

Lenk, Thomas; Bender, Christian; Botta, Fabio

Article

Der bundesstaatliche Finanzausgleich als Mittel zur politischen Positionierung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Lenk, Thomas; Bender, Christian; Botta, Fabio (2023) : Der bundesstaatliche Finanzausgleich als Mittel zur politischen Positionierung, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Sciendo, Warsaw, Vol. 103, Iss. 11, pp. 762-769, <https://doi.org/10.2478/wd-2023-0210>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/280080>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Thomas Lenk, Christian Bender, Fabio Botta

Der bundesstaatliche Finanzausgleich als Mittel zur politischen Positionierung

Die erneute Klage gegen den bundesstaatlichen Finanzausgleich seitens der bayerischen Staatsregierung zeigt die bayerische Entschlossenheit, das bisherige System zu verändern. Dabei wird unter anderem auf die Normierung der Grunderwerbsteuer und die Einwohnerveredelung, die im Rahmen des Finanzkraftausgleichs in die Berechnung von Finanzkraft- und Gleichungsmesszahl eingehen, abgestellt. Der vorliegende Beitrag zeigt auf, welche Bedeutung dem bundesstaatlichen Finanzausgleich per se zukommt und welchen Belastungen Bayern in der horizontalen Komponente, dem Finanzkraftausgleich, ausgesetzt ist. Dabei wird deutlich, dass von einer überbordenden Belastung nicht gesprochen werden kann.

Die Bayern haben es wieder getan. Zum dritten Mal (nach 1999 und 2013) möchte Bayern gegen den bundesstaatlichen Finanzausgleich (BFA) klagen. Am Dienstag, den 4. Juli 2023 hat das bayerische Kabinett beschlossen, einen Normenkontrollantrag beim Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe einzureichen. Bayern schultere als mit Abstand größtes Geberland seit Jahren mehr als die Hälfte des gesamten Ausgleichsvolumens und sieht in seiner Rolle als größtes Geberland einen Reformbedarf. Der Freistaat brauche „mehr Geld daheim“, verkündet Ministerpräsident Söder. Er wird dabei auch mit den Worten zitiert, dass die Bundesregierung „kein Herz für den Süden“ habe, was man „überall“ spüre (sak und dpa, 2023). CSU-Generalsekretär Huber geht noch weiter: „Der Länderfinanzausgleich läuft völlig aus dem Ruder. Bayern zahlt jedes Jahr zehn Milliarden Euro an andere Länder, die davon Wahlgeschenke für ihre Bürger finanzieren. Tendenz steigend. So kann es nicht weitergehen“ (Doll,

2023). Zwar wolle Söder den „Länderfinanzausgleich“ (LFA) – den es seit 2020 eigentlich nicht mehr gibt und der heute Finanzkraftausgleich (FKA) heißt – auch nicht abschaffen, er möchte ihn aber reformieren und die bayerischen Steuerzahlenden entlasten. Und auch der Fraktionschef der Grünen im bayerischen Landtag, Hartmann, betont, dass der Anpassungsbedarf insbesondere darin liege, dass Bayern im vergangenen Jahr mit knapp 9,9 Mrd. Euro doppelt so viel gezahlt habe wie das zweitstärkste Geberland (MDR Aktuell, 2023). Hartmann kritisiert jedoch auch, dass „mit Klagen Politik zu machen“ als „Ideenlosigkeit“ zu werten ist und konstruktive Lösungen verhindere. Ein grundsätzlicher Zweifel am FKA sei „populistische Showpolitik“ der CSU.

Öffentliche Auseinandersetzungen, Wahlen und Klagen

Der Bekanntheitsgrad des Ausgleichssystems ist in Deutschland heute wohl auch auf verschiedene öffentliche Auseinandersetzungen zwischen den Ländern zurückzuführen: so wurde z. B. 1952, 1986, 1992, 1999, 2006 und 2013 von unterschiedlichen Ländern vor dem Bundesverfassungsgericht geklagt (Buscher, 2010). In jüngster Vergangenheit wurde unterstrichen, dass Bayern und Hessen durch das geltende System überproportional stark belastet würden. Dabei weisen die ausgleichsberechtigten Länder in Konflikten um den Finanzausgleich in der Regel darauf hin, dass nur der weitgehende Ausgleich von Finanzkraftunterschieden die grundgesetzliche Forderung nach einer Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ermögliche. Von Seiten der Wissenschaft wiederum wird häufig das Argument ins Feld geführt, dass die konkrete Ausgestaltung keinen ausreichenden Anreiz zur Erhöhung der Steuerkraft eines Landes bringe.

© Der/die Autor:in 2023. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

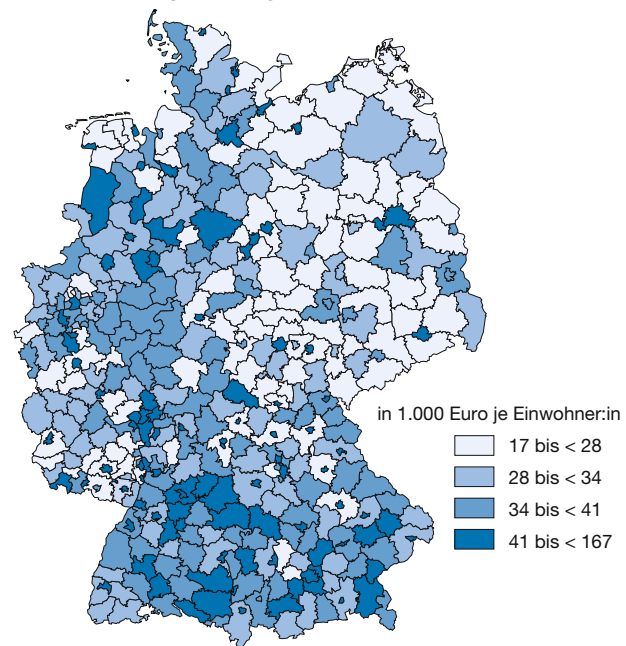
Prof. Dr. Thomas Lenk ist Lehrstuhlinhaber der Professur Finanzwissenschaft am Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management der Universität Leipzig.

Christian Bender und **Fabio Botta** sind dort wissenschaftliche Mitarbeiter.

Die letzte Klage von Hessen und Bayern wurde 2017, nach Verhandlungen und finanziellen Zusagen des Bundes, wieder zurückgezogen. Bund und Länder hatten sich 2017 nach einem mehrjährigen Verhandlungsprozess – im Ergebnis mit 13 Änderungen des Grundgesetzes sowie 23 einzelgesetzlichen Änderungen oder Neugestaltungen einvernehmlich auf eine Reform des BFA verständigt, der alle Länder im Bundesrat zugestimmt hatten (Lenk und Glinka, 2017). Bayern hatte während der Verhandlungen beharrlich die Forderung nach einer deutlichen Reduzierung der Ausgleichslast der Geberländer vertreten und schließlich die Reform des LFA, die ab 2020 und mindestens bis 2030 gilt, als großen Erfolg gefeiert (Lenk und Glinka, 2017). Ministerpräsident Söder war bei den Verhandlungen damals als Finanzminister federführend.

Im Gegensatz zur vorherigen Klage ist Bayern – das im Ausgleichsjahr 2022 pro Einwohner:in (EW) 740 Euro weniger Umsatzsteuer zugewiesen bekam – diesmal im Lager der fünf ehemaligen Geberländer (Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Hamburg und Rheinland-Pfalz) jedoch isoliert: Auch wenn Ministerpräsident Söders Amtskollegen aus Baden-Württemberg (-398 Euro je EW) und Hessen (-510 Euro je EW) das aktuelle Ausgleichssystem für dringend reformbedürftig halten, setzen diese auf eine Verhandlungslösung und sprechen sich gegen eine Reform auf dem Klageweg aus (dpa, 2023a). So wird mitunter titulierte, dass Bayern „unsolidarisch, demokratieschädigend und verantwortungslos“ sei (dpa, 2023b). Insgesamt zwölf Länder (ohne Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen und Hessen) „bedauern“ den Beschluss der bayerischen Regierung (Niedersächsisches Finanzministerium, 2023). Dabei verkündete das Finanzministerium von Niedersachsen, dass erst mit dem Finanzausgleich die Voraussetzungen geschaffen werden, um die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und öffentlicher Leistungen bundesweit zu wahren. Und auch der Finanzsenator von Hamburg, dessen Bundesland 2022 den eigenen absoluten Höchstbeitrag (-434 Euro je EW) seit 1950 erzielen konnte, verkündet, dass sein Bundesland „solidarisch“ bleibt – „in guten und in schlechten Zeiten“. Weiter führt Finanzsenator Dressel aus: „Dass Bayern, das bei den Verhandlungen vor einigen Jahren im Ländervergleich strukturell einer der größten Profiteure war, den Länderfinanzausgleich nun beim Bundesverfassungsgericht angreifen will, ist nur mit bayerischem Wahlkampf, nicht mit neuen verfassungsrechtlichen Erkenntnissen zu erklären“ (Finanzbehörde Hamburg, 2023). Entsprechend betonen die rheinland-pfälzische Finanzministerin Ahnen und der saarländische Finanzminister von Weizsäcker, dass sie – gemeinsam mit vielen anderen Bundesländern – dem Ausgang des verfassungsgerichtlichen Verfahrens gelassen entgegensehen. Finanzministerin Ahnen, deren Bundesland 2021 und 2022 zu einem finanzstarken Land

Abbildung 1
Bruttoinlandsprodukt je Einwohner:in



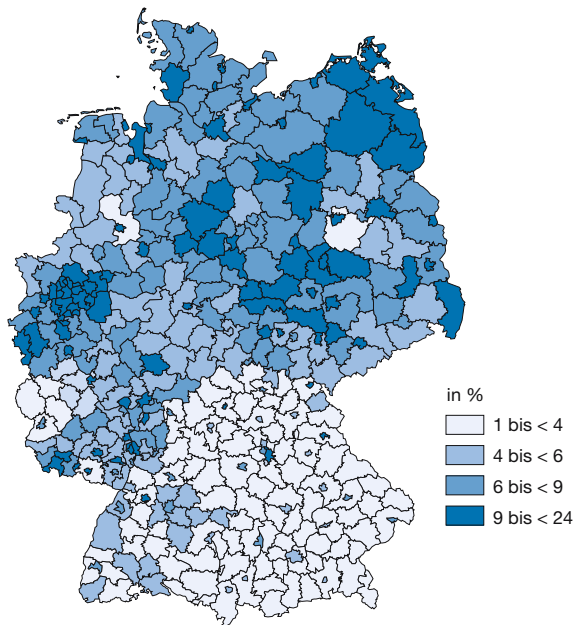
Quelle: Datengrundlage BBSR (2023); eigene Darstellung.

im FKA geworden war (-26 Euro je EW), betont ihre Überzeugung, „dass der geltende Finanzausgleich den Vorgaben des Grundgesetzes entspricht“ (dpa, 2023c). Dabei scheint das Mittel der Klage im bayerischen Landtagswahlkampf beliebt zu sein. Laut Ahnen folgen die bayerischen Klagen einem bekannten Muster, bei dem es in der Vergangenheit nur wenige Jahre gedauert hat, bis nach einer Einigung eine neue bayerische Klageandrohung kam – jeweils in Zusammenhang mit einer bevorstehenden Landtagswahl.

Das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse

Dabei leistet der FKA einen wesentlichen Beitrag zur Finanzierung der den Bundesländern gesetzlich zugewiesenen Aufgaben. Mit ihm soll die „unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen“ und Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern deutlich reduziert werden (Art. 107 Abs. 2 S. 1 GG). So sollen alle Länder – auch finanzschwache – dazu in die Lage versetzt werden, den ihnen zugewiesenen Aufgaben nachzukommen (Art. 106 Abs. 3 GG). Durch eine Annäherung der Einnahmen der Länder soll die Herstellung und Bewahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse für alle Einwohner:innen im Bundesgebiet ermöglicht werden (BMF, 2022). Der Ausgleich räumlicher Disparitäten bis zu einem gesellschaftlich akzeptierten Maß ist in Deutschland im Gleichwertigkeitspostulat verankert. Diese politische Leitlinie strebt die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse an, wobei

Abbildung 2
SGB II-Quote

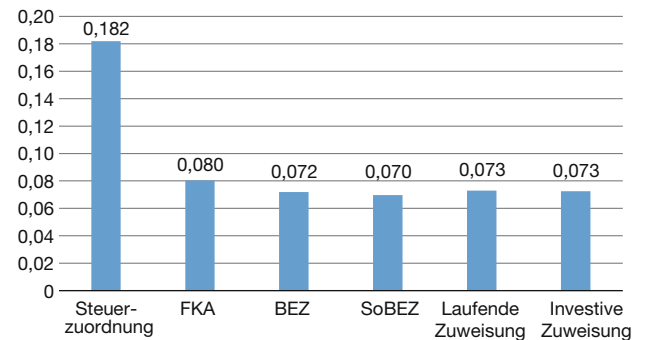


Quelle: BBSR (2023); eigene Darstellung.

das Begriffspaar und damit auch die Zielstellung nicht eindeutig definiert sind. Im Sinne der Betrachtung von Gebietskörperschaften steht hierbei die Herstellung gleicher Entwicklungschancen im Vordergrund.

Deutschland weist dabei aufgrund seiner polyzentrischen Siedlungsstruktur und historisch gewachsener Pfadabhängigkeiten beachtliche räumliche Unterschiede auf, wie Abbildung 1 zum Bruttoinlandsprodukt, aber auch Abbildung 2 zu den Soziallasten zeigen. Wirtschaftliche, soziale und infrastrukturelle Verhältnisse, aber auch kulturelle und ökologische Merkmale unterscheiden sich zum Teil erheblich zwischen den Teilräumen. Zwar können räumliche Unterschiede aus finanzwissenschaftlicher Perspektive zunächst unproblematisch sein, staatliche Eingriffe sind jedoch dann erforderlich, wenn die räumlichen Ausprägungen von der Gesellschaft als unausgewogen bzw. ausgleichswürdig empfunden werden. Auch allokativen und stabilitätsorientierten Erwägungen können einen Ausgleich erfordern, sofern räumliche Ungleichheit die wirtschaftliche Entwicklung hemmt oder die politische Stabilität und den Zusammenhalt gefährdet. Eine Begründungsleitlinie für ein entsprechendes Ausgleichssystem kann somit in dem grundgesetzlichen Auftrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse gefunden werden. Das bisherige System kommt dieser Aufgabe nach, indem die Spreizung der Finanzkraftunterschiede von ursprünglich 106 % (primäre Steuerzuordnung) auf 49 % (horizontale Verteilung nach FKA) sinkt. Der fiskalisch induzierte

Abbildung 3
Gini-Koeffizient der Ausgleichsstufen 2022



Quellen: Destatis (2023), BMF (2023), eigene Darstellung.

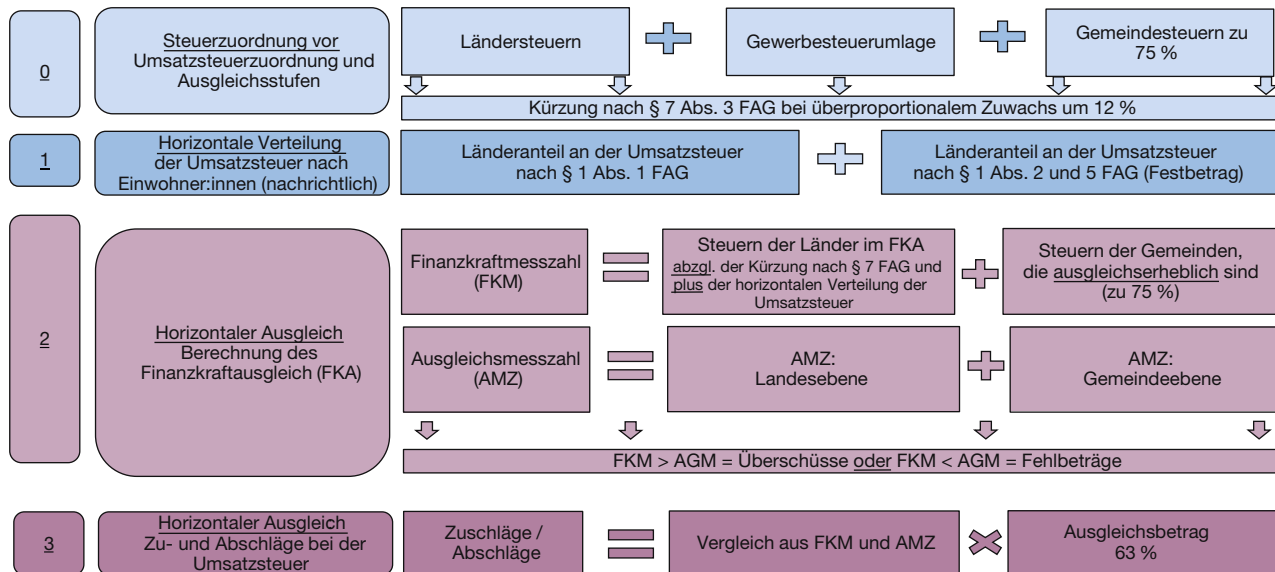
Einnahmenausgleich sorgt dafür, dass Finanzkraftunterschiede erhalten, jedoch im Sinne des Gleichwertigkeitspostulats massiv reduziert werden. So zeigen z. B. die Gini-Koeffizienten in Abbildung 3 eine maßgebliche Reduktion der Ungleichheit von der Steuerzuteilung hin zum FKA und den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ). Der leichte Anstieg hinsichtlich der laufenden und investiven Zuweisungen ergibt sich aus der heterogenen Förderlandschaft und den damit verbundenen Problematiken (Lenk et al., 2023).

Ausschlaggebend für die Klagewilligkeit einiger Bundesländer ist jedoch nicht etwa die Abkehr vom wohlüberlegten Gleichwertigkeitspostulat, sondern die Reduktion der eigenen fiskalischen Belastungen, die vermeintlich durch das System zugemutet werden. Dabei hat das nach Kriegsende strukturschwache Bundesland Bayern, von 1950 bis 1986 lange selbst von dem System profitiert und war ein Nehmerland. Der Anteil der erhaltenen Ausgleichsbeträge am gesamten LFA lag in diesen Jahren teilweise bei über 20 % und auch von den Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) – die heute von bayerischen Politiker:innen gerne kritisiert werden – konnte das Land lange profitieren (Lenk, 1993). Dem Land wird entsprechend (und verständlicherweise) bei seinen verschiedenen Klageinitiativen von verschiedenen Seiten „unsolidarisches Verhalten“ vorgeworfen (Wiegrefe, 2015; Eichmann, 2023).

Struktur des Finanzkraftausgleichs

Abseits der subjektiven Einschätzung der drohenden Überlastung stellt sich dahingehend die Frage, welche Ausmaße der FKA mittlerweile angenommen hat. Dabei soll innerhalb des BFA über dessen horizontale Komponente, den FKA, ein Ausgleich der Finanzierungsbedingungen zwischen den Bundesländern hergestellt werden, der im Folgenden in seinen systemischen Grundzügen beschrieben wird (vgl. auch Abbildung 4).

Abbildung 4
Der Finanzkraftausgleich seit 2020



Quelle: eigene Darstellung.

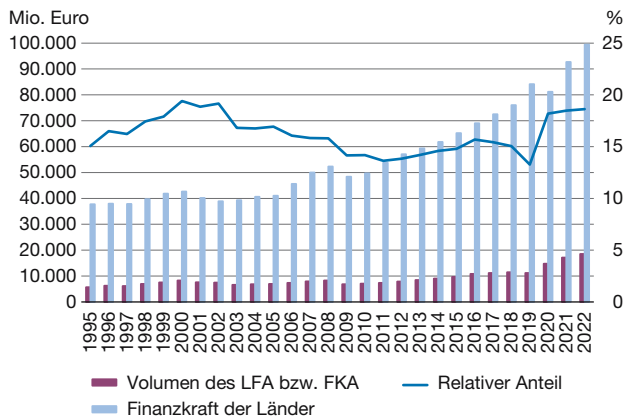
Steuerzuordnung (Stufe 0): Dem eigentlichen BFA und konsekutiv dem FKA vorgelagert, erfolgt die Zuordnung der Steuereinnahmen zu den einzelnen föderalen Ebenen. Während die Trennsteuern (ca. 28 % des Steueraufkommens) den einzelnen Ebenen alleinig zustehen, müssen die Gemeinschaftssteuern (ca. 72 %) auf die jeweiligen Gebietskörperschaften verteilt werden. Die Verteilung erfolgt zweistufig. Zunächst werden die übergeordneten Anteile Bund, Ländern und Kommunen prozentual zugeteilt. Anschließend erfolgt die horizontale Zuordnung auf die Länder, wobei als Grundregel das örtliche Aufkommen der jeweiligen Steuer maßgebend ist. Für die Körperschaft-, Lohn- und Kapitalertragsteuer erfolgt – als Ausnahme von der Grundregel – eine Zuordnung nach dem Zerlegungsgesetz. Im Rahmen des BFA erfolgt zudem beispielsweise eine Nivellierung der Grunderwerbsteuer anhand eines Durchschnittssatzes. Anschließend wird eine Kürzung der Einnahmen der Länder, sofern die Veränderungsrate der Steuereinnahmen je Einwohner:in im aktuellen Ausgleichsjahr gegenüber dem vergangenen Ausgleichsjahr die Veränderungsrate des Länderdurchschnitts übersteigt, vorgenommen. Der überproportionale Zuwachs wird um 12 % reduziert (Prämienmodell).¹ Hinzu kommen die Gemeindesteuern (zu 75 %), die sich aus den Steuereinnahmen der Gemeinden, vermindert um die Gewerbesteuerumlage, ergeben.

Horizontale Verteilung (Stufe 1): Bis hierher noch nicht aufgeteilt ist das Aufkommen der Umsatzsteuer. Hier wird der Länderanteil an der Umsatzsteuer auf die einzelnen Länder so zugeordnet, dass eine Angleichung der Finanzkraft zwischen den Ländern erfolgt. Zunächst wird eine fiktive Grundzuordnung ermittelt, die anschließend modifiziert wird. Hierzu wird der Länderanteil an der Umsatzsteuer auf die Länder nach ihrer jeweiligen Einwohnergröße zugeteilt. Dieser prozentuale Anteil wird um einen Festbetrag nach § 1 Abs. 1 und § 5 Finanzausgleichsgesetz (FAG) ergänzt, welcher ebenfalls auf Basis der Einwohnergröße auf die Länder aufgeteilt wird. Für die gemeindlichen Anteile an der Umsatzsteuer kommt ein gewerbeorientierter Schlüssel zum Einsatz. Stufe 1 hat somit einen fiktiven Charakter, dessen Aufgabe darin besteht, eine hypothetische Ausgangszuordnung zu erzeugen, auf der der Angleichungsmechanismus ansetzt.

Horizontaler Ausgleich (Stufe 2): Finanzkraftmesszahl und Ausgleichsmesszahl: Nach Abschluss von Stufe 1 wird mithilfe dieser Ausgangszuordnung ein FKA vorgenommen, der zu Ab- oder Zuschlägen beim jeweiligen Landesanteil an der Umsatzsteuer führt. Erst dann wird dem jeweiligen Land durch Bundeszuweisung sein Umsatzsatzsteueraufkommen zugeordnet. Hierzu werden zwei Messzahlen errechnet, die anschließend gegenübergestellt werden. Die Finanzkraftmesszahl (FKM) setzt sich aus den Steuern der Länder sowie den ausgleichserheblichen Steuern der Gemeinden zusammen, wobei ausgleichserheblich bedeutet, dass nicht 100 %, sondern nur

¹ Ausführlich zum Prämienmodell siehe Lenk (2011).

Abbildung 5
Vergleich von Länderfinanzausgleich (LFA)/Finanzkraftausgleich (FKA) nach Volumen und Finanzkraft



Quelle: BMF (o. J.); eigene Berechnungen und Darstellung.

75 % der gemeindlichen Steuerkraft einbezogen werden. Rund 32,7 Mrd. Euro (in den Werten von 2022) bleiben dadurch unberücksichtigt (BMF, 2023). Diese künstliche Reduktion bewirkt, dass für Länder mit steuerstarken Gemeinden eine fiktiv geringere Finanzkraft im FKA angesetzt wird, wodurch sich insgesamt das Ausgleichsvolumen reduziert. Für jedes Land wird der FKM eine Ausgleichsmesszahl (AMZ) gegenübergestellt, die eine Bedarfsgröße darstellt und eigens für den FKA ermittelt wird. Diese gibt die fiktiven Einnahmen eines Bundeslands an, sofern diese den durchschnittlichen Einnahmen der Länder je Einwohner:in entsprochen hätten (§ 6 FAG). Dabei werden bei manchen Ländern die Einwohnerzahlen mit einem landesspezifischen Faktor, der zwischen 1,02 und 1,35 liegt, veredelt. Eine Veredelung wird vorgenommen, um infrastrukturelle Nachteile in dicht besiedelten Stadtstaaten und dünn besiedelten Flächenländern (Sachsen-Anhalt, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern) zu berücksichtigen und entsprechend zu gewichten. Der modifizierte Einwohneransatz wird anschließend für die Errechnung der Landes- und Gemeindesteuerteile in der AMZ genutzt.

Horizontaler Ausgleich (Stufe 3): Zu- und Abschläge: FKM und AMZ werden anschließend miteinander verglichen. Zuschlagsberechtigt sind Länder, deren FKM unter ihrer AMZ liegt. Im konträren Fall muss ein Abschlag hingenommen werden. Die Höhe der Zuschläge beträgt 63 % der Differenz zwischen AMZ und FKM; analog wird bei Abschlägen 63 % der Differenz zwischen FKM und AMZ angesetzt. Diese horizontale Komponente des BFA, der FKA, hatte im Jahr 2022 ein Ausgleichsvolumen von rund 18,5 Mrd. Euro (BMF, 2023). Hiermit endet der FKA und damit die „solidarische“, horizontale Komponente der Länder im BFA. Im

Weiteren gewährt der Bund aus seinen Mitteln verschiedene Zuweisungen. Hierunter fallen die (allgemeinen) BEZ, die die Finanzkraftunterschiede der Länder weiter verringern und die SoBEZ zum Ausgleich bestimmter Sonderlasten. Diese sind außerhalb des FKA anzusetzen und werden hier aus diesem Grund nicht weiter beschrieben.²

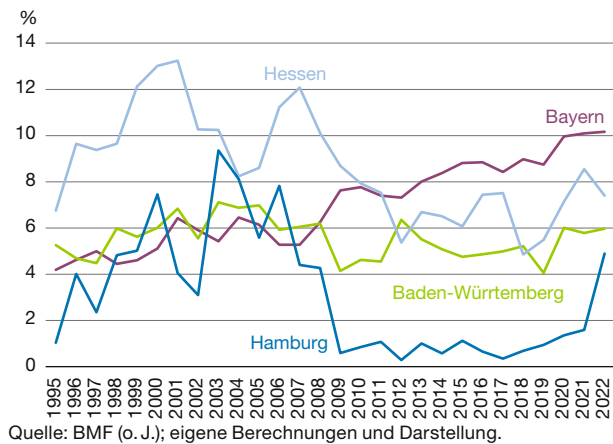
Umfang des Finanzkraftausgleichs

Ein Vergleich des BFA über die Zeit wird durch seine wiederkehrenden Reformen erschwert. Dennoch können einzelne Aspekte auf der Metaebene herangezogen werden, um Umfang und Belastung des ehemaligen LFA beziehungsweise des jetzigen FKA darzustellen. Zunächst zeigt Abbildung 5 das Ausgleichsvolumen der horizontalen Komponente des BFA sowie die kumulierte Finanzkraft der Länder in Relation zueinander. Es wird evident, dass das horizontale Ausgleichsvolumen in einer Bandbreite von 13 % bis 19 % anteilig an der Finanzkraft der Länder (blaue Linie) liegt. Der scharfe Anstieg 2019 dürfte nicht zuletzt Folge der Verarbeitung der polyhaften Krisen im föderalen System sein. Umso ungleicher Krisen auf einzelne Regionen wirken, desto größere Ungleichgewichte existieren im BFA, die über den FKA zumindest teilweise ausgeglichen werden. Dies ist jedoch keine Schwäche, sondern gerade der Vorteil im System: Eine Stabilisierung der finanziellen Verhältnisse der Länder kann nicht nur territoriale Ungleichheit in der Versorgung mit öffentlichen Gütern reduzieren, sondern erleichtert eine Makrosteuerung des Gesamtstaates. Eine mitunter überbordende Belastung kann bis hierher nicht festgestellt werden.

In der Pro-Kopf-Betrachtung zeigt sich der wachsende Anteil Bayerns, den der Freistaat für die horizontale Komponente im BFA aufzubringen hat. Dies muss jedoch der ebenfalls steigenden Finanzkraft gegenübergestellt werden, die den einzelnen Ländern zur Verfügung steht. Hierdurch lassen sich Belastungen in ein Verhältnis zur fiskalischen Kapazität setzen, anhand derer untersucht werden kann, ob eine überbordende Belastung des Bundeslands vorliegt. In Abbildung 6 werden die Beiträge der einzelnen Länder in Abhängigkeit ihrer jeweiligen Finanzkraft dargestellt. Dabei zeigt sich, dass Bayern mittlerweile den höchsten Anteil zu erbringen hat. Dieser lag jedoch bis 2007 unter dem relativen Anteil Hessens und Baden-Württembergs und zeitweise unter dem relativen Anteil Hamburgs. Seit über zehn Jahren hat Bayern hingegen relativ zu seiner Finanzkraft den höchsten Anteil zu tragen. Es kann jedoch konstatiert werden, dass es sich um einen moderaten Anstieg am aktuellen Rand beispielsweise im Vergleich zu Hamburg handelt.

² Siehe zu den weiterführenden vertikalen Elemente des BFA z. B. Lenk et al. (2023).

Abbildung 6
Zahlungen im Finanzausgleich in Relation zur
Finanzkraftmesszahl der bisherigen „Geberländer“



Bayerns Kritikpunkte unter dem Brennglas

Zwar ist die bayerische Klage noch nicht öffentlich zugänglich, dennoch kann im Hinblick auf die Regierungserklärung von Staatsminister Füracker abgeleitet werden, worauf die Klage im weitesten Sinne abzielen wird (Bayerischer Landtag, 2023). Der Minister fokussierte sich in seinen Auslassungen gegen den FKA insbesondere auf drei Themen: die Normierung der Grunderwerbsteuer, die Einwohnerveredelung und die Sonderbedarfszuweisungen für Kosten der politischen Führung (SoBEZ).

Die Normierungsvorgänge im FKA sollen die Unabhängigkeit des Ausgleichsmechanismus vor Steuergestaltungsspielräumen der Länder und Kommunen weitgehend absichern (Glinka, 2022). Folgen dezentraler Entscheidungsfindungsprozesse gehen somit nicht zulasten oder zugunsten der Solidargemeinschaft (Glinka, 2022). Insbesondere hinsichtlich der Grunderwerbsteuer ist dies notwendig, da den Ländern über Art. 105 Abs. 2a S. 2 GG seit 2007 zugestimmt wird, den Satz autonom zu setzen. Bayern hat hier mit einem Satz von 3,5 % den niedrigsten Steuersatz in der Ländergemeinschaft (BMF, 2023). Der Durchschnittssatz liegt für 2022 indes bei 5,2 % (BMF, 2023). Der normierte Ansatz für die Grunderwerbsteuer geht anschließend in die Berechnung der FKM ein, die wiederum für die Errechnung des FKA von entscheidender Bedeutung ist.

Für die Länder, die von ihrem verfassungsgemäßen Recht Gebrauch gemacht haben, den Steuersatz nicht zu erhöhen, werden entsprechend mehr Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer im LFA angerechnet, als sie tatsächlich erzielen (Büttner und Görbert, 2017). Ein fiskalischer Anreiz kann darin liegen, den Steuersatz zu erhöhen, sofern die Länder dadurch höhere Steuereinnahmen sowie

höhere Zuweisungen erhalten. Invers kann auch von einer Sanktionierung des eigenen Steuerpotenzials gesprochen werden: Bayern nutzt seinen Gestaltungsspielraum nicht aus, um seine Einnahmeposition zu verbessern.³

Wie sich eine Aufhebung der Normierung in der Grunderwerbsteuer auswirken würde, zeigt Abbildung 7. Hier wird auf der rechten Skala dargestellt, welche länderspezifischen Sätze für die Grunderwerbsteuer angesetzt werden. Der Normierungssatz liegt hierbei für das Jahr 2022 bei 5,2 %. Für die Abbildung ist ermittelt worden, welche Effekte eine fehlende Normierung im FKA hätte. Dazu sind die Zu- und Abschläge im FKA im Basisszenario sowie in einem Szenario ohne Normierung berechnet worden. Im Vergleich zur derzeitigen Ausgestaltung könnte Bayern hier rund 51,7 Euro je Einwohner:in bzw. rund 689 Mio. Euro einsparen. Auch für Sachsen und Hamburg ergeben sich aufgrund ihrer unterdurchschnittlichen Steuersätze 2022 noch hinzugewinne.⁴ Für die meisten Bundesländer würden sich indes negative Effekte durch eine fehlende Normierung ergeben: Das Ausgleichsvolumen des FKA würde insgesamt um rund 657 Mio. Euro abnehmen – was einen politischen Kompromiss umso schwieriger machen dürfte.

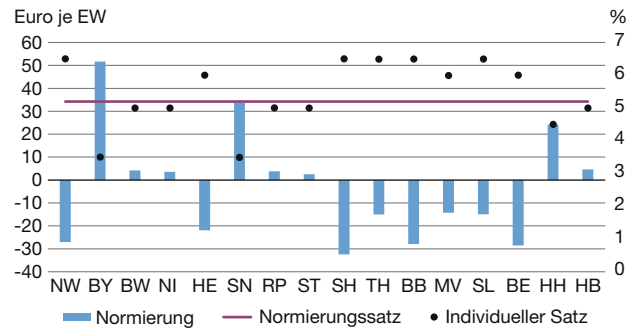
Außerdem steht die Einwohnerveredelung in der Kritik. Diese wird für die AMZ herangezogen und dient der Beachtung von siedlungsstrukturellen Besonderheiten. In § 7 Maßstäbengesetz – als gesetzlicher Rahmen – sind zwei Varianten der Einwohnerveredelung berücksichtigt: für die dünn besiedelten Flächenländer und die dicht besiedelten Stadtstaaten. Nach dem FAG werden die Einwohner:innen der Stadtstaaten mit einem Faktor von 1,35 höher gewertet (§ 9 FAG). Die Einwohner:innen Mecklenburg-Vorpommerns (1,05), Brandenburgs (1,03) und von Sachsen-Anhalt (1,02) werden auf kommunaler Ebene indes aufgrund ihrer weniger dichten Besiedelung ebenfalls höher gewichtet (§ 9 FAG).

Das Bundesverfassungsgericht (1999) urteilte hierzu, dass die These einer Einwohnerveredelung unter Hinzunahme des Brechtschen bzw. Popitzschen Gesetzes von der progressiven Parallelität zwischen Ausgaben und der Bevölkerungsmassierung weder empirisch noch theoretisch haltbar sei (BVerfG - 2 BvF 2/98 - Rn. 1-347). Der daraus resultierende Prüfauftrag mündete in einem Gutachten zu abstrakten Mehrbedarfen. Die Autoren errechneten, dass eine Einwohnerveredelung durchaus zulässig und empirisch belegbar sei (Eltges et al., 2001). Hierbei errechnen sie einen Korridor zwischen 112 % und 147 %.

³ Eine solche Art der Normierung ist in Deutschland im Rahmen vieler kommunaler Finanzausgleichssysteme nichts Ungewöhnliches.

⁴ Beide Länder haben jedoch zum 1. Januar 2023 ihre Sätze auf 5,5 % angehoben, wodurch diese hypothetischen Zugewinne bei einer Abschaffung der Normierung wahrscheinlich wegfallen würden.

Abbildung 7
Normierung der Grunderwerbsteuer und Effekte im
Finanzkraftausgleich



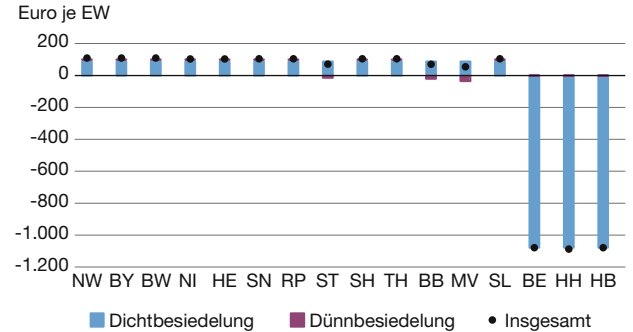
Quelle: BMF (2023); eigene Berechnungen und Darstellung.

Das (Stadtstaaten-)privileg kann somit zwar kritisch hinterfragt werden, hat aber bisher auch nach Gutachten verfassungsrechtlich standgehalten. Insbesondere gilt, dass Rangplatzvertauschungen bezogen auf die Pro-Kopf-Einnahmen für die Beurteilung nicht relevant sind, solange die Gewichtung der Einwohner:innen als pauschaler Maßstab eines größeren Pro-Kopf-Finanzbedarfs toleriert wird (Scherf, 2023). Dennoch ist die Höhe der festgelegten Einwohnerveredelungszahlen strittig und vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklungen in den einzelnen Bundesländern kritikbehaftet.⁵ Durch die Einwohnerveredelung erhöht sich die AMZ: Im Vergleich zu einer AMZ ohne Einwohnergewichtung führt die Einwohnerveredelung zu einer höheren Spreizung und folglich zu höheren Mehrbedarfen.

Abbildung 8 zeigt die Effekte der Einwohnerveredelung auf die Zu- und Abschläge an der Umsatzsteuer in Euro je Einwohner:in. Insbesondere für die Stadtstaaten wäre die Aufhebung der Veredelung problematisch: Hier ergeben sich Verluste von rund 1.077 Euro je Einwohner:in im FKA. Für die übrigen Bundesländer werden Mehreinnahmen zu verzeichnen, da die AMZ der Stadtstaaten aufgrund der fehlenden Veredelungsfaktoren sinken würden. Hinsichtlich der Veredelung aufgrund der dünn besiedelten Flächenländer zeigen sich unter dem Eindruck der Stadtstaatenveredelung marginale Effekte. Dennoch erreichen diese in isolierter Betrachtung Wertstellungen zwischen -34 Euro je Einwohner:in (MV) und -13 Euro je Einwohner:in (ST) in den betroffenen Bundesländern. Bayern könnte seine Abschläge an der Umsatzsteuer durch eine gänzliche Streichung der Einwohnerveredelung um rund 1,2 Mrd. Euro reduzieren. Durch die Verrechnung zwischen den Zu- und

⁵ Hier stellt sich generell die Frage, inwiefern ein Demografiefaktor mit in die Betrachtung des BFA aufgenommen werden sollte, wie es in den kommunalen Finanzausgleichssystemen durchaus üblich ist. Durch die Neuregelung des BFA ähnelt dieser einem kommunalen vertikalen Finanzausgleich mit horizontaler Komponente.

Abbildung 8
Effekte der Einwohnerveredelung auf den
Finanzkraftausgleich



Quelle: BMF (2023); eigene Berechnungen und Darstellung.

Abschlägen verringert sich das absolute Volumen des FKA jedoch nur um rund 430 Mio. Euro.

Beide dargestellten Fälle sind Illustrationen von Extrempunkten: so ist nicht absehbar, dass weder die Einwohnerveredelung noch die Normierung der Grunderwerbsteuer grundsätzlich zur Disposition stehen. Dennoch kann durch beide Beispiele dargestellt werden, über welche fiskalischen Summen diskutiert wird. Eine salomonische Lösung wird wohl in einem Kompromissvorschlag gefunden werden, der zwar die hier aufgezeigten Mechanismen nicht grundsätzlich antastet, jedoch wie bei früheren Reformen auch zu diskretionären Einsparungen führen wird. Die SoBEZ des Bundes sind für den FKA zwischen den Ländern nicht unmittelbar relevant und würden bei einer hypothetischen Abschaffung auch nicht zu einer Minderbelastung von Bayern führen. Hier kann die Überlegung angestrengt werden, dass Bayern vielmehr gegen die Empfängerländer der Zuweisungen Verhandlungsmasse für eine Reform der obigen beiden Punkte sammeln möchte.

Fazit

Bei der aktuellen Kritik Bayerns am FKA sind insbesondere die Normierung der Grunderwerbsteuer, die Einwohnerveredelung, wie auch die SoBEZ für Kosten der politischen Führung in den Fokus der Betrachtung geraten. Zwei der drei Kritikpunkte sind dabei für den FKA relevant, einer für die Finanzkraft und der andere für die AMZ. Dabei zeigt sich, dass in einem Extremszenario mit der Abschaffung beider Verfahren teils hohe fiskalische Mittel für einzelne Bundesländer frei würden, die Umsetzung sich jedoch als problematisch erweisen dürfte. Ein großer Wurf ist mithin nicht zu erwarten: Das Volumen des FKA würde sich – wie gezeigt – zwar reduzieren, jedoch nicht in einem derart hohen Umfang, wie es von politischer Seite wohl angedacht ist. Zudem haben beide Elemente durchaus ihre Berechtigung im BFA: Die Normierung der Grunderwerbsteuer als ein

Element zur Vermeidung eines „race-to-the-bottom“ über einen zu starken Wettbewerbsföderalismus und die Einwohnerveredelung über die Inkludierung von überproportionalen Lasten in der Bereitstellung öffentlicher Güter aufgrund der Siedlungsstruktur. Auch die Belastung innerhalb des FKA hat aufzeigen können, dass sich diese im Hinblick auf die originäre Finanzkraft in Grenzen hält. In diesem Zusammenhang muss zudem auf das Postulat der gleichwertigen Lebensverhältnisse in unserer Verfassung hingewiesen werden. Alle Gebietskörperschaften, ob Bund, Land oder Kommunen, haben ein basales Interesse an einem sozioökonomischen Frieden in Deutschland. Der BFA ist ein Instrument von vielen, diesen Frieden auf einer finanzwissenschaftlichen Basis mit abzusichern. Unter diesem Gesichtspunkt dürfte die Frage, ob es sich bei der erneuten Klage Bayerns um berechnete Kritik am BFA, oder um Wahlkampflore handelt, recht einfach zu beantworten sein.

Literatur

- Bayerischer Landtag (2023), Plenum, vorläufiges Protokoll 18/149, 4. Juli.
- BBSR (2023), INKAR – Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung, <https://www.inkar.de/> (15. August 2023).
- BMF (o. J.), Länderfinanzausgleich, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/laenderfinanzausgleich.html (23. August 2023).
- BMF (2022), Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern im Jahr 2021, *Monatsbericht des BMF*, April, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2022/04/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-1-bund-laender-finanzausgleich-2021-pdf.pdf> (21. Juli 2023).
- BMF (2023), Umsatzsteuerverteilung (UStV) und Finanzkraftausgleich (FKA) für die Zeit vom 01.01.2022 - 31.12.2022.
- Bundesverfassungsgericht (1999), Leitsätze zum Urteil des Zweiten Senats vom 11. November 1999, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/1999/11/fs19991111_2bv000298.html (23. August 2023).
- Büttner, T. und T. Görbert (2017), Übernivellierung der Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer im künftigen Finanzausgleich, *Wirtschaftsdienst*, 97(5), 360-362.
- Buscher, D. (2010), *Der Bundesstaat in Zeiten der Finanzkrise, Ein Beitrag zur Reform der deutschen Finanz- und Haushaltsordnung*, Duncker & Humblot.
- Destatis (2023), Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushaltes, Fachserie 14, Reihe 2, https://www.destatis.de/DE/Service/Bibliothek/_publikationen-fachserienliste-14.html#643932 (16. August 2023).
- Doll, N. (2023), Finanzausgleich kippen? Diesen Kampf muss Bayern alleine führen, *Die Welt*, 16. Mai, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article245363836/Bayern-Laenderfinanzausgleich-kippen-Diesen-Kampf-muss-Bayern-alleine-fuehren.html> (20. Juli 2023).
- dpa (2023a), Bayern klagt gegen Länderfinanzausgleich, *beck-aktuell*, 4. Juli, <https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/bayern-klagt-gegen-laenderfinanzausgleich> (22. August 2023).
- dpa (2023b), Land „braucht mehr Geld daheim“: Bayern klagt gegen Länderfinanzausgleich, *ZDF*, 4. Juli, <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/laenderfinanzausgleich-bayern-klage-soeder-100.html> (21. Juli 2023).
- dpa (2023c), Zwölf Länder kritisieren Bayerns Klage gegen Finanzausgleich, *Süddeutsche Zeitung*, 4. Juli, <https://www.sueddeutsche.de/bayern/finanzen-hannover-zwoelf-laender-kritisieren-bayerns-klage-gegen-finanzausgleich-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-230704-99-280794> (22. August 2023).
- Eltges, M., M. Zarth und P. Jakubowski (2001), Abstrakte Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.
- Eichmann, E. (2023), Länderfinanzausgleich – Bayern will klagen, *Bayerischer Rundfunk*, 4. Juli, <https://www.br.de/nachrichten/bayern/br24live-laenderfinanzausgleich-bayern-will-klagen,TiykPET> (21. Juli 2023).
- Finanzbehörde Hamburg (2023), Höchster Beitrag im Länderfinanzausgleich: Hamburg bleibt im Länderverbund solidarisch, 31. Januar, <https://www.hamburg.de/pressearchiv-fhh/16863242/2023-01-31-fb-laenderfinanzausgleich/> (21. Juli 2023).
- Glinka, P. (2022), Besondere Wertansätze im bundesstaatlichen Finanzausgleich – Gründe und Effekte von Herabsetzungen, Normierungen und Einwohnerveredelungen am Beispiel des Ausgleichsjahres 2021, in M. Junkernheinrich, S. Koriath, T. Lenk, H. Scheller, M. Woisin, A. Ranscht-Ostwald (Hrsg.), *Jahrbuch für öffentliche Finanzen*, 2-2022, Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Lenk, T. (1993), *Reformbedarf und Reformmöglichkeiten des deutschen Finanzausgleichs – eine Simulationsstudie*, Nomos.
- Lenk, T. (2011), Die Prämie für überdurchschnittliches Steuerwachstum im Länderfinanzausgleich (§ 7(3) FAG) – Eine Analyse der Anreizwirkungen aus allokativer und distributiver Perspektive, in B.-A. Wickström (Hrsg.), *Öffentliche Finanzen, Fiskalwettbewerb, Nachhaltigkeit und soziale Wohlfahrt*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, 330, 53-89.
- Lenk, T. und P. Glinka (2017), Der neue bundesstaatliche Finanzausgleich – eine Reform und viel Reformaufschub, *Wirtschaftsdienst*, 97(7), 506-512, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2017/heft/7/beitrag/der-neue-bundesstaatliche-finanzausgleich-eine-reform-und-viel-reformaufschub.html> (20. Oktober 2023).
- Lenk, T., C. Bender, K. Kolb, F. Botta und T. Starke (2023), Räumliche Ausgleichsmechanismen im deutschen Föderalstaat, *Sozialer Fortschritt*, 4/2023, 369-396.
- MDR Aktuell (2023), Bayern will gegen Länderfinanzausgleich klagen, *MDR*, 4. Juli, <https://www.mdr.de/nachrichten/deutschland/wirtschaft/bayern-klage-laenderfinanzausgleich-100.html#Taubert> (21. Juli 2023).
- Niedersächsisches Finanzministerium (2023), Finanzministerinnen und Finanzminister Niedersachsens und elf weiterer Länder bedauern Beschluss der Bayerischen Staatsregierung zur Einreichung einer Verfassungsklage gegen den Finanzausgleich, 4. Juli, <https://www.mf.niedersachsen.de/startseite/aktuelles/presseinformationen/finanzministerinnen-und-finanzminister-niedersachsens-und-elf-weiterer-lander-bedauern-beschluss-der-bayerischen-staatsregierung-zur-einreichung-einer-verfassungsklage-gegen-den-finanzausgleich-223577.html> (21. Juli 2023).
- Sak und dpa (2023), Söder will Klage gegen Länderfinanzausgleich einreichen, *Der Spiegel*, 5. März, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/markus-soeder-will-erneut-klage-gegen-laenderfinanzausgleich-einreichen-a-ab0cbbcd-d80f-4bc0-9ca2-b2ded4ea40c1> (21. Juli 2023).
- Scherf, W. (2023), Neuer Streit über Länderfinanzausgleich, *Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere*, 110 - 2023, Justus-Liebig-Universität Gießen.
- Wiegrefe, K. (2015), Interview mit Historiker Schlemmer: „Bayern hatte Glück“, *Der Spiegel*, 22. August, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/bayern-csu-ueberschaetzt-ihren-anteil-am-erfolg-a-1049210.html> (21. Juli 2023).

Title: Fiscal Equalisation as a Means of Political Positioning

Abstract: The renewed complaint against the federal fiscal equalisation system on the part of the Bavarian state government shows the Bavarian determination to change the previous system. Among other things, the standardisation of the real estate transfer tax and the population refinement, which are included in the calculation of the fiscal strength and equalisation measure within the framework of the fiscal equalisation system, are the focus. This article shows the importance of the federal fiscal equalisation per se and the burdens Bavaria is exposed to in the horizontal component. It becomes clear that, first, the burden is not excessive and, second, that abolishing standardisation and refinement is not feasible.