

Thomas Lenk\*

## Die Finanzkraftreihenfolge im bundesstaatlichen Finanzausgleich

*In der politischen und wissenschaftlichen Diskussion um den Länderfinanzausgleich wird oft der Indikator relative Position verwendet. Professor Thomas Lenk hält diesen komplexen Begriff für wenig geeignet, um eine fundierte politische Auseinandersetzung um den Länderfinanzausgleich führen zu können, und plädiert stattdessen für die Verwendung des Maßstabs Pro-Kopf-Finanzkraft.*

Initiiert durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11.11.1999 wurde der Länderfinanzausgleich<sup>1</sup> durch das Maßstäbengesetz (MaßstG)<sup>2</sup> und das Solidarpaktfortführungsgesetz (SFG)<sup>3</sup> neu geregelt. Im Vorfeld hatten die Bundesländer Bayern, Baden-Württemberg und Hessen unter anderem „gegen die Übernivellierung und die Verschiebung in der Finanzkraftreihenfolge“<sup>4</sup> geklagt, die so weit führe, dass sich „Länder wie Bayern und Baden-Württemberg, die nach der Finanzkraft eigentlich auf den vorderen Plätzen liegen, sich [nach den Ausgleichszahlungen] am Ende der Skala wiederfinden“<sup>5,6</sup> und „Fehlbeträge zum Durchschnitt bei den Empfängerländern bis fast 100% ausgeglichen werden“<sup>7</sup>.

Die durch die ungenaue Argumentation entstehenden Fragen danach, von welchem Durchschnitt die Rede ist und wie die Aussage „bis fast 100%“ präzisiert werden kann, werden in vielen Fachaufsätzen und Presseberichten, die sich mit dem Problem auseinandersetzen, auch nicht genauer dargestellt. Oft wird eine relative Position von 99,5% und die geringe Streuung bei den relativen Positionen nach den Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen (Fehl-BEZ) auch kritisch als Nivellierung der Finanzkraftunterschiede zwischen den Bundesländern interpretiert.

Im Folgenden sollen deshalb zunächst die Begriffe relative Position und Finanzkraft zum besseren Verständnis der sich anschließenden Untersuchungen erläutert und auf ihre Eignung als Maßstab zur Beurteilung der Finanzkraftreihenfolge geprüft werden. Danach werden die Veränderungen der erwähnten Größen während der einzelnen Stufen des Länderfinanzausgleichs betrachtet, um die oben angedeutete

Argumentation der klagenden Bundesländer besser beurteilen zu können.

### Relative Position und Finanzkraftmesszahl

Zur Ermittlung der Höhe der Ausgleichszahlungen und –beiträge im Länderfinanzausgleich nach dem Finanzausgleichsgesetz (FAG) wird für jedes Land, dessen Finanzkraftmesszahl (FMZ) mit der entsprechenden Ausgleichsmesszahl (AMZ) verglichen (§§ 5, 6 FAG).

In die Berechnung der Finanzkraftmesszahl (siehe Übersicht 1) werden neben den bestimmten Einnahmen der Länder auch Einnahmen der Gemeinden mit einbezogen. Letztere werden aktuell zu 50% berücksichtigt (§ 8 FAG). Den Ländern Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen werden von ihren Einnahmen zur Zeit Hafengebühren, die aus

\* Bei diesem Beitrag handelt es sich um einen modifizierten Teil des Diskussionsbeitrags Nr. 36 der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Leipzig, der unter <http://www.uni-leipzig.de/~iffwww/Fiwi/Veroeffentlichungen/36-fag-neu-studie.pdf> heruntergeladen werden kann. Eine längere Fassung dieses Arbeitspapiers, die verstärkt Bezug auf die Auswirkungen der Neuregelungen im Finanzausgleich nimmt, erscheint demnächst in der Zeitschrift „Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik“ unter dem Titel „Mehr Wettbewerb im Länderfinanzausgleich? – Eine allokativen und distributiven Wirkungsanalyse für das Jahr 2005 unter Berücksichtigung der Neuregelungen“.

<sup>1</sup> Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG) vom 23.06.1993, BGBl. I S. 977 ff.

<sup>2</sup> 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 12.09.2001, BGBl. I S. 2302 ff.

<sup>3</sup> Gesetz zur Fortführung des Solidarpaktes, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Abwicklung des „Fonds Deutsche Einheit“ (Solidarpaktfortführungsgesetz – SFG) vom 27.11.2001, BGBl. I S. 3955 ff.

<sup>4</sup> Erwin Teufel: Regierungserklärung von Ministerpräsident Erwin Teufel zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Länderfinanzausgleich am 24. November 1999, in: [http://www.baden-wuerttemberg.de/sixcms\\_upload/media/239/regierungserklärung\\_24119900.pdf](http://www.baden-wuerttemberg.de/sixcms_upload/media/239/regierungserklärung_24119900.pdf).

<sup>5</sup> Friedrich Karl Fromme: Harte Zeiten für die Kleinen, in: Die Welt vom 12.11.1999.

*Prof. Dr. Thomas Lenk, 45, ist Inhaber des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft und Direktor des Instituts für Finanzen der Universität Leipzig.*

## LÄNDERFINANZAUSGLEICH

### Übersicht 1 Ermittlung der Finanzkraftmesszahl im Länderfinanzausgleich

Finanzkraft- messzahl =	Steuern der Länder	+ Anteil an der Einkommen- und Körper- schaftsteuer + Anteil an der Gewerbesteuer + Vermögensteuer + Erbschaftsteuer + Kraftfahrzeugsteuer + Biersteuer + Rennwett- und Lotteriesteuer (ohne Totalisatorsteuer) + Grunderwerbsteuer + Feuerschutzsteuer + Spielbankabgabe + Umsatzsteueranteil + Einnahmen aus Förderabgaben - Abgeltung von Hafentlasten  + Um 50% gekürzte(r) + Gemeindeanteil an der Einkommensteuer + Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer + Grundsteuer A (nach § 8 Abs. 5 FAG) + Grundsteuer B (nach § 8 Abs. 5 FAG) + Gewerbesteuer (nach § 8 Abs. 5 FAG) - 50% der Gewerbesteuerumlage
----------------------------	-----------------------	---

Quelle: Eigene Darstellung.

der Unterhaltung und Erneuerung bestimmter Seehäfen entstehen, abgezogen (§§ 6 und 7 I, II FAG)<sup>6</sup>.

#### Artefakte im politischen Diskurs

Es zeigt sich, dass die Finanzkraftmesszahl nicht alle Einnahmen der Länder und ihrer Gemeinden berücksichtigt und somit nicht das gesamte Finanzvolumen, das innerhalb eines Bundeslandes zur Verfügung steht, widerspiegelt. Es handelt sich also nur um ein Artefakt, welches nach bestimmten Regeln berechnet wird.

Dieser Finanzkraftmesszahl wird ein zweiter Indikator gegenübergestellt, der als Ausgleichsmesszahl bezeichnet wird. Diese entspricht in einer ersten Näherung der Finanzkraftmesszahl, über die ein Land verfügen würde, läge es mit seinen Einnahmen pro Kopf genau im Durchschnitt der Länder (§ 6 II FAG) (siehe Übersicht 2). In zwei Punkten wird davon jedoch abgewichen: Die Einwohnerzahlen der Stadtstaaten werden mit dem Faktor 1,35 gewichtet (§ 9 II FAG). Damit soll der besonderen Situation der Stadtstaaten

<sup>6</sup> Dabei beriefen sich die klagenden Länder auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27.5.1992, welches besagt, dass die Finanzkraftreihenfolge erhalten bleiben muss.

<sup>7</sup> CSU-Landtagsfraktion: Antrag: Neuregelung des Länderfinanzausgleichs – leistungsgerecht und solidarisch, Wildbad Kreuth, Januar 1998.

<sup>8</sup> Ab 2005 entfällt dieser (direkte) Abzug bei der Länderfinanzausgleichberechnung.

### Übersicht 2 Ermittlung der Ausgleichsmesszahl

$$AMZ = \frac{\sum \text{Länderst.}}{\sum EW_L} \cdot EW_L + \frac{\sum \text{Gemeindest.}}{\sum EW_G} \cdot EW_G$$

Wobei: AMZ	=	Finanzausgleichsmesszahl
Länderst.	=	Steuern der Länder im Finanzausgleich
Gemeindest.	=	Gemeindesteuern (mit ca. 50% angesetzt)
EW <sub>L</sub>	=	veredelte Einwohnerzahl eines Bundeslandes, Stadtstaaten sind mit 1,35 gewichtet
EW <sub>G</sub>	=	veredelte Einwohnerzahl gewichtet unter Berücksichtigung der Einwohnerzahl aller Gemeinden, Gewichtung nach Gemeindegrößeklassen

als Großstädte Rechnung getragen werden, die als Ballungszentren Leistungen für die Umlandbewohner erbringen, ohne dafür im Rahmen eines Ländergrenzen überschreitenden kommunalen Finanzausgleichs entgolten zu werden. Die Einwohnerzahlen der Gemeinden werden ebenfalls gewichtet (§ 9 III FAG). Die Gewichtung erfolgt in Abhängigkeit von der Gemeindegröße und Bevölkerungsdichte<sup>9</sup>. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass die Zunahme der Siedlungsdichte zu einem Anstieg des pro Einwohner erforderlichen Finanzbedarfs führt, d.h., es wird die Gültigkeit des Brechtschen Gesetzes unterstellt.

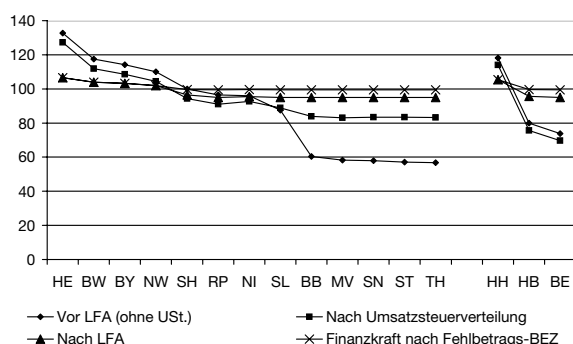
Schon alleine die Berechnung zeigt, dass es sich bei dieser Kennziffer ebenfalls um ein Artefakt handelt, das nicht leicht zu interpretieren ist.

Zur Bestimmung der Ausgleichszahlungen werden Finanzkraft- und Ausgleichsmesszahl eines Landes zueinander ins Verhältnis gesetzt. Hieraus ergibt sich die relative Position (rel. Pos.) eines Landes (rel. Pos. = FMZ/AMZ), deren Zahlenwerte oft in der politischen Diskussion herangezogen werden.

Liegt die Finanzkraftmesszahl eines Bundeslandes unter seiner Ausgleichsmesszahl, erhält das betreffende Land Ausgleichszuweisungen. Im umgekehrten Fall muss das Land Beiträge leisten. Im Rahmen des Länderfinanzausgleichs erfolgt eine Anhebung der relativen Position der unter dem bundesdeutschen

<sup>9</sup> § 9 III Finanzausgleichsgesetz führt dazu aus: „Bei der Ermittlung der Messzahlen zum Ausgleich der Steuereinnahmen der Gemeinden werden die Einwohnerzahlen der Gemeinden eines Landes mit folgenden Ansätzen je Einwohner gewertet: die ersten 5 000 Einwohner einer Gemeinde mit 100 vom Hundert, die weiteren 15 000 Einwohner einer Gemeinde mit 110 vom Hundert, die weiteren 80 000 Einwohner einer Gemeinde mit 115 vom Hundert, die weiteren 400 000 Einwohner einer Gemeinde mit 120 vom Hundert, die weiteren 500 000 Einwohner einer Gemeinde mit 125 vom Hundert, die weiteren Einwohner einer Gemeinde mit 130 vom Hundert. Für Gemeinden mit mehr als 500 000 Einwohner werden dem Land darüber hinaus bei einer Dichte von 1 500 bis 2 000 Einwohnern je Quadratkilometer 2 vom Hundert der Einwohnerzahl, bei einer Dichte von 2 000 bis 3 000 Einwohnern je Quadratkilometer 4 vom Hundert der Einwohnerzahl, bei einer Dichte von mehr als 3 000 Einwohnern je Quadratkilometer 6 vom Hundert der Einwohnerzahl hinzugerechnet.“

**Abbildung 1**  
Relative Position de lege lata



Quelle: Eigene Berechnungen.

Durchschnitt dieses Maßstabs liegenden Bundesländer auf 95% (im Rahmen des Länderfinanzausgleichs) und dann auf 99,5% durch so genannte Fehl-BEZ.

Es stellt sich nun die Frage nach der Eignung dieser Größen, in der politischen Diskussion als Maßstab zum Vergleich der Finanzstärke der Bundesländer zu dienen. Dies muss verneint werden, da sowohl Finanzkraftmesszahl und Ausgleichsmesszahl schwer zu interpretierende Artefakte sind und damit auch die relative Position lediglich als Hilfsgröße zur Bestimmung von Zahler- und Empfängerländern dienen kann.

Dennoch soll zunächst aufgezeigt werden, wie sich die relative Position de lege lata und de lege ferenda entwickeln wird.

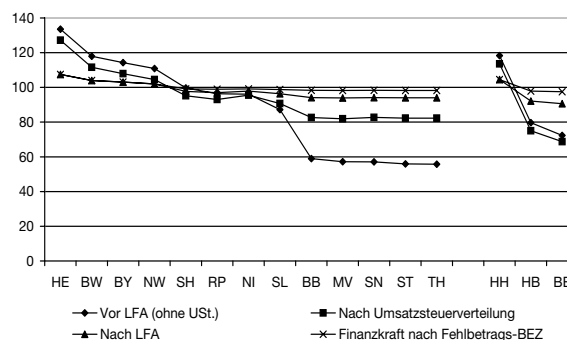
#### Veränderung der relativen Positionen

Der Finanzausgleich zwischen den Bundesländern in der Bundesrepublik Deutschland erfolgt in mehreren Schritten<sup>10</sup>:

- Zunächst wird bei der Zuordnung der Umsatzsteuer das stark differierende Aufkommen bei den anderen, den Bundesländern primär zugeordneten Steuern, zum Teil angeglichen (Umsatzsteuerverteilung).
- Anschließend erfolgt der Länderfinanzausgleich (i.e.S.). Dazu müssen finanzstärkere Bundesländer Beiträge leisten, was zu einer weiteren Verringerung der Streuung bei den relativen Positionen zwischen den Bundesländern führt.
- Abschließend erhalten Bundesländer, deren relative Position noch unter 100% liegt, so genannte Fehl-BEZ.

<sup>10</sup> Vgl. hierzu beispielsweise Thomas Lenk: Finanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland und seine wichtigsten Änderungen durch den Solidarpakt II, in: das Wirtschaftsstudium WISU, H. 2, 2003, S. 245 – 254.

**Abbildung 2**  
Relative Position de lege ferenda



Quelle: Eigene Berechnungen.

- Außer den Fehl-BEZ zahlt der Bund noch so genannte Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (Sonderbedarfs-BEZ), die aufgrund bestimmter, politisch anerkannter Sonderbedarfe zuerkannt werden.

#### Relative Position de lege lata

Die Änderungen der relativen Position stellen sich nach geltendem Recht wie folgt dar (vgl. Abbildung 1):

- Die für die relative Position errechneten Ausgangswerte vor der Umsatzsteuerzuordnung weisen eine Spanne auf, die bei den Flächenländern von rund 133% für Hessen bis rund 57% für Thüringen reicht und sich somit auf eine Differenz von 76 Prozentpunkten beläuft. Bei den Stadtstaaten beträgt die relative Position vor Finanzausgleich für Hamburg 118%, für Bremen 80% und für Berlin rund 73%.
- Da bei der Umsatzsteuerverteilung bis zu ein Viertel des Länderanteils für sogenannte Ergänzungsanteile<sup>11</sup> genutzt werden kann und somit nicht vollständig nach Einwohnern zugeordnet wird, verringert sich die Spanne der relativen Positionen bei den Flächenländern auf 44 Prozentpunkte (Hessen = 127,3% und Thüringen = 83,3%).
- Durch die horizontalen Zuweisungen im Länderfinanzausgleich verringert sich die Spanne weiter. Alle Bundesländer verfügen über eine relative Position von mindestens 95%. Für die neuen Bundesländer ergibt sich dadurch ein zur x-Achse horizontal verlaufender Graph.
- Dieses Bild zeigt sich nach den Fehl-BEZ in verstärkter Form. Im letzten Schritt der finanzkraftorientierten Umverteilung – den Fehl-BEZ – dürfen per Definition die Zahlerländer nicht teilnehmen, so dass sich ihre relative Position auch nicht ändern kann. Die Empfängerländer erreichen so aufgrund der

<sup>11</sup> Vgl. Thomas Lenk, a.a.O.

Unterstützung des Bundes mindestens 99,5% ihrer relativen Position.

Es bleibt nach diesem ersten Schritt festzuhalten, dass sich die Reihenfolge der Bundesländer gemessen an ihren relativen Positionen innerhalb des finanzkraftorientierten Ausgleichsmechanismus nicht ändert bzw. ändern kann.

### Relative Position de lege ferenda

Die Reform des bundesdeutschen Finanzausgleichs setzt an den verschiedenen Stufen an. Im Folgenden soll jedoch nur ein kurzer Überblick gegeben werden, um nachvollziehen zu können, dass sich Verschiebungen der relativen Positionen der einzelnen Länder ergeben.

Die Umsatzsteuerzuordnung, die bisher eine Vollauffüllung auf 92% der durchschnittlichen relativen Position durch die Ergänzungsanteile vorsah, wird zukünftig durch eine relative Auffüllung ersetzt, wodurch sich das Auffüllungsvolumen erhöht, da alle Länder, die unter 97% des Durchschnitts liegen, Zuweisungen erhalten. Ab dem 1.1.2005 trägt der Bund die Annuitätzahlungen für den Fonds „Deutsche Einheit“ vollständig (Art. 5 § 1 und Art 8 SFG). Im Gegenzug erhält er vom Länderanteil einen jährlichen Festbetrag in Höhe von 1,323 Mrd. Euro.

Auch die Bestimmung der Finanzkraftmesszahl erfährt Änderungen. Um Anreize zu geben, Steuerpotenziale besser auszuschöpfen, wird ein Selbstbehalt (Art. 5 § 7 III SFG i.V.m. § 2a MaßstG) bei überdurchschnittlicher Veränderungsrate der Steuereinnahmen vereinbart. Dieses so genannte Prämienmodell stellt die gegenüber dem Vorjahr überdurchschnittlichen Steuermehreinnahmen bzw. unterdurchschnittlichen Steuermindereinnahmen eines Landes zu 12% ausgleichsfrei. Sie werden also nicht in die Finanzkraft eines Landes eingerechnet. Außerdem werden zukünftig die Gemeindesteuern bei der Finanzkraftbestimmung zu 64% und die Hafentlasten außerhalb des Länderfinanzausgleichs bei den Zuweisungen nach Art. 104a GG berücksichtigt (Art. 9 § 1 SFG).

Für die Berechnung der Ausgleichsmesszahl ist eine Vereinfachung bei der Einwohnerwertung vorgesehen.

Um neben dem vereinbarten Selbstbehalt ein weiteres Element zur Anreizverbesserung einzuführen, wurde der Tarif im neuen Finanzausgleichsgesetz gründlich überarbeitet.

Auch bei den Bundesergänzungszuweisungen erfolgen Änderungen. Während die Fehl-BEZ zukünftig auf verringertem Niveau fortgeführt werden, entfallen

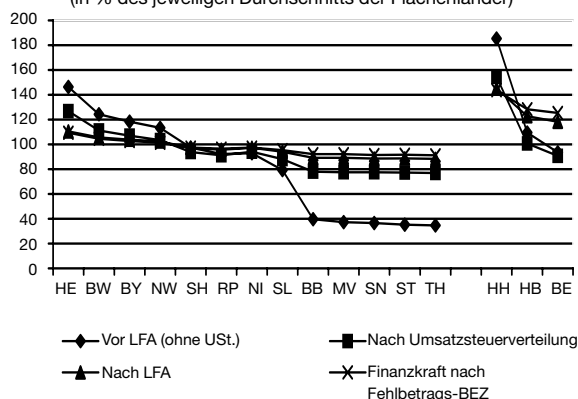
Zuweisungen im Rahmen der Sonderbedarfs-BEZ schrittweise.

Diese Änderungen wirken sich in der durchgeführten Simulation wie folgt aus (vgl. Abbildung 2):

- Bei Betrachtung der Ausgangswerte vor Umsatzsteuerzuordnung des jeweiligen Landes nach neuem Recht fällt auf, dass die Werte leicht differieren. Der Grund hierfür liegt in kleinen Veränderungen bei der Berechnung der Gemeindefinanzkraft<sup>12</sup>.
- Nach Umsatzsteuerzuordnung vergrößert sich die maximale Spanne der relativen Positionen bei den Flächenländern im Vergleich zu den Ergebnissen de lege lata (Hessen = 127,2%, Thüringen = 82,3%). Größere Differenzen zwischen altem und neuem Recht als bei Thüringen sind für die Länder Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und Saarland feststellbar, deren relative Position vor Umsatzsteuerverteilung über oder relativ nahe an der alten Tarifgrenze von 92% liegt. Denn diese Länder sollen de lege ferenda erstmals (oder höhere) Ergänzungsanteile erhalten. Da die Stadtstaaten entweder keine (Hamburg, Bremen) oder im Falle Berlins geringe Ergänzungsanteile bekommen, verschlechtern sich in dieser Stufe auch die relativen Positionen der beiden finanzschwachen Stadtstaaten. Insgesamt verringert sich die Finanzkraftstreuung aufgrund der Umsatzsteuerergänzungsanteile um 32 Prozentpunkte.
- Während de lege lata im Länderfinanzausgleich i.e.S. eine relative Position von mindestens 95% für alle Länder garantiert war, erreicht nach der Reform keines der neuen Bundesländer diesen Wert; sie liegen rund einen Prozentpunkt tiefer. Alle finanzschwachen alten Bundesländer können aufgrund der Neuregelung eine bessere relative Position nach Länderfinanzausgleich aufweisen. So erhöht sich beispielsweise die relative Position Niedersachsens um +2,4 und die von Rheinland-Pfalz um +2,0 Prozentpunkte. Bei den Zahlerländern verzeichnet Hessen aufgrund der Neugestaltung den höchsten Zugewinn (+1 Prozentpunkt), während sich Bayern mit einem marginalen Verlust (-0,1 Prozentpunkte) zufrieden geben muss. Der Länderfinanzausgleich i.e.S. vermindert die Finanzkraftstreuung weiter, und zwar um 31 Prozentpunkte auf 13,5 Prozentpunkte.
- De lege ferenda wird eine relative Position von 99,5% vom Durchschnitt nicht mehr garantiert, so dass es nicht verwundert, wenn keines der Empfängerländer diesen Wert erreicht. Die Spanne reicht von 97,5%

<sup>12</sup> Vgl. Art. 6 SFG (Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes).

**Abbildung 3**  
**De lege lata: Pro-Kopf-Finanzkraft eines Landes inklusive Gemeindefinanzkraft (100%)**  
 (in % des jeweiligen Durchschnitts der Flächenländer)



Quelle: Eigene Berechnungen.

für Berlin bis 99,1% für Schleswig-Holstein bzw. Niedersachsen.

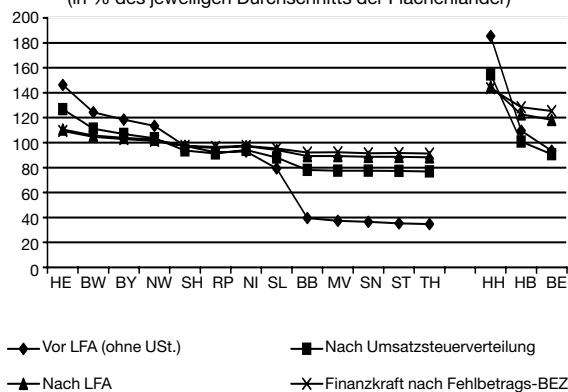
Nach allen Stufen des finanzkraftorientierten Finanzausgleichs verblieben de lege lata für das Jahr 2005 von der ursprünglichen Spreizung von 76 Prozentpunkten noch 7 Prozentpunkte. De lege ferenda fällt diese Differenz mit 9,2 Prozentpunkten bei den Flächenländern bzw. mit 10 Prozentpunkten inklusive der Stadtstaaten etwas höher aus. Diese Drift resultiert aus den anreizsteigernden Elementen im gesamten Finanzausgleichssystem, wobei ein Prozentpunkt auf die Erhöhung der relativen Position von Hessen und 1,2 Prozentpunkte auf die Absenkung der relativen Position Thüringens entfallen. Bei den Stadtstaaten erhöht sich die Streuung der Finanzkraft von 5,9 auf 7,0 Prozentpunkte.

Die Analyse unter Einbeziehung der ab 2005 geltenden Regelungen zeigt, dass zum einen keine großen Änderungen zu erwarten sind und zum anderen auch nach neuem Recht keine Verschiebung der Reihenfolge der relativen Positionen der Bundesländer erfolgen kann.

**Pro-Kopf-Finanzkraft – besserer Indikator für Veränderungen der Finanzkraft**

Wie schon gezeigt, ist die relative Position zwar gut geeignet für die Berechnung des Länderfinanzausgleichs, jedoch schwer zu interpretieren. Deshalb soll hier auf die Pro-Kopf-Finanzkraft abgestellt werden, da diese leicht zu interpretieren ist und solche Pro-Kopf-Kennziffern für Längs- oder auch Querschnittsvergleiche geeignet sind. Es werden analog zu oben geltendes und zukünftiges Recht betrachtet.

**Abbildung 4**  
**De lege ferenda: Pro-Kopf-Finanzkraft eines Landes inklusive Gemeindefinanzkraft (100%)**  
 (in % des jeweiligen Durchschnitts der Flächenländer)



Quelle: Eigene Berechnungen.

Zur Berechnung wird die in einem Bundesland verfügbare Finanzkraft pro Stufe herangezogen (vgl. Abbildungen 3 und 4).

(1) Dies geschieht im ersten Schritt (also vor Umsatzsteuerzuordnung) näherungsweise durch die Addition der „Summe der Steuern nach dem Aufkommen“<sup>13</sup> und der im Länderfinanzausgleich für jedes Land berücksichtigten Gemeindesteuern, jedoch zu 100% angesetzt. Man erkennt sofort, dass die Pro-Kopf-Finanzkraft vor Umsatzsteuerverteilung wesentlich stärker streut als die relativen Positionen. So liegt nicht nur die Finanzkraft Hessens mit 46 Prozentpunkten über dem Durchschnitt der Flächenländer<sup>14</sup> und damit 16,5 Prozentpunkte höher als seine relative Position; auch die Pro-Kopf-Finanzkraft der Stadtstaaten steigt nach dem Verzicht auf die Einwohnergewichtung enorm an. Dadurch erreicht auch Bremen mit 114% einen überdurchschnittlichen Wert. Wie sich zeigt, stellt Hamburg das mit Abstand reichste Bundesland mit über 188% dar. Darüber hinaus zeugen die von den neuen Bundesländern nun erreichten Prozentwerte - rund 19 bis 21 Prozentpunkte unter den jeweiligen relativen Positionen – deutlich von der kommunalen Steuerschwäche im Osten Deutschlands. Insgesamt ergibt sich eine Pro-Kopf-Finanzkraft-Spreizung von 154 Prozentpunkten nach altem Recht und von 151 Prozentpunkten in Folge der Reform. D.h., Hamburg stünde vor der Umsatzsteuerverteilung pro Kopf das fast 5½-fache an Einnahmen im Vergleich zu Thüringen zur Verfügung.

<sup>13</sup> Vgl. Thomas Lenk, a.a.O.

<sup>14</sup> Auf den Durchschnittswert der Flächenländer beziehen sich auch die angegebenen Werte für die Stadtstaaten. In dieser Stufe beträgt er nach altem Recht: 2214 Euro/Einw. und nach neuem Recht 2214,4 Euro/Einw.

## LÄNDERFINANZAUSGLEICH

### Sonderbedarfs-BEZ in Euro/Einw. de lege lata und de lege ferenda<sup>1</sup>

	de lege lata		de lege ferenda	
	Ost-BEZ	Pol-BEZ	Ost-BEZ	Pol-BEZ
Hessen	0,00	0,00	0,00	0,00
Baden-Württemberg	0,00	0,00	0,00	0,00
Bayern	0,00	0,00	0,00	0,00
Nordrhein-Westfalen	0,00	0,00	0,00	0,00
Schleswig-Holstein	0,00	29,89	0,00	18,96
Rheinland-Pfalz	0,00	27,67	0,00	11,37
Niedersachsen	0,00	0,00	0,00	0,00
Saarland	0,00	74,60	0,00	60,46
Brandenburg	380,94	31,47	384,92	20,73
Mecklenburg-Vorpommern	436,64	48,42	435,48	35,43
Sachsen	433,24	0,00	432,36	5,92
Sachsen-Anhalt	447,10	33,21	446,01	20,86
Thüringen	432,63	35,33	431,56	23,48
Hamburg	0,00	0,00	0,00	0,00
Bremen	0,00	100,47	0,00	93,30
Berlin	408,48	33,60	408,61	13,04

<sup>1</sup> Es werden lediglich die Zuweisungen für überdurchschnittlich hohe Kosten politischer Führung und den Abbau teilungsbedingter Sonderlasten berücksichtigt, da die beiden anderen Kategorien auch nach altem Recht schon vor dem Jahr 2005 abgeschafft werden.

Quelle: Eigene Berechnung.

(2) Nach der Umsatzsteuerverteilung wird die Pro-Kopf-Finanzkraft analog ermittelt: zu den „Einnahmen der Länder im Länderfinanzausgleich“ (inklusive Umsatzsteuer-Anteil) werden die Steuern der Gemeinden vollständig hinzuaddiert. Als Bezugsgröße dient nun der sich neu ergebende Durchschnitt über alle Bundesländer<sup>15</sup>. Die verbleibende Streuung reduziert sich auf 80 Prozentpunkte nach altem und auf 78 Prozentpunkte nach neuem Recht.

(3) Der nächste Schritt berücksichtigt die Änderungen aufgrund der ermittelten Beiträge und Zuweisungen im Länderfinanzausgleich (i.e.S.). Durch die Umverteilung von den Stadtstaaten hin zu den Flächenländern, die allerdings de lege ferenda geringer ausfällt als de lege lata, erhöht sich der Durchschnitt der Flächenländer erneut. Während die bisherige Regelung die Differenz zwischen dem finanzkräftigsten und dem finanzschwächsten Land auf rund 61 Prozentpunkte verminderte; schrumpft die Spreizung nach neuem Recht auf 57 Prozentpunkte.

(4) Addiert man nun noch die Fehl-BEZ in der letzten Stufe der finanzkraftorientierten Angleichung hinzu, verkleinert sich die Streuung auf 57 Prozentpunkte nach geltendem und auf 52 Prozentpunkte im neuen Recht.

- De lege lata, auf das sich die Normenkontrollanträge Baden-Württembergs, Bayerns und Hessens be-

zogen, bedeutet dies, dass Hamburg als reichstes Bundesland nach Fehl-BEZ über rund 4583 Euro pro Kopf verfügt, während Thüringen als ärmstes Bundesland nur mit 61% dieses Wertes, nämlich 2817 Euro pro Kopf, disponieren kann. Hessen als finanzstärkstes Flächenland kann 3450 Euro/Einw. nutzen, also um rund 22% höhere Einnahmen nach Länderfinanzausgleich als Thüringen.

- De lege ferenda würde Hamburg über 4487 Euro/Einw., Hessen über 3415 Euro/Einw. und Thüringen über 2448 Euro/Einw. verfügen können. D.h., die Finanzkraft Hessens läge im Vergleichsfall um 40%, Hamburgs finanzielle Ausstattung um 83% höher als die thüringische.

Es wird evident, dass sich mit Hilfe des Indikators Pro-Kopf-Finanzkraft viel einfacher und deutlicher zeigen lässt, dass die Kritik, der Länderfinanzausgleich nivelliere Finanzkraftunterschiede, sowohl nach seiner derzeit gültigen als auch nach der voraussichtlich neuen Gestaltung jeder Rechtfertigung entbehrt. Sicherlich erfolgt gemäß dem Grundgesetzauftrag in Art. 107 II GG eine Annäherung der Finanzkraft der Länder. Dennoch besitzen die finanzkräftigen Bundesländer – die Sonderbedarfs-BEZ weiterhin außer Acht gelassen – nach Länderfinanzausgleich eine wesentlich höhere Mittelausstattung - und damit augenscheinlich einen Wettbewerbsvorteil, welchen die Neuregelung sogar noch verstärkt.

### Veränderung der Finanzkraftreihenfolge durch Sonderbedarfs-BEZ – verfassungsrechtlich korrekt?

Berücksichtigt man die Bundesergänzungszuweisungen zur Abgeltung von Sonderlasten (zur Veranschaulichung siehe Tabelle), führen diese im Ergebnis zu einer Verschiebung der Finanzkraftreihenfolge. Sonderbedarfs-BEZ werden gewährt für überdurchschnittlich hohe Kosten politischer Führung (Pol-BEZ) (§ 11 III FAG)<sup>16</sup>, den Abbau teilungsbedingter Sonderlasten (Ost-BEZ) (§ 11 IV FAG)<sup>17</sup>, finanzschwache alte Bundesländer (§ 11 V FAG) und Haushaltsnotlagen (§ 11 VI FAG).

Ein Widerspruch zum geltenden Recht besteht jedoch nicht. Das Bundesverfassungsgericht unterstreicht auch in seinem jüngsten Urteil vom 11.11.1999, dass „Bundesergänzungszuweisungen, die gerade der Berücksichtigung von Sonderbedarfen dienen, zeitweise zu Veränderungen der Finanzkraftreihenfolge führen; das Nivellierungsverbot greift

<sup>16</sup> In Verbindung mit § 12 VI 1 MaßstG und Art. 5 § 11 IV SFG.

<sup>17</sup> In Verbindung mit Art. 5 § 11 III SFG.

<sup>15</sup> Altes Recht: 3140 Euro/Einw.; neues Recht 3126 Euro/Einw.

insoweit nicht<sup>18</sup>. Die Bestimmungen der Länderreihenfolge beziehen sich nach diesem Urteil auf den horizontalen Länderfinanzausgleich.

Selbst durch die Fehl-BEZ wird die Reihenfolge nicht verändert. Wenn jedoch wie z.B. im Falle der neuen Länder aus strukturpolitischen Gründen ein Sonderbedarf anerkannt wird und dies zu Sonderbedarfs-BEZ führt, muss konsequenterweise diesen Ländern pro Kopf auch mehr Geld zur Verfügung stehen, um die Infrastrukturausstattung und Ähnliches zu finanzieren oder im Fall Bremens und des Saarlandes den Haushalt sanieren zu können. Ob sich die Unterstützung der neuen Länder tatsächlich als Sprungbrett im innerstaatlichen Wettbewerb erweist und somit als Katalysator für den notwendigen Aufholprozess dient, ist fraglich. Schließlich hat beispielsweise Thüringen de lege ferenda gerade einmal 2% Steuern pro Kopf mehr im Vergleich zu Hessen für seinen Aufholprozess und zum Ausgleich der geringeren kommunalen Finanzkraft zur Verfügung.

### Schlussbemerkung

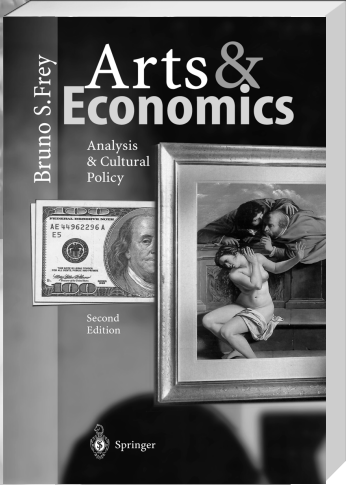
Angesichts der vorliegenden Ergebnisse der Untersuchung der relativen Position und der Pro-Kopf-Finanzkraft sowie der geltenden Rechtsprechung kann festgehalten werden:

(1) Die in politischen Diskussionen und vielen Fachaufsätzen verwendeten Indikatoren Finanzkraftmesszahl, Ausgleichsmesszahl und relative Position sind Artefakte zur Berechnung des Länderfinanzausgleichs und aufgrund ihrer Komplexität für eine fundierte politische Auseinandersetzung über diese Problematik nicht geeignet. Die Pro-Kopf-Finanzkraft erweist sich hier als besserer Maßstab.

(2) Das Argument einer verfassungswidrigen Änderung der Finanzkraftreihenfolge entbehrt jeglicher Grundlage. Im Rahmen des Finanzausgleichs erfolgt eine Angleichung von relativen Positionen und Finanzkraft, über deren Grad an anderer Stelle zu diskutieren ist. Eine Verschiebung der Reihenfolge ist jedoch nicht festzustellen und kann aufgrund des angewendeten Mechanismus auch nie eintreten.

(3) Ein Sonderbedarf, beispielsweise der neuen Bundesländer zur Kompensation vorhandener Rückstände, impliziert einen höheren finanziellen Bedarf und erklärt somit die Notwendigkeit einer überdurchschnittlichen Erhöhung der Finanzkraft, die die Reihenfolge verschiebt und verfassungskonform ist.

<sup>18</sup> Bundesverfassungsgericht: Urteil vom 11.11.1999, BverfGE 101, 158 ff.



**B. S. Frey**, University of Zurich, Switzerland

### Arts & Economics


**Analysis & Cultural Policy**

Using the economic point of view for an analysis of phenomena related to artistic activities, **Arts & Economics** not only challenges widely held popular views, but also offers an alternative perspective to sociological or art historic approaches. The wide range of subjects presented are of current interest and, above all, relevant for cultural policy. The issues discussed include: institutions from festivals to „superstar“ museums, different means of supporting the arts, including the question whether artistic creativity is undermined by public intervention, an investigation into art as an investment, the various approaches applied when valuing our cultural properties, or why, in a comparative perspective, direct voter participation in cultural policy is not antagonistic to artistic values.

2nd ed. 2003. X, 246 p. 11 illus. Softcover **€ 29.95**; sFr 51.50; £ 19.95  
ISBN 3-540-00273-1

**Please order from**  
**Springer · Customer Service**  
**Haberstr. 7 · 69126 Heidelberg, Germany**  
**Tel.: +49 (0) 6221 - 345 - 0**  
**Fax: +49 (0) 6221 - 345 - 4229**  
**e-mail: orders@springer.de**  
**or through your bookseller**

All Euro and GBP prices are net-prices subject to local VAT, e.g. in Germany 7% VAT for books. Prices and other details are subject to change without notice. d&p · 009530x



Springer