

Wolfgang Renzsch

Das Urteil zum Finanzausgleich: Enge Fristensetzung

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Länderfinanzausgleich sieht vor, daß der Gesetzgeber spätestens bis Ende 2002 ein Maßstäbengesetz vorlegt, in dem die den Finanzausgleich betreffenden unbestimmten Rechtsbegriffe des Grundgesetzes konkretisiert werden. Welche Änderungen lassen sich in der relativ knappen Zeitspanne politisch durchsetzen?

Das Bundesverfassungsgericht hat am 11. November seine Entscheidung über das von den Ländern Baden-Württemberg, Bayern und Hessen veranlaßte Normenkontrollverfahren über das geltende Finanzausgleichsgesetz verkündet und dabei festgestellt, daß die bestehenden Regelungen bis zum Ende des Jahres 2004 weiter angewandt werden dürfen, daß aber bis zum Ende des Jahres 2002 der Bundesgesetzgeber die abstrakten Normen des Grundgesetzes in einem „Maßstäbengesetz“ zu konkretisieren hat und ein reformierter Finanzausgleich spätestens zum 1. 1. 2005 in Kraft treten muß. Bis dahin ist der Gesetzgeber vom Bundesverfassungsgericht aufgefordert, das Finanzausgleichssystem vollständig und grundlegend zu überprüfen. In der Sache selbst hat das Gericht nicht entschieden, aber verdeutlicht, daß der weitere Bestand aller wesentlichen Elemente des Systems einer Rechtfertigung bedarf. Angesichts des engen Zeitrahmens wird es nicht einfach, diese Aufgabe zu bewältigen, eine „kleine“ Lösung ohne Verfassungsänderungen erscheint wahrscheinlicher als ein „großer Wurf“. Die Ergebnisse der Arbeit des Gesetzgebers, der jetzt gefordert ist, bleiben abzuwarten. Derzeit wäre es voreilig, von Siegern und Verlierern zu sprechen oder gar bezifferbare Gewinne oder Verluste einzelner Länder zu benennen.

Das Bundesverfassungsgericht sieht die gegenwärtigen Regelungen des Finanzausgleichs nicht mehr in Übereinstimmung mit dem Grundgesetz und mahnt in seinem Urteil die nicht erfüllte Ankündigung des Einigungsvertrages an, die bundesstaatliche

Finanzordnung zu überprüfen. Die Kritik des Gerichtes richtet sich weniger gegen die materiellen Inhalte des Finanzausgleichsgesetzes, als vielmehr gegen den Mangel an Transparenz, gegen unzureichend begründete und schwerlich nachvollziehbare Regelungen sowie schlichte politische Kompromisse mit nur geringer sachlicher Fundierung. In der Sache aber bestätigt es seine früheren Entscheidungen. Insofern steht dieses Urteil in der Kontinuität der früheren Urteile.

Finanzausgleichsmodell von 1969

Das in sich relativ geschlossene und systematisch angelegte Finanzausgleichsmodell des Jahres 1969 büßte im Laufe der Jahre, insbesondere nach 1990, durch eine Reihe von Veränderungen und Ergänzungen seine ursprüngliche Form ein. Die Ergänzungen waren oftmals wenig systematisch angelegt und enthielten unnötige Sonderbestimmungen (z.B. die Vorschriften zur Berücksichtigung von Kindern im Einkommensteuerrecht in Art. 106 Abs. 3 GG und im Finanzausgleichsgesetz oder Art. 106 a GG: Steueranteil für Personennahverkehr), die sich bei einer sachgerechten Anwendung der Verfassungsbestimmungen erübrigt hätten. Diese Entwicklung hin zu einem Verlust an Systematik und Transparenz will das Gericht korrigiert sehen. Es fordert eine rationale Steuerverteilung im Bundesstaat anstelle einer, die sich im weiten Umfang an bloßen politischen Kompromissen ohne sinnhafte Maßstäbe orientiert. Bereits in seinen früheren Urteilen hatte das Bundesverfassungsgericht darauf hingewiesen, daß die politische Mehrheit allein, selbst ein Konsens, noch keine hinreichende Legitimation für Finanzausgleichsregelungen seien. Vielmehr besteht es auf nachvollziehbaren Begründungen und objektivierbaren Indikatoren. Vom Grundsatz her dienen diese hohen normativen Ansprüche des Gerichtes vor allem dem Schutz von

Prof. Dr. Wolfgang Renzsch, 49, ist Inhaber des Lehrstuhls für Innenpolitik, Institut für Politikwissenschaft an der Otto-von-Guericke-Universität in Magdeburg.

Minderheiten, die das Gericht nicht interessengebundenen Mehrheitsentscheidungen ausgeliefert sehen möchte.

Das Gericht verlangt vom Gesetzgeber nicht die Entwicklung eines neuen Finanzausgleichssystems, aber eine vollständige Überarbeitung des bestehenden Systems mit dem Ziel, den Ausgleich rationaler, nachvollziehbar und weniger streitanfällig zu gestalten. Nach dem Urteil hat die Überarbeitung in zwei Schritten zu geschehen: Bis Ende des Jahres 2002 muß der Bundesgesetzgeber ein „Maßstäbengesetz“ verabschieden, das die unbestimmten Rechtsbegriffe der Art. 106 und 107 GG konkretisiert und zu anwendbaren und umsetzbaren Maßstäben weiterentwickelt. Konkret heißt das, das Gesetz muß in einer angemessenen Frist vor der Bundestagswahl 2002, besser vor dem Wahlkampf verabschiedet werden. Faktisch hat der Gesetzgeber damit höchstens zwei Jahre Zeit. Das ist extrem wenig, denn bereits mit dem Maßstäbengesetz steht der gesamte Finanzausgleich auf dem Prüfstand, weil die Bestimmungen dieses Gesetzes entscheidende Auswirkungen auf die Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes haben sollen. Letzteres muß bis Ende 2004 auf der Grundlage des Maßstäbengesetzes überarbeitet und verabschiedet werden und spätestens am 1. Januar 2005 in Kraft treten.

Vertikale Steuerverteilung

Unerwartet, weil in keinem der Normenkontrollanträge thematisiert, nahm das Gericht die Problematik der vertikalen Steuerverteilung auf. Art. 106 Abs. 3 Ziff. 1 und 2 GG verlangt, daß bei der Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern im Rahmen der „laufenden Einnahmen“ unter Berücksichtigung der „notwendigen Ausgaben“ und „einer mehrjährigen Finanzplanung“ ein „billiger Ausgleich“ stattfindet, bei dem „eine Überlastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt wird“. Diese Bestimmungen werden – aus der Sicht des Gerichtes – bei der gegenwärtigen Praxis der Umsatzsteuerverteilung zu wenig beachtet und nicht sachgerecht angewandt. In der Staatspraxis sind sie nahezu funktionslos geworden, weil praktisch kaum anwendbar, denn darüber, was „laufende Einnahmen“ (gehört der Bundesbankgewinn dazu?) oder was „notwendige Ausgaben“ (im

Unterschied zu wünsch- oder realisierbaren; gibt es vielleicht Ausgaben, die notwendig, aber nicht realisierbar sind?) sind, war bisher keine Verständigung zwischen Bund und Ländern möglich¹. Das pragmatische „we agree to disagree“ ist dem Gericht zu wenig, es verlangt eine Klärung und verbindliche Maßstäbe.

In der gegenwärtigen Staatspraxis wird für die Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern aufgrund der jeweiligen Finanzplanungen ein Abgleich der Deckungsquoten vorgenommen. Weil Bund und Länder sich nicht in der anzuwendenden Methodik (Streitpunkte sind beispielsweise der Bundesbankgewinn, die Abführungen des Bundes an die EU, Bereitstellung von Komplementärmitteln seitens der Länder für EU-Maßnahmen und Lastentragung bei der Ausführung von EU-Verordnungen durch die Länder) einig sind und weil Finanzplanungen nicht nur realisierbare, sondern auch wünschenswerte Ausgaben („Luftbuchungen“) enthalten, deren Notwendigkeiten natürlich wechselseitig bestritten werden, ist das Verfahren und sind dessen Ergebnisse immer wieder umstritten.

Das Verfahren hat zudem den Nachteil, daß es möglicherweise eine unsolide Ausgabenpolitik durch erhöhte Ansprüche „prämiert“, strikte Haushaltsdisziplin durch verminderte Ansprüche „bestraft“. Diese aus modelltheoretischen Überlegungen abgeleiteten Fehlanreize des Systems, die sich allerdings empirisch kaum belegen lassen², berühren den Verfassungsbefehl, eine Überlastung der Steuerpflichtigen zu vermeiden. Das Bundesverfassungsgericht möchte diese Probleme durch eine langfristig angelegte, auf einheitlichen Maßstäben beruhende Finanzplanung und eine darauf aufbauende Steuerverteilung gelöst sehen. Diesem Anliegen des Gerichtes sind allerdings praktische Grenzen gesetzt: Wegen der Unmöglichkeit, die „Notwendigkeit“ von öffentlichen Ausgaben objektiv und befreit von politischen Erwägungen eindeutig zu bestimmen, kann der vertikale

² Gelegentlich wurde in diesem Zusammenhang auf die Ausgabenexpansion der westdeutschen Länder und Gemeinden 1991/92 hingewiesen und vermutet, hier handelten die Länder im Hinblick auf eine bevorstehende Neuaufteilung der Umsatzsteuer. Tatsächlich wurden die erhöhten Ausgaben – zumindest zu einem erheblichen Teil – durch den Fall des „Eisernen Vorhangs“ verursacht: Die wichtigsten Posten waren personelle und sächliche Aufwendungen für Asylbewerber und die Sozialhilfe; vgl. Wolfgang Rensch: Budgetäre Anpassung statt institutionellen Wandels. Zur finanziellen Bewältigung der Lasten des Beitritts der DDR zur Bundesrepublik, in: Hellmut Wollman, Hans-Ulrich Derlien, Klaus König, Wolfgang Rensch, Wolfgang Seibel (Hrsg.): Transformation der politisch-administrativen Strukturen in Ostdeutschland, Opladen 1997, S. 98 ff. Gegen tatsächliche Auswirkungen dieser Anreize auf die konkrete Ausgabenpolitik von Bund und Ländern sprechen auf Ländersseite, daß alle 16 Länder ihr Verhalten koordinieren müßten, und für beide Seiten, daß die Risiken des Entscheidungsprozesses schwerlich zu kalkulieren sind.

¹ An dieser Definitionsaufgabe scheiterte bereits der Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesfinanzministerium; vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesfinanzministerium: Einnahmeverteilung zwischen Bund und Ländern. Probleme und Lösungsmöglichkeiten, Schriftenreihe des Bundesministerium der Finanzen, Heft 56, Bonn 1995.

Ausgleich nicht „spitz“ gerechnet werden, sondern bleibt letztlich auf eine politische Verständigung angewiesen. Mit dem Rechenstift läßt sich nur der Korridor bestimmen, in dem eine politische Einigung gefunden werden muß.

Zwei Optionen des Gesetzgebers

Wie kann der Gesetzgeber angesichts des Dilemmas, daß er vor einer im Grunde nicht lösbaren Aufgabe steht, nun mit diesen Auflagen des Bundesverfassungsgerichtes umgehen? Die naheliegende Lösung, den Steuerverbund, der diese Probleme überhaupt erst verursacht, durch ein Trennsystem zu ersetzen, scheidet aus praktischen Gründen aus. Unabhängig davon, ob man einen Wechsel für wünschenswert hält oder nicht, wird wegen bestehender politischer Differenzen in dieser Frage und wegen des Zeitaufwandes für eine Verfassungsänderung eine Lösung im gegebenen Zeitrahmen bis Ende 2002 kaum möglich sein. Damit bleiben dem Bundesgesetzgeber nur zwei, eine wahrscheinlichere und eine weniger wahrscheinliche Option. Er könnte versuchen, das Grundgesetz von den Formulierungen zu befreien, die dem Zeitgeist der 60er Jahre entsprechen, sich in der Staatspraxis aber als nicht anwendbar erwiesen, konkret Art. 106 Abs. 3 Ziff. 1 und 2 GG zu streichen. Damit würde zwar nicht den Intentionen des Urteils gefolgt, ihm aber die verfassungsrechtliche Grundlage seiner Kritik teilweise entzogen. Ob für eine solche Lösung aber die notwendige Zwei-Drittel-Mehrheit im Bundesrat und Bundestag zu finden ist, erscheint eher zweifelhaft.

Realistischer ist der Ansatz, auf der Basis des Status quo die Maßstäbe, die dem Verfahren gegenwärtig explizit oder implizit zugrunde liegen, exakter zu definieren. Angesichts der Schwierigkeit der Aufgabe zu bestimmen, was im Bund-Länder-Verhältnis als „notwendig“ angesehen wird, wird eine solche „zweitbeste“, pragmatische Lösung, die genügend Spielraum für notwendigerweise politische Definitionen läßt, der offensichtlich nicht möglichen „besten“ Lösung vorzuziehen sein³.

Weniger problematisch als die Konkretisierung der unbestimmten Rechtsbegriffe des Art. 106 erscheint die des Art. 107 Abs. 2 GG. Hier kann in weitem Umfang auf die Urteile des Bundesverfassungsgerichtes

selbst zurückgegriffen werden: „Angemessen“ ist der horizontale Finanzausgleich nur dann, wenn das Ausgleichsziel systemimmanent erreicht wird. Das überarbeitete Finanzausgleichsgesetz muß danach ohne Garantie- oder Korrekturklauseln auskommen. Von wesentlicher Bedeutung ist die Klarstellung des Gerichtes, daß sich die Steuerverteilung nach der Aufgabenzuordnung zu richten habe. Diese Aussage gilt nicht nur für das Bund-Länder-Verhältnis, sondern auch für den Finanzausgleich unter den Ländern. Damit ist herausgestellt, daß der horizontale Finanzausgleich sich nicht über Abschöpfungsquoten (z.B. den sogenannten „Halbteilungsgrundsatz“) definieren läßt, sondern nur über den Aufgabenbestand der Länder. Die „Angemessenheit“ des Ausgleichs bestimmt sich danach, ob auch die leistungsschwachen Länder ihren Aufgaben gerecht werden können. Das Gericht bestätigt in diesem Zusammenhang ausdrücklich ein Ausgleichsniveau von 95% des Durchschnitts als gerechtfertigte Mitte zwischen Autonomie der Länder und bündischer Solidarität.

Hinsichtlich des Nivellierungsverbots und der Wahrung der Finanzkraftreihenfolge können ebenfalls die Ausführungen des Gerichts der Sache nach in das Gesetz übernommen werden. Angesichts der öffentlichen Debatte der letzten Jahre hat es festgestellt, daß das „Eigene“ der Länder ihr Steueraufkommen nach der Umsatzsteuerverteilung einschließlich des Umsatzsteuerausgleichs ist. Außerdem hat es die Bundesergänzungszuweisungen für besondere und befristete Bedarfe von einer allgemeinen Finanzkraftanhebung abgegrenzt und herausgestellt, daß besondere Bedarfe auch dann nicht das Nivellierungsverbot tangieren, wenn dadurch die begünstigten Länder im Ergebnis über eine überdurchschnittliche Finanzkraft verfügen. Das Urteil nimmt hierbei Bezug auf die Hilfen für Bremen und das Saarland sowie für die ostdeutschen Länder.

Föderativer Gleichbehandlungsgrundsatz

Erheblich schwieriger wird es, wenn es um die Überprüfung einzelner Elemente des Länderfinanzausgleichs geht. Weniger noch als in anderen Teilen des Urteils hat das Gericht hier implizite Regelungshinweise gegeben, sondern lediglich die gegenwärtigen Regeln in Frage gestellt. Mit den gerichtlichen Ausführungen zum Begriff der „Finanzkraft“ ist die gegenwärtige Form der Anrechnung von Seehafenlasten kaum in Einklang zu bringen. Das Urteil spricht hier von der Förderung der Küstenländer und fragt nach, ob nach dem föderativen Gleichbehandlungsgrundsatz nicht auch vergleichbare andere

³ Denkbar wäre in diesem Zusammenhang eine „kleine“ Verfassungsänderung, wenn Bund und Länder sich über eine Konkretisierung der unbestimmten Rechtsbegriffe verständigen. Aus „laufenden Einnahmen“ könnten „Einnahmen“ oder „Steuereinnahmen“ werden, aus „notwendigen Ausgaben“ slichte „Ausgaben“. Aber selbst eine solche Minimaländerung des Grundgesetzes setzt einen Konsens in der Sache zwischen Bund und Ländern voraus.

Regionen gefördert werden müßten. Offensichtlich vermutet das Gericht, daß hier nicht gesamtstaatlich bedeutende Infrastrukturmaßnahmen zum Erhalt global agierender (Über-)Seehäfen von den Steuereinnahmen abgesetzt werden, sondern infolge der Einbeziehung auch Niedersachsens und Mecklenburg-Vorpommerns eine allgemeine Begünstigung der Küstenländer (mit Ausnahme Schleswig-Holsteins) stattfindet. Das Gericht verbietet das Absetzen von Seehafenlasten nicht grundsätzlich, aber um diese (oder eine ähnliche) Regelung aufrecht zu erhalten, müßten die Länder, die überregional bedeutsame Seehäfen unterhalten, begründen, in welchem Maß und in welcher Weise sie für ihre Häfen gesamtstaatliche, von allen mitzufinanzierende Infrastrukturleistungen erbringen, und in welcher Weise sich diese Seehäfen beispielsweise von Flughäfen oder bedeutenden Binnenhäfen unterscheiden. Sinnvoll wäre es in diesem Zusammenhang auch, über andere Modelle der Förderung von Seehäfen nachzudenken, die Bremen, Hamburg und eventuell Rostock Chancengleichheit im Wettbewerb mit anderen Seehäfen wie Antwerpen, Rotterdam oder Stettin sichern.

Stadtstaaten

Ebenfalls schwierig wird die Berücksichtigung der höheren Lasten der Stadtstaaten einerseits und – das Gericht stößt diese Frage an – der Länder mit besonders geringer Siedlungsdichte andererseits. Ein eventuell höherer Finanzbedarf je Einwohner in den Stadtstaaten darf nicht mehr nur angenommen werden, weil es schon immer so war, sondern muß schlüssig begründet werden. Ebenso ist zu prüfen, inwieweit in den besonders gering besiedelten Ländern die öffentlichen Lasten je Einwohner höher sind als in anderen. Die betroffenen Länder müßten aufzeigen, ob und in welchem Umfang bundesgesetzlich geregelte Aufgaben, verfassungsmäßig vorgegebene Pflichtaufgaben (z.B. Bildung und innere Sicherheit) und eventuell gesamtstaatliche Funktionen einen höheren Steueranspruch rechtfertigen. Popitz' klassisches Bild vom „kanalisierten Bürger“ mit höheren kulturellen Ansprüchen trifft nicht mehr ohne weiteres zu; im Gegenteil, heute ist der „kanalisierte Bürger“ auf dem Land oftmals teurer als in der Stadt.

Das Maßstäbengesetz wird vermutlich eine Einwohnerwertung nicht beziffern, wohl aber die Kriterien für deren Berechnung benennen. In diesem Zusammenhang stellt sich zudem die Frage, ob man Berlin auf Dauer Bremen und Hamburg wird gleichstellen können. Dem Urteil sind Zweifel zu entnehmen. Wäre nicht eine Bundesfinanzierung für Berlin als Haupt-

stadt auf der Basis entgangener Steuereinnahmen denkbar? Der Bund zahlt für das Reichstagsgebäude und andere Einrichtungen keine Grundsteuer; ein Dienstleistungsunternehmen beispielsweise mit der Lohnsumme des Bundesfinanzministerium würde vermutlich eine nennenswerte Summe an Körperschaft- und Gewerbesteuer entrichten. Es wäre zu prüfen, ob auf der Basis von Art. 106 Abs. 8 GG das Problem „Berlin“ im Länderfinanzausgleich entschärft werden könnte.

Gemeindesteuern

Neben diesem Problem wird die Umsetzung der Verfassungsbestimmung über die „Berücksichtigung der Finanzkraft und des Finanzbedarfs der Gemeinden“ schwierig. Der schlichte und nicht näher begründete politische Kompromiß der hälftigen Einbeziehung der Gemeindesteuern in den Länderfinanzausgleich von 1955⁴ ist kaum mit dem Urteil zu vereinbaren. Zudem hat das Bundesverfassungsgericht bereits in seinem Urteil von 1992 eine Überprüfung der Gewichtung der Einwohner nach Ortsgrößenklassen bei den Kommunalsteuern verlangt, der Gesetzgeber aber hat diesen Auftrag bisher nicht erfüllt. Regelungen, die in der alten Bundesrepublik hinnehmbar waren – wie die hälftige Berücksichtigung der Gemeindesteuern und Nichtberücksichtigung der Konzessionsabgaben –, sind wegen des großen Finanzkraftgefälles zwischen den Gemeinden der west- und der ostdeutschen Länder fragwürdig geworden.

Das Urteil legt nahe, Gemeindeeinnahmen in einem höheren Maß als bisher in den Ausgleich einzubeziehen. Allerdings schreibt das Gericht nicht vor, daß die Gemeindesteuern im vollen Umfang in den Länderfinanzausgleich einzubeziehen sind. Daß Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG („Die Gewährleistung der Selbstverwaltung [der Gemeinden] umfaßt auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung.“) eine grundsätzliche Hürde für die volle Einbeziehung darstellen könnte, ist nicht zu erkennen, denn die kommunale Finanzautonomie wird nicht entscheidend von der Frage der Berücksichtigung im Länderfinanzausgleich berührt⁵. Tatsächlich sind andere Quoten als 100% schwerlich zu begründen und unterliegen dem Verdacht, „gegriffen“ zu sein. Die Berücksichtigung des Finanzbedarfs der Gemeinden wird ebenfalls geändert werden müssen. Anstelle der Ortsgrößenklas-

⁴ Wolfgang Rensch: Finanzverfassung und Finanzausgleich. Die Auseinandersetzungen um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung 1948 bis 1990, Bonn 1991, S. 135, 142 f.

⁵ Von größerer Bedeutung für die Finanzautonomie der Gemeinden ist deren Möglichkeit zur eigenständigen Festsetzung von Hebesätzen.

sen könnte auch hier die Siedlungsdichte des Landes, unabhängig von den gestaltbaren Ortsgrößen, analog zur Einwohnerwertung bei den Landessteuern einen Maßstab bilden. Es spricht vieles dafür, bei den Gemeindesteuern dieselbe Einwohnerwertung wie bei den Landessteuern zugrunde zu legen.

Bundesergänzungszuweisungen

Schließlich verlangt das Gericht Maßstäbe für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen. Die Ermächtigung zu Bundesergänzungszuweisungen erlaubt zwar grundsätzlich einen abschließenden und ergänzenden Ausgleich, der jedoch weder den horizontalen Finanzausgleich noch die vertikale Steuerverteilung ersetzen darf. Dieser Zweck begrenzt den Mitteleinsatz im Verhältnis zum Länderfinanzausgleich. Gewährt der Bund Bundesergänzungszuweisungen zur allgemeinen Anhebung der Finanzkraft der leistungsschwachen Länder, ist dabei das Nivellierungsverbot zu beachten. Das Bundesverfassungsgericht verlangt damit eine Begrenzung des Volumens im Verhältnis zu dem Volumen des Länderfinanzausgleichs. Die gegenwärtige Regelung, 90% der Fehlbeträge an den Durchschnitt auszugleichen, ist mit dieser Entscheidung schwerlich vereinbar. Bundesergänzungszuweisungen wegen besonderer Lasten bedürfen der besonderen Begründung und einer Befristung, zudem ist der föderative Gleichbehandlungsgrundsatz zu beachten. Damit – so das Gericht ausdrücklich – sind die Hilfen an die ostdeutschen Länder wegen teilungsbedingter Lasten sowie die Hilfen an Bremen und das Saarland zur Haushaltssanierung zu vereinbaren, kaum aber die unbefristeten Zuweisungen wegen überdurchschnittlicher Kosten politischer Führung in kleinen Ländern. Die Übergangs-Bundesergänzungszuweisungen zugunsten der alten armen Länder laufen 2004 aus; das rettete sie wohl.

Mit dem Maßstäbengesetz werden faktisch alle entscheidenden Weichen für das Finanzausgleichsgesetz gestellt, es sei denn, der Gesetzgeber entschließt sich zu einem sehr abstrakten Maßstäbengesetz, was aber kaum den Intentionen des Bundesverfassungsgerichtes entsprechen dürfte. Wegen der engen materiellen Verzahnung des Maßstäbengesetzes mit dem Finanzausgleichsgesetz werden die an der Gesetzgebung Beteiligten bei den Entscheidungen über das Maßstäbengesetz immer dessen konkrete Umsetzung im Finanzausgleichsgesetz im Auge haben. Die Vorstellung des Gerichtes, der Gesetzgeber beschließe das Maßstäbengesetz gleichsam unter einem „Schleier von Nichtwissen“, ohne Rücksicht auf die Auswirkungen, ist sicherlich politikfern. Weder ein Regierungschef

noch ein Finanzminister, aber auch kein Bundestagsabgeordneter dürfte und sollte sich daran machen, ein Gesetz „im Blindflug“ zu beschließen, dessen absehbare Konsequenzen sie oder er nicht kennt. Wie die Vorstellung des Bundesverfassungsgerichtes über das Verfahren mit dem Prinzip von gegenüber den Wählern verantwortlichen Regierungen und Parlamenten zu vereinbaren ist, ist schwerlich nachvollziehbar.

Wesentliche Änderungen nicht zu erwarten

Eine grundlegende Überarbeitung des Finanzausgleichsgesetz wird – so ist zu hoffen – zu einem einfacheren, klareren und leichter nachvollziehbaren Gesetz ohne die vom Gericht kritisierten Ungereimtheiten und ohne nachträgliche Korrekturklauseln führen. Diese wird eine „kleine“ Lösung sein, denn für eine „großen Wurf“ mangelt es nicht nur an einer überzeugenden Alternative (die Modelle, die die Probleme des bestehenden lösen, schaffen meist mehr neue) und an hinreichenden politischen Mehrheiten, sondern vor allem auch an Zeit. Eine wesentliche Systemänderung ist in dem gesetzten Zeitrahmen nicht zu schaffen, wohl aber eine Überarbeitung des bestehenden Gesetzes.

Diese Feststellung schließt die Konsequenz ein, daß das materielle Ergebnis nicht allzu weit vom Status quo entfernt sein wird. Abgesehen von Verfahrensverbesserungen sind wesentliche materielle Änderungen bei der Steueraufteilung zwischen Bund und Ländern wenig wahrscheinlich. Für den horizontalen Finanzausgleich lassen sich derzeit bestenfalls Chancen und Risiken aufzeigen: Der Länderfinanzausgleich mit einer Auffüllungsquote von 95% des Länderdurchschnitts wird bleiben. Bestehende Sonderregelungen wie die Anrechnung von Seehafenlasten, die Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft und des Finanzbedarfs sowie die Einwohnerwertung zugunsten der Stadtstaaten dürften dagegen in ihrer jetzigen Form eine Prüfung kaum unverändert überstehen. Das heißt nicht, daß die bestehenden Regelungen notwendigerweise abgeschafft werden, aber sie bedürfen einer nachvollziehbaren Begründung und – soweit notwendig – einer Modifikation.

Wer verliert, wer gewinnt?

Aufgrund der zu erwartenden Modifikationen wird der Länderfinanzausgleich für die finanzstarken Länder tendenziell eher teurer als billiger. Die Stadtstaaten werden konkret nachweisen müssen, warum und in welchem Umfang die Erfüllung ihrer verfassungsmäßigen Aufgaben teurer ist als in einem Flächenland.

Die Verhandlungsergebnisse werden zu einem nicht geringen Teil von der Glaubwürdigkeit der Begründung höherer unabweisbarer Lasten und einer strengen Haushaltspolitik abhängen. Für Berlin, das mehr als jedes andere Land von den Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich (1998: 4,4 Mrd. DM) und vom Bund (Bundesergänzungszuweisungen und Investitionshilfen 1998: 5 Mrd. DM) abhängig ist, könnte sich die Verhandlungssituation erheblich verschlechtern, falls die von der bisherigen Finanzsenatorin verfolgte Konsolidierungspolitik nicht glaubwürdig fortgesetzt wird. Noch hat die Bundeshauptstadt große Probleme dabei, ihre Ausgaben auf das Niveau selbst des reichsten Landes, Hamburg, herunterzufahren.

Die armen Länder werden sowohl bei den finanzkraftbezogenen Bundesergänzungszuweisungen als auch bei denen für überproportionale Kosten politische Führung verlieren, gewinnen dürfte an dieser Stelle der Bund. Zwar erlaubt die Ermächtigung zu Bundesergänzungszuweisungen einen abschließenden und ergänzenden Ausgleich, jedoch ist mit den Ausführungen des Urteils die gegenwärtige Höhe – 90% der Fehlbeträge an den Durchschnitt – nicht zu vereinbaren. Die Bundesergänzungszuweisungen wegen überproportionaler Kosten für politische Führung werden wohl kaum einer sachlichen Überprüfung Stand halten können, denn für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen für Sonderlasten müssen außergewöhnliche Gegebenheiten vorliegen, die einer besonderen, den Ausnahmecharakter ausweisenden Begründungspflicht unterliegen.

Eine Kompensation der erkennbaren Einnahmeausfälle der finanzschwachen Länder wird möglich durch eine wahrscheinlich höhere Berücksichtigung kommunaler Einnahmen im Länderfinanzausgleich und – im Fall Brandenburgs und Mecklenburg-Vorpommerns, eventuell auch Thüringens und Sachsen-Anhalts – auch durch eine Einwohnerwertung zugunsten der Länder mit besonders geringer Siedlungsdichte. Über mögliche konkrete Ergebnisse zu sprechen, hieße aber spekulieren.

Begründungspflicht verschärft

Bundesergänzungszuweisungen für Sonderlasten sind weiterhin zulässig, aber die Begründungspflicht wurde deutlich verschärft, darauf wurde bereits hingewiesen. Für ihre Rechtfertigung müssen außergewöhnliche Gegebenheiten vorliegen, die einer besonderen, den Ausnahmecharakter ausweisenden Begründungspflicht unterliegen. Die besondere Förderung der ostdeutschen Länder wegen vorübergehender wiedervereinigungsbedingter Sonderbedarfe so-

wie die bis 2004 befristeten und degressiv gestalteten Hilfen für Bremen und das Saarland wegen ihrer extremen Haushaltsnotlage werden dieser Begründungspflicht gerecht. Sie verstoßen auch nicht gegen das Nivellierungsverbot.

Im Hinblick auf die weitere Hilfe für die ostdeutschen Länder besteht aber längerfristig Korrekturbedarf: die Fortsetzung der Hilfen über das Jahr 2004 (Solidarpakt II) hinaus bedarf einer Überprüfung. Hierbei wären Degressionsschritte und Auslaufristen zu regeln. Darüber hinaus wäre es angezeigt, das gegenwärtig praktizierte „Gießkannensystem“ durch eine gezielte Regionalförderung zu ersetzen. Sinnvolle Kriterien wären dann nicht mehr „Ost“ oder „West“, sondern ökonomische, wie Arbeitslosigkeit und Wirtschaftskraft, die auf wirtschaftsschwache Regionen in Ost- und Westdeutschland gleichermaßen angewandt würden. Günstiger als Bundesergänzungszuweisungen wären für eine solche Förderung wahrscheinlich Investitionshilfen nach Art. 104 a Abs. 4 GG.

Die Aufgaben, die vor dem Gesetzgeber liegen, sind zweifellos schwierig. Vor allem der Bund ist jetzt gefordert, der sich nach diesem Urteil nicht wieder auf die Rolle eines Notars von Vereinbarungen der Länder zurückziehen kann. Der enorme Zeitdruck, den das Gericht mit der Vorgabe einer Gestaltung in zwei Phasen geschaffen hat, erschwert eine sachgerechte Lösung erheblich. Dieses und die Vorgaben des Urteils implizieren die Gefahr, daß die Überarbeitung des Finanzausgleichssystems mit dem Projekt „Modernisierung des Bundesstaates“ in Konflikt gerät. Einmal geht es um die Anpassung des Finanzausgleichs an bestehende Verfassungsvorgaben, das andere Mal um eine Reform der Aufgaben- und Lastenverteilung im Bundesstaat. Die gleichzeitige Bearbeitung beider, im Grunde gegenläufiger Aufgaben, wird den Gesetzgeber vor erhebliche Koordinierungsprobleme stellen. Sinnvoll wäre es, beide Projekte voneinander getrennt zu halten, eines als Projekt der Finanzpolitik, eines als Projekt der Bundesstaatspolitik. In der Sache jedoch sind Abstimmungen nötig. Falls eine Bundesstaatsreform die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern ändert, die Mischfinanzierungen (Art. 91 a, 91 b, 104 a Abs. 3 und 4 GG) modifiziert, eventuell auch den Ländern mehr autonome Rechte bei der Steuergesetzgebung einräumt, dann hat das naheliegenderweise auch Auswirkungen auf das Finanzausgleichssystem. Wie die verfahrensmäßigen und inhaltlichen Probleme, die sich aus dieser Konstellation ergeben, gelöst werden, ist derzeit noch offen. Die Beratungen darüber haben begonnen, sind jedoch noch nicht beendet. Ihre Ergebnisse bleiben abzuwarten.