

**„Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbe-
ziehung ab 2020“**

Diplomarbeit

**an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Rechts-
pflege Meißen (FH), Fortbildungszentrum des Freistaates
Sachsen
Fachbereich Steuer- und Staatsfinanzverwaltung**

**vorgelegt von
Luisa Seltmann
aus Beierfeld**

Meißen, 01. März 2020

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	III
1 Einleitung.....	1
2 Entwicklung der Finanzverfassung.....	2
3 Finanzausgleich in der bisherigen Fassung bis zum 31.12.2019.....	4
3.1 Definition Finanzausgleich.....	4
3.2 Stufen des Finanzausgleiches.....	4
3.2.1 Primärer vertikaler Finanzausgleich – 1. Stufe.....	4
3.2.2 Primärer horizontaler Finanzausgleich – 2. Stufe.....	6
3.2.3 Sekundärer horizontaler Finanzausgleich – 3. Stufe.....	7
3.2.4 Sekundärer vertikaler Finanzausgleich – 4. Stufe.....	10
3.3 Ergebnis des Finanzausgleiches.....	11
4 Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehung.....	17
4.1 Notwendigkeit der Reform.....	17
4.2 Eckpunkte der Neuregelung.....	18
4.2.1 Finanzkraftausgleich und dessen gesetzliche.....	18
Änderungen.....	18
4.2.2 Erhöhung der Kompetenzen des Bundes.....	23
4.3 Auswirkungen der Reform auf Bund und Länder.....	26
5 Stimmen zur Reform.....	33
5.1 Politik.....	33
5.2 Wissenschaft und Wirtschaft.....	36
5.3 Kritische Einordnung der Positionen.....	38
6 Zusammenfassung.....	41
Verzeichnis der Gesetze.....	IV
Literaturverzeichnis.....	V
Rechtssprechungsverzeichnis.....	VI
Verzeichnis der Internetquellen.....	VII
Anhangsverzeichnis.....	XI
Eidesstattliche Erklärung.....	XIX

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BB	Brandenburg
BE	Berlin
BEZ	Bundesergänzungszuweisung
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
bspw.	beispielsweise
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
FAG	Finanzausgleichsgesetz
Fn.	Fußnote
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
HB	Bremen
HE	Hessen
HH	Hamburg
i.d.R.	in der Regel
i.e.S.	im engeren Sinn
i.S.d.	im Sinne des
IT	Informationstechnik

i.V.m.	in Verbindung mit
MaßstG	Maßstäbengesetz
MV	Mecklenburg-Vorpommern
m.W.v.	Mit Wirkung vom
NI	Niedersachsen
NW	Nordrhein-Westfalen
o.g.	oben genannt
RP	Rheinland-Pfalz
Rz.	Randziffer
SanG	Sanierungshilfengesetz
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
sog.	sogenannt
ST	Sachsen-Anhalt
TH	Thüringen
u.a.	unter anderem
vgl.	Vergleiche

1 Einleitung

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein föderaler Staat, der sich aus dem Bund und den Ländern zusammensetzt. Die Länder sind eigenständige Subjekte, die eigene Rechte und Pflichten haben. Die Kommunen sind verfassungsrechtlicher Bestandteil der Länder, welche das Recht auf Selbstverwaltung einschließlich finanzieller Eigenverantwortung haben.¹ Dennoch stellen die Gemeinden keine eigene Ebene im föderalen Staatsaufbau dar. Damit jede Ebene ihre Aufgaben ordnungsgemäß und eigenverantwortlich wahrnehmen kann, müssen genug Finanzmittel zur Verfügung stehen und eine unabhängige Verwendung gewährleistet werden. Um dies zu gewährleisten sind die im Grundgesetz enthaltenen Regelungen zur Steuerverteilung, dem bundesstaatlichen Finanzausgleich, sowie zur Schuldenbegrenzung enorm wichtig.

Die Verteilung der Einnahmen und Ausgaben auf Bund und Länder sorgt jedoch immer wieder für politische Diskussionen. Seit die Frage nach der Gestaltung der Finanzbeziehung zwischen Bund und Länder erstmals im Jahre 1867 zur Zeit der Gründung des Norddeutschen Bundes aufkam, stand der Länderfinanzausgleich immer wieder in der Kritik. Auch das BVerfG musste sich schon mehrmals mit der Thematik beschäftigen. Zuletzt klagten Hessen und Bayern gegen den Länderfinanzausgleich, beides Bundesländer, welche zu den größten Geberländern gehören.² Mit der Klage erhofften sie sich eine schnelle Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes. Daraus wurde jedoch nichts, da Ende 2019 der Finanzausgleich in seiner bisherigen Form auslief und eine Entscheidung des BVerfG mit der umfassenden Neugestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehung entfällt. Welche Änderungen die Neuregelung mit sich bringt und ob diese zu Gunsten der Geberländer ausgefallen sind, wird im Rahmen dieser Diplomarbeit diskutiert.

1 Vgl. Art. 28 Abs. 2 GG.

2 Die in 2013 eingereichte Klage wurde 2017 von beiden Bundesländern wieder zurückgezogen, da durch die Neugestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020 keine Notwendigkeit der Fortführung des Verfahrens mehr besteht; vgl. <https://www.hessen.de/pressearchiv/pressemitteilung/hessen-und-bayern-ziehen-klage-gegen-den-laenderfinanzausgleich-zurueck>.

2 Entwicklung der Finanzverfassung

Das im Jahre 1871 gegründete Deutsche Reich sowie der Norddeutsche Bund als Vorläufer, formulierten in ihren Verfassungen erstmals Ausführungen zur Ertragshoheit von Steuern und Zöllen. Laut dem Reichskanzler Otto von Bismarck war das Deutsche Reich ein „Kostgänger der Einzelstaaten“.³ Das bedeutet, dass dem Reich zwar die Erträge der Zölle und Verbrauchsteuern (Tabaksteuer, Branntweinsteuer, Rüben-/Zuckersteuer) zuflossen, die direkten Steuern standen jedoch den Einzelstaaten zu.⁴ Im Gegenzug zahlten die Gliedstaaten sog. Matrikularbeiträge entsprechend ihrer Einwohnerzahl an das Deutsche Reich. Johannes von Miquel, preußischer Finanzminister, entwickelte das erste bedeutende Steuersystem, von dem sich auch heute noch Teile finden lassen.⁵ So führte er die Einkommensteuer und die Vermögenssteuer ein und sorgte dafür, dass die Gewerbe- und die Grundsteuern zu Gemeindesteuern wurden.⁶ Durch die Einführung der Erbschaftsteuer, an deren Erträge die Einzelstaaten zu ein Drittel beteiligt waren, entstand erstmals ein Ausgleich zwischen dem Reich und den Gliedstaaten.⁷

Die nach dem Ersten Weltkrieg gegründete Weimarer Republik hatte mit immensen Schulden und Kriegsfolgelasten zu kämpfen. Dies erforderte eine komplette Umgestaltung der Finanzverfassung und des Steuersystems. Ein wichtiger Grundstein war die Erzbergische Finanzreform, die dem Reich die Ertragshoheit für die bedeutsamsten Steuern, wie der Einkommensteuer, zuwies.⁸ Weiterhin wurde eine zentrale Reichsfinanzverwaltung geschaffen und das Steuerrecht vereinheitlicht. Auch die Gesetzgebungskompetenz erhielt das Reich.⁹ Mit dem Landessteuergesetz vom 30. März 1920 wurde die Ertragshoheit der Steuern auf Reich und Länder aufgeteilt. So erhielten die Länder einen prozentualen Anteil u.a. an der Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer. Der erste Länderfinanzausgleich wurde geschaffen. Mit dem Ergreifen der Macht durch Adolf Hitler wurde die bundesstaatliche Ordnung abgeschafft, sodass sich mit dem Ende des Zweiten Weltkrieges 1945 die einheitliche Reichsfinanzverwaltung, sowie sämtliche Bemühungen im Hinblick auf föderale Finanzbeziehungen wieder zerschlagen hatten. Nach Kriegsende fielen die Kompetenzen des Reiches in die Hände der Alliierten.¹⁰ Die

³ Vgl. https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Ministerium/Geschichte/Geschichte_der_deutschen_Finanzverwaltung/geschichte_der_deutschen_finanzverwaltung.html.

⁴ Vgl. <https://www.historisches-lexikon-bayerns.de/Lexikon/Länderfinanzausgleich>.

⁵ Vgl. <https://www.datev-magazin.de/archiv/die-miquelsche-steuerreform-3322>.

⁶ Vgl. https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Ministerium/Geschichte/Geschichte_der_deutschen_Finanzverwaltung/geschichte_der_deutschen_finanzverwaltung.html.

⁷ Vgl. <https://www.historisches-lexikon-bayerns.de/Lexikon/Länderfinanzausgleich>.

⁸ Vgl. https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Ministerium/Geschichte/Geschichte_der_deutschen_Finanzverwaltung/geschichte_der_deutschen_finanzverwaltung.html.

⁹ Siehe auch Art. 8 der Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919.

¹⁰ Zu den Alliierten gehörten Großbritannien, Frankreich, USA und Sowjetunion (bis 1948).

Steuergesetzgebung behielten die Alliierten weiterhin, bis auf Steuererhöhungen, bei. Die Finanzverwaltung ging wieder auf die Länder über.¹¹ Die Frage nach einem Länderfinanzausgleich blieb jedoch weitgehend ungeklärt, bis mit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland und dem Inkrafttreten des Grundgesetzes im Mai 1949 das Fundament für eine neue Finanzverfassung gelegt wurde.¹² Die Verhandlungen zur Ausarbeitung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Länder im Parlamentarischen Rat mit den Alliierten waren jedoch äußerst schwierig. Am Ende einigte man sich auf getrennte Finanzverwaltungen des Bundes und der Länder, alleinige Gesetzgebung des Bundes für die Steuern, die dem Bund zufließen, konkurrierende Gesetzgebung für alle anderen Steuern und ein steuerliches Trennsystem.¹³ Einen horizontalen Länderfinanzausgleich lehnten die Alliierten ab, vielmehr waren sie für einen vertikalen Finanzausgleich. So schufen sie in der Verfassung durch Art. 106 GG Möglichkeiten.¹⁴ Art. 106 Abs. 3 des Grundgesetzes in der damaligen Fassung sah vor, dass der Bund den Ländern Zuschüsse für bestimmte Bereiche, wie bspw. dem Schul- und Gesundheitswesen gewähren konnte. Auch Ausgleichszahlungen unter den Ländern zur Sicherung der Leistungsfähigkeit finanzschwächerer Länder waren im Art. 106 Abs. 4 des damaligen Grundgesetzes vorgesehen.

Im Jahre 1969 wurde die Finanzverfassung von Deutschland nochmals wesentlich reformiert.¹⁵ Das Verbundsystem der Gemeinschaftsteuern (Einkommen-, Körperschaft-, sowie Umsatzsteuer) sowie die Verteilung der Umsatzsteuer nach Einwohnerzahlen existiert heute noch. Mit dieser Finanzreform wurden auch der Umsatzsteuervorwegausgleich sowie die Bundesergänzungszuweisungen eingeführt.¹⁶ Mit der Wiedervereinigung Deutschlands 1990 kamen dann neue Probleme auf die Finanzverfassung zu. Um die Lebensverhältnisse der ehemaligen DDR an die der westdeutschen Bundesländer anzugleichen, wurde u.a. der Solidaritätszuschlag als Ergänzungsabgabe zur Einkommen- und Körperschaftsteuer eingeführt sowie die Solidarpakte I und II verabschiedet. Diese beiden Pakte wiesen den neuen Bundesländern zusätzliche finanzielle Mittel zu. Da 2019 der Solidarpakt II sowie weitere Regelungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ausgelaufen sind, ist eine Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen unumgänglich.

¹¹ Vgl. <https://www.wirtschaftundschule.de/unterrichtsmaterialien/staat-und-wirtschaftspolitik/hintergrundtext/die-deutsche-steuergeschichte/>.

¹² Vgl. <https://www.historisches-lexikon-bayerns.de/Lexikon/Länderfinanzausgleich>.

¹³ Vgl. <https://www.historisches-lexikon-bayerns.de/Lexikon/Länderfinanzausgleich>.

¹⁴ Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949, <http://www.documentArchiv.de/brd/1949/grundgesetz.html>.

¹⁵ Vgl. https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Ministerium/Geschichte/Geschichte_der_deutschen_Finanzverwaltung/geschichte_der_deutschen_finanzverwaltung.html.

¹⁶ Vgl. <https://www.historisches-lexikon-bayerns.de/Lexikon/Länderfinanzausgleich>.

3 Finanzausgleich in der bisherigen Fassung bis zum 31.12.2019

Zum besseren Verständnis der Neuregelung, welche im Gliederungspunkt 4 dargelegt wird, folgt neben einer Definition des Finanzausgleichs auch die Darstellung der bisherigen Regelung.

3.1 Definition Finanzausgleich

Der Begriff Finanzausgleich umfasst sämtliche Regelungen der Finanzbeziehungen zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften, insbesondere die Verteilung der Aufgaben, Einnahmen und Ausgaben auf die Ebenen des Staates.¹⁷

Beim Finanzausgleich unterscheidet man zwischen dem aktiven und dem passiven Finanzausgleich. Die Verteilung von öffentlichen Aufgaben und Ausgaben auf die jeweiligen Gebietskörperschaften beschreibt den passiven Finanzausgleich. Das Gegenstück hierzu stellt der aktive Finanzausgleich dar, welcher die Verteilung der Einnahmen zwischen den Ebenen regelt. Der aktive Finanzausgleich gliedert sich in vier Stufen. Der primäre vertikale Finanzausgleich stellt die erste Stufe dar. Die zweite Stufe ist der primäre horizontale Finanzausgleich. Der sekundäre horizontale Finanzausgleich, auch Länderfinanzausgleich im engeren Sinne genannt, bildet die dritte Stufe.

Als vierte und damit letzte Stufe des aktiven Finanzausgleichs wird der sekundäre vertikale Finanzausgleich bezeichnet.

3.2 Stufen des Finanzausgleiches

Die Finanzverfassung des Grundgesetzes sieht ein vielschichtiges und komplexes System zur Finanzausstattung der Gebietskörperschaften vor. Dieses System wird meist in die in 3.1 genannten vier Stufen unterteilt.

3.2.1 Primärer vertikaler Finanzausgleich – 1. Stufe

Die Verteilung der gesamten Steuereinnahmen auf die beiden Gebietskörperschaften - Bund und Gesamtheit der Länder- sowie ergänzende Ertragszuweisungen an die Gemeinden werden in der ersten Stufe des Finanzausgleichs geregelt.¹⁸ Bei der Zuweisung des Steueraufkommens greifen verschiedene Systeme, welche im Art. 106 GG ausgeführt werden. Einzelne Steuern werden getrennt dem Bund, den Ländern oder den Gemeinden zugeordnet.

¹⁷ Vgl. Peffekoven, S. 608.

¹⁸ BMF „Der bundesstaatliche Finanzausgleich“ S.1.

Dieses sog. Trennsystem weist jeder Gebietskörperschaft ihre Ertragshoheit zu.¹⁹ So steht dem Bund das gesamte Aufkommen der Bundessteuern zu. Hierzu zählen insbesondere der Solidaritätszuschlag als Ergänzungsabgabe zur Einkommensteuer und zur Körperschaftsteuer, die Versicherungssteuer, die Kraftfahrzeugsteuer und der meiste Teil der Verbrauchssteuern.²⁰ Verbrauchssteuern zählen zu den indirekten Steuern und sind Abgaben, die den Verbrauch oder Gebrauch bestimmter Waren belasten und somit eine Belastung der Einkommens- und Vermögensverwendung darstellen.²¹ Zu den Verbrauchssteuern, die dem Bund zustehen, zählen zum Beispiel die Tabaksteuer, die Energiesteuer und die Alkoholsteuer.

Zu den Landessteuern, welche alleinig den Ländern zustehen, zählen die Erbschaftsteuer, der Großteil der Verkehrssteuern (insbesondere die Grunderwerbsteuer) sowie weitere Steuern, die allerdings nur einen geringen Anteil am Aufkommen ausmachen.²² Die Gemeinden erhalten die Gewerbe- und die Grundsteuer sowie die örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern.²³ Allerdings sind Bund und Länder durch eine Umlage an der Gewerbesteuer beteiligt.²⁴

Die Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer, die sog. Gemeinschaftsteuern i.S.d. Art. 106 Abs. 3 GG, werden auf Bund und Länder verteilt, auch die Gemeinden erhalten einen Anteil an der Einkommen- und Umsatzsteuer. Hier greift das sog. Verbundsystem, d.h. die Gesamteinnahmen einer bzw. mehrerer Einnahmequellen werden quotale zwischen den staatlichen Ebenen aufgeteilt.²⁵ Die ertragreichsten Gemeinschaftsteuern stellen für die Bundesrepublik Deutschland die wichtigste Steuereinnahmequelle dar, da sie mehr als zwei Drittel des gesamten Steueraufkommens ausmachen. Die Anteile an der Einkommen- und Körperschaftsteuer, welche dem Bund und den Ländern zustehen, werden durch das Grundgesetz vorgegeben. Gemäß Art. 106 Abs. 3 Satz 2 GG steht dem Bund und den Ländern jeweils die Hälfte des Körperschaftsteueraufkommens zu. An den Erträgen der veranlagten Einkommen- und Lohnsteuer stehen Bund und Ländern jeweils 42,5 % zu, die restlichen 15 % erhalten die Gemeinden. Den Gemeinden

¹⁹ Sinn des Trennsystems ist die Vermeidung von unkontrollierten, mehrfachen Zugriff auf die Einnahmenquelle, vgl. Gabler Wirtschaftslexikon: Trennsystem, <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/trennsystem-48507>.

²⁰ Vgl. Art. 106 Abs. 1 GG.

²¹ Vgl. https://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Steuern/Verbrauchssteuern/Grundsatzliche-Regelungen/Allgemeine-Einfuehrung/allgemeine-einfuehrung_node.html.

²² Vgl. Art. 106 Abs. 2 GG.

²³ Vgl. Art. 106 Abs. 6 GG.

²⁴ Art. 106 Abs. 6 Sätze 4 und 5 GG i.V.m. § 6 Gemeindefinanzreformgesetz.

²⁵ Vgl. Gabler Wirtschaftslexikon: Verbundsystem, <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/verbundsystem-49323>.

kommen weiterhin noch 12 % der Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträgen zu, der Anteil für Bund und Länder beträgt hierbei jeweils 44 %.²⁶

Regelungen zur Verteilung der Umsatzsteuer findet man im Grundgesetz im Art. 106 Abs. 3 und Abs. 5a, die genauen prozentualen Zuweisungen sind dort jedoch nicht festgeschrieben. Hierzu trifft das Finanzausgleichsgesetz Feststellungen.²⁷ Diese Gestaltung sorgt für eine flexible Anpassung an die Bedürfnisse von Bund, Ländern und Gemeinden, da das Finanzausgleichsgesetz im Gegensatz zur Verfassung keine Zwei-Drittel-Mehrheit für eine Änderung benötigt. Derzeit erhält der Bund ca. 49,6 %, die Länder 47,2 % und die Gemeinden 3,2% des Umsatzsteueraufkommens.²⁸

3.2.2 Primärer horizontaler Finanzausgleich – 2. Stufe

In der zweiten Stufe des Finanzausgleichs wird das Steueraufkommen der gesamten Länder auf die einzelnen Bundesländer verteilt. Hier regelt Art. 107 Abs. 1 GG, dass die Zuordnung grundsätzlich dem Prinzip des örtlichen Aufkommens folgt. Das bedeutet, dass den Ländern das Steueraufkommen zusteht, das auf ihrem Gebiet vereinnahmt worden ist, mit Ausnahme der Umsatzsteuer. Bei der Einkommen- sowie bei der Körperschaftsteuer erfolgt indes mithilfe der sog. Zerlegung eine Korrektur dieses Prinzips.²⁹ Bei der Einkommensteuer sorgt die Zerlegung dafür, dass der Wohnsitz ausschlaggebend ist, d.h. dass jedes Bundesland die Steuereinnahmen erhält, die für das Einkommen seiner Einwohner innerhalb und außerhalb der Grenzen des Bundeslandes gezahlt werden.³⁰ Bei der Körperschaftsteuer gilt hingegen das Betriebsstättenprinzip. Die Körperschaftsteuer wird von den Unternehmen zentral abgeführt. Durch die Zerlegung wird erreicht, dass die Körperschaftsteuer gleichmäßig auf die Länder aufgeteilt wird, in denen die Unternehmen Betriebsstätten unterhalten haben.

Bei der Verteilung der Umsatzsteuer gelten besondere Regelungen, da das Prinzip des örtlichen Aufkommens nicht angewandt werden kann. Prinzipiell erfolgt hierbei die Aufteilung der Umsatzsteuererträge nach den Einwohnerzahlen der Länder.³¹ Dieser Maßstab gilt jedoch nur für mindestens 75 % des Länderanteils. Der Rest des Länderanteils an der Umsatzsteuer (bis zu 25 %) wird als Ergänzungsanteil an die finanzschwächeren Länder verteilt. Ob ein Land einen Ergänzungsanteil

²⁶ Vgl. Art. 106 Abs. 3 Satz 1 i.V.m. Abs. 5 GG i.V.m. § 1 Gemeindefinanzreformgesetz.

²⁷ Finanzausgleichsgesetz in der Fassung vom 20.12.2001 (BGBl. I S. 3955, 3956), zuletzt geändert durch Artikel 17 des Gesetzes vom 26.11.2019 (BGBl. I S. 1794).

²⁸ Stand 2018, vgl. BMF „Der bundesstaatliche Finanzausgleich“ S. 1-2.

²⁹ § 1 Abs. 1 Zerlegungsgesetz.

³⁰ Vgl. BMF „Der bundesstaatliche Finanzausgleich“ S. 2.

³¹ Maßgebende Einwohnerzahl wird vom Statistischen Bundesamt jeweils zum 30.06. des Ausgleichsjahres festgestellt, § 2 Abs. 3 FAG, Art 107 Abs. 1 Satz 4 1. HS GG.

erhält, richtet sich nach der Gegenüberstellung der Pro-Kopf-Einnahmen des Landes mit den durchschnittlichen Pro-Kopf-Einnahmen aller Länder.³² Anschließend erhalten Länder mit vergleichsweise geringen Einnahmen Ergänzungsanteile, die mittels eines degressiven Auffüllungstarifs ermittelt werden.³³ Abweichungen vom Durchschnittswert von mehr als 3 % (die Steuereinnahmen eines Landes liegen unter 97 % der durchschnittlichen Steuererträge aller Länder) werden zu 95 % aufgefüllt. Liegen die Steuereinnahmen eines Landes über den 97 % der durchschnittlichen Steuereinnahmen, dann sinkt der Auffüllungsgrad auf bis zu 60 % ab. Übersteigen die dabei ermittelten Anteile insgesamt die 25 % des Länderanteils an der Umsatzsteuer werden diese anteilig gekürzt.³⁴ Bei einem Betrag von weniger als 25 %, erfolgt die Verteilung des restlichen Betrages nach dem o.g. Grundsatz, d.h. nach Maßgabe der Einwohnerzahlen. Diese Regelung zur Verteilung der Umsatzsteuer wird auch Umsatzsteuervorwegausgleich genannt. Die Gestaltung in dieser Form hat den Vorteil, dass bereits hier ein erster Ausgleich der Finanzmittel erfolgt.

3.2.3 Sekundärer horizontaler Finanzausgleich – 3. Stufe

Im nächsten Schritt findet ein Ausgleich zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern statt. Dabei erhalten die finanzschwächeren Länder Ausgleichszuweisungen von den finanzstärkeren Ländern. Ziel des Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne ist die Einhaltung der im Grundgesetz vorgegebenen Forderung, dass gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Bundesländern herrschen sollen.³⁵ Die Notwendigkeit des Länderfinanzausgleichs besteht darin, dass die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit nicht in allen Ländern gleich ist und somit die Finanzkraft mancher Länder nicht ausreicht, um sich ordnungsgemäß um ihre zugewiesenen Aufgaben zu kümmern. Sinn des Länderfinanzausgleichs ist es hingegen nicht, die Einnahmeunterschiede zwischen den Ländern vollständig zu beseitigen, sondern Unterschiede zu minimieren und eine Annäherung zu erreichen.³⁶

Der horizontale Finanzausgleich zwischen den Ländern basiert auf der Grundlage des Art. 107 Abs. 2 GG und wird durch die §§ 4 ff. FAG konkretisiert. Dabei werden die Bundesländer in ausgleichsberechtigte und ausgleichspflichtige Länder unter-

³² Vgl. BMF „Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs“ S. 13.

³³ Berechnung findet sich im § 2 Abs. 1 Satz 2 FAG.

³⁴ Vgl. § 2 Abs. 1 Satz 3 FAG.

³⁵ Gleichwertige Lebensverhältnisse in der gesamten Bundesrepublik Deutschland als ein Ziel der Raumordnungspolitik der Bundesregierung, § 2 Abs. 2 Nr. 1 Raumordnungsgesetz i.V.m. Art. 72 Abs. 2 GG.

³⁶ Vgl. BVerfG, Urteil v. 11.11.1999, 2 BvF 2/98, Rz. 291, BVerfGE 101,158 - 238.

teilt. Unter welche dieser beiden Kategorien ein Land fällt, wird mittels Gegenüberstellung von zwei Messzahlen, der Finanzkraftmesszahl einerseits und der Ausgleichsmesszahl andererseits, ermittelt.³⁷ Ist die Finanzkraftmesszahl höher als die Ausgleichsmesszahl, hat das Land einen Überschuss und ist somit ausgleichspflichtig. Im Gegensatz dazu ist ein Land ausgleichsberechtigt, wenn es durch eine höhere Ausgleichsmesszahl einen Fehlbetrag aufweist. Dafür ist zunächst die Pro-Kopf-Finanzkraft der einzelnen Bundesländer festzustellen.

Diese ergibt sich gemäß § 6 Abs. 1 FAG aus den Steuereinnahmen eines Landes (Landessteuern, Anteil der Länder an den Gemeinschaftsteuern), einschließlich den im Umsatzsteuervorgangsausgleich zugewiesenen Ergänzungsanteilen sowie einer Förderabgabe nach dem Bundesberggesetz und den Steuereinnahmen der Gemeinden.³⁸ Die Einnahmen der Kommunen werden bei der Berechnung der Finanzkraft miteinbezogen, da die Länder für eine angemessene Ausstattung mit Finanzmitteln ihrer Gemeinden Sorge zu tragen haben.³⁹ Befinden sich in einem Bundesland viele finanzstarke Gemeinden, so muss dieses Land bedeutend weniger eigene Finanzmittel für die Ausstattung ihrer Gemeinden bereitstellen, als ein Land mit finanzschwächeren Gemeinden. Bei der Ermittlung der Finanzkraft werden die Einnahmen der Kommunen jedoch nur zu 64 % berücksichtigt.⁴⁰ Da bei den Gemeinden die Einnahmen aus den Realsteuern auch von ihren jeweiligen Hebesätzen abhängen, wird für Zwecke des Finanzausgleichs statt den tatsächlichen Werten eine normierte Größe zu Grunde gelegt.⁴¹

Um die Höhe der horizontalen Ausgleichszahlungen ermitteln zu können, muss neben der Finanzkraftmesszahl noch die Ausgleichsmesszahl bestimmt werden. Letztere ist eine fiktive Größe, die sich aus der Einwohnerzahl multipliziert mit der durchschnittlichen Pro-Kopf-Finanzkraft des jeweiligen Landes ergibt.⁴² Ein direkter Finanzkraftvergleich unter den Ländern ist nicht geeignet, da es dazu führen würde, dass Länder mit großen Steuererträgen von vornherein ausgleichspflichtig sein würden. Der Gesetzgeber unterstellt grundsätzlich einen gleichen Finanzbedarf je Einwohner in allen Ländern.⁴³ Da dies jedoch in manchen Ländern nicht die tatsächlichen Verhältnisse widerspiegelt, findet gemäß § 9 Abs. 2 FAG eine sog. Einwohnerwertung (auch Einwohnerveredelung) statt, um den deutlich höheren Finanzbedarf je Einwohner der Stadtstaaten Bremen, Hamburg und Berlin gerecht

³⁷ Vgl. §§ 4, 5 FAG.

³⁸ Prinzipiell alle Einnahmearten der Länder und Gemeinden, jedoch tatsächlich am relevantesten sind die Steuereinnahmen, vgl. auch BMF „Der bundesstaatliche Finanzausgleich“ S. 3.

³⁹ Vgl. BMF „Der bundesstaatliche Finanzausgleich“ S. 3.

⁴⁰ Vgl. § 8 Abs. 3 FAG.

⁴¹ Vgl. BMF „Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs“ S. 14.

⁴² Vgl. § 6 Abs. 2 FAG.

⁴³ Vgl. BMF „Der bundesstaatliche Finanzausgleich“ S. 3.

zu werden. Deshalb wird ihre Einwohnerzahl fiktiv um 35 % erhöht. Bei der Ausgleichsmesszahl der Gemeindefinanzkraft wird gemäß § 9 Abs. 3 FAG neben der Einwohnerwertung der Stadtstaaten auch bei den eher dünn besiedelten Bundesländern Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen-Anhalt eine fiktive Erhöhung der Einwohnerzahl vorgenommen, da in diesen Ländern ebenfalls ein geringfügig höherer Finanzbedarf je Einwohner besteht. Wenn die Einteilung der Länder in die entsprechende Kategorie ausgleichspflichtig oder ausgleichsberechtigt stattgefunden hat, ist die Höhe der Ausgleichszuweisungen zu bestimmen. Dies richtet sich bei finanzschwächeren Ländern danach, um wie viel die Pro-Kopf-Finanzkraft niedriger ist als die durchschnittliche Finanzkraft je Einwohner.⁴⁴ Dabei wird ein linear-progressiver Auffüllungstarif angewandt, welcher den Abstand zum Durchschnitt anteilig kleiner werden lässt.⁴⁵ Bei finanzstarken Ländern hängt die Höhe der Ausgleichsbeiträge davon ab, wie weit die Finanzkraft je Einwohner höher ist als die durchschnittliche Finanzkraft je Einwohner. Hier kommt ein linear-progressiven Abschöpfungstarif zum Einsatz, welcher symmetrisch zum Auffüllungstarif ist und den Abstand zum Durchschnitt anteilig abschöpft.⁴⁶ Da die Ausgleichszuweisungen nicht immer mit den Ausgleichsbeiträgen übereinstimmen, werden die Ausgleichsbeiträge prozentual erhöht oder gesenkt bis sie mit den Zuweisungen zusammenpassen.

Der Länderfinanzausgleich hat keine Auswirkungen auf die Reihenfolge der Länder in Bezug auf die Finanzkraft je Einwohner. Die Regelungen diesbezüglich sorgen dafür, dass die Finanzkraft finanzschwächerer Länder ansteigt und so die Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern deutlich verringert werden.⁴⁷ Die nachstehende Tabelle verdeutlicht die Wirkung des Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne:

Finanzkraft/Einwohner vor Länderfinanzausgleich im Verhältnis der durchschnittlichen Finanzkraft je Einwohner	Finanzkraft/Einwohner nach Länderfinanzausgleich im Verhältnis der durchschnittlichen Finanzkraft je Einwohner
70	91
80	93,5
90	96
100	100
110	104
120	106,5
130	109

⁴⁴ Vgl. BMF „Der bundesstaatliche Finanzausgleich“ S. 3.

⁴⁵ Vgl. § 10 Abs. 1 FAG.

⁴⁶ Vgl. § 10 Abs. 2 FAG, BMF „Der bundesstaatliche Finanzausgleich“ S. 4.

⁴⁷ Vgl. BMF „Der bundesstaatliche Finanzausgleich“ S. 4.

Tabelle 1: Ausgleich der Finanzkraftunterschiede durch den Länderfinanzausgleich

Quelle: Bundesministerium der Finanzen „Der bundesstaatliche Finanzausgleich“ (2015) S.5.

Ein finanzschwaches Land, dessen durchschnittliche Pro-Kopf-Finanzkraft vor dem Länderfinanzausgleich bei 70 % bzw. 90 % liegt, weist nach dem Ausgleich 91 % bzw. 96 % auf. Bei einem finanzstarken Land sinkt die durchschnittliche Finanzkraft je Einwohner von 110 % bzw. 120 % vor dem Ausgleich auf 104 % bzw. 106,5 % nach der Zahlung von Ausgleichsbeiträgen ab.

Die sog. Garantieklausel i.S.d. § 10 Abs. 3 FAG sieht einen Schutz der ausgleichspflichtigen Länder vor, in dem festgelegt wurde, dass die Ausgleichsbeiträge dieser Länder maximal 72,5 % der Differenz von Finanzkraft- und Ausgleichsmesszahl betragen. Die übersteigenden Beträge werden nach ihrem Anteil an den gesamten Zuweisungen bzw. Beiträgen auf die ausgleichspflichtigen und ausgleichsberechtigten Ländern aufgeteilt.

3.2.4 Sekundärer vertikaler Finanzausgleich – 4. Stufe

In der vierten und damit letzten Stufe des Finanzausgleichs erhalten leistungsschwache Länder Ergänzungszuweisungen des Bundes. Der abschließende Ausgleich im Rahmen der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen basiert auf dem Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG. Nähere Erläuterungen zu den Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) sind im Art. 11 FAG geregelt. Hierbei wird zwischen den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (auch Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen genannt) und den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen.⁴⁸ Die allgemeinen BEZ fördern die weitere Verringerung des Abstandes finanzschwacher Länder bezüglich ihrer Finanzkraft zum Länderdurchschnitt.⁴⁹ Anspruch auf die allgemeinen BEZ haben folglich diejenigen Länder, deren Finanzkraft je Einwohner auch nach dem sekundären horizontalen Finanzausgleich unter 99,5 % der durchschnittlichen Pro-Kopf-Finanzkraft liegt.⁵⁰ Die Unterschreitung wird zu 77,5 % durch die Zuweisungen des Bundes aufgefüllt. So erhöht sich die durchschnittliche Pro-Kopf-Finanzkraft eines Landes nach dem Länderfinanzausgleich auf 91 % und nach dem Erhalt der allgemeinen BEZ auf 97,5 %, vor den Zahlungen wies das Land eine durchschnittliche Pro-Kopf-Finanzkraft von 70 % auf.

Neben den allgemeinen BEZ sieht der Gesetzgeber noch die Sonderbedarfs-BEZ vor, die spezifische Sonderlasten einzelner Länder ausgleichen sollen. Die Höhe der Sonderbedarfs-BEZ ist gesetzlich im § 11 Abs. 3 – 4 FAG geregelt und nicht

⁴⁸ Vgl. § 11 Abs. 1 FAG.

⁴⁹ Vgl. BMF „Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs“ S. 17.

⁵⁰ Vgl. § 11 Abs. 2 FAG.

abhängig von der aktuellen Finanzkraft der Länder.⁵¹ Durch den Solidarpakt II bekommen die ostdeutschen Bundesländer (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen) sowie Berlin zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft ca. 105 Milliarden Euro, welche jährlich geringer werden.⁵² Weiterhin erhalten die ostdeutschen Länder gemäß § 11 Abs. 3a FAG Sonderbedarfs-BEZ zum Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit und der daraus entstehenden Lasten bei der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige. Auch für Sonderlasten bezüglich besonders hoher Kosten der politischen Führung werden in kleinen finanzschwachen Ländern Zahlungen geleistet.⁵³ Ob ein Land Anspruch auf diese Sonderbedarfs-BEZ hat, wird von Bund und Ländern aller 5 Jahre überprüft.⁵⁴

Außerhalb des Finanzausgleichs werden noch weitere Finanzhilfen des Bundes an einzelne Länder gezahlt, beispielsweise die Finanzhilfen für Seehäfen nach Art. 104a Abs. 4 GG.

3.3 Ergebnis des Finanzausgleiches

Das Resultat des Finanzausgleichs wird anhand der vom BMF erstellten vorläufigen Abrechnung für das Jahr 2018 im Folgenden dargestellt.⁵⁵

Das zwischen Bund und Ländern sowie unter den Ländern umverteilte Finanzvolumen stieg insgesamt im Vergleich zum Vorjahr deutlich an. Die Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Berlin, Thüringen, Hamburg und das Saarland erzielten im Jahr 2018 über dem Durchschnitt liegende Einnahmezunahmen.⁵⁶ Die Einnahmen des Landes zu ihrer Einwohnerzahl im Verhältnis zum bundesweiten Durchschnitt der Einnahmen je Einwohner beschreibt die Finanzkraft des Landes. So beträgt die Finanzkraft in Sachsen in 2018 58,8 %. Die stärkste Finanzkraft vor dem Umsatzsteuervorgangsausgleich hat Hamburg mit 157,2 %. Die folgende Tabelle verdeutlicht die unterschiedliche Finanzkraft der Länder, die starken Differenzen werden durch die Ordnung vom stärksten zum schwächsten Land hervorgehoben.

⁵¹ Vgl. BMF „Der bundesstaatliche Finanzausgleich“ S. 5.

⁵² In 2019 flossen rund 2,1 Mrd. Euro, § 11 Abs. 3 FAG.

⁵³ Grund dieser Sonder-BEZ: Die Fixkosten werden in kleineren Ländern auf eine geringere Einwohnerzahl umgelegt als in großen Ländern, vgl. § 11 Abs. 4 FAG.

⁵⁴ Vgl. § 11 Abs. 4 Satz 2 FAG.

⁵⁵ Vgl. https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2019/03/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-3-ergebnisse-laenderfinanzausgleich_pdf?__blob=publicationFile&v=3.

⁵⁶ Vgl. BMF: Monatsbericht März 2019 - Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs 2018, S.22.

HH	BY	BW	HE	BE	NW	RP	SH	NI	HB	SL	BB
157,2	131,8	118,1	116,7	96,9	95,5	90,0	88,3	85,6	85,4	75,5	70,2

SN	MV	TH	ST
58,8	56,6	55,5	54,3

Tabelle 2: Steuern der Länder vor Umsatzsteuerausgleich (je Einwohner in % des Durchschnitts)

Quelle: BMF: Monatsbericht März 2019 - Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs 2018, S.24.

Des Weiteren ist aus der Tabelle die Kluft zwischen den ostdeutschen und den westdeutschen Bundesländern ersichtlich. Während die ostdeutschen Länder meist eine unterdurchschnittliche Finanzkraft aufweisen, bewegen sich die westdeutschen Bundesländer auf einem deutlich höheren Niveau. Selbst das finanzstärkste ostdeutsche Bundesland Brandenburg liegt mit 70,2 % bedeutend hinter dem einnahmeschwächsten westdeutschen Bundesland, dem Saarland mit 75,5 %. Der Umsatzsteuervorwegausgleich dient als erster Ausgleich, um die Finanzkraftunterschiede der Länder zu kompensieren. Das in dieser Stufe umverteilte Volumen beläuft sich in 2018 auf 9,1 Mrd. Euro, eine Steigerung um 700 Mio. EUR im Vergleich zum Vorjahr.⁵⁷ Welche Wirkung der Umsatzsteuervorwegausgleich auf die Angleichung der Finanzkraft der Länder hat, wird im nachfolgenden Schaubild aufgezeigt:

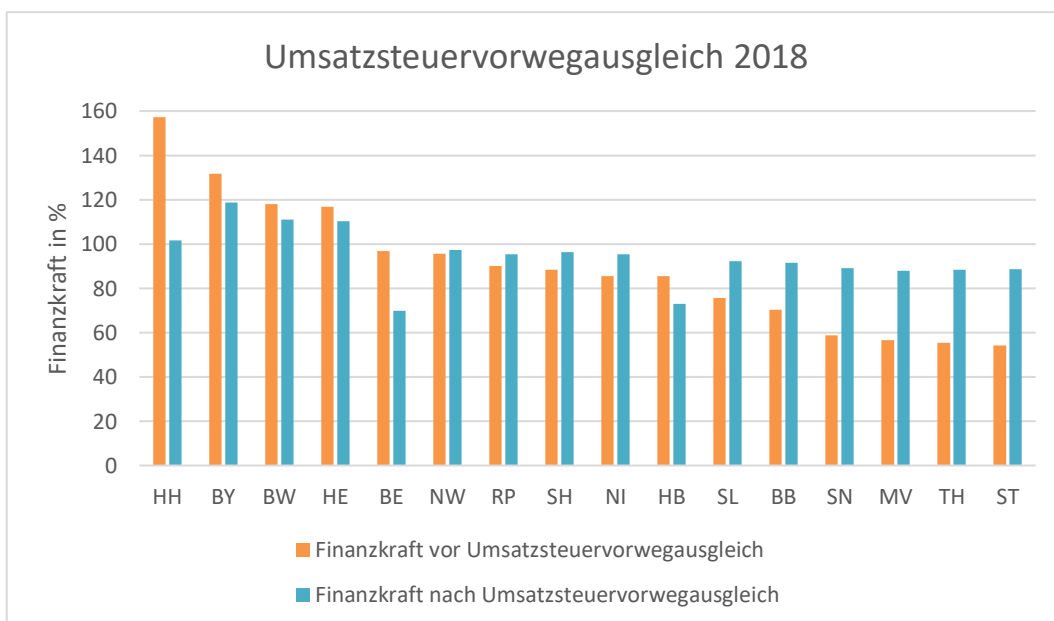


Abbildung 1: Finanzkraft der Länder in % vor und nach dem Umsatzsteuervorwegausgleich (vor Länderfinanzausgleich im engeren Sinne)

⁵⁷ Vgl. BMF: Monatsbericht März 2019 - Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs 2018, S.23.

Quelle: BMF: Monatsbericht März 2019 - Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs 2018, S.24, eigene Darstellung.

Die Abbildung zeigt, dass der Ausgleichsmechanismus des Umsatzsteuervorwegausgleichs bereits zu einer deutlichen Verkleinerung der Finanzkraftunterschiede der Länder geführt hat. Vor dem Umsatzsteuervorwegausgleich war Hamburg noch das finanzstärkste Land, nach der Umverteilung ist es Bayern mit 118,6 %.⁵⁸ Die geringste Finanzkraft weist Berlin mit 69,9 % auf. Somit bewegt sich die Finanzkraft der Länder nach dem Umsatzsteuervorwegausgleich nur noch zwischen 69,9 % und 118,6 % und nicht mehr zwischen 54,3 % und 157,2 % wie vor der ersten Ausgleichsstufe. Die ostdeutschen Bundesländer, allen voran Brandenburg und Sachsen, konnten durch den Umsatzsteuervorwegausgleich ihre Finanzkraft deutlich stärken. Lag die Finanzkraft Sachsens nach dem primären vertikalen Finanzausgleich noch bei 58,8 %, so kommt es nach dem Umsatzsteuervorwegausgleich auf 89,1 %. Sachsen bekam im Zuge dieser Stufe des Ausgleichs in 2018 2.630 Mio. Euro zugewiesen.⁵⁹ Sachsen, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Saarland, Bremen, Thüringen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein erhielten zum Ausgleich überproportional hohe Einnahmen aus der Umsatzsteuer, währenddessen die anderen Bundesländer nur unterproportionale Umsatzsteueranteile gemessen an ihren Einwohneranteilen erhielten.⁶⁰ In der nächsten Stufe, dem Länderfinanzausgleich im engeren Sinne, erhalten finanzschwächere Länder Ausgleichszuweisungen von den finanzstärkeren Ländern.⁶¹ Auch in dieser Stufe des Ausgleichs ist ein Zuwachs um 2,3 % des umverteilten Volumens im Vergleich zum Vorjahr zu verzeichnen.⁶²

⁵⁸ Vgl. BMF: Monatsbericht März 2019 - Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs 2018, S.24.

⁵⁹ Vgl. BMF: Monatsbericht März 2019 - Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs 2018, S.24.

⁶⁰ Vgl. BMF: Monatsbericht März 2019 - Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs 2018, S.23.

⁶¹ Vgl. Gliederungspunkt 3.2.3.

⁶² In 2017 wurden im Länderfinanzausgleich im engeren Sinne 11,14 Mrd. Euro umverteilt, in 2018 waren es 11,4 Mrd. Euro; vgl. BMF: Monatsbericht März 2019 - Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs 2018, S.23.

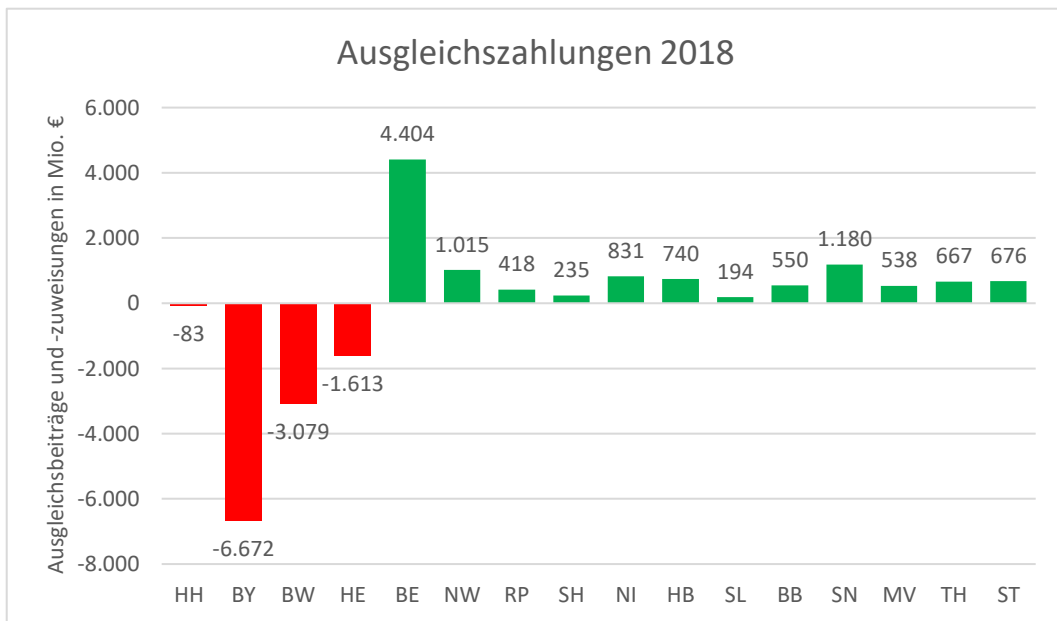


Abbildung 2: Ausgleichsbeiträge und -zuweisungen der Länder im Länderfinanzausgleich
 Quelle: BMF: Monatsbericht März 2019 - Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs 2018, S.24, eigene Darstellung.

Aus dem Schaubild lassen sich deutlich die Geber- und Nehmerländer erkennen. So war Bayern in 2018 wiederholt größtes Geberland mit 6,67 Mrd. Euro, dies entspricht einem Anteil von rund 58,5 % am gesamten Umverteilungsvolumen in dieser Stufe. Hessen, Baden-Württemberg und Hamburg leisteten ebenfalls Ausgleichsbeiträge an finanzschwächere Länder. Berlin war mit Abstand das größte Empfängerland. Es erhielt in 2018 insgesamt Ausgleichszuweisungen in Höhe von 4,4 Mrd. Euro, dies entspricht einem Anteil von 38,6 %. Weiterhin fällt auf, dass die ostdeutschen Bundesländer (inklusive Berlin) Ausgleichszuweisungen in Höhe von 8,0 Mrd. Euro erhalten haben, d.h. 70 % der Ausgleichsleistungen flossen nach Ostdeutschland.

Die Abbildung 3 demonstriert die Auswirkungen des Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne auf die Finanzkraft der Länder. Dieser Umverteilungsmechanismus verringert die Finanzkraftunterschiede der Länder nochmal um ein Vielfaches. Lag die Finanzkraft der Länder nach dem Umsatzsteuervorwegausgleich zwischen 118,6 % und 69,9 % , bewegt sie sich nach dem Länderfinanzausgleich i.e.S. nur noch zwischen 106,7 % und 90,9 %. So sinkt die Finanzkraft Bayerns, dem größten Geberland, nach dem Länderfinanzausgleich i.e.S. auf 106,7 %, einem Abfall um 11,9 %.⁶³

⁶³ Vgl. BMF: Monatsbericht März 2019 - Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs 2018, S.24.

Währenddessen stieg die Finanzkraft von Berlin, dem größten Empfängerland, von 69,9 % auf 90,9 % und verzeichnete damit die größte Steigerung.

Auch die in dieser Stufe des Finanzausgleichs stattgefundenene Einwohnerveredelung lässt sich aus dem Schaubild erkennen.⁶⁴ Insbesondere bei den Stadtstaaten Berlin und Bremen wird die fiktive Erhöhung der Einwohnerzahl um 35 % an den deutlich höheren Ausgleichszuweisungen und dem damit verbundenen stärkeren Anstieg der Finanzkraft ersichtlich.

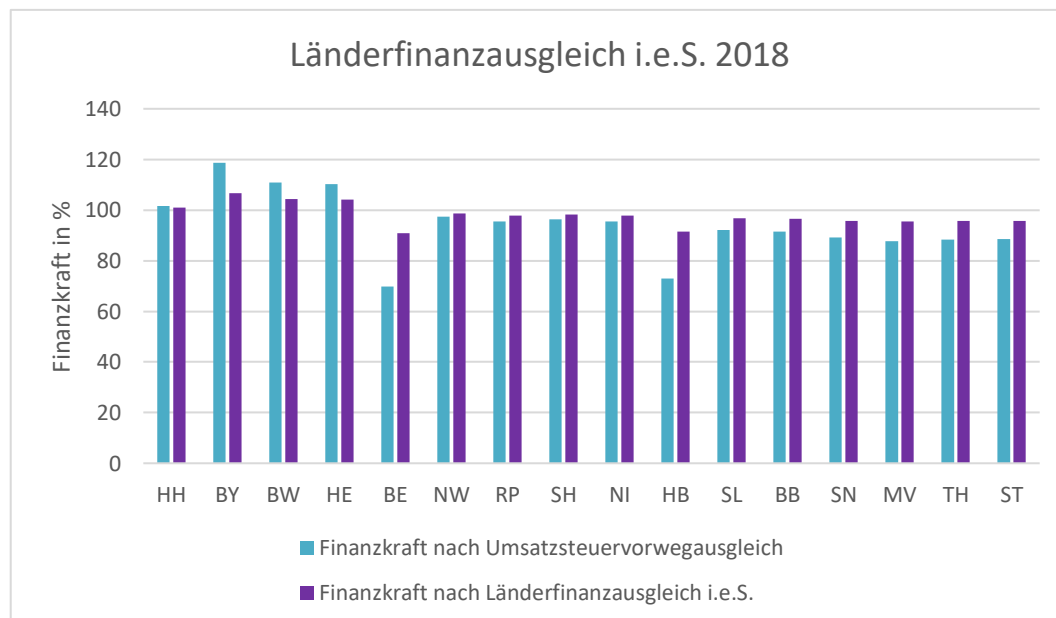


Abbildung 3: Finanzkraft der Länder in % vor und nach dem Länderfinanzausgleich i.e.S.

Quelle: BMF: Monatsbericht März 2019 - Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs 2018, S.24, eigene Darstellung.

Um die weiterhin bestehenden Differenzen in der Finanzkraft der Länder auszugleichen, erhalten leistungsschwache Länder vom Bund in der letzten Stufe des Finanzausgleichs Ergänzungszuweisungen.⁶⁵ In 2018 beliefen sich die geleisteten Bundesergänzungszuweisungen insgesamt auf 8,4 Mrd. Euro.⁶⁶ Hierbei entfallen auf die allgemeinen BEZ in 2018 4,564 Mrd. Euro, wobei ein Zuwachs von 64 Mio. Euro im Vergleich zum Vorjahr zu verzeichnen ist.⁶⁷ Die höchsten Zuweisungen erhielt erneut Berlin mit 1,4 Mrd. Euro. Die ostdeutschen Bundesländer profitierten mit insgesamt 1,516 Mrd. Euro von den allgemeinen BEZ und nochmals mit 3,8 Mrd. Euro von den Sonderbedarfs-BEZ.⁶⁸

⁶⁴ Vgl. Gliederungspunkt 3.2.3.

⁶⁵ Vgl. Gliederungspunkt 3.2.4.

⁶⁶ Vgl. BMF: Monatsbericht März 2019 - Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs 2018, S.23.

⁶⁷ Vgl. BMF: Monatsbericht März 2019 - Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs 2018, S.23.

⁶⁸ Vgl. BMF: Monatsbericht März 2019 - Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs 2018, S.23.

Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und Hamburg bekamen als finanzstärkste Bundesländer keine Ergänzungszuweisungen des Bundes. Nach dieser letzten Umverteilungsstufe stellt sich die Finanzkraft der Länder wie folgt dar:

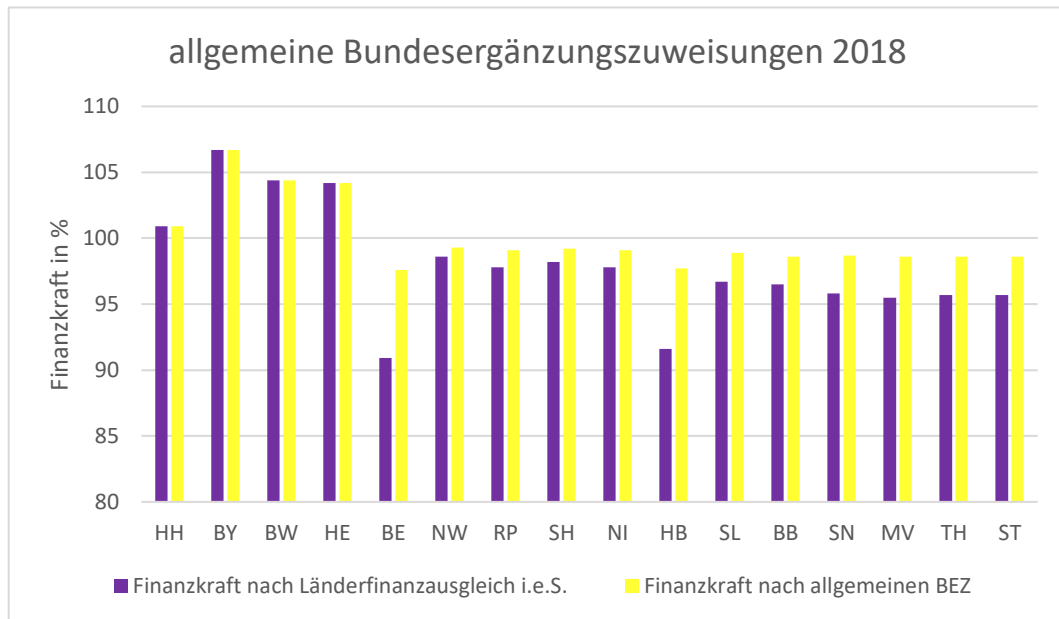


Abbildung 4: Finanzkraft der Länder in % nach dem Länderfinanzausgleich i.e.S. und nach den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen

Quelle: BMF: Monatsbericht März 2019 - Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs 2018, S.24, eigene Darstellung.

Berlin bleibt zwar mit 97,6 % finanzschwächstes Bundesland, verbessert seine Finanzkraft jedoch nochmals um 6,7 % und nähert sich so weiter der durchschnittlichen Finanzkraft der Länder an. Bayern führt weiterhin mit 106,7 % als finanzstärkstes Land. Wiesen die ostdeutschen Bundesländer vor dem Umsatzsteuerwegausgleich eine deutliche Lücke zu den westdeutschen Ländern auf, wird diese im Zuge des Ausgleichs wesentlich geringer. Die nachstehende Tabelle, in der die Länder von der stärksten bis zur schwächsten Finanzkraft geordnet sind, hebt die Wirkung des Finanzausgleichs hervor.

BY	BW	HE	HH	NW	SH	RP	NI	SL	BB	SN	ST
106,7	104,4	104,2	100,9	99,3	99,2	99,1	99,1	98,9	98,8	98,7	98,6

MV	TH	HB	BE
98,6	98,6	97,7	97,6

Tabelle 3: Finanzkraft der Länder in % nach sämtlichen Stufen des Finanzausgleichs

Quelle: BMF: Monatsbericht März 2019 - Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs 2018, S.24.

4 Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehung

Nachdem im Gliederungspunkt 3 die bisherigen Regelungen zum Finanzausgleich erläutert wurden, wird im Folgenden die Notwendigkeit sowie Eckpunkte des ab 01.01.2020 geltenden Verfahrens des Finanzausgleichs dargestellt.

4.1 Notwendigkeit der Reform

Der bundesstaatliche Finanzausgleich sorgte schon in der Vergangenheit immer wieder für politische Auseinandersetzungen. Nicht selten landeten diese Streitigkeiten beim Bundesverfassungsgericht.⁶⁹ Mit seinem Urteil vom 11. November 1999 verpflichtete das BVerfG den Gesetzgeber zur Entwicklung von Maßstäben, die die Regelungen zum Finanzausgleich konkretisieren sollen.⁷⁰ Auf diese Aufforderung reagierte der Gesetzgeber, indem er das Maßstäbengesetz verabschiedete, welches die Maßstäbe für die Umsatzsteuerverteilung und die Bundesergänzungszuweisungen definierte.⁷¹ Dieses Gesetz sowie das Finanzausgleichsgesetz gelten in dieser Form jedoch nur bis zum 31. Dezember 2019. Auch der Solidarpakt II (2005-2019), welcher unmittelbar dem Solidarpakt I (1995-2004) folgt und den ostdeutschen Bundesländern sowohl Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen, als auch Zuschüsse zu bestimmten Politikbereichen zuweist, läuft Ende des Jahres 2019 aus.⁷² Eine Neugestaltung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern ist auch wegen des Greifens der Schuldenbremse ab 2020 notwendig. Die Schuldenbremse bewirkt, dass Bund und Länder nicht mehr ohne Weiteres Kredite aufnehmen dürfen, um ihre Haushaltslage zu verbessern.⁷³ Aus diesen Gründen ist eine Neuregelung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen ab 2020 unumgänglich. Die Ministerpräsidenten/-präsidentinnen der Länder und die Bundesregierung verständigten sich am 14. Oktober 2016 in Berlin nach langem Ringen und schwierigen Verhandlungen auf grundsätzliche Eckpunkte für die Neugestaltung des Finanzausgleichs.⁷⁴ Für die praktische Umsetzung der Eini-

⁶⁹ Vgl. BVerfG, Urteil v. 11.11.1999, 2 BvF 2/98, BVerfGE 101, 158 – 238, BVerfG, Urteil v. 19.10.2006, 2 BvF 3/03, BVerfGE 116, 327-412.

⁷⁰ Vgl. BVerfG, Urteil v. 11.11.1999, 2 BvF 2/98, BVerfGE 101, 158 – 238.

⁷¹ Maßstäbengesetz in der Fassung vom 09.09.2001 (BGBl. I S. 2302), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 17.12.2018 (BGBl. I S. 2522).

⁷² Solidarpakt II besteht aus sog. 2 Körben: Aus dem Korb I fließen die Sonderbedarfs-BEZ i.H.v.105 Mrd. Euro, aus dem Korb II Mittel i.H.v.51 Mrd. Euro für bestimmte Politikbereiche (Wirtschaft, Innovation, Forschung und Entwicklung, Verkehr, Wohnungs- und Städtebau, Altlasten- und Standortsanierung, Sport und EU-Strukturfonds), vgl. https://www.beauftragter-neue-laender.de/BNL/Navigation/DE/Themen/Bundesstaatliche_Solidaritaet/Bund_Laender_Finanzausgleich_und_Aufbau_Ost/Solidarpakt_II/solidarpakt_II.html.

⁷³ Aufnahme von Krediten nur noch in Notsituationen möglich, bspw. bei Naturkatastrophen; vgl. Art. 109 Abs. 3 GG.

⁷⁴ Vgl. Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Länder vom 14. Oktober 2016 in Berlin – Beschluss; Abschluss der Verhandlungen und Einigung erfolgte am 08. Dezember 2016.

gung waren Grundgesetzänderungen sowie Änderungen der Einzelgesetze notwendig. Die Gesetzesänderungen wurden am 01. Juni 2017 vom Bundestag beschlossen und am 02. Juni 2017 vom Bundesrat angenommen.⁷⁵ Das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes trat am 20. Juli 2017 in Kraft, das umfassende Begleitgesetz am 18. August 2017.⁷⁶

4.2 Eckpunkte der Neuregelung

Die Neugestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bringt eine grundlegende Veränderung des Systems mit sich, welches seit der großen Finanzreform 1969 keine tiefgreifenden Änderungen mehr erfahren hat. Die Länder erhalten zur Erfüllung ihrer Aufgaben vom Bund mehr Geld und werden somit um ca. 9,7 Mrd. Euro jährlich finanziell entlastet.⁷⁷ Im Gegenzug erhält der Bund mehr Kompetenzen. Im Mittelpunkt der Reform steht die Fusion des Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne mit dem Umsatzsteuervorwegausgleich zu einer Ausgleichsstufe.⁷⁸ Begleitet wird diese Neuregelung von weiteren Änderungen.

Trotz aller Änderungen, die die Neugestaltung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen mit sich bringt, liegt auch heute noch der Fokus auf der Schaffung von gleichwertigen Lebensverhältnissen in allen Bundesländern.

4.2.1 Finanzkraftausgleich und dessen gesetzliche Änderungen

Das vierstufige Ausgleichssystem wird in der Form abgewandelt, dass sowohl der Länderfinanzausgleich im engeren Sinne als auch der Umsatzsteuervorwegausgleich mit dem Inkrafttreten des neuen Systems entfallen.⁷⁹ Diese beiden Stufen werden zu einer Ausgleichsstufe zusammengefasst. Durch diese Systemumstellung sind umfangreiche Änderungen des Maßstäbengesetzes sowie des Finanzausgleichsgesetzes notwendig. Dafür wurde am 14. August 2017 das Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften verabschiedet.⁸⁰

⁷⁵ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2017): Monatsbericht August 2017 - Die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, S.8.

⁷⁶ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes in der Fassung vom 13.07.2017 (BGBl. I Nr. 47 S.2347); Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften in der Fassung vom 14.08.2017 (BGBl. I Nr. 57 S. 3122).

⁷⁷ Entlastungsbetrag wurde auf der Grundlage der Steuerschätzung November 2016 für das Jahr 2020 ermittelt, vgl. Bundesministerium der Finanzen (2017): Monatsbericht August 2017 - Die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, S.8-9.

⁷⁸ Vgl. <https://www.staatsregierung.sachsen.de/neuordnung-der-bund-lander-finanzbeziehung-ab-2020-3987.html>.

⁷⁹ Dargestellt in den Gliederungspunkten 3.2.2 und 3.2.3.

⁸⁰ Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften in der Fassung vom 14.08.2017 (BGBl. I Nr. 57 S. 3122).

Der horizontale Ausgleich der Finanzkraft erfolgt nun über die Verteilung der Umsatzsteuer, Zahlungen unter den Bundesländern sind nicht mehr vorgesehen. In diesem Sinne gibt es auch den Begriff „Länderfinanzausgleich“ nicht mehr, dieser ist ab dem Jahr 2020 vom Wort „Finanzkraftausgleich“ ersetzt worden.⁸¹ Die horizontale Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer erfolgt nach der Maßgabe der Einwohnerzahl, wobei Ländern mit unterdurchschnittlicher Finanzkraft Zuschläge gewährt werden und von Ländern mit überdurchschnittlicher Finanzkraft Abschläge erhoben werden.⁸² Die Länder bekommen aus dem bisher dem Bund zustehenden Anteil der Umsatzsteuer jährlich einen erhöhten Festbetrag von 2,6 Mrd. Euro, sowie zusätzliche, variable Umsatzsteuerpunkte in Höhe von 1,42 Mrd. Euro über einen höheren prozentualen Anteil.⁸³ Die Ermittlung der Höhe der Zu- und Abschläge des Finanzkraftausgleichs orientiert sich stark an dem bisherigen Finanzausgleich zwischen den Ländern, dennoch gibt es einige Modifikationen. So berechnen sich die Zu- und Abschläge nach einem linearen Tarif, welcher gleichmäßig 63 % der Überschüsse bzw. Fehlbeträge der durchschnittlichen Finanzkraft der Länder beträgt.⁸⁴ Nach den vorstehenden Änderungen musste auch Art. 107 Abs. 1 Satz 4 und Abs. 2 GG neu gefasst werden. Demzufolge war nicht nur eine Änderung des Maßstäbengesetzes bzw. des Finanzausgleichsgesetzes angezeigt, sondern auch das Grundgesetz musste angepasst werden.⁸⁵ Die bisher vom Bund gezahlten Entflechtungsmittel fallen ebenfalls weg, werden allerdings bei der Verteilung der Umsatzsteuer mit berücksichtigt.⁸⁶

Die Einnahmen der Kommunen werden bei der Berechnung der Finanzkraft der Länder jetzt zu 75 % einbezogen, eine Steigerung von 11 % im Vergleich zum vorherigen System.⁸⁷ Ebenso fließt in die Finanzkraft der Länder die bergrechtliche

⁸¹ Vgl. Art. 1 Nr. 1 des Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020.

⁸² Vgl. Art. 1 Nr. 8 des Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020, § 5 Abs. 2 und 3 MaßstG.

⁸³ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2017): Monatsbericht August 2017 - Die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, S.9; Art. 2 Nr. 1 des Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020.

⁸⁴ Vgl. Art. 2 Nr. 9 des Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020; § 10 Abs. 1 und 2 FAG.
Im System bis 2019 kam ein progressiver Tarif zum Einsatz, welcher von 44% bis 75 % anstieg.

⁸⁵ Dies geschah durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes in der Fassung vom 13.07.2017 (BGBl. I Nr. 47 S.2347).

⁸⁶ Als Entflechtungsmittel werden Finanzhilfen des Bundes bezeichnet, welche den Ländern nach Art. 143c Abs. 1 GG anstelle der weggefallenen Finanzierungshilfen des Bundes für Hochschulbau, Bildungsplanung, Wohnraumförderung usw. gezahlt wurden; vgl. Bundesministerium der Finanzen (2017): Monatsbericht August 2017 - Die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, S.9.

⁸⁷ Vgl. Art. 2 Nr. 7 des Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020; § 8 Abs. 3 FAG.

Förderabgabe nicht mehr vollständig, sondern gemäß geändertem Art. 7 Abs. 5 MaßstG nur noch anteilig zu 33 % ein.⁸⁸

Die Einwohnerveredelung nach § 9 Abs. 2 und 3 FAG, welche zum Ausgleich des erhöhten Finanzbedarfs der Stadtstaaten Bremen, Hamburg und Berlin bzw. den dünn besiedelten Bundesländern Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen-Anhalt vorgenommen wird, bleibt auch nach der Neuordnung erhalten. Änderungen haben sich auch hinsichtlich der letzten Stufe im Finanzausgleichsverfahren ergeben. Bei den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen erhöht sich der Tarif. Die Ausgleichsobergrenze wird von 99,5 % auf 99,75 % angehoben. Dies bedeutet, dass diejenigen Länder Anspruch auf allgemeine BEZ haben, deren Finanzkraft auch nach dem Finanzkraftausgleich unter 99,75 % der durchschnittlichen Finanzkraft liegt.⁸⁹ Die Fehlbeträge werden dann zu 80 %, statt bisher nur zu 77,5 %, durch die Zuweisungen des Bundes aufgefüllt.⁹⁰

Die bestehenden Regelungen zu den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen bleiben weitgehend ohne Änderungen. Lediglich die Sonderbedarfs-BEZ nach dem geänderten § 11 Abs. 4 FAG wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung für das Land Brandenburg werden jährlich um 11 Mio. Euro erhöht.

Neu eingeführt wurde § 11 Abs. 5 FAG, die sog. Gemeindesteuerkraft-Bundesergänzungszuweisungen. Hierbei handelt es sich um Zuweisungen des Bundes an Länder mit besonders geringer kommunaler Steuerkraft. Beträgt die kommunale Finanzkraft eines Landes weniger als 80 % des Durchschnittes aller Steuereinnahmen der Gemeinden, so wird die Einnahmelücke zu 53,5 % ausgeglichen.

Eine weitere Neuerung besteht in der Bereitstellung zusätzlicher Mittel für leistungsschwache Länder, welche bei der Vergabe von Forschungsmitteln gemäß Art. 91b GG einen unterdurchschnittlichen Nettozufluss erhalten haben. Diese Bundesergänzungszuweisungen zum durchschnittsorientierten Forschungsförderungsausgleich sind im § 11 Abs. 6 FAG geregelt. Durch die Zuweisungen des Bundes soll die zu 95 % des Durchschnitts pro Einwohner existierende Einnahmelücke zu 35 % aufgefüllt werden.⁹¹

⁸⁸ Die bergrechtliche Förderabgabe muss von den Förderunternehmen für den Abbau von Bodenschätzen im Geltungsbereich des Bundesberggesetzes gezahlt werden und beträgt 10% des durchschnittlich erzielten Marktwertes und wird hauptsächlich in Niedersachsen und Schleswig-Holstein erhoben; vgl. Bundesministerium der Finanzen (2017): Monatsbericht August 2017 - Die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, S.10.

⁸⁹ Vgl. Art. 2 Nr. 10 des Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020; § 11 Abs. 2 Satz 1 FAG.

⁹⁰ Vgl. Art. 2 Nr. 10 des Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020; § 11 Abs. 2 Satz 2 FAG.

⁹¹ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2017): Monatsbericht August 2017 - Die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, S.10-11.

Diese neu eingeführten Zuweisungen werden sowohl ostdeutschen, als auch westdeutschen Bundesländern gewährt. Ostspezifische Regelungen, welche im Solidarpakt II enthalten waren, gibt es nicht mehr. Alle Bundesländer erhalten die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen finanziellen Mittel nur noch aus dem System des Finanzausgleichs. Die Lage eines Bundeslandes spielt für die Verteilung der Mittel keine Rolle mehr.⁹² Durch die strukturelle Umwandlung des Finanzausgleichs, insbesondere durch die Abschaffung des Umsatzsteuervorwegausgleichs, spielen die Bundesergänzungszuweisungen für die Länder eine deutliche größere Rolle als in der Vergangenheit.

Gemäß Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG haben Bund und Länder ab dem Jahr 2020 ihre Haushalte so auszugleichen, dass sie ohne Kredite auskommen. Diese sog. Schuldenbremse, welche mit der Umsetzung der Föderalismusreform II in Kraft trat, wird durch Art. 115 GG und einem dazugehörigen Ausführungsgesetz (Artikel 115-Gesetz) konkretisiert.⁹³ Für die Länder galt bis 2019 noch eine Übergangsregelung, die eine Abweichung vom Art. 109 Abs. 3 GG ermöglicht.⁹⁴ Ab 2020 müssen auch die Länder ihre Haushalte so aufstellen, dass sämtliche Schulden durch eigene Einnahmen gedeckt sind. Hierbei werden die Bundesländer Saarland und Bremen vom Bund mit jährlich 800 Mio. (hälftig aufgeteilt) unterstützt.⁹⁵ Diese Sanierungshilfen werden gezahlt, da die beiden Länder aufgrund ihrer angespannten Haushaltslage aus eigener Kraft die Einhaltung der Schuldenbremse nicht schaffen würden. Um die Zuschüsse zu erhalten, haben sich das Saarland und Bremen verpflichtet, Maßnahmen zum Abbau der Schulden und zur Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft zu ergreifen.⁹⁶ Die gesamten Sanierungshilfen werden gemäß § 3 SanG vom Bund getragen. Demgegenüber wurden die während der Übergangszeit 2011 bis 2019 gezahlten Konsolidierungshilfen an die Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein als Vorgänger der Sanierungshilfen von Bund und Länder gemeinsam getragen. Durch das Auslaufen der Konsolidierungshilfen zum Ende des Jahres 2019 und die Einführung der Sanierungshilfen war auch eine Änderung des Art. 143d GG notwendig.⁹⁷ Die Einhaltung der Schuldenbremse durch Bund und Länder zu überwachen, obliegt mit

⁹² Vgl. <https://www.staatsregierung.sachsen.de/neuordnung-der-bund-lander-finanzbeziehung-ab-2020-3987.html>.

⁹³ Die Föderalismusreform brachte umfassende Änderungen des Grundgesetzes mit sich und diente zur Neuordnung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern, insbesondere im Gesetzgebungsverfahren; vgl. <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/recht-a-z/22184/foederalismusreform>.

⁹⁴ Vgl. Art. 143d Abs. 1 Satz 3 GG.

⁹⁵ Vgl. § 1 des Sanierungshilfengesetzes in der Fassung vom 14.08.2017 (BGBl. I S. 3122, 3126).

⁹⁶ Vgl. § 2 Abs. 1 Satz 2 SanG.

⁹⁷ Vgl. Art. 1 Nr. 10 des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes.

der Einführung des neuen Systems dem Stabilitätsrat.⁹⁸ Der Stabilitätsrat ist ein gemeinsames Gremium des Bundes und der Länder, bestehend aus den Bundesministern für Finanzen und für Wirtschaft und Energie und aus den Finanzministern der Länder.⁹⁹ Seine Hauptaufgabe ist es gemäß Art. 109a GG, die Haushalte von Bund und Ländern zu überwachen, um Haushaltsnotlagen zu vermeiden und ggf. frühzeitig Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Weitere Aufgaben des Stabilitätsrates sind die Einhaltung der europäischen Vorgaben zur Haushaltsdisziplin, bis 2019 die Überwachung der Konsolidierungsverpflichtungen und ab 2020 die Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse.¹⁰⁰ Die Kontrolle orientiert sich an den europäischen Vorgaben, seine Ergebnisse und Berichte bzw. Beschlüsse veröffentlicht der Stabilitätsrat auf seiner Internetseite und leitet sie zudem an die Parlamente von Bund und Länder weiter.¹⁰¹ Durch die Übertragung einer weiteren Aufgabe im Rahmen des neuen Finanzausgleichs wird der Stabilitätsrat weiter in seinen Kompetenzen gestärkt.

Darüber hinaus wurde ein Beschluss über die weitere Gewährung von finanziellen Mitteln des Bundes in den Bereichen der Seehäfen und der Gemeindeverkehrsfinanzierung gefasst. Dafür wurde der Art. 125c Abs. 2 GG geändert.¹⁰² Somit erhalten die betroffenen Länder Finanzhilfen vom Bund in Höhe von rund 370 Mio. jährlich.

Die jetzige Gestaltung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen gilt unbefristet, es sei denn, dass mindestens drei Bundesländer oder die Bundesregierung bzw. der Bundesrat nach dem 31.12.2030 eine Neuordnung verlangen. In diesem Fall wird das außer Kraft treten von Gesetzen, wie bspw. dem Finanzausgleichsgesetz, durch eine Neufassung des Art. 143f GG geregelt.¹⁰³ Art. 143g GG i.V.m. Art. 1 Nr. 11 des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes regelt die Gültigkeit des Art. 107 GG hinsichtlich der Steuerertragsverteilung, dem Länderfinanzausgleich und der Bundesergänzungszuweisungen bis zum 31.12.2019.

⁹⁸ Vgl. Art. 1 Nr. 7 des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes i.V.m. Art. 109a Abs. 2 GG.

⁹⁹ Vgl. https://www.stabilitaetsrat.de/DE/Home/home_node.html.

¹⁰⁰ Vgl. https://www.stabilitaetsrat.de/DE/Aufgaben/Aufgaben_node.html; Näheres regelt das Stabilitätsratsgesetz.

¹⁰¹ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2017): Monatsbericht August 2017 - Die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, S.12.

¹⁰² Vgl. Art. 1 Nr. 9 des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes.

¹⁰³ Vgl. Art. 1 Nr. 11 des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes.

4.2.2 Erhöhung der Kompetenzen des Bundes

Da der Bund durch die Neugestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen erheblich mehr finanzielle Lasten zu tragen hat, werden im Gegenzug die Kompetenzen des Bundes in vielen Bereichen erhöht.

So erhält der Bund mehr Steuerungs- und Kontrollrechte bei Finanzhilfen.¹⁰⁴ Finanzhilfen kann der Bund bei den im Art. 104b Abs. 1 GG aufgeführten erforderliche Investitionen der Länder bzw. der Gemeinden gewähren. Der Bund hat damit die Möglichkeit unter bestimmten Voraussetzungen Aufgaben der Länder mitzufinanzieren.¹⁰⁵ Die Verwendung von Finanzmitteln bedarf ab 2020 der Zustimmung des Bundes, vorher konnten die Länder allein darüber entscheiden. Um die zweckgebundene Mittelverwendung zu überprüfen, kann sich die Bundesregierung Akten und Berichte vorlegen lassen und Erhebungen in allen Behörden durchführen.¹⁰⁶ Sinn und Zweck dieses Rechtes ist es, die Kontrolle über die Verwendung der Finanzmittel zu verstärken und somit eine Steigerung der Effizienz herbeizuführen. Den gewünschten Effekt erreicht man jedoch nur durch gute Zusammenarbeit zwischen Bund und Länder.

Des Weiteren wurde mit der Schaffung des Art. 104c GG auch eine bessere Unterstützung der Länder durch den Bund im Bereich der Bildungsinfrastruktur von finanzschwachen Kommunen zugesagt. Dafür stockt der Bund den Kommunalinvestitionsförderungsfonds für den Zeitraum vom 01.07.2017 bis zum 31.12.2022 um 3,5 Mrd. Euro auf.¹⁰⁷ Dies ist erforderlich, weil es in den vergangenen Jahren, insbesondere in finanzschwachen Kommunen, zu erheblichen Sanierungseingüssen gekommen ist. Der Neubau von Schulen bleibt allerdings weiterhin die Aufgabe von Ländern und Gemeinden. Die Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsamen Investitionen werden nur finanzschwachen Gemeinden gewährt. Welche finanzschwachen Kommunen die Förderungen erhalten, entscheiden die Länder in Eigenverantwortung. Lediglich bei der Entscheidung, welche Kommunen überhaupt in Frage kommen, ist eine Abstimmung mit dem Bund erforderlich.¹⁰⁸ Auch in diesem Bereich des neuen Systems hat die Schaffung von gleichwertigen Lebensverhältnissen in ganz Deutschland Vorrang, da auch der Bevölkerung in

¹⁰⁴ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2017): Monatsbericht August 2017 - Die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, S.12.

¹⁰⁵ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2017): Monatsbericht August 2017 - Die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, S.13.

¹⁰⁶ Vgl. Art. 1 Nr. 3 des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes i.V.m. Art. 104b Abs. 2 GG.

¹⁰⁷ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2017): Monatsbericht August 2017 - Die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, S.12.

¹⁰⁸ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2017): Monatsbericht August 2017 - Die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, S.12.

finanzschwachen Kommunen der Zugang zu einem guten und modernen Bildungssystem ermöglicht werden soll.

Nicht nur in der Bildungsinfrastruktur bekommt der Bund mehr Rechte, sondern auch in der Verkehrsinfrastruktur, insbesondere erfährt die Bundesfernstraßenverwaltung eine Reform. Der Bund erhält die alleinige Verantwortung für Planung, Bau, Betrieb und Erhaltung von Bundesautobahnen. Auch die Finanzierung dieser Straßen geht in die ausschließliche Zuständigkeit des Bundes über. Dafür ist eine Änderung des Art. 90 GG nötig, da bislang die Verwaltung der Bundesautobahnen bzw. der Bundesfernstraßen in der Verantwortung der Länder lag.¹⁰⁹ Zur Erfüllung der auf den Bund übertragenen Aufgaben wurde die Infrastrukturgesellschaft „Autobahn GmbH des Bundes“ gegründet, welche unter staatlicher Kontrolle steht.¹¹⁰ Ab dem 01.01.2021 übernimmt diese Gesellschaft sämtliche Aufgaben im Zusammenhang mit der Verwaltung der Autobahnen in Deutschland. Im neu gefassten Art. 90 Abs. 1 und 2 GG ist festgeschrieben, dass der Bund der Eigentümer der Bundesautobahnen, sowie der Autobahn GmbH des Bundes und möglichen Tochtergesellschaften ist.

Ein weiterer Baustein im Beschluss der Regierungschefs von Bund und Länder war die Stärkung der Kompetenzen des Bundes in der Steuerverwaltung. Ziel ist es, insbesondere im Bereich der Informationstechnik der Finanzbehörden von Bund und Länder schneller und effizienter zu arbeiten.¹¹¹ Um dieses Vorhaben zu verwirklichen, waren zahlreiche Korrekturen des Grundgesetzes sowie einfachgesetzlicher Regelungen notwendig. Durch die Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes bedarf es nun einer qualifizierten Mehrheit der Länder (11 Länder), um allgemein-fachliche Vorgaben des Bundes zu verhindern.¹¹² Dies stärkt das allgemeine Weisungsrecht des Bundes. Der Einfluss des Bundes in der Steuerverwaltung wurde auch durch eine Umgestaltung des Art. 108 GG gesteigert.¹¹³ So kann der Bund mit einer begrenzten Anzahl an Ländern Mehrheitsentscheidungen treffen, die für alle Länder verbindlich sind.¹¹⁴ Durch die Einführung

¹⁰⁹ Vgl. Art. 1 Nr. 1 des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes; Hinweis: Die Verwaltung der Bundesstraßen bleibt in der Hand der Länder.

¹¹⁰ Gründung der Gesellschaft am 13.09.2018, vgl. <https://www.bmvi.de/DE/Themen/Mobilitaet/Strasse/Reform-Der-Bundesfernstrassenverwaltung/reform-der-bundesfernstrassenverwaltung.html>.

¹¹¹ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2017): Monatsbericht August 2017 - Die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, S.13.

¹¹² Vgl. Art. 8 Nr. 2 des Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 i.V.m. § 20 Abs. 2 des Finanzverwaltungsgesetzes in der Fassung vom 04.04.2017 (BGBl. I S. 846, 1202), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 21.12.2019 (BGBl. I S. 2875).

¹¹³ Vgl. Art. 1 Nr. 6 des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes.

¹¹⁴ Vgl. Art. 108 Abs. 4 Satz 3 GG.

des Art. 108 Abs. 4a GG kann der Bund, mit Zustimmung des Bundesrates, Gesetze erlassen, die die Zusammenarbeit der Länder im Bereich der Steuerverwaltung verbessern. Eine weitere Neuerung besteht im Erlass des Gesetzes über die Koordinierung der Entwicklung und des Einsatzes neuer Software der Steuerverwaltung.¹¹⁵ Dieses sog. KONSENS-Gesetz ersetzt ab dem 01.01.2019 das bisher geltende Verwaltungsabkommen (koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung) zwischen Bund und Länder.¹¹⁶ Zur Änderung des Gesetzes bedarf es nicht mehr der Zustimmung aller Bundesländer, ausreichend ist bereits die Mehrheit aller Stimmen. Dem Ziel, die Steuerverwaltung im IT-Bereich zu verbessern, kommt man durch die inhaltliche Ausgestaltung des Gesetzes, auch näher. So werden die Stimmrechte des Bundes gestärkt, es werden verschiedene IT-Projekte etabliert und es wird ein professionelles Controlling eingeführt.¹¹⁷

Des Weiteren erhält der Bundesrechnungshof mehr Kontrollrechte. Als oberste Behörde des Bundes prüft der Bundesrechnungshof gemäß Art. 114 Abs. 2 GG die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes. Er ist nur dem Gesetz unterstellt.¹¹⁸

Der Bundesrechnungshof hat nun die Möglichkeit Erhebungen bei den Ländern und den Kommunen durchzuführen. Beispielsweise in den Fällen, in denen der Bund den Ländern zweckgebundene Finanzmittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung gestellt hat.¹¹⁹ Dies sorgt bei der Prüfung, ob und wie die Bundesmittel verwendet wurden für mehr Transparenz und dient zur Überwachung, inwieweit die Zuweisung der Mittel an die Länder das gesamtstaatliche Ziel voranbringen.

Da Bund und Länder die Digitalisierung der Verwaltung weiter vorantreiben wollen, spielt auch dieses Vorhaben bei der Neuregelung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen eine wichtige Rolle. In diesem Zuge wird ein bindender, bundesweiter Portalverbund geschaffen.¹²⁰ Bis 2022 sollen die Behörden von Bund, Ländern und Kommunen alle Leistungen der Verwaltung auch digital anbieten und die bereits bestehenden Verwaltungsportale werden zu einem Verbund zusammengeführt. Zweck dieser Maßnahme ist vor allem die digitale Vereinheitlichung der deutschen Verwaltung. Durch die Änderung des Art. 91c GG erhält der Bund die alleinige

¹¹⁵ Gesetz über die Koordinierung der Entwicklung und des Einsatzes neuer Software der Steuerverwaltung in der Fassung vom 14.08.2017 (BGBl. I S. 3122, 3129); Art. 8a des Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020.

¹¹⁶ Art. 8a des Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 i.V.m. § 29 Abs. 1 des KONSENS-Gesetzes.

¹¹⁷ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2017): Monatsbericht August 2017 - Die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, S.14.

¹¹⁸ Vgl. <https://www.bundesrechnungshof.de/de/ueber-uns/institution/organisation>.

¹¹⁹ Vgl. Art. 1 Nr. 8 des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes i.V.m. Art. 114 Abs. 2 GG.

¹²⁰ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2017): Monatsbericht August 2017 - Die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, S.14.

Gesetzgebungskompetenz in Bezug auf die Gestaltung des Zugangs zu den Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern.¹²¹ Die Zustimmungspflicht des Bundesrates impliziert das notwendige Zusammenspiel von Bund und Ländern. Zur Umsetzung wurde das Onlinezugangsgesetz in 2017 verabschiedet.¹²² Dies beinhaltet u.a. die Verpflichtung des Bundes, der Länder und der Kommunen ihre Verwaltungsleistungen online anzubieten und sie über den Portalverbund zur Verfügung zu stellen. Über sog. Servicekonten, den Benutzerprofilen, können Bürger und Unternehmen nach einer einmaligen Registrierung bundesweit alle Dienstleistungen der Verwaltung in Anspruch nehmen. Um die Sicherheit des Portalverbundes zu gewährleisten, sieht § 5 des Onlinezugangsgesetzes eine Rechtsverordnung vor, durch die der Bund Richtlinien zur IT-Sicherheit für alle am Portalverbund beteiligten Stellen vorgeben kann.

4.3 Auswirkungen der Reform auf Bund und Länder

Das finanzielle Resultat der Neuregelung ist für Bund und Länder unterschiedlich zu bewerten. Während die Reform für die Länder vor allem Mehreinnahmen mit sich bringt, stellt sie für den Bund eine erhebliche finanzielle Zusatzbelastung dar. Die Bundesländer profitieren von der Übertragung der variablen Umsatzsteuerpunkte sowie des Festbetrages in Höhe von 2,6 Mrd. Euro jährlich, welche bisher dem Bund zustanden.¹²³ Der Länderanteil am Aufkommen der Umsatzsteuer erhöht sich im Jahr 2020 um rund 4,02 Mrd. Euro. Die finanzkraftstärksten Bundesländer werden in der horizontalen Ausgleichsstufe durch die Umsatzsteuerverteilung merklich entlastet. Dies zeigt sich u.a. am deutlich geringeren horizontalen Ausgleichsvolumen im Vergleich zum bisherigen System.¹²⁴ Allein durch den Wegfall des Länderfinanzausgleichs i.e.S. spart beispielsweise Bayern, das Bundesland mit den höchsten zu leistenden Ausgleichsbeiträgen, 6,672 Mrd. Euro ein.¹²⁵ Durch den höheren Länderanteil an der Umsatzsteuer und der Abschaffung des Umsatzsteuervorwegausgleichs erzielen auch einstige Empfängerländer wie Nordrhein-Westfalen und Berlin mehr Einnahmen. Berlin zählte im vergangenen System zu den Ländern, die durch den Umsatzsteuervorwegausgleich am meisten an Finanzkraftstärke verloren haben. Dies resultiert daraus, dass die Einwohnerveredelung erst in der Stufe des Länderfinanzausgleichs i.e.S. vorgenommen

¹²¹ Vgl. Art. 1 Nr. 2 des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes i.V.m. Art. 91c Abs. 5 GG.

¹²² Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen in der Fassung vom 14.08.2017 (BGBl. I S. 3122, 3138); Art. 9 des Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020.

¹²³ Vgl. Gliederungspunkt 4.2.1.

¹²⁴ Das horizontale Ausgleichsvolumen beträgt in 2020 17,4 Mrd. Euro; vgl. KPMG (2017): Schwarz, Röt, Geld - Neuer bundestaatlicher Finanzausgleich ab 2020, S. 23.

¹²⁵ Ausgleichsbeitrag Bayerns in Höhe von 6,672 Mrd. Euro beruht auf der vom BMF erstellten vorläufigen Abrechnung für das Jahr 2018; vgl. BMF: Monatsbericht März 2019 - Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs 2018, S.24.

wurde und somit der deutlich höhere Finanzbedarf der Einwohner in den Stadtstaaten nicht berücksichtigt wurde. Besonders für die finanzkraftschwächeren ostdeutschen Bundesländer bringt die Reform in der horizontalen Ausgleichsstufe finanzielle Nachteile, da diese aufgrund ihrer unterdurchschnittlichen Finanzkraft stärker auf finanzielle Hilfe und Solidarität angewiesen sind. Erhielten diese Länder im bisherigen Verfahren jeweils Geld aus dem Umsatzsteuervorgewegausgleich und aus dem Länderfinanzausgleich i.e.S., wirkt sich die Zusammenfassung zu einer Stufe für sie negativ aus.

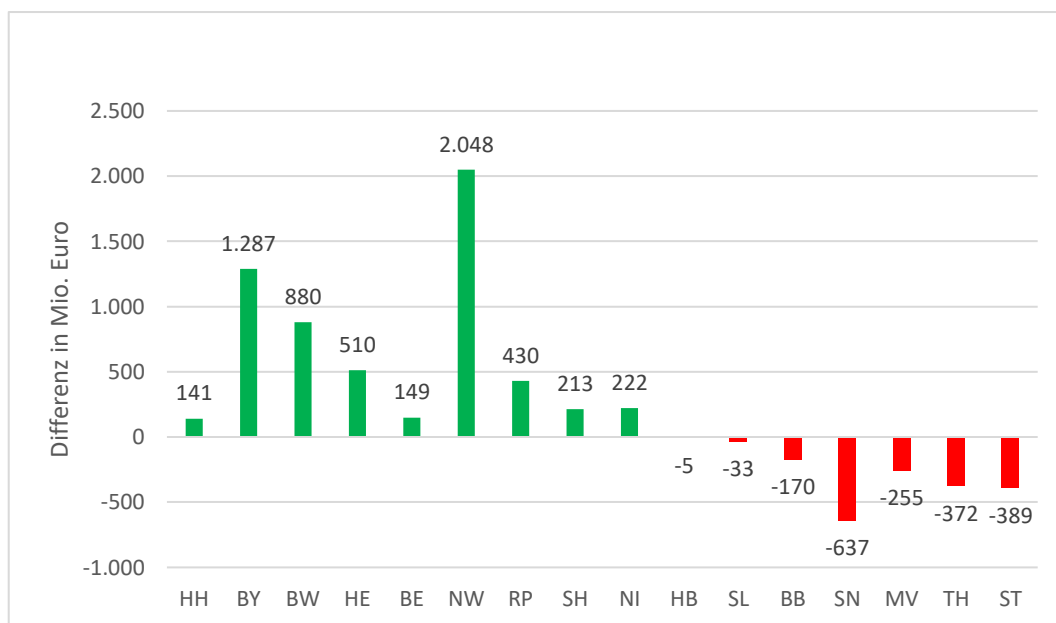


Abbildung 5: Differenz der Einnahmen in Mio. Euro zwischen dem bisherigen und dem neuen System nach dem horizontalen Ausgleich

Quelle: Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Länder vom 14. Oktober 2016 in Berlin – Beschluss, Anhang 1, eigene Darstellung.

Insgesamt haben neun Bundesländer nach dem horizontalen Ausgleich mehr finanzielle Mittel zur Verfügung als im alten System. Die restlichen Länder, insbesondere Sachsen, werden durch die Neuregelungen in dieser Ausgleichsstufe finanziell schlechter gestellt.

Um ihre schlechtere Lage zu kompensieren, erhalten die finanzkraftschwächeren Länder jedoch erheblich mehr allgemeine BEZ im neuen System. Die Höhe der allgemeinen BEZ bestimmt sich nach der relativen Finanzkraft der Länder nach dem horizontalen Ausgleich.¹²⁶ Die Anhebung der Ausgleichsobergrenze und des

¹²⁶ Vgl. KPMG (2017): Schwarz, Rot, Geld - Neuer bundestaatlicher Finanzausgleich ab 2020, S. 24.

Ausgleichsgrades tragen zusätzlich zu erhöhten allgemeinen Ergänzungszuweisungen des Bundes bei.¹²⁷ Diese Änderungen kompensieren zum großen Teil den weggefallenen Umsatzsteuervorgangsausgleich und den Länderfinanzausgleich im engeren Sinn. Insbesondere die ostdeutschen Länder profitieren von den allgemeinen BEZ. Aber auch Niedersachsen, Berlin und Bremen erhalten allgemeine BEZ und verzeichnen damit sowohl in der horizontalen, als auch in der vertikalen Ausgleichsstufe höhere Einnahmen.¹²⁸ Im Gegensatz dazu entfallen die allgemeinen Ergänzungszuweisungen des Bundes für Nordrhein-Westfalen, für Rheinland-Pfalz vermindern sie sich.¹²⁹ Insgesamt erhöht sich die Summe der allgemeinen BEZ von 4,570 Mrd. Euro (2018) auf 7,195 Mrd. Euro.¹³⁰ Die neu geschaffenen Gemeindefinanzkraftzuweisungen belaufen sich auf 1,497 Mrd. Euro.¹³¹ Hierbei verzeichnen ebenso die ostdeutschen Bundesländer den höchsten Zufluss. Nur Saarland erhält als einziges westdeutsches Bundesland Gemeindefinanzkraftzuweisungen. Diese Zuweisungen des Bundes kompensieren weitgehend die mit dem Auslaufen des Solidarpaktes II zum 31.12.2019 weggefallenen Mittel zum Ausgleich unterproportionaler Finanzkraft. Weiterhin stellt der Bund Ergänzungszuweisungen für die Forschung in Höhe von 181 Mio. Euro für die Bundesländer bereit, wobei Rheinland-Pfalz mit 72 Mio. Euro am meisten profitiert.¹³² Brandenburg erzielt weitere Einnahmen in Höhe von 11 Mio. Euro aus der Erhöhung der Sonderbedarfs-BEZ wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung.¹³³ Außerhalb des Finanzausgleichs geleistete Zahlungen des Bundes generieren weitere Einnahmen für die Länder. Das Saarland und Bremen erlangen durch die Sanierungshilfen von 800 Mio. Euro jährlich (hälftig aufgeteilt) deutliche finanzielle Vorteile. Die zusätzlichen Hilfen für Hafenlasten belaufen sich auf 39 Mio. Euro im Jahr und unterstützen die Länder Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Hamburg und Bremen.¹³⁴ Bis auf Mecklenburg-Vorpommern profitieren alle Bundesländer von den Zuschüssen, welche im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsprogramms geleistet werden.

¹²⁷ Vgl. Gliederungspunkt 4.2.1.

¹²⁸ Vgl. KPMG (2017): Schwarz, Rot, Geld - Neuer bundestaatlicher Finanzausgleich ab 2020, S. 24.

¹²⁹ Vgl. Anhang 1.

¹³⁰ Vgl. BMF: Monatsbericht März 2019 - Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs 2018, S.24; vgl. Anhang 1.

¹³¹ Vgl. Anhang 1 i.V.m. § 11 Abs. 5 FAG.

¹³² Vgl. § 11 Abs. 6 FAG i.V.m. Anhang 1.

¹³³ Vgl. § 11 Abs. 4 FAG.

¹³⁴ Vgl. Anhang 1.

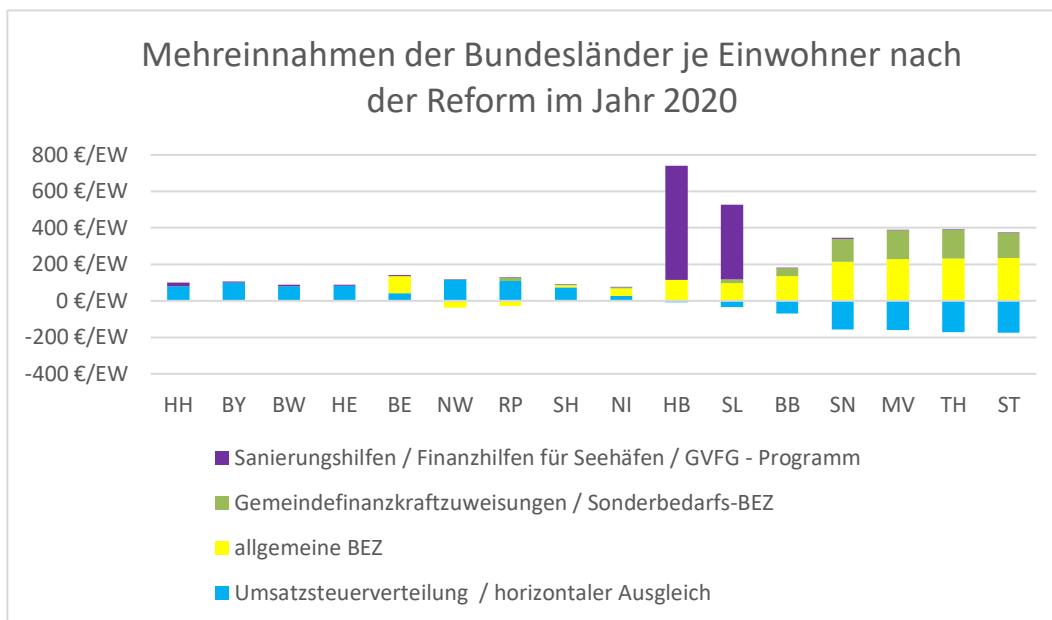


Abbildung 6: Mehreinnahmen der Bundesländer je Einwohner nach der Reform in 2020

Quelle: Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Länder vom 14. Oktober 2016 in Berlin – Beschluss, Anhang 1, eigene Berechnung und Darstellung.

Anhand der Abbildung 6 lassen sich die Mehr- bzw. Mindereinnahmen der Bundesländer in den jeweiligen Stufen des Finanzausgleichs sowie solche, die außerhalb des Finanzausgleichs entstehen, erkennen. Es wird ebenfalls deutlich, dass alle Bundesländer gegenüber dem bisherigen System mehr Einnahmen erzielen und sich in einer besseren finanziellen Lage befinden. Die finanzschwächeren ostdeutschen Bundesländer, welche nach der horizontalen Ausgleichsstufe finanzielle Einbußen hinnehmen müssen, profitieren dennoch von den neuen Regelungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Die finanzkraftstärkeren Bundesländer werden durch den Wegfall des Umsatzsteuervorwegausgleiches und des Länderfinanzausgleiches i.e.S. spürbar entlastet. Das ursprüngliche Ungleichgewicht der Einnahmen wird im Vergleich zum früheren Finanzausgleich weniger durch den horizontalen Ausgleich reduziert, sondern vielmehr durch den vertikalen Ausgleich in Form von Ergänzungszuweisungen und weiteren Mitteln des Bundes.¹³⁵ Diese Verschiebung führt zu einer stärkeren Abhängigkeit der Länder vom Bund.

Auch für die Finanzausstattung der Kommunen haben die Mehreinnahmen der Länder positive Auswirkung. Nach Art. 106 Abs. 7 GG sind die Länder verpflichtet, einen prozentualen Anteil der ihnen zustehenden Gemeinschaftsteuern an die

¹³⁵ Vgl. KPMG (2017): Schwarz, Rot, Geld - Neuer bundestaatlicher Finanzausgleich ab 2020, S. 25.

Kommunen abzuführen.¹³⁶ Dieser kommunale Finanzausgleich sorgt für die Beteiligung der Gemeinden an den Mehreinnahmen der Länder. Die Höhe des Anteils wird im Art. 106 Abs. 7 GG jedoch nicht konkretisiert, sondern wird durch Landesgesetze bestimmt. Die Ausgestaltung des Landesgesetzes hängt u.a. von landesverfassungsrechtlichen Regelungen und der finanziellen Situation des jeweiligen Landes ab.¹³⁷ Aus diesem Grund gibt es verschiedene Möglichkeiten, die Gemeinden finanziell an den Mehreinnahmen der Länder teilhaben zu lassen.

Mit den höheren Einnahmen der Länder geht eine erhebliche finanzielle Mehrbelastung des Bundes einher. Durch die Reform erhält der Bund einen geringeren Anteil am Umsatzsteueraufkommen und muss höhere BEZ leisten. Des Weiteren entstehen ihm hohe Kosten durch die Sanierungshilfen, den Finanzhilfen für Seehäfen und den Zahlungen im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsprogramms. Insgesamt beläuft sich die finanzielle Zusatzbelastung für den Bund auf 8,4 Mrd. Euro.¹³⁸

Welche Wirkungen die Mehreinnahmen der Bundesländer auf ihre Finanzkraft haben, zeigt der folgende Vergleich der Finanzkraft der Länder im bisherigen sowie im neuen System. Diese Schaubilder dienen zur Verdeutlichung wie die Reform sich auf die Finanzkraft der Bundesländer auswirkt, stellen jedoch nur einen groben Anhaltspunkt dar. Eine Auswertung der tatsächlichen Ergebnisse für 2020 ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich.

Durch den Wegfall des Umsatzsteuervorwegausgleichs und des Länderfinanzausgleichs i.e.S. und die Zusammenfassung zu einer Ausgleichsstufe werden besonders die ostdeutschen finanzkraftschwächeren Bundesländer finanziell schlechter gestellt als im vorherigen System. Die eben getroffenen Aussagen zu den Auswirkungen auf die Bundesländer in dieser Phase spiegeln sich auch in ihrer Finanzkraft wieder. Im Vergleich zum alten System verringert sich die Finanzkraft der leistungsschwächeren Bundesländer nach dem horizontalen Ausgleich im neuen Verfahren. Dies liegt vor allem an dem veränderten linearem Tarif, welcher gleichmäßig 63 % der Überschüsse bzw. Fehlbeträge der durchschnittlichen Finanzkraft der Länder beträgt.¹³⁹ Insbesondere am Beispiel von Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern lässt sich aus Abbildung 7 deutlich die schlechtere Finanzkraft im Vergleich zum alten System erkennen.

¹³⁶ Vgl. Deutscher Bundestag Wissenschaftliche Dienste: Kommunale Finanzausgleichssysteme in den Ländern, S.4.

¹³⁷ Vgl. KPMG (2017): Schwarz, Rot, Geld - Neuer bundestaatlicher Finanzausgleich ab 2020, S. 26.

¹³⁸ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2017): Monatsbericht August 2017 - Die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, S.9.

¹³⁹ Vgl. Gliederungspunkt 4.2.1.

Die finanzkraftstärkeren Bundesländer hingegen verbessern ihre Finanzkraft, da diese keine Ausgleichszuweisungen mehr leisten müssen.

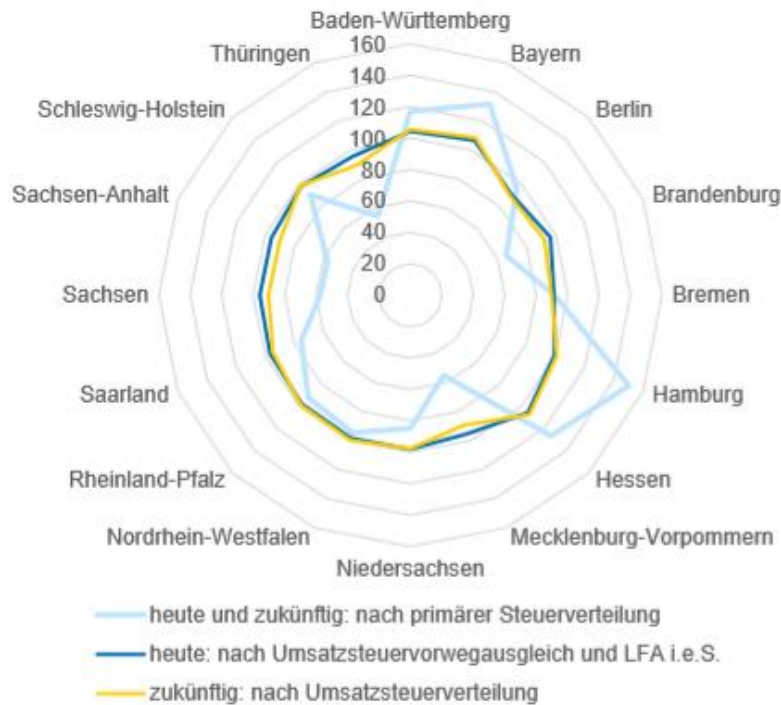


Abbildung 7: Vergleich der Finanzkraft vor und nach dem Finanzausgleich zwischen dem bisherigen und dem aktuellen System

Quelle: https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2017/361550/IW_policy_paper_16_2017_Laenderfinanzausgleich.pdf, S. 10.

Die höheren allgemeinen Ergänzungszuweisungen des Bundes sowie die neu eingeführten Gemeindekraftzuweisungen und Ergänzungszuweisungen für die Forschung sorgen für eine weitere Angleichung der Finanzkraft der Länder, wobei besonders die finanzkraftschwächeren Länder hiervon profitieren. Die Bundesländer Bremen und Saarland erhalten vom Bund die höchsten Zuschüsse. Dies resultiert vorwiegend aus den erhaltenen Sanierungshilfen und spiegelt sich auch in der Finanzkraft wider, da die beiden Länder durch die Reform die höchste Finanzkraft aufweisen. Die Reihenfolge der Länder hinsichtlich ihrer Finanzkraft wechselt im neuen System grundlegend. Die Ausgleichsstufen minimieren die Finanzkraftunterschiede auch im neuen System, allerdings in geringerem Maße wie im bisherigen System. Dies liegt vor allem an der Absenkung des Ausgleichstarifs. Betrug die Spanne der Finanzkraft im vorherigen Verfahren noch zwischen 106,7 % und 97,6 %, liegt sie nach der Reform zwischen 109,2 % und 97,8 %. Auch wenn die

Unterschiede der Finanzkraft der Länder weiter differenzieren als im alten System, ist erkennbar, dass sich jedes Bundesland hinsichtlich seiner Finanzkraft verbessert hat. Die nachstehende Tabelle verdeutlicht die Unterschiede bezüglich der Finanzkraft zwischen dem bisherigen und dem aktuellen System.

	Endgültige Finanzkraft der Länder in Prozent des Länderdurchschnitts im alten System		Endgültige Finanzkraft der Länder in Prozent des Länderdurchschnitts im neuen System	
1.	Bayern	106,7	Saarland	109,2
2.	Baden-Württemberg	104,4	Bremen	109,1
3.	Hessen	104,2	Bayern	108,7
4.	Hamburg	100,9	Hessen	107,5
5.	Nordrhein-Westfalen	99,3	Baden-Württemberg	105,8
6.	Schleswig-Holstein	99,2	Thüringen	101,6
7.	Rheinland-Pfalz	99,1	Mecklenburg-Vorpommern	101,5
8.	Niedersachsen	99,1	Sachsen-Anhalt	101,3
9.	Saarland	98,9	Hamburg	101,2
10.	Brandenburg	98,8	Sachsen	101,0
11.	Sachsen	98,7	Rheinland-Pfalz	100,0
12.	Sachsen-Anhalt	98,6	Nordrhein-Westfalen	99,8
13.	Mecklenburg-Vorpommern	98,6	Schleswig-Holstein	99,7
14.	Thüringen	98,6	Brandenburg	99,5
15.	Bremen	97,7	Niedersachsen	99,5
16.	Berlin	97,6	Berlin	97,8

Tabelle 4: Vergleich der endgültigen Finanzkraft der Länder in % des Länderdurchschnitts zwischen dem bisherigen und dem aktuellen System

Quelle: https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2017/361550/IW_policy_paper_16_2017_Laenderfinanzausgleich.pdf, S. 12 i.V.m. BMF: Monatsbericht März 2019 - Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs 2018, S.24.

5 Stimmen zur Reform

Die Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen wird von der Politik und den Medien zumeist als großartiger Meilenstein dargestellt. Doch auch die Kritik an der Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ist vielfältig. Im Folgenden werden kritische Stimmen zur Neuregelung aus den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft und Politik dargelegt und zu diesen Positionen Stellung genommen.

5.1 Politik

Im Rahmen der Diplomarbeit wurden die im Sächsischen Landtag vertretenen Parteien (CDU, Die Linke, SPD, AfD und Bündnis 90/Die Grünen) sowie die FDP Sachsen kontaktiert und um Stellungnahme zur Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen gebeten. Von der CDU und der AfD erfolgte bis zum Abschluss dieser Arbeit keine Rückmeldung.

Die Mehrheit der Parteien bewertet es positiv, dass die Reform für die Bundesländer Rechtssicherheit und damit vor allem Planungssicherheit schafft.¹⁴⁰ Besonders Die Linken, vertreten durch ihren parlamentarisch-wissenschaftlichen Berater Alexander Thomas, sehen darin einen großen Vorteil für Sachsen bzw. für alle finanzkraftschwächeren Länder.¹⁴¹ Diese sind auf die Mehreinnahmen, welche die Neuregelung mit sich bringt, stärker angewiesen als die finanzkraftstärkeren Bundesländer.¹⁴² Das Zustandekommen der Reform wird vom Bündnis 90/Die Grünen und von der Linksfraktion stark kritisiert. Beide Parteien waren während der Legislaturperiode 2014 – 2019 in der Opposition vertreten. In den Verhandlungen wurde der Freistaat Sachsen durch den damaligen Ministerpräsidenten Stanislaw Tillich vertreten.¹⁴³ Die haushalts- und finanzpolitische Sprecherin vom Bündnis90/Die Grünen Franziska Schubert beanstandet das intransparente Verfahren mit dem die Neuregelung beschlossen wurde. Sie kritisiert, dass die Länder bei den Verhandlungen nur durch ihre Ministerpräsidenten/-innen vertreten wurden und der Landtag und die Kommunen weder über den Verfahrensstand und die Ergebnisse, noch über die Konsequenzen informiert wurden.¹⁴⁴ Die Linke bezeichnet die Verhandlungen über die Neuregelung als „Kamingespräche“ und weist darauf hin, dass es

¹⁴⁰ Die FDP äußerte sich zu diesem Punkt nicht.

¹⁴¹ Vgl. Anhang 2.

¹⁴² Sachsen erhält durch die Neuregelung ab 2020 jährlich ca. 800 Mio. Euro mehr als im alten System; vgl. <https://www.staatsregierung.sachsen.de/neuordnung-der-bund-lander-finanzbeziehung-ab-2020-3987.html>.

¹⁴³ Stanislaw Tillich ist ein Politiker der CDU und war von Mai 2008 bis Dezember 2017 sächsischer Ministerpräsident; vgl. <https://www.ministerpraesident.sachsen.de/ehemalige-ministerpraesidenten-3417.html>.

¹⁴⁴ Vgl. <http://www.gruene-fraktion-sachsen.de/presse/pressemitteilungen/2016/abschaffung-des-laenderfinanzausgleichs-sachsen-vom-nehmerland-zum-bittsteller-beim-bund/>.

anders als bei früheren Föderalismusreformen kein förmliches Beratungsgremium gab und damit keine Transparenz und Nachvollziehbarkeit gegeben war.

In diesem Zusammenhang gibt Die Linke zu bedenken, dass die eigentlichen Ziele, den Finanzausgleich transparenter und nachvollziehbarer zu gestalten und Anreize zu schaffen, um die finanzielle Leistungsfähigkeit zu erhöhen, nicht erreicht wurden. Vielmehr seien die Ratschläge von Experten ignoriert worden und die Ministerpräsidenten/-innen der Bundesländer setzten ihren Willen, auch gegenüber dem Bund, durch.

Die Mehreinnahmen, welche alle Länder durch die Neugestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehung erzielen, werden von den befragten Parteien grundsätzlich als positiv empfunden. Alle Länder stehen als „Gewinner“ dar. Für die Parteien steht allerdings fest, dass die finanzstärkeren Bundesländer, wie Bayern, Hessen und Baden-Württemberg überproportional gegenüber den finanzschwächeren Ländern profitieren. Insbesondere das Bündnis90/Die Grünen warnt vor einer größer werdenden Spreizung zwischen den finanzschwachen und den finanzstarken Bundesländern.¹⁴⁵ Die SPD hingegen sieht den wirtschaftlichen Aufholprozess der ostdeutschen Bundesländer in Gefahr und betrachtet die stärkere finanzielle Abhängigkeit der Länder vom Bund und die damit verbundene Machtsteigerung des Bundes kritisch. Das Risiko, durch die Neuregelung die Erreichung des Ziels, gleichwertige Lebensverhältnisse in der gesamten Bundesrepublik zu schaffen, zu vernachlässigen, wird von der SPD und dem Bündnis90/Die Grünen als hoch erachtet. Durch den Übergang von einem „brüderlichen“ auf einen „väterlichen“ Finanzausgleich bestehe die Gefahr, dass die Solidarität unter den Ländern verloren geht und somit das Ziel aus den Augen verloren wird, so Marko Feldmann vom SPD-Landesverband Sachsen.¹⁴⁶

Die Erhöhung der Kompetenzen des Bundes wird von den Parteien unterschiedlich eingeschätzt. Die SPD bewertet diesen Reformpunkt überwiegend positiv, da der Bund sich an wesentlichen Investitionsvorhaben der Länder, insbesondere im Bereich der Bildung, finanziell beteiligt.¹⁴⁷ Andererseits weist die SPD daraufhin, dass sich in der Ausweitung der Kompetenzen des Bundes die unzureichende finanzielle Ausstattung der Länder zeigt. Das Bündnis90/Die Grünen stehen diesem Punkt neutral gegenüber und sehen ihn als Kompromiss, dass der Bund mit der Neuregelung eine höhere finanzielle Belastung eingeht. Konträr zur Sichtweise der SPD sieht Die Linke die Erhöhung der Rechte des Bundes. Die Linke beurteilt die-

¹⁴⁵ Vgl. Anhang 3.

¹⁴⁶ Vgl. Anhang 4.

¹⁴⁷ Vgl. Gliederungspunkt 4.2.2.

ses Element als „Einstieg in den Ausstieg des föderalen Aufbaus der Bundesrepublik“. Die erhöhten Kompetenzen des Bundes in bedeutenden Bereichen, wie bspw. der Bildungspolitik oder dem Fernstraßenbau, degradieren die Länder zu Ausführenden der Weisungen des Bundes.

Eine weitere Neuerung besteht in der Einbeziehung der Einnahmen der Kommunen zu 75 % in die Berechnung der Finanzkraft der Länder, statt bisher nur zu 64 %.¹⁴⁸ Während die SPD es als Kompromiss zwischen den finanzstarken Ländern und den finanzschwachen Ländern betrachtet, welcher dem Freistaat Sachsen dennoch weiterhilft, ist es für das Bündnis90/Die Grünen nicht nachvollziehbar, warum die kommunale Finanzkraft nicht vollständig einfließt. Die grüne Fraktion sieht in der anteiligen Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft eine „Verschiebung des tatsächlichen Finanzbedarfs“ zu Gunsten der finanzstarken Länder, welche „ärmer“ gerechnet werden.

Die SPD hätte sich im Zuge der Neugestaltung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs eine Berücksichtigung von weiteren Besonderheiten gewünscht. Unter anderem die Beachtung der demografischen Entwicklung, welche vor allem in den ostdeutschen Bundesländern eine große Rolle spielt, da hier die Einwohnerzahl stärker als im Bundesdurchschnitt sinken wird. Da u.a. die Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer nach der Maßgabe der Einwohnerzahl erfolgt, werden die Einnahmen der betroffenen Länder in den folgenden Jahren erheblich geringer ausfallen. Das Bündnis90/Die Grünen hätte sich ebenfalls Regelungen erhofft, welche die Besonderheiten Ostdeutschlands berücksichtigen. Voraussetzung hierfür wäre, dass sich die ostdeutschen Länder zusammengeschlossen und einen gemeinsamen Standpunkt entwickelt hätten. Dies war jedoch nicht der Fall.

Die FDP Sachsen verweist in ihrem Statement auf einen Beitrag von Christian Dürr, dem stellvertretenden Vorsitzenden der FDP-Bundestagsfraktion. Bei diesem Beitrag handelt es sich um allgemeine Aussagen zu Reformvorschlägen, auf die Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs wird hierbei nicht eingegangen. Die FDP kritisiert die lange Zeitspanne bis eine neue Reform auf den Weg gebracht wurde.¹⁴⁹ Als einen Grund für die lange Dauer nennt Christian Dürr, dass sich Bund und Länder die Erträge aus den Gemeinschaftsteuern teilen müssen und somit Reformen nur gemeinsam von Bund und Ländern beschlossen werden können. Er schlägt vor, die Erträge aus der Einkommensteuer und die Körper-

¹⁴⁸ Vgl. Gliederungspunkt 4.2.1.

¹⁴⁹ Vgl. <https://causa.tagesspiegel.de/kolumnen/causa-autoren-1/deutschland-steckt-in-der-steuer-politischen-sackgasse.html>.

schaftsteuer einzig dem Bund zufließen zu lassen. Die Umsatzsteuer sowie „kleinere Bundessteuern“ würden dafür vollständig den Ländern zustehen.¹⁵⁰ Diese Regelung würde zu mehr Transparenz in der Steuerpolitik führen und somit das Vertrauen der Bevölkerung in die Politik stärken.

5.2 Wissenschaft und Wirtschaft

Die Vorschläge von führenden Ökonomen im Vorfeld der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs waren hauptsächlich geprägt von ökonomischen Aspekten.¹⁵¹ Für die Politik stand bei den Verhandlungen jedoch im Mittelpunkt, dass kein Land schlechter gestellt sein soll als im bisherigen System, ökonomische Gesichtspunkte waren zweitrangig.

Tobias Hentze, Wirtschaftswissenschaftler im Bereich Finanz- und Steuerpolitik am Institut der deutschen Wirtschaft Köln, kritisiert, dass die Transparenz des Systems durch die Abschaffung des horizontalen Ausgleichs weiter sinkt.¹⁵² Weiterhin bemängelt er die fehlenden Anreize für die Empfängerländer ihre finanzielle Lage zu verbessern. Stattdessen verlassen sie sich auf die Ausgleichszahlungen und begeben sich in finanzielle Abhängigkeit vom Bund, anstatt auf mehr Autonomie und erhöhte Kompetenzen zu drängen.¹⁵³ Die finanzielle Zusatzbelastung des Bundes wird laut Hentze unterschätzt, da diese in den kommenden Jahren durch demografische Entwicklungen noch einmal deutlich zunehmen wird.¹⁵⁴

Prof. Dr. Thomas Lenk von der Universität Leipzig erklärt, dass die finanzkraftstärkeren Bundesländer von der Neuregelung deutlich mehr profitieren, als die finanzkraftschwächeren Länder, bei denen die Mehreinnahmen unter dem bundesdeutschen Durchschnitt liegen.¹⁵⁵ Durch diese Wirkung sieht er auch die Erreichung des grundgesetzlich verankerten Ziels, gleichwertige Lebensverhältnisse in Deutschland, in Gefahr. Die Einführung der Gemeindekraftzuweisungen als „er-

¹⁵⁰ Vgl. <https://causa.tagesspiegel.de/kolumnen/causa-autoren-1/deutschland-steckt-in-der-steuer-politischen-sackgasse.html>.

¹⁵¹ Vgl. u.a. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Ministerium/Geschaeftsbereich/Wissenschaftlicher_Berat/Gutachten_und_Stellungnahmen/Ausgewaehlte_Texte/2015-06-02-gutachten-bundesstaatlicher-finanzausgleich_kopie.pdf?__blob=publicationFile&v=4.

¹⁵² Vgl. https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2017/361550/IW_policy_paper_16_2017_Laenderfinanzausgleich.pdf, S. 13.

¹⁵³ Vgl. https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2017/361550/IW_policy_paper_16_2017_Laenderfinanzausgleich.pdf, S. 19.

¹⁵⁴ Die immer älter werdende Bevölkerung und der Rückgang der Erwerbstätigen führen zu sinkenden Einnahmen und höheren Ausgaben des Bundes, vgl. https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2017/361550/IW_policy_paper_16_2017_Laenderfinanzausgleich.pdf, S. 20.

¹⁵⁵ Vgl. Thomas Lenk (2017): Schriftliche Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen der Bundesregierung zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drs. 18/11131) sowie zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften (BT-Drs. 18/11135), S.2, <https://www.bundestag.de/resource/blob/498552/6d2e639bc9153d01e2eaf0fc9a98d609/prof--dr--thomas-lenk-data.pdf>.

gänzendes solidarisches Instrument“ empfindet er für die finanzschwächeren Länder als positiv. Die Einbeziehung der Einnahmen der Kommunen zu 75 % in die Berechnung der Finanzkraft der Länder befürwortet Herr Lenk, aus seiner Sicht wäre aber eine vollständige Einbeziehung sachlich angemessen und würde die finanziellen Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen in hinreichendem Maße berücksichtigen.¹⁵⁶

Wie Hentze sieht auch Lenk die finanzielle Zusatzbelastung und die höhere Verantwortung des Bundes als ein Problem an, wobei Lenk insbesondere die Abhängigkeit der Länder vom Bund und die damit verbundenen Folgen für die Beziehung zwischen beiden Ebenen als fragwürdig erachtet.¹⁵⁷ Dass bei den Verhandlungen zur Neugestaltung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs weniger ökonomische Gesichtspunkte, sondern das Verteilungsergebnis im Vordergrund stand, bemängelt er. So bleiben wichtige Aspekte, wie die demografische Entwicklung, unberücksichtigt.¹⁵⁸ Diese Ansicht teilt auch Prof. Dr. Friedrich Heinemann, Leiter des Forschungsbereiches Unternehmensbesteuerung und Öffentliche Finanzwirtschaft am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung in Mannheim. Herr Heinemann plädiert für eine Reform, bei der die Bundesländer mehr Freiheiten bezüglich ihrer Einnahmen haben und der Bund nicht noch mehr finanziell belastet wird.¹⁵⁹ Laut Heinemann entspricht die Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehung seinen Anforderungen an eine Neuregelung nicht mal ansatzweise.¹⁶⁰ Die Länder geraten durch die Schuldenbremse und durch die „Vertikalisierung des Finanzausgleichs“ immer stärker in die Abhängigkeit des Bundes und verringern dadurch weiter ihre finanzielle Freiheit.¹⁶¹ Diese „fiskalische Entmachtung“ der Länder geht einher mit der fehlenden Verantwortlichkeit der Landesregierungen, da die Ausstattung der Länder mit Finanzmitteln unabhängig von der wirtschaftlichen Eigenleistung des jeweiligen Landes gewährleistet wird.¹⁶² Heinemann gibt zu bedenken, dass das ab 2020 geltende System „kein Verfallsdatum“ mehr hat, da die Geberländer im neuen Verfahren vergleichsweise geringe Zahlungen an die ande-

¹⁵⁶ Vgl. Thomas Lenk, a.a.O., S.3-4.

¹⁵⁷ Vgl. Thomas Lenk (2017): Schriftliche Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen der Bundesregierung zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drs. 18/11131) sowie zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften (BT-Drs. 18/11135), S. 4-5, <https://www.bundestag.de/resource/blob/498552/6d2e639bc9153d01e2eaf0fc9a98d609/prof--dr--thomas-lenk-data.pdf>.

¹⁵⁸ Vgl. Thomas Lenk, a.a.O., S.7.

¹⁵⁹ Vgl. Friedrich Heinemann (2016): Länder auf dem Weg in die vollständige Alimentation, S.13, <https://www.ifo.de/DocDL/sd-2016-24-sitzmann-et-al-laenderfinanzausgleich-2016-12-22.pdf>.

¹⁶⁰ Vgl. Friedrich Heinemann, a.a.O., S.14.

¹⁶¹ Vgl. Friedrich Heinemann, a.a.O., S.13-14.

¹⁶² Vgl. Friedrich Heinemann, a.a.O., S.15.

ren Bundesländer leisten müssen und damit Kritiken ihrerseits voraussichtlich unterbleiben werden.¹⁶³ Prof. Dr. Joachim Wieland, Rechtswissenschaftler und Mitglied des Verfassungsgerichtshofes für Nordrhein-Westfalen, sieht in der Reform nicht nur Risiken, sondern auch Vorteile. Die Einigung von Bund und Länder auf eine Neugestaltung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, bei der beide Ebenen Kompromisse eingehen mussten, spricht für die politische Stärke der Bundesrepublik.¹⁶⁴ Der finanziellen Mehrbelastung des Bundes wird durch die Erweiterung der Kompetenzen Rechnung getragen, die zusätzliche Belastung empfindet Wieland angesichts der Höhe der Steuereinnahmen des Bundes als erträglich. Die Länder profitieren nicht nur von den Mehreinnahmen, sondern können durch ihre bessere finanzielle Lage dem Bund gleichberechtigter gegenüberreten und sich besser gegen ihn behaupten.¹⁶⁵ Stefan Koriath weist auf die Schwächung der Länder durch die Abschaffung des Länderfinanzausgleichs i.e.S. hin.¹⁶⁶ Für den Professor für Öffentliches Recht sowie Staats- und Verwaltungsrecht an der Ludwig-Maximilians-Universität Münchens ist der Länderfinanzausgleich i.e.S. ein Ausdruck der Kompromissbereitschaft und der Solidarität unter den Ländern und ein wichtiges Element im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland.¹⁶⁷ Die neu geschaffenen Gemeindekraftzuweisungen stellen für Koriath einen „Systembruch“ dar, da der Bund als „Garant für die angemessene Finanzausstattung der Kommunen“ auftritt.¹⁶⁸ Koriath fasst zusammen, dass die Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehung ein „begrenztes Problem mit fragwürdigen Instrumenten“ löst“ und wichtige Zielsetzungen, wie die Verringerung regionaler Unterschiede, nicht thematisiert werden.¹⁶⁹

5.3 Kritische Einordnung der Positionen

Die befragten Parteien und Ökonomen sind sich einig, dass durch die Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen die Kluft zwischen den finanzkraftschwächeren und den finanzkraftstärkeren Ländern hinsichtlich ihrer finanziellen Lage weiter wächst.¹⁷⁰

¹⁶³ Vgl. Gliederungspunkt 4.2.1 am Ende; Friedrich Heinemann, a.a.O., S.14.

¹⁶⁴ Vgl. Joachim Wieland (2016): Die Reform der Finanzbeziehungen als Chance für den Bundesstaat, S.18, <https://www.ifo.de/DocDL/sd-2016-24-sitzmann-et-al-laenderfinanzausgleich-2016-12-22.pdf>.

¹⁶⁵ Vgl. Joachim Wieland, a.a.O., S.18.

¹⁶⁶ Vgl. Stefan Koriath (2016): Reform der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern: Fairer Kompromiss oder Setzen von Fehlanreizen? S.7, <https://www.ifo.de/DocDL/sd-2016-24-sitzmann-et-al-laenderfinanzausgleich-2016-12-22.pdf>.

¹⁶⁷ Vgl. Stefan Koriath, a.a.O., S.7.

¹⁶⁸ Zwischen Bund und Gemeinden sind unmittelbare Finanzbeziehungen untersagt, vgl. Stefan Koriath, a.a.O., S.8.

¹⁶⁹ Vgl. Stefan Koriath, a.a.O., S.9.

¹⁷⁰ Vgl. Gliederungspunkte 5.1 und 5.2.

Besonders den Ökonomen fehlen die Anreize für die finanzkraftschwächeren Länder ihre finanzielle Lage zu verbessern, da sie unabhängig von der wirtschaftlichen Eigenleistung mit Finanzmitteln ausgestattet werden. Auch wünscht sich die Mehrheit der Ökonomen mehr Freiheiten für die Länder, bspw. durch eine Stärkung der Steuerautonomie. Diese Ideen stellen eine wichtige Grundlage für die Eigenverantwortlichkeit der Länder dar und könnten beispielsweise in Form von Zuschlägen zur Einkommensteuer umgesetzt werden.¹⁷¹ Zu bedenken gibt es bei diesen Forderungen, dass der daraus entstehende Wettbewerb unter den Bundesländern die Solidarität untereinander schwinden lässt und das finanzielle Ungleichgewicht zwischen den Ländern noch verstärkt wird. So könnten finanzkraftstärkere Bundesländer durch niedrigere Steuersätze liquide Unternehmen anlocken und höhere Steuereinnahmen generieren, während finanzkraftschwächere Länder in diesem Wettbewerb verlieren würden, da sie es sich nicht leisten können solche Anreize zu setzen und so wichtige Steuereinnahmen zu verlieren. Dies müsste durch eine entsprechende Ausgestaltung verhindert werden.

Grundsätzlich sind die durch die Reform erzielten Mehreinnahmen aller Bundesländer positiv zu bewerten. Die Erhöhung der Einnahmen ist für die finanzielle Entlastung aller Bundesländer enorm wichtig. Allerdings wurden bei der Reform Regelungen vergessen, die die Besonderheiten von leistungs- und strukturschwachen Länder berücksichtigen. Insbesondere wären hierbei Sonderbedarfs-BEZ wünschenswert, welche die erhöhten Lasten, die der demografische Wandel mit sich bringt, ausgleichen bzw. zumindest berücksichtigen. Vor diesem Hintergrund ist es nicht verständlich, dass das Land Brandenburg als einziges Land 11 Mio. Euro mehr an Sonderbedarfs-BEZ für überdurchschnittlich hohe Kosten politischer Führung erhält, während die Höhe der Sonderbedarfs-BEZ der anderen Länder konstant bleibt und für die erhöhten Zuweisungen an Brandenburg keine plausiblen Gründe vorliegen. Im Rahmen der getroffenen Vereinbarungen zu den Bundesergänzungszuweisungen wurden die sog. Gemeindekraftzuweisungen neu geschaffen, welche für die finanzkraftschwächeren Länder einen finanziellen Vorteil darstellen. Da zwischen Bund und Kommunen unmittelbare finanzielle Beziehungen untersagt sind, gehen die Meinungen von Experten aus Wissenschaft und Politik zu den Gemeindekraftzuweisungen weit auseinander.¹⁷²

¹⁷¹ Vgl. BMF „Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs“ S. 44.

¹⁷² Vgl. Stefan Koriath (2016): Reform der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern: Fairer Kompromiss oder Setzen von Fehlanreizen? S.8, <https://www.ifo.de/DocDL/sd-2016-24-sitzmann-et-al-laenderfinanzausgleich-2016-12-22.pdf>; Thomas Lenk (2017): Schriftliche Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen der Bundesregierung zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drs. 18/11131) sowie zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften (BT-Drs. 18/11135), S. 3, <https://www.bundestag.de/resource/blob/498552/6d2e639bc9153d01e2eaf0fc9a98d609/prof--dr--thomas-lenk-data.pdf>.

Aus meiner Sicht helfen diese Zuweisungen des Bundes den finanzkraftschwächeren Ländern ihre finanzielle Situation zu verbessern. Allerdings sollten die Einnahmen der Kommunen zu 100 % in die Berechnung der Finanzkraft der Länder einfließen, da die Kommunen verfassungsrechtlicher Bestandteil der Länder sind und die Länder ihre Gemeinden durch den kommunalen Finanzausgleich mitfinanzieren müssen. Länder mit leistungsschwächeren Gemeinden befinden sich gegenüber den Ländern mit finanzstarken Gemeinden im Nachteil, da sie mehr finanzielle Mittel durch den kommunalen Finanzausgleich bereitstellen müssen, welche wiederum im Landeshaushalt fehlen. Nach dieser Idee könnte der Ausgleich bereits in der horizontalen Stufe stattfinden und der vertikale Ausgleich durch Mittel des Bundes in Form der Gemeindekraftzuweisung unterbleiben.

Die erweiterten Kompetenzen des Bundes werden von den meisten Ökonomen kritisch betrachtet. Die Politik sieht in diesem Punkt der Neuregelung nicht nur Risiken, sondern auch den Vorteil, dass der Bund sich finanziell an wichtigen Investitionsvorhaben der Länder beteiligt.¹⁷³ Dies ist durchaus ein positiver Effekt für die Länder, allerdings wiegt die stärkere Abhängigkeit der Länder vom Bund meines Erachtens schwerer. Die Solidarität unter den Ländern wird durch die Reform geringer, da der Bund die Stellung der finanzkraftstärkeren Länder übernimmt und die Unterschiede hinsichtlich der Finanzkraft der Länder durch die erhöhten allgemeinen BEZ und den Sonderbedarfs-BEZ minimiert. Aus Sicht der Bundesländer ist es nachvollziehbar angesichts der Schuldenbremse, dass für sie die finanziellen Mehreinnahmen eine größere Bedeutung haben als Eigenverantwortlichkeit und Selbstständigkeit. Meiner Ansicht nach wird der Föderalismus durch die finanzielle Abhängigkeit der Länder vom Bund geschwächt und es ist nicht absehbar, wie sich dies langfristig auf die Beziehung zwischen Bund und Länder auswirkt.

Die Reform setzt in der zweiten Stufe des Finanzausgleichs an. Eine weitere Möglichkeit, das System fairer und ausgleichender zu gestalten, wären Änderungen in der ersten Stufe des Finanzausgleichs, der Steuerzuordnung bzw. Zerlegung. Momentan werden die Steuererträge nicht so auf die jeweiligen Länder verteilt, dass sie der Wirtschaftskraft der Länder annähernd entspricht. Durch eine Änderung des Zerlegungsmaßstabes könnten bereits im Vorfeld des Finanzausgleichs Finanzkraftunterschiede reduziert werden und somit würde sich die Kluft zwischen finanzkraftstärkeren und finanzkraftschwächeren Ländern nicht vergrößern, sondern verringern.

¹⁷³ Ausnahme: Die Linke stimmt mit den anderen Parteien in diesem Punkt nicht überein, vgl. Gliederungspunkt 5.1.

6 Zusammenfassung

Die Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland unterlag seit der Gründung des Deutschen Reiches immer wieder Veränderungen. Auch im Jahr 2020 war eine Änderung hinsichtlich der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen unumgänglich, da die bisherigen Regelungen zu den Finanzbeziehungen zwischen Bund und Länder zum 31.12.2019 ausliefen. Nach langwierigen Verhandlungen einigten sich die Regierungschefs/-chefinnen der Länder und der Bund auf einen Kompromiss. Die Neuregelung weist deutliche Unterschiede zum bisherigen System auf, da die Struktur des Finanzausgleichs tiefgreifend umgestaltet wurde. Durch den Wegfall des Umsatzsteuervorgangsausgleichs und des Länderfinanzausgleichs i.e.S., die Zusammenfassung dieser beiden Verteilungsstufen zu einer Ausgleichsstufe und die erhöhten Ergänzungszuweisungen des Bundes bedurfte es zahlreichen Änderungen des Grundgesetzes. Für den Bund bewirkt die Reform einerseits eine Erweiterung seiner Kompetenzen, andererseits eine enorme finanzielle Zusatzbelastung. Alle Länder profitieren von den Mehreinnahmen durch die Reform, wobei die finanzkraftschwächeren Bundesländer nach dem horizontalen Ausgleich finanziell schlechter gestellt werden als im bisherigen System und sich erst nach dem vertikalen Ausgleich der positive Effekt der Mehreinnahmen einstellt. Die finanzkraftstärkeren Länder, zu denen auch die einstigen Geberländer wie Bayern und Hessen gehören, ziehen bereits nach der horizontalen Ausgleichsstufe finanzielle Vorteile und profitieren von der Reform in höherem Umfang als die finanzkraftschwächeren Bundesländer. Vor allem dieser Punkt der Neuregelung erfährt viel Kritik von den Parteien der Länder und Ökonomen. Das von den Landesspitzen gesetzte Ziel, alle Länder als Gewinner aus der Neuregelung hervorzuheben zu lassen wird zwar erreicht, weitere wichtige Ansatzpunkte, wie die Berücksichtigung der demografischen Entwicklung bleiben im neuen System jedoch unberücksichtigt. Die tatsächlichen Auswirkungen werden sich erst mit dem Abschluss des Jahres 2020 und der Folgejahre zeigen, wenn die reformierten Regelungen ihre vollständige Wirkung entfaltet haben. Erst dann zeigt sich, ob die in der Diplomarbeit angesprochenen Probleme, die die Reform mit sich bringen kann, eintreten und ob sich die Beziehung zwischen Bund und Länder nachhaltig verändert.

Verzeichnis der Gesetze

1. Finanzausgleichsgesetz in der Fassung vom 20.12.2001 (BGBl. I S. 3955, 3956), zuletzt geändert durch Artikel 17 des Gesetzes vom 26.11.2019 (BGBl. I S. 1794)
2. Finanzverwaltungsgesetz in der Fassung vom 04.04.2017 (BGBl. I S. 846, 1202), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 21.12.2019 (BGBl. I S. 2875)
3. Gemeindefinanzreformgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 10.03.2009 (BGBl. I S. 502), zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 17.12.2018 (BGBl. I S. 2522)
4. Gesetz über die Koordinierung der Entwicklung und des Einsatzes neuer Software der Steuerverwaltung in der Fassung vom 14.08.2017 (BGBl. I S. 3122, 3129)
5. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes in der Fassung vom 13.07.2017 (BGBl. I Nr. 47 S.2347)
6. Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften in der Fassung vom 14.08.2017 (BGBl. I Nr. 57 S. 3122)
7. Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen in der Fassung vom 14.08.2017 (BGBl. I S. 3122, 3138)
8. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. November 2019 (BGBl. I S. 1546) geändert worden ist
9. Landessteuergesetz in der Fassung vom 30.03.1920 (Reichsgesetzblatt Teil I S. 402)
10. Maßstäbengesetz in der Fassung vom 09.09.2001 (BGBl. I S. 2302), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 17.12.2018 (BGBl. I S. 2522)
11. Raumordnungsgesetz in der Fassung vom 22.12.2008 (BGBl. I S. 2986), zuletzt geändert durch Artikel 2 Absatz 15 des Gesetzes vom 20.07.2017 (BGBl. I S. 2808)
12. Sanierungshilfengesetz in der Fassung vom 14.08.2017 (BGBl. I S. 3122, 3126)
13. Zerlegungsgesetz in der Fassung vom 06.08.1998 (BGBl. I S. 1998), zuletzt geändert durch Artikel 11 des Gesetzes vom 11.12.2018 (BGBl. I S. 2338)

Literaturverzeichnis

1. Rolf Peffekoven: Finanzausgleich I: Wirtschaftstheoretische Grundlagen (1980) in Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW)

Rechtssprechungsverzeichnis

1. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 11.11.1999, 2 BvF 2/98, BVerfGE 101, 158 – 238
2. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 19.10.2006, 2 BvF 3/03, BVerfGE 116, 327- 412

Verzeichnis der Internetquellen

1. Bundesministerium der Finanzen (2015): Der bundesstaatliche Finanzausgleich (PDF), URL: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/Der-Bundestaatliche-FAG.pdf?__blob=publicationFile&v=3, Stand vom 23.09.2019, 10:12 Uhr
2. Bundesministerium der Finanzen (2017): Monatsbericht August 2017 - Die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (PDF), URL: http://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2017/08/Downloads/monatsbericht-2017-08-deutsch.pdf?__blob=publicationFile&v=4, Stand zum 21.01.2020, 12:29 Uhr
3. Bundesministerium der Finanzen (2019): Monatsbericht März 2019 - Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs 2018 (PDF), URL: https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2019/03/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-3-ergebnisse-laenderfinanzausgleich_pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=3, Stand zum 23.12.2019, 10:05 Uhr
4. Bundesministerium der Finanzen (Mai 2015): Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs (PDF), URL: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2015-06-02-gutachten-bundesstaatlicher-finanzausgleich.pdf?__blob=publicationFile&v=3, Stand vom 12.12.2019, 10:02 Uhr
5. Bundesministerium der Finanzen: Geschichte der deutschen Finanzverwaltung, URL: https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Ministerium/Geschichte/Geschichte_der_deutschen_Finanzverwaltung/geschichte_der_deutschen_finanzverwaltung.html, Stand zum 15.12.2019, 11:33 Uhr
6. Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur: Reform der Bundesfernstraßenverwaltung, URL: <https://www.bmvi.de/DE/Themen/Mobilitaet/Strasse/Reform-Der-Bundesfernstrassenverwaltung/reform-der-bundesfernstrassenverwaltung.html>, Stand zum 24.01.2020, 08:55 Uhr
7. Bundesrechnungshof: Aufgaben/Organisation, URL: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/ueber-uns/institution/organisation>, Stand zum 24.01.2020, 10:25 Uhr

8. Bundeszentrale für politische Bildung: Föderalismusreform,
URL: <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/recht-a-z/22184/foederalismusreform>, Stand zum 23.01.2020, 10:01 Uhr
9. Bündnis 90/Die Grünen Sachsen: Pressemitteilungen: Abschaffung des Länderfinanzausgleichs: Sachsen vom Nehmerland zum Bittsteller beim Bund, URL: <http://www.gruene-fraktion-sachsen.de/presse/pressemitteilungen/2016/abschaffung-des-laenderfinanzausgleichs-sachsen-vom-nehmerland-zum-bittsteller-beim-bund/>, Stand zum 19.02.2020, 16:01 Uhr
10. Christian Dürr: Deutschland steckt in der steuerpolitischen Sackgasse,
URL: <https://causa.tagesspiegel.de/kolumnen/causa-autoren-1/deutschland-steckt-in-der-steuerpolitischen-sackgasse.html>, Stand zum 20.02.2020, 16:35 Uhr
11. Der Beauftragte der Bundesregierung für die neuen Bundesländer : Solidarpakt II von 2005-2019, URL: https://www.beauftragter-neue-laender.de/BNL/Navigation/DE/Themen/Bundesstaatliche_Solidaritaet/Bund_Laender_Finanzausgleich_und_Aufbau_Ost/Solidarpakt_II/solidarpakt_II.html, Stand zum 21.01.2020, 10:53 Uhr
12. Deutscher Bundestag Wissenschaftliche Dienste: Kommunale Finanzausgleichssysteme in den Ländern, URL: <https://www.bundestag.de/resource/blob/499148/390764b6fd77109eea20316403b9ee66/wd-4-141-16-pdf-data.pdf>, Stand zum 07.02.2020, 13:36 Uhr
13. Die Bundesregierung: Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern am 14. Oktober 2016 in Berlin – Beschluss, URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/konferenz-der-regierungschefinnen-und-regierungschefs-von-bund-und-laendern-am-14-oktober-2016-in-berlin-beschluss-430850>, Stand zum 29.02.2020, 13:08 Uhr
14. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (23.05.1949), documentArchiv.de, URL: <http://www.documentArchiv.de/brd/1949/grundgesetz.html>, Stand zum 20.01.2020, 11:41 Uhr
15. Hessische Landesregierung: Pressemitteilungen, URL: <https://www.hessen.de/pressearchiv/pressemitteilung/hessen-und-bayern-ziehen-klage-gegen-den-laenderfinanzausgleich-zurueck>, Stand zum 25.01.2020, 08:34 Uhr

16. Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH: Die deutsche Steuergeschichte, URL: <https://www.wirtschaftundschule.de/unterrichtsmaterialien/staat-und-wirtschaftspolitik/hintergrundtext/die-deutsche-steuergeschichte/>, Stand zum 15.12.2019, 12:07 Uhr
17. KPMG (2017): Schwarz, Rot, Geld – Neuer bundesstaatlicher Finanzausgleich ab 2020
18. Prof. Dr. Friedrich Heinemann (2016): Länder auf dem Weg in die vollständige Alimentation, URL: <https://www.ifo.de/DocDL/sd-2016-24-sitzmann-et-al-laenderfinanzausgleich-2016-12-22.pdf>, Stand zum 21.02.2020, 16:12 Uhr
19. Prof. Dr. habil. Thomas Lenk (2017): Schriftliche Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen der Bundesregierung zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drs. 18/11131) sowie zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften (BT-Drs. 18/11135), URL: <https://www.bundestag.de/resource/blob/498552/6d2e639bc9153d01e2eaf0fc9a98d609/prof-dr-thomas-lenk-data.pdf>, Stand zum 21.02.2020, 15:01 Uhr
20. Prof. Dr. Joachim Wieland (2016): Die Reform der Finanzbeziehungen als Chance für den Bundesstaat, URL: <https://www.ifo.de/DocDL/sd-2016-24-sitzmann-et-al-laenderfinanzausgleich-2016-12-22.pdf>, Stand zum 21.02.2020, 16:46 Uhr
21. Prof. Dr. Richard Lackes in Gabler Wirtschaftslexikon: Verbundsystem, URL: <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/verbundsystem-49323>, Stand vom 11.12.2019, 13:05 Uhr
22. Prof. Dr. Stefan Koriath (2016): Reform der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern: Fairer Kompromiss oder Setzen von Fehlanreizen ?, URL: <https://www.ifo.de/DocDL/sd-2016-24-sitzmann-et-al-laenderfinanzausgleich-2016-12-22.pdf>, Stand zum 21.02.2020, 17:39 Uhr
23. Prof. Dr. Wolfgang Eggert in Gabler Wirtschaftslexikon: Trennsystem, URL: <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/trennsystem-48507>, Stand vom 11.12.2019, 10:26 Uhr
24. Sachsen: Ehemalige Ministerpräsidenten, URL: <https://www.ministerpraesident.sachsen.de/ehemalige-ministerpraesidenten-3417.html>, Stand zum 19.02.2020, 15:56 Uhr

25. Staatsregierung Sachsen: Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehung ab 2020, URL: <https://www.staatsregierung.sachsen.de/neuordnung-der-bund-lander-finanzbeziehung-ab-2020-3987.html>, Stand zum 19.02.2020, 15:29 Uhr
26. Stabilitätsrat, URL: https://www.stabilitaetsrat.de/DE/Home/home_node.html, Stand zum 23.01.2020, 11:16 Uhr
27. Tobias Birken: Die Miquel'sche Steuerreform im DATEV-Magazin, URL: <https://www.datev-magazin.de/archiv/die-miquelsche-steuerreform-3322>, Stand zum 14.12.2019, 13:09 Uhr
28. Tobias Hentze (2017): Die Abschaffung des Länderfinanzausgleichs, URL: https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2017/361550/IW_policy_paper_16_2017_Laenderfinanzausgleich.pdf, Stand zum 21.02.2020, 14:34 Uhr
29. Wolfgang Rensch: Länderfinanzausgleich im Historischen Lexikon Bayerns, URL: <https://www.historisches-lexikon-bayerns.de/Lexikon/Laenderfinanzausgleich>, Stand zum 15.12.2019, 11:54 Uhr
30. Zoll, URL: https://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Steuern/Verbrauchssteuern/Grundsatzliche-Regelungen/Allgemeine-Einfuehrung/allgemeine-einfuehrung_node.html, Stand zum 11.12.2019, 10:54 Uhr

Anhangsverzeichnis

Anhang 1: Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern am 14. Oktober 2016 in Berlin – Beschluss, BLF - Modell vom 03.12.2015

Anhang 2: Stellungnahme Die Linke

Anhang 3: Stellungnahme Bündnis 90/Die Grünen

Anhang 4: Stellungnahme SPD

Anhang 1 – BLF - Modell vom 03.12.2015

BLF-Modell vom 03.12.2015 - 2019 (Steuerschätzung V 2016) Ust: 1.420 Mio. € dynamisch, 2.600 Mio. € statisch

	NW	BY	BW	NI	HE	SN	RP	ST	SH	TH	BB	MV	SL	BE	HH	HB	ZUS	
Horizontale Ausgleichstufe																		
Umsatzsteuer-Zuordnung	in Mio. €	24.661	17.767	15.040	10.948	8.532	5.646	5.603	3.104	3.956	2.997	3.437	1.378	1.378	2.465	925	113.541	
Umsatzsteuer-Umverteilung	in Mio. €	113	-8.277	-4.417	1.529	-2.985	2.980	295	1.754	449	1.698	1.285	1.280	408	3.610	-392	681	+16.071
Umsatzsteuereinkommen neu	in Mio. €	24.774	9.490	10.623	12.477	5.547	8.625	5.899	4.857	4.405	4.686	4.721	3.508	1.786	8.465	2.073	1.605	113.541
Umsatzsteuer Status quo	in Mio. €	21.480	14.675	12.422	11.623	7.047	8.101	5.067	4.563	3.896	4.395	4.337	3.217	1.639	4.143	2.036	880	109.521
Länderausgleich neu	in Mio. €	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	40
(Länderfinanzausgleich status quo)	in Mio. €	-1.245	-6.472	-2.679	631	-2.009	1.161	402	683	295	662	554	547	180	4.173	-104	750	+11.264
USt / FA neu	in Mio. €	24.774	9.490	10.623	12.477	5.547	8.625	5.899	4.857	4.405	4.686	4.721	3.508	1.786	8.465	2.073	1.605	113.541
USt / FA Status quo	in Mio. €	22.726	8.203	9.743	12.255	5.038	9.262	5.469	4.192	5.057	4.891	3.764	1.819	1.815	1.992	1.610	1.610	109.521
Differenz	in Mio. €	2.048	1.287	880	222	510	-637	430	-389	213	-372	-170	-255	-33	149	141	-5	4.020
Vertikale Ausgleichstufe																		
Allgemeine BEZ neu	in Mio. €	0	0	0	648	0	1.364	103	804	185	774	581	587	183	1.654	0	312	7.195
Gemeindefinanzkraftverweisungen	in Mio. €	0	0	0	0	0	509	0	298	0	320	106	248	17	0	0	0	1.497
Forschungs-BEZ	in Mio. €	0	0	0	62	0	0	72	12	7	18	3	5	3	0	0	0	181
BEZ status quo	in Mio. €	668	0	0	342	0	488	217	282	159	273	249	220	86	1.330	0	237	4.552
Differenz	in Mio. €	-668	0	0	367	0	1.385	-43	831	33	839	441	619	117	324	0	75	4.321
Zwischensumme	in Mio. €	1.380	1.287	880	590	510	748	387	442	247	467	271	364	84	473	141	70	8.341
Zwischensumme	in € je EW	78	101	81	75	83	184	96	198	87	217	110	227	85	135	79	106	102
Weitere Reformelemente																		
Erfleichungsmittel																		
GVFG-Bundesprogramm	in Mio. €	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
(zusätzliche) Bez Kosten politischer Führung	in Mio. €	49	63	81	4	37	20	6	10	10	5	1	0	5	22	14	6	333
(zusätzliche) Haftlasten	in Mio. €	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11	0	0	0	0	0	11
Gesamtergebnis (Bundesseicht)	in Mio. €	1.429	1.350	961	596	547	768	393	452	259	472	283	367	89	495	176	87	8.724
in Euro je Einwohner	in € je EW	80	106	89	76	89	189	97	202	91	219	114	229	90	142	99	131	106
Ergänzende Hilfen SL / HB																		
Insgesamt (Bundesseicht)	in Mio. €	1.429	1.350	961	596	547	768	393	452	259	472	283	367	89	495	176	87	8.724
in Euro je Einwohner	in € je EW	80	106	89	76	89	189	97	202	91	219	114	229	90	142	99	131	106

Berechnungsbasis: Steuerschätzung Mai 2016 für 2019

Parameter

- Bund gibt 4,02 Mrd. € USt ab: 1.420 Mrd. € dynamisch, 2,60 Mrd. € statisch
- Umsatzsteuervorgangsgleich erfüllt
- Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft zu 75 %
- linearer Ausgleichsanzahl 53 %
- Ausgleichsquote bei den allgemeinen BEZ 80 %, der Fehlbeträge an 98,75 %, der AMZ
- SoBeZ Forschungsförderung, Ausgleich der Fehlbeträge an 80 % zu 53,5 %
- Erfleichungsmittel werden in USt umgewandelt
- Das GVFG-Bundesprogramm wird mit einem Volumen von 110 Mio. € fortgesetzt
- Belastungsgleich Saarland / Bremen mit je 400 Mio. € p.a.
- Einbeziehung der Förderabgabe zu 33%

Anhang 2 - Stellungnahme Die Linke

Mit den sich über viele Jahre hinziehenden Gesprächen über die Neugestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen trat die Bundesrepublik in die Föderalismusreform III ein. Diese Auseinandersetzungen waren notwendig, da sowohl der Solidarpakt II als auch der Länderfinanzausgleich 2019 (ersatzlos) ausliefen.

Die vielen Debatten fanden mit der Einigung in der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern am 14. Oktober 2016 ihr Ende. Das Arrangement bestand in der Übernahme des Vorschlages der Ministerpräsidenten vom 11. Dezember 2015.

Der große Gewinn durch die Einigung bestand für die Bundesländer im Erhalt von Planungssicherheit ab dem Jahr 2020. Das galt insbesondere für die ostdeutschen und die weiteren besonders finanzschwachen Länder. Immerhin erhält der Freistaat Sachsen ab 2020 aus dem Finanzausgleich mehr als 11 Mrd. Euro.

Grundsätzlich zu kritisieren ist das Zustandekommen des Kompromisses. Anders als in zurückliegenden Föderalismusreformen existierte weder ein förmliches Beratungsgremium, noch gab es transparente Verfahren. In Kamingesprächen einigten sich 16 Ministerpräsidenten und zwangen dem Bund ihren Willen auf. Auch der Bundestag als Gesetzgeber sah sich bei seinen Beratungen einem nicht veränderbaren Gesamtpaket gegenüber.

Bedenklich ist in diesem Zusammenhang die Tatsache, dass die Vorschläge der Fachwelt in den Wind geschlagen wurden. Mit der Reform der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern sollte ursprünglich die Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Länderfinanzausgleiches verbessert sowie der Anreize für eigenes Bemühen um finanzielle Leistungsfähigkeit erhöht werden. Beides ist nicht gelungen, wie selbst der Bundesfinanzminister einräumen musste .

Das neue Modell des bundesweiten Finanzausgleiches stand unter der Prämisse „alle müssen gewinnen“. Formal ist dies erreicht worden. Für Sachsen beträgt dieser „Gewinn“ gegenüber des alten Länderfinanzausgleiches 111 Mio. Euro . Problematisch ist die Struktur der „Sieger“: reiche Bundesländer gewinnen mehr - arme gewinnen wenig. Es haben sich die finanzstarken Länder durchgesetzt. Mit Bayern, Baden-Württemberg und Hessen stehen die Sieger der Reform fest. Sie erhalten pro Einwohner Zuweisungen bis zu 16% über dem Durchschnitt (231 Euro/Einwohner). Der Freistaat Sachsen hingegen liegt 24% unter dem Durchschnitt !

Kritisch ist der teilweise (mit der Finanzreform verbundene) Ausstieg aus den föderalen Strukturen zu bewerten. Die Länder haben sich vom Bund Kompetenzen abkaufen lassen. Denn als Paket forderte der Bund die Möglichkeit Schulinfra-

struktur zu fördern und Planung und Bau von Fernstraßen zentralisieren zu können. Damit verknüpft sind durchgreifende Zuständigkeiten des Bundesrechnungshofes, die Kompetenzerweiterung des Stabilitätsrates und Weisungsrechte für den Bund bei der Digitalisierung der öffentlichen Hand und des IT-Einsatzes in der Steuererhebung.

So sieht der Einstieg in den Ausstieg des föderalen Aufbaus der Bundesrepublik aus. Der Bund zieht Kompetenzen in der Schulpolitik oder dem Fernstraßenbau an sich. Im Ergebnis finden sich die Länder als Ausführende der zentralen Vorgaben wieder. Ob eine solche zentralstaatliche Struktur erfolgreich sein wird, ist zweifelhaft.

Anhang 3 - Stellungnahme Bündnis 90/Die Grünen

Die Verhandlungen fanden hinter verschlossenen Türen statt. Für Sachsen hat der damalige Ministerpräsident Stanislaw Tillich (CDU) verhandelt.

Für meine Fraktion kann ich sagen, dass wir das intransparente Verfahren damals kritisiert haben und das Ergebnis - finanzschwache Länder wurden zusätzlich geschwächt und finanzstarke Länder wurden gestärkt – auch jetzt noch kritisch sehen.

Zu Ihren Fragen:

Was halten Sie von den höheren Kompetenzen des Bundes?

Die Länder haben sich geeinigt, dass der bis 2019 bestehende Ausgleich zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern abgeschafft wird. Die Länder haben gefordert, dass der Bund für diese Zahlungen an die Länder leistet. Im Gegenzug hat der Bund mehr Rechte eingefordert. Das muss man nicht gut finden, ist aber eine Konsequenz aus der Länderforderung, dass der Bund zahlt.

Wie ist Ihre Meinung zur Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft zu 75% in die Finanzkraft der Länder ?

Es gibt keinen sachlichen oder wissenschaftlichen Grund, warum die kommunale Finanzkraft nur mit einem reduzierten Ansatz berücksichtigt wird. Die Reduzierung dieses Ansatzes ermöglicht es finanzstarken Ländern, ihre finanzstarken Kommunen nur zu 75% in die Berechnung einbringen zu müssen. Damit werden sie „ärmer“ gerechnet. Alle finanzschwachen Länder – und das sind nicht nur die Ostdeutschen Länder – haben nun das Problem, dass ihre Finanzschwäche auch nur zu 75% anerkannt wird, und nicht zu 100%, wie sie tatsächlich ist. Damit kommt es zu einer Verschiebung in den tatsächlichen Finanzbedarfen. Wobei nur die finanzschwachen Länder dabei einen Nachteil erfahren.

Was sagen Sie dazu, dass es keine ostspezifischen Regelungen mehr gibt ?

Es hat eine Neuregelung gebraucht, die die Situation in Deutschland widerspiegelt. Von außen betrachtet kann ich sagen, dass für eine Regelung, die den Osten Deutschlands besonders berücksichtigt, voraussetzend gewesen wäre, dass die ostdeutschen Länder eine gemeinsame Position entwickeln und diese entsprechend in der Verhandlung vertreten. Das ist so nicht geschehen.

und welche Vor- und Nachteile Sie für Deutschland bzw. für den Freistaat Sachsen sehen.

Von der neuen Regelung profitieren finanzstarke Länder, wie Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und auch Hamburg. Ländern wie Sachsen, die struktur-, finanzschwach und von Bevölkerungsabwanderung betroffen sind, hilft die Neureglung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen nicht, diese Situation zu ändern.

Anhang 4 - Stellungnahme SPD

Das seit 1990 CDU-geführte Finanzministerium in Sachsen argumentierte vor dem Hintergrund des auslaufenden Solidarpakts und der Unsicherheit, wie es danach weitergeht, über Jahre mit der „fiskalischen Klippe“ vor der der Freistaat Sachsen stünde (hohe Unsicherheit, wahrscheinlich weniger Zuweisungen des Bundes etc.). Dieses Argument wurde insbesondere von Georg Unland, Staatsminister der Finanzen a. D., genutzt, um Sparmaßnahmen zu rechtfertigen (z. B. Personalabbau bei Polizei, an Schulen und der allgemeinen Verwaltung) und einen harten Sparkurs zu fahren. Grundsätzlich wird die Reform daher positiv bewertet, da dieses „Märchen von der fiskalischen Klippe“ nicht mehr aufrechterhalten werden konnte. Finanziell steht der Freistaat Sachsen in einer Nettobetrachtung besser da als zuvor (alte Regelung), entscheidend ist allerdings das Verhältnis zu den anderen Bundesländern. Die Rechtssicherheit durch eine Neuregelung schafft Verlässlichkeit und Planbarkeit, was für unsere politische Arbeit wichtig ist. Die höheren Kompetenzen des Bundes werden von uns überwiegend positiv eingeschätzt, weil der Bund die Länder bei wichtigen Investitionsvorhaben unterstützt (Digitalpakt, Ganztagschulen, Schulhausbau etc.). Dabei geht es nicht um die Kompensation von Länder-Investitionen, sondern um eine grundsätzliche finanzielle Beteiligung des Bundes an der Bildungsinfrastruktur. Die Aufhebung bzw. Lockerung des Kooperationsverbotes ist aus unserer Sicht positiv zu sehen. Andererseits kann dieser Schritt (Ausweitung der Kompetenzen) auch als Ausdruck einer mangelnden Finanzausstattung der Länder interpretiert werden. Sie fragten außerdem nach einer Position zu dem Umstand, dass die kommunale Finanzkraft nur zu 75 % in die Finanzkraft der Länder einfließt. Hier handelt es sich um einen klassischen Kompromiss, der Sachsen aber hilft: Vorher wurden die ausgleichserheblichen Steuereinnahmen der Gemeindeebene nur zu 64 % einbezogen, durch die Neuregelung erhält Sachsen 2020 Gemeindesteuerkraftzuweisungen i. H. v. 588 Mio. EUR. Aus unserer Sicht sollte die kommunale Finanzkraft vollständig berücksichtigt werden, andere Akteure (wie die finanzkraftstarken Länder) wollten aber eine Reduzierung bzw. Beibehaltung des alten Satzes. Dass die Gemeindefinanzkraft zu 75 % einbezogen wird, sollte dazu beitragen, die Finanzkraftlücke zwischen den west- und ostdeutschen Ländern zu verringern, so dass grundsätzlich positive Auswirkungen auf die Entwicklung der kommunalen Finanzierungssalden in den Bundesländern (und in Sachsen) zu erwarten sind. Gleichzeitig hätte die Neuregelung weitere Besonderheiten berücksichtigen können, z. B. hinsichtlich demografischer Entwicklungen: Nicht nur, aber vor allem im Osten, wird die Bevölkerung stärker als im

Bundesdurchschnitt schrumpfen. Da Ausgleichszuweisungen aber pro Kopf berechnet werden, sinken die Einnahmen in den betroffenen Länder perspektivisch deutlich, außerdem muss Sachsen und müssen andere schrumpfende Länder damit fertig werden, dass sich die Altersstruktur ungünstig entwickelt - dies wird weiterhin überhaupt nicht berücksichtigt. Mit dem neuen System erfolgt ein Wechsel von einem brüderlichen Finanzausgleich, bei dem die Länder füreinander eintreten, hin zu einem väterlichen Finanzausgleich, in dem vor allem der Bund dafür sorgt, dass auch die finanzkraftschwachen Länder über eine angemessene Finanzausstattung verfügen (Solidarität unter den Ländern kann verloren gehen). Damit steigt die Gefahr, dass wir das grundgesetzlich verankerte Ziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse aus den Augen verlieren. Die Neuordnung hat nur Gewinner und keine Verlierer, daher ist entscheidend zu betrachten, wer in welchem Umfang von den neuen Bund-Länder-Finanzbeziehungen profitiert. Finanzstarke Bundesländer wie Bayern, Hamburg und Hessen profitieren ggü. finanzschwachen Bundesländern (Sachsen, Brandenburg, Sachsen-Anhalt) überproportional. Das birgt natürlich die Gefahr, dass sich der wichtige Aufholprozess verlangsamt oder gar zum Erliegen kommt. Die Länderebene als Ganzes begibt sich in eine viel stärkere finanzielle Abhängigkeit von Bundesmitteln, innerhalb des föderalen Systems steigt damit die Macht des Bundes gegenüber den Ländern. Es ist eine stärkere Abhängigkeit von der Entwicklung der Steuereinnahmen der Bundesebene zu beobachten, die Länder erhalten insgesamt gut 4 Mrd. EUR durch eine Erhöhung ihres Anteils am Aufkommen der Umsatzsteuer zu Lasten des Umsatzsteuerbundesanteils. Weil darin auch eine dynamische Komponente steckt, erhöht sich die konjunkturelle Abhängigkeit.

Eidesstattliche Erklärung

Ich versichere hiermit an Eides Statt, dass ich die vorliegende Arbeit selbständig und ohne Benutzung anderer als der angegebenen Hilfsmittel angefertigt habe. Die aus fremden Quellen direkt oder indirekt übernommenen Gedanken sind als solche kenntlich gemacht. Die gedruckte und digitalisierte Form der Diplomarbeit sind identisch.

Die Arbeit wurde bisher in gleicher oder ähnlicher Form keiner anderen Prüfungsbehörde vorgelegt und auch noch nicht veröffentlicht.

Beierfeld, Unterschrift