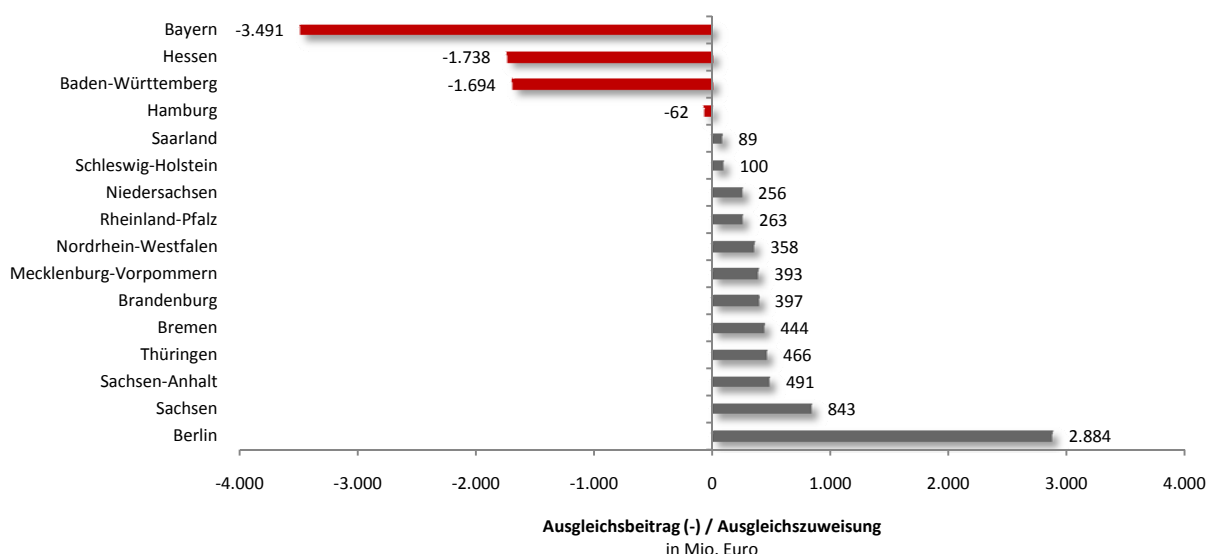


Länderfinanzausgleich 2010 - Nordrhein-Westfalen wieder Nehmerland

Mit 2,88 Mrd. Euro (837 Euro je Einwohner) ist das Land Berlin erneut das Land mit den höchsten Ansprüchen auf Ausgleichszuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich im Jahr 2010 (Abb. 1). Das Land Bremen hat im Ausgleichsjahr 2010 einen Anspruch auf Ausgleichszuweisungen in Höhe von 444 Mio. Euro. Dies bedeutet gleichzeitig die zweithöchste Pro-Kopf-Zuweisung in Höhe von 673 Euro je Einwohner. Das Land Nordrhein-Westfalen, bereits im Jahr 2008 Nehmerland und im Jahr 2009 Geberland, hat einen Anspruch auf Ausgleichszuweisungen in Höhe von 358 Mio. Euro (20 Euro je Einwohner). Für das Land Bayern ergibt sich eine Beitragsverpflichtung in Höhe von 3,49 Mrd. Euro, wobei das Land mit 279 Euro je Einwohner nicht die höchste Belastung zu tragen hat. Das Land Hessen muss 287 Euro je Einwohner (1,74 Mrd. Euro) im Ausgleichsjahr 2010 leisten. Dass ein Stadtstaat nicht zwangsläufig Nehmerland sein muss, zeigt Hamburg mit einer Beitragsverpflichtung von 62 Mio. Euro (35 Euro je Einwohner).

Abb. 1: Länderfinanzausgleich im engeren Sinne

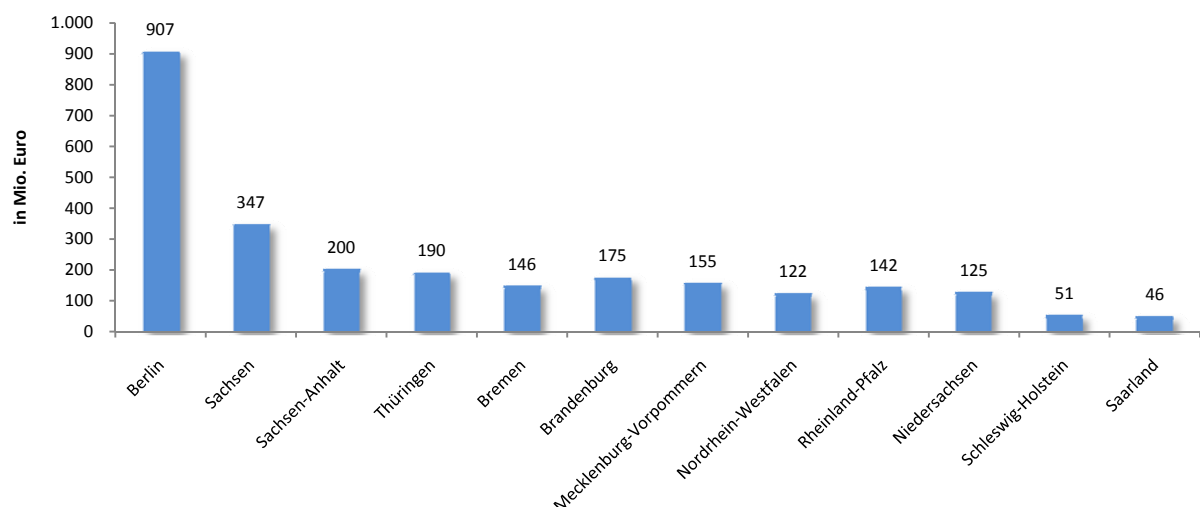
Ausgleichsjahr 2010



Insgesamt führen im Ausgleichsjahr 2010 nur noch vier Länder Ausgleichsbeiträge in den Länderfinanzausgleich ab. Mit Blick auf die Einwohnerzahlen ergibt sich das Bild, dass im Ausgleichsjahr 2010 vier Länder mit einem Anteil an der Gesamtbevölkerung von 38,1 % (31,1 Mio. Einwohner) Ausgleichsbeiträge in den Länderfinanzausgleich zu leisten haben und 12 Länder mit einem Anteil an der Gesamtbevölkerung von 61,9 % (50,6 Mio. Einwohner) Ansprüche auf Ausgleichszuweisungen geltend machen können. Das Gleichungsvolumen des Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne (LFA i.e.S.) ist im Jahr 2010 gegenüber 2009 von 6,91 Mrd. Euro auf 6,99 Mrd. Euro leicht gestiegen. Dabei muss aber auch berücksichtigt werden, dass das Umverteilungsvolumen des LFA i.e.S. nur ca. 1,3 % des Gesamtsteueraufkommens der Bundesrepublik Deutschland ausmacht. Bezogen auf die Steuereinnahmen der Länder und Gemeinden nach Ausgleich sind es dann 2,5 %.

Per Gesetz ist sicherzustellen, dass "die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird" (Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG). Da der Bund aus seinen Mitteln "leistungsschwachen" Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs auf der Grundlage von Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG gewährt, ist davon auszugehen, dass der gegenwärtige Länderfinanzausgleich offensichtlich das Ziel des angemessenen Ausgleichs nicht vollständig erfüllt. § 10 Abs. 1 MaßstG wird sehr deutlich: "Bundesergänzungszuweisungen dienen dem ergänzenden Ausgleich im Anschluss an den Länderfinanzausgleich." Im Ergebnis erhalten die zwölf finanzschwachen und daher leistungsschwachen Nehmerländer im Ausgleichsjahr 2010 insgesamt 2,6 Mrd. Euro vom Bund in Form von Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (A-BEZ) (Abb. 2). So erhält Bremen nach LFA zusätzlich 146 Mio. Euro.

Abb. 2: Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen
Ausgleichsjahr 2010



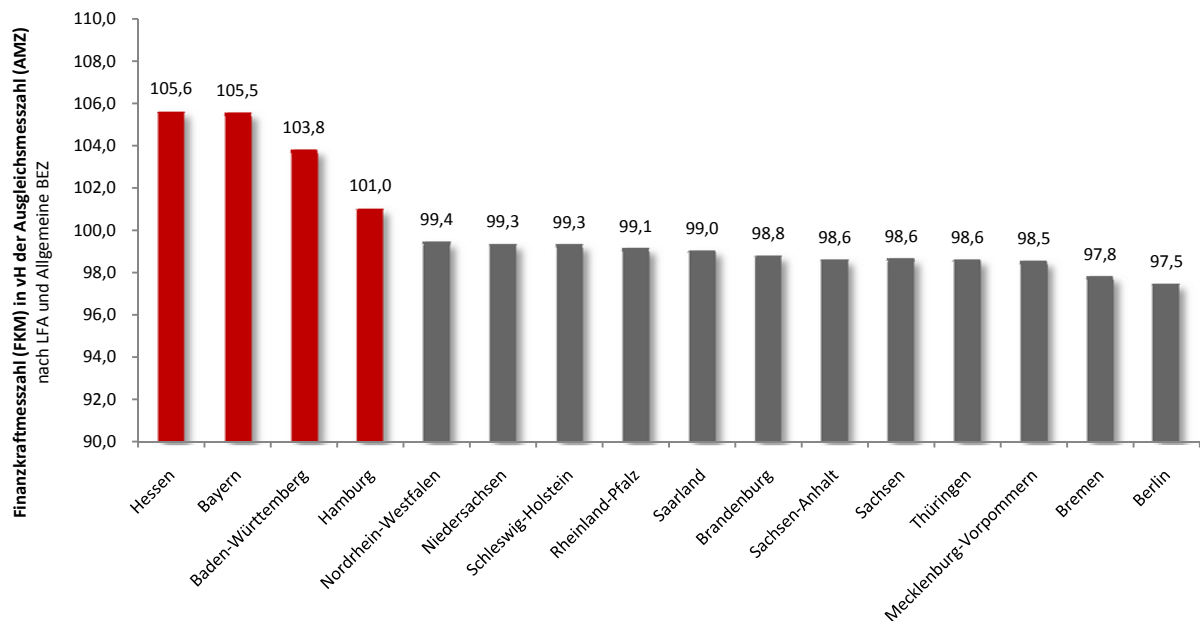
Quelle: Bundesministerium der Finanzen, vorläufige LFA-Abrechnung für das Ausgleichsjahr 2010; Eigene Berechnung; Eigene Darstellung.

© Forschungsstelle
Finanzpolitik

Ausgleichswirkung und regionale Steueraufkommensverteilung

Die Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen stellen ergänzende Mittel zur Deckung des allgemeinen Bedarfs der Länder dar. Deshalb sollte das Ausgleichsergebnis einschließlich der Gewährung von Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen betrachtet werden. Gemessen an der relativen Finanzkraft¹ der Länder nach Länderfinanzausgleich i.e.S. und Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (A-BEZ) zeigt sich die sehr hohe Ausgleichsintensität des deutschen Finanzausgleichs (Abb. 3). Kein Flächenland weist eine Finanzkraft nach A-BEZ auf, die mehr als 1,5 % von der Ausgleichsmesszahl als Maßstab für eine durchschnittliche einwohnerbezogene Finanzkraft abweicht. Lediglich die beiden Stadtstaaten Bremen und Berlin zeigen eine leicht höhere negative Abweichung. In der Gruppe der Geberländer weisen die Länder Hessen (+ 5,6 %), Bayern (+ 5,5 %) und Baden-Württemberg (+ 3,8 %) noch eine merkliche positive Abweichung von der durchschnittlichen Finanzkraft auf. Hamburg (+ 1 %) verfügt nach Ausgleich nur noch über eine ganz knapp überdurchschnittliche Finanzkraft.

Abb. 3: Relative Finanzkraft nach Länderfinanzausgleich und Allgemeine BEZ
Ausgleichsjahr 2010



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, vorläufige LFA-Abrechnung für das Ausgleichsjahr 2010; Eigene Berechnung; Eigene Darstellung.

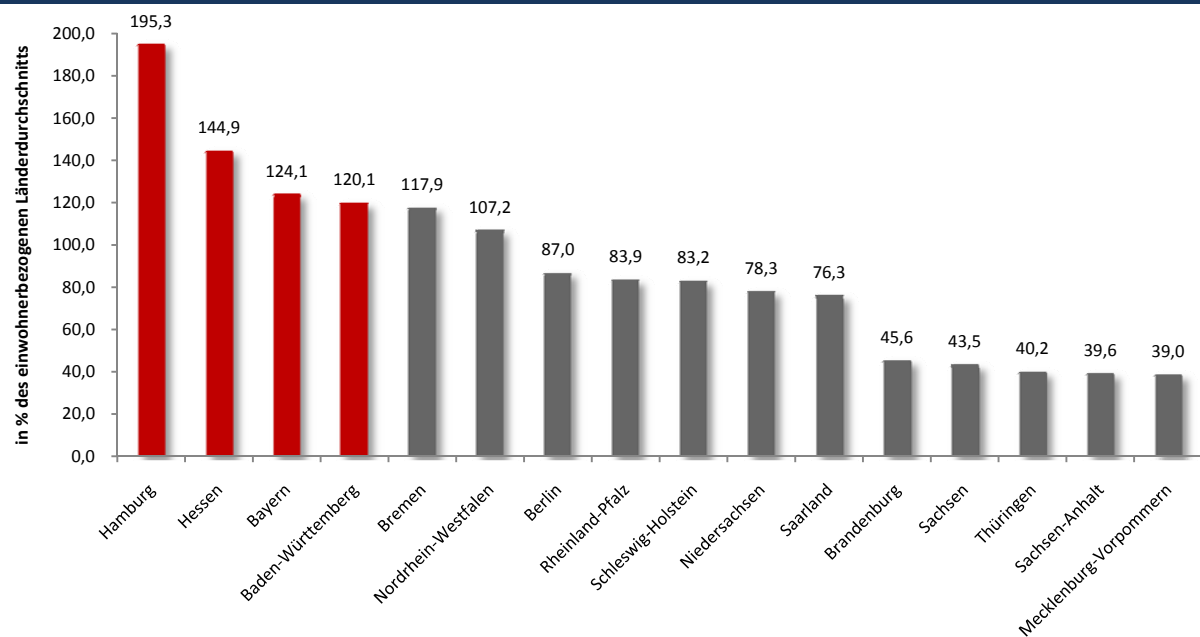
© Forschungsstelle
Finanzpolitik

Finanzkraftmesszahl (FKM) + Ausgleichszuweisung/- Ausgleichsbeiträge + Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen (A-BEZ) im Verhältnis zur Ausgleichsmesszahl (AMZ).

¹ Die relative Finanzkraft (RFK) misst das Verhältniss von tatsächlicher Finanzkraft (ausgedrückt durch die Finanzkraftmesszahl (FKM)) zu der Finanzkraft, die ein durchschnittliches Land hätte bzw. haben müsste und durch die Ausgleichsmesszahl (AMZ) zum Ausdruck gebracht wird.

Eine besondere Note erhält das obige Ergebnis, wenn auf die regionalen Steueraufkommen vor Zerlegung und Verteilung Bezug genommen wird. Dazu werden hier die regionalen Aufkommen aus der Einkommensteuer mit ihren besonderen Erhebungsformen (Lohnsteuer, veranlagte Einkommensteuer, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag und Abgeltungsteuer), aus der Körperschaftsteuer sowie aus den Landessteuern einschließlich Spielbankabgabe zusammengefasst und auf die jeweilige Wohnbevölkerung eines Landes bezogen. Die Umsatzsteuer wird hier nicht berücksichtigt. Auch werden hier die Gemeindesteuern ausgeblendet. Das Ergebnis ist in Abb. 4 wiedergegeben.

Abb. 4: Regionale Steueraufkommen 2010
Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Landessteuern



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, vorläufige LFA-Abrechnung für das Ausgleichsjahr 2010; Eigene Berechnung; Eigene Darstellung.

© Forschungsstelle
Finanzpolitik

Steueraufkommen lt. D2 vor Zerlegung und vor Verteilung; Einwohner: Stand 30.06.2010.

Bemerkenswert ist das zusammengefasste Pro-Kopf-Aufkommen von Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Landessteuern in Hamburg, insbesondere im Vergleich zu den beiden anderen Stadtstaaten Bremen und Berlin. Bremen weist allerdings ein ähnlich hohes Pro-Kopf-Steueraufkommen wie Baden-Württemberg auf. Hier ist allerdings anzumerken, dass bei einer einwohnerbezogenen Betrachtung und aufgrund des weiterhin vermuteten Mehrbedarfs² in Stadtstaaten gegenüber Flächenländern das Aufkommen auch auf eine fiktive Bevölkerung, die innerhalb Bremens versorgt werden

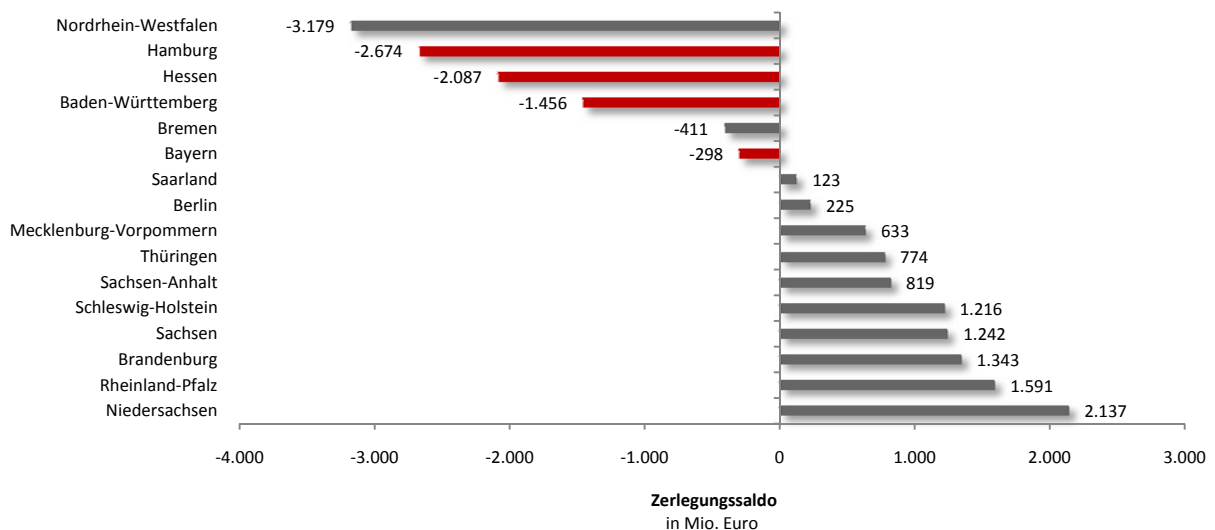
² Das Bundesverfassungsgericht hat zwar bislang zweimal in seinen Urteilen zum Finanzausgleich (1986 und 1992) die strukturelle Eigenart und Andersartigkeit hervorgehoben. Andererseits hat das Gericht 2006 erstmals in seinem Urteil vom 19. Oktober 2006 (BVerfGE 116, 327) den Ausgabenmehrbedarf in Stadtstaaten in Frage gestellt: "Es existieren auch keine belastbaren Daten, die belegen, dass sich die besondere Situation Berlins als Stadtstaat und zugleich teilweise neues Land zwingend in einem höheren Ausgabenniveau niederschlagen muss" (BVerfGE 116, 327 (407)).

muss, bezogen werden könnte. Durch die Anwendung der Einwohnerwertung wird gerade im Länderfinanzausgleich der vermutete Mehrbedarf finanziell abgedeckt, indem die Einwohner gewichtet werden. So gesehen müsste dann das regionale Steueraufkommen auch auf fiktive 890.407 Einwohner ($659.561 \times 1,35$) verteilt werden, was dann auch zu einer rechnerischen Verringerung des Pro-Kopf-Aufkommens auf unter 90 % des Länderdurchschnitts führen würde.

Lohnsteuerzerlegung

Durch die Lohnsteuerzerlegung floßen 411 Mio. Euro des Lohnsteueraufkommens im Jahr 2010 aus Bremen ab (Abb. 5). Den stärksten Abfluss verzeichnet Nordrhein-Westfalen, gefolgt von Hamburg und Hessen.

Abb. 5: Lohnsteuerzerlegung
Ausgleichsjahr 2010



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, vorläufige LFA-Abrechnung für das Ausgleichsjahr 2010; Eigene Berechnung; Eigene Darstellung.

© Forschungsstelle
Finanzpolitik

Bekannt ist, dass eine Änderung des gegenwärtigen Zerlegungsverfahrens bei der Lohnsteuer keine wesentlichen fiskalischen Veränderungen für den Haushalt des Landes Bremen bedeuten würde. Beispielsweise haben Kitterer und Plachta (2008) für das Land Bremen einen positiven fiskalischen Effekt von 26,1 Mio. Euro (40 Euro je Einwohner) auf der Basis des Ausgleichsjahres 2005 bei Anwendung des Betriebsstättenprinzips (Kitterer und Plachta 2008, S. 60) gegenüber dem heutigen Wohnsitzprinzip ermittelt (Hamburg: + 367 Mio. Euro). Durch Änderungen der Lohnsteuerzerlegungsvorschriften allein können die Haushaltsprobleme des Landes Bremen also nicht gelöst werden.

Reform des Länderfinanzausgleichs?

Das Ausgleichsvolumen des Länderfinanzausgleichs i.e.S. bewegt sich seit 1995 zwischen 6 und etwas über 8 Mrd. Euro. Die Ausgleichsbeiträge wurden überwiegend von fünf Ländern aufgebracht. Nordrhein-Westfalen hat noch im Jahr 2002 über 1,6 Mrd. Euro in den Länderfinanzausgleich eingezahlt. Danach ist eine deutliche Abnahme der Beitragsleistungen zu erkennen. Mittlerweile fällt Nordrhein-Westfalen als Geberland vollständig aus. Die Hauptlast in absoluten Beträgen tragen jetzt die Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen. Hamburg steuert noch 62 Mio. Euro bei. Es ist aber weniger das Ausgleichsvolumen selbst sondern in Verbindung mit den Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen der Gesamteffekt des bundesstaatlichen Ausgleichs, der in der Kritik steht. Abb. 3 zeigt die Wirkung eines sehr solidarischen Ausgleichs, der eigenverantwortliches Handeln jedoch überlagert. Der Ausgleich ist Ausdruck eines hohen Maßes an Übernahme von Risiken durch die bundesstaatliche Gemeinschaft. Ein Bundesstaat ist auch eine Risiko- und Haftungsgemeinschaft. Ein Bundesstaat muss seinen Teilstaaten aber auch Möglichkeiten zur freien Entfaltung lassen. Nach wie vor gilt der föderale Grundsatz der "Vielfalt in Einheit". Gegenwärtig kann kein Land seine fiskalische Situation maßgeblich und unabhängig von der Entwicklung der bundesstaatlichen Gemeinschaft selbst verbessern. Dies verhindert intensiv der gegenwärtige Länderfinanzausgleich. Für ein Land besteht lediglich die Möglichkeit, die Abhängigkeit vom Länderfinanzausgleich zu verringern. Damit wäre zwar ein politischer Erfolg verbunden, langfristig wird aber auch die Einnahmeseite eines Landes sowie die Haushaltssituation insgesamt eine Erfolgsgröße sein.

Noch ist Zeit, den im Jahr 2019 auslaufenden Länderfinanzausgleich auf eine neue Grundlage zu stellen. Dazu wird der politische Wille zur Solidarität genau so gehören wie die ökonomische Vernunft, die Gestaltungsfreiheit der Länder und ihre Eigenverantwortung zu stärken. Die Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen und die jährlich konstanten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen "Kosten politische Führung" (517 Mio. Euro p.a.) sowie die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen "Strukturelle Arbeitslosigkeit" (1 Mrd. Euro p.a.) summieren sich im Jahr 2010 auf 4,1 Mrd. Euro und machen damit rund 60 % des horizontalen Umverteilungsvolumens aus. Dies ist mehr als eine "Ergänzung" und zeigt die bereits heute bestehende starke Bedeutung des vertikalen Finanzausgleichs gegenüber dem horizontalen Finanzausgleich. Ob die Vertikalisierung des Finanzausgleichs insgesamt eine Reformoption darstellt, sollte zumindest geprüft werden.

André W. Heinemann

Literatur

Bundesverfassungsgericht (2006), *Urteil des zweiten Senats vom 19. Oktober 2006* (BVerfGE 116, 327).

Kitterer, Wolfgang und Plachta, Robert C. (2008), *Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs als Kernelement einer Modernisierung des deutschen Föderalismus*, 1. Aufl., Baden-Baden, Nomos.