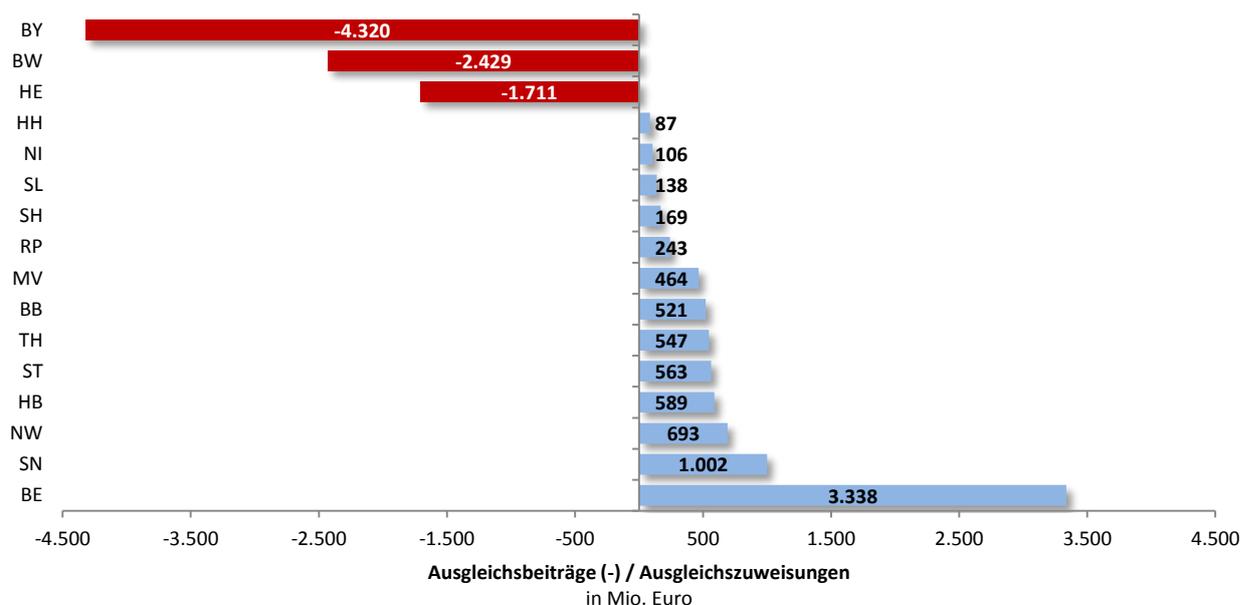


Länderfinanzausgleich 2013: Entwicklungen und Tendenzen

Nach der vorläufigen Abrechnung für den Finanzausgleich unter den Ländern (Länderfinanzausgleich) im Ausgleichsjahr 2013 ergab sich allein im Länderfinanzausgleich im engeren Sinne (LFA i.e.S.) ein Ausgleichsvolumen von 8.459 Mio. Euro. Den höchsten Ausgleichsanspruch in absoluten Beträgen hat Berlin mit 3.338 Mio. Euro (Abb. 1) bzw. 983 Euro je Einwohner. Der Stadtstaat Bremen kann für das Ausgleichsjahr 2013 Ausgleichszuweisungen in Höhe von 589 Mio. Euro (899 Euro je Einwohner) geltend machen. Die höchste Ausgleichsverpflichtung in absoluten Beträgen hat das Land Bayern mit 4.320 Mio. Euro zu tragen, was 51,1 % der gesamten Ausgleichsbeiträge aller drei „Geberländer“ ausmacht. Der Anteil Hessens am Gesamtbetrag der Ausgleichsbeträge liegt mit 1.711 Mio. Euro bei 20,2 % (Baden-Württemberg: 28,7 %).

Abb. 1: Länderfinanzausgleich i.e.S.
Ausgleichsjahr 2013

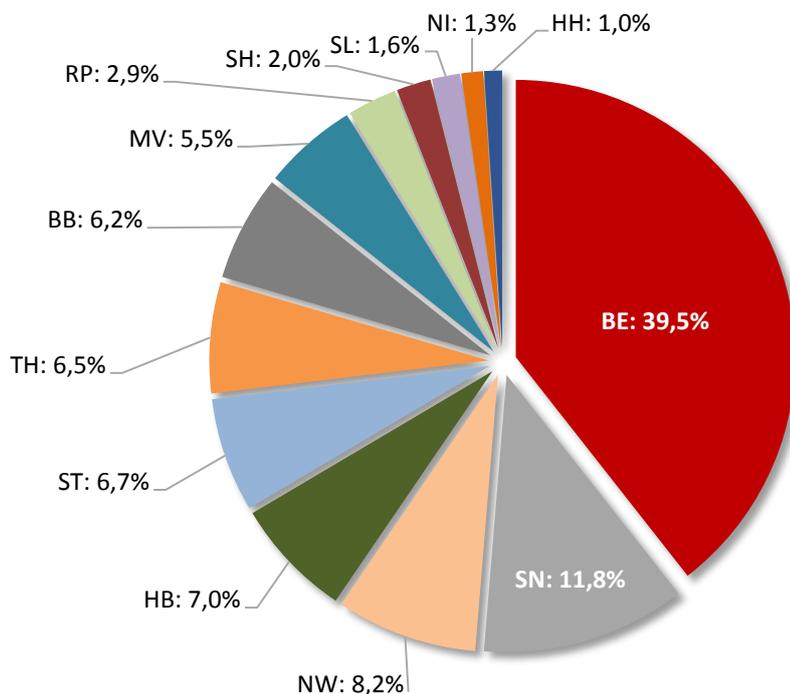


Das Land Hessen muss 284 Euro je Einwohner in den Länderfinanzausgleich abführen, Baden-Württemberg hingegen 229 Euro je Einwohner. Für das Land Bayern beträgt die Pro-Kopf-Belastung 344 Euro.

Anteile der Ausgleichszuweisungen im Ausgleichsjahr 2013

Mit einem Anteil am Ausgleichsvolumen von 39,5 % erhält der Stadtstaat Berlin im Ausgleichsjahr 2013 den größten Anteil. Allerdings hat seit dem Höchstwert von 42,0 % im Ausgleichsjahr 2009 der Anteil Berlins kontinuierlich abgenommen, nachdem der Anteil für Berlin im Jahr 2000 zunächst den geringsten Wert (34,0 %) seit der Integration der ostdeutschen Länder in den Länderfinanzausgleich im Jahr 1995 erreicht hatte und seitdem stetig angestiegen war. Der Anteil der Ausgleichszuweisungen für den Stadtstaat Bremen liegt im Ausgleichsjahr 2013 bei 7,0 %. Dies war nach 2011 (7,1 %) der zweithöchste Anteil für Bremen seit 1995. Seit 2005 steigt der Anteil Bremens (mit Ausnahme 2012) kontinuierlich an, nachdem 2004 der Anteil noch bei 4,9 % lag. Den geringsten Anteil seit 1995 verzeichnete Bremen 1997 mit 2,9 %.

Abb. 2: Anteile der Ausgleichszuweisungen am Volumen des LFA i.e.S.
Ausgleichsjahr 2013



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, vorläufige LFA-Abrechnung für das Ausgleichsjahr 2013; Eigene Berechnung; Eigene Darstellung.

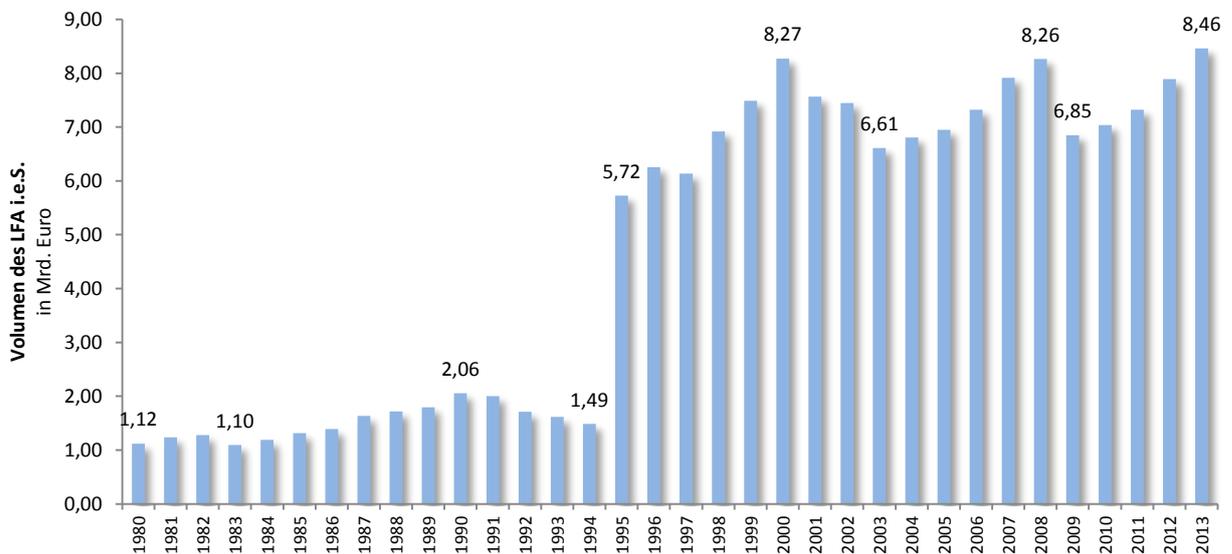
© Forschungsstelle
Finanzpolitik

In allen ostdeutschen Flächenländern ist gegenüber den Höchstwerten Mitte der 2000er Jahre ein leichter Rückgang der Anteile am Gesamtvolumen des LFA i.e.S. zu beobachten.

Leichter Anstieg des Ausgleichsvolumens im Ausgleichsjahr 2013

Mit einem Ausgleichsvolumen in Höhe von rd. 8,5 Mrd. Euro hat der Länderfinanzausgleichs i.e.S. in absoluten Beträgen gemessen im Jahr 2013 einen historischen Höchstwert erreicht, was mit Blick auf eine insgesamt stetig wachsende Volkswirtschaft und demzufolge stetig wachsenden Steueraufkommen auch nicht überbewertet werden darf. Bislang galt das Jahr 2000 als das Jahr mit dem absolut höchsten Ausgleichsvolumen (8,27 Mrd. Euro) (Abb. 3). Auffällig sind auch die Schwankungen im Ausgleichsvolumen seit 1995. Hierbei darf nicht unberücksichtigt bleiben, dass der LFA i.e.S. ein Einnahmeausgleich ist und demzufolge auch der Gesamteinnahmeentwicklung der Bundesrepublik Deutschland und insofern der Konjunkturentwicklung folgt.

Abb. 3: Volumen des Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne
1980 - 2013



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, endgültige LFA-Abrechnungen bis 2010; aktualisierte vorläufige LFA-Abrechnung 2011; endgültige LFA-Abrechnung 2012; vorläufige LFA-Abrechnung 2013; Eigene Darstellung.

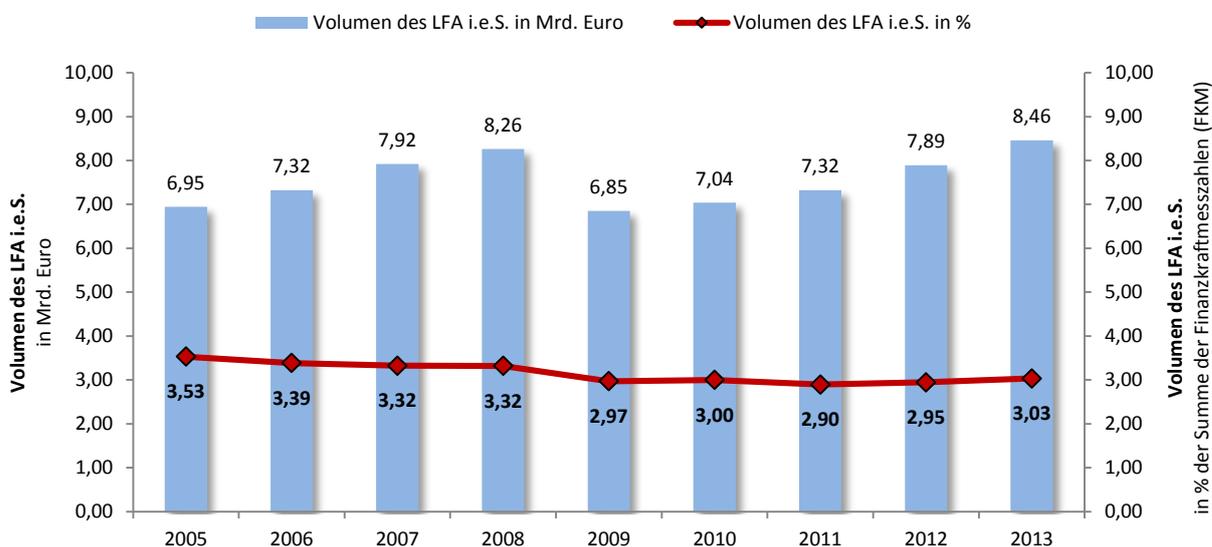
© Forschungsstelle
Finanzpolitik

Werden die absoluten Ausgleichsbeträge im Zeitablauf verglichen, so hat sich das Volumen des LFA i.e.S. in 2013 nach der vorläufigen Abrechnung gegenüber 2012 um 7,2 % erhöht. In Abb. 4 wird zusätzlich zu den Volumina des LFA i.e.S. (linke Skala) zwischen 2005 und 2013 auch der Anteil des LFA-Volumens an der Ausgleichsbasis des LFA i.e.S. (rechte Skala) wiedergegeben. Die Ausgleichsbasis für den LFA i.e.S. ist die Summe der Finanzkraftmesszahlen der Länder. Diese betrug 278,8 Mrd. Euro in 2013 und lag damit um 4,2 % höher als noch in 2012 (267,6 Mrd. Euro). Zu berücksichtigen ist also, dass sich auch die Ausgleichsbasis in 2013 gegenüber 2012 erhöht hat. Wird also auch dieser Basiseffekt berücksichtigt, so ergibt sich ein geringerer Anstieg des LFA-Volumens in 2013 gegenüber 2012. Es lässt sich zeigen, dass der Anteil des LFA-Volumens von 2,95 % in 2012 auf 3,03 % in 2013 angestiegen ist. Auch wird durch diese Perspektive deut-

lich, dass unter Berücksichtigung der Ausgleichsbasis das Ausgleichsvolumen in den Jahren von 2005 bis 2008 deutlich höher ausfiel.

Abb. 4: Volumen des Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne

2005 - 2013



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, endgültige LFA-Abrechnungen bis 2010; aktualisierte vorläufige LFA-Abrechnung 2011; endgültige LFA-Abrechnung 2012; vorläufige LFA-Abrechnung 2013; Eigene Berechnung; Eigene Darstellung. © Forschungsstelle Finanzpolitik

Entwicklung der Finanzkraft und der Steuerkraft in den Stadtstaaten seit 2005

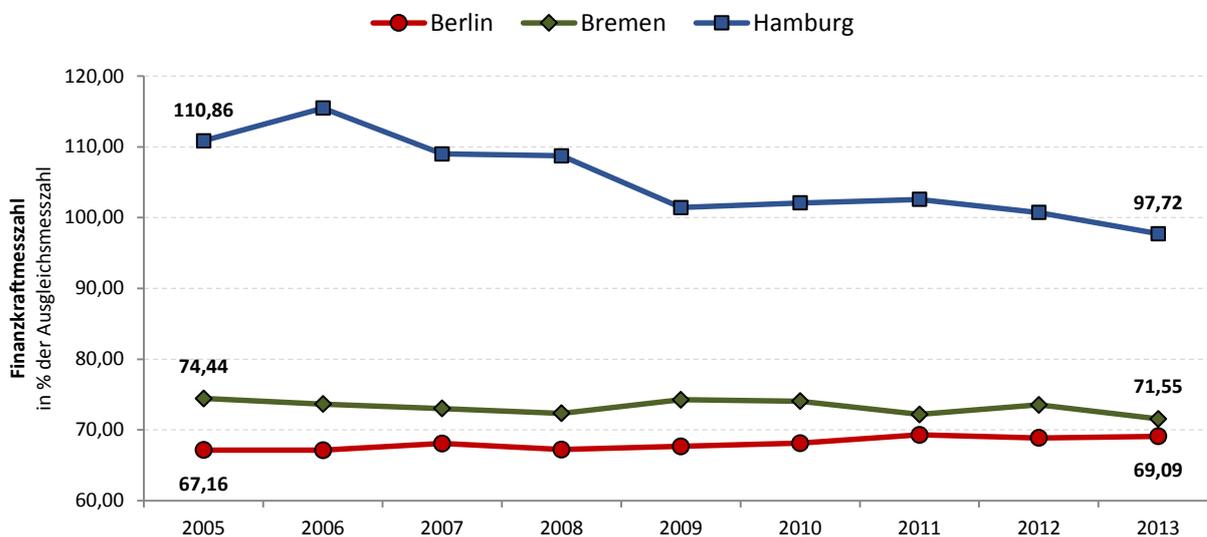
Die Entwicklung der Finanzkraft in den Stadtstaaten stellt sich seit 2005 sehr unterschiedlich dar (Abb. 5). Wird als Maß die relative Finanzkraft vor LFA i.e.S., also das Verhältnis von Finanzkraftmesszahl (FKM) und Ausgleichsmesszahl (AMZ) nach § 5 FAG, herangezogen, so fällt doch sehr die Entwicklung der relativen Finanzkraft vor LFA i.e.S. im Stadtstaat Hamburg auf. Von ursprünglich knapp 110,9 % im Jahr 2005 und 115,5 % im Jahr 2006 sind im Ausgleichsjahr 2013 noch 97,7 % geblieben. Dabei dürfte sicherlich auch die wirtschaftliche Entwicklung, welche am Wachstum des Bruttoinlandsproduktes (BIP)¹ gemessen werden kann, in Hamburg eine Ursache sein. Allerdings ist die Entwicklung des regionalen Steueraufkommens auch auf andere Ursachen zurückzuführen, wie beispielsweise bundesgesetzlich vorgegebene Buchungspraktiken, unternehmensspezifische Buchungspraktiken sowie die Branchen- und Erwerbstätigenstruktur. Zu den

¹ „Im europäischen und internationalen Vergleich ist es üblich, zur Messung der gesamtwirtschaftlichen Aktivität und somit des wirtschaftlichen Entwicklungsstandes einer Volkswirtschaft das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner heranzuziehen.“ (AK VGRdL 2013, S. 18). Die Ermittlung und Feststellung des regionalen BIP in Deutschland greift jedoch auch methodische Probleme auf (z.B. die pauschale Zuordnung des Saldos von Gütersteuern und Gütersubventionen, vgl. AK VGRdL 2013, S. 18). Der Sachverständigenrat bemängelt für eine regionale Betrachtung die Datenqualität der Bruttoinlandsprodukte der Länder (Sachverständigenrat 2011, S. 192). Feld und Schnellenbach (2012) sehen indes keine Probleme, das regionale BIP beispielsweise als Basis für eine alternative Lohnsteuererlegung heranzuziehen. Auch hat der Sachverständigenrat 2004 für eine stärkere Orientierung des Länderfinanzausgleichs am Bruttoinlandsprodukt je Einwohner plädiert (Sachverständigenrat 2004, S. 541 (Zif. 801)).

Problemen der regionalen Radizierung von Steuerquellen im deutschen Bundesstaat siehe auch Färber (2005, S. 152 ff.).

Abb. 5: Relative Finanzkraft der Stadtstaaten vor LFA i.e.S.

2005 - 2013



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, endgültige LFA-Abrechnungen bis 2010; aktualisierte vorläufige LFA-Abrechnung 2011; endgültige LFA-Abrechnung 2012; vorläufige LFA-Abrechnung 2013; Eigene Darstellung. © Forschungsstelle Finanzpolitik

Das *BIP* (in jeweiligen Preisen) in Hamburg ist bis 2012 gegenüber 2005 um insgesamt 12,2 % gewachsen, während das *BIP* in Deutschland im gleichen Zeitraum um 18,9 % gestiegen ist (AK VGRdL 2013). Dabei wuchs das *BIP* in den alten Ländern ohne Berlin zwischen 2005 und 2012 um insgesamt 18,7 % an. Zwar konnte Bremen gegenüber Hamburg ein leicht stärkeres *BIP*-Wachstum von insgesamt 13,1 % aufweisen und lag damit sogar über Hessen (+ 11,5 %), gleichwohl war die wirtschaftliche Entwicklung wie in Hamburg im Zeitraum von 2005 bis 2012 insgesamt unterdurchschnittlich. Anders zeigt sich die Entwicklung in Berlin. Hier konnte das *BIP* von 2005 bis 2012 um + 25,0 % zulegen, was auch den Spitzenwert im Vergleich mit den ostdeutschen Ländern ohne Berlin, die immerhin insgesamt um 18,7 % gewachsen sind, darstellt. Auch bei der Betrachtung des *BIP je Einwohner* zeigt sich für die drei Stadtstaaten ein differenziertes Bild. So wuchs das *BIP je Einwohner* in allen Ländern seit 2005 bis 2012 um insgesamt + 19,7 %, während das Wachstum des *BIP je Einwohner* in Hamburg nur + 8,1 % betrug. In Bremen stieg das *BIP je Einwohner* im gleich Zeitraum um + 13,5 %, während Berlin ein Wachstum von + 20,6 % aufweisen konnte und damit auf dem Niveau von Baden-Württemberg (+ 20,2 %) und Bayern (+ 20,9 %) und deutlich über Hessen (+ 11,3 %) lag.²

² Alle hier wiedergegebenen Werte zur *BIP*-Entwicklung sind der Statistik „*Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2012*. Reihe 1, Band 1“ des Arbeitskreises „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“ (AK VGRdL) (2013) entnommen.

Trotz der verhalten positiven wirtschaftlichen Entwicklung und des Anstieges der relativen Finanzkraft weist Berlin aber immer noch ein gewaltiges Finanzkraftdefizit auf, weshalb sicherlich der Schlussfolgerung von Eck, Rösel und Steinbrecher (2014) zuzustimmen ist, dass Berlin womöglich sexy, aber in jedem Fall weiterhin eher „arm“ ist. Zusätzlich weisen Eck, Rösel und Steinbrecher (2014, S. 29) auf die in Europa nahezu einzigartige Situation hin, dass in der Hauptstadtregion Berlin die Wirtschaftskraft der Hauptstadt unterhalb der nationalen Wirtschaftskraft liegt. Allerdings muss aber auch einschränkend berücksichtigt werden, dass durch die föderale Ausgestaltung der Bundesrepublik schon immer bestimmte bundespolitische Aktivitäten auch vor dem Hintergrund der Schaffung gleichwertiger Verhältnisse im Raum verteilt wurden, so dass, anders als in eher zentralistisch geprägten Mitgliedstaaten der EU, die Förderung einer zentralen Wirtschaftsregion unter Inkaufnahme eines stärkeren Gefälles zwischen zentraler Hauptstadtregion und dem restlichen Staatsgebiet nie das primäre Ziel der Bundespolitik auch nach der deutschen Wiedervereinigung war. Daher ist ein Vergleich der Hauptstadtregion Berlin mit anderen europäischen Hauptstadtregionen sicherlich nur eingeschränkt möglich.

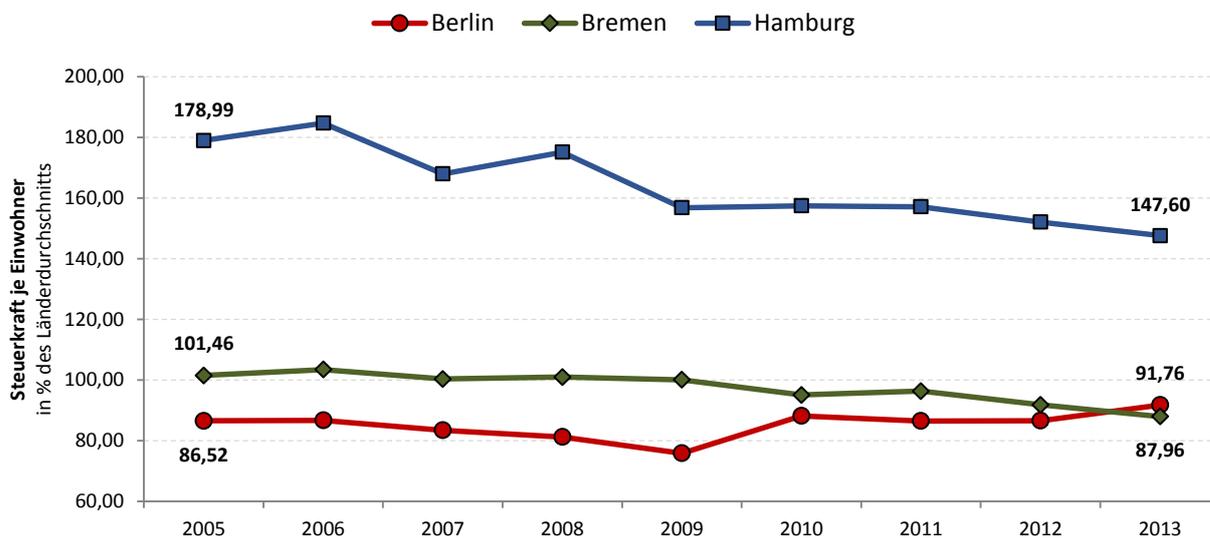
Ein ähnliches Bild der unterschiedlichen Entwicklung in den Stadtstaaten zeigt sich, wenn die Steuerkraft (je Einwohner) vor der horizontalen Verteilung des Länderanteils am Umsatzsteueraufkommen (USt-Verteilung) (§ 2 FAG i.V.m. Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG) betrachtet wird. Hierbei werden nur die „Steuern der Länder nach dem Aufkommen“ (dazu zählen nach § 7 Abs. 1 FAG die Landessteuern (bei der Grunderwerbsteuer nur die Steuerkraftzahl), die Landesanteile an Einkommensteuer und Körperschaftsteuer, die Landeseinnahmen aus der Gewerbesteuerumlage und die Kfz-Kompensationsbeträge) herangezogen. Damit bleibt auf dieser, dem LFA i.e.S. vorgelagerten, Stufe die gemeindliche Steuerkraftsituation ausgeblendet.

In Abbildung 6 ist die positive Entwicklung im Stadtstaat Berlin zu erkennen, wobei die Steuerkraft je Einwohner vor USt-Verteilung seit 2005 von 86,52 % des einwohnerbezogenen Länderdurchschnitts auf 91,76 % im Jahr 2013 angestiegen ist. Dabei liegt die Steuerkraft Berlins im Jahr 2013 vor der horizontalen Umsatzsteuerverteilung erstmalig sogar über der Steuerkraft Bremens, welche seit 2005 doch deutlich von 101,46 % auf 87,96 % gesunken ist. Seit 2010 erhält Bremen daher auch USt-Ergänzungsanteile nach § 2 Abs. 1 FAG (2013: 119,2 Mio. Euro) aufgrund der entstandenen Steuerschwäche. Im Jahr 2013 „profitiert“ der Stadtstaat Bremen zudem erstmalig von den gegenwärtigen Regeln zur horizontalen Steuerverteilung, da bislang für den Stadtstaat Bremen eine ausschließliche Verteilung des Länderanteils am Umsatzsteueraufkommen nach Einwohnern Mehreinnahmen innerhalb des sogenannten „Umsatzsteuerausgleichs“ (vgl. Thöne und Jacobs 2001, S. 32) bedeutet hätte und insofern der Stadtstaat Bremen bis 2012 einen negativen Saldo im Umsatzsteuerausgleich aufgewiesen hat. D.h., Bremen hat bis 2012 durch die geltenden USt-Verteilungsregeln weniger erhalten als bei einer Verteilung, die sich ausschließlich an den Einwohnern orientiert hätte. So lag der Saldo im Umsatzsteuerausgleich für Bremen noch im Jahr 2010 bei - 45,6 Mio. Euro, d.h. Bremen musste auf dieser Stufe des Länderfinanzausgleichssystems gegenüber einer

Verteilung des USt-Aufkommens zu 100 % nach Einwohnern auf 45,6 Mio. Euro verzichten. Im Ausgleichsjahr 2013 hat Bremen nun erstmalig durch die geltenden USt-Verteilungsregeln mehr (+ 26,0 Mio. Euro) erhalten als bei einer horizontalen USt-Verteilung, die sich ausschließlich am Einwohner orientiert.

Abb. 6: Steuerkraft¹⁾ der Stadtstaaten vor USt-Verteilung

2005 - 2013



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, endgültige LFA-Abrechnungen bis 2010; aktualisierte vorläufige LFA-Abrechnung 2011; endgültige LFA-Abrechnung 2012; vorläufige LFA-Abrechnung 2013; Eigene Darstellung. © Forschungsstelle Finanzpolitik

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

Der Stadtstaat Hamburg hat auf der Stufe der horizontalen USt-Verteilung gegenüber der Entwicklung in den anderen Ländern an Steuerstärke eingebüßt. Gleichwohl zeigt der Abstand zu den beiden anderen Stadtstaaten Berlin und Bremen, dass Hamburg eine nach wie vor hohe Steuerkraft (2013: 147,60 %) aufweist. Dies gilt auch im Vergleich zu den steuer- und finanzstarken Flächenländern, wenngleich sich in den zurückliegenden Jahren der Abstand beispielsweise zu Bayern (128,25 %) deutlich reduziert hat. Im Jahr 2005 lag die Steuerkraft Hamburgs mit 178,99 % immerhin fast 55%-Punkte über der Steuerkraft im Land Bayern (2005: 124,34 %).

Zusammenfassung

Die Entwicklung der Steuer- und Finanzkraft des Stadtstaates Berlin kann durchaus positiv gesehen werden. Immerhin ist eine leichte Verbesserung der Steuer- und Finanzkraftsituation zu beobachten, aus der letztlich auch eine leichte Verringerung des Anteils Berlins am LFA-Volumen resultiert. Gleichwohl bleibt das Konsolidierungsland Berlin auch mit Blick auf die Haushaltskonsolidierungsziele weiterhin massiv abhängig

vom bundesstaatlichen Finanzverteilungssystem bzw. von Transfers von außen. Eine weiterhin konsequent umzusetzende Anpassung der öffentlichen Ausgaben bleibt fiskalisch notwendig. Dabei muss jedoch auch der Spagat gelingen, im Haushaltskonsolidierungsprozess die zentralen stadtstaatlichen bzw. großstadttypischen Funktionen nicht zu gefährden. Die zu beobachtende Einnahmeentwicklung im Stadtstaat Berlin konnte die Konsolidierung jedoch sicherlich unterstützen. Jedenfalls konnte Berlin im Jahr 2013 einen positiven Finanzierungssaldo im öffentlichen Haushalt aufweisen.

Sowohl die Steuerkraft als auch die relative Finanzkraft vor LFA i.e.S. nimmt seit 2005 in den beiden westdeutschen Stadtstaaten Bremen und Hamburg ab. Beide Stadtstaaten erreichen im Ausgleichsjahr 2013 bei der relativen Finanzkraft den niedrigsten Wert seit der letzten Reform des Länderfinanzausgleichs, welche zum 1. Januar 2005 in Kraft getreten ist. Beide Stadtstaaten sollten daher aus eigenem Interesse mit Blick auf die langfristige Absicherung der Selbstständigkeit als deutsche Länder die Entwicklung aufmerksam zur Kenntnis nehmen. Auch wenn sicherlich durch den starken Nivellierungseffekt des eigentlichen Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne sowie der anschließenden Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen Steuer- und Finanzkraftschwächen zu einem Großteil ausgeglichen werden, so sollte gerade die Selbstständigkeit der Stadtstaaten auf einer wirtschaftlichen und darauf aufbauenden fiskalischen Grundleistungsfähigkeit aufbauen. Dabei sind dann alle Faktoren, welche die regionale Steuerkraft determinieren können, zu berücksichtigen. Hierzu zählen nicht zuletzt die bundesstaatlichen Steuerzuordnungs- und Verteilungsregeln sowie eigenverantwortliche und auch auf Wachstum der Wirtschafts- und Finanzkraft ausgerichtete Politikstrategien der Stadtstaaten.

André W. Heinemann

Literatur

Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (AK VGRdL) (2013), *Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2012*. Reihe 1, Band 1, Berechnungsstand: August 2012/ Februar 2013.

Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (AK VGRdL) (2013), *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder: Zusammenhänge, Bedeutung und Ergebnisse*. Stuttgart.

Eck, Alexander, Rösel, Felix und Johannes Steinbrecher (2014), Bundesgebiet Berlin statt Länderfinanzausgleich: Ein finanzieller Bumerang für die Geberländer, *ifo Dresden berichtet* 21 (1), 27-32.

Färber, Gisela (2005), Die regionale Inzidenz des deutschen Steuersystems, in Färber, Gisela (Hrsg.), *Das föderative System in Deutschland, Bestandsaufnahme, Reformbedarf und Handlungsempfehlungen aus raumwirtschaftlicher Sicht*. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 224, Hannover, 146-173.

Feld, Lars P. und Jan Schnellenbach (2012), Optionen für eine Reform des deutschen Finanzausgleichs, *Jahrbuch der Juristischen Gesellschaft Bremen*, Bd. 13, Edition Temmen, Bremen, 90-109.

Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG) in der Fassung der Bekanntmachung durch Artikel 5 des Gesetzes vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Aufbauhilfe“ und zur Änderung weiterer Gesetze vom 15. Juli 2013 (BGBl. I S. 2401).

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2011), *Verantwortung für Europa wahrnehmen*. Jahresgutachten 2011/2012, Wiesbaden.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2004), *Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland*. Jahresgutachten 2004/2005, Wiesbaden.

Thöne, Michael und Christian Jacobs (2001), *Länderfinanzausgleich in Deutschland: Analyse und umsetzungsorientierte Reformmodelle*. Duncker & Humblot, Berlin.