

Erheblicher Korrekturbedarf am Länderfinanzausgleich (LFA)

Der LFA wird dem Förderalismus nicht mehr gerecht

von Manfred Groh MdL, Finanz - und Wirtschaftsbürgermeister a.D., Karlsruhe



Manfred Groh MdL,

Finanz - und Wirtschaftsbürgermeister a.D., Karlsruhe

1 Ausgangslage

Ziel des Länderfinanzausgleiches nach Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG ist es, die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen auszugleichen. Der 2. Senat des Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat sich zuletzt mit Urteil vom 19. Oktober 2006 mit dieser Thematik auseinandergesetzt. Dieses Urteil befasst sich zwar hauptsächlich mit der Frage der Bundesergänzungszuweisungen nach Art. 107 Abs. 2 Satz 3 Grundgesetz, berührt aber auch am Rande den Länderfinanzausgleich als solchen.

Unabhängig davon, ob sich das BVerfG erneut aufgrund angekündigter Klagen mit dieser Steuerverteilung beschäftigen muss, sagt alleine schon der gesunde Menschenverstand, dass wir eine unbefriedigende Ausgangslage haben, weil der Länderfinanzausgleich in seiner

derzeitigen Ausprägung nicht nur kaum erklärlich ist, sondern auch inhaltlich größtes gesellschaftliches Unbehagen auslöst. Es sollte zumindest das gesellschaftliche Unbehagen künftig beseitigt werden. Gesellschaftlich unbefriedigend ist, dass selbst die Geberländer kaum lösbare Probleme haben, ihre Haushalte auszugleichen, dies auch vor dem Hintergrund des gesetzlichen Verbots, ab 2020 keine neuen Schulden mehr machen zu dürfen.

Es geht aber auch um fehlende Leistungsanreize: Mehreinnahmen bei Geber- und Nehmerländern, insbesondere bei den kleineren Nehmerländern, werden durch das System in hohem Maße aufgezehrt. Daher sind die Anreize sowohl für Geber- als auch für Nehmerländer, sich um Steuermehreinnahmen zu bemühen, nicht ausreichend. Einerseits beklagen sich die Einwohner der Geberländer darüber, dass die Nehmerländer des Öfteren kostenfreie Leistungen anbieten, die die Geberländer nicht oder nicht kostenlos gewähren (Verzicht auf Studiengebühren oder Kindergartengebühren u.ä.). Andererseits kommt politischer Missmut auf, wenn Bundesländer ihre Haushaltsfehlbeträge in konjunkturelle, strukturelle und steuerliche Defizitbereiche aufteilen, um in der Folge die steuerlich bedingten Defizite als irrelevant auszublenden. Verstärkt wird dieser Missmut dann, wenn diese steuerlich bedingten Defizite auch noch komplett durch irgendwie geartete Ausgleichssysteme ausgeglichen werden sollen.

2 Derzeitige Regelungen und ihre Administrierbarkeit

Der bundesstaatliche Finanzausgleich ist ein staatsorganisationsrechtlicher Mechanismus zur Zuweisung finanzieller Steuergelder an Bund und Länder. Sie sollen so mit den zur Erfüllung

ihrer jeweiligen Staatsaufgaben notwendigen Mitteln ausgestattet werden. Der Begriff „Länderfinanzausgleich“ wird in zwei Ausprägungen verwendet: Der Länderfinanzausgleich im engeren Sinne bezeichnet den Ausgleichsmechanismus der Länder untereinander, wie er in Art. 107 GG geregelt ist. Der Länderfinanzausgleich im weiteren Sinne (Bundesstaatlicher Finanzausgleich) bezeichnet darüber hinaus das gesamte finanzielle Ausgleichssystem zwischen Bund und Ländern einschließlich der Steuerverteilung. Der Länderfinanzausgleich im engeren Sinne besteht in Ausgleichszahlungen finanzstarker –reicherer- Bundesländer (Geberländer) an finanzschwache –ärmere- Bundesländer (Nehmerländer).

Die Ausgleichspflicht ergibt sich aus einem Vergleich der sog. Ausgleichsmesszahl mit der Finanzkraftmesszahl. Dabei bildet die Ausgleichsmesszahl grundsätzlich ab, was ein Land an Einnahmen erzielt hätte, entsprächen seine Einnahmen den durchschnittlichen Einnahmen der Länder je Einwohner.

In die Berechnung werden aber verschiedene Gewichtungsfaktoren einbezogen.

Die Finanzkraftmesszahl hingegen stellt die tatsächlichen Einnahmen entsprechend der Kameralistik des einzelnen Landes dar.

Die Ausgleichsmesszahl wird dadurch berechnet, indem zuerst die Summe der Steuereinnahmen aller Bundesländer und der auf das Fördern von Erdöl und Erdgas erhobenen Förderabgaben durch die Einwohnerzahl aller Bundesländer dividiert wird. Dann werden für jedes Land diese durchschnittlichen Einnahmen je Einwohner mit der Einwohnerzahl des betreffenden Landes multipliziert. Hierbei ist allerdings zu beachten, dass den Stadtstaaten sog. "veredelte Einwohner" zugebilligt werden. Die Einwohnerzahl wird also um den

Faktor 1,35 multipliziert (Stadtstaatenprivileg). Dann müssen noch die Steuereinnahmen der Gemeinden aller Bundesländer durch die Einwohnerzahl aller Bundesländer dividiert, mit 0,64 sowie der Einwohnerzahl des Bundeslandes multipliziert werden, für das die Ausgleichsmesszahl berechnet werden soll. Bei der Berechnung der Einwohnerzahl allerdings ist wieder das Stadtstaatenprivileg zu beachten; außerdem haben die folgenden dünnbesiedelten Bundesländer veredelte Einwohner: Mecklenburg-Vorpommern: 1,05; Brandenburg: 1,03; Sachsen-Anhalt: 1,02. Addiert man die Ergebnisse aus beiden Teilrechnungen, so erhält man die Ausgleichsmesszahl.

Die Finanzkraftmesszahl ist die Summe der tatsächlichen Einnahmen des jeweiligen Landes aus Steuern und der für das Fördern von Erdöl und Erdgas erhobenen Förderabgabe sowie aktuell 64% der von den Gemeinden des jeweiligen Landes vereinnahmten (erhobenen) Steuern und deren Anteile an der Umsatz- und Einkommensteuer.

Ein Land ist ausgleichsberechtigt, also finanzschwach wenn die Ausgleichsmesszahl größer ist als die Finanzkraftmesszahl. In diesem Fall erhält das Nehmerland Zuweisungen der Geberländer, die technisch über den Bund als Zahlstelle abgewickelt werden. Zur Bemessung der Ausgleichszahlungen wird ein dreigeteilter, teilweise linear-progressiver Tarifverlauf angewendet. Erreicht ein Nehmerland mehr als 93 % der durchschnittlichen Finanzkraft sinkt die Ausgleichsintensität deutlich ab. Hierdurch wird die Finanzkraft der ausgleichsberechtigten Länder auf ein theoretisches Mindestniveau von rd. 73,4 % des Durchschnitts angehoben.

Die ausgleichspflichtigen, also finanzstarken Länder müssen von ihrem Überschuss einen progressiv wachsenden Anteil abgeben. Auch dieser

Teil wird mit dem dreigeteilten Tarifverlauf, der für die Nehmerländer gilt, berechnet. Die maximale Abschöpfung von 75 % wird bei den über 120 % des Durchschnitts liegenden Anteilen des Steueraufkommens erreicht. Von den gesamten Überschüssen eines Landes werden maximal 72,5 % abgeschöpft. Um eine Anreizwirkung zu erreichen, eigene Steuereinnahmen zu steigern, ist ein Prämienmodell vorgesehen. Danach werden deutlich überdurchschnittliche Steigerungen des Steueraufkommens zu 12 v.H. aus dem Ausgleichsmechanismus herausgenommen, verbleiben also vollständig bei dem jeweiligen Land.

Zusätzlich zum Länderfinanzausgleich werden leistungsschwachen Ländern Zuweisungen vom Bund sog. Bundesergänzungszuweisungen gewährt. Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen ("Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen) werden gewährt, wenn die Finanzkraft eines Landes auch nach den vorangegangenen Ausgleichsmechanismen unter 99,5 % des Länderdurchschnitts liegt. Der Fehlbetrag wird dann zu 77,5 % ausgeglichen. Kleinere Bundesländer erhalten zudem Bundesergänzungszuweisungen aus dem Bundeshaushalt für Kosten der politischen Führung. Den neuen Bundesländern und Berlin werden für die teilungsbedingten Kosten degressiv ausgestaltete Ergänzungszuweisungen gewährt. Zum Ausgleich der Sonderlasten durch strukturelle Arbeitslosigkeit werden einigen Ländern Ergänzungszuweisungen gewährt.

3 Bislang nicht berücksichtigte Finanzbeziehungen

Wenn durch Bundesgesetze das Steueraufkommen der Ländergesamtheit beeinträchtigt wird, dann erfordert es die Solidarpflicht der Länder gleichermaßen Gegensteuerungsmaßnahmen zu ergreifen,

letztlich im Bundesrat.

Es kann und darf nicht sein, aus politischen Gründen Steuergesetze im Bundesrat zu Lasten der Ländergesamtheit zu akzeptiert, ohne dass entsprechende Ausgleichs erfolgen. Hieraus sich ergebende Defizite dürfen im Rahmen der Solidarpflicht der Länder nicht einfach als gegeben hingenommen, eine entsprechende Ausgleichspflicht gar bestritten werden.

Es gibt aber auch finanzielle Ausgleichs, die prima vista nicht ohne weiteres erkennbar sind.

Die Nettobelastung beispielsweise von Baden-Württemberg aufgrund überproportionaler Leistungen an andere Bundesländer und an den Bund aus Steuern und Sozialabgaben bei gleichzeitiger Berücksichtigung der unterproportionalen Rückflüsse nach Baden-Württemberg beträgt aktuell schätzungsweise 15 Mrd. €. So fließen aus dem Land Baden-Württemberg in den Finanzausgleich der gesetzlichen Krankenkassen für den morbiditätsorientierten Risikostrukturausgleich jährlich 2,4 Mrd. € ein.

Die Rentenversicherung wird derzeit vom Bund mit 81 Mrd. € unterstützt. Die hieraus resultierende Belastung für Baden-Württemberg dürfte bei 4,5 Mrd. € liegen. Beim Arbeitslosengeld I und II können die finanziellen Leistungen des Landes mit ebenfalls 4,5 Mrd. € eingerechnet werden.

Ein vergleichbar ungutes Gefühl – so empfinden die Bürgerinnen und Bürger von Baden-Württemberg – bleibt beim Solidaritätszuschlag, der dem Bund zusteht. Auch hier steht zu befürchten, dass Baden-Württemberg im Vergleich zu anderen Bundesländern überproportional Leistungen erbringt, da das Volumen des Solidaritätszuschlags je Steuerpflichtigen in Baden-Württemberg über dem Bundesdurchschnitt

liegen dürfte. Dies korrespondiert aber mit der überdurchschnittlichen Steuerkraft von Baden-Württemberg.

4 Forderungen an künftige Steuergesetze und Europäische Transferleistungen

Am Beispiel der Brennelementesteuer wird ebenfalls deutlich, dass Schief lagen bei der Belastung der Länder entstehen, weil die als reine Bundessteuer ausgestaltete Brennelementesteuer ebenfalls Auswirkungen auf die Länder haben wird, z.B. durch die Möglichkeit des Betriebsausgabenabzugs. Schließlich verfügt nicht jedes Bundesland über entsprechende abgabepflichtige Einrichtungen, die zum Betriebsausgabenabzug berechtigt sind. Die daraus resultierenden Veränderungen im Länderfinanzausgleich treffen die Bundesländer unterschiedlich.

Sicherlich ist der LFA einnahmeorientiert. Auf der anderen Seite muss in diesem Zusammenhang die Intention des Art. 107 Abs. 2 GG beachtet werden, der „die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen“ sehen will.

Schließlich hat meines Erachtens die Diskussion um die Bundeswehr die Bundeseinrichtungen und ihre unmittelbaren bzw. mittelbaren Auswirkungen auf die Länder wieder in den Fokus gerückt. Diese Art von Gemeinschaftseinrichtungen muss Berücksichtigung finden durch eine besondere Art von Gemeinschaftssteuern und kann nicht einseitig dem

jeweiligen Bundesland als eigenerwirtschaftete Steuerkraft verbleiben. Ob dies umgekehrt auch gelten muss, etwa bei Standortschließungen, wäre ebenfalls noch eingehend zu untersuchen.

Nach Art. 107 Abs. 2 Grundgesetz sind „Finanzkraft und Finanzbedarf“ der Kommunen entsprechend zu berücksichtigen. Zurzeit fließt die kommunale Finanzkraft mit 64 % in den Länderfinanzausgleich ein. Dieser Wert ist in hohem Maße systemrelevant. Deshalb muss zwingend geprüft werden, ob und inwieweit er für alle Zeiten festgeschrieben ist sowie ob und inwieweit die Herausnahme einzelner kommunaler Steuerarten gerechterweise gewährleistet sein müssen. Bei der anstehenden Reform zur Grundsteuer halte ich diese Überprüfung für unabdingbar, gleichermaßen ist das Aufkommen über individuelle Hebesätze zu durchleuchten.

Im Übrigen wäre auch zu prüfen, inwieweit Europäische Zuschüsse an Länder oder Kommunen das Gleichgewicht im Länderfinanzausgleich tangieren, obwohl diese Zuwendungen ausgabenorientiert sind. Möglicherweise bestehen Ähnlichkeiten zu den Bundesergänzungszuweisungen.

5 Volkszählung 2011

Durch den anstehenden Zensus 2011 (Volkszählung) wird die Einwohnerzahl der einzelnen Bundesländer bzw. auch des Bundes insgesamt auf eine neue statistische Basis gestellt. Es ist dabei nicht auszuschließen, dass nach 23 Jahren (West) und nach 29 Jahren (Ost) es zu deutlichen Verschiebungen innerhalb der Bundesländer aber auch über die Bundesländer hinweg kommen wird. Durch die mittlerweile auch

schon 20 Jahre zurückliegende Wiedervereinigung Deutschlands, die entsprechende Wanderungen sowohl von Ost nach West, aber auch von West nach Ost nach sich gezogen hat, ist es möglicherweise zu Verschiebungen gekommen. Gleiches gilt sicherlich auch für Wanderungen in die Industrieregionen im Süden des Landes bzw. Abwanderungen aus wirtschaftsschwachen Regionen hin ins Ausland. Auch die unterschiedlichen Meldegesetze haben bis dato sicherlich zu Verwerfungen geführt. Wenn dem aber so ist, dann muss eine Neuausrichtung des LFA zumindest diese Wanderungen, sobald sie festgestellt sind, berücksichtigen.

Für Baden-Württemberg könnte sich beispielhaft ergeben, dass die Steuerkraft bei weniger Einwohner insgesamt dieselbe ist. Die Summe der Einwohner ist zunächst kein Garant für Steuerkraft. Sicherlich tragen auch die Empfänger von Leistungen aus öffentlichen Kassen zum Bruttoinlandsprodukt des jeweiligen Bundeslandes bei. Gleichzeitig sind aber die Leistungen aus öffentlichen Kassen (EStG) steuerfrei. Mit anderen Worten: Dadurch ergibt sich wiederum eine Ungleichgewichtung, weil die Empfänger öffentlicher Leistungen keine Lohn- oder Einkommensteuer zahlen. Wenn zusätzlich noch die Einwohner vieler Bundesländer als gewichtete Einwohner zu berücksichtigen sind, besteht zumindest die Gefahr, dass hier mit unterschiedlichen Maßstäben gemessen wird und damit der Ausgabenbezug eine Rolle im LFA spielt, die ihm eigentlich grundgesetzlich gar nicht zusteht.

Verstärkt wird die Einwohnerproblematik auch noch dadurch, dass die Steuergesetzgebung strikt – von Ausnahmen abgesehen – das Wohnsitzprinzip verfolgt. Durch verstärkte Mobilität sowohl der Arbeitnehmer als auch der Unternehmer ist es so, dass Wohnsitz und

Arbeitsort immer weiter auseinander driften. Damit hängt schließlich auch ein Stadt - Umlandproblem zusammen. Dies spielt sicherlich nicht innerhalb eines Bundeslandes eine Rolle, aber sicherlich bei Pendlern über Ländergrenzen hinweg und auch bei EU-Binnen-Pendlern.

6 Folgerungen

Ein weiterer Punkt wäre die sog. „Reichensteuer“. Mit einem solchen Zuschlag zur Einkommensteuer, der im Länderfinanzausgleich Berücksichtigung fände, wären überproportionale Leistungen finanzstarker Bundesländer zwangsläufig verbunden.

Elemente dieser „Reichensteuer“ existieren bereits als "Zuschlag" zur Einkommensteuer. Ab einem zu versteuernden Einkommen von 250.001 €/Grundtabelle erhöht sich der Spitzensteuersatz von 42% um 3% auf 45%.

Diese Steuermehreinnahmen müssen dem jeweiligen Bundesland verbleiben und dürfen nicht in den LFA einbezogen werden, weil sie nicht systemimmanent sind.

Dies alles zeigt in deutlicher Art und Weise auf, dass alle bundesgesetzlichen Regelungen im Rahmen einer Gesetzesfolgenabschätzung auf ihre Finanzwirksamkeit zu Gunsten, aber auch zu Lasten der Bundesländer im Länderfinanzausgleich abgeprüft werden müssen. Sicherlich werden heute in den Gesetzesentwürfen die Auswirkungen von Bundesgesetzen auf die Ländergesamtheit und die Gemeindegesamtheit dargestellt. Eine Quantifizierung für einzelne Länder und Gemeinden sowie eine

Quantifizierung der mittelbaren Auswirkungen erfolgt jedoch gegenwärtig nicht und ist für den Bund auch kaum leistbar. Ggf. wären die Länder für geeignete Berechnungen heranzuziehen.

Wenn z.B. Schleswig-Holstein überlegt, neue Abgaben zu erheben, wie etwa eine Küstenschutzabgabe, drängt sich erneut das Problem der fehlenden Anreizsystematik im Länderfinanzausgleich auf. Sollte diese Abgabe Steuerqualität haben, was zum jetzigen Zeitpunkt wohl unterstellt werden kann, dann scheint es mehr als fraglich, ob sich diese „Steuerabgabe“ für Schleswig-Holstein lohnt.

In diesem Zusammenhang sei auch darauf hingewiesen, dass längst nicht alle Einnahmen der Länder auf ihre Rechtsqualität als Steuer gründlich bewertet worden sind. Zu denken wäre beispielsweise an die Konzessionen im Energiebereich bei den Kommunen.

Reine Bundessteuern wie bspw. der Solidaritätszuschlag haben keine direkten Auswirkungen auf den Länderfinanzausgleich. Die indirekten Auswirkungen (z. B. die Minderung des Steueraufkommens, wenn eine Steuer als Betriebsausgabe abzugsfähig ist) lassen sich indes nicht präzise quantifizieren.

Grundsätzlich sind die Landesgesetzgeber als Haushaltsgesetzgeber frei in der Verwendung ihrer Mittel. Wenn jedoch Geberländer ausgleichspflichtig sind, stellt sich die berechtigte Frage, ob nicht auch die Nehmerländer „verwendungspflichtig“ sein sollten. Dies könnte beispielhaft durch einen „Verwendungsnachweis“ über die Wirtschafts-, Struktur- und Infrastrukturmaßnahmen erfolgen. Ziel der Ausgleichszahlungen muss eigentlich sein, dass eine nachhaltige

Erschließung von Steuerressourcen durch entsprechende Wirtschaftsentwicklung erfolgt.

Durch den Stabilitätsrat sind bereits Maßnahmen gegen einzelne Länder möglich, aber keine Sanktionen. Die Frage ist, wie mit ggf. künftigen Verstößen gegen das Neuverschuldungsverbot ab 2020 verfahren werden soll. Möglichkeiten wären die Einleitung eines „Insolvenzverfahren“ und/oder die Streichung von Finanzzuweisungen.

Steuereinnahmen müssen sich lohnen; dies gilt insbesondere für Hebesätze. Künftige (Steuer-)gesetze müssen immer den LFA berücksichtigen. Dies ist die Forderung für den künftigen LFA.

Forderungen nach mehr Steuerautonomie für die Länder bzw. Gemeinden sind offensichtlich politisch nicht mehrheitsfähig, wie sich zuletzt bei der FöKo II gezeigt hat. Hier bleiben auch die Ergebnisse der Gemeindefinanzkommission abzuwarten.

7 Fazit

Solidarität darf keine Einbahnstraße sein. Solidarität bedeutet einen fairen Ausgleich zwischen denen, die solidarisch Hilfe geben und denen, die auf die solidarische Hilfe angewiesen sind. Ziel muss sein, dass ein künftiger Länderfinanzausgleich die Voraussetzungen dafür schafft, dass die leistungsempfangenden Länder Schritt für Schritt aus ihrem Status als Nehmerländer herauskommen. Hierzu sind geeignete Anreize zu entwickeln.

Ob und inwieweit solche Leistungsanreize indes überhaupt geschaffen werden können, muss angesichts der Anzahl der am Verfahren

beteiligten Bundesländer stark bezweifelt werden.

Zur Zeit sind 16 Bundesländer unterschiedlichster Ausprägung an der Steuerverteilung beteiligt, obwohl ihre finanzielle Leistungsfähigkeit zur Gewährleistung gleicher Lebensverhältnisse nie auf den Prüfstand gestellt wurde.

Diese elementare Voraussetzung wurde offenkundig bei der Schaffung der neuen Bundesländer anderen politischen Kriterien untergeordnet. Gleiches trifft auf verschiedene alte Bundesländer zu, wenn sie über Jahrzehnte hinweg nachweislich zentrale Aufgaben mangels Finanzaufkommen nicht gewährleisten können.

Solchermaßen künstlich getroffene Staatsgliederungen müssen im LFA logischerweise genau zu den Imponderabilien führen, über die wir uns beklagen, die Unbehagen auslösen und die die unterschiedlichen Lebensverhältnisse nicht beseitigen, sondern gar noch ausweiten. Noch schlimmer zu werten sind die leistungshemmenden, systemimmanenten Regelungen des LFA. Sie machen nämlich die Bundesrepublik unnötig teuer, verlangen von den Bürgerinnen und Bürgern sowie den Unternehmen mehr Steuern und Abgaben ab, als dem Grunde nach notwendig. Wenn demzufolge fehlende Leistungsanreize sowohl auf Nehmerseite wie auf Geberseite argumentativ heraus gestellt werden, dann zeigt dies einmal mehr, wie längst überfällig eine Grundsatzdiskussion über die Neugliederung und Finanzierbarkeit unserer Bundesrepublik ist.

Wir alle dürfen gespannt sein, ob sich dieser Frage auch das Bundesverfassungsgericht in einer Gesamtbetrachtung annehmen kann.