

Lenk, Thomas

Article

Anmerkungen zur Klage des Freistaates Bayern und des Landes Hessen gegen den Bund-Länder-Finanzausgleich

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Lenk, Thomas (2014) : Anmerkungen zur Klage des Freistaates Bayern und des Landes Hessen gegen den Bund-Länder-Finanzausgleich, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 67, Iss. 01, pp. 9-14

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/165364>

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.

Vorbemerkungen

Nicht nur wegen der Einreichung der Klage Bayerns und Hessens beim Bundesverfassungsgericht wird die föderale Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland wieder verstärkt diskutiert. Auch infolge der Gültigkeit des Maßstäbengesetzes und des Länderfinanzausgleichgesetzes nur noch bis 2019 steht in der kommenden Legislaturperiode die Erarbeitung von Anschlussregelungen für den bundesstaatlichen Finanzausgleich ohnehin auf der Agenda. Zusätzlich muss bedacht werden, dass die Haushalte der Länder aufgrund der Neuregelung der »Schuldenbremse« in Verbindung mit dem europäischen Fiskalpakt ab 2020 ausgeglichen sein müssen.

Um die Ansatzpunkte der eingereichten Klageschrift einordnen zu können, werden im Folgenden, auf der Basis des Eckpunktepapiers zur Klage¹, diese in die Berechnungsabfolge des bundesstaatlichen Finanzausgleichs eingeordnet und kurz bewertet.

Ansatzpunkte im bundesstaatlichen Finanzausgleich

Aufgabe des bundesstaatlichen aktiven Finanzausgleichs ist es, den Gebietskörperschaften aufgabenadäquat die notwendigen Einnahmen zuzuordnen. Da die ökonomischen Verhältnisse in Deutschland sehr unterschiedlich sind, kommt dem Finanzausgleich eine wichtige regionale Distributionsfunktion zu, um der Forderung des Grundgesetzes nach Einheitlichkeit bzw. Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse²

nachzukommen. Ziel muss es sein, der Bevölkerung flächendeckend einen Mindeststandard an staatlichen Leistungen insbesondere in der Daseinsvorsorge zu gewährleisten. Allokative Ziele wie z.B. im Sinne der Wirtschaftsförderung sind beim bundesstaatlichen Finanzausgleich als nachgeordnet zu betrachten.

Die erste Stufe gem. Art. 106 GG besteht aus der Zuordnung der Erträge der einzelnen Steuerarten. Dies erfolgt sowohl für die Steuern der einzelnen Gebietskörperschaften nach dem Trennsystem (Bundes-, Landes- oder Gemeindesteuern) als auch anteilmäßig nach dem Verbundsystem (Gemeinschaftssteuern). Die sogenannten Gemeinschaftssteuern umfassen rund 70% der Steuereinnahmen in Deutschland, während 30% dem Trennsystem zuzuordnen und folglich reine Bundes-, Landes- oder Gemeindesteuern sind.

Den einzelnen Gebietskörperschaftsebenen werden die »Gemeinschaftssteuern« nach Art. 106 III GG, zu denen die Körperschaft-, Einkommen- und Kapitalertragsteuer gehören, zu bestimmten (fixen) Quoten zugeordnet. So erhält bspw. bezogen auf die Einkommensteuer der Bund 42,5%, das Wohnsitzland 42,5% und die Wohnsitzgemeinde 15% des entsprechenden Steueraufkommens.

Die Zuordnung des Aufkommens der Landessteuern und der Länderanteile an der Einkommen- und Körperschaftsteuer erfolgt nach dem »Prinzip des örtlichen Aufkommens«. Dies bedeutet: Das Steueraufkommen wird demnach dem Land zugerechnet, in dem es eingenommen wird. Davon ausgenommen sind die Lohn-, die Körperschaft- sowie die Kapitalertragsteuer. Ihre Zuordnung erfolgt jeweils auf der Grundlage des sogenannten Zerlegungsgesetzes, das bei der Lohnsteuer das Wohnsitzprinzip und bei der Körperschaftsteuer das Betriebsstättenprinzip zugrunde legt (Art.107 I GG).³



Thomas Lenk^{*}

* Prof. Dr. Thomas Lenk ist Prorektor für Entwicklung und Transfer an der Universität Leipzig und Direktor des Instituts für Öffentliche Finanzen und Public Management.

¹ Vgl. https://stk.hessen.de/sites/default/files/media/anlage_1_kabinettsitzung.pdf.

² Art 72 Abs. 2 GG gibt bei der Zuordnung der Aufgaben vor: »... Auf den Gebieten des Artikels 74 Abs. 1 Nr. 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 und 26 hat der Bund das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse (Hervorhebung durch den Verfasser) im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.«

Bei der Einnahmeverteilung bestimmt Art. 106 Abs. 3 GG: »... 2. Die Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder sind so aufeinander abzustimmen, dass ein billiger Ausgleich erzielt, eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse (Hervorhebung durch den Verfasser) im Bundesgebiet gewahrt wird.«

³ Das Wohnsitzprinzip besagt, dass die Lohnsteuer dem Land zusteht, in dem der Arbeitnehmer seinen Wohnsitz hat. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass der Arbeitnehmer die überwiegende Zahl der öffentlichen Leistungen am Wohnort oder in dessen Nähe in Anspruch nimmt und dementsprechend dieser Gebietskörperschaft auch seine Lohnsteuer zufließen soll. Fis-

Die Gutachter der bayrischen/hessischen Klage führen hierzu an, dass die Zerlegung der Lohnsteuer nach dem Wohnsitzprinzip zu einer systematischen Benachteiligung der wirtschaftsstarke Länder führe. Insbesondere Länder mit relativ vielen Einpendlern seien davon betroffen. Die Begründung, dass der Arbeitnehmer bzw. seine Familienmitglieder die öffentlichen Leistungen eher am Wohnort nutzen, halten sie für ökonomisch kaum begründbar (vgl. Feld, Kube und Schnellenbach 2013, S. 4). Das Argument ist nicht neu und wurde insbesondere von den Stadtstaaten in den vergangenen Jahren immer wieder angeführt, da diese gerade ihre Verkehrsinfrastruktur für die Berufspendler entsprechend ausrichten müssen. Eine Modifikation der jetzigen verfassungskonformen Regelung ist im Zuge der Neuordnung jedoch durchaus denkbar.

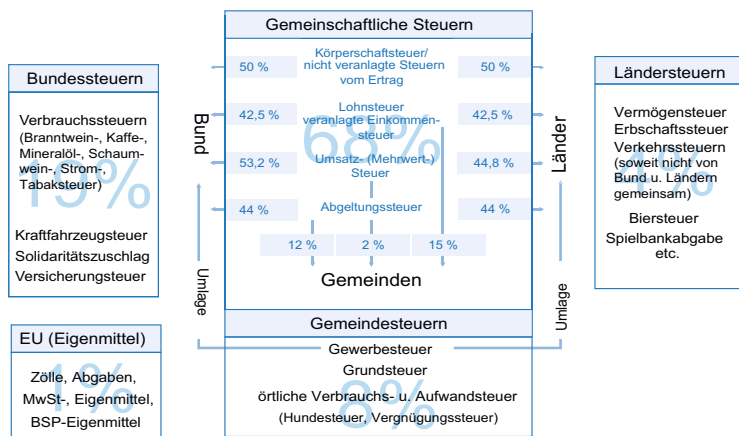
Beachtenswert ist die einwohnerorientierte Zuordnung der Umsatzsteuer, die auch zu den Gemeinschaftssteuern zählt. Als erstes wird das Umsatzsteueraufkommen auf die einzelnen Gebietskörperschaftsebenen aufgeteilt. Im zweiten Schritt wird der Länderanteil den einzelnen Länder zugeordnet (s.u.).

Abbildung 1 gibt einen Überblick über die Steuerertragszuordnung der derzeitigen Finanzverfassung mit dem jewei-

Fortsetzung Fußnote 3

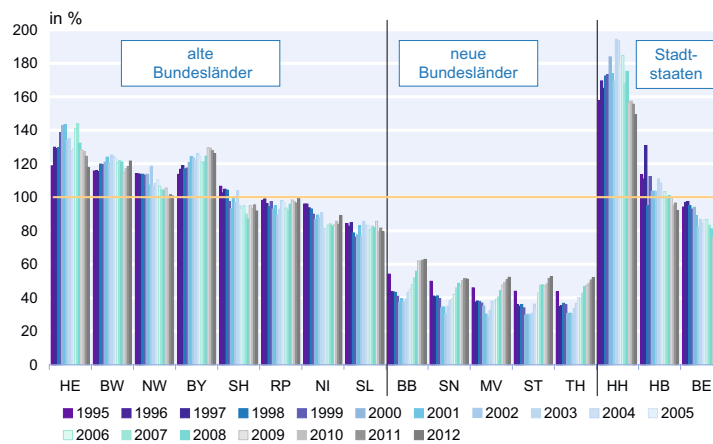
kalisch relevant wird dieser Gesichtspunkt bei Berufspendlern, die in einem Bundesland wohnen und in einem anderen Bundesland arbeiten. Für Unternehmen, die Betriebsstätten in mehreren Bundesländern unterhalten, wird die am Unternehmenssitz abgeführte Körperschaftsteuer auf die Bundesländer verteilt, allerdings nur, wenn die zu erbringende Körperschaftsteuer mindestens 500 000 Euro beträgt (§ 2 I ZerlG) (Betriebsstättenprinzip). Begründet wird dies insbesondere mit den staatlichen (Vor-)Leistungen für die entsprechenden Betriebsstätten, z.B. Infrastrukturaufwendungen und Abfallbeseitigung.

Abb. 1 Steuerertragszuordnung



Quelle: BMF (2013, S. 114).

Abb. 2 Steuern der Länder nach dem Einkommen je Einwohner in v. H. des Durchschnitts



Quelle: Berechnungen des Autors, Daten: BMF.

gen Anteil am Gesamteinkommen (Prozentzahlen im Hintergrund).

Nach erfolgter Zuordnung der Steuern (ohne Umsatzsteuer) ergibt sich pro Einwohner das folgende Bild für die Jahre 1995–2012 (vgl. Abb. 2). Auch 24 Jahre nach der Wiedervereinigung fällt die starke Streuung der Steuern der Länder nach dem Einkommen je Einwohner ins Auge. Die Differenz zwischen dem Stadtstaat Hamburg (149,4%) und dem Flächenland Sachsen (51,2%) beträgt fast 100 Prozentpunkte. Aber auch zwischen dem reichsten und ärmsten Flächenland beträgt die Differenz beim Einkommen der Steuern der Länder immerhin 75 Prozentpunkte.

Vom Gesamtaufkommen der Umsatzsteuer stehen dem Bund vorab 4,45% für die Senkung der Beiträge zur gesetzlichen Arbeitslosenversicherung und 5,05% als Ausgleich für die zusätzlichen Belastungen durch den Bundeszuschuss an die Rentenversicherung zu. Nach weiteren kleineren Vorwegabzügen erhalten vom verbleibenden Einkommen die Gemeinden 2,2%. Nach Abzug des Gemeindeanteils wird der restliche Betrag zu 50,5% an den Bund und zu 49,5% auf die Länder verteilt.

Nach dieser vertikalen Zuordnung der Umsatzsteuer erfolgt die Zuordnung des Länderanteils auf die einzelnen Länder. Dies geschieht zu mindestens 75% nach Einwohnerzahl, während bis zu 25% als sogenannte Ergänzungsanteile an finanzschwache Länder ausbezahlt werden können (vgl. § 2 FAG). Als finanzschwach gelten diejenigen Länder, deren Einnahmen aus Landessteuern, Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Gewerbesteuerumlage je Einwohner unter dem Durchschnitt aller Länder liegen (vgl. Abb. 2).

Zwar handelt es sich bei der Verteilung des Länderanteils der Umsatzsteuer immer noch um den Bereich der Steuerzuordnung, jedoch geht bereits von dieser Steuerzuordnung eine angleichende Wirkung aus (vgl. Abb. 2 und Abb. 3).

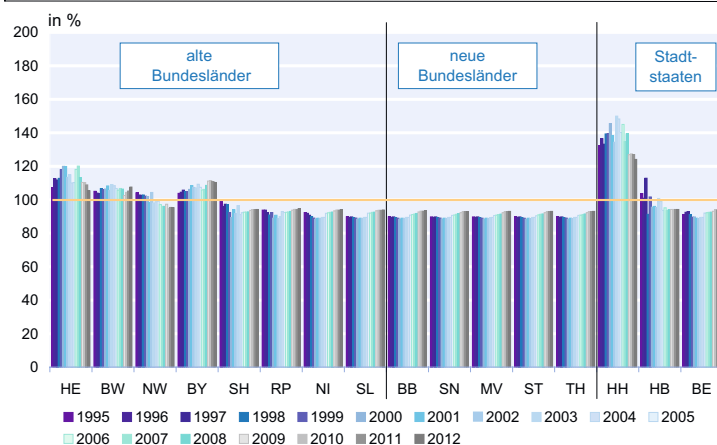
Feld, Kube und Schnellenbach (2013, S. 4) halten bereits die Existenz der Umsatzsteuerergänzungsanteile für systemwidrig, da diese eine Umverteilungswirkung vorweg nähmen, die systematisch durch den Länderfinanzausgleich im engeren Sinne erst zu erzielen wäre. Dadurch würde erheblich zur Intransparenz des Systems beigetragen.

Fakt ist, dass durch die derzeitige Zuordnung der Umsatzsteuer das Umverteilungsvolumen im Länderfinanzausgleich grosso modo halbiert wird. Dies ist aber seit der großen Finanzreform von 1969 schon immer politisch so gewollt gewesen. Nur so kann auch erklärt werden, warum bei den Verhandlungen zum Solidarpakt II im Jahr 2003 zur Entschärfung der Verteilungsdiskussion im Länderfinanzausgleich das Volumen des Umsatzsteuervorwegausgleichs am bundesstaatlichen Finanzausgleich erhöht wurde. Es mag sein, dass dadurch für die Gutachter der Finanzausgleich intransparenter wird. Alles in allem ist das Länderfinanzausgleichsgesetz mit seinen zwölf Paragraphen auf rund zehn Druckseiten aber sehr übersichtlich und nachvollziehbar; ganz im Gegensatz zur Abgabenordnung, die den Bürger unmittelbar betrifft und 415 Paragraphen und vergleichbar 149 Druckseiten umfasst.

Ein Finanzausgleich (i. e. S.) zwischen den Ländern ist dann notwendig, wenn das Steueraufkommen pro Einwohner einzelner Länder nicht ausreicht, um die den Ländern inklusive ihrer Gemeinden zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen. Nach Artikel 107 II GG ist durch Gesetz sicherzustellen, dass diese unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird.

Abb. 3

Steuern der Länder nach dem Aufkommen und Umsatzsteuer pro Einwohner in v. H. des Durchschnitts



Quelle: Berechnungen des Autors, Daten: BMF.

Die Basis für den Länderfinanzausgleich im engeren Sinne ist nicht das in Abbildung 3 dargestellte Steueraufkommen pro Kopf. Vielmehr werden zur Ermittlung der Höhe der Ausgleichszahlungen zwischen den Ländern für jedes Land dessen Finanzkraftmesszahl sowie seine Ausgleichsmesszahl ermittelt.

Zur Berechnung der **Finanzkraftmesszahl** werden neben den Einnahmen der Länder auch die Steuereinnahmen der zugehörigen Gemeinden zu 64% mit in die Berechnung einbezogen. Aufgrund der Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft wird die Spreizung zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern größer. So liegt die Steuerkraft Hessens im Jahr 2012 nach der Umsatzsteuerzuordnung 5 Prozentpunkte über dem Durchschnitt, die Sachsens 12 Prozentpunkte tiefer. Diese Differenz vergrößert sich bei Berücksichtigung der Gemeindefinanzkraft zu 64% auf 23 Prozentpunkte (Hessen: 111,1%; Sachsen: 88,3%).

Auch diese Einbeziehung der (Gemeinde-)Finanzkraft stellen Hessen und Bayern in ihrer Klageschrift in Frage, da ihrer Meinung nach bei der Bestimmung des gemeindlichen Finanzbedarfs die finanzielle Eigenverantwortung der Kommunen nur unzureichend berücksichtigt würde. Das Maßstäbengesetz regelt diesbezüglich, dass »grundsätzlich [...] alle Einnahmen von Ländern und Gemeinden sowie Gemeindeverbänden zu berücksichtigen [sind].«⁴ Nur § 8 Abs. 4 MaßStG ermöglicht einen Abschlag. Dieser wurde dann auf 36% politisch ausgehandelt. Da die Länder über den kommunalen Finanzausgleich zu einer aufgabenadäquaten Finanzausstattung ihrer Kommunen verpflichtet sind, wäre eine Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft zu 100% nur konsequent. Zumal aufgrund des hohen Anteils der Gemeinschaftssteuern in Deutschland finanzkräftige Kommunen eher in finanzkräftigen Ländern und vice versa zu finden sind (vgl. hierzu Lenk 2001).

Durch ein »Prämienmodell« sollen die Länder einen Anreiz erhalten, ihr Steuerpotenzial voll auszuschöpfen. So dürfen die Länder, die überdurchschnittliche Steuerzuwächse erzielen bzw. deren Steuermindereinnahmen unterdurchschnittlich ausfielen, ihre Finanzkraftmesszahl um 12% dieses Mehrbetrags kürzen.

In die **Ausgleichsmesszahl** gehen auch die Einwohnerzahlen der Länder, die allerdings veredelt werden, ein; die Einwohnerzahl der Stadtstaaten wird mit 1,35 und die Einwohnerzahl dünnbesiedelter Länder (Mecklenburg-Vorpommern mit 1,05; Brandenburg mit 1,03; Sachsen-Anhalt mit 1,02) gewichtet. Diese Gewichtung bewirkt bei den be-

⁴ § 7 Abs. 1 MaßStG i. V. m. Art 107 Abs. 2 GG.

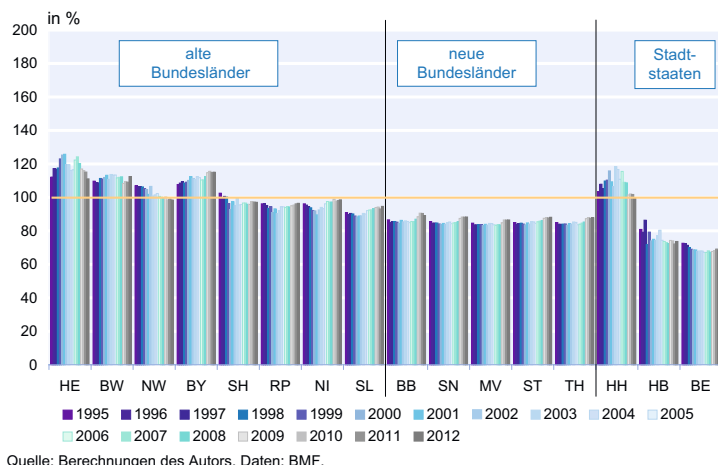
troffenen Ländern, insbesondere für die Stadtstaaten, eine deutliche Steigerung ihrer Bedarfsmessziffer, so dass sich dadurch die Relation zu ihrer Finanzkraftmesszahl verschlechtert.⁵

Hier wollen die klageführenden Länder ebenfalls eine Überprüfung bewirken, weil sie glauben, dass die Hauptstadtfunktion Berlins im bundesstaatlichen Finanzausgleich zu berücksichtigen und die Einwohnergewichtung im Allgemeinen zu hinterfragen wäre. Die Einwohnergewichtung wird regelmäßig auch bzgl. der dünnbesiedelten Länder hinterfragt, was Gegenstand zahlreicher Gutachten war und sicherlich zukünftig weiterhin sein wird. Jedoch hat das Bundesverfassungsgericht bereits in seiner Entscheidung von 1986 (Leitsatz 7) verdeutlicht, dass die vorgegebene strukturelle Besonderheit der Stadtstaaten eine Einwohnergewichtung erfordert.⁶ Die einfachgesetzliche Festlegung einer Wertung von 135% sei sachgerecht, um die »Andersartigkeit der Stadtstaaten gegenüber den Flächenstaaten im Länderfinanzausgleich zu berücksichtigen«⁷. In einem Gutachten des BMF (2002) wurden für die Neugestaltung des LFAs im Jahr 2002 die Einwohnerwertungen überprüft. Bezüglich des Hauptstadtstatus Berlins ist darauf hinzuweisen, dass dieser bisher im bundesstaatlichen Finanzausgleich nicht berücksichtigt wird, jedoch wird er »[...] über direkte Leistungen des Bundes ausgeglichen, die im Hauptstadtfinanzierungsvertrag festgelegt sind.«

Nachstehende Abbildung 4 zeigt die Finanzkraft der Länder vor dem Länderfinanzausgleich.

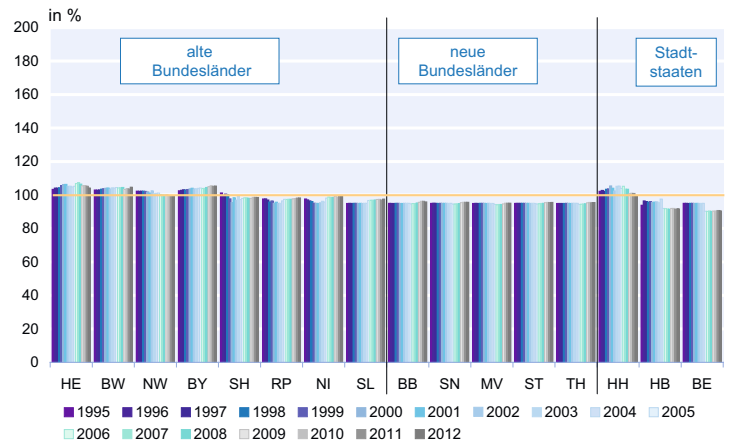
⁵ Vergleiche dazu gerade bei den Stadtstaaten die Abb. 3 und 4.
⁶ Vgl. BVerfGE Bd. 72 S. 330 ff. (vom 24. Juni 1986).
⁷ BVerfGE Bd. 72 S. 415 (vom 24. Juni 1986).

Abb. 4
Finanzkraft der Länder vor Länderfinanzausgleich
 in v. H. der Ausgleichsmesszahl



Quelle: Berechnungen des Autors, Daten: BMF.

Abb. 5
Finanzkraft der Länder nach Länderfinanzausgleich
 in v. H. der Ausgleichsmesszahl



Quelle: Berechnungen des Autors, Daten: BMF.

Die Relation von Finanzkraftmesszahl und Ausgleichsmesszahl ist nun bedeutend für die Ausgleichszuweisungen bzw. -beiträge. Liegt die Finanzkraftmesszahl eines Landes unter der Ausgleichsmesszahl, so ist dieses Land ausgleichsberechtigigt; liegt sie darüber, so ist es ausgleichspflichtig. Die Bemessung der Ausgleichszuweisungen bzw. -beiträge regelt § 10 FAG. Abbildung 5 zeigt das Ergebnis dieser Steuerumverteilung.

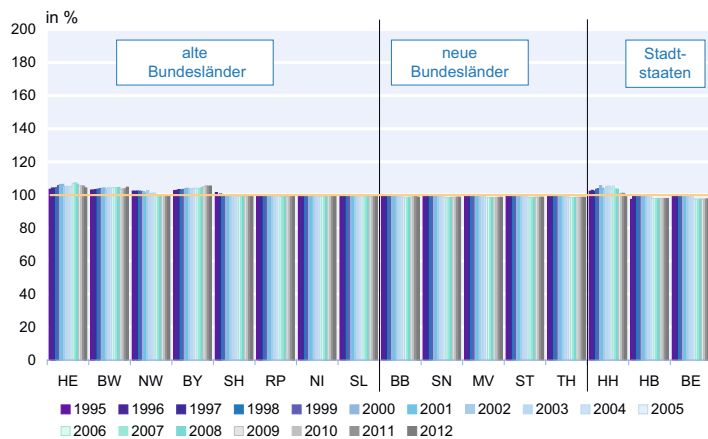
In der abschließenden Stufe des regelgebundenen bundesstaatlichen Finanzausgleichs erhalten leistungsschwache Länder aus Bundesmitteln sogenannte Bundesergänzungszuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs. Das Ergebnis zeigt Abbildung 6.

Nach Auffassung der Staats- bzw. Landesregierungen Bayerns und Hessens besteht in diesem Zusammenhang insofern ein Regelungsbedarf, als dass auf die Finanzkraftreihenfolge unter den Ländern in verfassungswidriger Weise derart Einfluss genommen werde, dass ein ursprünglich aufkommensstarkes Land nach der Umverteilung hinter ein eigentlich aufkommensschwaches Land rutschen könne. Dies gelte insbesondere durch die Kumulation von Stadtstaatenwertung und Bundesergänzungszuweisungen. Diesem Einwand kann zunächst mit Blick auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999 entgegengehalten werden, dass zwar eine Angleichung der Finanzkraft erfolgt, aber die Finanzkraftreihenfolge bis einschließlich der Stufe der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen durch die Umverteilung im Länderfinanzausgleich nicht tangiert wird.

Darüber hinaus führen die Klageländer an, dass das Zusammenwirken der einzelnen

Abb. 6

Finanzkraft der Länder nach allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen
in v. H. der Ausgleichsmesszahl



Quelle: Berechnungen des Autors, Daten: BMF.

Stufen im bundesstaatlichen Finanzausgleich in der Summe zu einem für die Zahlerländer nicht mehr akzeptablem Übermaß führe, so dass eine verbotene Übernivellierung vorliegt. Daraus würden erhebliche Fehlanreize resultieren, da ggf. erzielte Steuermehreinnahmen zu einem zu hohen Anteil über den Ausgleich anderen Ländern zufließen. Die Gerechtigkeit des Ausgleichssystems ist dadurch erheblich in Frage gestellt. Wie die Autoren zu ihrer Beurteilung kommen, bleibt jedoch offen. Vergleicht man bspw. die Finanzausstattung nach allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen mit den Aufgaben, die die Länder zu erfüllen haben, kann die Bewertung durchaus positiver ausfallen.

Prima vista unterstützt Abbildung 6 diese Argumentation. So beträgt die maximale Differenz zwischen den relativen Positionen der Flächenländer – Bayern 105,4% und Mecklenburg-Vorpommern 98,5% – 6,9 Prozentpunkte. Dabei muss aber bedacht werden, dass die relative Position das Verhältnis aus Finanzkraftmesszahl zu Ausgleichsmesszahl darstellt. Berechnet man die verbleibenden Steuereinnahmen pro Einwohner von Land und seinen Kommunen (mit Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft zu 100%) nach Länderfinanzausgleich und allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen, ergeben sich gemessen am Durchschnitt der Flächenländer als maximale Differenz 10,9 Prozentpunkte.⁸ Dies liegt im Wesentlichen an der Schwäche der neuen Länder bei den Gemeindesteuern. Bei Berücksichtigung von Konzession und Gebühren würde diese Differenz noch deutlich größer. Gemessen an den geringen Haushaltsspielräumen der

⁸ Ohne Sonder-BEZ, Steuereinnahmen der Länder in der Abgrenzung des Finanzausgleichsgesetzes mit tatsächlichen Einnahmen bei Grunderwerbsteuer und §7 Abs. 3 FAG zuzüglich Kfz-Steuer-Kompensation; Steuern der Gemeinden nach Kassenstatistik.

Länder, die aufgrund der vielen Pflichtausgaben noch verbleiben, ist dies ein hoher Wert.

Auch die im System der Länderfinanzausgleichsberechnungen sich ergebenden hohen Grenzbelastungen erscheinen in einem anderen Licht, wenn man fragt, wie viel der finanzausgleichsrelevanten Steuermehreinnahmen denn in den Ländern verbleibt. So antwortete das BMF auf eine Anfrage eines Abgeordneten, dass im Jahr 2012 Baden-Württemberg 27% und Bayern 8% als höhere Ausgleichszahlungen abgeben mussten. Hessen konnte trotz Steuerwachstums seine Ausgleichszahlungen um 477 Mill. Euro senken, da sein Zuwachs im Vergleich zu demjenigen Baden-Württembergs und Bayerns deutlich geringer ausfiel.⁹

Erst durch die Gewährung von zusätzlichen Bundesergänzungszuweisungen, welche Bundestag und Bundesrat zum Ausgleich von Sonderlasten eventuell beschließen, kann es zu einer temporären Änderung in der Finanzkraftreihenfolge kommen (vgl. Abb. 7). Das Nivellierungsverbot kann dann nicht mehr zur Beurteilung herangezogen werden.¹⁰ Solche Sonderlasten wurden 2001 anerkannt und als Sonderbedarfe »zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft«¹¹ in das Finanzausgleichsgesetz aufgenommen. Da diese zusätzlichen Bundesergänzungszuweisungen für die neuen Länder der Schließung der Infrastrukturlücke dienen sollen, scheint die degressive und zeitlich befristete Ausgestaltung bis 2019 sachgerecht.

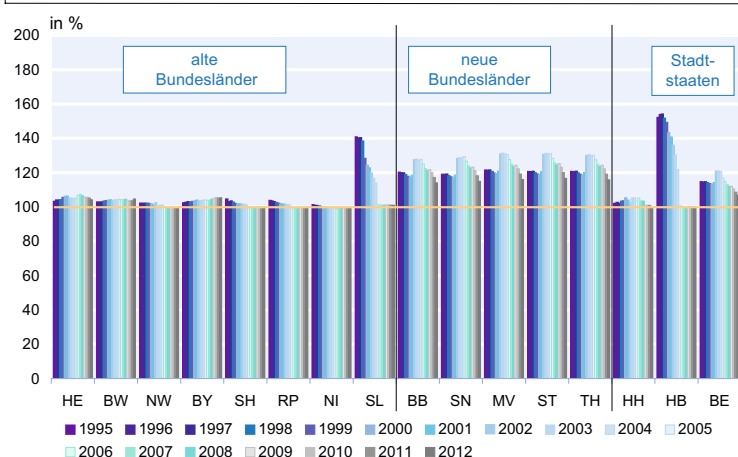
⁹ Vgl. BT-Drs. 17/12440, S. 14, Nr. 25.

¹⁰ Vgl. BVerfGE 101, S. 158 [334].

¹¹ § 12 Abs. 3 FAG.

Abb. 7

Finanzkraft der Länder nach Sonderbundesergänzungszuweisungen
in v. H. der Ausgleichsmesszahl



Quelle: Berechnungen des Autors, Daten: BMF.

Fazit und Anregungen

Bei der Diskussion um eine künftige Finanzverfassung sollte bedacht werden, dass diese nicht auf die Einnahmenseite verkürzt wird und der Länderfinanzausgleich im engeren Sinne nur ein Element in der Stufenfolge im bundesstaatlichen Finanzsystem ist. Eine umfassende Diskussion erfordert vor dem Hintergrund der Schuldenbremse deshalb auch eine Aufgabenkritik, da sowohl die Ausgabenseite als auch die Einnahmenseite berücksichtigt werden müssen. Änderungen nur auf der Einnahmenseite im Sinne einer anderen Verteilung der Steuererträge dürften zu kurz greifen.

Auch soll auf die Verteilung des gesamten Steueraufkommens sowie die sich je nach Basis der einzelnen Stufen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ergebenden Relationen bzgl. des Umverteilungsvolumens hingewiesen werden (vgl. Übersicht 1 für 2012). So werden bspw. durch den Länderfinanzausgleich 1,3% des gesamten Steueraufkommens, 3,4% des Ländersteueraufkommens und 31% des gesamten bundesstaatlichen Finanzausgleichsvolumens umverteilt (vgl. Übersicht 1).

Die Reformierung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs kann angesichts der Befristung bestehender Gesetze im Jahr 2019 von entscheidender Bedeutung sein. Hinzu kommt, dass infolge der Artikel 109 und 115 GG die Länderhaushalte ab 2020 strukturell ausgeglichen sein müssen. Im Gegensatz zu den politisch ausgehandelten Detailregelungen ist jedoch ein grundlegender Konsens über die originäre Zielsetzung des gesellschaftlichen Wertesystems der Bundesrepublik von weit aus größerer Bedeutung, denn diese spiegelt sich besonders in der Ausgestaltung der föderalen Finanzbeziehungen wider. Wollen die politischen Entscheidungsträger von Bund und Ländern an das grundgesetzlich verankerte Postulat der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen des Bundesgebiets festhalten, wird der bundesstaatliche Fi-

nanzausgleich auch zukünftig die Konturen des kooperativen Föderalismus bewahren und auf den Erhalt der Solidargemeinschaft zwischen finanzkräftigen und finanzschwachen Ländern hinwirken müssen. Dies ist auch insbesondere mit Blick auf steuerpolitische Entscheidungen vor dem Hintergrund der schuldenbegrenzenden Regeln ab 2020 maßgebend.

Unabhängig von diesen Diskussionenlinien ist unbestritten, dass in der kommenden Legislaturperiode der grundlegende Weg zur Ausgestaltung des künftigen Föderalismus in der Bundesrepublik eingeschlagen werden muss. Deshalb verwundert es auch nicht, dass die Bundesregierung die Notwendigkeit der Einsetzung einer Kommission aus Bund, Ländern und Vertreter der Kommunen sieht, welche »[...] sich mit Fragen der föderalen Finanzbeziehungen befassen und dazu Vorschläge erarbeiten [soll]«, welche sich auch mit der Neuregelung des Länderfinanzausgleichs zu befassen hat.

Literatur

BMF (Hrsg.) (2002), Abstrakte Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich, Gutachten des Wissenschaftlichen Bereichs des Bundesamtes für Baumwesen und Raumordnung, Schriftenreihe des BMF Heft 72, Berlin.

BMF (2013), Finanzbericht, Berlin.

Feld, L., H. Kube und J. Schnellenbach (2013), Optionen für eine Reform des bundesdeutschen Finanzausgleichs, Gutachten im Auftrag der FDP-Landtagsfraktionen der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen, Universität Freiburg, Fassung vom 13. Mai 2013.

Lenk, T. (2001), »Berücksichtigung der Gemeindefinanzkraft im Länderfinanzausgleich § 8 Länderfinanzausgleichsgesetz«, in: T. Lenk (Hrsg.), Aspekte des Länderfinanzausgleichs, Schriften des Instituts für Finanzen, Band 4, Universität Leipzig, S. 45 ff.

Übersicht 1
Steueraufkommen und bundesstaatlicher Finanzausgleich im Vergleich

| Steuereinnahmen 2012 ... | | | Anteil am ... (in %) | | | |
|--------------------------------------|-----------------------------------|----------------|---|-------------------------------|-------------------------------|---|
| | | | Gesamtsteuer- aufkommen (SUMME 1) | Steueraufkommen der Länder | Steueraufkommen des Bundes | bundesstaatlichen Finanzausgleich (SUMME 2) |
| des Bundes | | 256 303 | | | | |
| der Länder | | 236 344 | | | | |
| der Gemeinden | | 81 083 | | | | |
| EU-Eigenmittel | | 26 316 | | | | |
| SUMME 1 | | 600 046 | | | | |
| Bundesstaatlicher Finanzausgleich | Umsatzsteuerausgleich | 7 345 | 1,22 | 3,1 | | 29 |
| | Länderfinanzausgleich | 7 925 | 1,32 | 3,4 | | 31 |
| | allg. Bundesergänzungszuweisungen | 2 886 | 0,48 | | 1,12 | 11 |
| | Sonderbundesergänzungszuweisungen | 7 260 | 1,21 | | 2,83 | 29 |
| | SUMME 2 | 25 954 | 4,24 | 6,5 | 3,95 | 100 |

Quelle: Zusammenstellung des Autors.