

Thomas Lenk, Philipp Glinka

## Der neue bundesstaatliche Finanzausgleich – eine Reform und viel Reformaufschub

Anfang Juni 2017 wurden die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern für die Zeit ab 2020 neu geordnet. Das Ergebnis führt zu einer Verschiebung der föderalen Kräfteverhältnisse. Der Bund wird finanziell stärker belastet, zugleich steigt seine Verantwortung für einen angemessenen Finanzkraftausgleich zwischen den Ländern und bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Die Länder erhalten zusätzliche finanzielle Mittel vom Bund, begeben sich jedoch auch in eine größere Abhängigkeit. Wichtige Reformen, etwa bei der Steuerzuordnung oder der Berücksichtigung demografiebedingter Sonderlasten wurden im Ergebnis ausgelassen. Sie skizzieren künftige Diskussionsfelder.

Die jüngste Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen war ein lang währendender politischer Kraftakt, der am 1. und 2. Juni 2017 mit der Zustimmung von Bundestag und Bundesrat zu einem Ergebnis geführt wurde. Dieses Ergebnis besteht aus 13 Änderungen des Grundgesetzes sowie 23 einzelgesetzlichen Änderungen oder Neugestaltungen. Zweifelsfrei handelt es sich bei der Gesamtlösung, die sich daraus ergibt, um eine umfassende Reform des bestehenden verfassungsrechtlichen und finanzpolitischen Rahmens. Mit ihr wird der bundesstaatliche Finanzausgleich für die Jahre ab 2020 und mindestens bis 2030 neu geordnet. Sie regelt darüber hinaus die Verteilung von einigen finanziellen Mitteln, die außerhalb des mehrstufigen Finanzausgleichssystems im Bund-Länder-Verhältnis zweckgebunden eingesetzt werden und ändert die Erbringung öffentlicher Aufgaben im föderativen Bundesstaat an einigen bedeutenden Stellen.

Die parlamentarische Umsetzung dieses weitreichenden Reformpakets durch beide gesetzgebende Kammern finalisiert einen ausdauernden, zuweilen behäbigen und

stets streitbehafteten Verhandlungsprozess.<sup>1</sup> Dessen wechselhafter Verlauf überrascht angesichts der Tragweite des zu regelnden Verhandlungsgegenstandes, der Geltungsdauer und vor allem der Interessenvielfalt nicht. Er resultiert auch nicht zuletzt aus der Beharrlichkeit, mit der politische Positionen von Beginn der Verhandlungen an vertreten und folglich inhaltliche Grundpfeiler definiert wurden – sei es die Forderung Bayerns nach einer deutlichen Reduzierung der Ausgleichslast der Zahlerländer oder das angestrebte Ziel Nordrhein-Westfalens, im neuen Finanzausgleichssystem sichtbares Zahlerland zu sein. Sie sind nicht die einzigen, wohl aber die markantesten Grundpfeiler der lange Zeit offenen Gesamteinigung der Verhandlungsakteure. Die frühzeitige und öffentlichkeitswirksame Artikulation solcher Forderungen und der damit verbundene politische Druck, eigene Zielsetzungen möglichst uneingeschränkt durchzusetzen, erschwerten das Eingehen von inhaltlichen Kompromissen an bestimmten, entscheidenden Systemstellen erheblich.

Folglich stellte sich der überraschende Konsens zwischen den Ländern auf der Ministerpräsidentenkonferenz am 3. Dezember 2015 bei genauerer Betrachtung auch nicht als Kompromiss heraus, der sich aus gegenseitigen inhaltlichen Zugeständnissen ergibt, sondern vielmehr als eine simultane Befriedigung aller Länderinteressen, die nur zusätzliche Bundesmittel in Höhe von etwa 10 Mrd. Euro<sup>2</sup> ermöglichen konnten. Denn die Zwischenlösung, die aus den Länderverhandlungen mit einer Zustimmung aller 16 Regierungschefs hervorging, übersetzte alle formulierten

**Prof. Dr. Thomas Lenk** ist Direktor des Instituts für Öffentliche Finanzen und Public Management und Inhaber des Lehrstuhls Finanzwissenschaft an der Universität Leipzig.

**Philipp Glinka, M. Sc.,** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl Finanzwissenschaft an der Universität Leipzig.

<sup>1</sup> Für eine umfassende Beschreibung des Verhandlungsprozesses vgl. etwa D. Buscher: Dokumentenanhang, in: M. Junkernheinrich, S. Korioth, T. Lenk, H. Scheller, M. Woisin (Hrsg.): Verhandlungen zum Finanzausgleich, Jahrbuch für öffentliche Finanzen, Bd. 1-2016, Berlin 2016, S. 273-330.

<sup>2</sup> Im Jahr 2020; die Bundesbelastung steigt in den Folgejahren an.

politischen Positionen in ein gemeinsames und für alle Länderakteure tragbares Modell – ohne jedoch die Zielkonflikte auflösen zu müssen. Die spürbare Reduzierung der finanziellen Belastung der Zahlerländer war ebenso Bestandteil der Einigung wie die Aufrechterhaltung einer offenbar als hinreichend empfundenen Ausgleichsintensität bei der Finanzkraft. Die Abschaffung des Umsatzsteuervorwegausgleichs, der bereits im Vorfeld zum bestehenden Länderfinanzausgleich Einnahmenunterschiede zwischen den Ländern deutlich reduziert und derzeit besonders Nordrhein-Westfalen belastet, ging mit der Beibehaltung von systemartifizialen Höhergewichtungen der Einwohner in den Stadtstaaten sowie den dünnbesiedelten Flächenländern Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen-Anhalt einher.<sup>3</sup> Die Einigung enthält Sanierungshilfen für Bremen und das Saarland, die besondere Altlasten aufweisen, in Höhe von je 400 Mio. Euro jährlich, eine Herabsetzung der bergrechtlichen Förderabgabe bei der Berechnung der ausgleichsrelevanten Finanzkraftmesszahl auf 33% auf Bestreben Niedersachsens und Schleswig-Holsteins und sogar eine Erhöhung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung für das Land Brandenburg in Höhe von 11 Mio. Euro jährlich bei gleichzeitiger Beibehaltung der Volumina aller weiteren Länder.

Für die Umsetzung der summierten Einzelinteressen der Länder, die in einem gemeinsamen Finanzausgleichsmodell zusammengeführt wurden, ist die finanzielle Mehrbelastung des Bundes eine notwendige Bedingung. Mehr noch: Sie war von Beginn an das einzige Lösungsvehikel. Nach der Präsentation des Ländermodells durch die Ministerpräsidenten konnten weder aktualisierte Steuerschätzungen, die die rechnerische Grundlage für die Modellsimulationen sind, noch fachübergreifende wissenschaftliche Kritik die Einigkeit der Länder gefährden. Auch ein alternatives Finanzausgleichsmodell des Bundes, das am 21. April 2016 öffentlich wurde und andeutete, dass ein nahezu gleiches Verteilungsergebnis auch im Rahmen bestehender Ausgleichsmechanismen konstruiert werden kann, lehnten die Länder ab. Schließlich wurde das Finanzausgleichsmodell der Länder mit nur einer Ausnah-

me<sup>4</sup> Bestandteil der Gesamteinigung. Im Gegenzug setzte sich der Bund mit seiner Forderung nach der Übertragung von Kompetenzen sowie der Stärkung seiner Rechte, etwa im Bereich der Steuerverwaltung, der Digitalisierung, der Verwaltung der Bundesautobahnen oder bei Investitionen in die Bildungsinfrastruktur finanzschwacher Kommunen weitestgehend durch.<sup>5</sup> Verschiedene, wesentliche Aspekte der beschlossenen Reform werden hier aus einer finanzwissenschaftlichen Perspektive bewertet.

### Künftiger Charakter des Finanzausgleichs

Die Reform führt in ihrer Gesamtheit zu einer doppelten Vertikalisierung, die für beide föderativen Ebenen – Bund und Länder – mit weitreichenden Auswirkungen verbunden sein wird: im Bereich der Aufgabenwahrnehmung und im Bereich der Finanzmitteldistribution. Das Verhandlungsergebnis führt zu einer deutlichen Ausweitung der Bundeskompetenzen bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben, jedoch auch zu einer spürbaren zusätzlichen finanziellen Belastung. Im Rahmen des Finanzausgleichs profitieren die Länder hingegen in hohem Maße durch zusätzliche Mittel vom Bund, müssen jedoch wichtige Kompetenzen abgeben. Dies wird nicht ohne Folgen für den Föderalismus, für das Verhältnis zwischen Bund und Ländergesamtheit und zwischen den einzelnen Ländern bleiben. Denn viele Details der Einigung bedeuten nicht nur eine Modifizierung der bestehenden Regelungen, sondern eine sehr deutliche Abkehr vom Status quo. Das wichtigste Detail bei den Finanzbeziehungen ist, dass der Länderfinanzausgleich in seiner derzeitigen Form – seit jeher zentrales Konfliktthema zwischen Zahler- und Empfängerländern – abgeschafft und durch einen Finanzkraftausgleich ersetzt wird, der über die Zuordnung des Länderanteils an der Umsatzsteuer auf die einzelnen Länder erfolgt. Finanzkraftschwache Länder erhalten bei dieser Zuordnung einen Zuschlag, finanzkraftstarke Länder einen Abschlag. Ein direktes finanzielles Entstehen der Länder füreinander entfällt damit; die horizontale Solidarität wird weniger sichtbar. Vertikale Mittel, die der Bund zur ergänzenden Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs gewährt, sogenannte Bundesergänzungszuweisungen (BEZ), gewinnen hingegen beim

3 Die Einwohnerzahlen werden „veredelt“, weil diesen Ländern siedlungsbedingt abstrakte Mehrbedarfe zuerkannt werden. Dies gilt für Berlin, Bremen und Hamburg (Multiplikation der Einwohnerzahl jeweils mit dem Faktor 1,35) auf der Landes- und der Gemeindeebene. Ideelle Grundlage ist das sogenannte Brecht'sche Gesetz der „progressiven Parallelität zwischen Ausgaben und Bevölkerungsmassierung“. Die Höhergewichtung der Einwohnerzahlen Mecklenburg-Vorpommerns (1,05), Brandenburgs (1,03) und Sachsen-Anhalts (1,02) erfolgt auf der Gemeindeebene. Sie basiert auf der Annahme, dass die Erbringung öffentlicher Leistungen über größere Flächen bei geringer Siedlungsdichte aufwendiger ist.

4 Einzig bei der Verteilung des Umsatzsteueraufkommens wurde der Ländervorschlag zugunsten des Bundes verändert. Ein Teil der geforderten Übertragung von Umsatzsteueranteilen des Bundes an die Länder geschieht nicht in Form von Umsatzsteuerpunkten, sondern in Form eines Festbetrags. Das hat zur Folge, dass die Bundesbelastung bei steigendem Aufkommen nicht proportional steigt, sondern absolut konstant bleibt und somit relativ sinkt.

5 Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g), Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 13.2.2017, Bundestags-Drucksache, Nr. 18/11131; sowie Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften, Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 13.2.2017, Bundestags-Drucksache, Nr. 18/11135.

Finanzkraftausgleich zwischen den Ländern erheblich an Gewicht. Diese zusätzlichen Bundesmittel haben für die Länder jedoch einen hohen Preis. Der Anteil vertikaler Ausgleichsmittel an der Gesamtheit der für den Finanzkraftausgleich verwendeten Volumina steigt im Vergleich zum bestehenden System spürbar. Damit erhöht sich die systemische Abhängigkeit der Länder vom Bund.

### Die neu geschaffenen Zuweisungen des Bundes

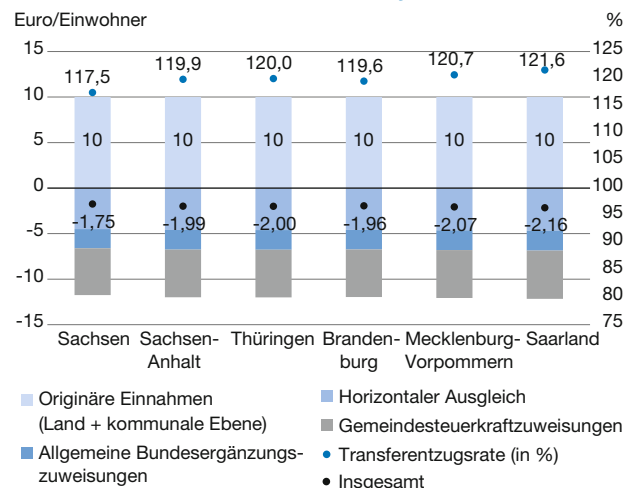
Sachlich sind die zusätzlichen Bundesmittel nicht frei von erheblichen Zweifeln in ihrem Zweck und ihrer Wirkungsweise. Bereits frühzeitig in den Verhandlungen war erkennbar, dass für eine Verlängerung des bis 2019 befristeten Solidarpakts II ab dem Jahr 2020, d.h. 30 Jahre nach der Wiedervereinigung Deutschlands, keine politische Grundlage mehr bestehen würde. Zugleich ist nach wie vor ein Wirtschaftskraft- und Einnahmenniveau in den neuen Ländern evident, das den Durchschnitt aller Länder deutlich unterschreitet. Das Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt der neuen Länder beträgt 2016 rund 72,6% des Bundesdurchschnitts; die originären Pro-Kopf-Einnahmen der neuen Länder nach der primären Steuerzuordnung und vor Finanzausgleich entsprechen 59,8% der bundesdurchschnittlichen Einnahmen.<sup>6</sup> Diese Niveaulücken illustrieren, dass der Aufholprozess der neuen Länder mit der Beendigung des Solidarpakts II 2020 nicht abgeschlossen sein wird. Politisch nahezu Konsens war jedoch, dass zusätzliche Bundesergänzungszuweisungen nicht mehr begrenzt dem Osten Deutschlands gewährt, sondern jedem Land zur Verfügung gestellt werden sollen, sobald es die definierten Kriterien objektiv erfüllt. Insbesondere mit den neu geschaffenen Gemeindesteuerkraftzuweisungen wird ein Zahlungsstrom eingeführt, dessen Kriterium an eines des Solidarpakts II anknüpft. Zentraler Sachgrund der Mittelgewährung sind besondere Finanzkraftschwächen auf der kommunalen Ebene. Diese Mittel des Bundes gleichen Lücken leistungsschwacher Länder bei der Gemeindefinanzkraft bis zu 80% des Bundesdurchschnitts mit einem Ausgleichsgrad von 53,5% aus. Nach der derzeitigen Steuerschätzung<sup>7</sup> wird neben allen ostdeutschen Flächenländern das Saarland Empfänger dieser Zuweisungen 2020 sein.

Die Gemeindefinanzkraft muss zwar möglichst umfassend berücksichtigt werden, doch birgt der nun konkret

<sup>6</sup> Eigene Berechnungen; Datengrundlage: Statistische Ämter der Länder: Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung der Länder der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2016, in: Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“ (Hrsg.): Reihe 1, Länderergebnisse Bd. 1, Berechnungsstand: November 2016/Februar 2017, Frankfurt a.M. 2017; sowie Bundesministerium der Finanzen: Vorläufige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Jahr 2016, Berlin 2017. Stand der verwendeten Einwohnerzahlen: 31.12.2015. Die neuen Länder sind jeweils ohne Berlin ausgewiesen.

<sup>7</sup> Regionalisierte Steuerschätzung vom Mai 2017.

**Abbildung 1**  
**Finanzielle Effekte bei einer Erhöhung der originären Gemeindefinanzkraft um 10 Euro je Einwohner, 2020**



Quelle: Steuerschätzung vom Mai 2017; eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

gewählte Weg, nämlich eine Kombination aus 75%iger Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft ab der Stufe des horizontalen Finanzkraftausgleichs sowie darüber hinaus zu gewährenden Zuweisungen des Bundes bei besonderen kommunalen Steuerkraftschwächen, erhebliche Wirkungsrisiken. Denn unter bestimmten Umständen kann eine Erhöhung der Gemeindefinanzkraft aus eigenen Anstrengungen dazu führen, dass sich die Gesamteinnahmen für das Land aufgrund von degressiven Effekten auf den einzelnen Ausgleichsstufen verringern. Wird die originäre Gemeindefinanzkraft hingegen reduziert, führt dies bei sonst gleichen Bedingungen zu einer Erhöhung der Gesamteinnahmen des Landes. Je nach betrachtetem Land übersteigen die Effekte auf den Ausgleichsstufen nach einer Veränderung der originären Gemeindefinanzkraft den Ursprungseffekt um 17,5 bis 21,6 Prozentpunkte – jeweils berechnet für 2020. Abbildung 1 zeigt dies für den Fall einer Erhöhung der Gemeindefinanzkraft von 10 Euro je Einwohner in jeweils einem der Länder, die 2020 voraussichtlich Empfänger von Gemeindesteuerkraftzuweisungen sind.<sup>8</sup>

Die dargestellte Finanzkraftherhöhung wird in allen sechs betrachteten Ländern vollständig abgeschöpft. Nach allen Finanzausgleichsstufen verzeichnen die Länder darüber hinaus sogar einen Einnahmerrückgang. Finanziell lohnenswert hingegen wäre für das einzelne Land bei der

<sup>8</sup> Für eine ausführliche und differenzierende Bewertung der Berücksichtigung der Gemeindefinanzkraft im neuen Gleichgewichtssystem, vgl. T. Lenk, P. Glinka: Gute Absichten, riskante Wirkung: Zur Berücksichtigung der Gemeindefinanzkraft im bundesstaatlichen Finanzausgleich ab 2020, in: ifo Schnelldienst, 70. Jg. (2017), H. 11, S. 41-48.

gegebenen Wirkungsstruktur eine möglichst geringe Gemeindefinanzkraft. Das Lastenpotenzial, das damit korrespondiert, liegt bei allen anderen am Finanzausgleichssystem beteiligten Akteuren, folglich bei allen weiteren Ländern sowie beim Bund. Ein solches systemisches „Moral Hazard“ hätte auf unterschiedliche Weise vermieden werden können. Als sachlich beste Lösung ist die vollständige Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft ab der Stufe des horizontalen Finanzausgleichs zu nennen. Sie wird in der Fachwelt nahezu konsensual für geboten gehalten;<sup>9</sup> zusätzliche Zuweisungen des Bundes zum Ausgleich kommunaler Finanzkraftschwächen wären dabei nicht erforderlich.

Mit den Forschungs-Bundesergänzungszuweisungen ist ein weiteres neues Instrument geschaffen worden. Es soll unterschiedliche Nettozuflüsse der Länder im Bereich der gemeinsamen Forschungsförderung von Bund und Ländern nach Art. 91b GG ausgleichen. Leistungsschwache Länder, deren Nettozuflüsse aus der Forschungsförderung weniger als 95% des bundesdurchschnittlichen Nettozuflusses betragen, erhalten vom Bund entsprechende Ausgleichsmittel in Höhe von 35% der Lücke bis zur definierten Ausgleichsgrenze. Die Nettozuflüsse werden dem Bericht der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz des dem Ausgleichsjahr sieben Jahre vorausgehenden Jahres entnommen.<sup>10</sup> Auch die Implementierung von Forschungs-Bundesergänzungszuweisungen weist verschiedene Probleme und Risiken auf. Ein zweckdienlicher Einsatz der Mittel lässt sich nicht sicherstellen, wenn sie über den bundesstaatlichen Finanzausgleich gewährt werden. Eine gleichmäßigere finanzielle Förderung von Wissenschaft und Forschung im Bundesgebiet könnte über andere Kanäle effektiver und zielgerichteter erfolgen. Risiken bestehen dahingehend, dass die eigene Förderfähigkeit im Rahmen des Art. 91b GG für einige Länder möglicherweise weniger attraktiv wird, weil diese systembedingt zu

einem Verlust potenzieller allgemeiner Deckungsmittel führt, die durch den Bund im Rahmen von Forschungs-Bundesergänzungszuweisungen gewährt werden.

### Finanzielle Gesamtwirkung für die Länder

Den unterschiedlichen Finanzausgleichsmodellen, die im Rahmen der Verhandlungen vorgestellt und diskutiert wurden, waren stets Berechnungstabellen beigelegt, die das fiskalische Ergebnis des jeweiligen Modells auswiesen. Verglichen wurde das Ergebnis des nun vereinbarten Reformmodells mit dem finanziellen Resultat, das bei einer Fortsetzung des bisher geltenden Rechts über 2019 hinaus zustande gekommen wäre. Bestandteil des geltenden Rechts und somit auch des herangezogenen Vergleichsszenarios ist, dass explizit bis 2019 befristete Finanzmittel auslaufen und 2020 folglich ersatzlos entfallen. Hierzu zählen neben den Mitteln des Solidarpakts II auch die Entflechtungsmittel,<sup>11</sup> die Mittel aus dem Bundesprogramm im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG),<sup>12</sup> die Konsolidierungshilfen<sup>13</sup> sowie die Finanzhilfen des Bundes für Seehäfen.<sup>14</sup> Unter der Voraussetzung eines ersatzlosen Auslaufens dieser Volumina verzeichnen die Länder 2020 die in Abbildung 2a dargestellten Mehreinnahmen bei Anwendung der neuen Regelungen.

Erkennbar weisen alle Länder erhebliche Mehreinnahmen auf. Die deutlichsten Werte verzeichnen Bremen und das Saarland. Dies ist vor allem auf die neu eingeführten Sanierungshilfen zurückzuführen, die beiden Ländern ab 2020 durch den Bund gewährt werden. Unter den Flächenländern profitiert besonders der Osten Deutschlands. Die Mehreinnahmen aller fünf ostdeutschen Flächenländer sind zum Teil weit überdurchschnittlich. Während sich die Einnahmen dieser Länder auf der horizontalen Ausgleichsstufe gegenüber dem bestehenden System erheblich vermindern, steigen ihre Einnahmen aus vertikalen Mitteln vom Bund in noch deutlicherem Maß. Im Vergleich der Flächenländer lassen sich die hier dargestellten Mehreinnahmen auf Werte zwischen 86 Euro je Einwohner (Niedersachsen) und 245 Euro je Einwohner (Mecklenburg-Vorpommern) quantifizieren.

9 Vgl. etwa T. Lenk, P. Glinka, M. Sunder: Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft im Länderfinanzausgleich, erstellt für die Finanzministerien der Länder Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen, Leipzig 2015; J. Wieland: Das verfassungsrechtliche Gebot der vollständigen Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft in den Länderfinanzausgleich, Rechtsgutachten, erstellt für die Finanzminister der Länder Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen, Speyer 2015; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Mehr Vertrauen in Marktprozesse, Jahresgutachten 2014/15, Wiesbaden 2014, S. 316-363; Deutsche Bundesbank: Zur Reform der föderalen Finanzbeziehungen, Monatsbericht, September 2014, Frankfurt a.M. 2014, S. 35-54.

10 Für 2020 ist folglich der Bericht für 2013 als Datengrundlage maßgebend. Vgl. Gemeinsame Wissenschaftskonferenz: Gemeinsame Förderung von Wissenschaft und Forschung durch Bund und Länder. Finanzströme im Jahr 2013, Materialien der GWK, Nr. 44, Bonn 2015.

11 Nach dem Entflechtungsgesetz vom 5.9.2006 (BGBl. I S. 2098, 2102), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 1.12.2016 (BGBl. I S. 2755) geändert worden ist.

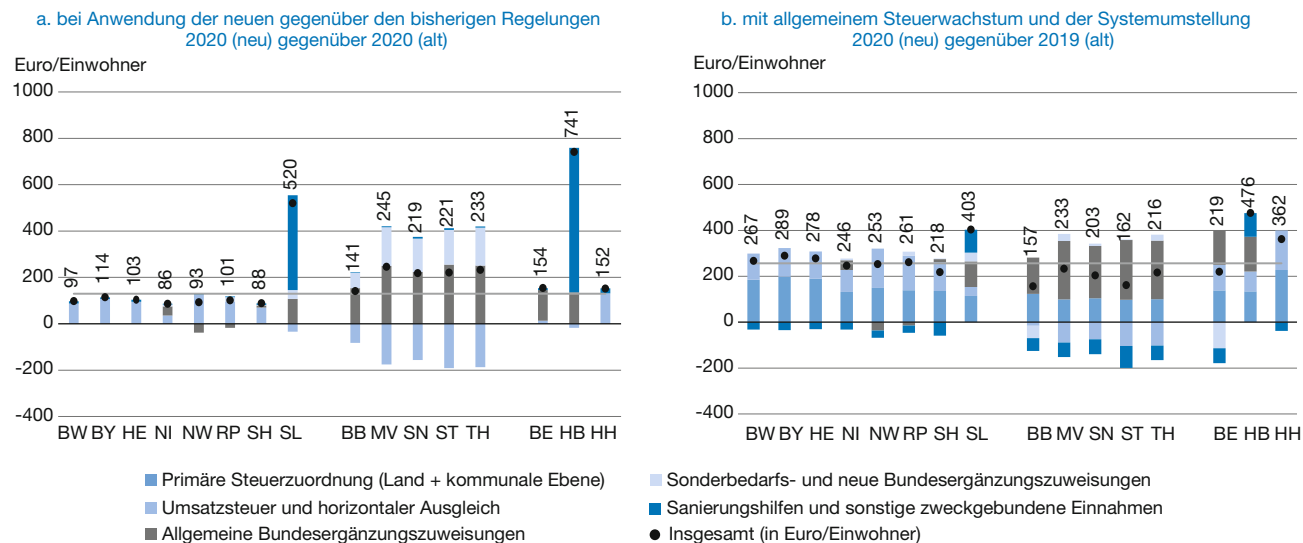
12 Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 28.1.1988 (BGBl. I S. 100), das zuletzt durch Artikel 463 der Verordnung vom 31.8.2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist.

13 Nach dem Konsolidierungshilfengesetz vom 10.8.2009 (BGBl. I S. 2702, 2705).

14 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 vom 20.12.2001 (BGBl. I S. 3955, 3962).

Abbildung 2

## Mehreinnahmen der Länder bei unterschiedlichen Vergleichsrechnungen



Erläuterung: BW = Baden-Württemberg, BY = Bayern, HE = Hessen, NI = Niedersachsen, NW = Nordrhein-Westfalen, RP = Rheinland-Pfalz, SH = Schleswig-Holstein, SL = Saarland, BB = Brandenburg, MV = Mecklenburg-Vorpommern, SN = Sachsen, ST = Sachsen-Anhalt, TH = Thüringen, BE = Berlin, HB = Bremen, HH = Hamburg. Unter „sonstige zweckgebundene Einnahmen“ werden die Entflechtungsmittel, die Mittel aus dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz-Bundesprogramm und die Finanzhilfen des Bundes für Seehäfen subsumiert. Die beschlossene Änderung des Aufbauhilfefonds-Errichtungsgesetzes ist in den Berechnungen ebenfalls berücksichtigt. Für Abbildung 2b: Im Jahr 2019 werden zudem die Konsolidierungshilfen berücksichtigt. Die Mehreinnahmen auf den Ausgleichsstufen sind nicht ausschließlich auf den Systemwechsel zurückzuführen, sondern resultieren auch aus Unterschieden beim insgesamt zur Verfügung stehenden Finanzvolumen sowie den Finanzkraftverhältnissen zwischen den Ländern in den beiden betrachteten Jahren.

Quelle: Steuerschätzung vom Mai 2017; eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Jedoch wird das in diesem Berechnungsschema herangezogene Vergleichsszenario der tatsächlichen Leistungsfähigkeit des bestehenden Finanzausgleichssystems und der darüber hinaus gehenden geltenden Regelungen nicht vollständig gerecht. Ein ersatzloses Auslaufen der genannten, bis 2019 befristeten Mittel entspricht zwar formal dem geltenden Recht, sollte es zum aktuellen Zeitpunkt ohne inhaltliche Neuverhandlungen entfristet werden. Jedoch führt ein vollständiges Außerachtlassen dieser Mittel im Jahr 2020 – trotz formaler Folgerichtigkeit mangels alternativer Varianten einer Status-quo-Verlängerung – auch dazu, dass die derzeitige Systemwirksamkeit nicht vollumfänglich abgebildet wird. Wesentliche Leistungsbestandteile, die derzeit und noch bis 2019 ihre Wirkung entfalten, bleiben unberücksichtigt. Die gewählte Vergleichsperspektive kann daher zu einer verzerrenden Bewertung des vereinbarten Reformsystems führen. Ergänzenden Aufschluss gibt ein Vergleich der Einnahmen des Jahres 2020 bei Anwendung der neuen Regelungen mit denen des Jahres 2019 bei Anwendung des rechtlichen Status quo.

In Abbildung 2b werden die interperiodischen Mehreinnahmen einschließlich des allgemeinen Steuerwachs-

tums dargestellt. Aufgrund der Unterschiede in den Eingangsdaten zwischen 2019 und 2020, den originären Einnahmen in den Ländern, erlaubt der in Abbildung 2b dargestellte Vergleich zwar keine unmittelbare Bewertung des neuen Finanzausgleichssystems. Die Ergebnisse illustrieren jedoch, wie sich die Gesamteinnahmen, einschließlich der kommunalen Ebene, von 2019 zu 2020 unter Berücksichtigung des Systemübergangs voraussichtlich entwickeln werden, nachdem das geltende System 2019 mit all seinen Leistungsbestandteilen letztmals wirksam ist. Die Länder verzeichnen erhebliche interperiodische Einnahmensteigerungen. Im Jahr 2020 stehen ihnen durchschnittlich 256 Euro je Einwohner mehr zur Verfügung als 2019. Davon entfallen 156 Euro je Einwohner auf das originäre Steuerwachstum (ohne den Länderanteil an der Umsatzsteuer). Im Vergleich der einzelnen Flächenländer beträgt das Gesamteinnahmewachstum 157 Euro je Einwohner (Brandenburg) bis 403 Euro je Einwohner (Saarland). Überdurchschnittliche Wachstumswerte verzeichnen insbesondere auch die einkommensstarken Flächenländer Bayern, Hessen und Baden-Württemberg. Die Flächenländer Ostdeutschlands überspringen die „fiskalische Klippe“, die mit der Beendigung des Solidarpakts II lange Zeit befürchtet wurde, deutlich.



Tabelle 1

**Abweichung des Einnahmenniveaus vom Niveau der Wirtschaftskraft in den einzelnen Ländern, 2016**

	A	B	I	II	III	IV	V
	Über- bzw. Unterzeichnung der Wirtschaftskraft in Euro/ Einwohner	in Mio. Euro	Aufkommen zu zerlegender Steuern nach Zerlegung in %	Summe ausgleichs- erheblicher Landes- und Gemeindeeinnahmen in %	Bruttoinlands- produkt in %	Differenz aus I und III in Prozent- punkten	Differenz aus II und III in Prozent- punkten
Bayern	401	5149	122,9	128,8	116,0	6,9	12,8
Hessen	336	2073	123,9	125,1	114,4	9,5	10,7
Schleswig-Holstein	288	823	88,8	91,0	81,9	6,9	9,1
Baden-Württemberg	99	1079	116,8	118,1	115,0	1,8	3,1
Rheinland-Pfalz	25	100	95,6	91,0	90,3	5,3	0,7
Niedersachsen	-4	-31	89,3	87,3	87,4	1,9	-0,1
Nordrhein-Westfalen	-89	-1582	96,3	95,5	98,3	-2,0	-2,8
Brandenburg	-133	-331	76,1	68,1	72,3	3,8	-4,2
Berlin	-186	-655	90,8	90,5	96,5	-5,7	-6,0
Mecklenburg-Vorpommern	-343	-552	58,1	56,5	67,4	-9,3	-10,9
Sachsen-Anhalt	-353	-793	66,1	58,1	69,4	-3,3	-11,3
Hamburg	-378	-677	135,2	150,4	162,4	-27,2	-12,0
Thüringen	-536	-1164	63,9	56,4	73,5	-9,6	-17,1
Saarland	-537	-535	80,7	75,4	92,5	-11,8	-17,1
Sachsen	-546	-2231	64,0	58,7	76,1	-12,1	-17,4
Bremen	-1005	-675	89,6	94,0	126,0	-36,4	-32,0

Anmerkung: Die Euro-Beträge entsprechen den Prozentpunkten der Spalte V. Sie geben die finanzielle Über- bzw. Unterzeichnung der Wirtschaftskraft der Länder je Einwohner und absolut an. Die dargestellten relativen Werte (in %) beziehen sich auf die Pro-Kopf-Einnahmen bzw. das Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt des jeweiligen Landes, einschließlich der kommunalen Ebene im Verhältnis zu den durchschnittlichen Pro-Kopf-Werten.

Quelle: T. Lenk, P. Glinka: Nach der Reform – Die Steuerzuordnung und Steuerzerlegung im horizontalen Verhältnis der Länder. Diskussions- und Forschungsfeld für die nächsten Jahre, in: M. Junkernheinrich, S. Koriath, T. Lenk, H. Scheller, M. Woisin (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2017, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 237, S. 396.

Jedoch weisen sie Werte auf, die zum Teil deutlich unter dem durchschnittlichen Wachstum liegen. Zwar wäre das Ergebnis für die neuen Länder bei einer Fortsetzung des geltenden Rechts ohne eine Verlängerung der befristeten Mittel 2020 geringer ausgefallen. Dennoch können auch die neuen Regelungen ein Auseinanderlaufen der Einnahmenniveaus zwischen den finanzkraftstärksten und den finanzkraftschwächsten Ländern der Bundesrepublik gegenüber 2019 nicht verhindern. Es bleibt abzuwarten, ob die Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen langfristig zu einer wirtschaftlichen und finanziellen Konvergenz beitragen kann.

**Ungenutzte Chancen und zukünftige Reformfelder**

Das Verteilungsergebnis wurde sichtlich zu einer entscheidenden Konsensdeterminante in den Verhandlungen, um zu einer geschlossenen Einigkeit zu gelangen. Die inhaltliche Gestaltung der Systemparameter wurde – unter Berücksichtigung von Maximalforderungen einiger Länder – dem Verteilungsergebnis untergeordnet. Eine

solche Herangehensweise ist zwar pragmatisch – sie hat erkennbar zu einer politischen Lösung geführt. Doch bleiben zugleich viele Fragen offen und zahlreiche Reformnotwendigkeiten bestehen. Beispielsweise wird die Gemeindefinanzkraft auf der horizontalen Ausgleichsstufe weiterhin nur unvollständig einbezogen,<sup>15</sup> wenngleich sich der neu definierte Abschlag im Vergleich zum Status quo reduziert. Zudem ist ungeklärt, wie Unterschiede bei den demografiebedingten (Sonder-)Lasten zwischen den Ländern langfristig ausgeglichen oder zumindest reduziert werden können. Die Länder sind unterschiedlich stark vom bundesweiten Trend der Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung betroffen. Diese Unterschiede machen sich einnahmeseitig durch eine Reduzierung des Steuerpotenzials wie auch ausgabeseitig durch infrastrukturelle Kostenremanenzen bemerkbar. Insbesondere letztere werden durch den bundesstaatlichen Finanzausgleich

<sup>15</sup> Zur Sachgerechtigkeit einer vollständigen Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft vgl. T. Lenk, P. Glinka, M. Sunder, a.a.O.; sowie J. Wieland, a.a.O.

bisher nicht berücksichtigt. Die Einführung eines Demografiefaktors nach dem Vorbild einiger kommunaler Finanzausgleichssysteme<sup>16</sup> wäre ein wichtiger Schritt gewesen, um die Nachhaltigkeit des Systems zu sichern. Diese Chance blieb nun ungenutzt.

Die Reform löst darüber hinaus nicht das Problem der bestehenden starken Diskrepanz zwischen wirtschaftlicher und originär finanzieller Leistungsfähigkeit der Länder. Noch bevor der Finanzausgleich einsetzt, führen die geltenden und zugleich umstrittenen Zuordnungs- und Zerlegungsregeln<sup>17</sup> zu einer Ausgangsverteilung der Einnahmen, die erheblich von der Verteilung der Wirtschaftskraft auf der Länderebene abweicht – zulasten der meisten finanzkraftschwachen und zugunsten der finanzkraftstarken Länder.

Spalte I der Tabelle 1 zeigt die Pro-Kopf-Einnahmen der einzelnen Länder aus den Steuern, die der Steuerzerlegung nach dem geltenden Zerlegungsgesetz<sup>18</sup> unterliegen – dies sind die Lohnsteuer, die Körperschaftsteuer sowie die Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge. In Spalte II ist die Summe aller ausgleichserheblichen Landes- und Gemeindeeinnahmen je Einwohner abgebildet, folglich auch die Steuern, die keiner Zerlegung unterliegen. Spalte III benennt das Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt. Um einen Niveauvergleich zu ermöglichen, sind alle drei Werte jeweils im Verhältnis zum bundesweiten Durchschnitt dargestellt. Die Spalten IV und V weisen schließlich die Differenz in Prozentpunkten aus, die sich zwischen Einnahmenniveau und Wirtschaftskraftniveau ergeben. Die Hauptspalten A und B stellen den vom Wirtschaftskraftniveau abweichenden Teil der originären Gesamteinnahmen in Euro-Beträgen dar; sie bilden folglich

die derzeitige Über- und Unterzeichnung der Wirtschaftskraftniveaus durch die Gesamteinnahmen in den einzelnen Ländern ab. Würde etwa das derzeitige originäre Einnahmenniveau der bayerischen Landes- und Gemeindeebene dem Niveau des regionalen Bruttoinlandsprodukts Bayerns entsprechen, wären die Einnahmen des Freistaates vor Finanzausgleich 5,1 Mrd. Euro geringer. Sachsens Einnahmen (Land und Kommunen) wären hingegen um 2,2 Mrd. Euro höher. Die Anfangsspreizung der ausgleichserheblichen Einnahmen zwischen dem einkommensstärksten und dem -schwächsten Flächenland wäre 23,7 Prozentpunkte geringer. Mit einer Reform der Steuerzuordnung wäre die Chance verbunden gewesen, das originäre Finanzkraftniveau stärker an das Wirtschaftskraftniveau der Länder zu koppeln, die Leistungsgerechtigkeit des Finanzausgleichssystems bereits auf dessen Grundstufe zu erhöhen und folglich die Ausgleichserfordernisse auf den Folgestufen des Systems spürbar zu reduzieren.<sup>19</sup>

Die aktuelle Reform ist somit in zweifachem Sinne richtungsweisend: Sie setzt den rechtlichen und finanzpolitischen Rahmen für die Zeit ab 2020 und definiert zugleich wichtige künftige Debattenfelder für Wissenschaft und Politik im Bereich der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Insgesamt ist die Ratifizierung der Reform durch Bundestag und Bundesrat zwar eine beachtliche Verhandlungsleistung, die Handlungsfähigkeit auf einem der komplexesten Themenfelder des politischen Spektrums beweist. Sachlich überwiegen jedoch die Zweifel an den Details der erzielten Gesamtlösung. Das Ergebnis ist ein erkennbarer Minimalkonsens zur Sicherstellung einer Geschlossenheit der Verhandlungsakteure, bei dem sachliche Ansprüche offenkundig einem Einigungspragmatismus weichen mussten.<sup>20</sup>

16 Vgl. T. Lenk, M. Hesse, O. Lück: Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive, Studie im Auftrag des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern, Leipzig 2013, S. 65.

17 Nach dem Bundesverfassungsgericht soll die Steuerzerlegung vereinnahmungsbedingte Verzerrungen abbauen, die einer Verteilung des Steueraufkommens nach der wirklichen Steuerkraft entgegenstehen. Das örtliche Aufkommen wird somit im Rahmen der primären Steuerzuordnung (vor Finanzausgleich) korrigiert.

18 Zerlegungsgesetz vom 6.8.1998 (BGBl. I S. 1998), das zuletzt durch Artikel 17 des Gesetzes vom 20.12.2016 (BGBl. I S. 3000) geändert worden ist.

19 Für eine ausführliche Erörterung der Sachgerechtigkeit bestehender Zerlegungsregeln vgl. T. Lenk, P. Glinka: Nach der Reform – Die Steuerzuordnung und Steuerzerlegung im horizontalen Verhältnis der Länder. Diskussions- und Forschungsfeld für die nächsten Jahre, in: M. Junkernheinrich, S. Koriath, T. Lenk, H. Scheller, M. Woisin (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2017, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 237, Berlin 2017, S. 396.

20 Für eine ausführliche Kritik vgl. T. Lenk, P. Glinka, O. Rottmann: Schwarz, Rot, Geld. Neuer bundesstaatlicher Finanzausgleich ab 2020. Analyse des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge an der Universität Leipzig in Kooperation mit der KPMG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Leipzig, Berlin 2017.

#### Title: *The New Financial Equalisation System in Germany – Reform and Perspectives*

**Abstract:** *The reorganisation of financial relations between the federal government and the federal states by the German parliament changes the federal system in Germany at crucial points. With the agreed new financial equalisation system a restructuring of the federal solidarity occurs. The federal government gains a lot of responsibility; the federal states receive more revenue, but become more dependent. More income is redistributed, and in different ways, which could counteract the convergence among states. In addition, important reform fields were left unprocessed. The overall result is a political compromise, which is to be criticised objectively.*

**JEL Classification:** E61, E62, H77