

Schwarz, Rot, Geld

Neuer bundesstaatlicher Finanzausgleich ab 2020

Analyse des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V. an der Universität Leipzig

Am 14. Oktober 2016 wurde eine Einigung zur Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen ab 2020 erzielt. Eine aktuelle Analyse untersucht die daraus resultierenden finanziellen Auswirkungen für Länder und Kommunen. Es profitieren alle Länder – einige jedoch mehr als andere.

Kernaussagen

Länder verzeichnen Mehreinnahmen – jedoch in unterschiedlichem Ausmaß: Das neue System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs führt im Jahr 2020 für alle Länder (einschließlich der kommunalen Ebene) zu Mehreinnahmen gegenüber einer simulierten Verlängerung der bestehenden Regelungen. Allerdings ist das Einnahmenwachstum von 2019 zu 2020 bei Berücksichtigung des Systemwechsels in hohem Maße ungleich verteilt. Während die einnahmestarken Länder überdurchschnittliche Zuwächse verzeichnen, profitieren die

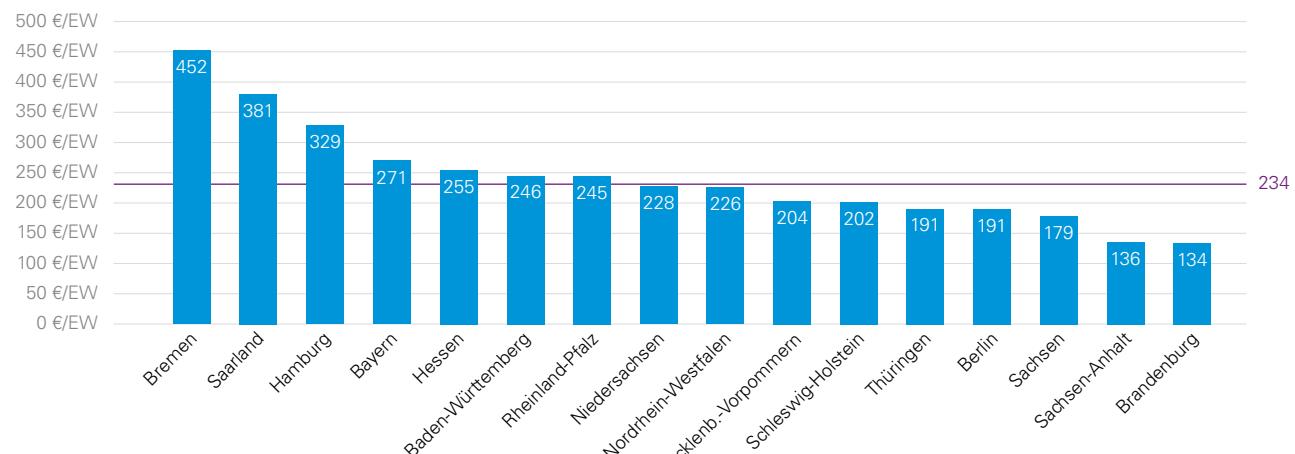
meisten einnahmeschwachen Länder tendenziell nur unterproportional. (Vgl. Abbildung 1 unten).

Der Bund gewinnt an Gewicht: Der Bund übernimmt deutlich höhere Lasten und die finanzielle Bedeutung der unmittelbaren horizontalen Solidarität zwischen den Ländern reduziert sich. Die finanzielle Verantwortung verschiebt sich damit von den finanzstarken Ländern in Richtung Bund.

Reformansprüche zum Teil unberücksichtigt: Weder bei der Fähigkeit des Systems, zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse beizutragen, noch bei der Transparenz sind Verbesserungen zu erwarten. Das neue Ausgleichskonzept ist nicht weniger komplex und von Sonderregelungen geprägt als das bestehende. Forderungen nach Reformen, etwa bei der Steuerzuordnung und -zerlegung vor der Umverteilung durch den Finanzausgleich, bleiben unberücksichtigt.

Verhandlungsausgang ist politische Leistung: Trotz der genannten Kritik ist es gelungen, nach langen Verhandlungen und mehrmaligen Verzögerungen zu einer Lösung zu gelangen. Angesichts der Interessenvielfalt der Akteure ist dies eine herausragende Leistung.

Abbildung 1: Ungleiches Einnahmenwachstum 2020 gegenüber 2019 bei Systemumstellung



■ beschlussrelevante Mehreinnahmen 2020 gegenüber 2019 (Land + kommunale Ebene)
(alle finanziell wirksamen Details der Einigung für 2020 berücksichtigt)

— durchschnittliche Mehreinnahmen (insgesamt)

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen auf der Basis der Steuerschätzung vom November 2016 und den Beschlussdetails vom 14. Oktober 2016.

Die Analyseergebnisse im Überblick

Die Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen gehört zu den wesentlichen politischen Zielsetzungen der laufenden Legislaturperiode. Gleichwohl unterliegt diese Zielsetzung einem komplexen Geflecht an politischen Nebenbedingungen, denn die Interessenlage der verhandelnden Akteure ist vielfältig. Zumindest vor diesem Hintergrund ist die am 14. Oktober 2016 erzielte Einigung zwischen den Regierungschefs von Bund und Ländern sowie dem Bundesfinanzminister ein politischer Erfolg.

Die vereinbarten Regelungen enthalten neben der Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab 2020 weitere finanzwirksame Elemente und sehen darüber hinaus wesentliche Änderungen in der Aufgabenwahrnehmung im Bundesstaat vor.

Die vorliegende Analyse (Redaktionsschluss: 15. November 2016) leistet einen Beitrag zur aktuellen Phase der Gesetzgebung und bewertet die Einigung aus finanzwissenschaftlicher Perspektive. Zu diesem Zweck werden anhand erprobter Methoden und Kennzahlen die finanziellen Effekte der vereinbarten Regelungen aufgezeigt.

Über die Analyse

Die Analyse zum neuen bundesstaatlichen Finanzausgleich ab 2020 wurde von KPMG unter Beteiligung des Instituts für den öffentlichen Sektor e. V. beauftragt und von den Autoren Thomas Lenk, Philipp Glinka und Oliver Rottmann am Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge an der Universität Leipzig verfasst.

Im Rahmen der Analyse wurden die finanziellen Auswirkungen der Einigung zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen vom 14. Oktober 2016 untersucht. Der Fokus liegt auf den Ländern, einschließlich der kommunalen Ebene. Untersuchungsschwerpunkte sind:

- Ein statischer Vergleich im Jahr 2020: neue Regelungen gemäß politischer Einigung gegenüber einer Fortschreibung der geltenden Regelungen
- Ein dynamischer Vergleich: 2020 (neue Regelungen gemäß politischer Einigung) gegenüber 2019 (bei letztmaliger Anwendung der geltenden Regelungen)

1 Der Bund gewinnt für den Finanzausgleich an Bedeutung

Im von der Ländergemeinschaft und dem Bund vereinbarten Reformmodell zum bundesstaatlichen Finanzausgleich gewinnt der Bund deutlich an Gewicht. Die systemische und finanzielle Bedeutung der unmittelbaren horizontalen Solidarität zwischen den Ländern reduziert sich, während das Gewicht von vertikalen Bundesergänzungszuweisungen zunimmt.

2 Die Einigung stärkt die Rechte des Bundes gegenüber den Ländern

Zugleich werden die Rechte des Bundes in der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben deutlich gestärkt. Die erzielte Einigung sieht vor, dass einige bedeutsame Kompetenzen von den Ländern auf den Bund übertragen werden. Dieser erhält künftig erweiterte Rechte in der Steuerverwaltung, im Bereich der Digitalisierung, bei gewährten Finanzhilfen im Rahmen von gesamtstaatlich bedeutsamen Investitionen und bei Mischfinanzierungstatbeständen. Darüber hinaus konnte der Bund seine Forderung durchsetzen, eine privatrechtlich strukturierte Infrastrukturgesellschaft zur Verwaltung der Bundesfernstraßen zu gründen.

3 Die Abhängigkeit der Länder vom Bund steigt

Die langfristigen Auswirkungen auf die Struktur des deutschen Föderalismus sind weitgehend ungewiss. Die höhere Bedeutung des Bundes für die Finanzausstattung der Länder sowie in der Aufgabenwahrnehmung schafft jedoch neue systemische Abhängigkeiten, aus denen auch auf anderen Verhandlungsgebieten eine politische Relevanz entstehen könnte. Es erscheint angesichts der gesteigerten Verantwortung des Bundes wahrscheinlich, dass dieser als föderaler Akteur künftig seine stärkere Stellung auch anderweitig gegenüber den Ländern geltend machen könnte.

4 Alle Länder erzielen Mehreinnahmen

Die Mehreinnahmen der Länder entstehen zulasten des Bundes: zum einen aufgrund eines höheren Länderanteils am Umsatzsteueraufkommen, zum anderen aufgrund einer Entlastung der finanzstarken Länder im horizontalen Ausgleich beziehungsweise deutlich höheren Zuweisungen vom Bund an die finanzschwachen Länder.

5

Auch die Finanzkraft der Kommunen könnte gestärkt werden

Die Kommunen sind keine unmittelbar Beteiligten im bundesstaatlichen Finanzausgleich. Als Bestandteil der Länder werden ihre Einnahmen jedoch zu weiten Teilen (im geltenden System zu 64 %, im Reformmodell zu 75 %) berücksichtigt. Zudem sollen künftig kommunale Finanzkraftlücken durch zusätzliche (Sonder-)Zuweisungen des Bundes zu einem gewissen Grad ausgeglichen werden. Der Ausgleich erfolgt zunächst auf der Länderebene. An den Mehreinnahmen der Länder partizipieren jedoch auch die Kommunen über verschiedene Kanäle. Zum einen führen Verbundquote und Gleichmäßigkeitsgrundsatz dazu, dass die Verbundmassen der landesinternen kommunalen Finanzausgleichssysteme direkt an die Einnahmen der Landesebene gekoppelt sind, wenn auch in unterschiedlichem Maße. Darüber hinaus eröffnen Mehreinnahmen der Länder auch neue finanzielle Spielräume für Förderprogramme oder weitere (Zweck-)Zuweisungen an die Kommunen.

Das Bundesprogramm im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes wird dauerhaft fortgesetzt. Zudem sollen künftig – unter Änderung des Grundgesetzes – die Mitfinanzierungskompetenzen des Bundes in der kommunalen Bildungsinfrastruktur finanzschwacher Kommunen gestärkt werden. Dies wird durch den Gesetzgeber neben weiteren Aspekten der Aufgabenerfüllung und Einnahmendistribution noch zu konkretisieren sein.

6

Reform kann Auseinanderdriften der Ländereinnahmen trotzdem nicht auffangen

Dem Trend der Zunahme der Ungleichverteilung von allgemeinen Deckungsmitteln und insgesamt zur Verfügung stehenden Einnahmen im Zeitverlauf können die im Rahmen der Einigung beschlossenen Regelungen in ihrer Gesamtheit nicht spürbar entgegenwirken. Dies bestätigt eine vertiefende Untersuchung der beiden Jahre, die der Systemwechsel unmittelbar erfasst. Werden die bestehenden Gesetze für das Jahr 2019 und die im Rahmen der Verhandlungen vereinbarten Regelungen für das Jahr 2020 zugrunde gelegt und folglich der Übergang vom geltenden zum künftigen System in einem realistischen Szenario simuliert, zeigt sich, dass zwar alle Länder über Mehreinnahmen verfügen werden, jedoch in deutlich verschiedener Ausprägung. Während die einnahmestarken Länder überproportionale Einnahmenzuwächse verzeichnen, liegen die Mehreinnahmen der meisten einnahmeschwachen Länder tendenziell unter dem bundesdurchschnittlichen Einnahmenzuwachs im Jahresvergleich.

7

Bei der primären Steuerzuordnung wurde eine Reformchance verpasst

Änderungen zur Steuerzuordnung zwischen den Ländern werden im Reformmodell nicht vorgeschlagen. Die Steuerzuordnung und -zerlegung, also die Regelungen, bevor durch den Finanzausgleich Mittel umverteilt werden, bleiben damit unverändert, obwohl es zahlreiche Forderungen nach einer Reform gab. So könnte zum Beispiel eine unmittelbare Kopplung der Steuerzuordnung (der Gemeinschaftssteuern mit Ausnahme der Umsatzsteuer) an die tatsächliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Länder die Ungleichverteilung der Einnahmen bereits vor Finanzausgleich signifikant und sachbegründet reduzieren. Folglich müsste weniger ausgeglichenen werden. Diese Chance, die Steuerzuordnung leistungsgerechter, sachgemäßer und transparenter zu organisieren und damit auch das Finanzausgleichssystem als Ganzes weniger konfliktanfällig zu gestalten, scheint man jedoch verpasst zu haben.

8

Die Einigung ist ein Meilenstein, aber inhaltlich kein großer Wurf

Die erzielte Einigung ist der bisher wichtigste Meilenstein in einer langen Verhandlungsgeschichte, die durch mehrmalige zeitliche Verzögerungen, inhaltliche Revisionen und verfestigte föderale Konflikte gekennzeichnet ist. Sie erhöht die Planungssicherheit für die Finanzpolitik der föderalen Akteure. Doch die hohen Ansprüche an eine Reform („grundlegende Neugestaltung“, „großer Wurf“, „Mehr Transparenz und Leistungsgerechtigkeit“ etc.), die von Wissenschaft und Praxis vielfach formuliert wurden, bleiben angesichts vorherrschender finanziell-pragmatischer Verhandlungszwänge in vielerlei Hinsicht unerfüllt.

Kontakt

KPMG AG
Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

Klingelhöferstr. 18
10785 Berlin

Mathias Oberndörfer
Bereichsvorstand Öffentlicher Sektor
T + 49 30 2068-4971
moberndoerfer@kpmg.com

www.kpmg.de

www.kpmg.de/socialmedia



Die enthaltenen Informationen sind allgemeiner Natur und nicht auf die spezielle Situation einer Einzelperson oder einer juristischen Person ausgerichtet. Obwohl wir uns bemühen, zuverlässige und aktuelle Informationen zu liefern, können wir nicht garantieren, dass diese Informationen so zutreffend sind wie zum Zeitpunkt ihres Eingangs oder dass sie auch in Zukunft so zutreffend sein werden. Niemand sollte aufgrund dieser Informationen handeln ohne geeigneten fachlichen Rat und ohne gründliche Analyse der betreffenden Situation.

© 2016 KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, ein Mitglied des KPMG-Netzwerks unabhängiger Mitgliedsfirmen, die KPMG International Cooperative („KPMG International“), einer juristischen Person schweizerischen Rechts, angeschlossen sind. Alle Rechte vorbehalten. Printed in Germany. Der Name KPMG und das Logo sind eingetragene Markenzeichen von KPMG International.