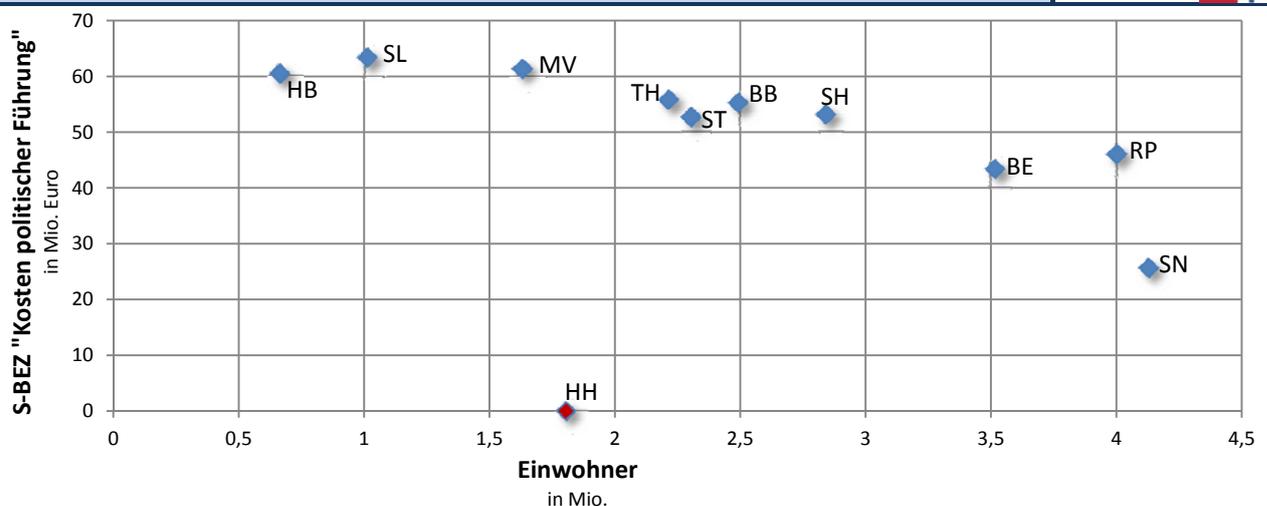


Nehmerland Hamburg: Zu „reich“ für die Abgeltung von Sonderbedarfen

Das bundesstaatliche Finanzverteilungs- und Finanzumverteilungssystem steht in der Kritik. Die aktuelle Klage vor dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG) begründen die Vertreter Bayerns und Hessens mit der hohen Ausgleichsintensität und den fehlenden Anreizen für die Länder zur Erhöhung ihrer eigenen Steuerkraft. Ohne auf das komplexe Finanzausgleichssystem als Ganzes einschließlich der Diskussion zur Anreizthese einzugehen, soll anhand der Diskussion über die Gewährung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (S-BEZ) für überdurchschnittlich hohe Kosten der politischen Führung angezeigt werden, dass im gegenwärtigen System einige Ergebnisse zumindest diskussionswürdig sind. Länder mit geringer Einwohnerzahl haben im bundesstaatlichen Finanzausgleich grundsätzlich den Anspruch auf eine fiskalische Abgeltung überproportional hoher Kosten der politischen Führung, jedoch nur sofern sie leistungsschwach sind (§ 10 Abs. 1 MaßStG). Bei einer überproportionalen Belastung mit Kosten für die politische Führung können S-BEZ gewährt werden (§ 12 Abs. 6 MaßStG). Bei 10 kleinen Ländern (ohne Hamburg) gewährt der Bund S-BEZ in Höhe von insgesamt 517 Mio. Euro p.a. (Abb. 1).

Abb. 1: Einwohnerzahlen kleiner Länder und Sonderbedarfs-BEZ „Kosten politischer Führung“
Ausgleichsjahr 2012



Neben der unterdurchschnittlichen Bevölkerungszahl, wobei der Gesetzgeber ein „durchschnittliches Land“ bei einer Bevölkerung von ca. 5,1 Mio. Einwohner (1/16 der Gesamtbevölkerung) verortet, ist zwingend die Leistungsschwäche eines Landes Voraussetzung für die Unterstützung.

Grundsätzlich gilt in Deutschland ein Land als „leistungsschwach“, wenn seine „Finanzkraft im Anschluss an den Länderfinanzausgleich nach dem bundesstaatlichen Prinzip des solidarischen Einstehens füreinander noch unangemessen im Verhältnis zur länderdurchschnittlichen Finanzkraft ist. Die Finanzkraft eines Landes ist unangemessen im Sinne des Satzes 1, wenn sie erkennbar unterhalb der länderdurchschnittlichen Finanzkraft liegt.“ (§ 11 Abs. 1 MaßstG). Genauer regelt § 11 Abs. 2 FAG, dass eine „Leistungsschwäche“ eines Landes dann vorliegt, wenn die Finanzkraftmesszahl (FKM) nach Länderfinanzausgleich i.e.S. immer noch einen Fehlbetrag an 99,5 % der Ausgleichsmesszahl (AMZ) aufweist. In diesem Fall kann der entsprechende Fehlbetrag an 99,5 % der Ausgleichsmesszahl zu 77,5 % über Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen (A-BEZ), die der Bund aus Bundesmitteln gewährt, ausgeglichen werden. Zusätzlich kann der Bund leistungsschwachen Ländern Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (S-BEZ) zukommen lassen, sofern Sonderbedarfe benannt und begründet werden. Zudem müssen Sonderbedarfe bei allen Ländern berücksichtigt werden, bei denen sie vorliegen.

Zur Gewährung von Sonderbedarfs-BEZ „Kosten politischer Führung“

Die Sonderbedarfs-BEZ „Kosten politischer Führung“ von insgesamt 517 Mio. Euro jährlich zahlt der Bund, da kleinere Länder je Einwohner typischerweise höhere Beträge für ihre politischen Vertreter und die öffentliche Verwaltung aufbringen müssen. Die durchaus in abgrenzbaren Bereichen auftretenden Fixkosten¹ werden von einer geringeren Anzahl an Bürgern getragen. Insofern besteht eine Sonderlast. Jedoch sind die grundsätzliche Rechtfertigung für eine Gewährung von bundesstaatlichen Unterstützungen für Kosten der Selbstständigkeit von Teilgebieten des Bundesstaates wie auch die Systematik, mit der diese Sonderlast ihrer Höhe nach bestimmt wird, in der ökonomischen Diskussion umstritten.

Anhand der tatsächlichen Ausgaben der Länder wurde ein Zusammenhang der Einwohnerzahl mit den Kosten für politische Führung hergestellt. Ergebnis der einfachen Regression sind höhere Pro-Kopf-Ausgaben bei niedrigerer Einwohnerzahl, wobei das Problem einnahmeinduzierter Ausgaben allerdings unberücksichtigt bleibt. Die höheren Kosten im Verhältnis zum bevölkerungsreichsten Land werden für alle überdurchschnittlich bevölkerungsstarken Länder als hinnehmbar angenommen. So hat das (Nehmer-)Land Niedersachsen als leistungsschwaches Land mit ca. 8 Mio. Einwohnern sicherlich einen erheblichen Kostennachteil

¹ Welche jedoch letztlich in jedem Land unabhängig von der Einwohnerzahl anfallen sollten und somit annähernd gleich hohe absolute Fixkostenbedarfe unterstellt werden müssten.

im Vergleich zum (Nehmer-)Land Nordrhein-Westfalen mit ca. 18 Mio. Einwohnern, gleichwohl wird dieser faktische Nachteil nicht kompensiert.²

Kleinere Länder erhalten Unterstützung – allerdings nur sofern sie leistungsschwach sind. Je kleiner das Land, desto höher fallen die Pro-Kopf-Zuweisungen aus. Die konkrete Regelung führt jedoch paradoxerweise dazu, dass nicht das Land mit der geringsten Einwohnerzahl die absolut höchsten Beträge erhält, sondern proportional weniger belastete Länder.³ Die Höhe geht zudem auf Berechnungen der Länder zurück. Fraglich bleibt daher, ob es dem Gesetzgeber gelungen ist – wie es das BVerfG forderte – ein eigenes Urteil zu bilden (vgl. BVerfGE 101, 158 (210)). Eine augenfällige Besonderheit bei der Berechnung der Abgeltungssumme stellt die Gewährung von S-BEZ „Kosten politischer Führung“ für das Land Rheinland-Pfalz dar. Mit einer annähernd identischen Bevölkerungsgröße (4 Mio.) wie das Land Sachsen (4,1 Mio.) erhält es beinahe doppelt so hohe Bundesmittel (Abbildung 1). Mit dem Konzept der Ermittlung überproportionaler Pro-Kopf-Kosten, bei dem auf gleich große Bevölkerungszahl gleich große Zuschüsse folgen müssten, ist dies nicht nachzuvollziehen. Auch könnte gefragt werden, weshalb Bremen 60,3 Mio. Euro p.a. erhält, das Saarland mit einer um + 50 % größeren Bevölkerungszahl aber 63,4 Mio. Euro p.a. für einwohnerunabhängige politische Fixkosten vereinnahmen kann.

Folgen für Hamburg im Ausgleichsjahr 2012

Die relative Finanzkraft (RFK) (Finanzkraftmesszahl im Verhältnis zur Ausgleichsmesszahl) des Stadtstaates Hamburg lag 2012 mit 99,39 % zum ersten Mal seit 1994 wieder unterhalb des Länderdurchschnitts. Im Länderfinanzausgleich erreichte die Freie und Hansestadt Hamburg damit trotz einer weit überdurchschnittlichen Wirtschaftskraft den Status eines Nehmerlandes und erhielt Ansprüche aus Ausgleichszuweisungen in Höhe von 21,2 Mio. Euro.

Das Bundesverfassungsgericht beschäftigte sich in einer Reihe von Urteilen mit den Bundesergänzungszuweisungen für überdurchschnittlich hohe Kosten der politischen Führung. Die Hoffnung Hamburgs auf Anerkennung und Abgeltung der Sonderlast wurde 1986 mit dem Hinweis des BVerfG, dass es nicht ausgeschlossen sei, „Zuweisungen auch solchen Ländern zu gewähren, deren Finanzkraft nach Durchführung des Länderfinanzausgleichs den Länderdurchschnitt erreicht oder überschritten hat“ (BVerfGE 72, 330 (404 f.))

² Keineswegs wird damit die Forderung nach einem Ausgleich dieser faktischen Unterschiede erhoben. Es sei nur darauf hingewiesen, dass womöglich der Gesetzgeber bei der Gewährung von S-BEZ „Kosten politischer Führung“ bestimmte Überlegungen hatte, die nicht unbedingt auf den ersten Blick ökonomisch nachvollziehbar sind.

³ Siehe Abbildung 1. Das bevölkerungsärmste Land Bremen erhält bei rund 660.000 Einwohnern 60,3 Mio. Euro, Schleswig-Holstein mit 2,8 Mio. Einwohnern 61,4 Mio. Euro und das Saarland bei 1 Mio. Einwohnern 63,4 Mio. Euro p.a. Da es hier um einwohnerunabhängige Fixkosten der politischen Führung und Verwaltung eines Landes geht, haben Länder mit höheren absoluten Zuweisungsbeträgen Vorteile.

genährt. In einem späteren Urteil wurde diese Auffassung 1992 allerdings dahingehend relativiert, dass die „Leistungsschwäche“ eines Landes – wie schon der Wortlaut des Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG erkennen lasse – zwingende Voraussetzung für die Gewährung von BEZ sei. „Die Nichtberücksichtigung Hamburgs ist deshalb gerechtfertigt, weil es sich bei der Freien und Hansestadt Hamburg nicht um ein leistungsschwaches Land handelt.“ (BVerfGE 86, 148 (276)). Rechtlich wurde die Nichtberücksichtigung Hamburgs somit von höchster Instanz bestätigt.

Das für BEZ notwendige Kriterium der Leistungsschwäche wird, nach einer Begriffsbestimmung laut der nur ausgleichsberechtigte Länder leistungsschwach sein können und sich Leistungsschwäche anhand des Verhältnisses von Finanzaufkommen und Ausgabenlast bestimmen lässt (§ 10 Abs. 1 MaßStG), in § 11 Abs. 2 FAG präziser gefasst. In dieser maßgeblichen Definition ist leistungsschwach, wer nach LFA noch Fehlbeträge an 99,5 % der länderdurchschnittlichen Finanzkraft aufweist.

Zuweisungen vom Bund zur Unterstützung bei überdurchschnittlich hohen Kosten politischer Führung hat Hamburg bislang aufgrund der Finanzstärke nicht erhalten, ein Anspruch auf teilweise Abgeltung der Kosten politischer Führung bestand bislang nicht. Dies führte jedoch bereits bisher zu einer Ungleichbehandlung, und zwar innerhalb der Gruppe der sogenannten „Geberländer“ im Länderfinanzausgleich. Denn wenn das Land Hamburg mit einer Bevölkerungszahl von ca. 1,8 Mio. Einwohner eine überdurchschnittliche Finanzkraft aufweist, kann es dennoch fiskalisch benachteiligt sein, sofern ein weiteres Geberland mit einer ähnlich hohen oder gar identisch hohen überdurchschnittlichen Finanzkraft weitaus mehr Einwohner aufweist als Hamburg. Dies war beispielsweise im Ausgleichsjahr 2010 der Fall, als Nordrhein-Westfalen eine relative Finanzkraft von 100,2 % und Hamburg von gerade mal 100,8 % nach Länderfinanzausgleich i.e.S. aufwiesen.

Hamburg rangiert mit einer Einwohnerzahl von 1,8 Mio. zwischen den Ländern Mecklenburg-Vorpommern (1,6 Mio.) und Thüringen (2,2 Mio.). Mecklenburg-Vorpommern allerdings erhält 61,4 Mio. Euro Bundesmittel, um den abgeleiteten überdurchschnittlichen Pro-Kopf-Kosten für politische Führung Rechnung zu tragen, Thüringen wird mit 55,7 Mio. Euro zusätzlichen Mitteln aus dem Bundeshaushalt unterstützt.

Wie sehr sich die Finanzkraft auf die Haushaltssituation unter Berücksichtigung der Voraussetzung zur Gewährung von S-BEZ „Kosten politischer Führung“ durchschlägt, soll nachfolgend mit Tabelle 1 demonstriert werden. Die relative Finanzkraft (RFK) als Quotient aus Finanzkraftmesszahl und Ausgleichsmesszahl lag in Hamburg im Ausgleichsjahr 2012 bei 99,39 % (Tabelle 1, Zeile 1). Nach den Ausgleichszuweisungen betrug die relative Finanzkraft in Hamburg 99,67 %, so dass keine Grundlage für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen gegeben war. In Tabelle 1, Zeile 2 sind die Ergebnisse wiedergegeben, wenn für Hamburg ein um 30 Mio. Euro niedrigeres fiktives Ländersteueraufkommen unterstellt würde. Aufgrund eines

niedrigeren Ländersteueraufkommens würde sich die ausgleichsrelevante Finanzkraftmesszahl um 29,8 Mio. Euro auf 7.686,5 Mio. Euro reduzieren (Tabelle 1, Spalte FKM).⁴

Tab. 1		Hamburg im Länderfinanzausgleich Vergleich originäre und fiktive Finanzkraftmesszahl für das Ausgleichsjahr 2012					
	FKM (Mio. €)	RFK vor LFA i.e.S.	Ausgleichs- Betrag (Mio. €)	RFK nach LFA i.e.S.	Allgemeine BEZ (Mio. €)	S-BEZ „KoPolF“ (Mio. €)	FKM nach LFA und BEZ (Mio. €)
1	7.716,3	99,39 %	21,2	99,67 %	0,0	0,0	7.737,5
2	7.686,5	99,02 %	34,8	99,47 %	1,8	60,0	7.783,1
3	- 29,8		+ 13,6		+ 1,8	+ 60,0	+ 45,6

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, vorläufige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Jahr 2012; Eigene Berechnung; Eigene Darstellung

In diesem Fall ergäbe sich eine RFK vor Länderfinanzausgleich i.e.S. von 99,02 % und mithin ein Anspruch auf Ausgleichszuweisungen in Höhe von 34,8 Mio. Euro. Damit hätte 2012 Hamburg jedoch nur eine RFK nach LFA i.e.S. von 99,47 % erreicht, was wiederum eine Gewährung von Allgemeinen BEZ (+ 1,8 Mio. Euro) und sicherlich auch eine Gewährung von ca. 60 Mio. Euro in Form von S-BEZ „Kosten politischer Führung“ hätte nach sich ziehen müssen. Werden die zusätzlichen Ausgleichszuweisungen in Höhe von 13,6 Mio. Euro zu den in diesem Beispiel zu gewährenden Allgemeinen BEZ sowie die S-BEZ „KoPolF“ hinzugerechnet, ergibt sich eine um 45,6 Mio. Euro (Tabelle 1, Zeile 3, letzte Spalte) höhere Finanzkraftmesszahl nach LFA, A-BEZ sowie S-BEZ für Hamburg.

Tab. 2		Schleswig-Holstein im Länderfinanzausgleich Vergleich originäre und fiktive Finanzkraftmesszahl für das Ausgleichsjahr 2012					
	FKM (Mio. €)	RFK vor LFA i.e.S.	Ausgleichs- Betrag (Mio. €)	RFK nach LFA i.e.S.	Allgemeine BEZ (Mio. €)	S-BEZ „KoPolF“ (Mio. €)	FKM nach LFA und BEZ (Mio. €)
1	8.785,4	97,12 %	128,6	98,54 %	67,2	53,2	9.034,4
2	8.983,3	99,12 %	36,5	99,52 %	0,0	0,0	9.019,8
3	+ 197,7		- 92,1		- 67,2	- 53,2	- 14,6

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, vorläufige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Jahr 2012; Eigene Berechnung; Eigene Darstellung

Tabelle 2 soll zeigen, was bei einem Anstieg der Ländersteuereinnahmen in Schleswig-Holstein um 510 Mio. Euro passiert wäre. Die Ländersteuermehreinnahmen würden zunächst eine Verringerung der Umsatzsteueranteile in Höhe von 312,1 Mio. Euro bedeuten, wobei die Finanzkraftmesszahl immerhin einen Wert von 8.983,3 Mio. Euro (Tabelle 2, Zeile 2) erreichen würde. Die fiktive neue FKM würde jedoch

⁴ Dieses Ergebnis ergibt sich in der Sensitivitätsanalyse, da aufgrund der unterstellten Reduzierung um 30 Mio. Euro Ländersteuereinnahmen die Umsatzsteueranteile für Hamburg um 0,2 Mio. Euro angestiegen wären.

einhergehen mit einer RFK von 99,12 %, wodurch sich die Ausgleichszuweisungen um 92,1 Mio. Euro auf nur noch 36,5 Mio. Euro reduzierten und, bedingt durch die RFK nach LFA von 99,52 %, die Ansprüche auf Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (A-BEZ, S-BEZ „KoPolF“) entfallen müssten. Im Ergebnis würde sich die abschließende FKM nach A-BEZ und S-BEZ trotz einer Ländersteuermehreinnahme von hier unterstellten + 510 Mio. Euro insgesamt um 14,6 Mio. Euro reduzieren.

Fazit

Das Nehmerland Hamburg verfehlte im Ausgleichsjahr 2012 den zur Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen notwendigen Status als leistungsschwaches Land nur sehr knapp, wodurch Ansprüche auf Gewährung von Allgemeinen BEZ sowie Sonderbedarfs-BEZ nicht begründet werden können. Wie anhand eines kleinen Rechenbeispiels demonstriert werden kann, liegt dies jedoch nur an ca. 30 Mio. Euro. Mindereinnahmen in dieser Größenordnung hätten sich für das Land Hamburg abschließend im Ausgleichsjahr 2012 positiv im Umfang von ca. + 45 Mio. Euro „ausgezahlt“. Hamburg war jedoch zu „reich“. Andererseits wurde hier kurz die Situation Schleswig-Holsteins thematisiert und gezeigt, dass Steuermehreinnahmen u.U. zu Verlusten im Landeshaushalt führen.

Sofern Hamburg den Status als Geberland einnimmt, kommt es bereits zu einer offensichtlichen Ungleichbehandlung innerhalb der Gruppe der Geberländer. Dieser Zustand wird hingegen vom Gesetzgeber hingenommen, gleichwohl ist diese Regelung fragwürdig. Hinzu kommt der fragwürdige Umstand, dass bei unterstellten „Fixkosten der Administration“ unterschiedlich hohe Absolutbeträge gewährt werden. Auch dieser Umstand ist zweifelhaft und diskussionswürdig.

Das Grundproblem, welches mit der Gewährung von S-BEZ „Kosten politischen Führung“ einhergeht, ist jedoch die Frage, inwieweit bundesstaatliche Mittel überhaupt für kleine Länder eingesetzt werden müssen, da Kleinheit mit Vorteilen für die Bevölkerung und die Regierenden verbunden ist. So kommt es zu der Situation, dass Länder Vorteile gegenüber großen Ländern aus ihrer Kleinheit ziehen können und für die parallel auftretenden Kosten der Kleinheit, wenn auch nicht vollständig, kompensiert werden. Es wäre jedoch in der Diskussion bedenklich, würden die Vorteile der Kleinheit verneint werden, da sich damit unmittelbar Fragen der Länderorganisationsstruktur im bundesdeutschen Föderalismus ergeben würden.

Tobias Peters / André W. Heinemann

Literatur

Bundesministerium der Finanzen (2013), *Vorläufige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Jahr 2012*.

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).

Bundesverfassungsgericht (1986), *Urteil des zweiten Senats vom 24. Juni 1986* (BVerfGE 72, 330).

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 verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz) 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).