

Klaus-Peter Fox

Schief lagen in der Diskussion des grundgesetzlichen Finanzausgleichs

Die Neuordnung des Länderfinanzausgleichs steht im Mittelpunkt widerstreitender Interessen der Länder untereinander sowie zwischen Ländern und Bund. Grundsätze und ökonomische Folgen des Finanzausgleichs werden aber auch in der Wissenschaft zum Teil kontrovers diskutiert. Dazu ein Beitrag von Dr. Klaus-Peter Fox.

Leider leben Legenden lange und sind kaum auszurotten. Auch einseitige Beleuchtungen werden oft nicht gerne infrage gestellt. Die andauernden Auseinandersetzungen um die Strukturen des bundesstaatlichen Finanzausgleiches¹ sind da ein gutes Beispiel.

Bei vollem Licht betrachtet hat „Finanzausgleich“ viele Aspekte:

- die Regelung der Aufgabenverteilung,
- die Regelung der Ausgabenverteilung,
- die Regelung der Einnahmenverteilung,
- die Gestaltung der Ausgleichsmechanismen.

Das Grundgesetz ist so angelegt, auch wenn das von vielen nicht immer so klar erkannt und verarbeitet wird:

- In Art. 71 ff. GG ist die Aufgabenzuweisung zwischen Bund und Ländern geregelt.
- Art. 91 ff. bzw. 104a GG sind die Ausgabenzuordnungen zu entnehmen.
- In Art. 105 ff. GG finden sich die Bestimmungen über die Einnahmezuständigkeiten und die Ausgleichsregelungen.

Die Bestimmungen für die länderinneren Regelungen der Aufgabenzuweisung und Finanzierung der Kommunen sind nur zum Teil im Grundgesetz zu finden (Art. 28 GG und Art. 106 GG), weil nach dem Staatsverständnis in der Bundesrepublik die Gemeindefür ihre Aufgaben und deren Finanzierung sind, folglich sind die Länderverfassungen bzw. die Kommunal selbstverwaltungsgesetze der rechte Platz für entsprechende Regelungen.

Dr. Klaus-Peter Fox, 56, ist Dozent für die Fächer Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung des Saarlandes.

Schief lage der Diskussion

Die allgemeine Auffaltung der Strukturen der bundesstaatlichen Finanzverfassung in Deutschland zeigt bereits, dass die Diskussion unter Bund und Ländern, auch vor dem Bundesverfassungsgericht und auch verbreitet in der wissenschaftlichen Literatur² einen blinden Fleck aufweist: Die Aufgabenzuweisung zwischen den Gebietskörperschaften steht überhaupt nicht im Blickpunkt. Das hat eine lange Tradition und finanziell bedeutsame Folgen.

Die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern ist letztmals in der Finanzreform 1969 neu geregelt worden. Damals sind die Folgen der Diskussion um den „kooperativen Föderalismus“³ in das Grundgesetz eingearbeitet worden – was sich formal auch heute noch an den „a/b“-Paragraphen (z.B. Art. 91 a, Art. 91 b, Art. 104 a GG) zeigt. Damals neu eingefügt worden sind vor allem die zwischen Bund und Ländern finanziell und organisatorisch gemeinsam wahrgenommenen Aufgaben („Gemeinschaftsaufgaben“ Art. 91 a ff. GG) sowie die Klarstellung der Ausgabenfinanzierung (Art. 104 a GG).

Nach der Wiederherstellung der Deutschen Einheit 1990 ist versäumt worden, die historisch einmalige Gelegenheit seit 1949 zu nutzen, die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern einer Revision zu unterziehen. Stattdessen sind lediglich Finanzierungsregelungen gefunden worden, welche die finanziellen Belastungen von Bund und den (alten westlichen)

¹ Dieser Ausdruck ist bewusst gewählt, um auszudrücken, dass es im Kern um die finanziellen Regelungen zwischen Bund und Ländern (einschließlich ihrer Gemeinden) geht.

² Vgl. etwa T. Lenk, A. Birke: Neuordnung der Finanzierungslasten des Fonds „Deutsche Einheit“, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 80. Jg. (2000), H. 12, S. 722 ff.; sowie C. Baretta, B. Huber, K. Lichtblau: Weniger Wachstum und Steueraufkommen durch den Finanzausgleich in: WIRTSCHAFTSDIENST, 81. Jg. (2001), H. 1, S. 38 ff.; vgl. auch F. Klein: Lehrbuch des öffentlichen Finanzrechts, Neuwied und Darmstadt 1987.

³ Vgl. dazu insbesondere Kommission für die Finanzreform: Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart u. a. 1966, vor allem Teil B.

Ländern zeitlich strecken⁴. Das dazu taugliche Instrument war der „Fonds Deutsche Einheit“⁵; zu einer Revision der Aufgabenverteilung ist es nicht gekommen⁶.

Die Folgen dieser Entwicklung sind finanziell auszumachen. Da sich Bund und Länder im Solidarpakt zur Einbeziehung der (neuen, jungen?) Länder⁷ in den strukturell prinzipiell ungeänderten bundesstaatlichen Finanzausgleich ab 1995 verständigt haben, ist sein Volumen stark angestiegen, vor allem wenn man die Umsatzsteuerverteilung mit einbezieht. So belief sich das Transfervolumen im Jahr 1999 auf knapp 65 Mrd. DM⁸.

Festzuhalten bleibt: Wer vor einer Neuordnung der Aufgabenverteilung zurückschreckt, sollte sich nicht wundern, dass die finanziellen Ausgleichsbedarfe steil in die Höhe schießen. Das ist derzeit der Fall und wird von vielen beklagt.

Mängel des Finanzausgleichs

In föderalen Systemen sind Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen der Gebietskörperschaften zu ordnen. In der Bundesrepublik sind sie auf Bund und Länder verteilt. Art. 30 GG stellt klar, dass die Zentralebene der Republik die Länder sind. Das Grundgesetz nennt die Bundeskompetenzen – im Aufgabenbereich Art. 71 ff. GG, im Ausgabenbereich Art. 91a ff. GG sowie Art. 104a GG und im Einnahmenbereich Art. 106 GG ausdrücklich als Ausnahme der Vermutungen der Länderzuständigkeiten in Art. 30, 70 und 80 GG. Zuzugeben ist, dass die öffentliche Wahrnehmung den Bund in der ersten Reihe sieht. Die Tatsache, dass viele Gesetze im Bundesrat Zustimmung erfahren müssen, um in Kraft treten zu können, oder im Nichteinigungsfall im Vermittlungsausschuss landen, zeigt die Bedeutung der Länder in ihrer tatsächlichen Ausprägung.

⁴ Es wird nicht erörtert, ob es überhaupt möglich ist, Lasten zeitlich in die Zukunft zu verteilen, denn das hieße, eine alte Diskussion aufzuwärmen. Festzuhalten ist: realwirtschaftlich ist eine Verschiebung von Lasten in die Zukunft nicht möglich.

⁵ Vgl. dazu T. Lenk, A. Birke, a.a.O., S. 723.

⁶ Vgl. dazu H. Albert: Die Föderalismusdiskussion im Zuge der deutschen Einigung, in: K. Bohr (Hrsg.): Föderalismus. Demokratische Struktur für Deutschland und Europa, München 1992, S. 1 – 30; R. Peffekoven: Reform des Finanzausgleichs – eine vertane Chance, in: Finanzarchiv. N.F. Bd. 51 (1994), S. 281 – 311; zur Frage der Aufgabenverteilung vgl. W. Albers: Grundsätze der Aufgabenverteilung, in: W. Kitterer: Sozialhilfe und Finanzausgleich, Heidelberg 1990, S. 1 – 14.

⁷ Historisch gesehen ist das Saarland das erste „neue“ Bundesland. Die Bevölkerung hat – anders als in den Beitrittsländern – am 23. Oktober 1955 mit ganz großer Mehrheit das „Saarstatut“ abgelehnt und somit den Weg für die Eingliederung in die Bundesrepublik zum 1. Januar 1957 bereitet. Die wirtschaftliche Eingliederung ist erst im Juli 1959 vollzogen worden. Damals ist der Weg von Ausgleichszahlungen und Sonderprogrammen gewählt worden, um den wirtschaftlichen Anpassungsproblemen zu begegnen.

⁸ Vgl. C. Baretti, B. Huber, K. Lichtblau, a.a.O., S. 39.

Ausgleichsmechanismen sind regelmäßig unvollkommen, schon darum, weil ihre Bemessungskriterien praktikablen, nicht aber theoretisch vollkommenen Kriterien folgen. Von daher ist nicht überraschend, dass ihre Ergebnisse nicht allein auf wirtschaftlich-rationaler Grundlage gefunden werden⁹. Wer den Anspruch erhebt, den bundesstaatlichen Finanzausgleich auf einer wissenschaftlichen Ebene rational konstruieren zu wollen, ist zu bewundern, aber auch dafür zu schelten, dass er den tatsächlichen Ablauf der Dinge nicht ausreichend erkannt hat oder wahrnehmen will. Der bundesstaatliche Finanzausgleich hat aus Sicht von Ökonomen ganz viele Mängel:

- Begrenztheit auf einen Einnahmenausgleich,
- Verschmutzung durch Bedarfselemente (Einwohnerwertung, Sonderbedarf u.a.),
- Gestaltung des Ausgleichstarifs.

Daran werden vielfach Folgerungen festgemacht, die allerdings so gut wie vollständig auf Vermutungen gründen.

Vermutungen stärker als Nachweise

Tatsächliches Handeln ist beobachtbar, die Motive des Handelns nicht. Darüber lassen sich Mutmaßungen anstellen; manche sind naheliegend, andere nicht. Eher fernliegend sind etwa die Vermutungen, die manche Ökonomen den Ländern der Bundesrepublik an Handlungsstrenge unterstellen. Schon Bezeichnungen sind da verräterisch: Es gibt keine Bundesländer! Das Grundgesetz ist da ganz eindeutig: Staatsebenen sind der Bund und die Länder, und die Länder sind da auf allen Gebieten in der Vorhand (vgl. Art. 30 GG/Art. 70 GG, Art. 80 GG). Der implizite Besitzanspruch, den das Wort „Bundesländer“ insinuiert, geht grundgesetzlich völlig ins Leere. Das Land Sachsen-Anhalt ist Staat im Sinne des Grundgesetzes wie der Bund! Andere Länder auch. Schon Art. 30 GG weist das aus. Art. 109 GG zeigt das haushaltsmäßig auf¹⁰.

Kritik an den Regelungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs wird vielfach strukturiert: Neben Einwohnerwertung, Seehafenlasten, Sondertatbestände bei den Ergänzungszuweisungen, auf die im Folgenden nicht gesondert eingegangen werden kann, wer-

⁹ Vgl. dazu R. Börsinger: Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs 1995, Finanzwissenschaftliche Schriften Bd. 93, Frankfurt u. a. 1999, der vor allem die der Einigung über den Solidarpakt 1993 (mit Wirkung für den Finanzausgleich ab dem Jahr 1995) vorausgehenden Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern analysiert hat.

¹⁰ An dieser Stelle wird nicht darauf eingegangen, wie die grundgesetzlichen Regelungen in der politischen Realität entsprechend umgesetzt sind. Die derzeitigen politischen Auseinandersetzungen um die Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs zeigen dies recht deutlich.

den vor allem falsche Anreizstrukturen der Finanzausgleichsregelungen ausgemacht¹¹, die zusammengefasst darin gipfeln, die Empfängerländer hätten kein Interesse daran, weil sie ohnehin von den Zahlerländern finanziell ausgehalten würden¹².

Schlüssige Nachweise dafür gibt es keine, dafür ist aber schon der Ansatz verfehlt. Es gehört schon einiger intellektueller Mut dazu, davon auszugehen, dass Organisationen sich wie Individuen verhalten. Denen, die das tun, ist das breite Spektrum der Institutionenökonomik¹³ offenbar vollständig verschlossen geblieben. Das Konzept der Transaktionskosten ist noch viel älter. Wer diese Art der Betrachtungen völlig außen vor lässt, trägt Wasser auf die Mühlen der Kritiker des ökonomischen Denkens, die vorwurfsvoll beklagen, die Wirtschaftstheorie habe nichts mit der Realität zu tun, da sie wichtige Einflussfaktoren außer Acht lässt¹⁴.

Ökonometrische Scheinargumente

Bisweilen werden Regressionsanalysen bemüht, um Zusammenhänge darzustellen und zu belegen. Es kann ja nützlich sein, rechnerisch und vor allem graphisch zu zeigen, dass das, was man sich ausgedacht hat, auch in zahlenmäßigen Zusammenhängen wiedergefunden werden kann¹⁵. Das Dilemma solcher Ansätze liegt aber schon ganz am Anfang: Bevor gerechnet wird, muss die Sachlogik zurechtgerückt sein, bloße Vermutungen lassen sich regressionsanalytisch kaum stützen¹⁶.

Ein recht gutes Beispiel für die Problematik regressionsanalytischer Ansätze ist der Vorwurf, die Empfängerländer ließen – absichtsvoll – die Steuerverwaltung personell schlecht ausgestattet, weil die Grenz-

belastung durch den Finanzausgleich so hoch sei, dass es sich nicht lohne, das eigene Steueraufkommen auszuschöpfen¹⁷. Der versuchte regressionsanalytische Beleg erweist sich schon optisch als wenig schlüssig, weil sich für die dargestellte Punktwolke aus sehr wenigen Beobachtungen eine Regressionsgerade zwar rechnerisch ermitteln lässt, sie ist allerdings für die Beziehung der dargestellten Einflussfaktoren zueinander kaum aussagefähig. Der angegebene Korrelationskoeffizient von 56% ist dann auch danach¹⁸!

Zudem wird der Finanzausgleich in seiner heutigen Struktur als Wachstumsbremse verunglimpft und als Handlungsempfehlung für eine Steuererhöhung die Senkung der Grenzbelastung empfohlen. Bei einer Senkung der Grenzbelastung würden nach dieser Rechnung das Steueraufkommen um 22 Mrd. DM bundesweit steigen¹⁹! Es erstaunt schon, dass durch eine Regressionsanalyse ein bislang völlig unentdeckter Wachstumsfaktor ausgemacht werden kann. Regressionsanalysen machen nur dann Sinn, wenn zuvor ein auf sachlogische Begründungsmuster gestützter Zusammenhang zwischen den Variablen dargelegt ist. Eine wissenschaftliche Beliebigkeit in der Anwendung der Ökonometrie sollte nicht genährt werden.

Ein vorläufiges Fazit

Es mag ja bedauerlich sein, aber die Finanzverfassung des Grundgesetzes ist kompliziert, aber so ist auch das Leben. Und es gilt auch: Die Konstruktion des öffentlichen Lebens ist eine gesellschaftlich höchst bedeutsame und politisch stets umstrittene Angelegenheit, die sich letztlich nur politisch in den dafür jeweils vorgesehenen Strukturen wird lösen lassen. Ökonomen sollten dazu beitragen, so gut sie es vermögen, vor allem aber mit schlüssigen Argumenten. Vermutungen sind da zu wenig, zumal dann, wenn sie sich nicht belegen lassen, dafür aber gängige und verbreitete Vor-Urteile bedienen.

¹¹ Vgl. dazu bereits S. Homburg: Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs, in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 51 (1994), S. 312 – 330, wo allgemeine Aussagen elementar formalisiert und mit absichtsvollen länderbezogenen Bezügen gefüllt werden. Inhaltlich ist die Argumentation allerdings etwas dünn.

¹² Vgl. C. Barette, B. Huber, K. Lichtblau, a.a.O., passim; T. Lenk, A. Birke, a.a.O., passim. Jüngst hat eine im übrigen eher angesehene Tageszeitung in einem längeren Kommentar auf der Wirtschaftsseite die Länder in der Hängematte vorgefunden, vgl. H. Göbel: Länder in der Hängematte, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. April 2001, S. 17; vgl. auch N. Berthold: Länderfinanzausgleich bringt Wachstumsmotor ins Stottern, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. Januar 2001.

¹³ Vgl. etwa R. Richter: Geldtheorie. 2. Auflage. Berlin u. a. 1990, 3. Kapitel; sowie R. Richter, E. Furubotn: Neue Institutionenökonomik, Tübingen 1996.

¹⁴ Vgl. etwa J. Beckert: Grenzen des Marktes. Die sozialen Grundlagen wirtschaftlicher Effizienz, Frankfurt, New York 1992; vgl. aber auch – quasi als Gegenbeispiel E. Fees: Mikroökonomie. Eine spieltheoretisch- und anwendungsorientierte Einführung, Marburg 1997; sowie M. Levi: Volkswirtschaftlich denken. Vom alltäglichen Nutzen der Wirtschaftswissenschaft, Basel u. a. 1987.

¹⁵ Vgl. dazu C. Barette, B. Huber, K. Lichtblau, a.a.O., S. 41 f.

¹⁶ Einige Autoren stellen Graphiken zusammen, die (kausale?) Beziehungen zwischen Faktoren anscheinend anschaulich anzeigen, aber sie verzichten auf Regressionsanalysen und überlassen dem betrachtenden Leser, seine Schlüsse selbst zu ziehen. Vgl. D. Vesper: Die Einwohnerwertung der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich – mehr als gerechtfertigt, in: DiW-Wochenbericht 11-12/2001, S. 173-185, hier S. 178.

¹⁷ Vgl. C. Barette, B. Huber, K. Lichtblau, a.a.O., S. 41.

¹⁸ Vgl. ebenda.

¹⁹ Vgl. ebenda S. 42. Selbst nach Beleg durch die Autoren ist der Erklärungswert gerademal bei 30%: ein ganz schlechter Wert.