



Schwarz, Rot, Geld

Neuer bundesstaatlicher Finanzausgleich ab 2020

Analyse des Kompetenzzentrums
Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur
und Daseinsvorsorge e. V.
an der Universität Leipzig



KOMPETENZZENTRUM
Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und
Daseinsvorsorge e. V.



Inhalt

Abbildungsverzeichnis	4
Tabellenverzeichnis	4
Abkürzungsverzeichnis	5
Executive Summary	6
1 Einleitung	11
2 Der bundesstaatliche Finanzausgleich und die Kommunen	13
3 Das bestehende Finanzausgleichssystem bis 2020	15
4 Das vereinbarte Finanzausgleichssystem ab 2020	21
4.1 Politische Beschlussdetails	21
4.2 Finanzielle Auswirkungen im Jahr 2020	23
4.3 Zwischenfazit: Finanzielle Auswirkungen auf Bund, Länder und Kommunen	26
5 Institutionelle Perspektiven	29
5.1 Interperiodische Effekte	29
5.2 Eine Reform der Steuerzuordnung	33
6 Fazit und Gesamtkritik	39
Literaturverzeichnis	42
Gesetze, Verordnungen, Urteile	43

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Das vierstufige System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs	15
Abbildung 2:	Einnahmen der Länder (und Kommunen) auf den einzelnen Stufen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs bei hypothetischer Prolongation des bestehenden Systems, 2020	17
Abbildung 3:	Verteilung der Einnahmen nach den einzelnen Ausgleichsstufen, 2020	19
Abbildung 4:	Einnahmenunterschiede bei Anwendung des Reformmodells im Vergleich zum prolongierten bestehenden System, 2020 je Einwohner	23
Abbildung 5:	Entwicklung zum Durchschnitt der relativen Einnahmenniveaus (allg. Deckungsmittel) der Länder (einschließlich der kommunalen Ebene), 2016–2020	33
Abbildung 6:	Niveau der originären Einnahmen (Länder und Kommunen, im Jahr 2020) und der Bruttowertschöpfung (im Jahr 2015) jeweils zum Bundesdurchschnitt	35
Abbildung 7:	Einnahmen der Länder (einschließlich der kommunalen Ebene) nach primärer Steuerzuordnung, 2020	36

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Vertikale Zuordnungsquoten für die Gemeinschaftssteuern	16
Tabelle 2:	Verteilungswirkungen auf den einzelnen Ausgleichsstufen bei hypothetischer Prolongation des geltenden Rechts, 2020	19
Tabelle 3:	Verteilungswirkungen des Reformmodells durch die einzelnen Ausgleichsstufen, 2020	25
Tabelle 4:	Beschlussrelevante Einnahmen je Einwohner 2020 und 2019 im Vergleich	30
Tabelle 5:	Ausgleichsvolumina auf den einzelnen Systemstufen mit und ohne Reform der Steuerzuordnung, 2020	36
Tabelle 6:	Einnahmenspreizung und -streuung mit und ohne Reform der Steuerzuordnung, 2020	37

Abkürzungsverzeichnis

Länderkürzel

BB	Brandenburg
BE	Berlin
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
HB	Hansestadt Bremen
HE	Hessen
HH	Hansestadt Hamburg
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NI	Niedersachsen
NW	Nordrhein-Westfalen
RP	Rheinland-Pfalz
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt
TH	Thüringen

Weitere Abkürzungen

Abs.	Absatz
AMZ	Ausgleichsmesszahl
Art.	Artikel
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen
BWS	Bruttowertschöpfung
EntflechtG	Entflechtungsgesetz
EW	Einwohner
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FMZ	Finanzkraftmesszahl
GemFK	Gemeindefinanzkraft
GG	Grundgesetz
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
KonsHilfG	Konsolidierungshilfengesetz
LFA	Länderfinanzausgleich
MaßstG	Maßstäbengesetz
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
Nr.	Nummer
UVA	Umsatzsteuervorwegausgleich

Executive Summary

Die Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen gehört zu den wesentlichen politischen Zielsetzungen der laufenden Legislaturperiode. Gleichwohl unterliegt diese Zielsetzung einem komplexen Geflecht an politischen Nebenbedingungen. Denn die Interessenlage der verhandelnden Akteure – der einzelnen Länder und des Bundes – ist besonders ausdifferenziert und vielfältig. Bei dem Versuch, die unterschiedlichen Positionen in einen für alle Beteiligten tragfähigen Konsens zu überführen, werden diverse Zielkonflikte offensichtlich, die es zu lösen gilt. Im Jahr 2016 sind einige entscheidende Verhandlungsfortschritte erzielt worden, die in einer Einigung zwischen den Regierungschefs von Bund und Ländern sowie dem Bundesfinanzminister finalisiert wurden. Die vereinbarten Regelungen enthalten neben der Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs weitere finanzwirksame Elemente. Darüber hinaus sehen sie wesentliche Änderungen in der Aufgabenwahrnehmung im föderalen Bundesstaat vor. Damit die Reform in Kraft treten kann, sind unter anderem einige Grundgesetzänderungen sowie die Neu- und Umformulierung von Einzelgesetzen mit den entsprechenden parlamentarischen Mehrheiten zwingend erforderlich. Die vorliegende Analyse (Redaktionsschluss: 15. November 2016) soll einen Beitrag zur aktuellen Phase der Gesetzgebung leisten und zugleich eine Bewertung aus finanzwissenschaftlicher Perspektive geben. Zu diesem Zweck werden anhand gängiger Methoden und Kennzahlen finanzielle Effekte der vereinbarten Regelungen aus unterschiedlichen Blickwinkeln aufgezeigt. Der Untersuchungsfokus liegt dabei auf dem vereinbarten Reformmodell des ab 2020 geltenden bundesstaatlichen Finanzausgleichs und den auf Basis der aktuellen Steuerschätzung (November 2016) quantifizierbaren Verteilungswirkungen für die einzelnen Länder und deren Kommunen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es aufgrund der legislativen Aktualität der Thematik zu Detailkonkretisierungen im Zeitraum zwischen dem inhaltlichen Abschluss dieser Analyse und ihrer Veröffentlichung gekommen sein kann, die gegebenenfalls mit hier getroffenen Annahmen konfliktieren. Nach dem 15. November 2016 erstellte Gesetzesentwürfe und etwaige darin enthaltene Detailneuerungen oder relevante Gesetzesänderungen konnten nicht berücksichtigt werden. Unterschiede dürften jedoch auf einzelne Ausgestaltungsdetails beschränkt sein, sodass die grundsätzlich vorgenommenen Bewertungen davon nicht beeinflusst sind.

Aus den Ergebnissen der Analyse lassen sich folgende wesentliche Schlüsse ziehen:

1

Die erzielte Einigung ist der bisher wichtigste Meilenstein in der langen Verhandlungshistorie, die durch mehrmalige zeitliche Verzögerungen, inhaltliche Revisionen und verfestigte föderale Konflikte gekennzeichnet ist. Sie erhöht die Planungssicherheit für die Finanzpolitik der föderalen Akteure. Doch die hohen Ansprüche an eine Reform („grundlegende Neugestaltung“, „großer Wurf“, „mehr Transparenz und Leistungsgerechtigkeit“ etc.), die interdisziplinär von der Wissenschaft

sowie den Fachverwaltungen, der Politik und diversen Interessenverbänden im Rahmen von Beiträgen zur Reformdebatte vielfach formuliert wurden, bleiben angesichts vorherrschender finanziell-pragmatischer Verhandlungszwänge in vielerlei Hinsicht unerfüllt. Das Verhandlungsergebnis ist erkennbar ergebnisinduziert und als solches in vielen Ausgestaltungsdetails sachlich diskussionswürdig.

2

Das von der Ländergemeinschaft und dem Bund vereinbarte Reformmodell zum bundesstaatlichen Finanzausgleich führt im Vergleich zum Status quo zu einer Vertikalisierung der föderalen Solidarität. Die systemische und finanzielle Bedeutung des unmittelbaren horizontalen Finanzkraftausgleichs zwischen den

Ländern reduziert sich, während das Gewicht von vertikalen Bundesergänzungszuweisungen zunimmt. Ein nicht unerheblicher Teil der finanziellen Lasten, aber auch der finanziellen Verantwortung, verschiebt sich damit von den finanzkraftstarken Ländern zum Bund.

3

Zugleich werden die Rechte des Bundes in der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben deutlich gestärkt. Die erzielte Einigung sieht vor, dass einige bedeutsame Kompetenzen von den Ländern auf den Bund übertragen werden. Dieser erhält künftig erweiterte Rechte in der Steuerverwaltung, im Bereich der Digitalisierung, bei gewährten Finanzhilfen im Rahmen von

gesamtstaatlich bedeutsamen Investitionen und bei Mischfinanzierungstatbeständen. Darüber hinaus konnte der Bund seine Forderung durchsetzen, eine privatrechtlich organisierte Infrastrukturgesellschaft zur Verwaltung der Bundesfernstraßen zu gründen.

4

Die langfristigen Auswirkungen auf die Struktur des deutschen Föderalismus sind weitgehend ungewiss. Die höhere Bedeutung des Bundes für die Finanzausstattung der Länder sowie in der Aufgabenwahrnehmung schafft jedoch neue systemische Abhängigkeiten, aus denen auch auf anderen Verhandlungs-

gebieten eine politische Relevanz erwachsen könnte. Es erscheint angesichts der gesteigerten Verantwortung des Bundes wahrscheinlich, dass dieser als föderaler Akteur künftig seine stärkere Stellung auch anderweitig gegenüber den Ländern geltend machen wird.

5

Was der Bund künftig an zusätzlichen Belastungen trägt, korrespondiert mit der Summe aller Mehreinnahmen auf der Ebene der Länder. Diese Mehreinnahmen entstehen aufgrund des höheren Länderanteils am Umsatzsteueraufkommen sowie einer

Entlastung im horizontalen Ausgleich (im Falle eines finanzstarken Landes) bzw. deutlich höheren Zuweisungen vom Bund (im Falle eines finanzschwachen Landes).

6

Die Kommunen sind im bundesstaatlichen Finanzausgleich nicht unmittelbar beteiligt. Als Bestandteil der Länder werden ihre Einnahmen jedoch zu weiten Teilen (im geltenden System zu 64 %, im Reformmodell zu 75 %) berücksichtigt. Zudem sollen kommunale Finanzkraftlücken durch zusätzliche (Sonder-) Zuweisungen des Bundes zu einem gewissen Grad ausgeglichen werden. Der Ausgleich erfolgt zunächst auf der Länderebene. An den Mehreinnahmen der Länder partizipieren jedoch auch die Kommunen über verschiedene Kanäle. Zum einen führen Verbundquote und Gleichmäßigkeitsgrundsatz dazu, dass die Verbundmassen der landesinternen kommunalen Finanzausgleichssysteme direkt an die Einnahmen der Landesebene gekoppelt sind, wenn auch in unterschiedlichem Maße.

Zum anderen eröffnen Mehreinnahmen der Länder auch neue finanzielle Spielräume für Förderprogramme oder weitere (Zweck-)Zuweisungen an die Kommunen.

Das Bundesprogramm im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes wird dauerhaft fortgesetzt. Zudem sollen künftig – unter Änderung des Grundgesetzes – die Mitfinanzierungskompetenzen des Bundes in der kommunalen Bildungsinfrastruktur finanzschwacher Kommunen gestärkt werden. Dies wird durch den Gesetzgeber neben weiteren Aspekten der Aufgabenerfüllung und Einnahmendistribution noch zu konkretisieren sein.

7

Die nach allen Ausgleichsstufen zur Verfügung stehenden Einnahmen sind zwischen den Ländern (einschließlich der jeweiligen kommunalen Ebene) weniger ungleich verteilt als im hypothetisch prolongierten bestehenden System. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass der Bund im Reformmodell Mittel gewährt, die – ähnlich wie derzeit der Solidarpakt II – die Einnahmen der eher finanzschwachen Länder spürbar anheben. Aus dem geltenden Recht, das im Jahr 2020 ein kompensationsloses Auslaufen des Solidar-

pakts II und weiterer explizit befristeter Regelungen vorsieht, kann nicht ohne Weiteres abgeleitet werden, dass bei einer Fortsetzung des bestehenden Systems Mittel zur Verfügung stehen würden, die auch eine solche Verteilungswirkung haben. Sollten in der Simulation diese befristeten Mittel ersatzlos auslaufen und gleichzeitig die sonstigen geltenden Regelungen verlängert werden, würde dies die Funktionalität des bestehenden Systems jedoch deutlich eingeschränkt wiedergeben.

8

Werden interperiodische Effekte für den Zeitraum 2016–2020 berücksichtigt, relativiert sich das Bild des Reformmodells hinsichtlich der Mitteldistribution. Die allgemeinen Deckungsmittel werden immer ungleicher verteilt. Die im Rahmen der Einigung beschlossenen Regelungen können dem nicht spürbar entgegenwirken. Dies bestätigt eine vertiefende Untersuchung der beiden Jahre, die der Systemwechsel unmittelbar erfasst. Legt man die bestehenden Gesetze für das Jahr 2019 und die im Zuge der Verhandlungen vereinbarten Regelungen für das Jahr 2020 zugrunde, so erhält man ein realistisches Szenario für den

Übergang vom geltenden zum künftigen System. Dieses zeigt, dass zwar alle Länder im Jahr 2020 über Mehreinnahmen gegenüber 2019 verfügen werden, jedoch in deutlich verschiedener Ausprägung. Während insbesondere die einnahmenstarken Länder überproportionale Einnahmewachse verzeichnen, liegen die Mehreinnahmen der meisten einnahmenschwachen Länder unter dem bundesdurchschnittlichen Wachstum. Den angestrebten innerdeutschen Konvergenzprozess dürfte diese absehbare Entwicklung spürbar konterkarieren.

9

Eine Änderung der primären Steuerzuordnung wird im Reformmodell nicht vorgeschlagen. Damit bleiben die wissenschaftlich wie politisch umstrittenen Regeln der Steuerzuordnung und Steuererlegung unverändert erhalten. Diese Steuerzuordnung führt nachgewiesenermaßen zu einer Anfangsverteilung der Einnahmen, die von der tatsächlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Länder (einschließlich ihrer Kommunen) wesentlich abweicht. Aus einer originären und überproportional ungleichen Verteilung der finanziellen Mittel folgen entsprechend hohe Umverteilungsvolumina auf den einzelnen, daran anschließenden Ausgleichsstufen. Durch eine unmittelbare Kopplung der Steuerzuordnung (Gemeinschaftssteuern mit Ausnahme

der Umsatzsteuer) an die Wirtschaftskraft ließe sich die Ungleichverteilung der Einnahmen bereits vor dem Finanzausgleich signifikant und sachbegründet reduzieren. Folglich müsste weniger ausgeglichen werden. Weil die bestehenden Regelungen der Steuerzuordnung im Reformmodell beibehalten werden, zeichnet sich ab, dass hier eine Chance verpasst wurde: Die aufkommensstarken Steuern hätten leistungsgerechter, sachgemäßer und transparenter den einzelnen Gebietskörperschaften zugeordnet, die Umverteilungsvolumina hätten reduziert und das Finanzausgleichssystem als Ganzes weniger konfliktanfällig und diskursiv gestaltet werden können.

10

Trotz der unbestreitbaren politischen Leistung aller beteiligten Akteure wird erst noch unter Beweis zu stellen sein, dass die vereinbarten Regelungen in ihrer Gesamtheit und ihren Inter-

dependenzen zu einer besseren Kombination aus Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilung im föderalen Bundesstaat führen.



01 Einleitung

Deutschlands Anspruch basiert auf gleichwertigen Lebensverhältnissen in allen Bundesländern.

Die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ist ein zentrales politisches Anliegen der aktuellen Legislaturperiode. Die geltende Finanzarchitektur hat zahlreiche Regelungen hervorgebracht, die seit dem Jahr 2005 den finanzverfassungsrechtlichen Rahmen konkretisieren und mit zeitlich befristeter Geltung implementiert wurden. Ende des Jahres 2019 laufen einige wesentliche Gesetzesgrundlagen aus, die derzeit die Verteilung der zur Verfügung stehenden öffentlichen Finanzmittel vertikal zwischen den föderalen Ebenen und horizontal zwischen den einzelnen Gliedern regeln. Hierzu zählen unter anderem das Maßstäbengesetz (MaßstG)¹ sowie das Finanzausgleichsgesetz (FAG)². Diese konkretisieren das Postulat nach Art. 107 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG)³, die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen auszugleichen. Zudem endet der Solidarpakt II, aus dem die neuen Länder derzeit zusätzliche Mittel zur Unterstützung des wirtschaftlichen, finanziellen und infrastrukturellen Aufholprozesses erhalten. Diese und weitere gesetzliche Befristungen erfordern wichtige Entscheidungen über Anschlusslösungen durch den Gesetzgeber. Sie bilden zugleich eine Chance, die föderalen Finanzbeziehungen umfassend neu zu gestalten und nach den absehbaren Herausforderungen der Zukunft auszurichten. Es geht dabei um nicht weniger als die Frage, wie die finanziellen Mittel künftig verteilt werden müssen, damit in Deutschland weiterhin eine angemessene Erfüllung der Aufgaben flächendeckend möglich ist. Angesichts dieser finanzpolitischen Tragweite steht eine Reform des Finanzausgleichs (im weiten Sinne) zwischen Bund und Ländern seit einiger Zeit im Fokus politischer und wissenschaftlicher Debatten. Der Diskurs der letzten Jahre hat eine Vielzahl an Beiträgen hervorgebracht, die in unterschiedlicher Tiefe die geltenden Regelungen kritisieren und dem bestehenden System in entsprechendem Maße Reformbedarf attestieren.

Die Interessen der politischen Akteure sind offenkundig weit aus pragmatischer und orientieren sich zumeist – wie auch bei vergangenen Reformen erkennbar – vorwiegend an der sichtbaren Verbesserung der eigenen Einnahmensituation und der öffentlichkeitswirksamen Detailsymbolik, weniger an systemtheoretischen Erwägungen oder rein ökonomischen Kriterien. Die daraus resultierenden Zielkonflikte, die zwischen den Ländern bzw. Ländergruppen sowie zwischen der Ländergemeinschaft und dem Bund entstehen müssen, steigern nochmals die Interessenkomplexität und erschweren es zusätzlich,

Kompromisse zu finden. Dies haben die bisherigen Verhandlungen gezeigt, die von mehrmaligen Verzögerungen und föderalen Konflikten geprägt waren.

Überraschend wurde am 14. Oktober 2016 eine Einigung zwischen den Verhandlungspartnern von Bund und Ländern erzielt. Der nun vorliegende Kompromiss, der vor der gesetzlichen Umsetzung steht, setzt beim – in dieser Analyse fokussierten – bundesstaatlichen Finanzausgleich weitestgehend die von der Ländergemeinschaft vertretene Position gegenüber dem Bund durch. Diese geht aus einer Verständigung der Ministerpräsidenten hervor, die bereits am 3. Dezember 2015 erzielt wurde und die verschiedenen, teilweise zielkonträren Grundsatz- und Partikularinteressen auf der Länderebene in einem präzise austarierten Kompromissmodell berücksichtigt. Das Finanzausgleichsmodell folgt einer grundsätzlich anderen Umverteilungslogik, auf deren Details im Verlauf der Analyse eingegangen wird. Der Bund konnte mit der Vereinbarung hingegen deutliche Kompetenzgewinne bei der föderalen Aufgabenwahrnehmung gegenüber den Ländern erzielen, beispielsweise bei der Steuerverwaltung, der Verwaltung von Bundesfernstraßen oder im Rahmen der Digitalisierung. Die Unterschiede der Einzelelemente des beschlossenen Gesamtpakets zu den bestehenden Regelungen sind weitreichend und werden verschiedene Verfassungsänderungen sowie Neu- und Umformulierungen von Einzelgesetzen mit den entsprechenden parlamentarischen Mehrheiten erfordern. Mit dem Gesetzgebungsprozess dürften in der bevorstehenden finalen Reformphase noch einige finanzpolitische und juristische Herausforderungen einhergehen.

Die politisch erzielte Lösung hat – trotz der bisher noch fehlenden Ratifizierung – die Konturen einer Anschlusslösung zu den 2019 auslaufenden Regelungen deutlich geschärft. Die vorliegende Analyse (Redaktionsschluss: 15. November 2016⁴) gibt einen Überblick über die finanziellen Auswirkungen hinsichtlich der Einnahmenausstattung der Gebietskörperschaften, ausgehend vom ersten Wirkungsjahr 2020, anhand eingängiger empirischer Maßstäbe. Dabei werden sowohl die finanziellen Perspektiven der einzelnen Länder, der kommunalen Ebene und des Bundes berücksichtigt als auch die Kompatibilität der jeweiligen Verteilungsergebnisse mit verfassungsrechtlichen Ansprüchen bewertet – insbesondere im Vergleich zur bisherigen Ausgleichspraxis in Deutschland.

1 Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen.

2 Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern.

3 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland.

4 Etwaige Detailkonkretisierungen im Rahmen von Gesetzesentwürfen oder auch Gesetzesänderungen, die nach dem 15. November 2016 verfasst und beschlossen wurden, konnten im Rahmen dieser Analyse nicht berücksichtigt werden.



02 Der bundesstaatliche Finanzausgleich und die Kommunen

Die Kommunen partizipieren indirekt an der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen.

Die Kommunen sind verfassungsrechtlicher Bestandteil der Länder. Sie nehmen bei der Erbringung öffentlicher Aufgaben eine Schlüsselrolle ein. Die Verfassung sichert ihnen durch Art. 28 Abs. 2 GG das Recht auf Selbstverwaltung, welche auch eine finanzielle Eigenverantwortung einschließt. Eine eigene föderale Ebene sind die Gemeinden dennoch nicht. Diese besondere Stellung wird nicht nur in der Aufgabenerfüllung, sondern auch im aktiven bundesstaatlichen Finanzausgleich, der die Einnahmenverteilung regelt, ersichtlich. Im bestehenden System werden die wesentlichen kommunalen Einnahmen⁵ den Ländereinnahmen ab der Stufe des Länderfinanzausgleichs angerechnet, sodass kommunale Finanzschwächen und Finanzstärken berücksichtigt werden und die Zuweisungen und Beiträge der einzelnen Länder beeinflussen. Die Einnahmen der Kommunen werden jedoch nicht vollständig angerechnet, sondern gemäß § 8 Abs. 3 FAG herabgesetzt und nur teilweise berücksichtigt. Zudem werden siedlungsstrukturbedingte Mehrbedarfe, die etwa bei einer besonders hohen oder besonders niedrigen Bevölkerungsdichte entstehen, auch für die kommunale Ebene einiger Länder anerkannt.⁶ Im Rahmen des Solidarpakts II erhalten die neuen Länder noch bis einschließlich des Jahres 2019 Mittel unter anderem zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft. Auch das nun vorgestellte Reformmodell gleicht kommunale Finanzschwächen zu einem gewissen Grad zusätzlich durch vertikale Bundesmittel im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs aus.

An den Zahlungsströmen innerhalb des Finanzausgleichs sind die Kommunen nicht unmittelbar beteiligt. Sie partizipieren jedoch an den finanziellen Veränderungen, welche die Ausgleichsstufen für die Landesebene bewirken, dahingehend, dass ihre eigene Finanzausstattung teilweise direkt oder indirekt an die Einnahmen der Länder gekoppelt ist. Deshalb wird auch die kommunale Ebene von Mehr- oder Mindereinnahmen,

die sich für die Länder durch den bundesstaatlichen Finanzausgleich ergeben, indirekt erfasst. Besteht eine Verbundquote oder ein Gleichmäßigkeitsgrundsatz, erfolgt eine regelgebundene Anpassung der Finanzmasse des kommunalen Finanzausgleichs (KFA), auch wenn in manchen bedarfsorientierten KFA-Systemen zu einem späteren Zeitpunkt gegenläufige Effekte eintreten können. Über den KFA hinaus bestehen weitere Zusammenhänge, etwa zwischen der Einnahmensituation der Länder nach Finanzausgleich und den Zweckzuweisungen an die Kommunen im Rahmen von Fachförderprogrammen. Auch Aufgabenübertragungen von der Landes- auf die kommunale Ebene ohne hinreichende finanzielle Kompensation können zu landespolitischen Ventilen gehören, wenn sich ein Land zu Maßnahmen der eigenen Entlastung gezwungen sieht.

Zwischen Ländern und Kommunen bestehen folglich verschiedene Wechselwirkungen und Abhängigkeiten – rechtlich, politisch wie auch finanziell. Das Ergebnis der Verhandlungen über den künftigen bundesstaatlichen Finanzausgleich ist für die Kommunen trotz fehlender unmittelbarer Beteiligung bedeutsam, weil sich aus den finanziellen Resultaten der Reform tendenzielle und qualitative Aussagen auch über die kommunale Einnahmenentwicklung ableiten lassen. Grundsätzlich gilt daher, dass sich Befunde und Bewertungen für die einzelnen Länder tendenziell auch auf die kommunale Ebene des jeweiligen Landes übertragen lassen, wenngleich konkrete kommunalfinanzielle Effekte von zahlreichen landespolitischen und schwer schätzbaren Parametern abhängen und deshalb aus derzeitiger Sicht nicht präzise quantifizierbar sind. Um dies zu beachten und dennoch den engen Verflechtungen zwischen Landes- und Gemeindeebene gerecht zu werden, sind die Einnahmen der Gemeinden in den folgenden Darstellungen dieser Analyse auf der Aggregationsebene der Länder explizit und vollständig berücksichtigt.

5 Ausgleichserhebliche kommunale Einnahmen sind gem. § 8 Abs. 1 FAG die Einnahmen aus den Realsteuern (Grundsteuer A und B sowie Gewerbesteuer) und aus den kommunalen Anteilen an den Gemeinschaftssteuern (Umsatzsteuer und Einkommensteuer aller Erhebungsformen).

6 Eine genauere Beschreibung hierzu erfolgt im nächsten Kapitel.



03 Das bestehende Finanzausgleichssystem bis 2020

Wenn das gewohnte Ganze neue Anstöße braucht.

Die Diskussionen über den systemischen Status quo des bundesstaatlichen Finanzausgleichs waren und sind besonders vielfältig. Dies ist vorwiegend auf die Komplexität des Gesamtsystems zurückzuführen, die sich aufgrund der historischen Entwicklung herausgebildet hat. Das derzeitige (aktive) Finanzausgleichsmodell regelt die Zuordnung der Steuern sowie den anschließenden Ausgleich der Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern auf vier aufeinanderfolgenden Stufen.

Abbildung 1: Das vierstufige System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs



Quelle: KPMG und Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V. an der Universität Leipzig, Deutschland, 2016.

Durch die **primäre Steuerzuordnung** soll sichergestellt werden, dass die drei staatlichen Ebenen derart mit Finanzmitteln ausgestattet sind, dass sie ihre Aufgaben erfüllen können. Sie ist die Basis für spätere Umverteilungsstufen. Vom gesamten Steueraufkommen der Bundesrepublik Deutschland wurden im Jahr 2015 rund 282 Mrd. (rd. 42 %) dem Bund, rund 268 Mrd. Euro (rd. 40 %) der Länderebene und rund 93 Mrd. Euro (rd. 14 %) der kommunalen Ebene zugeordnet. Hinzu kommen etwa 31 Mrd. Euro (rd. 5 %) Eigenmittel der Europäischen Union.⁷

Diese Zuordnung auf die einzelnen Ebenen erfolgt durch ein Mischsystem. Es besteht sowohl aus Steuern, die einer Ebene allein zugeordnet werden, sogenannten reinen Bundes-, Länder- oder Gemeindesteuern, als auch aus Gemeinschaftssteuern, die (mit Ausnahme der Umsatzsteuer) nach festen Quoten zwischen den Ebenen aufgeteilt werden. Diese Gemeinschaftssteuern (Lohn- und Einkommensteuer, Abgeltungsteuer, nicht

veranlagte Steuern vom Ertrag, Körperschaftsteuer und Umsatzsteuer) machen den überwiegenden Teil des Steueraufkommens in Deutschland aus. Die Einnahmen aus der Lohn- und Einkommensteuer stehen zu jeweils 42,5 % Bund und Ländergesamtheit sowie zu 15 % den Gemeinden zu. Einnahmen aus der Abgeltungsteuer werden zu jeweils 44 % Bund und Ländern und zu 12 % den Gemeinden zugeordnet. Körperschaftsteuereinnahmen sowie die Einnahmen aus nicht veranlagten Steuern vom Ertrag teilen sich Bund und Länder jeweils hälftig. Am Gesamtaufkommen der Umsatzsteuer sind die Gemeinden nach Vorwegabzügen⁸ mit 2,2 % beteiligt. Das danach verbleibende Aufkommen steht zu 50,5 % dem Bund sowie zu 49,5 % den Ländern zu, jedoch verändern sich die effektiven Anteile durch einige Festbeträge im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern nach § 1 FAG nochmals. Die Aufteilungsquote der Umsatzsteuer wird zwischen Bund und Ländern (regelmäßig) nach dem Deckungsquotenprinzip geprüft und angepasst.⁹

⁷ Datenquelle: Statistisches Bundesamt (2016), S. 11. Abweichungen der Summe von 100 % sind rundungsbedingt.

⁸ Das Gesamtaufkommen der Umsatzsteuer wird vor der vertikalen Verteilung nach Quoten um zwei Vorwegabzüge gemindert. 4,45 % des Aufkommens stehen dem Bund vorab zur Kompensation von Belastungen aufgrund einer Senkung des Beitragssatzes bei der Arbeitslosenversicherung zu. Weitere 5,05 % fließen an den Bund als Ausgleich einer Erhöhung des Bundeszuschusses zur Rentenversicherung.

⁹ Unter der Deckungsquote versteht man das Verhältnis von laufenden Einnahmen zu notwendigen Ausgaben. Gem. Art. 106 Abs. 3 GG haben Bund und Länder gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben unter Berücksichtigung der laufenden Einnahmen.

Tabelle 1: Vertikale Zuordnungsquoten für die Gemeinschaftssteuern

	Bund	Länder	Kommunen
Lohn- und Einkommensteuer	42,5 %	42,5 %	15 %
Abgeltungsteuer	44 %	44 %	12 %
Körperschaftsteuer, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	50 %	50 %	–
Umsatzsteuer¹⁰	52,3 %	45,5 %	2,2 %

Quelle: KPMG und Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V. an der Universität Leipzig, Deutschland, 2016.

Die jeweiligen Länderanteile an den Gemeinschaftssteuern (mit Ausnahme der Umsatzsteuer) stehen den einzelnen Ländern nach dem Prinzip des örtlichen Aufkommens zu. Das heißt die Einnahmen werden dem Land zugeordnet, das sie vereinnahmt hat. „Vereinnahmungsbedingte Verzerrungen [...], die einer Verteilung des Steueraufkommens nach der wirklichen Steuerkraft entgegenwirken ...“¹¹, werden mithilfe verschiedener Zerlegungsregeln korrigiert. Näheres regelt das geltende Zerlegungsgesetz (ZerlG). Das quantitative Ausmaß dieser Korrektur bietet jedoch umfassenden Anlass zur Kritik, weshalb die bestehenden Zerlegungsregeln zur Diskussion stehen.¹²

Die zum Teil deutlichen Finanzkraftunterschiede zwischen den einzelnen Ländern und den Kommunen nach der primären Steuerzuordnung erfordern gemäß Art. 107 Abs. 2 GG einen angemessenen Ausgleich. Dieser erfolgt zunächst im Rahmen der **horizontalen Zuordnung des Länderanteils am Umsatzsteueraufkommen**, der zweiten Systemstufe, die durch § 2 FAG präzisiert wird. Höchstens 25 % des Volumens werden im Rahmen eines **Umsatzsteuervorwegausgleichs** (UVA) den Ländern gewährt, deren Pro-Kopf-Einnahmenniveau nach der primären Steuerzuordnung unter dem des Länderdurchschnitts liegt. Diese Ergänzungsanteile reduzieren die originären Einnahmunterschiede bereits in erheblichem Maße. Der verbleibende Teil von mindestens 75 % wird nach dem Kriterium der Einwohnerzahl auf die einzelnen Länder verteilt.

Eine weitere Anpassung der Finanzkraft erfolgt durch den sich anschließenden **Länderfinanzausgleich** im engeren Sinne (LFA) gemäß § 4 ff. FAG. Bei der Berechnung der Ausgleichszuweisungen, die den Empfängerländern zufließen, und den Ausgleichsbeiträgen, die durch die Zahlerländer zu erbringen sind, werden einige rechnerische Artefakte angewendet. So

wird unter anderem die Finanzkraft der kommunalen Ebene den Ländern zu 64 % angerechnet. Den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg sowie den dünn besiedelten Flächenländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt werden siedlungsstrukturbedingte Mehrbedarfe zugestanden, indem ihre Einwohnerzahlen höher gewichtet werden.¹³ Der Finanzausgleich im LFA erfolgt unmittelbar zwischen finanzkraftstarken und -schwachen Ländern nach einem dreistufigen Tarif.

Die vierte Systemstufe bilden die **Bundesergänzungszuweisungen** (BEZ). Der Bund gewährt gemäß § 11 Abs. 1 FAG Ländern, die auch im Anschluss an den LFA gemessen an ihrer Finanzkraft als leistungsschwach gelten, mit den allgemeinen BEZ zusätzliche Mittel. Dies führt zu einer weiteren Angleichung der unterschiedlichen Einnahmenniveaus. Bis zu dieser Stufe bleibt die originäre Finanzkraftreihenfolge zwischen den Ländern unverändert. Alle bis hierhin erfolgten Ausgleichsstufen setzen bei der Finanzkraft an und gleichen folglich die Unterschiede darin aus.

Im Rahmen der sogenannten **Sonderbedarfs-BEZ** gemäß § 11 Abs. 3 ff. FAG werden darüber hinaus Bundesmittel zum Ausgleich bestehender Sonderlasten gewährt. Diese Mittel sind systemergänzend und stellen – im Gegensatz zu den vorgeschalteten systemischen Ausgleichsstufen – erstmals auf vorliegende Finanz(mehr)bedarfe ab. Die hierfür relevanten Sonderbedarfs-Kriterien, die Empfängerländer sowie die Höhe der Zuweisungsvolumina sind durch das FAG festgelegt. Durch die Sonderbedarfs-BEZ kann sich die Finanzkraftreihenfolge verändern. Auch Sonderbedarfs-BEZ unterliegen keiner rechtlichen Zweckbindung und werden gemäß Art. 107 Abs. 2 GG „zur ergänzenden Deckung ... [des] allgemeinen Finanzbedarfs“ gewährt.

10 Die Werte stellen die derzeit effektiven Anteile der aggregierten Ebenen am gesamten Umsatzsteueraufkommen dar; die Vorwegabzüge und Festbeträge für den Bund sind darin enthalten. Siehe auch: Statistisches Bundesamt (2016), S. 11.

11 BVerfGE 72, 330, Rd.-Nr. 194.

12 Eine ausführliche Beschreibung und eine kritische Bewertung der bestehenden Zerlegungsregeln erfolgen in Kapitel 5.2.

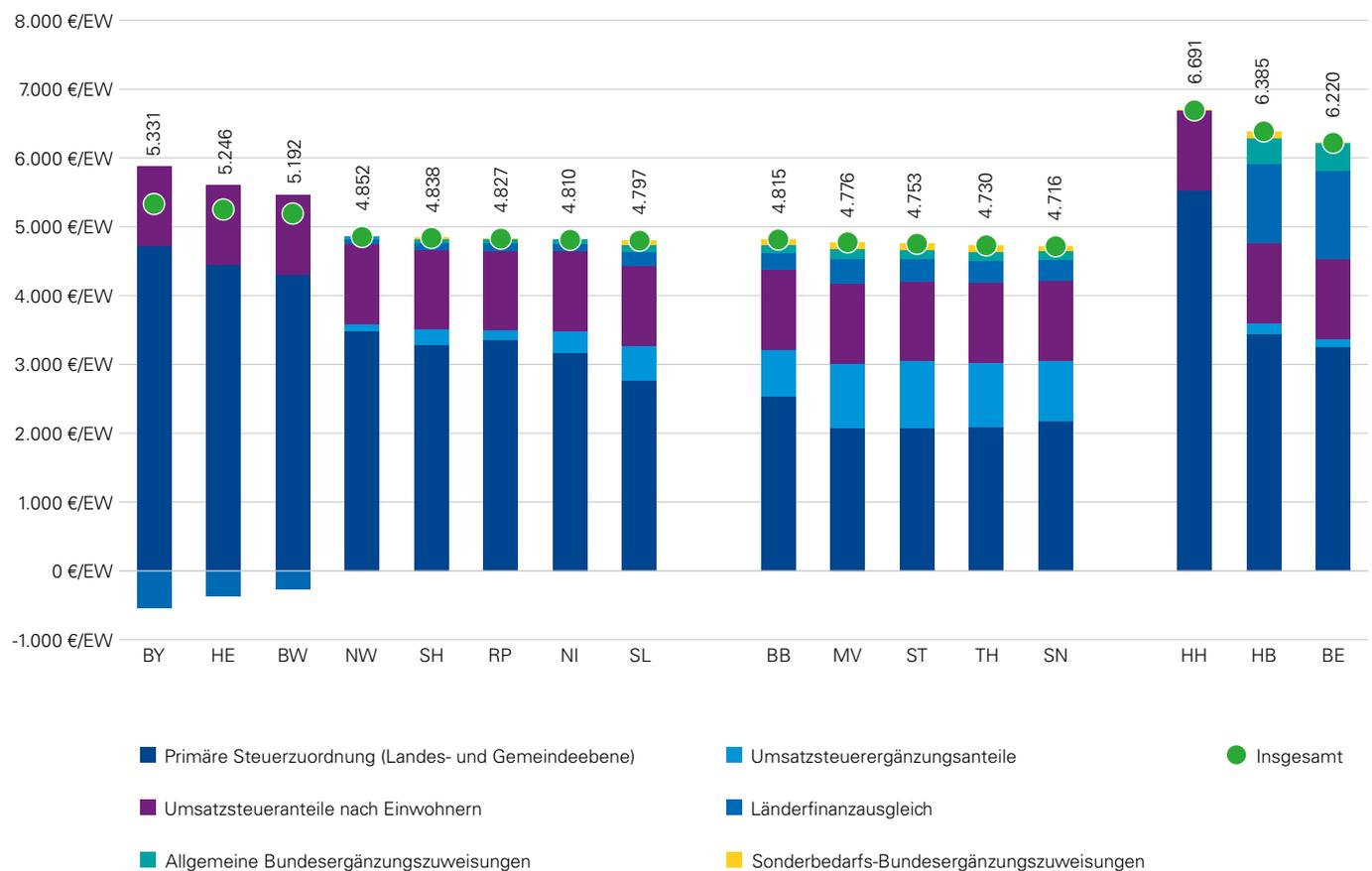
13 Die Einwohner der Stadtstaaten werden bei der Berechnung der sog. Ausgleichsmesszahl auf Länder- und Gemeindeebene jeweils mit dem Faktor 1,35 multipliziert. Für die dünn besiedelten Flächenländer erfolgt eine Höhergewichtung auf Gemeindeebene mit unterschiedlichen Faktoren (Mecklenburg-Vorpommern 1,05; Brandenburg 1,03; Sachsen-Anhalt 1,02).

Weitere Mittel, die jedoch verschiedenen Zweckbindungen unterliegen und außerhalb des geltenden Finanzausgleichsgesetzes gewährt und geregelt werden, sind unter anderem die Konsolidierungshilfen nach dem Konsolidierungshilfengesetz (KonsHilfG), die Finanzhilfen des Bundes für Seehäfen nach dem Gesetz über Finanzhilfen des Bundes nach Artikel 104a Abs. 4 des Grundgesetzes an die Länder Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen sowie Schleswig-Holstein für Seehäfen (BFinHBRuaG), die Entflechtungsmittel nach dem Entflechtungsgesetz (EntflechtG) oder die Bundesmittel im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG). Weil diese Mittel derzeit nicht im Rahmen des Finanzausgleichssystems gewährt werden und folglich nicht

unmittelbar an das Ziel gekoppelt sind, bestehende Finanzkraftunterschiede zu reduzieren, werden sie im Folgenden bei der Darstellung von Verteilungsaspekten nicht oder nur in informativer Weise berücksichtigt.

Abbildung 2 zeigt die Einnahmen der einzelnen Länder (einschließlich der jeweiligen kommunalen Ebene)¹⁴ für das Jahr 2020 je Einwohner unter der Annahme, dass die geltenden gesetzlichen Regelungen über das Jahr 2019 hinaus verlängert werden. Die dargestellten Werte dienen später als (hypothetische) Vergleichsbasis, um die Auswirkungen des von Bund und Ländern vereinbarten Reformmodells im ersten Wirkungsjahr darstellen und bewerten zu können.

Abbildung 2: Einnahmen der Länder (und Kommunen) auf den einzelnen Stufen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs bei hypothetischer Prolongation des bestehenden Systems, 2020 je Einwohner



Quelle: KPMG und Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V. an der Universität Leipzig, Deutschland, 2016.

Datenquelle: regionalisierte Steuerschätzung vom November 2016 für das Jahr 2020.

Anmerkungen: Werte gerundet. Der Länderanteil an der Umsatzsteuer wurde ausgehend von dem in der Steuerschätzung ausgewiesenen Wert korrigiert. Aufgrund der nach geltender Rechtslage im Jahr 2020 entfallenden Konsolidierungshilfen erhöht er sich um 400 Mio. Euro zulasten des Bundesanteils.

14 Die Ergebnisdarstellung erfasst alle ausgleichserheblichen Landes- und kommunalen Einnahmen in der Summe und ungekürzt, um die finanzielle Leistungsfähigkeit der Länder, zu denen die jeweilige kommunale Ebene verfassungsrechtlich gehört, unverzerrt und um alle Systemartefakte bereinigt wiederzugeben.

Nach der primären Steuerzuordnung auf der Grundlage der geltenden Zuordnungs- und Zerlegungsregeln, das heißt bevor die Umverteilungsmechanismen des Finanzausgleichssystems greifen, sind die Einnahmen zwischen den Ländern in erheblichem Maße ungleich verteilt (dunkelblaue Säulen). Werden die Flächenländer miteinander verglichen, befinden sich die Einnahmen innerhalb einer Spanne von 4.712 Euro je Einwohner (Bayern) bis 2.073 Euro je Einwohner (Mecklenburg-Vorpommern). Folglich beträgt die Spreizung 2.639 Euro je Einwohner. Die Streuung der Pro-Kopf-Einnahmen der Flächenländer um den Bundesdurchschnitt beträgt 72,4 Prozentpunkte.

Zwölf Länder erhalten bei dieser gegebenen originären Einnahmenverteilung Ergänzungsanteile im Rahmen der Umsatzsteuerzuordnung (hellblaue Säulen). Die Einnahmenunterschiede reduzieren sich dadurch bereits erkennbar. In besonderem Maße profitieren die ostdeutschen Flächenländer von den ihnen gewährten Ergänzungsanteilen. Ihr Einnahmenniveau nähert sich deutlich dem Bundesdurchschnitt an. Nach der gesamten Umsatzsteuerzuordnung auf die einzelnen Länder nehmen die Einnahmen der Flächenländer (einschl. Kommunen) Werte zwischen 5.875 Euro je Einwohner (Bayern) und 4.176 Euro je Einwohner (Mecklenburg-Vorpommern) an. Die Spreizung hat sich nunmehr auf 1.699 Euro je Einwohner spürbar reduziert. Das bundesdurchschnittliche Einnahmenniveau der Ländergesamtheit erhöht sich nach Umsatzsteuerzuordnung auf 5.015 Euro je Einwohner. Die Streuung der einzelnen Länder um den Durchschnittswert beträgt rund 33,9 Prozentpunkte und hat sich zum Ausgangswert mehr als halbiert.

Im anschließenden LFA zeigt sich, dass mit Ausnahme Hamburgs alle weiteren derzeitigen Zahlerländer (2015: Bayern, Baden-Württemberg und Hessen) bei hypothetischer Prolongation des bestehenden Systems auch im Jahr 2020 Ausgleichsbeiträge leisten würden (mittelblaue Säulen). Der höchste Pro-Kopf-Beitrag entfällt hierbei mit 544 Euro je Einwohner auf den Freistaat Bayern. Die höchsten Zuweisungen unter den Empfängerländern erhält mit 1.270 Euro je Einwohner Berlin. Unter den Flächenländern empfängt Mecklenburg-Vorpommern mit 357 Euro je Einwohner die höchste Ausgleichszuweisung. Die unmittelbare Umverteilung von finanziellen Mitteln im Rahmen des LFAs reduziert die nach der Umsatzsteuerzuordnung verbleibenden Einnahmenunterschiede nochmals spürbar. Das Niveau des einnahmenstärksten Flächenlandes

(Bayern) übersteigt mit 5.331 Euro je Einwohner nach LFA das Niveau des einnahmenschwächsten Flächenlandes (Thüringen) um nunmehr 821 Euro je Einwohner. Die Streuung um den Bundesdurchschnitt beträgt 16,4 Prozentpunkte.

Die vom Bund gewährten allgemeinen BEZ heben die Einnahmen der leistungsschwachen Länder nochmals an, ohne die Einnahmen anderer Länder zu reduzieren (grüne Säulen). Empfänger von allgemeinen BEZ im Jahr 2020 wären bei einer Fortsetzung des bestehenden Systems alle Länder, die bereits Zuweisungen im Rahmen des LFAs erhalten haben – wiederum mit Ausnahme von Hamburg. Unter der Prämisse der aktuellen Steuerschätzung¹⁵ werden den Empfängerländern nach dem LFA zusätzliche Mittel zwischen 402 Euro je Einwohner (Berlin) und 38 Euro je Einwohner (Nordrhein-Westfalen) durch den Bund im Rahmen von allgemeinen BEZ gewährt. Folglich vermindert sich auch die Einnahmenspreizung erneut. Das einnahmenschwächste Flächenland (Thüringen) verfügt nun über Mittel in Höhe von 4.641 Euro je Einwohner. Die Differenz zum einnahmenstärksten Flächenland (Bayern) beträgt nach dieser Ausgleichsstufe 689 Euro je Einwohner. Dies entspricht einer Streuung um den Bundesdurchschnitt von 13,6 Prozentpunkten.

Sonderbedarfe, die im Rahmen des Solidarpakts II berücksichtigt werden, sind „teilungsbedingte Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf“ sowie die „unterproportionale kommunale Finanzkraft“ der neuen Länder. Die Mittel werden in degressiv fallendem Volumen gewährt – letztmalig im Jahr 2019. Nach derzeitiger Gesetzeslage würden sie im Jahr 2020 auf null sinken. Die weiteren Sonderbedarfs-Kriterien werden in diesem hypothetischen Szenario prolongiert (gelbe Säulen). Hierzu zählen „Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit und [die] daraus entstehenden überproportionalen Lasten bei der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige“ sowie „überdurchschnittlich hohe Kosten politischer Führung“. Sie werden im Jahr 2020 – so wird es hier unterstellt – durch Sonderbedarfs-BEZ in der Höhe ausgeglichen, die nach geltendem FAG im Jahr 2019 relevant ist. Dies führt im Vergleich der Flächenländer dazu, dass sich die Einnahmenspreizung nochmals reduziert und nach Sonderbedarfs-BEZ 615 Euro je Einwohner beträgt. Die Streuung der Einnahmen verringert sich auf 12,1 Prozentpunkte.

¹⁵ Steuerschätzung vom November 2016.

Tabelle 2: Verteilungswirkungen auf den einzelnen Ausgleichsstufen bei hypothetischer Prolongation des geltenden Rechts, 2020

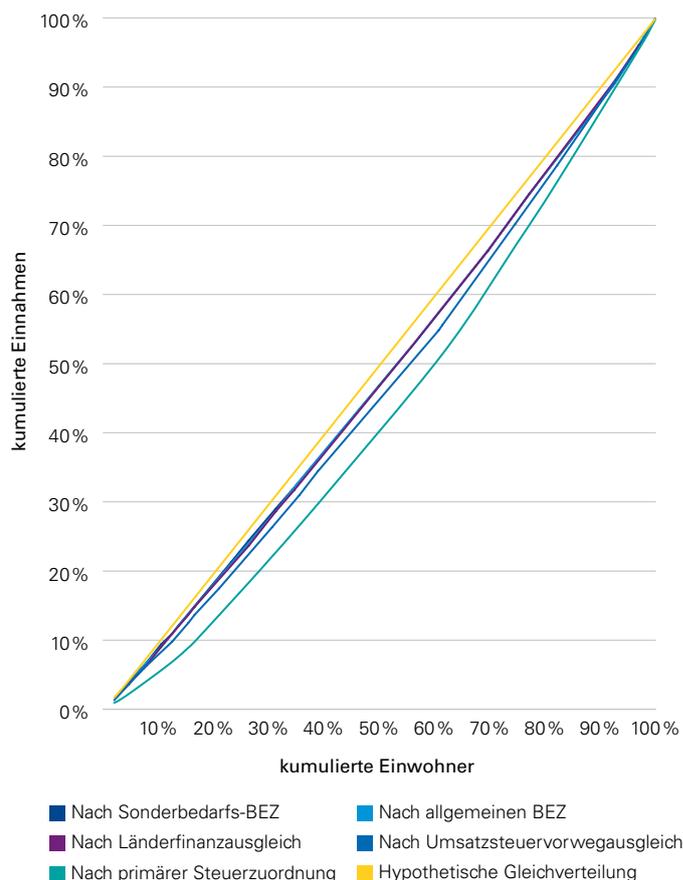
	Primäre Steuerzuordnung	Umsatzsteuervorwegausgleich	Länderfinanzausgleich	Allgemeine BEZ	Sonderbedarfs-BEZ
Ausgleichsvolumen		9,5 Mrd. €	12,2 Mrd. €	4,9 Mrd. €	1,3 Mrd. €
	Horizontaler Ausgleich 19,8 Mrd. € ¹⁶				
Einnahmenspreizung (Flächenländer)	2.639 €/EW	1.699 €/EW	821 €/EW	689 €/EW	615 €/EW
Einnahmenstreuung (Flächenländer) um den Bundesdurchschnitt	72,4 %-Punkte	33,9 %-Punkte	16,4 %-Punkte	13,6 %-Punkte	12,1 %-Punkte
Gini-Koeffizient	0,131	0,067	0,043	0,041	0,039

Quelle: KPMG und Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V. an der Universität Leipzig, Deutschland, 2016.

Datenquelle: regionalisierte Steuerschätzung vom November 2016 für das Jahr 2020. Anmerkung: Werte gerundet. EW = Einwohner

Ausgleichswirkung und Ausgleichsintensität der einzelnen Stufen des bestehenden Finanzausgleichs werden anhand der in Tabelle 2 systematisch dargestellten Werte nochmals deutlich. Die Reduzierung der originären Einnahmenspreizung zwischen den Flächenländern beträgt im Gesamteffekt aller Ausgleichsstufen 2.024 Euro je Einwohner. Der letztlich erreichte Wert nach den Sonderbedarfs-BEZ entspricht etwa einem Viertel des Ausgangswerts. Die Streuung der Einnahmenniveaus der Flächenländer um den Bundesdurchschnitt wurde insgesamt von 72,4 Prozentpunkten auf 12,1 Prozentpunkte gemindert.

Ein gängiges Verteilungsmaß ist zudem der Gini-Koeffizient. Dieser drückt die Fläche zwischen der Lorenzkurve, die das real bestehende Verteilungsergebnis beschreibt, und der (hypothetischen) Gleichverteilung aus und nimmt Werte zwischen 0 (perfekte Gleichverteilung) und 1 (perfekte Ungleichverteilung) an. Abbildung 3 zeigt unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Größenverhältnisse der Länder, wie das Ausmaß der Ungleichheit bei den originären Einnahmen (grüne Linie) durch die einzelnen Stufen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs reduziert wird (bis zur dunkelblauen Linie). Erkennbar nähert sich die tatsächliche Verteilung sukzessive der Gleichverteilung (gelbe Linie) an. Nach der primären Steuerzuordnung beträgt der Gini-Koeffizient 0,131. Nach allen Ausgleichsstufen hat sich dieser Wert im prolongierten bestehenden System auf 0,039 reduziert. Die stärkste Reduzierung erfolgt durch den UVA (mittelblaue Linie), der die anfängliche Ungleichheit etwa halbiert.

Abbildung 3: Verteilung der Einnahmen nach den einzelnen Ausgleichsstufen, 2020

Quelle: KPMG und Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V. an der Universität Leipzig, Deutschland, 2016.

Datenquelle: regionalisierte Steuerschätzung vom November 2016 für das Jahr 2020. Anmerkung: Werte gerundet.

Zum Vergleich werden im folgenden Kapitel die finanziellen Auswirkungen des vereinbarten Reformmodells dargestellt.

16 Das Gesamtvolumen des horizontalen Ausgleichs i. H. v. 19,8 Mrd. Euro entspricht aufgrund von Verrechnungseffekten, die sich bei der Saldierung beider horizontalen Ausgleichsstufen ergeben, nicht der einfachen Summe aus UVA und LFA.



04 Das vereinbarte Finanzausgleichssystem ab 2020

Mit seinem größeren Engagement gewinnt der Bund auch an Bedeutung.

Bund und Länder haben sich am 14. Oktober 2016 in zwei verschiedenen Themenkomplexen geeinigt, die im föderalen Gefüge von Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilung unmittelbar ineinandergreifen und dennoch getrennte Teilaspekte der Reform darstellen. Die Vereinbarungen erfassen zum einen die Bund-Länder-Finanzbeziehungen, die alle wesentlichen Regelungen zur föderalen Einnahmenverteilung einschließen, sowie zum anderen die (vertikale) Zuordnung von Kompetenzen im Bereich der Aufgabenerfüllung, der eine entsprechende Verteilung von Finanzierungslasten folgt und die Einnahmenerfordernisse zur adäquaten Erfüllung der Aufgaben offenlegt. In beiden Teilaspekten sind einige deutliche Veränderungen vereinbart worden.

4.1 POLITISCHE BESCHLUSSDETAILS

Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Die Notwendigkeit, die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen auszugleichen, wird im von Bund und Ländern verfassten Beschluss explizit betont. Diesem in Art. 107 GG genannten Anspruch soll folglich auch künftig Rechnung getragen werden. Jedoch bestehen wesentliche Unterschiede zum Status quo bei der Festlegung der Stufen und deren Einzelparameter, die das Ausgleichssystem instrumentell gestalten:

- Sowohl der UVA als auch der geltende LFA werden abgeschafft. Ein Finanzausgleich zwischen den Ländern erfolgt im Rahmen der Umsatzsteuerzuordnung, indem bei einem grundsätzlich einwohnerorientierten Zuordnungskriterium Zu- und Abschläge entsprechend der Finanzkraft der einzelnen Länder vorgenommen werden. Die bestehenden Entflechtungsmittel werden in die Umsatzsteuer integriert; der Länderanteil an der Umsatzsteuer wird um einen Festbetrag von 2,6 Mrd. Euro sowie einen variablen Teil (Umsatzsteuerpunkte) im Gegenwert von 1,42 Mrd. Euro¹⁷ p. a. zulasten des Bundesanteils erhöht.
- Der Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder erfolgt nach einem linearen Tarif. Finanzausgleichslücken werden zu 63 % ausgeglichen.
- Die Finanzkraft der Gemeinden wird zu 75 % einbezogen. Damit wird der bisherige Einbeziehungsgrad von 64 % um 11 Prozentpunkte erhöht. Darüber hinaus soll die Förderabgabe nur teilweise berücksichtigt und von derzeit 100 % auf 33 % herabgesetzt werden.
- Die geltenden Einwohnergewichtungen bleiben bestehen. Die Einwohnerzahlen der Stadtstaaten (auf Länder- und Gemeindeebene) sowie die einiger dünn besiedelter Flächenländer (auf Gemeindeebene) sollen folglich aufgrund von siedlungsstrukturbedingten Mehrbedarfen unverändert höher gewichtet werden.
- Ausgleichstarif und Ausgleichsgrenze der allgemeinen BEZ werden erhöht. Finanzausgleichslücken bis 99,75 %, die nach dem neu eingeführten Umsatzsteuerausgleich bestehen bleiben, sollen zu 80 % ausgeglichen werden.
- Sonderbedarfs-BEZ, die ausschließlich den neuen Ländern im Rahmen des Solidarpakts II gewährt werden, laufen zum 31.12.2019 aus. Bestehende Finanzausgleichslücken auf kommunaler Ebene sollen weiterhin zusätzlich im Rahmen von Zuweisungen des Bundes ausgeglichen werden, jedoch mit bundesweiter Prüfung des Kriteriums. „Gemeindefinanzkraftzuweisungen“ erhalten (ost- und westdeutsche) Länder, deren kommunale Finanzkraft 80 % des Bundesdurchschnitts unterschreitet. Die Lücke bis zu diesem Wert wird zu 53,3 % ausgeglichen.
- Die weiteren derzeit bestehenden Sonderbedarfs-Kriterien bleiben erhalten. Bei den Sonderbedarfs-BEZ wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung erhöhen sich die Mittel für das Land Brandenburg um 11 Mio. Euro pro Jahr.

¹⁷ Die Vorgehensweise bei der Umwandlung des variablen Teils der Umsatzsteuerübertragung ist in den Beschlussvereinbarungen nicht präzisiert. 1,42 Mrd. Euro entsprechen rd. 0,7 Umsatzsteuerpunkten (nach geltenden Vorwegabzügen für den Bund) im Jahr 2019 auf der Grundlage der Steuerschätzung vom Mai 2016, die für die verhandlungsbegleitenden Berechnungen maßgebend war. Werden diese rd. 0,7 Umsatzsteuerpunkte auf das Jahr 2020 übertragen und die Ergebnisse der aktuellen Steuerschätzung vom November 2016 herangezogen, erhöht sich der variable Teil auf rd. 1,46 Mrd. Euro. Dieser Wert wird für alle Folgeberechnungen herangezogen.

- Neue Sonderbedarfs-BEZ sollen leistungsschwache Länder erhalten, wenn sie unterdurchschnittliche Nettozuflüsse¹⁸ aus der Forschungsförderung des Bundes nach Art. 91b GG verzeichnen. Die jeweilige Differenz zu 95 % des Durchschnitts der Ländergesamtheit soll mit einem Ausgleichsgrad von 35 % ausgeglichen werden.
- Die Hansestadt Bremen und das Saarland – die Länder mit den höchsten Altlasten aus Zinsen und Pensionsverpflichtungen – erhalten entlastende Sanierungshilfen in Höhe von jeweils 400 Mio. Euro pro Jahr. Auch das Bundesprogramm im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG) soll im gleichen finanziellen Umfang fortgesetzt werden wie bisher. Ebenso ist intendiert, die Mittel zur gemeinschaftlichen Finanzierung von Hafentlasten – bisher befristet bis 2019 – zu verlängern.
- Darüber hinaus werden die Kompetenzen und Rechte des Stabilitätsrats gestärkt.
- Die vereinbarten Regelungen sollen grundsätzlich unbefristet gelten. Eine weitere Neuordnung ist frühestens im Jahr 2030 möglich, vorausgesetzt, sie wird von mindestens drei Ländern oder dem Bund forciert. Bis eine weitere Neuordnung einvernehmlich beschlossen wird, sollen die kürzlich vereinbarten Regelungen fortbestehen – dies jedoch mit einer zeitlichen Begrenzung auf höchstens fünf Jahre.
- Zudem kann dem Beschluss entnommen werden, dass (aus Sicht der Länder) weitere Gespräche darüber geführt werden müssen, bestehende Landeskredite gemeinsam mit dem Bund zu prolongieren. Eine konkrete Vereinbarung wurde in diesem Punkt jedoch nicht getroffen.

Maßnahmen für die Verbesserung der Aufgabenerledigung im Bundesstaat

Weitaus weniger präzise haben sich die an den Verhandlungen beteiligten Akteure auf Modifizierungen im Bereich der Aufgabenwahrnehmung geeinigt. In diesem Kontext wurden einige Kompetenzverlagerungen vereinbart. Die Ausgestaltung der Umsetzungsdetails wird jedoch – und dieses Erfordernis wird im Beschluss von Bund und Ländern auch explizit genannt – in weiteren Verhandlungen zwischen den Staats- und Senatskanzleien zu konkretisieren sein. Die grundlegend getroffenen Vereinbarungen erfassen folgende Themenbereiche:

- **Verwaltung der Fernstraßen:** Die Bundesautobahnen (und ggf. weitere Bundesfernstraßen) sollen in die Bundes-

verwaltung übernommen werden. Zu operativen und Ausführungszwecken wird eine privatrechtlich organisierte Gesellschaft gegründet, die der staatlichen Kontrolle unterliegt. Gleichwohl soll das unveräußerliche Eigentum des Bundes an Autobahnen und Straßen grundgesetzlich abgesichert werden. Ausgestaltungsdetails werden künftig und basierend auf dem gefassten Beschluss festgelegt.

- **Digitalisierung:** Online nutzbare Verwaltungsanwendungen sollen künftig einheitlicheren Standards unterliegen. Folglich verpflichten sich die Länder, ihre internetbasierten Dienstleistungen ferner über ein zentrales, vom Bund installiertes IT-Portal zur Verfügung zu stellen. Darüber hinaus werden Open-Data-Gesetze von Bund und Ländern erlassen bzw. modifiziert, um den Zugang zu öffentlichen Datenpools zu erleichtern und vergleichbar zu machen.
- **Steuerrechte bei Finanzhilfen / Mitfinanzierungskompetenzen:** In gesamtstaatlich bedeutsamen Bereichen sollen die Förderungsmöglichkeiten des Bundes bei Investitionen verbessert werden. Zudem erhält der Bund künftig stärkere Mitfinanzierungskompetenzen in der Bildungsinfrastruktur finanzschwacher Kommunen.
- **Mitfinanzierung von Länderaufgaben:** Der Bundesrechnungshof erhält erweiterte Erhebungsrechte gegenüber den Landesrechnungshöfen, wenn in der betreffenden Sache eine Mischfinanzierung vorliegt.
- **Steuerverwaltung:** Die Rechte des Bundes in der Steuerverwaltung sollen deutlich gestärkt werden. Gegenüber den Ländern soll der Bund ein stärkeres allgemeines fachliches Weisungsrecht erhalten, wobei es in diesem Punkt noch abweichende Positionen einzelner Länder gibt. Darüber hinaus wird das Weisungsrecht des Bundes im Bereich der IT mit dem Ziel der bundesweiten Leistungsstandardisierung ausgeweitet. Zugleich haben sich Bund und Länder auf eine zu vertiefende Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Steuerkriminalität und Geldwäsche verständigt. Auch in diesem Bereich werden gesetzliche und verwaltungstechnische Ausgestaltungsdetails künftig noch zu klären sein.
- **Unterhaltungsvorschuss:** Bund und Länder haben sich auf eine Anhebung der Altersgrenze im Rahmen des Unterhaltungsvorschusses von 12 auf 18 Jahre geeinigt. Zudem soll die Bezugsdauer erhöht werden. Die neuen Regelungen in diesem Punkt sollen ab dem 1. Januar 2017 gelten, wobei Finanzierungs- und Belastungsdetails im Beschluss nicht präzisiert werden.¹⁹

¹⁸ Grundlage sind die ausgewiesenen Finanzströme des jeweils aktuellen Hefts der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK) zur gemeinsamen Förderung von Wissenschaft und Forschung durch Bund und Länder. Für die folgenden Berechnungen werden die Nettozuflüsse herangezogen, die in Heft 49 (Finanzströme im Jahr 2014) ausgewiesen werden; siehe Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (2016).

¹⁹ Zu Einzelaspekten des grundsätzlichen Beschlusses gibt es punktuell abweichende Positionen der Länder Thüringen (Verwaltung der Fernstraßen), Baden-Württemberg (Steuerrechte bei Finanzhilfen/Mitfinanzierungskompetenzen, Steuerverwaltung) sowie Niedersachsen (Verwaltung von Fernstraßen). Alle Details des Beschlusses gehen hervor aus: Bundesregierung (2016).

4.2 FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN IM JAHR 2020

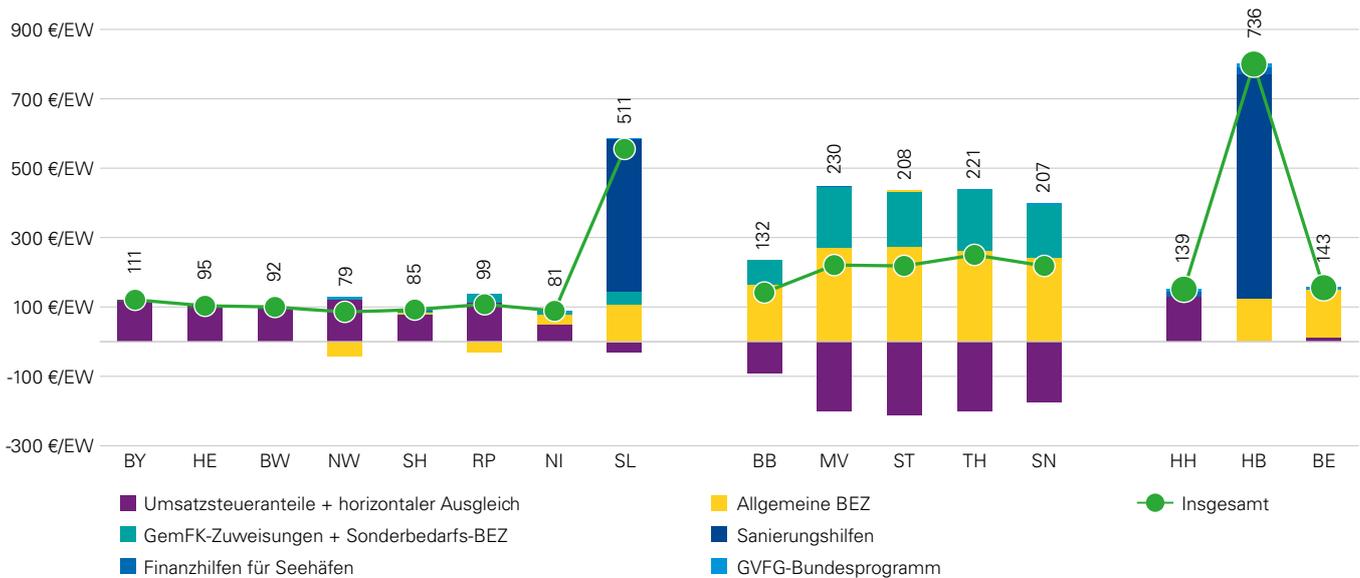
Die finanziellen Effekte der politischen Einigung für die einzelnen Länder werden im Folgenden – je nach Grad der freien Verwendbarkeit der Mittel – differenziert dargestellt. Zum einen werden die Auswirkungen innerhalb des Finanzausgleichssystems aufgezeigt. Erfasst werden jeweils das Ergebnis der primären Steuerzuordnung sowie alle Mittelflüsse im Rahmen der darauf folgenden Ausgleichsstufen. Es handelt sich hierbei um die allgemeinen Deckungsmittel ohne rechtliche Zweckbindung.

Zum anderen sind die Mehreinnahmen der Länder dargestellt, die außerhalb des Finanzausgleichssystems entstehen werden. Es handelt sich dabei um die prolongierten Mittel aus dem GVFG-Bundesprogramm, die Finanzhilfen des Bundes für Seehäfen²⁰ sowie die Sanierungshilfen für die Hansestadt

fortgesetzte bestehende System im Jahr 2020, das in Kapitel 3 beschrieben wurde.

Es wird deutlich, dass sich die Ausgleichslast im Reformmodell weitgehend auf den Bund verschiebt. Aufgrund der Übertragung der rund 0,7 Umsatzsteuerpunkte sowie des Festbetrages von 2,6 Mrd. Euro p. a. auf die Ländergesamtheit erhöht sich der Länderanteil am gesamten Umsatzsteueraufkommen absolut um etwa 4,06 Mrd. Euro im Jahr 2020, wovon alle Länder profitieren. Die bisherigen Zahlerländer werden darüber hinaus im horizontalen Ausgleich, der künftig einstufig über die Umsatzsteuerzuordnung erfolgt, spürbar entlastet (violette Säulen). Das horizontale Ausgleichsvolumen ist mit 17,4 Mrd. Euro erheblich geringer als im fortgesetzten bestehenden System. Bayern, dem Land mit den derzeit höchsten zu leisten-

Abbildung 4: Einnahmenunterschiede bei Anwendung des Reformmodells im Vergleich zum prolongierten bestehenden System, 2020 je Einwohner



Quelle: KPMG und Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V. an der Universität Leipzig, Deutschland, 2016.

Datenquelle: regionalisierte Steuerschätzung vom November 2016 für das Jahr 2020.

Anmerkung: Werte gerundet. Für Berechnungsdetails siehe Kapitel 4.1.

Bremen und das Saarland. Diese Mittel unterliegen verschiedenartigen Zweckbindungen.

Abbildung 4 illustriert die Mehr- bzw. Mindereinnahmen der Länder auf den einzelnen Stufen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs (farbige Säulen) sowie durch die weiteren getroffenen Vereinbarungen im Rahmen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Blaustufen). Vergleichsbasis ist das (hypothetisch)

den Ausgleichsbeiträgen, stehen nach Umsatzsteuerzuordnung und horizontalem Ausgleich 106 Euro je Einwohner mehr zur Verfügung als im fortgesetzten bestehenden System. Neben den Zahlerländern verzeichnen einige Empfängerländer auf dieser Systemstufe Mehreinnahmen. Nordrhein-Westfalen profitiert – wie alle Länder – von dem höheren Länderanteil an der Umsatzsteuer und darüber hinaus in hohem Maße von der Abschaffung des UVAs. Gleiches gilt für Berlin. Die Hauptstadt

²⁰ Das GVFG-Bundesprogramm und die Finanzhilfen des Bundes für Seehäfen sind nach geltendem Recht bis zum Jahr 2019 befristet. Im Rahmen der Einigung zwischen Bund und Ländern werden nun beide Regelungen über das Jahr 2019 hinaus fortgesetzt.

wäre im UVA, bei dem die siedlungsstrukturbedingten Mehrbelastungen der Stadtstaaten noch nicht über eine höhere Einwohnergewichtung berücksichtigt werden, „zahlungspflichtiges“ Land, was nun im Reformmodell entfällt. Für Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein, die neben Nordrhein-Westfalen zu den finanzkraftstärkeren Empfängerländern der Fläche zählen, ergeben sich nach der horizontalen Ausgleichsstufe ebenfalls Einnahmengewinne. Insgesamt verzeichnen zehn Länder finanzielle Vorteile, nachdem der horizontale Ausgleich erfolgt ist.

Finanzielle Einbußen ergeben sich auf dieser Stufe hingegen vorwiegend für die ostdeutschen Flächenländer. Diese sind in besonderer Weise auf föderale Solidarität angewiesen, denn ihre originären Einnahmen sind weiterhin auf deutlich unterdurchschnittlichem Niveau. Entsprechend negativ wirkt es sich aus ihrer Perspektive aus, wenn beide bisherigen horizontalen Umverteilungsstufen stark modifiziert in einer Stufe zusammengefasst werden. Der Ausgleich über die Umsatzsteuerzuordnung mit einem linearen Ausgleichstarif von 63 %, wie er im Reformmodell erfolgt, kompensiert wesentliche Teile der entfallenden Zuweisungen aus bestehendem UVA und LFA erkennbar nicht. Am deutlichsten trifft dies für Sachsen-Anhalt zu. Das Land verzeichnet nach horizontalem Ausgleich Mindereinnahmen von 194 Euro je Einwohner. Darüber hinaus ergeben sich im Saldo aller horizontalen Ausgleichselemente finanzielle Einbußen im Vergleich zu einer Entfristung des geltenden Finanzausgleichsmodells für das Saarland. Die Einnahmenspreizung, die sich nach dem horizontalen Ausgleich zwischen dem einnahmestärksten und dem einnahmenschwächsten Flächenland (jeweils einschließlich der kommunalen Ebene) ergibt, ist mit 1.112 Euro je Einwohner folglich höher als im Falle einer Prolongation des bestehenden Systems. Dies verdeutlicht auch die größere Streuung um den Bundesdurchschnitt, die 22 Prozentpunkte beträgt.²¹

Die allgemeinen BEZ (gelbe Säulen) nehmen in der Summe zu. Sie betragen im Reformmodell 7,7 Mrd. Euro und übersteigen den Wert, der sich bei Fortsetzung des bestehenden Systems ergeben würde, um 2,8 Mrd. Euro. Weil ihre Gewährung und ihre Höhe von der relativen Finanzkraft der Empfängerländer abhängen, die nach dem horizontalen Ausgleich besteht, kompensieren sie einen (großen) Teil der entfallenden horizontalen Ausgleichsbestandteile. Diese Kompensationsfunktion verstärkt sich zusätzlich dadurch, dass im Reformmodell sowohl der Ausgleichsgrad als auch die Ausgleichsgrenze im Vergleich zum Status quo erhöht wurden. Damit erhalten die ostdeutschen Flächenländer erwartungsgemäß die größten Volumina im

Rahmen der allgemeinen BEZ. Korrespondierend zu den bis dahin beschriebenen Einbußen verzeichnet Sachsen-Anhalt mit 252 Euro je Einwohner hierbei die höchsten zusätzlichen Zuweisungen. Für alle ostdeutschen Flächenländer gilt, dass die Mehreinnahmen auf der Stufe der allgemeinen BEZ die bis dahin beschriebenen Einnahmenreduzierungen sogar übersteigen. Für das Saarland gilt bei unterschiedlicher quantitativer Ausprägung der gleiche grundsätzliche Befund. Niedersachsen, Bremen und Berlin profitieren auf beiden Systemstufen. Gleiches ist für Schleswig-Holstein zu konstatieren. Die genannten Länder erhalten höhere Einnahmen sowohl aus der Umsatzsteuer (einschließlich der Ausgleichsmittel) als auch aus den allgemeinen BEZ. Spiegelbildlich dazu vermindern sich die Einnahmen aus allgemeinen BEZ für die Länder Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. Das einwohnerstärkste Land, das im bestehenden System jene Mittel vom Bund erhält, gehört im Reformmodell nicht zu den Empfängern dieser Bundesmittel. Rheinland-Pfalz erhält Zuweisungen, jedoch in deutlich geringerem Maße als im geltenden Modell. Die Spreizung der Einnahmen zwischen den Flächenländern verringert sich auf dieser Ausgleichsstufe auf 737 Euro je Einwohner und ist folglich auch nach Gewährung der allgemeinen BEZ höher als bei Prolongation des geltenden Rechts. Jedoch hat sich die Differenz zwischen beiden Systemen von 291 Euro je Einwohner nach dem horizontalen Ausgleich auf nunmehr 47 Euro je Einwohner erheblich reduziert. Die Streuung um den Bundesdurchschnitt beträgt 14,3 Prozentpunkte und ist mit dem Wert des bestehenden Systems (13,6) auf nahezu gleichem Niveau. Diese fiskalische Angleichung beider Systeme geht mit einer weiteren Zusatzlast für den Bund einher.

Die anschließende Gewährung der Gemeindefinanzkraftzuweisungen und Sonderbedarfs-BEZ (grüne Säulen) führt erstmalig dazu, dass die Spreizung der Einnahmen im Reformmodell geringer ausfällt als im bestehenden System. Dies ist vorwiegend darauf zurückzuführen, dass bei Letzterem keine hypothetische Anschlusslösung für die auslaufenden Mittel aus dem Solidarpakt II bekannt ist. Während diese im Jahr 2020 folglich ersatzlos auf null gesunken wären²², erzielen die weiteren Mittel vom Bund im Reformmodell eine nochmals spürbar ausgleichende Wirkung. Insbesondere profitieren die ostdeutschen Flächenländer von den Gemeindefinanzkraftzuweisungen des Bundes, die im Reformmodell die entfallenden Mittel aus dem Solidarpakt II weitgehend kompensieren. Im höchsten Maße gilt dies für die Länder Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen, deren originäre kommunale Finanzschwäche mit Einnahmen von jeweils unter 60 % des Bundesdurchschnitts besonders deutlich ausgeprägt ist. Von den westdeutschen Flächenländern erhält das Saarland Zuweisungen zum Aus-

21 Die Stadtstaaten sind aufgrund von einigen strukturellen und sozioökonomischen Besonderheiten nur bedingt unmittelbar mit den Flächenländern vergleichbar und werden für die hier verwendeten relativen Kennzahlen (Einnahmenspreizung und -streuung) nicht berücksichtigt.

22 Ein ersatzloses Auslaufen der Solidarpakt-II-Mittel ist Bestandteil des „geltenden Rechts“ und muss nach derzeitiger Gesetzeslage für den Vergleichsfall der Systemprolongation angenommen werden. Hierzu sei jedoch angemerkt, dass an der politischen Umsetzbarkeit einer solchen Variante Zweifel bestehen, weil sie die neuen Länder einseitig belasten würde und für diese kaum zustimmungsfähig wäre. Rechnerisch gibt es für alternative Varianten der Fortsetzung des geltenden Systems jedoch keine konkreten Anhaltspunkte.

gleich von Finanzkraftlücken auf Gemeindeebene. Empfänger von Forschungs-BEZ sind insgesamt neun Länder. Im Vergleich der Pro-Kopf-Werte profitiert Rheinland-Pfalz am meisten. Brandenburg verzeichnet als einziges Land Mehreinnahmen bei den Sonderbedarfs-BEZ wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung. Nach der letzten Ausgleichsstufe beträgt die Einnahmenspreizung zwischen dem einkommensstärksten und dem -schwächsten Flächenland im Reformmodell 546 Euro je Einwohner. Sie fällt damit um insgesamt 69 Euro je Einwohner niedriger aus als im fortgesetzten bestehenden System. Der Wert der Streuung um den Bundesdurchschnitt reduziert sich auf 10,5 Prozentpunkte und ist somit 1,6 Prozentpunkte geringer als im Vergleichssystem. Die Gemeindefinanzkraftzuweisungen und Sonderbedarfs-BEZ summieren sich im Reformmodell auf eine Summe von 3,2 Mrd. Euro, was einer weiteren zusätzlichen Bundesbelastung von 1,9 Mrd. Euro im Vergleich zum (hypothetisch) prolongierten bestehenden System entspricht.

Werden zudem die finanziell wirksamen Elemente außerhalb des Finanzausgleichssystems (blaustufige Säulen) berücksichtigt, zeigen sich weitere (zweckgebundene) Mehreinnahmen für die Länder. Insbesondere werden aufgrund der beschlossenen Sanierungshilfen die Einnahmen für Bremen und das Saarland nochmals spürbar erhöht.

Abbildung 4 illustriert, dass in der Summe alle 16 Länder gegenüber dem bestehenden System finanziell bessergestellt

sind und die finanzschwachen ostdeutschen Flächenländer sichtbar überproportional im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs (d. h. unter Vernachlässigung der blaustufigen Säulen) profitieren. Die Folge ist, dass die Reduzierung der originären Einnahmenspreizung zwischen den Ländern (und ihrer jeweiligen kommunalen Ebene) im Reformmodell in ähnlichem, insgesamt sogar leicht stärkerem Ausmaß erfolgt. Ausgehend wiederum von 2.639 Euro je Einwohner nach der primären Steuerzuordnung vermindert sich die Einnahmenspreizung auf 546 Euro je Einwohner nach der letzten Ausgleichsstufe. Die Streuung um den Bundesdurchschnitt geht von originär 72,4 Prozentpunkten auf 10,5 Prozentpunkte zurück. Das Ausgleichsmaß ist im Reformmodell folglich höher als im (hypothetisch) prolongierten bestehenden System, das – so die Annahme nach geltendem Recht – im Vergleichsfall ohne einen anschließenden Solidarpakt im Jahr 2020 fortgesetzt worden wäre. Die Gesamtverteilung der Einnahmen nach den einzelnen Ausgleichsstufen verstärkt das von den bisher betrachteten Indikatoren gezeichnete Bild. Die originäre Ungleichheit der Einnahmen wird im Vergleich zum fortgesetzten bestehenden System weniger stark durch den horizontalen Ausgleich reduziert, stärker hingegen durch die anschließenden vertikalen Ausgleichsmittel vom Bund. Der Gini-Koeffizient ist nach dem horizontalen Ausgleich mit einem Wert von 0,049 leicht höher als im verlängerten Status quo. Nach allen Ausgleichsstufen ist die Ungleichheit der Einnahmenniveaus im Reformmodell leicht geringer.

Tabelle 3: Verteilungswirkungen des Reformmodells durch die einzelnen Ausgleichsstufen, 2020

	Primäre Steuerzuordnung	Horizontaler Ausgleich	Allgemeine BEZ	GemFK-Zuweisungen + Sonderbedarf-BEZ
Ausgleichsvolumen		17,4 Mrd. €	7,7 Mrd. €	3,2 Mrd. €
Differenz zum prolongierten bestehenden System		-2,4 Mrd. €	+2,8 Mrd. €	+1,9 Mrd. €
Einnahmenspreizung (Flächenländer)	2.639 €/EW	1.112 €/EW	737 €/EW	546 €/EW
Differenz zum prolongierten bestehenden System	0 €/EW	+291 €/EW	+47 €/EW	-69 €/EW
Einnahmenstreuung (Flächenländer) um den Bundesdurchschnitt	72,4 %-Punkte	22 %-Punkte	14,3 %-Punkte	10,5 %-Punkte
Differenz zum prolongierten bestehenden System	0 %-Punkte	+5,6 %-Punkte	+0,7 %-Punkte	-1,6 %-Punkte
Gini-Koeffizient	0,131	0,049	0,042	0,037

Quelle: KPMG und Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V. an der Universität Leipzig, Deutschland, 2016.

Datenquelle: regionalisierte Steuerschätzung vom November 2016 für das Jahr 2020.

Anmerkung: Werte gerundet. EW = Einwohner

4.3 ZWISCHENFAZIT: FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN AUF BUND, LÄNDER UND KOMMUNEN

Die aufgezeigten Berechnungen zum Reformmodell und deren Interpretation lassen sich zu folgendem Zwischenfazit verdichten:

1

Der Bund akzeptiert eine deutliche finanzielle Mehrbelastung. Diese ergibt sich aus einem geringeren Anteil am Umsatzsteueraufkommen sowie höheren BEZ im Vergleich zum hypothetisch prolongierten bestehenden System. Darüber hinaus

entstehen nicht unerhebliche Zusatzlasten im Rahmen von vereinbarten zweckgebundenen Mitteln, die außerhalb des Finanzausgleichssystems durch den Bund gewährt werden.

2

Alle Länder verzeichnen Mehreinnahmen. Vom höheren Länderanteil am Umsatzsteueraufkommen profitieren die Länder insgesamt. Die finanzkraftstarken Länder werden darüber hinaus im horizontalen Ausgleich finanziell spürbar entlastet. Die finanzkraftschwachen Länder erhalten dazu korrespondierend tendenziell weniger Mittel im horizontalen Ausgleich, zugleich jedoch erheblich höhere BEZ. Insbesondere die ostdeutschen Flächen-

länder profitieren im Reformmodell von den darin neu geschaffenen Gemeindefinanzkraftzuweisungen, während im bestehenden System die Mittel zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft (Teil des Solidarpakts II) 2020 – zumindest nach geltendem Recht – ersatzlos entfallen würden. Bremen und das Saarland verzeichnen zudem deutliche finanzielle Vorteile aufgrund der ihnen gewährten Sanierungshilfen.

3

Die für die Länder beschriebenen Befunde lassen sich grundsätzlich und tendenziell auf die kommunale Ebene übertragen. Von Mehreinnahmen der Länder im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs partizipieren die Kommunen in unterschiedlicher Weise und Verbindlichkeit.²³ Zunächst schreibt Art. 106 GG den Ländern vor, einen landesinternen kommunalen Finanzausgleich zu implementieren. Das dafür verwendete finanzielle Volumen wird darin jedoch nicht weiter konkretisiert. Die finanzielle Ausgestaltung dieser Norm hängt wesentlich von der Finanzausstattung der übergeordneten Landesebene

und landesverfassungsrechtlichen Regelungen ab. Existieren eine Verbundquote oder ein Gleichmäßigkeitsgrundsatz, erfolgt die Partizipation an den Mehreinnahmen in unmittelbarer Weise. Darüber hinaus kann eine Beteiligung der Kommunen über weitere, diskretionäre Transmissionswege erfolgen. Konkret liegt dies im Ermessen der Landespolitik.

Grundsätzlich dürften die Mehreinnahmen aller Länder im Vergleich zur Fortführung des bestehenden Systems auch positive Effekte auf die kommunale Finanzausstattung nach sich ziehen.

²³ Vgl. Hesse/Lenk/Lück (2013).

4

Hinsichtlich der Verteilung der zur Verfügung stehenden allgemeinen Deckungsmittel ist zu erwarten, dass die Ungleichheit der Finanzausstattung nach allen Ausgleichsstufen leicht geringer ist als bei einer Fortsetzung des geltenden Rechts. Ob es dadurch jedoch gelingt, den seit der Wiedervereinigung

fortschreitenden innerdeutschen Konvergenzprozess zu befördern, lässt sich daraus nicht schließen. Hierfür müssen interperiodische Effekte zusätzlich berücksichtigt werden. Dies erfolgt in Kapitel 5.1.

5

Die Verringerung der Einnahmenunterschiede wird im Reformmodell mit einer anderen systemischen und finanziellen Gewichtung der föderalen Akteure erfolgen als im Status quo. Der horizontale Ausgleich wird im Rahmen nur noch einer Ausgleichsstufe erfolgen. Die finanzkraftstarken Länder tragen insgesamt zur bundesstaatlichen Kooperation weniger bei als im bestehenden System. Dafür steigen das systemische

Gewicht sowie die finanzielle Verantwortung des Bundes wesentlich. Der bundesstaatliche Finanzausgleich erfährt folglich insgesamt eine Vertikalisierung. Die Ländergesamtheit begibt sich als Ganzes in eine stärkere Abhängigkeit vom Bund, was langfristig zu einer Änderung der politischen Machtverhältnisse zwischen den föderalen Ebenen zulasten aller Länder – auch auf anderen Politikfeldern – führen könnte.



05 Institutionelle Perspektiven

Der Systemwechsel erzeugt Mehreinnahmen für alle Länder – aber in ungleichem Maße.

5.1 INTERPERIODISCHE EFFEKTE

Auf den ersten Blick legen die bisher dargestellten Ergebnisse nahe, dass die ostdeutschen Flächenländer am deutlichsten vom Reformmodell profitieren. Dieser Befund basiert auf der Annahme, dass der befristete Solidarpakt II sowie weitere nach derzeitiger Gesetzeslage im Jahr 2019 auslaufende Mittel im Vergleichsfall – das heißt bei Prolongation des geltenden Rechts – nicht verlängert werden. Das Reformmodell beinhaltet mit den Gemeindefinanzkraftzuweisungen hingegen Mittel, deren Zuweiskriterium erkennbar an den bestehenden Solidarpakt anknüpft und die folglich einen Teil der auslaufenden Solidarpakt-II-Mittel ersetzen. Die Gemeindefinanzkraftzuweisungen werden zwar nicht exklusiv den neuen Ländern gewährt. Dennoch gehören diese – mit Ausnahme Berlins – zu den Hauptempfängern. Das erklärt im Wesentlichen die hohen Mehreinnahmen der ostdeutschen Flächenländer im Reformmodell gegenüber einer Fortsetzung des bestehenden Systems, in dem es ab 2020 nach geltendem Recht kein finanzielles Äquivalent zum Solidarpakt II gäbe. Auch die Finanzhilfen des Bundes für Seehäfen sowie das GVFG-Bundesprogramm sollen nach den getroffenen Vereinbarungen prolongiert werden. An die auslaufenden Konsolidierungshilfen knüpfen teilweise (konkret für Bremen und das Saarland) die beschlossenen Sanierungshilfen an, während eine Weiterführung bzw. Modifizierung dieser Mittel im Rahmen des bestehenden Regelwerks bislang nicht konkretisiert wurde. Die Entflechtungsmittel laufen nach geltendem Recht im Jahr 2019 aus, im Reformmodell werden sie hingegen in die Umsatzsteuerverteilung integriert. Dass diese Mittel im Alternativszenario fehlen und damit der Status quo für die Vergleichsrechnungen ohne sie fortgesetzt wird, trägt maßgeblich dazu bei, dass die Verteilungsergebnisse des Reformmodells vergleichsweise positiv ausfallen. Denn formal führt das Fehlen entsprechender und konkreter Anschlusslösungen dazu, dass von einem ersatzlosen Auslaufen all der genannten explizit befristeten Mittel im Alternativszenario ausgegangen werden muss, was als Annahme in den bisherigen Berechnungen – ebenso wie in den politischen Verhandlungen – berücksichtigt wurde. Für einen Vergleich der Reformvereinbarungen mit dem geltenden Regelwerk erscheint ein solches Annahmegerüst – trotz formaler Korrektheit – jedoch nicht befriedigend, weil faktisch bestehende und finanziell in hohem Maße wirksame Elemente der derzeitigen Bund-Länder-Finanzbeziehungen unberücksichtigt bleiben.

Eine weitere erforderliche Untersuchungsperspektive zur Bewertung der Reform liegt in der Entwicklung der Einnahmen einzelner Länder (bzw. Ländergruppen) im Zeitverlauf. Nur dadurch können auch interperiodische Effekte, wie etwa das sukzessive Auslaufen des Solidarpakts II, berücksichtigt wer-

den. Das Finanzausgleichssystem, das ab 2020 gilt, wird auch daran gemessen werden, wie es diese interperiodischen Effekte neutralisiert, verstärkt oder abmildert. Aufschluss darüber geben die finanziellen Effekte, die sich im Jahr 2020, das heißt im ersten Wirkungsjahr des Reformmodells, gegenüber dem Jahr 2019 ergeben, in dem das bestehende System und die geltenden Regelungen letztmalig zur Anwendung kommen werden. Es zeigt sich unter Berücksichtigung aller derzeit schätz- und präzise quantifizierbaren Effekte (einschließlich des allgemeinen Steuerwachstums von 2019 zu 2020 auf Landes- und kommunaler Ebene), dass alle Länder 2020 im Vorjahresvergleich Mehreinnahmen verzeichnen werden. Dies gilt sowohl für die allgemeinen Deckungsmittel im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs (vgl. Tabelle 4, Zeile 30) als auch für die insgesamt zur Verfügung stehenden Einnahmen, einschließlich aller zweckgebundenen Mittel (vgl. Zeile 34). Im Bundesdurchschnitt betragen die Mehreinnahmen gegenüber 2019 nach allen Stufen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs 271 Euro je Einwohner. Werden auch die Mittel mit Zweckbindung betrachtet, ergeben sich durchschnittliche Mehreinnahmen von 234 Euro je Einwohner. Im Wesentlichen ist dieser geringere Wert auf die Entflechtungsmittel zurückzuführen, die im Jahr 2020 in die Umsatzsteuerverteilung integriert sind, während sie 2019 noch außerhalb des Finanzausgleichssystems gewährt werden.

Die Mehreinnahmen sind unter den Ländern erkennbar ungleich verteilt. Überproportionale Zugewinne verzeichnen unter anderem die einnahmenstarken Länder, während vorwiegend die neuen Länder unterdurchschnittlich profitieren. Die allgemeinen Deckungsmittel (vgl. Zeile 32), die nach allen Finanzausgleichsstufen zur Verfügung stehen, wachsen am deutlichsten in Hamburg (+35,2 Prozentpunkte über dem bundesdurchschnittlichen Wachstum) und Bremen (+28,9 Prozentpunkte). Das Flächenland mit dem stärksten Deckungsmittelwachstum ist der Freistaat Bayern (+12,6 Prozentpunkte). Auch die weiteren derzeitigen LFA-Zahlerländer (Hessen, Baden-Württemberg, Hamburg) liegen erkennbar über dem Bundesdurchschnitt. Die Mehreinnahmen aller Länder Ostdeutschlands liegen teilweise erheblich unter dem Bundesdurchschnitt. Am deutlichsten trifft dies auf das Land Brandenburg zu (-30,3 Prozentpunkte). Werden auch die weiteren Mittel berücksichtigt, ergibt sich ein grundsätzlich analoger Befund, jedoch verstärkt sich die Ungleichheit der Mehreinnahmen nochmals. Deutlich positive Effekte sind aufgrund der Sanierungshilfen bei Bremen und dem Saarland zu verzeichnen (vgl. Zeile 36).

Tabelle 4: Beschlussrelevante²⁴ Einnahmen je Einwohner 2020 und 2019 im Vergleich

1	BY	HE	BW	NW	SH
2 Einnahmen (Land + Kommunen) 2020, Reformmodell (in €/Einwohner)					
3 Primäre Steuerzuordnung	4.712	4.446	4.303	3.493	3.278
4 Umsatzsteuerzuordnung nach Einwohner	1.422	1.422	1.422	1.422	1.422
5 Horizontaler Ausgleich über Umsatzsteuer	-697	-532	-448	12	139
6 Allgemeine BEZ	0	0	0	0	56
7 GemFK-Zuweisungen + Sonderbedarfs-BEZ	0	0	0	2	23
8 Summe nach bundesstaatlichem Finanzausgleich	5.437	5.335	5.276	4.929	4.919
9					
10 Sanierungshilfen	0	0	0	0	0
11 Finanzhilfen für Seehäfen	0	0	0	0	1
12 GVFG-Bundesprogramm	5	6	7	3	3
13 Summe aller beschlussrelevanten Einnahmen	5.442	5.341	5.284	4.931	4.923
14	BY	HE	BW	NW	SH
15 Einnahmen (Land + Kommunen) 2019, gelt. Regelungen (in €/Einwohner)					
16 Primäre Steuerzuordnung	4.536	4.278	4.140	3.361	3.158
17 Umsatzsteuerzuordnung nach Einwohner (nachrichtlich)	1.323	1.323	1.323	1.323	1.323
18 Umsatzsteuervorwegausgleich	-202	-202	-202	-118	15
19 Länderfinanzausgleich	-525	-348	-263	69	93
20 Allgemeine BEZ	0	0	0	37	51
21 Sonderbedarfs-BEZ	0	0	0	0	19
22 Summe nach bundesstaatlichem Finanzausgleich	5.132	5.050	4.998	4.671	4.658
23					
24 Konsolidierungshilfen	0	0	0	0	28
25 Finanzhilfen für Seehäfen	0	0	0	0	1
26 GVFG-Bundesprogramm	5	6	7	3	3
27 Entflechtungsmittel	34	30	32	31	31
28 Summe aller beschlussrelevanten Einnahmen	5.171	5.087	5.038	4.705	4.721
29	BY	HE	BW	NW	SH
30 Mehreinnahmen 2020 ggü. 2019 in €/Einwohner (allg. Deckungsmittel)	305	285	278	258	261
31 Mehreinnahmen im Verhältnis zum Durchschnitt der Mehreinnahmen	112,6 %	105,1 %	102,7 %	95,1 %	96,2 %
32 Differenz zu 100 % (in Prozentpunkten)	12,6	5,1	2,7	-4,9	-3,8
33					
34 Mehreinnahmen 2020 gegenüber 2019 in €/Einwohner (insgesamt)	271	255	246	226	202
35 Mehreinnahmen im Verhältnis zum Durchschnitt der Mehreinnahmen	116 %	109 %	105,2 %	96,8 %	86,4 %
36 Differenz zu 100 % (in Prozentpunkten)	16	9	5,2	-3,2	-13,6

24 Sonstige Einnahmen sind aufgrund prognostischer Unsicherheiten oder fehlender politischer Klärung in dieser Berechnung nicht berücksichtigt bzw. unterliegen der Annahme einer nominellen Konstanz.

RP	NI	SL	BB	MV	ST	TH	SN	HH	HB	BE
3.362	3.167	2.756	2.540	2.073	2.076	2.085	2.171	5.524	3.437	3.245
1.422	1.422	1.422	1.422	1.422	1.422	1.422	1.422	1.422	1.422	1.422
81	206	431	577	855	840	818	767	-136	1.064	1.150
29	88	193	262	393	385	375	351	0	487	528
31	8	99	146	261	234	248	207	0	90	12
4.924	4.891	4.901	4.947	5.004	4.957	4.949	4.918	6.810	6.500	6.357
0	0	402	0	0	0	0	0	0	596	0
0	0	0	0	2	0	0	0	12	16	0
1	1	5	0	0	4	2	5	8	9	6
4.926	4.891	5.308	4.948	5.006	4.961	4.951	4.923	6.830	7.121	6.363
RP	NI	SL	BB	MV	ST	TH	SN	HH	HB	BE
3.238	3.049	2.653	2.437	1.993	1.994	2.001	2.085	5.320	3.315	3.123
1.323	1.323	1.323	1.323	1.323	1.323	1.323	1.323	1.323	1.323	1.323
-78	99	293	445	703	732	706	642	-202	-57	-81
100	104	196	244	345	314	310	300	3	1.119	1.223
54	56	91	107	138	129	127	124	0	361	387
11	0	64	203	237	235	227	201	0	90	126
4.648	4.631	4.620	4.758	4.738	4.725	4.694	4.675	6.444	6.151	6.101
0	0	261	0	0	36	0	0	0	447	23
0	0	0	0	2	0	0	0	12	16	0
1	1	5	0	0	4	2	5	8	9	6
32	32	41	55	63	60	63	64	38	46	43
4.681	4.663	4.927	4.814	4.802	4.826	4.760	4.744	6.501	6.668	6.172
RP	NI	SL	BB	MV	ST	TH	SN	HH	HB	BE
277	260	281	189	266	231	254	243	366	349	256
102,2 %	95,8 %	103,8 %	69,7 %	98,3 %	85,4 %	93,9 %	89,6 %	135,2 %	128,9 %	94,6 %
2,2	-4,2	3,8	-30,3	-1,7	-14,6	-6,1	-10,4	35,2	28,9	-5,4
245	228	381	134	204	136	191	179	329	452	191
104,9 %	97,6 %	163,1 %	57,3 %	87,1 %	58,1 %	81,9 %	76,4 %	140,6 %	193,7 %	81,8 %
4,9	-2,4	63,1	-42,7	-12,9	-41,9	-18,1	-23,6	40,6	93,7	-18,2

Quelle: KPMG und Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V. an der Universität Leipzig, Deutschland, 2016.

Datenquelle: regionalisierte Steuerschätzung vom November 2016 für das Jahr 2020.

Anmerkung: Werte gerundet. Für Berechnungsdetails siehe Kapitel 4.1.

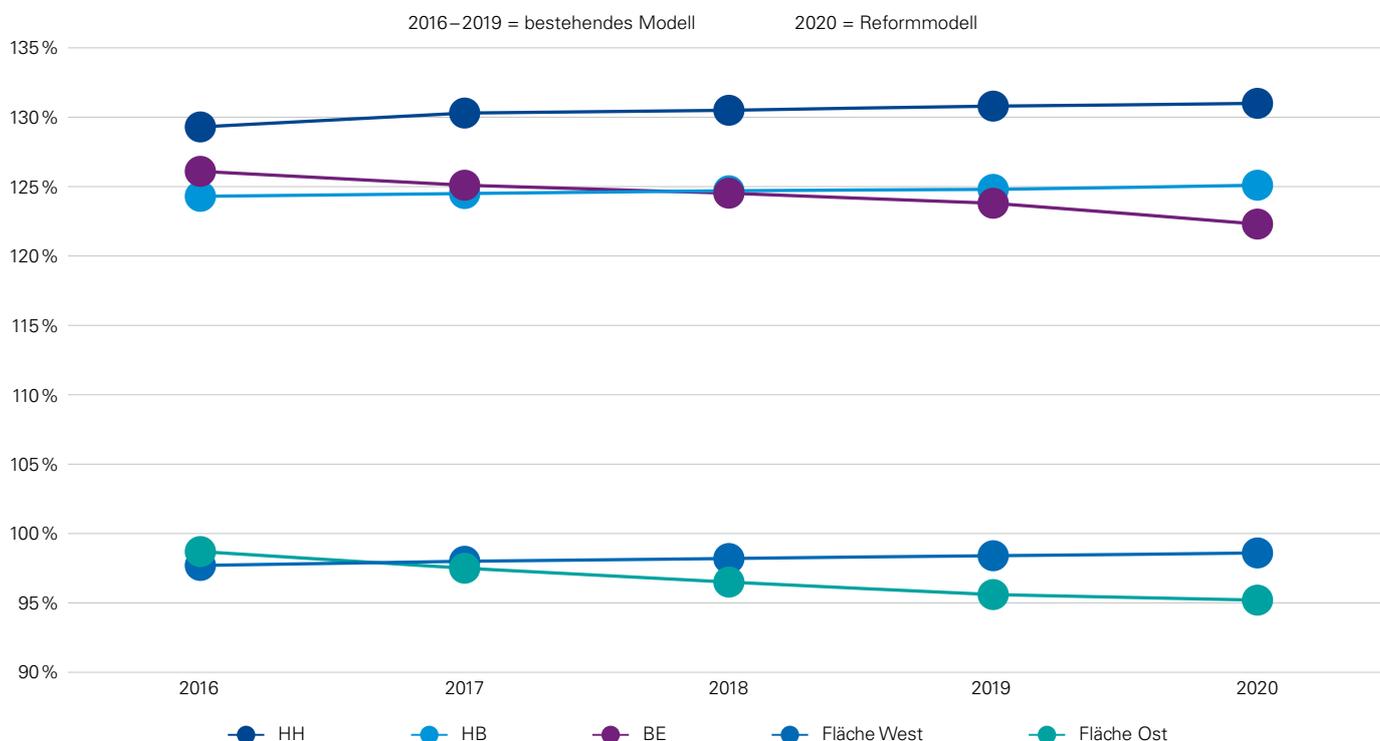
Mit Blick auf das (kurzfristige) politische Interesse, welches vorwiegend auf den isoliert betrachteten Mehreinnahmen des jeweiligen Landes liegt, verzeichnen alle Länder nach aktueller Steuerschätzung im Jahr 2020 Mehreinnahmen gegenüber 2019. Die Ungleichheit dieser Mehreinnahmen kann vor dem Hintergrund bestimmter Anforderungen, etwa der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse, Probleme aufwerfen. Dies gilt insbesondere deshalb, weil es tendenziell die einkommenstarken Länder sind, deren Mittelausstattung überproportional wächst, und die einkommenschwachen Länder – von Bremen und dem Saarland einmal abgesehen – zugleich unterdurchschnittliche Zuwächse verzeichnen. Diese Konstellation befördert ein Auseinanderlaufen der Niveauränder und könnte innerhalb der Länderebene den grundsätzlich angestrebten Konvergenzprozess konterkarieren.

Werden die allgemeinen Deckungsmittel der Länder (einschließlich der kommunalen Ebene) über einen Fünfjahreszeitraum (2016 bis 2020) in einem modelltechnisch wie auch datenseitig absehbaren und somit realistischen Szenario (2016 bis 2019 mit bestehendem System, 2020 mit Reformmodell) betrachtet, ergibt sich folgendes Bild: Das Reformmodell löst solch einen konvergenzhemmenden Trend nicht aus. Denn die rückläufigen Einnahmen der neuen Länder aus dem Solidarpakt II führen bereits im bestehenden System dazu, dass diese mit der Zeit, gemessen am Durchschnitt, Niveauverluste zu verzeichnen haben. Die Implementierung des nun vereinbarten Reformmodells im Jahr 2020 kehrt den Trend aber weder um, noch beendet sie ihn. Vielmehr setzt sich dieser im ersten Wirkungsjahr des neuen Finanzausgleichssystems fort, was die in Tabelle 4 dargestellte ungleiche Verteilung der Mehreinnahmen gegenüber 2019 impliziert und durch die Betrachtung der mittelfristigen Entwicklung in Abbildung 5 bekräftigt wird. Die Reduzierung der relativen Einnahmen der neuen Länder kann folglich auch im Reformmodell nicht vermieden werden. Die Niveaulücke zwischen ost- und westdeutschen Flächenländern vergrößert sich im Jahr 2020 gegenüber 2019. Äquivalent dazu sinkt Berlins Einnahmenniveau innerhalb der Gruppe der Stadtstaaten. Berlin erhält aufgrund einer verhältnismäßig geringen kommunalen Finanzschwäche keine Gemeindefinanzkraftzuweisungen im Rahmen des neuen Finanzausgleichssystems.

Zusammenfassend lässt sich Folgendes mit Blick auf die interperiodischen Effekte schlussfolgern:

- Angesichts der genannten Befunde relativiert sich die aus Ländersicht bislang überwiegend positive Bewertung des Reformmodells und fällt nun deutlich differenzierter aus. Die bisherige Beurteilung stellte zumeist auf die Mehreinnahmen gegenüber dem fortgesetzten bestehenden System ab, die in allen Ländern zu verzeichnen sein werden. Jedoch greift diese Perspektive aus mehreren Gründen zu kurz: Zum einen bezieht sie sich auf die Annahme, dass es bei einer Verlängerung des geltenden Rechts zu einem ersatzlosen Auslaufen des Solidarpakts II und der anderen bis 2019 explizit befristeten Regelungen gekommen wäre – mit entsprechenden einseitigen Belastungen innerhalb der Ländergruppe. Dies mag aufgrund fehlender durch die Gesetzeslage selbst plausibilisierter Alternativannahmen zwar formal unbedenklich erscheinen, jedoch fehlt es einem derartigen Vergleichsszenario zum Reformmodell erheblich an politischer Realität. Es ist nur schwer vorstellbar, dass eine solche Variante der Systemprolongation politisch durch alle Länder getragen würde.
- Zum anderen werden interperiodische Effekte in der bisherigen öffentlichen Bewertung deutlich vernachlässigt. Dabei erscheint es insbesondere mit Blick auf finanzpolitische Planungen entscheidend, wie sich die zur Verfügung stehenden Einnahmen real gegenüber den jeweiligen Vorjahren entwickeln. Vor diesem Hintergrund zeigen die von der Politik vereinbarten Regelungen ambivalent zu bewertende Wirkungen. Auf Basis der aktuellen Steuerschätzung verzeichnen alle 16 Länder im Jahr 2020 Mehreinnahmen im Vergleich zu 2019, wenn alle absehbaren Effekte, die im Rahmen der Beschlussfassung als relevant gelten, sowie das allgemeine Steuerwachstum der Landes- und kommunalen Ebene berücksichtigt werden. Allerdings sind diese Mittelzuwächse innerhalb der Länderebene in erheblichem Maße ungleich verteilt – tendenziell mit deutlichen Vorteilen für die einkommenstarken und damit korrespondierenden Nachteilen für die meisten einkommenschwachen Länder. Dass die rechtliche Implementierung des erzielten Kompromisses dem innerdeutschen Konvergenzprozess zuträglich sein wird, ist folglich mit einigen Zweifeln behaftet – zumindest wenn die fiskalische Wirkung der vereinbarten Regelungen an den bisherigen Verteilungsergebnissen gemessen wird.

Abbildung 5: Entwicklung zum Durchschnitt der relativen Einnahmenniveaus (allg. Deckungsmittel) der Länder (einschließlich der kommunalen Ebene), 2016–2020



Quelle: KPMG und Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V. an der Universität Leipzig, Deutschland, 2016.

Datenquelle: regionalisierte Steuerschätzung vom November 2016 für die Jahre 2016–2020.

Anmerkung: Werte gerundet.

5.2 EINE REFORM DER STEUERZUORDNUNG

Das Reformmodell des bundesstaatlichen Finanzausgleichs sieht zahlreiche Veränderungen im Vergleich zum bestehenden System vor. Unverändert bleibt hingegen die Ausgestaltung der primären Steuerzuordnung. Das Prinzip des örtlichen Aufkommens sowie die geltenden Zerlegungsregeln wurden in das Reformsystem übernommen und dienen auch diesem als methodische Grundlage, die zum originären Verteilungsergebnis, das heißt zum Ergebnis vor dem Finanzausgleich, führt.²⁵

Damit wird den zahlreichen Forderungen nach einer Modifikation der primären Steuerzuordnung nicht entsprochen. Eine Reform wäre jedoch sachlich durchaus begründet und erforderlich, denn die geltenden Zuordnungs- und Zerlegungsprinzipien basieren weniger auf stichhaltigen und belastbaren Kriterien als auf Annahmen und statistischen Hilfsgrößen. Die Lohnsteuerzerlegung erfolgt beispielsweise nach dem Wohnsitzprinzip. Dies sichert dem Land die Steuereinnahmen, in dem sich der gemeldete Wohnsitz des/der Lohnsteuerpflichtigen befindet. Diese Regelung ist auf die Annahme zurückzuführen, dass

Infrastrukturleistungen insbesondere am Wohnort genutzt werden. Die Annahme ist jedoch dann problematisch, wenn Wohn- und Arbeitsort einer Person in verschiedenen Ländern liegen und das Land der Arbeitsstätte zwar ebenfalls wesentliche Teile der genutzten Infrastruktur zur Verfügung stellt, aber keinerlei Lohnsteuereinnahmen zugeordnet bekommt. Besonders Stadtstaaten, die über eine hohe Anzahl an Pendlern verfügen, sind durch diese Regelung benachteiligt.

Nicht weniger zweifelhaft sind die Regeln, die bei der Zerlegung der Körperschaftsteuer zur Anwendung kommen. Die Körperschaftsteuer von über Ländergrenzen hinweg tätigen Unternehmen wird zunächst vom Land des Unternehmenssitzes vereinbart und anschließend auf alle Länder zerlegt, in denen das Unternehmen Betriebsstätten unterhält. Als Zerlegungsmaßstab dienen gemäß § 29 Gewerbesteuer-Gesetz (GewStG) in der Regel die relativen Lohnsummen, das heißt das Verhältnis der Summe aller innerhalb des Unternehmens gezahlten Arbeitslöhne zur Summe der an der jeweiligen Betriebsstätte gezahlten

²⁵ Für eine kritische Bewertung dessen siehe u. a. Lenk/Glinka (2016), S. 142 f.

Arbeitslöhne. Länder, die Unternehmenszentralen bzw. größere Verwaltungseinheiten beherbergen, profitieren von diesem Zerlegungsmaßstab, denn hochbezahlte Arbeitsplätze, zum Beispiel im Vorstand, in der Zentralverwaltung oder im Bereich Forschung und Entwicklung, sind zumeist dort angesiedelt. Die Länder der Standorte mit vorwiegend produzierenden Tätigkeiten („verlängerte Werkbänke“) hingegen sind durch die geltenden Zerlegungsregeln benachteiligt. Diese liefern in der Regel einen hohen Beitrag zum Unternehmensgewinn. Weil die am Standort gezahlten Löhne jedoch verhältnismäßig gering ausfallen, partizipieren die entsprechenden Länder bei geltender Zerlegungspraxis nur unterproportional zu ihrer Wertschöpfung. Darüber hinaus wird die Kapitalertragsteuer zerlegt. Doch die Zerlegung beschränkt sich auf einige im ZerlG benannte Ertragsarten und ist insbesondere hinsichtlich des Erfassungsumfangs problembehaftet und strittig.²⁶

Die generelle Notwendigkeit einer Zerlegung der Steuern ist vom Gesetzgeber unter anderem damit begründet worden, dass *„angesichts der heutigen Konzentration in der Wirtschaft das örtliche Aufkommen als Grundlage für die Aufteilung von Steuereinnahmen unter den Ländern insofern Verzerrungen bewirkt, als bei einer Abführung gemäß den jeweiligen Sitzen der Unternehmen einigen Ländern Steuereinnahmen über ihre eigentliche Wirtschaftskraft hinaus zufließen, bei anderen indessen hinter ihrer Wirtschaftsstruktur zurückbleiben. Die auf diesen Folgen der Wirtschaftskonzentration beruhenden Verfälschungen der Steuerkraft sollen möglichst ausgeräumt werden.“* Weiter heißt es darin zur Zielsetzung: *„Die Verzerrungen im Steueraufkommen der Länder im Verhältnis zu ihrer tatsächlichen Wirtschaftskraft sollen [...] durch eine Zerlegung des örtlichen Aufkommens nach bestimmten Kriterien weitgehend beseitigt werden.“*²⁷

Auch das Bundesverfassungsgericht hat zu den Aufgaben und Zielen der Steuerzerlegung umfassend Stellung bezogen. In einem Urteil aus dem Jahr 1986 hat es seinen Anspruch an die Zerlegungsregeln formuliert: *„Der Gesetzgeber muss die Lohnsteuer und die Körperschaftsteuer so zerlegen, dass vereinnahmungsbedingte Verzerrungen abgebaut werden, die einer Verteilung des Steueraufkommens nach der wirklichen Steuerkraft entgegenwirken.“* Der bestehende Gestaltungs-

spielraum des Gesetzgebers sei *„dadurch begrenzt, dass die vom Gesetzgeber gewählte Regelung das Ziel und die Wirkung haben muss, die Verzerrung nicht nur marginal, sondern in relevanter Weise zu vermindern.“*²⁸ Wenngleich der Begriff der „wirklichen Steuerkraft“ nicht eindeutig interpretierbar ist, so liegt dennoch der Schluss nahe, dass hierbei auf das Maß der in den Ländern erbrachten Wertschöpfung Bezug genommen wird.^{29,30}

Die Zuordnungsergebnisse, die das derzeitige Regelwerk hervorbringt, bilden die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Länder jedoch nur begrenzt ab. In der Regel wird die Wirtschaftskraft, hier gemessen an der regionalisierten Bruttowertschöpfung (BWS), durch die Steuereinnahmen über- bzw. unterzeichnet. Wirtschaftsstarke Länder (z. B. Bayern mit 116 % der bundesdurchschnittlichen BWS) verzeichnen folglich nochmals höhere relative Einnahmen (129 % des Bundesdurchschnitts). Wirtschaftsschwache Länder (z. B. Thüringen mit 71 % des bundesdurchschnittlichen BWS) sind hingegen relativ zur Wirtschaftskraft nur unterproportional einnahmenstark (57 % des Bundesdurchschnitts). Insgesamt beträgt die Streuung der Flächenländerwerte um den Bundesdurchschnitt rund 72 Prozentpunkte bei den originären Steuereinnahmen (kommunale Einnahmen mitberücksichtigt), die der BWS hingegen lediglich 49 Prozentpunkte (vgl. Abbildung 6). Dass die geltenden Zerlegungsregeln im Ergebnis die Zielsetzung der damaligen Bundesregierung und den Anspruch des Bundesverfassungsgerichts hinreichend erfüllen, erscheint angesichts dieser Diskrepanz zwischen der Verteilung der Einnahmen und der Verteilung der Wirtschaftskraft (nach Steuerzerlegung!) in hohem Maße zweifelhaft.³¹ Vielmehr führt das bestehende Regelwerk im Rahmen der primären Steuerzuordnung dazu, dass die tatsächlichen Unterschiede in der Leistungsfähigkeit der Länder (einschließlich der kommunalen Ebene) geringer sind, als es die Einnahmenunterschiede zunächst vermuten lassen – mit deutlich erkennbaren Profiteuren und Benachteiligten in der originären Finanzausstattung. Folglich überrascht es auch nicht, dass diese erste Stufe des Finanzausgleichssystems im Rahmen der wissenschaftlichen Reformdebatte vielfach Bestandteil und zentraler Punkt von Reformvorschlägen war und nach wie vor ist.

26 Für vertiefende methodische Kritik an den geltenden Regelungen der Steuerzerlegung siehe u. a. Münzenmaier/Weiß (2014a) für die Lohnsteuerzerlegung sowie Lenk/Glinka (2015a) für die Zerlegung der Körperschaftsteuer.

27 Deutsche Bundesregierung (1970), S. 5.

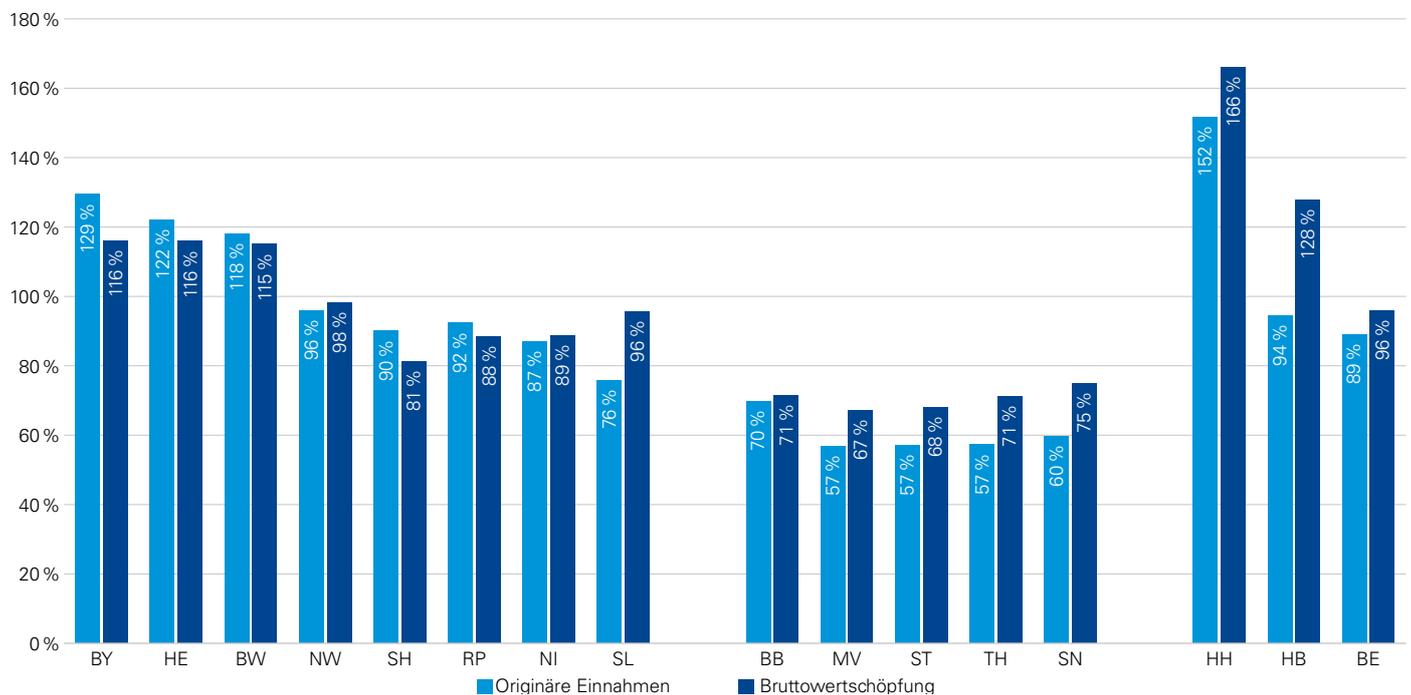
28 BVerfGE 72, 330, Rd.-Nr. 194.

29 An anderer Stelle des Urteils findet sich die Formulierung der *„erhebungstechnisch bedingte(n) Differenzen zwischen der örtlichen Vereinnahmung [...] und der tatsächlich vorhandenen Wirtschaftskraft“*, was die hier vorgenommene Deutung des Begriffs der „wirklichen Steuerkraft“ plausibilisiert. Siehe BVerfGE 72, 330, Rd.-Nr. 193.

30 Eine ähnliche Meinung vertritt u. a. RENZSCH, der die vom Bundesverfassungsgericht formulierte Zielsetzung dahingehend interpretiert, die Steuerkraft nach Zerlegung an die Wirtschaftskraft anzunähern. Vgl. Rensch (2013), S. 406.

31 Siehe ebenso Rensch (2013), S. 407 ff.

Abbildung 6: Niveau der originären Einnahmen (Länder und Kommunen, im Jahr 2020) und der Bruttowertschöpfung (im Jahr 2015) jeweils zum Bundesdurchschnitt



Quelle: KPMG und Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V. an der Universität Leipzig, Deutschland, 2016.

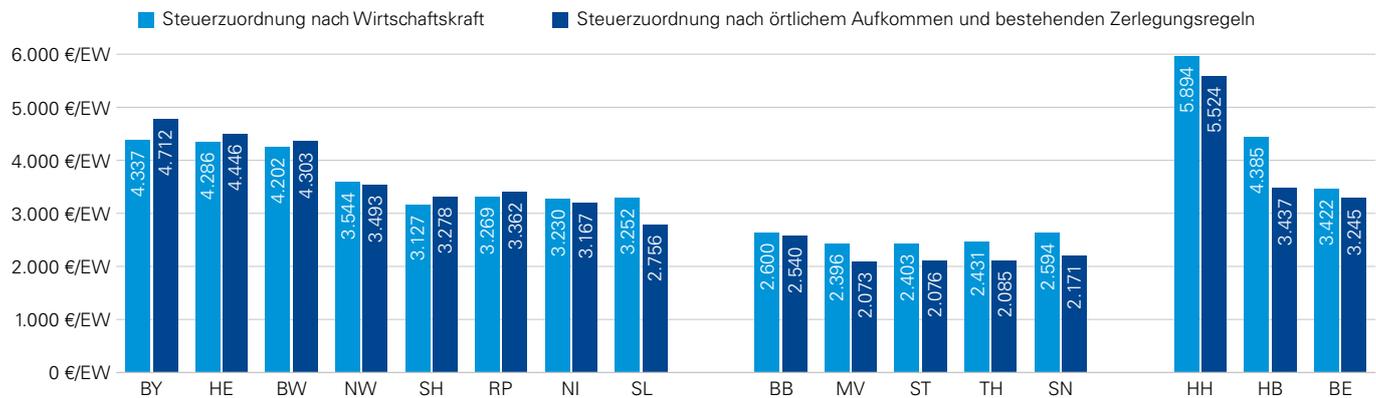
Datenquelle: regionalisierte Steuerschätzung vom November 2016 für das Jahr 2020; Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2016).

Zuordnung der Gemeinschaftssteuern nach der Wirtschaftskraft

Werden die bestehenden Zerlegungsregeln unmittelbar durch das Kriterium der BWS ersetzt, resultiert daraus eine spürbar geringere Ungleichheit in der Anfangsverteilung der Einnahmen. Abbildung 7 zeigt die konkreten Veränderungen für die einzelnen Länder im Vergleich zur Steuerzuordnung nach dem geltenden Regelwerk. Bei der Steuerzuordnung nach der Wirtschaftskraft (hellblaue Säulen) werden die Gemeinschaftssteuern (mit Ausnahme der Umsatzsteuer, die wie im bestehenden System und dem Reformmodell einer gesonderten Zuordnung unterliegt) nach der BWS der einzelnen Länder zugeordnet. Darin sind die Länder- und gegebenenfalls die Gemeindeanteile der Lohn- und Einkommensteuer, der Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge, der nicht veranlagten Steuern vom Ertrag sowie der Körperschaftsteuer erfasst. Für alle weiteren ausgleichserheblichen Einnahmen wird das bestehende Kriterium des örtlichen Aufkommens bei der Zuteilung auf die Gebietskörperschaften zugrunde gelegt.

Bei dieser Zuordnungsvariante unterscheiden sich die anfänglichen Einnahmenniveaus zwischen den Ländern in wesentlich geringerem Maße. 11 von 16 Ländern verzeichnen zum Teil deutliche Mehreinnahmen gegenüber einer Fortführung des

Status quo. Hierzu zählen die drei Stadtstaaten Hamburg, Bremen und Berlin, die methodisch besonders vom Wegfall des Wohnsitzprinzips profitieren. Deutliche Einnahmengewinne erzielen auch die ostdeutschen Flächenländer, deren Wertschöpfungsbeiträge jetzt stärker und unmittelbarer auf die eigene Einnahmensituation wirken. Mit dem Saarland, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen profitieren auch drei westdeutsche Flächenländer von einer Zuordnung der Gemeinschaftssteuern nach der Wirtschaftskraft. Einbußen verzeichnen hingegen insbesondere die einnahmenstarken Länder Bayern, Hessen und Baden-Württemberg, die derzeit im LFA Zahlerländer sind. Jedoch verringert sich dadurch auch ihre Ausgleichslast auf den späteren Ausgleichsstufen. Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein, deren Nähe zu größeren Metropolregionen und Wirtschaftszentren (Rheinland-Pfalz zum Rhein-Main-Gebiet, Schleswig-Holstein zu Hamburg) nach den geltenden Zuordnungsregeln zu verhältnismäßig hohen Einnahmen führt, verzeichnen bei einer direkten Kopplung der Steuerzuordnung an die Wirtschaftskraft der Länder ebenfalls geringere Einnahmen. Die Spreizung zwischen dem einnahmenstärksten und dem -schwächsten Flächenland beträgt 1.941 Euro je Einwohner und ist somit um 698 Euro je Einwohner geringer als im gleichen Jahr bei Anwendung des geltenden Regelwerks.

Abbildung 7: Einnahmen der Länder (einschließlich der kommunalen Ebene) nach primärer Steuerzuordnung, 2020

Quelle: KPMG und Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V. an der Universität Leipzig, Deutschland, 2016.

Datenquelle: regionalisierte Steuerschätzung vom November 2016 für das Jahr 2020; Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2016).

Die nicht mehr ganz so ungleiche Verteilung der originären Einnahmen bewirkt auch eine Verringerung der erforderlichen Ausgleichsvolumina auf den einzelnen Ausgleichsstufen. Weil die Einnahmenunterschiede zwischen den Ländern geringer sind, muss im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs weniger umverteilt werden, um das gewünschte Angleichungsniveau zu erzielen. Dies gilt sowohl für das derzeit bestehende System als auch für das Reformmodell. Konkretisiert wird dies durch die Ergebnisse in Tabelle 5. Behält man grundsätzlich die Ausgleichsstufen des bestehenden Systems bei, beträgt das horizontale Ausgleichsvolumen (UVA und LFA unter Berücksichtigung von Verrechnungseffekten) statt 19,8 Mrd. Euro nur 15,7 Mrd. Euro. Die Zahlerländer wären folglich spürbar entlastet. Ebenso reduzieren sich die Belastungen des Bundes im Rahmen der allgemeinen BEZ. Diese fallen mit 3,8 Mrd. Euro wesentlich geringer aus als bei geltender Zuordnung (4,9 Mrd. Euro). Das Volumen, das insgesamt für den Finanzausgleich aufzuwenden ist, beträgt 20,8 Mrd. Euro und ist um rund

5,2 Mrd. Euro geringer als bei Beibehaltung der bestehenden Steuerzuordnungspraxis. Ein tendenziell gleicher Befund lässt sich aufstellen, wenn der vorgeschlagenen reformierten Steuerzuordnung das nun politisch vereinbarte Finanzausgleichsmodell folgt. Das Volumen des horizontalen Ausgleichs über die Umsatzsteuer fiel im Jahr 2020 aufgrund der geringeren Anfangsspreizung mit 13,9 Mrd. Euro um rund 3,5 Mrd. Euro geringer aus. Auch der Bund, der im Rahmen der Einigung künftig deutlich stärker belastet sein wird, könnte spürbare Einsparungen bei den BEZ verzeichnen. Die allgemeinen BEZ fallen um 1,5 Mrd. Euro, die Gemeindefinanzkraftzuweisungen und Sonderbedarfs-BEZ in der Summe um 0,4 Mrd. Euro geringer aus als bei einer Beibehaltung der geltenden Zuordnungs- und Zerlegungsregeln. Das kumulierte Ausgleichsvolumen könnte 2020 im Reformmodell um 5,4 Mrd. Euro reduziert werden, wenn die jeweils vorgeschlagenen Reformelemente um eine modifizierte Steuerzuordnung nach dem hier dargestellten Konzept ergänzt würden.

Tabelle 5: Ausgleichsvolumina auf den einzelnen Systemstufen mit und ohne Reform der Steuerzuordnung, 2020

	Prolongiertes bestehendes System	Reformmodell vom 14. Oktober 2016
Horizontaler Ausgleich	19,8 Mrd. €	17,4 Mrd. €
bei Steuerzuordnung nach BWS	15,7 Mrd. €	13,9 Mrd. €
Allgemeine BEZ	4,9 Mrd. €	7,7 Mrd. €
bei Steuerzuordnung nach BWS	3,8 Mrd. €	6,2 Mrd. €
GemFK-Zuweisungen + Sonderbedarfs-BEZ	1,3 Mrd. €	3,2 Mrd. €
bei Steuerzuordnung nach BWS	1,3 Mrd. €	2,8 Mrd. €
Kumuliert	26 Mrd. €	28,3 Mrd. €
bei Steuerzuordnung nach BWS	20,8 Mrd. €	22,9 Mrd. €

Quelle: KPMG und Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V. an der Universität Leipzig, Deutschland, 2016.

Datenquelle: regionalisierte Steuerschätzung vom November 2016 für das Jahr 2020.

Anmerkung: Werte gerundet.

Darüber hinaus ist in beiden betrachteten Systemen die Ungleichverteilung der Einnahmen bei Anwendung der vorgeschlagenen Steuerzuordnungsreform nicht nur nach der ersten Systemstufe geringer, sondern auch im Gesamtergebnis nach allen Ausgleichsstufen. Dies lässt sich aus den in Tabelle 6 dargestellten Wertevergleichen hinsichtlich Einnahmenspreizung und -streuung sowie dem Gini-Koeffizienten schließen. Die Einnahmenspreizung innerhalb der Flächenländergesamtheit beträgt im Jahr 2020 bei reformierter Steuerzuordnung

und für die Steuerzuordnung im Speziellen Transparenzgewinne in nicht unerheblichem Maße. Die aufwendigen und verhältnismäßig komplexen Zerlegungsregeln wären obsolet und könnten ersatzlos entfallen. Das in seiner derzeitigen Fassung verhältnismäßig umfangreiche Zerlegungsgesetz könnte deutlich verkürzt werden. Auch methodisch wäre die BWS durchaus als zentrales Zuordnungskriterium geeignet. Zum einen wären die originären Einnahmen aus den aufkommensstarken Steuerarten unmittelbar an die Wertschöpfung gekoppelt. Eine methodisch bedingte

Tabelle 6: Einnahmenspreizung und -streuung mit und ohne Reform der Steuerzuordnung, 2020

	Prolongiertes bestehendes System	Reformmodell vom 14. Oktober 2016
Einnahmenspreizung nach primärer Steuerzuordnung (Flächenländer)	2.639 €/EW	2.639 €/EW
bei Steuerzuordnung nach BWS	1.941 €/EW	1.941 €/EW
Einnahmenspreizung nach allen Ausgleichsstufen (Flächenländer)	615 €/EW	546 €/EW
bei Steuerzuordnung nach BWS	456 €/EW	393 €/EW
Einnahmenstreuung (Flächenländer) um den Bundesdurchschnitt nach primärer Steuerzuordnung	72,4 %-Punkte	72,4 %-Punkte
bei Steuerzuordnung nach BWS	53,3 %-Punkte	53,3 %-Punkte
Einnahmenstreuung (Flächenländer) um den Bundesdurchschnitt nach allen Ausgleichsstufen	12,1 %-Punkte	10,5 %-Punkte
bei Steuerzuordnung nach BWS	9 %-Punkte	7,7 %-Punkte
Gini-Koeffizient nach primärer Steuerzuordnung	0,131	0,131
bei Steuerzuordnung nach BWS	0,105	0,105
Gini-Koeffizient nach allen Ausgleichsstufen	0,039	0,037
bei Steuerzuordnung nach BWS	0,036	0,034

Quelle: KPMG und Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V. an der Universität Leipzig, Deutschland, 2016.

Datenquelle: regionalisierte Steuerschätzung vom November 2016 für das Jahr 2020.

Anmerkung: Werte gerundet. EW = Einwohner

und Beachtung aller ausgleichsrelevanten Reformbeschlüsse nach Finanzausgleich 393 Euro je Einwohner. Das entspricht einer Streuung um den Bundesdurchschnitt von rund 7,7 Prozentpunkten. Auch bei Anwendung des prolongierten bestehenden Systems wird ein einstelliger Wert für die Streuung erreicht. Für beide Modelle gilt auch, dass sich der Gini-Koeffizient bei einer wirtschaftskraftbezogenen Zuordnung der Gemeinschaftssteuern sowohl unmittelbar nach der Steuerzuordnung als auch nach allen Ausgleichsstufen reduziert.

Eine Reform der Steuerzuordnung in der vorgeschlagenen Gestalt wäre aus verschiedenen Gründen vorteilhaft. Neben dem rein quantitativen Aspekt, dass eine Mehrheit der Länder (einschließlich ihrer Kommunen) finanziell profitieren würde, ergäben sich für das Finanzausgleichssystem im Allgemeinen

nennenswerte Diskrepanz zwischen Einnahmen- und Wirtschaftskraftniveau könnte auf Dauer ausgeschlossen werden. Um die Revisionsanfälligkeit des Kriteriums zu minimieren und einen möglichst stabilen Wert der BWS zugrunde zu legen, wäre ein Rückgriff auf einen Vergangenheitswert (hier beispielgebend aus dem Jahr 2015) denkbar.³² Wirtschaftliche Entwicklungen der einzelnen Länder würden folglich ebenso auf die Einnahmensituation durchwirken, wenngleich zeitlich in entsprechendem Maße verzögert. Nicht zuletzt könnten die spürbare Reduzierung der Volumina, die zum Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft erforderlich sind, und folglich die finanzielle Entlastung des Gesamtsystems dazu beitragen, die Systemakzeptanz insbesondere der Zahlerländer nachhaltig zu erhöhen und föderalfinanzielle Konflikte zu verringern.³³

³² Auch bei der technischen Durchführung der Steuerzerlegung im Rahmen des derzeitigen Regelwerks muss teilweise auf Vergangenheitswerte zurückgegriffen werden, um eine hinreichende Datenstabilität sicherstellen zu können. Siehe hierzu: Münzenmaier/Weiß (2014a), S. 733.

³³ Vgl. Lenk/Glinka (2015b), S. 626, sowie Lenk/Glinka (2015c), S. 61 ff.



06 Fazit und Gesamtbewertung

Es war ein langer Weg zur neuen Regelung: ein Kompromiss, der Schwächen hat.

Die vorliegende Analyse hat die finanziellen Auswirkungen der erzielten Einigung zwischen den Regierungschefs von Bund und Ländern (Redaktionsschluss 15. November 2016) untersucht.³⁴

Das am 14. Oktober 2016 erzielte Ergebnis der Verhandlungen zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen erfüllt viele der in der Frühphase der Reformdebatte oft formulierten Ansprüche nicht. Der Beschluss steht weder für eine grundlegende Neuausrichtung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs noch für eine nennenswerte Verbesserung der Systemfunktionalität und Systemadäquanz. Vielmehr ist er ein Resultat, das sich aufgrund zahlreicher Zielkonflikte und Sonderinteressen – noch dazu unter dem Postulat politischer Geschlossenheit – herausgebildet hat. Erkennbar ist die Einigung einer Vorgehensweise erwachsen, der das gewünschte Verteilungsergebnis als wesentliche politische Prämisse zugrunde lag und die den Prozess der Gestaltung einzelner Reformdetails daran ausrichtete. Aus einer politischen Perspektive ist eine solche Entwicklung kaum verwerflich, insbesondere nachdem die vergangenen zwölf Monate nochmals deutlich herausgestellt haben, wie schwer die Kompromissfindung zwischen insgesamt 17 Akteuren (16 Ländern und Bund) sein kann. Ein Verteilungsergebnis, das kein Land finanziell schlechterstellt als im geltenden System, kann vor diesem Hintergrund als eine geeignete und zielführende politische Verhandlungsbasis bezeichnet werden, insbesondere deshalb, weil der Bund bereits im Vorfeld die Bereitschaft zur Inkaufnahme von Mehrbelastungen signalisiert und damit die finanziellen Voraussetzungen für die von den Ländern gewünschte Verteilungskonstellation geschaffen hatte.

Während folglich der erzielte Kompromiss aus politischer Perspektive positiv konnotiert erscheint und die überwiegende politische Bewertung bisher auch in dieser Weise ausfällt, wird die Einigung mit Blick auf ihre inhaltlichen Details von einigen Beobachtern kritisch gesehen. Zunächst ist mit der Umgestaltung des horizontalen Ausgleichs ein wesentlicher Schritt mit einiger föderaler Signalwirkung beschlossen worden. Die Regelung des bestehenden Systems, den horizontalen Aus-

gleich zweistufig über UVA und anschließenden LFA herzustellen, wird abgeschafft. Stattdessen wird der direkte Ausgleich zwischen finanzkraftstarken und finanzkraftschwachen Ländern künftig über eine einzige Stufe und im Rahmen der Zuordnung der Umsatzsteuer erfolgen. Damit entfällt die bisherige Systemlogik, nach der es klar erkennbare Zahler- und Empfängerländer gibt, die unmittelbar und auf direkt ersichtlichem Wege solidarisch untereinander interagieren.

Wenngleich sie zweifelsohne der ergebnisinduzierten Kompromissfindung geschuldet sind, hinterfragen Kritiker darüber hinaus die Regelungen, die im Rahmen weiterer Bundeszuweisungen und Sonderbedarfs-BEZ vereinbart wurden. Ihre Kritik erstreckt sich hierbei sowohl auf einige gewählte Kriterien als auch auf die konkrete Bestimmung der Parameter bzw. auf die Betragsfixierung. Beispielhaft seien die Gemeindefinanzkraftzuweisungen genannt. Mit Blick auf den verfassungsrechtlichen Status der Kommunen als Bestandteil der Länder sind kommunale Finanzkraftschwächen den Ländern anzurechnen und müssen bereits im Rahmen des systemischen Ausgleichs (vollständig) erfasst und saldiert werden. Dies ist seit einigen Jahren weitestgehender fachlicher Konsens. Ein Ausgleich durch vertikale Bundesmittel erscheint in diesem Kontext sach- und systemfremd, wie Experten angemerkt haben. Darüber hinaus ist es aus ihrer Sicht fragwürdig, weshalb unterdurchschnittliche Nettozuflüsse aus der Forschungsförderung im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs auszugleichen sind. Im Bereich bestehender und ins neue Modell übernommener Sonderbedarfs-BEZ sei es – so merken sie weiter an – nicht zu erklären, warum das Land Brandenburg zusätzliche 11 Mio. Euro pro Jahr wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung erhalten soll, die Volumina anderer Länder jedoch konstant bleiben. Kritiker sprechen Regelungen wie den genannten eine hinreichend plausible Sachgrundlage ab, zumal der erzielte Kompromiss andere denkbare Sonderbedarfs-Kriterien unberücksichtigt lasse, obwohl sie angesichts gesellschaftlicher und finanzieller Herausforderungen wünschenswert und angemessen gewesen wären. Beispielhaft zu nennen seien in diesem Kontext besondere Lasten, die der demografische Wandel mit sich bringe.

³⁴ Untersuchungsgrundlage sind die Details, die am 14. Oktober 2016 vereinbart wurden. Legislative Konkretisierungen der Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern, die parametrische Details betreffen, sowie relevante Gesetzesänderungen konnten berücksichtigt werden, insoweit sie bis zum Redaktionsschluss dieser Analyse (15. November 2016) vorlagen. Andernfalls sind für die Berechnungen als realistisch erachtete Annahmen getroffen worden, falls dies erforderlich war.

Ein genereller Transparenzgewinn kann infolge der Implementierung der getroffenen Vereinbarungen kaum erwartet werden. Die umfassenden Regelungen der Steuerzuordnung und Steuererlegung wurden nicht modifiziert. Mit ihnen werden auch die geltenden Zerlegungskriterien prolongiert. Insbesondere Experten aus der Fachwelt haben allerdings erhebliche Zweifel, ob gerade diese Kriterien sachgerecht sind. Darüber hinaus bleiben zahlreiche bestehende Artefakte auch im Reformmodell erhalten. So werden die Einwohner der Stadtstaaten sowie der dünn besiedelten ostdeutschen Flächenländer Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen-Anhalt unverändert auch im neuen System höher gewichtet. Die Gemeindefinanzkraft wird weiterhin nicht vollständig auf den systemischen Ausgleichsstufen berücksichtigt, wenngleich der Grad der Einbeziehung gegenüber dem Status quo steigt. Zugleich wird mit der Herabsetzung der Förderabgabe auf 33 % ein Abschlag von einem weiteren Einnahmenvolumen vorgenommen, ohne dass hierfür empirisch gesicherte Argumente zugrunde lägen.

Die zu erwartenden finanziellen Auswirkungen der erzielten Einigung sind ambivalent zu bewerten. Wird das Jahr 2020, das heißt das erste Wirkungsjahr der neuen Regelungen, betrachtet, ergeben sich Vorteile für alle Länder im Vergleich zu einer Verlängerung des geltenden Rechts. Zugleich ist die Aussagekraft dieses Vergleichs nicht uneingeschränkt, da er im bestehenden System einige Elemente mit deutlicher finanzieller (Ausgleichs-)Wirkung nicht erfasst, obwohl sie bis einschließlich 2019 Bestandteil des geltenden Rechts sind und folglich zu dessen Charakteristika zählen.

Werden zudem interperiodische Effekte berücksichtigt, die sich im Zeitverlauf ergeben, zeigen sich Verteilungsproblematiken, die das Einnahmenverhältnis der Länder (einschließlich der kommunalen Ebene) untereinander betreffen. Werden die im Rahmen des Kompromisses vereinbarten Regelungen für das Jahr 2020 (erstmalige Anwendung gemäß politischer Vereinbarung) und die bestehenden für das Jahr 2019 (letztmalige Anwendung gemäß geltendem Recht) simuliert, ergeben sich für 2020 bei allen Ländern Mehreinnahmen im Vergleich zum Vorjahr. Die Verteilung zwischen den Ländern ist jedoch erheblich ungleich, sowohl hinsichtlich des Wachstums der allgemeinen Deckungsmittel als auch der Gesamteinnahmen. Während insbesondere die einnahmenstarken Länder deutliche Mittelzuwächse zu verzeichnen haben, profitieren die meisten einnahmenschwachen Länder lediglich unterproportional. Daraus resultiert die Gefahr einer zunehmenden Ungleichverteilung der zur Verfügung stehenden finanziellen

Mittel, was den angestrebten innerdeutschen Konvergenzprozess konterkarieren dürfte. Damit setzt sich ein Trend fort, der bereits im bestehenden System unter anderem aufgrund des sukzessiven Auslaufens des Solidarpakts II zu beobachten ist. Folglich ist das beschlossene Reformmodell zwar nicht Auslöser einer solchen Entwicklung, jedoch wirken die von der Politik vereinbarten Regelungen dem bestehenden Trend nur unzureichend entgegen. Hinsichtlich der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ kann dies auch verfassungsrechtlich kritisiert werden.

Mit dem erzielten Kompromiss haben die politischen Akteure Handlungsfähigkeit bewiesen und die finanzpolitische Planungssicherheit für Bund und Länder sowie indirekt auch für die Kommunen erhöht. In der Summe aller Details sei die Einigung jedoch aus mehreren Gründen fragwürdig, wie verschiedene Kritiker angemerkt haben. Der Bund gewinnt gegenüber den Ländern deutlich an Gewicht. Die Länder setzen sich damit einer neuen Qualität der föderalen Abhängigkeit vom Bund aus. Dies betrifft zum einen die Aufgabenwahrnehmung. Die Länder mussten im Rahmen der Einigung zustimmen, einige wichtige Kompetenzen auf den Bund zu übertragen. Zum anderen nimmt die Verantwortung des Bundes im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs in erheblichem Maße zu. Die Länder haben sich damit selbst – einstimmig – für ein Ausgleichsmodell entschieden, in dem sie untereinander, so sehen es viele Beobachter, weniger solidarisch auftreten. Die Solidarität untereinander ist weniger sichtbar, weil sie über die Zuordnung der Umsatzsteuer erfolgt und damit intransparenter werde. Der Bund ersetzt hingegen zunehmend die finanzkraftstarken Länder in ihrer Funktion, Finanzkraftunterschiede innerhalb der Länderebene zu reduzieren. Dies zeigt sich unter anderem in den deutlich höheren Mitteln, die er im Rahmen der vertikalen Umsatzsteuerverteilung und der BEZ künftig zur Verfügung stellt.

Mit der Einigung wurde ein maßgeblicher Aspekt der Frage beantwortet, wie die Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilung im Bundesstaat Deutschland künftig organisiert sein soll. Erst Langfristanalysen werden Aufschluss darüber geben können, wie sich der Kompromiss dauerhaft in den föderalen Beziehungen und im Kräfteverhältnis der Ebenen untereinander tatsächlich niederschlägt. Sachliche Kritik an Zielrichtung und Wirkungsweise der getroffenen Vereinbarungen ist bereits heute von den verschiedensten Seiten geäußert worden. Vermutlich wird die Diskussion noch einmal aufleben, wenn die getroffenen Vereinbarungen 2019/2020 wirksam werden.

Literaturverzeichnis

Bundesregierung (2016): Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern am 14. Oktober 2016 in Berlin – Beschluss, Pressemitteilung 369/2016, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2016/10/2016-10-14-beschluss-bund-laender.html>, zuletzt abgerufen am 31. Oktober 2016.

Deutsche Bundesregierung (1970): Änderung des Zerlegungsgesetzes (Gesetzentwurf der Bundesregierung), in: Deutscher Bundestag (1970) (Hrsg.): Bundestags-Drucksache VI/802, Bonn 1970.

Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (2016): Gemeinsame Förderung von Wissenschaft und Forschung durch Bund und Länder – Finanzströme im Jahr 2014, Heft 49, Bonn 2016.

Hesse, Mario/Lenk, Thomas/Lück, Oliver (2013): Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive, Studie im Auftrag des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern, Leipzig 2013.

Lenk, Thomas/Glinka, Philipp (2015a): Der bundesstaatliche Finanzausgleich – Zerlegung fragwürdig?, in: ifo Schnelldienst 24/2015, München, S. 13–16.

Lenk, Thomas/Glinka, Philipp (2015b): Steuerzuordnung nach der Wirtschaftskraft – gut für den bundesstaatlichen Finanzausgleich, in: Wirtschaftsdienst 9/2015, Hamburg, S. 619–626.

Lenk, Thomas/Glinka, Philipp (2015c): Gutachten zur Neugestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen – ausgewählte Reformaspekte für mehr Transparenz und Leistungsgerechtigkeit, Leipzig.

Lenk, Thomas/Glinka, Philipp (2016): Interessenausgleich unter den Ländern? Eine finanzwissenschaftliche Bewertung des MPK-Beschlusses, in: Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, Henrik/Woisin, Matthias (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2016, S. 131–146.

Ministerium der Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg (2016): Regionalisierung der Steuereinnahmen der Länder für die Jahre 2016 bis 2021 sowie Berechnung des Länderfinanzausgleichs, 149. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 2. bis 4. November 2016 in Nürnberg, Stuttgart.

Münzenmaier, Werner/Weiß, Reinhold (2014a): Auswirkungen einer Lohnsteuerzerlegung nach Arbeitsort im Länderfinanzausgleich, in: Wirtschaftsdienst 10/2014, Hamburg, S. 732–739.

Münzenmaier, Werner/Weiß, Reinhold (2014b): Auswirkung einer geänderten Lohnsteuerzerlegung – Quantifizierung pendlerbedingter Zerlegungseffekte und Bedeutung der zentralen Lohnsteuerabführung, in: Reihe Statistische Analysen 2/2014, Stuttgart.

Renzsch, Wolfgang (2013): Steuerzerlegung, Wirtschafts- und Steuerkraft, in: Wirtschaftsdienst 6/2013, Hamburg, S. 405–411.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2016): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, Reihe 1, Länderergebnisse Band 1, Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991–2015, Berechnungsstand August 2015/Februar 2016, Stuttgart.

Statistisches Bundesamt (2016): Steuerhaushalt 2015, Finanzen und Steuern, Fachserie 14 Reihe 4, Wiesbaden.

Gesetze, Verordnungen, Urteile

Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juni 1986, Finanzausgleich I, zitiert als: BVerfGE 72, 330.

Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz) vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955, 3956), zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes vom 20. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1722).

Gesetz über Finanzhilfen des Bundes nach Artikel 104a Abs. 4 des Grundgesetzes an die Länder Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen sowie Schleswig-Holstein für Seehäfen vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955, 3962).

Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Januar 1988 (BGBl. I S. 100), zuletzt geändert durch Artikel 463 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474).

Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz) vom 9. September 2001 (BGBl. I S. 2302), zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes vom 29. Mai 2009 (BGBl. I S. 1170).

Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflechtungsgesetz) vom 5. September 2006 (BGBl. I S. 2098, 2102), zuletzt geändert durch Artikel 12 des Gesetzes vom 20. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1722).

Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen (Konsolidierungshilfengesetz) vom 10. August 2009 (BGBl. I S. 2702, 2705).

Gewerbesteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Oktober 2002 (BGBl. I S. 4167), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 2. November 2015 (BGBl. I S. 1834).

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2438).

Zerlegungsgesetz vom 6. August 1998 (BGBl. I S. 1998), zuletzt geändert durch Artikel 15 des Gesetzes vom 22. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2417).

Autoren

Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur
und Daseinsvorsorge an der Universität Leipzig

Thomas Lenk
Philipp Glinka
Oliver Rottmann

Kontakt

KPMG AG
Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
Klingelhöferstraße 18
10785 Berlin

Mathias Oberndörfer
Bereichsvorstand Öffentlicher Sektor
T +49 30 2068-4971
moberndoerfer@kpmg.com

Die Analyse „Neuer bundesstaatlicher Finanzausgleich ab 2020“ wurde von KPMG unter Beteiligung des Instituts für den öffentlichen Sektor e. V. beauftragt und vom Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge an der Universität Leipzig verfasst.

www.kpmg.de

www.kpmg.de/socialmedia



Die enthaltenen Informationen sind allgemeiner Natur und nicht auf die spezielle Situation einer Einzelperson oder einer juristischen Person ausgerichtet. Obwohl wir uns bemühen, zuverlässige und aktuelle Informationen zu liefern, können wir nicht garantieren, dass diese Informationen so zutreffend sind wie zum Zeitpunkt ihres Eingangs oder dass sie auch in Zukunft so zutreffend sein werden. Niemand sollte aufgrund dieser Informationen handeln ohne geeigneten fachlichen Rat und ohne gründliche Analyse der betreffenden Situation.

© 2017 KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, ein Mitglied des KPMG-Netzwerks unabhängiger Mitgliedsfirmen, die KPMG International Cooperative („KPMG International“), einer juristischen Person schweizerischen Rechts, angeschlossen sind. Alle Rechte vorbehalten. Printed in Germany. Der Name KPMG und das Logo sind eingetragene Markenzeichen von KPMG International.