

# Der Streit um den Finanzausgleich

Die Finanzverfassung als Problem des Bundesstaates

Von Wolfgang Renzsch

*Prof. Dr. Wolfgang Renzsch lehrt Politikwissenschaft an der Universität Magdeburg.*

Ein föderalistisch organisiertes Staatswesen wie das der Bundesrepublik Deutschland benötigt eine klare Verteilung der Aufgaben und der damit verbundenen Ausgaben, für die wiederum entsprechende Einnahmen erforderlich sind. Da sich diese verschiedenen Bereiche aber unterschiedlich entwickeln, sind Anpassungs- und Ausgleichsregelungen erforderlich, die sich in der jeweiligen Finanzverfassung niederschlagen.

Traditionell liegt in Deutschland die Gesetzgebungskompetenz weitgehend beim Bund – mit im Laufe der Zeit steigender Tendenz –, die Ausführung mit Hilfe der Verwaltung jedoch bei den Ländern. Dementsprechend sollte die Aufteilung der Einnahmen bedarfsorientiert, nicht aufkommensorientiert erfolgen.

Die Dominanz des Bundes im Bereich der Gesetzgebung dient der Herstellung gleicher oder doch zumindest gleichwertiger Lebensverhältnisse überall in der Bundesrepublik. Das hat aber notwendigerweise einen Finanzausgleich zwischen den Ländern zur Folge – durch Finanzhilfen des Bundes und durch den Ausgleich der Länder untereinander. Denn die Leistungsansprüche, die aus Bundesgesetzen folgen, sind überall gleich.

So mag es nicht verwundern, daß die Geschichte der Bundesrepublik auch eine Geschichte immer neuer Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern über die Aufteilung der Finanzen war und nach wie vor ist. Denn schließlich geht es um die Verteilung politischer Handlungschancen. *Red.*

## Die Aufteilung der Staatsaufgaben hat die Verteilung der Lasten zur Folge

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein Bundesstaat (Art. 20 Abs. 1 GG). Bundesstaaten setzen sich aus den sie konstituierenden Gliedstaaten (in Deutschland werden sie „Länder“ genannt) zusammen und teilen sich mit dem Bund die staatlichen Hoheitsfunktionen, die sie jeweils eigenständig, d. h. auch in eigener finanzieller Verantwortung, wahrnehmen. In den Verfassungsurkunden von Bundesstaaten ist niedergelegt, welche staatliche Ebene – Bund oder Gliedstaaten – für welche Aufgaben zuständig ist. Im Regelfall wird von einer Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Länder ausgegangen (z.B.

in Art. 30 GG), die Kompetenzen des Bundes werden einzeln, „enumerativ“ aufgeführt. Ferner wird bestimmt, in welcher Weise die Gliedstaaten an der Politik des Bundes mitwirken (Art. 50ff. GG).

Die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben – sei es die Gesetzgebung oder die Ausführung von Gesetzen – kostet Geld und bürdet den jeweils zuständigen Gebietskörperschaften finanzielle Lasten auf. Die Aufteilung der staatlichen Aufgaben auf den Bund und seine Glieder wäre daher unvollständig, wenn nicht zugleich auch die Verteilung der staatlichen Lasten geregelt würde. Aufgabe der Finanzverfassung ist hierbei, nicht nur die Lastenverteilung (Art. 104 a GG) zu regeln, sondern insbesondere auch für eine Aufteilung der Steuerquellen und Steuererträge (Art. 105–107 GG) zu sorgen. Idealerweise korrespondieren Lasten- und Finanzverteilung: jede Gebietskörperschaft partizipiert in der Weise an den Steuererträgen, daß sie selbständig in der Lage ist, Einnahmen und Ausgaben zur Deckung zu bringen.

## Die Verteilung der Einnahmen ist verständlicherweise konfliktreich

Das Herstellen einer Konkordanz von Steuereinnahmen und öffentlichen Lasten ist in der Bundesrepublik äußerst schwierig. In der Regel sind die Auseinandersetzungen um die Aufteilung der staatlichen Einnahmen zwischen Bund und Ländern konfliktreich und langwierig. Davon zeugen die jüngsten Klagen der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen vor dem Bundesverfassungsgericht. Die Konfliktintensität erklärt sich daraus, daß aufgrund der „funktionalen Aufgabenteilung“ und der daraus erwachsenen „Politikverflechtung“ Bund und Länder nicht oder nur begrenzt in der Lage sind, jeweils für sich ihre Einnahmen und Ausgaben zu bestimmen. Angesichts knapper Kassen und stagnierender Steuerzuwächse, die faktisch keine Konfliktbefriedigung durch Zuwächse erlauben, gleicht die Aufteilung der Steuererträge einem „Null-Summen-Spiel“: was eine Gebietskörperschaft gewinnt, verliert eine andere. Da die knappe Ressource „Geld“ entscheidend für politische Gestaltungsmöglichkeiten ist, kann die Gebietskörperschaft, die das Geld in ihrer Kasse hat, damit politisch handeln; die, der es fehlt, hat diese Möglichkeit nicht. Deshalb geht es beim Finanzausgleich letztlich um die Verteilung der entscheidenden Ressource von Politik, von politischen Handlungschancen.

## Für die Bundesrepublik typisch ist die „funktionale Aufgabenteilung“

„Funktionale Aufgabenteilung“ heißt konkret, daß Gesetzgebung und Vollzug in weiten Bereichen der Innen- und Finanzpolitik nicht nach Politikfeldern oder Aufgabenbereichen, wie z.B. Sozial- oder Forschungspolitik, sondern nach Funktionen aufgeteilt sind. Der Bund ist sehr weitgehend zuständig für die Gesetzgebung, den Ländern obliegt in erheblichem Umfang der Vollzug der Bundesgesetze: Die Zuständigkeiten und Tätigkeit der Landesverwaltungen werden damit zu einem sehr großen Teil durch die Beschlüsse des Bundesgesetzgebers bestimmt.

Der Bund hat seine überlieferten umfangreichen Zuständigkeiten im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung und Rahmengesetzgebung (Art. 74–75, 105 GG) seit 1949 – teilweise erst auf Drängen, aber immer mit Zustimmung der Länder – kontinuierlich erweitert und extensiv ausgeschöpft. Die den Ländern verbliebene Gesetzgebung beschränkt sich auf wenige Bereiche. Für diese, zumindest soweit es sich um Pflichtaufgaben handelt (z.B. weite Teile der Bildungspolitik und der inneren Sicherheit), haben sie sich – teilweise unter Beteiligung des Bundes – auf einheitliche Standards, z.B. beim Abitur, verständigt.

Der Vollzug von Bundesgesetzen liegt, von bestimmten Ausnahmen abgesehen (Art 86ff. GG), entweder als „eigene Angelegenheit“ (Art. 83 f. GG) oder als Bundesauftragsverwaltung (Art. 85 GG) in der Hand der Länder (für die Finanzverwaltung vgl. Art. 108 GG). Mit der Zuständigkeit für die Ausführung von Bundesgesetzen fällt den Ländern im Regelfall (Art. 104 a GG; Ausnahmen Art. 104 a Abs. 2–4 GG) auch die Finanzverantwortung zu. Die Finanzverantwortung folgt in der Bundesrepublik damit nicht der „Gesetzes“- , sondern der „Vollzugskausalität“. Ein Beispiel: Aufgrund eines Bundesgesetzes hat jeder Dreijährige in Deutschland einen Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz. Kindergartenplätze werden aber nicht vom Bund, sondern von den Kommunen (die Teil der Länder sind) geschaffen und unterhalten. Damit obliegt die Finanzierung dieser Aufgabe den Gemeinden (und damit indirekt den Ländern); der Bund, der die Kosten veranlaßt hat, trägt keinen Anteil daran.

Durch die Bundesgesetzgebung werden damit das Handeln und die Ausgaben der Länder in erheblichem Umfang, ihre steuerlichen Einnahmen wegen des hier gegebenen Gesetzgebungsmonopols des

Bundes (Art. 105 GG) ausschließlich bundesgesetzlich festgelegt. Die Gleichheit vor dem Gesetz (Art. 3 Abs. 1 GG) und das Sozialstaatsgebot (Art. 20 Abs. 1 GG) gebieten, gegenüber den Bürgern Bundesgesetze in gleicher Weise zu vollziehen. Die weitgehende Angleichung der Lebensverhältnisse in den verschiedenen Teilen der (alten) Bundesrepublik ist deshalb weniger eine Folge der vielfach diskutierten Verfassungssätze, die die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ (Art. 72 Abs. 2 GG) oder die Wahrung der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ (Art. 106 Abs. 3 Ziff. 2 GG) postulieren, oder gar Folge bewußter politischer Entscheidungen als vielmehr Konsequenz der funktionalen Aufgabenteilung: je mehr und je detaillierter die Lebensverhältnisse vom Bund reguliert werden, desto einheitlicher werden sie.

### **Der Finanzausgleich als notwendige Folge**

Aus dieser Form der föderalen Aufgabenteilung folgt die Notwendigkeit, die Länder finanziell in die Lage zu versetzen, die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam zu erfüllen. Das Verfassungsgebot, die Finanzkraft der Länder „angemessen“ auszugleichen (Art. 107 Abs. 2 GG), folgt aus der funktionalen Aufgabenteilung und ist sinnvollerweise im Hinblick auf die Lasten der Länder auszulegen. Den Bund und die Länder – jedes für sich – in die Lage zu versetzen, ihre Aufgaben wirksam zu erfüllen, ist der zentrale Auftrag an die Finanzverfassung und an den Finanzausgleich. Weil die originäre Verteilung der Steuern unter den Ländern stark variiert, ungleichmäßig und nicht aufgabengerecht ist, wird ein Finanzausgleich benötigt, der es den Ländern unabhängig von ihrer originären Finanzkraft ermöglicht, ihren verfassungsmäßigen Aufgaben hinreichend gerecht zu werden. Das gegenwärtig praktizierte und vielfach kritisierte Finanzausgleichsverfahren mit einer hohen Angleichung der Finanzkraft der Länder ergibt sich aus dem Gebot der gleichmäßigen Aufgabewahrnehmung durch die Länder.

Die Gestaltung der föderalen Finanzbeziehungen war und ist in der Bundesrepublik sehr schwierig, konfliktreich und langwierig. Nahezu jede bundesgesetzliche Regelung, die Auswirkungen auf die Lasten- und Steuerverteilung zwischen Bund und Länder hat, ist im Bundesrat *zustimmungspflichtig* und kann daher nur in Übereinstimmung von Bund und Ländern geregelt werden. Die Zustimmungspflichtigkeit von Gesetzen, die in die Verwaltung der Länder (Art. 84 Abs. 1 und 2 GG) oder deren Finanzen (s. dazu die Spezialbestimmungen in Art. 91 a, 104 a ff. GG) eingreifen, ist unabdingbar. Ohne sie wäre der Bund nicht gehindert, seine politischen Interessen und Ziele ohne Rücksicht auf die Leistungsfähigkeit und Interessen der Länder durchzusetzen. Die Länder würden zu bloßen Vollzugsorganen des Bundes ohne föderatives Eigenleben. Allein die Verflechtung zwischen den staatlichen Ebenen und ihre Abhängigkeit

voneinander erklärt bereits zu einem erheblichen Teil die Konfliktintensität dieser Materie.

### **Die Dynamik des Bundesstaates erfordert immer neue Anpassungen**

So haben die im Vermittlungsausschuß verhandelten Gesetze fast alle in irgendeiner Weise mit der Lasten- und Finanzverteilung zwischen den Ebenen zu tun. Eine „parteipolitische Instrumentalisierung“ ist selten. Es gibt allerdings eine Reihe von Gesetzen, mit denen eine Bundesregierung ihre (parti-)politischen Ziele verfolgt, die Länder aber die Lasten tragen sollen. Die Bereitschaft der einzelnen Landesregierungen, in diesen Fällen Lasten zu übernehmen, hängt auch von der parteipolitischen Übereinstimmung mit der Bundesregierung ab.

Verschärft werden die Konflikte durch die dem Bundesstaat inwohnende Dynamik: die Belastungen der einzelnen staatlichen Ebenen verändern sich teils durch externe Ereignisse, teils durch politisch gewollte Entwicklungen im Laufe der Zeit. Beispielhaft hierfür ist die Entwicklung seit 1989. Aufgrund des Zusammenbruchs des kommunistischen Herrschaftssystems und der dadurch veränderten sicherheitspolitischen Lage konnten im letzten Jahrzehnt erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik die Verteidigungsausgaben (Bundesausgaben) real und nominal gesenkt werden. Auf der anderen Seite wurden die Länder und Gemeinden infolge der nun offenen Grenzen und der Zuwanderung in die Bundesrepublik mit dramatisch erhöhten Sozialhilfelasten, z.B. für Asylbewerber, zusätzlich belastet. Dazu kamen erhebliche Aufwendungen für den Aufbau in den neuen Ländern. Wegen dieser Umstände, aber auch wegen der extremen Finanzschwäche der neuen Länder mußten die bestehenden Verteilungsregeln an die veränderten Bedingungen angepaßt werden. – Diese Dynamik des Bundesstaates, sei sie extern oder intern verursacht, erfordert von Zeit zu Zeit Anpassungen in der Balance zwischen Bund und Ländern, damit die einzelnen Ebenen des Staates ihren Aufgaben auch weiterhin gerecht werden können. Gerade unter Bedingungen knapper Kassen erweisen sich diese Anpassungsprozesse meist als äußerst schwierig und konfliktreich.

### **Die Finanzordnung des Grundgesetzes von 1949 war zunächst ein Provisorium**

Die „funktionale“ Aufgabenteilung, wie wir sie heute kennen, gewann ihre heutige Ausprägung im wesentlichen in den 50er und 60er Jahren. Diese Entwicklungstendenz war jedoch bereits bei der Gründung des föderal verfaßten *Deutschen Reiches von 1871* angelegt worden. Bei der Reichsgründung ging es den deutschen Einzelstaaten darum, einen gemeinsamen Wirtschafts- und Rechtsraum zu schaffen, also Regelungen zu vereinheitlichen, nicht jedoch darum, den Einzelstaaten den Vollzug und damit die öffentliche Verwaltung aus der Hand zu nehmen. Die Ausführung von Reichsgesetzen – darüber

bestand Einigkeit – blieb den Verwaltungen der Einzelstaaten vorbehalten. Die *Weimarer Reichsverfassung* hielt trotz ihrer unitarischen Anlage (vor allem in Folge der *Erzberger'schen Finanzreform*) im Grundsatz daran fest. Eine Ausnahme bildete die Reichsfinanzverwaltung.

Durch das Grundgesetz von 1949 wurden das hergebrachte Prinzip der funktionalen Aufgabenteilung bestätigt und gestärkt, das Bund-Länder-Verhältnis gegenüber der Weimarer Reichsverfassung dezentralisiert (z.B. durch die Aufteilung der Finanzverwaltung auf Bund und Länder), und dem Bund im Bereich der Innenpolitik im wesentlichen nur die regulativen Aufgaben, den Ländern in weitem Umfang der Vollzug von Bundesgesetzen übertragen. Von dieser Form der föderalen Aufgabenteilung wandte man sich lediglich während der beiden deutschen Diktaturen 1933–1945 („Drittes Reich“) und 1949–1989 (DDR) ab.

In Übereinstimmung mit früheren Bestimmungen wies das Grundgesetz seit 1949 die Lasten für die Ausführung von Bundesgesetzen im Regelfall nicht der *veranlassenden*, sondern der *ausführenden* staatlichen Ebene zu. Ursprünglich folgte dieses Prinzip implizit aus den Bestimmungen der Art. 30 und 83 GG, seit 1955 bestimmt der Verfassungstext explizit: „Der Bund und die Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben ...“ (Art. 106 Abs. 4 Ziff. 1 GG i.d.F. 23. 12. 1955; Art. 104 a Abs. 1 GG i.d.F. 12. 5. 1969).

Bereits bei der Verabschiedung des Grundgesetzes waren – trotz Art. 70 Abs. 1 GG – weite Teile der konkurrierenden Gesetzgebung unterworfenen Materien bereits faktisch durch bundesgesetzliche Regelungen normiert, denn das Grundgesetz bestimmte, „Recht aus der Zeit vor dem Zusammentritt des Bundestages gilt fort, soweit es dem Grundgesetz nicht widerspricht“ (Art. 123 Abs. 1 GG). Außerdem wurde Recht, das Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes betraf, Bundesrecht, soweit es innerhalb einer oder mehrerer Besatzungszonen einheitlich galt oder soweit es sich um Recht handelte, durch das nach dem 8. Mai 1945 früheres Reichsrecht abgeändert wurde (Art. 125 GG). Damit wurde faktisch der Bestand an Reichsrecht und zonalem Recht, soweit es mit dem Grundgesetz in Einklang stand, Bundesrecht.

### **Nahezu die gesamte Steuergesetzgebung in der Hand des Bundes**

Das galt auch für die Steuergesetzgebung, in deren Bereich die Autoren des Grundgesetzes nennenswerte Landeskompetenzen ablehnten. Im Interesse der Wirtschaftseinheit und zur Vermeidung eines Steuergefälles in der Bundesrepublik wurde die Steuergesetzgebung, teils als ausschließliche, teils als konkurrierende, dem Bund zugewiesen (Art. 105 GG). Ähnlich wie bereits in der Weimarer Republik befindet sich seit 1949 nahezu die gesamte Steuergesetzgebung in der Hand des Bundes.

Die *Verteilung der Steuererträge* sollte nach den Vorstellungen des Parlamentari-

schen Rates *bedarfsorientiert*, nicht *aufkommensorientiert* angelegt werden. Dessen ursprüngliches Konzept wies mit der heutigen Verfassungslage einige bemerkenswerte Ähnlichkeiten auf: In einem großen *Steuerverbund* sollten die Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie die Umsatzsteuer zusammengefaßt und durch ein Finanzausgleichsgesetz zwischen Bund und Ländern aufgeteilt werden. Im übrigen sollten die *Länder* im wesentlichen die Erträge der *direkten*, der *Bund* die der *Verkehrs- und Verbrauchssteuern* erhalten. Für bestimmte den Ländern zufließende Steuern oder Steueranteile waren Bedarfsschlüssel wie Zahl der Einwohner oder die Straßenlänge vorgesehen. Dieses Konzept scheiterte allerdings am Widerstand der Alliierten, die für eine Trennung und Aufteilung der Steuerquellen auf Bund und Länder (*Trennsystem*) eintraten. Weil wegen dieser deutsch-alliierten Kontroverse keine abschließende Regelung möglich war, beauftragte das Grundgesetz den Bundesgesetzgeber, bis zum 31. Dezember 1952 die „endgültige Verteilung der konkurrierenden Gesetzgebung unterliegenden Steuern auf Bund und Länder“ vorzunehmen (Art. 107 GG i.d.F. 1949). Das geschah dann – für einen Zeitraum von 14 Jahren – im Zuge der Finanzreform von 1955.

### Von Anfang an faktisch ein Steuerverbund

Daß die Grundgesetzfassung von 1949 die Steuererträge nach einem Trennsystem verteilen wollte, wie oftmals behauptet wird, ist nur sehr vordergründig richtig. Nachdem im Streit mit den Alliierten der große Steuerverbund nicht verwirklicht werden konnte, wurde zwar formal ein Trennsystem eingeführt, aber Art. 106 Abs. 3 GG i.d.F. 1949 erlaubte dem Bund, durch zustimmungspflichtiges Bundesgesetz einen Teil der Einkommen- und Körperschaftsteuer in Anspruch zu nehmen und damit faktisch einen kleinen Steuerverbund zu schaffen. Seit 1951 machte der Bund von dieser Klausel Gebrauch, 1955 wurde der Steuerverbund dann verfassungsrechtlich vorgeschrieben.

Diese „Inanspruchnahmeregelung“ der Jahre 1951 bis 1955 war ambivalent. Einerseits erwies es sich als vorteilhaft, eine solche Klausel zur Flexibilisierung des vertikalen Finanzausgleichs zu haben, denn sonst hätte der Bund insbesondere die *Kriegsfolgelasten* und seine sozialpolitischen Aufgaben nicht finanzieren können. Andererseits war aber das Verfahren der Inanspruchnahme von Teilen der Einkommen- und Körperschaftsteuer sehr aufwendig und kompliziert: Der Bund mußte den Ländern seinen Ausgabebedarf belegen und begründen, denn er benötigte die Zustimmung der Länder, um seine Ansprüche durchzusetzen. Die Regelungen erfolgten in Jahresgesetzen, die Auseinandersetzungen um die konkrete Höhe waren langwierig und intensiv, im Regelfall wurden die Inanspruchnahmegesetze erst nach Ende des Haushaltsjahres, also nachträglich, verabschiedet. Die erst nachträglichen Regelungen erschweren sowohl dem Bund wie auch den Län-

dern die Haushaltsaufstellung ganz erheblich, denn keine Seite konnte mit Gewißheit ihre Steuereinnahmen kalkulieren.

Bei der Gestaltung des Grundgesetzes bestand nicht nur im Hinblick auf den vertikalen Finanzausgleich große Unsicherheit, sondern auch hinsichtlich der Steuerverteilung unter den Ländern, also des *horizontalen Finanzausgleichs*. Die Lasten- und Finanzverteilung unter den Ländern schwankte vor der Gründung der Bundesrepublik sehr. Die *ungleichmäßig streuenden Steuern* wie Zölle und bestimmte Verbrauchssteuern flossen nur einigen wenigen Ländern zu, die *Lasten*, insbesondere die Kriegsfolgelasten (Flüchtlinge aus den ehemals deutschen Ostgebieten) fielen in anderen Ländern an. In der Konsequenz hatten einige Länder vergleichsweise hohe, teilweise sehr hohe Steuereinnahmen, andere, insbesondere die „ärmeren“, bei geringen Einnahmen überproportional hohe Lasten zu tragen: Im Jahr 1947 hatte Hamburg (als „reichstes“ Land) pro Kopf Steuereinnahmen in Höhe von 1078 RM, Schleswig-Holstein (als „ärmstes“ Land) nur 223 RM. Von der Übertragung der ungleichmäßig streuenden Steuern und der gesamtstaatlichen Lasten (vor allem Kriegsfolgelasten und Besatzungskosten) auf den Bund erhoffte man sich einen erheblichen Ausgleich unter den Ländern. Kaum zu beantworten war für den Parlamentarischen Rat die Frage, ob ein solcher „Lastenausgleich“ hinreichend sein würde.

### Zwei Varianten: Zuweisungen des Bundes und Ausgleichszahlungen der Länder

Mit den Absätzen 3 und 4 des Art. 106 GG in der Fassung von 1949 ermöglichte der Verfassungsgeber zwei verschiedene Varianten eines horizontalen Finanzausgleichs, nämlich Zuweisungen des Bundes an die Länder zur Erfüllung von Landesaufgaben (Abs. 3) sowie einen Länderfinanzausgleich durch Ausgleichszahlungen der Länder untereinander (Abs. 4). Diese beiden Möglichkeiten und die teilweise schwer verständlichen Formulierungen des Art. 106 Abs. 4 GG (1949) gehen auf einen *Kompromiß mit den Alliierten* zurück, die das Grundgesetz genehmigen mußten. Auf deutscher Seite, insbesondere unter den Ländern, favorisierte man einen Länderfinanzausgleich (Ausgleichszahlungen der Länder untereinander), der eine reine Angelegenheit der Länder bleiben sollte. Lediglich zur Vermeidung des Einstimmigkeitsprinzips sollte er bundesgesetzlich, nicht staatsvertraglich geregelt werden. Die Alliierten, vor allem die Amerikaner (General *Clay*) lehnten dieses Konzept ab, denn mit den amerikanischen Föderalismusvorstellungen war es nicht vereinbar, durch ein Bundesgesetz in die Haushalte der Länder für Ausgleichszahlungen untereinander einzugreifen. Sie befürworteten dem gegenüber ein Modell nach den *grants-in-aid*, das dem Bund erlaubt hätte, den finanzschwachen oder überlasteten Ländern direkte Zuschüsse zu gewähren. Diese Variante wiederum wurde insbesondere von den deut-

lichen Ländern entschieden abgelehnt, denn sie fürchteten, auf diese Weise in die finanzielle Abhängigkeit des Bundes zu geraten.

Nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes und bei dessen institutioneller Umsetzung (Wahl des Bundestages und der Bundesregierung, Einrichtung der Bundesbehörden etc.) spielte diese Auseinandersetzung keine Rolle mehr. In der Staatspraxis wurde das von den Deutschen bevorzugte Modell eines Länderfinanzausgleichs verwirklicht. Er litt allerdings, wie auch der vertikale Ausgleich, während der frühen Jahre der Bundesrepublik unter der Kurzfristigkeit und der Nachträglichkeit der Regelungen. Zudem waren die Ausgleichszahlungen anfangs vergleichsweise gering und gaben Anlaß zu permanenten Auseinandersetzungen um ihre Höhe. Die Finanzkraft der finanzschwächsten Länder wurde auf nur etwa 75 Prozent pro Einwohner des Länderdurchschnitts<sup>2</sup> angehoben, eine garantierte Mindestausstattung war nicht vorgesehen.

Im Grundsatz erwiesen sich sowohl die Verfahren als auch die finanziellen Leistungen im horizontalen Finanzausgleich der frühen 50er Jahre als unbefriedigend.

### Die Finanzreform von 1955 sollte der Verstetigung der föderalen Finanzbeziehungen dienen

Die Ziele der Finanzreform von 1955 folgten aus den Problemen der unübersichtlichen Jahre zuvor. Es galt, dauerhafte und verlässliche Regelungen zu schaffen und damit die permanenten Auseinandersetzungen um die Finanzverteilung im Bundesstaat zu entschärfen, und es galt, die finanzielle Ausstattung von Bund und Ländern sicherzustellen.

Im Bereich der vertikalen Steuerverteilung wurde als neues Element eine *Gemeinschaft- oder Verbundsteuer* geschaffen: Dem Bund wurde verfassungsrechtlich ein Anteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer zugebilligt, für den Zeitraum bis 1958 wurde der Bundesanteil sogar im Grundgesetz fixiert, danach konnte er im Zweijahresrhythmus durch einfaches Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates verändert werden. Der verfassungsrechtliche Anspruch des Bundes auf einen Teil der Einkommen- und Körperschaftsteuer und die mehrjährige, nun auf kommende Haushaltsjahre bezogene Regelung ersparten dem Bund das jährliche nachträgliche Aushandeln von Anteilen und erhöhten damit seine Planungssicherheit erheblich. Wegen des Widerstandes der Länder vermied man zwar den Begriff „Gemeinschaft- oder „Verbundsteuer“, aber der Sache nach war damit der „kleine Steuerverbund“ verfassungsrechtlich abgesichert.

Zugleich wurde auch der horizontale Ausgleich auf eine dauerhafte Grundlage gestellt und deutlich intensiviert. Ein *unbefristetes Finanzausgleichsgesetz* anstelle der früheren mit ein- oder zweijähriger Geltungsdauer reduzierte die Unsicherheiten über die Finanzentwicklung und ermöglichte den Ländern eine stetigere Haushaltsplanung. Zugleich wurde der

Länderfinanzausgleich deutlich intensiviert (Anhebung der Finanzkraft der finanzschwachen Länder auf mindestens 88,75 % des Durchschnitts je Einwohner). Dieser Schritt erschien unabweisbar, weil der Bund seine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz sehr umfänglich ausschöpfte und zudem die Länder zur Einhaltung bundesweit einheitlich anzuwendender Maßstäbe für die öffentliche Aufgabenwahrnehmung drängte.<sup>3</sup>

### **Doch die überlegene Finanzmacht erlaubte es dem Bund, in die Länder hineinzueregieren**

Die Finanzreform von 1955 erfüllte allerdings viele der in sie gesetzten Erwartungen nicht. Das Verhältnis von Einnahmen und Ausgaben der beiden staatlichen Ebenen entwickelte sich nicht mit der erhofften Gleichmäßigkeit. Daher waren deutliche Verwerfungen bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben zu verzeichnen. Die Ursachen dafür lagen sowohl in der Zuordnung der Steuerquellen als auch in der föderativen Aufgabenteilung. Die *Länder* erhielten vornehmlich die Erträge der stark von der Wirtschaftsentwicklung abhängigen Einkommen- und Körperschaftsteuer, sie hatten jedoch die dauerhaften und vergleichsweise wenig beeinflussbaren Lasten, insbesondere die Personalkosten für die öffentliche Verwaltung, Hochschulen und Schulen, die Polizei und Justiz zu tragen. Dem *Bund* floß die wesentlich stabilere Umsatzsteuer zu, seine Haushalte waren jedoch in deutlich geringerem Maß durch rechtliche und faktische Verpflichtungen gebunden und damit sehr viel flexibler als die der Länder. Eine gleichmäßige Erfüllung der öffentlichen Aufgaben war daher nicht gewährleistet. Für die Länder, insbesondere die schwächeren unter ihnen, wurde es immer schwieriger, den ihnen obliegenden Aufgaben ohne unverträgliche Verschuldung angemessen nachzukommen, der Bund hingegen konnte seine nun überlegene Finanzmacht nutzen, um nach seinen politischen Vorstellungen Aufgaben der Länder teilweise zu finanzieren: Typische Landesaufgaben wie die Agrar- oder Sportförderung wurden abseits von der Verfassung vom Bund alimentiert. Im Einzelfall gab es für jede Mitfinanzierung des Bundes triftige Gründe, im Gesamtbild jedoch regierte der Bund in schwer erträglicher Weise in die Länder und deren Haushalte hinein und steuerte damit die Landespolitik (Goldener Zügel). Zugleich wurden tendenziell Aufgaben, deren Erfüllung der Bund nicht förderte, vernachlässigt.

Die angestrebte Vereinfachung der föderalen Finanzbezeichnungen und dadurch eine Reduzierung ihrer Konfliktträchtigkeit wurde durch die Finanzreform 1955 in einem nur geringen Maß erreicht. Gerade die unterschiedliche Entwicklung sowohl von Einnahmen als auch Ausgaben bei Bund und Ländern ließ insbesondere die Auseinandersetzungen um die vertikale Steuerverteilung zunehmend schwieriger und konfliktreicher werden.

### **Die Installation des „kooperativen Föderalismus“ durch die Finanzreform von 1969**

Aus den dargestellten Problemen der bundesstaatlichen Finanzordnung der späten 50er und frühen 60er Jahre ergaben sich die Ziele der Finanzreform von 1969. Es galt

- die problematische Finanzierung von Landesaufgaben durch den Bund zu beseitigen und durch klar geregelte und überschaubare Gemeinschaftsaufgaben und finanzielle Beteiligungen des Bundes an bestimmten Landesaufgaben zu ersetzen,
- die Steuerentwicklung bei Bund und Ländern durch einen „großen Steuerverbund“ gleichmäßiger zu gestalten,
- und schließlich die Leistungsfähigkeit der finanzschwachen Länder durch einen intensivierten Finanzausgleich besser zu sichern und das System zu vereinfachen.

Unter dem Stichwort „kooperativer Föderalismus“ strebte die Reform ein verstärktes Zusammenwirken von Bund und Ländern bei ihrer Aufgabenwahrnehmung an. Konkret hieß das, daß Landesaufgaben, bei denen ein bundesstaatliches Interesse an einer gleichmäßigen Wahrnehmung bestand und die die Länder überforderten, zukünftig gemeinschaftlich geplant und finanziert werden sollten. Die Umsetzung blieb den Ländern vorbehalten. Erreicht werden sollten sowohl eine effizientere staatliche Aufgabenwahrnehmung als auch ein interregionaler Ausgleich zugunsten der schwächeren Länder über den Länderfinanzausgleich hinaus.

Bund und Länder verständigten sich darauf, den Neu- und Ausbau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken, die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur sowie der Agrarstruktur und des Küstenschutzes nach bestimmten Regeln gemeinschaftlich vorzunehmen (Art. 91 a GG). Außerdem wurde der gemeinschaftlichen Planung und Förderung von wissenschaftlichen Forschungseinrichtungen und von Forschungsvorhaben von überregionaler

Bedeutung eine verfassungsrechtliche Grundlage gegeben (Art. 91 b GG).

Die *finanzielle Beteiligung des Bundes* an weiteren Landesaufgaben – hier ohne Beteiligung an der Planung dieser Aufgaben – wurde zudem aus der rechtlichen Grauzone herausgeführt und auf eine verfassungsmäßige Grundlage gestellt. Bestimmt wurde, daß *Geldleistungsgesetze* des Bundes, die von den Ländern ausgeführt werden, vom Bund ganz oder teilweise finanziert werden können (Art. 104a Abs. 3 GG). Außerdem wurde die Möglichkeit geschaffen, daß sich der Bund unter bestimmten, allerdings sehr weit definierten Voraussetzungen an bedeutsamen *Investitionen der Länder und Gemeinden* (z.B. Krankenhausbau, öffentlicher Personennahverkehr usw.) beteiligen kann (Art. 104 a Abs. 4 GG). Auch hier standen sowohl Effizienz- als auch Ausgleichsgedanken im Vordergrund der Überlegungen. Bei den in vielen Fällen sozialpolitisch motivierten Geldleistungs-

gesetzen (Art. 104 a Abs. 3 GG) ging es darum, durch die Beteiligung des Bundes die negative Belastungswirkung abzumildern. In der Regel sind gerade die Sozialausgaben in den wirtschaftlich schwächeren Ländern höher als in den stärkeren, wodurch tendenziell das interregionale Gefälle verstärkt wird. Die Investitionshilfen des Bundes (Art. 104 a Abs. 4 GG) sollten der Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und der Förderung des wirtschaftlichen Wachstums, konkret der Konjunktursteuerung, wie auch dem Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft unter den Regionen dienen. Die Länder und Gemeinden, in deren Kompetenz der weitaus größte Teil der öffentlichen Investitionen fällt, waren insbesondere während Rezessionen kaum in der Lage, die damals angestrebte *antizyklische Finanz- und Haushaltspolitik* zu betreiben. Daher erschien eine finanzpolitische Bundeskompetenz notwendig, um insbesondere auch die finanzschwachen Länder an einer „konzertierten“, d.h. zwischen Bund und Ländern abgestimmten Finanz- und Wirtschaftspolitik teilnehmen zu lassen. Im Sinne des *Ausgleichsgedankens* sollte es dem Bund gestattet sein, strukturschwache oder andere Problemregionen, z. B. mit hoher Arbeitslosigkeit oder unterdurchschnittlichem Wirtschaftswachstum, besonders zu fördern.

### **Der große Steuerverbund**

Im Bereich der vertikalen Steuerverteilung wurde der große Steuerverbund geschaffen. Die *Einkommen- und Körperschaftsteuer*, die bereits seit der Finanzreform von 1955 faktisch eine Verbundsteuer war, und die *Umsatzsteuer* wurden Gemeinschaftssteuern, die Bund und Ländern gemeinsam zustanden, soweit sie nicht den Gemeinden zugewiesen wurden. Für die übrigen Steuern wurde im wesentlichen das hergebrachte Trennsystem beibehalten. Die Einkommen- und Körperschaftsteuer teilen sich aufgrund der Vorschriften des Grundgesetzes (Art. 106 Abs. 3 GG) Bund und Länder – nach Abzug des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer in Höhe von z.Zt. 15 % des Aufkommens – hälftig. Die *Umsatzsteuer* wurde das *variable Element* im Rahmen der Steuerverteilung. Die Aufteilung erfolgt nach der Grundsätzen einer gleichmäßigen Deckung der notwendigen Ausgaben von Bund und Ländern, eines angemessenen Ausgleichs, der Vermeidung einer Überlastung der Steuerpflichtigen und unter Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet (Art. 106 Abs. 3 GG). Bis zur Eingliederung der neuen Länder in das Finanzausgleichssystem des Grundgesetzes 1995 erhielt der Bund etwa zwei Drittel des Umsatzsteueraufkommens, die Länder ein Drittel. Aufgrund der besonderen Finanzschwäche der ostdeutschen Länder und einer Veränderung des Verfahrens der Kindergeldzahlungen beläuft sich seit 1996 der Länderanteil auf knapp die Hälfte (49,5 %) des Umsatzsteueraufkommens.

Im bundesstaatlichen Finanzausgleichssystem wird zudem die *Gewerbsteuer*

(eine Realsteuer) teilweise ähnlich wie eine Gemeinschaftsteuer behandelt. Zur Stabilisierung und zum Ausgleich des Gemeindesteueraufkommens wurden im Rahmen der Gemeindefinanzreform von 1969 Bund und Länder durch die Gewerbesteuerumlage an deren Aufkommen beteiligt, die Gemeinden erhielten als Ausgleich den bereits erwähnten 15-prozentigen Anteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer.

Durch den großen Steuerverbund – die Gemeinschaftsteuern umfassen etwa 75 % des gesamten Steueraufkommens –, durch die Beteiligung von beiden staatlichen Ebene an den zwei großen, jedoch unterschiedlich auf wirtschaftliche Entwicklungen reagierenden Steuern sollte eine gleichmäßige Steuerentwicklung bei Bund und Ländern erreicht werden. Zugleich sollte durch die Einbeziehung der Umsatzsteuer in den Steuerverbund, die Zuweisung von bis zu einem Viertel des Länderanteils an die besonders finanzschwachen Länder (Art. 107 Abs. 1 Satz 4, 2. Halbsatz GG) und die Verteilung des übrigen Länderanteils nach Einwohnern bereits im Rahmen der vertikalen Steuer- verteilung der Ausgleich unter den Länder befördert werden.

#### **Das Prinzip des örtlichen Aufkommens wurde beibehalten**

Bei der Steuerverteilung unter den Ländern wurde – mit der erwähnten Ausnahme des Länderanteils an der Umsatzsteuer – das hergebrachte Prinzip des örtlichen Aufkommens beibehalten: die Länder erhielten die Erträge der Landessteuern und des Länderanteils der Einkommen- und Körperschaftsteuer, die von ihren jeweiligen Finanzbehörden eingenommen wurden. Um Verzerrungen durch die Erhebungsverfahren zu korrigieren, wurde eine *Steuerzerlegung* eingeführt. Der Landesanteil an der *Lohnsteuer* wird generell dem Land zugewiesen, in dem der steuerpflichtige Arbeitnehmer wohnt. Relevant wird diese Bestimmung im Fall von Arbeitnehmern, die in einem anderen Land wohnen als sie arbeiten (Pendler), sowie in Fällen von zentraler Lohnabrechnung und Lohnsteuerabführung bei großen Unternehmen und Behörden. Zerlegt wird auch der Länderanteil der *Körperschaftsteuer* großer Unternehmen, die in mehreren Ländern Niederlassungen unterhalten. Die Steuerzerlegung ist damit keine Maßnahme, die die Steuer- verteilung nach dem örtlichen Aufkommen modifiziert, sondern lediglich eine, die erhebungstechnische Fehlleitungen korrigiert.

Modifiziert wird die originäre Verteilung des Steueraufkommens durch den horizontalen Finanzausgleich. Durch die Regelungen der Finanzreform 1969 wurde der horizontale Ausgleich insgesamt intensiviert, zugleich aber auch der Länderfinanzausgleich im engeren Sinn entlastet. Durch den großen Steuerverbund wurden die Finanzkraftunterschiede unter den Ländern vermindert, weil sie einen größeren Teil der regional unterschiedlich streuenden Einkommen- und

*Die Lohnsteuer ist Bestandteil der Einkommensteuer, sie wird vom Arbeitgeber an sein zuständiges Finanzamt abgeführt. Lohnsteuerpflichtig ist jedoch der Arbeitnehmer, dessen Steuerpflicht an seinem Wohnort entsteht. Deshalb muß dafür Sorge getragen werden, daß der Landesanteil der Lohnsteuer dem Wohnsitzland des Arbeitnehmers, der kommunale Anteil seinem Wohnort zufließt. Dieses geschieht durch pauschalierte Verrechnungen zwischen den Finanzverwaltungen.*

*Diese Bestimmung ist nicht unproblematisch: Die Einkommensteuer von Personen, die in einem Land arbeiten und dessen öffentliche Einrichtungen nutzen, aber in einem anderen wohnen, fließt ausschließlich in das Wohnsitzland. Besondere Relevanz hat dieses Problem bei den Stadtstaaten.*

*Große Unternehmen, die in mehreren Ländern Niederlassungen betreiben, wie die Großbanken, Automobilhersteller oder Chemiekonzerne, aber auch öffentliche Einrichtungen wie die Bundeswehr, haben oftmals eine zentrale Lohnabrechnung und führen die Lohnsteuer am Ort der Abrechnung ab.*

Körperschaftsteuer an den Bund abtraten, weil für den Länderanteil eine Steuerzerlegung eingeführt wurde und weil die Länder an der Umsatzsteuer, die im wesentlichen nach Einwohnern verteilt wurde, partizipierten. Zudem wurde der Länderfinanzausgleich durch Umsatzsteuerausgleich nach Art. 107 Abs. 1 Satz 4, 2. Halbsatz GG entlastet. Danach erhalten diejenigen Länder, deren Steueraufkommen aus den Landessteuern und dem Länderanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer unter 92 % des Durchschnitts je Einwohner liegt, Zuschüsse in Höhe der Fehlbeträge an 92 % des Durchschnitts.<sup>4</sup> Zugleich wurde er intensiviert, indem durch ihn die Finanzkraft der finanzschwachen Länder auf mindestens 95 % des Durchschnitts je Einwohner aufgefüllt wurde.<sup>5</sup> Zusätzlich konnten 1970 die schwachen Länder durchsetzen, daß ihnen der Bund (wieder)\* *Bundesergänzungszuweisungen* (Art 107 Abs. 2 Satz 3 GG) gewährt. Im Grundsatz hatte der Bund seit 1949 (Art. 106 Abs. 3 GG i.d.F. 23. 5. 1949) diese Möglichkeit, jedoch betrachteten Bund Länder den horizontalen Ausgleich lange als ausschließliche Angelegenheit der Länder, an der sich der Bund nicht beteiligte.

#### **Die Ergänzungszuweisungen des Bundes belaufen sich inzwischen auf 25 Mrd DM**

Die Bundesergänzungszuweisungen gewannen eine unerwartete Dynamik. 1970 und 1971 belief sich ihr Volumen auf lediglich jeweils 100 Millionen DM, 1972 und 1973 bereits auf 550 Millionen DM. 1974 wurden sie dynamisiert und auf 1,5 % des Umsatzsteueraufkommens fest-

*Der Länderanteil der Körperschaftsteuer großer Unternehmen, die in mehreren Ländern Niederlassungen betreiben, wird nach Maßgabe der Wertschöpfung auf die einzelnen Länder verteilt.*

geschrieben, für die Jahre 1988 bis 1994 wurden sie auf 2 % des Umsatzsteueraufkommens, jeweils zahlbar aus dem Anteil des Bundes, erhöht. Seit 1995 sind sie vom Umsatzsteueraufkommen abgekoppelt und an die Fehlbeträge der finanzschwachen Länder an den Durchschnitt gebunden. Die ausgleichsberechtigten Länder erhalten 90 % der an den Durchschnitt fehlenden Finanzkraft, wodurch den finanzschwachen Ländern eine Mindestausstattung von 99,5 % des Durchschnitts<sup>6</sup> garantiert ist. Außerdem wurden Bundesergänzungszuweisungen für verschiedenartige Belastungen – überproportionale Kosten der politischen Führung in kleinen Ländern, teilungsbedingte Sonderlasten der neuen Länder, Sanierungshilfen für die Haushalte von Bremen und Saarland – gewährt. Ihre Gesamtsumme stieg von 100 Millionen DM 1970 auf 750 Millionen DM 1974 und weiter bis auf 2,7 Mrd. DM 1989.<sup>7</sup> Im Jahre 1995 stiegen die Ergänzungszuweisungen im wesentlichen aufgrund der Einbeziehung der neuen Länder und wegen der Sonderzuweisungen an sie auf gut 25 Mrd. DM, dazu kamen weitere Finanzhilfen an die ostdeutschen Länder in Höhe von 6,6 Mrd DM.

#### **Eine Verlagerung vom horizontalen Finanzausgleich zu den vertikalen Leistungen des Bundes**

Der Länderfinanzausgleich, das eigentliche Kernstück des horizontalen Ausgleichs, nahm von 1970 bis 1989 von 1,2 Mrd. DM auf 3,5 Mrd. DM zu. 1995 erreichte er dann die Summe von 11,2 Mrd. DM, von denen rund 9,7 Mrd. DM den neuen und 1,5 Mrd. DM den finanzschwachen alten Ländern zugute kamen. Diese Zahlen, in welcher Abgrenzung sie auch immer genommen werden, belegen im Hinblick auf die alten Länder zweierlei: nämlich – gemessen an der Steuerentwicklung von Ländern (und Gemeinden) – ein relatives Schrumpfen der Transferleistungen im Länderfinanzausgleich und eine Verlagerung der Ausgleichsfunktionen vom traditionellen Länderfinanzausgleich hin zu vertikalen Leistungen des Bundes. Die von Politik und Wissenschaft vielfach kritisierte Aufblähung des Finanzausgleichs hat – wie hier zu erkennen ist – wenig mit der wirtschaftlichen Entwicklung in den alten Ländern, sehr viel aber mit der deutschen Einheit zu tun. Angesichts dieser Entwicklung stellt sich die Frage, ob es sinnvoll ist, an dem tradierten Leitbild des Länderfinanzausgleichs festzuhalten, oder ob man sich – auch im Interesse der „Zahlerländer“ – nicht stärker auf einen vertikalen Ausgleich mit horizontalen Effekten hin orientieren sollte.

## Eine vorläufige Bilanz nach sechs Jahren deutscher Einheit fällt ambivalent aus

Eine Bilanz des bundesstaatlichen Finanzausgleichs aus heutiger Sicht fällt ambivalent aus. Die Auseinandersetzungen um Finanzverfassung und Finanzausgleich waren immer heftig und langwierig. Der Parlamentarische Rat hinterließ ein Provisorium. In den 50er Jahren konnten Finanzausgleichsregelungen meist erst nach Abschluß des Haushaltsjahres verabschiedet werden. Die Finanzreform von 1955 erfüllte die in sie gesetzten Erwartungen nicht. Eine neue Finanzreform kündigte Bundeskanzler *Adenauer* in seiner letzten Regierungserklärung 1961 an, 1969 wurde sie verabschiedet. Beide Finanzreformen sanktionierten und systematisierten eher längerfristige Entwicklungen, als daß sie Weichen neu gestellt hätten: Wesentliche Kehrtwenden haben bisher nicht stattgefunden, auch in der Zukunft sind sie eher unwahrscheinlich. Nimmt man die Auseinandersetzungen und Entwicklungstendenzen der 80er und 90er Jahre hinzu, so sind zwei Feststellungen sicherlich nicht ganz falsch: erstens, es gibt kaum ein konfliktreicheres und schwieriger zu befriedendes Politikfeld in der deutschen Innenpolitik, und zweitens, trotz hoher Konfliktintensität und trotz zahlreicher Anpassungsleistungen ist die Entwicklung insgesamt durch hohe Kontinuität geprägt.

Trotz konfliktreicher Auseinandersetzungen und wenig struktureller Änderung wird man der Finanzverfassung und dem Finanzausgleichssystem Erfolge nicht absprechen können. Vor der deutschen Einheit hatte die Bundesrepublik als Bundesstaat einen Grad an Homogenität der Versorgung mit öffentlichen Gütern erreicht wie wenige vergleichbare unitarische Staaten. Durch die Instrumente der Finanzverfassung wurde verhindert, daß schwache Regionen wirklich arm und von der wirtschaftlichen Entwicklung abgekoppelt wurden. Auch beim Aufbau der neuen Länder hat sie sich im wesentlichen bewährt. Die Finanzverfassungsreform von 1969 hat sich entgegen vielfach anderen Erwartungen als geeignete Grundlage zur Einbeziehung der neuen Länder in die Finanzverfassung des Grundgesetzes erwiesen. Läßt man einmal die politischen Ankündigungen während des Vereinigungsprozesses außer acht, erinnert sich statt dessen an die reale Ausgangslage 1990, dann hat sich angesichts des Erreichten – bei allen Problemen und Fehlern im Detail – die föderative Strategie vermutlich als effizienter erwiesen als mögliche zentralistische Alternativen. Die politische Stabilität der Bundesrepublik ist zu einem nicht geringen Teil auf die Leistungen der Finanzverfassung zurückzuführen.

### Schuldenmachen wird prämiert

Gleichwohl hat das System falsche Anreize entwickelt. Die Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern nach dem Deckungsquotenverfahren prämiert das Schuldenmachen, die Abschöpfungs- und Auffüllungsquoten im horizontalen Aus-

gleich bieten wenig Anlaß, sich um eine Erhöhung der Steuererträge zu bemühen, und schließlich hat man in einem der östlichen Bundesländer aus den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in seinem Urteil von 1992 zur extremen Haushaltsnotlage von Bremen und dem Saarland den Schluß gezogen, daß die Grundsätze, die diese Finanzhilfen begründen, „in noch viel größerem Maße für die neuen Länder“ gelten. Im Verhältnis der Länder untereinander bestehen insbesondere für die kleineren und – gemessen an den Maßstäben des Finanzausgleichssystems – schwächeren Länder Anreize zum „Trittbrettfahren“. Die Geschichte des bundesstaatlichen Finanzausgleichs kennt zahlreiche Beispiele, in denen kleine und schwache Länder ihre Stimmen im Bundesrat regelrecht „verkauften“. Der Modernisierungsdruck ist für kleine Länder, deren Finanzkraft in erster Linie von ihrer Stellung im Finanzausgleichssystem abhängt, geringer als für andere Länder. Trotz dieser berechtigten Kritik an den Strukturen der Finanzverfassung darf allerdings nicht übersehen werden, daß im Regelfall andere Gesichtspunkte, z.B. erfolgreiche Industrieansiedlungen und Schaffung von Arbeitsplätzen, politische Entscheidungen sehr viel stärker beeinflussen als (falsche) Anreize im Finanzausgleichssystem.

Gegen das bestehende Finanzausgleichssystem wird zudem eingewandt, daß sich infolge mangelnder ökonomischer Anreize die Strukturen zwischen armen und reichen Ländern kaum verändert hätten. Tatsächlich konnten nur drei Länder während der letzten 50 Jahre eine deutliche Positionsverbesserung erzielen: Bayern, das in den 50er und 60er Jahren das „reichste“ unter den armen Ländern war, stieg in die Liga der „reichen“ Länder auf. Schleswig-Holstein, in den 50er Jahren das mit weitem Abstand schwächste Land, hat heute etwa den Durchschnitt erreicht. Unter den besser gestellten hat sich Hessen merklich verbessert und ist heute das „reichste“ Land.

### Die Ursachen unterschiedlicher Leistungskraft durch den Finanzausgleich nicht behoben

Mit dieser Entwicklung ging die Konzentration der Lasten des Länderfinanzausgleichs auf immer weniger Länder einher. Im Jahr 1970, als die Finanzreform von 1969 in Kraft trat, teilten sich vier Länder – Baden-Württemberg, Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen – die Einzahlungen relativ gleichmäßig, zum Ende der alten Bundesrepublik waren es im wesentlichen noch zwei: Baden-Württemberg und Hessen. In der neuen Bundesrepublik sind es fünf von nun sechzehn, die seit 1995 regelmäßig Beiträge leisten. Es sind die vier, die sich bereits 1970 die Lasten des Länderfinanzausgleichs teilten, hinzutreten ist Bayern: die Strukturen haben sich in den letzten 30 Jahren also kaum verändert. Damit wurde eines der Ziele der Finanzreform von 1969, nämlich eine Angleichung der Leistungsfähigkeit der Länder, nur sehr bedingt erreicht. Angesichts des Verhältnisses von fünf Zahler-

und zehn Empfängerländern besteht heute die Gefahr, daß auf Dauer die Balance zwischen zahlenden und empfangenden Ländern gestört wird: Durch ein Verteilungssystem, das von einer Seite dominiert wird, könnten sich unerwünschte Schiefen zu Lasten der Minderheit herausbilden. Denn die Leistungen, die die ausgleichspflichtigen Länder im Länderfinanzausgleich zu erbringen haben, werden nicht nach deren Leistungsfähigkeit, sondern in erster Linie durch die Fehlbeträge der ausgleichsberechtigten Länder bestimmt. Strategisch steckt der Finanzausgleich in einem Dilemma: Einerseits soll er die negativen Folgen unterschiedlicher Leistungskraft abfedern, andererseits aber ist er nicht in der Lage, deren Ursachen reichend zu beheben. Tendenziell steigt der notwendige finanzielle Einsatz, um die Kluft zwischen den leistungsstarken und leistungsschwachen Ländern zu schließen. Die starken Länder haben vergleichsweise günstige Möglichkeiten, ihre Positionen durch öffentliche Investitionen zu verbessern. Für die schwachen Länder wird es hingegen immer schwieriger, wenn nicht unmöglich, ihren Aufgaben ohne eine übermäßige Verschuldung gerecht zu werden.<sup>8</sup>

### Die Botschaft der Klage von Baden-Württemberg und Bayern ist angekommen

Die permanenten Auseinandersetzungen um den Finanzausgleich, aber auch die bundesstaatliche Finanzverfassung selbst, geben vielerlei Anlaß zu Kritik aus Wissenschaft und Politik. Auf der politischen Ebene verlangten kurz vor der deutschen Einheit die (westdeutschen) Ministerpräsidenten eine Überprüfung und Revision der Finanzverfassung mit dem Ziel einer Stärkung der Länder. Dieses wurde zwar als Auftrag in den Einigungsvertrag übernommen, jedoch wurde er weder von der Gemeinsamen Verfassungsreformkommission von Bundestag und Bundesrat noch im Rahmen der Solidarpaktverhandlungen von den Finanzministern umgesetzt.

Ein neuer Anstoß für die Reformdiskussion ging von Klagen der Länder Baden-Württemberg und Bayern vor dem Bundesverfassungsgericht aus. Ein wesentliches Ziel ihrer Klagen ist ein verbesserter Schutz der Zahlerländer vor einer Überlastung durch die Ansprüche der Empfängerländer. Ohne die weiteren Erfolgsaussichten hier diskutieren zu wollen, können die beiden Länder bereits jetzt als Erfolg verbuchen, daß die angeschnittenen Probleme mittlerweile von der Politik aufgegriffen wurden. Im Rahmen der Koalitionsvereinbarung der Bundesregierung unter *Gerhard Schröder* wurde vereinbart, eine Enquetekommission einzuberufen, die Vorschläge für eine Revision der Finanzverfassung und des Finanzausgleichs erarbeiten soll. Die Ministerpräsidenten der Länder verlangten auf ihrer Jahreskonferenz vom 2. bis 4. Dezember 1998 eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe, die Vorschläge zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung insgesamt ent-

wickeln soll. Auf der Konferenz der Regierungschefs von Bund und Ländern am 17. Dezember 1998 wurde die Einrichtung eines gemeinsamen Ausschusses von Bund und Ländern vereinbart, der die Möglichkeiten einer Reform der Finanzverfassung aufzeigen soll. Sofern in diesem Ausschuss eine Verständigung über gemeinsame Ziele erreicht wird, soll eine Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat eingesetzt werden, die die nötigen Grundgesetzänderungen vorbereitet. Dieses aufwendige Verfahren wurde gewählt, weil derzeit unter den Ministerpräsidenten keine oder nur wenig Übereinstimmung über die Ziele einer Finanzverfassungsreform besteht. Sicher zu sein scheint, daß eine Totalrevision nicht stattfinden wird, sondern nur begrenzte Anpassungen möglich sein werden. Nach dem Diskussionsstand am Jahreswechsel 1998/99 scheint eine Reform der bundesstaatlichen Ordnung und insbesondere der Finanzverfassung für das Jahr 2005 – nach Auslaufen der derzeit geltenden Solidarpaktregelungen – möglich. Allerdings wird es nicht einfach werden, ein mehrheitsfähiges Konzept zu entwickeln. Die Schwierigkeit besteht darin, daß eine Reform, die lediglich an der Finanzverteilung ansetzt, zu kurz greift. Voraussetzung für eine erfolgversprechende Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung ist eine grundlegende Überprüfung der Aufgabenverteilung im Bundesstaat, eine Definition dessen, was unter sozialstaatlichen Gesichtspunkten bundeseinheitlich wahrgenommen und finanziert werden sollte, und der Bereiche, die Handlungsspielräume und damit unterschiedliche Lösungen der Länder erlauben. Erst eine Revision der Aufgabendefinition mit dem Ziel von mehr Handlungsspielräumen der Länder erlaubt eine Veränderung der bestehenden Finanzverteilung.

### Im europäischen Kontext werden sich ganz andere Fragen stellen

Obwohl erkennbar ist, daß trotz aller berechtigter Kritik an dem bestehenden System eine überzeugende Alternative derzeit nicht zu erkennen ist, zudem die politische Mehrheitsbildung vermutlich sehr schwierig werden wird, erscheint es denkbar, daß veränderte Rahmenbedingungen gleichsam auf einen *Paradigmen-*

*wechsel* drängen. Zur Zeit der drei wichtigsten Entscheidungssituationen – bei der Formulierung des Grundgesetzes 1948/49, bei der Finanzreform 1969 und bei den Verhandlungen über die Eingliederung der neuen Länder in die Finanzordnung des Grundgesetzes 1992/93 – standen Gesichtspunkte des interregionalen Ausgleichs im Vordergrund der Überlegungen. 1948/49 ging es um das gemeinsame Bewältigen der Nachkriegsnot, 1968/69 um die Konzertierung des Handelns von Bund und Ländern mit dem Ziel einer Angleichung der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet und 1992/93 um den Anspruch der ostdeutschen Bürger auf eine Gleichstellung mit ihren westdeutschen Landsleuten. Soweit erkennbar, stellen sich in den nächsten Jahren andere Fragen. Zwar bleibt die Herstellung der „inneren Einheit“ sicherlich noch für viele Jahre eine Aufgabe von außerordentlicher Priorität, darüber hinaus aber sind in einem Europa ohne Grenzen Einheitlichkeitsvorstellungen, die im geschlossenen Nationalstaat ihre Berechtigung haben mochten, kaum noch vermittelbar. Es fällt schwer zu begründen, warum Dinge von Flensburg bis Konstanz und Aachen bis Görlitz einheitlich geregelt werden sollen, wenn jeweils wenige Kilometer weiter andere Lösungen möglich sind. Das heißt aber vor allem, daß der Bund auf seine politische Steuerungsmöglichkeit verzichtet oder sie nur zurückhaltend nutzt, damit das im europäischen Kontext von deutsche Seite immer wieder betonte Subsidiaritätsprinzip auch innerstaatlich beachtet wird und den Ländern mehr Spielräume zur eigenständigen politischen Gestaltung überlassen bleiben. Ob der Bund dazu bereit ist, bleibt abzuwarten.

### Anmerkungen

- <sup>1)</sup> „Die Länder haben das Recht der Gesetzgebung, soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht.“
  - <sup>2)</sup> Die Angaben in Prozent des Durchschnitts der Finanzkraft in Abgrenzung des Finanzausgleichsgesetzes sind nicht gleichzusetzen mit den realen Steuereinnahmen der Länder – auch wenn in der öffentlichen Diskussion immer wieder so getan wird. In den Finanzkraftzahlen der Länder wurden bis 1955 die Steuereinnahmen der Gemeinden gar nicht, seit dem zur Hälfte berücksichtigt. Außerdem wird die Zahl der Einwohner der Stadtstaaten mit 135 % gewichtet („veredelt“) und werden bestimmte Lasten (heute nur noch Lasten für Seehäfen) von den Steuereinnahmen der Länder abgezogen. In der Tendenz kommen diese Modifikationen eher den finanzstarken als finanzschwachen Ländern zugute.
  - <sup>3)</sup> Der Bundesinnenminister strebte zu Beginn der 50er Jahre sogar eine Verfassungsänderung an, die es dem Bund erlaubt hätte, eine bundeseinheitliche Gemeindeordnung durch Bundesgesetz zu schaffen. Begründet wurde diese Initiative damit, daß nur so eine einheitliche Ausführung von Bundesgesetzen gewährleistet werden könne. Die Initiative scheiterte frühzeitig am sich abzeichnenden Widerstand der Länder.
  - <sup>4)</sup> Diese Bestimmung hatte vor der deutschen Einheit und der Einbeziehung der neuen Länder in die Finanzverfassung des GG zum 1. 1. 1995 eine eher untergeordnete Bedeutung. Seit 1995 wird diese „Schiene“ genutzt, um den vereinbarten Bundesanteil zur Hebung der Finanzkraft der neuen Länder (7 Prozentpunkte des Umsatzsteueraufkommens) in die Kassen der neuen Länder zu transferieren.
  - <sup>5)</sup> Die Berechnungen des Umsatzsteuerausgleichs erfolgt auf einer anderen Grundlage als die des Länderfinanzausgleichs, deshalb sind die Zahlen „92 %“ und „95 %“ nicht ohne weiteres vergleichbar. Beim Umsatzsteuerausgleich wird mit realen Einwohnern und nur den genannten Steuereinnahmen gerechnet, bei dem Länderfinanzausgleich werden „veredelte“ Einwohner der Stadtstaaten, die Hälfte der Gemeindesteuern, weitere Einnahmen und die Lasten für Seehäfen berücksichtigt.
  - <sup>6)</sup> Nach Berechnungen des DIW (Berlin) bedeuten diese 99,5 % der Finanzkraftmeßzahl im Fall der finanzschwächsten Länder, d.h. der ostdeutschen, real etwa 95 % der durchschnittlichen Steuereinnahmen pro Einwohner (vgl. Anm. 2).
  - <sup>7)</sup> Zu den Referenzjahren: 1970 war das erste Haushaltsjahr nach der Finanzreform von 1969, 1989 das letzte vor der deutschen Wiedervereinigung. Die Zahlen ab 1990 sind mit den vorherigen wegen der Übergangsregelungen bis 1994, die teilweise Verfassungsbestimmungen befristet außer Kraft setzten, und der Auswirkung der Lasten der Einheit auf die Finanzen von Bund und Ländern mit den Vorjahren nicht zu vergleichen. Die neuen Länder wurden zum 1. 1. 1995 in den bundesstaatlichen Finanzausgleich einbezogen.
  - <sup>8)</sup> Die unterschiedlichen Möglichkeiten von „armen“ und „reichen“ Ländern zu wirtschaftsfördernden Investitionen werden deutlich, wenn man die Einnahmen in Relation zu den Ausgabeverpflichtungen setzt: Unterstellt man eine reale Spanne der Steuerkraft (Länder und Gemeinden) von ca. 95 bis 104 % des Durchschnitts sowie eine Bindung der Landeshaushalte von ca. 90 bis 95 % ihrer Einnahmen durch Gehälter, Zinsen, Leistungsgesetze etc., dann ist zu erkennen, daß die nach Finanzausgleich verbleibenden Steuerkraftunterschiede im Hinblick auf eigenfinanzierte öffentliche Investitionen erheblich sind.
- <sup>\*</sup>) Bereits 1968 und 1969 gewährte der Bund Bundesergänzungszuweisungen, lehnte es aber ursprünglich ab, sie nach der Finanzreform zu verlängern.