

On 14 December 2016 the Federal Government and the German regions successfully agreed on a reform of the German Financial Equalization System for the year 2020. In principle, the German Financial Equalization System is simplified by the elimination of one compensation level. The regions are no longer differentiated between donors and recipients, whereby the donors transfer their own tax revenues noticeably to recipients. The Equalization System between the German federal states is now determined by the specific distribution of the share of the value added tax. The Federal Government additionally supports the federal states by increasing the share of value added tax for the federal states and municipalities and by increasing specific federal allocations to the regions. By

designing an own model for the current and new German Financial Equalization System, this article proves that the level of compensation is marginally increased by the reform. However, this will reduce the incentives to increase their own tax revenues for the German federal states. In addition, the new German Financial Equalization System increases the revenues in all federal states at the expense of the Federal Government. This article also quantifies the compensation costs of the financially strong German regions, which are now being burdened more strongly by the distribution of the value added tax due to the elimination of one compensation level.



Dr. Tony Mudrack

studierte Betriebswirtschaftslehre an der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder). Hier promovierte er im volkswirtschaftlichen Themenbereich der öffentlichen Finanzen. Nach mehrjähriger Tätigkeit als Projektleiter eines Immobilienunternehmens erfolgte der Wechsel an die Hochschule für nachhaltige Entwicklung Eberswalde als Dozent und akademischer Mitarbeiter. Seit 2015 ist Dr. Mudrack Dozent an der Staatlichen Studienakademie Breitenbrunn und hier seit 2016 Leiter des Studienganges Industrie.

KONTAKT: Staatliche Studienakademie Breitenbrunn | t.mudrack@ba-breitenbrunn.de

Alles besser? Alles fairer? Empirische Konsequenzen des neuen Länderfinanzausgleichs ab 2020

Tony Mudrack

Bund und Länder einigten sich erfolgreich am 14.12.2016 auf einen gemeinsamen Gesetzesentwurf zur Neugestaltung des Länderfinanzausgleichs ab dem Jahr 2020. Im Grundsatz wird der Länderfinanzausgleich durch den Entfall einer Ausgleichsstufe vereinfacht. Die Länder werden nicht mehr zwischen Geber- und Nehmerländern differenziert, wobei die Geberländer spürbar eigene Steuereinnahmen an Nehmerländer transferieren. Der Finanzausgleich zwischen den Ländern erfolgt nunmehr über die spezifische Verteilung des Länderanteils am Umsatzsteueraufkommen. Der Bund stützt zudem den Länderfinanzausgleich zulasten eigener Einnahmen durch die Erhöhung der Umsatzsteuerbeteiligung von Ländern und Gemeinden sowie durch die Erhöhung spezifischer

Bundesergänzungszuweisungen an die Länder. Durch die Konstruktion eines eigenen Modells für den bisherigen sowie den neuen Länderfinanzausgleich weist dieser Beitrag nach, dass der Ausgleichsgrad durch die Reform nochmals marginal zunimmt, worunter die Anreizfreundlichkeit zur Erzielung ländereigener Mehreinnahmen leidet. Ferner führt der neue Länderfinanzausgleich durch die Zuschüsse des Bundes in allen Ländern zu entsprechenden Mehreinnahmen. Der Beitrag quantifiziert zudem die Ausgleichskosten der finanzstarken Länder, die durch den Entfall einer Ausgleichsstufe nun stärker über die Verteilung des Umsatzsteueranteils belastet werden.

Die politisch initiierten Kontroversen um den Länderfinanzausgleich waren in den letzten Jahren stetig präsent. Fakt ist, dass die öffentlichen Ausgaben der ostdeutschen Bundesländer immens von den Transfers aus dem Finanzausgleich abhängig sind. Mit der Reform ab 2020 besteht die Gefahr, dass insbesondere die ostdeutschen Länder als Verlierer aus der neuen Ressourcenverteilung hervorgehen. Ob dem tatsächlich so ist, prüft dieser Beitrag.

1 Einleitung

Das Bundeskabinett beschloss am 14.12.2016 den Gesetzesentwurf zur Änderung des Grundgesetzes sowie den Gesetzesentwurf zur Änderung des Maßstäbengesetzes (MaßstG) und des hieraus abgeleiteten Finanzausgleichsgesetzes (FAG). Der neue Länderfinanzausgleich löst die bisherigen Regelungen ab dem Jahr 2020 ab. Laut Prognosen des Bundesministeriums der Finanzen verfügen die Länder durch den neuen Länderfinanzausgleich im Jahr 2020 über Mehreinnahmen in Höhe von 9,7 Milliarden Euro, die durch den Bund bereitgestellt werden (vgl. Bundesministerium der Finanzen, 2016a). Im Gegenzug erhält der Bund mehr Kompetenzen von den Ländern. Eine exakte Aufschlüsselung, wie sich diese Mehreinnahmen zusammensetzen und welche Länder hieran partizipieren, erfolgt jedoch nicht.

Aufgrund der finanziellen Brisanz dieses Themas und der zurückliegenden Kontroversen um den Länderfinanzausgleich untersucht dieser Beitrag die finanziellen Auswirkungen des neuen Länderfinanzausgleichs. Bisher mangelt es an belastbaren Modellrechnungen, die Kosten und Zugewinne einzelner Länder im Detail aufzeigen. Dieses Defizit beseitigt dieser Beitrag, der einen Finanzausgleich auf der Grundlage des Jahres 2015 sowohl nach bestehenden als auch nach neuen Regelungen auf Basis eines eigenen komplexen Simulationsmodells durchführt.

Doch warum ist überhaupt ein Finanzausgleich zwischen den Ländern notwendig, sollte doch jeder eigenständig für seine Einnahmen sorgen können? Warum werden ebenfalls zwischen den Gemeinden eines Bundeslandes die Einnahmen geglättet? Grundlage hierfür leistet Art. 106 Abs. 2 Nr. 2 GG, der eine Wahrung einheitlicher Lebensverhältnisse innerhalb der Bundesrepublik Deutschland einfordert. Dieser Forderung wird mit dem Ausgleich der finanziellen Ausstattung zwischen den Ländern und deren Gemeinden nach Art. 107 Abs. 2 GG entsprochen. Daher stellt der Länderfinanzausgleich für die Nivellierung der Finanzausstattung zwischen den Ländern einen zentralen Baustein des Fiskalföderalismus dar. Insbesondere die Länderhaushalte der ostdeutschen Bundesländer sind aufgrund der geringen eigenen Finanzkraft enorm von der Verteilungswirkung des

Finanzausgleichs abhängig, da hieraus ein hoher Teil aller öffentlichen Ausgaben bestritten werden muss. Vor Finanzausgleich weisen die ostdeutschen Bundesländer lediglich eine Finanzkraft von circa 70 Prozent des Bundesdurchschnitts auf, sodass die weiteren notwendigen Einnahmen durch die Umverteilung zwischen den Ländern aber auch durch den Bund aufgebracht werden.

Zur Analyse der Umverteilungswirkung des Finanzausgleichs legt Kapitel 2 die Bestimmungen des bisherigen Länderfinanzausgleichs im Detail dar, während Kapitel 3 auf die Änderungen des neuen Länderfinanzausgleichs eingeht. Kapitel 4 als zentraler Inhalt dieses Beitrags führt anhand der Bestimmungen beider Finanzausgleichssysteme einen Ausgleich für das Jahr 2015 durch und zeigt, welche Länder durch die neuen Regelungen profitieren können. Zudem werden die Ausgleichskosten für die finanzstarken Länder quantifiziert, die durch die Abgabe von Finanzmitteln bzw. den Verzicht auf Einnahmen die finanzschwachen Länder stützen. Ferner unterliegt die spezifische Rolle des Bundes mit seiner Einwirkung auf die Ausgleichsvorgänge einer gesonderten Betrachtung, da er über sogenannte Bundesergänzungszuweisungen den Finanzausgleich zusätzlich beeinflusst.

2 Regelungen des bisherigen Länderfinanzausgleichs bis 2019

Der Länderfinanzausgleich stellt ein Instrument des Steuerverbundes dar, der die Aufteilung der Gemeinschaftssteuern zwischen den Gebietskörperschaften (vertikaler Steuerverbund), den Finanzausgleich zwischen den Ländern (horizontaler Finanzausgleich), den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (vertikaler Finanzausgleich) sowie den Finanzausgleich zwischen den Gemeinden (kommunaler Finanzausgleich) umfasst. Die Grundlagen für den Steuerverbund bestimmen sich wiederum aus Art. 106 GG sowie Art. 107 GG.

Der detaillierte Aufbau des Länderfinanzausgleichs wird insbesondere durch das MaßstG und das darauf aufbauende FAG reglementiert. Angesichts des Auslaufens der bisherigen Ausgleichsregelungen mit dem Jahr 2019 wurde eine Überarbeitung des Finanzausgleichsgesetzes notwendig. Auf diese im Jahr 2016 beschlossenen Überarbeitungen konzentriert sich dieser Beitrag. Da sich jedoch die Berechnungsgrundlagen unmittelbar aus dem vertikalen Steuerverbund ergeben, erfolgt vor Darlegung des Länderfinanzausgleichs eine kurze Erläuterung des vertikalen Steuerverbundes.

2.1 Vertikaler Steuerverbund

Der vertikale Steuerverbund regelt die Verteilung der Steuern zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Hierbei sind insbesondere die jeweiligen Anteile an den Gemeinschaftssteuern relevant, die mehreren Ebenen der Gebietskörper-

schaften zustehen. Bei diesen Gemeinschaftssteuern handelt es sich um die Einkommensteuer, die Körperschaftsteuer sowie die Umsatzsteuer.

► Einkommensteuer

Die fiskalisch höchste Bedeutung genießt die Einkommensteuer, die der Fiskus in vier Töpfen verwaltet und an denen die Gebietskörperschaften in unterschiedlicher Höhe beteiligt sind:

	Lohnsteuer	veranlagte Einkommensteuer	nicht veranlagte Steuer vom Ertrag	Abgeltungssteuer
Bund	42,5%	42,5%	50%	44%
Länder	42,5%	42,5%	50%	44%
Gemeinden	15%	15%	–	12%

Tabelle 1: Verteilung der Einkommensteuer auf die drei Gebietskörperschaften
(Quelle: eigene Darstellung)

► Körperschaftsteuer

An der Körperschaftsteuer sind die Gemeinden nicht beteiligt, sodass dieses Aufkommen ausschließlich hälftig auf Bund und Länder verteilt wird.

► Umsatzsteuer

Die Vorgaben für die Zuteilung des Umsatzsteueraufkommens sind aufgrund der Vereinbarungen zwischen den drei Gebietskörperschaften sehr komplex und unterliegen fortwährenden Anpassungen. Die individuellen Vereinbarungen können § 1 FAG entnommen werden. Für das Jahr 2015 betrug der Anteil des Bundes 52,5 Prozent, der Anteil der Länder 45,5 Prozent und der Anteil der Gemeinden 2,0 Prozent.

► Länder-/Gemeindesteuern

Einen vollkommen eigenen Anspruch besitzen Länder und Gemeinden auf Steueraufkommen, die keine Gemeinschaftssteuern darstellen und somit ausschließlich in den jeweiligen Haushalt der betreffenden Gebietskörperschaft einfließen. Es sei jedoch auf zwei Besonderheiten verwiesen: So fließt die Kraftfahrzeugsteuer seit 2009 nunmehr dem Bund und nicht den Ländern zu. Im Gegenzug erhalten die Länder einen festen Kompensationsbetrag in Höhe von 9 Milliarden Euro aus dem Bundeshaushalt (vgl. Gesetz zur Regelung der finanziellen Kompensation zugunsten der Länder infolge der Übertragung der Ertragshoheit der Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund. Ferner wird das Aufkommen der Gewerbesteuer als Gemeindesteuer um die Gewerbesteuerumlage gekürzt, die wiederum den Haushalten von Bund und Ländern zugeht.

2.2 Länderfinanzausgleich

Nach der Zuteilung der Gemeinschaftssteuern auf die jeweiligen Gebietskörperschaften erfolgt ein dreistufiger Länderfinanzausgleich, der die Finanzkraft zwischen den Ländern entsprechend nivelliert. Die Grundlage für den Ausgleich stellt prinzipiell die sogenannte Finanzkraft dar, die auf den Steuereinnahmen je Einwohner eines Landes basiert und diese dem Bundesdurchschnitt gegenüberstellt:

$$\text{Finanzkraft Land } j: \quad FK_j = \frac{\text{Steuereinnahmen}_j}{\text{Einwohner}_j}$$

$$\text{Bundesdurchschnitt:} \quad \emptyset FK = \frac{\sum_{i=1}^{16} \text{Steuereinnahmen}_i}{\sum_{i=1}^{16} \text{Einwohner}_i}$$

Stufe 1 – Umsatzsteuervorwegausgleich

Eine wesentliche Komponente bei der Nivellierung der Finanzkraft stellt der Umsatzsteuervorwegausgleich dar. § 2 FAG sieht eine zweistufige Verteilung des Länderanteils am Umsatzsteueraufkommen vor. Die erste Komponente verteilt bis zu 25 Prozent dieses Länderanteils an ausschließlich bedürftige Länder, deren Finanzkraft sich unter dem Bundesdurchschnitt befindet. Die für die Berechnung der ersten Komponente maßgebliche Finanzkraft orientiert sich dabei ausschließlich an den Steuereinnahmen der Länder – die Steuereinnahmen der Gemeinden werden für die Bestimmung der Finanzkraft (noch) nicht integriert. Die Berechnung des Umsatzsteueranspruchs eines bedürftigen Landes errechnet sich durch mathematische Gleichungen gemäß § 2 Abs. 1 FAG, in der die jeweilige Finanzkraft dem Bundesdurchschnitt gegenübergestellt wird.

Der danach verbleibende Anteil am Umsatzsteueraufkommen wird einwohnergerecht gleichermaßen auf alle Länder verteilt (§ 2 Abs. 2 FAG). Bereits durch die erste Komponente des Umsatzsteuervorwegausgleichs wird eine hohe Nivellierung der Finanzkraft zwischen den Ländern erzielt.

Es sei an dieser Stelle angemerkt, dass Ländern mit überdurchschnittlicher Finanzkraft schon im Umsatzsteuervorwegausgleich Ausgleichskosten entstehen. Da ein Teil der Umsatzsteuereinnahmen ausschließlich bedürftigen Ländern zugewiesen wird, reduziert sich der Anspruch der finanzstarken Länder auf die verbleibende Umsatzsteuer. Somit stellen die zum Ausgleich genutzten Umsatzsteuereinnahmen Kosten für die finanzstarken Länder dar. Da jedoch diesen Ländern nicht unmittelbar eigene Einnahmen entzogen werden, ist diese Nivellierungsmaßnahme weniger spürbar als der nachfolgende Länderfinanzausgleich im engeren Sinn.

Stufe 2 – Länderfinanzausgleich im engeren Sinn

Die in der Öffentlichkeit stärker wahrgenommene Stufe des Länderfinanzausgleichs umfasst den Länderfinanzausgleich

im engeren Sinn, für den eine Unterteilung der Länder in Geber- und Nehmerländer erfolgt. Hierbei gilt folgendes Grundprinzip gemäß § 5 FAG:

Finanzkraft Land $j <$ Bundesdurchschnitt = Nehmerland

Finanzkraft Land $j >$ Bundesdurchschnitt = Geberland

In die Berechnung der Finanzkraft fließen nunmehr die Steuereinnahmen der Länder einschließlich der Umsatzsteuereinnahmen aus der ersten Stufe des Länderfinanzausgleichs (§ 7 FAG) sowie die Steuereinnahmen der Gemeinden (§ 8 FAG) ein. Allerdings werden die kommunalen Steuereinnahmen nur zu 64 Prozent in der jeweiligen Finanzkraft berücksichtigt. Eine weitere Korrektur erfährt die Finanzkraft durch das sogenannte Prämienmodell in § 7 Abs. 3 FAG, durch das ein Teil der Steuereinnahmen eines Landes bei überdurchschnittlichem Steuerwachstum bei der Ermittlung der Finanzkraft freigestellt wird. Dies soll die Anreizfreundlichkeit des Länderfinanzausgleichs stärken, da überdurchschnittliche Steuermehreinnahmen eines Landes gegenüber dem Bundesdurchschnitt nicht wiederum durch die Ausgleichsmechanismen des Finanzausgleichs verloren gehen (vgl. Mudrack, T., 2010, S. 43-69).

Nach Ermittlung der Finanzkraft und des Status als Nehmer- bzw. Geberland findet durch mathematische Gleichungen die Berechnung der Ausgleichszuweisungen zwischen den einzelnen Ländern statt (§ 10 FAG). Grundlage stellen hierbei jedoch nicht die tatsächlichen Einwohnerzahlen dar. Vielmehr werden die Einwohnerzahlen der drei Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg sowie der ostdeutschen Flächenländer Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt veredelt, also um einen spezifischen Faktor vervielfacht. Dies führt zu einer fiktiv höheren Einwohnerzahl des veredelten Landes und somit zu einer künstlich verringerten Finanzkraft, die für ein Nehmerland zu einem erhöhten Ausgleichsanspruch bzw. für ein Geberland zu einer verringerten Transferverpflichtung führt. Durch diese Einwohnerveredelung werden den betroffenen Ländern Mehrbedarfe zugesprochen, die sich in einem überdurchschnittlichen Ausgabenbedarf begründen und durch höhere Einnahmen im Finanzausgleich kompensiert werden (vgl. Baretta, C. et al.; Eltges, M. et al.; Mudrack, T., 2012, S. 581-608; Röper, E., S. 216-219; Seitz, H.; Vesper, D., S. 173-185). Insbesondere der Länderfinanzausgleich im engeren Sinn steht im öffentlichen Fokus und wird kontrovers diskutiert, da Geberländern unmittelbar eigene Einnahmen entzogen und Nehmerländern zugesprochen werden. Diese Brisanz weisen die Ausgleichskosten im Umsatzsteuervorwegausgleich aufgrund der fehlenden Spürbarkeit in den Länderhaushalten weniger auf.

Stufe 3 – Bundesergänzungszuweisungen BEZ

Der Bund gewährt im Rahmen des Länderfinanzausgleichs § 11 Abs. 1 FAG weitere vertikale Zuweisungen an leistungsschwache Länder. Dies umfasst Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen (FehlBEZ) gemäß § 11 Abs. 2 FAG, um die Finanzkraft bedürftiger Länder nachhaltig an den Bundesdurchschnitt heranzuführen. Ferner werden über die Bundesergänzungszuweisungen die Finanzmittel aus dem Solidarpakt II des Korb I an die ostdeutschen Bundesländer sowie Berlin transferiert (§ 11 Abs. 3 FAG). Der Korb I umfasst nicht zweckgebundene Mittel in einer Gesamthöhe von 105 Milliarden Euro, die seit 2005 mit einer Rate von 10,5 Milliarden Euro bis zum Jahr 2019 mit einer letzten Rate von 2,1 Milliarden Euro abschmelzen. Für das Jahr 2015 betrug diese Rate 5,1 Milliarden Euro.

Daneben erhalten die ostdeutschen Flächenländer Bundesergänzungszuweisungen aufgrund von Sonderlasten durch strukturelle Arbeitslosigkeit mit circa 800 Millionen Euro (§ 11 Abs. 3a FAG). Überdurchschnittlich hohe Kosten der politischen Führung kompensiert der Bund mit entsprechenden Zuweisungen in Höhe von circa 500 Millionen Euro. (§ 11 Abs. 4 FAG). Empfänger sind die ostdeutschen Bundesländer einschließlich Berlin sowie Bremen, Rheinland-Pfalz, das Saarland und Schleswig-Holstein.

3. Regelungen des neuen Länderfinanzausgleichs ab 2020

Die Veränderungen des Länderfinanzausgleichs betreffen neben dem direkten Ausgleich ebenfalls Anpassungen im vertikalen Steuerverbund.

3.1 Vertikaler Steuerverbund

Die Aufteilung der Gemeinschaftssteuern bleibt im Kern erhalten. Lediglich die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens erfährt eine Neuregelung durch § 1 FAG (Gesetzesentwurf). So erhält der Bund nunmehr 52,8 Prozent, die Länder 45,2 Prozent und die Gemeinden 2,0 Prozent. Durch die prozentuale Beteiligung ist die Höhe der Umsatzsteuereinnahmen der Gebietskörperschaften direkt an die Entwicklung des Umsatzsteueraufkommens gekoppelt. Neben diesem fixierten prozentualen Anteil erhalten Länder und Gemeinden einen Festbetrag von 4,4 Milliarden Euro (Länder) bzw. 2,4 Milliarden Euro (Gemeinden), der unabhängig von der Entwicklung der Umsatzsteuer gewährt wird. Die Einnahmen des Bundes reduzieren sich um diese Festbeträge.

3.2 Länderfinanzausgleich

Die Kritik am bisherigen Finanzausgleichssystem setzte insbesondere am Länderfinanzausgleich im engeren Sinn an, der Finanzmittel spürbar zwischen den Ländern umverteilt.

Diese Spürbarkeit ergab sich aus der unmittelbaren Differenzierung zwischen Geberländern mit Transferpflicht und Nehmerländern mit Transferanspruch. Aus diesem Grund sieht der Gesetzesentwurf einen Entfall dieser Ausgleichsstufe vor und baut im Gegenzug den Nivellierungsgrad durch die Umsatzsteuerverteilung aus. Durch diese Maßnahme besteht der Länderfinanzausgleich nun aus zwei Stufen:

Stufe 1 – Verteilung des Länderanteils am Umsatzsteueraufkommen

Statt eines mehrstufigen Ausgleichs zwischen Ländern erfolgt nunmehr ein einstufiger Ausgleich im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung. Hierfür wird die Umsatzsteuer gemäß § 2 FAG (Gesetzesentwurf) vorerst einwohnergerecht gleichermaßen auf alle Länder verteilt. Diese Umsatzsteuereinnahmen werden im Anschluss durch Zu- und Abschläge so korrigiert, dass ein Finanzausgleich zwischen den Ländern erfolgt. Maßgeblich für die Erhebung von Zu- bzw. Abschlägen ist wiederum die individuelle Finanzkraft der Länder gegenüber dem Bundesdurchschnitt.

Finanzkraft Land j < Bundesdurchschnitt = Zuschlag Umsatzsteuer
 Finanzkraft Land j > Bundesdurchschnitt = Abschlag Umsatzsteuer

Die Berechnung der Finanzkraft umfasst ebenfalls einige Änderungen. So fließt die Förderabgabe der Länder gemäß § 7 Abs. 2 FAG (Gesetzesentwurf) nur noch zu 33 Prozent in die Finanzkraft ein. Ferner werden die kommunalen Steuereinnahmen nach § 8 Abs. 3 FAG (Gesetzesentwurf) nun zu 75 Prozent und nicht mehr mit 64 Prozent in die Finanzkraft der Länder integriert. Somit nimmt die ausgleichsrelevante Bedeutung der Steuereinnahmen der Gemeinden im Länderfinanzausgleich zu.

Die Ermittlung der Finanzkraft basiert weiterhin auf den veredelten Einwohnerwerten. Die Faktoren zur Berechnung der veredelten Einwohner und die hieraus abgeleiteten Mehrbedarfe bleiben von der Reform unberührt.

Die Höhe des Abschlages bzw. Zuschlages beträgt gemäß § 10 FAG (Gesetzesentwurf) 63 Prozent zwischen der länderspezifischen Finanzkraft und dem Bundesdurchschnitt.

Stufe 2 – Bundesergänzungszuweisungen BEZ

Der Bund gewährt weiterhin vertikale Bundesergänzungszuweisungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs. Die bisherigen Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen (FehlBEZ) zum weiteren Ausgleich der Finanzkraft zwischen den Ländern bleiben weiterhin Bestandteil und werden gemäß § 11 Abs. 2 FAG (Gesetzesentwurf) nochmals erhöht. Mit Auslaufen des Solidarpaktes II 2019 entfallen die zusätzlichen Bundesmittel für die ostdeutschen Bundesländer

einschließlich Berlin. Die Bundesergänzungszuweisungen aufgrund überdurchschnittlicher Kosten für strukturelle Arbeitslosigkeit nach § 11 Abs. 3 FAG (Gesetzesentwurf) bleiben für ostdeutsche Flächenländer in bisheriger Höhe von circa 800 Millionen Euro bestehen. Marginale Veränderungen weisen die Bundesergänzungszuweisungen aufgrund überdurchschnittlicher Kosten der politischen Führung nach § 11 Abs. 4 FAG (Gesetzesentwurf) auf. Hiernach wächst der Anspruch Brandenburgs um weitere 11 Millionen Euro, während alle anderen Zuweisungen an die beanspruchenden Länder in bisheriger Höhe bestehen bleiben.

Die Neuregelungen des Länderfinanzausgleichs sehen ab 2020 zwei weitere Säulen von Bundesergänzungszuweisungen vor. So erhalten Bundesländer mit besonders unterdurchschnittlicher Finanzkraft auf Gemeindeebene gemäß § 11 Abs. 5 FAG (Gesetzesentwurf) einen zusätzlichen Ausgleich, der durch den Bund bereitgestellt wird. Da ausschließlich die ostdeutschen Flächenländer unter dieses Kriterium fallen, besteht die Vermutung, dass diese neue Säule der Bundesergänzungszuweisungen als Teilersatz für den ab 2020 entfallenden Solidarpakt II dient. Die zweite neue Säule gemäß § 11 Abs. 6 FAG (Gesetzesentwurf) unterstützt spezifische Länder mit einem unterdurchschnittlichen Zufluss aus Mitteln der Forschungsförderung, der durch die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz gewährt wird.

4. Simulationsrechnung für das Jahr 2015

Um die empirischen Auswirkungen der Reform und die Effekte auf die jeweiligen Länderhaushalte zu bemessen, ist eine geeignete Gegenüberstellung der bisherigen sowie der reformierten Regelungen notwendig. Hierfür wird ein Länderfinanzausgleich in einem eigenen komplexen Modell für das Jahr 2015 sowohl mit den bisherigen Vorgaben als auch mit den Neubestimmungen simuliert.

4.1. Vorbemerkungen und Modellannahmen

Das eigene Simulationsmodell wird mit aktuellen Steuereinnahmen aus der vorläufigen Abrechnung des Bundesfinanzministeriums für das Jahr 2015 befüllt. Im Anschluss erfolgt die Berechnung der jeweiligen Zuweisungen an die Länder bzw. zwischen ihnen anhand der gesetzlichen Vorgaben des bisherigen FAG sowie des neuen FAG (Gesetzesentwurf).

Zur Verbesserung der Transparenz der Ergebnisse bleibt in den Vergleichssimulationen das Prämienmodell jeweils deaktiviert. Dies eliminiert temporäre Sondereffekte einzelner Länder, die zwischen 2014 und 2015 eine besonders positive Entwicklung ihrer Steuereinnahmen aufwiesen. Da sich diese temporären Sondereffekte einzelner Länder auf die Transferbeträge aller Länder auswirken, sollten die Prämien für einen schlüssigen Vergleich beider Finanzausgleichssysteme unberücksichtigt bleiben.

4.2. Finanzkraft vor und nach Länderfinanzausgleich

Vor einer detaillierten Darlegung einzelner Verschiebungen innerhalb der Finanzkraft durch die Ausgleichsmechanismen des Länderfinanzausgleichs werden in einem ersten Schritt die Gesamtwirkungen abgebildet. Die jeweiligen Finanzministerien der Länder dürfte in erster Linie die Frage interessieren, mit welchen Einnahmen jeweils nach bisherigen bzw. neuem Länderfinanzausgleich im Finanzhaushalt zu rechnen ist. Zum besseren Verständnis werden die Einnahmen nach Länderfinanzausgleich jeweils mit der Finanzkraft vor Ausgleich verglichen.

Die Bestimmung der Finanzkraft vor Finanzausgleich eines Landes umfasst alle Steuereinnahmen des Landes (LST) sowie dessen Gemeinden (GST), da auch die Gemeindeeinnahmen in den Länderfinanzausgleich als Ausgleichskomponente einfließen. Zusätzlich beinhaltet die Finanzkraft vor Länderfinanzausgleich den Länderanteil am Umsatzsteueraufkommen (UST), der den Ländern einwohnergerecht gleichermaßen zugeteilt wird. Irrtümlich wird die Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer oftmals als Zuweisung des Bundes bezeichnet. Jedoch ist die Umsatzsteuer wie auch Einkommen- und Körperschaftsteuer eine Gemeinschaftsteuer, sodass die Länder Anspruch auf einen spezifischen Anteil genießen. Im Unterschied zu Einkommen- und Körperschaftsteuer erfolgt lediglich die Zuteilung der Umsatzsteuer über einen spezifischen Verteilungsschlüssel. Diese Verteilung erfolgt im Rahmen des Länderfinanzausgleichs bereits mit einer nivellierenden Komponente, während der verbleibende Rest pro Kopf gleichermaßen den Ländern zugeht. Für die Abbildung der Finanzkraft vor Länderfinanzausgleich bleiben jedoch Nivellierungsmaßnahmen ausgeschlossen, sodass vor Länderfinanzausgleich eine vollständige Pro-Kopf-Verteilung des Länderanteils unterstellt wird. Zur besseren Vergleichbarkeit erfolgt die Bestimmung der Finanzkraft einwohnerbereinigt, um Aussagen zu ermöglichen, was einem Land j je Einwohner zur Verfügung steht:

$$FK(\text{vor LFA})_j = \frac{LST_j + GST_j + UST \cdot \frac{EW_j}{\sum_{i=1}^{16} EW_i}}{EW_j}$$

Die Finanzkraft nach Länderfinanzausgleich für die bisherigen Regelungen beinhaltet neben den Ländersteuern (LST) und Gemeindesteuern (GST) zusätzlich alle Transferleistungen (TRANS) – bestehend aus dem Umsatzsteuervorwegausgleich, dem inneren Länderfinanzausgleich sowie den Bundesergänzungszuweisungen mit Ausnahme der Finanzmittel aus dem Solidarpakt II. Diese Finanzmittel sind bis 2019 abschmelzend gestaltet und besitzen daher lediglich einen temporären Charakter, sodass sie aus Vergleichsgründen – ungeachtet der Höhe von 5,1 Milliarden Euro für das Jahr

2015 – zwischen bisherigem und neuem Finanzausgleich unberücksichtigt bleiben.

$$FK(LFA \text{ bisher})_j = \frac{LST_j + GST_j + TRANS_j}{EW_j}$$

Die Finanzkraft nach Länderfinanzausgleich für die Neuregelungen setzt sich analog aus den Ländersteuern (LST), Gemeindesteuern (GST) und allen Transferleistungen (TRANS) zusammen. Allerdings bestehen die Transferleistungen nunmehr aus den mit Zu- bzw. Abschlägen korrigierten Umsatzsteueranteilen sowie allen Bundesergänzungszuweisungen.

$$FK(LFA \text{ neu})_j = \frac{LST_j + GST_j + TRANS_j}{EW_j}$$

Abbildung 1 stellt die einwohnerbereinigte Finanzkraft der jeweiligen Länder gegenüber. Hierbei wird zur besseren Darstellung zwischen westdeutschen Flächenländern, Stadtstaaten sowie ostdeutschen Flächenländern differenziert.

Aus Abbildung 1 geht hervor, dass alle Länder durch den neuen Finanzausgleich gegenüber den bisherigen Regelungen über eine höhere Finanzkraft je Einwohner verfügen. Diese Mehreinnahmen liegen zwischen 87 Euro je Einwohner (Rheinland-Pfalz) und 162 Euro je Einwohner (Mecklenburg-Vorpommern). Im Bundesdurchschnitt steigen die Einnahmen um 106 Euro je Einwohner. Dieser allgemeine Zugewinn entstammt nicht einer reinen Umverteilung der Steuereinnahmen zwischen den Ländern, da hierbei sowohl Gewinner als auch Verlierer existieren müssten. Vielmehr finanziert der Bund diese Mehreinnahmen über eine Erhöhung der Bundesergänzungszuweisungen und des Länder- bzw. Gemeindeanteils am Umsatzsteueraufkommen.

Ferner wird in Abbildung 1 deutlich, dass die finanzstarken Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen sowie Hamburg vor Länderfinanzausgleich jeweils eine höhere Finanzkraft je Einwohner aufweisen. Diese Länder verlieren aufgrund der Nivellierungsmaßnahmen sowohl durch den bisherigen als auch den neuen Länderfinanzausgleich. Die höchsten Einbußen je Einwohner verzeichnet Bayern mit 636 Euro (LFA bisher) bzw. 524 Euro (LFA neu). Hingegen gewinnen die finanzschwachen Bundesländer hinzu. Hierbei handelt es sich insbesondere um die ostdeutschen Flächenländer sowie Berlin. Den höchsten Zugewinn je Einwohner verzeichnet jedoch Bremen mit 1337 Euro (LFA bisher) bzw. 1456 Euro (LFA neu). Insbesondere bei den Stadtstaaten treten innerhalb der Ausgleichsmechanismen Sondereffekte durch die Einwohnerveredelung auf, wodurch die Stadt-

staaten künstlich finanzärmer und somit bedürftiger gerechnet werden. Das Bundesland Sachsen erzielt durch den Finanzausgleich sowohl in bisheriger (+950 Euro je Einwohner) als auch in neuer Form (+1085 Euro je Einwohner) ebenfalls deutliche Mehreinnahmen.

Ein reiner Vergleich der Finanzkraft je Einwohner erschwert jedoch Aussagen über den Nivelierungsgrad beider Finanzausgleichssysteme. Zwar gewinnen alle Länder Einnahmen hinzu, jedoch sind Aussagen über die Entwicklung der Einnahmen im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt nur unzureichend möglich. Aus diesem Grund setzt Ab-

bildung 2 die Finanzkraft je Einwohner ins Verhältnis zum Bundesdurchschnitt je Einwohner. Eine relative Finanzkraft von unter 100 Prozent dokumentiert folglich eine unterdurchschnittliche Finanzausstattung, während eine relative Finanzkraft von über 100 Prozent ein finanzstarkes Land kennzeichnet:

$$relative\ FK_j = \frac{FK_j}{Bundesdurchschnitt} \cdot 100\%$$

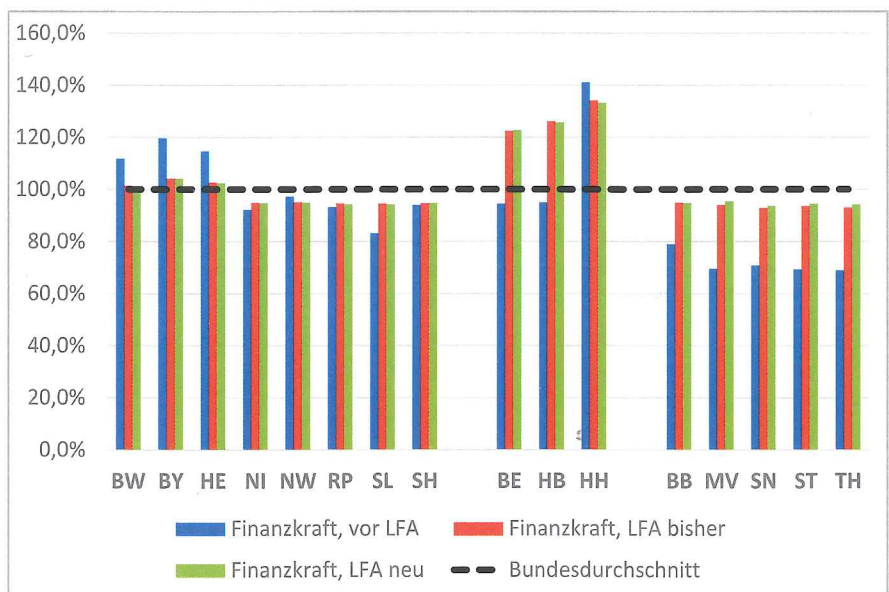


Abbildung 2: Relative Finanzkraft der Länder zum Bundesdurchschnitt vor LFA, nach LFA (bisher) sowie nach LFA (neu) (Quelle: eigene Berechnungen, Daten: Statistisches Bundesamt)

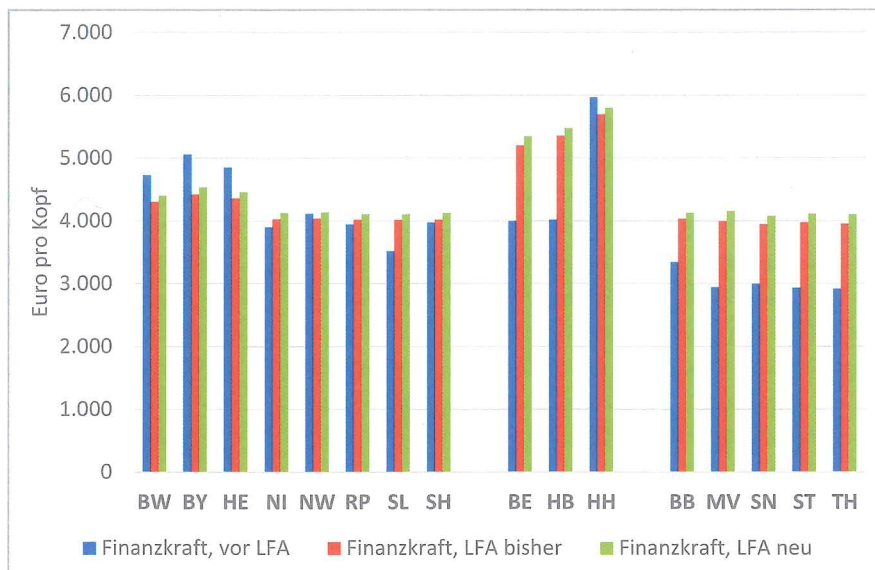


Abbildung 1: Finanzkraft der Länder vor LFA, nach LFA (bisher) sowie nach LFA (neu) (Quelle: eigene Berechnungen, Daten: Statistisches Bundesamt)

Aus der relativen Finanzkraft vor Finanzausgleich lassen sich finanzschwache sowie finanzstarke Länder ableiten. So weisen Baden-Württemberg (111,9 Prozent), Bayern (119,7 Prozent), Hessen (114,8 Prozent) und Hamburg (141,2 Prozent) eine überdurchschnittliche Finanzkraft auf. Dementsprechend sind alle weiteren Bundesländer finanzschwach. Für die westdeutschen Flächenländer befinden sich die Werte zwischen 83,3 Prozent (Saarland) und 97,3 Prozent (Nordrhein-Westfalen). Die beiden verbleibenden Stadtstaaten weisen Werte von 94,6 Prozent (Berlin) sowie 95,1 Prozent (Bremen) auf.

Eine deutlich unterdurchschnittliche Finanzkraft zwischen 69,0 Prozent (Thüringen) und 79,1 Prozent (Brandenburg) verzeichnen alle ostdeutschen Flächenländer, wobei jedoch Brandenburg durch die spezifische Berlinnähe profitiert.

Die Finanzkraft nach Länderfinanzausgleich dokumentiert den Ausgleichsgrad des Finanzausgleichssystems. Hierbei bleibt grundlegend festzustellen, dass der Ausgleichsgrad durch den neuen Finanzausgleich unverändert bleibt. Eher nimmt der Ausgleichsgrad sogar noch weiter zu, was sich bezüglich der Anreizfreundlichkeit als fragwürdig erweist. So gehen länder-

eigene Mehreinnahmen, die effektiven wirtschafts- und finanzpolitischen Entscheidungen zu verdanken sind, durch die Ausgleichsmechanismen des Länderfinanzausgleichs wieder verloren. Prinzipiell bleibt festzuhalten: Je höher der Ausgleichsgrad eines Finanzausgleichs ist, desto anreizunfreundlicher ist dieser (vgl. Mudrack, T., 2010, S. 43-69).

Für den bisherigen Länderfinanzausgleich erzielen die finanzstarken Flächenländer eine relative Finanzkraft zwischen 101,5 Prozent (Baden-Württemberg) und 104,3 Prozent (Bayern). Nach den ab 2020 geltenden Regelungen nimmt die relative Finanzkraft aufgrund des steigenden Ausgleichsgrades nochmals ab und liegt zwischen 101,2 Prozent (Baden-Württemberg) und 104,3 Prozent (Bayern). Die Stadtstaaten Berlin (122,5 Prozent), Bremen (126,2 Prozent) und Hamburg (134,2 Prozent) verzeichnen für den bisherigen Finanzausgleich eine deutlich überdurchschnittliche relative Finanzkraft. Diese hohen Werte werden durch die Einwohnerveredelung des Finanzausgleichs erzeugt. Auch im neuen Finanzausgleich wirkt die Einwohnerveredelung ähnlich auf die relative Finanzkraft, die zwischen 122,9 Prozent (Berlin) und 133,3 Prozent (Hamburg) liegt.

Die relative Finanzkraft der ostdeutschen Flächenländer profitiert enorm von den Ausgleichswirkungen des bisherigen aber auch des neuen Länderfinanzausgleichs. Für den bisherigen Finanzausgleich steigt die Finanzkraft auf Werte zwischen 93,0 Prozent (Sachsen) und 95,1 Prozent (Brandenburg). Der höhere Ausgleichsgrad des neuen Finanzausgleichs bewirkt nochmals einen marginalen Anstieg auf Werte zwischen 93,8 Prozent (Sachsen) und 95,6 Prozent (Mecklenburg-Vorpommern).

4.3 Verschiebungen im Detail

Nach der Erläuterung der Gesamtergebnisse durch die Reform des Länderfinanzausgleichs werden im Folgenden die Einzelwirkungen näher betrachtet. Schließlich bestand eine umfangreiche Kritik am bisherigen Länderfinanzausgleich in den Kosten, die durch den Finanzausgleich im engeren Sinn mit den Zuweisungspflichten zwischen den Ländern verursacht werden.

Doch resultieren hieraus nun folgende Fragen:

1. Um welche Beträge steigt die Finanzkraft der jeweiligen Länder durch den neuen Finanzausgleich?
2. Sinken die Ausgleichskosten der Länder wirklich?
3. Was kostet der neue Finanzausgleich den Bund?

Die Fragen können durch eine Gegenüberstellung der einzelnen Komponenten der Finanzausstattung vor bzw. nach Länderfinanzausgleich in Tabelle 2 (s. S. 15) beantwortet werden:

Antwort auf Frage 1:

Um welche Beträge steigt die Finanzkraft der jeweiligen Länder durch den neuen Finanzausgleich?

Bereits in Abbildung 1 ist zu erkennen, dass jedes Bundesland durch den neuen Länderfinanzausgleich über Mehreinnahmen je Einwohner verfügt. Spalte 13 (absolut in Millionen Euro) sowie Spalte 14 (je Einwohner in Euro) stellen die Mehreinnahmen des neuen Systems gegenüber den bisherigen Regelungen in Zahlenform dar. So liegen die absoluten Mehreinnahmen zwischen 0,08 Milliarden Euro (Bremen) und 1,7 Milliarden Euro (Nordrhein-Westfalen). Bundesweit betragen die absoluten Mehreinnahmen 8,7 Milliarden Euro, die durch den Bund über eine Erhöhung des Gemeinde- bzw. Länderanteils am Umsatzsteueraufkommen sowie über eine Steigerung der Bundesergänzungszuweisungen aufgebracht werden. Es sei nochmals explizit darauf verwiesen, dass die Finanzmittel aus dem Solidarpakt II aufgrund ihres abschmelzenden Charakters nicht im bisherigen Länderfinanzausgleich berücksichtigt wurden. Die Mehreinnahmen je Einwohner liegen in einer Spanne zwischen 87 Euro (Rheinland-Pfalz) und 162 Euro (Mecklenburg-Vorpommern).

Antwort auf Frage 2:

Sinken die Ausgleichskosten der Länder wirklich?

Die Ausgleichskosten der finanzstarken Länder werden reduziert. Allerdings bestehen die Kosten des bisherigen Länderfinanzausgleichs nicht allein in den Zuweisungstransfers der Geberländer im Rahmen des Finanzausgleichs im engeren Sinn (zweite Stufe). Es gehen den finanzstarken Ländern ebenfalls Einnahmen im Umsatzsteuervorwegvergleich verloren (erste Stufe), da ein Teil nivellierend auf ausschließlich finanzschwache Länder verteilt wird. Lediglich der verbleibende Rest wird einwohnergerecht pro Kopf auf alle Länder verteilt. Daher stellt diese nivellierende Komponente ebenfalls einen Kostenfaktor für die finanzstarken Bundesländer dar. Die Ausgleichskosten für den bisherigen Finanzausgleich setzen sich somit aus Spalte 5 abzüglich Spalte 2 (Umsatzsteuerkosten) sowie den direkten Zuweisungskosten in Spalte 6 der Tabelle 2 zusammen. Für Baden-Württemberg ergeben sich hieraus Kosten von 4,1 Milliarden Euro, für Bayern von 7,5 Milliarden Euro, für Hessen von 2,7 Milliarden Euro, für Nordrhein-Westfalen von 1,0 Milliarden Euro und für Hamburg von 0,4 Milliarden Euro. Nordrhein-Westfalen zeigt indessen die Besonderheit, dass es im Umsatzsteuervorwegausgleich als finanzstarkes Land gilt, im Länderfinanzausgleich im engeren Sinn hingegen ein Nehmerland darstellt. Im neuen Länderfinanzausgleich entfällt zwar der Finanzausgleich im engeren Sinn, jedoch wird dieser Wegfall zum Teil durch höhere Umsatzsteuerkosten substituiert. So wird der Länderanteil im Umsatzsteueraufkommen einwohnergerecht pro Kopf auf alle Länder verteilt und im Anschluss durch Zu- bzw. Abschläge korrigiert. Diese Abschläge stellen für die finanzstarken Bundesländer ebenfalls Kosten dar und können durch die Differenz zwischen Spalte 10 und

Spalte 2 (Tabelle 2) berechnet werden. Für Baden-Württemberg betragen diese Kosten 3,3 Milliarden Euro, für Bayern 6,4 Milliarden Euro, für Hessen 2,3 Milliarden Euro und für Hamburg 0,3 Milliarden. Es sei an dieser Stelle angemerkt, dass diese Kosten zum Teil durch eine höhere Umsatzsteuerbeteiligung der Gemeinden kompensiert werden. Dies wird im Vergleich zwischen Spalte 9 und Spalte 4 deutlich. Die Unterschiede zwischen den Länder- und Gemeindesteuern bei der Finanzausgleichssysteme resultieren ausschließlich aus der höheren Beteiligung der Gemeinden am Umsatzsteueraufkommen.

Eine weitere Besonderheit weist wiederum das Land Nordrhein-Westfalen auf, das im bisherigen Finanzausgleich den Status als Nehmerland aufweist und Transfers von anderen Ländern bezieht. Im neuen Länderfinanzausgleich erhält Nordrhein-Westfalen hingegen einen Abschlag seiner pro Kopf bezogenen Umsatzsteuereinnahmen. Allerdings ist zu betonen, dass dies ein reiner Statureffekt ist und auf die erzielten Mehreinnahmen im neuen Finanzausgleich gegenüber den bisherigen Regelungen kaum Auswirkungen besitzt (Spalte 13 bzw. Spalte 14 in Tabelle 2).

Antwort auf Frage 3:

Was kostet der neue Finanzausgleich den Bund?

Die Kosten des Bundes für den neuen Länderfinanzausgleich bestehen aus drei Komponenten. Die erste Komponente besteht in einer Erhöhung der kommunalen Beteiligung am Umsatzsteueraufkommen. So steigen die kommunalen Umsatzsteuereinnahmen in Summe um 1,9 Milliarden Euro (Spalte 9 abzüglich Spalte 4) und liegen für die einzelnen

Länder zwischen 20,8 Millionen Euro (Bremen) und 455,3 Millionen Euro (Nordrhein-Westfalen).

Die zweite Kostenkomponente des Bundes umfasst die Erhöhung des Länderanteils am Umsatzsteueraufkommen. Diese Kosten betragen in Summe 3,7 Milliarden Euro (Spalte 10 abzüglich Spalte 5), wovon die Länder aufgrund der Zu- und Abschläge jeweils unterschiedlich profitieren.

Die dritte Komponente besteht in einer Erhöhung der Bundesergänzungszuweisungen um 3,1 Milliarden Euro, die sich insbesondere aus einer Zunahme der Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen (FehlBEZ) sowie der Einführung der Bundesergänzungszuweisungen für eine besonders unterdurchschnittliche kommunale Finanzkraft (KomBEZ) zusammensetzt.

Eine Addition der drei Komponenten ergibt eine Summe von 8,7 Milliarden Euro, die der Bund im Rahmen des neuen Länderfinanzausgleichs zusätzlich aufbringt.

5. Zusammenfassung

Der im Dezember 2016 beschlossene Gesetzesentwurf sieht unter anderem eine Neugestaltung des Länderfinanzausgleichs ab 2020 vor. So sollen der Länderfinanzausgleich und dessen Ausgleichsmechanismen zwischen den Ländern grundlegend vereinfacht werden. Aus diesem Grund sieht das Finanzausgleichsgesetz nach dem Gesetzesentwurf statt drei nur noch zwei Ausgleichsstufen vor. Es entfällt der kontrovers diskutierte Finanzausgleich im engeren Sinn, bei dem Finanzmittel aus den Geberländern direkt abgezogen und den Nehmerländern zugewiesen werden. Dieser Vorgang

Spalte	vor Länderfinanzausgleich in Mio. Euro			Länderfinanzausgleich bisher in Mio. Euro					Länderfinanzausgleich neu in Mio. Euro				Mehreinnahmen in Mio. Euro	
	Länder / Gemeinden	Umsatzsteuer Länder	Summe	Länder / Gemeinden	Umsatzsteuer Länder	innerer LFA	BEZ	Summe	Länder / Gemeinden	Umsatzsteuer Länder	BEZ	Summe	gesamt	pro Kopf (in Euro)
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
BW	37.861	12.640	50.501	37.861	10.880	-2.298	0	46.443	38.124	9.344	0	47.468	1.025	95
BY	48.985	14.947	63.932	48.985	12.865	-5.445	0	56.405	49.292	8.540	0	57.832	1.427	112
HE	22.221	7.173	29.394	22.221	6.174	-1.711	0	26.684	22.388	4.895	0	27.284	599	98
NI	21.102	9.219	30.321	21.102	9.940	426	225	31.693	21.260	10.709	473	32.443	750	95
NW	51.214	20.739	71.953	51.214	18.656	1.039	555	71.464	51.669	21.487	0	73.156	1.691	96
RP	10.969	4.716	15.685	10.969	4.613	354	237	16.172	11.046	5.282	196	16.524	352	87
SL	2.277	1.160	3.437	2.277	1.410	153	137	3.976	2.300	1.542	222	4.064	88	89
SH	7.840	3.332	11.172	7.840	3.183	228	177	11.428	7.889	3.698	143	11.730	301	106
BE	9.687	4.087	13.775	9.687	3.654	3.598	1.189	18.129	9.761	7.391	1.486	18.638	509	146
HB	1.860	778	2.638	1.860	805	627	264	3.555	1.880	1.415	339	3.634	79	119
HH	8.409	2.076	10.485	8.409	1.787	-109	0	10.086	8.483	1.787	0	10.269	183	103
BB	5.236	2.890	8.126	5.236	3.804	487	420	9.947	5.276	4.144	758	10.178	232	94
MV	2.763	1.877	4.640	2.763	2.812	472	351	6.397	2.789	3.066	801	6.657	259	162
SN	7.219	4.757	11.976	7.219	7.089	1.010	696	16.014	7.304	7.542	1.711	16.557	544	134
ST	3.829	2.617	6.446	3.829	4.012	593	442	8.876	3.870	4.262	1.050	9.182	306	137
TH	3.661	2.527	6.188	3.661	3.854	577	430	8.522	3.700	4.107	1.037	8.845	323	150
gesamt	245.132	95.537	340.669	245.132	95.537	0	5.122	345.791	247.032	99.212	8.216	354.460	8.669	106

Tabelle 2: Detaillierte Daten für die Wirkungen des LFA bisher sowie des LFA neu im Vergleich (Quelle: eigene Berechnungen, Daten: Statistisches Bundesamt)

machte die Kosten des Ausgleichs für die einzelnen Länderhaushalte durchaus spürbar. Allerdings zeigt der Beitrag auf, dass auch die erste Stufe im bisherigen Finanzausgleich Ausgleichskosten verursacht. So fließt ein Teil des Länderanteils am Umsatzsteueraufkommen durch die Nivellierung an finanzschwache Länder und geht hierdurch der einwohnergerechten Verteilung im Umsatzsteuervorwegausgleich verloren. Allerdings ist diese nivellierende Komponente in den Länderhaushalten weniger spürbar, da den Länderhaushalten keine Einnahmen direkt entzogen werden.

Der neue Länderfinanzausgleich sieht nunmehr einen Ausbau der Nivellierung über die Umsatzsteuer vor – im Gegenzug entfällt der Finanzausgleich im engeren Sinn. Dies bedeutet jedoch, dass den finanzstarken Ländern weiterhin Ausgleichskosten durch geringere Umsatzsteuereinnahmen entstehen. Durch den Entfall des Finanzausgleichs im engeren Sinn steigen die Ausgleichskosten durch die Umsatzsteuerverteilung für diese Länder sogar noch weiter an. Mithilfe eines eigenen Simulationsmodells nach bisherigen sowie neuen Regelungen sind die Ausgleichskosten sowie die Finanzausstattung der Länder für das Jahr 2015 im Detail quantifiziert worden.

Ferner offenbart das Simulationsmodell für das Jahr 2015, dass durch die Neuregelungen des Finanzausgleichs alle Länder nach Ausgleich über Mehreinnahmen verfügen. Diese Mehreinnahmen betragen in Summe 8,7 Milliarden Euro und werden durch den Bund finanziert. Dies erfolgt zum einen über eine Erhöhung sowohl der kommunalen Umsatzsteuerbeteiligung als auch des Länderanteils an der Umsatzsteuer. Zum anderen erhöht der Bund die im Finanzausgleichsgesetz verankerten Bundesergänzungszuweisungen an die beanspruchenden Länder. Die Zustimmung der Länder zum neuen Länderfinanzausgleich dürfte sich in der Synthese von Mehreinnahmen für alle Länder bei gleichzeitig hohem Ausgleichsgrad des Finanzausgleichs begründen. Im Gegenzug bekommt der Bund zusätzliche Kompetenzen von den Ländern übertragen. Insofern ist der neue Länderfinanzausgleich nicht unbedingt besser und nicht unbedingt fairer – aber zumindest ist er einfacher.

LITERATUR

Baretti, C., Huber, B., Lichtblau, K., Parsche, R. (2001): Die Einwohnergewichtung auf Länderebene im Länderfinanzausgleich, Gutachten im Auftrag der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung, Band 4, München.

Brecht, A. (1932): Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben, Vorträge des Carnegie Lehrstuhls für Außenpolitik und Geschichte an der deutschen Hochschule für Politik, Heft 2, Leipzig.

Bundesministerium der Finanzen (2016a), Beziehungen zwischen Bund und Ländern werden modernisiert, Pressemitteilung des Bundesministeriums der Finanzen Nr. 26 vom 14.12.2016, Berlin.

Bundesministerium der Finanzen (2016b), Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften, Berlin.

Eltges, M., Zarth, M., Jakubowski, P., Bergmann, E. (2001): Abs-trakte Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Bonn.

Mudrack, T. (2010), Anreizwirkungen des Länderfinanzausgleichs: Ein alternatives Prämienmodell, *Schmollers Jahrbuch* 130 (1), S. 43-69.

Mudrack, T. (2012): Einwohnerveredelung im Länderfinanzausgleich: Defizite und ein Alternativvorschlag, *Schmollers Jahrbuch* 132 (4), S. 581-608.

Popitz, J. (1932): Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Berlin.

Röper, E. (2001): Einwohnerwertung im Finanzausgleich, *Zeitschrift für Rechtspolitik*, Vol. 5, S. 216-219.

Seitz, H. (2002): Der Einfluss der Bevölkerungsdichte auf die Kosten der Leistungserstellung, *Schriften zum Öffentlichen Recht* Band 899, Duncker & Humblot, Berlin.

Vesper, D. (2001): Die Einwohnerwertung der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich – mehr als gerechtfertigt, *DIW-Wochenbericht*, Vol. 2001 (11), S. 173-185.