

# Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern

Erste Ergebnisse, Befunde und Bewertungen

Prof. Dr. André W. Heinemann  
Bremen, 12. Oktober 2021



iaw-Colloquium

# Gliederung

1. Verhandlungs- und Entscheidungsprozess
2. Steueraufkommen in Deutschland im Jahr 2020
3. Das neue System im Überblick
4. Abschläge, Zuschläge und Bundesmittel: Erste quantitative Ergebnisse
5. Allgemeine Bewertungen zum neuen System
6. Bewertungen von Detailregelungen



# Verhandlungs- und Entscheidungs- prozess

# MaßStG und FAG

- Der Gesetzgeber wurde durch das BVerfG verpflichtet, bis spätestens zum 31. Dezember 2002 ein Maßstäbengesetz zu verabschieden.
- Der Gesetzgeber wurde durch das BVerfG auch verpflichtet, bis spätestens zum 31. Dezember 2004 ein neues Finanzausgleichsgesetz (FAG) zu verabschieden.

## **Ziel des Maßstäbengesetzes:**

- Lücke zwischen Finanzverfassung und Finanzausgleichsgesetz schließen.
- Unbestimmte Rechtsbegriffe der Finanzverfassung konkretisieren.
- Grundlage für die Neukonzeption der Rechtsgrundlagen der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen.
- Verabschiedung des Maßstäbengesetzes am 5. Juli 2001 (Bundestag) und 13. Juli 2001 (Bundesrat).
- Befristung des Maßstäbengesetzes bis 31. Dezember 2019 (Gesetz mit „Verfallsdatum“)
- Verabschiedung des FAG 2005 im Jahr 2001 als Art. 5 des SFG (ebenfalls befristet).

# Föderalismuskommission II

- Entscheidung des Deutschen Bundestages und des Bundesrates am 15. Dezember 2006:
  - Einsetzung der „Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“ (Föderalismuskommission II)
  - Aufgabenkatalog
  - Konstituierung der (Kommission am 8. März 2007)
- Zusammensetzung der Kommission:
  - 16 Mitglieder des Bundestages (6 CDU; 6 SPD; 2 FDP; 1 DIE LINKE; 1 Bündnis 90/DIE GRÜNEN)
  - 16 Mitglieder des Bundesrates
  - 4 Mitglieder der Landtage (kein Stimmrecht; nur Rede- und Antragsrecht)
  - 3 Mitglieder der kommunalen Spitzenverbände (kein Stimmrecht; nur Rede- und Antragsrecht)
- Grundsätzlich nicht öffentliche Beratungen (Kommissionssitzungen).
- Zwei öffentliche Anhörungen der Sachverständigen.

# Föderalismusreform II – Einzelne Ergebnisse

- Neue gemeinsame Schuldenregel für Bund und Länder (Art. 109 Abs. 3 GG).
- Konkretisierung für den Bund in Art. 115 GG; nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder im Rahmen der verfassungsrechtlichen Kompetenzen der Länder (Landesverfassung und/oder Landeshaushaltsordnung).
- Übergangsregelungen bis 2020 (Art. 143d Abs. 1 GG); zusätzlich Konsolidierungshilfen (Art. 143d Abs. 2 und 3 GG mit Nennung der empfangsberechtigten Länder sowie der Gesamtsumme und Teilsummen).
- Stabilitätsrat (Art. 109a GG)
- Investitionshilfen nach Art. 104b GG
- Zusammenwirken bei informationstechnischen Systemen (Art. 91c GG)
- ... und Einiges mehr

# Föderalismusreform II – Folgen

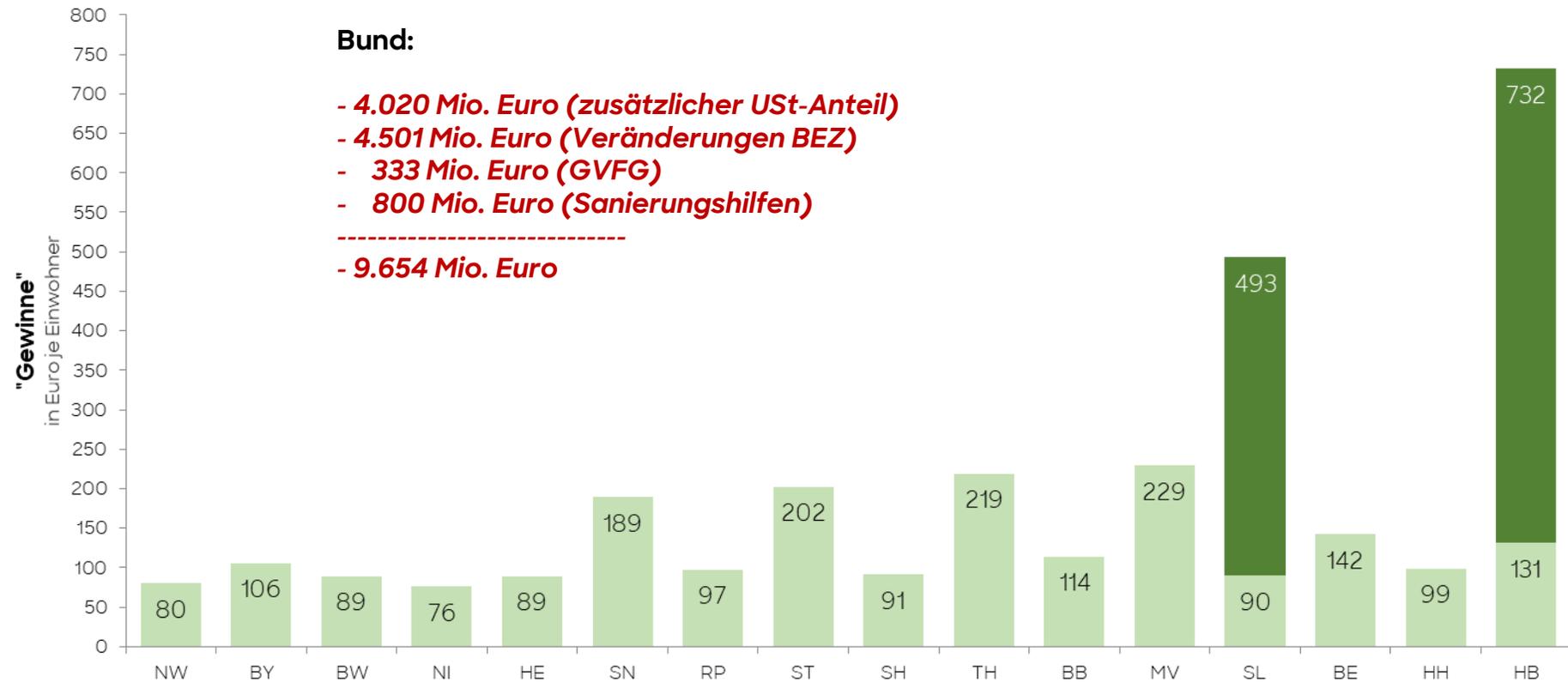
- Keine Änderungen im zentralen Bereich der Bund-Länder-Finanzbeziehungen.
- Politischer Druck aufgrund der Befristung MaßStG / FAG (warum eigentlich?)
- **Jahreskonferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder**  
vom 24. - 26. Oktober 2012 in Weimar (Ergebnisprotokoll – Kamingespräch)

„Die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder stellen fest, dass für die Zeit nach dem Auslaufen des Solidarpaktes II ab dem Jahre 2020 eine zwischen Bund und Ländern einvernehmliche Lösung für die künftige Gestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen erforderlich und in der kommenden 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestages zu entwickeln ist; vorbereitende Arbeiten sollen frühzeitig begonnen werden.“

- Katalog der zu bearbeitenden finanzbezogenen Fragestellungen
- MPK-Zeitplan zur Neugestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bis Ende 2016

# Beschluss der MPK 2015

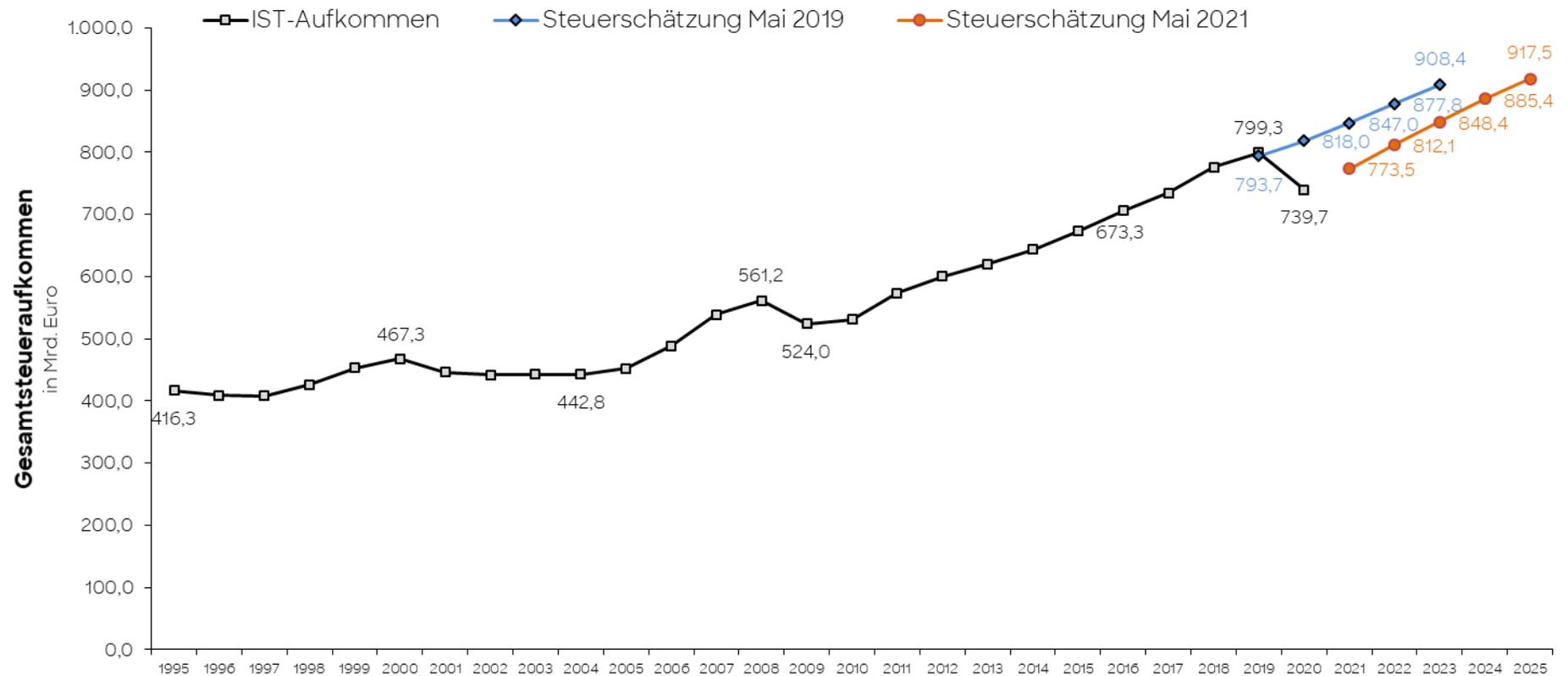
Erste Quantifizierung der möglichen fiskalischen Ergebnisse ab 2020





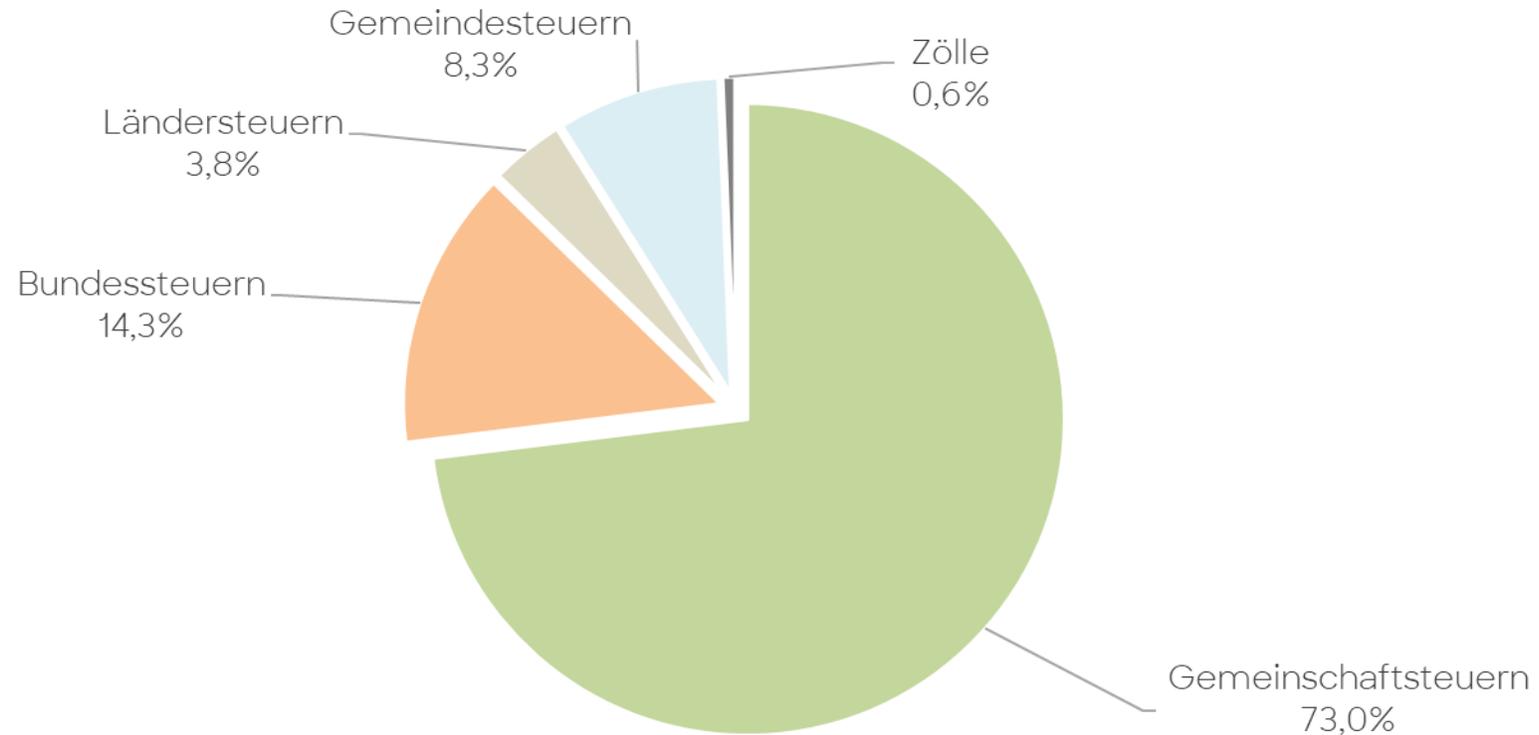
# Steueraufkommen in Deutschland im Jahr 2020

# Gesamtsteuereinnahmen und Steuerschätzung



# Vertikale Steuerzuordnung – 2020

vor Verteilung



# Steueraufkommen in Deutschland

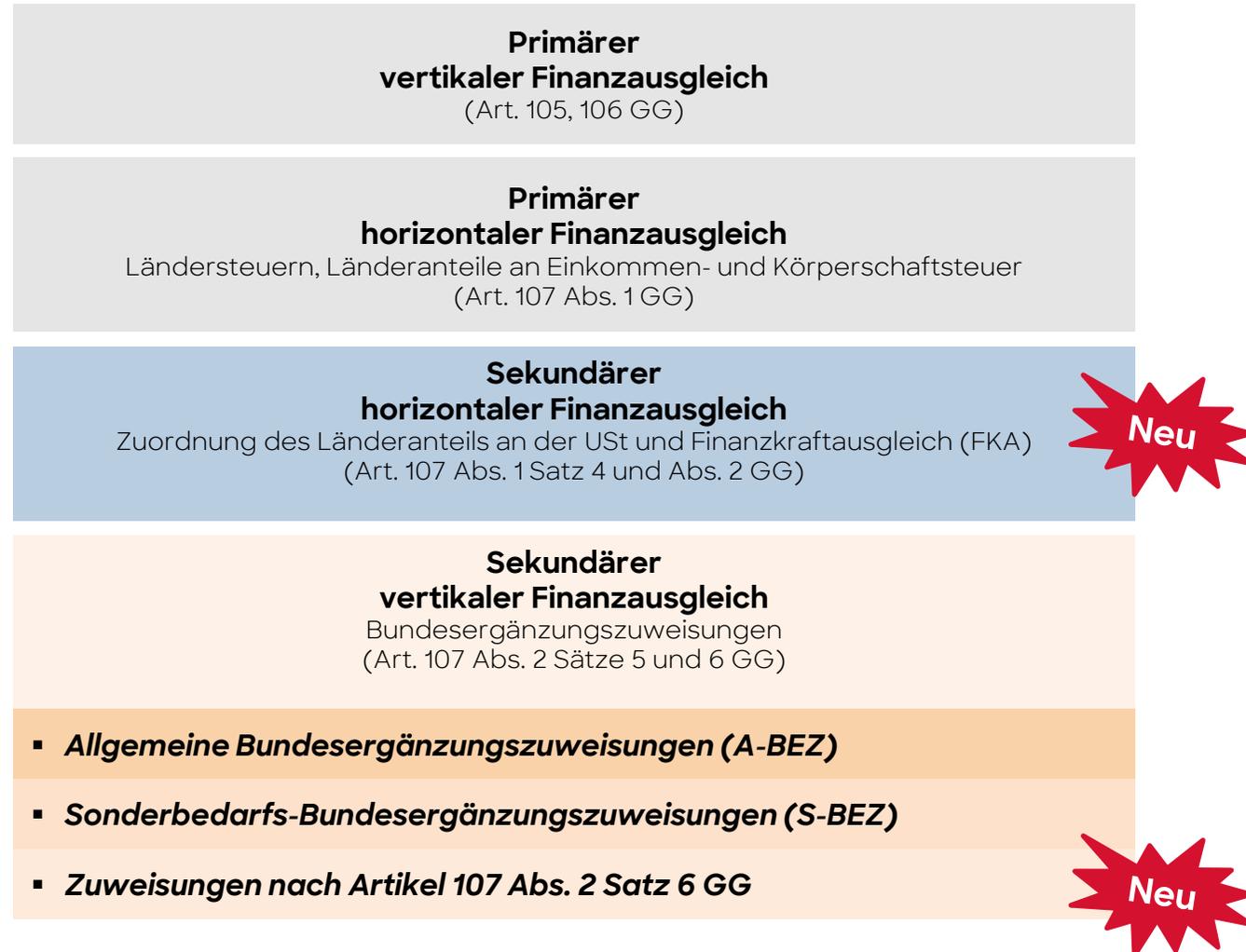
nach vertikaler Verteilung

	IST	IST	Schätzung				
in Mrd. Euro	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
BIP (in jeweiligen Preisen) <b>Veränderung ggü. Vorjahr in %</b>	3.449,1 + 2,8	3.332,2 - 3,4	3.508 + 5,3	3.690 + 5,2	3.788 + 2,6	3.888 + 2,6	3.991 + 2,6
Bund <b>Veränderung ggü. Vorjahr in %</b>	329,1 + 2,1	283,1 - 14,0	293,8 + 3,8	314,6 + 7,1	330,9 + 5,2	344,2 + 4,0	356,2 + 3,5
Länder <b>Veränderung ggü. Vorjahr in %</b>	324,5 + 3,3	316,3 - 2,5	324,6 + 2,6	339,5 + 4,6	352,4 + 3,8	367,9 + 4,4	381,0 + 3,6
Gemeinden <b>Veränderung ggü. Vorjahr in %</b>	114,8 + 3,2	107,5 - 6,4	112,5 + 4,7	115,9 + 3,1	122,9 + 6,0	129,8 + 5,6	135,3 + 4,3
EU <b>Veränderung ggü. Vorjahr in %</b>	30,9 + 8,2	32,8 + 6,0	42,7 + 30,1	42,0 - 1,5	42,3 + 0,5	43,5 + 2,9	45,1 + 3,7
Gesamtsteueraufkommen <b>Veränderung ggü. Vorjahr in %</b>	799,3 + 3,0	739,7 - 7,5	773,5 + 4,6	812,1 + 5,0	848,4 + 4,5	885,4 + 4,4	917,5 + 3,6
<b>Bund (Anteil in %)</b>	<b>41,2</b>	<b>38,3</b>	<b>38,0</b>	<b>38,7</b>	<b>39,0</b>	<b>38,9</b>	<b>38,8</b>
<b>Länder + Gemeinden (Anteil in %)</b>	<b>55,0</b>	<b>57,3</b>	<b>56,5</b>	<b>56,1</b>	<b>56,0</b>	<b>56,2</b>	<b>56,3</b>

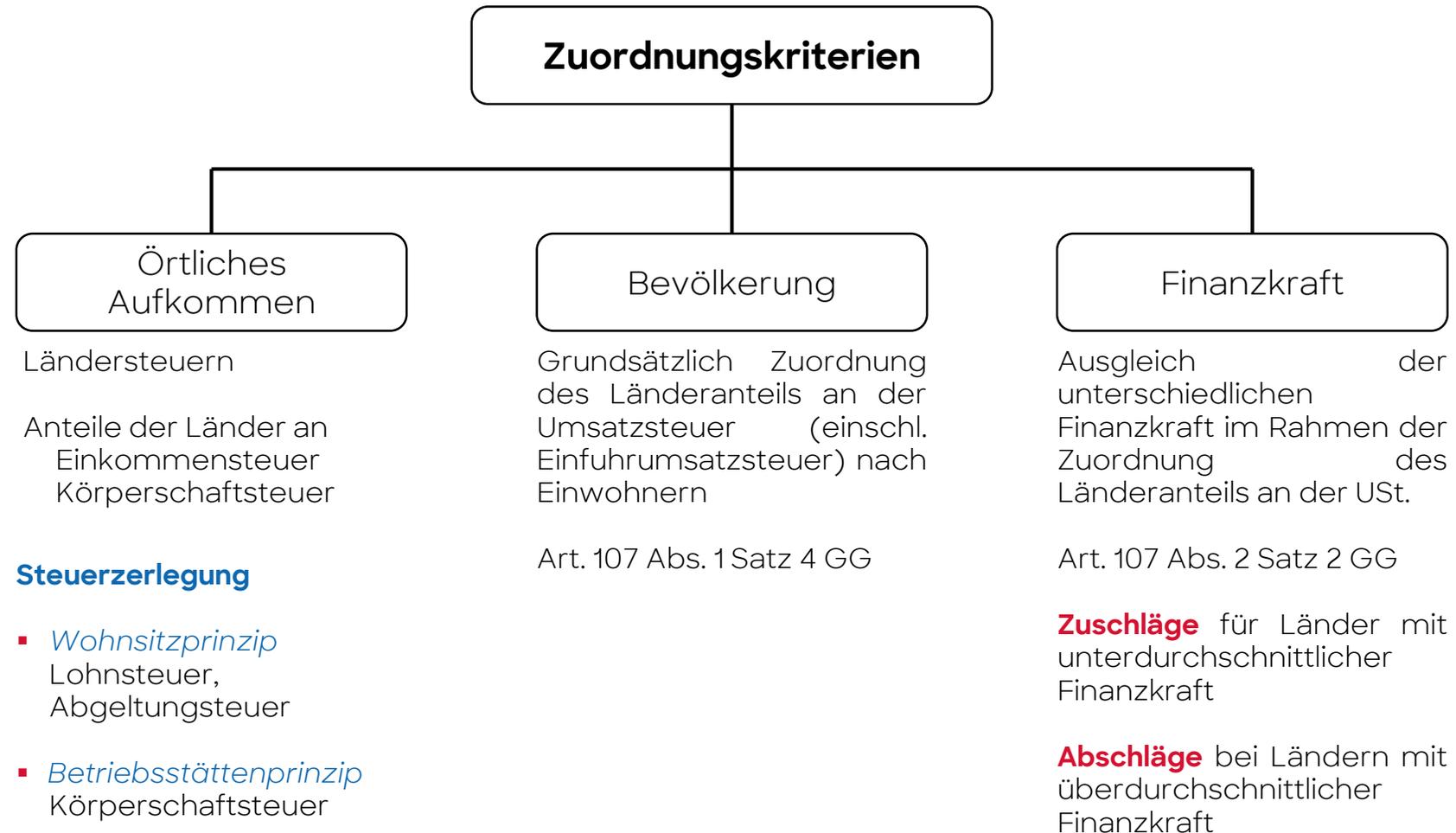


# Das neue System im Überblick

# Aktiver Finanzausgleich in Deutschland



# Kriterien zur horizontalen Zuordnung von Steueraufkommen seit 2020



# Das Regelwerk zum FKA im Detail

- Ermittlung der Finanzkraftmesszahl (FKM)
  - Ausgleichsrelevante Steuereinnahmen **Land**
    - Anteile Einkommen- und Körperschaftsteuer
    - Gewerbesteuerumlage
    - Ländersteuern (bei Grunderwerbsteuer: Steuerkraftzahl)
    - Kompensationsbetrag Übertragung Kfz-Steuer
    - 33 % der Förderabgabe (bis 2019: 100 %)
    - Anteil Umsatzsteuer (bei 100 % Verteilung nach Einwohner)
    - Abzüglich „Prämie“ für überdurchschnittliches Steuerwachstum beim Land (ohne USt und Förderabgabe)
  - Ausgleichsrelevante Steuereinnahmen **Gemeinden**
    - Anteile Einkommen- und Umsatzsteuer
    - Steuerkraftzahlen der Grundsteuer und der Gewerbesteuer
    - Anrechnung von 75 % der Gemeindesteuereinnahmen (bis 2019: 64 %)
- Ermittlung der Ausgleichsmesszahl (AMZ)
  - Einwohnerwertungen auf Landesebene BE: 135; HB: 135; HH: 135
  - Einwohnerwertungen auf Gemeindeebene: BE: 135; HB: 135; HH: 135; MV: 105; BB: 103; ST: 102

# Ausgleichstarif für FKA und A-BEZ

$\frac{FKM}{AMZ} > 1$  → Abschläge bei der USt-Zuordnung

$\frac{FKM}{AMZ} < 1$  → Zuschläge bei der USt-Zuordnung

Abschlagsbetrag: 63 % des Betrages, um den die FKM die AMZ übersteigt

Zuschlagsbetrag: 63 % des Betrages, um den die AMZ die FKM übersteigt

Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen:

$\frac{FKM+Zuschlag}{AMZ} < 0,9975$  80 % Auffüllung der Differenz zu 99,75 %

# Bundesergänzungszuweisungen

Seit 2020 existieren drei Arten von Bundesergänzungszuweisungen:

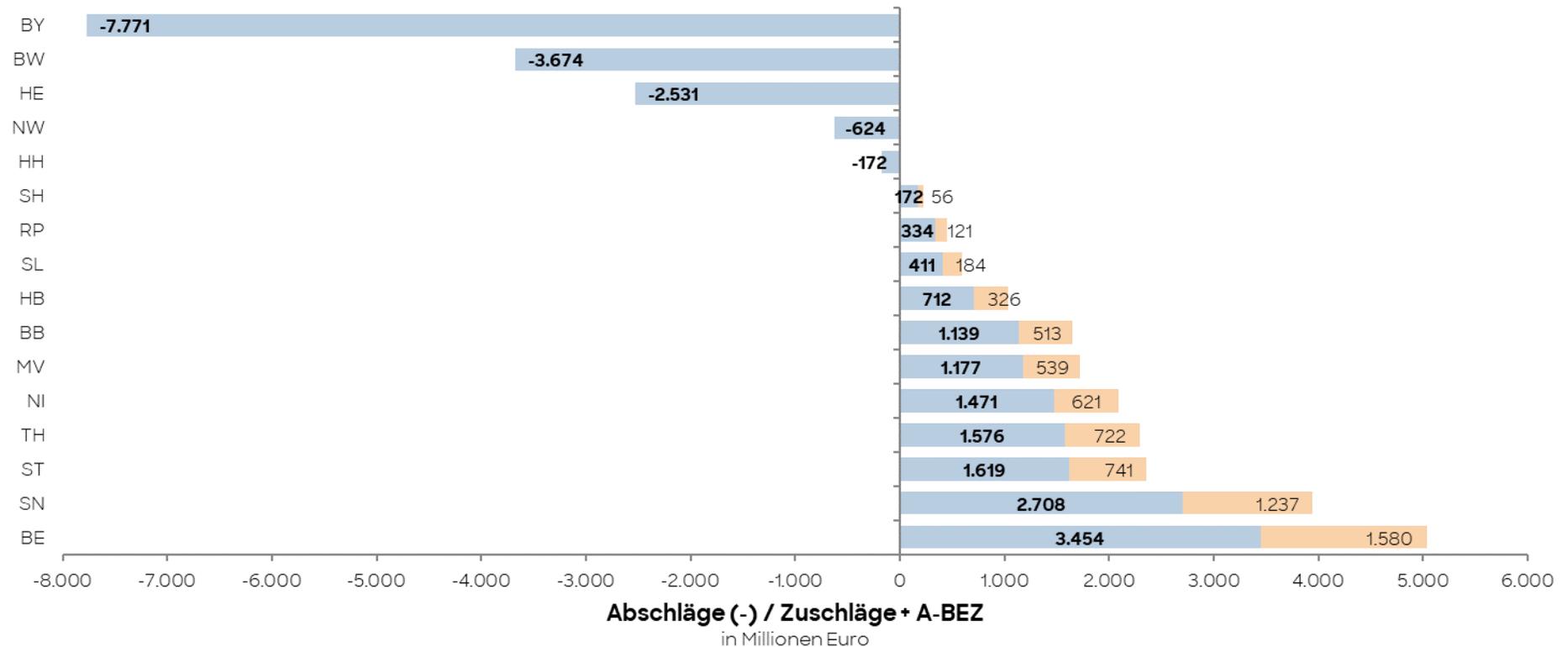
- **Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen** (§ 10 MaßstG)
- **Zuweisungen nach Artikel 107 Abs. 2 Satz 6 GG** (§ 11 MaßstG)
  - **Ausgleich kommunale Steuerkraft** (§ 11 Abs. 1 MaßstG; § 11 Abs. 5 FAG)
    - Unterdurchschnittliche kommunale Steuerkraft (< 80 % des Durchschnitts)
    - 53,5 % Auffüllung des Fehlbetrages zu 80 %
  - **Ausgleich unterdurchschnittliche Forschungsförderung** (§ 11 Abs. 2 MaßstG; § 11 Abs. 6 FAG)
    - Forschungsnettozufluss < 95 % des durchschnittl. gewährten Forschungsnettozuflusses
    - 35 % Auffüllung des Fehlbetrages zu 95 % (pro Einwohner)
- **Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen** (§ 12 MaßstG)
  - S-BEZ „Kosten politische Führung“ (§ 12 Abs. 5 Satz 1 MaßstG; § 11 Abs. 3 FAG)
  - S-BEZ „Strukturelle Arbeitslosigkeit“ (§ 12 Abs. 5 Satz 2 MaßstG; § 11 Abs. 4 FAG)



# Abschläge, Zuschläge und Bundesmittel: Erste quantitative Ergebnisse

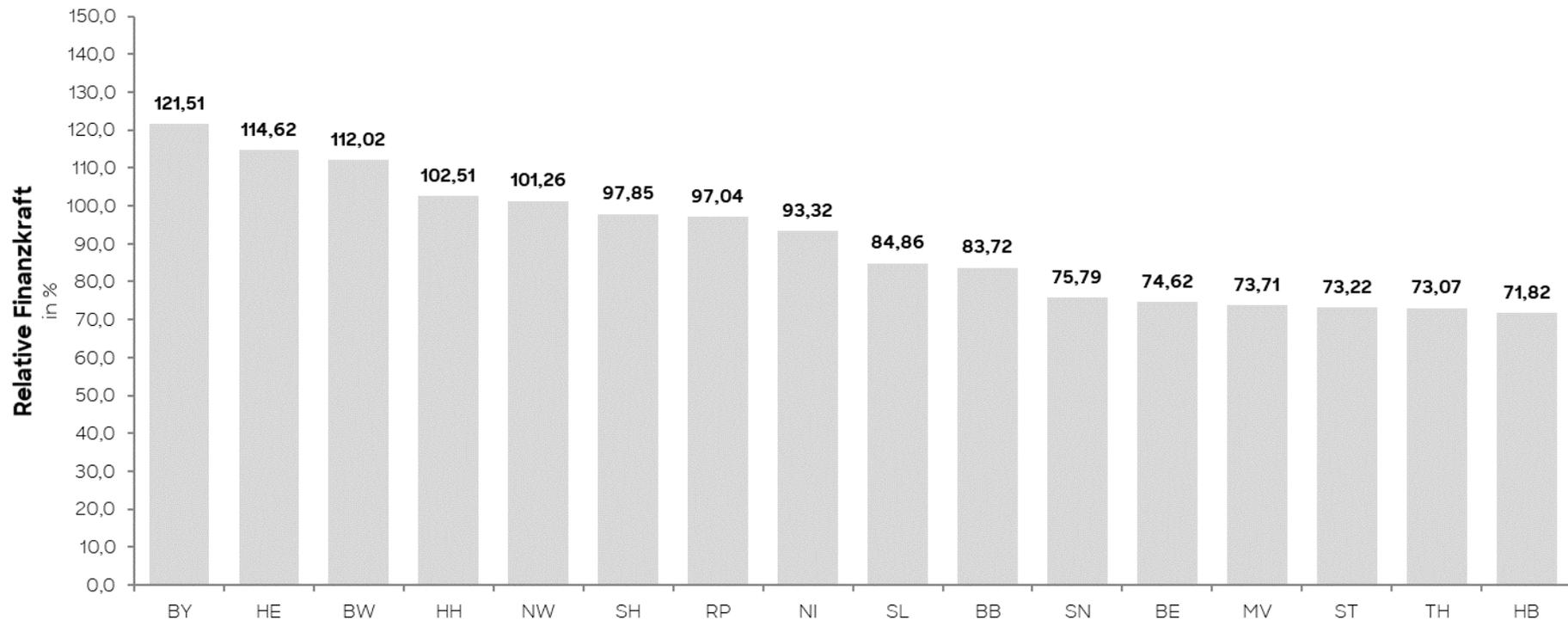
# Horizontaler Finanzkraftausgleich (FKA)

2020



# Finanzkraft<sup>1)</sup> der Länder<sup>2)</sup> vor Ausgleich

2020

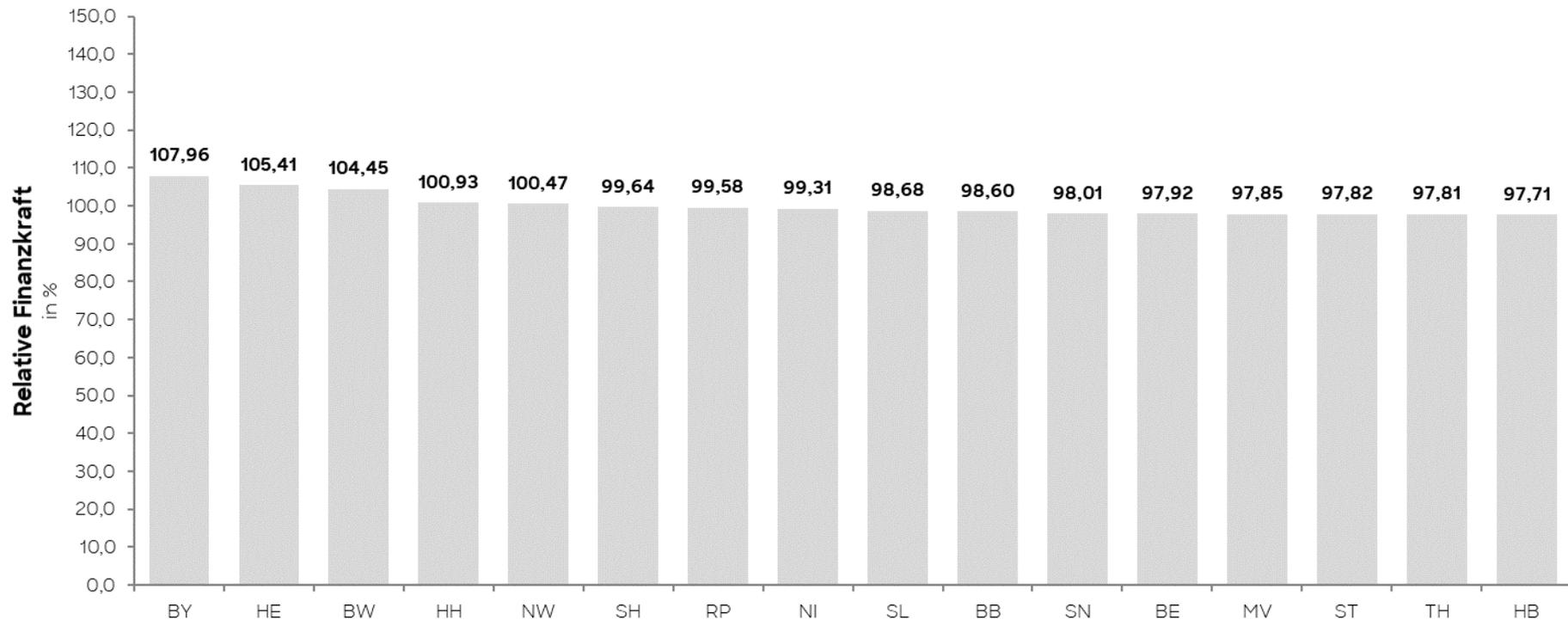


<sup>1)</sup> Relative Finanzkraft: Finanzkraftmesszahl in % der Ausgleichsmesszahl.

<sup>2)</sup> Länder einschließlich Gemeinden/Gv.

# Finanzkraft<sup>1)</sup> der Länder<sup>2)</sup> nach FKA u. A-BEZ

2020



<sup>1)</sup> Relative Finanzkraft: Finanzkraftmesszahl + Zuschlag + A-BEZ in % der Ausgleichsmesszahl.

<sup>2)</sup> Länder einschließlich Gemeinden/Gv.

# Bundesergänzungszuweisungen 2020

Land	„Alte“ bzw. bisherige S-BEZ		„Neue“ BEZ		Summe
in Mio. Euro	Kosten politischer Führung (KoPolF)	Strukturelle Arbeitslosigkeit (Strukt. AL)	Ausgleich Gemeindesteuerkraft (GStK)	Ausgleich Durchschnittsorientierte Forschungsförderung (DoF)	
NW	---	---	---	---	---
BY	---	---	---	---	---
BW	---	---	---	---	---
NI	---	---	---	62,100	62,100
HE	---	---	---	---	---
SN	47,371 (25,565)	85,492 (160,776)	433,671	---	566,534
RP	48,337 (46,016)	---	---	71,100	120,037
ST	70,993 (52,663)	50,116 (94,248)	230,108	12,400	363,617
SH	66,308 (53,174)	---	---	7,200	73,508
TH	71,432 (55,731)	47,168 (88,704)	247,945	18,900	385,445
BB	80,674 (55,220)	50,920 (95,760)	25,043	3,400	160,037
MV	71,959 (61,335)	34,304 (64,512)	191,252	4,900	302,415
SL	66,309 (63,400)	---	23,067	3,500	92,876
BE	58,671 (43,460)	---	---	---	58,671
HH	---	---	---	---	---
HB	60,332 (60,332)	---	---	---	60,322
<b>Summe</b>	642,386 (516,916)	268,000 (504,000)	1.151,085	184,100	2.245,571

# Allgemeine Bewertungen zum System

# Ausgleich: Einfacher und ansonsten kaum Änderungen

- Zusammenführung von Umsatzsteuervorwegausgleich und LFA i.e.S.
- Bekanntes Verfahren der Ermittlung von Finanzkraftmesszahl und Ausgleichsmesszahl mit geringfügigen Änderungen (Förderabgabe, Anrechnung Gemeindeebene).
- Vereinfachung des Ausgleichs und einfacher, linearer Ausgleichstarif (statt vorher dreistufiger Tarif mit einer Linearstufe und zwei degressiven Stufen).
- Fiskalische Rückflussquoten bleiben gering.
- Keine „Geber“ und „Nehmer“ mehr, kein Ausgleich mehr aus bereits etatisierten Mitteln (auch Vereinfachung für Vergleiche mit Kassenstatistik (Stichwort: Bereinigte Ausgaben)).
- Vertikalisierung des Ausgleichs zwischen den Ländern, aber keine Zentralisierung, da Ausgleich ausschließlich aus Mitteln der Länder erfolgt.
- Zentralisierung durch Ausweitung der Bundesergänzungszuweisungen.

# Bewertungen von Detailregelungen

# Bewertungen zu A-BEZ und S-BEZ

- **Beibehaltung der Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen**
  - Linearer Tarif: 80 % zu 99,75 %
  - Nach wie vor wird mit FKA nicht angemessen ausgeglichen, daher zusätzlich A-BEZ
  
- **Beibehaltung S-BEZ „Kosten politische Führung“**
  - „Kleinheit“ verursacht offenbar vermeidbare Kosten für den Bundesstaat und steht kein Nutzen gegenüber
  - Brandenburg erhält zusätzlich 11 Mio. Euro S-BEZ „KoPolF“ unbegründet.
  - Bereits zur letzten Reform (2005) hatte Rheinland-Pfalz einen nicht ableitbaren „Aufschlag“ von 20 Mio. Euro bekommen.
  - Die ökonomisch schwierig begründbaren S-BEZ „KoPolF“ werden damit endgültig als „föderales Bakschisch“ diskreditiert.
  
- **Beibehaltung der S-BEZ „Strukturelle Arbeitslosigkeit“**
  - Die ursprüngliche Begründung waren die unterproportionalen „Gewinne“ der ostdeutschen Flächenländer im Zusammenhang mit der Zusammenlegung der alten „Arbeitslosenhilfe“ und der alten „Sozialhilfe“ zum Arbeitslosengeld II im Jahr 2004.
  - Ursprünglich befristet bis 2009, 2006 Verlängerung bis 2010, 2009 ist die grundsätzliche Befristung entfallen.

# Bewertungen zu den neuen Zuweisungen

- **Zuweisung zum Ausgleich kommunaler Steuerkraft**
  - Kommunale Steuerkraft wird bereits im FKA berücksichtigt, daher doppelte Berücksichtigung
  - Im Finanzausgleich wurde immer die Finanzkraft des Landes einschließlich der Gemeindesteuerkraft berücksichtigt, nun wird getrennt.
  - Das bedeutet auch, dass konsolidiert betrachtet zwei gleich finanzstarke Länder unterschiedliche behandelt werden können.
  - Finanzkraftreihenfolge kann sich ändern.
  
- **Zuweisungen zum Ausgleich unterdurchschnittlicher Forschungsförderung**
  - Geringere Forschungsnettozuflüsse können keinen „Bedarf“ begründen.
  - Mit Blick in das Maßstäbengesetz offenbar auch kein Sonderbedarf.
  - Landeshaushalt profitiert von geringeren Forschungsnettozuflüssen, da Zuweisungen allgemeine Haushaltsmittel darstellen.
  - Direkte Verbindung zwischen Art. 107 Abs. 2 GG und Art. 91b GG.
  - Verfassungswidrige Verfassungsnorm?



Vielen Dank für  
ihre  
Aufmerksamkeit!