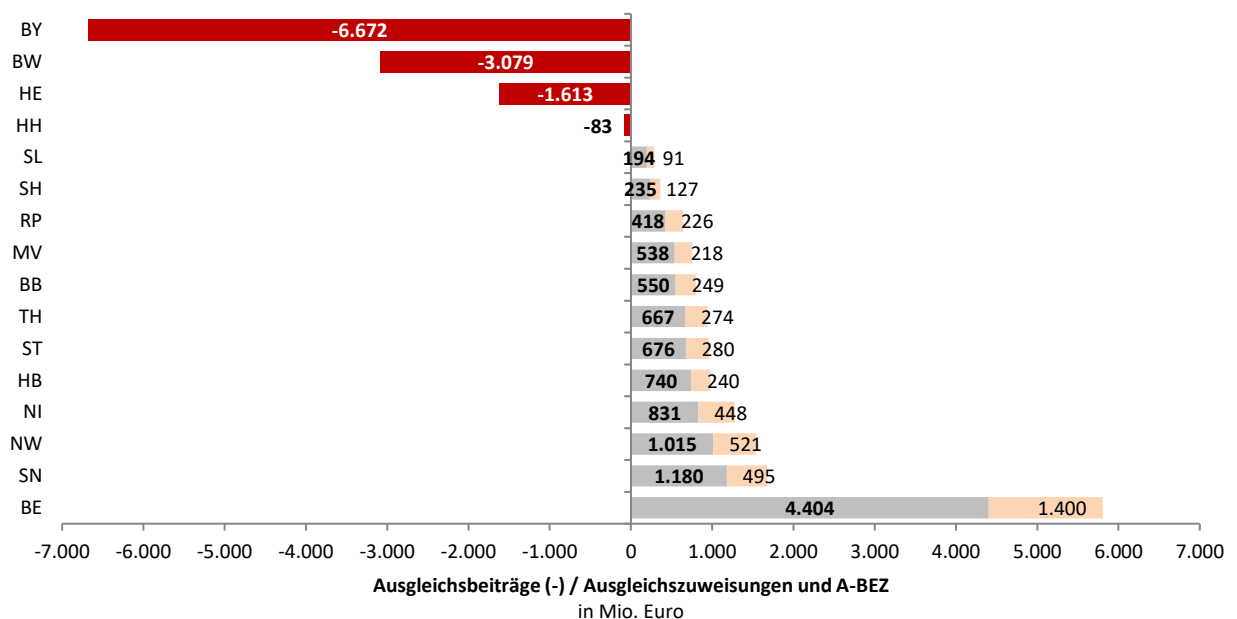


Länderfinanzausgleich 2018: Relativer Rückgang des Ausgleichsvolumens

Nach der vorläufigen Abrechnung für den Finanzausgleich unter den Ländern (Länderfinanzausgleich) im Ausgleichsjahr 2018 stieg das nominale Ausgleichsvolumen des aktuellen Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne (LFA i.e.S.) gegenüber 2017 um 2,33 % (2017 gegenüber 2016: 3,26 %) von 11.186 Mio. Euro auf 11.448 Mio. Euro. Bayern trug mit einem Ausgleichsbeitrag von 6.672 Mio. Euro (Abbildung 1) den Hauptanteil von 58,28 % (2017: 52,62 %) des Gesamtvolumens des LFA i.e.S., während der Beitrag Hamburgs (83 Mio. Euro) 0,73 % ausmachte (2017: 0,36 %). Baden-Württemberg (3.079 Mio. Euro) und Hessen (1.613 Mio. Euro) haben zu 26,90 % bzw. 14,09 % (niedrigster Anteil für Hessen seit 2005) beigetragen. Nach Berlin flossen 4.404 Mio. Euro (Anteil: 38,47 %), Bremen erhielt 740 Mio. Euro (Anteil: 6,46 %). Der Anteil der Stadtstaaten an den Ausgleichszuweisungen ist gegenüber 2017 (44,02 %) auf 44,93 % in 2018 angestiegen.

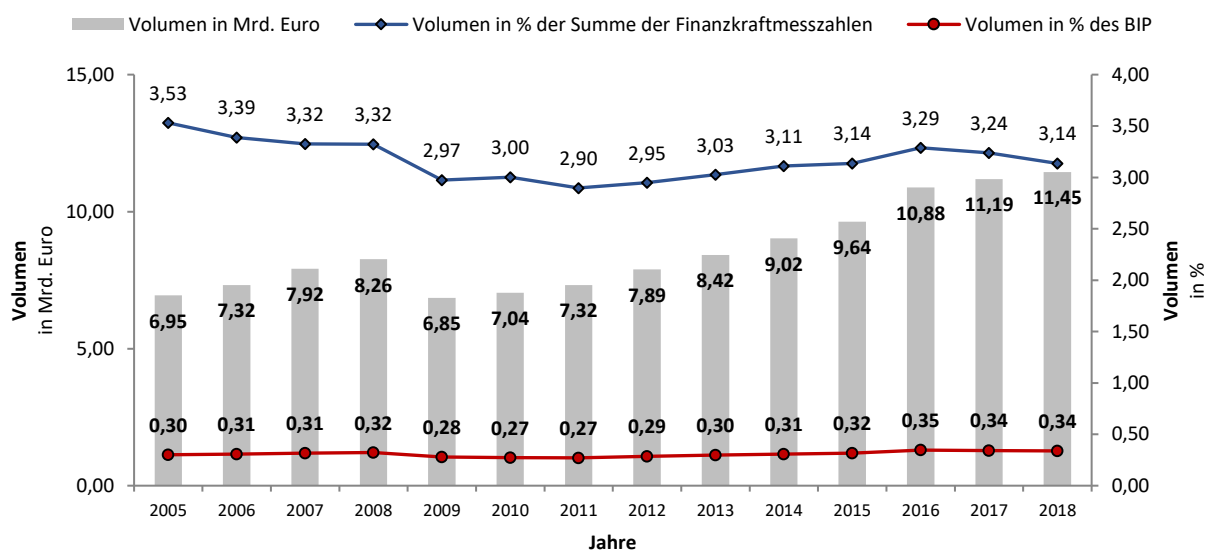
Abb. 1: Länderfinanzausgleich i.e.S. und Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen (A-BEZ)
Ausgleichsjahr 2018



Relativer Rückgang des Ausgleichsvolumen im Länderfinanzausgleich i.e.S.

Nominell betrachtet hat das das Volumen des Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne (LFA i.e.S.) in 2018 mit 11.448 Mio. Euro erneut einen „historischen“ Höchstwert erreicht. Das darf aber in einer grundsätzlich wirtschaftlich wachsenden Volkswirtschaft nicht überraschen. Ende Oktober 2018 schätzte der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ einen Anstieg des Gesamtsteueraufkommens in 2018 um 5,5 % gegenüber 2017 (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2018). Das nominale Ausgleichsvolumen des aktuellen Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne (LFA i.e.S.) ist gegenüber 2017 hingegen um 2,33 % gestiegen. Der deutsche Länderfinanzausgleich i.e.S. orientiert sich jedoch nicht am Gesamtsteueraufkommen, sondern an den modifizierten Steuereinnahmen der Länder einschließlich ihrer Gemeinden. Die hierzu ermittelte Finanzkraftmesszahl (FKM), bestehend aus FKM^{Land} und $FKM^{Gemeinden}$, ist die Grundlage des Ausgleichs. Wird die Summe aller 16 Finanzkraftmesszahlen der Länder gebildet, so ergibt sich für 2018 ein Wert von 364.937 Mio. Euro als Basis des Länderfinanzausgleichs i.e.S., welche im Jahr 2018 um 5,7 % höher ausgefallen ist im Vergleich zu 2017 (345.281 Mio. Euro).

Abb. 2: Volumen des Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne (LFA i.e.S.)
2005 bis 2018



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, endgültige LFA-Abrechnungen bis 2016; vorläufige LFA-Abrechnungen für die Jahre 2017 und 2018; Statistisches Bundesamt (2018), Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2017, Reihe 1, Länderergebnisse Band 1; BIP 2018: vorläufiger Wert; Eigene Berechnungen; Eigene Darstellung.

© Institut Arbeit und Wirtschaft

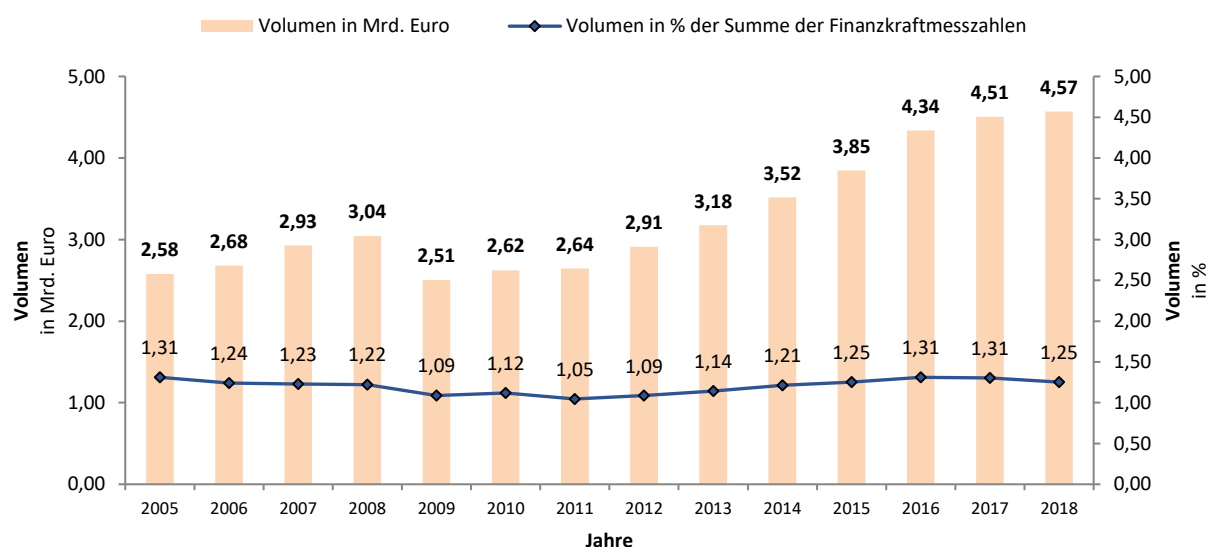
Abbildung 2 zeigt nun den Anstieg des nominalen Volumens des LFA i.e.S. seit 2009. Allerdings fällt auch auf, dass das LFA-Volumen 2018 von 3,24 % im Vorjahr auf 3,14 % der Summe aller Finanzkraftmesszahlen der Länder gefallen ist. Gemessen im Verhältnis zum BIP (in jeweiligen Preisen) beträgt das Volumen des LFA i.e.S. im Jahr 2018 wie im Vorjahr 0,34 % und liegt damit unter dem bisherigen Höchstwert des Jahres 2016 (0,35 %). Im Zeitraum 2005 bis 2018 lag dieser Wert zwischen 0,27 % (2010 und 2011) und 0,35 % (2016).

Auch Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen steigen an – und sinken relativ

Eng mit dem Ausgleichsvolumen des LFA i.e.S. verbunden ist das Volumen der Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (A-BEZ). Mit diesen Bundeszuweisungen werden die allgemeinen Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern aktuell weiter ausgeglichen, da der eigentliche Ausgleichsmechanismus, der LFA i.e.S., also der horizontale Ausgleich der Finanzkraftunterschiede zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern, dies offensichtlich nicht schafft (bzw. nicht schaffen soll).¹ Für 2018 ermittelt das Bundesministerium der Finanzen einen Betrag von 4.570 Mio. Euro gegenüber 4.506 Mio. Euro im Jahr 2017 (4.339 Mio. Euro im Jahr 2016) (siehe auch Abbildung 3).

Abb. 3: Entwicklung der Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (A-BEZ)

2005 bis 2018



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, endgültige LFA-Abrechnungen bis 2016; vorläufige LFA-Abrechnungen für die Jahre 2017 und 2018; Eigene Berechnungen; Eigene Darstellung.

© Institut Arbeit und Wirtschaft

Wird auch hier das Volumen auf die Summe der Finanzkraftmesszahlen der Länder bezogen, so zeigt sich auch hier ein relativer Rückgang des Volumens der Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen auf 1,25 % in 2018 gegenüber 1,31 % in 2016 und 2017. Werden hingegen in 2018 LFA i.e.S. (11.448 Mio. Euro) und A-BEZ (4.570 Mio. Euro) aufgrund ihrer ähnlichen Systematik und fiskalischen Ausrichtung zusammen betrachtet, was durchaus Sinn macht, so hatten die A-BEZ in 2018 im Verhältnis zur Summe von LFA i.e.S. und A-BEZ einen Anteil von 28,5 %.

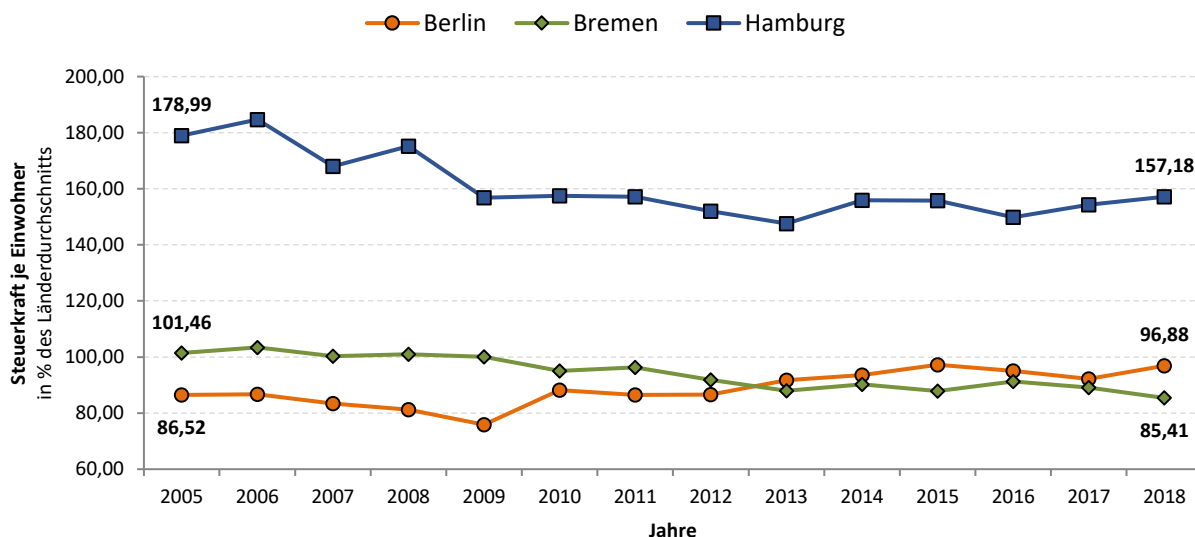
¹ Selbstverständlich wären die Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen unnötig, wenn im horizontalen LFA i.e.S. aktuell noch stärker ausgeglichen würde. Bundesmittel werden aber traditionell eingesetzt, um die nach LFA i.e.S. verbliebenen Unterschiede zwischen den allgemeinen Finanzausstattungen der Länder weiter anzugleichen. Dies gilt auch im neuen System ab 2020, wenn der horizontale direkte Ausgleich zwischen den Länderhaushalten abgeschafft und durch die vertikale Umsatzsteuerverteilung ersetzt wird. Auch danach werden weitere Bundesmittel in Form von A-BEZ zum weiteren Ausgleich eingesetzt.

Entwicklungen der Steuerkraft vor Umsatzsteuerverteilung in den Stadtstaaten

Für die horizontale Verteilung des Länderanteils am Umsatzsteueraufkommen (USt-Verteilung) (§ 2 FAG i.V.m. Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG) werden gegenwärtig zwei Maßstäbe zur Zuordnung der „eigenen Finanzausstattung“ (BVerfGE 116, 327 (379); BVerfGE 101, 158 (BVerfGE 72, 330 (385))) verwendet. Der Länderanteil am Umsatzsteueraufkommen wird einerseits nach dem Maßstab „Einwohner“ und andererseits nach dem Maßstab „Steuerkraft“ (maximal 25 % des Länderanteils) zugeordnet. Für den Maßstab „Steuerkraft“ wird die Größe „Steuern der Länder nach Aufkommen“ ermittelt. Hierbei handelt es sich um die Summe der Aufkommen aus den Ländersteuern², der Länderanteile aus der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer sowie der Gewerbesteuerumlage (Landesanteil). Da mit dem auf maximal 25 % des Länderanteils am Umsatzsteueraufkommen begrenzten Volumen bereits vor dem eigentlichen Länderfinanzausgleich die unterschiedliche Steuerkraft der Länder ausgeglichen werden soll, wird die Größe „Steuern der Länder nach Aufkommen“ in der Literatur auch als „Steuerkraft“ (z.B. Tappe und Wernsmann 2015: 83; Fuest und Thöne 2009: 34) zur Abgrenzung gegenüber der „Finanzkraft“ im LFA i.e.S. bezeichnet. Anders als im LFA i.e.S. wird hier also nur die Landesebene berücksichtigt. Wird die Steuerkraft (je Einwohner) betrachtet, so lassen sich für die drei Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg sehr unterschiedliche Entwicklungen seit 2005 zeigen (Abbildung 4).

Abb. 4: Steuerkraft¹⁾ der Stadtstaaten vor USt-Verteilung

2005 bis 2018



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, endgültige LFA-Abrechnungen bis 2016; vorläufige LFA-Abrechnungen für die Jahre 2017 und 2018; Eigene Darstellung.

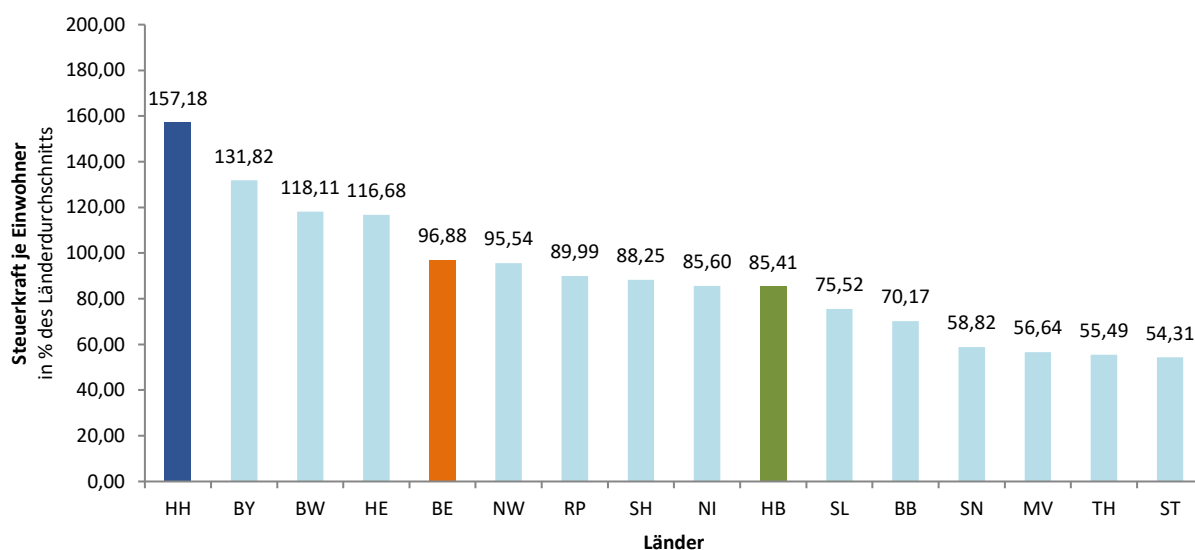
© Institut Arbeit und Wirtschaft

¹⁾ Steuern der Länder nach dem Aufkommen je Einwohner (Stand: 30.06.) nach § 2 FAG i.V.m. § 7 Abs. 1 FAG.

²⁾ Bei der Grunderwerbsteuer wird nach § 7 Abs. 1 FAG nicht das tatsächliche Aufkommen, sondern die aufgrund einer Normierung ermittelte Steuerkraftzahl verwendet. Hinzu kommen auch die finanziellen Kompensierungsbeträge im Zusammenhang mit der Übertragung der Ertragskompetenz bei der Kfz-Steuer auf den Bund im Jahr 2009 (§ 7 Abs. 1 Nr. 4 FAG).

Ab 2009 kann für den Stadtstaat Berlin eine positive Entwicklung der Pro-Kopf-Steuerkraft beobachtet werden, während im Stadtstaat Bremen seit 2005 die Entwicklung der Pro-Kopf-Steuerkraft eher negativ ist. Mit nun 85,41 % hat die Pro-Kopf-Steuerkraft des Stadtstaates Bremen einen Tiefststand seit 2005 erreicht. Demgegenüber weist Berlin im Jahr 2018 mit 96,88 % nach Hamburg (157,18 %), Bayern (131,82 %), Baden-Württemberg (118,11 %) und Hessen (116,68 %) die fünfthöchste Steuerkraft je Einwohner aller 16 Länder vor der Umsatzsteuerverteilung auf (Abbildung 5).

Abb. 5: Steuerkraft¹⁾ der Stadtstaaten vor USt-Verteilung im Ländervergleich
2018



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, vorläufige LFA-Abrechnung für das Jahr 2018; Eigene Darstellung.

© Institut Arbeit und Wirtschaft

¹⁾ Steuern der Länder nach dem Aufkommen je Einwohner (Stand: 30.06.) nach § 2 FAG i.V.m. § 7 Abs. 1 FAG.

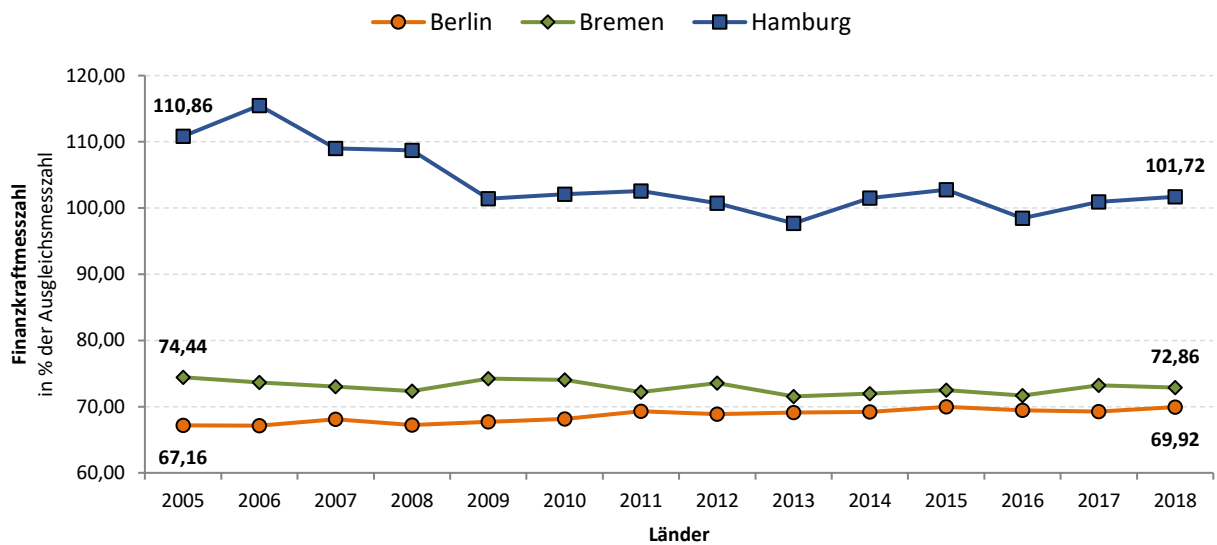
Aufgrund der Steuerkraftschwäche vor Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer erhält Bremen daher 198,7 Mio. Euro in Form von Ergänzungsanteilen zur Anhebung der Steuerkraft im Jahr 2018. Berlin erhält 193,7 Mio. Euro, während Hamburg als steuerstarkes Land vor der horizontalen Umsatzsteuerverteilung von der Gewährung von USt-Ergänzungsanteilen ausgeschlossen bleibt. Pro Einwohner hat der Stadtstaat Bremen mit 292 Euro aber deutlich mehr Ergänzungsanteile im Rahmen der horizontalen Umsatzsteuerverteilung erhalten als Berlin (53 Euro).

Entwicklung der Finanzkraft der Stadtstaaten vor LFA i.e.S. seit 2005

Schließlich zeigt die relative Finanzkraft als Verhältnis von Finanzkraftmesszahl zur Ausgleichsmesszahl, dass sich die unterschiedlichen Finanzausstattungen der Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg vor Finanzausgleich in den letzten Jahren etwas angeglichen haben (Abbildung 6).

Abb. 6: Relative Finanzkraft¹⁾ vor LFA i.e.S. in den Stadtstaaten

2005 bis 2018



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, endgültige LFA-Abrechnungen bis 2016; vorläufige LFA-Abrechnungen für die Jahre 2017 und 2018; Eigene Darstellung.

© Institut Arbeit und Wirtschaft

¹⁾ Finanzkraftmesszahl (FKM) in % der Ausgleichsmesszahl (AMZ).

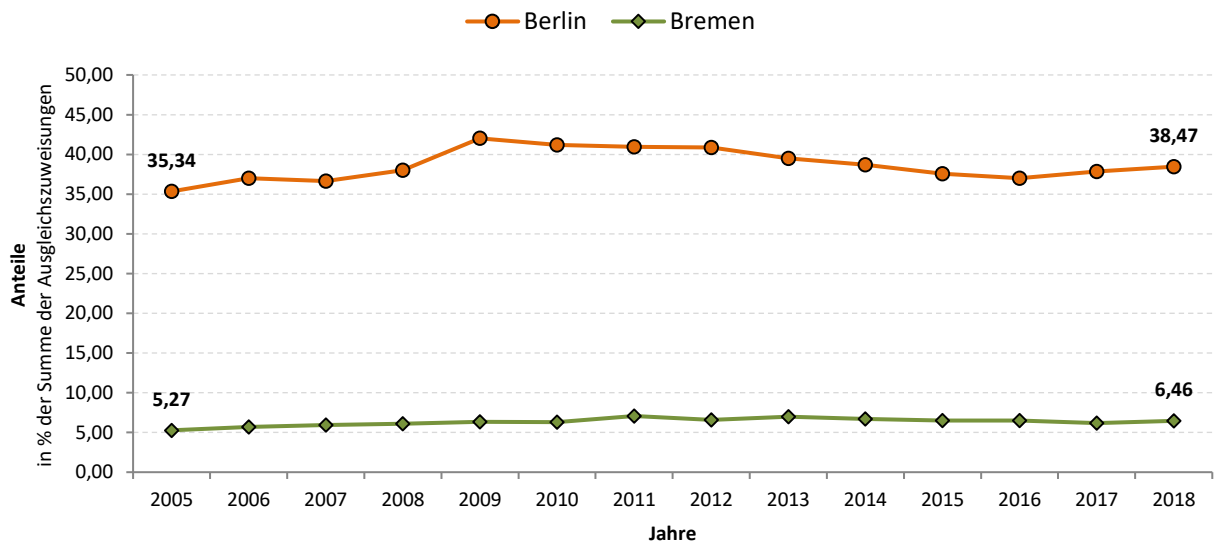
Die Finanzkraft in den Stadtstaaten Berlin und Bremen hat sich dabei seit 2005 deutlich angenähert. Lagen im Jahr zwischen der Finanzkraft Berlins und der Finanzkraft Bremen noch über 7 %-Punkte, so ist die Differenz auf mittlerweile (2018) weniger als 3 %-Punkte geschrumpft. Hamburg hat es in den beiden zurückliegenden Jahren immerhin wieder geschafft, nach den Ausnahmen in 2013 und 2016 die Gruppe der sogenannten Nehmerländer wieder zu verlassen, was dann wiederum mit einer Ausgleichsverpflichtung einhergeht. Der Abstand der beiden Stadtstaaten Berlin und Bremen zum Stadtstaat Hamburg ist nach wie vor enorm.

Anteile der Stadtstaaten Berlin und Bremen am LFA-Volumen seit 2005

Mit Blick auf die Anteile der beiden Stadtstaaten Berlin und Bremen an den Ausgleichszuweisungen im Länderfinanzausgleich i.e.S. zeigt sich, dass aktuell (2018) rund 45 % des Volumens des LFA i.e.S. in die beiden Stadtstaaten fließen. Während im Stadtstaat Berlin der Anteil an der Summe der Ausgleichszuweisungen bei 38,5 % liegt, erhält der Stadtstaat Bremen aktuell einen Anteil in Höhe von 6,5 %. Dabei kann berücksichtigt werden, dass beide Stadtstaaten aktuell insgesamt 5,2 % der Gesamtbevölkerung in Deutschland vereinen.

Lag der Anteil Berlins im Jahr 2009 noch bei 42,0 %, so verringerte Berlin seinen Anteil auf nunmehr nur noch 38,5 % in 2018. Der Anteil Bremens an den Ausgleichszuweisungen hat sich seit 2008 zwischen 6,0 % und 7,0 % des Ausgleichsvolumens eingependelt, wobei der Anteil in 2011 einmal leicht über 7,0 % lag.

Abb. 7: Anteile Berlins und Bremens an der Summe der Ausgleichszuweisungen im LFA i.e.S. 2005 bis 2018



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, endgültige LFA-Abrechnungen bis 2016; vorläufige LFA-Abrechnungen für die Jahre 2017 und 2018; Eigene Berechnung; Eigene Darstellung.

© Institut Arbeit und Wirtschaft

Zusammenfassung und abschließende Bemerkungen

Bei der Diskussion über das Gleichungsvolumen des Länderfinanzausgleichs i.e.S. hängt es offenbar vom Standpunkt der Betrachtung ab, ob ein vielleicht sogar unverhältnismäßig großer Anstieg des Gleichungsvolumens des Länderfinanzausgleichs i.e.S. gesehen werden kann oder nicht. Wird die Relation zur Gleichungsbasis, was durchaus Sinn macht, in den Blick genommen, so ist der Länderfinanzausgleich i.e.S. im Jahr 2018 gegenüber 2017 geschrumpft. Von diesem Ergebnis bleibt die politische Bewertung und Interpretation natürlich zunächst unberührt. Gleichwohl können differenzierte Betrachtungen eventuell zur Stärkung einer sachlichen Diskussion beitragen.

Die Entwicklung der Steuer- und Finanzkraft des Stadtstaates Bremen zeigt insbesondere gegenüber der Entwicklung im Stadtstaat Berlin einen Trend, welche stärker in den Fokus genommen werden sollte. Auch wenn das Thema „Länderfusionen“ spätestens nach der Einigung über einen neuen bundesstaatlichen Finanzausgleich ab 2020 für mindestens eine Dekade keine politische Bedeutung haben sollte, so ist dennoch die Rechtfertigung der Stadtstaatlichkeit der Länder Berlin, Bremen und Hamburg nach wie vor eng verbunden mit dem Nachweis der fiskalischen Leistungsfähigkeit. Die fiskalische Existenzsicherung wird nach Abschluss der Stufen des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems auch ab 2020 gewährleistet. Alle Stadtstaaten, insbesondere Berlin und Bremen, dürften aber auch ein ureigenes Interesse an einer fiskalischen Leistungsfähigkeit vor Finanzausgleich haben. Der Stadtstaat Hamburg zeigt sich fiskalisch leistungsfähig.

Sicherlich spielen die Verflechtungen ökonomischer Aktivitäten innerhalb des Mehrebenensystems der Bundesrepublik Deutschland eine Rolle, wenn regionale Wirtschafts- und Finanzpolitik auch auf Stärkung der Steuer- und Finanzkraft zielen. Standortentscheidungen, insbesondere von überregional oder international agierenden Unternehmen, entziehen sich häufig einer regionalen wirtschafts- und finanzpolitischen Beeinflussung. Auch bundespolitische Entscheidungen (z.B. Anpassungen bei den Offshore-Windkraftenergieausbauzielen, bundeseinheitliche Steuergesetzgebung) können regional unterschiedlich wirken, ohne dass regional verantwortliche Entscheidungsträger maßgeblichen Einfluss auf die Entscheidungen hätten.

Gleichwohl können durch regionales politisches Handeln die Lebens- und Standortbedingungen natürlich auch eigenverantwortlich verbessert werden mit dem Ziel einer mittel- bis langfristigen positiven Entwicklung, sowohl bei der Wirtschaftskraft als auch bei der Steuer- und Finanzkraft. Der Stadtstaat Bremen sollte daher vor dem Hintergrund der permanent notwendigen ökonomischen Begründung der Selbstständigkeit der Stadtstaatlichkeit mit den neu gewonnenen Handlungsspielräumen ab 2020 neben der Rückführung der überdurchschnittlichen Verschuldung programmatisch insbesondere die Steuer- und Finanzkraft und mithin die fiskalische Grundleistungsfähigkeit in den Blick nehmen. Das Beispiel Hamburg zeigt, dass in einem System, welches u.a. auch durch hohe Abschöpfungsquoten bei Mehreinnahmen gekennzeichnet ist, wirtschaftliche und fiskalische Stärke von Stadtstaaten auch in der bundesstaatlichen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland möglich sind. Dazu müssen dann aber auch die entsprechenden politischen Entscheidungen getroffen werden, welche in anderen Ländern notwendig waren, um die Wirtschafts- und Finanzkraft zu steigern. Eine Prioritätensetzung wird wie auch die Vermeidung von mittlerweile hochgradig wahrscheinlichen Fehlinvestitionen (z.B. die Planung des Offshore-Terminals in Bremerhaven) somit mehr denn je unabdingbar.

André W. Heinemann

Institut Arbeit und Wirtschaft (iaw)
Abteilung III: Regionalentwicklung und Finanzpolitik

Kontakt: Prof. Dr. André W. Heinemann

Telefon: +49 421 218-66830
E-Mail: andre.heinemann@uni-bremen.de

Literatur

Bundesministerium der Finanzen (2018), *Ergebnis der Steuerschätzung November 2018*. Referat I A 6, Ergebnis der 154. Sitzung des Arbeitskreises "Steuerschätzungen" vom 23. bis 25. Oktober 2018 in Hamburg.

Bundesverfassungsgericht (2006), *Urteil des zweiten Senats vom 19. Oktober 2006* (BVerfGE 116, 327).

Bundesverfassungsgericht (1999), *Urteil des zweiten Senats vom 11. November 1999* (BVerfGE 101, 158).

Bundesverfassungsgericht (1986), *Urteil des zweiten Senats vom 24. Juni 1986* (BVerfGE 72, 330).

Fuest, Clemens und Michael Thöne (2009), *Reform des Finanzföderalismus in Deutschland*. Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz - FAG) vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955, 3956), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 19. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2696).

Tappe, Henning und Rainer Wernsmann (2015), *Öffentliches Recht*. C.F. Müller, Heidelberg.

Abkürzungen

BB	Brandenburg
BE	Berlin
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
HB	Bremen
HE	Hessen
HH	Hamburg
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NI	Niedersachsen
NW	Nordrhein-Westfalen
RP	Rheinland-Pfalz
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt
TH	Thüringen