Normen-

kontrollantrag Bayerns die derzeitige Regelung verteidigt wird. Nutznießer einer vollen Berücksichtigung der Gemeindesteuern wären im übrigen vor allem die neuen Bundesländer. Die „unterproportionale kommunale Finanzkraft“ in diesen Ländern könnte somit – anstatt über Bundesergänzungszuweisungen (§ 11 Abs. 4 FAG) – durch die volle Berücksichtigung der Gemeindesteuern weitgehend ausgeglichen werden.

Daneben wird auch zu prüfen sein, ob nicht andere Gemeindeeinnahmen (z.B. die Konzessionsabgaben) bei der Ermittlung der kommunalen Finanzkraft zu berücksichtigen sind. Bereits im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27. 5. 1992¹⁴ war dahin gehend ein Prüfungsauftrag erteilt worden. Für die kommunalen Abgaben macht es nämlich „keinen Unterschied, ob die jeweiligen Abgaben aufgrund von öffentlich-rechtlichen Zahlungsverpflichtungen erhoben oder vertraglich vereinbart werden“ (S. 106 f.).

Zur Abgeltung der Sonderlasten, die den Ländern Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen aufgrund der Unterhaltung und der Erneuerung ihrer Seehäfen Bremen und Bremerhaven, Hamburg, Rostock und Emden erwachsen, werden bei der Ermittlung ihrer Finanzkraftmeßzahl Pauschalbeträge abgezogen (§ 7 Abs. 3 FAG).

Bei der Einschätzung der „Seehafenlasten“ hat das Bundesverfassungsgericht nun offenbar eine Kehrtwendung vollzogen. Im Urteil von 1986 hieß es noch: „Deren Berücksichtigung bei der Bestimmung der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder hält sich im Rahmen der Gestaltungs- und Abgrenzungsbefugnis des Gesetzgebers, denn sie ist traditioneller Bestandteil der Regelung des Finanzausgleichs zwischen den Ländern im deutschen Finanzverfassungsrecht“¹⁵. Im Urteil von 1992 wurde ähnlich argumentiert: „Da die ... Berücksichtigung der Seehafenlasten als Sonderbedarf aus historischen Gründen zulässig ist, ist es auch unbedenklich, dies auf die hergebrachte Weise zu tun.“¹⁶

Nunmehr ist das Bundesverfassungsgericht der Meinung, die Berücksichtigung der Seehafenlasten bedürfe – offenbar außer der „historischen Gründe“ – doch einer Rechtfertigung. „Eine solche läßt das Finanzausgleichsgesetz nicht erkennen“ (S. 106). Überraschend wird nun die in der finanzwissenschaftlichen

¹³ Vgl. R. Peffekoven: Zur Neuordnung des Länderfinanzausgleichs, a.a.O., S. 195 f.

¹⁴ Vgl. BVerfGE 86, 148, S. 227 ff.

¹⁵ BVerfGE 72, 330, S. 413.

¹⁶ BVerfGE 86, 148, S. 238.

¹¹ Vgl. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 72, Tübingen 1987, (im folgenden zitiert: BVerfGE 72, 330), S. 397 ff.

¹² Vgl. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 86, Tübingen 1992, (im folgenden zitiert: BVerfGE 86, 148), S. 231 ff.

Literatur¹⁷ seit langem vertretene Auffassung akzeptiert, daß der Gesetzgeber jedenfalls zu prüfen habe, „ob ähnliche Mehrbedarfe existieren, die dann ebenfalls berücksichtigt werden müßten“ (S. 106).

Da die Berücksichtigung der Hafencosten im heutigen Länderfinanzausgleich zu nicht vertretbaren und unsystematischen Ergebnissen führt¹⁸, kann man nur dafür plädieren, § 7 Abs. 3 FAG ersatzlos zu streichen. Das würde auch der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts in früheren Urteilen¹⁹ entsprechen, wonach Sonderbedarfe im Länderfinanzausgleich nicht berücksichtigt werden sollen. Mehr noch: Es sollten keine neuen Sonderbedarfe (etwa die Belastung Berlins durch die Hauptstadtfunktion) in den Länderfinanzausgleich im engeren Sinne aufgenommen werden.

Ermittlung des Finanzbedarfs

Der Finanzbedarf eines Landes wird anhand einer Ausgleichsmeßzahl bestimmt (§ 6 Abs. 2 FAG). Dabei werden die auszugleichenden Einnahmen der Länder und die Steuereinnahmen der Gemeinden – jeweils getrennt – je Einwohner im Bundesdurchschnitt ermittelt und mit der Einwohnerzahl des jeweiligen Bundeslandes multipliziert. Im Ergebnis wird der Finanzbedarf damit in standardisierter Form an der Einwohnerzahl gemessen. Das Bundesverfassungsgericht hält für die Ermittlung des Finanzbedarfs ein abstraktes Bedarfskriterium für geboten. „Als solches bietet sich die jeweilige Einwohnerzahl der Länder an, in der die Finanzierungsaufgaben des demokratischen Rechtsstaates sachgerecht zum Ausdruck kommen“ (S. 97).

Derzeit wird für die Berechnung der Ausgleichsmeßzahl für die Flächenländer die tatsächliche Einwohnerzahl angesetzt, bei den Stadtstaaten (Berlin, Bremen und Hamburg) werden die Einwohnerzahlen dagegen mit dem Faktor 1,35 multipliziert (§ 9 Abs. 2 FAG), also gewichtet („veredelt“). Bei der Ermittlung der Meßzahlen zum Ausgleich der Steuereinnahmen der Gemeinden werden die Einwohnerzahlen nach Größe und Dichte der Bevölkerung einer Gemeinde gewichtet (§ 9 Abs. 3 FAG).

¹⁷ Vgl. R. Peffekoven: Berücksichtigung der Seehafenlasten im Länderfinanzausgleich?, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 46, 1988, S. 405 f.

¹⁸ Vgl. R. Peffekoven: Berücksichtigung der Seehafenlasten im Länderfinanzausgleich?, a.a.O., S. 408 f.; R. Peffekoven: Probleme des Länderfinanzausgleichs, Gutachten für das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), 1996, S. 15 ff.

¹⁹ Vgl. BVerfGE 72, 330, S. 400 ff. und 413 f.; BVerfGE 86, 148, S. 236. Zur Problematik der Sonderbedarfe vgl. R. Peffekoven: Finanzausgleich und Sonderbedarfe, Thema und vier Variationen, in: F. X. Bea, W. Kitterer (Hrsg.): Finanzwissenschaft im Dienste der Wirtschaftspolitik, Dieter Pohmer zum 65. Geburtstag, Tübingen 1990, S. 323 ff.

Die Einwohnergewichtung zugunsten der Stadtstaaten ist in den Normenkontrollanträgen als verfassungswidrig bezeichnet worden. Das Bundesverfassungsgericht hatte in seinem Urteil vom 24.6.1986 die Gewichtung zugunsten der Stadtstaaten damit begründet, daß die Stadtstaaten als Oberzentren Dienstleistungen für das Umland erbringen; diese Länder stellen „für die Wirtschaftsregion, in der sie liegen, Industrie-, Handels- und Dienstleistungszentren (dar)“²⁰. Von den Stadtstaaten gehen also positive externe Effekte auf das Umland aus, die unter allokatiospolitischen Aspekt internalisiert werden müssen. Selbst wenn man diese Argumentation akzeptiert, ist der Länderfinanzausgleich dafür das falsche Instrument: Zur Finanzierung der Vorteile, die die Stadtstaaten aus der Einwohnergewichtung ziehen, müssen derzeit alle Bundesländer (und nicht etwa nur das Umland der Stadtstaaten) entsprechend ihrer relativen Finanzkraft beitragen.

Da die Regelungen zur Einwohnergewichtung ökonomisch nicht sachgerecht sind, ist für eine ersatzlose Streichung des § 9 Abs. 2 FAG zu plädieren²¹. Das hätte weitere Vorteile: Der objektiv kaum zu entscheidende Streit, ob die Gewichtung mit 135% der Höhe nach angemessen ist, würde hinfällig²². Zudem würde ein heute bestehender Disincentive-Effekt beseitigt: Die Vorteile aus der Einwohnergewichtung mindern den Anreiz, eine Länderfusion oder eine Länderneugliederung anzustreben, um auf diese Weise die Internalisierung der externen Effekte zu erreichen. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts hält die Einwohnergewichtung entgegen der bisherigen Rechtsprechung für „überprüfungsbedürftig“ (S. 108). „Umfang und Höhe eines Mehrbedarfs sowie die Art seiner Berücksichtigung dürfen vom Gesetzgeber nicht frei gegriffen werden“ (S. 108). Damit nähert sich die Argumentation des Urteils der im finanzwissenschaftlichen Schrifttum dominierenden Auffassung.

Höhe des Ausgleichs

Wie weit der Ausgleich zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf gehen soll, läßt sich anhand ökonomischer Kriterien nicht eindeutig bestimmen. Das FAG sichert derzeit den finanzschwachen Ländern eine Fi-

²⁰ BVerfGE 72, 330, S. 416.

²¹ Vgl. R. Peffekoven: Stellungnahme zum Gutachten des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung e.V. (RWI): Zur finanzwissenschaftlichen Beurteilung der Einwohnerwertung der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich, Manuskript, 1999.

²² Vgl. M. Hummel, W. Leibfritz: Die Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich, Ifo-Studien zur Finanzpolitik, Bd. 45, München 1987, S. 24 ff.

nanzausstattung von mindestens 95% der durchschnittlichen Finanzkraft aller Bundesländer. Das Urteil hält diesen Ausgleich für akzeptabel, weil damit für den horizontalen Finanzausgleich eine vertretbare Balance zwischen Landesautonomie und bundesstaatlicher Solidargemeinschaft hergestellt werde (S. 110).

Allerdings läßt ein so hohes Ausgleichsniveau²³ Disincentive-Effekte erwarten: Für die ausgleichsberechtigten Länder gehen die Anreize verloren, eigene Einnahmen zu erzielen, d.h., Steuerquellen zu schaffen, zu pflegen und auszuschöpfen. Zudem eröffnet sich die Möglichkeit, „die finanziellen Konsequenzen einer fehlerhaften Wirtschafts- und Finanzpolitik auf andere Gebietskörperschaften abzuwälzen“²⁴. Auf seiten der ausgleichspflichtigen Länder dürfte kaum ein Anreiz bestehen, über eine aktive und in der Regel mit Ausgaben verbundene Wirtschaftspolitik die eigene Steuerbasis weiterzuentwickeln. Durch einen hohen Ausgleich wird zweifellos auch die Solidargemeinschaft überstrapaziert.

Der Ausgleichsmechanismus sichert eine Mindestfinanzausstattung von 95% der durchschnittlichen Finanzkraft aller Bundesländer ab. „Er nähert die Finanzkraft an, ohne zu nivellieren, erhält die Finanzkraftreihenfolge und vermeidet grundsätzlich übermäßige Abschöpfungen“ (S. 110). Diese Aussage ist insoweit falsch, als die Mindestgarantie im Bereich der ausgleichsberechtigten Länder durchaus nivellierend, nämlich auf 95%, wirkt, und die Finanzkraftreihenfolge wird in diesem Bereich auch geändert. Die Abstände zwischen den ausgleichsberechtigten Ländern, die auf das Mindestniveau angehoben werden, werden nicht nur verringert, sondern aufgehoben, was das Urteil (S. 95) gerade für unzulässig erklärt. Wenn man die in dem Zitat beschriebenen Vorteile wirklich erreichen will, dann müßte man für einen linearen Ausgleichstarif votieren: Die über (unter) der durchschnittlichen Finanzkraft liegende Finanzkraft eines Landes wird mit einem bestimmten Prozentsatz (z.B. 50%) abgeschöpft (aufgefüllt). Wie hoch dieser Ausgleichssatz sein soll, entscheidet sich danach, auf welches Niveau man das finanzschwächste Land anheben will.

Änderung der Reihenfolge

Die Behauptung in den Normenkontrollanträgen, durch den Finanzausgleich werde die Reihenfolge in der Finanzkraft der Länder verändert, ist mit Blick auf

den Länderfinanzausgleich im engeren Sinne falsch. Geht man von der in § 6 Abs. 1 FAG definierten Finanzkraft aus, dann kann es keine Änderung in der Reihenfolge geben. Dies wird durch die Regelungen über den Ausgleichsmechanismus in § 10 Abs. 1 und Abs. 2 FAG gesichert. Es gibt lediglich eine Ausnahme: Die Garantieklausel des § 10 Abs. 3 FAG kann dazu führen, daß sich im Kreis der ausgleichsberechtigten Länder die Reihenfolge ändert. Das Urteil plädiert deshalb zu Recht für die Abschaffung dieser Klausel (S. 110 f.); bei einem linearen Ausgleichstarif würde sie sich ohnehin erübrigen.

Zahlung von Bundesergänzungszuweisungen

Nach Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG kann der Bund aus seinen Mitteln leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs gewähren (Bundesergänzungszuweisungen – BEZ –). Über Fehlbetrags-BEZ wird den ausgleichsberechtigten Ländern nach Durchführung des Länderfinanzausgleichs die an 100% der durchschnittlichen Finanzkraft noch fehlende Finanzkraft zu 90% ausgeglichen, so daß jedes Land mindestens 99,5% der durchschnittlichen Finanzkraft aller Bundesländer erreicht. Die Zahlung von Fehlbetrags-BEZ (Volumen 1998: 5,8 Mrd. DM) führt also praktisch – in Ergänzung zum Länderfinanzausgleich (Volumen 1998: 13,5 Mrd. DM) – zur vollständigen Nivellierung der Finanzkraft bei den ausgleichsberechtigten Ländern. Schon deshalb sind diese Zahlungen außerordentlich problematisch.

Dazu kommt, daß sich der Bund auf diese Weise massiv am horizontalen Finanzausgleich beteiligt, der nach den Regeln der Verfassung eigentlich Sache der Länder sein sollte. Es ist zu begrüßen, wenn das Urteil verlangt, „daß das nachrangige Instrument der Bundesergänzungszuweisungen nur als Ergänzung, nicht als Ersatz des horizontalen Finanzausgleichs angelegt ist“ (S. 114). Ökonomisch spricht vieles dafür, die Fehlbetrags-BEZ ganz zu streichen und die damit angestrebten Ausgleichseffekte (wenn man sie überhaupt für geboten hält) in den horizontalen Länderfinanzausgleich zu verlagern.

Neben den Fehlbetrags-BEZ zahlt der Bund Sonderbedarfs-BEZ an Länder, die bestimmte Sonderbedarfe geltend machen können²⁵. Kleine finanzschwache Länder erhalten BEZ zum Ausgleich der Kosten der politischen Führung; Bremen und das Saarland erhalten bis zum Jahre 2004 Hilfen zur Haushaltssanie-

²³ Unter Berücksichtigung der Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen ergibt sich derzeit sogar ein Ausgleich in Höhe von 99,5% der durchschnittlichen Finanzkraft.

²⁴ Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, a.a.O., S. 48.

²⁵ Zu einem Überblick vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Vor weitreichenden Entscheidungen, Jahresgutachten 1998/99, Stuttgart 1998, Ziff. 395.

zung. An die neuen Bundesländer werden – vorerst zeitlich bis zum Jahre 2004 begrenzt – Sonderbedarfs-BEZ zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft gezahlt. Daneben erhalten die alten Bundesländer, die durch die Einbeziehung der neuen Bundesländer in die Finanzverfassung besonders stark belastet wurden, degressiv gestaltete Überbrückungs-BEZ bis zum Jahre 2004. Die Sonderbedarfs-BEZ sind in den letzten Jahren besonders stark ausgeweitet worden: von 3,7 Mrd. DM im Jahre 1994 auf nahezu 20 Mrd. DM im Jahre 1998, was im wesentlichen vereinigungsbedingt war. Den größten Teilbetrag machen mit 14 Mrd. DM die Sonderbedarfs-BEZ zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten aus.

In der wissenschaftlichen Diskussion sind die Sonderbedarfs-BEZ – insbesondere ihre starke Ausweitung – kritisch beurteilt und Forderungen aufgestellt worden, diese Zahlungen nur für Notsituationen (z.B. Katastrophen) oder für Ausnahmesituationen (z.B. die Vereinigung) vorzusehen und sie in diesen Fällen dann auch als zweckgebundene Zahlungen zu konstruieren und grundsätzlich degressiv auszugestalten. Dem folgt auch das Urteil: Für die Gewährung der Sonderbedarfs-BEZ müssen „außergewöhnliche Gegebenheiten vorliegen, die einer besonderen, den Ausnahmecharakter ausweisenden Begründungspflicht unterliegen“ (S. 114 f.). Zutreffend und im Einklang mit der finanzwissenschaftlichen Mehrheitsmeinung ist auch die Einschätzung, daß „Bundesergänzungszuweisungen, die gerade der Berücksichtigung von Sonderbedarfen dienen, zeitweise zu Veränderungen der Finanzkraftreihenfolge führen (können); das Nivellierungsverbot greift insoweit nicht“ (S. 114).

Fazit

Das Urteil ist unter ökonomischen Aspekten durchaus zu begrüßen:

Das Bundesverfassungsgericht verweist die Regelungen des FAG dahin, wohin sie wohl auch gehören: an den Gesetzgeber. Er wird in dem geforderten Maßstäbengesetz die unbestimmten Rechtsbegriffe des Steuerverteilungs- und Ausgleichssystems definieren müssen, wobei auf Ergebnisse der finanzwissenschaftlichen Forschung zurückzugreifen sein wird. Ob man wirklich die vom Urteil nahegelegte Reihenfolge einhalten kann, zunächst ein Maßstäbengesetz und dann ein Finanzausgleichsgesetz zu verabschieden, mag man bezweifeln. Wahrscheinlich wird beides nur in einem simultanen Vorgehen möglich sein.

Wichtig ist, daß aufgrund der Fristsetzungen auch die Mehrheit der ausgleichsberechtigten Länder an ei-

ner baldigen Lösung interessiert sein muß. Für sie besteht alle Veranlassung, es nicht zu einer Situation kommen zu lassen, in denen das FAG verfassungswidrig und nichtig wird. Die im vorigen Jahr geübte Blockadehaltung der ausgleichsberechtigten Länder wird nach dem Urteil vom 11.11.1999 nicht mehr möglich sein.

Hinsichtlich der Einzelregelungen (Seehafenlasten, Einwohnergewichtung, vertikale Umsatzsteuerverteilung und BEZ) hat das Bundesverfassungsgericht im Vergleich zur bisherigen Rechtsprechung durchaus neue Positionen bezogen, die im wesentlichen den in der finanzwissenschaftlichen Diskussion dominierenden Auffassungen sehr nahekommen.

Fragt man abschließend, wie ein Modell für einen Länderfinanzausgleich aussehen könnte, das den Vorstellungen des Urteils entsprechen würde, so kommt man zu einem Vorschlag, den der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bereits im Jahresgutachten 1992/93 und erneut im Jahresgutachten 1998/99 gemacht hat²⁶. Danach könnte ein einfaches, transparentes und anreizkompatibles Verfahren wie folgt aussehen:

Streichung des Umsatzsteuerausgleichs (Ergänzungszuweisungen),

Ermittlung der Finanzkraftmeßzahl (Finanzkraft) unter Berücksichtigung aller Steuereinnahmen der Länder und Gemeinden, aber ohne Abzug der Abgeltungsbeträge für die Seehafenlasten,

Ermittlung der Ausgleichsmeßzahl (Finanzbedarf) ohne Einwohnergewichtung,

Ermittlung der Ausgleichszahlungen nach einem linearen Tarif.

Der Bund sollte sich aus dem horizontalen Finanzausgleich zurückziehen, was auf eine deutliche Reduktion der BEZ hinausläuft. Darüber hinaus muß aber eine Reform des Länderfinanzausgleichs in eine umfassende Reform der deutschen Finanzverfassung eingebettet werden, die den Bundesländern eine größere Autonomie bei den Entscheidungen über Einnahmen und Ausgaben verschafft. Wie eine solche Reform aussehen könnte, wird im Urteil nicht angesprochen; es war allerdings auch nicht Gegenstand der Normenkontrollanträge. Immerhin hat das Urteil den Weg zu mehr Wettbewerb im Föderalismus nicht verbaut.

²⁶ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Für Wachstumsorientierung – gegen lähmenden Verteilungsstreit, a.a.O., Ziff. 363 ff.; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Vor weitreichenden Entscheidungen, a.a.O., Ziff. 394 ff.