

David Bauer, Joachim Ragnitz und Felix Rösel*

Langfristige Auswirkungen der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bis 2030 – Eine Simulationsstudie

Bund und Länder haben sich am 14. Oktober 2016 auf eine grundsätzliche Neuregelung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen verständigt. Die Neuregelung sieht hierzu zahlreiche Änderungen der gegenwärtig bestehenden Ausgleichsregelungen vor. In diesem Beitrag wird auf Basis einer eigenen Wachstums- und Steuereinnahmeprojektion die langfristige Dynamik des neuen Finanzausgleichsmodells untersucht. Es wird hierbei gezeigt, dass das neue Modell der Entwicklung regionaler Disparitäten leicht entgegenwirkt: Ein gegenüber dem Bundesdurchschnitt unterproportionaler Zuwachs der Wirtschaftskraft je Einwohner von 1 000 Euro geht im Durchschnitt mit einem Anstieg der Nettozahlungen aus dem Länderfinanzausgleich von 55 bis 70 Euro je Einwohner einher.

EINLEITUNG

Bund und Länder haben sich am 14. Oktober 2016 auf eine grundsätzliche Neuregelung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen verständigt.¹ Die Neuregelung soll den Anschluss zu den bestehenden Regelungen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bilden, die mit dem 31. Dezember 2019 außer Kraft treten. Hierzu zählen etwa das Finanzausgleichsgesetz, das Maßstäbengesetz und das Entflechtungsgesetz. Die vereinbarte Neuregelung entspricht mit wenigen Änderungen einem Vorschlag der Ministerpräsidentenkonferenz vom 3. Dezember 2015.

Der nunmehr zwischen Bund und Ländern abgestimmte Reformvorschlag sieht zahlreiche Änderungen an den gegenwärtig bestehenden Ausgleichsregelungen vor, die wir in diesem Beitrag zunächst grob umreißen.² Auf Basis einer eigenen Wachstums- und Steuereinnahmeprojektion simulieren wir anschließend die langfristige Dynamik des neuen Finanzausgleichsmodells mit Blick auf die Ausgleichszahlungen in den Jahren 2020 und 2030. Wir zeigen hierbei, dass das neue Modell der Entwicklung regionaler Disparitäten zumindest leicht entgegenwirkt: Ein gegenüber dem Bundesdurchschnitt unterproportionaler Zuwachs der Wirtschaftskraft je Einwohner von 1 000 Euro geht im Durchschnitt mit einem Anstieg der Nettozahlungen aus dem Länderfinanzausgleich von 55 bis 70 Euro je Einwohner einher. Um im Rahmen des neuen Länderfinanzausgleichs regionale Disparitäten nochmals stärker zu adressieren, wäre beispielsweise eine Verteilung der für unterproportionale Gemeindefinanzkraft und Forschungsförderung geschaffenen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nach unterproportionaler Wirtschaftskraft zu erwägen.

NEUREGELUNG DER BUND-LÄNDER-FINANZBEZIEHUNGEN

Die geplante Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen sieht im Vergleich zum bestehenden System insbesondere folgende Änderungen vor:³

- Integration von „Umsatzsteuervorwegausgleich“ und Länderfinanzausgleich im engeren Sinne in einer einzigen Ausgleichsstufe mit Verteilung der Länderanteile an der Umsatzsteuer nach Einwohnerzahl und anschließendem linearen Ausgleichstarif von 63 % der Ausgleichsmesszahl;
- Anrechnung der Förderabgabe zu 33 % (bisher: 100 %) sowie der Gemeindefinanzkraft zu 75 % (bisher: 64 %);
- neue Ausgleichstarife bei der Gewährung von Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) sowie der neu geschaffenen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) für unterproportionale Gemeindefinanzkraft und Forschungsförderung;⁴
- Gewährung von Sanierungshilfen des Bundes an die Bundesländer Bremen und Saarland in Höhe von jeweils 400 Mill. Euro jährlich.

Die Neuregelung beinhaltet überdies weitere Elemente wie zum Beispiel eine Erhöhung der SoBEZ für überproportionale Kosten der politischen Führung an Brandenburg, eine Beibehaltung der SoBEZ für strukturelle Arbeitslosigkeit sowie Vereinbarungen bezüglich des GVFG-Bundesprogramms und der Finanzhilfen des Bundes für Seehäfen. Die bis 2019 mehreren Ländern gewährten Konsolidierungshilfen laufen wie geplant aus.

Schließlich erfolgt eine „teildynamisierte“ Neuordnung von Teilen des Umsatzsteueraufkommens vom Bund an die Länder (2,6 Mrd. Euro als nominaler Fixbetrag, weitere Teile „dynamisch“ bzw. abhängig vom Aufkommen der Umsatzsteuer, zum Beispiel im Jahr 2019 ca. 1,42 Mrd. Euro). Insgesamt führt die beabsichtigte Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu einer Umverteilung vom Bund an die Länder in Höhe von 9,5 Mrd. Euro, bezogen auf das Jahr 2019. Wichtiger ist indes, dass die Mechanik der Umverteilung zwischen den Ländern grundlegend verändert wird. Insbesondere die langfristigen Auswirkungen dieser Regelungen sind bisher unbekannt und sollen in diesem Beitrag näher untersucht werden.⁵

* Prof. Joachim Ragnitz ist stellvertretender Geschäftsführer, David Bauer und Felix Rösel sind Doktoranden der Niederlassung Dresden des ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

ANALYSE

Im Zentrum unserer Analyse steht die Sensitivität der neuen Finanzausgleichsregelungen gegenüber regionalen Disparitäten, die sich insbesondere in Wirtschaftskraftunterschieden manifestieren. Wir projizieren für die Jahre 2020 und 2030 die Wirtschaftskraft der einzelnen Länder, das hieraus abgeleitete Steueraufkommen sowie schließlich die Nettoausgleichszahlungen im Länderfinanzausgleich entsprechend der geplanten Neuregelung. Im Einzelnen wird zunächst mittels eigener Projektionsrechnungen das Bruttoinlandsprodukt (BIP) unter Normalauslastung der Volkswirtschaft (Produktionspotenzial) für die einzelnen Bundesländer bis zum Jahr 2030 ermittelt. Die Projektionsrechnung beruht dabei auf der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (Variante G1-L1-W2) des Statistischen Bundesamtes (2015). Aus dem BIP leiten wir das originäre Steueraufkommen der Länder und der Gemeinden ab. Außerdem projizieren wir ausgehend hiervon das Aufkommen der Umsatzsteuer sowie der Förderabgabe (zum Vorgehen vgl. ausführlich Lenk et al. 2016).⁶ Auf Basis der Projektionsergebnisse berechnen wir anschließend die im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs geleisteten Nettozahlungen für alle Länder für die Jahre 2020 und 2030.⁷ Allerdings bleiben hierbei mögliche Rückkopplungseffekte von Länderfinanzausgleich und BIP unberücksichtigt. Infolge der zusätzlichen jährlichen Zahlungen des Bundes von rund 10 Mrd. Euro werden alle Länder – auch die finanzstarken Länder – bessergestellt. Können die finanzstarken Länder ihre zusätzlichen Einnahmen zur Gene-

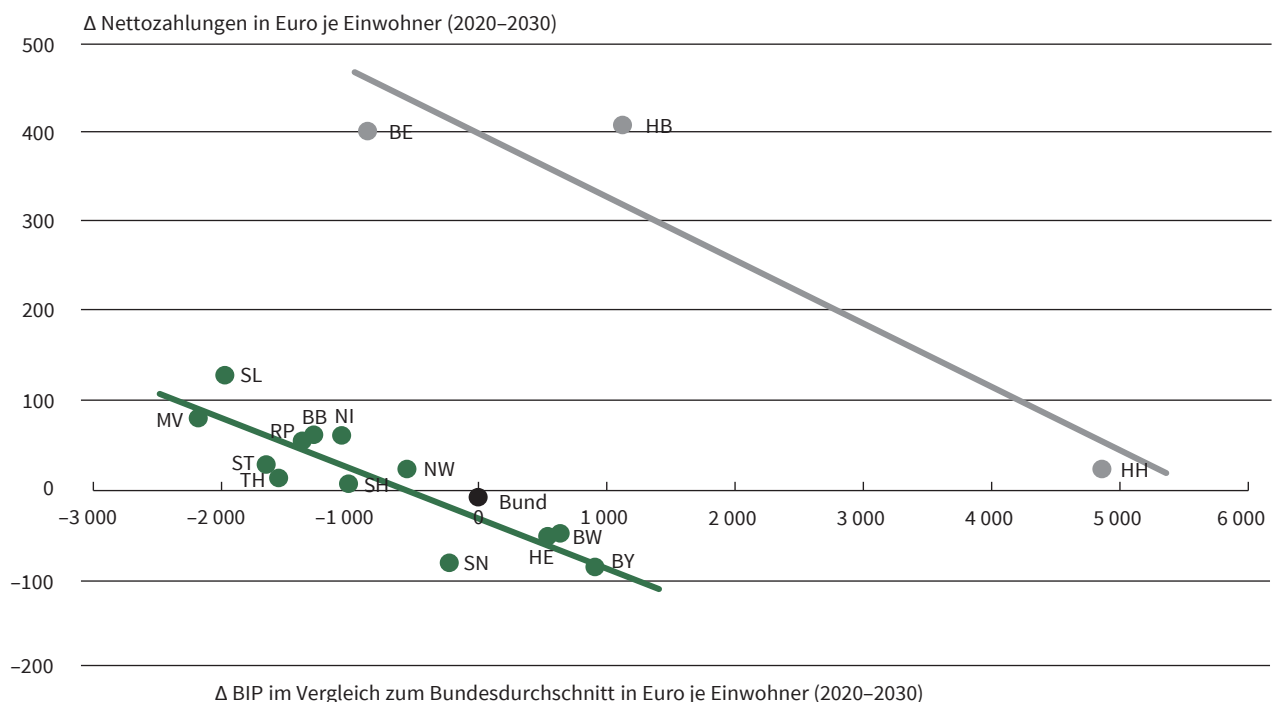
rierung weiterer Wachstumsimpulse einsetzen, könnte dies bestehende Disparitäten zusätzlich verstärken.

Um die Sensitivität des neuen Finanzausgleichs auf regionale Disparitäten zu testen, stellen wir das projizierte Wirtschaftswachstum zwischen 2020 und 2030 (Zuwachs des BIP je Einwohner) den Änderungen in den Nettozahlungen im Finanzausgleich je Einwohner im gleichen Zeitraum gegenüber. Ein unterproportionaler BIP-Anstieg entspricht einem Zurückbleiben hinter dem bundesweiten Wachstumstrend; überproportionale Steigerungen implizieren überdurchschnittliche Wohlstandszuwächse. Wir untersuchen, wie die Nettozahlungen im Länderfinanzausgleich auf diese Entwicklungen „reagieren“ bzw. einer möglichen Disparitätenbildung entgegenwirken. Dies wäre dann der Fall, wenn ein unterproportionaler Anstieg der Wirtschaftskraft mit steigenden Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich einherginge (und umgekehrt). Wir testen, ob ein solcher Zusammenhang besteht und ob dieser statistisch signifikant ist.

Abbildung 1 zeigt das Kernergebnis der Analyse. Stadtstaaten, Flächenländer und Bund sind hierbei jeweils getrennt dargestellt. Auf der horizontalen Achse ist der Zuwachs des BIP je Einwohner zwischen 2020 und 2030 im Vergleich zum bundesdurchschnittlichen Zuwachs abgetragen. Werte größer null stellen einen überproportionalen Anstieg der Wirtschaftskraft dar, Werte kleiner null implizieren unterdurchschnittliche BIP-Zuwächse. Überdurchschnittliche Zuwächse lassen sich für Baden-Württemberg, Bayern und Hessen sowie Bremen und Hamburg beobachten. Für alle anderen Länder ergibt unsere Projektionsrechnung einen unterdurchschnittlichen Zuwachs des BIP je Einwohner. Auf der vertikalen Achse wird die Entwick-

Abb. 1

Änderung von Wirtschaftskraft und Nettozahlungen aus dem Länderfinanzausgleich entsprechend der geplanten Neuregelung von 2020 auf 2030



Anmerkung: In der Darstellung wird der projizierte Zuwachs des BIP je Einwohner zwischen 2020 und 2030 in % im Vergleich zum Zuwachs im Bundesdurchschnitt (horizontale Achse) gegen den projizierten Zuwachs der Nettozahlungen je Einwohner aus Länderfinanzausgleich (Umsatzsteuerumverteilung, Allgemeine BEZ sowie SoBEZ für unterproportionale Gemeindefinanzkraft und Forschungsförderung) im gleichen Zeitraum (vertikale Achse) abgetragen. Die eingezeichneten Geraden beschreiben den jeweiligen Trend für Flächenländer und Stadtstaaten.

Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

lung der Nettozahlungen aus dem Länderfinanzausgleich abgetragen. Wir stellen hierbei dar, wie sich die Nettozahlungen je Einwohner aus Umsatzsteuerumverteilung, Allgemeinen BEZ sowie SoBEZ für unterproportionale Gemeindefinanzkraft und Forschungsförderung zwischen 2020 und 2030 entwickeln.⁸ Mit Ausnahme von Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Sachsen projizieren wir für alle Länder einen Anstieg der Nettozahlungen je Einwohner aus dem Länderfinanzausgleich zwischen 2020 und 2030. Dies kann einerseits eine Zunahme der empfangenen Zahlungen bedeuten. Beispielsweise nehmen die empfangenen Zahlungen in Mecklenburg-Vorpommern um rund 80 Euro je Einwohner zu. Auch die Nettozahlungen von Hamburg steigen an; in diesem Fall bedeutet dies einen Rückgang der geleisteten Zahlungen. Die Nettozahlungen des Bundes stagnieren im Projektionszeitraum weitgehend.

Die eingezeichneten Geraden in Abbildung 1 stellen nunmehr einen Zusammenhang zwischen Wirtschaftskraftentwicklung und Änderung der Nettozahlungen im Projektionszeitraum her. Hierbei zeigt sich sowohl für die Stadtstaaten als auch für die Flächenländer ein deutlich negativer Zusammenhang: Ein gegenüber dem Bundesdurchschnitt unterproportionaler Zuwachs der Wirtschaftskraft von 1 000 Euro je Einwohner geht im Durchschnitt mit einem Anstieg der Nettozahlungen aus dem Länderfinanzausgleich von ca. 55 Euro je Einwohner (Flächenländer) bzw. ca. 70 Euro je Einwohner (Stadtstaaten) einher. Die betragsmäßig sehr hohen Korrelationskoeffizienten von $-0,87$ (Flächenländer) und $-0,93$ (Stadtstaaten) untermauern den Zusammenhang. Die Korrelationskoeffizienten sind auf dem 1%-Niveau statistisch signifikant. Auch zwischen der Entwicklung der Bevölkerungszahl und den Pro-Kopf-Nettozahlungen im Länderfinanzausgleich ergibt sich ein negativer Zusammenhang (hier nicht dargestellt). Der neue Länderfinanzausgleich wirkt damit der Entwicklung regionaler Disparitäten leicht entgegen.

ALTERNATIVEN

Im Folgenden diskutieren wir einen ergänzenden Vorschlag zur Neuregelung des Länderfinanzausgleichs, der die Rolle regionaler Disparitäten nochmals verstärkt in den Blick nehmen würde. Denkbar wäre eine Verteilung der neu eingeführten Forschungsförderungs-SoBEZ nach unterproportionaler Wirtschaftskraft. Investitionen in Forschung und Entwicklung fördern eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung und wären damit ein ideales Instrument zum langfristigen Abbau von Disparitäten. Für den Bund wäre beispielsweise ein Ausgleich von 0,1 % des Fehlbetrages an 99,75 % der Wirtschaftskraft (BIP je Einwohner) anstelle der bisher geplanten Ausgestaltung der Forschungsförderungs-SoBEZ etwa aufkommensneutral. Allerdings wird aufgrund des geringen Volumens der Forschungsförderungs-SoBEZ die Gesamtverteilung durch den Länderfinanzausgleich nur unwesentlich verändert.

Als weitergehende Alternative wäre daher eine vollständige Ersetzung von Forschungsförderungs-SoBEZ und SoBEZ für unterproportionale Gemeindefinanzkraft durch SoBEZ zu erwägen, die 2,1 % des Fehlbetrages an 85 % der Wirtschaftskraft (BIP je Einwohner) ausgleichen (Wirtschaftskraft-SoBEZ). Dies wäre für den Bund ebenfalls etwa aufkommensneutral, könnte den Beitrag des Finanzausgleichs zum Ausgleich regionaler Disparitäten jedoch weiter erhöhen. Ein unterproportio-

ner Zuwachs des BIP je Einwohner eines Flächenlandes von 1 000 Euro zwischen 2020 und 2030 würde durch höhere Nettozahlungen im Länderfinanzausgleich von rund 60 Euro je Einwohner kompensiert werden (beschlossene Regelung: 55 Euro je Einwohner). In jedem Fall bleiben jedoch die Verteilungseffekte innerhalb der Länder unklar. Eine zielgerichtete weitere Verteilung auf Ebene der Gemeinden und Gemeindeverbände bleibt den kommunalen Finanzausgleichssystemen der Länder vorbehalten, die an die Neuregelung des Länderfinanzausgleichs anzupassen wären.

FAZIT

Bund und Länder haben sich am 14. Oktober 2016 auf eine grundsätzliche Neuregelung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen verständigt. Wir haben gezeigt, dass das neue Finanzausgleichsmodell der Entwicklung regionaler Disparitäten leicht entgegenwirkt. Um im Rahmen des neuen Länderfinanzausgleichs regionale Disparitäten nochmals stärker zu adressieren, wäre eine Verteilung der neu geschaffenen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für die Forschungsförderung nach unterproportionaler Wirtschaftskraft zu erwägen. Inwieweit weitergehende Maßnahmen, zum Beispiel im Bereich der räumlichen Verteilung der Ausgaben des Bundes, bestehende regionale Disparitäten reduzieren könnten, bleibt der weiteren Forschung vorbehalten.

REFERENZEN

- Büttner, T. und T. Görbert (2016), Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs: Umverteilungs- und Verbleibeffekte, *Wirtschaftsdienst* 96 (11), S. 818–824.
- Lenk, T., Glinka, P., Ragnitz, J., Bauer, D., Frei, X., Rösel, F. und J. Steinbrecher (2016), Auswirkungen des Modells der Ministerpräsidentenkonferenz zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen vom 3. Dezember 2015, Gutachten im Auftrag der SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag, Leipzig; Dresden.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2015), Bevölkerungsentwicklung in den Bundesländern bis 2060 – Ergebnisse der 13. koordinierten Bevölkerungsvorberechnung 2015, Wiesbaden.

- Das Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab dem Jahr 2020 sowie weitere Änderungen haushaltsrechtlicher Vorschriften sind am 2. Juni 2017 einstimmig vom Bundesrat beschlossen worden (Drs. 431/17)
- Der vorgelegte Beitrag ist die gekürzte Fassung einer im Erscheinen befindlichen Studie für die FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG.
- Vgl. Gesetzesentwürfe der Bundesregierung (BR-Drs. 769/16 und 814/16).
- Die jeweiligen Ausgleichsquoten betragen bei den Allgemeinen BEZ 80 % der Fehlbeträge an 99,75 % der Ausgleichsmesszahl, bei den Gemeindefinanzkraftzuweisungen 53,5 % der Fehlbeträge an 80 % der Gemeindefinanzkraft sowie bei den Forschungsförderungs-SoBEZ 35 % der an 95 % des durchschnittlich von den Ländern vereinbarten Forschungs-Nettozuflusses bestehenden Fehlbetrages; als Forschungs-Nettozufluss wird dabei der Nettozufluss je Einwohner an Forschungsfördermitteln des Bundes in der von der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz für das dem Ausgleichsjahr sieben Jahre vorausgehende Jahr festgestellten Höhe definiert.
- Büttner und Görbert (2016) untersuchen die neuen Mechanismen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Eine Bewertung der Neuregelungen aus unterschiedlichen Blickwinkeln findet sich in Ausgabe 24/2016 des ifo Schnelldienstes.
- Wir aktualisieren den Datensatz dahingehend, dass wir das jeweilige Steueraufkommen ab 2015 mit den von Lenk et al. (2016) ermittelten Wachstumsraten fortschreiben.
- Die im Beschluss der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern am 14. Oktober 2016 in Berlin ausgewiesenen Forschungsförderungs-SoBEZ schreiben wir mit dem Umsatzsteueraufkommen fort.
- Wir berücksichtigen hierbei nicht die SoBEZ für erhöhte Kosten politischer Führung und strukturelle Arbeitslosigkeit sowie die Sanierungshilfen für Saarland und Bremen.