

Neuer Finanzausgleich: Geld für die Länder, Macht für den Bund

2020 tritt der neue bundesstaatliche Finanzausgleich in Kraft. Im Vergleich zum Jahr 2019, in dem das bestehende System des Finanzausgleichs letztmalig gilt, können die Länder dann mit mehr Geld rechnen. Vergleichsweise viele Mehreinnahmen erhalten jedoch die ohnehin einkommensstarken Länder, so das Ergebnis einer Analyse des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge im Auftrag von KPMG und des Instituts für den öffentlichen Sektor. Deutlich wird darin, dass der Bund mit der Reform an Macht gewinnt.

Eine Anschlussregelung musste her: Zum 31.12.2019 laufen die gesetzlichen Grundlagen zum bundesstaatlichen Finanzausgleich und Solidarpakt II aus. Entgegen den Erwartungen haben Bund und Länder am 14.10.2016 und damit vor Beginn des Wahlkampfs eine Neuregelung für den Finanzausgleich vorbereiten können.

Dem neuen Finanzausgleich liegen zwei systemische Tendenzen zugrunde: Zentralisierung und Vertikalisierung. Der direkte horizontale Ausgleich zwischen „Geber-“ und „Nehmer“-Ländern wird abgeschafft. An seine Stelle tritt ein Finanzkraftausgleich im Rahmen der Umsatzsteuerzuordnung. Die grundsätzlich einwohnerorientierte Zuordnung wird um Zu- und Abschläge entsprechend der Finanzkraft der Länder ergänzt. Zulasten des Bundes wird der Länderanteil an der Umsatzsteuer erhöht. Hinzu kommen vertikale Umverteilungsmechanismen zwischen Bund und Ländern; das Gewicht von Bundesergänzungszuweisungen nimmt zu. Im Zuge dessen erhält der Bund aber auch mehr Kompetenzen als bislang.

Mehr für alle und für manche besonders viel

Die Autoren der Studie (vergleiche auch Textkasten, Seite 15) haben in einem Modell berechnet, wie sich diese ab 2020 geltenden Neuregelungen auf die Finanzsituation in den Ländern auswirken. Demnach werden alle Länder im Jahr 2020

mit Mehreinnahmen im Vergleich zum Jahr 2019, in dem das bestehende System letztmalig gilt, rechnen können. Beziffert man allerdings das Einnahmewachstum von 2019 zu 2020 unter Berücksichtigung des allgemeinen Steuerwachstums und des Systemwechsels, so fällt die Höhe der Mehreinnahmen im Ländervergleich äußerst unterschiedlich aus: Einkommensstarke Länder wie Hamburg oder Bayern verzeichnen mit 329 bzw. 271 Euro pro Einwohner Einnahmewachstum deutlich über dem Bundesdurchschnitt in Höhe von 234 Euro je Einwohner – die kommunale Ebene jeweils mit betrachtet. Einkommensschwache Länder, etwa Brandenburg oder Sachsen-Anhalt, liegen laut Untersuchung mit Mehreinnahmen von 134 bzw. 136 Euro je Einwohner im Jahresvergleich unter dem Durchschnitt.

Am meisten profitieren werden jedoch Bremen und das Saarland, die zusätzliche Sanierungshilfen in Höhe von jeweils 400 Millionen Euro zur Bewältigung ihrer Altlasten bei Zinsen und Pensionsverpflichtungen erhalten.

Kompetenzverluste im Tausch für mehr Geld in den Länderkassen

Die Abschaffung des horizontalen Systems zugunsten eines vertikalen Mechanismus für den bundesstaatlichen Finanzausgleich erhöht die Abhängigkeit der Länder vom Bund, der künftig eine ge-

wichtigere Rolle im Finanzausgleich übernehmen wird. Während sich die finanzielle Verantwortung zum Bund hin verschiebt, gewinnt dieser auch in weiteren Verwaltungsbereichen an Einfluss.

Dazu zählt, dass im Zuge der Einigung bestimmte Länderkompetenzen komplett oder teilweise an den Bund übertragen werden: Er erhält erweiterte Rechte in der Steuerverwaltung, im Bereich der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung, bei gesamtstaatlich bedeutsamen Investitionen und bei Mischfinanzierungsprojekten. Durchsetzen konnte der Bund zudem seine Forderung, eine privatwirtschaftlich organisierte Infrastrukturgesellschaft zur Verwaltung von Fernstraßen unter seiner Hoheit zu gründen.

Kommunen könnten profitieren

Als Verwaltungseinheiten der Länder sind Kommunen nur mittelbar am bundesstaatlichen Finanzausgleich beteiligt. Bessere Finanzausstattungen der Länder lassen auch höhere Zuweisungen für Kommunen vermuten. Bei den Gemeinschaftssteuern sichern Verbundquoten zwischen Land und Kommunen wesentliche Finanzflüsse für Städte und Gemeinden.

Zu 75 Prozent wird die kommunale Steuerkraft künftig zur Ermittlung des Umsatzsteueranteils für die Länder einberechnet, im noch geltenden System liegt die Quote bei 64 Prozent. Zudem werden kommu-

nale Finanzkraftlücken zusätzlich durch sogenannte Gemeindefinanzkraftzuweisungen an die übergeordneten Länder vom Bund ausgeglichen. Dazu sollen finanzschwache Kommunen weitere 3,5 Milliarden Euro für Investitionen in ihre Bildungsinfrastruktur erhalten. Das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz wird zur Entlastung der Kommunen neu aufgelegt.

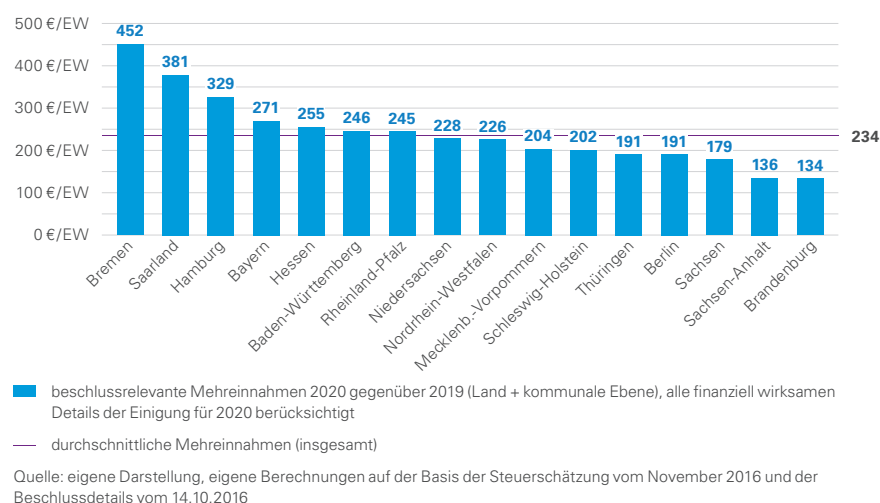
Keine Reform der primären Steuerzuordnung

Unangetastet bleibt zur Enttäuschung einiger Experten das Prinzip der primären Steuerzuordnung. Gemeinschaftssteuern mit Ausnahme der Umsatzsteuer, wie sie Bund, Ländern und teilweise den Kommunen gemeinsam zustehen, werden beim sogenannten primären Finanzausgleich nach spezifischen Zuordnungs- und Zerglegungsregeln verteilt. Bereits auf dieser Stufe hätte der Gesetzgeber ein System installieren können, das sich anstelle der jeweiligen bestehenden Verteilmechanismen stärker an der Wirtschaftskraft orientiert, um so vorzeitig bestimmte Ausgleichsbedarfe zu mindern.

So erfolgt die Lohnsteuerzuordnung auch künftig nach dem Wohnsitzprinzip. Insbesondere Stadtstaaten wie Bremen mit einer hohen Zahl an Berufspendlern, deren Wohnort sich außerhalb des Landes mit der Arbeitsstelle befindet, werden durch diese Regelung benachteiligt. Vergleichbare Situationen ergeben sich bei der Körperschaftsteuer. Bei der bestehenden Verteilung nach Lohnsummen profitiert das Bundesland mit Firmenhauptsitz oder größeren Verwaltungseinheiten, denn dort fließen zum Beispiel Vorstands- und Managergehälter in die Lohnsumme ein. Länder mit produktionslastigen Betriebsstätten werden durch diese Regelung hingegen eher benachteiligt.

Bei einer primären Steuerzuordnung nach der Wirtschaftskraft könnte sich die Ungleichheit der Einnahmen zwischen den Ländern verringern, bevor weitere Ausgleichsmechanismen zur Anwendung kommen. Nach Berechnungen der Autoren würde Bayern beim Niveau der originären Einnahmen im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt rund 13 Prozentpunkte einbüßen, während Bremen 34 Prozent gewinnen würde.

Abbildung 1: Ungleiches Einnahmenwachstum 2020 gegenüber 2019 bei Systemumstellung



Die Reform – ein großer politischer Wurf?

In Anbetracht der vielen föderalen Akteure und Interessen waren die zähen Verhandlungen rund um den bundesstaatlichen Finanzausgleich vorprogrammiert. Einen schnellen Konsens konnte es nicht geben. Dass es am Ende zu einer Einigung kam, ist eine politische Leistung, die frühzeitig für Planungssicherheit sorgen kann – vorausgesetzt, die neuen Regelungen werden auch wie geplant umgesetzt und nicht aufgeweicht. Der politische Umsetzungsprozess ist noch nicht abgeschlossen und weiterhin konfliktbeladen.

Der bundesstaatliche Finanzausgleich soll dem im Grundgesetz verankerten Anspruch zur „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ dienen und eine vergleichbare Aufgabenerfüllung bei unterschiedlichen wirtschaftlichen Voraussetzungen sichern. Die Analyse zeigt aber, dass der Finanzausgleich ab 2020 der zunehmenden Ungleichverteilung von allgemeinen Deckungsmitteln und insgesamt zur Verfügung stehenden Einnahmen nicht spürbar entgegenwirken kann.

Hinter den Ansprüchen zurück bleibt das neue Finanzausgleichssystem auch in puncto Transparenz. Viele Sonderregelungen und neue Verflechtungen zwischen Bund und Ländern schaffen neue systemische Abhängigkeiten. Es ist zu vermuten, dass der Bund seine machtvollere Stellung gegenüber den Ländern verstärkt geltend machen wird. |

Franziska Holler, Henrik Nürnberger

Über die Analyse

Die Analyse zum neuen bundesstaatlichen Finanzausgleich ab 2020 wurde von Wissenschaftlern des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge im Auftrag von KPMG und des Instituts für den öffentlichen Sektor erstellt. Die Autoren sind Thomas Lenk, Philipp Glinka und Oliver Rottmann.

Im Rahmen der Analyse wurden die finanziellen Auswirkungen der Einigung zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen vom 14.10.2016 untersucht. Der Fokus liegt auf den Ländern, einschließlich der kommunalen Ebene.



Die Analyse „Schwarz, Rot, Geld – Neuer bundesstaatlicher Finanzausgleich ab 2020“ ist kostenfrei verfügbar über www.kpmg.de/laenderfinanzausgleich.