

Martina Kuntze

## Ein Länderfinanzausgleich ohne Berlin – Gewinner und Verlierer

**Berlin hat als Empfängerland des Länderfinanzausgleichs regelmäßig mehr als ein Drittel der Ausgleichsmasse erhalten. Am stärksten belastet ist Bayern, das gemeinsam mit Hessen gegen die Struktur des Länderfinanzausgleichs klagen möchte. Die Autorin schlägt vor, Berlin bereits bei der Umsatzsteuerverteilung zu begünstigen. Allerdings werden bei dieser Lösung vor allem Bayern und Hessen verlieren.**

Das Jahr 2019 wird spannend. Bis dahin werden sich Bundestag und Bundesrat final über das Finanzausgleichssystem, das ab 2020 gültig sein soll, verständigen. Hierbei stehen zentrale Fragen im Raum: Soll der föderalistische Grundgedanke weiterhin maßgebend sein, bei dem Bund und Länder an den aufkommensstärksten Steuerarten nahezu gleichberechtigt beteiligt werden? Soll es weiterhin einen Länderfinanzausgleich geben und, falls diese Form der föderalen Solidarität bejaht wird, wie soll der Finanzausgleich unter den Ländern ausgestaltet sein? Inwieweit sollten schließlich Sonderbundesergänzungszuweisungen vom Bund an die Länder ab 2020 gezahlt werden?

Diese Fragen müssen in den kommenden Jahren sukzessive beantwortet werden. Unabhängig von politischen Meinungsbildern leistet die Wissenschaft ihren Beitrag, verfassungsgemäße, widerspruchsfreie und praktikable Antworten zu finden. Mögliche Entwicklungslinien sind bereits gezeichnet und können beispielsweise in dem 2012 veröffentlichten Gutachten „Neuordnung der föderalen Finanzverfassung nach 2019 unter besonderer Berücksichtigung der kommunalen Finanzausstattung“<sup>1</sup> nachvollzogen werden. In dieser Publikation wird eine umfassende Analyse der Finanzverfassung vorgenommen und dabei die Aufgaben- und Ausgabenverteilung von Bund und Ländern sowie die Einnahmenverteilung analysiert. Die Studie plädiert hierbei für die Beibehaltung des Länderfinanzausgleichs. Denn während eine einseitig stärkere Vertikalisierung die Länder zunehmend vom Bund abhängig machen würde, gewährleistet der Länderfinanzausgleich eine Annäherung der Finanzkraft durch horizontale Transfers. Diese solidarische Leistung der Geberländer an die Empfängerländer schafft schließlich die Ausgangsbasis für eine annähernd gleiche bundes-

durchschnittliche Finanzmittelausstattung der Gliedstaaten und damit die Voraussetzung für eine Aufgabenbereitstellung, die im Bundesgebiet als etwa gleichwertig bezeichnet werden kann.

Wenngleich der Länderfinanzausgleich seine grundsätzliche Berechtigung hat, fordern die aktuelle Debatte und die erwartete Klage Bayerns und Hessens eine vertiefende Diskussion des Ausgleichssystems.<sup>2</sup> So sind diverse Ansätze denkbar, wie der Länderfinanzausgleich modifiziert werden könnte, um den strukturellen Unterschieden zwischen den Ländern stärker Rechnung zu tragen.<sup>3</sup> Hierbei gilt es, die Entwicklungen des Ausgleichssystems kritisch zu betrachten und diesen gegebenenfalls entgegenzusteuern. Stein des Anstoßes ist die von einzelnen Geberländern monierte Belastung, zu viert bzw. zu dritt die gesamten Transfers leisten müssen (2011: Hamburg, Hessen, Baden-Württemberg, Bayern; 2012: die gleichen Länder ohne Hamburg).<sup>4</sup> Aufbauend auf dieser Kritik wird angeführt, dass sich die Zahlerländer weniger als die

2 Vgl. auch A. W. Heinemann: Horizontal oder vertikal? Zur Zukunft des Finanzausgleichs in Deutschland, in: Wirtschaftsdienst, 92. Jg. (2012), H. 7, S. 471-479.

3 Vgl. M. Kuntze, T. Lenk, a.a.O., S. 37-50.

4 Gemäß der vorläufigen Abrechnung des Finanzausgleichs für das Ausgleichsjahr 2012 gehört Hamburg nicht mehr zum Kreis der Geberländer. Zur Kritik dieser Belastung jüngst vgl. Spiegel Online: 3 Länder zahlen, 13 kassieren, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/laenderfinanzausgleich-nur-drei-bundeslaender-zahlen-ein-a-878057.html> (17.1.2013).

1 Vgl. M. Kuntze, T. Lenk: Neuordnung der föderalen Finanzverfassung nach 2019 unter besonderer Berücksichtigung der kommunalen Finanzausstattung, Gütersloh 2012.

**Dr. Martina Kuntze** ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management der Universität Leipzig.

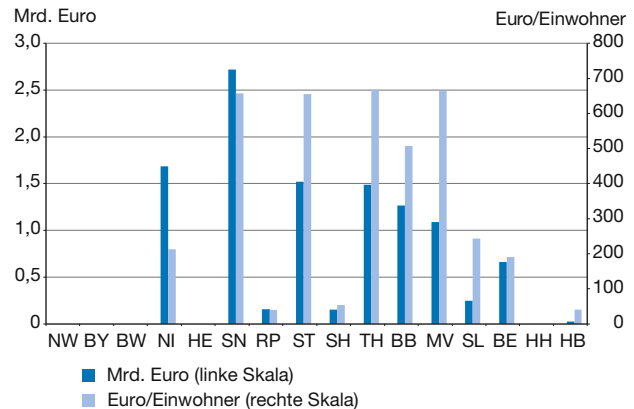
Empfängerländer leisten könnten. Gern wird Berlin als Beispiel genannt. Richtig ist, dass die Hauptstadt regelmäßig seit der Integration der ostdeutschen Länder in den Finanzausgleich 1995 mehr als ein Drittel der gesamten Ausgleichsmasse erhielt. Im Jahr 2011 belief sich der Anteil sogar auf 42% des Länderfinanzausgleichsvolumens. Gemessen am Transfervolumen ist Bayern das am stärksten belastete Land: Es leistete 2011 rund 50% der Ausgleichszahlungen.

Falsch ist jedoch, dass sich Bayern in der Folge grundsätzlich weniger als Berlin leisten könnte. So verfügt der Freistaat nach Abzug dieser Zahlungen weiterhin über eine überdurchschnittliche Finanzkraft im Vergleich zum Bundesdurchschnitt und damit über eine weit bessere Finanzausstattung als das finanzstärkste Empfängerland nach dem Länderfinanzausgleich. Wie die Finanzmittel in den jeweiligen Ländern verwendet werden, obliegt der Haushaltsautonomie der Gliedstaaten. Aufgrund der massiven Zuweisungen an Berlin soll in diesem Beitrag dennoch einer speziellen Frage nachgegangen werden: Wie gestaltet sich der Länderfinanzausgleich, wenn die Finanzschwäche Berlins in diesem horizontalen Ausgleichssystem unberücksichtigt bliebe?

Das Szenario geht davon aus, dass die Hauptstadt anderweitig kompensiert wird. So könnten die erhebliche Einnahmeschwäche Berlins und sein Hauptstadtstatus eine Unterstützung durch den Bund begründen. In diese Richtung argumentierten auch Hessen und Bayern. Es ist jedoch wahrscheinlich, dass der Bund eine Gegenfinanzierung dieser Transfers fordert. Das hierfür geeignete Instrumentarium der Finanzverfassung stellt die Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern dar. So sieht die Finanzverfassung vor, dass bei grundgesetzlich festgelegter Steuereinnahmeverteilung die Umsatzsteuer das variable Instrument zur Gestaltung der vertikalen Einnahmeverteilung ist. Ein zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz reicht in diesem Fall zur Aufkommensverteilung auf die Gebietskörperschaften aus. Insofern kann die bereits gestellte Forschungsfrage spezifiziert werden: Wie gestaltet sich der Länderfinanzausgleich, wenn die Finanzschwäche Berlins in diesem horizontalen Ausgleichssystem unberücksichtigt bliebe und die Umsatzsteuerverteilung zur Kompensation der Hauptstadt dienen würde?

Ein solches Modell hat nicht nur auf die jeweiligen Anteile der Länder am Umsatzsteueraufkommen, sondern auch auf die Ausgleichszuweisungen und -beiträge im Länderfinanzausgleich Auswirkungen. Dieser Beitrag identifiziert anhand der vorläufigen Abrechnung des Finanzausgleichs für 2011 die Gewinner und Verlierer bei den beiden Verteilungsstufen und saldiert schließlich die jeweiligen Bezugs- bzw. Entlastungen.

**Abbildung 1**  
**Verteilung der Ergänzungsanteile zum Ausgleich unterproportionaler Finanzkraft 2011**



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

Quelle: eigene Darstellung und Berechnung nach Angaben des BMF, 2011 vorläufige Abrechnung.

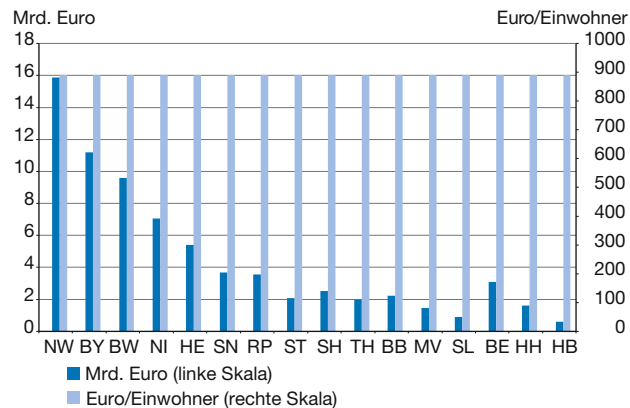
## Die Umsatzsteuerverteilung

Die Umsatzsteuerverteilung ist dem Länderfinanzausgleich vorgelagert und führt zu einer Annäherung der Steuerkraft finanzschwacher Länder auf über 80% des Bundesdurchschnitts. Die derzeitige Verteilungssystematik des Umsatzsteueraufkommens sieht vor, dass dem Bund vorab 4,45% zur Senkung der Beiträge zur gesetzlichen Arbeitslosenversicherung sowie 5,05% als Ausgleich für die zusätzlichen Belastungen durch den Bundeszuschuss an die Rentenversicherung zustehen. Das verbleibende Aufkommen fließt in Höhe von 2,2% an die Gemeinden. Der restliche Betrag geht zu 50,5% dem Bund und zu 49,5% den Ländern zu.

Der Länderanteil reduziert sich bis 2019 noch um einen Festbetrag, der die durch die Auflösung des Fonds Deutsche Einheit entstandenen Belastungen des Bundeshaushalts ausgleichen soll. Die verbleibende Finanzmasse wird unter den Gliedstaaten schließlich zu mindestens 75% nach Einwohnerzahl und bis zu 25% als Ergänzungsanteile an finanzschwache Länder verteilt. Finanzschwach sind diejenigen Länder, deren Einnahmen aus Landessteuern, Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Gewerbesteuerumlage je Einwohner unter dem Länderdurchschnitt liegen.

In der Vergangenheit bis heute waren Vorwegabzüge und Festbetragsregelungen das probate Mittel, um einen Aus-

**Abbildung 2**  
Verteilung des Umsatzsteueranteils der Länder nach Einwohnern 2011



Abkürzungen vgl. Abbildung 1.

Quelle: eigene Darstellung und Berechnung nach Angaben des BMF, 2011 vorläufige Abrechnung.

gleich etwaiger Mehrbelastungen entweder des Bundes oder der Länder über die Umsatzsteuerverteilung vorzunehmen.<sup>5</sup> So haben Festbetragsregelungen den Vorteil, dass sie abgekoppelt von dem Sachzusammenhang politisch verhandelt und fortgeschrieben werden können. Überdies sind sie von der Dynamik der Umsatzsteuer unabhängig.<sup>6</sup> Eine solche Herangehensweise wäre auch für die Kompensation Berlins denkbar. So könnte der Bund vom Umsatzsteueranteil der Länder einen Vorwegabzug in Höhe der Kompensationszahlungen erhalten.

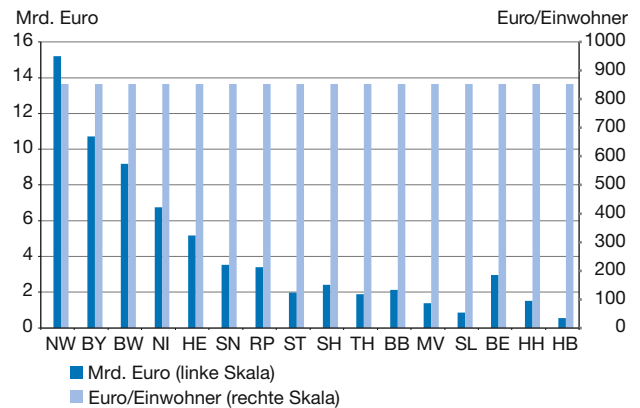
Im Jahr 2011 betrug der Länderanteil am Umsatzsteueraufkommen 83,81 Mrd. Euro. Ein Teil der Länder erhielt Ergänzungsanteile zum Ausgleich unterproportionaler Finanzkraft in Höhe von rund 11 Mrd. Euro. Hierbei flossen Sachsen mit rund 2,7 Mrd. Euro die meisten Mittel zu. Dieses Bild ändert sich jedoch, wenn die Pro-Kopf-Beträge betrachtet werden. So bekam Thüringen mit 668 Euro/Einwohner die meisten Zuweisungen, gefolgt von Mecklenburg-Vorpommern (664 Euro/Einwohner). Sachsen rangiert auf Platz drei der empfangsberechtigten Gliedstaaten (657 Euro/Einwohner) und Sachsen-Anhalt auf dem vierten Platz (655 Euro/Einwohner, vgl. Abbildung 1).

Nach Abzug der Ergänzungsanteile wurden die übrigen Mittel in Höhe von 72,8 Mrd. Euro nach Einwohnern verteilt. Entsprechend war das einwohnerstärkste Land, Nordrhein-Westfalen, in absoluter Hinsicht größter Nutz-

5 Zur Kritik der Vorwegabzüge vgl. M. Woisin: Das eingerostete Scharnier – Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern, in: Wirtschaftsdienst, 88. Jg. (2008), H. 7, S. 446-450.

6 Zu diesen Vorteilen: ebenda, S. 449 f.

**Abbildung 3**  
Verteilung des modifizierten Umsatzsteueranteils der Länder nach Einwohnern 2011



Abkürzungen vgl. Abbildung 1.

Quelle: eigene Darstellung und Berechnung nach Angaben des BMF, 2011 vorläufige Abrechnung.

nießer des Einwohnerschlüssels. Relativ gesehen gewährleistet die Umsatzsteuerverteilung pro Einwohner jedem Gliedstaat jeweils den gleichen Anteil; 2011 betrug dieser 890 Euro/Einwohner (vgl. Abbildung 2).

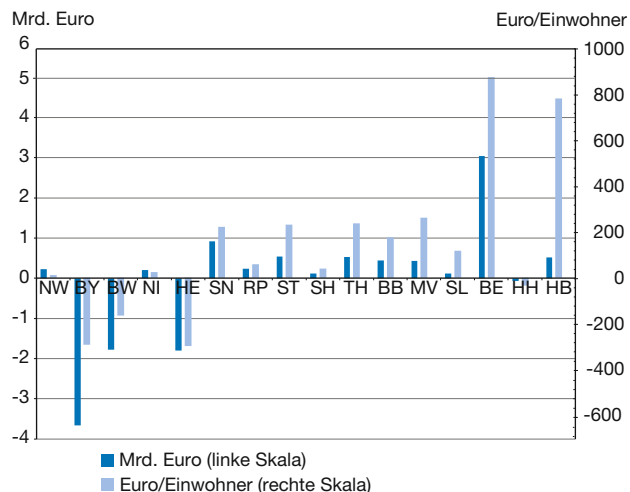
Um Berlin den gleichen Betrag zuzusichern, wie ihn die Hauptstadt über den Länderfinanzausgleich 2011 erhalten hätte, wird der Länderanteil an der Umsatzsteuer um einen entsprechenden Vorwegabzug reduziert. 2011 hätte sich dieser auf rund 3,04 Mrd. Euro belaufen. Der gesamte Länderanteil an der Umsatzsteuer verringert sich folglich von 83,81 Mrd. Euro auf 80,76 Mrd. Euro. Daraufhin verändern sich allein die Umsatzsteueranteile der Länder gemäß dem Einwohnerschlüssel. Die Ergänzungsanteile an finanzschwache Länder bleiben unverändert, da sich selbige ausschließlich an den Einnahmen aus Landessteuern, Einkommensteuern, Körperschaftsteuern und der Gewerbesteuerumlage je Einwohner<sup>7</sup> sowie dem Tarifverlauf bemessen. Eine Verringerung des Umsatzsteueranteils der Länder hat insofern keinen Einfluss auf die Höhe der Ergänzungsanteile, sofern sie sich auf maximal 25% des Länderanteils am Umsatzsteueraufkommen belaufen.<sup>8</sup>

Für die Umsatzsteuerverteilung bleibt daher festzuhalten, dass ein Vorwegabzug zur Kompensation Berlins außerhalb des Länderfinanzausgleichs zu einem Verlust von rund 37 Euro/Einwohner in jedem der Gliedstaaten führt, mit der Folge, dass nicht mehr rund 890 Euro/Einwohner,

7 Sogenannte Steuern der Länder nach dem Aufkommen.

8 Reichen 25% des Länderanteils am Umsatzsteueraufkommen nicht zur Deckung der Ergänzungsanteile aus, werden diese Zuweisungen an die finanzschwachen Länder prozentual gekürzt.

Abbildung 4  
Ausgleichszuweisungen/-beiträge im  
Länderfinanzausgleich 2011



Abkürzungen vgl. Abbildung 1.

Quelle: eigene Darstellung und Berechnung nach Angaben des BMF, 2011 vorläufige Abrechnung.

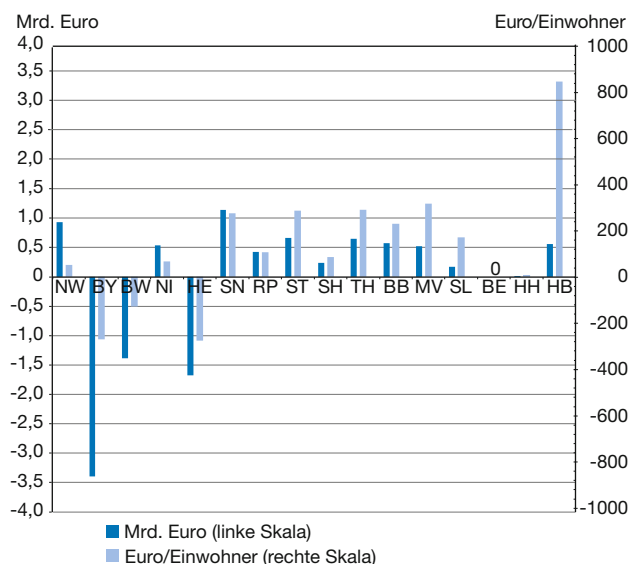
sondern 853 Euro/Einwohner auf die Länder entfallen (vgl. Abbildung 3).

Da sich die Ausgleichsbeiträge und -zuweisungen im Länderfinanzausgleich auf Basis der Finanzkraft der Länder berechnen, in die auch die Umsatzsteueranteile mit eingerechnet werden, verändern sich folgerichtig auch die horizontalen Transferströme. Dieser Umstand sowie das Ausklammern Berlins führen zu einer Verringerung des Ausgleichsvolumens im Länderfinanzausgleich und zu Gewinnern und Verlierern im Vergleich zum Status quo.

### Der Länderfinanzausgleich

Der Länderfinanzausgleich ist Teil des bundesstaatlichen Ausgleichsystems und folgt der Steuerverteilung nach Trenn- und Verbundsystem (vgl. Art. 106 GG). Die horizontalen Transfers setzen folglich nach der Umsatzsteuerverteilung an. Das Ausgleichssystem hat ein wesentliches Ziel: Mit den Transfers zwischen Geber- und Nehmerländern soll die Finanzkraft der finanzschwachen Gliedstaaten weiter an den Bundesdurchschnitt angeglichen werden (vgl. Art. 107 Abs. 2 GG), um alle Länder in die Lage zu versetzen, die ihnen zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen. Zur Berechnung der Ausgleichsbeiträge bzw. Ausgleichszuweisungen werden einerseits die Finanzkraft (Finanzkraftmesszahl) und andererseits der Finanzbedarf (Ausgleichsmesszahl) für jedes Land ermittelt und zueinander ins Verhältnis gesetzt (relative Position). Die Ausgleichsmesszahl basiert auf der durchschnittlichen Finanzkraft

Abbildung 5  
Ausgleichszuweisungen/-beiträge im modifizierten  
Länderfinanzausgleich 2011 ohne Berlin



Abkürzungen vgl. Abbildung 1.

Quelle: eigene Darstellung und Berechnung nach Angaben des BMF, 2011 vorläufige Abrechnung.

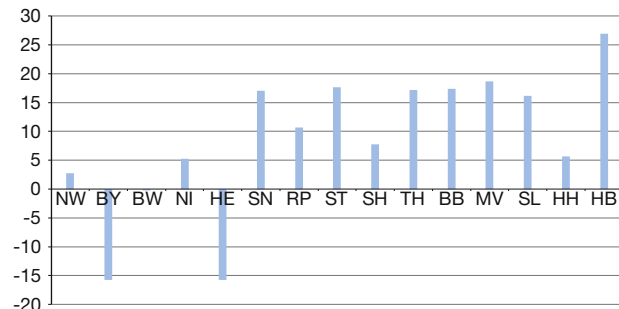
aller Länder, berücksichtigt jedoch auch Korrekturen durch die Einwohnergewichtung für die Landessteuern der Stadtstaaten sowie für die der dünnbesiedelten Länder und die der Gemeinden. Die Finanzkraftmesszahl stellt auf die Steuereinnahmen der Länder sowie auf die der Gemeinden ab, wobei die kommunalen Einnahmen nur zu 64% in die Berechnung einfließen.<sup>9</sup> Überdies zielt das sogenannte Prämienmodell auf eine stärkere Ausschöpfung der Landessteuern ab, indem den Ländern von überdurchschnittlichen Steuerzuwächsen 12% im Haushalt verbleiben und nicht in die Berechnung der Transfers einbezogen werden. Übersteigt die Finanzkraftmesszahl die Ausgleichsmesszahl, ist das betreffende Land ausgleichspflichtig, vice versa ausgleichsberechtigt. Der punktsymmetrische Tarifverlauf gestattet die Deckung der Abschöpfungen mit den Zuweisungen, erlaubt jedoch keine Übernivellierung der Finanzkraftunterschiede. Folglich bleiben vormals reichere Länder nach dem Länderfinanzausgleich wohlhabender als jedes Empfängerland.

2011 sah der Länderfinanzausgleich folgende Ausgleichszuweisungen bzw. Ausgleichsbeiträge vor (vgl. Abbildung 4): Berlin erhielt mit rund 3 Mrd. Euro etwa 42% des gesamten Ausgleichsvolumens von 7,3 Mrd. Euro. Auch relativ genoss die Hauptstadt die meisten Zuweisungen (875

<sup>9</sup> Vgl. § 7 FAG (Einnahmen der Länder aus Steuern und Förderabgabe) und § 8 FAG (Steuereinnahmen der Gemeinden).

Abbildung 6  
Gewinner und Verlierer des Modells

in Euro/Einwohner



Abkürzungen vgl. Abbildung 1.

Quelle: eigene Darstellung und Berechnung nach Angaben des BMF, 2011 vorläufige Abrechnung.

Euro/Einwohner). Auf Geberseite wurden vor allem Bayern und Hessen zur Finanzierung herangezogen. Wird Berlin aus dem Länderfinanzausgleich ausgeklammert, sinkt das Ausgleichsvolumen. Die Umverteilungsmasse reduziert sich von vormals 7,3 Mrd. Euro auf rund 6,5 Mrd. Euro und geht damit nicht um den gleichen Betrag zurück, der Berlin zugeflossen wäre. Ursächlich ist die geänderte Finanzkraft der Gliedstaaten im Zuge der modifizierten Umsatzsteuerverteilung. Sie führt sowohl zu geänderten Finanzkraft als auch Ausgleichsmesszahlen der Länder und induziert aufgrund des Tarifverlaufs im Länderfinanzausgleich eine Neuberechnung der Ausgleichszuweisungen bzw. Ausgleichsbeiträge. Durch das Ausklammern der Hauptstadt ist ein deutlicher Effekt bei Zahlern und Empfängern festzustellen (vgl. Abbildung 5). In toto gewinnen alle Länder durch das Ausklammern Berlins aus dem Länderfinanzausgleich. Auf Seiten der Geberländer wird Hamburg sogar zum Nehmerland, indem der Hansestadt rund 8 Euro/Einwohner zufließen würden. Bayern zahlt nicht mehr 292 Euro/Einwohner in das Ausgleichssystem ein, sondern 270 Euro/Einwohner und kann damit eine Ersparnis von rund 22 Euro/Einwohner realisieren; ähnlich wie Hessen. Nur Baden-Württemberg würde noch mehr, etwa in Höhe von 37 Euro/Einwohner, von einem Ausklammern Berlins profitieren. Bei den Nehmerländern reichen die Zugewinne von 40 Euro/Einwohner (Nordrhein-Westfalen) bis 64 Euro/Einwohner (Bremen).

## Fazit

Eine Aussage über Gewinner und Verlierer des Szenarios ist nur dann sinnvoll möglich, wenn die Verluste aus der angepassten Umsatzsteuerverteilung den Gewinnen aus dem modifizierten Länderfinanzausgleich gegenübergestellt werden (vgl. Abbildung 6). Es wird deutlich, dass Bayern und Hessen jeweils mit Einbußen in Höhe von 16 Euro/Einwohner aus einem solch veränderten Finanzausgleich hervorgehen würden. Bei beiden Ländern werden die geringeren Ausgleichsbeiträge im Länderfinanzausgleich durch die Verluste im Rahmen der Umsatzsteuerzuordnung überkompensiert. Dieser Effekt ist bei Baden-Württemberg weit schwächer (-0,19 Euro/Einwohner). Für die übrigen Länder kann ein positiver Saldo konstatiert werden.

So würde Hamburg mit rund 6 Euro/Einwohner Gewinne verzeichnen. Die sonstigen Nehmerländer profitieren alle. Die Spanne reicht von 3 Euro/Einwohner (Nordrhein-Westfalen) bis 27 Euro/Einwohner (Bremen). Für den Sonderfall Berlin bleibt festzuhalten, dass lediglich Einbußen aus dem reduzierten Länderanteil an der Umsatzsteuer resultieren (rund 37 Euro/Einwohner). Dem stehen jedoch garantierte Zahlungen in Höhe des ursprünglichen Transfers im Länderfinanzausgleich gegenüber, so dass saldiert 837,74 Euro/Einwohner in den Berliner Haushalt fließen würden (rund 2,9 Mrd. Euro).

Summa summarum bleibt festzuhalten, dass gerade die Länder, die derzeit eine Klage gegen die Systematik des Länderfinanzausgleichs anstrengen, zumindest keine Ausklammerung Berlins fordern sollten.<sup>10</sup> Denn ein solcher Ansatz, der auf eine Kompensation der Hauptstadt über einen Umsatzsteuervorabzug vom Länderanteil abzielt, hätte für beide Länder absolute und relative Verluste zur Folge. Im Gegensatz dazu eröffnet sich den übrigen Ländern ein Weg, höhere Transfers im Länderfinanzausgleich zu erhalten, die die Einbußen aus der angepassten Umsatzsteuerverteilung letztlich überkompensieren und zu Nettogewinnen führen würden.

<sup>10</sup> Zum Ausklammern Berlins aus dem Länderfinanzausgleich aus juristischer Perspektive vgl. U. Häde: Berlin als Bundesdistrikt?, in: Wirtschaftsdienst, 92. Jg. (2012), H. 2, S. 77 f.

**Title:** *Financial Equalisation Among the German Federal States Without Berlin – Winners and Losers*

**Abstract:** *The author simulates the federal financial equalisation system in Germany without Berlin with respect to the adjustment year 2011. The model assumes that the capital city is compensated by the distribution of value added tax (VAT). Hence winners as well as losers can be identified at both stages of adjustment within the federal financial equalisation system. The result clarifies the position of Hesse and Bavaria, which intend to take legal action against the German federal financial equalisation system. In particular these two German states should not push for the exclusion of Berlin in this context. Otherwise the scenario would lead to considerable losses for both states.*

**JEL Classification:** H72, H73, H77