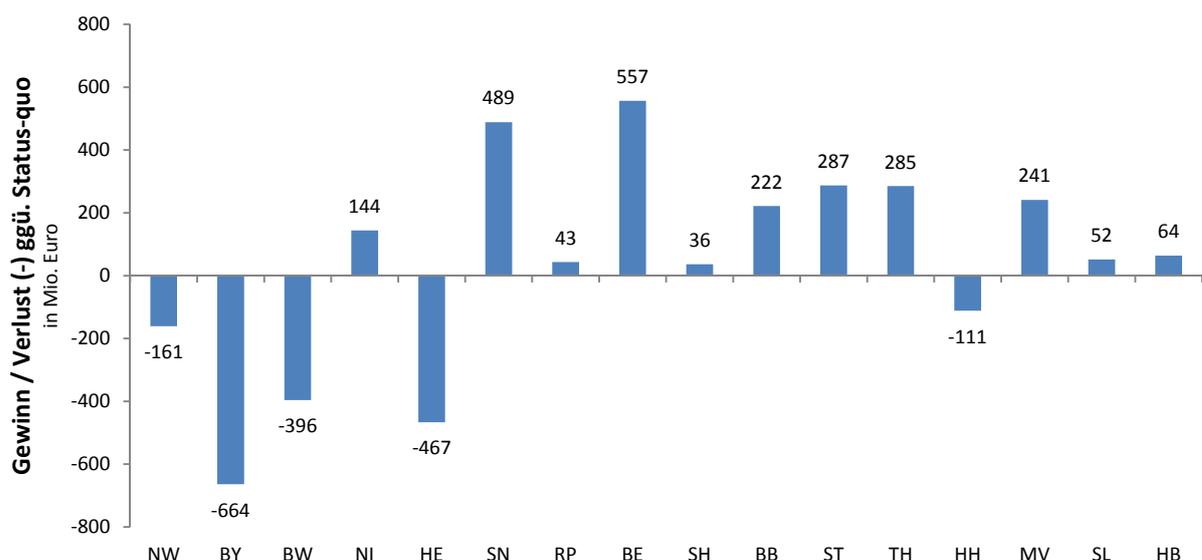


Länderfinanzausgleich – Volle Anrechnung der Finanzkraft der Gemeinden sachgerecht

Über den in Art. 107 Abs. 2 GG grundsätzlich geregelten Länderfinanzausgleich in Deutschland soll die unterschiedliche Finanzkraft der Länder auf horizontalem Wege zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern angemessen ausgeglichen werden. Dabei soll die Finanzkraft der Länder einschließlich ihrer Gemeinden für den Ausgleich maßgeblich sein (Art. 107 Abs. 2 Satz 1 2. HS GG), da „im Bundesstaat des Grundgesetzes und insbesondere in der Finanzverfassung die Gemeinden den Ländern zugerechnet werden (vgl. BVerfGE 86, 148 [215]).“ (BVerfGE 101, 158 (166)). Allerdings werden die ausgleichserheblichen Steuern der Gemeinden nach Inkrafttreten des gegenwärtigen Finanzausgleichsgesetzes zum 01.01.2005 nur mit 64 % (bis 2004: 50 %) im Länderfinanzausgleich berücksichtigt. Würden die ausgleichserheblichen Steuern der Gemeinden zu 100 % berücksichtigt, so ergäben sich über das heutige System des Länderfinanzausgleichs die in Abb. 1 wiedergegebenen „Gewinne“ bzw. „Verluste“ für die einzelnen Länder im Jahr 2011.

Abb. 1: Vollständige Anrechnung der ausgleichserheblichen Steuern der Gemeinden
Ausgleichsjahr 2011



Quantitative Folgen des Kürzungsansatzes bei der Gemeindesteuerkraft

Abbildung 1 zeigt für das Ausgleichsjahr 2011 die quantitativen Auswirkungen einer vollständigen Berücksichtigung der Steuerkraft der Gemeinden, die für die anstehenden Diskussionen bezüglich einer Föderalismusreform III einschließlich einer gebotenen Reform des Länderfinanzausgleichs eine zusätzliche Debattegrundlage darstellen dürften. Auffällig ist, dass von dieser Sonderregelung im Länderfinanzausgleich nahezu ausschließlich die finanzstarken „Geberländer“ profitieren. So würden bei vollständiger Anrechnung der ausgleichsrelevanten Gemeindesteuerkraft dem Land Bayern im Jahr 2011 immerhin um 664 Mio. Euro niedrigere Finanzmittel zur Finanzierung der öffentlichen Aufgaben zur Verfügung stehen. Hessen und Baden-Württemberg profitieren im Umfang von 467 Mio. Euro bzw. 396 Mio. Euro. Der Stadtstaat Hamburg profitiert in einer Größenordnung von 111 Mio. Euro. Nordrhein-Westfalen wäre im Jahr 2011 mit 63 Mio. Euro Ausgleichszuweisungen (- 161 Mio. Euro) noch knapp Nehmerland gewesen. Dem Stadtstaat Bremen wären insgesamt 64 Mio. Euro Mehreinnahmen durch zusätzliche Ausgleichszuweisungen (+ 48 Mio. Euro) und erhöhte Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen (+ 16 Mio. Euro) zugeflossen.

Was hier nicht dargestellt wird ist der Umstand, dass eine vollständige Anrechnung der ausgleichsrelevanten Gemeindesteuerkraft nicht nur die finanzstarken Länder stärker belasten würde, sondern auch der Bund im Umfang von 621 Mio. Euro höhere Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen zu leisten hätte. Damit wird klar, dass auch der Bund gegenwärtig von dieser Sonderregelung profitiert. Allerdings muss auch in Rechnung gestellt werden, dass andererseits der Bund Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (S-BEZ) für die Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen gewährt. Dabei werden diese Mittel nicht nur für die Deckung von Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf gewährt, sondern auch als Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft geleistet (§ 12 Abs. 5 MaßstG). Angesichts der eindeutigen Verlierer-Gewinner-Struktur ist offensichtlich, dass es sich hier faktisch um einen „Geberland-Rabatt“ im Länderfinanzausgleich handelt.

Zur Diskussion über die Berücksichtigung der gemeindlichen Steuerkraft im Länderfinanzausgleich

Das Maßstäbengesetz, welches im Jahr 2001 aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) aus dem Jahr 1999 (BVerfGE 101, 158) vom Bund und den Ländern einvernehmlich verabschiedet wurde und kurz danach in Kraft getreten ist, sieht grundsätzlich vor, dass bei der Bemessung der Finanzkraft eines Landes alle Einnahmen von Ländern und Gemeinden sowie Gemeindeverbänden zu berücksichtigen sind

(§ 7 Abs. 1 Satz 2 MaßstG). Allerdings ist vorgesehen, dass nur „ausgleichserhebliche Einnahmen“ zu berücksichtigen sind, welche im Maßstäbengesetz definiert werden (§ 7 Abs. 1 Satz 3 MaßstG). Dazu zählen Einnahmen der Länder und Gemeinden, die

- vom Volumen her erheblich sind,
- in allen Ländern verhältnismäßig pro Einwohner ungleich anfallen,
- nicht als Entgelte oder entgeltähnliche Abgaben lediglich Leistungen des Landes oder seiner Gemeinden und Gemeindeverbände ausgleichen und
- ein angemessenes Verhältnis zwischen Erhebungsaufwand und Ertrag aufweisen.

Die abschließende Konkretisierung dieser Vorschrift erfolgt im Finanzausgleichsgesetz. Dort wird neben der Klärung der Frage, aus welchen Einnahmen sich die Finanzkraft der Länderebene eines Landes zusammensetzt (§ 7 FAG), auch festgehalten, welche Einnahmen der Gemeindeebene der Finanzkraft des jeweiligen Landes zuzurechnen sind. Insgesamt umfasst § 8 Abs. 1 FAG als Einnahmen der Gemeinden eines Landes:

- Gemeindeanteile an der Umsatzsteuer sowie an der Einkommensteuer.
- Steuerkraftzahlen der Grundsteuern A und B sowie der um die Gewerbesteuerumlage geminderte Gewerbesteuer.

Nicht ausgleichserheblich bzw. ausgleichsrelevant sind also die weiteren Gemeindesteuern wie die Hundesteuer, die Zweitwohnungsteuer etc. Auch Konzessionsabgaben werden nicht erfasst, was ökonomisch gesehen nicht unkritisch ist.¹ Schließlich ist festgelegt, dass die Steuereinnahmen der Gemeinden eines Landes nach § 8 Abs. 3 FAG auf 64 % herabgesetzt werden. Unstrittig ist, dass aufgrund der Hebesatzautonomie der Gemeinden im Bereich der Gewerbesteuer und den Grundsteuern A und B eine Berücksichtigung der IST-Aufkommen aus den Realsteuern nicht in Frage kommt. Dergleichen gilt auf der Landesebene für die Berücksichtigung der Grunderwerbsteuer, welche seit 2006 von den Ländern mit einem landesspezifischen Steuersatz erhoben werden kann. Es ist also sachgerecht, dass die Realsteuerkraft der Gemeinden im Bereich der Gewerbesteuer und der Grundsteuern A und B herangezogen wird. Aber nicht nur die Realsteuerkraft wird auf 64 % herabgesetzt, sondern auch der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und an der Umsatzsteuer.

Die Bundesregierung stellte im Jahr 2001 in ihrem Entwurf des Maßstäbengesetzes (BT-Drs. 14/5951, S. 14) vom 7. Mai 2001 heraus, dass grundsätzlich auch mit Blick auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes ein Reduzierungsgebot nicht erkennbar sei. „Alle ausgleichserheblichen Einnahmen sind in voller Höhe einzubeziehen. Auch für kommunale Einnahmen gilt der Grundsatz der vollen Einbeziehung. Dem Gebot des Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 2. Halbsatz GG, die Finanzkraft und den Finanzbedarf der Gemeinden und Gemeindeverbände zu berücksichtigen, lässt sich ein Reduzierungsgebot bei der Bestimmung der

¹ Eine kritische Bewertung der Nicht-Berücksichtigung von Konzessionsabgaben erfolgt beispielsweise bei Zimmermann, Henke und Broer (2009), S. 219. Bedenken gegen die Nicht-Berücksichtigung der Konzessionsabgaben hatte 1999 auch das BVerfG.

kommunalen Finanzkraft nicht entnehmen; vielmehr weist die Vorschrift darauf hin, daß die kommunale Finanzkraft grundsätzlich, d.h. sofern dem nicht besondere Gründe entgegenstehen, voll einzubeziehen ist.“ (BVerfGE 86, 148, 220). Lenk (2001, S. 65) weist zwar darauf hin, dass das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 27. Mai 1992 zwar die damalige hälftige Kürzung der Gemeindesteuerkraft letztlich doch als verfassungsgemäß eingestuft hat, allerdings hatte das BVerfG schon damals das ebenfalls gekürzte Einkommensteueraufkommen der Gemeinden abweichend von den Realsteuerkürzungen bewertet. „Die hälftige Kürzung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer läßt sich zwar nicht aus den vorstehend genannten Gründen, wohl aber als pauschale Berücksichtigung des gemeindlichen Finanzbedarfs rechtfertigen.“ (BVerfGE 86, 148 (231)). Auch Lenk (2001, S. 72) zweifelt die Kürzung im Bereich der Einkommensteuer auf der kommunalen Ebene an.² Es ist zudem zu berücksichtigen, dass letztlich das Land nur gemeinsam mit seinen Gemeinden die öffentlichen Aufgaben erfüllt und mithin Land und Gemeinden als eine staatsorganisatorische Einheit anzusehen sind. Scherf (2010, S. 19) hingegen argumentiert diesbezüglich, dass aufgrund der negativen Anreizwirkungen des Länderfinanzausgleichs die Kürzungsregelung gewissermaßen ein Schutz der finanzstarken Länder vor der Inanspruchnahme durch die finanzschwachen Länder darstelle. Dabei wird jedoch übersehen, dass die finanzstarken Länder heute deutlich höhere Anreize haben als finanzschwache Länder. Daher kann auch dieses Argument nicht überzeugen.

Jede Kürzung der Gemeindesteuerkraft bei der Bemessung der Finanzkraft eines Landes ist letztlich Folge einer politisch willkürlich festgelegten Aufteilung im Rahmen des auch durch das BVerfG zugebilligten Einschätzungs- und Beurteilungsspielraumes (BVerfGE 86, 148 (231)). Konnte die hälftige Aufteilung bis zum Jahr 2004 jedoch noch einigermaßen nachvollzogen werden, auch wenn die genaue Quantifizierung der einer Kürzung der Gemeindesteuerkraft zugrundeliegenden Lasten der Gemeinden nicht möglich sei (ebenfalls BVerfGE 86, 148 (231)), so ist die heutige Anrechnung von 64 % der gemeindlichen Steuerkraft womöglich nur dadurch zu erklären, dass bei den Beratungen im Jahr 2001 über ein neues Finanzausgleichsgesetz bereits vorab ein zu vertretendes konsensfähiges Ausgleichsergebnis politisch gesetzt war, wodurch die Stellschrauben im Länderfinanzausgleich entsprechend justiert werden mussten. In diesem Fall kann jedoch nicht mehr von einer sachgerechten Nicht-Berücksichtigung gemeindlicher Steuerkraft im Umfang von 36 % gesprochen werden. Nicht nur deshalb kann Brümmerhoff (2011) gefolgt werden: „Eine Rechtfertigung für die lediglich 64 %-ige Berücksichtigung der Gemeindesteuern gibt es nicht; die Regelung begünstigt finanzstarke Länder.“ (Brümmerhoff 2011, S. 713).

Eine Reform des Länderfinanzausgleichs wird sich zumindest aus ökonomischen Erwägungen erneut der Frage der Kürzung der Einnahmen der Gemeinden widmen müssen. Das bei der Kürzung der Realsteuern diskutierte „Werbungskostenargument“ im Rahmen einer äquivalenztheoretischen Überlegung überzeugt

² Dies gilt ebenso für die Kürzung des Umsatzsteueranteils der Gemeinden. Lenk (2001, S. 70 f.) sieht keinen ausreichenden Beleg für die Sachgerechtigkeit des Kürzungsansatzes des gemeindlichen Umsatzsteueraufkommens.

nicht, da a) ansonsten auch die Körperschaftssteuer auf der Ebene der Länder gekürzt werden müsste (Lenk 2001, S. 68) und b) selbst eine 100-%-ige Berücksichtigung keine unmittelbaren Auswirkungen auf die gemeindliche Finanzausstattung im Bereich der Realsteuern hat. Denn letztlich wird der Länderfinanzausgleich nur über die Ebene der Länder vollzogen, weshalb sich bei einer vollständigen Anrechnung der Gemeindesteuerkraft lediglich die Landeszahlungen in den Finanzausgleich erhöhen würden, die kommunale Finanzsituation aber zunächst bliebe wie sie ist. Allerdings würden sich die Zuweisungen der Landesebene eines Geberlandes an seine Gemeinden über den Kommunalen Finanzausgleich reduzieren, da in der Regel die Gemeindeebene auch an den Einnahmen bzw. Ausgaben aus dem Länderfinanzausgleich über den fakultativen Steuerverbund (Art. 106 Abs. 7 Satz 2 GG) beteiligt ist. So regelt der Kommunale Finanzausgleich in Bayern die Verbundmasse in Art. 1 Abs. 1. Diese Verbundmasse wird durch Einnahmen oder Ausgaben des Staates im Länderfinanzausgleich im Verbundzeitraum erhöht bzw. gemindert. Aus dieser Verbundmasse erhält die bayerische Gemeindeebene 12,5 %. Das Land Hessen beteiligt seine Gemeindeebene mit 23 % an den Zuweisungsbeiträgen des Landes im Länderfinanzausgleich (§ 2 Abs. 2 und 3 FAG).

Da in den Nehmerländern die jeweilige Gemeindeebene in der Regel an den Einnahmen des Landes aus dem Länderfinanzausgleich beteiligt sind, wird deutlich, dass es mittelbar durchaus eine Verbindung zwischen den wirtschaftsstarken Ländern und der Finanzausstattung der Gemeinden in wirtschafts- und finanzschwachen Ländern gibt. Der Länderfinanzausgleich kommt seiner verteilungspolitischen Zielsetzung aber gerade dann nicht nach, wenn ein einheitlicher Pro-Kopf-Bedarf aller Bürger bei staatlichen und kommunalen öffentlichen Leistungen mit Hinweis auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse unterstellt wird, dann aber ein Teil der Finanzmasse, innerhalb derer die Finanzausstattungsunterschiede, orientiert am einheitlichen Pro-Kopf-Bedarf, angemessen ausglich werden sollen, ausgenommen wird. Die Folge ist, dass in einigen Regionen überproportionale Einnahmen zur Verausgabung zur Verfügung stehen, die Kürzung dieser Einnahmen im Länderfinanzausgleich aber gleichzeitig systembedingt den Bedarf in anderen Regionen reduzieren.

Gleichwohl haben auch Nehmerländer dieser Regelung zugestimmt. Aber warum? Es muss wohl auch in diesem Zusammenhang berücksichtigt werden, dass bundesstaatliche Reformen nicht auf der vollständigen Übernahme aller Positionen der einzelnen Länderinteressen aufbauen können. Vielmehr haben alle bisherigen Föderalismus- und Finanzausgleichsreformen gezeigt, dass der Konsens im Sinne einer vertragstheoretischen Abwägung nur deshalb von allen Akteuren getragen werden konnte, da jede Seite das Erfordernis eines Zugehens auf einzelne Positionen der jeweils anderen Seite erkannt hatte. Diese Erkenntnis dürfte auch für die Anstehenden Verhandlungen über eine erneute und auch notwendige Finanzausgleichsreform eine Rolle spielen.

Schlussfolgerungen

Einige Geberländer erwägen nach wie vor, den im Jahr 2001 beschlossenen Konsens bezüglich des im Jahr 2005 in Kraft getretenen Länderfinanzausgleichs durch das BVerfG in Karlsruhe überprüfen zu lassen. Die jahrelange wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Kürzung der Gemeindesteuerkraft im Länderfinanzausgleich lässt den Schluss zu, dass keine überzeugenden ökonomischen Argumente hervorgebracht werden können, die eine Kürzung rechtfertigen könnten. Der „Geberland-Rabatt“ entbehrt einer ökonomisch überzeugenden Rechtfertigung. Es ist demzufolge nicht auszuschließen, dass bei einer erneuten Überprüfung das BVerfG die ökonomischen Aspekte noch stärker als bisher in seine Urteilsfindung einfließen lassen könnte. Die fiskalischen Konsequenzen konnten hier anhand Abb. 1 veranschaulicht werden.

Unabhängig von der politischen Frage, warum sowohl Geber- als auch Nehmerländer ihren im Jahr 2001 beschlossenen Konsens reformieren möchten, bleibt im Ergebnis, dass der gegenwärtige Länderfinanzausgleich teilweise unsachgerechte Detailregelungen enthält, die einzelnen Ländern einen Vorteil verschafft und anderen Ländern fiskalische Nachteile zufügt. Dass die ostdeutschen Länder über die S-BEZ Mittel zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft erhalten, ist dabei wohl eher Ausdruck einer in den vergangenen Jahren eingetretenen schleichenden Vertikalisierung von Finanzströmen, die eigentlich auf horizontalem Wege die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgleichen sollten.

Wie auch hier gezeigt werden kann, haben gerade die wirtschaftsstarken Länder Vorteile aus den Regelungen des Länderfinanzausgleichs. In der konsolidierten Betrachtung der Länder können wirtschaftsstärke Länder sehr stark von der Kürzung der Gemeindesteuerkraft profitieren. Hinzu kommt auch, dass zusätzliche Einnahmen wirtschaftsstarker Länder in geringerem Umfang abgeschöpft werden als bei wirtschaftsschwachen Ländern. Die Konsequenz aus diesen Befunden müsste dann sein:

- In den Bereichen, in denen von der Politik ein einheitlicher Pro-Kopf-Bedarf auch mit Blick auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse vermutet wird, sollte am Ende auch eine einheitliche Pro-Kopf-Finanzausstattung zur Verfügung stehen. Jede negative Abweichung der Pro-Kopf-Finanzausstattung vom unterstellten Pro-Kopf-Bedarf ist politisch willkürlich. Wenn zu dieser Finanzausstattung auch die gemeindliche Steuerkraft gehören soll, sind alle Einnahmen zu 100 % zu berücksichtigen.
- Es sollte ein Gebot der Gerechtigkeit und der Fairness sein, dass alle Länder über die gleichen fiskalischen Anreize verfügen und nicht, wie heute praktiziert, große wirtschaftsstärke Länder Vorteile gegenüber kleinen Ländern haben.

André W. Heinemann

Literatur

Brümmerhoff, D. (2011), *Finanzwissenschaft*. 10. Aufl., Oldenbourg, München.

Bundesverfassungsgericht (1999), *Urteil des zweiten Senats vom 11. November 1999* (BVerfGE 101, 158).

Bundesverfassungsgericht (1992), *Urteil des zweiten Senats vom 27. Mai 1992* (BVerfGE 86, 148).

Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG) in der Fassung der Bekanntmachung durch Artikel 5 des Gesetzes vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes zur Besteuerung von Sportwetten vom 29. Juni 2012 (BGBl. I S. 1424).

Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden (Finanzausgleichsgesetz – FAG) in Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Juni 2010 (GVBl. 2010, S. 258), zuletzt geändert mit Gesetz vom 30. März 2012 (GVBl. 2012, S. 120).

Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz – MaßstG) in der Fassung der Bekanntmachung des Gesetzes vom 9. September 2001 (BGBl. I S. 2302), zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes zur Neuregelung der Kraftfahrzeugsteuer und Änderung anderer Gesetze vom 29. Mai 2009 (BGBl. I S. 1170).

Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs (Finanzausgleichsgesetz – FAG) in Hessen in der Fassung vom 29. Mai 2007 (GVBl. I 2007, S. 310), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 14. Mai 2012 (GVBl. I 2012, S. 128, 132).

Lenk, T. (2001), Die Berücksichtigung der Gemeindefinanzkraft im Länderfinanzausgleich, in: Lenk, T. (Hrsg.), *Aspekte des Länderfinanzausgleichs: Tarifgestaltung, Gemeindefinanzkraft, Fonds „Deutsche Einheit“*. Schriften des Instituts für Finanzen, Bd. 4, Frankfurt am Main u.a., Lang.

Scherf, W. (2010), *Kommunaler Finanzausgleich und Entwicklung der Kommunal- und Landesfinanzen im Ländervergleich*. Gutachten im Auftrag des Hessischen Ministeriums der Finanzen für die Regierungskommission „Haushaltsstruktur“ des Landes Hessen, Arbeitspapier Nr. 84 – 2012, Gießen.

Zimmermann, H., Henke, K.-D. und M. Broer (2009), *Finanzwissenschaft*. 10. Aufl., Vahlen, München.