

Der Open-Access-Publikationsserver der ZBW – Leibniz-Informationzentrum Wirtschaft
The Open Access Publication Server of the ZBW – Leibniz Information Centre for Economics

Lenk, Thomas; Birke, Anja

Working Paper

Solidarpakt-II-Verhandlungen im Lichte des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zum Länderfinanzausgleich vom 11. November 1999

Arbeitspapier // Universität Leipzig, Institut für Finanzen, Finanzwissenschaft, No. 14

Provided in cooperation with:

Universität Leipzig

Suggested citation: Lenk, Thomas; Birke, Anja (2000) : Solidarpakt-II-Verhandlungen im Lichte des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zum Länderfinanzausgleich vom 11. November 1999, Arbeitspapier // Universität Leipzig, Institut für Finanzen, Finanzwissenschaft, No. 14, <http://hdl.handle.net/10419/52373>

Nutzungsbedingungen:

Die ZBW räumt Ihnen als Nutzerin/Nutzer das unentgeltliche, räumlich unbeschränkte und zeitlich auf die Dauer des Schutzrechts beschränkte einfache Recht ein, das ausgewählte Werk im Rahmen der unter

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen> nachzulesenden vollständigen Nutzungsbedingungen zu vervielfältigen, mit denen die Nutzerin/der Nutzer sich durch die erste Nutzung einverstanden erklärt.

Terms of use:

The ZBW grants you, the user, the non-exclusive right to use the selected work free of charge, territorially unrestricted and within the time limit of the term of the property rights according to the terms specified at

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen>
By the first use of the selected work the user agrees and declares to comply with these terms of use.

UNIVERSITÄT LEIPZIG
Institut für Finanzen, Finanzwissenschaft
Prof. Dr. Thomas Lenk

Mai 2000

Arbeitspapier

Nr. 14

**Solidarpakt-II-Verhandlungen im Lichte
des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zum
Länderfinanzausgleich vom 11. November 1999**

von Thomas Lenk und Anja Birke

unter Mitarbeit von Tobias Legutke

Zusammenfassung

Aufgrund der weitreichenden Verflechtung von Staatsebenen besteht die Notwendigkeit, Verteilungsregeln auszuhandeln und Kompromisse zu praktizieren. Veränderte Rahmenbedingungen führen dabei insbesondere bei langfristigen und komplexen Vereinbarungen, wie dem Länderfinanzausgleich, zu zahlreichen Streitfällen. Ausgehend von dem 1999 gefassten Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Länderfinanzausgleich werden unter institutionenökonomischem Blickwinkel verschiedene, in dem Normenkontrollverfahren diskutierte Reformmaßnahmen hinsichtlich ihrer politischen Durchsetzungskraft analysiert. Der Beitrag konzentriert sich auf die horizontalen Verteilungsparameter, da hierbei der größte Dissens zwischen den Ländern besteht. Im Ergebnis existiert eine relativ große Anzahl konsensfähiger Reformalternativen, deren Chance auf Verwirklichung in starkem Maße von der strategischen Einflussnahme der Verhandlungspartner abhängt und damit das Ergebnis der Solidarpakt-Verhandlungen offen lässt.

Institut für Finanzen
- Finanzwissenschaft -
Jahnallee 59
04109 Leipzig

Telefon: 0341 / 97 33 580
Fax: 0341 / 97 33 589
e-mail: iff_fiwi@wifa.uni-leipzig.de

ISSN 1437-5761

Alle Rechte vorbehalten
© Institut für Finanzen

Inhaltsverzeichnis

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	1
0 Das Finanzausgleichsurteil: Eine Einführung aus dem Blickwinkel der Institutionenökonomie	1
1 Die Einzelemente der Verfassungsdiskussion um die horizontalen Verteilungsparameter	4
1.1 Die Verteilung von Umsatzsteuerergänzungsanteilen.....	4
1.2 Ermittlung der Finanzkraft im horizontalen Finanzkraftausgleich	5
1.3 Ermittlung des Finanzbedarfs im horizontalen Finanzkraftausgleich.....	9
1.4 Ausgleichsmechanismus	13
2 Die Reformvorschläge im politischen Abstimmungsprozess.....	14
2.1 Vorgehensweise zur Prüfung auf Konsensfähigkeit.....	14
2.2 Ergebnisse und Schlussfolgerungen.....	16
Literaturverzeichnis.....	21
Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts	21

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abb. 1-1: Veränderung der Finanzkraftmeßzahl nach LFA im Rahmen der Steuerverteilung bei einer Verteilung der Umsatzsteuer ausschließlich nach dem Kriterium der Einwohnerzahl und Durchführung des Länderfinanzausgleichs i.e.S. (1999)	5
Abb. 1-2: Gewinne und Verluste der Bundesländer auf der Stufe des LFA i.e.S. bei einem Wegfall der Berücksichtigung von Seehafenlasten (1999).....	7
Abb. 1-3: Gewinne und Verluste der Bundesländer auf der Stufe des LFA i.e.S. bei einer Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft zu 0 vH und 100 vH (1999).....	9
Abb. 1-4: Gewinne und Verluste der Bundesländer auf der Stufe des LFA i.e.S. bei Wegfall der Einwohnerveredelung von Stadtstaaten (1999)	12
Abb. 1-5: Gewinne und Verluste der Bundesländer auf der Stufe des LFA i.e.S. bei Wegfall der Einwohnerveredelung der Gemeinden (1999).....	13
Tab. 2-1: Übersicht zu den Komponenten der Prüfung auf Mehrheitsfähigkeit.....	17
Tab. 2-2: Konsensfähigkeit der Reformalternativen unter Berücksichtigung ihrer finanziellen Auswirkungen in den Stadtstaatenregionen.....	19

0 Das Finanzausgleichsurteil: Eine Einführung aus dem Blickwinkel der Institutionenökonomie

Die Verteilung finanzieller Ressourcen wird auch durch die Machtverhältnisse im Bundesstaat determiniert. Dabei scheint der Kampf eines jeden um einen möglichst großen Anteil an der verfügbaren Finanzmasse vor allem die Einhaltung verfassungsrechtlicher Belange in Mitleidenschaft zu ziehen. Die zahlreichen Interessenskonflikte, die sich durch die weitreichende Verquickung der einzelnen staatlichen Ebenen ergeben, führen dazu, dass Verteilungsregeln miteinander ausgehandelt und Kompromisse praktiziert werden müssen. Eine Veränderung der Rahmenbedingungen dieser Interessenskoalitionen führt dabei insbesondere bei langfristigen und komplexen Vereinbarungen, wie dem Länderfinanzausgleich, zu zahlreichen Streitfällen. Beispielsweise bestätigten sich die optimistischen Wachstumsprognosen für die neuen Bundesländer bisher nicht, so dass der Transferbedarf mittelfristig auf einem äußerst hohen Niveau verbleibt und daher insbesondere die Unzufriedenheit der Geberländer wächst. Unter Anrufung des Bundesverfassungsgerichts sollte nun aus Sicht der Kläger eine „gerechtere“ Verteilung der finanziellen Mittel bewirkt werden, die das angestrebte und im Zeitablauf beeinträchtigte Nutzenniveau wiederherstellt.

Auf der anderen Seite weisen die bestehenden Institutionen jedoch auch ein ausgeprägtes Beharrungsvermögen auf, welches vor allem darin begründet liegt, dass sich die Institutionen des föderalen Bundesstaates und ihre Entwicklung gegenseitig ergänzen und bedingen. Darüber hinaus ist aber ebenso der befürchtete Wertverlust von im bestehenden Entwicklungspfad geleisteten Investitionen, die Sicherung von Monopolrenten und machtbedingten Privilegien sowie ein hoher Erwartungs- und Vertrauenseffekt gegenüber erprobten Koordinationsmechanismen in diesem Zusammenhang von Bedeutung. Die Tatsache einer gewissen Schwerfälligkeit von Reformen ist nicht neu und war bereits bei der Neuformulierung des Finanzausgleichsgesetzes 1993 zu beobachten. Diese sogenannte Pfadabhängigkeit gesellschaftlicher Institutionen führt dazu, dass vergleichsweise ineffiziente Arrangements gesellschaftlich stabil sind, während aus theoretischer Perspektive effiziente Varianten nur schwer Anerkennung und Durchsetzungskraft erlangen.¹

In dieser Sinne urteilte auch das Bundesverfassungsgericht am 11. November 1999: Ohne ein abschließendes Urteil über die Verfassungsmäßigkeit der Länderfinanzausgleichsregelungen zu fällen, hat es die Problematik der Länderfinanzen wieder zurück in die betroffenen politischen

¹ DÖRING, Thomas (1999), S. 236-238.

Entscheidungsgremien verlegt und eine sachgerechte sowie objektive Ziel- und Maßstäbediskussion gefordert. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass „... Bund und Länder die verfassungsrechtlich vorgegebenen Ausgangstatbestände in gleicher Weise interpretieren ...“² und somit einen gemeinsamen Entwicklungspfad definieren. Statt den süddeutschen Ländern (Baden-Württemberg, Bayern und Hessen), die in den vergangenen zwei Jahren durch ihre Normenkontrollanträge versucht hatten, den vertikalen Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern sowie den horizontalen Finanzausgleich zwischen den Bundesländern für verfassungswidrig erklären zu lassen, finanzielle Entlastungen zu gewähren, beauftragte das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber, zunächst einmal in einem Maßstäbengesetz die unbestimmten Begriffe im Steuerverteilungs- und Ausgleichssystem des Grundgesetzes zu konkretisieren und zu ergänzen.³ Erst auf dieser Grundlage solle der Finanzausgleich neu geregelt werden. Das Bundesverfassungsgericht hat damit verbindliche Prämissen für eine Neuordnung des Finanzausgleichs vorgegeben und dem Gesetzgeber gleichzeitig einen sehr engen Zeitrahmen gesetzt, indem es das gegenwärtige Finanzausgleichsgesetz nur noch bis Ende 2004 für anwendbar erklärt.

In diesem nicht-kooperativen Spiel um finanzielle Handlungsmöglichkeiten verwundert deshalb auch nicht das im allgemeinen positive Resümee bezüglich des Urteils: Während die Vertreter der klageführenden Geberländer das Urteil wegen der geforderten Änderung des Finanzausgleichsgesetzes begrüßten, lobten die finanzschwachen Nehmerländer die Verfassungsrichter, weil diese eine lange Übergangszeit eingeräumten, am Solidaritätsprinzip festhielten und auf viele Argumente der Kläger, die insbesondere auf einen stärkeren Wettbewerbsföderalismus abzielten, gar nicht eingegangen sind. Die Verfassungsrichter haben in ihrer Entscheidung zwar einerseits die Eigenverantwortung der Länder zur Erhöhung ihrer Finanzkraft herausgehoben, andererseits aber auch das Solidaritätsprinzip zwischen finanzstarken und finanzschwächeren Ländern als einen wesentlichen Wachstumsfaktor für die Entwicklung annähernd gleicher Lebensverhältnisse nicht aufgegeben. Basierend auf dem Verfassungsgerichtsurteil ist somit keine Landesregierung in der Lage, in Mark und Pfennig zu berechnen, ob sie nun zu den Gewinnern oder zu den Verlierern gehören wird, da wesentliche Elemente des Finanzausgleichs zuerst überprüft und/oder neu geregelt werden müssen.

² BVerfGE vom 11.11.1999, <279>.

³ Sofern das Maßstäbengesetz nicht bis zum 01.01.2003 in Kraft getreten ist, wird das FAG ab diesem Tag verfassungswidrig und nichtig.

Die im Rahmen dieses Prozesses der gesellschaftlichen Auseinandersetzung zu entwickelnden verfassungskonkretisierenden und -ergänzenden Maßstäbe sind dabei insbesondere zu formulieren

- a) für die vertikale Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländergesamtheit (Art. 106 Abs. 3 Satz 4 GG),
- b) für die Gewährung von Umsatzsteuerergänzungsanteilen (Art. 107 Abs. 1 Satz 4, 2. Hs. GG),
- c) für die Voraussetzungen für Ausgleichsansprüche und Ausgleichsverbindlichkeiten,
- d) sowie für deren Höhe (Art. 107 Abs. 2 Satz 2 GG) und
- e) schließlich für die Benennung und Begründung der Bundesergänzungszuweisungen (Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG).⁴

Ziel dieses Beitrages ist es nun, anhand ausgewählter Beispiele zu analysieren, inwieweit die in einem weiten Spektrum konfligierender und koalierender Interessen diskutierten Reformvorschläge für den Länderfinanzausgleich überhaupt mehrheitsfähig und damit politisch durchsetzbar sein könnten. Denn letztendlich ist nicht nur der Wille zu entsprechenden Reformen von den zu erwartenden Nutzengewinnen oder –verlusten abhängig, sondern auch die Entscheidung selbst. Aus institutionenökonomischer Sicht können daher in demokratischen Systemen nur solche Reformvorschläge als aussichtsreich gelten, die ex-ante im Rahmen eines komparativen Institutionenvergleichs die Zustimmungsbereitschaft der Betroffenen auf sich vereinen und nicht aufgrund von rationaler Überlegenheit aus föderalismustheoretischer Sicht vorzuziehen sind. Die Thematik geht somit chronologisch schon weit über das eigentliche Stadium der Maßstäbediskussion hinaus, die erst seit wenigen Monaten intensiv und zielgerichtet geführt wird. Somit kann in dem vorliegenden Papier lediglich ein Bild der Ausgangsbasis dieser Umsetzungsdiskussion gezeichnet werden. Hierbei sind vor allem jene Bereiche von Bedeutung, in denen weitreichender Dissens zwischen den individuellen Interessen der Länder besteht, was in erster Linie für den horizontalen Finanzausgleich gelten dürfte. Aus diesem Grund sowie aufgrund dessen, dass dieses Arbeitspapier nicht das gesamte Diskussionsspektrum abdecken kann, werden sowohl die vertikale Steuerverteilung (a) als auch die vertikalen Bundesergänzungszuweisungen (e) aus der Betrachtung ausgeklammert und allein die horizontalen Umverteilungsparameter (b, c, und d) unter obiger Zielsetzung analysiert. Bevor jedoch näher auf die politische Durchsetzungskraft eingegangen wird, gibt der folgende Abschnitt noch einmal einen Überblick

⁴ BVerfGE vom 11.11.1999, <272>.

zu den im neuerlichen Normenkontrollverfahren vertretenen Positionen sowie zu den vom Bundesverfassungsgericht hierzu getroffenen Entscheidungen.

1 Die Einzelemente der Verfassungsdiskussion um die horizontalen Verteilungsparameter

1.1 Die Verteilung von Umsatzsteuerergänzungsanteilen

Nachdem in einem ersten Schritt die vertikale Verteilung der Umsatzsteuer zwischen Bund, Ländern und den Gemeinden erfolgt, wird in der zweiten Stufe des Finanzausgleiches der Anteil, der den Ländern nach dieser vertikalen Aufteilung der Umsatzsteuer zusteht, zwischen den Ländern nach Maßgabe ihrer Einwohnerzahl verteilt. Das Bundesverfassungsgericht hat diesen abstrakten Bedarfsmaßstab, der eine gleichmäßige Pro-Kopf-Versorgung unterstellt, nicht bemängelt, so dass an dieser Vorgehensweise festgehalten werden kann. Dies gilt auch für die Zuweisung der Umsatzsteuerergänzungsanteile.⁵ Allerdings ist aufgrund der Normenkontrollanträge ebenfalls nicht auszuschließen, dass die Umsatzsteuer künftig nur nach Maßgabe der Einwohnerzahlen verteilt werden könnte. Die Umverteilungswirkungen einer solchen Regelung verdeutlicht Abb. 1-1.

Gegenstand der Auseinandersetzungen ist hier eine grundgesetzliche Ermächtigung, nach der für bis zu einem Viertel des Länderanteils der Umsatzsteuer durch Bundesgesetz als „Ergänzungsanteile für die Länder vorgesehen werden [können], deren Einnahmen aus den Landessteuern und aus der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer je Einwohner unter dem Durchschnitt der Länder liegen.“⁶ Von dieser Option wurde im geltenden Finanzausgleichsgesetz Gebrauch gemacht. Streitpunkt ist nun zunächst, ob diese Ergänzungsanteile der Umsatzsteuer zur primären Steuerverteilung zu zählen sind, oder - wie der vielfach verwendete Begriff „Umsatzsteuer-Vorwegausgleich“ suggeriert - bereits eine Komponente der horizontalen Umverteilung darstellen. Das Bundesverfassungsgericht hat dazu in seinem Urteil von 1986 eindeutig Stellung genommen⁷ und auch in seinem jetzigen Urteil wieder bestätigt, dass die eigene Finanzausstattung der einzelnen Länder erst nach Zuteilung der Umsatzsteuer-Ergänzungsanteile feststeht. Damit wird zugleich der Argumentation der Normenkontrollanträge widersprochen, nach der als Ausgangspunkt für die Prüfung der Angemessenheit des Gesamtausgleichs „die Finanzkraft

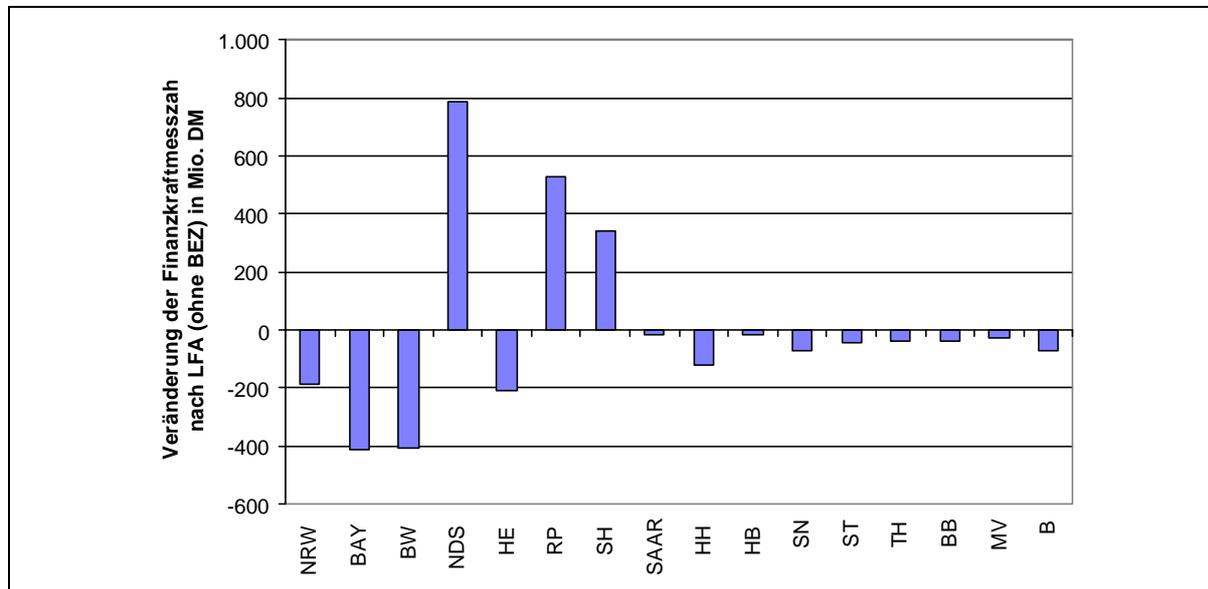
⁵ BVerfGE vom 11.11.1999<290>.

⁶ Art. 107 Abs. 1, Satz 4, 2. Halbsatz GG.

⁷ BVerfGE 72, 330 ff. (385).

der Länder, wie sie sich vor Anwendung des in Abs. 1 Satz 4 und Abs. 2 des Art. 107 vorgesehenen Gesetzes darstellt“⁸, anzusetzen sei.⁹

Abb. 1-1: Veränderung der Finanzkraftmesszahl nach LFA im Rahmen der Steuerverteilung bei einer Verteilung der Umsatzsteuer ausschließlich nach dem Kriterium der Einwohnerzahl und Durchführung des Länderfinanzausgleichs i.e.S. (1999)



Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der LFA-Abrechnung des BMF für 1999.

Es zeigt sich zunächst, dass die neuen Flächenländer ihre verminderten Umsatzsteuereinnahmen im wesentlichen durch erhöhte Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich kompensieren können, allerdings nicht in vollem Umfang. Gewinner einer solchen Reform wären Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein: Bei allen drei Ländern würden die zusätzlichen Umsatzsteuereinnahmen die im horizontalen Ausgleich erlittenen Einbußen übersteigen und eine Verbesserung ihrer Finanzkraftposition bewirken. Eindeutige Verlierer einer separaten Reform der Umsatzsteuerverteilung wären neben Nordrhein-Westfalen und Hamburg allerdings auch die drei klageführenden Länder, die diese Maßnahme gefordert haben.¹⁰ Ursache ist das starke Anwachsen ihrer relativen Position *vor* Länderfinanzausgleich, was zu einer stärkeren Abschöpfung im Länderfinanzausgleich entsprechend der Vorschriften des § 10 Abs. 2 FAG führt.

1.2 Ermittlung der Finanzkraft im horizontalen Finanzkraftausgleich

In der dritten Stufe des Länderfinanzausgleichs werden auf der Grundlage der gemessenen un-

⁸ VOGEL (1998), S. 24 f.

⁹ OPPENLÄNDER/DOLDE/OESTERLE & PARTNER (1998), S. 55. Im gleichen Tenor argumentiert HEUN (1999), S. 75.

¹⁰ Allerdings ist anzumerken, dass von besagten Ländern ein ganzes Paket von Reformen angemahnt wird, was in der Summe zu anderen Ergebnissen führt.

ter- bzw. überdurchschnittlichen Finanzkraft Zahlungen zwischen den Ländern geleistet. Hierbei hat das Bundesverfassungsgericht eine Prüfung angeordnet, welche Einnahmen der Länder und Gemeinden in welcher Höhe zukünftig für die Berechnung der Finanzkraft heranzuziehen sind.

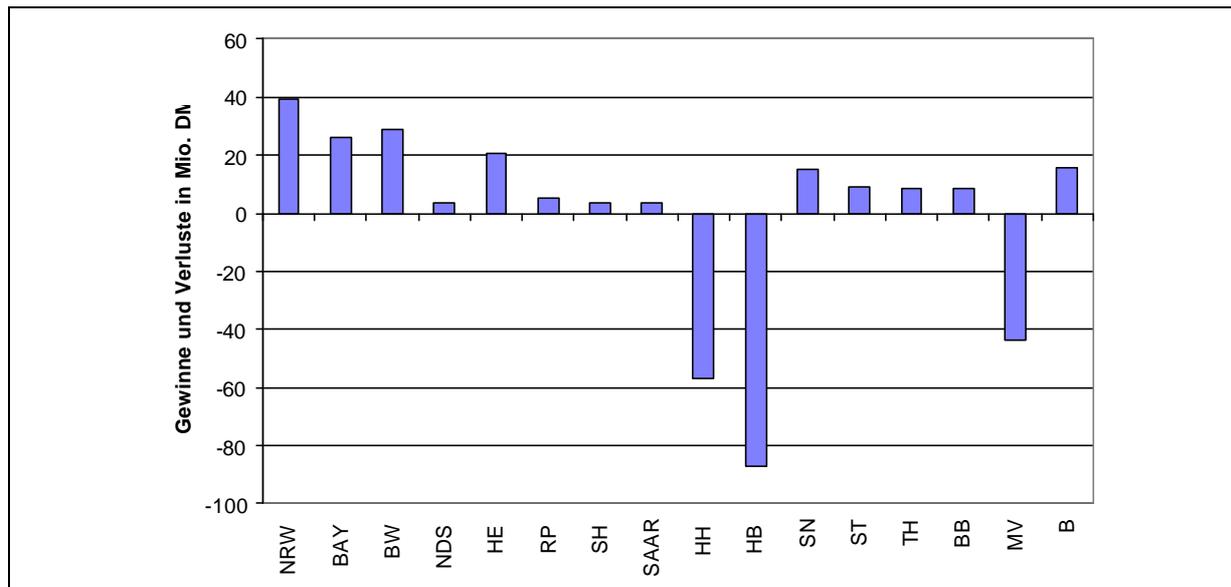
So wurde bei der Finanzkraftermittlung insbesondere ein Ausreichen der Rechtfertigung für die Berücksichtigung von **Seehäfen** als Sonderlast der Küstenländer in Zweifel gezogen. Die Befürworter eines solchen Sonderbedarfs berufen sich hierbei darauf, dass die Unterhaltung von Seehäfen im wesentlichen autonomer politischer Entscheidungskompetenz entzogen ist und auf abstrakten, insbesondere geografisch bedingten Sonderlasten beruht. Das Bundesverfassungsgericht folgte in seiner Entscheidung hingegen den Antragstellern, die vor allem darauf hinweisen, dass die ökonomischen Spillovereffekte im Zuge des EU-Binnenmarktes nicht mehr auf die Gesamtheit der deutschen Bundesländer wirken, sondern mittlerweile für einige Länder die Häfen im benachbarten Ausland von weitaus größerer wirtschaftliche Bedeutung sind.¹¹ Überdies müssten unbestrittene Vorteile, die aus einem Seehafen entstehen (z.B. Schaffung von Arbeitsplätzen) mit den Lasten saldiert werden.¹² Nicht zuletzt sei die Berücksichtigung der Hafenlasten auch aufgrund der Tatsache, dass sowohl bei der Festlegung ihrer Höhe als auch bei der Auswahl der einzubeziehenden Häfen extrem willkürlich vorgegangen wird, problematisch.¹³ Aber auch einige Gegenstellungnahmen zu den Normenkontrollanträgen verweisen auf einen Klärungsbedarf hinsichtlich der Existenz ähnlicher Mehrbedarfe, die dann gleichermaßen in die Berechnung einzubeziehen wären. Da zudem das Bundesverfassungsgericht die Einbeziehung von Bedarfsgrößen im Rahmen der Finanzkraftmessung als unsystematisch bemängelte, scheint es sehr wahrscheinlich, dass die Hafenlasten zumindest nicht mehr an dieser Stelle des Finanzausgleiches Berücksichtigung finden werden und eine Rückbesinnung auf den reinen Finanzausgleich erfolgt. Unterstellt man, dass ein solcher abstrakter Mehrbedarf für Seehäfen nicht bestätigt wird und damit der Ansatz von Hafenlasten entfiele, hätten sich für 1999 die in der Abb. 1-2 dargestellten Verteilungswirkungen ergeben.

¹¹ VOGEL (1998), S. 84 f.

¹² OPPENLÄNDER/DOLDE/OESTERLE & PARTNER (1998), S. 141.

¹³ OPPENLÄNDER/DOLDE/OESTERLE & PARTNER (1998), S. 141-143.

Abb. 1-2: Gewinne und Verluste der Bundesländer auf der Stufe des LFA i.e.S. bei einem Wegfall der Berücksichtigung von Seehafenlasten (1999)



Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der LFA-Abrechnung des BMF für 1999

Gewinner eines Wegfalls dieser Abzugsmöglichkeit wären alle Länder, die bisher nicht von dieser Regelung profitierten, wenngleich sich das Ausmaß der Gewinne und Verluste in einem eng begrenzten Rahmen bewegt. Finanzielle Einbußen hätten danach Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern zu erleiden, während Niedersachsen trotz einer um 18 Mio. DM höheren Finanzkraft vor LFA aufgrund der gestiegenen länderdurchschnittlichen Finanzkraft 4 Mio. DM mehr an Zuweisungen erhielt.¹⁴

Die Ermittlung der Finanzkraft basiert zur Zeit auf den Steuereinnahmen der Länder sowie auf einer **häftigen Berücksichtigung der Gemeindesteuereinnahmen**. Die nur häftige Anrechnung der kommunalen Steuereinnahmen reduziert jedoch die gemessenen Finanzkraftunterschiede und verringert damit das Finanzausgleichsvolumen um rund 5 Mrd. DM. Als Gründe für diese Regelung werden vor allem die Autonomie der kommunalen Gebietskörperschaften angeführt, ebenso wie die Notwendigkeit einer Abmilderung der Grenzbelastung sowohl bei den Zahler- als auch bei den Geberländern. Die Gegenargumentation verweist insbesondere darauf, dass durch die abschließende Verpflichtung der Länder zur Sicherstellung der kommunalen Finanzausstattung (Finanzverbund), die struktur- und finanzschwachen Länder (und hier insbesondere die neuen Bundesländer) stärker belastet würden, während die finanzstarken Länder eine Entlastung erfahren. Nur die vollständige Einbeziehung der Gemeindesteuern ist in der Lage, ein realitätsnahes Bild der relativen Finanzkraftsituation der Länder zu zeichnen und die tat-

¹⁴ Zu Anforderungen, die ein Finanzausgleich erfüllen sollte, siehe LENK (1993), S. 217-239; zum Kriterium der Geeignetheit und der diesbezüglichen Beurteilung der Seehafenlasten S. 230 f. bzw. S. 265-268.

sächlich vorhandene Spreizung der Gemeindefinanzkraft zu erfassen. Andernfalls führt dies zu einer Reduktion des Finanzausgleichsvolumens zu Lasten der finanzschwachen Länder.¹⁵ Ferner kann bei der Gestaltung der kommunalen Einnahmen kaum von einem autonomen Entscheidungsspielraum gesprochen werden, der es in Verbindung mit dem Äquivalenzprinzip rechtfertigen würde, die Gemeindesteuern nur zur Hälfte zu berücksichtigen, auch wenn das Bundesverfassungsgericht u.a. damit die hälftige Kürzung der Gemeindeeinnahmen gerechtfertigt hatte.¹⁶ Eine erneute verfassungsrechtliche Überprüfung des § 8 Abs. 5 FAG sei deshalb angezeigt.¹⁷

Gegen eine vollständige Berücksichtigung der Gemeindefinanzen im Länderfinanzausgleich spricht allerdings deren durch die Änderung der Art. 28 Abs. 2 Satz 3 und 106 Abs. 5 und 5a GG scheinbar gestärkte finanzwirtschaftliche Unabhängigkeit. Dieses Argument würde sogar eine noch weitere Kürzung der angerechneten Gemeindesteuern implizieren. Zwar haben die Gemeinden ständig ihre Forderung nach einer stärkeren finanziellen Eigenverantwortung bekräftigt, faktisch ist eine solche jedoch bisher nicht verwirklicht. Insoweit handelt es sich bei der im Jahr 1994 vorgenommenen Änderung des Art. 28 Abs. 2, Satz 3 GG lediglich um eine Klarstellung des bisher weitgehend anerkannten Anspruchs der Gemeinden auf eine den Aufgaben angemessene Finanzausstattung, jedoch nicht um eine konstitutive Neuerung im Sinne einer *eigenständigen* Finanzausstattungsgarantie des Bundes oder einer über die Bestimmungen der Finanzverfassung hinausgehenden Inpflichtnahme, die die finanzielle Position der Kommunen über das bekannte Maß hinaus stärkt.¹⁸ Da damit die finanzielle Sicherung der Gemeinden weiterhin den Ländern obliegt (was sicher in den kommunalen Finanzausgleichen künftig mehr Beachtung finden muss), ist diese verfassungsrechtliche Änderung für die Reform des Länderfinanzausgleichs eher nicht von Bedeutung.

Wie aus nachfolgender Abb. 1-3 erkennbar, wirkt die bisherige Regelung im wesentlichen zugunsten von Nordrhein-Westfalen, Bayern, Baden-Württemberg und Hessen und benachteiligt eindeutig Länder mit finanzschwachen Kommunen. Dies betrifft alle neuen Flächenländer, die bei einer vollständigen Berücksichtigung der Finanzkraft ihrer Kommunen im Durchschnitt höhere Zuweisungen von jeweils ca. 1 Mrd. DM erhalten würden, sowie - in geringerem Maße - Berlin, das Saarland, Rheinland-Pfalz und Niedersachsen. Andererseits verdeutlicht die Abbildung zugleich die Verluste, die diese Länder bei einer Nichtberücksichtigung der Gemeindeein-

¹⁵ HÄDE/KORIOETH (1999), S. 38.

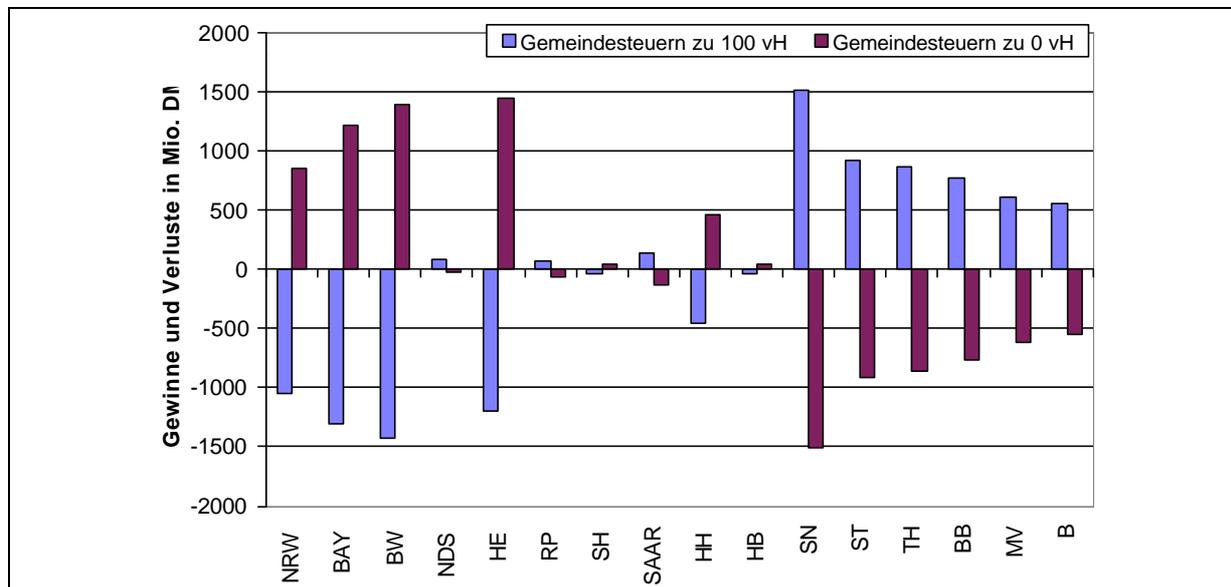
¹⁶ BVerfGE 86, 148 ff. (218 ff. und 231 ff.).

¹⁷ HÄDE/KORIOETH (1999), S. 39.

¹⁸ GEMEINSAME VERFASSUNGSKOMMISSION (1993): Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucksache 12/6000, vom 05.11.1993, S. 46-48.

nahmen im Länderfinanzausgleich erleiden würden, was mit entsprechenden Gewinnen der finanzstarken Länder verbunden wäre.

Abb. 1-3: Gewinne und Verluste der Bundesländer auf der Stufe des LFA i.e.S. bei einer Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft zu 0 vH und 100 vH (1999)¹⁹



Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der LFA-Abrechnung des BMF für 1999

1.3 Ermittlung des Finanzbedarfs im horizontalen Finanzkraftausgleich

Der Finanzkraftmeßzahl wird im Länderfinanzausgleich die Ausgleichsmesszahl gegenübergestellt, die für das einzelne Land dessen Ausgabenbedarf vor allem in Abhängigkeit von der Größe der Bevölkerung widerspiegeln soll. Hierfür werden gewichtete bzw. **veredelte Einwohnerzahlen** zugrunde gelegt. Die Veredelung bezieht sich zum einen

- auf die Bevölkerung der Stadtstaaten, welche mit 135 vH im Gegensatz zu der Bevölkerung der Flächenstaaten mit 100 vH gewichtet wird, sowie zum anderen
- auf die größenabhängige Veredelung der Einwohnerzahlen von Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohner an. Überdies gibt es Gewichtungszuschläge für Großstädte mit einer Siedlungsdichte von mehr als 2.000 Einwohnern je Quadratkilometer.

Begründet wird ersteres vor allem mit dem besonderen Charakter der **Stadtstaaten** als Ballungszentren ohne eigenes Umland. Hierdurch werden viele Leistungen von Einwohnern angren-

¹⁹ Aus der Abbildung ist zu ersehen, dass bei jenen Ländern, die nach dem Ausgleich 95 vH ihrer Ausgleichsmesszahl erreichen, die Gewinne bei einer Einbeziehung der Gemeindesteuern zu 100 vH genau den Verlusten bei Nichtberücksichtigung der Gemeindesteuern entsprechen. Dies resultiert daraus, dass bei Hinzurechnung von 50 vH-Punkten der Gemeindesteuern die Differenz zwischen Finanzkraftmesszahl und 95 vH der Ausgleichsmesszahl (entspricht dem Zuweisungsbetrag) um denselben Betrag wächst, um den sie bei Abzug von 50 vH-Punkten der Gemeindesteuern sinkt.

zender Bundesländer in Anspruch genommen, ohne dass dieser Nutzung adäquate Einnahmen gegenüberstehen. Einen Versuch, objektive Kriterien für diese externen Kosten zu ermitteln, unternahm das Ifo-Institut 1986²⁰ im Auftrag des Bundesfinanzministeriums. Entsprechend der in diesem Gutachten entwickelten Indikatoren und abgeleiteten Bandbreiten der Einwohnergewichtung, wurde vom Gesetzgeber Gewichtung der Einwohner von Stadtstaaten mit 135 vH festgelegt und vom Bundesverfassungsgericht 1992 gebilligt.²¹

Trotz der seinerzeitigen Bestätigung durch das Verfassungsgericht wurde in den Normenkontrollanträgen die Verfassungsmäßigkeit der Stadtstaaten-Einwohnergewichtung angezweifelt und eine erneute Überprüfung gefordert.²² Die beiden Freistaaten Sachsen und Thüringen betrachten die Regelung als Verstoß gegen das föderale Gleichbehandlungsgebot und verweisen in diesem Zusammenhang auf die widersprüchliche Argumentation des Bundesverfassungsgerichts, das sich einerseits auf die *Umlandversorgungsfunktion* der Stadtstaaten beruft, andererseits jedoch die Abgeltung der daraus entstehenden Lasten *allen* Flächenländer auferlegt.²³

Die unterschiedliche Gewichtung der **Gemeindeeinwohner** zur Berechnung der Ausgleichsmesszahl wird mit Hilfe des klassischen Ansatzes von BRECHT und POPITZ²⁴ von den steigenden Ausgaben bei zunehmender Siedlungsdichte begründet. Die Gegner dieser Argumentation geben regional- und strukturpolitische Gründe, wie die Behinderung des regionalen Ausgleichs durch zunehmende Bevölkerungskonzentration, zu bedenken. In erster Linie verweisen sie aber auf das Fehlen eines modernen empirisch-statistischen Nachweises der zugrundeliegenden These, verbunden mit der Frage, ob die Einwohnerzahl *allein* überhaupt als Bedarfsindikator ausreiche, bis hin zur der gegenteiligen These, dass Bevölkerungskonzentration eher zu Kostenentlastungen führe.²⁵

Auch die Stellungnahmen zum LFA greifen die genannten Kritikpunkte auf.²⁶ Zusätzlich führen insbesondere die neuen Bundesländer an, dass infolge der Höhergewichtung von Einwohnern

²⁰ Vgl. HUMMEL/LEIBRITZ (1986) und zu den Ergebnissen des Ifo-Gutachtens und der daran geäußerten Kritik LENK (1993), S. 271-277.

²¹ BVerfGE 86, 148 ff. (238-248).

²² VOGEL (1998), S. 81-83, OPPENLÄNDER/DOLDE/OESTERLE & PARTNER (1998), S. 138 f. sowie HEUN (1999), S. 49-53.

²³ OSSENBÜHL (1999), S. 42 f.

²⁴ Dieses basiert auf der von BRECHT festgestellten positiven Korrelation zwischen Pro-Kopf-Ausgaben und Bevölkerungsdichte sowie der entsprechenden, durch POPITZ vorgenommenen Übertragung auf den kommunalen Finanzausgleich.

²⁵ ARNDT (1997), S. 64.

²⁶ VOGEL (1998), S. 79-81, HEUN (1999), S. 45-48, OSSENBÜHL (1999), S. 36-40 sowie HÄDE/KORIOH (1999), S. 45-47 und S. 127 f. Interessant erscheint in diesem Zusammenhang, dass sich die Einwände gegen das BRECHT-POPITZsche Gesetz im baden-württembergischen Normenkontrollantrag lediglich gegen die Einwohnerveredelung der Stadtstaaten richten: OPPENLÄNDER/DOLDE/OESTERLE & PARTNER (1998), S. 129-132.

großer Gemeinden im wesentlichen die alten Bundesländer bevorzugt würden, da die neuen Länder kleinere Gemeinden und eine geringere Siedlungsdichte aufweisen.²⁷ Allein WIELAND plädiert in dieser Frage für den Status quo, indem er auf verfassungsrechtliche Literatur, in der die Einwohnergewichtung nach § 9 Abs. 3 FAG als verfassungskonform²⁸ bzw. praktikabel²⁹ angesehen wird, verweist. Doch selbst das Bundesverfassungsgericht hegte seine Zweifel an der Verfassungskonformität³⁰ sowie an der Sachgerechtigkeit dieses Indikators nach der Gemeindegebietsreform in den 70er Jahren.³¹

In seinem neuerlichen Urteil bestätigte daher das Verfassungsgericht den Einwohnermaßstab zwar prinzipiell als einen sinnvollen allgemeinen Bedarfsmaßstab, jedoch erneuerte das Gericht sowohl hinsichtlich der Stadtstaatengewichtung als auch in bezug auf die Gewichtung der Gemeindeeinwohner seinen bereits damals verfassten Prüfungsauftrag, da weder die generellen Mehrbedarfe der Stadtstaaten und Gemeindeagglomerationen, noch die angewendeten Gewichtungsfaktoren empirisch nachgewiesen bzw. begründet worden sind.³² Das Bundesverfassungsgericht hinterfragt die praktische Nachweisbarkeit der üblichen Beweisführungen (überproportional wachsender Pro-Kopf-Bedarf der Stadtstaaten und großen Gemeinden; externe Effekte auch auf die nicht benachbarten Gebietskörperschaften) sowie die Möglichkeit einer regionalen Abgeltung des zentralörtlich bedingten Mehrbedarfs.³³

Nichtsdestotrotz ist bei aller Kritik an der praktischen Realisierung anzumerken, dass die *generelle* Berücksichtigung der strukturellen Besonderheiten von Stadtstaaten im Rahmen bundesstaatlicher Einnahmenverteilung in großen Teilen Anerkennung in der Literatur findet.³⁴ Darauf sowie auf der festgestellten Verfassungsmäßigkeit durch das Bundesverfassungsgericht basiert auch die Argumentation der Befürworter einer diesbezüglichen Beibehaltung des Status quo.³⁵ Darüber hinaus wird hierfür nicht nur der Ausgleich aus der Umlandversorgungsfunktion resultierender externer Effekte, sondern auch eine andersartige Einnahmen- und Ausgabenstruktur der Stadtstaaten ins Feld geführt. Zudem belege das Beispiel Berlin mit seiner zentralen Funkti-

²⁷ So die Argumente von HÄDE/KORIOTH (1999), S. 47 und S. 128 sowie OSSENBÜHL (1999), S. 36.

²⁸ KESPER (1998), S. 255.

²⁹ KORIOTH (1997), S. 597.

³⁰ BVerfGE 86, 148 ff. (233).

³¹ BVerfGE 86, 148 ff. (235).

³² BVerfGE vom 11.11.1999 <319 ff.>.

³³ Vgl. dazu insbes. ARNDT (1997), S. 58-63 sowie die dort angegebenen Literaturquellen.

³⁴ Siehe dazu LENK (1993) m.w.N., S. 270-277 sowie als Beispiele der juristischer Literatur KORIOTH (1997), S. 592 f. und KESPER (1998), S. 258 f.

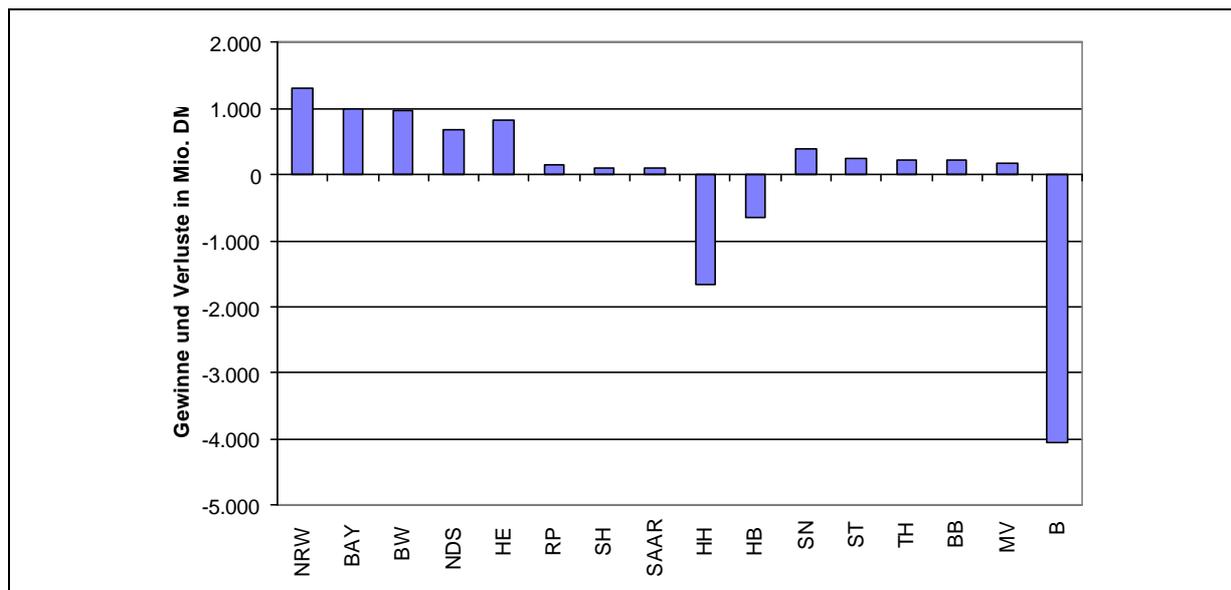
³⁵ Siehe dazu WIELAND (1999), S. 88-93 bzw. S. 82 f.

on als Hauptstadt, dass sich externe Effekte nicht ausschließlich auf Nachbarländer beschränken müssen.³⁶

Insbesondere mit Blick auf die neuen Länder fragt das Bundesverfassungsgericht aber auch, ob nicht den besonderen Ballungsnachteilen der Stadtstaaten die offenbar höheren Kosten der öffentlichen Leistungserstellung dünn besiedelter Flächenstaaten gegenüberzustellen sind und ob Agglomeration und/oder Deglomeration der Bevölkerung einen abstrakten Mehrbedarf pro Einwohner tatsächlich rechtfertigen.³⁷ Überdies konnten die Richter nicht erkennen, ob die **Dichteklausel** ein empirisch nachweisbares Bedarfsindiz erfasst, weshalb sie auch an dieser Stelle den Gesetzgeber zu mehr Transparenz verpflichteten.³⁸

Unabhängig, zu welcher Entscheidung man gelangen wird, zeigen die beiden nachfolgenden Abbildungen die Wirkung einer Abschaffung der Stadtstaaten-Einwohnergewichtung (Abb. 1-4) sowie der Gemeindeeinwohnergewichtung (Abb. 1-5).

Abb. 1-4: Gewinne und Verluste der Bundesländer auf der Stufe des LFA i.e.S. bei Wegfall der Einwohnerveredelung von Stadtstaaten (1999)



Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der LFA-Abrechnung des BMF für 1999

Wie nicht anders zu erwarten, wären die Stadtstaaten die eindeutigen Verlierer einer solchen Neuregelung. In erster Linie wäre Berlin mit Mindereinnahmen von rund 4 Mrd. DM eindeutiger Verlierer, was sich mit dem oben erwähnten Tatbestand der zentralen Funktion als Bundeshauptstadt wohl kaum in Einklang bringen ließe.³⁹ Ursache dieser finanziellen Einbußen ist die

³⁶ HÄDE/KORIOTH (1999), S. 43.

³⁷ BVerfGE vom 11.11.1999<321>.

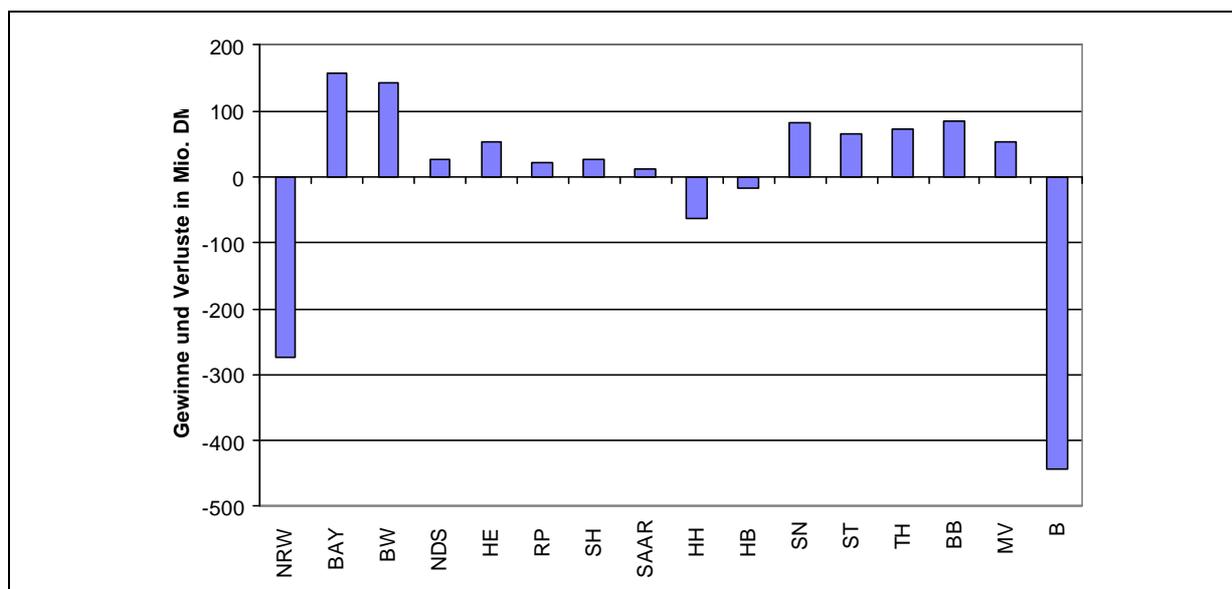
³⁸ BVerfGE vom 11.11.1999<323> sowie BVerfGE 72, 330 <415>.

³⁹ Zu fragen ist jedoch, ob dieser zusätzliche Bedarf nicht auch außerhalb des LFA abgegolten werden sollte oder innerhalb des LFA an anderer Stelle z.B. bei den Bundesergänzungszuweisungen besser plaziert wäre.

mit der Nichtgewichtung entfallende Erhöhung der Ausgleichsmesszahl, die zu einer um bis zu 34 vH (Hamburg) höheren relativen Finanzkraftposition *vor* LFA führt. Im Gegenzug profitieren die Geberländer von einem Absinken ihrer relativen Positionen *vor* LFA sowie von einem Rückgang des Umverteilungsvolumens.

Wie beim Wegfall der Stadtstaatengewichtung sind auch beim Verzicht auf die Gewichtung der Gemeindeeinwohner die drei Stadtstaaten Hamburg, Bremen und Berlin Verlierer, obwohl in dieser Simulation deren Stadtstaatenbonus beibehalten wurde. Lediglich Nordrhein-Westfalen würde als Flächenland schlechter gestellt, was aus der Nichtberücksichtigung der großen Städte und Gemeinden in NRW resultiert. Dagegen würden die drei klageführenden Länder wie auch Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und die fünf neuen Flächenländer von einer Abschaffung der Einwohnergewichtung profitieren.

Abb. 1-5: Gewinne und Verluste der Bundesländer auf der Stufe des LFA i.e.S. bei Wegfall der Einwohnerveredelung der Gemeinden (1999)



Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der LFA-Abrechnung des BMF für 1999

1.4 Ausgleichsmechanismus

Beim eigentlichen horizontalen Finanzausgleich unter den Ländern ist das Gericht mit keinem Wort auf die in den Normenkontrollanträgen geforderte Analogie zum sog. Halbteilungsgrundsatz⁴⁰ eingegangen und hält an einem Nivellierungsverbot fest. In einer Anhebung der Finanz-

⁴⁰ Baden-Württemberg und Bayern befanden den gegenwärtigen Ausgleichstarif unter Rückgriff auf den sog. „Halbteilungsgrundsatz“ für verfassungswidrig. Diesen Grundsatz leitet das BVerfG im Zusammenhang mit dem staatlichen Zugriff auf privates Vermögen aus der Eigentumsgarantie des Grundgesetzes ab. Jener könne auf den Länderfinanzausgleich mit dem Argument übertragen werden, dass die finanzstarken Länder ein Schutzbedürfnis vor der „Übermacht“ der finanzschwachen Länder hätten. (VOGEL (1998), S. 75) Ein gesetzlicher Zugriff auf „Eigenes“, der weniger als 50 vH dem Abgabepflichtigen belasse, sei demnach unver-

kraft finanzschwacher Länder auf 95 vH der durchschnittlichen Länderfinanzkraft sieht das Bundesverfassungsgericht eine vertretbare Balance zwischen Länderautonomie einerseits und bundesstaatlicher Solidargemeinschaft andererseits.⁴¹ Somit scheint sich in diesem Bereich aus verfassungsrechtlicher Sicht kein Handlungsbedarf zu ergeben, wenngleich die Anreizwirkungen des geltenden Ausgleichsmechanismus in höchstem Maße umstritten sind. Hält man sich die hohen Grenzbelastungen nicht nur der finanzstarken, sondern auch der finanzschwachen Länder vor Augen, so scheint es plausibel, dass für beide Ländergruppen eine Erhöhung ihrer originären Finanzkraft *keine* bevorzugte Strategie darstellt, was zu einer Behinderung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums führt. Insoweit sollte der Ausgleichsmechanismus Grenzabschöpfungen von nahe 100 vH und mehr vermeiden, ohne jedoch den Finanzausgleich – wie von den Klägern gefordert – soweit zu reduzieren, das weder eine aufgabengerechte Finanzausstattung der ärmeren Länder generell gesichert ist, noch dem Postulat der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse entsprochen wird.⁴²

2 Die Reformvorschläge im politischen Abstimmungsprozess

2.1 Vorgehensweise zur Prüfung auf Konsensfähigkeit

Wie gesehen, mangelt es nicht an Reformvorschlägen und Entscheidungsoptionen. Das Manko dieser angeführten Elemente besteht bisher jedoch darin, dass sie im einzelnen sehr unterschiedliche und z.T. gegensätzliche finanzielle Wirkungen hinsichtlich Volumen und Richtung in den Ländern nach sich ziehen. Daher scheint es aus der Perspektive der Einzelmaßnahmen schwierig, stabile politische Mehrheiten auf sich zu vereinigen. Dennoch ist es erstaunlich, dass bezogen auf die sechs hier vorgestellten Reformalternativen nach Maßgabe der Gewinne und Verluste immerhin drei (Wegfall Stadtstaaten- und Gemeindeeinwohnerveredelung, Abschaffung Hafentlasten) eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Bundesrat erreichen und die volle Anrechnung der kommunalen Finanzkraft eine, mit drei Bundesratsstimmen, knappe Mehrheit erringen könnte.

Trotz allem fehlt aus mittelfristiger Perspektive die Einbindung der Vorschläge in ein schlüssiges Gesamtkonzept. Ohne den Anspruch zu erheben, ein solches Gesamtkonzept in diesem Papier entwickeln zu wollen, sind daher nicht die Einzellösungen Gegenstand der nachfolgenden

hältnismäßig. (ARNDT (1997), S. 21) Daraus resultiert der Reformvorschlag der beiden Länder, Überschüsse und Fehlbeträge im Vergleich zur durchschnittlichen Finanzkraft zukünftig nur noch zu 50% abzuschöpfen bzw. auszugleichen. (MAYER-VORFELDER/HUBER (1998), S. 2).

⁴¹ BVerfGE vom 11.11.1999<326>.

⁴² Vgl. zu dieser Problematik ausführlich ARNDT (1997), S. 14-35, auf dessen Argumentation die Klageschriften im wesentlichen beruhen.

Prüfung, sondern aus den Einzelmaßnahmen geschnürte Gesamtpakete. Doch auch hier ist wiederum darauf zu achten, dass aufgrund von Pfadabhängigkeiten eine Reform des Länderfinanzausgleichs nicht ohne Rücksicht auf den Status quo durchführbar ist und somit ein „zu viel“ an Veränderungen die Verteilungspositionen der Länder massiv verändern kann. Ohnehin neigen die Menschen eher zu bewährten als zu unbekanntem Parametern, was z.B. besonders für die Etablierung neuer Bedarfsindizes gelten dürfte sowie für eine Veränderung des Verlaufs der Ausgleichsfunktion.⁴³ Erfolg haben daher jene Reformmaßnahmen die sich ohne größere Reibungsverluste in das bestehende System eingliedern lassen und mit ihm kompatibel sind. Allerdings verlieren damit grundlegende und systemüberwindende Reformvorschläge keineswegs ihre Berechtigung, da sie insbesondere in langfristiger Perspektive bedeutungsvoll sind. Für die aktuelle Problematik, die durch die Zeitvorgaben des Bundesverfassungsgerichts noch verschärft wurde, scheint jedoch eher eine Politik der kleinen Schritte wahrscheinlich, denn langfristig orientierte Vorschläge würden ein abruptes Verlassen des bisherigen Entwicklungspfades erfordern, weshalb sie in einer solchen Situation nur bedingt brauchbar sind.⁴⁴

Entsprechend dieser allgemeinen Einschätzung der Konsensfähigkeit verschiedener Reformmaßnahmen thematisiert die nachfolgende Untersuchung nicht die aus theoretischem Blickwinkel effizienten Regelungen, sondern jene, die für politisch realisierbar gehalten werden. Sie geht deshalb von einer Beibehaltung der bisherigen Ausgleichsfunktion aus und verändert alle darauf aufbauenden bereits angesprochenen Parameter, welche sind:

- die Gewährung oder Nichtgewährung von Umsatzsteuerergänzungsanteilen,
- die Berücksichtigung der Gemeindesteuern zu 0 vH, zu 50 vH bzw. 100 vH sowie
- die Beibehaltung oder Abschaffung der Gewichtung der Stadtstaaten- und Gemeindeeinschätzung.

Unter Rückgriff auf die vom Bundesverfassungsgericht geäußerten Bedenken gegen die Anrechnung von Hafentlasten bei der Finanzkraftmessung sowie aufgrund ihrer geringen fiskalischen Bedeutung und der sich bereits hier abzeichnenden Vielfalt möglicher Parameterkombinationen wird in den nachfolgenden Ausführungen von einer Abschaffung der Hafentlasten ausgegangen und diese nicht als zusätzliche Option berücksichtigt.⁴⁵

⁴³ LENK, Thomas (1998).

⁴⁴ DÖRING, Thomas (1999), S. 247-250.

⁴⁵ Die Beibehaltung der Hafentlasten führt kaum zu einer Veränderung der nachfolgend aufgeführten Abstimmungsergebnisse. Allein Bremen und Mecklenburg-Vorpommern würden in den Varianten 3, 13 bzw. 12 von Verlierern zu Gewinnern, wodurch jedoch keine Veränderung der Mehrheitsverhältnisse bewirkt wird.

Für die Feststellung der politischen Durchsetzbarkeit der hier getesteten Reformpakete ist es bedeutsam, ob die entsprechenden Reformen die Verfügungsrechte positiv oder negativ verändern. Soweit keine Verschlechterung gegenüber dem Status quo zu verzeichnen ist oder sogar Zugewinne erwartet werden dürfen, wird Zustimmungsbereitschaft im Bundesrat angenommen, denn letztendlich sind jene Akteure, die den Ordnungsrahmen vorgeben, nachher auch die Betroffenen dieser Regelung. Reformvorschläge, bei denen die Mehrheit der Akteure in der Gegenwart unmittelbar Einbußen erleidet, dürften daher kaum konsensfähig sein. Zwar schließen Konsenslösungen prinzipiell den Verzicht auf bisherige Privilegien nicht aus, jedoch bleibt das gesamte Verhältnis von Gewinnen und Verlusten aus Länderperspektive entscheidungsrelevant.⁴⁶

2.2 Ergebnisse und Schlussfolgerungen

In der nachfolgend angeführten Tab. 2-1 werden alle berechneten Kombinationsmöglichkeiten aus den einbezogenen Reformalternativen im Überblick dargestellt. Die jeweils verwendeten Alternativen sind im oberen Teil der Tabelle durch ein Kreuz markiert. Für das Abstimmungsverfahren wird angenommen, dass die Länder dann zustimmen, wenn sie hinsichtlich ihrer Einnahmensituation nicht schlechter als im Status quo gestellt werden. Zustimmung wird durch ein Pluszeichen und Ablehnung durch ein Minuszeichen repräsentiert.

Die in der vorliegenden Übersicht dargestellten Ergebnisse zur Konsensfähigkeit der Reformvarianten weisen entgegen aller Erwartung nur eine äußerst geringe Anzahl nicht mehrheitsfähiger Alternativen aus (3, 11 und 12). Dieses Resultat ist um so erstaunlicher, als in den vorangegangenen Ausführungen wachsende Schwierigkeiten bei Konsenssuche mit zunehmender Abweichung vom Status quo angenommen wurden. Aller Wahrscheinlichkeit nach bewegen sich die hier diskutierten Reformen noch nicht in jenen Grenzbereichen, in denen von einem Verlassen des Entwicklungspfad es gesprochen werden kann. Dies ist jedoch aus dem eher formalisiert gewonnenen Abstimmungsergebnis nicht abschließend zu beurteilen.

Bei den Varianten mit Umsatzsteuervorwegausgleich (1-10) ist lediglich die Alternative ohne Gemeindefinanzkraft (3) zu verwerfen, da hierdurch alle finanzschwachen Länder, die insgesamt die Stimmenmehrheit im Bundesrat auf sich vereinigen, Verluste erleiden. Eine Nichtberücksichtigung der Gemeindesteuern ist nur dann mehrheitsfähig, wenn gleichzeitig auf die Stadtstaatengewichtung verzichtet wird (8), oder/und der Umsatzsteuervorwegausgleich entfällt (13, 18). In diesen Fällen erhalten die Länder Niedersachsen und Rheinland-Pfalz Zugewinne, wodurch die Geberländer zusätzliche Stimmen für eine Nichtberücksichtigung der Gemeindefi-

⁴⁶ DÖRING, Thomas (1999), S. 247-250.

nanzkraft gewinnen. Die Diskussion um eine weitere Kürzung des angerechneten Anteils kommunaler Steuereinnahmen dürfte damit also keineswegs bereinigt sein.

Tab. 2-1: Übersicht zu den Komponenten der Prüfung auf Mehrheitsfähigkeit (LFA 1999)

		Kombinierte Reformmaßnahmen																			
Variante		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
Hafenlasten	ohne	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Umsatzsteuervorwegausgleich	mit	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x										
	ohne											x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Stadtstaaten-gewichtung	mit	x	x	x	x	x						x	x	x	x	x					
	ohne						x	x	x	x	x						x	x	x	x	x
Gemeindesteuern	50%	x	x				x	x				x	x				x	x			
	ohne			x					x					x					x		
	100%				x	x				x	x				x	x				x	x
kommunale Einwohner-gewichtung	mit	x			x		x			x		x			x		x			x	
	ohne		x			x		x			x		x			x		x			x

Entscheidung im Bundesrat

Land	Stimmen																				
HE	5	+	+	+	-	-	+	+	+	-	-	-	-	+	-	-	+	+	+	-	-
BW	6	+	+	+	-	-	+	+	+	-	-	-	-	+	-	-	+	+	+	-	-
BAY	6	+	+	+	-	-	+	+	+	-	+	-	-	+	-	-	+	+	+	-	-
NRW	6	+	-	+	-	-	+	+	+	+	+	-	-	+	-	-	+	+	+	+	-
SH	4	+	+	+	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
NDS	6	+	+	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
RP	4	+	+	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
SAAR	3	+	+	-	+	+	+	+	-	+	+	-	-	-	+	+	+	+	+	-	+
HH	3	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-
HB	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
B	4	+	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-
SN	4	+	+	-	+	+	+	+	-	+	+	-	+	-	+	+	+	+	-	+	+
ST	4	+	+	-	+	+	+	+	-	+	+	-	+	-	+	+	+	+	-	+	+
TH	4	+	+	-	+	+	+	+	-	+	+	-	+	-	+	+	+	+	-	+	+
BB	4	+	+	-	+	+	+	+	-	+	+	-	+	-	+	+	+	+	-	+	+
MV	3	-	+	-	+	+	+	+	-	+	+	-	-	-	+	+	+	+	-	+	+

Mehrheitsfähigkeit

Ergebnis	ja	ja	nein	ja	nein	nein	ja													
Abstimmung	60/	53/	30/	36/	36/	59/	59/	37/	42/	48/	14/	30/	40/	40/	36/	59/	59/	37/	42/	36/
	9	16	39	33	33	10	10	32	27	21	55	39	29	29	33	10	10	32	27	33

Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung

Ebenfalls nicht konsensfähig sind die Varianten ohne Umsatzsteuervorwegausgleich, die weder die Stadtstaatengewichtung, noch die hälftige Kürzung der Gemeindefinanzkraft abschaffen (11,

12). Die Ursache hierfür dürfte in der diesen Varianten eigenen Dominanz des Umsatzsteuer-vorwegausgleichs begründet liegen.

In der Gesamtbetrachtung treffen die stabilsten Entscheidungen die neuen Flächenländer; in nur zwei Fällen sind sie sich in ihrer internen Wahl uneins. Gefolgt wird dieser Wahlblock von den Geberländern, die in vier Fällen uneinheitlich stimmen, während dies bei den Stadtstaaten auf fünf Varianten zutrifft. Alles in allem können die Stadtstaaten als die Verlierer dieser Reform eingeschätzt werden, da sie - bis auf zwei Ausnahmen in Hamburg (13) und Berlin (1, 4, 14) immer Verluste zu verzeichnen haben. Für Bremen muss dies sogar in allen Fällen festgestellt werden. Diese drei Bundesländer haben somit zunächst die schlechteste Verhandlungsposition inne, denn selbst wenn sie aus strategischen Gründen in Einzelbereichen entgegen ihrem Gewinn-und-Verlustkalkül stimmen würden (Stimmentausch), könnten sie bei keinem der simulierten Reformpakete in ihrer Gesamtheit gewinnen. Lediglich in den Varianten 3, 4 und 12 können die Stadtstaaten den Entscheidungsverlauf durch strategischen Stimmentausch beeinflussen.

Bemerkenswert erscheint die Tatsache, dass die Gruppe der vier finanzschwachen alten Bundesländer in den hier simulierten Reformalternativen die meisten Vorteile zieht, denn weder Niedersachsen noch Rheinland-Pfalz müssen in einer der konsensfähigen Varianten Verluste hinnehmen. Doch auch Schleswig-Holstein und das Saarland verlieren nur in einer (4) bzw. drei (8, 13, 19) mehrheitsfähigen Varianten.

Insgesamt scheinen darüber hinaus diese vier Länder den höchsten Einfluss auf die zu treffende Entscheidung auszuüben. Denn hier sind nicht nur die internen Abstimmungsunterschiede am größten (in sieben Varianten wird nicht einheitlich gestimmt), sondern auch die Verteilungswirkungen des jeweiligen Reformpakets vergleichsweise gering, da sie sich mit der Einbeziehung der neuen Bundesländer in den Länderfinanzausgleich im Grenzbereich zwischen zahlungspflichtigen und zuweisungsberechtigten Ländern befinden. Ihrer Bundesratsentscheidung kommt damit größere Bedeutung zu, da sie in der Lage sind, eine Mehrheit in eine Minderheit zu verwandeln ohne bei einem Stimmentausch einschneidende Verluste hinnehmen zu müssen.

Die Auswirkungen einer veränderten Wahlentscheidung der finanzschwachen alten Bundesländer werden insbesondere bei Schleswig-Holstein und Niedersachsen deutlich, wenn sie ihre Entscheidung nicht als Einzelstaaten, sondern als umliegende Flächenländer der Stadtstaaten Hamburg und Bremen treffen. Neben Brandenburg als Umland von Berlin stehen diese Flächenländer vor dem Problem, dass eine Abschaffung der Stadtstaatengewichtung möglicherweise nur unter Durchführung von entsprechenden Kompensationszahlungen erfolgen könnte, die

wiederum jedoch mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem großen Teil von den angrenzende Flächenstaaten aufzubringen sein werden. Insofern ist es für ihr politisches Entscheidungskalkül von großem Interesse, ob die jeweiligen Regionen Hamburg/Bremen/Schleswig-Holstein/Niedersachsen sowie Berlin/Brandenburg durch eine Abschaffung der Einwohnergewichtung in den Stadtstaaten in ihrer Gesamtheit Einnahmenverluste- oder –gewinne zu verzeichnen hätten. In der nachfolgenden Tabelle werden deshalb die Wahlentscheidungen unter die Prämisse gestellt, dass die an die Stadtstaaten angrenzenden Länder nur dann zustimmen, wenn die Region keine Verluste erleidet.

Tab. 2-2: Konsensfähigkeit der Reformalternativen unter Berücksichtigung ihrer finanziellen Auswirkungen in den Stadtstaatenregionen

Kombinierte Reformmaßnahmen											
Variante		6	7	8	9	10	16	17	18	19	20
Hafenlasten	ohne	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Umsatzsteuer- ervorweg- ausgleich	mit ohne	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Stadtstaaten- gewichtung	ohne	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Gemeindesteuern	50% ohne	x	x				x	x			
	100%			x	x	x			x	x	x
kommunale Einwohner- gewichtung	mit ohne	x			x	x	x			x	x

Entscheidung im Bundesrat											
Land	Stimmen										
HE	5	+	+	+	-	-	+	+	+	-	-
BW	6	+	+	+	-	-	+	+	+	-	-
BAY	6	+	+	+	-	+	+	+	+	-	-
NRW	6	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-
RP	4	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
SAAR	3	+	+	-	+	+	+	+	-	+	+
SN	4	+	+	-	+	+	+	+	-	+	+
ST	4	+	+	-	+	+	+	+	-	+	+
TH	4	+	+	-	+	+	+	+	-	+	+
MV	3	+	+	-	+	+	+	+	-	+	+
B	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
BB	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
HH	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
HB	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SH	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
NDS	6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Mehrheitsfähigkeit

Ergebnis	ja	ja	nein	nein	nein	ja	ja	nein	nein	nein
Abstimmung	45/24	45/24	27/42	28/41	34/35	45/24	45/24	27/42	28/41	22/47

Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung

Wie die Tab. 2-2 verdeutlicht, weisen beide Regionen in allen Varianten finanzielle Verluste auf, so dass keines der angehörenden Länder einem Reformpaket ohne Stadtstaatengewichtung zustimmen würde. Im Ergebnis bleiben zwar die Varianten 6, 7, 16 und 17 mehrheitsfähig, jedoch sind die verbleibenden sechs Alternativen, die insbesondere eine Veränderung der berücksichtigten Gemeindefinanzkraft enthalten, unter diesen Bedingungen ohne Durchsetzungskraft.

Wenn man demnach den Entscheidungsbereich über die hier betrachteten Reformalternativen hinaus erweitert, steigt je nach Stimmenkonstellation die Entscheidungsrelevanz der finanzschwachen alten Bundesländer bzw. - in den oben genannten Fällen - der Stadtstaaten stark an. Dies ist der Fall, wenn das Entscheidungsverhalten der an die Stadtstaaten grenzenden Länder von den Wirkungen auf die Region abhängig gemacht wird oder wenn einzelnen Ländern außerhalb des Länderfinanzausgleiches i.e.S. gewinnbringende Reformmaßnahmen als Äquivalent für den Stimmentausch innerhalb der gewünschten Reformalternative angeboten werden. Dann könnten diese Länder das Wahlergebnis besonders in jenen Varianten beeinflussen, die zwischen den beiden Hauptblöcken der *Geberländer* und der *neuen Bundesländer* außerordentlich konträr entschieden werden (3, 4, 5, 8, 13, 14, 15, 18, 20).

Mit anderen Worten sind in diesem Wahlverfahren zwei gegensätzliche Blöcke zu verzeichnen, die je nach Wahlergebnis von massiven Umverteilungswirkungen betroffen sind. Die demgegenüber verhältnismäßig geringen Umverteilungswirkungen in den finanzschwachen westdeutschen Ländern sowie die ohnehin negativen Wirkungen bei den Stadtstaaten führen dabei dazu, dass diese als potentielle Kandidaten für strategische Verhandlungen über Stimmentausch mit den Blockteilnehmern ausgewiesen werden.

Dass die beschriebene These von der verringerten Konsensfähigkeit stark variierender Reformkonzepte zumindest in dem hier gewählten Abstimmungsmodell nicht durchgängig bestätigt werden konnte, wirft jedoch auch die Frage nach dem bevorzugten Wahlverfahren und insbesondere nach Reihenfolge, in der die Abstimmung über relevante Alternativen erfolgt, auf. Denn typischerweise liegt für die beschriebenen Reformpakete keine eingipflige Präferenzordnung vor, wodurch der Abstimmungsreihenfolge, ähnlich wie bei der „Hauptstadtfrage“ Entscheidungsrelevanz beizumessen ist.

Insgesamt darf man auf das tatsächliche Ergebnis des Solidarpakts II sehr gespannt sein, da – wie gezeigt – relativ viele Reformvorschläge eine gleiche Chance auf Verwirklichung besitzen und somit strategische Verhaltensweisen im Rahmen der Verhandlungen um so bedeutungsvoller werden.

Literaturverzeichnis

- ARNDT, Hans-Wolfgang (1997): *Finanzausgleich und Verfassungsrecht*, Mannheim 1997
- DÖRING, Thomas (1999): Probleme des Länderfinanzausgleichs aus institutionenökonomischer Sicht. Ein Beitrag zu einer institutionenökonomischen Fundierung finanzwissenschaftlicher Politikberatung, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 48. Jg. (199), S. 231-264
- GEMEINSAME VERFASSUNGSKOMMISSION (1993): Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucksache 12/6000, vom 05.11.1993
- HÄDE, Ulrich; KORIOTH, Stefan (1999): Gutachterliche Stellungnahme zu den vor dem Bundesverfassungsgericht gestellten Normenkontrollanträgen der Bayerischen Staatsregierung, der Regierung des Landes Baden-Württemberg und der Hessischen Landesregierung gegen die Vorschriften des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, Frankfurt (Oder) u.a. 1999
- HEUN, Werner (1999): Normenkontrollantrag im Namen und Auftrag der Hessischen Landesregierung, Göttingen 1999
- HUMMEL, Marlies; LEIBFRITZ, Willi (1986): Die Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich – Gutachten im Auftrag des Bundesministers für Finanzen, in: *Ifo-Studien zur Finanzpolitik* 45, München
- KESPER, Irene (1998): Bundesstaatliche Finanzordnung: Grundlagen, Bestand, Reform, in: *Studien und Materialien zur Verfassungsgerichtsbarkeit*, Bd. 72, Baden-Baden 1998
- KORIOTH, Stefan (1997): Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, in: *Jus publicum*, Bd. 23, Tübingen 1997
- LENK, Thomas (1993): Reformbedarf und Reformmöglichkeiten des deutschen Finanzausgleichs: Eine Simulationsstudie, in: *Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft*, Bd. 138, Baden-Baden 1993
- LENK, Thomas (1998): Länderfinanzausgleich: Reform des Ausgleichsmechanismus, in: *RWI-Mitteilungen*, 49 (1998) H. 1/2, S. 39-73
- MAYER-VORFELDER, Gerhard; HUBER, Erwin (1998): Modell eines neuen Finanzausgleichs: Gemeinsame Vorlage der Länder Baden-Württemberg und Bayern zur Finanzministerkonferenz am 12. Mai 1998, Stuttgart/München 1998
- OPPENLÄNDER, Frank; DOLDE, Klaus-Peter; OESTERLE, Fritz & Partner (1998): Normenkontrollantrag der Regierung des Landes Baden-Württemberg, Stuttgart 1998
- OSSENBÜHL, Fritz (1999): Stellungnahme im Auftrag des Freistaates Sachsen und des Freistaates Thüringen zu den Normenkontrollanträgen der Regierung des Landes Baden-Württemberg und der Bayerischen Staatsregierung, Meckenheim 1999
- VOGEL, Klaus (1998): Normenkontrollantrag im Namen der Bayerischen Staatsregierung, Starnberg 1998
- WIELAND, Joachim (1999): Aktuelle finanzverfassungsrechtliche Fragen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs sowie der zugrunde liegenden Steuerverteilung: Rechtsgutachten erstattet im Auftrag der Länder Berlin, Bremen, Niedersachsen, Saarland und Schleswig-Holstein, Bielefeld 1999

Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts

- BVerfGE 72, 330 ff., Urteil vom 24.06.1986
- BVerfGE 86, 148 ff., Urteil vom 27.05.1992
- BVerfGE vom 11.11.1999

**Arbeitspapiere des Instituts für Finanzen/ Finanzwissenschaft an der Universität Leipzig,
Prof. Dr. Thomas Lenk (Stand April 2000)**

Nummer	Autor	Titel
1	Prof. Dr. Thomas Lenk	Alternative Modelle für den Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland - Anforderungen und mögliche Ausgleichsmechanismen -
2	Prof. Dr. Thomas Lenk/ Dipl.-Vw. Anja Birke	Entwicklung der öffentlichen Finanzen und der Personalkosten - Auswirkungen auf den Personalbestand
3	Prof. Dr. Thomas Lenk	Arbeit und Wohlstand. Einige Bemerkungen zu J.M. Keynes "Economic Possibilities for the Grandchildren"
4	Prof. Dr. Thomas Lenk / Dirk Bessau	Das Konzept des Sustainable Development
5	Prof. Dr. Thomas Lenk / Dipl.-Vw. Dirk Bessau	Umweltökonomische Indikatoren und Instrumente des Sustainable Development
6	Prof. Dr. Thomas Lenk / Dipl.-Kfm. Volkmar Teichmann	Arrows Unmöglichkeitstheorem
7	Dipl.-Vw. Dirk Bessau / Prof. Dr. Thomas Lenk	Strategisches Innovationsmanagement. Allgemeine Ansätze und besondere Aspekte für Klein- und Mittelunternehmen (ECOVIN-Arbeitsbericht Nr.3)
8	Dipl.-Vw. Dirk Bessau / Prof. Dr. Thomas Lenk	Innovationsökonomik. Ansätze der Innovationstheorie und der Innovationsforschung (ECOVIN-Arbeitsbericht Nr.4)
9	Dipl.-Vw. Dirk Bessau / Prof. Dr. Thomas Lenk	Der Innovationsmanager in KMU: Ein Instrument zur Förderung der Innovations-fähigkeit? (ECOVIN-Arbeitsbericht Nr.5)
10	Dipl.-Kff. Katja Butzmann	Venture Capital zur Finanzierung innovativer KMU (ECOVIN-Arbeitsbericht Nr. 6)
11	cand. Dipl.-Kff. Carolin Anders (Diplôme de l'Institut Européen de Négociation-Groupe ESC)	Das Management des externen Wissens: Das Internet als Hilfsmittel bei der Informationsbeschaffung (ECOVIN-Arbeitsbericht Nr. 7)
12	Dipl.-Vw. Dirk Bessau / Dipl.-Winf./Dipl.-Vw. Olaf Hirschfeld	Wissen als Produktions- und Wettbewerbsfaktor aus volkswirtschaftlicher und betriebs-wirtschaftlicher Sicht (ECOVIN-Arbeitsbericht Nr. 8; in Vorbereitung)
13	Dipl.-Vw. Dirk Bessau / Prof. Dr. Thomas Lenk	Makroökonomische Paradigmen und deren wirtschafts-politischen Implikationen. Eine Übersicht.