

# Die Bund-Länder-Finanzbeziehungen – Zur Neuregelung und ihren Zukunftsperspektiven

von Thomas Lenk und Philipp Glinka

*Die Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern gilt als politischer Erfolg – zuweilen sogar als herausragende Leistung der 18. Legislaturperiode. Dieses Prädikat ist angesichts eines umfassenden Interessenpluralismus, der die Verhandlungen von Beginn an prägte, nicht unberechtigt. Durch die Einigung der politischen Akteure auf eine gemeinsame Lösung wird der rechtliche Rahmen für die Finanzpolitik der kommenden Dekade aufgestellt. Doch das Verhandlungsergebnis zeigt auch, an welchen Systemstellen wichtige Reformen derzeit nicht umsetzbar sind – mangels politischer Dringlichkeit oder politischer Mehrheiten. Dadurch ist das diskursive Zentrum von Forschung und Politik im Bereich der öffentlichen Finanzen für die mittelfristige Zukunft vordefiniert.*

*The reorganization of financial relations between the federation and the states (Länder) in Germany is regarded as a political success – sometimes even as the greatest achievement of the 18<sup>th</sup> legislature. This predicate is justified in view of a comprehensive interest-based pluralism, which marked the negotiations from the beginning. The legal framework for financial policies in the upcoming decade is determined by the agreement of political actors on a common solution. However, the outcome of the negotiations also indicates that important reforms are currently hardly feasible – due to a lack of political urgency and/or political majorities. This pre-defines the discursive center of research and policy in the area of public finance for the medium-term future.*

## I. Thematischer Einstieg und Problembeschreibung

Mit der mehrheitlichen Zustimmung von Bundestag und Bundesrat zu den Gesetzentwürfen der Bundesregierung<sup>1</sup> hat der Gesetzgeber eines der bedeutendsten

1 BT-Drs. 18/11131; BT-Drs 18/11135.

Vorhaben der nun endenden 18. Legislaturperiode zu einem Abschluss gebracht. Das umfassende Gesetzespaket zur Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den Ländern ist am 1. und 2. Juni 2017 nach langen und konfliktbehafteten Verhandlungen der beteiligten Akteure durch beide gesetzgebenden Kammern beschlossen worden. An inhaltlicher Bedeutung, Tragweite und Wirkung fügt sich die beschlossene Reform durchaus in die Reihe weiterer „Wegmarken“ der bundesdeutschen Finanzgeschichte – etwa die Finanzverfassungsreformen der Jahre 1955 und 1969 oder die Föderalismusreformen der Jahre 2006 und 2009 – ein. Doch während der politische Konsens auf einem der sensibelsten Politikfelder positiv konnotiert ist, sind wesentliche langfristige Folgen der konkreten Einigungsdetails, die ab dem Jahr 2020 und mindestens bis zum Jahr 2030 Bestand haben werden, aus verfassungsrechtlicher und finanzieller Perspektive noch nicht abzuschätzen. Denn die Reform verändert den Status quo in umfassender Weise. Sie geht mit zahlreichen Verfassungs- und einzelgesetzlichen Modifizierungen einher. Insgesamt erfordern die beschlossenen Reformdetails Änderungen des Grundgesetzes in 13 Artikeln. Hinzu treten insgesamt 23 neue oder neu gefasste Einzelgesetze.

Daraus ergibt sich ein potenzieller Raum für weitere Normenkontrollanträge beim Bundesverfassungsgericht, dessen bisherige Rechtsprechung, die drei Urteile zum Finanzausgleich in den Jahren 1986, 1992 und 1999, einige wesentliche Details der reformierten Finanzverfassung nicht erfasst. Auch die langfristigen finanziellen Auswirkungen der getroffenen Regelungen sind weitestgehend ungewiss. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass die Steuerschätzungen, die als Basis für einnahmeseitige Modellberechnungen in der Regel herangezogen werden, nicht über die jeweils folgenden fünf Jahre hinausgehen. Schätzungen über einen längeren Zeitraum sind mit einer nochmals größeren Unsicherheit behaftet. Wenig abschätzbar ist auch, welche Folge- und Multiplikatoreffekte aus den Verteilungsergebnissen des neuen Finanzausgleichssystems resultieren werden und wie stark sie bestehende finanzielle Trends verstetigen, verstärken oder abmildern.

Risiken bestehen zudem dahingehend, dass einige bedeutsame Reformanliegen im Spannungsfeld zwischen politischem Lösungsdruck, wissenschaftlichem Anspruch und verwaltungsseitiger Umsetzung zuletzt nicht berücksichtigt wurden. Beispielsweise existiert im Verhältnis der Länder untereinander kein Ausgleichsmechanismus, mit dem Unterschiede bei den demografiebedingten Lasten reduziert werden können. Ein „Demografiefaktor“, wie er zum Teil in den letzten Jahren in kommunale Finanzausgleichssysteme eingebaut wurde, ist im bundes-

staatlichen Finanzausgleich aktuell wie künftig nicht vorgesehen. Auch bleiben die Steuerzuordnungsregeln unverändert, deren Ergebnis die Basis für den anschließenden *Finanzausgleich* bildet, obwohl auf dieser Grundstufe des Finanzausgleichssystems eine Reform vielfach und seit Langem gefordert wird.

Die Maßnahmen, die von politischer Seite im Bereich der föderalen Finanzbeziehungen innerhalb der vergangenen vier Jahre ergriffen wurden, sind umfangreich und stellen die erforderlichen Weichen für die kommende finanzpolitische Dekade. Doch sie sind in der Fachwelt nicht unumstritten. Die jüngste Reform gibt daher Anlass für einen kritischen Rückblick auf die vergangene Legislaturperiode, um den Entstehungsweg der vorgelegten Lösung nachzuzeichnen, und zugleich für einen Ausblick auf nach wie vor bestehende oder neue Problemstellungen, die es künftig wissenschaftlich zu diskutieren und politisch zu lösen gilt. Im Folgenden werden ausgewählte Aspekte beider Betrachtungsperspektiven aufgegriffen und miteinander verknüpft. Dabei sind folgende Leitfragen orientierungs- und maßgebend:

- Welche Rahmenbedingungen lagen den Verhandlungen über die Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen in der 18. Legislaturperiode zugrunde?
- Bleibt die bundesstaatliche Solidarität auch künftig erhalten?
- Welche Risiken birgt das neue Finanzausgleichssystem?
- Welche finanziellen Auswirkungen sind durch die Neuordnung für Bund und Länder zu erwarten?
- Was bleibt auf der (politischen) Reformagenda?

## **II. Welche Rahmenbedingungen lagen den Verhandlungen über die Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen in der 18. Legislaturperiode zugrunde?**

Mit der grundgesetzlichen Verankerung eines strukturellen Neuverschuldungsverbots im Rahmen der Föderalismusreform II hatte der Gesetzgeber bereits im Jahr 2009, also in der vorvergangenen Legislaturperiode, die künftigen finanziellen Rahmenbedingungen für Bund und Länder maßgeblich verändert. Nach Art. 109 Abs. 3 GG sowie Art. 115 GG ist seit dem Haushaltsjahr 2011 die Aufnahme neuer Nettokredite für beide föderalen Ebenen unzulässig. Die Ausgaben des Bundes und der Länder sind demnach im Regelfall<sup>2</sup> ohne Einnahmen aus Kredi-

2 Das Neuverschuldungsverbot sieht Ausnahmeregelungen vor. Für den Bund gilt die Neuverschuldungsgrenze auch dann als eingehalten, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 % des BIP nicht über-

ten zu decken. Eine Übergangsregelung nach Art. 143d GG erlaubte es dem Bund bis zum Haushaltsjahr 2016, von dieser Vorgabe abzuweichen. Für die Länder gilt die Übergangsregelung noch bis Ende des Jahres 2019. Ab 2020 entfällt auch für sie die Möglichkeit der Nettokreditaufnahme.

Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben auch im kommenden Jahrzehnt durch eine angemessene Verteilung der zur Verfügung stehenden Einnahmen sicherzustellen – und zwar ohne Kreditfinanzierungen – erforderte die politische Verständigung über zahlreiche finanzpolitisch relevante Gesetze. Dass die Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den Ländern neu geordnet werden müssen, liegt in der einzelgesetzlichen Ausgestaltung des Status quo begründet. Viele der geltenden Regelungen sind zeitlich befristet worden. Dies gilt für das Maßstäbe gesetz<sup>3</sup> sowie das Finanzausgleichsgesetz<sup>4</sup>. Sie konkretisieren den durch die Verfassung in Art. 107 Abs. 2 GG geforderten Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder. Beide Gesetze laufen zum 31. Dezember 2019 aus. Ebenfalls im Jahr 2019 endet der Solidarpakt II. Das insgesamt 156 Mrd. Euro umfassende Finanzpaket trägt seit dem Jahr 2005<sup>5</sup> zum infrastrukturellen und wirtschaftlichen Aufholprozess der neuen Länder bei. Etwa 105 Mrd. Euro werden über sogenannte Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs gewährt. Das Volumen betrug im Jahr 2005 rund 10,5 Mrd. Euro und wird seitdem kontinuierlich reduziert. 2019 erfolgt die letzte Zahlung in Höhe von 2,1 Mrd. Euro. Die konkrete Verteilung der Mittel auf die einzelnen Länder ist im FAG geregelt. Befristungen bis 2019 unterliegen zudem das Entflechtungsgesetz<sup>6</sup>, das Gesetz über Finanzhilfen des Bundes nach Artikel 104a Abs. 4 GG an die Länder Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen sowie Schleswig-Holstein für Seehäfen<sup>7</sup> sowie das Bundesprogramm im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes<sup>8</sup>. Entschieden werden musste auch über die Fortführung der Regio-

steigen (Art. 109 Abs. 3, Satz 4 GG). Hinzu tritt eine symmetrische Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung. D. h., die kreditpolitischen Spielräume erweitern sich in Zeiten schwacher Konjunktur und werden bei günstiger konjunktureller Lage gegenläufig eingeschränkt, um Wechselwirkungen zwischen konjunkturellen Phasen und den öffentlichen Haushalten Rechnung zu tragen. Kreditaufnahmen sind zudem möglich bei Naturkatastrophen sowie außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen (Art. 109 Abs. 3, Satz 2 GG).

<sup>3</sup> MaßstG, BGBl. I, 2302.

<sup>4</sup> FAG, BGBl. I, 3955, 3956.

<sup>5</sup> Der Solidarpakt II folgt seit dem Jahr 2005 dem Solidarpakt I, der zwischen 1995 und 2004 wirksam war.

<sup>6</sup> EntflechtG, BGBl. I, 2098, 2102.

<sup>7</sup> BFinHBRuaG, BGBl. I, 3955, 3962.

<sup>8</sup> GVFG, BGBl. I, 100.

nalisierungsmittel, die im Regionalisierungsgesetz<sup>9</sup> geregelt sind. Diese Mittel erhalten die Länder seit 1996 aus dem Bundeshaushalt zur Finanzierung von Aufgaben des Schienenpersonennahverkehrs, die ihnen im Kontext der Bahnreform<sup>10</sup> im Jahr 1994 übertragen wurden.

Über die Fortsetzung dieser Regionalisierungsmittel einigten sich Bund und Länder bereits am 24. September 2015. Die Entscheidung darüber bildete den Beginn konkreter (Teil-)Lösungen zur Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen. Vereinbart wurde, dass die Länder im Jahr 2016 eine Summe von 8 Mrd. Euro erhalten und den neuen Ländern sowie dem Saarland darüber hinaus insgesamt weitere 200 Mio. Euro zur Verfügung gestellt werden. Diese Volumina werden bis zum Jahr 2031 mit einer jährlichen Wachstumsrate von 1,8 % gewährt. Ebenso wurde eine Fortsetzung der Mittel im Rahmen des GVFG-Bundesprogramms nach 2019 zwischen der Bundeskanzlerin und den Ministerpräsidenten der Länder vereinbart.

Eine Verständigung über die neu zu ordnenden Hauptaspekte der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, insbesondere über den künftigen bundesstaatlichen Finanzausgleich, blieb bis dahin ohne erkennbaren Erfolg. Als zu stark erwiesen sich lange Zeit die Lösungswiderstände, die im Wesentlichen aus einem komplexen Geflecht von Bundes- und Länderinteressen hervorgingen. Diese verhandlungsrelevanten Interessen waren zahlreich, verschieden und folglich in ihrer Gesamtheit mit Zielkonflikten behaftet – sie bestanden zwischen Bund und Ländern, zwischen Zahler- und Empfängerländern, zwischen Flächenländern und Stadtstaaten. Hinzu traten Sonderinteressen des einwohnerstärksten Landes Nordrhein-Westfalen.<sup>11</sup> Innerhalb dieses vielseitigen Verhandlungsrahmens überrascht der wenig geradlinige Verlauf des politischen Einigungsprozess nicht. Seit 2014 wurden mehrfach und von verschiedenen Akteuren neue Finanzausgleichsmodelle vorgestellt und mangels Konsensfähigkeit wieder verworfen. Zu nennen ist z. B. das erste sogenannte *Schäuble-Scholz-Papier* im Herbst 2014 oder das *Modell des Bundes* im April 2015.<sup>12</sup> Am 14. Oktober 2016 gelang schließlich der entscheidende Durchbruch in den Verhandlungen über den künft-

9 RegG, BGBl. I, 2378, 2395.

10 Eisenbahnneuordnungsgesetz: ENeuOG, BGBl. I, 2378; 1994 I, 2439.

11 Für eine ausführliche und systematische Beschreibung der verschiedenen Interessen siehe *Lenk, T./Glinka, P.: Interessenausgleich unter den Ländern? Eine finanzwissenschaftliche Bewertung des MPK-Beschlusses*, in: Junkernheinrich, M. et al. (Hg.): *Verhandlungen zum Finanzausgleich*. Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2016, Berlin, 2016, 131-146.

12 Für eine Übersicht des Verhandlungsverlaufs siehe *Buscher, D.: Dokumentenhang*, in: Junkernheinrich, M. et al. 2016, a.a.O., 273-330.

tigen bundesstaatlichen Finanzausgleich ab 2020 und über die Gewährung einiger zweckgebundener Mittel (vgl. *Tab. 1*). Das Finanzausgleichsmodell, das von den Regierungschefs des Bundes und der Länder beschlossen wurde, folgte weitestgehend einem Vorschlag, auf den sich die Länder im Rahmen der Ministerpräsidentenkonferenz am 3. Dezember 2015 geeinigt hatten.<sup>13</sup> Dieser Vorschlag setzt jedoch ein stärkeres finanzielles Engagement des Bundes innerhalb des Finanzausgleichssystems in Höhe von rund 10 Mrd. Euro p.a. voraus.<sup>14</sup> Im Gegenzug mussten die Länder der Übertragung einiger wichtiger Kompetenzen an den Bund im Bereich der Steuerverwaltung, der Digitalisierung, der Verwaltung von Bundesfernstraßen sowie bei Investitionen in die kommunale Bildungsinfrastruktur finanzschwacher Kommunen zustimmen. Mit dem Gesamtpaket wurde das bestehende System der Verteilung von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen in Deutschland deutlich vertikalisiert.

### **III. Bleibt die bundesstaatliche Solidarität auch künftig erhalten?**

Der neue bundesstaatliche Finanzausgleich ist das zentrale Element der Einigung zwischen Bund und Ländern. Er wurde im Rahmen der Grundsatzvereinigung vom 14. Oktober 2014 beschlossen und ist seitdem durch den Gesetzgeber konkretisiert und ratifiziert worden. Er folgt einer grundsätzlich anderen Umverteilungslogik als das bestehende System. Der im Jahr 2019 letztmals wirksame Status quo besteht aus vier aufeinanderfolgenden Stufen: Nach der *primären Steuerzuordnung*, die das originäre Allokationsergebnis hervorbringt, folgen die Ausgleichsstufen, die zu einem Ausgleich der originären Finanzkraftunterschiede führen. Bereits die zweite Systemstufe, die Zuordnung des Länderanteils an der Umsatzsteuer auf die einzelnen Länder, enthält mit dem sogenannten *Umsatzsteuervorwegausgleich* ein wirksames Element des Einnahmenausgleichs. Einnahmen schwachen Ländern werden Ergänzunganteile gewährt, die das Niveau ihrer Finanzausstattung spürbar anheben und deutlich dem Länderdurchschnitt annähern.

13 Von diesem Länder-Vorschlag abweichend ging nur eine Detailänderung in die Gesamtlösung ein. Die Übertragung eines Teils des Umsatzsteueraufkommens vom Bund auf die Länder erfolgt demnach nicht – wie ursprünglich vorgeschlagen – vollständig in Form von Umsatzsteuerpunkten, sondern zum Teil in Form eines Festbetrags. Dies bewirkt, dass die damit verbundene Mehrbelastung des Bundes und die äquivalenten Mehreinnahmen der Länder künftig nicht vollständig, sondern nur teilweise an das Gesamtaufkommen der Umsatzsteuer gekoppelt sind und folglich nur begrenzt einem dynamischen Anstieg unterliegen.

14 Diese Mehrbelastungen des Bundes steigen in den Jahren nach 2020 voraussichtlich weiter an.

*Tabelle 1:* Regelungen zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen in der 18. Legislaturperiode

	Geltungsbeginn	Geltungsdauer der Regelung	Jährliches Volumen	Föderale Transferrichtung
<b>Regionalisierungsmittel</b>	2016; bereits vorher in ähnlicher Form geltend	bis 2031	8,2 Mrd. € in 2016, dann 1,8 % p.a. ansteigend bis 2031	Bund an Länder
<b>GVFG-Bundesprogramm</b>	bereits geltend; über 2019 hinaus verlängert	unbefristet	rd. 333 Mio. €	Bund an Länder
<b>Bundesstaatl. Finanzausgleich</b>	2020	unbefristet, mindestens bis 2030	variiert nach Finanzkraftrelationen zwischen den Ländern; voraussichtliches Ausgleichsvolumen in 2020: rd. 29,1 Mrd. €	zwischen Bund und Ländergesamtheit; zwischen den Ländern
<b>Sanierungshilfen</b>	2020	unbefristet	800 Mio. €	Bund an Bremen und das Saarland (je 400 Mio. €)
<b>Finanzhilfen für Seehäfen</b>	bereits geltend; über 2019 hinaus verlängert	unbefristet	rd. 38 Mio. €	Bund an Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein
<b>Kommunalinvestitionsförderungsfonds</b>	bereits geltend	finanzielle Aufstockung zwischen 2017 und 2020	zusätzliche 3,5 Mrd. € über gesamten Zeitraum	Bund an Länder

*Quelle:* Eigene Darstellung.

Daran schließt der *Länderfinanzausgleich im engeren Sinne* – die dritte Stufe des Systems – an. Finanzkraftunterschiede, die nach dem Umsatzsteuervorwegausgleich bestehen, werden durch Zuweisungen an finanzkraftschwache Länder und Beiträge finanzkraftstarker Länder ausgeglichen. Die Länder stehen folglich unmittelbar finanziell füreinander ein. Auf der vierten Systemstufe gewährt der

Bund leistungsschwachen Ländern ergänzende Zuweisungen zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs (*Bundesergänzungszuweisungen*, kurz: BEZ). Durch allgemeine BEZ werden Finanzkraftlücken im Anschluss an den Länderfinanzausgleich zusätzlich ausgeglichen. Bis zu dieser Stufe erfolgt eine deutliche Reduzierung, jedoch kein Vollausgleich originärer Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern. Die Reihenfolge der Finanzkraft bleibt auch nach den allgemeinen BEZ gewahrt. Darüber hinaus gewährt der Bund einigen Ländern BEZ zum Ausgleich von klar definierten Sonderbedarfen (SoBEZ). Die neuen Länder erhalten – finanziert über den Solidarpakt II – SoBEZ zur Deckung teilungsbedingter Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf sowie zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft. Weitere SoBEZ erhalten die ostdeutschen Flächenländer zum Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit und der daraus entstehenden überproportionalen Lasten bei der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige (AL-BEZ). Insgesamt zehn Länder empfangen SoBEZ aufgrund überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung (Pol-BEZ).<sup>15</sup>

Die beschriebene bestehende Systemstruktur verändert sich mit dem Übergang auf das neue, nun beschlossene Finanzausgleichsmodell im Jahr 2020 deutlich. Die bisherigen zentralen Ausgleichsstufen – der Länderfinanzausgleich im engeren Sinne und der vorgeschaltete Umsatzsteuervorwegausgleich – werden abgeschafft bzw. zu einer Stufe zusammengefasst und deutlich modifiziert. Der horizontale Ausgleich zwischen den Ländern wird ab dem Jahr 2020 über die Zuordnung des Länderanteils an der Umsatzsteuer erfolgen. Der Gesamtanteil der Länder an der Umsatzsteuer, die als Gemeinschaftssteuer vertikal zwischen dem Bund, den Ländern und den Kommunen aufgeteilt wird, ergibt sich aus den festgelegten Zuordnungsquoten nach dem (neu gefassten) Finanzausgleichsgesetz. Im Jahr 2020 beträgt der Länderanteil demnach rund 45,2 %, zuzüglich eines Festbetrags in Höhe von ca. 4,3 Mrd. Euro zulasten des Bundes.<sup>16</sup> Die Zuordnung dieses Volumens auf die einzelnen Länder erfolgt dann grundsätzlich nach dem Einwohnerprinzip. Darüber hinaus – dies ist die künftige Ausgleichskomponente – erhalten finanzkraftschwache Länder einen Zuschlag, während sich der Anteil finanzkraftstarker Länder reduziert. Bei der Berechnung der Finanzkraft der einzelnen Länder werden die ausgleichserheblichen Einnahmen der

<sup>15</sup> Für eine systematische Darstellung des bestehenden Finanzausgleichssystems siehe Lenk, T.: Föderalismusreform III – Kritische Analyse der föderalen Finanzbeziehungen und aktuell diskutierte Reformansätze, in: ifst Institut Finanzen und Steuern, Schrift Nr. 501, Berlin, 2014.

<sup>16</sup> Ab dem Jahr 2021 erhöht sich dieser Festbetrag auf rund 4,5 Mrd. Euro.

Gemeindeebene<sup>17</sup> zu 75 % (bisher 64 %) angerechnet. Einnahmen aus der Förderabgabe gehen zu 33 % in die Berechnung ein. Finanzkraftlücken werden mit einem einheitlichen Tarif von 63 % (bisher mit einem linear-progressiven Tarif zwischen 44 % und 75 %) ausgeglichen. Anschließende allgemeine BEZ werden leistungsschwachen Ländern im Vergleich zum bestehenden System mit höherer Ausgleichsgrenze als bisher und erhöhtem Ausgleichsgrad gewährt. Finanzkraftlücken bis 99,75 % (bisher 99,5 %) gleicht der Bund mit einem Tarif von 80 % (bisher 77,5 %) aus. Die teilungsbedingten SoBEZ werden ab dem Jahr 2020 nicht mehr gewährt. Sie laufen mit dem Jahr 2019 – wie es die derzeitige Gesetzeslage vorsieht – aus. Die AL-BEZ sowie die Pol-BEZ werden in das neue Ausgleichssystem übernommen. Darüber hinaus führt der Gesetzgeber zum Jahr 2020 zwei neue Bundesergänzungszuweisungen ein. Hierzu zählen die sogenannten *Gemeindesteuerkraftzuweisungen*. Sie werden leistungsschwachen Ländern gewährt, deren ausgleichserhebliche Gemeindesteuerkraft geringer als 80 % des bundesweiten Durchschnitts ist. Die Lücke bis zu diesem Wert wird zu 53,5 % geschlossen. *Forschungs-BEZ* erhalten ab 2020 leistungsschwache Länder, die unterdurchschnittliche Pro-Kopf-Nettozuflüsse aus der Forschungsförderung von Bund und Ländern nach Art. 91b GG erhalten. Lücken bis zu 95 % des durchschnittlichen Nettozuflusses werden zu 35 % ausgeglichen.

Im Rahmen der Erfüllung des verfassungsrechtlichen Anspruchs nach Art. 107 Abs. 2 GG, Unterschiede in der Finanzkraft der Länder angemessen auszugleichen, nimmt das neue Finanzausgleichsgesetz finanzkraftstarke Länder und den Bund in anderer Weise und in veränderten Relationen zueinander in die Finanzierungspflicht als das bestehende Regelwerk. Die Bedeutung der BEZ, die allein ihrem Namen nach ergänzenden Charakter tragen (sollten), nimmt im neuen Ausgleichssystem spürbar zu. Dies gilt finanziell, begründet durch einen höheren Anteil am Gesamtausgleichsvolumen, und auch systemstrukturell, begründet durch eine höhere Sichtbarkeit und inhaltliche Ausweitung vertikaler Ausgleichsstufen bei gleichzeitiger Konsolidierung des horizontalen Ausgleichs und einem Wegfall direkter Solidarität zwischen den Ländern. Denn Zahlerländer, die mit eigenen, bereits verbuchten Haushaltsmitteln zum Finanzkraftausgleich zwischen den Ländern beitragen – im Jahr 2016 waren dies im Länderfinanzausgleich die Länder Bayern, Baden-Württemberg und Hessen – entfallen in diesem System. Die Abschläge, die finanzkraftstarke Länder gleichwohl im Rahmen der

17 Hierzu zählen die kommunalen Anteile an den Gemeinschaftssteuern, d. h. an der Lohn- und Einkommensteuer, der Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge und der Umsatzsteuer, sowie die hebesatzbereinigten Realsteuereinnahmen (Grundsteuern A und B, Gewerbesteuer).

neuen Umsatzsteuerzuordnung hinnehmen müssen, sind formal kein Finanzausgleichsbeitrag, sondern Bestandteil des durch den neu gefassten Art. 107 vorgesehenen „regulären“ Zuordnungsschlüssels. Ein direktes Einstehen der Länder für einander wie im geltenden Länderfinanzausgleich sieht das neue Ausgleichssystem nicht vor. Stattdessen gewinnen Bundesmittel spürbar an Bedeutung. Die bundesstaatliche Solidarität bleibt somit auch im neuen Ausgleichssystem erhalten, sie nimmt jedoch eine neue, in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland bisher unbekannte Form an.

#### **IV. Welche Risiken birgt das neue Finanzausgleichssystem?**

Dass eine Entscheidung über die künftigen föderalen Finanzbeziehungen getroffen wurde, erhöht die Planungssicherheit der finanzpolitischen Akteure auf allen staatlichen Ebenen über das Jahr 2019 hinaus. Bei Betrachtung der konkreten Details der Einigung ist jedoch zugleich festzustellen, dass die Risiken, die mit der Neuregelung einhergehen, umfassender sind als bei einer Verlängerung des Status quo. Diese zusätzlichen Risiken, die für die Geschlossenheit der Verhandlungsakteure politisch in Kauf genommen werden (mussten), haben verschiedene Ursachen, die im Wesentlichen unbestimmte mittel- und langfristige Wirkungsweisen verbinden. Wie etwa die beschriebene Vertikalisierung des Finanzausgleichssystems langfristig die föderalen Kräfteverhältnisse zwischen Bund und Ländern verändert und wie sich etwaige Veränderungen auf Qualität und Quantität der öffentlichen Aufgabenerbringung auswirken, lässt sich zwar skizzieren, ist jedoch tatsächlich ungewiss. Offen ist auch, wie robust das neue Finanzausgleichssystem in der Gesamtheit seiner Ausgleichsstufen ist, wie es bei konjunkturellen Schwankungen wirkt und ob es langfristig die Erfolge des bestehenden Systems fortsetzen kann. Unterschiede in der originären Leistungsfähigkeit der Länder und folglich die Abhängigkeit der finanzkraftschwächsten Länder, die auch 30 Jahre nach der deutschen Wiedervereinigung die Flächenländer Ostdeutschlands sein werden, von der föderalen Solidarität zu reduzieren.

Die Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft zu 75 % ist gegenüber dem Status quo eine systematische Verbesserung. Zweifelsfrei ist dieser konkret gewählte Grad der Anrechnung nicht sachlich fundiert, sondern ein politisches Ergebnis, das aus verschiedenen und von finanziellen Interessen getragenen Grundsatzpositionen hervorgeht. Denn der Grad der Berücksichtigung kommunaler Einnahmen im Finanzausgleichssystem tangiert die Länder – alle Länder – unmittelbar. Weil Länder- und Gemeindefinanzkraft in der Regel eine hohe Parallelität aufweisen, d. h. finanzkraftstarke Länder auch auf der Gemeindeebene finanzkraft-

stark und finanzkraftschwache Länder auch auf der Gemeindeebene finanzkraftschwach sind, führt die Einbeziehung kommunaler Einnahmen zu einer Vergrößerung der Finanzkraftspreizung. Innerhalb der Ausgleichsmechanismen bedeutet dies einen Anstieg des erforderlichen Ausgleichsvolumens – finanziell zulasten finanzkraftstarker und zugunsten finanzkraftschwacher Länder.

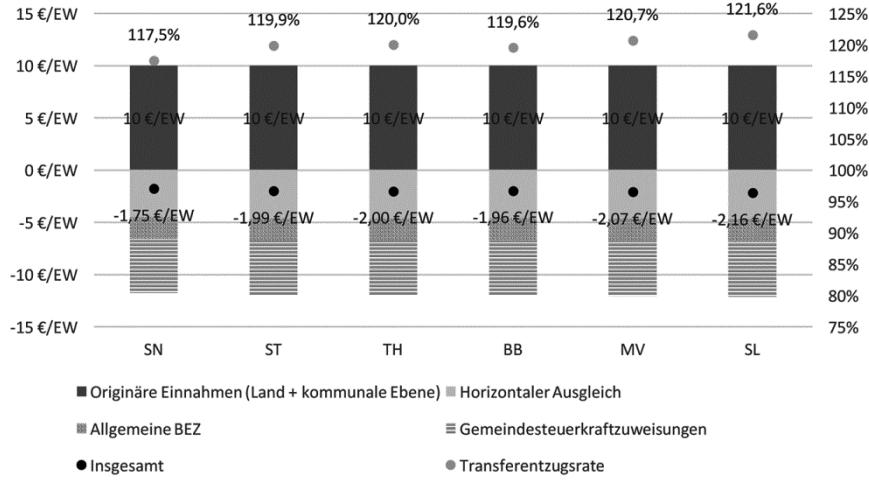
Richtig ist, dass die Gemeinden verfassungsrechtlicher Bestandteil der Länder sind und nur eine vollständige, ungekürzte Berücksichtigung der Landes- und der Gemeindefinanzkraft zu einer unverzerrten Darstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit und somit auch der Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit zwischen den Ländern führen kann.<sup>18</sup> Eine 75-prozentige Einbeziehung kann daher als *vergleichsweise richtig* bezeichnet werden, wird das bestehende System als Maßstab für diesen Vergleich herangezogen. Gleichwohl ist mit dem weiterhin bestehenden Abschlag in Höhe der übrigen 25 % die systematische Berücksichtigung der ausgleicherheblichen kommunalen Einnahmen auch im neuen System sachlich nicht konsequent. Die Reform bleibt an dieser Stelle unvollkommen.

Mit erheblichen Risiken gehen die *neuen* Zuweisungen des Bundes an leistungsschwache Länder einher. In besonderem Maße gilt dies für die Gemeindesteuerkraftzuweisungen. In Verbindung mit den weiteren Ausgleichsstufen des neuen Finanzausgleichssystems besteht für die Länder, die Empfänger dieser Gemeindesteuerkraftzuweisungen sind, ein finanzieller Anreiz zur Reduzierung der Gemeindefinanzkraft. Erhöhungen der ausgleicherheblichen kommunalen Einnahmen aus eigener Kraft hingegen werden bei sonst gleich bleibenden Bedingungen durch die Summe der Systemstufen nicht nur vollständig abgeschöpft, sondern führen darüber hinaus sogar zu Mindereinnahmen. Berechnungen von *Lenk* und *Glinka* zeigen, dass Veränderungen bei der Gemeindefinanzkraft bei sonst konstanten Parametern je nach betrachtetem Land gegenläufige Effekte in Höhe von 117,5 % (Sachsen) bis 121,6 % (Saarland) des finanziellen Ursprungsefekts folgen. D. h., eine Erhöhung der Gemeindefinanzkraft in Höhe von 10 Euro je Einwohner (beispielhaft nach Abb. 1) führt *ceteris paribus* zu einem Gesamteinnahmenverlust (Land und Kommunen) zwischen 1,75 Euro und 2,16 Euro je Einwohner. Entsprechend hoch wären *vice versa* die Mehreinnahmen im Falle einer originären Pro-Kopf-Gemeindefinanzkraftreduzierung von 10 Euro.

<sup>18</sup> Zur finanzwissenschaftlichen Begründung einer vollständigen Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft siehe *Lenk, T./Glinka, P./Sunder, M.*: Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft im Länderfinanzausgleich, Leipzig, 2015; zur rechtswissenschaftlichen Begründung siehe *Wieland, J.*: Das verfassungsrechtliche Gebot der vollständigen Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft in den Länderfinanzausgleich, Speyer, 2015.

Auch wenn Möglichkeiten der aktiven Steuerung der ausgleichserheblichen Gemeindefinanzkraft nicht unbegrenzt bestehen und weitere nicht-ökonomische Effekte in einem konkreten Fall mit zu berücksichtigen wären, sind die Folgen eines solchen systemischen Leistungsanreizes, den es in der Finanzausgleichshistorie der Bundesrepublik Deutschland in vergleichbarer Form noch nie gegeben hat, dennoch nur schwer kalkulierbar.

*Abbildung 1:* Finanzielle Auswirkungen einer Erhöhung der Gemeindefinanzkraft um 10 Euro je Einwohner, 2020



*Quelle:* Eigene Darstellung, in Anlehnung an: Lenk, T./Glinka, P.: Gute Absichten, riskante Wirkung. Zur Berücksichtigung der Gemeindefinanzkraft im bundesstaatlichen Finanzausgleich ab 2020, in: ifo Schnelldienst 11 (2017), München, 45; Anmerkungen: Datengrundlage ist die Steuerschätzung vom Mai 2017. SN = Sachsen, ST = Sachsen-Anhalt, TH = Thüringen, BB = Brandenburg, MV = Mecklenburg-Vorpommern, SL = Saarland.

Das Risiko, das mit der Implementierung der Gemeindesteuerkraftzuweisungen eingegangen wird, hätte durch eine alternative Ausgestaltung dieses Instruments vermieden werden können. Insbesondere hätte eine Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft im horizontalen Ausgleich zu 100 %, die rechtliche und wirtschaftliche Sachargumente nahelegen,<sup>19</sup> Gemeindesteuerkraftzuweisungen o. ä. insgesamt obsolet werden lassen. Die tatsächlichen Auswirkungen der nunmehr beschlossenen Ausgestaltungsform und etwaige einzelgesetzliche Korrekturen-

19 Neben Lenk/Glinka/Sunder, a.a.O. und Wieland, a.a.O. kommen auch zahlreiche weitere wissenschaftliche Untersuchungen zu diesem Ergebnis. Siehe z. B. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Mehr Vertrauen in Marktprozesse, Jahresgutachten 2014/15, Wiesbaden, 2014, 316-363; Deutsche Bundesbank: Zur Reform der föderalen Finanzbeziehungen, Monats-Monatsbericht September 2014, Frankfurt a. M., 2014, 35-54.

fordernisse werden erst *ex-post*-Untersuchungen zeigen können.<sup>20</sup>

Die Frage, warum es darüber hinaus einer Ergänzung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs um sogenannte Forschungs-BEZ bedurfte, ist sachlich bisher nicht (stringent) beantwortet worden. Vieles spricht jedoch gegen die Aufnahme eines solchen Instruments. Denn auch dieses ist in seiner Wirkungsweise unerprobt und in seiner inhaltlichen Anknüpfungsgröße, nämlich unterdurchschnittliche Nettozuflüsse aus der Forschungsförderung, risikobehaftet. Zum einen kann über das Finanzausgleichssystem nicht sichergestellt werden, dass die gewährten Mittel tatsächlich für die Förderung von Forschung und Wissenschaft eingesetzt werden. Denn im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs wird ausschließlich die Verteilung allgemeiner Deckungsmittel geregelt. Diese können zwar wie im Bereich der SoBEZ semantisch an einen bestimmten Zweck gekoppelt werden, die tatsächliche Verwendung der Mittel unterliegt jedoch keiner konkreten rechtlichen oder investiven Zweckbindung. Sie ist den Ländern selbst überlassen. Eine gleichmäßige Verteilung von Mitteln der Forschungsförderung hätte über andere Kanäle außerhalb des Finanzausgleichssystems folglich zielgerichteter organisiert werden können. Zum anderen treten aus Sicht leistungsschwacher Länder die Forschungs-BEZ durch ihre Gewährungskausalität in eine zweifelhafte Konkurrenz zur eigenen Förderfähigkeit im Bereich der Forschung. Denn die zweckungebundenen Forschungs-BEZ werden dann gewährt, wenn die Nettozuflüsse bei der Forschungsförderung besonders gering sind *et vice versa*. Diese Konstellation kann dazu führen, dass die Schaffung und Stärkung der eigenen Förderfähigkeit an Attraktivität verliert, weil ihre Vernachlässigung unter Umständen finanzielle Vorteile im Rahmen des Finanzausgleichssystems schafft.

## V. Welche finanziellen Auswirkungen sind durch die Neuordnung für Bund und Länder zu erwarten?

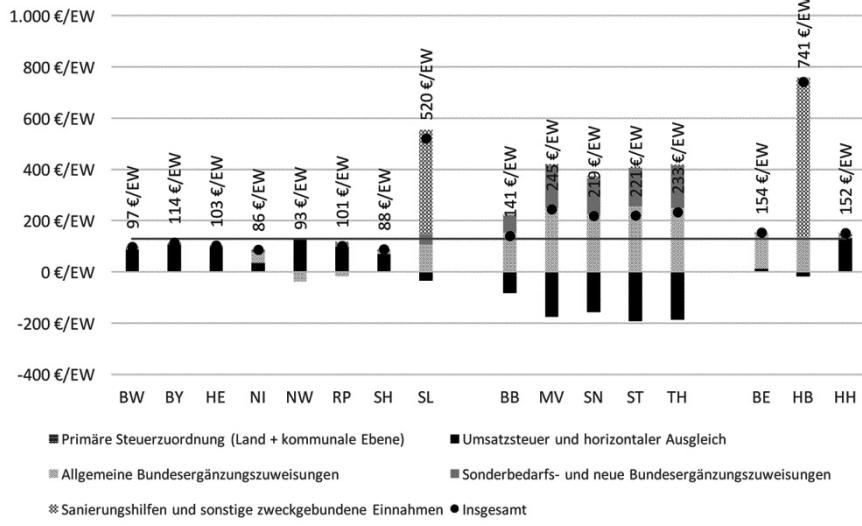
Bereits frühzeitig in der Verhandlungsphase galt die Prämisse, dass durch die Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen kein Land finanziell schlechter gestellt werden darf als bei einer Verlängerung des Status quo. Als Grundlage für die Modellrechnungen wurden die Ergebnisse der jeweils aktuellen Steuerschätzung herangezogen. Diese weisen die Steuereinnahmen von Bund, Ländern und der Gemeindeebene der Länder für die jeweils fünf folgenden Jahre aus.

Die Leistungsfähigkeit der verschiedenen Finanzausgleichsmodelle, die während der Reformverhandlungen im Fokus der Debatte standen, wurde stets aus einem

20 Vgl. Lenk, T./Glinka, P.: Gute Absichten, a.a.O, 41-48.

rechnerischen Vergleich mit dem bestehenden System abgeleitet. Zentrale Vergleichsgröße waren die Ergebnisse nach allen Ausgleichsstufen. Für das bestehende System wurde dabei unterstellt, dass bei seiner Verlängerung die explizit befristeten Mittel – dem aktuellen geltenden Recht entsprechend – nicht verlängert, modifiziert oder ersetzt werden würden, sondern ab 2020 vollständig entfallen. Die Mittel aus dem Solidarpakt II, die Entflechtungsmittel, das GVFG-Bundesprogramm sowie die Finanzhilfen des Bundes für Seehäfen wurden folglich für das Jahr 2020 bei Anwendung des bestehenden Systems nicht berücksichtigt. In einem solchen *statischen* Vergleich erzielen die Länder im Jahr 2020 die in Abb. 2 dargestellten „Mehreinnahmen“.

*Abbildung 2: Mehreinnahmen der Länder gegenüber einer Verlängerung des bestehenden Systems, 2020*

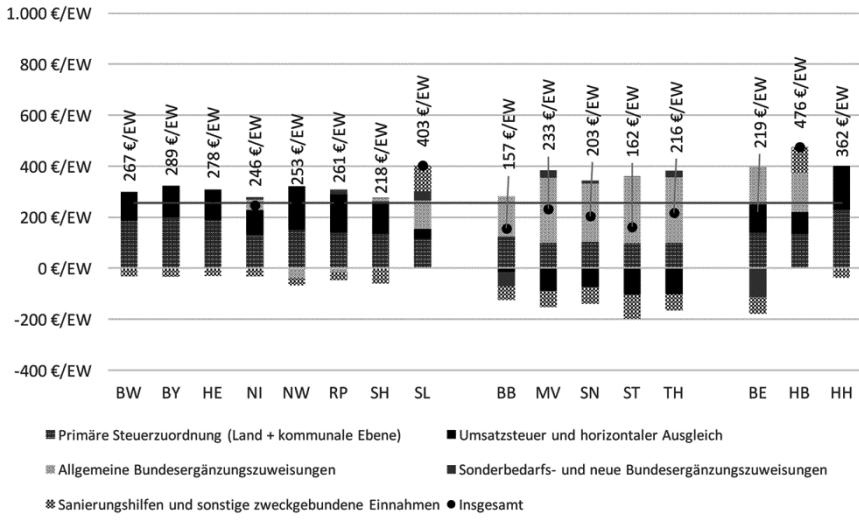


*Quelle:* Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Datengrundlage: Steuerschätzung vom Mai 2017.  
*Anmerkungen:* BW = Baden-Württemberg, BY = Bayern, HE = Hessen, NI = Niedersachsen, NW = Nordrhein-Westfalen, RP = Rheinland-Pfalz, SH = Schleswig-Holstein, SL = Saarland, BB = Brandenburg, MV = Mecklenburg-Vorpommern, SN = Sachsen, ST = Sachsen-Anhalt, TH = Thüringen, BE = Berlin, HB = Bremen, HH = Hamburg.

Neben Bremen und dem Saarland, die von den ihnen ab 2020 gewährten Sanierungshilfen in Höhe von jeweils 400 Mio. Euro jährlich profitieren, weisen insbesondere die ostdeutschen Flächenländer bei diesem Vergleich überdurchschnittliche Mehreinnahmen auf. Dies ist erkennbar auf die zusätzlichen Mittel des Bundes zurückzuführen, während sich die Einnahmen aus Umsatzsteuerzuordnung und horizontalem Ausgleich für sie deutlich reduzieren. Dazu korrespondierend werden

die einnahmestärkeren Länder – vor allem die, die bisher im Länderfinanzausgleich Zahlerländer sind – spürbar entlastet. Die Werte der weiteren Länder ergeben sich in unterschiedlicher Weise. Im Vergleich der Flächenländer erzielen die Länder insgesamt Mehreinnahmen (gegenüber dem Status quo) zwischen 86 Euro je Einwohner (Niedersachsen) und 245 Euro je Einwohner (Mecklenburg-Vorpommern). Die Belastungen, die dem entgegenstehen, fallen beim Bund an.

*Abbildung 3:* Mehreinnahmen 2020 gegenüber 2019 bei Berücksichtigung des allgemeinen Steuerwachstums und der Systemumstellung



*Quelle:* Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Datengrundlage: Steuerschätzung vom Mai 2017.

Im Vergleich zu 2019, wenn das bestehende System letztmals zur Anwendung kommt, verzeichnet der Bund jedoch auch Entlastungen, die es bei der Bewertung der Reformergebnisse zu berücksichtigen gilt. Gegenüber dem Vorjahr ist er aufgrund der entfallenden Zahlungen im Rahmen des Solidarpakts II im Jahr 2020 um 2,1 Mrd. Euro geringer belastet. Zudem laufen die Entflechtungsmittel, die 2019 noch gewährt werden, aus. Auch die Konsolidierungshilfen für die Länder Berlin, Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt, die hälftig durch den Bund finanziert werden, entfallen im Jahr 2020. Das GVFG-Bundesprogramm sowie die Finanzhilfen des Bundes für Seehäfen werden in bisher bestehendem Volumen weiterhin gewährt. Sie stellen folglich keine Mehrbelastungen des Bundes dar, sondern setzen die Belastungen des Jahres 2019 und der Vorjahre unverändert fort. Die Länder hingegen verzeichnen gegenüber 2019 auch Mindereinnahmen. Die interperiodisch entfallenden Mittel

aus dem Solidarpakt II, aus dem Entflechtungsgesetz sowie dem Konsolidierungshilfengesetz<sup>21</sup> gehen aus den Vergleichswerten der *Abb. 2* nicht hervor, da sie nach geltendem Recht im Jahr 2020 kein Bestandteil des bestehenden Systems mehr wären.

Ein ergänzendes, die interperiodischen Effekte einschließendes Bild entsteht bei einem Vergleich der insgesamt zur Verfügung stehenden Einnahmen im Jahr 2020 gegenüber 2019. *Abb. 3* zeigt das Einnahmenwachstum der einzelnen Länder zwischen diesen Jahren.

Dabei sind sowohl das allgemeine originäre Steuerwachstum (vor Finanzausgleich) als auch die Mitteldistribution durch das jeweilige Finanzausgleichssystem (2019 durch das bestehende System, 2020 durch das neue System) und darüber hinausgehende Mittelzuflüsse, die im Rahmen der Neuordnung verhandelt wurden, berücksichtigt. Da die Werte auch Unterschiede zwischen den Ländern im allgemeinen originären Steuerwachstum enthalten, sind sie nicht das alleinige Resultat des neuen Finanzausgleichssystems. Ihre Aussagekraft und ihr Mehrwert gegenüber *Abb. 2* besteht darin, dass sie die *Einnahmenentwicklung* der Länder (einschließlich der kommunalen Ebene) auf der Grundlage der aktuellen Steuerschätzung wiedergibt und dabei alle bisher quantifizierbaren Effekte, einschließlich die der Umstellung des Finanzausgleichssystems, einbezieht. Es handelt sich hierbei – anders als in *Abb. 2* – um einen *dynamischen* Vergleich.

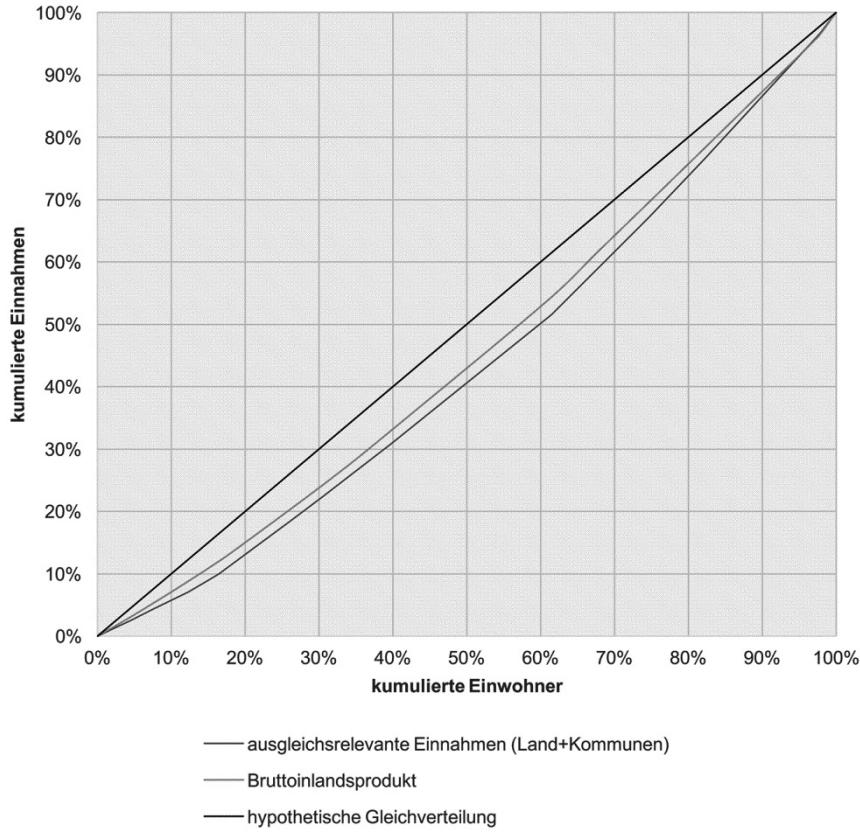
Aus dieser Perspektive wird deutlich, dass zwar alle Länder im Jahr 2020 erhebliche Mehreinnahmen verzeichnen werden, diese sich jedoch auf die einzelnen Länder nach allen Ausgleichsstufen nicht zugunsten einer innerdeutschen Konvergenz verteilen. Für die ostdeutschen Flächenländer besteht angesichts der ausgewiesenen Ergebnisse erkennbar nicht die Gefahr einer „fiskalischen Klippe“, die nach dem Auslaufen des Solidarpakts II in der Vergangenheit mehrfach prognostiziert worden war. Die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel wachsen jedoch weitaus weniger stark als im bundesweiten Durchschnitt, während das Einnahmenwachstum in den finanzkraftstarken Ländern (Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Hamburg) den Durchschnittswert deutlich übersteigt. Im Hinblick auf eine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet, die durch die Verfassung angestrebt wird, ist eine solche Verteilung der interperiodischen Mehreinnahmen zweifelsfrei nachteilig. Das neue Finanzausgleichssystem führt zwar zu einem Ausgleich originärer Wachstumsunterschiede; gleichwohl kann es eine zunehmende Spreizung der nach allen vertikalen und horizontalen

21 KonsHilfG, BGBl. I, 2702, 2705.

Finanzströmen verfügbaren Einnahmenniveaus im Jahr 2020 gegenüber dem Vorjahr nicht verhindern.

## VI. Was bleibt auf der (politischen) Reformagenda? – Zwei wesentliche Aspekte zur diskursiven Anregung

*Abbildung 4:* Verteilung von Einnahmen und Wirtschaftskraft im Vergleich, 2016



*Quelle:* Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Datengrundlage: Vorläufige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Jahr 2016; Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder.

Die erzielte Einigung zwischen Bund und Ländern hat weitreichende Auswirkungen auf den gesetzlichen Rahmen der öffentlichen Finanzen und die Finanzausstattung der föderalen Ebenen. Im Wesentlichen erfüllt die Reform ihren originären Zweck: Sie schafft lange Zeit offen gebliebene und konkrete Anschlusslösungen für derzeitige befristete Regelungen. Jedoch bleiben einige

Reformaspekte – aus politischem Pragmatismus und zeitlichem Lösungsdruck – unbearbeitet. Inhaltlich besteht der Reformbedarf auf manchen Feldern fort. Er definiert Ansprüche an die Wissenschaft zur weiteren Forschung nach geeigneten Lösungsvorschlägen und zugleich an kommende Regierungen, vorgelegte Lösungsvorschläge politisch zu erörtern und ggf. umzusetzen.

Ein Reformfeld, das künftig stärker ins Zentrum von finanzpolitischen Diskussionen rücken wird, bilden die Steuerzuordnung und Steuerzerlegung. Es handelt sich dabei um die Grundstufe des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, konkret um die Regeln und die Kriterien, nach denen Steuern vor allen Ausgleichsstufen auf die einzelnen Länder primär zugeordnet werden.

Diesen liegt grundsätzlich das Prinzip des örtlichen Aufkommens zugrunde. D. h., die Steuereinnahmen stehen zunächst dem Land zu, in dem sie vereinnahmt wurden. Aufgrund wirtschaftlicher Verflechtungen über Ländergrenzen hinweg und zentraler Lohnsteuerabführung bedürfen die Ergebnisse, die das örtliche Aufkommen hervorbringt, einer Korrektur, denn das Land der Vereinnahmung einer Steuer ist oftmals nicht mit dem Land des Wohnsitzes (im Falle der Lohnsteuer, etwa bei Pendlern<sup>22</sup>) oder dem der Wertschöpfung (im Falle der Körperschaftsteuer, etwa bei überregional tätigen Unternehmen<sup>23</sup>) kongruent. Die erforderliche Korrektur des örtlichen Aufkommens wird im Rahmen der Steuerzerlegung durchgeführt. Die Details der Steuerzerlegung finden sich im geltenden Zerlegungsgesetz<sup>24</sup>. Den verfassungsrechtlichen Anspruch an die Zerlegungsregeln hat das Bundesverfassungsgericht bereits im seinem Urteil von 1986 formuliert. Demnach seien Lohnsteuer und Körperschaftsteuer so zu zerlegen, dass „vereinnahmungsbedingte Verzerrungen abgebaut werden, die einer Verteilung des Steueraufkommens nach der wirklichen Steuerkraft entgegenwirken“<sup>25</sup>. Wenn gleich der Begriff der *wirklichen Steuerkraft* durch die Verfassung nicht eindeutig bestimmt sei<sup>26</sup>, wird er auch im Sinne des Bundesverfassungsgerichts erkennbar als vage formuliertes Axiom für die horizontale

22 Die Lohnsteuer steht den Ländern nach dem Wohnsitzprinzip zu.

23 Die Körperschaftsteuer steht den Ländern nach dem Betriebsstättenprinzip zu.

24 ZerLG, BGBl. I, 1998.

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

26 Das Bundesverfassungsgericht führt dazu wörtlich aus: „Nach welchen Kriterien die Erträge der einzelnen Steuern zur wirklichen Steuerkraft eines Landes gehören, sagt die Verfassung nicht. Die Steuerverteilung nach der wirklichen Steuerkraft liegt der horizontalen Steuerverteilung zwar als ge rechtigkeitsbezogene Leitidee zugrunde, sie ist aber vom Grundgesetz nicht näher bestimmt oder definiert. Die wirkliche Steuerkraft kann in dem Sinne verstanden werden, dass die Steuerkraft dort entsteht, wo die steuerzahlenden Bürger wohnen; sie kann aber auch dahin verstanden werden, dass für sie der Ort der wirtschaftlichen Wertschöpfung maßgebend ist.“ (BVerfGE 72, 330, Rd.-Nr. 187).

Primärverteilung der Steuereinnahmen zwischen den Länder herangezogen. Die konkrete Begriffsauslegung wird dem Betrachter überlassen; sie lässt verschiedene Ansätze zu. Wird die *wirkliche Steuerkraft* als finanzieller Ausdruck der Leistungsfähigkeit der Länder interpretiert, kann die derzeitige finanzausgleichs-relevante Primärverteilung der Steuereinnahmen vor diesem Anspruch nicht zufriedenstellend sein. Denn sie weicht von einem anderen Leistungsfähigkeitsmaß – der originären Wirtschaftskraft der Länder, gemessen am BIP – zum Teil in erheblichem Umfang ab.

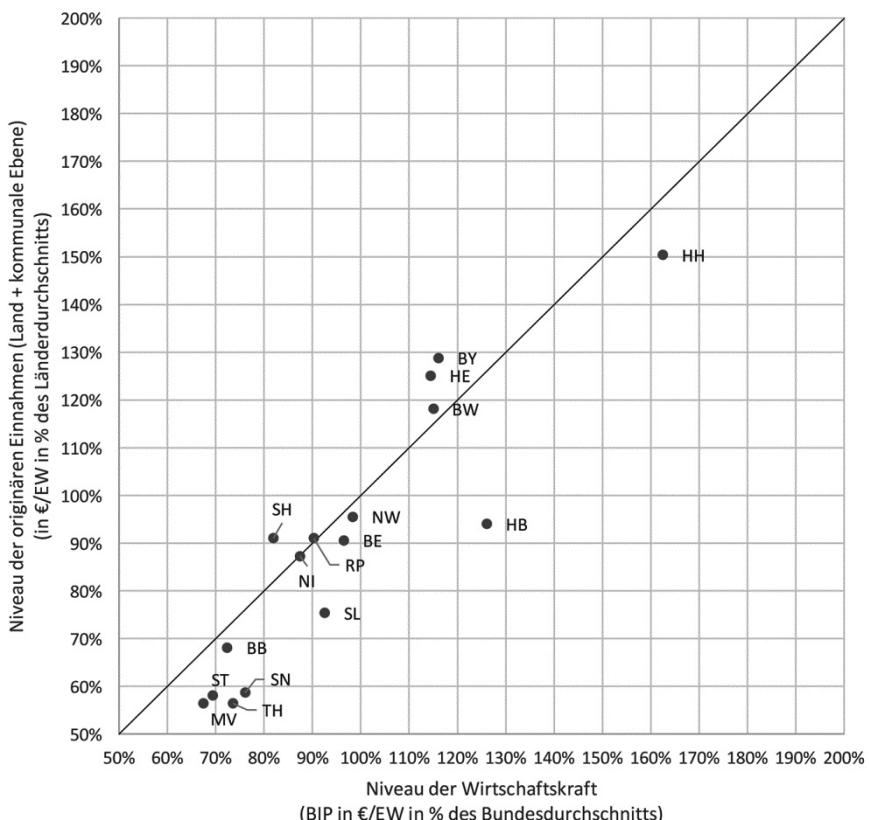
*Abb. 4* stellt beispielhaft die Verteilung der ausgleichsrelevanten Primäreinnahmen der Verteilung des regionalisierten BIP des Jahres 2016 gegenüber. Es zeigen sich nicht unerhebliche Unterschiede zwischen beiden Größen. Die Ungleichverteilung der originären Einnahmen der Länder ist mit einem *Gini*-Koeffizienten<sup>27</sup> von 0,132 um etwa 36 % höher als die der Wirtschaftskraft (*Gini*-Koeffizient = 0,097). Bei der Betrachtung der einzelnen Länder lassen sich zwei Gruppen identifizieren: Die Länder, deren Wirtschaftskraftniveau durch ihr Einnahmenniveau überzeichnet wird und diejenigen, deren Einnahmenniveau hinter der Wirtschaftskraft zurückbleibt. Im Vergleich aller Ländersind die beschriebenen Diskrepanzen am deutlichsten in Bayern (Überzeichnung der Wirtschaftskraft) und Bremen (Unterzeichnung) ausgeprägt. Die Pro-Kopf-Einnahmen Bayerns vor Finanzausgleich entsprechen 128,8 % des Länderdurchschnitts. Das bayerische BIP beträgt hingegen „nur“ 116 % der durchschnittlichen Wirtschaftskraft der Länder. Die Überzeichnung der bayerischen Wirtschaftskraft durch die Einnahmen Bayerns auf Landes- und kommunaler Ebene beträgt im Jahr 2016 folglich 12,8 Prozentpunkte. Die Hansestadt weist eine umgekehrte Konstellation auf. Das Einnahmenniveau Bremens (94 % des Länderdurchschnitts) ist erheblich geringer als das BIP-Niveau (126 %). In *Abb. 5* werden die Verhältnisse beider Größen zueinander für die einzelnen Länder dargestellt. Insgesamt liegt das Niveau der Pro-Kopf-Einnahmen in fünf Ländern (Bayern, Hessen, Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz) über dem Niveau der Pro-Kopf-Wirtschaftskraft (Position über der Diagonalen); in den weiteren 11 Ländern ist es umgekehrt.

Die Prozentpunkte des Einnahmenniveaus, die vom Niveau der Wirtschaftskraft abweichen, werden in *Abb. 6* in Euro-Beträge übersetzt. Demnach beträgt die Überzeichnung des Wirtschaftskraftniveaus in Bayern 401 Euro je Einwohner bzw. rund 5,1 Mrd. Euro. Um diesen Betrag würden die originären Einnahmen

27 Der *Gini*-Koeffizient ist ein Maß für die Gleich- bzw. Ungleichverteilung von Einkommenswerten. Er nimmt Werte zwischen 0 (perfekte Gleichverteilung) und 1 (perfekte Ungleichverteilung) an. Er lässt sich aus der Fläche zwischen der Diagonalen und der Lorenzkurve errechnen (vgl. *Abb. 4*).

Bayerns bei einer wirtschaftskraftbezogenen Steuerzuordnung bzw. Steuerzerlegung geringer ausfallen (aggregierter Wert für Landes- und kommunale Ebene). Jedoch wäre der Freistaat auch auf den Ausgleichsstufen finanziell entlastet. Die Unterzeichnung des Wirtschaftskraftrivaleus Bremens beträgt 1.005 Euro je Einwohner bzw. 675 Mio. Euro. Würden der Hansestadt diese Mittel zusätzlich vor dem Finanzausgleich zur Verfügung stehen, wäre sie weniger stark auf die bundesstaatliche Solidarität angewiesen als bisher. Gleichermaßen gilt für alle ostdeutschen Flächenländer sowie Berlin, Hamburg, das Saarland, Rheinland-Pfalz und in geringem Ausmaß auch Niedersachsen.

*Abbildung 5:* Finanzielle Über- und Unterzeichnung der Wirtschaftskraft in den einzelnen Ländern durch die originären Einnahmen, relative Werte 2016

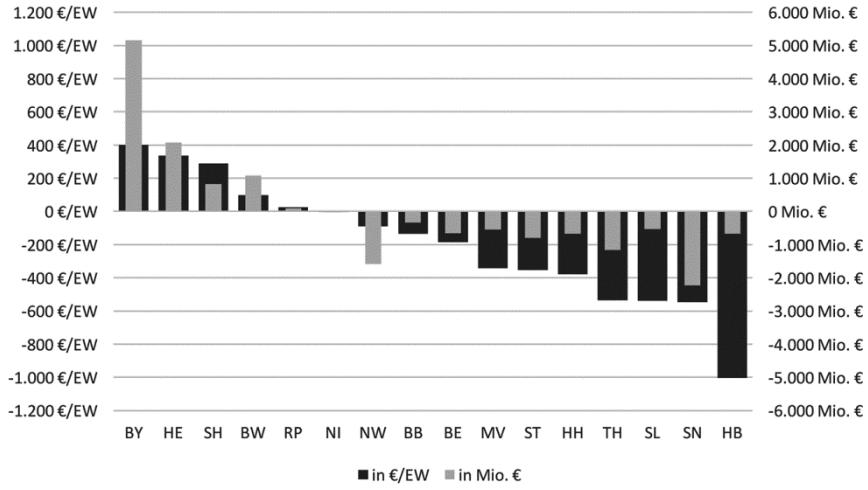


*Quelle:* Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Datengrundlage: Vorläufige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Jahr 2016; Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder.

Ob die geltenden Regelungen der Steuerzuordnung und Steuerzerlegung im Er-

gebnis noch zweckmäßig sind und ob die Beschränkung der Steuerzerlegung auf die Lohnsteuer, die Körperschaftsteuer und die Abgeltungssteuer für Zins- und Veräußerungserträge weiterhin als sinnvoll erachtet werden kann, muss angesichts der aufgezeigten Diskrepanzen zwischen Einnahmen- und Wirtschaftskraftniveau der Länder in Frage gestellt und künftig stärker diskutiert werden.<sup>28</sup>

*Abbildung 6: Finanzielle Über- und Unterzeichnung der Wirtschaftskraft in den einzelnen Länder, €-Werte 2016*



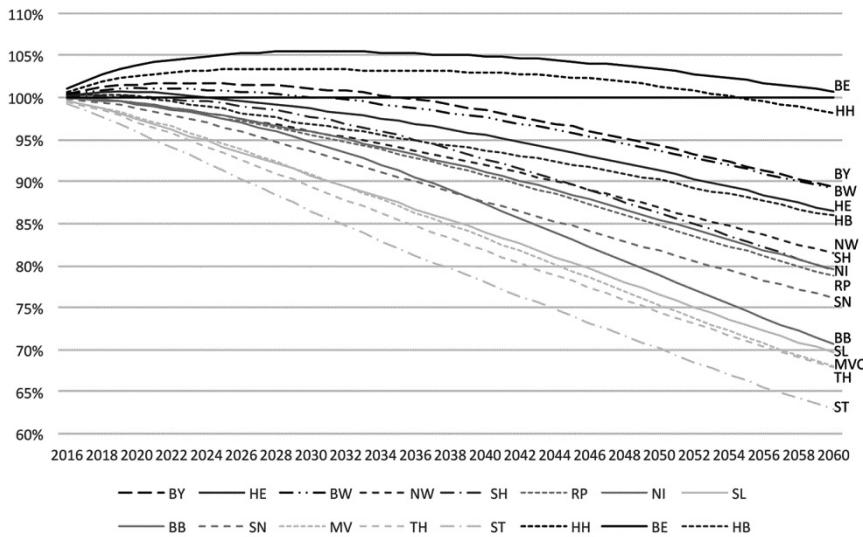
*Quelle:* Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Datengrundlage: Vorläufige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Jahr 2016; Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder; Anmerkung: Sortierung der Länder nach €/EW-Werten.

Darüber hinaus klärt die beschlossene Reform nicht, wie unterschiedliche Lasten aus dem demografischen Wandel finanziell ausgeglichen oder abgemildert werden können. Der Rückgang und die Alterung der Bevölkerung haben erhebliche Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen insgesamt und auf die Gebietskörperschaften im Speziellen. Einnahmenseitig ist ein Rückgang der Mittel aus nahezu allen Steuern zu erwarten. Ausgabenseitig stellt sich vor allem das Problem steigender Kosten für den Rück- und Umbau des öffentlichen Leistungsan-

28 Für einen ausführlichen Beitrag zur kritischen Hinterfragung der geltenden Steuerzuordnung und Steuerzerlegung siehe Lenk, T./Glinka, P.: Nach der Reform – Die Steuerzuordnung und Steuerzerlegung im horizontalen Verhältnis der Länder. Diskussions- und Forschungsfeld für die nächsten Jahre, in: Junkerheinrich, M. et al. (Hg.): Verhandlungen zum Finanzausgleich. Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2017, Berlin, 2017, 385-400.

gebots, sogenannte Remanenzkosten.<sup>29</sup> Jedoch sind die einzelnen Länder und Regionen unterschiedlich stark betroffen.

*Abbildung 7: Relativer Bevölkerungsrückgang bis 2060*



*Quelle:* Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Datengrundlage: 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Variante G1-L1-W1.

Während der demografische Trend in der langen Frist (bis 2060) in allen Ländern grundsätzlich gleich ist, differenziert sich die konkrete Ausprägung des Wandels in den einzelnen Ländern deutlich. Vom Rückgang der Bevölkerung sind – wie in *Abb. 7* ersichtlich – insbesondere die ostdeutschen Flächenländer betroffen, was zum einen auf natürliche Schrumpfung, zum anderen auf innerdeutsche Wanderungsbewegungen zurückzuführen ist. Verhältnismäßig positiv zeigt sich die Bevölkerungsentwicklung in den Stadtstaaten, wenngleich auch dort ein leichter Rückgang bis 2060 nicht vermieden werden kann. Durch die Ungleichheit des Bevölkerungsrückgangs in dieser beschriebenen Form nehmen die Einwohneranteile von Berlin, Hamburg und Bremen an der Gesamtbevölkerung langfristig zu. Dadurch gewinnen auch die besonderen Gewichtungsfaktoren der Einwohnerzahlen der Stadtstaaten<sup>30</sup> im bundesstaatlichen Finanzaus-

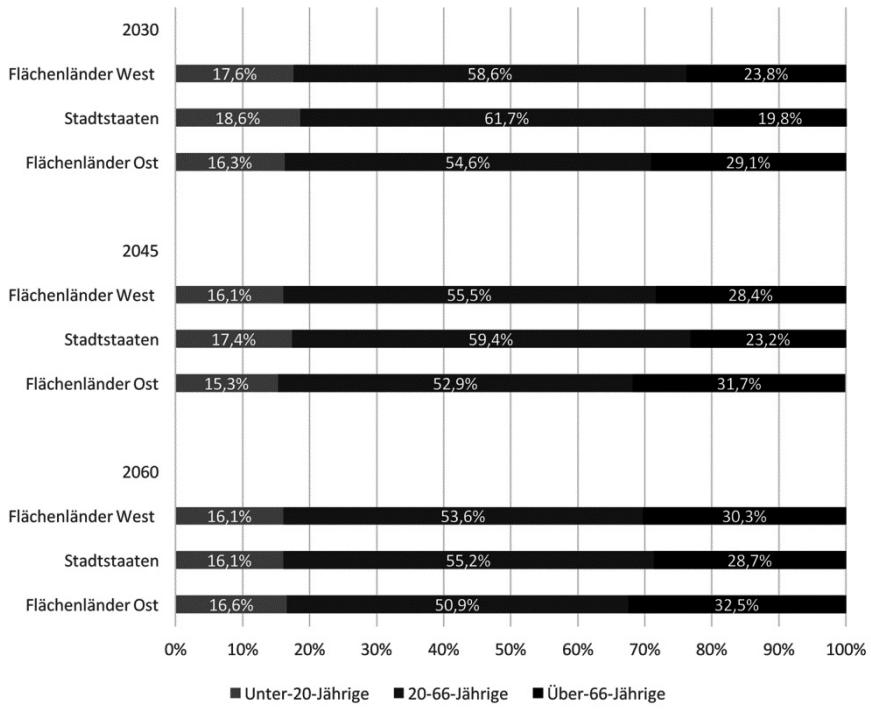
29 Für eine ausführliche Darstellung der allgemeinen Zusammenhänge zwischen der Demografie und den Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften siehe Lenk, T./Glinka, P.: Demografische Entwicklung und föderale Finanzen, in: Klaus-Dieter-Arndt-Stiftung (Hg.), Heft 41, Bonn, 2016.

30 Die Einwohnerzahlen der Stadtstaaten werden im bundesstaatlichen Finanzausgleich mit dem Faktor 1,35 multipliziert. Dadurch wird ihnen ein höherer Finanzbedarf unterstellt. Gerechtfertigt wird dieser

gleich an finanzieller Bedeutung – zugunsten der Stadtstaaten und zulasten aller Flächenländer.

Mit einer ähnlich differenzierten Entwicklung ist bei der Altersstruktur der Bevölkerung in den Ländern zu rechnen. Während der allgemeine Trend auf alle Länder zutrifft, haben die Stadtstaaten eine vergleichsweise günstige Ausprägung zu erwarten. Besonders die ostdeutschen Flächenländer sind hingegen überdurchschnittlich stark betroffen. Abb. 8 illustriert für die Ländergruppen die voraussichtlichen Anteile verschiedener Altersgruppen an der Gesamtbevölkerung für die Jahre 2030, 2045 und 2060.

*Abbildung 8:* Veränderung der Bevölkerungsstruktur bis 2060



*Quelle:* Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Datengrundlage: 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Variante G1-L1-W1.

Die Heterogenität in den Entwicklungen führt zu unterschiedlich starken finanziellen Belastungen in den Ländern und deren Kommunen. Während überproportionaler

Mehrbedarf mit dem *Brecht'schen* Gesetz der progressiven Parallelität von Ausgaben und Bevölkerungsmassierung.

onale einnahmeseitige Effekte für einzelne Länder durch die Distributionsmechanismen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs (=Einnahmenausgleich) und damit durch die föderale Solidargemeinschaft systemisch abgemildert werden, finden Unterschiede zwischen den Ländern bei demografiebedingten Ausgabenbelastungen keine systematische Berücksichtigung – weder bis noch ab 2020.

Entsprechende Lastenunterschiede, die aus dem ungleichen Bedarf an Maßnahmen des infrastrukturellen Rück- und Umbaus bzw. Maßnahmen der sukzessiven Anpassung des öffentlichen Leistungsangebots an altersstrukturspezifische Präferenzen entstehen, werden folglich nicht zwischen den Ländern ausgeglichen. Eine Demografiekomponente, wie sie in zahlreichen kommunalen Finanzausgleichssystemen bereits besteht<sup>31</sup>, oder SoBEZ für überdurchschnittlich hohe demografiebedingte Lasten sind auch dem neuen Finanzausgleichssystem nicht inhärent. Dadurch wird ein wesentlicher Teil der finanziellen Auswirkungen einer der umfassendsten gesellschaftlichen Herausforderungen auch künftig keiner regelgebundenen föderalen Verteilung unterworfen sein. Die damit verbundenen Probleme sind bisher politisch ungelöst.

## VII. Fazit

Die konkrete Ausgestaltung der künftigen Bund-Länder-Finanzbeziehungen steht für eine Abkehr vom bisherigen Kerninstrumentarium der bundesstaatlichen Solidarität. Gleichwohl entfällt diese Solidarität zwischen Bund und Ländern nicht. Sie nimmt vielmehr eine neue Gestalt an und setzt zugleich Impulse für künftige Reformbestrebungen. Dass nicht alle Reformerfordernisse in der jüngsten Neuordnung Berücksichtigung fanden, kann zu einem großen Teil auf den politischen Interessenpluralismus sowie auf den zum Ende der 18. Legislaturperiode zunehmenden Zeitdruck zurückgeführt werden. Das von der Politik präsentierte Reformpaket ist somit Ausdruck eines Pragmatismus, der eine Lösung unter schwierigen Verhandlungsbedingungen ermöglichte, aber zugleich verschiedene und wichtige Reformen unterlässt. Deshalb sollte das Ergebnis der Neuordnung nicht als ein statisches Konstrukt angesehen, sondern vielmehr einem permanenten fortlaufenden Abgleich mit den verfassungsrechtlichen, finanziellen und politischen Ansprüchen unterzogen werden. Denn bereits aus heutiger Perspektive lässt das Verhandlungsergebnis viel Raum zur sachlich-

<sup>31</sup> Für eine systematische Übersicht siehe Lenk, Th./Hesse, M./Lück, O.: Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive, Leipzig, 2013, 65.

kritischen Hinterfragung und gedanklichen Weiterentwicklung seiner Details:

- (1) Die veränderte Solidaritätsstruktur, die sich aus der beschriebenen Vertikalisierung des Finanzausgleichssystems ergibt, muss sich erst noch bewähren. Grundsätzlich wird die Stellung des Bundes im föderalen Gefüge gestärkt, die der Länder hingegen geschwächt. Diese Tendenz wird durch die zusätzlichen Kompetenzen und Rechte, die der Bund von den Ländern erhält, noch verstärkt. Die langfristigen Folgen für die finanzielle Entwicklung der föderalen Ebenen sind *ex ante* nicht sicher abzuschätzen.
- (2) Die Vertikalisierung des Ausgleichssystems führt zu einer erheblichen finanziellen Entlastung der finanzkraftstarken Länder. Dies war vom Beginn der Verhandlungen an deutlich und öffentlichkeitswirksam gefordert worden. Die zusätzlichen Mittel des Bundes erzielen zwar einen kompensatorischen Effekt für die finanzkraftschwachen Länder und sorgen für einen horizontal wirkenden Ausgleich. Jedoch ist nicht zu erwarten, dass die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse bei Anwendung des neuen Ausgleichssystems dauerhaft besser gelingt als bisher. Im Jahr 2020, dem ersten Wirkungsjahr der neuen Regelungen, muss gegenüber 2019 mit einer größeren Ungleichheit zur Verfügung stehender finanzieller Mittel gerechnet werden.
- (3) Die neuen Bundesmittel sind mit systemstrukturellen Risiken verbunden. Insbesondere die Gemeindesteuerkraftzuweisungen sind problembehaftet, weil sie in Kombination mit den anderen Ausgleichsmechanismen unter Umständen bewirken können, dass eine Erhöhung der Gemeindefinanzkraft aus eigener Kraft in einem leistungsschwachen Land zu insgesamt geringeren Einnahmen und eine Reduzierung der originären Gemeindefinanzkraft zu insgesamt zusätzlichen Einnahmen führt. Der finanzielle Ursprungseffekt auf der Gemeindeebene wird im neuen System folglich nicht nur vollständig nivelliert, sondern sogar überkompensiert, mit dem Resultat, dass sich eine möglichst geringe kommunale Finanzkraft finanziell lohnt. Wie praxisrelevant solche Anreize sind, wird erst ein Realitätstest ab 2020 zeigen können. Sie hätten jedoch durch eine alternative Konstruktionsform von vornherein ausgeschlossen werden können.
- (4) Neben den erzielten Lösungen präzisiert das Reformergebnis neue Diskussionsräume und neuen Handlungsbedarf für die Zukunft. Auf die Frage, nach welchen Kriterien die Steuereinnahmen *vor Finanzausgleich* auf die Gebietskörperschaften zugeordnet werden sollen und wie leistungsgerecht die bestehenden Regelungen hierzu sind, gibt die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen keine innovativen Antworten. Auch der Umgang mit unterschiedlichen

finanziellen Belastungen aufgrund des demografischen Wandels ist im neuen System nicht systematisch geklärt. Die von der Wissenschaft vielfach konstatierte Reformbedürftigkeit bleibt für kommende Legislaturperioden folglich für diese und weitere Aspekte bestehen.