

Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten
Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

Begründet von Günter Schmolders
Herausgegeben von Karl-Heinrich Hansmeyer,
Wolfgang Kitterer und Klaus Mackscheidt

Neue Folge Band 71

Länderfinanzausgleich in Deutschland

**Analyse und umsetzungsorientierte
Reformmodelle**

Von

Michael Thöne und Christian Jacobs



Duncker & Humblot · Berlin

MICHAEL THÖNE / CHRISTIAN JACOBS

Länderfinanzausgleich in Deutschland

Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

Begründet von Günter Schmolders
Herausgegeben von Karl-Heinrich Hansmeyer,
Wolfgang Kitterer und Klaus Mackscheidt

Neue Folge Band 71

Länderfinanzausgleich in Deutschland

Analyse und umsetzungsorientierte
Reformmodelle

Von

Michael Thöne und Christian Jacobs



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Thöne, Michael:

Länderfinanzausgleich in Deutschland : Analyse und umsetzungsorientierte Reformmodelle / Michael Thöne ; Christian Jacobs. –

Berlin : Duncker und Humblot, 2001

(Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten ; N.F., Bd. 71)

ISBN 3-428-10245-2

Alle Rechte vorbehalten

© 2001 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0430-4977

ISBN 3-428-10245-2

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☹

Vorwort

Der deutsche Föderalismus steht vor der Bewährungsprobe. Die Europäische Union ist in einem Prozess simultaner räumlicher Erweiterung und substantieller Vertiefung. Sie hat den Charakter eines klassischen Staatenbundes schon lange hinter sich gelassen und befindet sich derzeit im Zwischenstadium eines „föderalen Gebildes“. Dieses dürfte in Zukunft mehr und mehr die Merkmale eines Bundesstaates annehmen, in dem die EU-Mitgliedstaaten die Rolle föderaler Gliedstaaten übernehmen.

In diesem Europa der „Fünfzehn plus x“ sind nur wenige Mitglieder ihrerseits Bundesstaaten mit einer, aus der europäischen Vogelperspektive, *dritten* staatlichen Ebene: in Deutschland den Ländern. Wie sich die sechzehn deutschen Länder – *Regionen* in europapolitischer Diktion – im entstehenden, heterogenen europäischen Föderalismus bewähren werden, ist noch weitgehend offen. Ob allerdings das spezifisch deutsche Modell des *kooperativen Föderalismus* mit seinen eng gewachsenen, vertikalen und horizontalen Verflechtungen den einzelnen Ländern noch genügend Freiräume und Flexibilität belässt, um sich dem unvermeidlichen und schon sehr realen Wettbewerb der Regionen in Europa zu stellen, wird zusehends zweifelhaft.

Zur Schärfung der „individuellen“ Länderprofile und zur Aktivierung innovativer Potentiale wird in den letzten Jahren von wissenschaftlicher Seite immer häufiger mehr *Konkurrenz* und weniger *Konsens* für den deutschen Föderalismus empfohlen. In der entstehenden Theorie institutionellen Wettbewerbs trifft eine Renaissance Tieboutschen Gedankenguts – zumindest im Ergebnis – auf die Argumente, die von der hayekianisch-evolutorischen, „österreichischen“ Schule hierzu vorgebracht werden.

Die Frage, wie viel Kooperation im Föderalismus nötig und wie viel Konkurrenz möglich ist, findet sich in Deutschland schon im Bundesstaatsprinzip des Grundgesetzes angelegt, ausgedrückt als die (heikle) Balance zwischen *Wahrung der Länderautonomie* auf der einen und *bündischer Beistandspflicht* auf der anderen Seite. Zwar wäre nach der Aufbau-logik des Föderalismus am ehesten zu erwarten, dass sich Konflikte an Fragen der *Aufgabenverteilung* entzünden. In der politischen Praxis ist es jedoch die *Einnahmenverteilung*, an der das Spannungsverhältnis regelmäßig aufbricht.

Jüngstes Beispiel hierfür ist der Streit über den *Länderfinanzausgleich*. 1998 und 1999 hatten drei Ländern – Baden-Württemberg, Bayern und Hessen – Normenkontrollanträge zur verfassungsrechtlichen Überprüfung des seit 1995

angewandten Finanzausgleichsgesetzes (FAG) gestellt. In der Folge hat das Bundesverfassungsgericht mit Urteil von 11. November 1999 den geltenden Finanzausgleich in Teilen für verfassungswidrig erklärt und dem Gesetzgeber dessen zweistufige Reform auferlegt. Zunächst ist bis 2003 ein Maßstäbegesetz zu verabschieden, bis spätestens 2005 muss ein darauf basierendes Finanzausgleichsgesetz in Kraft gesetzt werden. Die Kontroverse ist also noch nicht ausgestanden. Zugleich stehen Bund und Länder jetzt unter erhöhtem Einigungsdruck, denn bei Versäumnis nur einer der beiden Fristen wird das geltende FAG nichtig.

Die vorliegende Studie analysiert den Länderfinanzausgleich aus finanzwissenschaftlicher Sicht und hält damit – naturgemäß – gewissen Abstand von der verfassungsrechtlichen Diskussion. Verfassungskonformität ist eine notwendige, gewiss aber keine hinreichende Bedingung für einen nach finanzwissenschaftlichen Kriterien *rationalen* Finanzausgleich.

Die Autoren fragen folglich primär, ob die gegenwärtig angewandten Instrumente horizontaler und vertikaler Umverteilung geeignet sind, die fiskalische Autonomie der Länder auch in dynamischer Perspektive zu gewährleisten, indem sie hinreichende Anreize zu einer wohlstandssteigernden Standortpolitik und nachhaltigen Finanzpolitik belassen. Dabei wird die „andere Seite“ der fiskalischen Autonomie, die Sicherstellung einer notwendigen fiskalischen Mindestausstattung, nicht aus den Augen verloren. Zudem wendet sich die Untersuchung sehr intensiv den verschiedenen, im aktuellen Finanzausgleich berücksichtigten spezifischen Bedarfen zu: der sog. Stadtstaatenveredelung, der Veredelung der Gemeindesteuereinnahmen, der Berücksichtigung von Sonderlasten aus dem Unterhalt von Seehäfen und – als vertikal abgegoltenem Sonderbedarf – den Kosten der politischen Führung und zentralen Verwaltung in kleineren Ländern. Finanzausgleichssystematisch lassen sich solche spezifischen Bedarfselemente nur dann rechtfertigen, wenn sie jeweils der Internalisierung bzw. Kompensation externer Effekte dienen können.

Der Befund für den geltenden Länderfinanzausgleich ist eindeutig: Zwar erfüllt der Länderfinanzausgleich seine Aufgabe, allen Ländern eine zureichende Mindestausstattung zu gewährleisten. Dies allerdings mit einer Umverteilungstechnik, die bei Empfängern wie Zahlern gleichermaßen nahezu jeglichen Anreiz zur Pflege der eigenen Steuerquellen zunichte macht. Auch lassen sich die derzeit entgoltenen spezifischen Bedarfe entweder gar nicht oder zumindest nicht in der genutzten Form und Höhe rechtfertigen.

In den Reformvorschlägen zum Länderfinanzausgleich tritt die Herkunft der Studie am deutlichsten zu Tage: Die Untersuchung wurde ursprünglich im Auftrag des Finanzministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen durchgeführt und im Sommer 1999 im Wesentlichen abgeschlossen. Eine wissenschaftliche Arbeit aus der Politikberatung muss sich immer *auch* an ihrer Praxisnähe und der sachdienlichen Umsetzungsorientierung der in ihr vorgeschlagenen Alternativen

messen lassen. Die Autoren präsentieren drei unterschiedlich Reformklassen, nach ihrer Reformintensität absteigend gestuft. Jede dieser Klassen zeichnet sich gegenüber dem Status quo durch höhere Transparenz, deutlich verbesserte Anreizgerechtigkeit und auch – was bei Vorschlägen aus der Wissenschaft zuweilen zu kurz kommt – durch Umverteilungsergebnisse aus, die für alle Seiten akzeptabel sein können und den Ländern mittelfristig tragfähige fiskalische Mindestausstattungen bieten.

Eines wird deutlich: Jeder kommende Länderfinanzausgleich muss Kompromiss bleiben. Die geforderte Verbesserung der dynamischen fiskalischen Autonomie der Länder findet ihre Grenzen an der weiterhin immensen Aufgabe, die großen Finanzkraftdiskrepanzen zwischen Ost und West zu mildern. Um gegenüber dieser distributiven Anforderung für die Verbesserung der Anreizgerechtigkeit überhaupt Raum zu schaffen, muss z. T. sogar auf horizontale und vertikale Pauschaltransfers zurückgegriffen werden – einer Ausgleichstechnik, die finanzausgleichssystematisch nicht unproblematisch und so selbst Ausdruck des Kompromisses ist.

Dieser Preis dürfte aber kaum zu hoch sein angesichts der eingangs skizzierten Aufgabe: Um im europäischen Wettbewerb dauerhaft bestehen und ihre Vorteile ausspielen zu können, brauchen die deutschen Länder mehr Autonomie als heute. Dass die sachlogisch nachgeordnete Stufe einer Reform der Länderfinanzausgleichs dabei nur ein Puzzlestein in einer sehr viel breiteren Agenda für die Wiederbelebung des deutschen Föderalismus sein kann, versteht sich beinahe von selbst.

Die Publikation der Arbeit ist Klaus Mackscheidt gewidmet, der im Juni 2000 sein 65. Lebensjahr vollendet hat. Als Direktor des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln unterstützt und gestaltet er seit vielen Jahren dessen wissenschaftliche Arbeit in der freien wie auch in der Auftragsforschung. Zudem hat er von 1994 bis 1998 das Institut als dessen geschäftsführender Direktor hauptverantwortlich geleitet. Dass wir unserem verehrten Kollegen und langjährigen, freundschaftlichen Mitstreiter Klaus Mackscheidt hiermit eine Studie zueignen, die direkt aus der aktuellen wissenschaftlichen Politikberatung stammt, sei als Reverenz an seinen Forschungs- und Lehrstil verstanden: Theoretischer Anspruch verbindet sich bei ihm stets mit Praxisnähe und Gespür für das Machbare – ganz in der Kölner Tradition der Finanz- und Staatswissenschaften.

Köln, im Juni 2000

Karl-Heinrich Hansmeyer

Wolfgang Kitterer

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	17
I. Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes	20
II. Vorgehensweise	22
B. Der geltende Finanzausgleich	23
I. Vertikale Verteilung der Steuererträge	24
II. Horizontale Ertragsverteilung zwischen den Ländern	28
1. Steuerverteilung und -zerlegung	28
2. Umsatzsteuerverteilung	31
a) Verteilung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer	31
b) Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer	32
III. Länderfinanzausgleich i. e. S.	35
IV. Bundesergänzungszuweisungen	43
V. Länderbeiträge zum Fonds „Deutsche Einheit“	46
C. Anforderungen an einen rationalen Länderfinanzausgleich	48
I. Normative Anforderungen	48
II. Allokationspolitische Anforderungen	49
1. Anreizkompatibilität	49
2. Internalisierungsfähigkeit	55
III. Distributionspolitische Anforderungen	57
1. Sicherung einer Mindestausstattung	57
2. Nivellierungsverbot	58
IV. Axiomatische und verfahrenstechnische Anforderungen	59
D. Analyse des geltenden Länderfinanzausgleichs	61
I. Horizontale Steuerverteilung als Zuordnung des Eigenen	61
1. Verteilung der Umsatzsteuer	65

2. Zerlegung der Körperschaftsteuer	66
3. Verteilung der Einkommensteuer	67
a) Zerlegung der Lohnsteuer	68
b) Verteilung der veranlagten Einkommensteuer	69
c) Verfahrensfragen einer Einkommensteuerzerlegung	71
4. Zerlegung des Zinsabschlags	72
5. Horizontale Steuerverteilung: Zusammenfassung	73
II. Umsatzsteuerausgleich	74
1. Umverteilungseffizienz im Gesamtsystem	75
2. Umverteilungseffizienz – separat betrachtet	80
3. Anreizwirkungen	81
III. Länderfinanzausgleich i. e. S.	85
1. Ermittlung der Finanzkraft	86
a) Die Berücksichtigung von Sonderlasten durch Seehäfen	87
b) Einbeziehung der Gemeindesteuerkraft	90
2. Ermittlung des Finanzbedarfs	92
a) Das Stadtstaatenprivileg	94
aa) Die Berechtigung eines spezifischen Bedarfs der Stadtstaaten	95
bb) Das Stadtstaatenproblem vor dem Hintergrund einer wertschöpfungsbezogenen Primärverteilung der Gemeinschaftsteuern ...	100
b) Die Einwohnerwertung zum Ausgleich der Gemeindesteuereinnahmen	104
aa) Die Rechtfertigung der Einwohnerwertung zum Ausgleich der Gemeindesteuereinnahmen	105
bb) Die Einwohnerwertung zum Ausgleich der Gemeindesteuereinnahmen vor dem Hintergrund einer wertschöpfungsbezogenen Primärverteilung	106
3. Ausgleichstarif und Garantieklauseln	107
a) Transparenz	108
b) Anreizgerechtigkeit	108
c) Umverteilungseffizienz	114
IV. Bundesergänzungszuweisungen	116
1. Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen	117

2. Sonderbedarfs-BEZ wegen überdurchschnittlicher Kosten politischer Führung und der zentralen Verwaltung	118
E. Zusammenfassung und Reformoptionen	121
I. Der Befund für den geltenden Länderfinanzausgleich	121
II. Reformoptionen für den Länderfinanzausgleich	124
1. Leitgedanken	124
2. Drei Reformklassen	125
3. Die Wirkungen der drei Reformklassen in beispielhaften Reformmodellen ..	138
a) Die Berechnung der Reformmodelle	138
b) Anreizwirkungen der Reformmodelle	141
c) Verteilungswirkungen der Reformmodelle	145
III. Ein kurzes Fazit	150
Literaturverzeichnis	152
Anhang	156

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Vertikale Ertragsverteilung nach Steuern	25
Tabelle 2:	Länderfinanzausgleich i. e. S. – Umverteilungsvolumina 1975-1998	36
Tabelle 3:	Definitionen Finanzkraftmesszahl und Ausgleichsmesszahl	38
Tabelle 4:	LFA-Tarife	39
Tabelle 5:	Bundesergänzungszuweisungen – Volumina 1975–1998	45
Tabelle 6:	Abschaffung der USt-Ergänzungsanteile – Finanzkraft vor / nach LFA ..	77
Tabelle 7:	Abschöpfung autonomer Lohnsteuer-Einnahmesteigerungen	82
Tabelle 8:	Abschöpfung autonomer Landessteuer-Einnahmesteigerungen	83
Tabelle 9:	Reformklassen A, B und C	126
Tabelle 10:	Horizontale und vertikale Auffüllung in den Reformmodellen	140
Tabelle 11:	Abschöpfung autonomer Lohnsteuer-Einnahmesteigerungen in den Modellen A1 und A2	141
Tabelle 12:	Abschöpfung autonomer Landessteuer-Einnahmesteigerungen in den Modellen A1 und A2	142
Tabelle 13:	Abschöpfung autonomer Lohnsteuer-Einnahmesteigerungen in allen Reformmodellen	143
Tabelle 14:	Abschöpfung autonomer Landessteuer-Einnahmesteigerungen in allen Reformmodellen	144
Tabelle 15:	Umverteilungswirkungen im Reformmodell A1	146
Tabelle 16:	Umverteilungswirkungen aller Reformmodelle im 11. Jahr	149

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Primäre vertikale Ertragsverteilung nach Steuereinnahmen (1997)	27
Abbildung 2: Zerlegungen – Wirkung im Vergleich zum örtlichen Aufkommen	31
Abbildung 3: Steueraufkommen und -kraft der Länder vor USt-Verteilung (1997)	33
Abbildung 4: Umsatzsteuer-Ergänzungsanteile – Umverteilungsvolumen	34
Abbildung 5: Steuereinnahmen und -kraft der Länder nach USt-Verteilung (1997)	35
Abbildung 6: LFA i. e. S. – Umverteilungsvolumina und Finanzkraftänderung	40
Abbildung 7: Garantieklauseln zum LFA – Umverteilungsvolumina	42
Abbildung 8: Bundesergänzungszuweisungen – Volumina 1997	44
Abbildung 9: Finale Einnahmen der Länder nach Quelle (1997)	46
Abbildung 10: Länderbeiträge zum Fonds „Deutsche Einheit“ (1997)	47
Abbildung 11: Anteil am Volumen der Lohnsteuer-Zerlegung für die Länder (LSt-Matrizen 1992 und 1995)	69
Abbildung 12: Finanzkraft vor LFA i. e. S.: Mit / ohne USt-Ergänzungsanteile	76
Abbildung 13: Be- und Entlastungswirkungen durch Hafenlasten	88
Abbildung 14: Abschöpfungswirkung des Gemeindesteueransatzes	91
Abbildung 15: Aufhebung der Einwohnerwertung der Stadtstaaten (c. p.)	94
Abbildung 16: In der Zerlegung abgegebene Lohnsteueranteile (Matrizen 1992 und 1995)	98
Abbildung 17: Aufhebung der Einwohnerwertung „Gemeindesteuereinnahmen“	105
Abbildung 18: Grenzabschöpfung der Finanzkraft im LFA i. e. S.	110
Abbildung 19: Umsetzung der drei Reformklassen in beispielhafte Reformmodelle	139

Abkürzungsverzeichnis

Abg.	Abgabe
Abs.	Absatz
aF	alte Fassung
AGMZ	Ausgleichsmesszahl
AO	Abgabenordnung
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BB	Brandenburg
BBergG	Bundesberggesetz
Bd.	Band
BE	Berlin
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen
BGBI	Bundesgesetzblatt
BierSt	Biersteuer
BranntwSt	Branntweinsteuer
BT	Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Bundesverfassungsgericht – Entscheidung
BW	Baden-Württemberg
BWS	Bruttowertschöpfung
BY	Bayern
c. p.	ceteris paribus
DM	Deutsche Mark
EinfuhrUSt	Einfuhrumsatzsteuer
Einn.	Einnahmen
Einw.	Einwohner
ErbSt	Erbschaft- / Schenkungsteuer
ErgA	Ergänzungsanteile
ESt	Einkommensteuer
EStG	Einkommensteuergesetz
EU	Europäische Union
f.	folgend
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FDE	Fonds „Deutsche Einheit“
FeuerSchSt	Feuerschutzsteuer
ff.	folgende
FKMZ	Finanzkraftmesszahl

FKPG	Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms
gem.	gemäß
GewSt	Gewerbsteuer
GFRG	Gemeindefinanzreformgesetz
GG	Grundgesetz
GrESt	Grunderwerbsteuer
GrSt	Grundsteuer
HB	Hansestadt Bremen
HE	Hessen
HH	Hansestadt Hamburg
Hrsg.	Herausgeber
i. e. S.	im engeren Sinne
i. V. m..	in Verbindung mit
Jg.	Jahrgang
KaffeeSt	Kaffeesteuer
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
KraftSt	Kraftfahrzeugsteuer
KSt	Körperschaftsteuer
LFA	Länderfinanzausgleich
LSt	Lohnsteuer
MinöSt	Mineralölsteuer
Mio.	Million(-en)
Mrd.	Milliarde(-n)
MV	Mecklenburg-Vorpommern
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
nF	neue Fassung
N.F.	Neue Folge
NI	Niedersachsen
NW	Nordrhein-Westfalen
o. O.	ohne Ort
örtl.	örtlich(-e / -es)
o. V.	ohne Verfasserangabe
p. a.	per annum
RennwLottSt	Rennwett-, Sportwett- und Lotteriesteuer
RP	Rheinland-Pfalz
S.	Satz / Seite
SBBEZ	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen
SchaumweinSt	Schaumweinsteuer
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
SoLZ	Solidaritätszuschlag
ST	Sachsen-Anhalt
St	Steuer(-n)
StBA	Statistisches Bundesamt

SVR	Sachverständigenrat zu Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
TabakSt	Tabaksteuer
TH	Thüringen
Tsd.	Tausend
u. a.	und andere
u. a. O.	und andere Orte
USt	Umsatzsteuer
USt-A	Umsatzsteuerausgleich
UStG	Umsatzsteuergesetz
USt-Vert.	Umsatzsteuerverteilung
v.	vom / von
veranl.	veranlagt(-e)
VersSt	Versicherungsteuer
vgl.	vergleiche
VSt	Vermögensteuer
ZerlegungsG	Zerlegungsgesetz
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert

A. Einleitung

Die bundesstaatliche Ordnung ist Ausdruck des im Grundgesetz genannten föderativen Prinzips. Doch bedeutet das Bundesstaatsprinzip nicht nur Eigenstaatlichkeit und damit grundsätzliche Autonomie der Länder, sondern auch die Aufforderung zum gegenseitigen Beistand. Besonders deutlich wird diese bündische Beistandspflicht in der grundgesetzlichen Verankerung des Länderfinanzausgleichs: Nach Artikel 107 II S. 1 GG ist durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, sicherzustellen, dass die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird; hierbei sind die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) zu berücksichtigen.

Die Notwendigkeit eines Länderfinanzausgleichs ist damit unumstritten, nicht aber seine Gestaltung. Eine Umverteilung von Finanzmitteln der finanzkräftigen Länder zu den finanzschwachen wirft die Frage nach dem „Auf welche Weise?“, vor allem aber nach dem „Wieviel?“ auf, und ist damit naturgemäß ein konfliktbeladenes Unterfangen. Deshalb kann es kaum verwundern, dass sich das Bundesverfassungsgericht schon mehrmals mit dem Länderfinanzausgleich zu befassen hatte, mehrmals zudem mit den gleichen Problemen.

Mit der 1995 erfolgten vollständigen Integration der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich haben sich die Schwierigkeiten verschärft. Da sich die ursprüngliche Hoffnung eines schnellen wirtschaftlichen Aufholprozesses in Ostdeutschland nicht erfüllt hat, umfasst der Länderfinanzausgleich zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine Ländergemeinschaft, die von erheblichen Diskrepanzen hinsichtlich ihrer jeweiligen originären Finanzkraft gekennzeichnet ist. Die dadurch für die finanzkräftigen Länder gestiegene Belastung aus dem Ausgleichssystem nahmen drei „Zahlerländer“ – Bayern, Baden-Württemberg und Hessen – 1998 zum Anlass, gegen den Länderfinanzausgleich Normenkontrollverfahren beim Bundesverfassungsgericht anzustrengen. Im Einzelnen konzentrierten sich die Einwände vor allem auf zwei Aspekte der gegenwärtigen Regelungen:

- Zum einen wurde die Angemessenheit der Ausgleichsintensität des gesamten Systems in Zweifel gezogen. Diese führe nicht nur dazu, dass die Zahlerländer einen insgesamt zu hohen Anteil ihrer überdurchschnittlichen Finanzkraft verlieren, sondern wirke sich auch auf das wirtschaftspolitische Entscheidungsverhalten *aller* Länder nachteilig aus: Weil steuerliche Mehreinnahmen eines Landes zum größten Teil in den Umverteilungsmechanismus des Länderfinanzausgleichs eingingen und damit nicht zur Verbesserung der eigenen

haushaltspolitischen Dispositionsfähigkeit zur Verfügung stünden, biete der Länderfinanzausgleich zu geringe Anreize für die Stärkung der landeseigenen Steuerkraft.

- Zum zweiten wurde die Berechtigung der meisten im Länderfinanzausgleich ebenfalls abgegoltenen spezifischen Bedarfe einzelner Ländergruppen in Frage gestellt. Im Einzelnen handelte es sich dabei um die Stadtstaatenwerterung und die Hafentlasten sowie die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen, Übergangs-Bundesergänzungszuweisungen und Bundesergänzungszuweisungen für überdurchschnittlich hohe Kosten politischer Führung und zentraler Verwaltung.

Nach dem hierzu ergangenen Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999 ist das geltende Finanzausgleichsgesetz (FAG) längstens bis Ende 2004 als Übergangsrecht anwendbar.¹ Dies allerdings nur, wenn bis zum 1. Januar 2003 ein Maßstäbengesetz in Kraft tritt, mit dem die Kriterien der Steuerzuteilung und des Ausgleichs langfristig festgelegt werden, so dass eine „rein interessenbestimmte Verständigung über Geldsummen“ ausgeschlossen oder zumindest erschwert ist. Kommt dieses Gesetz nicht (rechtzeitig) zustande, wird das geltende FAG am 1.1.2003 verfassungswidrig und nichtig. Tritt das Maßstäbengesetz zwar rechtzeitig in Kraft, gelingt es aber nicht, auf dessen Basis den Finanzausgleich bis spätestens Ende 2004 neu zu regeln, ist das geltende FAG mit dem 1. Januar 2005 verfassungswidrig und nichtig.

Statt wie bisher *volens volens* politisch strittige Fragen anstelle der Beteiligten – Länder und Bund – zu entscheiden, verweist das Bundesverfassungsgericht mit diesem Urteil die Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes „(...) dorthin, wohin sie wohl auch gehören: an den Gesetzgeber.“² Während die reguläre horizontale Ausgleichshöhe ausdrücklich anerkannt wurde, folgt die schwebende Verfassungswidrigkeit des FAG vor allem aus der mangelbehafteten Begründung der meisten spezifischen Bedarfe. Das Urteil schließt nicht grundsätzlich aus, dass auch in einem kommenden Länderfinanzausgleich gesamtstaatlich bedeutsame Infrastrukturen wie zum Beispiel Seehäfen, anders geartete Bedarfe von Stadtstaaten oder auch überdurchschnittliche Kosten politischer Führung bei kleinen Ländern gesondert berücksichtigt werden. Dies allerdings nur, sofern es sich hier um „echte“ Mehrbedarfe handelt, die sich nach objektiven und im Maßstäbengesetz langfristig festgeschriebenen Kriterien belegen lassen. Ohne dass sie in den Normenkontrollanträgen angesprochen worden wäre, hat das Bundesverfassungsgericht zudem die *vertikale* Steuerverteilung zwischen Bund und Ländergesamtheit beanstandet, wie sie gegenwärtig mit dem flexiblen vertikalen Element, der Umsatzsteuerverteilung, praktiziert wird. Das Urteil sieht die Bestimmungen des Art. 106 III S. 4 zum Deckungsquotenausgleich – Ein-

¹ Vgl. BVerG, 2 BvF 2/98 v. 11.11.1999, <http://www.bverfg.de>.

² Peffekoven (1999), S. 715.

beziehung nur der *laufenden* Einnahmen und *notwendigen* Ausgaben unter Berücksichtigung einer mehrjährigen Finanzplanung – gegenwärtig nicht hinreichend erfüllt und fordert eine Konkretisierung über das Maßstäbengesetz.

Die Pflicht, eine Reihe von Prüfaufträgen zu erfüllen, und die enge Fristsetzung für eine gesetzliche Regelung der Maßstäbe des Finanzausgleichs setzen Bund und Länder unter erheblichen Zeit- und Einigungsdruck. Dieser könnte – im günstigsten Falle – bewirken, dass die im Laufe der Jahre 1998 und 1999 verhärteten Fronten aufbrechen und Raum für eine Finanzausgleichsreform entsteht, die mehr als nur ein verfassungskonformer Minimalkonsens zwischen „Gebern“ und „Nehmern“ ist.

In dieser Studie wird daher der Versuch unternommen, die *finanzwissenschaftlichen* Anforderungen an den Länderfinanzausgleich zu konkretisieren und so die Basis der gegenwärtigen Reformdiskussion zu erweitern. Sieht man einmal von der Möglichkeit einer großen Finanzreform ab,³ werden von Seiten der Finanzwissenschaft Anreizverbesserung und Überprüfung der spezifischen Bedarfelemente seit langem als die Kernpunkte einer erfolgreichen Neugestaltung des Systems angemahnt.⁴ Beide Aspekte werden hier als die „kritische Masse“ für eine Reform des Länderfinanzausgleichs betrachtet. Allerdings reicht eine isolierte Betrachtung dieser Gesichtspunkte nicht aus: Um einen umfassenden Reformvorschlag erarbeiten zu können, ist es erforderlich, das ganze Finanzausgleichssystem ins Auge zu fassen. Das hauptsächliche Augenmerk der Analyse gilt dabei dem horizontalen Finanzausgleich, also der Verteilung der Steuererträge *zwischen* den Ländern und dem Länderfinanzausgleich i. e. S., sowie den Bundesergänzungszuweisungen. Die vom Bundesverfassungsgericht in die Diskussion gebrachte Frage nach Maßstäben für eine adäquate *vertikale* Verteilung der Umsatzsteuer ist nicht Gegenstand der Untersuchungen.⁵

Die Studie wurde in einer ersten Fassung im Sommer 1999 fertiggestellt. Sie wurde für die Drucklegung hinsichtlich des BVerfG-Urteils vom 11. November 1999 aktualisiert. Da verfassungsrechtlichen Fragen in einer finanzwissenschaftlichen Untersuchung naturgemäß keine vorrangige Bedeutung zukommt, dienen die Aktualisierungen zumeist nur der ergänzenden Information.

³ Für die dürfte, hier ist *Renzsch* (1999, S. 720) beizupflichten, zumindest im Rahmen der BVerfGE-Fristen kaum ausreichend Zeit sein.

⁴ Siehe für viele: *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (1992), Ziff. 369.

⁵ Zu den beträchtlichen Problemen dieser Aufgabe siehe grundlegend: *Sachverständigenkommission zur Vorklärung finanzverfassungsrechtlicher Fragen für künftige Neufestlegungen der Umsatzsteueranteile* (1981).