

Böttcher, Hans-Ernst

Article — Digitized Version

Ansätze zur Reform des Länderfinanzausgleichs: Eine Replik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Böttcher, Hans-Ernst (1989) : Ansätze zur Reform des Länderfinanzausgleichs: Eine Replik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 69, Iss. 4, pp. 204-206

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136509>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Hans-Ernst Böttcher

Ansätze zur Reform des Länderfinanzausgleichs – eine Replik

In der Oktoberausgabe des WIRTSCHAFTSDIENST veröffentlichten wir einen Beitrag von Dr. Peter Bartsch und Henning Probst mit dem Titel „Ansätze zur Reform des Länderfinanzausgleichs“¹. Hierzu eine Replik von Hans-Ernst Böttcher.

Wer, wie der Verfasser dieser Zeilen, aus juristischer, genauer: verfassungsrechtlicher Perspektive über das von Bartsch und Probst angesprochene Problem nachzudenken hat, wird mit Interesse Gedanken aus ökonomischer Sicht zu dieser Frage lesen. Die interdisziplinäre Neugier weicht aber bald der – um es vorsichtig auszudrücken – Skepsis gegenüber den Vorschlägen von Bartsch und Probst. Sie sind, wie ich meine, aus der Sicht der wirtschaftlich benachteiligten norddeutschen Länder und insbesondere der Stadtstaaten und Seehäfen Hamburg und Bremen nicht gerade zu begrüßen. Vor allem sind sie jedoch unter derzeit geltendem (Finanz-)Verfassungsrecht nicht umsetzbar und darüber hinaus mit der bundesstaatlichen Ordnung nicht vereinbar. Ich will meine Kritik begründen.

Um die Probleme des Finanzausgleichs zu beleuchten, stellen Bartsch und Probst zunächst die erneuten Normenkontrollanträge Hamburgs und Bremens zum Bundesverfassungsgericht wegen der Bestimmungen des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) in der Fassung der Verkündung vom 28. 1. 1988 vor. Bekanntlich hatte das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 24. 6. 1986 (BVerfGE 72, S. 330 ff.) dem Gesetzgeber in Auslegung des Art. 107 GG weitreichende Vorgaben auf den Weg gegeben, wie hinsichtlich des Aushandelns eines derartigen Gesetzes und hinsichtlich seiner Inhalte der Finanzausgleich zukünftig auszusehen habe. Weil der Gesetzgeber das Urteil nur unzureichend umgesetzt hat, haben sich Hamburg im April und Bremen im Juli 1988 veranlaßt gesehen, erneut vor dem Bundesverfassungsgericht im Normenkontrollverfahren zu klagen.

Kritik ist zunächst daran anzumelden, wie die Verfasser den Bremer Normenkontrollantrag vom 7. 7. 1988

darstellen. Auch wenn dies nur der geringere Teil der Kritik ist, soll er hier nicht verschwiegen werden. Unzutreffend ist es, wenn sie (S. 535 f.) gleich sieben Punkte als „im Vordergrund des Normenkontrollantrags der Freien Hansestadt Bremen stehen(d)“ darstellen. Dies sind nämlich nicht weniger als alle Punkte, die überhaupt in dem Antrag abgehandelt werden, und zwar mit sehr unterschiedlichem Gewicht.

So richtig es ist, daß der verfassungsrechtliche Angriff gegen die Bestimmungen des Zweiten Abschnitts des FAG auch darauf gestützt wird, daß Bremen bei der Abgeltung der Hafenlasten (§ 7 Abs. 3 FAG) sowie den Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) wegen Nachteilsausgleichs für die Jahre 1983 bis 1986 (§ 11a Abs. 2 FAG) und wegen Kosten politischer Führung (§ 11a Abs. 3 FAG) unzureichend berücksichtigt ist, so deutlich stehen doch im Vordergrund der Argumentation die Kritik an der bundesstaatswidrigen Entstehungsgeschichte des Gesetzentwurfes sowie die evidenten verfassungsrechtlichen Mängel bei der Einwohnerwertung (§ 9 Abs. 2 FAG) und der Nichtberücksichtigung der extremen Haushaltsnotlage Bremens (§ 11a Abs. 3 FAG) – unter Verletzung des föderativen Gleichbehandlungsgebotes, insbesondere im Verhältnis zum Saarland.

Aber diese Anmerkungen sind, wie oben gesagt, der geringere Teil der Kritik. Entscheidend bleiben die Vorschläge von Bartsch und Probst, wie man bei unterschiedlichen Beteiligten mit unterschiedlichen Interessen einen optimalen Ausgleich herstellen könne. Sie haben dabei ihrem Bekunden nach insbesondere die Interessen der Minderheit im Auge.

Die vorgeschlagenen Lösungen werden weder den Interessen der Minderheit der Bundesländer, insbesondere aus der Sicht der norddeutschen Stadtstaaten, gerecht, noch sind sie überhaupt geeignet, einen Interessenausgleich zu gewährleisten; überdies lassen sie sich mit der bundesstaatlichen Ordnung nach dem

Hans-Ernst Böttcher, 44, ist Richter am Hanseatischen Oberlandesgericht in Bremen und zur Zeit zum Senator für Finanzen in Bremen abgeordnet.

¹ P. Bartsch, H. Probst: Ansätze zur Reform des Länderfinanzausgleichs, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 68. Jg. (1988), H. 10, S. 533 ff.

Grundgesetz nicht vereinbaren. (Die Verfasser ahnen dies offenbar selbst, wie sich aus ihrem Schlußsatz S. 540 „Ungeachtet aller hiermit verbundenen verfassungsrechtlichen . . . Schwierigkeiten . . .“ ergibt.)

Der Lösungsvorschlag von Bartsch/Probst besteht aus einem Modell, das – in ihrer Wortwahl – Bedarfelemente aus dem (horizontalen) Länderfinanzausgleich herausnimmt und ein System (vertikaler) Ergänzungszuweisungen schafft, bei dem, wie die Verfasser selbst sagen (S. 540), eine weitere Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf den Bund erfolgt.

„Herausnahme von Bedarfelementen aus dem horizontalen Finanzausgleich“ kann doch nur bedeuten, daß die Hafencosten der beiden Hansestädte nicht mehr vorab im Länderfinanzausgleich berücksichtigt werden, sondern voll in die Disposition des Bundes fallen. Man mag darüber streiten können, ob es schulmäßiger Finanzwissenschaft entspricht, daß das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil (Leitsatz 7 und S. 401) den Sonderbedarf, der durch die Vorhaltung der großen Seehäfen zugunsten der Ländergemeinschaft und des Bundes entsteht, im Länderfinanzausgleich und nicht bei den Bundesergänzungszuweisungen berücksichtigt sehen will. Nachdem aber das Bundesverfassungsgericht diese historisch gewachsene Systematik des Gesetzgebers gebilligt hat, ist es unerfindlich, warum gerade aus der Sicht einer der beiden norddeutschen Hansestädte hier eine Position, die im ersten Streitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht ausdrücklich bestärkt worden ist, aufgegeben werden soll, zumal – wie noch zu zeigen sein wird – nach dem Ansatz von Bartsch/Probst die Länder bei der Schaffung eines neuen Systems von Bundesergänzungszuweisungen weit weniger sollen mitreden können, als dies, unter Berücksichtigung der Verfahrensvorgaben durch das Bundesverfassungsgericht im Urteil vom 24. 6. 1986, nach gültigem FAG der Fall ist.

Bedarfelemente im horizontalen Länderfinanzausgleich nicht mehr zu berücksichtigen, heißt weiterhin (vgl. S. 539), auch das stadtstaatenspezifische Instrument der Einwohnerwertung zur Disposition zu stellen, ebenfalls zugunsten eines fragwürdigen Instruments von an seine Stelle tretenden Ergänzungszuweisungen.

Falsche Folgerung

Wie wird dies nun von Bartsch und Probst begründet? Zutreffend weisen die Verfasser darauf hin (S. 536 f.), daß die Einigung unter Ländern unterschiedlicher Struktur und Interessen äußerst schwierig ist, daß insbesondere den Ländern, die politisch in der Minderheit stehen,

eine Durchsetzung ihrer Interessen schwerfällt. Ebenfalls zutreffend verweisen Bartsch und Probst (S. 537) – ganz allgemein – darauf, daß „bei gleicher Mitgliederzahl und heterogener werdender Zusammensetzung“ von wie immer gearteten Gruppen, die auf eine Konsensfindung angewiesen sind, Verfahrensfragen für den einzelnen zunehmend an Gewicht gewinnen.

Hieraus ziehen die Verfasser aber eine falsche Folgerung. Statt näher zu untersuchen, woran das gemeinsame Aushandeln des Kompromisses und die Konsensbildung scheitern, und statt den nach ihrer eigenen Analyse zunehmend an Gewicht gewinnenden Verfahrensfragen die Aufmerksamkeit zu widmen, die ihnen zukommt, wählen sie einen Lösungsweg, der geradezu darauf angelegt ist, die Interessen der Minderheit und insbesondere der kleinen und strukturell benachteiligten Länder unter den Tisch fallen zu lassen: Sie wollen den Verhandlungs- und Einigungsprozeß nun auch de jure abschaffen, nachdem er in verfassungswidriger Praxis schon entfallen ist.

Statt die Position der Länder im Finanzausgleich zu stärken, statt auf die Einhaltung der prozeduralen und materiellen Rechte der Länder zu dringen, schlagen sie vor, von dem von ihnen „brüderlich“ genannten System des horizontalen Länderfinanzausgleichs hinsichtlich der Bedarfelemente abzugehen. Statt dessen schlagen sie, mit bezeichnender Begrifflichkeit, ein „väterliches“ System vor, bei dem – der Leser ahnt es bei dieser Wortwahl – der Bund als „Vater“ die entscheidende Rolle spielt.

Ihr Modell sieht von der Anmeldung von Sonderbedarfen durch die Länder bis zur Festlegung von Verteilungsschlüsseln für die im ersten Schritt ausgewählten Bedarfslagen durch den Bund insgesamt sechs Stufen vor, von denen bis auf die erste alle in die Kompetenz des Bundes fallen; es sind dies außer der schon genannten letzten Stufe:

- die Entscheidung des Bundes über die Auswahl der gesondert zu berücksichtigenden Bedarfslagen,
- die Festlegung der Ausgleichsmasse für jeden einzelnen der im ersten Schritt ausgewählten Sonderbedarfe,
- die Entscheidung über die Gesamthöhe der an die Länder zu verteilenden BEZ sowie
- die Quantifizierung der ausgewählten Bedarfslagen.

Das ist natürlich einfach und effizient (letzteres wird auch mehrfach von Bartsch und Probst hervorgehoben), es ist aber keineswegs ein Schritt zu mehr Gerechtigkeit, wie die Autoren annehmen. Man kann doch das

Problem, das – wie zuvor richtig festgestellt – darin liegt, daß interkollektive Konsensfindung bei unterschiedlicher Interessenlage immer schwierig ist und daß deshalb Verfahrensfragen für die einzelnen beteiligten Länder zunehmend an Gewicht gewinnen, nicht lösen, indem man das Verfahren so weit „vereinfacht“, daß die Entscheidungen bei einer Instanz, nämlich dem Bund, konzentriert werden.

Ausgeblendet: Verfassungsrechtlicher Rahmen und Verfassungswirklichkeit

Dabei bleibt völlig ausgeblendet, daß – wofür nicht nur die Genese des FAG gültiger Fassung, sondern neuestens auch diejenige des Gesetzes zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft in den Ländern (Strukturhilfegesetz) ein Beleg ist – der Bund im Zusammenwirken mit der ihm politisch nahestehenden Mehrheit der Länder und im Bundesrat ohnehin dazu neigt, die Interessen von Minderheiten nicht hinreichend zu berücksichtigen. Dies trifft, wie sich erwiesen hat, solche Länder am stärksten, die politisch nicht mit der Bundesregierung übereinstimmen, die zu den kleineren und/oder strukturschwachen Ländern gehören, und insbesondere die norddeutschen Stadtstaaten Hamburg und Bremen.

Ganz im Gegensatz zu den Vorschlägen von Bartsch und Probst kommt es darauf an, unter Zugrundelegung der im Grundgesetz angelegten föderalen Struktur und unter Ausbau der Ansätze aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24. 6. 1986 das Gesetzgebungsverfahren so auszugestalten, daß Lösungen unter Beteiligung aller Länder erarbeitet werden, inhaltlich nachvollziehbar und objektivierbar sind und insbesondere dem föderativen Gleichbehandlungsgebot Rechnung tragen (BVerfGE 72, Leitsätze 4 bis 10 und S. 396 ff.).

Die Kritik muß noch massiver ausfallen: Den Verfassern hätte bei der eigenen Begrifflichkeit, die sie bei ihrem Votum für das „väterliche“ System vertikaler Bundeszuweisungen wählen, überdeutlich werden müssen, daß sie sich hiermit nicht mehr auf dem Boden der auf Gleichberechtigung zwischen allen Beteiligten (also auch zwischen den Ländern und dem Bund) angelegten föderalen Verfassung der Bundesrepublik Deutschland bewegen. Natürlich kann es interessant sein, in „reiner“ Wissenschaft Modelle gänzlich anderer Ausgleichssysteme zur Anregung der Phantasie des Gesetzgebers zu ersinnen. Es müßte dann aber deutlicher gemacht werden, daß es sich nicht um aktuelle Vorschläge zur Politikberatung unter den vorgegebenen, d. h. auch verfassungsrechtlichen, Rahmenbedingungen handelt.

Dieses massive gegen die Vorschläge von Bartsch/

Probst sprechende Argument ergänzt und bestätigt die geschilderten Einwände praktischer und entscheidungssoziologischer Art. Statt daß Minderheitenschutz durch Verfahren ausgebaut wird, wie es den eigenen Prämissen der Autoren entspräche, bleibt dieser bei der Verlagerung der wesentlichen Entscheidungskompetenz auf den Bund auf der Strecke.

Der Ausweg aus der Sackgasse

Die Crux des Finanzausgleichs liegt doch derzeit darin, daß die Mehrheit der Länder und der Bund nicht gewillt sind, entsprechend den sich aus der föderalen Struktur der Bundesrepublik ergebenden finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben zu handeln, weder verfahrensmäßig noch hinsichtlich der Inhalte. In einer solchen Situation können Interessenausgleich und insbesondere Minderheitenschutz nicht durch Abbau von Verfahrensgarantien und Konzentration der Entscheidung beim Bund erreicht werden, sondern nur dadurch, daß Bund und Länder ernstlich darauf festgelegt werden, in für alle Beteiligten wirklich offenen Verhandlungen unter Einigungszwang nachvollziehbare und objektivierbare Einigungsformeln zur Verteilung der Finanzströme im Bund zu finden.

Dem Bund kommt dabei durchaus die Rolle eines aktiven Mitgestalters zu. So würde es zu fundierten und transparenten Verhandlungen gehören, daß er selbst finanzwirtschaftliche Analysen vorlegt, Einschätzungen abgibt und Gestaltungsvorschläge unterbreitet. Er darf sich nicht – um das Bundesverfassungsgericht zu zitieren – damit begnügen, politische Entscheidungen einer Ländermehrheit ohne Rücksicht auf deren Inhalt zu beurkunden. Dem Bund obliegt gleichzeitig mit der aktiven Teilnahme die Rolle eines Moderators oder auch eines – wie das Bundesverfassungsgericht es nennt – ehrlichen Maklers.

Da die Bundesregierung, der Bundesgesetzgeber und die Mehrheit der Länder sich von diesem Weg abgemeldet haben, wird nun das Bundesverfassungsgericht ein zweites Mal Gelegenheit haben, auf die Einhaltung verfassungsrechtlicher Mindeststandards zu dringen.

Die zweite Entscheidung zum Finanzausgleich des Bundesverfassungsgerichts wird darüber hinaus Bedeutung haben für die Frage, in welche Richtung ein zukünftiges gerechtes Finanzausgleichssystem gehen muß, das es insbesondere auf Dauer den norddeutschen Stadtstaaten ermöglicht, ihre Eigenstaatlichkeit verantwortlich wahrzunehmen. Insoweit muß – darin stimme ich Bartsch und Probst durchaus zu – über das derzeitige Finanzausgleichssystem hinausgedacht werden.