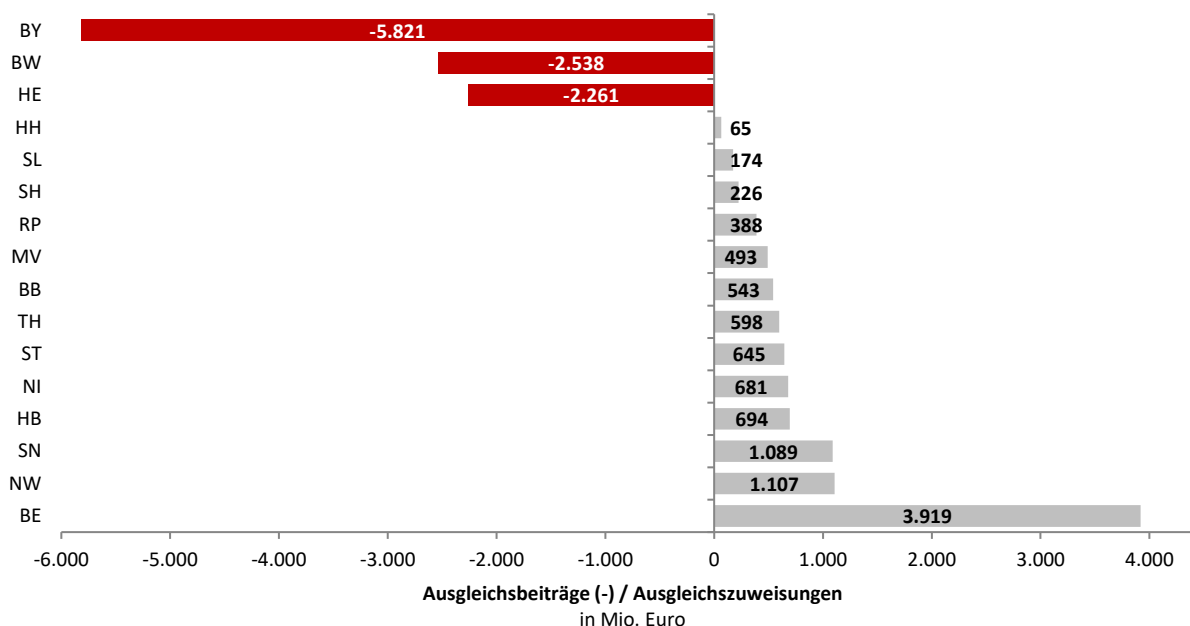


Die Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich 2016

Im Dezember 2016 erfolgte endgültig eine Verständigung der Länder mit dem Bund über ein neues Finanzausgleichssystem ab 2020. Die gesetzgeberische Umsetzungsphase hat begonnen, die Gesetzesentwürfe nehmen Formen an und werden aller Voraussicht nach vor dem Sommer 2017 beschlossen. Nach der vorläufigen Abrechnung für den Finanzausgleich unter den Ländern (Länderfinanzausgleich) im Ausgleichsjahr 2016 stieg das Ausgleichsvolumen des aktuellen Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne (LFA i.e.S.) gegenüber 2015 um 10,7 % (2016 gegenüber 2015: 6,4 %) von 9.595 Mio. Euro auf 10.620 Mio. Euro. Dabei trug das Geberland Bayern mit 54,8 % (5.821 Mio. Euro) etwas weniger zur Aufbringung des Ausgleichsvolumens bei als noch 2015 (56,8 %). Nach Berlin flossen 3.919 Mio. Euro (Anteil: 36,9 %), nach Bremen 694 Mio. Euro und nach Hamburg 65 Mio. Euro. Der Anteil der Stadtstaaten sank von 44,2 % (2015) auf 44,0 % in 2016.

Abb. 1: Länderfinanzausgleich i.e.S.

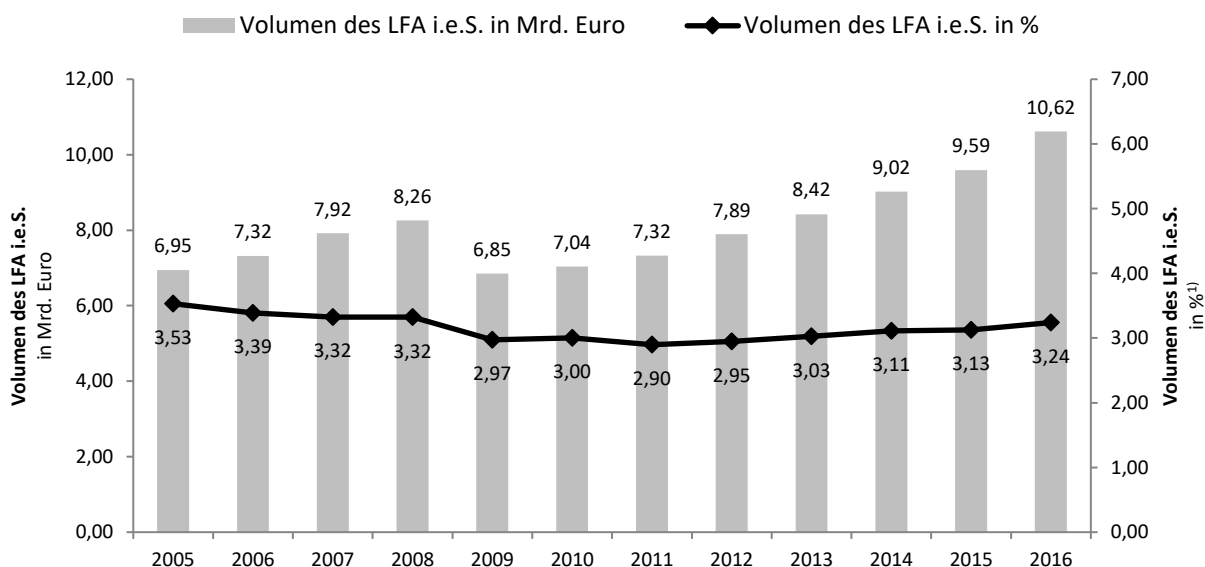
Ausgleichsjahr 2016



Erneuter Anstieg des Ausgleichsvolumens im Länderfinanzausgleich i.e.S.

Die günstige konjunkturelle Entwicklung in Deutschland im Jahr 2016 in Verbindung mit einem sehr robusten Arbeitsmarkt hat zu deutlichen Gesamtsteuermehreinnahmen und letztlich zu einem, in absoluten Größen gemessen, historischen Höchststand der Steuereinnahmen des Staates geführt. Dementsprechend ist es wenig überraschend, dass das Volumen des LFA i.e.S. im Jahr 2016 ebenfalls einen historischen Höchstwert erreicht hat. Allerdings fällt doch die hohe Steigerungsrate auf, die mit 10,7 % gegenüber 6,4 % in 2015 erstmals seit 2000 wieder zweistellig ist. Dies führt dann auch zu einem beobachtbaren Anstieg, wenn das Volumen des LFA i.e.S. auf die tatsächliche Grundlage des Ausgleichs, nämlich die Summe aller Finanzkraftmesszahlen der Länder, bezogen wird, um die Entwicklung des LFA-Volumens angemessen zu beobachten und zu bewerten. So lässt sich für den Zeitraum ab 2011 ein Anstieg des LFA-Volumens von 2,90 % auf nunmehr 3,24 % der Summe aller Finanzkraftmesszahlen der Länder zeigen (Abb. 2). Gleichwohl ist der Höchststand des Jahres 2005 (3,53 %) im seit 2005 gültigen Finanzausgleichssystem noch nicht erreicht. Oder anders formuliert: Im Jahr 2005 wurde relativ mehr umverteilt.

Abb. 2: Volumen des Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne
2005 bis 2016



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, endgültige LFA-Abrechnungen bis 2014; vorläufige LFA-Abrechnungen für die Jahre 2015 und 2016; Eigene Berechnungen; Eigene Darstellung.

© Institut Arbeit und Wirtschaft

¹⁾ In % der Summe der Finanzkraftmesszahlen (FKM) der 16 Länder.

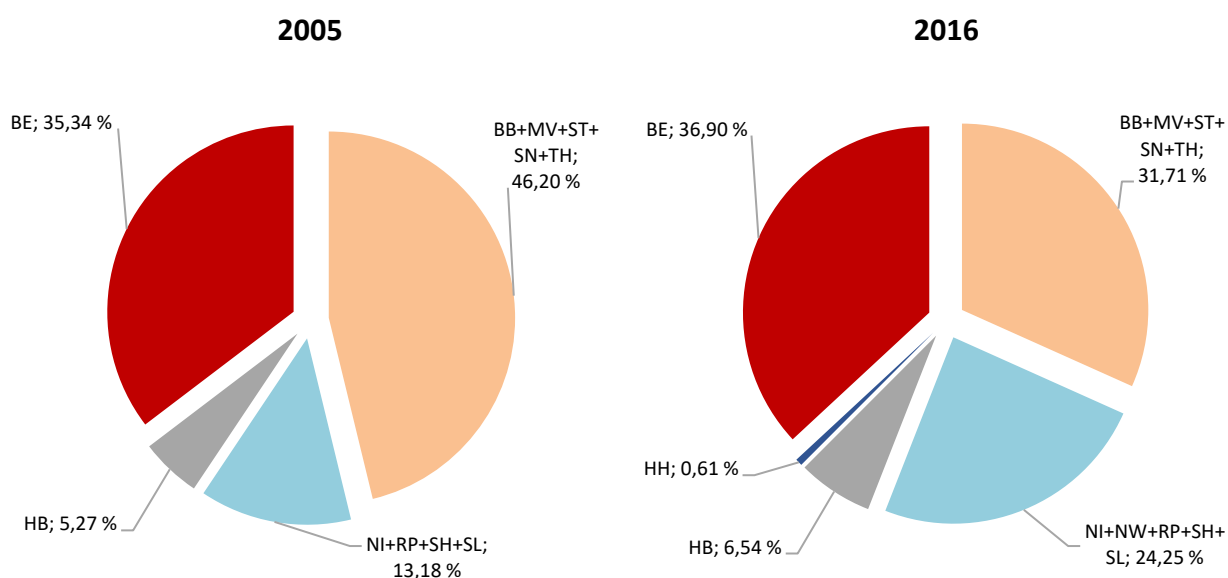
Wird allerdings das Ausgleichsvolumen auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP) in jeweiligen Preisen bezogen, so zeigt sich, dass das Volumen des LFA i.e.S. gleichwohl einen Höchstwert seit 2005 erreicht hat und nun 0,34 % des BIP in jeweiligen Preisen ausmacht. Seit 1995 lagen die Werte nur im Zeitraum von 1999 bis 2001 (0,36 %; 0,39 %; 0,35 %) höher. Wie auch immer: Seit 2011 steigt das LFA-Volumen relativ in Bezug auf die Summe der Finanzkraftmesszahlen, während zuvor das relative Volumen stetig abnahm.

Veränderungen der Anteile am Gesamtvolumen der Ausgleichszuweisungen

Eine nicht unwesentliche Frage bei der Bewertung des Länderfinanzausgleichs ist, inwieweit Länder über einen längeren Zeitraum Ausgleichszuweisungen erhalten und ob sich dabei entweder eine Zunahme oder aber eine Abnahme der Ausgleichszuweisungen beobachten lässt. Dabei kann vermutet werden, dass Landesregierungen u.a. aus politischen Erwägungen geringere Ausgleichszuweisungen als Zeichen einer Stärkung der landeseigenen Wirtschaftskraft und insbesondere der Finanzkraft anstreben. Wengleich eine solche Strategie aufgrund der hohen Abschöpfungen von Mehreinnahmen und hohen Kompensationen von Mindereinnahmen kaum zu haushaltsrelevanten fiskalischen Verbesserungen und damit kaum zur Erhöhung von fiskalischen Handlungsmöglichkeiten führen, so könnte dennoch ein Anreiz für die Politik vorhanden sein, die eigenverantwortlichen Aufgaben eher durch eigene Finanzmittel als durch Ausgleichszuweisungen zu finanzieren. Andererseits dürfen die Möglichkeiten der Länder in Deutschland zur Umsetzung solcher Strategien auch nicht überbewertet werden.

Immerhin aber lässt sich zeigen, dass die ostdeutschen Flächenländer ihren Anteil von 46,2 % im Jahr 2005 auf mittlerweile 31,7 % im Jahr 2016 verringern konnten, während der Anteil der westdeutschen Flächenländer von 13,2 % auf 24,2 % deutlich angestiegen ist (Abb. 3). Sowohl Berlin als auch Bremen haben ihren Anteil in 2016 gegenüber 2005 leicht erhöht auf nun 36,9 % bzw. 6,54 %. Über den Anteil von Hamburg kann noch keine abschließende Bewertung vorgenommen werden, da Hamburg seit 1970 bislang nur in den Jahren 1993, 1994 und 2013 Nehmerland war.

Abb. 3: Anteile der Stadtstaaten und Ländergruppen am LFA-Volumen
2005 und 2016



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, endgültige LFA-Abrechnungen bis 2014; vorläufige LFA-Abrechnungen für die Jahre 2015 und 2016; Eigene Berechnungen; Eigene Darstellung.

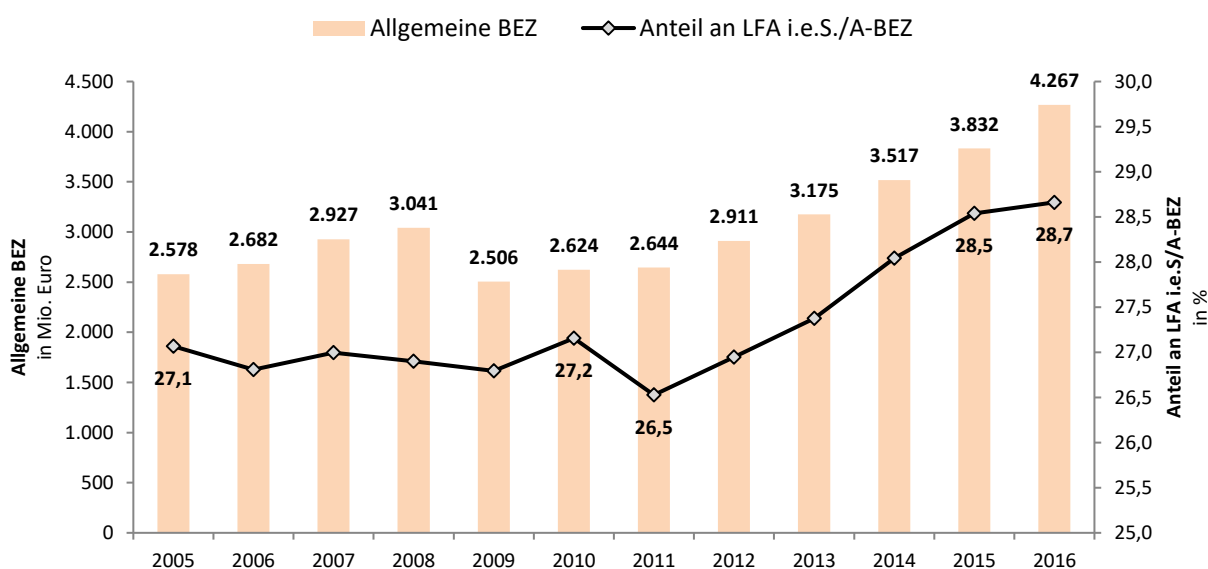
© Institut Arbeit und Wirtschaft

Anstieg der Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen und damit des vertikalen Ausgleichs

Mit Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (A-BEZ) als allgemeine Deckungsmittel in Höhe von 4.267 Mio. Euro im Jahr 2016 hat der Bund leistungsschwache Länder weiter finanziell aufgestockt. Somit trugen die A-BEZ zu 28,7 % am Gesamtvolumen aus LFA-Zuweisungen und A-BEZ bei. Damit haben die A-BEZ aber auch einen neuen Höchstwert erreicht (Abb. 4). Mit Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen wird die Finanzkraft leistungsschwacher Länder gegenwärtig angehoben, wobei der Gesetzgeber im Wesentlichen an die Maßstäbe des horizontalen Finanzausgleichs gebunden bleibt (BVerfGE 116, 327 (381)).

Abb. 4: Entwicklung der Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen

2005 bis 2016



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, endgültige LFA-Abrechnungen bis 2014; vorläufige LFA-Abrechnungen für die Jahre 2015 und 2016; Eigene Berechnungen; Eigene Darstellung.

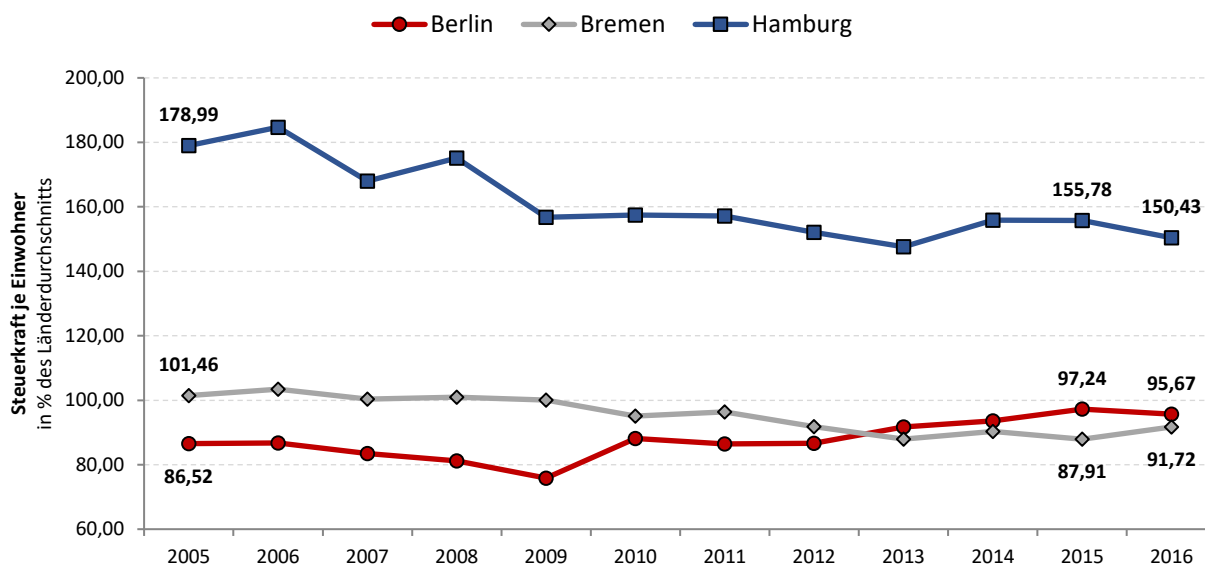
© Institut Arbeit und Wirtschaft

Mit Blick auf die Einigung zum Finanzausgleich ab 2020 zeigt sich schon heute, dass das vertikale Element des bundestaatlichen allgemeinen Finanzausgleichs nicht unbedeutend ist. Seit 2011 (26,5 %) steigt der Anteil der A-BEZ an der Summe aus LFA und A-BEZ bis 2016 kontinuierlich an auf mittlerweile 28,7 %. Bremen hat dabei einen Anspruch von 223,4 Mio. Euro in Form von A-BEZ. Mit den Ausgleichszuweisungen aus dem LFA i.e.S. hat Bremen im Ausgleichsjahr also zusammengekommen einen Anspruch 917,5 Mio. Euro aus dem bundestaatlichen Finanzausgleich. Berlin und Hamburg können ebenfalls Ansprüche auf Leistungen in Form von A-BEZ in Höhe von 1.243,6 Mio. Euro bzw. 20,7 Mio. Euro geltend machen. Dies bedeutet zusammengefasst, dass rund 35 % der A-BEZ im Jahr 2016 vom Bund in die Stadtstaaten flossen.

Entwicklungen der Steuerkraft vor Umsatzsteuerverteilung in den Stadtstaaten

Wird die Steuerkraft (je Einwohner) vor der horizontalen Verteilung des Länderanteils am Umsatzsteueraufkommen (USt-Verteilung) (§ 2 FAG i.V.m. Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG) betrachtet, so lassen sich für die drei Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg sehr unterschiedliche Entwicklungen seit 2005 zeigen (Abb. 5).

Abb. 5: Steuerkraft¹⁾ der Stadtstaaten vor USt-Verteilung
2005 bis 2016



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, endgültige LFA-Abrechnungen bis 2014; vorläufige LFA-Abrechnungen für die Jahre 2015 und 2016; Eigene Berechnungen; Eigene Darstellung.

© Institut Arbeit und Wirtschaft

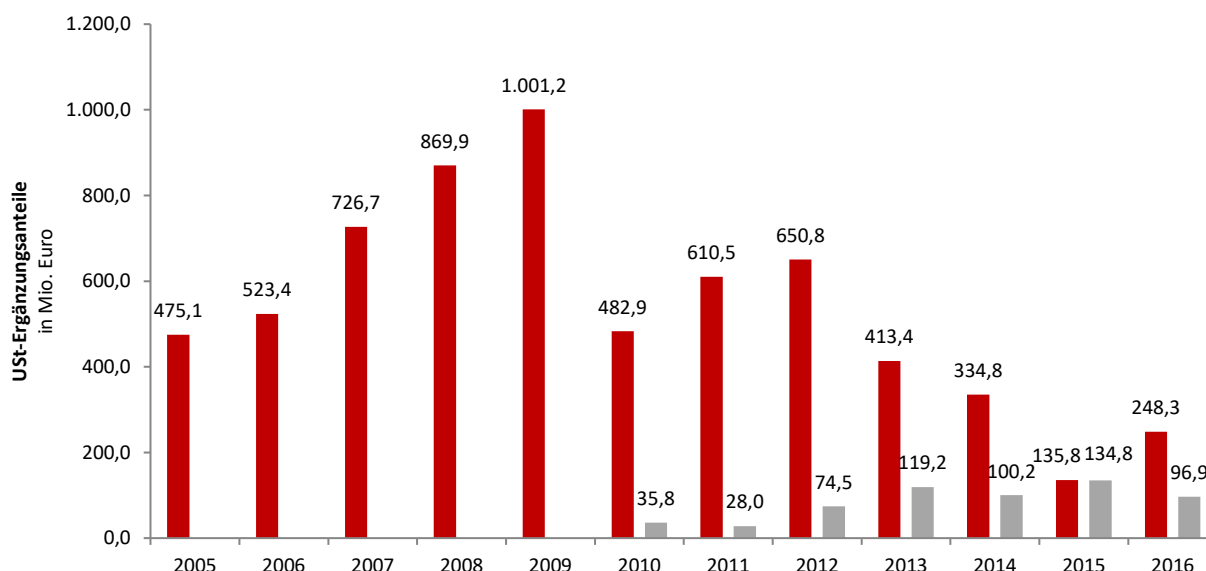
¹⁾ Steuern der Länder nach dem Aufkommen je Einwohner (Stand: 30.06.) nach § 2 FAG i.V.m. § 7 Abs. 1 FAG.

Die Zuordnung der Umsatzsteueranteile gehört aktuell noch zum sogenannten „primären horizontalen Finanzausgleich“, da es sich um die Zuordnung „eigener Finanzausstattung“ handelt. Abweichend vom Grundsatz des örtlichen Aufkommens (Art. 107 Abs. 1 Satz 1 GG) werden die Länderanteile am Umsatzsteueraufkommen jedoch einerseits nach dem Maßstab „Einwohner“ und andererseits nach dem Maßstab „Steuerkraft“ zugeordnet. Die Steuerkraft eines Landes ist dabei die Summe aus Landessteuern (bei der Grunderwerbsteuer nur die Steuerkraftzahl), Landesanteile an Einkommensteuer und Körperschaftsteuer, die Landeseinnahmen aus der Gewerbesteuerumlage sowie die Kfz-Kompensationsbeträge nach § 7 Abs. 1 FAG. Es ist auch die Rede von den „Steuern der Länder nach dem Aufkommen“. Die Gemeindeebene wird bei der Steuerkraftermittlung nicht berücksichtigt. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass den Stadtstaaten Bremen und Hamburg im Ausgleichsjahr 2016 ein höherer Grunderwerbsteuerbetrag zugerechnet wurde, als die beiden tatsächlich erhoben haben. Der Grund dafür ist die Berücksichtigung von Steuerkraftzahlen bei der Grunderwerbsteuer, wobei für jedes Land auf die eigene und tatsächliche Bemessungsgrundlage ein durchschnittlicher Grunderwerbsteuersatz angewendet wird. Dieser wird als Quotient von Gesamtgrunder-

werbsteueraufkommen und Gesamtgrunderwerbsteuerbemessungsgrundlage ermittelt. Hamburg und Bremen wurden also (wie u.a. auch Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen und Thüringen) „reicher“ gerechnet, als sie auf dieser Stufe eigentlich sind. Diese Form der Steueraufkommensanrechnung ist in der finanzwissenschaftlichen Diskussion hochgradig umstritten, da sie institutionell ein „Race to the Top“, also ein Steuersatzwettbewerb nach oben, fördert. Hohe Steuersätze bei der Grunderwerbsteuer können sich aber negativ auf Wohnbautätigkeiten auswirken, was angesichts der Defizite insbesondere im sozialen Wohnungsbau sowie bei der Vermögensbildung durch Wohneigentumserwerb berücksichtigt werden sollte.

In Abb. 5 ist zu sehen, dass Bremen sich auf dieser Stufe wieder der Steuerkraft von Berlin etwas annähert. Lag der Unterschied im Jahr 2015 bei fast 9,5 Prozentpunkten, so konnte der Abstand Bremens zu Berlin auf weniger als 4 Prozentpunkte verringert werden. Dennoch bleibt das Bild, dass die Steuerkraft Bremens unterdurchschnittlich ist und gegenüber 2005 von 101,46 % nur noch einen Wert von 91,72 % erreicht. Seit 2010 erhält Bremen wie Berlin Ergänzungsanteile im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung (USt-Ergänzungsanteile) aufgrund unterdurchschnittlicher Steuerkraft (§ 2 Abs. 1 FAG i.V.m. Art. 107 Abs. 1 S. 4 2. HS GG) (auch Abb. 6). Im Vergleich dazu ist die Steuerkraft Hamburgs mit 150,43 % nach wie vor deutlich überdurchschnittlich.

Abb. 6: Ergänzungsanteile für die Stadtstaaten Berlin und Bremen
2005 bis 2016



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, endgültige LFA-Abrechnungen bis 2014; vorläufige LFA-Abrechnungen für die Jahre 2015 und 2016; Eigene Berechnungen; Eigene Darstellung.

© Institut Arbeit und Wirtschaft

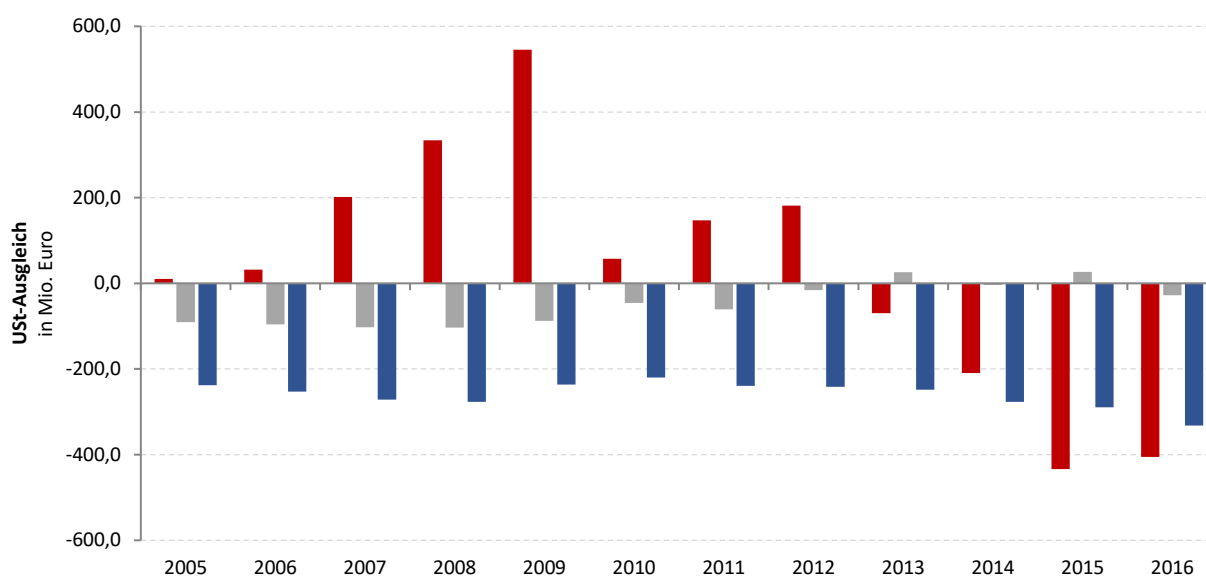
¹⁾ Steuern der Länder nach dem Aufkommen je Einwohner (Stand: 30.06.) nach § 2 FAG i.V.m. § 7 Abs. 1 FAG.

Ein weiteres Ergebnis der Entwicklung in Bremen ist, dass Bremen seit 2013 mittlerweile zweimal (2013: + 26,1 Mio. Euro; 2015: + 26,4 Mio. Euro) im Rahmen des sogenannten „Umsatzsteuerausgleichs“ profitiert hat, im Jahr 2016 aber wieder negativ vom Umsatzsteuerausgleichs betroffen ist (siehe auch Abb. 7).

Im Jahr 2016 musste Bremen wieder einen „Verlust“ im Umsatzsteuerausgleich hinnehmen. Als Umsatzsteuerausgleich wird der Saldo bezeichnet, welcher sich ergibt, wenn das tatsächliche Umsatzsteuerverteilungsergebnis einem fiktiven Verteilungsergebnis, bei dem der Länderanteil am Umsatzsteueraufkommen ausschließlich nach Einwohnern verteilt würde, gegenüber gestellt wird. Wenn der Länderanteil am Umsatzsteueraufkommen im Jahr 2016 ausschließlich nach Einwohnern verteilt worden wäre, dann hätte Bremen gewissermaßen einen um 27,9 Mio. Euro höheren Umsatzsteueranteil verbuchen können. Im Jahr 2015 profitierte Bremen hingegen in Höhe von 26,4 Mio. Euro durch die tatsächlichen Umsatzsteuerzuordnungsregeln.

Abb. 7: Wirkung des Umsatzsteuerausgleichs in den Stadtstaaten

2005 bis 2016



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, endgültige LFA-Abrechnungen bis 2014; vorläufige LFA-Abrechnungen für die Jahre 2015 und 2016; Eigene Berechnungen; 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.

Auch wenn es gleichwohl fiktive Einbußen sind, so zeigt sich dennoch gerade bei Hamburg und seit 2013 auch bei Berlin, wie sich die aktuelle Umsatzsteuerzuordnung zunächst negativ für die beiden Stadtstaaten auswirkt. Allerdings werden die Ergebnisse der Vorstufen des eigentlichen horizontal ausgleichenden Finanzausgleichs durch den nach wie vor stark nivellierenden LFA i.e.S. wieder ausgeglichen. Dabei spielt zur Berechnung der Ausgleichszuweisungen für finanzschwache Länder die Finanzkraft eine bedeutende Rolle.

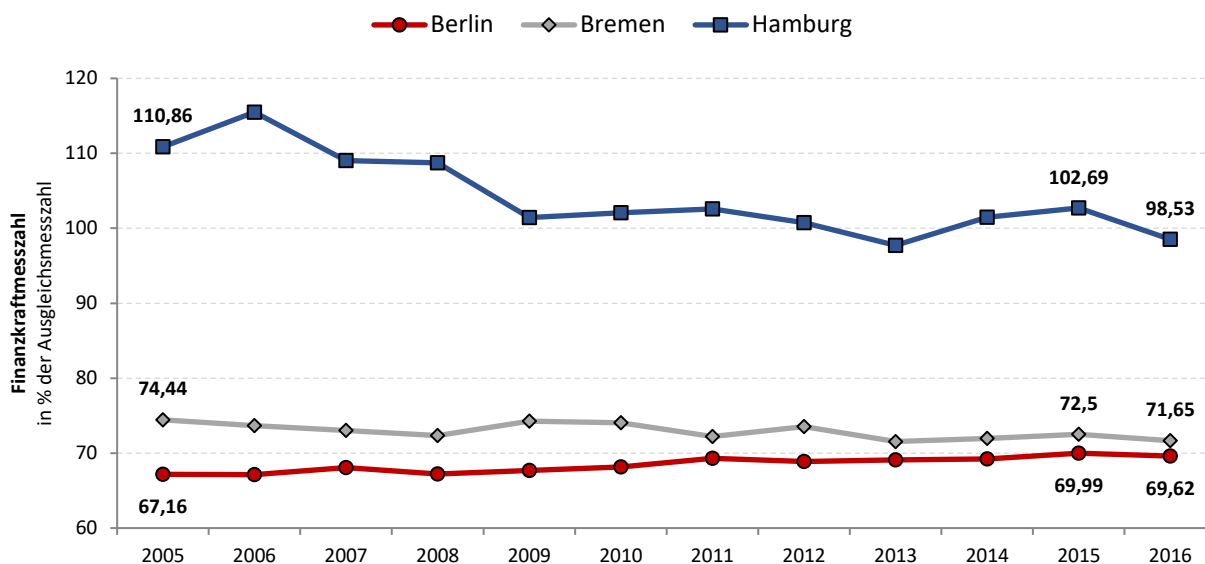
Entwicklung der Finanzkraft der Stadtstaaten seit 2005

Die relative Finanzkraft (RFK) als Verhältnis von Finanzkraftmesszahl zu Ausgleichsmesszahl ist in Bremen nach wie vor deutlich niedriger im Vergleich zum Stadtstaat Hamburg und erreicht aktuell mit 71,65 % in 2016 den zweitniedrigsten Wert seit 2005 (Abb. 8). Nach 2013 ist Hamburg aber erneut in die Gruppe der

Nehmerländer abgerutscht. Es bleibt abzuwarten, ob sich diese Entwicklung verstetigt oder ob es sich nur um eine Momentaufnahme handelt. Für Berlin bedeutet eine RFK von 69,62 % zwar eine leichte Absenkung gegenüber 2015, Berlin erreicht damit aber dennoch den zweithöchsten Wert seit 2005.

Abb. 8: Relative Finanzkraft¹⁾ vor LFA i.e.S. in den Stadtstaaten

2005 bis 2016



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, endgültige LFA-Abrechnungen bis 2014; vorläufige LFA-Abrechnungen für die Jahre 2015 und 2016; Eigene Berechnungen; Eigene Darstellung.

© Institut Arbeit und Wirtschaft

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

Zusammenfassung

Trotz der kleinen relativen Absenkung ist die Entwicklung der Steuer- und Finanzkraft des Stadtstaates Berlin weiterhin eher positiv zu beurteilen. Hamburg ist nach 2013 erneut in die Gruppe der Nehmerländer gerutscht. Es bleibt abzuwarten, ob sich diese Entwicklung bis 2019 fortsetzt. Eine grundsätzliche Absenkung der Finanzkraft in Hamburg ist aber in jedem Fall beobachtbar. In Bremen scheint sich nun zunehmend neben der Finanzkraftschwäche auch mit Blick auf die Ergänzungsanteile eine Steuerkraftschwäche zu verfestigen. Durch die Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs wird zwar nicht mehr direkt zwischen Nehmerländern und Geberländern unterschieden werden, es wird allerdings bei der Unterscheidung zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern bleiben.

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