

Länderfinanzausgleich

Heinemann, André W.

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Heinemann, A. W. (2018). Länderfinanzausgleich. In *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung* (S. 1277-1289). Hannover: Verlag der ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-55991208>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-ND Lizenz (Namensnennung-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-ND Licence (Attribution-NoDerivatives). For more Information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0>

André W. Heinemann

Länderfinanzausgleich

S. 1277 bis 1289

URN: urn:nbn:de:0156-55991208



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

Länderfinanzausgleich

Gliederung

- 1 Grundgesetz, Finanzverfassung und Länderfinanzausgleich
- 2 Vertikale und horizontale Verteilung staatlicher Einnahmen
- 3 Sekundärer vertikaler Finanzausgleich – Bundesergänzungszuweisungen
- 4 Abschließende Beurteilung und Ausblick auf die Finanzausgleichsreform 2020

Literatur

Der Länderfinanzausgleich in Deutschland ist ein mehrstufiges Verfahren zur Angleichung der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder auf ein aus politischer Sicht angemessenes Niveau. Parallel zur Erfüllung verfassungsrechtlicher und politischer Vorgaben sollten auch ökonomische Zielsetzungen erreichbar sein. Diesbezüglich weist der gegenwärtige Länderfinanzausgleich einige Schwachstellen auf.

1 Grundgesetz, Finanzverfassung und Länderfinanzausgleich

Die Bundesrepublik Deutschland ist nach Art. 20 Abs. 1 Grundgesetz (GG) ein demokratischer und sozialer Bundesstaat. Die damit vorgegebene föderale Staatsorganisationsstruktur (▷ *Föderalismus*) ist unveränderlich, da eine Veränderung des Grundgesetzes, die die Gliederung des Bundes in Länder berührt, nach Art. 79 Abs. 3 GG („Ewigkeitsklausel“ des Grundgesetzes) unzulässig ist. Seit 1990 ist der Bund in 16 Länder (▷ *Gebietskörperschaft*) gegliedert. Zur Schaffung angemessener Finanzausstattungen für die öffentlichen Haushalte des Bundes und der Länder (▷ *Länderfinanzen*) in Deutschland soll der Länderfinanzausgleich (LFA) als ein mehrstufiges Verfahren zur Zuordnung und Verteilung der Steuereinnahmen innerhalb der komplexen föderalen Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden beitragen. Der Länderfinanzausgleich ist das abschließende Korrektiv der bundesstaatlichen Steuerverteilung und kann nicht losgelöst von der bundesstaatlichen Aufgaben- und Ausgabenverantwortung diskutiert und beurteilt werden (vgl. Döring 2005).

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hatte 1999 (BVerfGE 101, 158) mit Hinweis auf die Finanzverfassung dem Gesetzgeber den Auftrag erteilt, das „verfassungsrechtlich nur in unbestimmten Begriffen festgelegte Steuerverteilungs- und Ausgleichssystem durch anwendbare, allgemeine, ihn selbst bindende Maßstäbe gesetzlich zu konkretisieren und zu ergänzen“. Daraus resultierte das Maßstäbengesetz (MaßstG), das seit 2001 die Finanzverfassung ergänzt bzw. konkretisiert und als maßstabgebende Basis für das Finanzausgleichsgesetz (FAG) dient, das den Länderfinanzausgleich im Detail regelt.

2 Vertikale und horizontale Verteilung staatlicher Einnahmen

Die bundesstaatlichen Finanzbeziehungen sind so auszugestalten, dass einerseits eine effiziente öffentliche Bereitstellung von Leistungen sowie die Eigenständigkeit und Eigenverantwortung der Länder gefördert und andererseits das Erreichen begründbarer Ausgleichsziele im Bundesstaat als ein Bündnis gleichrangiger Bündnispartner ermöglicht wird. In diesem natürlichen Spannungsverhältnis ist ein konkretes bundesstaatliches Einnahmenverteilungssystem immer als Kompromiss zu sehen. Die Angemessenheit der Finanzausstattung steht dabei im Zusammenhang mit der Aufgaben- und Ausgabenverteilung, wobei im bundesdeutschen föderalen System bezüglich der Ausgabenverantwortung in einem erheblichen Umfang die sogenannte Verwaltungskonnexität (▷ *Konnexitätsprinzip*) besteht. Danach liegt die Ausgabenverantwortung bei der für den Vollzug eines Gesetzes zuständigen Ebene. Da der Bund im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz zunehmend auch die Ausgabenhöhen maßgeblich mitbestimmt, existiert bereits hier Reformbedarf (vgl. Wieland 2012: 8) mit Blick auf mehr Gesetzgebungskonnexität, d. h. eine stärkere Orientierung der Ausgabenverantwortung an der für den Erlass eines Gesetzes zuständigen Ebene.

2.1 Zuordnung von Steuerkompetenzen

Die Steuerkompetenzen (Gesetzgebungs-, Ertrags- und Verwaltungskompetenz) müssen in einem föderalen System vertikal zugeordnet werden. Während dabei die Verwaltungskompetenz (Art. 108 GG) in der Regel und im Hinblick auf die passive Ansiedlungspolitik im Rahmen des Vollzugs der Steuergesetzgebung (vgl. SVR 2001: 330) zu Unrecht kaum beachtet wird, stehen die Gesetzgebungskompetenz (Art. 105 GG) und die Ertragskompetenz (Art. 106 GG) im Mittelpunkt der Betrachtung.

Nach Art. 105 Abs. 1 GG besitzt der Bund die alleinige Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Zölle und Finanzmonopole und nach Art. 105 Abs. 2 GG darf der Bund im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung gesetzgeberisch tätig sein, wenn

- das Aufkommen aus einer Steuer ganz oder zum Teil dem Bund zusteht oder
- die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG vorliegen, wonach der Bund seit 2006 in vom Grundgesetz vorgegebenen Aufgabenbereichen Kompetenzen hat, wenn die Herstellung einer *▷ Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse* oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.

Den Ländern verbleiben nur Gesetzgebungskompetenzen bei den örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuern (z. B. Hundesteuer, Zweitwohnungsteuer), soweit sie nicht bundeseinheitlich geregelten Steuern gleichartig sind, und seit 2006 bei der Grunderwerbsteuer (Art. 105 Abs. 2a GG), die 2015 einen Anteil von ca. 1,7% am Gesamtsteueraufkommen (673,26 Mrd. €) aufwies. Der Bereich der Steuergesetzgebung der Länder in Deutschland ist daher im internationalen Vergleich der Steuerkompetenzen von Gliedstaaten in föderalen Systemen ungewöhnlich gering. Die Konzentration der Besteuerungskompetenzen geht mit einer hohen fiskalischen Abhängigkeit der Länder vom Bund einher. Reformvorschläge zur Stärkung einnahmeseitiger Gestaltungsspielräume werden aber in der Regel von den Ländern zurückgewiesen.

2.2 Primärer vertikaler Finanzausgleich

Als primärer vertikaler Finanzausgleich wird die vertikale Verteilung der Steuererträge nach Art. 106 GG bezeichnet.

a) Ertragskompetenz nach dem Trennsystem

Dem Bund stehen zunächst die Aufkommen aus den Bundessteuern nach Art. 106 Abs. 1 GG zu. Dazu gehören die meisten Verbrauchsteuern wie die Tabaksteuer oder die Schaumweinsteuer. Zum 1. Juli 2009 wurde als ein Ergebnis der Föderalismusreform II die Ertragskompetenz bei der Kfz-Steuer (2015: 8,80 Mrd. €) von den Ländern auf den Bund übertragen. Im Gegenzug wurde ein neuer vertikaler Finanzstrom vom Bund an die Länder in die Finanzverfassung (Art. 106b GG) aufgenommen, wobei aus dem Bundeshaushalt jährlich und gegenwärtig unbefristet ein Gesamtbetrag von 8,99 Mrd. € nach gesetzlich festgelegten Länderanteilen den Ländern zufließt. Auch der seit 1991 mit einer Unterbrechung erhobene Solidaritätszuschlag (2015: 15,93 Mrd. €) ist eine Bundessteuer. Die Aufkommen aus den Bundessteuern (2015: 104,20 Mrd. €) können durch den Deutschen Bundestag ohne Zustimmung des Bundesrates verändert werden.

Länderfinanzausgleich

Den Ländern stehen die Erträge aus den Ländersteuern (2015: 20,34 Mrd. €) nach Art. 106 Abs. 2 GG zu. Dazu gehören u.a. die Grunderwerbsteuer, die Erbschaft- und Schenkungsteuer sowie die Biersteuer (2015: 0,68 Mrd. €) als einzige Verbrauchsteuer, die den Ländern zugewiesen ist. Aufgrund der fehlenden Gesetzgebungskompetenz der Länder sind die Ländersteuern eher als bundesstaatliche Steuern, deren Erträge ausschließlich den Ländern zustehen, zu bezeichnen, da sie mit Ausnahme der Grunderwerbsteuer gegenwärtig keine außerfiskalische Relevanz für eine dezentrale Politik der Länder haben (vgl. van Suntum/Hafemann 2007).

Den Gemeinden ist nach Art. 28 Abs. 2 GG eine Finanzautonomie zur Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung (▷ *Kommunale Selbstverwaltung*) zugesichert und ihnen muss eine mit Hebesatzrecht verbundene wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle zugewiesen werden (▷ *Kommunalfinanzen*). Mit dem Hebesatzrecht können die Gemeinden die Gewerbesteuer sowie die Grundsteuer (A und B) anpassen und verfügen damit über einen deutlich größeren dezentralen Steuergestaltungsspielraum als die Länder, denen Staatsqualität zugesprochen wird.

b) Ertragskompetenz nach dem Verbundsystem

Den weitaus größten Anteil am Gesamtsteueraufkommen nehmen die Gemeinschaftsteuern (Art. 106 Abs. 3 GG) ein (2015: 483,18 Mrd. €). Dazu gehören die Einkommensteuer einschließlich ihrer besonderen Erhebungsformen wie Lohnsteuer und Abgeltungsteuer, die Körperschaftsteuer sowie die Umsatzsteuer. Die Verteilung der Aufkommen aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer ist im Grundgesetz geregelt und Bund und Länderebene erhalten im Grundsatz jeweils die Hälfte der Aufkommen, wobei die Gemeindeebene gemäß § 1 Gemeindefinanzreformgesetz (GemFinRefG) von der Abgeltungsteuer 12% und von der Lohnsteuer und der veranlagten Einkommensteuer 15% erhält. Daher kommt es faktisch zu folgenden Verteilungsschlüsseln zwischen Bund und Länderebene:

- Lohnsteuer, veranlagte Einkommensteuer (Bund: 42,5%; Länderebene 42,5%)
- Abgeltungsteuer (Bund: 44,0%; Länderebene: 44,0%)
- Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag, Körperschaftsteuer (Bund: 50%; Länderebene: 50%)

Anders als die vertikale Verteilung von Einkommen- und Körperschaftsteuer ist die vertikale Verteilung des Aufkommens aus der Umsatzsteuer einfachgesetzlich in § 1 Finanzausgleichsgesetz (FAG) geregelt und deshalb das flexible Instrument der Finanzverfassung. Nach Art. 106 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 und 2 GG haben Bund und Länder im Rahmen der laufenden Einnahmen einen Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben, wobei die Deckungsbedürfnisse von Bund und Ländern so aufeinander abzustimmen sind, dass (1) ein billiger Ausgleich erzielt, (2) eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und (3) die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt wird.

Da es letztlich unmöglich sein dürfte, notwendige Ausgaben objektiv festzustellen, ist die vertikale Umsatzsteuerverteilung stets als Ergebnis politischer Kompromisse zu verstehen. Diese wurden in den vergangenen Jahren so zahlreich, dass mittlerweile § 1 FAG, der das Berechnungsverfahren zur Ermittlung der Umsatzsteueranteile von Bund sowie Länder- und Gemeindeebene für jedes einzelne Jahr vorgibt, äußerst umfangreich geworden ist. Bundesstaatliche Kompromisse werden aber somit wenigstens an einer Stelle der Finanzverfassung kanalisiert und nicht auf viele, möglicherweise intransparente oder gar versteckte vertikale Finanzströme zwischen Bund und Ländern verteilt (vgl. Fuest/Thöne 2009: 28).

2.3 Primärer horizontaler Finanzausgleich

Nach der primären vertikalen Steuerverteilung muss das Gesamtsteueraufkommen der Länderebene den 16 Ländern zugeordnet werden. Grundsätzlich stehen den Ländern die Ländersteuern sowie die Länderanteile an der Einkommen- und Körperschaftsteuer nach dem Prinzip des örtlichen Aufkommens (Art. 107 Abs. 1 S. 1 GG) so zu, wie sie von den Finanzbehörden vereinbart wurden. Bei der Lohnsteuer und der Körperschaftsteuer sieht jedoch die Finanzverfassung (Art. 107 Abs. 1 S. 2 GG) eine Abweichung vom Maßstab des örtlichen Aufkommens vor und fordert verpflichtend eine Steuerzerlegung. Die Lohnsteuer wird dem Wohnsitzort des Lohnsteuerträgers und die Körperschaftsteuer nach dem Betriebsstättenprinzip zugeordnet. Nach Art. 107 Abs. 1 S. 3 GG dürfen auch weitere Steuern zerlegt werden. Gegenwärtig wird noch die Abgeltungssteuer zerlegt, die an der Höhe des auf die Einkommensteuer bzw. die Körperschaftsteuer angerechneten Abgeltungsbetrages ausgerichtet ist.

Der Länderanteil am Umsatzsteueraufkommen ist grundsätzlich nach Einwohnern (Art. 107 Abs. 1 S. 4 GG) zuzuordnen. Darüber hinaus können bis zu maximal 25% des Länderanteils am Umsatzsteueraufkommen als Ergänzungsanteile an steuerschwache Länder verteilt werden. Steuerschwach ist ein Land, wenn die Summe aus Ländersteuern (bei der Grunderwerbsteuer wird aufgrund des Steuersatzrechtes die Steuerkraftzahl verwendet) und Landesanteil an Einkommen- und Körperschaftsteuer (nach Zerlegung) je Einwohner die länderdurchschnittliche Pro-Kopf-Steuerkraft unterschreitet. Liegt die Pro-Kopf-Steuerkraft eines Landes unter 97% des Länderdurchschnitts, so wird die Differenz zum Länderdurchschnitt zu 95% mit Ergänzungsanteilen aufgefüllt. Bei einer Pro-Kopf-Steuerkraft zwischen 97% und 100% erhält ein Land eine Auffüllung der Differenz anhand eines degressiven Tarifs, wobei der Grenzauffüllsatz von 95% auf 60% sinkt (§ 2 FAG).

Das Wohnsitzprinzip als Maßstab für die Zerlegung der Lohnsteuer ist strittig. Einerseits haben zwar Arbeitnehmer einen Bedarf an wohnsitzabhängigen öffentlich bereitgestellten Leistungen, weshalb ihr Lohnsteueraufkommen am Wohnsitz zur Verfügung stehen sollte. Andererseits würde dadurch eine Benachteiligung wirtschaftsstarker Länder mit hohen Einpendlersalden entstehen, da Arbeitnehmer auch öffentlich bereitgestellte Leistungen am Arbeitsort nutzen (vgl. Fuest/Thöne 2009: 31). Auch wird in der finanzwissenschaftlichen Literatur angenommen, dass die Politik in einem einwohnerkonzentrierten System eher den Zuzug von Einwohnern fördert und *Regionale Wirtschaftspolitik* zur Förderung des regionalen Wirtschaftswachstums systembedingt vernachlässigt.

Bei der horizontalen Umsatzsteuerverteilung geht es formal um die Zuordnung von eigener Finanzausstattung der Länder (BVerfGE 72, 330/385). Da nicht von einer identischen Pro-Kopf-Kaufkraft im Bundesgebiet ausgegangen werden kann, stellt der einwohnerbezogene Umsatzsteueranteil aber bereits eine versteckte Umverteilung dar. Mit den Ergänzungsanteilen (2015: 13,31 Mrd. €) kommt es vor dem Länderfinanzausgleich im engeren Sinne bereits zu einer offenen Umverteilung, weshalb der primäre horizontale Finanzausgleich auch als Länderfinanzausgleich im weiteren Sinne bezeichnet werden kann. 2015 erhielten zwölf Länder Ergänzungsanteile, die das Ausmaß der horizontalen Umverteilung des gesamten Länderfinanzausgleichs letztlich verschleiern (vgl. Kitterer/Plachta 2008: 55).

2.4 Sekundärer horizontaler Finanzausgleich – Länderfinanzausgleich im engeren Sinne (LFA i.e.S.)

Für eine Umverteilung von Finanzausstattungen zwischen den Gebietskörperschaften nach erfolgter primärer vertikaler Verteilung kann es verschiedene Gründe geben:

- Die Verhinderung einer allokatonspolitisch unerwünschten bzw. ineffizienten Wanderung von Wirtschaftssubjekten bei einer bundeseinheitlichen Besteuerung (vgl. Buchanan 1950; van Suntum/Hafemann 2007).
- Die Internalisierung von sogenannten Spillover-Effekten. Wenn die von einer Gebietskörperschaft öffentlich bereitgestellten Leistungen auch von Wirtschaftssubjekten in anderen Gebietskörperschaften genutzt werden und diese Nutzen bei der Entscheidung über die Aktivität unberücksichtigt bleiben, kann es zu einer suboptimalen Versorgung der Gesamtbevölkerung kommen. Als Internalisierungsinstrument können dann Transferzahlungen zwischen Gebietskörperschaften eingesetzt werden, sofern der Einsatz alternativer und ökonomisch überlegener Internalisierungsinstrumente nicht möglich ist.
- Nachträgliche Korrekturen der primären Steuerverteilung, wenn aufgrund bundeseinheitlicher Vorgaben im Zusammenhang mit der föderalen Aufgabenverteilung die vertikal und horizontal zugeordneten Einnahmen der Gebietskörperschaften nicht mit den Ausgabeerfordernissen korrespondieren.
- Im gesamtstaatlichen Interesse sollten öffentliche Mittel so eingesetzt werden, dass sie den größten Beitrag für eine Wachstumspolitik leisten können. Auch stellen Transfers eine Möglichkeit dar, die aus der regionalen Wertschöpfung entstanden, aber an anderen Orten dem öffentlichen Sektor zugeflossenen Steuererträge wieder dem Ursprungsort zufließen zu lassen.

Nachdem mit großem verwaltungstechnischen Aufwand die Steuereinnahmen der Länder als eigene Finanzausstattung zugeordnet wurden, soll nach Art.107 Abs. 2 S. 1 GG die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen werden. Was angemessen ist, obliegt dabei der politischen Kompromissfindung. Der Länderfinanzausgleich in Deutschland ist ein einnahmeorientierter Ausgleich, wobei der Finanzkraft eines jeden Landes die durchschnittliche einwohnerbezogene Finanzkraft aller Länder als Grundlage des fiskalischen Ausgleichs zwischen den Ländern gegenübergestellt wird. Der LFA i. e. S. besteht folglich aus drei Elementen: (1) der Ermittlung der Finanzkraftmesszahl (FKM) für jedes der beteiligten Länder, (2) der Ermittlung der Ausgleichsmesszahl (AMZ) mit Blick auf den Finanzbedarf der einzelnen Länder sowie (3) der Gewährung von Ausgleichszuweisungen (bzw. Ausgleichsbeträgen) in Orientierung an der Relation von Finanzkraft- und Ausgleichsmesszahl.

Mit der FKM soll die tatsächliche Finanzkraft eines Landes in modifizierter Form zum Ausdruck gebracht werden. Hierbei werden Landesebene und kommunale Ebene als eine Einheit betrachtet und deshalb die Steuereinnahmen der einzelnen Länder nach § 7 FAG (einschließlich der bergrechtlichen Förderabgabe, der Gewerbesteuerumlage der Gemeinden an das Land und der Kfz-Steuer-Kompensationsbeträge) und die ausgleichserheblichen Steuereinnahmen ihrer Gemeinden (§ 8 FAG) zusammengenommen. Sind die Pro-Kopf-Steuereinnahmen der Landesebene nach § 7 FAG im Ausgleichsjahr überdurchschnittlich gewachsen, so werden seit 2005 vom überdurchschnittlichen Anteil 12% von der Finanzkraft der Landesebene als Prämie abgezogen

(§ 7 Abs. 3 FAG). Dieser Teil der Einnahmen ist ausgleichsfrei und verbleibt ausschließlich beim betreffenden Land. Damit sollte für die Landespolitik ein Anreiz geschaffen werden, durch eigene Aktivitäten die Steuereinnahmen zu erhöhen. Die Maximierung der Steuereinnahmen ist jedoch nicht zwingend für jede Landesregierung eine Zielgröße (vgl. Wiegard 2006: 30). Vielmehr kann die Landespolitik auch an der Maximierung der Wohlfahrt der Bürger orientiert sein, was die Steigerung des Bruttoinlandsprodukts als politische Zielgröße nahelegt (vgl. SVR 2004: Ziff. 802). Sofern die Prämie überhaupt einen fiskalischen Anreiz darstellt, dürfte von der genannten Höhe der Prämie eine lediglich begrenzte Anreizwirkung ausgehen (vgl. Heinemann 2006). Die Finanzkraft der Gemeinden wird aktuell nur zu 64 % (bis 2005: 50 %) dem Land zugerechnet. Die Berücksichtigung von weniger als 100 % der gemeindlichen Finanzkraft wird sowohl in der finanzwissenschaftlichen Literatur (vgl. Büttner, Hey, Weichenrieder et al. 2015; Lenk 2014: 11) als auch vom Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 86, 148 (220)) kritisch beurteilt, weshalb in finanzwissenschaftlichen Reformvorschlägen in der Regel eine 100%ige Anrechnung gefordert wird (vgl. Wissenschaftlicher Beirat BMF 2015; SVR 2014: Ziff. 612; Wiegard 2006: 24 f.).

Als Maßstab für die relative Position eines Landes im Länderfinanzausgleich wählt der Gesetzgeber den Einwohner als Bezugspunkt und unterstellt dabei für jeden Einwohner einen gleich hohen Finanzbedarf. Wenn die Einnahmen der Ländergesamtheit durch die Gesamtbevölkerung dividiert (Pro-Kopf-Finanzbedarf) und anschließend mit der Einwohnerzahl des betreffenden Landes multipliziert werden, ergibt sich die AMZ eines Landes. Sie zeigt an, über welche Finanzkraft ein Land bei einer durchschnittlichen Pro-Kopf-Finanzkraft verfügen würde. Dabei wird separat eine AMZ für die Landesebene und eine AMZ für die Gemeindeebene ermittelt. Verfassungsrechtlich ist es zulässig, vom abstrakten Vergleichsmaßstab *Einwohner* abzuweichen (BVerfGE 72, 330 (401)). Der Gesetzgeber hat für den Finanzausgleich ab 2005 die Gewichtungsfaktoren anhand abstrakter, ausgleichserheblicher Mehrbedarfe festgesetzt, die mithilfe des alle Länder erfassenden „Mehrausgaben-Konzeptes“ und objektiverer Bedarfsindikatoren ermittelt wurden. Danach werden die Einwohnerzahlen der Stadtstaaten bei der Ermittlung der Messzahl zum Ausgleich der Einnahmen des Landes mit dem Faktor 1,35 gewichtet (§ 9 Abs. 2 FAG). Bei der Ermittlung der Messzahl zum Ausgleich der Einnahmen der Gemeinden (§ 9 Abs. 3 FAG) werden die Einwohnerzahlen der Stadtstaaten ebenfalls mit dem Faktor 1,35 gewichtet, während die Einwohnerzahlen der Länder Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen-Anhalt um die Faktoren 1,05, 1,03 bzw. 1,02 erhöht werden.

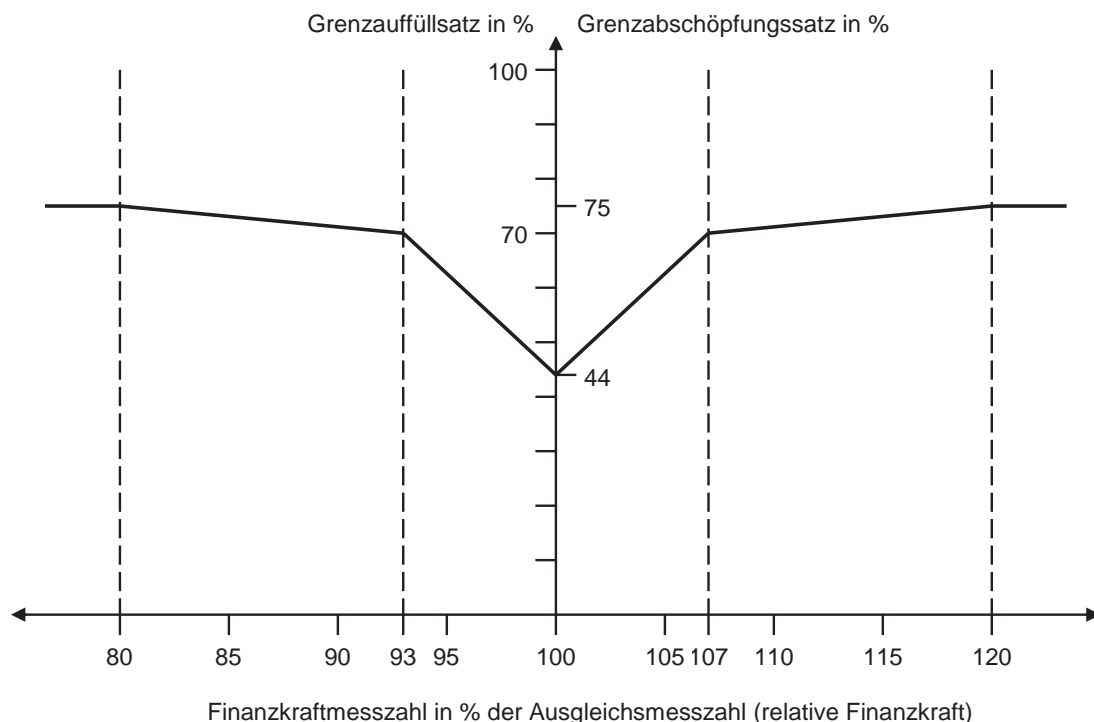
Einwohnerwertungen im Länderfinanzausgleich werden in der finanzwissenschaftlichen Diskussion überwiegend abgelehnt, da eine zielgenaue Internalisierung von Spillover-Effekten mit diesem Instrument nicht möglich ist. Als Alternative zur Lösung von Problemen der *Stadt-Umland-Beziehungen* bei Stadtstaaten wird u.a. die Zerlegung der Lohnsteuer nach einem wirtschaftskraftorientierten Indikator bei gleichzeitiger Abschaffung der Einwohnerwertung für Stadtstaaten gefordert (vgl. Feld/Kube/Schnellenbach 2013). Die Einwohnerwertung für Stadtstaaten ist aber keine Kompensation für die gegenwärtige wohnsitzabhängige Lohnsteuererlegung (BVerfGE 86, 148/243). Bei einer wirtschaftskraftorientierten Steuerverteilung, wobei insbesondere die Stadtstaaten Hamburg und Bremen als Wirtschaftszentren zunächst profitieren würden, müsste auch der interne Nivellierungseffekt in Flächenländern (vgl. Wissenschaftlicher Beirat BMF 2000) berücksichtigt werden. In Flächenländern stehen aufkommensstarken Ballungsräumen aufkommensschwache Gebiete gegenüber, was für die Berechnung der Pro-Kopf-Finanzkraft eines Flächenlandes bedeutsam ist. Ohne eine stadtstaatenadäquate Regelung würde dann pro Kopf zu

Länderfinanzausgleich

viel Finanzkraft über den Länderfinanzausgleich aus den Stadtstaaten abfließen. Daher wird bei einigen Reformvorschlägen in Richtung eines wirtschaftskraftorientierten Finanzausgleichs eine Einwohnerwertung gewissermaßen als eine Art „Abschöpfungsbremse“ für Stadtstaaten verwendet (vgl. Wiegard 2006; Kitterer/Plachta 2008). Einwohnergewichtungen bzw. Hauptansatzstaffeln verwenden die Länder, um ihre Gemeinden bedarfsorientiert mit Finanzmitteln auszustatten (▷ *Kommunaler Finanzausgleich*). Ohne Einwohnerwertung hätten städtische Ballungsräume (▷ *Agglomeration, Agglomerationsraum*) einen zu geringen Selbstbehalt der erwirtschafteten Mittel (vgl. Zimmermann 2013: 536).

Im Länderfinanzausgleich i. e. S. führen finanzstarke Länder Ausgleichsbeiträge ab und finanzschwache Länder empfangen Ausgleichszuweisungen. Ist die relative Finanzkraft (RFK) als das Verhältnis von FKM und AMZ größer als 1, so ist ein Land ausgleichspflichtig, im Falle von $RFK < 1$ ist ein Land ausgleichsberechtigt. Seit 2005 wird ein symmetrischer Auffüll- und Abschöpfungstarif mit jeweils drei Stufen für Nehmer- und Geberländer angewendet, wie dies in Abbildung 1 entsprechend dargestellt ist. Der in § 10 FAG enthaltene dreistufige Formeltarif für die Berechnung der Ausgleichszahlungen ist mit elektronischen Hilfsmitteln kein ernsthaftes Problem. Für die ausgleichspflichtigen Länder wird zusätzlich garantiert, dass die Ausgleichsbeträge 72,5 % der eigenen überdurchschnittlichen Finanzkraft nicht übersteigen (§ 10 Abs. 3 FAG).

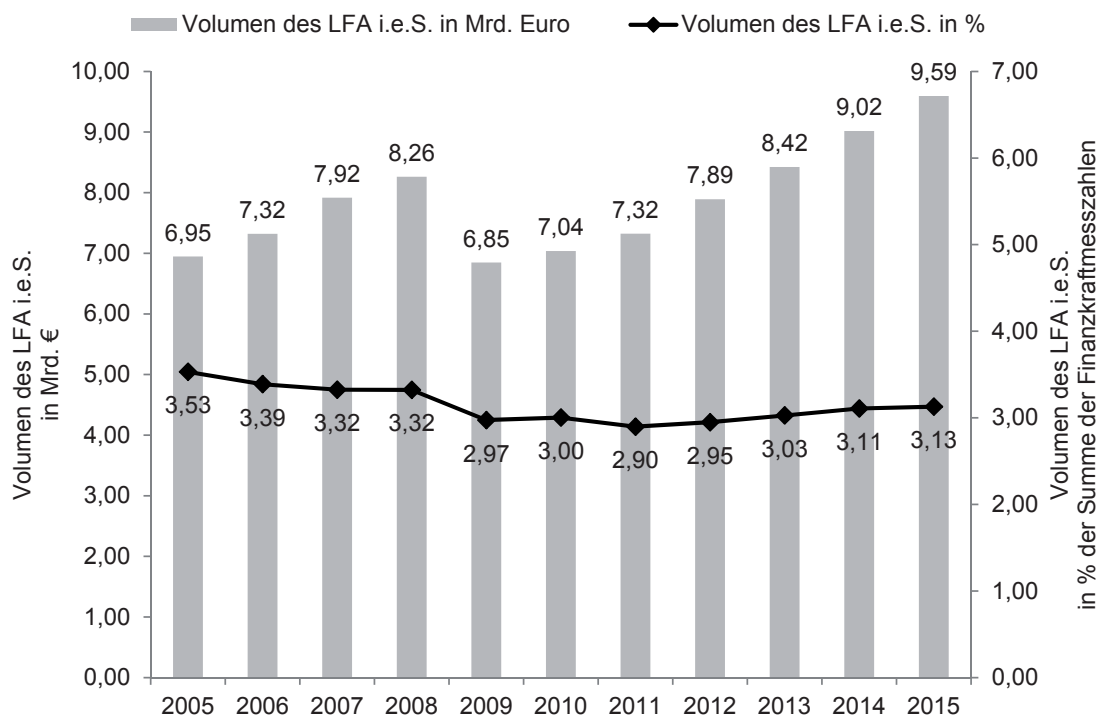
Abbildung 1: Grenzauffüllung und Grenzabschöpfung im Länderfinanzausgleich i.e.S.



Quelle: § 10 FAG; eigene Darstellung

Das Volumen des LFA i. e. S. wird häufig kritisiert. Abbildung 2 zeigt, dass seit 2005 das Finanzausgleichsvolumen (linke Achse) schwankt, allerdings eher in Abhängigkeit von der Entwicklung der Gesamtsteuereinnahmen. Wird das Volumen auf die Summe der Finanzkraftmesszahlen der Länder, die die Basis der Umverteilung ist, bezogen (rechte Achse), so ergibt sich seit 2005 sogar ein leichter Rückgang des Ausgleichsvolumens.

Abbildung 2: Volumen des Länderfinanzausgleichs i. e. S.



Quelle: LFA-Abrechnungen; eigene Berechnungen; eigene Darstellung

3 Sekundärer vertikaler Finanzausgleich – Bundesergänzungszuweisungen

Der Bund gewährt abschließend aus Bundesmitteln den nach LFA i. e. S. noch leistungsschwachen Ländern sogenannte Bundesergänzungszuweisungen (Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG), wobei eine Leistungsschwäche hier nicht aufkommensorientiert bestimmt wird und sich damit auf etwas anderes bezieht als die im LFA i. e. S. definierte Finanzschwäche (BVerfGE 116, 327/380 f.). Mit den Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (A-BEZ) hebt der Bund die Finanzkraft leistungsschwacher Länder nochmals an. Als leistungsschwach gilt aus der Sicht des Gesetzgebers dabei ein Land, wenn es nach dem LFA i. e. S. eine FKM (einschließlich Ausgleichszuweisung) von weniger als 99,5 % der AMZ aufweist. Die verbliebene Finanzkraftlücke wird dann zu 77,5 % mit Bundesmitteln

Länderfinanzausgleich

(2015: 3,83 Mrd. €) aufgefüllt. Nach Gewährung von A-BEZ würde ein Land mit einer (hypothetischen) RFK von null auf knapp 94 % angehoben, was insofern als die bundesstaatlich vereinbarte Mindestfinanzausstattung für Länder interpretiert werden kann. Darüber hinaus gewährt der Bund sogenannte Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (S-BEZ). Diese sollen grundsätzlich befristet und degressiv ausgestaltet sein sowie regelmäßig überprüft werden (§ 12 Abs. 3 MaßStG). Die Ende 2019 auslaufenden S-BEZ „Neue Länder“ zur Deckung von Sonderlasten aus einem noch bestehenden infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft der ostdeutschen Länder erfüllen die Kriterien *Befristung* und *Degressive Ausgestaltung*. Seit 2005 werden zudem – ursprünglich befristete – S-BEZ „Strukturelle Arbeitslosigkeit“ an die ostdeutschen Flächenländer geleistet. Gegenwärtig ist zwar eine regelmäßige Überprüfung, aber keine Befristung im FAG vorgesehen (§ 11 Abs. 3a FAG). Des Weiteren werden die S-BEZ „Kosten politischer Führung“ zur Abgeltung überdurchschnittlicher Kosten der Verwaltung kleiner Länder unbefristet und mit konstanten Jahresbeträgen (0,57 Mrd. € p. a.) gewährt (§ 11 Abs. 4 FAG), wobei der Gesetzgeber hierfür die Befristung im Maßstäbengesetz einfach aufgehoben hat (§ 12 Abs. 6 S. 3 MaßStG). Aus finanzwissenschaftlicher Sicht gilt die Gewährung dieser S-BEZ als ökonomisch kaum begründbar, da „Kleinheit“ nicht nur mit fiskalischen Nachteilen, sondern auch mit fiskalischen Vorteilen verbunden sein kann. S-BEZ „Kosten politischer Führung“ stellen letztlich zusätzliche A-BEZ dar und sind zudem 2001 als politisches Instrument zur Sicherung einer Kompromisslösung im Bundesstaat eingesetzt worden (vgl. Peffekoven 2001: 431).

4 Abschließende Beurteilung und Ausblick auf die Finanzausgleichsreform 2020

Die komplexe Systematik und die hohe Ausgleichsintensität des Länderfinanzausgleichs werden zum Teil berechtigt kritisiert. Die aneinandergereihten Steuerzuordnungsstufen könnten zusammengefasst werden. Ein politisch vorgegebenes Ausgleichsziel kann auch mit wesentlich geringerem administrativen Aufwand erzielt werden. Dafür ist im Grunde auch kein horizontales Ausgleichssystem wie der Länderfinanzausgleich notwendig, bei dem es durch die Umverteilung von „eigener Finanzausstattung“ (BVerfGE 72, 330 (385, 386)) traditionell großen politischen Streit gibt. Die Anreizproblematik wird in der finanzwissenschaftlichen Literatur betont, wobei die systembedingten Grenzabschöpfungen bei Steuernehmeinnahmen eine Rolle spielen. Bei den Landessteuern entstehen für finanzschwache und kleine Länder Grenzabschöpfungen von 80 % bis nahezu 100 %. Finanzstarke und große Länder haben hingegen Abschöpfungsquoten von nur 40 % bis maximal 70 % (vgl. Fuest/Thöne 2009: 52). Damit wird der föderale Standortwettbewerb zugunsten finanzstarker Länder verzerrt (vgl. SVR 2001: 329 f.), der Länderfinanzausgleich ist also nicht neutral. Ob aber der fiskalische Rückfluss einer Politikmaßnahme, auch angesichts im Zeitablauf sogar noch stark schwankender Grenzabschöpfungsquoten, einen relevanten Einfluss ausübt, ist fraglich. Es sollte sogar diskutiert werden, welchen relevanten Einfluss Landespolitik insgesamt auf die regionale wirtschaftliche Entwicklung in einem bundesstaatlichen Gesamtsystem ausüben kann, wenn womöglich „die großen Unterschiede in der Wirtschaftskraft zwischen den westdeutschen Bundesländern weniger ein Ergebnis unterschiedlicher Länderpolitik als vielmehr unterschiedlicher Ausgangsbedingungen sind“ (Blume/Döring 2009: 118).

Der gegenwärtige Länderfinanzausgleich hat zweifelsfrei Schwachstellen im Bereich der Steuerzuordnung, der Eigenverantwortung der Länder und der Überschaubarkeit des Regelwerkes. Eine Vitalisierung dezentraler Gestaltungsspielräume der Länder im Bereich der Ausgaben und Einnahmen ist im Sinne eines präferenzorientierten Föderalismus erstrebenswert. Dazu müssen aber auch hinreichende ökonomische Rahmenbedingungen, die effiziente Ergebnisse ermöglichen können, gegeben sein. Reformansätze werden aber immer auch den jeweiligen fiskalischen Status quo der Länder sowie politische Beharrungstendenzen zu berücksichtigen haben.

Auf der Ministerpräsidentenkonferenz im Dezember 2015 wurde ein Vorschlag zur Reform des Länderfinanzausgleichs und weiterer bundesstaatlicher Finanzströme zwischen Bund und Ländern ab dem Jahr 2020 von den 16 Ländern einstimmig beschlossen. Im Oktober 2016 konnten sich die Länder auch mit dem Bund im Grundsatz verständigen. Der Deutsche Bundestag (1. Juni 2017) und der Deutsche Bundesrat (2. Juni 2017) haben der Reform mit insgesamt 13 geänderten Grundgesetzartikeln abschließend zugestimmt. Zu den wesentlichen Punkten der Reform ab 2020 gehört gewissermaßen auch als finanzielle Reformvoraussetzung für eine Einigung ein finanzielles Engagement des Bundes in Höhe von insgesamt 9,4 Mrd. €, wobei allein über 4 Mrd. € (davon 1,4 Mrd. € umgerechnet in Umsatzsteuerpunkte) im Rahmen der vertikalen Umsatzsteuerverteilung der Länderebene zufließen sollen. Überraschenderweise haben sich Bund und Länder auf eine Abschaffung des traditionellen horizontalen Länderfinanzausgleichs ab 2020 und auf einen Ausgleich der unterschiedlichen Finanzausstattungen der Länder im Rahmen der vertikalen Umsatzsteuerverteilung geeinigt. Eine Vertikalisierung des Länderfinanzausgleichs hatte in den zurückliegenden Jahren eine ansteigende Anzahl von Befürwortern gefunden (Fuest/Thöne 2009; Heinemann 2012). Auch Krause-Junk und Peffekoven (2016) argumentieren in Richtung Vertikalisierung. Die Vertikalisierung des Länderfinanzausgleichs wird um eine Ausweitung der Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen und mithilfe neuer Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen „Gemeindefinanzkraft“ und „Forschungsförderung“ erweitert. Während eine (allerdings zeitlich befristete) S-BEZ „Gemeindefinanzkraft“ noch ansatzweise begründbar ist, obgleich die gemeindliche Finanzkraft ab 2020 bereits vorab mit 75 % statt 64 % berücksichtigt und somit auch entsprechend ausgeglichen wird, stellt eine S-BEZ „Forschungsförderung“ eine unsachgemäße Vermengung mit dem Regelkreis des Art. 91b GG dar. Zudem sollten S-BEZ grundsätzlich nur befristet gewährt werden, weshalb es sich bei den S-BEZ „Forschungsförderung“ letztlich nur um „Übergangs-BEZ“ handeln kann. In Verbindung mit einer ohne nähere Begründung im bundesstaatlichen Finanzausgleich ab 2020 vorgesehenen Erhöhung der S-BEZ „Kosten politischer Führung“ für Brandenburg (+ 11 Mio. €) sind die S-BEZ insgesamt endgültig diskreditiert.

Die Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab 2020 beinhaltet weitere kritische Aspekte. So wird der Bund eine Infrastrukturgesellschaft für die Bundesautobahnen und andere Bundesfernstraßen gründen und erhält die alleinige Verantwortung für Planung, Bau, Betrieb, Erhaltung, Finanzierung und vermögensmäßige Verwaltung der Bundesautobahnen und Bundesstraßen, wobei durchaus Effektivitätsgewinne zu erwarten sind. Sämtliche Hintertüren für zukünftige Privatisierungsvorhaben sind hingegen nicht geschlossen worden. Wesentlich kritischer ist, dass der Bund u. a. Möglichkeiten erhält, in den Kommunen Investitionen im Bildungsbereich zu unterstützen, weshalb das Kooperationsverbot zwischen Bund und Ländern im Bildungsbereich aufgehoben wird (Art. 104c GG). Stärkere Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes in Länder- und Gemeindeaufgaben und damit eine Veränderung der vertikalen Kompetenzverteilung als Gegenleistung werden die Folgen sein. Gleichzeitig wird damit ein Versagen der Länder im Bereich

Länderfinanzausgleich

der Investitionen in den Bildungsbereich dokumentiert, da die Länder im Grundsatz für ihre Gemeinden verantwortlich sind. Einmal mehr zeigt sich hier insgesamt eine zentrale Schwäche des bundesdeutschen Föderalismus. Zu viele Gegenstände der staatlichen Aufgabenwahrnehmung sind bzw. werden miteinander verflochten und die Interessen des Bundes und der Länder werden innerhalb des Exekutivföderalismus austariert. Eine Stärkung der Länderautonomie erfolgt durch die Reform ab 2020 nicht. Im Gegenteil: Die Länderautonomie wird geschwächt und von einer transparenteren und eindeutigeren Zuordnung von Entscheidungsfreiheit und Verantwortung ist auch diese Reform weit entfernt. Der nächste Streit um Finanzausstattungen wird nicht lange auf sich warten lassen.

Literatur

- Blume, L.; Döring, T. (2009): Unterschiede regionaler Wirtschaftskraft – welchen Einfluss hat die Landespolitik? In: Jahrbuch für Regionalwissenschaft 29 (2), 105-120.
- Buchanan, J. M. (1950): Federalism and fiscal equity. In: American Economic Review 40 (4), 583-599.
- Büttner, T.; Hey, J.; Weichenrieder, A.; Zimmermann, H.; Koriath, S.; Junkernheinrich, M.; Rensch, W. (2015): Reform des Finanzausgleichs: Eigenverantwortung stärken und Transparenz verbessern. In: Wirtschaftsdienst 95 (10), 655-659.
- Döring, T. (2005): Finanzausgleich. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 297-302.
- Feld, L. P.; Kube, H.; Schnellenbach, J. (2013): Optionen für eine Reform des bundesdeutschen Finanzausgleichs. Freiburg.
- Fuest, C.; Thöne, M. (2009): Reform des Finanzföderalismus in Deutschland. Berlin.
- Heinemann, A. W. (2006): Länderfinanzausgleich 2005: Kritische Bewertung des „Prämienmodells“. In: Wirtschaftsdienst 86 (10), 651-659.
- Kitterer, W.; Plachta, R. C. (2008): Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs als Kernelement einer Modernisierung des deutschen Föderalismus. Baden-Baden.
- Lenk, T. (2014): Anmerkungen zur Klage des Freistaates Bayern und des Landes Hessen gegen den Bund-Länder-Finanzausgleich. In: ifo Schnelldienst 67 (1), 9-14.
- Peffekoven, R. (2001): Statt grundlegender Reform fragwürdige Änderungen im Detail. In: Wirtschaftsdienst 81 (8), 427-434.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hrsg.) (2001): Unterrichtung durch die Bundesregierung: Jahresgutachten 2001/2002 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Wiesbaden.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hrsg.) (2004): Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland. Jahresgutachten 2004/2005. Wiesbaden.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hrsg.) (2014): Mehr Vertrauen in Marktprozesse. Jahresgutachten 2014/2015. Wiesbaden.

- van Suntum, U.; Hafemann, K. (2007): Effizienter Steuerverbund statt korrigierender Finanzausgleich. In: *Wirtschaftsdienst* 87 (5), 319-328.
- Wiegard, W. (2006): Reform des föderalen Finanzsystems aus ökonomischer Sicht. In: Wendisch, P.; Fonger, M. (Hrsg.): *Reform des föderalen Finanzsystems in Deutschland*. Baden-Baden, 19-32.
- Wieland, J. (2012): *Neuordnung der Finanzverfassung nach Auslaufen des Solidarpakts II und Wirksamwerden der Schuldenbremse*. Gütersloh.
- Wissenschaftlicher Beirat BMF – Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (2000): *Stellungnahme zum Finanzausgleichsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999*. Berlin.
- Wissenschaftlicher Beirat BMF – Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (2015): *Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs*. Gutachten, Berlin.
- Zimmermann, H. (2013): Die Notwendigkeit der Einwohnerwertung. In: *Wirtschaftsdienst* 93 (8), 534-538.

Weiterführende Literatur

- Bickmann, M.; van Deuverden, K. (2014): Länderfinanzausgleich vor der Reform: Eine Bestandsaufnahme. In: *DIW Wochenbericht* 81 (28), 671-682.
- Döring, T.; Blume, L. (2009): Determinanten der Wirtschafts- und Finanzkraft deutscher Bundesländer – wirkt deren Wirtschaftspolitik? In: Mäding, H. (Hrsg.): *Öffentliche Finanzströme und räumliche Entwicklung*. Hannover, 217-238.
- Heinemann, A. W. (2012): Horizontal oder vertikal? Zur Zukunft des Finanzausgleichs in Deutschland. In: *Wirtschaftsdienst* 92 (7), 471-479.
- Krause-Junk, G.; Peffekoven, R. (2016): Für einen einfachen, transparenten und effizienten Finanzausgleich. In: *Wirtschaftsdienst* 96 (4), 274-278.
- Renzsch, W. (2013): Steuererlegung, Wirtschafts- und Steuerkraft. In: *Wirtschaftsdienst* 93 (6), 405-411.

Bearbeitungsstand: 10/2017