

MPRA

Munich Personal RePEc Archive

On the Controversy of Fiscal Equalization in Germany

Spahn, Paul Bernd

Goethe Universität Frankfurt

2000

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/13245/>

MPRA Paper No. 13245, posted 08 Feb 2009 14:46 UTC

Zur Kontroverse um den Finanzausgleich in Deutschland

Von Paul Bernd Spahn¹

Vorbemerkungen

Das System zwischenstaatlicher Finanzbeziehungen in der Bundesrepublik Deutschland ist seit langem umstritten. Insbesondere die stark nivellierende Wirkung des Finanzausgleichs im weiteren Sinne wird kritisiert, nicht allein wegen der Fragwürdigkeit seiner Verteilungskriterien, sondern auch wegen der damit verbundenen negativen ökonomischen Anreizwirkungen. Unabhängig davon verbreitet sich in der Finanzwissenschaft zunehmend die Auffassung, dass sich das korporatistische Staatsmodell des „kooperativen Föderalismus“ überholt hat und dass sich der Staat im Zeitalter der Globalisierung—ebenso wie der private Sektor—den Kräften des Marktes und dem Wettbewerb der Institutionen untereinander stellen muss. Vertreter eines solchen „Wettbewerbsföderalismus“ stellen die Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland denn auch vom Ansatz her in Frage.²

Auch abgesehen von dieser besonderen Position hat die Diskussion um den Finanzausgleich in Deutschland dadurch Auftrieb erhalten, dass sich das Bundesverfassungsgericht als Folge von Normenkontrollanträgen der Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern und Hessen³ mit der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes über den Finanzausgleich beschäftigen musste und mit einem Urteil vom 11. November 1999 den Bundesgesetzgeber verpflichtet hat, das bestehende Finanzausgleichsgesetz zu überholen.⁴ Dabei setzt es den Gesetzgeber insofern unter Zeitdruck, als das Finanzausgleichsgesetz nur noch übergangsweise weiter gilt und spätestens am 1. 1. 2005 verfassungswidrig und nichtig wird.⁵

Es ist verständlich, dass das Bundesverfassungsgericht als Normenkontrollinstanz kaum in der Lage war, eine radikalere Reform des Finanzausgleichs—etwa im Sinne des „Wettbewerbsföderalismus“—einzufordern. Seine Argumentation muss sich immer im Rahmen der gegebenen Finanzverfassung des Grundgesetzes bewegen, d.h. systemimmanent bleiben. Dennoch haben systemverändernde Reformvorstellungen ein gewisses Maß an Unterstützung durch das Gericht erfahren und eine weitergehende Diskussion um eine grundlegende Verfassungsreform angestoßen. In dieser Hinsicht sind aus meiner Sicht folgende rechtspolitischen Aspekte des Urteils besonders bemerkenswert:

- Das Bundesverfassungsgericht hebt in der Begründung des Urteils die „Bewahrung der historischen Individualität“ der Länder ebenso wie „das vom Bundesstaatsprinzip gesicherte Maß an Wettbewerb zwischen den einzelnen Ländern“ (Abs. 213) und die

¹ Goethe-Universität, Frankfurt am Main. <http://wiwi.uni-frankfurt.de/professoren/spahn/>.

² Siehe z.B. Kronberger Kreis (2000).

³ Ein weiterer Normenkontrollantrag der Länder Bremen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein hatte nach Auffassung des Gerichts keine Auswirkung auf den Ablauf und Prüfungsumfang des Verfahrens.

⁴ BVerfG, 2 BvF 2/98 vom 11.11.1999, Absatz-Nr. (1 – 347), <http://www.bverfg.de/>.

⁵ Das Gesetz über den Finanzausgleich gilt nur noch bis zum 31. Dezember 2004 fort. Sollte ein vom Bundesverfassungsgericht gefordertes „Maßstäbengesetz“ nicht bis zum 1. Januar 2003 in Kraft getreten sein, so wird das Finanzausgleichsgesetz bereits mit diesem Tag nichtig.

„innovationsfördernde Funktion des politischen Wettbewerbs der Länder untereinander und gegenüber dem Bund“ hervor (Abs. 214). Dies nimmt zumindest den Grundgedanken der ökonomischen Kritik am kooperativen Föderalismus auf.

- Das Urteil gibt dem Gesetzgeber einen doppelten Auftrag, nämlich im Rahmen eines „Maßstabgesetzes“ zunächst „verfassungsmäßige Grundsätze inhaltlich zu verdeutlichen“ und verfassungskonkretisierende Kriterien der Zuteilung und des Ausgleichs zu benennen. Erst danach sollen konkrete Folgerungen in Form eines Gesetzes über den Finanzausgleich gezogen werden (Abs. 277). Dabei erhält das „Maßstabgesetz“ beinahe verfassungsmäßigen Rang, insofern es allgemein, rational-planend, längerfristig und dabei möglichst unabhängig von konkreten Finanzierungsinteressen angelegt sein soll, etwa im Sinne des Rawlsschen „Schleiers der Unwissenheit“ – wenn dies auch in der Praxis eine Illusion bleiben dürfte (Abs. 282).
- Ganz im Geiste dieser Philosophie äußert das Bundesverfassungsgericht sogar Bedenken gegen eine „Gesetzgebungspraxis, die das Finanzausgleichsgesetz faktisch in die Verantwortlichkeit des Bundesrates verschiebt“ (Abs. 284). Eine bloße parlamentarische Mehrheit rechtfertigt noch nicht einen beschlossenen Finanzausgleich zu Lasten einer Minderheit, selbst dann nicht, wenn diese positiv an der Beschlusslage mitgewirkt hat. Damit fällt dem Bundesgesetzgeber eine verantwortungsvolle, bewertende und ausgleichende Rolle im Bundesstaat zu, die an allgemein gültige, übergeordnete Rechtsprinzipien gebunden ist.
- Schließlich übt das Bundesverfassungsgericht Kritik an einer spezifischen Regelung des Grundgesetzes selbst, weil eine allgemeinen Prinzipien gehorchende Finanzverfassung keine Sonderregelungen im Verfassungsrang dulden dürfe (Abs. 311). Damit wirkt das Gericht Tendenzen entgegen, die auf lange Sicht zu einer Überspezifizierung von Verfassungsregeln und möglichen Inkonsistenzen führen könnten, wie wir es von anderen Bundesstaaten kennen.

Ich möchte im Folgenden davon absehen, alle Einzelheiten des Urteils des Bundesverfassungsgericht zu kommentieren und lediglich die Grundlinien seiner Argumentation herausarbeiten. Auch soll die über die systemimmanente Beurteilung des Finanzausgleichs hinausgehende Kritik des deutschen Finanzausgleichs in ihren wesentlichen Aspekten gewürdigt werden. Zunächst aber ist erforderlich, dass ich das bestehende System des deutschen Finanzausgleichs grob skizziere, da die Kritik erst vor diesem Hintergrund verständlich wird.

Das Grundmodell des deutschen Finanzföderalismus

Der Finanzausgleich in Deutschland bettet sich in ein System horizontaler Gewaltenteilung ein, das auch als „kooperativer Föderalismus“ verstanden wird. Es ist hilfreich, sich dieses Modell im Gegensatz zu dem bekannteren angelsächsischen Typus des Föderalismus zu verdeutlichen, der auf dem Grundsatz einer vertikalen Gewaltenteilung beruht.

Das Föderalismusmodell der Vereinigten Staaten folgt der Idee, Verantwortlichkeiten im staatlichen Bereich vertikal und möglichst überschneidungsfrei auf verschiedene Ebenen aufzuteilen. Jede Ebene sorgt sich dabei unabhängig um die Finanzierung ihrer Aufgaben und greift auch auf eigene Steuerquellen zurück. Sofern eine solche vertikale Aufgabentrennung gelingt, besteht keinerlei Anlass dazu, zwischen den staatlichen Ebenen zu koordinieren, da diese unabhängig agieren können, ohne miteinander in Konflikt zu geraten. Freilich kommt es bei diesem Modell in der Praxis zu vielfältigen Kompetenzüberschneidungen. Auch die Mehrfachnutzung von Steuerquellen durch unterschiedliche Hoheitsträger ist nicht ausgeschlossen, was aus der Sicht der Steuerpflichtigen erhebliche Komplexität im Steuerrecht nach sich ziehen kann (wie etwa besonders in der Schweiz).

Das Modell des kooperativen Föderalismus kennt zwar ebenfalls die vertikale Gewaltenteilung (z.B. bei der Landesverteidigung), wählt aber überwiegend einen Ansatz, bei dem mehrere staatliche Ebenen in unterschiedlicher Funktion für bestimmte Politikfelder verantwortlich sind. Der Bund dominiert dabei in der Gesetzgebung (unter Beteiligung der Länderregierungen durch eine Zweite Kammer: den Bundesrat); die Länder und Gemeinden sind in der Regel für den Vollzug der Gesetze und die gesetzesfreie Verwaltung zuständig, wobei sie auf einen Verwaltungs- und Kontrollapparat zurückgreifen können, der dem Bund im allgemeinen fehlt. Die administrative Rolle der Länder und Gemeinden erstreckt sich—bis auf wenige Ausnahmen—auch auf die Steuerverwaltung. Im allgemeinen setzt die Bundesgesetzgebung den nationalen Rahmen, wobei der „Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ (neuerdings „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“) als verfassungsmäßigem Auftrag eine besondere Rolle zufällt. Länder und Gemeinden administrieren—neben denen des Bundes—freilich auch jene Politikfelder, die sie selbst unabhängig besetzen können.

Es ist verständlich, dass ein solches Modell der innerstaatlichen Kooperation in vielen Politikbereichen nicht nur koordinierende Planung erforderlich macht, sondern auch institutionelle Formen der Zusammenarbeit auf politischer und bürokratischer Ebene. Es kommt zu der von vielen Ökonomen kritisch gesehenen „Politikverflechtung“, bei der sich Zuständigkeiten verwischen und damit die Verantwortlichkeit der Politik gegenüber dem Wahlbürger gemindert wenn nicht beseitigt wird. Zur Vermengung von Verantwortlichkeiten tritt die Mischfinanzierung für bestimmte staatliche Aufgaben⁶, was unter dem Aspekt verzerrender ökonomischer Anreize gleichfalls kritisch gesehen wird.⁷

Es entspricht dieser Philosophie, dass auch die Steuerpolitik in hohem Maße zentralisiert ist. Nicht nur ist das Steuerrecht für alle Steuern (mit gewissen Ausnahmen auf gemeindlicher Ebene) bundeseinheitlich geregelt; die Länder der Bundesrepublik Deutschland besitzen im Unterschied zu den Staaten oder Provinzen anderer Föderationen keine eigentliche Steuerhoheit. Hinzu kommt, dass die Bedeutung der den staatlichen Ebenen direkt zufließenden Steuern gering ist;⁸ der größte Teil der Steuereinnahmen fließt Bund, Ländern und Gemeinden in Form von Verbundsteuern gemeinschaftlich zu. So führt nicht nur die Vermengung von politischen Kompetenzen, sondern auch die Einschränkung der Finanzautonomie durch Bündelung von Steuerquellen und durch verwässernde Mischfinanzierung zu einer Gefährdung staatlicher Eigenständigkeiten.

Diese bereits in der Grundverfassung des deutschen Finanzsystems angelegte Intransparenz wird durch den Finanzausgleich noch verstärkt. Die auf dem Gedanken der zwischenstaatli-

⁶ Als Tatbestände einer Mischfinanzierung können insbesondere die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG angeführt werden. Außerdem wirken Bund und Länder in der Bildungsplanung und bei der Forschungsförderung zusammen (Art. 91b GG); die Länder sind an der Umsetzung sogenannter „Geldleistungsgesetze“ nach Art. 104a Abs. 3 GG beteiligt (Wohngeld, Erziehungsgeld, Studienförderung) und sie erhalten Finanzhilfen nach Art. 104 a Abs. 4 GG (etwa für den sozialen Wohnungsbau oder die Städtebauförderung).

⁷ Die Kritik richtet sich dabei weniger gegen das Finanzierungsinstrument selbst, als gegen die damit häufig verbundene Verwischung von Zuständigkeiten. Als „Kofinanzierung“ ist diese Art der Finanzierung im Gegenteil sogar von Vorteil, sofern es gelingt, damit einhergehende zwischenstaatliche „Externalitäten“ zu internalisieren, wie sie häufig etwa bei der Realisierung eines öffentlichen Infrastrukturprojekts auftreten. Hierbei sollte freilich die ausschließliche Kompetenz bei der ausführenden Ebene bleiben, die als (eigenverantwortlicher) Agent für die mitfinanzierende Gebietskörperschaft tätig würde.

⁸ Im Jahre 1998 betrug der Anteil der Bundessteuern am gesamten Steueraufkommen 15,7 Prozent, wobei mehr als die Hälfte (8 Prozent) auf die Mineralölsteuer entfiel. Bei den Ländern war der Anteil 4,4 Prozent und bei den Gemeinden (einschließlich Gewerbesteuern) 8,2 Prozent. Die wichtigsten Steuern—Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Mehrwertsteuer—, deren Anteil 1998 mehr als zwei Drittel (70,8 Prozent) betrug, stehen als Verbundsteuern grundsätzlich allen drei Ebenen von Gebietskörperschaften zu. Auch an der gemeindlichen Gewerbesteuer sind Bund und Länder durch eine Umlage beteiligt.

chen Solidarität beruhenden Umverteilungswirkungen des Finanzausgleichs haben inzwischen ein Ausmaß erreicht, das sich nur noch unter Rückgriff auf fragwürdige „organisistische“ oder „korporatistische“ Staatsphilosophien rechtfertigen lässt. Stellt man hingegen — wie im Ansatz das Grundgesetz der Bundesrepublik — auf die Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Länder ab — eine Zielsetzung, die nicht nur ökonomischen Prinzipien gerecht wird, sondern auch international auf eine mehr als zweihundertjährige verfassungsrechtliche Tradition zurückblickt —, so muss man an eine weitaus tiefer greifende Reform des Finanzausgleichs denken, als dies das Urteil des Bundesverfassungsgericht nahe legt.

Das System des Finanzausgleichs

Man stelle sich das System des Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland am besten abgestuft vor. Lässt man Details — wie etwa die verschiedenen Kontrollrechnungen und Garantievorschriften — außer Acht, so unterscheidet man den vertikalen vom horizontalen Finanzausgleich, wobei letzterer sich wiederum in drei Stufen unterteilen lässt.

Beim *vertikalen Finanzausgleich* geht es um die Aufteilung der Verbundsteuern zwischen Ebenen — zwischen Bund und Ländern sowie neuerdings auch den Gemeinden.⁹

Beim *horizontalen Finanzausgleich* geht es um die Aufteilung von Ressourcen zwischen Gebietskörperschaften der gleichen Ebene. Man unterscheidet

- die regionalen Verteilungswirkungen, die implizit mit der Zuweisung von Verbundsteuern auf Länder und Gemeinden verknüpft sind;
- den eigentlichen horizontalen Länderfinanzausgleich (LFA);
- die Verteilungswirkungen als Folge von asymmetrischen vertikalen Finanzzuweisungen des Bundes an die Länder (Bundesergänzungszuweisungen).

Der vertikale Finanzausgleich

Grundlage für den vertikalen Finanzausgleich ist Artikel 106, Abs. 3 bis 9 GG. Der Verfassungsgesetzgeber geht dabei von der Fiktion aus, dass es möglich sei, die längerfristig „notwendigen Ausgaben“ von Bund und Ländern „unter Berücksichtigung einer mehrjährigen Finanzplanung“ zu ermitteln und danach einen „billigen Ausgleich“ zwischen den staatlichen Ebenen zu erzielen (Art. 106, Abs. 3 GG). Nach der Zielsetzung der Verfassung gäbe es folglich in der Bundesrepublik kein „vertikales Ungleichgewicht“ wie wir es von anderen Föderationen mit verfassungsmäßig getrennter Zuordnung von Steuerquellen an die Ebenen kennen (etwa in Australien). Man mag dies als Vorteil ansehen; allerdings ist die politische und technische Umsetzung dieses verfassungsmäßigen Ideals mit erheblichen Problemen verbunden — wovon nicht nur das Urteil des Bundesverfassungsgericht zeugt (siehe weiter unten). In der Praxis erfolgt die Aufteilung der Umsatzsteuer anhand von sogenannten „Deckungsquoten“, dem rechnerischen Verhältnis der Einnahmen (ohne Kredite) zu den Ausgaben. Dieses Verfahren ist nach Aussagen des Bundesfinanzministeriums „stets Streitbehaftet gewesen“.¹⁰

Bund und Länder sind nach dem Grundgesetz am Aufkommen von Einkommen- und Körperschaftsteuer grundsätzlich je zur Hälfte beteiligt sind — bei Beteiligung der Gemeinden an den

⁹ Nach anderer Sicht ist bereits die Zuweisung der Ländersteuern (bzw. der Gemeindesteuern) Teil des vertikalen Finanzausgleichs. Die hier vertretene Auffassung beschränkt den Begriff auf die ausgleichenden Elemente staatlicher Zuweisung (einschl. der Zuweisung von Verbundsteuern).

¹⁰ Bundesministerium der Finanzen (1999), S. 36.

persönlichen Einkommensteuern. Diese Regelung ist insofern unproblematisch als die Beteiligungssätze langfristig festgeschrieben sind und die horizontale Verteilung grundsätzlich am örtlichen Aufkommen ansetzt.¹¹ Kritisch ist hingegen die vertikale Aufteilung des Aufkommens der Umsatzsteuer, der die Rolle des „billigen“ vertikalen Finanzausgleichs in erster Linie zufällt. Die Anteile an der Umsatzsteuer können durch ein einfaches Bundesgesetz geändert werden und sind damit in hohem Maße politisiert. Die Anteile an der Umsatzsteuer unterlagen in der Vergangenheit daher auch erheblichen Schwankungen. Derzeit entfallen 50,5 Prozent des Umsatzsteueraufkommens auf den Bund, 49,5 Prozent auf die Länder — allerdings nach Vorabzug von Prozentsätzen für einen konkreten Finanzbedarf des Bundes und für die Gemeinden.¹²

Tabelle 1: Länderanteile an der Umsatzsteuer in Prozent

1991-92	37,0
1993	39,0
1994	40,1
1995	44,0
1996-2000	49,5

Der horizontale Finanzausgleich

Im Zentrum der Kritik steht freilich der horizontale Finanzausgleich in seinen verschiedenen Aspekten.

1. Auf einer *ersten Stufe* geht es um die regionalen Verteilungswirkungen bei der Zuweisung von Verbundsteuern, hier im besonderen die der Umsatzsteuer. Dabei sieht der Gesetzgeber für drei Viertel des Aufkommens einen Schlüssel vor, der die Einwohnerzahlen der verschiedenen Länder berücksichtigt. Allerdings werden bis zu 25 Prozent des Umsatzsteueraufkommens den finanzschwachen Ländern vorweg in Form von „Ergänzungsanteilen“ zugewiesen. Durch diese Ergänzungsanteile wird ihre Finanzkraft auf 92 Prozent des Durchschnitts der Ländersteuern¹³ pro Kopf der Bevölkerung aufgebessert.

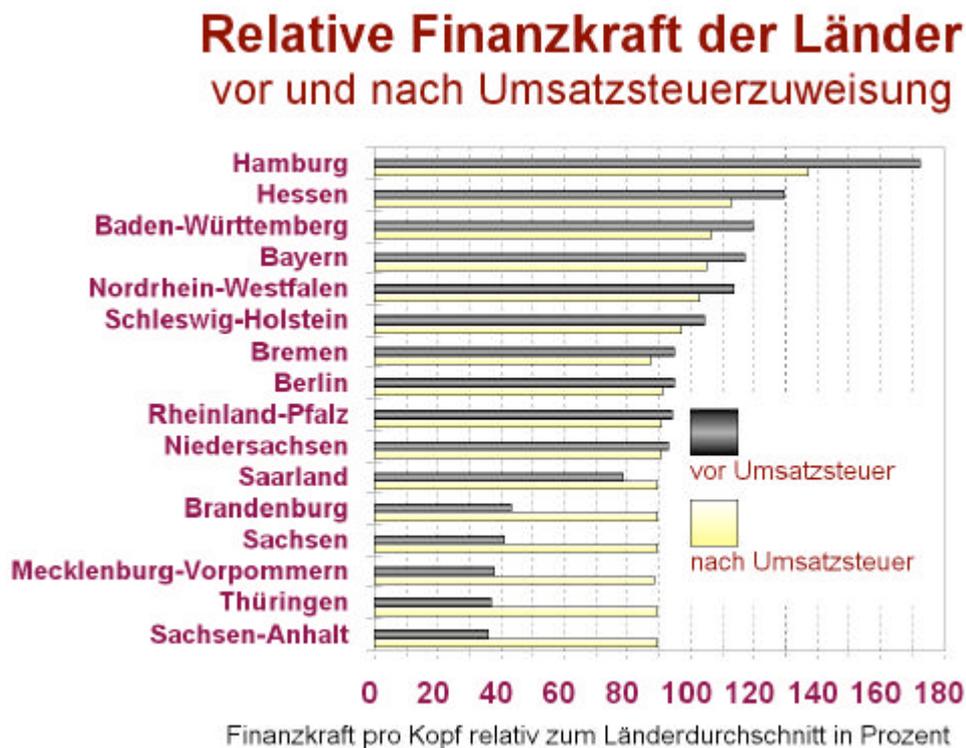
¹¹ Freilich ist die horizontale Aufteilung der Steuern vom Einkommen nicht unkontrovers: so erfordert die Körperschaftsteuer bei mehreren Betriebsstätten eine örtliche Zuordnung nach angemessenen Kriterien (in der Bundesrepublik Deutschland durch ein „Zerlegungsgesetz“ geregelt) und die Aufteilung der persönlichen Steuern nach dem Wohnsitzprinzip wird immer wieder als Benachteiligung von Produktionsstandorten im Verhältnis zu reinen Wohnregionen gesehen.

¹² Der Bund erhält derzeit (2000) einen Anteil von 5,63 Prozent des Umsatzsteueraufkommens vorab als Ausgleich für Belastungen im Zusammenhang mit einem zusätzlichen Bundeszuschuss zur Rentenversicherung; die Gemeinden sind seit 1998 an der Umsatzsteuer beteiligt (Art. 106 Abs. 5a GG). Der Vorabzug für die Gemeinden beträgt etwa 2,2 Prozent. Das Bundesverfassungsgericht hat insbesondere den Vorabzug für den Bund kritisiert und die Frage aufgeworfen, ob die nach der Verfassung „maßgeblichen Deckungsbedürfnisse überhaupt eine Berücksichtigung konkreter Bedarfe gestatten“ (Abs. 310). Es vertritt die Auffassung, dass Deckungsbedürfnisse grundsätzlich im Rahmen einer allgemeinen Regelung („Maßstäbengesetz“) zu bewerten und zu gewichten sind und keiner Regelung im Grundgesetz bedürfen (Abs. 311).

¹³ Die Ländersteuern werden hierbei nach § 7 Abs. 1 Finanzausgleichsgesetz berechnet.

Es wird häufig unterschätzt, wie stark diese impliziten Ausgleichswirkungen bei der Umsatzsteuerverteilung wirken. Betrachtet man allein die neuen Bundesländer (ohne Berlin) im Jahre 1998, so liegt deren Anteil durchschnittlich bei 43,8 Prozent des Länderdurchschnitts pro Kopf und erhöht sich allein durch die Art der Aufteilung der Mehrwertsteuer auf 84,6 Prozent des Durchschnitts.¹⁴ Das bedeutet konkret, dass diese Länder durch die Ergänzungsanteile an der Umsatzsteuer etwa doppelt so viel Umsatzsteuer pro Kopf zugewiesen bekommen wie die westlichen Bundesländer. Die umverteilende Wirkung der Umsatzsteuerzuweisungen ist für das Jahr 1998 in Grafik 1 abgebildet.¹⁵

Grafik 1:



2. Auf einer *zweiten Stufe* geht es um eine Umverteilung von Ressourcen, die ausschließlich auf Länderebene organisiert ist: dem eigentlichen Länderfinanzausgleich (LFA im engeren Sinne). Dies entspricht der Logik eines Modells, das keine vertikalen Finanzungleichgewichte kennt. Besteht nämlich ein vertikales Ungleichgewicht, wie etwa in Australien zugunsten des Commonwealth oder in der Europäischen Union zugunsten der Mitgliedsstaaten, dann wird man den Finanzausgleich im allgemeinen über asymmetrische Zuweisungen pro Kopf der Bevölkerung realisieren (in Australien von oben nach unten, in der EU von unten nach oben). Besteht hingegen ein solches vertikales Ungleichgewicht nicht, so gilt es, den Ausgleich unmittelbar zwischen den Gebietskörperschaften der unteren Ebene zu organisieren. Genau dies geschieht im Länderfinanzausgleich.

¹⁴ Die Ländersteuern nach § 7 Abs. 1 Finanzausgleichsgesetz—Maßstab für den Pro-Kopf-Ausgleich auf 92 Prozent des Durchschnitts durch Ergänzungsanteile an der Umsatzsteuer—enthalten die Umsatzsteueranteile der Länder nicht. Auf diese Weise können die Werte unter Einschluss der Umsatzsteuer unter 92 Prozent liegen.

¹⁵ Nach Daten des BVerfG, 2 BvF 2/98 vom 11.11.1999.

Die Ermittlung der Finanzkraftunterschiede der einzelnen Länder setzt eine Vergleichsgröße voraus. Dabei orientiert man sich grundsätzlich an einer standardisierten „Sollgröße“ für die Finanzkraft der Länder, der „Ausgleichsmesszahl“, die in etwa der durchschnittlichen Finanzkraft pro Kopf multipliziert mit der jeweiligen Bevölkerungszahl eines Landes entspricht.¹⁶ Dieser „Sollgröße“ wird eine entsprechende „Istgröße“ gegenübergestellt und der Unterschied zwischen beiden Größen nach einer Formel ausgeglichen. Länder unterhalb des Durchschnitts („ausgleichsberechtigte Länder“) erhalten eine Finanzausweisung, die von den Ländern oberhalb des Durchschnitts („ausgleichspflichtige Länder“) progressiv aufgebracht wird. Die Summe der Einzahlungen entspricht der Summe der Auszahlungen, d.h. es handelt sich um ein vollständiges „clearing“ ohne Beteiligung des Bundes.

Die Ausgleichswirkungen des Finanzausgleichs sind erheblich. Er bewirkt, dass die Finanzkraft aller Länder auf einem Mindestniveau von 95 Prozent der durchschnittlichen Finanzkraft gesichert wird. Die marginale finanzielle Belastung der ausgleichspflichtigen Länder erreicht dabei bis zu 80 Prozent. Unter bestimmten Bedingungen kann die Abschöpfungsquote sogar über 100 Prozent betragen.¹⁷

Der Länderfinanzausgleich wird weiter kompliziert durch rechnerische Korrekturen zum Schutz der Zahlerländer (Garantieklauseln)—beispielsweise die Festlegung einer Obergrenze für die Abschöpfung und Vorschriften zur Sicherung der Rangordnung in der Finanzkraft (§ 10 Abs. 3, Satz 2 und 3; § 10 Abs. 4 und 5 Finanzausgleichsgesetz).

3. Schließlich kommt es auf einer *dritten Stufe* zu einer weiteren Korrektur der Ressourcenaufteilung zwischen den Ländern durch die asymmetrisch wirkenden vertikalen Finanzausweisungen des Bundes (Bundesergänzungszuweisungen). Von dieser nach Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG gegebenen Möglichkeit hat der Gesetzgeber ausgiebig Gebrauch gemacht. Insbesondere werden die Unterschiede zwischen den Ländern durch sogenannte „Fehlbetragsergänzungszuweisungen“ des Bundes weiter nivelliert. Nach Verteilung dieser Zuweisungen erreichen die ausgleichsberechtigten Länder mindestens 99,5 Prozent des Bundesdurchschnitts der Finanzkraft aller Länder. Des Weiteren erhalten insgesamt neun Länder Sonderbedarfszuweisungen für die Kosten der politischen Führung; die neuen Bundesländer erhalten weitere Bundeszuweisungen auf Grund von „teilungsbedingten Sonderbelastungen“; und eine Reihe finanzschwacher westlicher Bundesländer erhält wegen unterschiedlicher Motive ebenfalls Zuweisungen, die allerdings zeitlich begrenzt sind und im Jahr 2004 auslaufen sollen.

Gewichtet man die drei Stufen des horizontalen Finanzausgleichs entsprechend dem Finanzvolumen, das auf jeder Stufe bewegt wird, so ergibt sich folgendes Bild für 1998:

¹⁶ Bei der Berechnung der Ausgleichsmesszahl wird auch die Steuerkraft der Gemeinden (zur Hälfte) berücksichtigt (§ 8 FAG). Für gemeindliche Steuern mit „Hebesatzrecht“ (d.h. die Gemeinden können die Steuersätze selbst festsetzen) wird bei der Berechnung der Einnahmen eine Standardisierung auf den Bundesdurchschnitt vorgenommen. Zur Abgeltung von Sonderbelastungen sieht das Gesetz feste Beträge für bestimmte Länder vor (§ 7 Abs. 3 FAG). Bei der Berechnung werden die Einwohnerzahlen gewichtet, wobei den Stadtstaaten eine stärkere Gewichtung zukommt (§ 9 Abs. 2 FAG). Die Gewichtung der Steuereinnahmen der Gemeinden erfolgt nach Größenklassen progressiv (§ 9 Abs. 3 FAG).

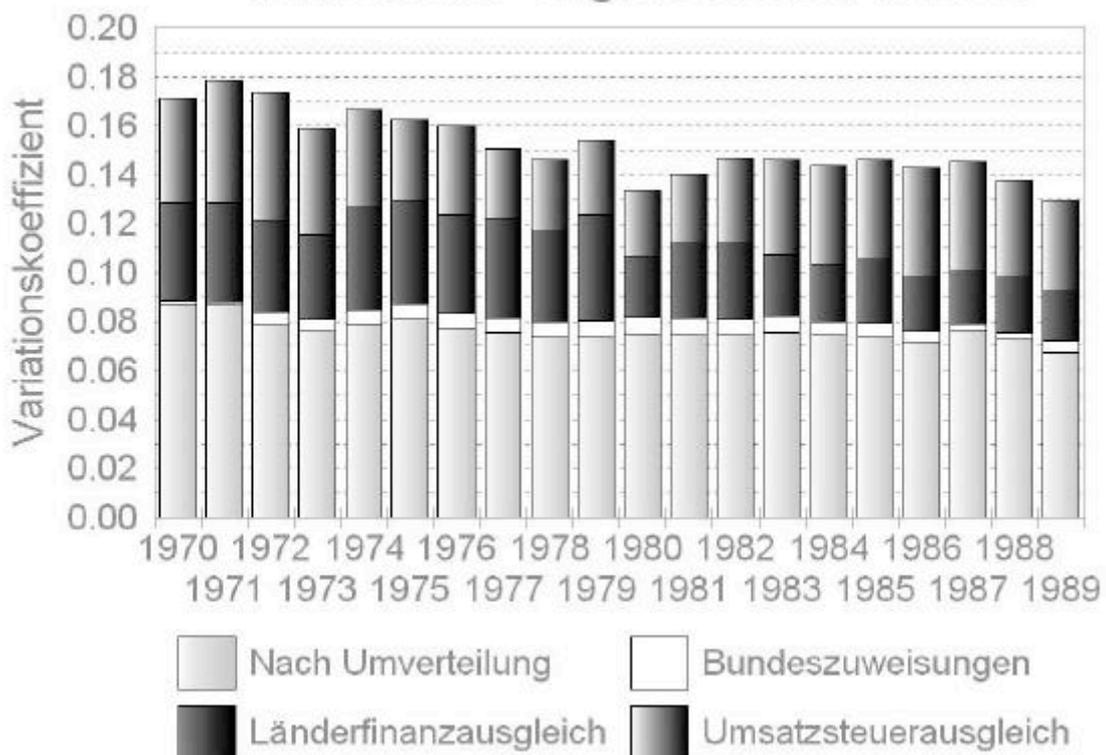
¹⁷ Dies ist dann der Fall, wenn die Summe der erforderlichen Ausgleichszuweisungen die nach der Formel errechneten Quoten der Zahlerländer übersteigt. In diesem Fall wird der übersteigende Betrag gleichmäßig auf die Zahlerländer aufgeteilt.

Umfang des umverteilten Finanzvolumens (in Mrd. DM)		
Umsatzsteuer (nur Ergänzungsanteile)	Länderfinanzausgleich	Bundesergänzungszuweisungen
17,6	13,5	25,7

Vergleicht man die Verteilung der Umsatzsteuer nach geltendem Recht mit der vollständigen Verteilung nach Einwohnern, so ist diese Differenz naturgemäß geringer als das Volumen der Ergänzungsanteile (14,3 Mrd. DM). Damit erreicht das auf der dritten Stufe bewegte Finanzvolumen fast den gleichen Betrag wie die Volumina der beiden ersten umverteilenden Stufen zusammengenommen. Dabei machte das Volumen der stark nivellierenden „Fehlbetragsergänzungszuweisungen“ 5,8 Mrd. DM aus; die Sonderzuweisungen an die neuen Bundesländer betragen 14,0 Mrd. DM. Das hohe Gewicht der Bundesergänzungszuweisungen, das diese erst als Folge der Wiedervereinigung erreicht haben, ist Gegenstand heftiger Kritik, denn der Verfassungsgesetzgeber sah diese Zuweisungen wohl in erster Linie als flankierende Maßnahme an— zum zeitlich begrenzten, situationsabhängigen Ausgleich von Sonderlasten einzelner Länder.

Grafik 2¹⁸:

Finanzausgleich und die Reduzierung horizontaler Ungleichheiten 1970-89



¹⁸ Eigene Berechnungen nach Daten des Bundesfinanzministeriums.

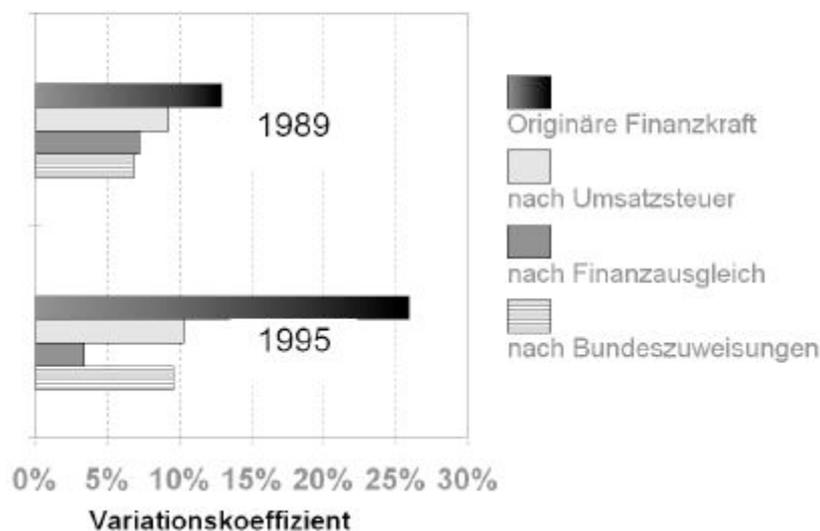
Misst man einmal die ausgleichende Wirkung der einzelnen Stufen des Finanzausgleichs in Deutschland anhand des Variationskoeffizienten—ein Maß für die regionale Streuung der Finanzkraft—, so ergibt sich folgendes Bild: Zu Beginn der 70er Jahre betrug die durchschnittliche Streuung ca. 17 Prozent vor Finanzausgleich und ca. 9 Prozent nach vollständigem Finanzausgleich. Der ausgleichenden Wirkung der Umsatzsteuerverteilung und des Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne kam dabei ungefähr die gleiche Bedeutung zu. Die korrigierenden Finanzzuweisungen des Bundes spielten damals nur eine sehr geringe Rolle.

Vergleicht man nunmehr die Ausgleichswirkungen des Finanzausgleichs vor und nach der Wiedervereinigung für das erste Jahr, in dem das gegenwärtige Finanzausgleichssystem wirksam wurde, nämlich 1995, so ergibt sich folgendes Bild: Die Streuung der originären Finanzkraft ist erwartungsgemäß erheblich größer (25,9 Prozent), aber bereits auf der ersten Stufe, der Zuweisung der Umsatzsteueranteile, wird fast die gleiche Streuung erreicht (10,3 Prozent), wie vor der Wiedervereinigung (9,2 Prozent in 1989). Des weiteren verstärkt sich die umverteilende Wirkung des Länderfinanzausgleichs erheblich. Nach LFA beträgt die Streuung 1995 nur noch 3,3 Prozent (im Gegensatz zu 7,2 Prozent in 1989). Besonders auffällig aber ist die Wirkung der Bundesergänzungszuweisungen, wodurch sich die Streuung der Finanzkraft zwischen den Bundesländern wieder erhöht und mit 9,5 Prozent fast das Niveau erreicht, wie vor dem Finanzausgleich im engeren Sinne. Freilich ist dies im besonderen eine Folge der Ausgleichszahlungen an die neuen Bundesländer, aber selbst ohne diese Zahlungen erhöht sich die Streuung durch die asymmetrischen Bundeszuweisungen.

Verfolgt man die ausgleichenden Wirkungen des Systems bis vor die Wiedervereinigung, so fällt zweierlei auf: Einmal reduziert sich die Streuung der originären Finanzkraft der Länder, d.h. vor jeglicher zwischenstaatlicher Umverteilung. Dies spricht dafür, dass sich innerhalb der Bundesrepublik Deutschland eine inhärente Tendenz zur Angleichung der Lebensverhältnisse bemerkbar gemacht hat—gemessen an der Entwicklung privater Einkommen und anderer steuerlicher Tatbestände. Des weiteren reduziert sich der Einfluss des Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne und die Bedeutung der Bundesergänzungszuweisungen nimmt zu, allerdings nur geringfügig.

Grafik 3:

Die Ausgleichswirkungen der drei Stufen des Finanzausgleichs



Zur Kritik des Finanzausgleichs

Bei der Wertung des Finanzausgleichs in Deutschland kann man zwischen systemimmanenter und systemtransformierender Kritik unterscheiden. Die Kritik des Bundesverfassungsgericht ist zweifellos systembezogen; systemüberschreitende Argumente werden insbesondere von den Befürwortern eines Wettbewerbsföderalismus vorgetragen. Dennoch sind die Grenzen fließend insofern als auch das Bundesverfassungsgericht der Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit subnationaler Gebietskörperschaften eine besondere Bedeutung beimisst.

Die wichtigsten Kritikpunkte lassen sich in folgende Rubriken einordnen: (a) fehlende Transparenz; (b) überzogene Umverteilungswirkungen; (c) negative ökonomische Anreizwirkungen.

Fehlende Transparenz

Es mag überraschen, dass man dem System des Finanzausgleichs fehlende Transparenz vorwirft, obwohl das Gesetz doch klare Handlungsanweisungen für die Berechnung der einzelnen Schritte des Umverteilungsmodells vorgibt—etwa im Gegensatz zu den obskuren Finanzbeziehungen zwischen der Föderation und ihren subnationalen Einheiten in Russland, die im wesentlichen noch immer voluntaristisch ausgestaltet sind. Die Kritik richtet sich denn auch weniger gegen die algorithmischen Aspekte des Modells als vielmehr gegen dessen finale Komplexität, mit der Folge, dass der Steuerbürger die Wirkungen der einzelnen Umverteilungsschritte nicht mehr nachvollziehen kann. Hinzu kommen schwerer wiegende Bedenken gegen konzeptionelle Schwächen des Finanzausgleichs.

So meint etwa das Bundesverfassungsgericht, dass der Gesetzgeber im Hinblick auf den *vertikalen Finanzausgleich*—der Aufteilung der Umsatzsteueranteile auf Bund, Länder und Gemeinden—seinem verfassungsmäßigen Auftrag bisher nicht nachgekommen ist (Abs. 306). Es seien keine Konkretisierungen vorgenommen worden, die die Begriffe „laufende Einnahmen“ oder „notwendige Ausgaben“ bestimmen und somit eine Abstimmung der Deckungsbedürfnisse von Bund und Ländern ermöglichen. Außerdem müsse dieser Ausgleich auf der Grundlage einer mehrjährigen Finanzplanung erfolgen.

Es ist dem Gericht zuzustimmen, dass die bisherige Praxis der Ermittlung von „Deckungsquoten“ problematisch ist, da sie an effektiven Einnahmen und Ausgaben ansetzt, was nichts über deren „Notwendigkeit“ aussagt. Außerdem begünstigt dieses Verfahren diejenige Ebene, die ihre Ausgaben im Verhältnis zur anderen bewusst „ausufern“ lässt, da dies durch die vertikale Aufteilung tendenziell kompensiert wird. Das „Löcher-Stopfen“ (*gap filling*) des Deckungsquotenverfahrens führt zu mangelnder Fiskaldisziplin und zieht Ineffizienzen nach sich. Erforderlich wäre statt dessen eine Standardisierung von Einnahmen und Ausgaben, wie dies etwa bei der Bestimmung der allgemeinen Finanzzuweisungen des Commonwealth an die Staaten Australiens geschieht.

Australien bietet auch ein Beispiel dafür, dass es durchaus möglich ist, „notwendige Ausgaben“ empirisch unabhängig zu bestimmen und rechnerisch miteinander vergleichbar zu machen. Allerdings ist dieser Vergleich konzeptionell nur zwischen Gebietskörperschaften der selben Ebene möglich. So kann man etwa der Bedarf für die Durchführung staatlicher Aufgaben in Bildung oder Gesundheit auf einer bestimmten Ebene standardisieren und für bestimmte Kategorien horizontal auch zwischen Staaten vergleichen. Man kommt dann zu einem Bild über das „notwendige“ Maß an Ausgaben—gemessen etwa am Durchschnitt der Ausgaben für eine bestimmte staatliche Funktion.

Was das Bundesverfassungsgericht jedoch übersieht, ist die Tatsache, dass ein solcher Vergleich zwischen verschiedenen Ebenen von Gebietskörperschaften—bei prinzipiell verschie-

denen Aufgaben—nicht mehr möglich ist. Das vertikale Verhältnis der Aufgaben und Ausgabenvolumina wird in hohem Maße politisch bestimmt. Denn wer würde es schon wagen, etwa die „Notwendigkeit“ von Verteidigungslasten des Bundes im Verhältnis zu den Bildungsausgaben der Länder auf rein „technischem Niveau“ zu bewerten? Ohne politischen Maßstab ist dies einfach nicht möglich. Damit ist das Monitum des Bundesverfassungsgericht in diesem Punkt wohl auch nicht zu erfüllen.

Allerdings weist das Urteil interessante Perspektiven zur Schaffung eines größeren Maßes an Transparenz bei der Bewertung der Deckungsbedürfnisse von Bund und Ländern auf:

Zum einen wird die Frage aufgeworfen, ob die Berücksichtigung konkreter Bedarfe, wie etwa des Bundeszuschusses an die Rentenversicherung, als Vorabzuweisungen überhaupt zulässig sind (Abs. 310). Zum anderen weist die Kritik am Deckungsquotenverfahren (Abs. 308) insofern eine interessante Perspektive auf, als zumindest für die Länder untereinander eine Standardisierung von Einnahmen und Ausgaben möglich wäre, die bislang unterbleibt und somit zu Verzerrungen führen kann. Macht beispielsweise ein Teil der Länder Anstrengungen, die Ausgaben zu senken, so wird die Gesamtheit der Länder dadurch insofern bestraft, als der nach tatsächlichen (im Gegensatz zu „normierten“) Ausgaben berechnete Länderanteil der Umsatzsteuer reduziert wird. Dies vermindert den Anreiz, Einsparungen überhaupt vorzunehmen. Wären die Länderausgaben „standardisiert“—etwa in gleicher Weise wie die mit Hebesatzrecht ausgestatteten Gemeindesteuern in der Bundesrepublik—, so würde dieser Anreiz neutralisiert. Ähnliches gilt für die Nichtberücksichtigung von Kostenunterschieden. Mag es vor der Wiedervereinigung noch vertretbar gewesen sein, unterschiedliche Kosten bei der Erbringung staatlicher Leistungen zu ignorieren, so wäre danach eine Standardisierung von Kosten sinnvoll und anreizkompatibel gewesen.¹⁹

Freilich gilt dies in voller Konsequenz nur dann, wenn auch die Zuweisungen an die einzelnen Länder deren standardisierte Finanzkraft berücksichtigen—wie dies in Australien tatsächlich der Fall ist. Im Vergleich hierzu würde in der Bundesrepublik Deutschland eine möglicherweise effizienzneutrale horizontale Aufteilung der Umsatzsteuern, die auf der Basis von „notwendigen Ausgaben“ und „laufenden Einnahmen“ berechnet wurde, auf den folgenden Stufen wieder konterkariert und dabei verzerrt. Dies gilt auch für das vertikale Verhältnis zwischen Bund und Ländern, solange den Bundesergänzungszuweisungen eine so starke Bedeutung zukommt, wie dies inzwischen der Fall ist. Es macht also keinen Sinn, auf einer frühen Stufe des Finanzausgleichs auf transparenten und justiziablen Kriterien zu bestehen, wenn die darauf aufbauende Mittelzuweisung auf nachfolgenden Stufen des Finanzausgleichs „überschrieben“ wird.²⁰ Dennoch ist begrüßenswert, dass das Bundesverfassungsgericht mit seinem Urteil weiteren—von politischen Kompromissen diktierten—Ad-hoc-Regulierungen entgegenwirkt, indem es eine konzeptionell klarere Grundlage für die vertikale Aufteilung der Umsatzsteuer fordert.

Auch hinsichtlich des *horizontalen Finanzausgleichs*, bei dem es nach der Verfassung allein auf den Begriff der „Finanzkraft“ (Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG) ankommt, fordert das Bundes-

¹⁹ Föttinger und Spahn (1993). So liegt etwa das Niveau der Gehälter im öffentlichen Dienst auch 10 Jahre nach der Wiedervereinigung im Osten noch um 13,5% niedriger als im Westen, d.h. eine DM Zuweisung ist im Osten—gemessen in Arbeitseinheiten—entsprechend mehr „wert“ als im Westen. Dieser Effekt ist bei den Pro-Kopf-Berechnungen der Finanzkraft nicht berücksichtigt. Auch ergibt der Vergleich zwischen West und Ost für ähnliche staatliche Aufgaben noch immer eine größere Personalintensität in den neuen Bundesländer und Gemeinden. Ein Zuweisungssystem auf der Grundlage eines standardisierten Rasters für die Personalausstattung hätte vermutlich die Anreize verstärkt, überschüssiges Personal abzubauen.

²⁰ Es mag der Eindruck entstehen, dass diese Inkonsistenz bereits in der Verfassung angelegt sei. Dies ist jedoch nicht richtig, da die Verfassung offenbar davon ausgeht, dass Bundesergänzungszuweisungen nur die Ausnahme darstellen sollten.

verfassungsgericht mehr Klarheit. Es stützt sich dabei auf ein eigenes Urteil aus dem Jahre 1972, wonach Finanzkraft vom Finanzaufkommen—und nicht von einer Relation zwischen Aufkommen und Aufgabenlasten—bestimmt wird, weil das Grundgesetz als abstraktes Kriterium für den Bedarf die Einwohnerzahl vorgebe (Abs. 314). Allerdings wird in der Folge erkennbar, dass sich das Gericht nicht grundsätzlich gegen die Berücksichtigung von Sonderbelastungen stellt. So meint es an einer Stelle, dass Sonderlasten durch Seehäfen, die augenblicklich im Finanzausgleich berücksichtigt werden, dann akzeptabel seien, wenn zuvor geprüft wurde, ob nicht ähnliche Sonderlasten an anderer Stelle existierten, die dann ebenfalls berücksichtigt werden müssten. Dies muss entweder generell zur Nichtberücksichtigung von Sonderlasten führen, oder aber man öffnet der Einbeziehung solcher Lasten auf breiter Front Tür und Tor. Ähnliches gilt für die Forderung des Gerichts, die Sonderbehandlung von Stadtstaaten durch eine höhere Gewichtung der Einwohnerzahlen zu rechtfertigen und empirisch zu prüfen, „ob eine Ballung der Bevölkerung in einem Land oder eine unterdurchschnittliche Bevölkerungszahl einen abstrakten Mehrbedarf pro Einwohner rechtfertigen kann“ (Abs. 320). Auch hier muss als Konsequenz der Verzicht auf eine Sonderbehandlung der Stadtstaaten herauskommen, wenn man nicht mit einer vom Grundgesetzgeber offenbar nicht gewollten Betrachtung von Einzelbedarfen beginnen will.²¹

Vor die Wahl gestellt, entweder auf Bedarfskriterien gänzlich zu verzichten oder aber mit einer detaillierten Betrachtung einzelner Bedarfe zu beginnen, dürfte wohl die Mehrheit in Wissenschaft und Politik die erstgenannte Option vorziehen.

Überzogene Umverteilung

Ein weiterer Strang der Kritik wendet sich gegen eine vermeintlich überzogene horizontale Umverteilung zwischen den Gebietskörperschaften, die den Grundsatz der zwischenstaatlichen Solidarität sprengt. Eine solche Aussage ist nicht ohne subjektive Wertung möglich und somit diskutierbar. Insbesondere im Hinblick auf die neuen Bundesländer ist zu fragen, ob nicht—zumindest für eine Übergangszeit—ein höheres Maß an Umverteilung vertretbar sei, als die für eine normale Situation zutrifft.

In der Tat ist die Umverteilung zwischen den Ländern gemessen an der bundesdurchschnittlichen Ausgleichsmesszahl erheblich. Wie bereits ausgeführt, wird die Finanzkraft nicht nur stark nivelliert (nach Fehlbetragsergänzungszuweisungen des Bundes auf 99,5 Prozent des Durchschnitts); nach Berücksichtigung aller Bundesergänzungszuweisungen nimmt die Streuung zwischen den Ländern sogar wieder zu. Auch das Bundesverfassungsgericht stört sich an der zu starken Nivellierung, bestätigt aber der Auffüllung der Finanzkraft auf 95 Prozent des Durchschnitts bei Beibehaltung der Finanzkraftreihenfolge—wie dies für den Länderfinanzausgleich im engeren Sinn gilt—Konformität mit der Verfassung.

Kritischer sind die Ausführungen des Gerichts hingegen zu den Bundesergänzungszuweisungen.²² Sie sollten nach seiner Meinung ergänzende Korrekturen ermöglichen, aber „weder den

²¹ Es erscheint dazu abstrus, dass der Gesetzgeber gezwungen ist, Sonderbedarfe—sollten sie sich empirisch als signifikant und gerechtfertigt herausstellen—mit Rücksicht auf das Grundgesetz in eine abstrakte „Veredelung“ der Einwohnerzahl umzusetzen. Es wäre dann wohl methodisch sauberer, konsequent den Weg einer Gegenüberstellung von standardisierten Einnahmen und Ausgaben einzuschlagen, den der australische Gesetzgeber im Hinblick auf die allgemeinen Finanzaufweisungen der Länder des Commonwealth gegangen ist. Siehe z.B. Rye und Searle (1997) oder Spahn und Shah (1995).

²² In Absatz 297 heißt es hierzu: „Die „Ergänzungszuweisungen haben das Nivellierungsverbot zu beachten, dürfen die Finanzkraftreihenfolge unter den 16 Ländern nicht verändern und sind darüber hinaus zur Gleichbehandlung aller Länder verpflichtet. Der Bund darf die Ergänzungszuweisungen insbesondere nicht dazu benutzen, leistungsschwachen Ländern eine überdurchschnittliche Finanzkraft zu verschaffen“.

horizontalen Finanzausgleich noch die vertikale Steuerertragsverteilung zwischen Bund und Ländergesamtheit ersetzen oder überlagern“ dürfen (Abs. 329). Zudem wird durch die Bundesergänzungszuweisungen die Finanzkraftreihenfolge praktisch auf den Kopf gestellt und auch bei Nichtberücksichtigung der neuen Bundesländer stark modifiziert.

Die Veränderungen der relativen Position in der Finanzkraft vor und nach Finanzausgleich sowie nach Bundesergänzungszuweisungen wird aus folgender Tabelle (für das Jahr 1998) ersichtlich.²³

Es zeigt sich, dass das vor dem Finanzausgleich finanzkräftigste Bundesland Hessen nach Berücksichtigung aller Verteilungsstufen auf den Platz 9 zurückfällt, während Platz eins im Nachhinein vom Stadtstaat Bremen eingenommen wird, der zuvor an zweitletzter Stelle stand. Solche starken Eingriffe in die Finanzrangliste werden von einigen Kritikern bereits für sich genommen beanstandet, aber wie erwähnt sind Urteile über Verteilungsdaten wertbelastet und rationaler Kritik schwer zugänglich. So fehlt es denn auch auf Seiten der begünstigten Länder nicht an Rechtfertigungsversuchen mit dem Ziel, das bestehende System des Finanzausgleichs zu erhalten.

Tabelle 2: Umverteilungswirkungen des Finanzausgleichs und marginale Belastung

Bundesland	Rang		Relative Finanzkraft in Prozent		Rang	Grenzbelastung
	vor FA	vor FA	nach FA	nach BEZ	nach BEZ	In %
Hessen	1	117,6	104,4	104,3	9	79,8
Baden-Württemberg	2	111,3	103,5	103,5	10	68,2
Hamburg	3	109,8	103,5	103,5	11	97,8
Bayern	4	108,5	103,0	103,0	12	62,1
Nordrhein-Westfalen	5	106,3	102,3	102,3	15	58,4
Schleswig-Holstein	6	100,3	100,3	103,0	13	50,9
Niedersachsen	7	93,8	96,1	100,7	16	85,1
Rheinland-Pfalz	8	93,4	95,9	102,7	14	89,3
Saarland	9	90,1	95,0	138,5	2	98,7
Brandenburg	10	85,6	95,0	118,9	7	97,0
Sachsen	11	84,7	95,0	118,4	6	94,6
Sachsen-Anhalt	12	84,6	95,0	120,0	4	96,8
Thüringen	13	84,1	95,0	120,0	5	97,1
Mecklenburg-Vorpommern	14	83,7	95,0	120,7	3	97,9
Bremen	15	71,8	95,8	151,8	1	98,9
Berlin	16	70,1	95,0	114,2	8	94,5
Insgesamt		100,0	100,0	107,1		

Diese Konstellation wird von der politischen Dimension der Bundesintervention begünstigt. Die Wirkungen der Bundesergänzungszuweisungen waren für alle Länder zumindest (pareto-) neutral, so dass man davon sprechen kann, der Bund habe sich auf diese Weise den Konsens

²³ Nach Berechnungen von W. Krämer und W. Hofschuster in BverfG (1999), Abs. 196. Die Grenzbelastungen stammen von Ebert und Meyer (1999), S. 108.

zumindest einer Mehrheit der Länder gesichert. In der Tat sind sie Ausdruck eines politischen Kompromisses in der schwierigen Situation der Neuregelung der zwischenstaatlichen Finanzbeziehungen nach der Wiedervereinigung. Es erklärt auch, weshalb es schwierig—wenn nicht sogar unmöglich—sein dürfte, das Finanzausgleichssystem in Deutschland zu Gunsten einer durch die Neuregelungen benachteiligten Gruppe von Ländern auf demokratischem Wege wieder zu revidieren. Genau das argwöhnt das Bundesverfassungsgericht, wenn es davon spricht, dass eine bloße parlamentarische Mehrheit einen beschlossenen Finanzausgleich zu Lasten einer Minderheit noch nicht rechtfertige (siehe Abs. 284).

Negative Anreizwirkungen

Die ökonomische Kritik des Finanzausgleichs setzt an den vom Bundesverfassungsgericht weniger beachteten negativen Anreizwirkungen an, die das System mit sich bringt. Wenn nämlich das zusätzliche Steueraufkommen der Länder in hohem Maße umverteilt wird, so wird einesteils der örtliche Konnex zwischen Finanzierung und Leistungserstellung durchbrochen. Dadurch büßt der Steuerbürger einen Teil seines Einflusses auf die politische Willensbildung ein, weil er die Entscheidungsträger auf Länderebene nicht mehr verantwortlich halten kann. Andererseits verlieren die Länder das Interesse am Ausbau ihrer örtlichen Steuerquellen—etwa durch aktive Standortpolitik oder durch Verbesserung der Steuerverwaltung. In einem formal-rechtlichen Sinne reduziert der Finanzausgleich zudem die in der Bundesrepublik ohnehin stark beschnittene Finanzautonomie der Länder weiter, wodurch die Unabhängigkeit ihrer Haushaltsführung und somit ihre Eigenständigkeit in Frage gestellt sind.

Die Analyse der Grenzbelastung der Länder durch den Finanzausgleich geht von einer fiktiven Erhöhung der Ländersteuern aus und stellt die Frage, wie viel dieser eigenen Einnahmen einem Land nach Ausgleich noch verbleibt. Garantiert der Finanzausgleich einem Land eine finanzielle Mindestausstattung und liegt das Land vor Ausgleich unterhalb dieses Niveaus, so wird der Zuwachs an eigenen Einnahmen durch eine entsprechende Kürzung der Ausgleichsmittel praktisch vollständig abgeschöpft. Das Land ist dann an der Entwicklung eigener Einnahmen nicht interessiert. Diese Konsequenz ergibt sich in der Bundesrepublik Deutschland auf breiter Front, da die marginale Abschöpfungsquoten durch das starke Ausmaß der Nivellierung bei allen Bundesländern sehr hoch sind (siehe Tabelle 2, letzte Spalte).

Ein weiterer Kritikpunkt betrifft den möglichen Anreiz zum „moralischen Risiko“ oder *moral hazard*, den das System des Finanzausgleichs begünstigt.²⁴ Ein Finanzausgleich, der auf aktuellen Einnahmen oder Ausgaben fußt, muss sich den Vorwurf gefallen lassen, er fördere Verantwortungslosigkeit bei der Haushaltsführung. Werden nämlich Fehlbeträge im Haushalt unter dem Aspekt der „Solidargemeinschaft“ weitgehend von allen Ländern oder vom Bund getragen, so besteht keinerlei Anreiz, solche Fehlbeträge zu vermeiden. Im Gegenteil: Ein Land kann versucht sein mehr auszugeben, als seiner originären Leistungsfähigkeit entspricht—im Vertrauen darauf, von der Gemeinschaft unter Hinweis auf die zwischenstaatliche Solidarität „gerettet“ zu werden (*bail-out*). Wenn es auch schwer sein wird, dies im konkreten Fall immer unter Beweis zu stellen, so ist doch sicher, dass der Finanzausgleich harte Budgetbeschränkungen der Länder „aufweicht“ und damit Ineffizienzen hervorruft. Diese Aussage gilt insbesondere für die Wirkungen der Bundesergänzungszuweisungen.

Indirekt lassen sich Tendenzen zum „moralischen Risiko“ wohl am ehesten an der Schuldenquote der verschiedenen Länder messen. Wäre es so, dass die Stärkung der Finanzkraft durch den Finanzausgleich einer Tendenz zur Verschuldung entgegen wirkt, so müssten die durch den Finanzausgleich am meisten begünstigten Länder in ihrer Verschuldungsquote pro Kopf

²⁴ Siehe hierzu etwa Homburg (1994) oder Ebert und Meyer (1999).

der Bevölkerung zumindest nicht schlechter dastehen als die weniger begünstigten. Im folgenden ist die Entwicklung der acht Spitzenreiter in der Rangfolge *nach* Finanzausgleich (darunter alle neuen Bundesländer) im Verhältnis zu den acht verbliebenen (darunter die „reicheren“ Kläger beim Bundesverfassungsgericht: Baden-Württemberg, Bayern und Hessen), so ergibt sich folgendes Bild:

Grafik 4:²⁵

Die acht vor Finanzausgleich „reicheren“, aber nach Bundesergänzungszuweisungen mit relativ niedrigerer Finanzkraft ausgestatteten Länder²⁶ (mit insgesamt 62,8 Millionen Einwohnern) haben im Zeitraum von 1991 bis 1997 ihre Pro-Kopf-Verschuldung kontinuierlich von DM 4.750 auf DM 6.610 ausgeweitet. Die nach Bundesergänzungszuweisungen relativ bestellten acht Länder (mit insgesamt 19,2 Millionen Einwohnern) haben hingegen eine weit aus stärkere Verschuldung pro Kopf erreicht. Dabei mag man die stärkere Dynamik wegen der besonderen Situation der neuen Bundesländer zumindest für die 90er Jahre noch hinnehmen; es ist aber nicht einzusehen, weshalb die Pro-Kopf-Verschuldung dieser Länder offenbar ungezügelt über die der alten Bundesländer hinaus schießt. Man könnte darin in der Tat eine Verführung zum Risiko sehen, die vom Finanzausgleich begünstigt wird.

Anreize zur Verschuldung gehen insbesondere von den Bundesergänzungszuweisungen für Haushaltsnotlagen aus, die der Bund nach einem Bundesverfassungsgerichtsurteil an die Länder Bremen und Saarland zu zahlen verpflichtet wurde.²⁷ Während dabei der Solidaritätsgedanke zwischen Bund und seinen Gliedstaaten die ausschlaggebende Rolle spielte, werden durch die dadurch fast automatisch eintretenden Ausgleichsmechanismen bei finanziellen

²⁵ Eigene Berechnungen anhand von Zahlen des Bundesfinanzministeriums, BMF-Dokumentation, 5/99, Bonn. Die Gewichtung mit Einwohnerzahlen erfolgte einheitlich anhand von Daten mit Stand vom 30.6.1998.

²⁶ Dies sind die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein

²⁷ Siehe Homburg (1994), Huber und Lichtblau (1997) oder Huber (1998).

Schieflagen einzelner Bundesländer die falschen ökonomischen Anreize gesetzt. So sehr man aber solche negativen Anreizwirkungen auch bedauern mag, die der Finanzausgleich bei hoher Grenzbelastung der eigenen Einnahmen oder durch möglichen *moral hazard* verursacht, so sehr ist Ebert und Meyer beizupflichten, die betonen, dass die Unterordnung des Finanzausgleichs unter das Marginalprinzip letztlich keine politische Lösung ersetzen kann.²⁸

Zur Politik des Finanzausgleichs

Angesichts der vielfältigen Kritik am Finanzausgleich in Deutschland ist es einerseits nicht verwunderlich, dass eine Fülle von Reformvorschlägen existiert, die eine Veränderung des Systems zum Ziel haben. Angesichts des hohen politischen Stellenwerts des Finanzausgleichs ist es aber andererseits auch nicht erstaunlich, wenn solche Vorschläge kaum auf breite Zustimmung stoßen, da sie in aller Regel „Besitzstände“ in Frage stellen und einzelne Länder im Vergleich zu den gültigen Regeln benachteiligen.

Hier ist nicht der Ort, die Reformvorschläge im einzelnen zu diskutieren.²⁹ Ich möchte allerdings kurz anreißen, wie eine effizienzsteigernde Reform des deutschen Finanzausgleichs im Grundansatz aussehen müsste, wenn sie dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts gerecht werden und darüber hinaus auch noch Prinzipien eines Wettbewerbsföderalismus aufnehmen will, ohne sich vom Gedanken der zwischenstaatlichen Solidarität zu verabschieden.

Nimmt man die Aufforderung zu mehr Klarheit im Finanzsystem ernst, so müssen in der Tat sowohl im vertikalen wie im horizontalen Finanzausgleich klare Kriterien definiert werden, die den ausgleichenden Bedarf ermitteln helfen. Dabei sollten kompensierende Zuweisungen unter Berücksichtigung (1) der relativen Finanzkraft pro Einwohner für alle laufenden Einnahmen, (2) von relativen Bedarfsindikatoren pro Einwohner und (3) von zufließenden, die relative Finanzkraft verändernden spezifischen Zuweisungen pro Kopf berechnet werden. Dabei sind die Elemente (1) und (2) zu standardisieren, wo es erforderlich ist. So ist etwa die Standardisierung der Gemeindesteuern als Folge unterschiedlicher Hebesätze notwendig, die hier zum Tragen kommen. Dies ist im gegenwärtigen Finanzausgleich auch berücksichtigt. Andernteils ist die Finanzkraft in Deutschland bereits dadurch weitgehend „standardisiert“, dass die Steuergesetzgebung bundeseinheitlich ist.

Freilich beschränkt sich eine solche Feststellung lediglich auf das formale Steuerrecht. Streng genommen müssten bei der Standardisierung weitere Aspekte berücksichtigt werden— wie etwa regionale Unterschiede in der Steuerbasis oder in der Effektivität der Steuererhebung—, um negative Anreizwirkungen auszuschalten. Dies ist zwar empirisch nicht unproblematisch, aber prinzipiell machbar. Nimmt man aber an, dass solche Unterschiede in Deutschland kaum ins Gewicht fallen, so erübrigt sich die Standardisierung auf der Einnahmeseite. Allerdings wird der Zwang zur Standardisierung umso größer, je größer der Spielraum der Gebietskörperschaften zur Erwirtschaftung eigener laufender Einnahmen wird. Dieses Problem stellt sich für alle Reformvorschläge, die ein eigenständiges Besteuerungsrecht unterer Gebietskörperschaften zum Ziel haben.

Die relativen Bedarfskriterien sind in entsprechende „erforderliche“ Ausgaben umzusetzen und ebenfalls zu standardisieren. Es geht dabei um die Bestimmung der Kosten für die Bereit-

²⁸ Siehe Ebert und Meyer (1998), S. 107.

²⁹ Siehe z.B. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1992); Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1992), Ziff. 363ff.; Peffekoven (1994); Huber und Lichtblau (1997); Renzsch (1999); Rosenfeld (1999); Kronberger Kreis (2000).

stellung von öffentlichen Standarddienstleistungen auf den verschiedenen staatlichen Ebenen. Im allgemeinen wird man hierzu Kategorien von Ausgaben bilden müssen, wobei für verschiedene Kategorien auch unterschiedliche statistische Methodologien angewandt werden. Dies ist bei einem Trennsystem angelsächsischer Prägung wiederum einfacher als bei dem stark „vernetzten“ Föderalismus deutschen Typs. Daraus könnte man die Forderung nach einer gewissen „Entflechtung“ des deutschen Systems ableiten, wie sie von verschiedenen Seiten auch gestellt wird.³⁰ Dennoch lassen sich die Probleme — trotz „Vernetzung“ — prinzipiell in den Griff bekommen, wenn man das Element (3) entsprechend einbezieht. Dabei müssten spezifische Zuweisungen, wie sie etwa vom Bund in den verschiedenen Formen der Mischfinanzierung — aber auch als Bundesergänzungszuweisungen — gewährt werden, als „Deckungsbeiträge“ angerechnet werden, da sie die eigene Finanzkraft effektiv erhöhen. Teile der jetzigen „dritte Stufe“ des Finanzausgleichs, der asymmetrischen vertikalen Zuweisungen, müssten demnach *vor* den Länderfinanzausgleich gezogen werden.³¹

Gelingt es auf diese Weise, für jede Gebietskörperschaft ein „standardisiertes Defizit“ zu ermitteln, das sich als Produkt seiner Einwohnerzahl mit standardisierten Ausgaben abzüglich der standardisierten eigenen Einnahmen zuzüglich spezifischer Zuweisungen von übergeordneten Gebietskörperschaften ergibt, so erhält man eine allokatorentheoretisch „neutrale“ Basis für den eigentlichen horizontalen — und auf dem Gedanken zwischenstaatlicher Solidarität beruhenden — Finanzausgleich. Allokativ neutral heißt hier, dass die empfangenden Gebietskörperschaften zunächst einmal keinerlei Anreize verspüren, etwa ihr Einnahmepotenzial zu vernachlässigen oder ihr Budget zu „manipulieren“, etwa indem sie die staatlichen Ausgaben im Hinblick auf implizite *bail-out*-Mechanismen des Systems bewusst oder unbewusst erhöhen.

Wie weit die Solidarität zwischen den Ländern getrieben werden soll, ist wiederum subjektiven Wertungen überlassen und muss das Ergebnis einer politischen Auseinandersetzung sein. Das Bundesverfassungsgericht hält die Nivellierung der Finanzkraft auf 95 Prozent des Pro-Kopf-Durchschnitts für vertretbar, äußert aber Bedenken gegen eine weitergehende Nivellierung. Dieses muss Richtschnur für das Ausmaß der Umverteilung zwischen den Ländern sein. Auch kann das verfassungsmäßig vorgegebene Bevölkerungskriterium auf der Ebene des Länderfinanzausgleichs — bei dem konkrete „Bedarfe“ keine Rolle mehr spielen, weil Bundesergänzungszuweisungen auf vorgelagerten Stufen berücksichtigt wurden — voll zur Anwendung kommen.

In welchem Umfang finanzstarke Länder zum Finanzausgleich herangezogen werden, wird vom „Umverteilungstarif“ bestimmt. Die Wissenschaft hat sich immer wieder fast einhellig für einen linearen Tarif ausgesprochen — statt des geltenden, extrem progressiven. Dabei ist das „Steigungsmaß“ freilich kritisch; es kann ebenfalls nur politisch bestimmt werden.

Bis zu diesem Punkt beruht die vorgestellte Reformskizze auf meiner eigenen Interpretation des Urteils des Bundesverfassungsgerichts und sollte damit systemkonform sein. In einem wichtigen Punkt aber würde ich über das gegenwärtige System hinausgehen und den Vertretern eines Wettbewerbsföderalismus entgegenkommen, die mehr Eigenständigkeit auch für die Steuerpolitik deutscher Länder fordern. Eine selbstbestimmende Steuerpolitik ist in der

³⁰ Siehe etwa Rosenfeld (1999).

³¹ Bundesergänzungszuweisungen machen auf einer nachgelagerten, letzten Stufe des Finanzausgleichs nur dann Sinn, wenn sie — wie im Grundgesetz — nur als temporäre flankierende Maßnahmen zum Ausgleich von Sonderbedarfen verstanden werden. Das ist freilich für die Zuweisungen an die neuen Bundesländer der Fall, die daher als nachgelagerte (vierte) Stufe erhalten bleiben müssten. Allerdings sollten diese flankierenden Zuweisungen im Zeitablauf degressiv ausgestaltet werden, um ihren temporären Charakter deutlich herauszustellen.

Tat unverzichtbar nicht nur zur Steigerung der Effizienz bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen—bei Anwendung eines regionenspezifischen Äquivalenzprinzips zumindest „an der Grenze“—, sondern auch zur Stärkung der Verantwortlichkeit der Politik gegenüber dem Steuerbürger.

Ein eigenständiges Besteuerungsrecht der Länder ließe sich leicht in Analogie zum Hebesatzrecht der Gemeinden realisieren. Man könnte hier insbesondere an einen Zuschlag zur bundeseinheitlichen Einkommensteuer denken, ähnlich der Kirchensteuer, was verwaltungstechnisch einfach zu realisieren wäre. Das entsprechende Aufkommen dürfte freilich nicht Gegenstand eines horizontalen Finanzausgleichs werden, d.h. es würde der besteuerten Gebietskörperschaft in vollem Umfang verbleiben. Nur so kann die politische Verantwortlichkeit gestärkt und Ineffizienzen bei der Budgetgestaltung vermieden werden. Nicht ein Zuschlagsrecht des Bundes in Form des „Solidarzuschlags“ ist also zu fordern—bei dem in erster Linie die Umgehung der verfassungsmäßig gebotenen vertikalen Aufteilung der Einkommensteuern eine Rolle gespielt hat—, sondern ein Zuschlagsrecht der Länder zur Einkommensteuer, wie es bereits die Troeger-Kommission in den sechziger Jahren vorgeschlagen hatte. Freilich sollte ein solches Zuschlagsrecht im Gegenzug zu einer Reduzierung des allgemeinen Steuertarifs eingeführt werden—bei entsprechender Reduzierung des Länderanteils an der Umsatzsteuer, um ohne Steuererhöhungen im Aggregat das vertikale Gleichgewicht wieder herzustellen.

Kommt es nicht zu einem eigenständigen Besteuerungsrecht der Länder, könnte das im Zeitalter des Internet auf Dauer dazu führen, dass reguläre Einnahmen auf andere Art als durch Zwangsabgaben erhoben werden—etwa durch Studiengebühren. Dies ist freilich nur möglich, insofern ein *quid pro quo* bei staatlichen Leistungen realisiert werden kann, aber dieser Bereich dürfte künftig zunehmen—als Folge technologischer Entwicklungen. Belässt man solche Einnahmen den Ländern—d.h. sie werden nicht in den Finanzausgleich einbezogen—, so entfacht man die immer währende Debatte über die Frage, was denn mit laufenden Einnahmen in der Verfassung gemeint sei. Belässt man solche Einnahmen den Ländern *nicht*, indem man sie in den Finanzausgleich integriert, so entfiele der Anreiz, sich derartiger effizienzsteigernden Marktmechanismen überhaupt zu bedienen. Ein solches Modell des Finanzföderalismus müsste zwangsläufig im Wettstreit der Institutionen benachteiligt sein.

Literatur

Bundesministerium der Finanzen (1999), *Bund-Länder Finanzbeziehungen auf der Grundlage der geltenden Finanzverfassungsordnung*, BMF-Dokumentation 5/99 (April), Bonn.

BverfG (1999), 2 BvF 2/98 vom 11.11.1999, Absatz-Nr. (1 – 347).

Donges, Juergen B., Johann Eekhoff, Martin Hellwig, Wernhard Möschel, Manfred J. M. Neumann und Olaf Sievert (2000), *Die föderative Ordnung in Not: Zur Reform des Finanzausgleichs*, Frankfurter Institut, Schriftenreihe Band 36, Bad Homburg (Kronberger Kreis).

Ebert, Werner und Steffen Meyer (1999), „Die Anreizwirkungen des Finanzausgleichs“, *Wirtschaftsdienst*, 80. Jg., 1999/II, S. 108.

Föttinger, Wolfgang und Paul Bernd Spahn (1993), „Für einen kostenorientierten Länderfinanzausgleich“, *Wirtschaftsdienst*, 73. Jg. (Heft 5), 237-46.

Homburg, Stefan (1994), „Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs“, *Finanzarchiv N.F.*, Band 51, S. 312-330.

Huber, Bernd (1998), „Der deutsche Finanzausgleich: Konzeption und Reformbedarf“, *Wirtschaftsstudium*, Heft 10 (Oktober), S. 517-24.

Huber, Bernd und K. Lichtblau (1997), „Systemschwächen des Finanzausgleichs – eine Reformskizze“, *Wirtschaftsdienst*, 78. Jg, S. 142-147.

Kronberger Kreis (2000). Juergen B. Donges, Johann Eekhoff, Martin Hellwig, Wernhard Möschel, Manfred J. M. Neumann und Olaf Sievert, *Die föderative Ordnung in Not: Zur Reform des Finanzausgleichs*, Frankfurter Institut, Schriftenreihe Band 36, Bad Homburg.

Peffekoven, Rolf (1994), „Reform des Finanzausgleichs – eine vertane Chance“, *Finanzarchiv N.F.*, Bd. 51, S. 281-311.

Renzsch, Wolfgang (1999), „’Finanzreform 2005’ – Möglichkeiten und Grenzen“, *Wirtschaftsdienst*, 80. Jg., S. 156-163.

Rosenfeld, Martin T.W. (1999), „Mehr Eigenverantwortung durch Entflechtung?“, in Christoph Hüttig und Frank Nägele, *Verflochten und verschuldet: Zum (finanz-)politischen Reformbedarf des deutschen Föderalismus in Europa*, Loccum (Loccumer Protokolle 60/98).

Rye, C. Richard, und Bob Searle (1997), „The Fiscal Transfer System in Australia“, in Ehtisham Ahmad (Hg.), *Financing Decentralized Expenditures*, Cheltenham/Brookfield (Edward Elgar), pp. 144-183.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1992), *Für Wachstumsorientierung – Gegen lähmenden Verteilungsstreit*, Jahresgutachten 1992/93, Stuttgart, Ziff. 363ff.

Spahn, Paul Bernd, und Anwar Shah (1995), „Intergovernmental Fiscal Relations in Australia“, in Jayanta Roy (Hg.), *Macroeconomic Management and Fiscal Decentralization*, EDI Seminar Series, The World Bank, Washington D.C. 49-72.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1992), *Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland*, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 47, Bonn.