

Finanzausgleich: Funktionen und Funktionsweise *

Inhaltsübersicht

A. Aufgaben der bundesstaatlichen Finanzverfassung und des bundesstaatlichen Finanzausgleichs

- I. Aufgabengerechte Finanzausstattung als Ziel des bundesstaatlichen Finanzausgleichs
- II. Hohe Anforderungen an die Gewährleistung der aufgabengerechten Finanzausstattung
- III. Vorgaben der Art. 106, 107 GG: Annäherung an die aufgabengerechte Finanzausstattung durch ein mehrstufiges System des Finanzausgleichs
- IV. Die Aufgaben des Gesetzgebers bei der Gestaltung des Finanzausgleichs durch Maßstäbengesetz und Finanzausgleichsgesetz

B. Der Finanzausgleich bis zum Jahr 2004

- I. Primärer vertikaler Finanzausgleich: Verteilung der Steuereinnahmen auf Bund und Länder (Art. 106 GG)
- II. Primärer horizontaler Finanzausgleich: Zerlegung und Umsatzsteuerverteilung (Art. 107 Abs. 1 GG)
 1. Zerlegung von Steuern
 2. Umsatzsteuer
- III. Länderfinanzausgleich (LFA) gem. Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG
 1. Grundsätze
 2. Struktur des Ausgleichsmechanismus (§§ 4, 5 FAG)
 3. Bestimmung der relevanten Einnahmen (FKMZ)
 4. Die Ermittlung der Ausgleichsmesszahl
 5. Bemessung der Ausgleichszuweisungen und -beiträge
- IV. Bundesergänzungszuweisungen (BEZ)
 1. Fehlbetrags-BEZ (§ 11 Abs. 2 FAG)
 2. BEZ zum Ausgleich von Sonderlasten (§ 11 Abs. 3 bis 6 FAG)
- V. Die Regelungen zur Abfinanzierung des Fonds "Deutsche Einheit"

C. Die Neuregelung des Finanzausgleich zum Jahr 2005

- I. Primärer vertikaler Finanzausgleich: Maßstäbliche Regelungen für die Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern
- II. Primärer horizontaler Finanzausgleich: Neue Regelung für die Umsatzsteuerverteilung zwischen den Ländern (Art. 107 Abs. 1 GG)

* Zur Demonstration der Wirkungen des Finanzausgleichs wird im folgenden auf Daten des Ausgleichsjahres 2000 zurückgegriffen. Die Daten des Ausgleichsjahres 2001 sind durch Sondereffekte, insbesondere eine Rückzahlung von Förderabgabe des Landes Niedersachsen in Höhe von fast 2,5 Mrd. DM, aber auch steuerrechtsänderungsbedingte vermutlich singuläre Effekte beeinflusst und werden daher als weniger geeignet zur Darstellung der strukturellen Wirkungen angesehen. Auf eine Umstellung der Rechnungen auf Euro wurde verzichtet. Soweit sich Angaben ausdrücklich auf das Jahr 2005 beziehen, liegen dem die Annahmen der Steuerschätzung des Jahres 2002 für das Jahr 2005 zugrunde.

III. Länderfinanzausgleich (LFA) gem. Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG: Überprüfung und Modifikation der einzelnen Finanzausgleichselemente

1. Neuregelungen zur Bestimmung der relevanten Einnahmen (FKMZ)
2. Die Ermittlung der Ausgleichsmesszahl
3. Bemessung der Ausgleichszuweisungen und -beiträge

IV. Bundesergänzungszuweisungen (BEZ)

1. Allgemeine BEZ (§ 11 Abs. 2 FAG (2005))
2. Sonderbedarfs-BEZ zum Ausgleich teilungsbedingter Sonderlasten (§ 12 Abs. 5 MaßstG, §11 Abs. 3 FAG (2005))
3. Sonderbedarfs-BEZ zum Ausgleich besonders hoher Kosten politischer Führung (§ 12 Abs. 6 MaßstG, §11 Abs. 4 FAG (2005))
4. Sonderbedarfs-BEZ als Instrument zur Sanierung in einer extremen Haushaltsnotlage (§ 12 Abs. 4 MaßstG)

V. Die Regelungen zur Abfinanzierung des Fonds "Deutsche Einheit"

VI. Das Ergebnis des Finanzausgleichs: angenäherte, nicht nivellierte Finanzkraft der Länder

A. Aufgaben der bundesstaatlichen Finanzverfassung und des bundesstaatlichen Finanzausgleichs

I. Aufgabengerechte Finanzausstattung als Ziel des bundesstaatlichen Finanzausgleichs

Das Grundgesetz garantiert Bund und Ländern eine **eigenständige und voneinander unabhängige Haushaltswirtschaft** (Art. 109 Abs. 1 GG). Die haushaltswirtschaftliche Selbstständigkeit ist eine **unabdingbare Voraussetzung für die eigenverantwortlichen Wahrnehmung der Aufgaben** von Bund und Ländern. Reale Handlungsfähigkeit aber setzt die tatsächliche Verfügung über eine angemessene, den Aufgaben entsprechende Finanzausstattung voraus: Nur wenn Bund und Länder über hinreichende laufende Einnahmen zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügen, kann sich die von Art. 20 Abs. 1 GG vorausgesetzte, in Art. 79 Abs. 3 GG garantierte eigene Staatlichkeit von Bund und Ländern in der Realität entfalten.

Aufgabe der bundesstaatlichen Finanzverfassung ist, die finanzielle Grundlage für eigenständige Aufgabenerfüllung und politische Gestaltung in Bund und Ländern zu schaffen und zu erhalten. Bund, Ländern und Gemeinden soll die **Aufgabenwahrnehmung auf angemessenem Niveau** und unter Beachtung der **Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse** im Bundesgebiet möglich sein.

Herzstück der bundesstaatlichen Finanzverfassung ist der bundesstaatliche Finanzausgleich: Er sichert Bund und Ländern durch vertikale und horizontale Aufteilung und Umverteilung eine **aufgabengerechte Finanzausstattung** und einen rechtsverbindlichen, verlässlichen Handlungsspielraum für ihre Politik. Dies ist die **allgemein übergreifende Funktion jeder verfassungsrechtlichen, gesetzlichen und untergesetzlichen Regelung des Finanzausgleichs**.

II. Hohe Anforderungen an die Gewährleistung der aufgabengerechten Finanzausstattung

Damit übernimmt der bundesstaatliche Finanzausgleich keine einfache Aufgabe. Die Sicherung der finanziellen Handlungsfähigkeit und Selbstständigkeit der Länder trifft auf schwierige Bedingungen:

Die **Länder tragen die Hauptlast der Verantwortungsübernahme** und hierbei nach der grundgesetzlichen Regelung der Ausgaben nicht nur Personal- und weitere Verwaltungsausgaben, sondern regelmäßig auch die Sachausgaben. Die bundesstaatliche Ausgabenverantwortung knüpft regelmäßig an die Verwaltungszuständigkeit an (**Verwaltungskonnexität**), nicht an die Gesetzgebungskompetenz (Gesetzgebungs- oder Veranlasserkonnexität); Aufgaben und -Ausgabenverantwortung fallen so auseinander. Letztere trifft die Länder entweder direkt oder - bei Wahrnehmung der Aufgabe auf der kommunalen oder Kreisebene - indirekt über ihre **Verantwortung für die finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommunen**, die sie je nach Ausprägung in der Landesverfassung übernehmen müssen.

Der Bundesgesetzgeber normiert häufig sehr **enge Vorgaben für den Vollzug seiner Gesetze**. Die Länder können so nur in sehr beschränktem Ausmaß beeinflussen, welcher Aufwand ihnen für die Erfüllung einer Aufgabe entsteht. Ein nicht unbeträchtlicher Teil ihrer Mittel ist damit von vornherein festgelegt und steht für autonom gesetzte haushaltswirtschaftliche oder politische Ziele nicht mehr zur Verfügung. Auch

Gemeinschaftsrecht lässt den Ländern beim Vollzug häufig keinen oder nur minimalen Spielraum zur Bestimmung der Ausgaben.

Die Länder sind von bundes- und gemeinschaftsrechtlich **vorgegebenen Auf- und Ausgabenlasten** zudem **sehr ungleich betroffen**. Viele Ausgaben, wie etwa für Sozialhilfe oder für Wohngeld, sind in Stadtstaaten oder strukturschwachen Gebieten besonders hoch und beanspruchen die weniger finanzstarken Länder stärker als prosperierende Regionen. Die betroffenen Länder müssen in vielen finanzrelevanten Aufgabenbereichen pro Kopf ihrer Bevölkerung mehr ausgeben.

Die **Steuern**, die die Haupteinnahmequelle von Bund und Ländern bilden, sind fast ausschließlich **bundsgesetzlich geregelt**; der Bund beteiligt sich am Ertrag der wichtigsten Steuern (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer) rund zur Hälfte und nimmt eine Reihe von Steuern ganz für sich in Anspruch (so etwa die Mineralölsteuer). Die Länder haben im Interesse einer gleichmäßigen Besteuerung und zur Vermeidung eines unfairen Steuerwettbewerbs auch bei den Landessteuern keine eigenen Steuergestaltungsrechte. So sind sie in besonderem Maße darauf angewiesen, dass ein fairer und sorgfältig auf die vorhandenen Finanzierungsbedürfnisse abgestimmter Finanzausgleich ihnen den finanziellen Handlungsspielraum sichert.

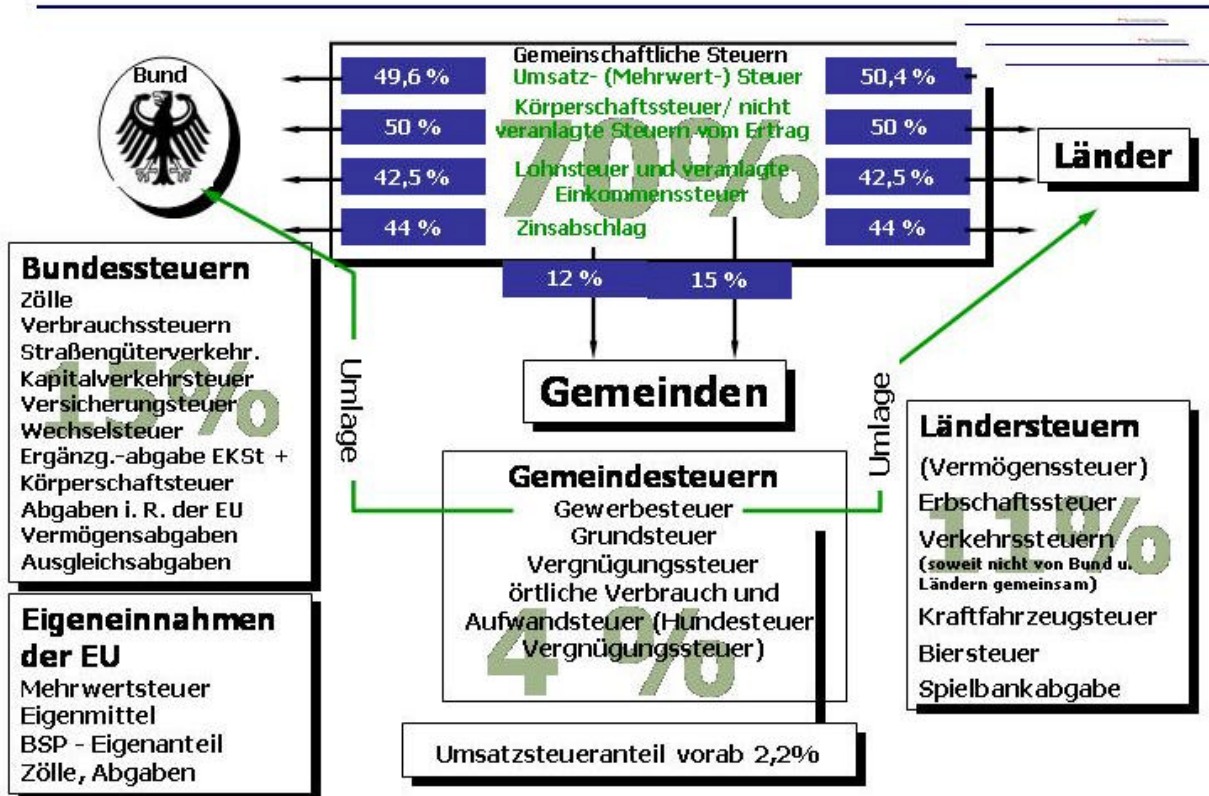
III. Vorgaben der Art. 106, 107 GG: Annäherung an die aufgabengerechte Finanzausstattung durch ein mehrstufiges System des Finanzausgleichs

Das Grundgesetz zielt mit einem mehrstufigen Steuerverteilungs- und Ausgleichssystem (Art. 106, 107 GG) auf eine aufgabengerechte Finanzausstattung für Bund und alle Länder.

Auf einer ersten Stufe wird die **Steuerverteilung zwischen dem Bund und den Ländern** in ihrer Gesamtheit in den Blick genommen (vertikale Finanzverteilung). Besondere Bedeutung hat hier das flexible, durch zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz zu regelnde Instrument der Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländergesamtheit.

Aufteilung der Steuereinnahmen

(Stand 1.1.2002; aufbauend auf Vorlage von Prof. Dr. Thomas Lenk, Universität Leipzig)

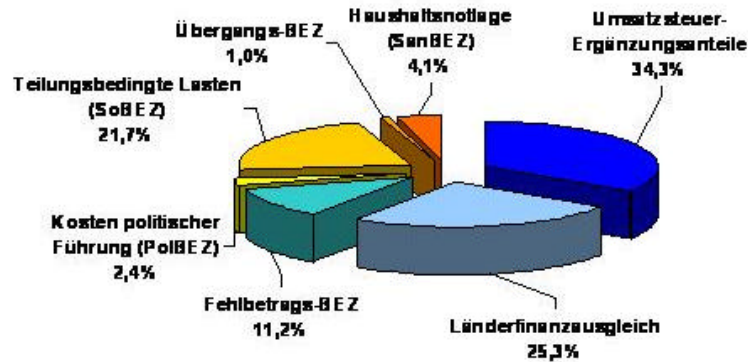


Die **Steuerverteilung zwischen den Ländern** wird durch die Regelungen über die Ertragshoheit bei einzelnen Steuern, das Steuererlegungsrecht und die Aufteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer einschließlich der Umsatzsteuerergänzungsanteile geordnet.

Kernstück des horizontalen Finanzausgleichs ist der **Länderfinanzausgleich (LFA)** gem. Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG. Er sichert eine aufgabengerechte Ausstattung durch einen angemessenen Ausgleich der "unterschiedlichen Finanzkraft" der Länder, d.h. eine **mit Blick auf die Aufgaben erfolgende Annäherung der Finanzkraft** der finanzschwächeren Länder **an die durchschnittlich zur Verfügung stehenden Mittel**, die im Rückgriff auf die überdurchschnittliche Finanzkraft der finanzstärkeren Länder finanziert wird.

Dieser Ausgleich wird im Anschluss daran durch **Ergänzungszuweisungen** des Bundes (Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG) vervollständigt. Hier können **besondere Ausgleichsbedürfnisse** einbezogen werden, die in dem an Durchschnittswerten orientierten horizontalen Finanzausgleich nicht berücksichtigt werden oder die die Leistungsfähigkeit des horizontalen Ausgleichs und der solidarverpflichteten Länder übersteigen.

Stufen horizontale Steuerverteilung/bundesstaatlicher Finanzausgleich (geltendes Recht) (Jahr 2000; in v.H. der Gesamttransfers)



Die **sonstigen Bundesfinanzhilfen** (insbes. Finanzhilfen nach Art. 104a Abs. 4 GG und Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a und 91b GG, ÖPNV-Überweisungen nach Art. 106a GG) und Zahlungen der Europäischen Gemeinschaft sind in Voraussetzungen und Wirkungen **nicht Teil des Finanzverteilungs- und Finanzausgleichssystems**; sie setzen eine im übrigen aufgabengerechte Ausstattung der Beteiligten schon voraus, damit ihre sachlichen Zielsetzungen sich verwirklichen können. Wo sie einen Ausgleich z. B. von unterschiedlicher Wirtschaftsstruktur anstreben, sind sie als gezielte Unterstützung der eigenen Bemühungen der Länder um Strukturentwicklung konzipiert, zu der diese eben erst auf der Basis des Finanzausgleichs in der Lage sind.

IV. Die Aufgaben des Gesetzgebers bei der Gestaltung des Finanzausgleichs durch Maßstäbengesetz und Finanzausgleichsgesetz

Art. 106, 107 GG treffen in einigen grundlegenden Fragen unmittelbare Festlegungen; im übrigen **geben sie Ziele und Strukturen des mehrstufigen Finanzausgleichs vor** und überlassen die Ausgestaltung im Einzelnen dem Gesetzgeber. Der Gesetzgeber hat die unterschiedlichen Ziele und Maßstäbe im Hinblick auf die finanzwirtschaftliche Realität zu bewerten und schließlich die konkreten Ansprüche der Beteiligten zu bemessen und rechtsverbindlich zu regeln.

Nach dem Wortlaut der Verfassung sind die vertikale und die horizontale Verteilung in einem einheitlichen Gesetz, dem Finanzausgleichsgesetz, zu regeln. Das derzeitige, noch bis Ende 2004 geltende FAG wurde 1993 als Bestandteil des Solidarpakts (I) verabschiedet. Auf sei-

ner Basis wird seit 1995 der gesamtdeutsche Finanzausgleich durchgeführt, der den zweigeteilten und mit umfangreichen Sonderregelungen ergänzten Ausgleich der Jahre 1990 bis 1994 ablöste.

In seinem auf die Klagen Baden-Württembergs, Bayerns und Hessens ergangenen Urteil vom 11.11.1999 **gab das Bundesverfassungsgericht einen neuartigen Ansatz vor**: Der Gesetzgeber solle in einem gesonderten Gesetz (Maßstäbengesetz) die **abstrakten Maßstäbe** niederlegen, die er zur Bestimmung der finanziellen Ansprüche und Verpflichtungen von Bund und Ländern für erforderlich hält und bei der Festsetzung der Leistungen im Finanzausgleichsgesetz beachten will. Auf dieser Grundlage solle er dann **konkrete „Zuteilungs- und Ausgleichsfolgen“** im Finanzausgleichsgesetz festlegen.

Die Zielsetzungen des Maßstäbengesetzes lassen sich folgendermaßen charakterisieren:

Das Maßstäbengesetz soll **Transparenz verbessern** und den Finanzausgleichsgesetzgeber zur **Begründung und zur konsequenten Beachtung der** von ihm **selbst gewählten Maßstäbe** zwingen.

Finanzausgleichsrechtliche Verteilungsentscheidungen sollen **nicht rein vom Ergebnis her** getroffen bzw. als Kompromiss ergebnisorientiert "ausgehandelt" werden.

Das Bundesverfassungsgericht bestimmte in seinem Urteil vom 11.11.1999, dass bis zum Ende des Jahres 2002 ein Maßstäbengesetz und bis spätestens zum Ende 2004 ein neues, aus dem Maßstäbengesetz zu entwickelndes Finanzausgleichsgesetz zu erlassen sei. Praktisch bedeutete dies, dass die Gesamtregelung des Solidarpakts II für die ursprünglich avisierte Laufzeit fortgeführt wurde, die **Anschlussregelung des Solidarpakts II** jedoch bereits **unter ausdrücklicher Formulierung der „Maßstäbe“ zu schaffen sei**. Inhaltlich folgte aus der Konzeption des Maßstäbengesetzes, dass das Bundesverfassungsgericht den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers zur Konkretisierung der von unbestimmten Gesetzesbegriffen durchzogenen verfassungsrechtlichen Vorgaben des Finanzausgleichs betont und von neuen konkreten Vorgaben absah. Der Transparenzfunktion des Maßstäbengesetzes entsprechend, finden sich in der Urteilsbegründung vor allem **Prüf- und Begründungsanforderungen**, die z.T. aus früheren Urteilen wiederholt und ggf. neu akzentuiert werden.

Im **Sommer 2001 gelang nach intensiven Auseinandersetzungen** zwischen Bund und Ländern eine Verständigung über gesetzlich niederzulegende Maßstäbe sowie die konkret zu wählende Ausgestaltung für den Finanzausgleich ab dem Jahre 2005. Der Bundestag verabschiedete darauf hin unter Zustimmung des Bundesrates das „Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (**Maßstäbengesetz - MaßstG**)“ vom 9. September 2001. Die Neuregelung des **Finanzausgleichsgesetzes** erfolgte als **Art. 5 des Solidarpaktfortführungsgesetzes** (Gesetz zur Fortführung des Solidarpakts, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Abwicklung des Fonds „Deutsche Einheit“ (SFG)“ vom 20.12.2001.

Die Maßstabsetzung erfolgte weder im „luftleeren Raum“ noch unter der Zielsetzung, den Finanzausgleich in seinen Grundstrukturen umzustoßen und vollständig zu verändern. Die oben skizzierten verfassungsrechtlichen und finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen hätten ein solches Vorgehen ohnehin nicht zugelassen. Die **Neuregelung** orientierte sich daher **im Rahmen des geltenden Verfassungsrechts** an der Grundstruktur des bisherigen, im Wesentlichen auf die letzte **Finanzverfassungsreform von 1969 zurückgehenden Systems**. Der Auftrag des Maßstäbengesetzgebers bestand also darin, die bereits dem geltenden Regelungen des Finanzausgleichs zugrundeliegenden, in der umfangreichen Verfassungsrechtsprechung zu verschiedenen Finanzausgleichsgesetzen herausgearbeiteten und bewerteten Maßstäbe ausdrücklich zu formulieren, zu präzisieren und zugleich in ihrer Gültig-

keit als Maßstäbe zu überprüfen und zu begründen. Entsprechende Arbeit war bei den konkreten Folgerungen im Finanzausgleichsgesetz zu leisten.

Im Folgenden wird zunächst die bis zum Jahr 2004 geltende Regelung des Finanzausgleichs im Rahmen des Solidarpakts I dargestellt. Hieran schließt sich eine Darstellung des ab dem Jahr 2005 geltenden Regimes aus Maßstäbengesetz und Finanzausgleichsgesetz (2005) an. Die Ausführungen legen hierbei einen Schwerpunkt auf den horizontalen Finanzausgleich und die horizontal ausgleichenden Elemente; die vorangehenden Stufen des Finanzverteilungssystems behandelt sie nur insoweit, als dies zum Verständnis der horizontalen Problematik erforderlich ist. Auch die politische Auseinandersetzung hat sich hier schwerpunktmäßig konzentriert.

B. Der Finanzausgleich bis zum Jahr 2004

I. Primärer vertikaler Finanzausgleich: Verteilung der Steuereinnahmen auf Bund und Länder (Art. 106 GG)

Die Finanzverfassung weist in Art. 106 Abs. 1 und 2 GG einige Steuern nach dem Trennprinzip exklusiv dem Bund (z.B. Mineralöl-, Tabak-, weitere Verbrauchsteuern, Versicherungssteuer, Solidarzuschlag) bzw. den Ländern zu (insbesondere Vermögen-; Erbschaft- Grunderwerb- und Kraftfahrzeugsteuer). Die Steuern mit dem größten Anteil am Aufkommen werden auf Bund und Länder verteilt: Von der **Einkommensteuer** erhalten die Gemeinden 15 % (Lohn- und veranlagte Einkommensteuer) bzw. 12 % (Zinsabschlag), im Übrigen teilen sich Bund und Länder die Einkommensteuer und die **Körperschaftsteuer je zur Hälfte**. Die Gewerbesteuer fließt den Gemeinden zu, jedoch erhalten jedoch Bund und Länder eine Beteiligung über die Gewerbesteuerumlage. Mit dieser fließt derzeit etwas unter ein Drittel des Aufkommens an Bund und Länder (etwa im Verhältnis 1:2).

Die **Umsatzsteuer** wird ebenfalls zwischen Bund und Ländern geteilt, doch sind hier die Anteile nicht in der Verfassung selbst festgelegt. Die Umsatzsteuer stellt vielmehr **das "flexible Element"** des vertikalen Finanzausgleichs dar, mit dessen Hilfe der Finanzausgleichsgesetzgeber die vertikale Aufteilung der Gesamtfinanzmasse an die jeweiligen Bedürfnisse von Bund und Ländergesamtheit (einschließlich der Gemeindeebene) anpassen kann. Hierzu fordert Art. 106 Abs. 3 Satz 4 GG einen **Vergleich der finanziellen Mittel und Bedürfnisse** der beiden Ebenen mit dem Ziel einer gleichmäßigen Deckung der beiderseits erforderlichen Ausgaben. Dieser Vergleich erfolgt **in Form des Deckungsquotenverfahrens** auf der Basis der Finanzplanungen von Bund und Ländern (Gemeinden). **Zusätzlich** werden in die Festsetzung der Anteile gem. Art. 106 Abs. 3 Satz 5 GG Steuermindereinnahmen einbezogen, die den Ländern ab 1. Januar 1996 aus der Berücksichtigung von Kindern im Einkommenssteuerrecht (sog. **Familienleistungsausgleich**) entstehen.

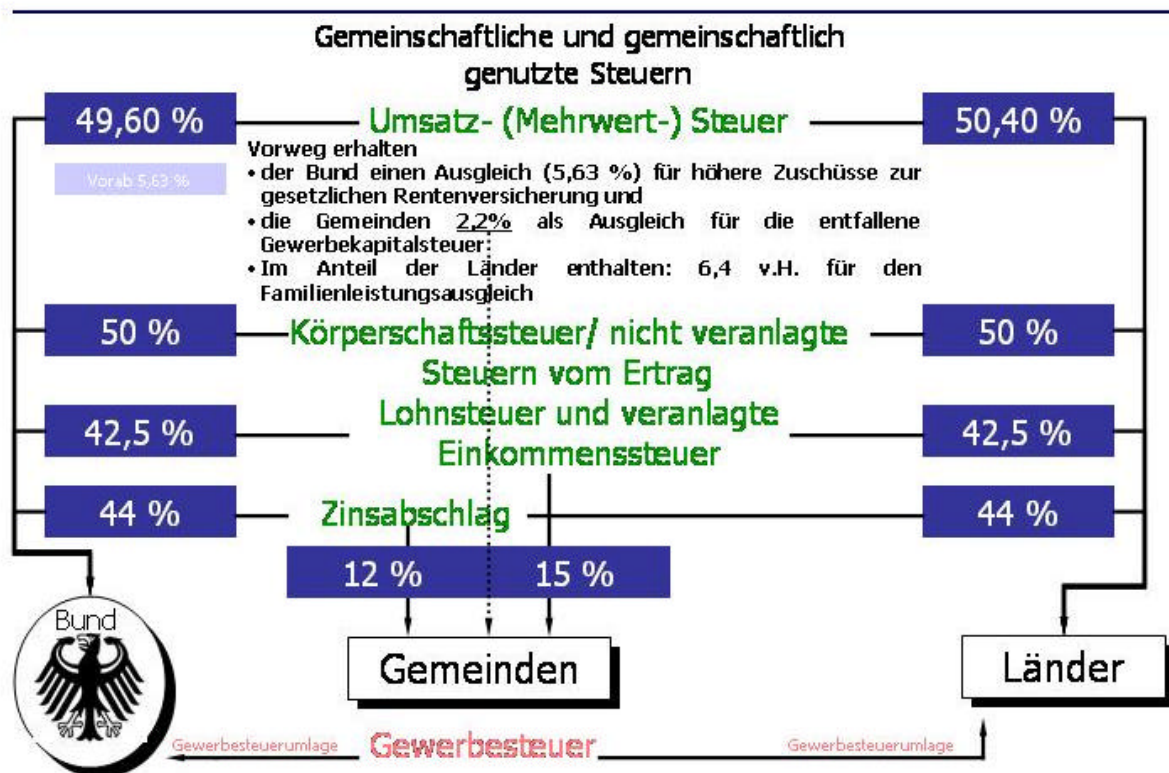
Zwischen Bund und Ländern bestehen seit langem **tiefgreifende Auffassungsunterschiede** hinsichtlich der **Methoden der Deckungsquotenberechnung** und der korrekten Art und Weise der Einbeziehung der Steuermindereinnahmen im Familienleistungsausgleich nach Art. 106 Abs. 3 Satz 5 GG. Dies hat zur Folge, dass die gesetzgeberische Bewertung der Finanzverhältnisse nicht von einvernehmlich errechneten Quoten ausgehen kann. Bund und Länderseite gehen in der politischen Auseinandersetzung jeweils von Ausgleichsforderungen aus, die sich aufbauend auf ihrer Methodik ergeben. Die **gesetzgeberische Entscheidung über die festzusetzenden Anteile ist dann als Kompromiss** zwischen diesen - regelmäßig erheblich auseinanderklaffenden - Forderungen zu suchen. Dies entspricht zwar nicht Vorstellungen, wonach die Umsatzsteuerverteilung als eine lediglich gesetzlich umzusetzende Rechenoperation durchzuführen sei. Solche Vorstellungen wären aber ohnehin unrealistisch

und verschlössen die Augen vor der erheblichen politischen Bedeutung dieses Verteilungsschrittes. Die Festsetzung ausgehend von unterschiedlichen Deckungsquotenberechnungen ist daher ein vertretbarer Weg, zumal sich die Beteiligten durchaus um eine Klärung der Streitfragen bemühen und die Ursachen der Unterschiede den Entscheidungsträgern hinreichend transparent gemacht werden.

Die aktuelle Verteilungsregelung des § 1 FAG zeigt, wie schwierig sich ein Ausgleich der Deckungsbedürfnisse vor dem Hintergrund der Meinungsunterschiede gestalten kann. Hiernach erhält zunächst der Bund einen Anteil von 5,63 % mit Bezug auf Belastungen durch einen zusätzlichen Zuschuss des Bundes an die Rentenversicherung (**Vorab-Anteil des Bundes**). Da dieser Vorab die finanzielle Belastung durch die Zuschussverpflichtung, also nur jeweils bis zu einer bestimmten Höhe ausgleichen soll, ist eine Anpassung des Anteils im Falle der Veränderung von Umsatz-Steuersätzen vorgesehen. Von dem danach verbleibenden Aufkommen erhalten von dem Umsatzsteueraufkommen zunächst die Gemeinden einen Anteil in Höhe von 2,2 % (**Vorab-Anteil der Gemeinden**); Basis hierfür ist der 1997 im Zusammenhang mit der Abschaffung der Gewerbesteuer eingefügte Art. 106 Abs. 5a GG. Nach diesem weiteren Vorab wird das Restaufkommen nach dem **aktuellen Schlüssel von 49,6 % : 50,4 %** (Bund:Länder) aufgeteilt, wobei ein Bestandteil in Höhe von 6,4 % als Kompensationsregelung für den Familienleistungsausgleich gekennzeichnet ist; für diesen ist eine Anpassung an die Entwicklung des Umsatzsteueraufkommens und der Kindergeldleistungen vorgesehen.

Aufteilung der Steuereinnahmen

(Stand 1.1.2002; aufbauend auf Vorlage von Prof. Dr. Thomas Lenk, Universität Leipzig)



Im Ergebnis verteilen sich die Steuererträge auf die verschiedenen Ebenen wie folgt: Bund rd. 47 % (einschl. rd. 4,5 % an die EU fließende bzw. abzuführende Anteile); Länder rd. 41 %; Kommunen rd. 12 %.

II. Primärer horizontaler Finanzausgleich: Zerlegung und Umsatzsteuerverteilung (Art. 107 Abs. 1 GG)

1. Zerlegung von Steuern

Auf der nächsten Stufe des Finanzverteilungssystems erfolgt die regionale Zuordnung der Steuern und Steueranteile der Länder: Das Aufkommen kann nicht einfach dem Land zugesprochen werden, dessen Behörden es vereinnahmt haben. Die Verfahrensgrundsätze und -regelungen, mit denen das Steuerrecht eine praktikable und im Verwaltungsvollzug einfache Besteuerung der **ländergrenzenüberschreitend verflochtenen wirtschaftlichen Vorgänge** durchzuführen sucht, beeinflussen auch die örtliche Vereinnahmung der Steuern: häufig verlagern sie das Aufkommen in Länder, zu denen die belasteten Bürger und Unternehmen bzw. das Steuerobjekt keinen sachlichen Bezug haben. Beispiele sind die zentralisierte Lohnsteuerabführung in Großunternehmen, die Abführung des Zinsabschlages durch Banken oder die Besteuerung von Konzernen am Konzernsitz.

Um die größten Unschärfen bei der regionalen Einnahmuzuordnung zu beseitigen, sieht die Verfassung auf der Stufe der **primären Ertragsverteilung** deshalb für verschiedene Steuern eine von der Vereinnahmung abweichende Zuordnung ("**Zerlegung**") vor.

Für die ertragsabhängigen Steuern soll eine **Annäherung der Steuerverteilung an die zugrundeliegende "wirkliche" Steuerkraft** erreicht werden (Prinzip des örtlichen Aufkommens). Eine korrekte Ermittlung der wirklichen Steuerkraft im Detail setzte freilich einen sehr **hohen Aufwand** bei Steuerbehörden und Privaten voraus, weil die wirtschaftlichen Vorgänge, deren Ergebnis besteuert wird, z.T. sehr komplex sind. Ein allzu hoher Aufwand erscheint jedoch dort, wo es nur um die Verteilung von Mitteln auf verschiedene öffentliche Hände erscheint, nicht gerechtfertigt. Deswegen beschränkt sich das Zerlegungsrecht auf einige **recht grobe Maßstäbe** und stark vereinfachende Verfahren; dafür nimmt es Abstriche bei der gerechten Zuordnung im Einzelfall in Kauf. Zerlegt werden

- die Lohnsteuer sowie der Zinsabschlag nach dem **Wohnsitzprinzip**,
- die Körperschaftsteuer ebenso wie die Gewerbesteuer oberhalb bestimmter Grenzwerte nach dem **Betriebsstättenprinzip**, gemessen an den Lohnsummenanteilen der Betriebsstätten,
- weitere Steuern von Ertragsmäßig untergeordneter Bedeutung.

Die Zerlegung war nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts **nicht zwingender Regelungsgegenstand des Maßstäbengesetzes**. Da auch der Gesetzgeber eine Einbeziehung in den Regelungszusammenhang offenbar nicht als angezeigt ansah, erfolgte in diesem Bereich weder eine ausdrückliche Formulierung von Maßstäben noch eine Überprüfung des geltenden Rechts. Fragestellungen wie etwa die Notwendigkeit einer Zerlegung der Kapitalertragsteuer, welche als Abzugssteuer konzentriert an den Bankenstandorten vereinnahmt wird, wirtschaftlich jedoch den Anteilseigner belastet und deshalb ähnlich dem Zinsabschlag ggf. nach dem Wohnsitzprinzip zu zerlegen wäre, wurden nicht erörtert.

2. Umsatzsteuer

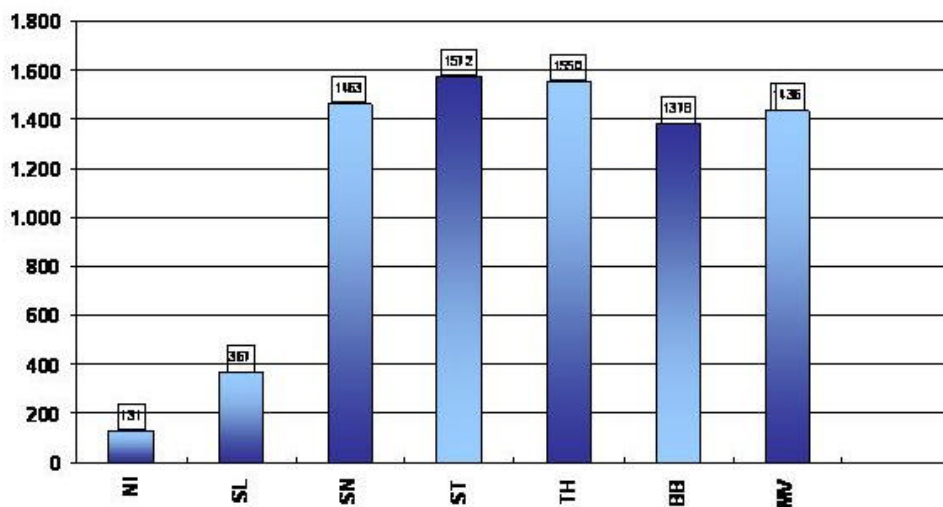
Besonderheiten gelten für die horizontale Verteilung der **Umsatzsteuer**. Für diese allphasig erhobene, auf Abwälzung durch den Unternehmer auf die Endverbraucher angelegte Steuer ist das vereinnahmte bzw. das örtliche Aufkommen als Verteilungsmaßstab nicht sinnvoll: In der weiträumig verflochtenen Wirtschaft fallen Erhebung und Belastung durch die Steuer räumlich häufig auseinander, die Umsatzsteuer ist unter den Ländern **nicht „örtlich radi-**

zierbar“. Dies gilt ohnehin für die durch Bundesbehörden verwaltete Einfuhrumsatzsteuer und die Umsatzbesteuerung im e-commerce.

Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG sieht daher als Verteilungskriterium **grundsätzlich die Einwohnerzahlen der Länder** vor. Jedoch eröffnet er die Möglichkeit, einen Teil des Länderanteils, höchstens ein Viertel, als sog. **Ergänzungsanteile an besonders steuerschwache Länder** zu vergeben. § 2 Abs. 2 FAG macht hiervon Gebrauch. Als steuerschwach definiert sind Länder, die besonders geringe, nämlich unter 92 v. H. der durchschnittlichen Einnahmen pro Einwohner liegende Einnahmen aus den ertragsabhängigen Steueranteilen (Anteile an der Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Gewerbesteuerumlage) und den weiteren Landessteuern verzeichnen. Das FAG gestaltet den Ausgleich so aus, daß diese Länder Ergänzungsanteile erhalten, bis sie ein **Niveau von 92 v. H.** der durchschnittlichen Ausstattung aller Länder aus diesen Steuern erreichen. Hierfür war es in aller Regel nicht erforderlich, den Rahmen von 25 v. H. auszuschöpfen. Der verbleibende Rest wird dann mit den übrigen 75 v. H. nach der Einwohnerzahl verteilt. Für den Fall, dass eine Überschreitung der 25 v. H. drohen sollte, enthält § 2 Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 FAG eine Korrekturklausel.

Steuerkraftstärkung durch Umsatzsteuer-Ergänzungsanteile: Pro-Kopf Anteile der Empfänger (geltendes Recht)

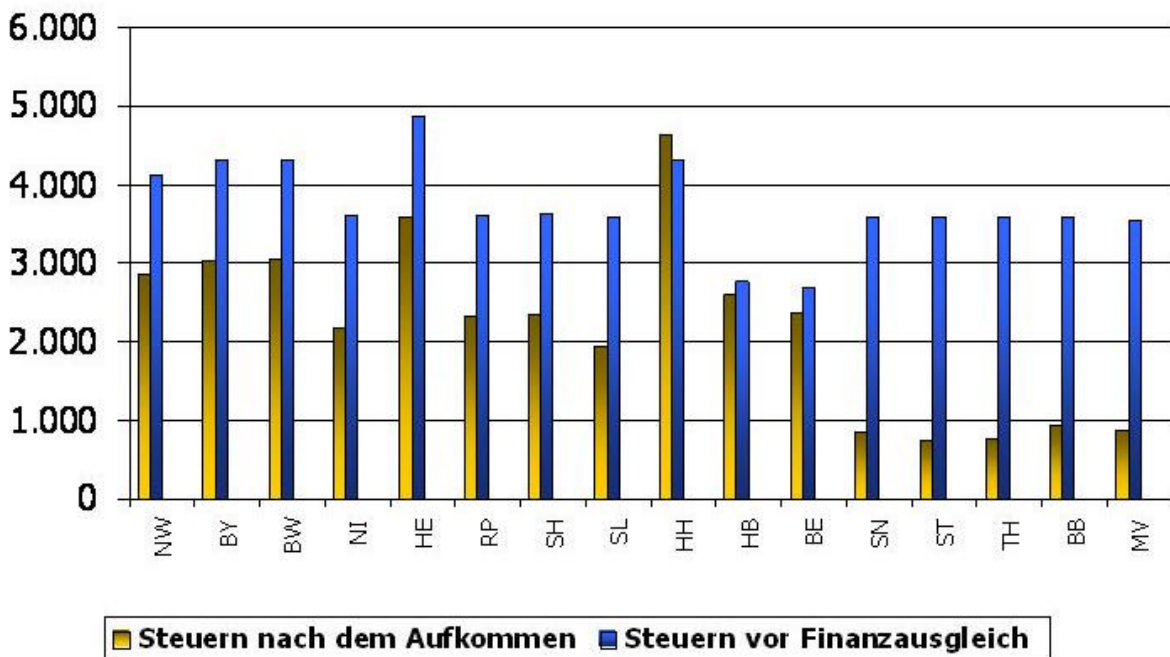
(Jahr 2000; in DM/EW)



Mit Hilfe der Ergänzungsanteile stellt der Finanzausgleichsgesetzgeber eine **Basis für die Gewährleistung einer aufgabengerechten Ausstattung** im anschließenden Finanzausgleich sicher. Ungeachtet des ausgleichenden Elements, das den Ergänzungsanteilen innewohnt, gehört die Umsatzsteuerverteilung als Ganzes eindeutig der primären Ertragsverteilung an. Die Ergänzungsanteile sind vor allem bei großen Unterschieden in der Finanzkraft ein **wichtiges Instrument** des solidarischen Finanzausgleichs. Sie stellen sicher, dass hohe vertikale Anteile der Ländergesamtheit horizontal in die Länder fließen, deren besondere Schwäche vertikal den Anspruch begründet hat.

Damit bilden sie ein systematisch notwendiges Scharnier zwischen vertikaler und horizontaler Verteilung: Der **Umsatzsteueranteil der Ländergesamtheit** - und mit ihm die im horizontalen Finanzausgleich auszugleichende Finanzkraft der Länder - wird **durch die im einzelnen sehr unterschiedlichen Finanzierungsbedürfnisse der Länder mitbestimmt**. In diesem System führt eine besonders geringe Finanzkraft bzw. ein besonders hoher Finanzbedarf einzelner Länder dazu, dass sich der Umsatzsteueranteil der Ländergesamtheit erhöht. So musste die Einbeziehung der extrem finanzschwachen ostdeutschen Länder in das System im Jahre 1995 systemgerecht zu einer Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Ländergesamtheit führen. Im Solidarpakt (I) ist daher der Umsatzsteueranteil der Ländergesamtheit um 7 Umsatzsteuerpunkte (seinerzeit ca. 17 Mrd. DM) erhöht worden. In der nachfolgenden horizontalen Umsatzsteuerverteilung wurde durch das Instrument der Ergänzungsanteile und ergänzend den LFA systemgerecht erreicht, dass die zusätzlichen Mittel den neuen Ländern zugute kamen, wie dies auch politisch beabsichtigt war. Rechnerisch ging damit eine deutliche Ausweitung des Volumens der Ergänzungsanteile und des Umschichtungsvolumens im LFA einher, die aber letztlich aus der Änderung in der vertikalen Umsatzsteuerverteilung getragen wurde. Auch die aktuelle Verteilung wird durch diese finanzwirtschaftliche Realität bestimmt: der Löwenanteil der Ergänzungsanteile fließt weiterhin in die neuen Länder.

**Steuerkraftstärkung durch Umsatzsteuer-Ergänzungsanteile:
Pro-Kopf-Steuerkraft vor und nach Verteilung (geltendes Recht)**
(Jahr 2000; in DM pro Einwohner)



Nicht mit der primären Aufteilung der Umsatzsteuer zu verwechseln ist die Regelung des § 1 Abs. 2 und 3 FAG über die Erstattungen der westdeutschen Länder für den Fonds "Deutsche Einheit". Hier geht es um die Abwicklung einer vor der finanzwirtschaftlichen Vereinigung aufgelaufenen Schuldenmasse und die Verteilung der Lasten, die lediglich über die Umsatzsteuer verrechnet wird.

Nachdem alle Schritte der primären Ertragsverteilung durchlaufen sind, steht das sog. **verfassungsrechtlich "Eigene" der Länder** fest. Es handelt sich um einen rechtlich definierten Begriff, an den rechtliche Konsequenzen für den nachfolgenden Länderfinanzausgleich geknüpft und rechnerische Indikatoren wie z.B. Auffüllungs- und Abschöpfungsquoten geknüpft werden. Das so definierte „originäre Steueraufkommen“ stimmt aber nur bedingt mit dem überein, was nach allgemeinem Sprachgebrauch als "eigen" im Sinne von "durch eigene Leistung erworben" anzusehen sein mag.

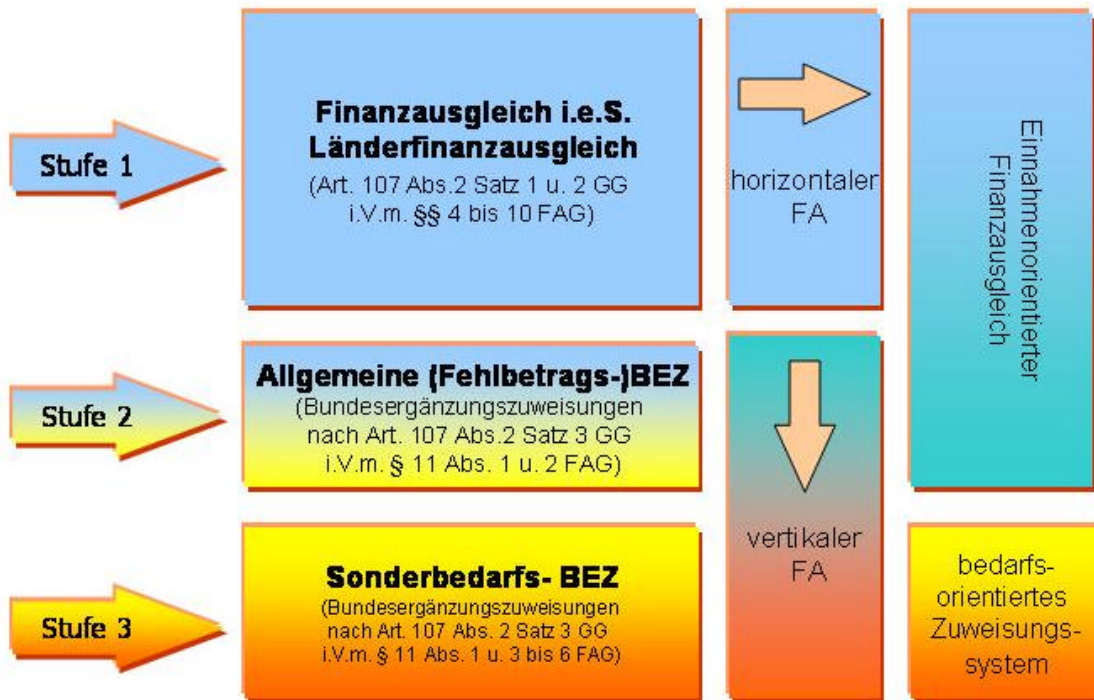
Aus ökonomischer Sicht ist das Ergebnis der primären Ertragsverteilung **ohnehin nur bedingt als Ausdruck tatsächlich vorhandener Wirtschaftskraft**, geschweige denn als Ausdruck eigener wirtschafts- und strukturpolitischer Leistung anzuerkennen. Ein Vergleich der Wachstumsraten von Bruttoinlandsprodukt (BIP) als anerkanntem Indikator wirtschaftlicher Entwicklung und finanzausgleichsrelevanter Finanzkraft der Länder zeigt etwa, dass diese sich nicht unbedingt und schon gar nicht streng parallel entwickeln.

Wachstum des BIP im Vergleich mit Steigerung des lfa-relevanten Steueraufkommens 1992-1998											
	NW	BY	BW	HE	NI	RP	SH	SL	HH	BE	HB
Wachstum BIP	16,6%	22,5%	17,9%	15,9%	19,8%	15,0%	20,7%	14,2%	23,6%	19,1%	14,5%
Steigerung Steuereinnahmen (Steuern im LFA)	9,7%	16,0%	11,4%	12,7%	10,2%	9,7%	16,4%	6,0%	15,5%	29,8%	-8,8%
Abweichung	-6,9 %	-6,5	-6,5	-3,2	-9,6	-5,3	-4,3	-8,2	-8,1	9,1	-23,3

Dies lässt Forderungen nach höheren Selbsthalten der Länder im Finanzausgleich als Anreiz zu Bemühungen um eine Verbesserung der Wirtschafts- und Finanzkraft zwar nicht von vornherein sachwidrig erscheinen, sollte aber überzogene Erwartungen dämpfen. Ob sie zur Steigerung des Wachstums beitragen kann, ist ausgesprochen zweifelhaft; eine Reduktion des Ausgleichs mindert die Mittel für die Entwicklung in den schwächeren Regionen und schafft dadurch eigene Wachstumsrisiken.

III. Länderfinanzausgleich (LFA) gem. Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG

Die unterschiedliche Ausstattung der Länder mit „eigenen“ Einnahmen gleicht der Länderfinanzausgleich (Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG) aus, soweit die Unterschiede im Hinblick auf die zu bewältigenden Aufgaben unangemessen erscheinen. Dies ist zu **bemessen am verfassungsrechtlichen Auftrag des solidarischen Finanzausgleichs**: Ziel ist die **Gewährleistung einer notwendigen Ausstattung für die finanzschwachen Länder durch eine hinreichende Annäherung an die durchschnittliche Finanzkraft**, die auch ihnen einen finanziellen Handlungsspielraum gibt, nicht die Nivellierung der Finanzkraft oder gar die Herstellung finanzieller Gleichheit zwischen den Ländern.



1. Grundsätze

Entsprechend dieser Funktion gestaltet der Finanzausgleichsgesetzgeber nach den Vorgaben des Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG den LFA nach folgenden, nunmehr im Maßstäbengesetz ausdrücklich festgehaltenen Grundsätzen:

- Als Ausgleich der Finanzkraft ist der LFA **einnahmebezogen**; Finanzbedarfe der Länder bleiben grundsätzlich selbst dann außer Betracht, wenn das regionale Auf- und Ausgabenaufkommen massive Unterschiede aufweist (etwa wegen Strukturchwäche und hoher Arbeitslosigkeit) oder haushaltspolitische Rahmenbedingungen (etwa im Hinblick auf Zinslasten) stark divergieren.
- Die Finanzkraft der Länder ist aber **angemessen vergleichbar zu machen**, da der Finanzkraftvergleich sonst keine den Aufgaben entsprechende Ausstattung sichern kann. Deswegen müssen **unterschiedliche Bedarfslagen** berücksichtigt werden, **sofern** sie **strukturell bedingt** oder aus sonstigen Gründen **unabweisbar vorgegeben** sind und erhebliche Bedeutung haben. Dies ist der Grund für die vom Bundesverfassungsgericht mehrfach anerkannte Einwohnerwertung für die Stadtstaaten. Außerdem schreibt Art. 107 Abs. 2 Satz 1 2. HS GG die Berücksichtigung des gemeindlichen Finanzbedarfs vor.
- Der angemessene Vergleich der Finanzkraft setzt die grundsätzlich vollständige **Einbeziehung von Finanzkraft und Finanzbedarf der Gemeinden** voraus. Aus der Perspektive des Bund-Länder-Finanzausgleichs sind die **Gemeinden finanzwirtschaftlich Teil der Länder**; die Länder tragen die Verantwortung für die finanzielle Leistungsfähigkeit ihrer Gemeinden. Daran haben auch die jüngst in das Grundgesetz aufgenommenen finanziellen Garantien (Art. 28 Abs. 2 Satz 3, 106 Abs. 5a) zugunsten der Gemeinden nichts geändert. Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG bekräftigte genau

diese Stellung der Kommunen im Gesamtsystem durch verfassungsrechtliche Absicherung, Art. 106 Abs. 5a GG diene der Kompensation für Reformen bei der Gewerbesteuer.

Die anteilige Kürzung der Gemeindefinanzkraft im LFA - bis 2004 sogar um 50 % - lässt diese Zusammenhänge unberücksichtigt und ist daher aus dem abstrakten Bedarf der Gemeinden heraus rechtfertigungsbedürftig.

- Die Höhe der Ausgleichsleistungen ist so festzusetzen, dass den Empfängern eine aufgabengerechte Finanzausstattung gewährleistet ist. Ihr **Ausgleichsbedarf ist der Maßstab für die Bemessung**.

- Der LFA darf die **Leistungsfähigkeit der Ausgleichsverpflichteten** nicht entscheidend schwächen und die systemintern abzuleitenden **Verbote der Nivellierung** der Finanzkraft und der **Vertauschung der Rangfolge** nicht überschreiten.

2. Struktur des Ausgleichsmechanismus (§§ 4, 5 FAG)

Ausgleichsansprüche und Ausgleichsverpflichtungen ergeben sich im **Vergleich** zweier für jedes Land ermittelter Größen, der **Finanzkraftmesszahl (FKMZ)** und der **Ausgleichsmesszahl (AMZ)**. Die FKMZ beschreibt die tatsächliche Position des Landes gemessen an der ausgleichsrelevanten Finanzkraft, die AMZ stellt eine Sollzahl dar, anhand derer ermittelt wird, ob Ausgleichsbedarf besteht bzw. das Land eine Ausgleichspflicht tragen kann. Sie beschreibt die **länderdurchschnittliche Finanzkraft** unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Einwohnerzahl der Länder; **unterdurchschnittliche Finanzkraft berechtigt** zum Empfang von Ausgleichsleistungen, **überdurchschnittliche verpflichtet** zu Ausgleichsbeiträgen (§ 5 FAG).

Die Finanzkraft wird für das „**Ausgleichsjahr**“, das jeweilige Haushaltsjahr festgestellt. Es bildet den Zeitraum, für den der Finanzausgleich **periodisch abgerechnet** wird. Maßgeblich ist die zum Ende des Ausgleichsjahres geltende Fassung des Finanzausgleichsgesetzes (§ 12 Satz 2 FAG). Nachträgliche Eingriffe in ein bereits abgeschlossenes Haushaltsjahr sind vor dem Ziel einer verlässlichen und kalkulierbaren Haushaltswirtschaft zu rechtfertigen. Im übrigen erfolgt die Bestimmung der Finanzkraft nach dem sog. **Kassenprinzip**, d.h. eine Einnahme ist im Moment des Zu- oder Abflusses als Finanzkraftbestandteil einzubeziehen. Darauf, wann der Entstehungsgrund für die positive oder negative Einnahme gesetzt wurde, ob sie ggf. einen früheren Finanzkrafttatbestand wieder rückgängig macht (z.B. die Erstattung einer früher zugeflossenen Einnahme) und ob dieser ursprünglich in den Finanzkraftvergleich einbezogen war, kommt es nicht an. Dieser Grundsatz war maßgebend für die niedersächsische Position im Zusammenhang mit der 2001 ausgesprochenen Verpflichtung Niedersachsens, einen hohen Betrag an Förderzins und Förderabgabe der Jahre 1980-1986 zurück zu erstatten.

3. Bestimmung der relevanten Einnahmen (FKMZ)

a) Länderfinanzkraft

Zunächst bestimmen § 7, 8 FAG entsprechend den verfassungsrechtlichen Vorgaben die Finanzkraft der Länder einschließlich ihrer Gemeinden in umfassender Weise. Als **Ländereinnahmen** werden dafür alle wichtigen Einnahmen aus Steuern erfasst (§ 7 Abs. 1), nämlich

- der Länderanteil an der **Einkommen- und Körperschaftsteuer** sowie die **Gewerbesteuerumlage**
- **der Länderanteil an der Umsatzsteuer**,

- das Aufkommen der **Ländersteuern** (v.a. Vermögensteuer, Erbschaftsteuer, Kraftfahrzeugsteuer, Biersteuer, Grunderwerbsteuer, s. im einzelnen § 7 Abs. 2 FAG).

Außerdem wird die **Förderabgabe** nach dem Bundesberggesetz (Erdöl und Erdgas) einbezogen (§ 7 Abs. 2 FAG). **Weitere Einnahmen** der Länder werden **nicht berücksichtigt**, weil ihre Ermittlung und Einbeziehung entweder von ihrer Eigenart her nicht gerechtfertigt (so z.B. Veräußerungserlöse, gegenleistungsabhängige Abgaben) oder aber gemessen an dem erreichbaren Ausgleichseffekt zu aufwendig ist.

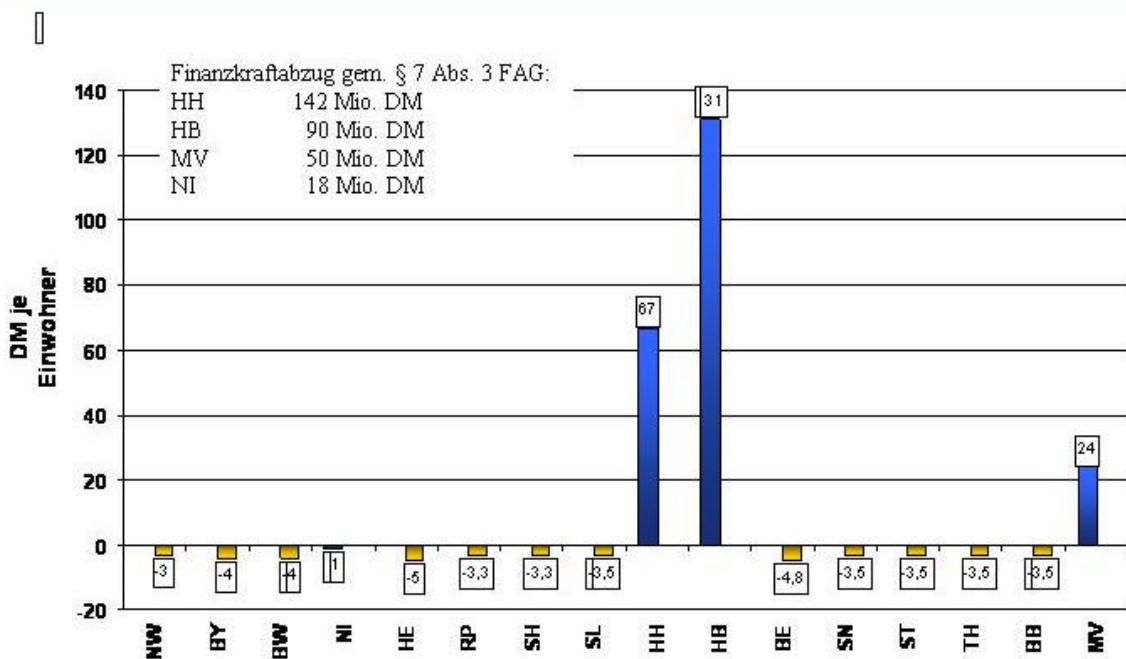
Berechnung der Finanzkraftmeßzahl

(geltendes Recht) Darstellung nach Prof. Dr. Lenk, Universität Leipzig

Finanzkraftmeßzahl =	Einnahmen der Länder	<ul style="list-style-type: none"> + Anteil an der Einkommen- und Körperschaftssteuer + Gewerbesteuerumlage (+ Vermögensteuer) + Erbschaftssteuer + Kraftfahrzeugsteuer + Biersteuer + Rennwett- und Lotteriesteuer (ohne Totalisatorsteuer) + Grunderwerbssteuer + Feuerschutzsteuer + Spielbankabgabe + Anteil an der Umsatzsteuer + Einnahmen aus Förderabgaben - Finanzkraftabzug zur Abgeltung von Hafentlasten
	Einnahmen der Gemeinden	<ul style="list-style-type: none"> + 50 % Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer und der Umsatzsteuer + 50 % Grundsteuer A (nach § 8 Abs. 5 FAG) + 50 % Grundsteuer B (nach § 8 Abs. 5 FAG) + 50 % Gewerbesteuer (nach § 8 Abs. 5 FAG) - 50% der Gewerbesteuerumlage

Bedarfe der Länder bleiben bei der Bestimmung der Finanzkraft grundsätzlich außer Betracht. Nur im Ausnahmefall einer vorgegebenen Belastung eines Landes können sie berücksichtigt werden. Eine solche Ausnahme erkennt das FAG für die Länder an, die **Seehäfen** unterhalten; zum Ausgleich der damit verbundenen Belastung werden bei vier Küsternländern Finanzkraftabzüge vorgenommen. Hieraus ergibt sich in der systematischen Wirkung eine Beteiligung aller Länder an den an den Seehafenstandorten im gemeinsamen Interesse aller Länder zu tragenden Lasten.

Elemente des Finanzausgleichs: Hafenlasten
Wirkungen des Finanzkraftabzugs § 7 Abs. 3 FAG (geltendes Recht)
(Jahr 2000; in DM/Einwohner)

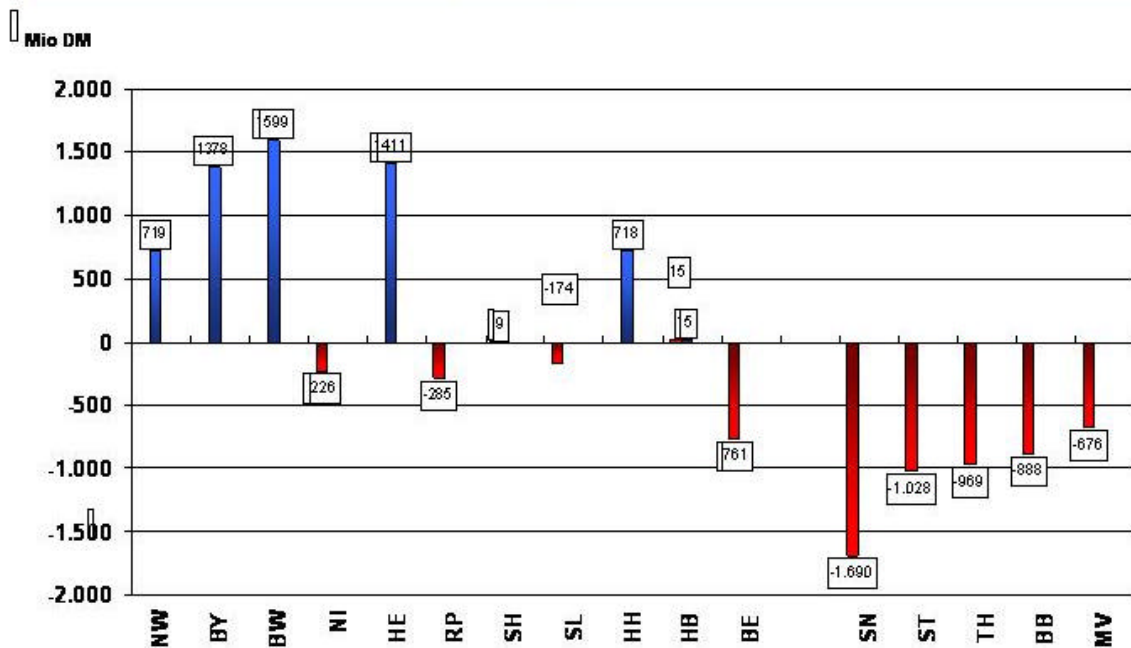


b) Gemeindefinanzkraft

§ 8 FAG bestimmt die einzubeziehenden **Gemeindeeinnahmen**. Als solche nennt er die Anteile an der **Umsatz- und Einkommensteuer** (einschließlich des Zinsabschlags). Auch **Grund- und Gewerbesteuer** sind zu berücksichtigen. Sie werden nicht mit dem tatsächlichen Aufkommen, sondern mit einem gesetzlich **normierten Durchschnittsaufkommen** einbezogen (vgl. i.e. § 8 Abs. 2 bis 4 FAG). Die Wahl des normierten Maßstabs berücksichtigt die **Hebesatzautonomie** der Gemeinden: Es wäre nicht gerechtfertigt, wenn ein Land, dessen Gemeinden durch hohe Steuern seine Steuerquellen stark beansprucht, die Mehreinnahmen voll in den Ausgleich einbringen muss. Die Normierung muss zu einer realistischen Erfassung der real vorhandenen Finanzkraft beitragen; dies kann ggf. auch eine Differenzierung der Normhebesätze nach der Ertragskraft der Steuerquellen gebieten. Das geltende Recht entscheidet jedoch - was nach dem für Außenstehende schwer verständlichen Wortlaut kaum zu erkennen ist - im Wesentlichen für einen einheitlichen bundesdurchschnittlichen Hebesatz.

In Abweichung vom Prinzip der umfassenden Berücksichtigung der Finanzkraft bestimmt § 8 Abs. 5 FAG, dass nur die **kommunale Steuerkraft nur zur Hälfte** in den Ausgleich einzubeziehen sei. Die Ausnahme wurde in der Vergangenheit damit gerechtfertigt, dass die Herausnahme die mit der Erzielung hoher Realsteuereinnahmen verbundenen **besonderen Kosten** bzw. den besonders **hohen Bedarf** einkommenssteuerstarker Gemeinden berücksichtige. Im Ergebnis verzerrt sie den Vergleich zugunsten wirtschaftlich besonders prosperierender sowie dicht besiedelter Gebiete. Sie bewirkt, dass die finanzstarken Länder mit ihren in der Regel finanzstarken Kommunen deutlich „ärmer“, die finanzschwachen Länder mit ihren in der Regel finanzschwachen Kommunen deutlich „reicher“ erscheinen als sie tatsächlich sind und der nominale Angleichungsgrad im Finanzausgleich deutlich überzeichnet wird. Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu bereits 1992 einen -1999 wiederholten - **Überprüfungsauftrag** erteilt, der bei Gestaltung des neuen Finanzausgleichs aufgegriffen worden ist.

Elemente des Finanzausgleichs: Einbezug kommunale Finanzkraft
Häufige Kürzung (geltendes Recht) Wirkungen zugunsten
kommunalsteuerstarker Länder (Jahr 2000; in Mio. DM)



Neben den kommunalen Steuereinnahmen sind **andere Einnahmen** der Gemeinden, z.B. Konzessionsabgaben, Gebühren etc., **bislang nicht** in den Vergleich **einbezogen**. Die weiteren gemeindlichen Steuereinnahmen sind allein vom Volumen her unerheblich, Gebühren und Beiträge sind - da Äquivalent für konkrete Gegenleistungen oder Angebote der Gemeinden - für den allgemeinen Vergleich der Finanzkraft nicht relevant. Die Konzessionsabgabe für Strom und Gas stellt einen Sonderfall dar; sie ist nach ihrer absoluten Höhe und ihrem Entstehungsgrund ausgleichsrelevant; ihre Einbeziehung ist bisher jedoch an historisch bedingten Verwerfungen gescheitert, die sich inzwischen jedoch abgeschwächt haben.

4. Die Ermittlung der Ausgleichsmesszahl

Die Ausgleichsmesszahl wird je für die Landes- und die Gemeindesteuereinnahmen getrennt ermittelt und anschließend summiert. Sie wird berechnet als die **länderdurchschnittliche Finanzkraft pro Einwohner**, die mit der Einwohnerzahl des jeweiligen Landes multipliziert wird (§ 5 Abs. 2 Satz 2 FAG).

Berechnung der Ausgleichsmesszahl (geltendes Recht)

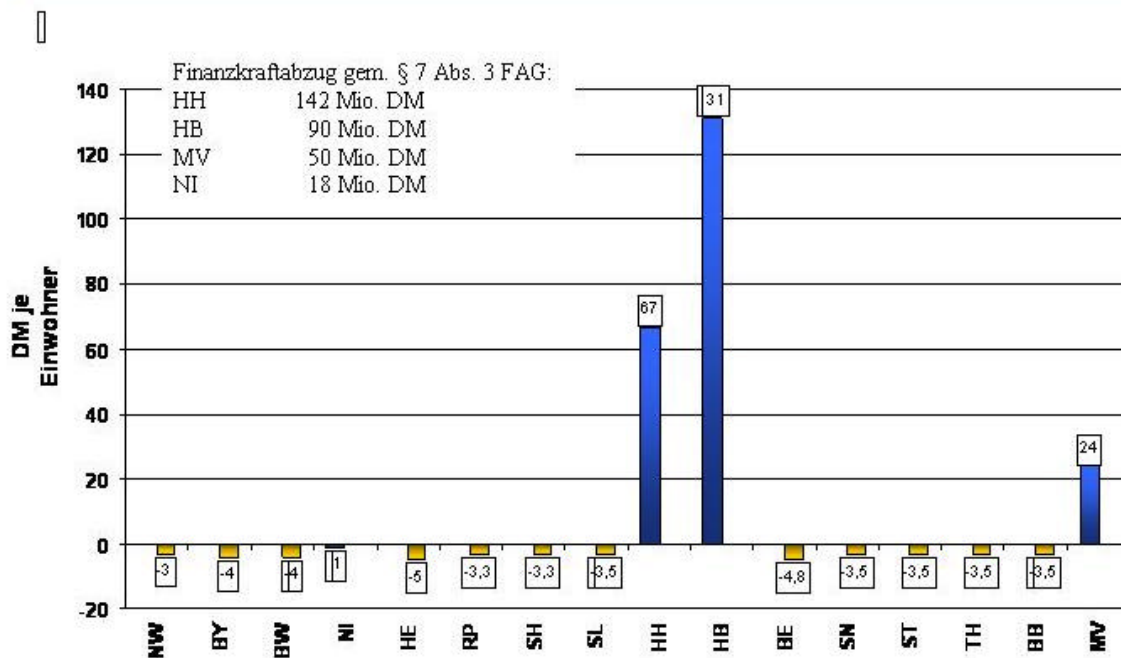
Ausgleichsmesszahl =	Ausgleichsmesszahl Land	$\frac{\text{Summe der Finanzkraftmesszahlen (Land) aller Länder}}{\text{Summe der gewichteten Einwohnerzahlen (Land) aller Länder}}$	* Gewichtete Einwohnerzahl (Land) des jeweiligen Landes
	Ausgleichsmesszahl Gemeinden	$\frac{\text{Summe der Finanzkraftmesszahlen (Gemeinden) aller Länder}}{\text{Summe der gewichteten Einwohnerzahlen (Gemeinden) aller Länder}}$	* Gewichtete Einwohnerzahl (Gemeinden) des jeweiligen Landes

Der Finanzausgleichsgesetzgeber nimmt jedoch **zwei wichtige Modifikationen** vor:

a) Einwohnergewichtung Stadtstaaten

Die erste betrifft die Bestimmung der AMZ für Landeseinnahmen der **Stadtstaaten** Bremen, Hamburg, Berlin. Um einer vorgegebenen **strukturellen Eigenart der Stadtstaaten** Rechnung zu tragen und einen angemessenen Vergleich ihrer Finanzkraft zu ermöglichen, wird in die Berechnungen nach § 9 Abs. 2 FAG eine **Einwohnergewichtung** in Höhe von 1,35 einbezogen. Die Einwohnergewichtung ist ein notwendiges rechentechnisches Mittel, um die Stadtstaaten mit den Flächenländern vergleichbar zu machen. Ohne Gewichtung würde den Stadtstaaten ihre ballungsbedingte, **absolut** gesehen **hohe Finanzkraft** angerechnet, ohne dass die erheblichen Belastungen, die sich aus der Ballung und aus den von den Stadtstaaten zu erfüllenden Funktionen als Wirtschaftszentren und Landeshauptstädte berücksichtigt würden. Auf diese Weise würde die Finanzkraft der Stadtstaaten **überzeichnet**; sie würden mit Ausgleichspflichten überzogen, die ihnen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben unter den vorgegebenen Bedingungen erforderliche Ausstattung entzöge und ihre Existenz als eigenständige Länder der Bundesrepublik vernichtete.

Elemente des Finanzausgleichs: Hafenlasten
Wirkungen des Finanzkraftabzugs § 7 Abs. 3 FAG (geltendes Recht)
(Jahr 2000; in DM/Einwohner)

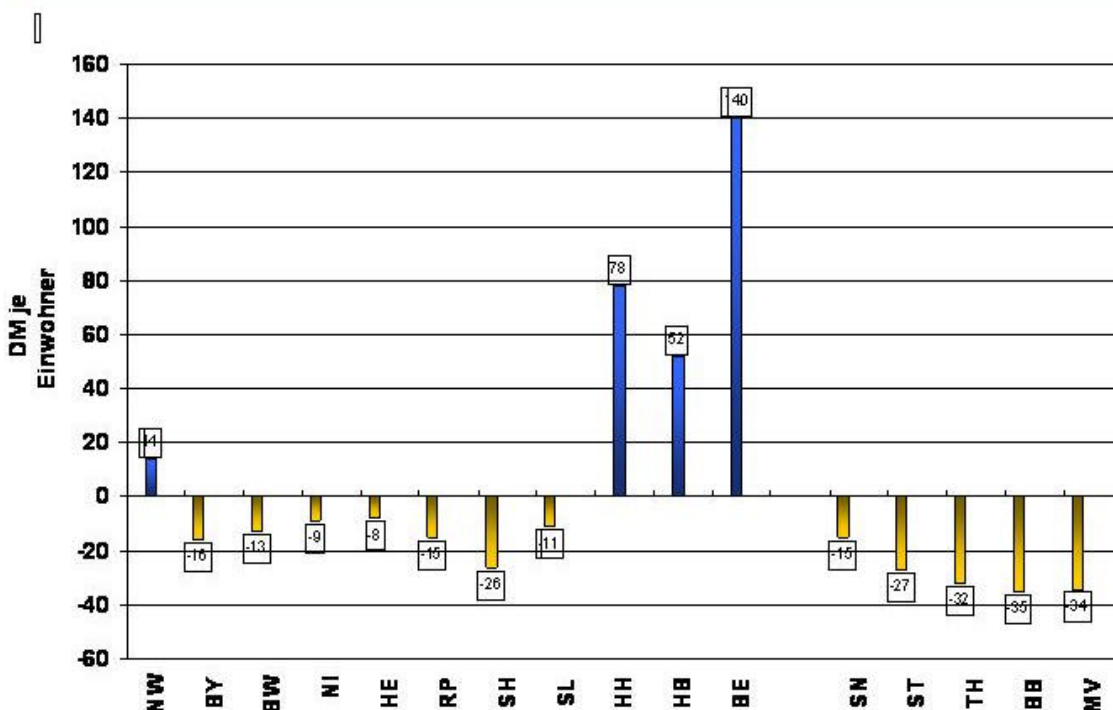


Die Gewichtung als notwendiger Maßstab zur Erfassung unterschiedlicher Eigenart bedeutet - trotz gegenteiliger Behauptungen - kein "Privileg". Das Mittel der Einwohnergewichtung wird dementsprechend auch in den meisten Landesgesetzen über den kommunalen Finanzausgleich verwendet. Entsprechend hat das Bundesverfassungsgericht die Einwohnerwertung der Stadtstaaten in zwei Entscheidungen von 1986 und 1992 eingehend verfassungsrechtlich geprüft und bestätigt und auch im Urteil von 1999 hierauf eindeutig Bezug genommen, indem es eine ergänzende Prüfung im Hinblick auf die Problemlage besonders dünn besiedelter Länder forderte.

b) Gewichtung für Gemeinden

Die zweite Modifikation betrifft die Bestimmung der AMZ für **Gemeindesteuereinnahmen**. Hier ist nach Art. 107 Abs. 2 Satz 1 2. Halbsatz GG auch der **Finanzbedarf** der Gemeinden zu berücksichtigen. Der Finanzausgleichsgesetzgeber ist hierbei von einem Erfahrungssatz ausgegangen, dass der Bedarf mit zunehmender **Gemeindegröße** und bei hoher **Siedlungsdichte** ansteigt. Deshalb ordnet er in § 9 Abs. 3 FAG ebenfalls eine Gewichtung an, welche von der Größe der Gemeinden abhängig ist und einen besonderen Zuschlag für besonders hohe Siedlungsdichte vorsieht. Diese Regelung kommt damit tendenziell dichter besiedelten Gebieten zugute, wobei die Verteilungswirkungen allerdings durch die landesinterne Bestimmung der Gemeindestruktur (Durchführung von Gemeindegebietsreformen; Bildung von Samtgemeinden) beeinflusst werden.

Elemente des Finanzausgleichs: gemeindliche Einwohnerwertung
Wirkungen Gemeindeeinwohnerwertung (geltendes Recht)
(Jahr 2000; DM je Einwohner)



Auch diese Einwohnerwertung stand bereits seit 1992 unter einem - bis 1999 noch nicht abgearbeitetem - Überprüfungsauftrag des Bundesverfassungsgerichts, das ihn in seinem Urteil noch einmal bestätigte und im Hinblick auf besonders dünn besiedelte Gemeinden akzentuierte.

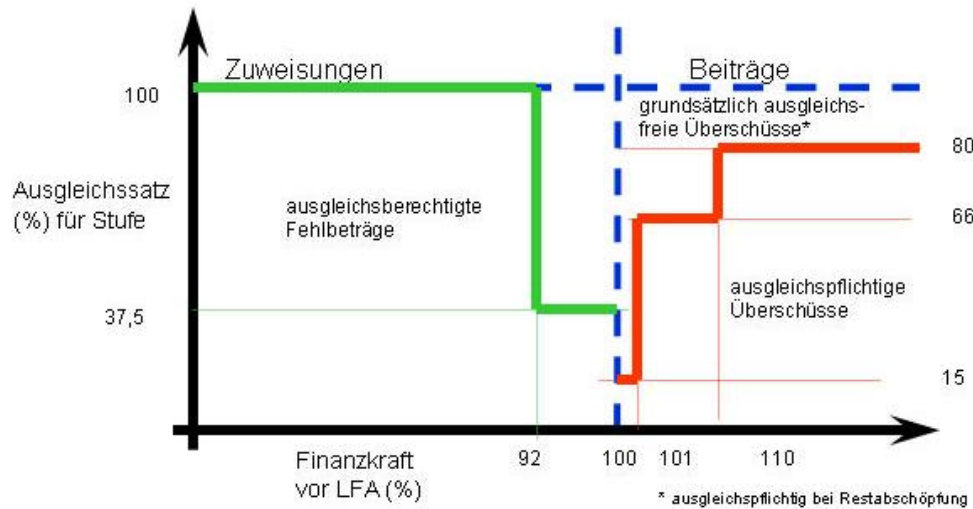
5. Bemessung der Ausgleichszuweisungen und -beiträge

Die Bemessung der Ausgleichszuweisungen und -beiträge regelt § 10 FAG als anteilige Auffüllung/Abschöpfung der Fehlbeträge und Überschüsse (= Differenzen zwischen jeweiliger FKMZ und AMZ der Länder).

Am Anfang steht die Bemessung der **Ausgleichszuweisungen**. § 10 Abs. 1 FAG bestimmt, dass die Fehlbeträge der finanzschwachen Länder an **92 v.H.** ihrer AMZ in **voller Höhe**, der darüber hinausgehende Fehlbetrag zu **37,5 v. H.** auszugleichen ist. **Der gestufte Tarif** sichert den schwächsten Ländern die größte Unterstützung - im Ergebnis kann jedes Land zumindest über 95 v.H. der systemintern berechneten Durchschnittsfinanzkraft verfügen. Im Ergebnis erhalten alle finanzschwachen Länder auf der ersten Stufe eine gesicherte Grundausstattung, auf der zweiten Stufe einen von der originären eigenen Finanzkraft abhängigen weiteren Ausgleich. Das Bundesverfassungsgericht hat den nominal hohen Angleichungsgrad von 95 v.H. der rechnerischen, „tariflichen“ Finanzkraft ausdrücklich als angemessenen horizontalen Ausgleich gebilligt.

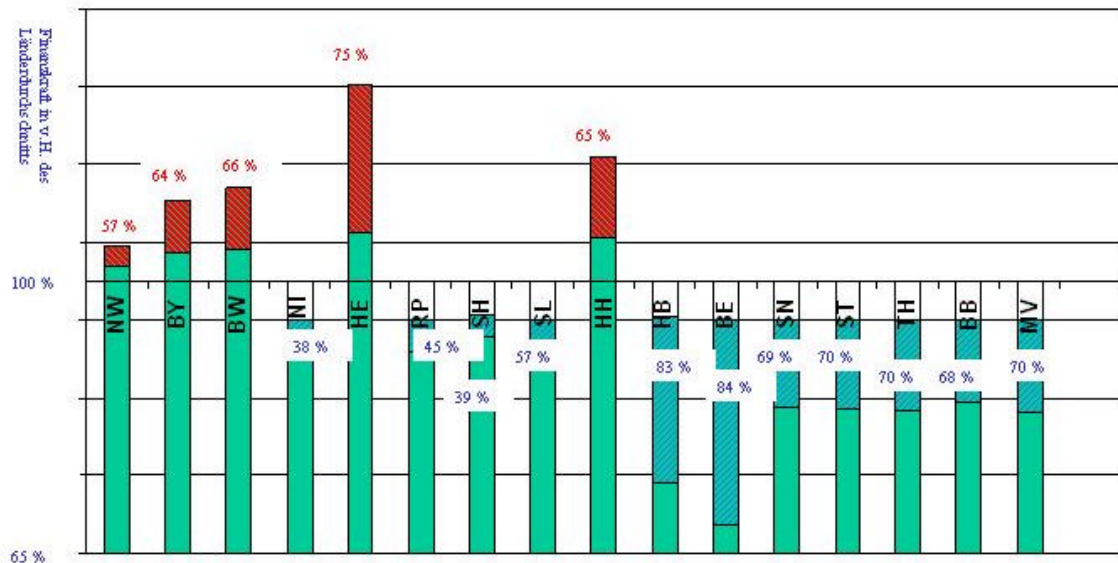
Struktur des Tarifs zur Bemessung der Ausgleichszuweisungen und -beiträge im LFA (geltendes Recht)

Darstellung der Tarifstufen und jeweiligen Ausgleichs-/inanspruchnahmegrade



Die **Beiträge** der ausgleichspflichtigen Länder **richten sich** in ihrer Höhe **nach dem Volumen der Ausgleichszuweisungen**. Die Berechnung erfolgt in der Weise, dass der nach § 10 Abs. 2 Satz 1 FAG zu errechnende Überschussansatz gem. Satz 2 mit dem Vom -Hundert-Satz in Anspruch genommen wird, den es zur Finanzierung der Ausgleichszuweisungen braucht. Die Berechnung des Überschussansatzes nach Satz 1 verteilt die Beitragslast so unter den Ländern, dass die stärksten auch am meisten beitragen.

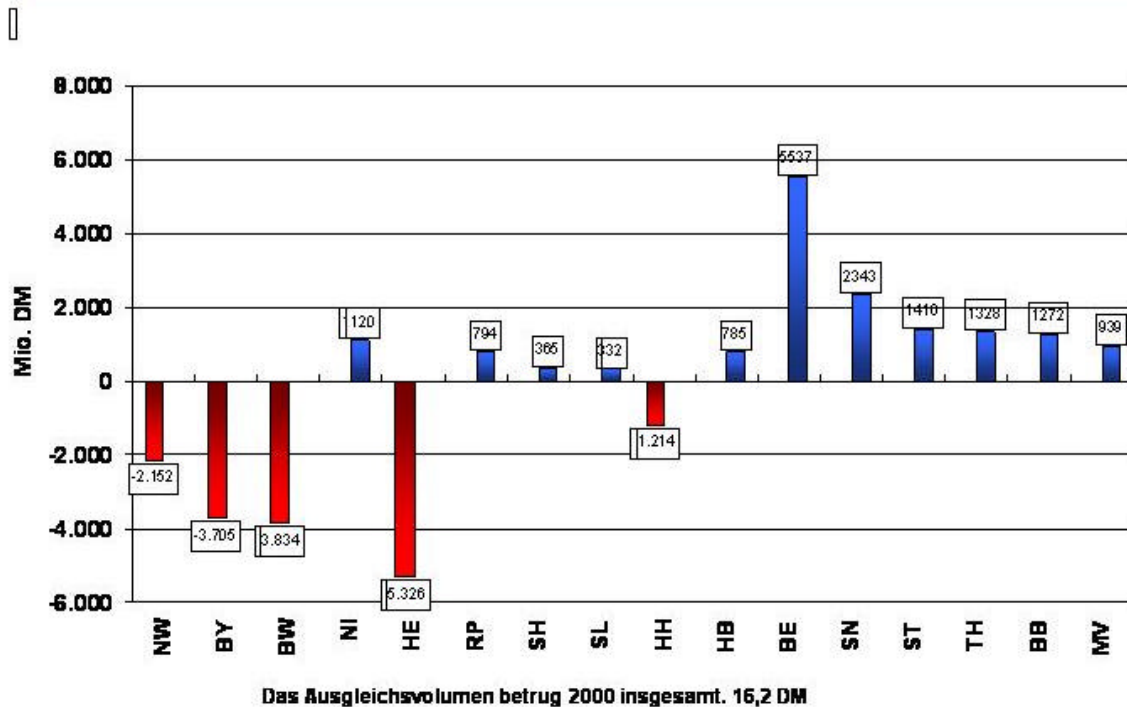
Wirkungen des Länderfinanzausgleichs: Auffüllung und Abschöpfung (geltendes Recht)
 (Jahr 2000; in v.H. der durchschn. FK bzw. in v.H. der Finanzkraftdefizite und -überschüsse
 (blau/rot))



Wegen verschiedener **Garantieklauseln** schließen sich **weitere Ausgleichsschritte** an, die derzeit nur **geringe finanzielle Bedeutung** haben. § 10 Abs. 3 FAG sichert den ausgleichsberechtigten Ländern ein Niveau von 95 v. H., den ausgleichspflichtigen ein durchschnittliches Niveau der Ländersteuereinnahmen. Abs. 4 enthält eine Regelung zur Begrenzung der Ausgleichspflichten finanzstarker Länder; die dort bestimmten Grenzen werden jedoch regelmäßig nicht erreicht. Schließlich sichert Abs. 5 die ursprüngliche Rangfolge unter den finanzstarken Ländern gegen Verschiebungen, welche infolge der Regelung des Abs. 3 eintreten können.

Auch der LFA spiegelt weiterhin die besondere Situation der Finanzwirtschaft im vereinigten Deutschland: den größte Anteil der Ausgleichszuweisungen erhalten die ostdeutschen Länder.

**Ausgleichszuweisungen und -beiträge im LFA
(geltendes Recht)**
(Jahr 2000; Mio. DM)



IV. Bundesergänzungszuweisungen (BEZ)

§ 11 FAG füllt die Ermächtigung des Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG aus, leistungsschwachen Ländern BEZ zur Ergänzung ihres allgemeinen Finanzbedarfs zu gewähren. Der Begriff der Leistungsschwäche ermöglicht und fordert den Einbezug von Belastungsgesichtspunkten bei der Gewährung von Zuweisungen durch den Bund. Sie werden als sog. Fehlbetrags-BEZ (Abs. 2) sowie zum Ausgleich von Sonderbelastungen geregelt.

1. Fehlbetrags-BEZ (§ 11 Abs. 2 FAG)

Durch Fehlbetrags-BEZ gleicht der Bund noch bestehende Defizite in der Finanzkraft der finanzschwachen Länder aus, aufgrund derer sie ihrer finanziellen Beanspruchung durch ihre Aufgaben nicht gewachsen sind. Für die Feststellung und Bewertung eines noch weiter auszugleichenden Finanzkraftdefizits können allgemeine Belastungsgesichtspunkte einfließen, die zuvor im rein finanzkraftorientierten LFA ausgeblendet wurden, wie etwa überdurchschnittliche Ausgaben für bundesgesetzlich geregelte Ausgaben oder überdurchschnittliche Zinsbelastungen. Die Zuweisungen werden als Anteil des nach LFA verbliebenen Fehlbetrages zwischen FMZ und AMZ - aktuell: 90 % - bemessen; dadurch ist die vom Bundesverfassungsgericht für diese Art der BEZ formulierte Vorgabe gewährleistet, dass der Länderdurchschnitt nicht erreicht wird. Nivellierungs- und Rangfolgevertauschungsverbot werden hierdurch gewahrt.

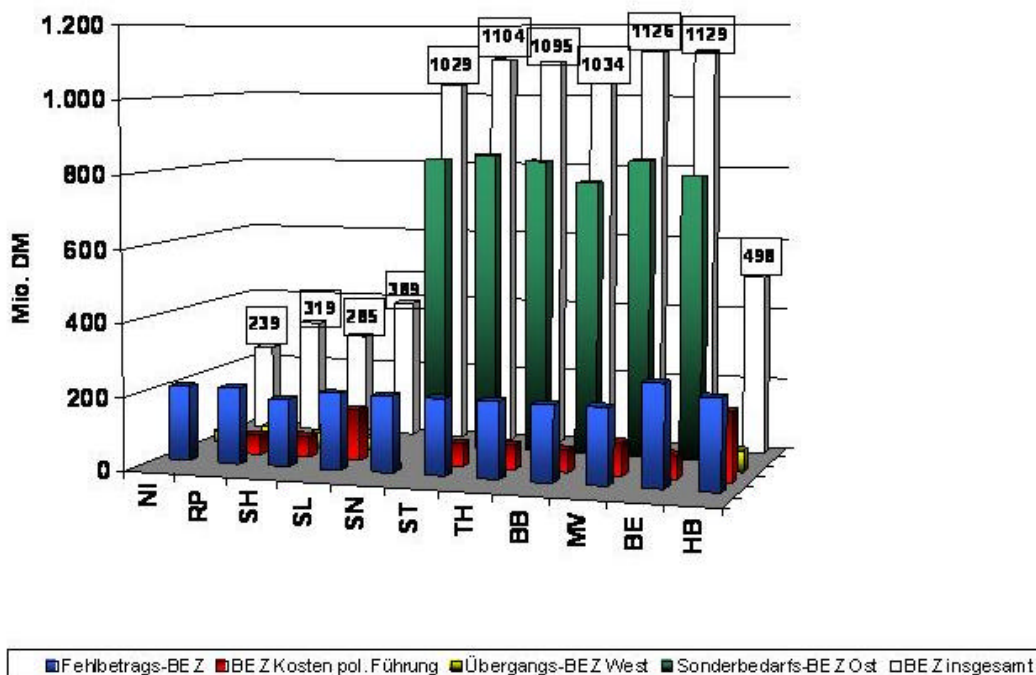
2. BEZ zum Ausgleich von Sonderlasten (§ 11 Abs. 3 bis 6 FAG)

Daneben regelt § 11 FAG differenzierend BEZ zum Ausgleich von Sonderlasten, die einen erhöhten Bedarf auslösen. Da sie lastenorientiert gewährt werden, können sie die Finanzkraft der Empfängerländer auch über die Grenze des Länderdurchschnitts anheben, sofern dies aus Sachgründen im Ausnahmefall gerechtfertigt ist. Mit anderen Worten: das Nivellierungs- und Rangfolgevertauschungsgebot finden keine Anwendung. Allerdings dürfen sie nicht dazu eingesetzt werden, Schwächen abzuwehren, die unmittelbare und voraussehbare Folge eigenverantwortlicher Entscheidungen des Landes sind.

Im Einzelnen gewährt der Bund

- 786 Mio. € Sonderbedarfs-BEZ wegen **überdurchschnittlich hoher Kosten der politischen Führung und zentralen Verwaltung** (§ 11 Abs. 3), welche in Ländern mit geringer Einwohnerzahl pro Kopf höher ausfallen als in großen Ländern.
- BEZ im Zusammenhang mit der Herstellung der finanzwirtschaftlichen Einheit Deutschlands nach § 11 Abs. 5 und 6 FAG, und zwar:
 - 10 533 Mio. € **Sonderbedarfs - BEZ zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten** und **unterproportionaler kommunaler Finanzkraft** für die ostdeutschen Länder mit Rücksicht auf besondere Nachholbedarfe in der Infrastrukturausstattung und die extrem schmale finanzielle Eigenbasis der ostdeutschen Gemeinden. Die bis zum Jahr 2001 gewährten 7158 Mio. € sind durch Einbringung ursprünglich als Finanzhilfen gewährter Mittel nach dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost erhöht worden.
 - sog. **Übergangs-BEZ** für finanzschwache westdeutsche Länder zur Milderung der Übergangsphase, die vom ursprünglichen Betrag (688 Mio. € in 1995) abgeschmolzen werden und **2005 entfallen**; sie mindern die Belastung der finanzschwachen westdeutschen Länder durch die Integration der neuen Länder auf das von den finanzstarken Ländern zu bewältigende Belastungsniveau;
 - **BEZ zur Haushaltssanierung** gem. § 11 Abs. 6 FAG für Bremen und Saarland, die dort zweckgebunden **zur Überwindung der Schuldenkrise** in diesen Ländern einzusetzen sind; auch diese werden **bis 2004** stufenweise abgeschmolzen.

Stärkung leistungsschwacher Länder durch Bundesergänzungszuweisungen
hier: Verteilung der unterschiedlichen BEZ
(Jahr 2000; DM/EW; ohne Haushaltsnotlagen-BEZ)



V. Die Regelungen zur Abfinanzierung des Fonds "Deutsche Einheit"

Nicht Bestandteil des horizontalen Finanzausgleichs - obwohl infolge von Verknüpfungen in der technischen Abwicklung im Finanzausgleichsgesetz erwähnt - sind die Regelungen, die sich auf die Finanzierung des Fonds "Deutsche Einheit" beziehen.

Der Fonds „Deutsche Einheit“ ist ein besonderes Finanzierungsinstrument aus der Übergangsphase zur Herstellung der finanzwirtschaftlichen Einheit Deutschlands, dessen Abwicklung eigenständig zum Finanzausgleich erfolgt. In der ersten Übergangsphase (bis zum Solidarpakt 1995) existierten einerseits enorme Finanzierungsbedürfnisse in den ostdeutschen Ländern, auf der anderen Seite ließen sich die differenzierten Regeln der Steuerverteilung und des Ausgleichs sinnvollerweise nicht sofort und vorbehaltlos übertragen. Auf der Grundlage des Art. 143 Abs. 2 GG wurde daher ein Fonds eingerichtet, aus dem den ostdeutschen Länder in den Jahren 1991 bis 1994 die erforderlichen Leistungen bereitgestellt wurden. Um ihn zu finanzieren, wurden aus unterschiedlichen Quellen Mittel von Bund und Ländern (z.B. Umsatzsteuermittel; Strukturhilfemittel) eingebracht und außerdem Kredite aufgenommen, die nunmehr noch abzufinanzieren sind. Bei der Regelung der Lastenverteilung greift § 1 Abs. 2 FAG auf Schlüsselbestandteile des Finanzausgleichs (Finanzkraft; Einwohner) zurück. Zur Milderung der - ohne Sonderregelungen relativ gesehen höheren - Belastungen finanzschwacher Länder modifiziert Abs. 3 die jeweiligen Anteile durch Einbeziehung von jährlich abschmelzenden Entlastungsbeträgen (sog. Annuitätenverschonungen). Das Bundesverfassungsgericht hat den Rückgriff auf Finanzausgleichsmaßstäbe für die Lastenverteilung kritisiert und eine - in diesem Falle auch inhaltliche - Neuregelung ab 2005 gefordert.

C. Die Neuregelung des Finanzausgleich zum Jahr 2005

Das neugeregelte System des Finanzausgleichs beruht auf zwei Rechtsquellen: dem „Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzaufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (**Maßstäbengesetz** - MaßstG)“ vom 9. September 2001 und dem Finanzausgleichsgesetz (Art. 5 des Gesetzes zur Fortführung des Solidarpakts, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Abwicklung des Fonds „Deutsche Einheit“ (Solidarpaktfortführungsgesetz - SFG)“ vom 20.12.2001, im folgenden: „FAG (2005)“). Da die Maßstäbe des MaßstG - ungeachtet seiner nur befristeten Geltung - längerfristig angelegt sein sollen, hat sich der Gesetzgeber auf wichtigste, möglichst abstrakt gefasste Grundsätze beschränkt. §§ 1, 2 MaßstG skizzieren den Auftrag des MaßstG sowie grundlegende Anforderungen wie Flexibilität im Hinblick auf die veränderlichen finanzwirtschaftlichen Bedingungen, Normenklarheit und Normenverständlichkeit. Für die einzelnen Stufen der Finanzverteilung werden entsprechend der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Funktionen definiert (§§ 3 Abs. 3, 7 Abs.2, 8 Satz 1, 12 Abs. 1 Satz 1 MaßstG). Neu ist die generelle Verpflichtung des Finanzausgleichs auf die Sicherung von „Eigenbehalten“ in § 3 MaßstG; bislang ergab sich der Eigenbehalt lediglich als systematische Wirkung der Regelungen des FAG.

Auf den einzelnen Stufen des Finanzausgleichssystems wurden folgende Reformen durchgeführt:

I. Primärer vertikaler Finanzausgleich: Maßstäbliche Regelungen für die Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern

Nach den Vorgaben des Urteils vom 11.11.1999 bildete die Aufteilung der Umsatzsteuer zwischen Bund und Ländern einen Schwerpunkt der Maßstabsetzung. § 3 MaßstG trifft hierzu eine recht knappe allgemeine Regelung, die Ergebnis heftiger Auseinandersetzungen war. in Abs. 1 verankert das Deckungsquotenprinzip als verbindliche Methode zur Ermittlung der Deckungsbedürfnisse (unter Ausschluss denkbarer Alternativen, etwa des Deckungslückenprinzips), auf deren Grundlage der Gesetzgeber in wertender Entscheidung die konkreten Anteile festsetzt; Abs. 2 verweist auf die bereits verfassungsgesetzlich festgelegte Sonderregelung für den Familienleistungsausgleich. In den langjährigen methodischen Streitfragen der Deckungsquotenberechnung konnte bislang keine Lösung gefunden werden, die Aussicht auf die erforderlichen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat hätte. Insoweit besteht der in den Entschließungen des Bundestages und des Bundesrates bekundete Wille, die Meinungsunterschiede zwischen Bund und Ländern zu überwinden, fort und werden die Erörterungen fortgesetzt werden. Die Länderseite hat ihre Positionen rechtsgutachterlich überprüfen lassen und sieht sich durch die Ergebnisse bestätigt.

Im Rahmen der Neuregelung des FAG (2005) wurden die prozentualen Anteile von Bund und Ländern nicht verändert; die im Jahr 2001 vorgenommene Anhebung des Länderanteils von 49,75 auf zunächst 50,35, dann 50,4 % ab 1.1.2002 stand noch im Zusammenhang mit der Erhöhung des Kindergeldes zum 1.1.2002. Auch Eingriffe in die Struktur der Umsatzsteuerverteilung erfolgten nicht. Jedoch wird die Verteilung ab dem Jahre 2005 in der Form modifiziert, dass aus dem Umsatzsteueranteil der Länder befristet bis 2019 ein Festbetrag in Höhe von 1 323 Mio. € jährlich an den Bund zu leisten ist. Diese Regelung stellt einen Teil der Kompensation für die Übernahme der Abfinanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ durch den Bund dar. Der Festbetrag ist in der Feststellung der Umsatzsteuerberechtigung von Bund und Ländern jeweils als Rechenposten einzubeziehen. Diese Konstruktion findet ihren Grund darin, dass die vom Bund übernommenen Zins- und Tilgungsverpflichtungen

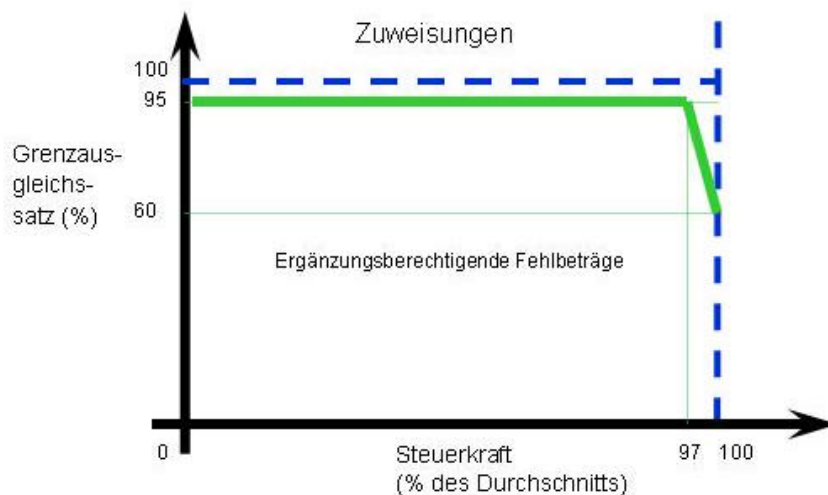
statisch festgelegt sind, das Umsatzsteueraufkommen sich jedoch dynamisch entwickelt. Ein Ausgleich einer gleichbleibenden Belastung durch einen prozentualen Umsatzsteueranteil würde damit systembedingt zu einer schleichenden Verschiebung der Deckungsbedürfnisse führen.

§ 3 Abs. 3 MaßstG verweist darauf, dass bei der Abstimmung der Deckungsbedürfnisse sowie der Gestaltung der öffentlichen Haushalte sicherzustellen sei, dass durch eine gemeinsame Ausgabenlinie die Bestimmungen des Maastricht-Vertrages und des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes zur Begrenzung des gesamtstaatlichen Defizits umgesetzt werden. Damit zieht er eine Linie zu § 51a des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG; Art. 7 Solidarpaktfortführungsgesetz), der einen entsprechenden Auftrag für die Erörterungen des Finanzplanungsrates gibt. Selbstverständlich waren die auf europäischer Ebene eingegangenen Verpflichtungen und die politischen Zielsetzungen bereits zuvor maßgeblich für die Koordination der Finanzpolitik von Bund, Ländern und Gemeinden; die Länder arbeiteten im Rahmen ihrer föderalen Treuepflicht auf die Gewährleistung der Vorgaben hin. § 51a HGrG formuliert diese Ziele erstmalig ausdrücklich im nationalen Recht. Die Umsatzsteuerverteilung ist demnach so vorzunehmen, dass allen Beteiligten im Rahmen einer mittel- und langfristigen orientierten Haushaltspolitik die nachhaltige Begrenzung und Reduktion des Defizits möglich wird.

II. Primärer horizontaler Finanzausgleich: Neue Regelung für die Umsatzsteuerverteilung zwischen den Ländern (Art. 107 Abs. 1 GG)

§ 7 MaßstG bekräftigt die Entscheidung für den Einsatz der Umsatzsteuer-Ergänzungsanteile zur Stärkung der originären Steuerkraft, also als Ertragszuweisungsinstrument mit solidarisch-ausgleichender Zielsetzung. Die konkrete Regelung in § 2 Abs. 2 FAG (2005) modifiziert jedoch die Bemessung; sie folgt einem anderen, dem neuen LFA-Tarif entsprechenden linear-stetigen Tarif, der auf Vollauffüllung verzichtet und zugleich eine anteilige Auffüllung bis zur durchschnittlichen Steuerkraft vorsieht. Dies bewirkt einerseits eine Intensivierung des Steuerkraftausgleichs und stellt außerdem eine Konsequenz aus der in § 3 MaßstG verankerten Garantie eines Eigenbehalts an unterdurchschnittlichen Einnahmen dar.

Neuer Tarif zur Bemessung der Umsatzsteuer-Ergänzungsanteile Linear-stetiger Grenzausgleichstarif



III. Länderfinanzausgleich (LFA) gem. Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG: Überprüfung und Modifikation der einzelnen Finanzausgleichselemente

Gem. § 8 MaßStG, der Grundnorm des Maßstäbengesetz für den Länderfinanzausgleich, bleibt die Grundstruktur des Länderfinanzausgleichs unverändert. Dieses gilt auch für die in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entwickelten, nunmehr ausdrücklich festgehaltenen Grundsätze

- des einnahmeorientierten Ausgleichs, in den grundsätzlich alle Einnahmen in voller Höhe einzubeziehen sind (§ 9 MaßStG),
- der gebotenen Vergleichbarkeit der in den Finanzausgleich einbezogenen Finanzkraft nach dem abstrakten Bedarfskriterium der - ggf. zu gewichtenden - Einwohnerzahl (§ 10 Abs. 1-3 MaßStG),
- der Orientierung des Ausgleichsvolumens an dem auf Empfängerseite festgestellten Ausgleichsbedürfnis (§ 11 Satz 1 MaßStG),
- der angemessenen Begrenzung des Ausgleichs, insbesondere durch Wahrung der Durchschnitts („Nivellierungs-„)grenze und der Rangfolge (§ 11 Sätze 3 und 4 MaßStG).

Als neuer Gestaltungsmaßstab kommt die Garantie der Eigenbehalte (§ 3 MaßStG) hinzu.

1. Neuregelungen zur Bestimmung der relevanten Einnahmen (FKMZ)

a) Länderfinanzkraft

Ausgehend von § 9 MaßstG regelt § 7 FAG (2005) die umfassende Ermittlung der Länderfinanzkraft im Übereinstimmung mit den bisherigen Regelungen. Eine Änderung ergibt sich jedoch beim Finanzkraftabzug für Seehäfen. § 10 Abs. 2 MaßstG sieht zwar - in Übereinstimmung mit der grundsätzlichen Anerkennung abstrakter Mehrbedarfe durch das Bundesverfassungsgericht - die Möglichkeit der Einbeziehung in den Finanzkraftvergleich voraus. Durch das FAG (2005) wird jedoch der Finanzkraftabzug für Seehäfen nicht mehr fortgeführt werden. Dieses verstand der Gesetzgeber als Beitrag zur Vereinfachung und höheren Transparenz. Die Möglichkeit zur Einbeziehung abstrakter Mehrbedarfe einzelner Länder nach § 10 Abs. 2 MaßstG bleibt gleichwohl wichtig zur Sicherung ausreichender Flexibilität des Finanzausgleichs. Eine aufgabengerechte Finanzausstattung könnte durch ein ausnahmslos „bedarfsblindes“ System nicht ausreichend sichergestellt werden.

Die Länder, welche Seehäfen unterhalten, erfahren in Zukunft einen gewissen Belastungsausgleich von Bundesseite in Form von Investitionshilfen nach Art. 104a Abs. 4 GG (vgl. Art. 9 Solidarpakfortführungsgesetz).

b) Gemeindefinanzkraft

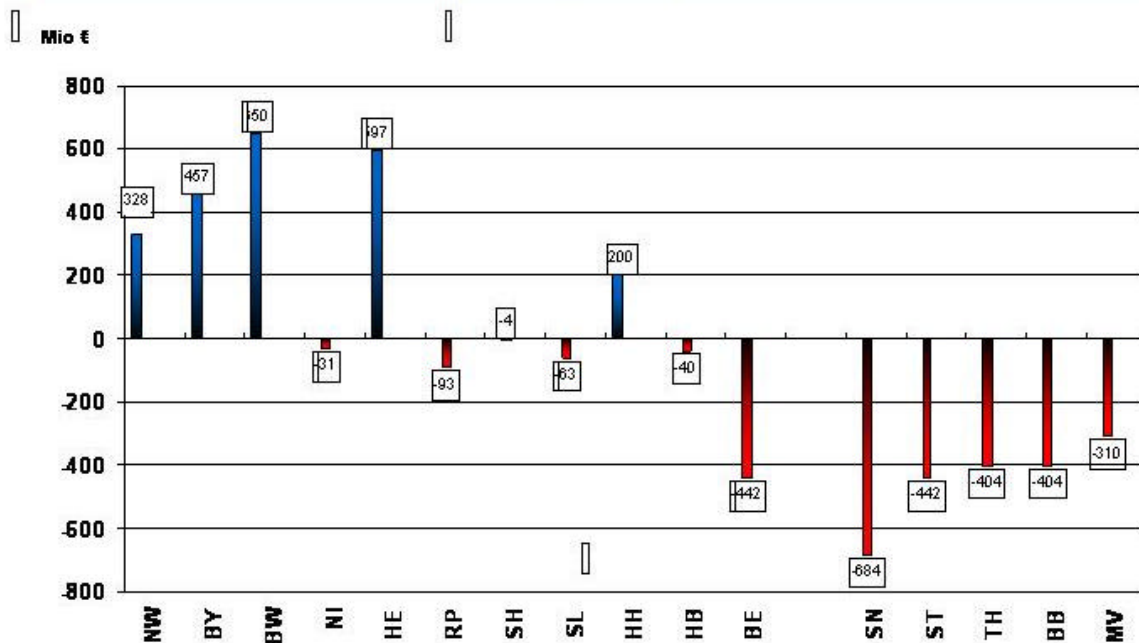
Der vom Gesetzgeber bereits 1992 **formulierte Überprüfungsauftrag hinsichtlich der hälftigen Kürzung des gemeindlichen Finanzkraftansatzes** war einer der Schwerpunkte der Neuregelung des Länderfinanzausgleichs. Die **herkömmliche Begründung** aus den besonderen Belastungen realsteuerstarker Gemeinden bzw. hoher Bedarfe einkommensteuerstarker Gemeinden war angesichts veränderter finanzwirtschaftlicher Realitäten **fragwürdig** geworden. Entsprechend hatte das Bundesverfassungsgericht 1992 eine **differenzierte Abbildung des Bedarfs** angemahnt.

Die im **Zusammenspiel von § 9 Abs. 2 und § 10 Abs. 4 MaßstG** enthaltene abstrakte Regelung entspricht diesem verfassungsrechtlichen Zusammenhang: normiert wird der Grundsatz der vollen Einbeziehung der Gemeindesteuerkraft sowie die Ausnahme in Form einer ergänzenden Berücksichtigung abstrakter Bedarfe zusätzlich zu der **vorrangig** einzusetzenden **gemeindlichen Einwohnerwertung**. Hiermit wird klargestellt, dass Abschläge vom Finanzkraftansatz der Gemeinden kein Mittel sind, real vorhandene Finanzkraftanteile generell von Ausgleichspflichten frei zu halten. Abschläge sind aus der real vorhandenen Bedarfssituation der Gemeinden, nicht aber aus generellen Bezugnahmen auf die verselbständigte Position der Kommunen etwa im Rahmen einer „modifizierten Zweistufigkeit“ der Finanzverfassung zu rechtfertigen. Die Stellung der Gemeinden in der finanziellen Gewährleistungsverantwortung der Länder lässt für solche Begründungen auch keinen Raum. Für den LFA ist der verfassungsrechtlich gewährleistete finanzielle Mindestspielraum der Kommunen insoweit maßgebend, als durch einen angemessenen Ausgleich sicherzustellen ist, dass alle Länder unter Wahrung ihrer eigenen Handlungsfähigkeit auch einen Mindestspielraum für ihre Kommunen garantieren können. Dieses Ziel ist aber gezielt über eine angemessene Tarifgestaltung, nicht über Freistellung von Finanzkraftanteilen zu verfolgen.

Die konkrete Bemessung des künftig vorzunehmenden Abschlags war, wie angesichts der finanziellen Bedeutung der Frage nicht anders zu erwarten, heftig umstritten. Gem. § 8 Abs. 3 FAG (2005) sind die kommunalen Steuereinnahmen ab dem Jahre 2005 zu 64% einbezogen. Der Bund hatte zunächst eine vollständige Berücksichtigung der gemeindlichen Einnahmen aus Verbund- und Realsteuern gefordert, sich dann aber im Interesse des Kompromisses zu dieser sehr mäßigen Anhebung bereit gefunden. Immerhin wird der Finanzkraftvergleich strukturell verbessert; die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage ermöglichte die

Neustrukturierung und Abflachung des Ausgleichstarifs. Eine realistische Abbildung der Finanzkraft rückt damit näher. Letztendlich bewirkt aber auch dieser Abschlag weiterhin eine Verzerrung; die finanzstarken Geberländer erscheinen stets rechnerisch im Ausgleichssystem „ärmer“ als sie tatsächlich sind. Die Frage eines gerechteren Vergleichs bleibt damit weiterhin aktuell.

**Elemente des Finanzausgleichs: Einbezug kommunale Finanzkraft
Kürzung auf 64 % (Neuregelung ab 2005) Wirkungen zugunsten
kommunalsteuerstarker Länder (Jahr 2005; in Mio. €)**



Für die Konzessionsabgaben der Gemeinden hat die Prüfung bislang keine Lösung für die vielfältigen Probleme ergeben, die sich hinsichtlich der sachgerechten Erfassung und Normierung dieser Einnahme stellen. Sie bleiben daher auch weiterhin unberücksichtigt.

c) „Finanzausgleichsprämie“

Finanzkraftanteile, die auf einer im Vorjahresvergleich überdurchschnittlichen Steuerentwicklung in einzelnen Ländern beruhen, werden gem. §§ 3 MaßstG, 7 Abs. 3 FAG (2005) in Zukunft zum Anteil von 12% vom Ausgleich ausgenommen. Diese Neuerung, die dem Gedanken einer „Prämierung“ einer günstigen Entwicklung folgt, entspricht der politisch gesetzten, in § 3 MaßstG verankerten Gewährleistung eines Eigenbehalts an Einnahmen aus überdurchschnittlicher Ertragsentwicklung.

Nachfolgend die Berechnung der Finanzkraftmesszahl nach der im Juni 2001 gefundenen Verständigung:

**Berechnung der Finanzkraftmeßzahl
(Neuregelung ab 2005)**
Darstellung nach Prof. Dr. Lenk, Universität Leipzig

Finanzkraftmeßzahl =	Steuern der Länder	<ul style="list-style-type: none"> + Anteil an der Einkommen- und Körperschaftssteuer + Anteil an der Gewerbesteuer (+ Vermögenssteuer) + Erbschaftssteuer + Kraftfahrzeugsteuer + Biersteuer + Rennwett- und Lotteriesteuer (ohne Totalisatorsteuer) + Grunderwerbssteuer + Feuerschutzsteuer + Spielbankabgabe + Umsatzsteueranteil + Einnahmen aus Förderangaben - „Finanzausgleichsprämie“ (12% der überproportionalen Steuerermehreinnahmen/ unterproportionalen Steuermindereinnahmen je Einwohner gegenüber Vorjahr)
	Gemeindesteuern	<ul style="list-style-type: none"> + 64 % des Gemeindeanteils an der Einkommenssteuer und der Umsatzsteuer + jeweils um 64% gekürzt normierte Ansätze + Grundsteuer A + Grundsteuer B (ohne größenklassenabhängige Normierung) + Gewerbesteuer - 64 % der Gewerbesteuerumlage

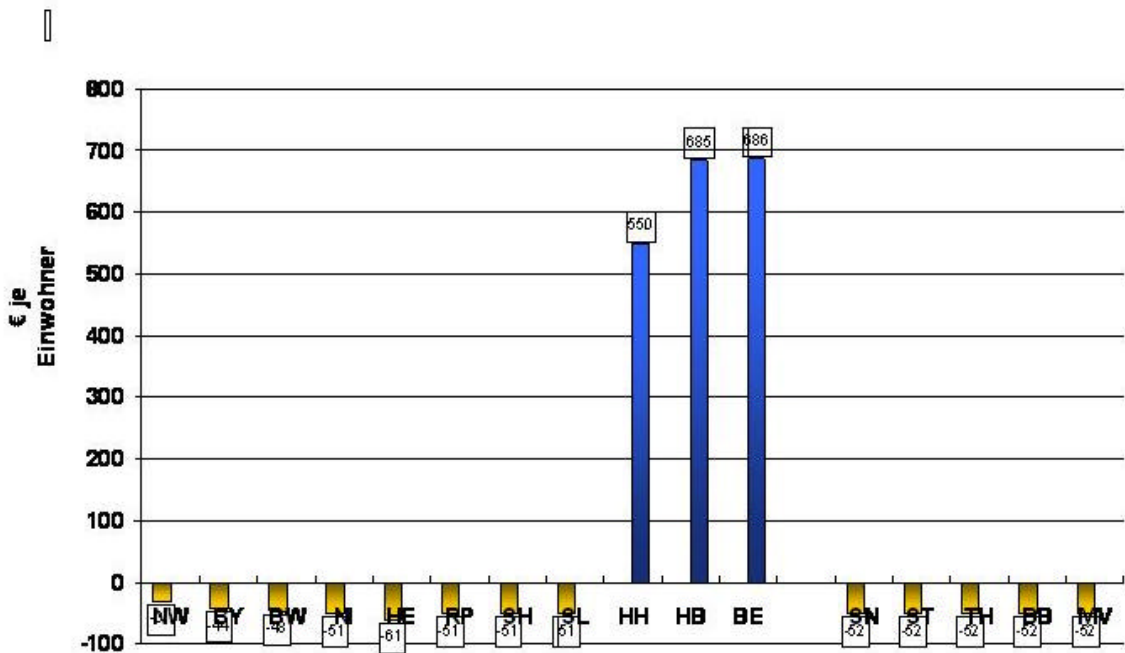
2. Die Ermittlung der Ausgleichsmesszahl

a) Einwohnergewichtung für Landesfinanzkraft, insbesondere der Stadtstaaten

Der Vergleich der Finanzkraft von Stadtstaaten und Flächenländern stellte einen weiteren heftig umstrittenen Punkt in den Bemühungen um eine Neuregelung dar. Methode und Höhe wurden nochmals geprüft. Diskutiert wurde auch grundsätzlich, ob das Instrument der Einwohnerwertung zur Herstellung der Vergleichbarkeit geeignet und geboten sei oder ob z.B. ein Abzug von der Finanzkraft Gleichwertiges leiste. § 8 Abs. 1 und 3 Satz 1 MaßstG legt sich in dieser für die Stadtstaaten existentiellen Frage eindeutig auf die Einwohnerwertung fest. Auf der Basis neuerer Untersuchungen bestätigt § 9 Abs. 2 FAG (2005) die bisherige Gewichtungszahl von 135 %.

In die Prüfung mit einbezogen war die Frage, ob die Einwohnerzahl besonders dünn besiedelter Länder ebenfalls gewichtet werden muss. Hier besteht auch ein Zusammenhang zur Frage des Einbezugs der - in diesen Regionen regelmäßig besonders geringen - Gemeindefinanzkraft und ihres Gemeindefinanzbedarfs. § 8 Abs. 1 und 3 Satz 2 MaßstG bieten eine maßstäbliche Grundlage für eine Gewichtung bei dünn besiedelten Flächenländern. Der Finanzausgleichsgesetzgeber hat eine solche Gewichtung im Vergleich der Landeseinwohner jedoch in der aktuellen Belastungssituation nicht als notwendig angesehen. Eine Gewichtung erfolgt aber bei der gemeindlichen Einwohnerwertung.

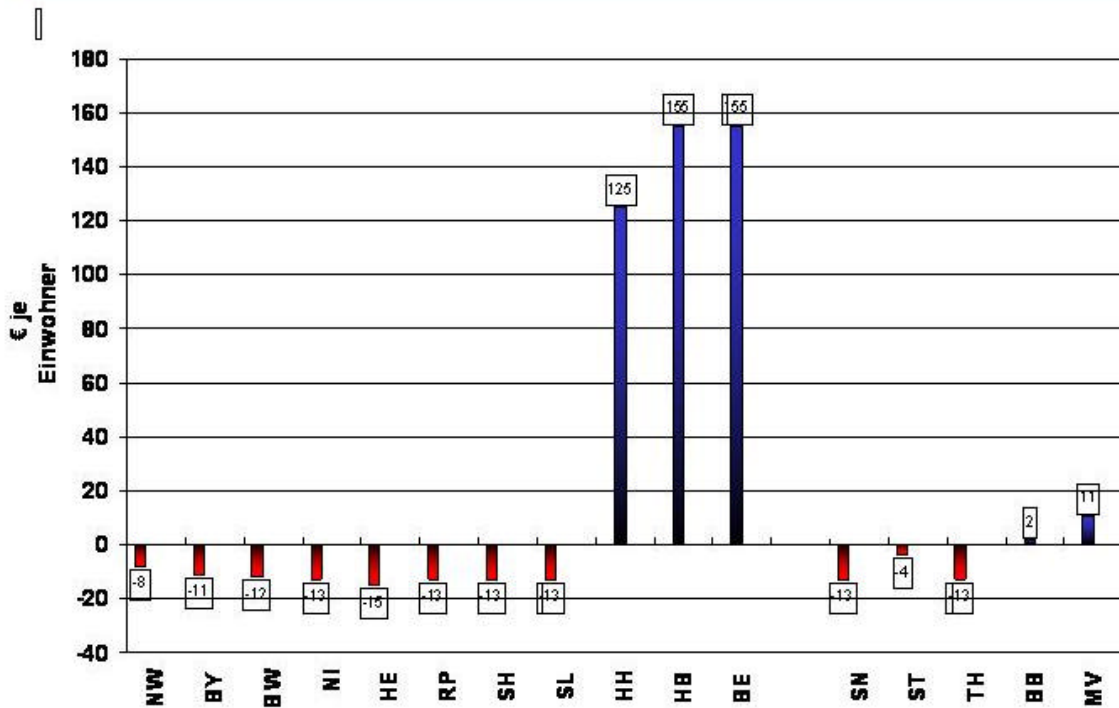
Elemente des Finanzausgleichs: Einwohnerwertung Stadtstaaten
Wirkungen der Einwohnerwertung der Stadtstaaten
 (Neuregelung ab 2005) (Jahr 2005; € je Einwohner)



b) Gewichtung für Gemeinden

Bei der Neuregelung der gemeindlichen Einwohnergewichtung stand der bereits 1992 erteilte Prüfungsauftrag des Bundesverfassungsgerichts an, nunmehr ergänzt um den Aspekt der Problematik besonders dünn besiedelter Regionen. Die Problematik hatte im Zuge der Vereinigung an Aktualität gewonnen, da insbesondere Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen-Anhalt zu erheblichen Anteilen im bundesdeutschen Vergleich sehr dünn besiedelt sind und auch die Größe der Gemeinden stark variiert. Eine indikatorengeleitete Untersuchung der gemeindlichen Finanzbedarfe zeigte signifikante Unterschiede im Finanzbedarf der Gemeinde insbesondere in Abhängigkeit von der Bevölkerungsdichte, die sich im Landesdurchschnitt besonders deutlich für die Stadtstaaten, aber erkennbar auch für dünn besiedelte Länder ausprägen. § 8 Abs. 1 Satz 3 MaßstG normiert die Einwohnerwertung als Instrument zur - in diesem Falle explizit verfassungsrechtlich angeordneten - Berücksichtigung des abstrakten Mehrbedarfs. § 9 Abs. 3 FAG (2005) regelt die aus der Bündelung verschiedener Indikatoren abgeleiteten Gewichtungswerte für die Stadtstaaten als besonders dicht und die drei o. g. Länder als besonders dünn besiedelte Länder. Die indikatorengeleitete Methode ist „blind“ für die mit Strukturkrisen zusammenhängenden Bedarfe der Gemeinden etwa aus der Sozialhilfe (insbesondere der Hilfe zum Lebensunterhalt). Damit bleiben in diesem Ausgabenbereich weiterhin hohe vorgegebene Belastungen ökonomisch benachteiligter Regionen unberücksichtigt und bedingen als ein maßgeblicher Faktor ein vergleichsweise hohes allgemeines Ausgleichsniveau.

Elemente des Finanzausgleichs: gemeindliche Einwohnerwertung
Wirkungen Gemeindeeinwohnerwertung (Neuregelung ab 2005)
(Jahr 2000; € je Einwohner)



3. Bemessung der Ausgleichszuweisungen und -beiträge

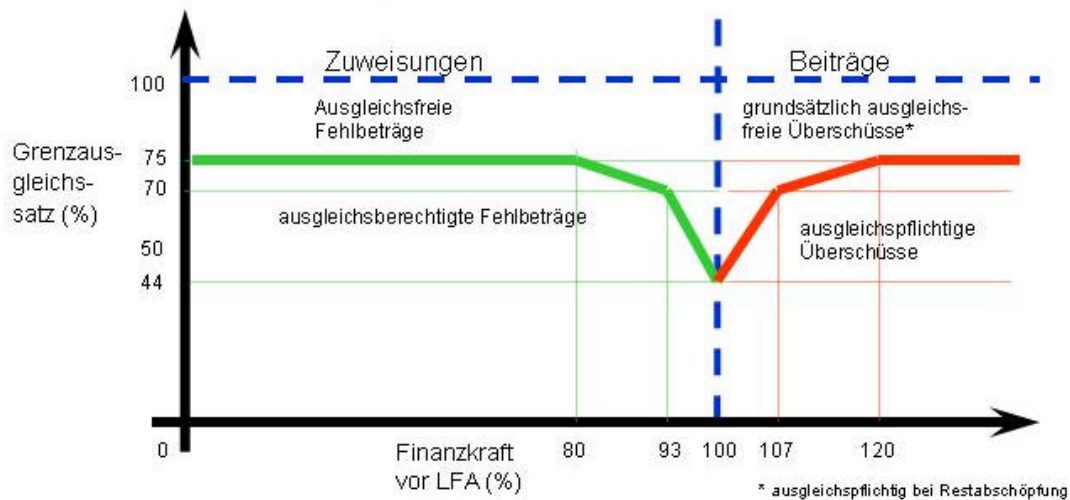
Im Zusammenhang der Reform wurde der Finanzausgleichstarif zur Ermittlung der Ausgleichsansprüche und -beiträge verändert. Die Gestaltung des Tarifs ist eine Detailfrage, die sachgerechterweise dem Finanzausgleichsgesetz zuzuweisen ist. Das Maßstäbengesetz beschränkt sich insoweit auf die positivrechtliche Normierung der vom Bundesverfassungsgericht herausgearbeiteten Anforderungen sowie die in § 3 MaßstG enthaltene Vorgabe eines Eigenbehalts an Steuermehreinnahmen. Dementsprechend enthält der zukünftige Finanzausgleichstarif (§ 10 Abs. 1 und 2 FAG (2005)) keine Vollauffüllungselement mehr; stattdessen wird bis zur Grenze von 80 % des Finanzkraftdurchschnitts nur noch zu drei Vierteln aufgefüllt. Die Tarifstruktur oberhalb der 80 % - Grenze wird unter Beibehaltung einer weiteren Stufe in eine stetige Funktion modifiziert.

Struktur des Tarifs zur Bemessung der Ausgleichszuweisungen und -beiträge im LFA

Linear-stetiger, gestufter Grenzausgleichstarifab 2005

Darstellung der Tarifzonen und jeweiligen Ausgleichs-/inanspruchnahmegrade

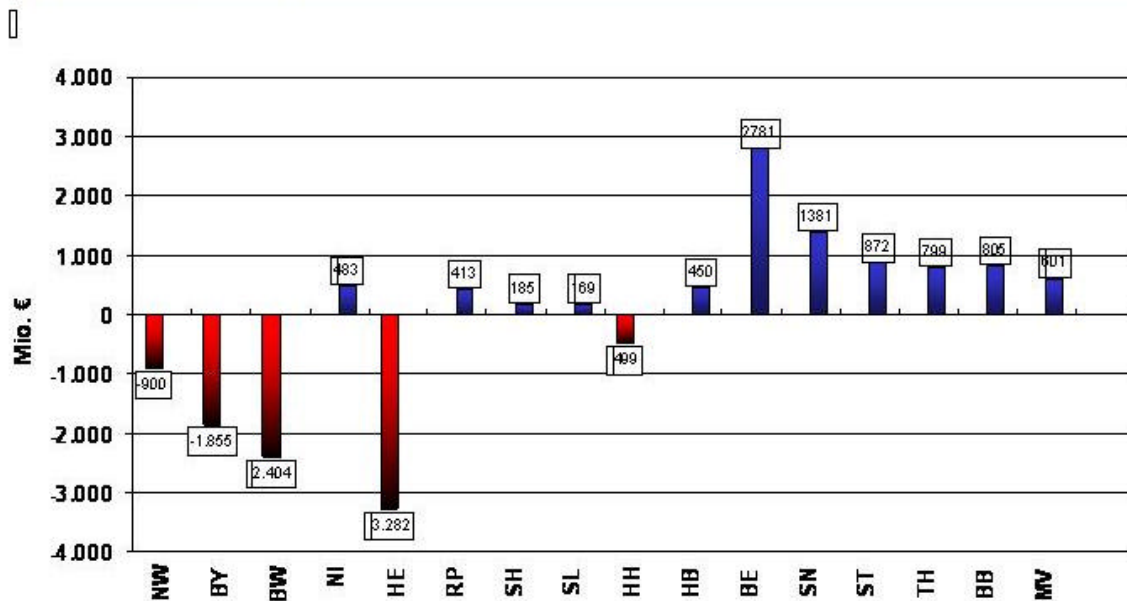
- Auffüllung: bis 80% des Länderdurchschnitts um 75%
dann bis 93% des Länderdurchschnitts fallend auf 70%
dann bis 100% des Länderdurchschnitts fallend auf 44%
- Abschöpfung: bis 107% des Länderdurchschnitts steigend von 44% auf 70%
dann bis 120% des Länderdurchschnitts steigend auf 75%
dann ab 120% des Länderdurchschnitts um 75%
- „Deckelung“ der durchschnittlichen Gesamtabschöpfung für jedes ausgleichspflichtige Land auf 72,5% der gesamten Überschüsse



Die bisherigen Garantieklauseln wurden zwar abgeschafft, auf Drängen einzelner Länder musste aber im Interesse eines Konsenses eine neue Garantie in Form einer „Deckelung“ des Ausgleichsvolumens für den Fall aufgenommen werden, dass ein finanzstarkes Land mehr als 72,5 % seines Finanzkraftüberschusses abgeben müsste (§ 10 Abs. 3 FAG (2005)). Erkennbar ist eine derartige Belastung derzeit freilich nicht. Die Regelung besteht neben der des Finanzkraftabzugs nach § 7 Abs.3 FAG (2005); damit kann es zu einer gleichzeitigen Begünstigung aufgrund der beiden Klauseln kommen.

Das folgende Diagramm zeigt die Wirkungen der Neuregelung für das Jahr 2005 im Vergleich zum geltenden Recht:

**Ausgleichszuweisungen und -beiträge im LFA
Neuregelung ab 2005**
(Jahr 2005; in Mio. €)



IV. Bundesergänzungszuweisungen (BEZ)

Für den Bereich der Bundesergänzungszuweisungen regelt das Maßstäbengesetz allgemeine Grundsätze in enger Anlehnung an die vom Bundesverfassungsgericht in seiner umfangreichen Rechtsprechung herausgearbeiteten Anforderungen (§§ 10 bis 12 MaßstG). Hierbei entscheidet sich der Maßstäbengesetzgeber zur Nutzung sowohl allgemeiner BEZ (§ 11 MaßstG), die nach der zum Durchschnitt fehlenden Finanzkraft bemessen werden, als auch von Sonderbedarfs-BEZ (§ 12 MaßstG) zur Berücksichtigung besonderer Lasten einzelner Länder. Für letztere definiert das Maßstäbengesetz Sonderbelastungen, die Grund für die Gewährung der Zuweisungen sein können. Es formuliert dabei enge Vorgaben für deren Gestaltung. So sind Sonderbedarfs-BEZ befristet zu gewähren und degressiv zu bemessen, sofern nicht sachliche Gründe gegen ein Abschmelzen der Zuweisungen sprechen. § 12 Abs. 2 MaßstG enthält außerdem eine gesetzliche Überprüfungspflicht für die Voraussetzungen der Gewährung von Zuweisungen.

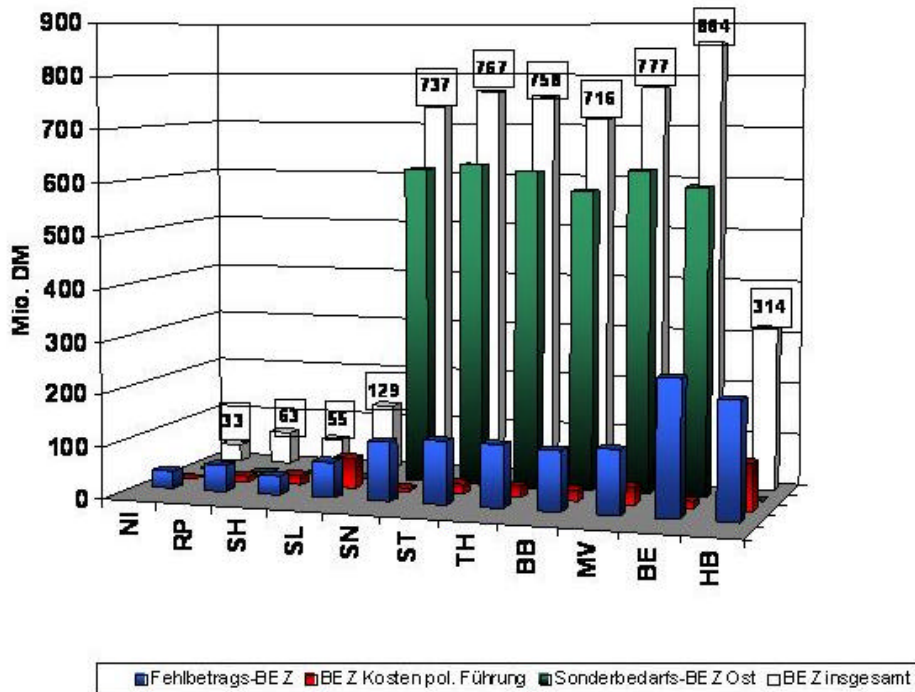
1. Allgemeine BEZ (§ 11 Abs. 2 FAG (2005))

§ 11 MaßstG macht eine erkennbare Unterschreitung der durchschnittlichen Finanzkraft zur Voraussetzung für die Gewährung allgemeiner BEZ an finanzschwache Länder. Die bloße Unterschreitung der Durchschnittsgrenze an sich berechtigt ein Land demnach nicht zum Empfang von BEZ. Der Bund gleicht hier vielmehr noch verbleibende Defizite in der Finanzkraft aus, wenn diese dazu führen, dass die finanzschwachen Länder ihrer finanziellen Beanspruchung durch ihre Aufgaben nicht gewachsen sind.

Unter den gegenwärtigen Bedingungen verlangt die aufgabengerechte Ausstattung finanzschwacher Länder eine intensive Annäherung an die durchschnittliche Finanzkraft. Hohe

Belastungen gerade der ökonomisch schwächeren Länder mit strukturkraftabhängigen, bundesgesetzlich vorgegebenen oder sonst unabweisbaren Ausgaben und starke Vorbelastungen insbesondere mit Zinsen sind nur bei einem relativ hohen Niveau des Finanzausgleichs tragbar. Wo der Gesetzgeber der Inanspruchnahme der finanzstarken Länder eine Grenze zieht, stärkt der Bund die finanzschwachen Länder ergänzend durch Zuweisungen. Im Zuge der Neuregelung des § 11 Abs. 2 FAG (2005) sind diese Zuweisungen auf 77,5 % des an 99,5 % des Länderdurchschnitts auch nach LFA noch bestehenden Fehlbetrages festgesetzt worden.

Stärkung leistungsschwacher Länder durch Bundesergänzungszuweisungen
hier: Verteilung der unterschiedlichen BEZ nach der Neuregelung ab 2005
 (Jahr 2005; DM/EW)



2. Sonderbedarfs-BEZ zum Ausgleich teilungsbedingter Sonderlasten (§ 12 Abs. 5 MaßstG, §11 Abs. 3 FAG (2005))

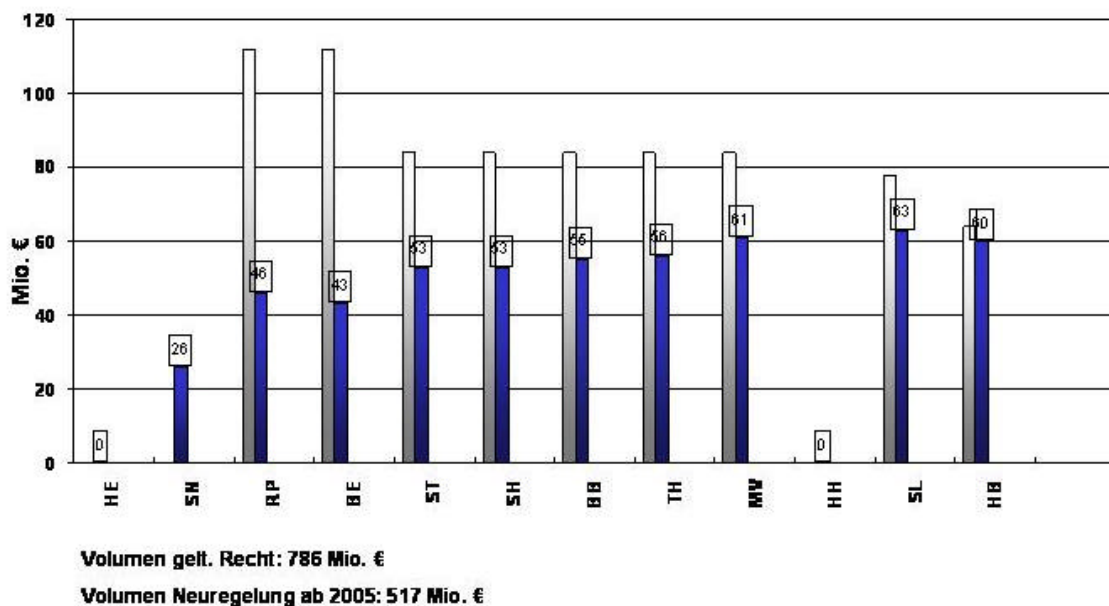
§ 12 Abs. 5 MaßstG regelt den Grund der Sonderbedarfs-BEZ für die ostdeutschen Länder. Berücksichtigt werden weiterhin der infrastrukturelle Nachholbedarf und die unterdurchschnittliche kommunale Finanzkraft in den ostdeutschen Ländern, die auch weiterhin massiv unter dem Durchschnittsniveau liegt und durch den Finanzkraftabschlag im LFA nur einen teilweisen Ausgleich erfährt. Ausgehend vom Regelungsauftrag des § 12 Abs. 5 Satz 2 MaßstG sind in § 11 Abs. 3 FAG (2005) Ergänzungszuweisungen in einem Volumen von 10,5 Mrd. € für das Jahr 2005 festgelegt worden. Dieses Volumen wird über die Laufzeit des Solidarpakts II jährlich bis auf 2 Mrd. € im Jahr 2019 abgeschmolzen. Ab dem Jahr 2020 soll ein infrastruktureller Nachholbedarf nicht mehr geltend gemacht werden.

Eine Verpflichtung der ostdeutschen Länder zur jährlichen Berichterstattung ergänzt diese Regelung.

3. Sonderbedarfs-BEZ zum Ausgleich besonders hoher Kosten politischer Führung (§ 12 Abs. 6 MaßstG, §11 Abs. 4 FAG (2005))

Die Überprüfung der Sonderlasten durch Kosten politischer Führung konnte nunmehr auf eine gesicherte Datengrundlage auch für die neuen Länder zurückgreifen. Dies bietet die Grundlage, entsprechend den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts die Bundesergänzungszuweisungen ab 2005 nach einem präziseren Maßstab zu bemessen. Eine konsequente Neuregelung führte zur Aufnahme Sachsens in den Kreis der berechtigten Länder. Insgesamt wurde das Zuweisungsvolumen um rund ein Drittel vermindert.

Stärkung leistungsschwacher Länder durch BEZ
Neubemessung und -verteilung der BEZ zum Ausgleich besonderer Kosten für politische Führung
(Vergleich geltendes Recht - Neuregelung ab 2005) (Jahr 2005; Mio. €)



4. Sonderbedarfs-BEZ als Instrument zur Sanierung in einer extremen Haushaltsnotlage (§ 12 Abs. 4 MaßstG)

§ 12 Abs. 4 MaßstG enthält außerdem allgemeine Regelungen für den Einsatz von Bundesergänzungszuweisungen zur Unterstützung eines Landes in einer extremen Haushaltsnotlage. Dieses entspricht dem Charakter des Maßstäbengesetzes als langfristig orientierte abstrahierende Regelung zur Gestaltung des Finanzausgleichs. Inhaltlich orientieren sich die Anforderungen und Grundsätze der Hilfe ebenfalls an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Dabei hat der Gesetzgeber davon abgesehen, die Indikatoren für eine Haushaltsnotlage im Einzelnen festzulegen; insoweit kann auf die in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung herausgearbeiteten Indikatoren zurückgegriffen werden.

V. Die Regelungen zur Abfinanzierung des Fonds "Deutsche Einheit"

Die Abfinanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ ist mit Wirkung ab 2005 grundlegend umgestaltet worden (vgl. Art. 8 Solidarpaktfortführungsgesetz). Der Bund wird die Abfinanzierung des Fonds "Deutsche Einheit" allein übernehmen. Soweit im Gesamtrahmen der Maßnahmen zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs hierzu noch eine Kompensation zwischen Bund und Ländern erforderlich ist, erfolgt diese über die Einführung eines Festbetrages im Rahmen der Festsetzung der Umsatzsteueranteile nach § 1 Satz 3 FAG (2005). Im Übrigen ist die Belastung des Bundes über die Verringerung seiner BEZ-Verpflichtungen ausgeglichen.

VI. Das Ergebnis des Finanzausgleichs: angenäherte, nicht nivellierte Finanzkraft der Länder

Ergebnis des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ist eine nominal starke Anhebung der ausgleichsberechtigten Länder nahe zum Länderdurchschnitt. Nach den bis 2004 geltenden Regelungen erreichen die finanzschwachen Länder im regulären (finanzkraftabhängigen) Ausgleich durch LFA-Zuweisungen und Fehlbetrags-BEZ ein Niveau von mindestens 99,5 % der systemintern berechneten Finanzkraft. Nach den ab 2005 geltenden Regelungen entfällt die Mindestgarantie; das Ausgleichsniveau für die finanzschwächsten Länder wird - bei modifiziert zu berechnender Finanzkraft - etwas unter dem bisherigen Mindestniveau liegen.

Mitunter werden diese Ergebnisse als Beweis einer - fraglos unzulässigen - „Nivellierung der Länderfinanzen“ missverstanden. Eine solche Sichtweise liegt allerdings weit neben der finanzwirtschaftlichen Realität. Sie zu erfassen, sind die an den systemabhängigen Finanzkraftansatz anknüpfenden Ausgleichswerte nicht ausreichend; hier müssen die übrigen, nicht in den Finanzausgleich einfließenden Mittel berücksichtigt werden. Für eine aufgabengerechte Finanzausstattung sind außerdem die erheblichen Unterschiede auf der Ausgabenseite - etwa durch bundesgesetzlich vorgegebene Sozialleistungen, Zins- und Versorgungslasten einzubeziehen. Geschieht dies, wird schnell deutlich: Ein nominal hohes Ausgleichsniveau erlaubt nicht den Schluss, dass damit in allen Ländern gleiche finanzwirtschaftliche Rahmenbedingungen und Handlungs- und Gestaltungsspielräume vorhanden sind.