

Spätestens im Jahr 2020 müssen alle Länder ihre Haushalte strukturell ausgleichen. Zeitgleich muss wegen des Auslaufens der jetzigen Regelungen eine Neuordnung des nach Artikel 107 GG verpflichtend vorgegebenen Finanzausgleichs in Kraft getreten sein. Von einem angemessenen Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder im Sinne des Artikels 107 (2) GG kann dabei nur dann gesprochen werden, wenn alle 16 Länder prinzipiell (d.h. bei vollständiger Ausschöpfung ihrer Konsolidierungsmöglichkeiten) in die Lage versetzt werden, die Schuldenbremse einzuhalten. Eine Analyse der jeweiligen Ausgangssituation des Jahres 2012 der einzelnen Länder (einschließlich ihrer Kommunen) und der zur Einhaltung der Schuldenbremse im Jahr 2020 notwendigen Konsolidierungspfade zeigt, dass eine signifikante Reduzierung der Ausgleichsintensität des föderalen Finanzausgleichs kaum möglich sein dürfte. Denn schon bei einer Beibehaltung der jetzigen Ausgleichsintensität dürften mehrere Länder nicht bzw. nur unter äußersten Anstrengungen in der Lage sein, ihre Haushalte strukturell auszugleichen. Bei der anstehenden Neuordnung des Finanzausgleichs geht es deshalb weniger um eine Reduzierung der Ausgleichsintensität, sondern vor allem um die Beseitigung offensichtlicher Inkonsistenzen und eine deutliche Verringerung der Komplexität. Die dringend notwendige Einführung von Zuschlagsrechten bei der Einkommensteuer hat nur dann eine Chance auf Umsetzung, wenn sie nicht mit einer gleichzeitigen Absenkung der Ausgleichsintensität verbunden wird.

Die Vorgaben der Schuldenbremse

Spätestens ab dem Jahr 2020 müssen alle 16 Länderhaushalte strukturell ausgeglichen sein. Die fünf Länder, die Konsolidierungshilfen erhalten (Bremen, Saarland, Berlin, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt) müssen ihre Ausgangsdefizite des Jahres 2010 bis zum Jahr 2020 in zehn gleichen Schritten auf null reduzieren. Die anderen elf Länder sollen ihre Haushalte so gestalten, dass sie im

* Prof. Dr. Ingolf Deubel ist Finanzminister a.D. des Landes Rheinland-Pfalz.

Jahr 2020 die Schuldenbremse einhalten können. Der Stabilitätsrat hat die Aufgabe, diesen Prozess zu überwachen und ggf. steuernd einzugreifen. Insbesondere entscheidet er über die jährliche Freigabe der Konsolidierungshilfen.

Die Kommunen sind formal nicht in die Schuldenbremse einbezogen, aber bereits aufgrund der jeweiligen Gemeindeordnungen rechtlich verpflichtet, zumindest ihre Verwaltungs- bzw. Ergebnishaushalte strukturell auszugleichen. Ein strukturell ausgeglichener Ergebnishaushalt stellt dabei eine besonders hohe Hürde dar, weil dazu auch die Abschreibungen und die zu bildenden Rückstellungen erwirtschaftet werden müssen. Die überjährige Aufnahme von Kassenkrediten ist den Kommunen prinzipiell untersagt, aber in etlichen Ländern wurde (und wird zum Teil auch heute noch) diese eindeutige Rechtslage nicht in der rechtlich gebotenen Weise umgesetzt. Investitionskredite dürfen die Kommunen – so ist zumindest die Rechtslage – nur dann aufnehmen, wenn die zukünftige Erwirtschaftung von Zins und Tilgung als gesichert anzusehen ist.

Außerdem sind die Vorgaben des europäischen Fiskalpakts zu beachten. Danach darf das gesamtstaatliche strukturelle Defizit von Bund, Ländern, Gemeinden und der Sozialversicherung – zumindest solange die Schuldenstandsquote in Deutschland den Wert von 60% übersteigt – maximal 0,5% des BIP betragen. Schon von daher sind auch die Kommunen in das bereits geltende Regime der Schuldenbegrenzung einbezogen.

Im Verhältnis zwischen den einzelnen Ländern und ihren Kommunen existieren zudem eine Vielzahl verfassungsrechtlicher Vorgaben, die es den Ländern prinzipiell untersagen, ihre eigenen Haushalte zu Lasten ihrer Kommunen zu konsolidieren. Soweit die Länder überhaupt in der Lage sind, ihre eigenen Haushalte strukturell auszugleichen, müssen sie deshalb die Volumina der kommunalen Finanzausgleiche so bemessen, dass auch die Kommunen in ihrer jeweiligen Gesamtheit ihre Haushalte strukturell ausgleichen können.



Ingolf Deubel*

Die Konsolidierungspfade der Länder und ihrer Kommunen bis zum Jahr 2020

Die Einhaltung der Schuldenbremse im Jahr 2020 setzt voraus, dass die Ausgabenentwicklung der (Kern-)haushalte in den einzelnen Ländern und ihren Kommunen so gesteuert wird, dass die voraussichtlichen Einnahmen des Jahres 2020 zur Finanzierung dieser Ausgaben ausreichen. Dabei wird davon ausgegangen, dass der Finanzierungssaldo der Extrahaushalte im Jahr 2020 jeweils durch entsprechende Ausgleichsleistungen aus den Kernhaushalten einen Wert von null annimmt.

Um für alle 16 Länder und ihre Kommunen zu überprüfen, ob und unter welchen Voraussetzungen die Schuldenbremse im Jahr 2020 genau eingehalten werden kann, ist ein in sich konsistentes Projektionsmodell entwickelt worden.¹ Ausgangspunkt sind dabei die Ergebnisse der Kassenstatistik des Jahres 2012. Für die Projektion werden folgende Annahmen getroffen:

- Unveränderte Regeln des föderalen Finanzausgleichs (Ausnahme: Annahme einer Absenkung der Sonderbedarfsergänzungszuweisungen für strukturelle Arbeitslosigkeit von 777 Mill. Euro im Jahr 2014 auf 400 Mill. Euro im Jahr 2020).²
- Fortschreibung der 12. koordinierten Bevölkerungsvorberechnung durch Berücksichtigung der Zensusergebnisse und der Wanderungssalden der einzelnen Länder 2012.³
- Schätzwerte für die Gesamtsteuereinnahmen der Länder und der Gemeinden für das Jahr 2020 auf der Basis einer Fortschreibung der Schätzwerte für das Jahr 2018 aus der Steuerschätzung vom November 2013 mit jährlich 3% für die Länder und 3,5% für die Gemeinden.⁴
- Regionalisierung dieser Steuereinnahmen für das Jahr 2020 auf der Basis einer Trendextrapolation der Anteile der einzelnen Länder und ihrer Gemeinden der Jahre 2005–2012.⁵
- Konstantes Verhältnis aus der kommunalen Steuerkraft (mit einheitlichen Hebesätzen entsprechend dem Niveau des Jahres 2012) und den tatsächlichen Steuereinnahmen (entsprechend den tatsächlichen Hebesätzen des Jahres 2012).⁶
- Linearer Abbau der negativen und positiven Finanzierungssalden der Kernhaushalte des Jahres 2012 der Länder und ihrer Kommunen bis zum Jahr 2020 (wird zur Projektion der Schuldenstände und der Zinsbelastungen des Jahres 2020 benötigt).⁷
- Annahme eines durchschnittlichen Zinssatzes für die Schulden der Länder und ihrer Gemeinden in den Kernhaushalten von 3,5% im Jahr 2020.
- Versorgungslasten der einzelnen Länder und ihrer Gemeinden 2020 in Anlehnung an die Projektionen von Raffelhüschen.⁸
- Sonstige Zuweisungen des Bundes im Jahr 2020 auf dem Niveau des Jahres 2012 bei ersatzlosem Fortfall der überproportionalen Leistungen für die neuen Länder aus dem Korb II.⁹
- Halbierung der geplanten überproportionalen EU-Förderung für die neuen Länder in der kommenden Förderperiode von 64% auf 32% der Leistungen der Förderperiode 2007–2013 bei Beibehaltung der sonstigen laufenden und investiven Zuschüsse durch die EU.¹⁰

Auf der Basis der obigen Annahmen lassen sich die Steuerkraft (mit einheitlichen Hebesätzen) und die Steuereinnahmen (mit tatsächlichen Hebesätzen der Gemeinden in den einzelnen Ländern) vor und nach dem föderalen Finanzausgleich relativ problemlos projizieren. Zur Ermittlung der Ausgleichszahlungen zwischen den Geber- und den Nehmerländern und der ergänzenden Zuweisungen des Bundes wird dabei die kommunale Steuerkraft entsprechend der aktuellen Rechtslage nur zu 64% berücksichtigt. Da den Gemeinden jedoch nicht nur die eingerechneten 64% der Steuerkraft, sondern natürlich die gesamten 100% zur Verfügung stehen, werden in den folgenden Abbildungen immer die vollständigen Steuereinnahmen der Gemeinden dargestellt.

Falls sich die Systematik des föderalen Finanzausgleichs nicht oder nur sehr geringfügig verändert, lassen sich die relativen Werte des Jahres 2020 für die einzelnen Länder ziemlich genau projizieren, während die absoluten Werte natürlich – je nach der wirtschaftlichen Entwicklung bis zum Jahr 2020 – gegenüber den projizierten Werten stark nach oben oder unten abweichen können. Um die Auswirkungen des Solidarpakts II im Jahr 2012 und der »Stadtstaatenveredlung« von 135% nicht in die berechneten Durchschnittswerte eingehen zu lassen, wird jeweils der gewichtete Durchschnitt pro Einwohner der alten Flächenländer auf 100% normiert.

Auf dieser Basis ergeben sich im Jahr 2020 die Projektionswerte in Abbildung 1 für die konsolidierte Steuerkraft (bei einheitlichen Hebesätzen) bzw. Steuereinnahmen (bei tatsächlichen Hebesätzen).

¹ Für eine vertiefende Darstellung der Methodik vgl. Detemple, Michels und Schramm (2013, S. 25–55 und 185–192).

² Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG) und Berechnungen des Autors.

³ Quelle: Statistisches Bundesamt und Berechnungen des Autors.

⁴ Quelle: BMF, Ergebnisse der Steuerschätzung vom 5. bis 7. November 2013 und Berechnungen des Autors.

⁵ Quelle: BMF und Berechnungen des Autors.

⁶ Quelle: BMF und Berechnungen des Autors.

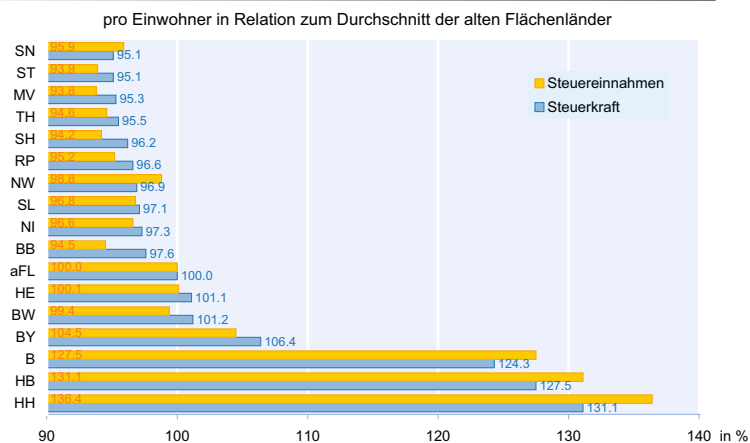
⁷ Quelle: Statistisches Bundesamt (für die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern) und Berechnungen des Autors.

⁸ Vgl. Benz, Hagist und Raffelhüschen (2011) und Berechnungen des Autors auf der Basis der Abweichungen zwischen den Schätzwerten der Studie und den Ist-Werten der Kassenstatistik für das Jahr 2012.

⁹ Quelle: Statistisches Bundesamt, Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister (für die Leistungen des Bundes aus dem Korb II) und Berechnungen des Autors.

¹⁰ Quelle: Statistisches Bundesamt, Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister (für die Leistungen der EU aus dem Korb II) und Berechnungen des Autors.

Abb. 1

Geschätzte Steuerkraft und Steuereinnahmen der Länder und ihrer Gemeinden nach Finanzausgleich 2020


Am steuerstärksten ist das Land Hamburg mit 131,1%, während Sachsen mit 95,1% die geringste Steuerkraft aufweist. Die Geberländer Bayern, Baden-Württemberg und Hessen liegen auch weiterhin deutlich über dem Durchschnitt, während die steuerschwachen neuen Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen deutlich hinter dem Durchschnitt zurückbleiben. Der Hauptgrund dafür liegt in der Steuerschwäche der Gemeinden. Da deren Steuerkraft nur zu 64% in den Finanzausgleich eingeht, werden für die Nehmerländer die Unterschiede in der Steuerkraft der Gemeinden zum Durchschnitt nur zu etwa 60% ausgeglichen.

Bei den tatsächlichen Steuereinnahmen wirken sich die unterschiedlichen Anspannungen der Hebesätze der Realsteuern erheblich aus. Die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen und Sachsen haben besondere Hebesätze, während in Brandenburg, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern die Hebesätze deutlich unter dem Durchschnitt liegen. Auch die Geberländer Baden-Württemberg, Bayern und Hessen weisen relativ niedrige, die drei Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen dagegen besonders hohe Hebesätze auf. Dementsprechend verbessert sich Sachsen bei den tatsächlichen Steuereinnahmen unter den Flächenländern von Platz 13 auf Platz 7 und Nordrhein-Westfalen von Platz 7 auf Platz 4. Umgekehrt rutschen Brandenburg von Platz 4 auf Platz 10 und Mecklenburg-Vorpommern von Platz 10 auf Platz 13 ab.

Neben den Steuereinnahmen erhalten die Länder vom Bund und aus europäischen Fonds weitere Mittel für laufende und investive Aufgaben. Diese setzen sich aus regulären und zeitlich (überwiegend) nicht befristeten

und den zeitlich befristeten und bis 2020 ausgelaufenen Mitteln aus dem Korb II zusammen. Aus dem Korb II erhalten die neuen Länder im Rahmen des Solidarpakts II überproportionale Mittel des Bundes und der EU zum Abbau ihrer Infrastrukturlücken.

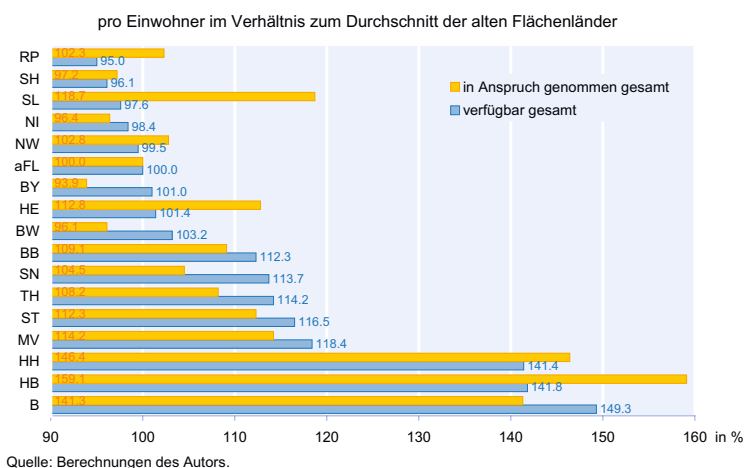
Deshalb konnten die neuen Länder auch im Jahr 2012 über eine erheblich höhere Finanzmasse pro Einwohner verfügen als die alten Flächenländer. Unter der Finanzmasse wird dabei die Summe aus den Steuereinnahmen, den sonstigen Zuweisungen des Bundes sowie den Zuschüssen aus europäischen Fonds verstanden.

Für das Jahr 2012 werden in Abbildung 2 die verfügbaren den tatsächlich in Anspruch genommenen Finanzmassen gegenüber gestellt. Die Differenz aus diesen beiden Größen entspricht dem Finanzierungsdefizit bzw. dem Finanzierungsüberschuss. Auch diese Größen werden jeweils in Relation zum Durchschnitt pro Einwohner der alten Flächenländer dargestellt.

Bei der verfügbaren Finanzmasse liegen die alten Flächenländer zwischen 95,0% in Rheinland-Pfalz und 103,2% in Baden-Württemberg, die neuen Länder zwischen 112,3% in Brandenburg und 118,4% in Mecklenburg-Vorpommern und die Stadtstaaten zwischen 141,4% in Hamburg und 149,3% in Berlin.

Die größten Überschreitungen der verfügbaren Finanzmasse durch die tatsächliche Inanspruchnahme finden sich mit 118,7% zu 97,5% im Saarland, mit 159,1% zu 141,8% in Bremen, 112,8% zu 101,4% in Hessen und in Rheinland-Pfalz mit 102,3% zu 95,0%.

Abb. 2

Verfügbare und in Anspruch genommene Finanzmasse 2012


Umgekehrt bleibt die Inanspruchnahme besonders weit hinter der Verfügbarkeit zurück in Sachsen mit 104,5% zu 113,6%, Berlin mit 141,3% zu 149,3%, Bayern mit 93,9% zu 101,0% und Baden-Württemberg mit 96,1% zu 103,2%.

Von den Ländern, die ihre Haushalte nicht ausgleichen können, wird dies sehr häufig mit den sogenannten »Altlasten« begründet. Darunter werden zum einen die Zinsbelastungen aus der expliziten Verschuldung und zum anderen die nicht durch entsprechende Rückstellungen abgedeckten Versorgungslasten (Pensionen und Beihilfe) für die Ruhestandsbeamten bzw. die Hinterbliebenen verstanden. Der Barwert der nicht durch Rückstellungen finanzierten Versorgungszusagen wird dabei als implizite Verschuldung bezeichnet.

Bei den neuen Ländern kann man dazu auch den an den Bund zu zahlenden Anteil der Länder von 60% der Zusatz- und Sonderversorgungsrenten an Ruheständler aus der DDR-Zeit verstehen. Diese Verpflichtungen sind im § 16 des Gesetzes zur Überführung der Ansprüche und Anwartschaften aus Zusatz- und Sonderversorgungssystemen des Beitrittsgebiets (AAÜG) geregelt.

Es ist deshalb sinnvoll, bei der Verfügbarkeit und der Inanspruchnahme an Finanzmasse jeweils die »Altlasten« abzuführen. Dabei wird dann zum einen deutlich, welche Mittel für die Aufgabenerledigung (ohne Zinsen und Versorgung) zur Verfügung stehen, und zum anderen lässt sich feststellen, ob sich die Länder bei ihren Ausgaben tatsächlich an den nach Abzug von Zinsen und Versorgung noch verbleibenden Finanzmassen orientieren.

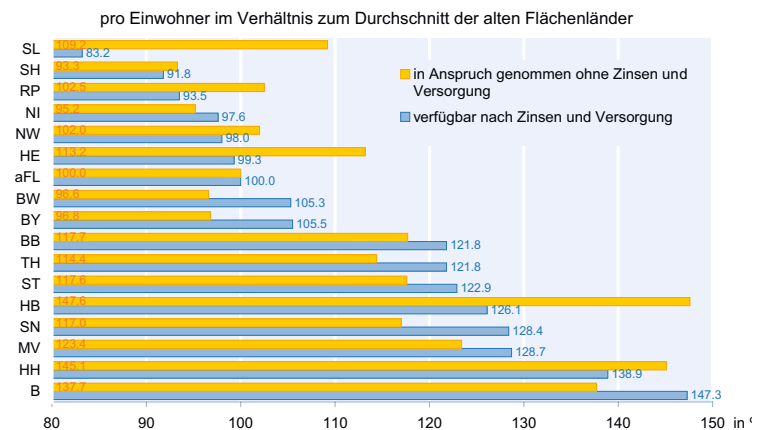
In Abbildung 3 wird unmittelbar deutlich, dass sich die relativen Diskrepanzen zwischen der Verfügbarkeit und der Inanspruchnahme nach Abzug von Zinsen und Versorgung deutlich verschärft darstellen. Besonders dramatisch ist die Situation im Saarland mit einer Inanspruchnahme von 109,2% bei einer Verfügbarkeit von 83,2%, in Bremen mit 147,6% zu 126,1%, in Hessen mit 113,2% zu 99,3% und in Rheinland-Pfalz mit 102,5% zu 93,5%.

Umgekehrt stellt sich die Situation insbesondere in Sachsen (117,0% zu 128,4%), Bayern (96,8% zu 105,5%) und Baden-Württemberg (96,6% zu 105,3%), aber auch in Berlin (137,7% zu 147,3%) und den übrigen neuen Ländern, dar.

Allerdings muss dabei berücksichtigt werden, dass es bei dieser Analyse vor allem um die Frage geht, ob und unter welchen Bedingungen im Jahr 2020 die Schuldenbremse

Abb. 3

Verfügbare und in Anspruch genommene Finanzmassen ohne Zinsen und Versorgung^{a)} der Länder und ihrer Kommunen 2012



eingehalten werden kann. Da bis dahin für die neuen Länder die Leistungen aus dem Solidarpakt II vollständig abgebaut werden und zugleich die Einwohnerzahlen weiter zurückgehen, müssen diese Entwicklungen explizit berücksichtigt werden. Hinzu kommen die Entwicklung der Versorgungsausgaben und die Auswirkungen von Finanzierungsdefiziten und Finanzierungsüberschüssen auf die Schuldenstände und damit auf die Zinsbelastungen.

Unterstellt man, dass alle Länder ihre Finanzierungssalden (positiv wie negativ) des Jahres 2012 bis zum Jahr 2020 in acht gleichen Schritten auf null reduzieren, und berücksichtigt die Standardprojektionen für die Entwicklung der Versorgungsleistungen, so kann für jedes Land abgeschätzt werden, wie hoch im Jahr 2020 die Belastungen aus »Altlasten« sein dürften. Dabei ist im hier dargestellten Grundmodell für das Jahr 2020 ein Zinssatz von 3,5% unterstellt worden.

In Abbildung 4 und 5 wird dabei deutlich, dass es sowohl bei den Zinsen als auch den Versorgungslasten erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern und ihren Gemeinden gibt.

Die mit Abstand geringste Belastung – sowohl bei den Zinsen als auch den Versorgungslasten – ist mit zusammen gerade einmal 358 Euro pro Einwohner in Sachsen zu erwarten, die höchsten Belastungen dagegen in Bremen mit 2 009 Euro und im Saarland mit 1 560 Euro pro Einwohner.

Auch die anderen neuen Länder werden (im Vergleich zu den alten Ländern) auch noch im Jahr 2020 sehr niedrige Versorgungsausgaben aufweisen, während die Zinslasten zum Teil bereits oberhalb des Durchschnitts der alten Flächenländer liegen. Da Bayern sehr niedrig verschuldet ist, kann sich der Freistaat trotz seiner wesentlich höheren Versorgungsausgaben in der Gesamtbelastung noch knapp vor Sachsen-Anhalt platzieren.

Abb. 4
Zinsen und Versorgung (einschl. Belastung aus dem AAÜG) 2020

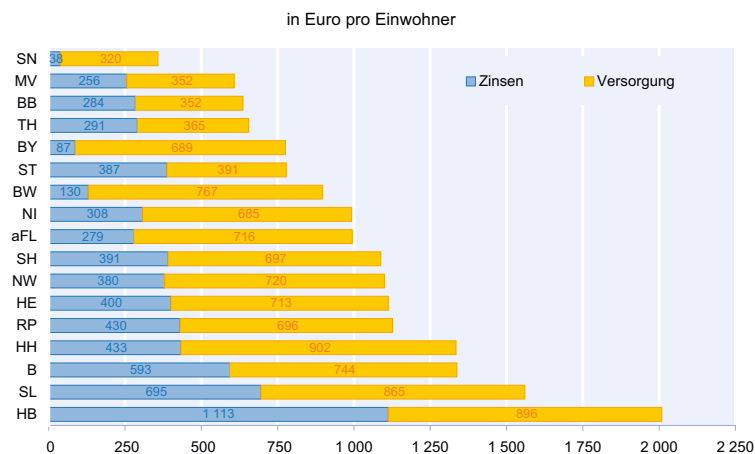


Abb. 5
Zinsen und Versorgung (einschl. Belastung aus dem AAÜG) 2020 als Anteil an der insgesamt verfügbaren Finanzmasse

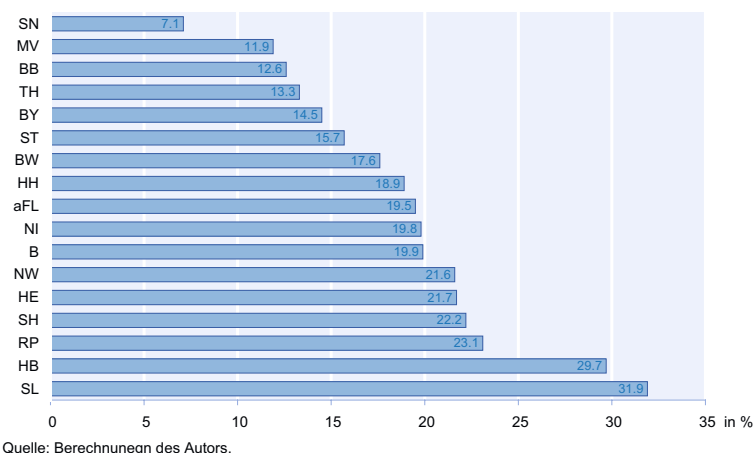
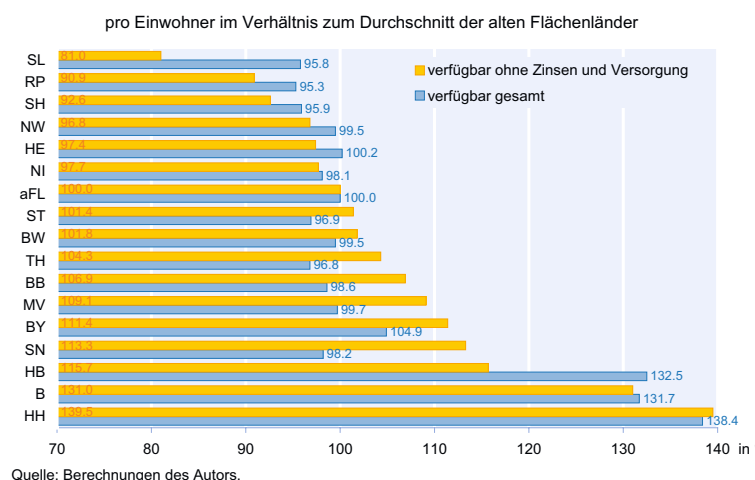


Abb. 6
Verfügbare Mittel im Jahr 2020 insgesamt und ohne Zinsen und Versorgung



Setzt man die »Altlasten« in Relation zur voraussichtlich im Jahr 2020 verfügbaren Finanzmasse, so liegt Sachsen lediglich bei einer Belastung von 7,1%, das Saarland dagegen bei 31,9% und Bremen bei 29,7%. Die anderen neuen Länder werden zwischen 11,9% (Mecklenburg-Vorpommern) und 15,7% (Sachsen-Anhalt) und die übrigen alten Flächenländer zwischen 14,5% (Bayern) und 23,1% (Rheinland-Pfalz) belastet. Berlin mit 19,9% und Hamburg mit 18,9% liegen knapp über bzw. knapp unter dem Durchschnitt der alten Flächenländer.

Die bei unverändertem Finanzausgleich 2020 voraussichtlich verfügbaren Mittel (Steuereinnahmen nach Finanzausgleich, sonstige Zuweisungen des Bundes und der EU) der Länder und Gemeinden dürften in den Flächenländern zwischen 95,3% in Rheinland-Pfalz und 104,9% in Bayern und in den drei Stadtstaaten zwischen 131,7% in Berlin und 138,4% in Hamburg des Durchschnitts pro Einwohner der alten Flächenländer liegen.

Zieht man die für das Jahr 2020 jeweiligen projizierten »Altlasten« aus Zinsen und Versorgung (einschließlich AAÜG) ab, so ergibt sich ein völlig anderes Bild. Im Vergleich zum Durchschnitt der alten Flächenländer ergibt sich in den Flächenländern eine Spreizung zwischen 81,0% im Saarland und 113,3% in Sachsen und in den Stadtstaaten zwischen 115,7% in Bremen und 139,4% in Hamburg.

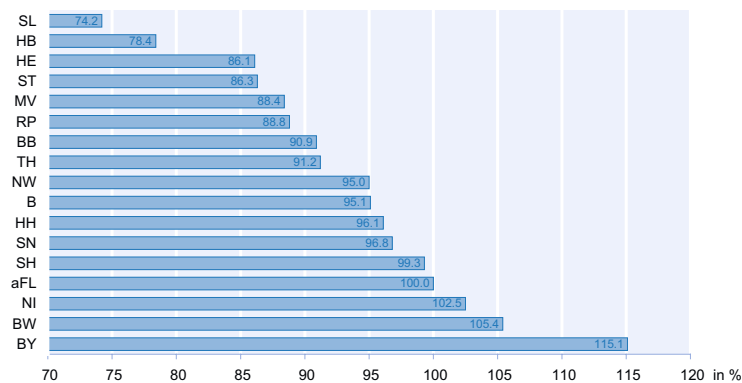
Selbst bei unverändertem föderalen Finanzausgleich dürften deshalb das Saarland und auch Bremen selbst bei äußerster Sparsamkeit kaum in der Lage sein, im Jahr 2020 die Schuldenbremse einzuhalten und ihre Haushalte strukturell auszugleichen. Es dürfte ausgeschlossen sein, ein Flächenland mit 81,0%, und kaum möglich sein, einen Stadtstaat mit 115,7% der durchschnittlichen nach Zinsen und Versorgung noch verfügbaren Finanzmasse pro Einwohner der alten Flächenländer zu finanzieren.

Auf der anderen Seite führen die sehr geringen Versorgungslasten in den neuen Ländern (trotz der Einbeziehung der Belastungen aus dem AAÜG) dazu, dass die pro Einwohner verfügbaren Finanzmassen zwischen 101,4% in Sachsen-Anhalt und

Abb. 7

Nachhaltigkeitsindex

als Verhältnis aus der relativen Verfügbarkeit nach Zinsen und Versorgung im Jahr 2020 und der relativen Inanspruchnahme von Finanzmasse nach Zinsen und Versorgung im Jahr 2012



Quelle: Berechnungen des Autors.

113,3% in Sachsen liegen dürften. Sachsen stehen damit im Jahr 2020 sogar mehr Mittel zur Verfügung als Bayern, das über 111,4% des Durchschnitts der alten Flächenländer verfügen kann.

Das Hauptproblem der neuen Länder liegt deshalb keineswegs bei einer zu geringen nach Zinsen und Versorgung verfügbaren Finanzmasse pro Einwohner, sondern darin, dass sie bis zum Jahr 2020 die Mittel aus dem Solidarpakt II vollständig verlieren, durch den anhaltenden Einwohnerrückgang zugleich auch (aufgrund der Mechanismen des Finanzausgleichs) in einem erheblichen Umfang Einnahmen verlieren und deshalb ihre Ausgaben real absenken müssen.

Im Saarland und in Bremen, aber auch in Hessen und Rheinland-Pfalz, entstehen die Probleme vor allem dadurch, dass aufgrund der – im Verhältnis zur Verfügbarkeit – weit überzogenen Inanspruchnahme von Finanzmasse (nach Zinsen und Versorgung) im Jahr 2012 (vgl. Abb. 3) bis zum Jahr 2020 extrem ambitionierte Konsolidierungsanstrengungen notwendig sind.

So hat das Saarland im Jahr 2012 nach Zinsen und Versorgung noch 109,2% des Durchschnitts der alten Flächenländer in Anspruch genommen (vgl. Abb. 3) und darf zur Einhaltung der Schuldenbremse im Jahr 2020 nur noch 81,0% in Anspruch nehmen (vgl. Abb. 6).

Der Nachhaltigkeitsindex als Quotient aus diesen beiden Prozentsätzen zeigt an, ob die Finanzpolitik des Jahres 2012 bereits (am Maßstab des Durchschnitts der alten Flächenländer) nachhaltig war, d.h. einen Wert von mindestens 100% aufweist. Die Indizes des Saarlandes mit 74,2%, Bremens

mit 78,4% und von Hessen mit 86,1% zeigen, dass diese drei Länder besonders extreme Konsolidierungsnotwendigkeiten vor sich haben. Aber auch Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Berlin und Hamburg sowie – mit Ausnahme von Sachsen – die neuen Länder müssen noch erhebliche Konsolidierungsaufgaben bewältigen.

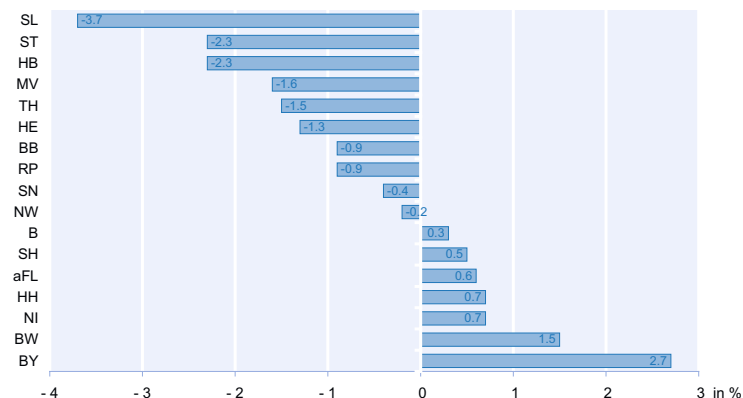
Beim Saarland und den neuen Ländern kommt erschwerend der anhaltende Einwohnerrückgang hinzu, während Berlin und Hamburg aufgrund der demographischen Entwicklung trotz des Rückschlags durch die Zensus-Ergebnisse zusätzliche Einnahmen zu erwarten haben.

Im Gegensatz zur bisherigen relativen Darstellung pro Einwohner werden deshalb in Abbildung 8 die zulässigen jährlichen realen Steigerungsraten für die absolute Inanspruchnahme der Finanzmassen nach Zinsen und Versorgung dargestellt. Aufgrund des hohen Personalkostenanteils und der unterdurchschnittlichen Produktivitätsentwicklung wird dabei eine jährliche Kostensteigerungsrate von 2% unterstellt. Diese liegt erfahrungsgemäß deutlich über der längerfristig für Deutschland erwarteten Preissteigerungsrate von ca. 1,3% bis 1,5%.

Da das Saarland auch weiterhin Einwohner verlieren dürfte, müsste die reale Inanspruchnahme an Finanzmasse zur Einhaltung der Schuldenbremse bis zum Jahr 2020 jährlich um 3,7% reduziert werden. Es erscheint völlig ausgeschlossen, einen solch radikalen Konsolidierungskurs tatsächlich zu realisieren. Auch in Bremen dürfte es kaum gelingen, jährliche reale Einsparungen von 2,3% zu erreichen. Obwohl Sachsen-Anhalt mit jährlich 2,3% gleichhohe relative Einsparungen wie Bremen realisieren muss, könnte dies bei

Abb. 8

Zulässige jährliche Steigerung der in Anspruch genommenen Finanzmasse nach Zinsen und Versorgung der Länder und ihrer Kommunen von 2012– 2020 bei einer geschätzten Kostensteigerung für öffentliche Leistungen von 2% pro Jahr



Quelle: Berechnungen des Autors.

einer konsequenten Vorgehensweise (die in Sachsen-Anhalt allerdings auf erhebliche Widerstände in der Politik und der »veröffentlichten Meinung« stößt) gelingen, denn mit 101,4% liegt die 2020 zu erwartende Finanzmasse nach Zinsen und Versorgung immer noch deutlich über dem Niveau der alten Flächenländer. Dies gilt erst recht für Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen und Brandenburg sowie natürlich für Sachsen.

Dagegen wird Hessen die Schuldenbremse nur dann einhalten können, wenn alsbald ein massiver Konsolidierungskurs bei Land und Kommunen eingeleitet wird und die realen Ausgaben jährlich um 1,3% reduziert werden. Bei einem 2020 finanzierbaren Niveau für die Finanzmasse nach Zinsen und Versorgung von 97,4% sollte dies dennoch möglich sein. In Rheinland-Pfalz müssen die Ausgaben zwar jährlich real »nur« um 0,9% reduziert werden, aber das 2020 finanzierbare Niveau von lediglich 90,9% wird nur dann erreicht werden können, wenn der eingeschlagene Konsolidierungskurs nochmals verschärft wird.

Die notwendigen jährlichen Einsparungen von nur 0,2% in Nordrhein-Westfalen verdecken, dass das Land und seine Kommunen stärker als alle anderen auch jetzt schon auf Kosten der Substanz leben. Unter den Flächenländern weist Nordrhein-Westfalen mit Abstand die höchsten Sozialausgaben und zugleich die niedrigsten Sachinvestitionen auf. Zugleich erheben die Gemeinden die höchsten Realsteuerhebesätze aller Flächenländer. Es wird deshalb außerordentlich schwierig werden, die nach Zinsen und Versorgung in Anspruch genommene Finanzmasse von 102,8% auf 96,8% des Durchschnitts der alten Flächenländer zu reduzieren.

Ähnliches gilt auch für das Land Berlin. Auch dort liegen die Investitionen deutlich niedriger und die Sozialausgaben erheblich höher als in Hamburg und Bremen. Der jahrelange Sparkurs macht sich in der öffentlichen Infrastruktur der Hauptstadt immer stärker bemerkbar. Von daher wird auch in Berlin die Einhaltung der Schuldenbremse im Jahr 2020 noch erhebliche Anstrengungen erfordern.

Dass es prinzipiell möglich ist, die Haushalte in Flächenländern auch mit einer unterdurchschnittlichen Finanzmasse auszugleichen, wird in Niedersachsen und Schleswig-Holstein nachgewiesen. Obwohl die 2020 finanzierbaren Niveaus nur bei 97,6% bzw. 92,6% liegen, zahlen sich die erheblichen Konsolidierungsanstrengungen in beiden Ländern langsam aus. Niedersachsen hat ohne Zinsen und Versorgung 2012 ein Niveau von 96,4% in Anspruch genommen, und Schleswig-Holstein war mit 93,3% sogar das mit Abstand sparsamste Land. Im Ergebnis können Niedersachsen und Schleswig-Holstein bis 2020 ihre Inanspruchnahme jährlich um 0,7% bzw. 0,5% steigern und sollten deshalb

bei Fortsetzung ihres sparsamen Haushaltskurses die Schuldenbremse einhalten können.

Hamburg mit einer zulässigen jährlichen realen Steigerung von 0,7%, Baden-Württemberg mit 1,5% und Bayern mit 2,7% sollten die Schuldenbremse im Jahr 2020 ebenfalls ohne größere Probleme einhalten können.

Reformansätze im Finanzausgleich

In zahlreichen wissenschaftlichen Veröffentlichungen, aber auch seitens der erneut vor dem Bundesverfassungsgericht klagenden Länder Bayern und Hessen, wird immer wieder die Behauptung aufgestellt, dass die Ausgleichsintensität des föderalen Finanzausgleichs völlig überzogen sei und jegliche Eigenanstrengungen zur Verbesserung der Wirtschafts- und Steuerkraft konterkariert würden.

So werden z.B. in der wissenschaftlichen Literatur Grenzabschöpfungsquoten bei der Einkommensteuer von bis zu 108% genannt (vgl. z.B. Fuest und Thöne 2009, S. 52) und natürlich auch gerne als »Beweis« für die angebliche Absurdität des Systems zitiert. Schaut man sich die zitierte Quelle genauer an, wird deutlich, dass sich diese Aussagen ausschließlich auf die Landeshaushalte beziehen. Da der Ausgleich für Unterschiede in der kommunalen Steuerkraft jedoch schon aus rein verfassungsrechtlichen Gründen über die Landeshaushalte erfolgen muss, schlagen sich im föderalen Finanzausgleich auch die Unterschiede und Veränderungen in der kommunalen Steuerkraft nieder. Von daher muss die Steuerkraft der Länder und ihrer Kommunen immer in konsolidierter Form betrachtet werden. Für den kommunalen Finanzausgleich folgt daraus natürlich, dass das angemessene Volumen in steuerschwachen Ländern entsprechend höher ausfallen muss als in steuerstarken Ländern.

Es sei z.B. unterstellt, dass im FAG des Jahres 2012 der Einkommensteueranteil eines Landes um 425 Euro und dementsprechend der Gemeindeanteil um 150 Euro gestiegen wäre. Bei isolierter Betrachtung würde dies im Landeshaushalt des Geberlandes Bayern trotzdem noch zu einem saldierten Gewinn von 121 Euro und selbst im Landeshaushalt des Nehmerlandes Nordrhein-Westfalen noch zu einem saldierten Gewinn von 56 Euro führen. Um die Gesamteffekte zu berechnen, müssen jedoch in beiden Ländern auch die den Kommunen zufließenden 150 Euro berücksichtigt werden. Somit verbleiben dem Land Bayern einschließlich seiner Kommunen von 575 Euro Mehreinnahmen nach dem föderalen Finanzausgleich immerhin 271 Euro und dem Land Nordrhein-Westfalen einschließlich seiner Kommunen 206 Euro. Bei sachgerechter konsolidierter Abgrenzung liegen somit die tatsächlichen Grenzabschöpfungsquoten im föderalen Finanzausgleich des Jahres 2012

für die Einkommensteuer in Bayern bei 52,8% und in Nordrhein-Westfalen bei 64,1%. Die höchste Grenzabschöpfungsquote aller Länder für die Einkommensteuer weist in dieser Betrachtung wegen seiner geringen Einwohnerzahl das Land Bremen mit 88,5% auf.

Kernstück des föderalen Finanzausgleichs ist der horizontale Ausgleich zwischen den Ländern. Die tatsächlichen durchschnittlichen Auffüllungs- und Abschöpfungsquoten (bei Berücksichtigung der vollständigen kommunalen Steuerkraft) liegen dabei für die vier Geberländer zwischen 9,2% in Hamburg und 54,3% in Bayern. Für die Nehmerländer liegt das Spektrum zwischen 33,4% in Niedersachsen und 64,3% in Bremen.

Aus Abbildung 9 ergibt sich unmittelbar, dass die Ausgleichsquoten im horizontalen Länderfinanzausgleich bei weitem nicht so hoch sind, wie zuweilen behauptet bzw. beklagt wird. Dies liegt vor allem daran, dass der bei weitem größere Teil des Ausgleichs für die steuerschwachen Flächenländer bereits beim Umsatzsteuervorwegausgleich stattfindet. Bei diesem werden bis zu 25% (2012 waren es 12,9%) des Anteils der Länder an der Umsatzsteuer vorab an die Länder verteilt, deren Steuerkraft pro Einwohner auf der Länderebene unter 97% des Durchschnitts liegt. Davon profitieren vor allem die neuen Flächenländer, denen über 75% dieser Ergänzungsanteile zufließen. Der verbleibende Anteil von 87,1% wird nach Einwohnern verteilt.

Dieses in der Öffentlichkeit kaum wahrgenommene System ist in seiner Verteilungswirkung mit der Finanzierung von Sozialleistungen durch eine Kopfsteuer vergleichbar und führt u.a. dazu, dass insbesondere das eigentlich überdurchschnittlich steuerstarke Land Nordrhein-Westfalen künstlich – man kann auch durchaus von willkürlich sprechen – zum Nehmerland degradiert wird. Bei einer Neuordnung des Finanzausgleichs sollte deshalb auch und gerade beim Um-

satzsteuervorwegausgleich eine symmetrisch angelegte Lösung realisiert werden.

Die Einbeziehung der kommunalen Steuerkraft mit lediglich 64% – auch hier kann man durchaus von Willkür sprechen – ist für die steuerschwachen neuen Länder bisher nur aufgrund ihrer Sonderbedarfsergänzungszuweisungen erträglich. Für die anstehende Neuordnung des Finanzausgleichs erscheint deshalb die vollständige Einbeziehung der kommunalen Steuerkraft unausweichlich.

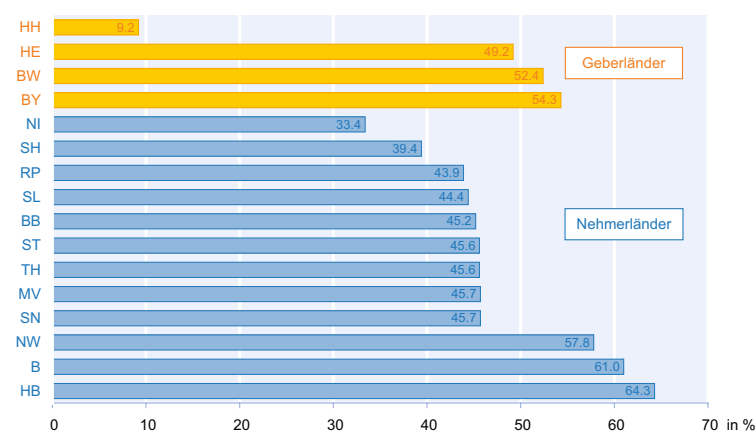
Das Hauptproblem des jetzigen Finanzausgleichssystems besteht jedoch darin, dass es wohl nur relativ wenige Personen gibt, die dieses komplexe und in sich widersprüchliche mehrstufige System wirklich durchschauen. Dadurch fällt es den Kritikern sehr leicht, das bisherige System zu diskreditieren. Die Hauptaufgabe einer Neuordnung sollte deshalb in einer deutlichen Verringerung der Komplexität und einer Beseitigung der bisherigen Inkonsistenzen gesehen werden.

Der Dreh- und Angelpunkt für eine solche Reform könnte in einer völligen Neuordnung der Regeln für die Verteilung des Umsatzsteueranteils der Länder liegen. Sinnvoll erscheint eine symmetrische Lösung mit einer gleichzeitigen Einbeziehung der Ländersteuerkraft nach § 7 und der Gemeindesteuerkraft nach § 8 (allerdings zu 100%) sowie einer Berücksichtigung der Einwohnergewichtungen nach § 9 FAG. Die Ausgleichsregel könnte so formuliert werden, dass zunächst Anteile von x% der jeweiligen Differenzen aus einer Ausgleichsmesszahl und einer Finanzkraftmesszahl zu bestimmen sind und diese Anteile (die in der Summe null ergeben) dann mit dem nach gewichteten Einwohnern verteilten Umsatzsteueranteil verrechnet werden.

Als Ergebnis dieser Operation erhält man die jeweiligen Umsatzsteueranteile der Länder. Ob für den sehr theoretischen Fall, dass in einem Land die Finanzkraftmesszahl oberhalb der Summe aus der Ausgleichsmesszahl und der nach gewichteten Einwohnern verteilten Umsatzsteuer liegt, eine Abschöpfungsregel zu treffen ist, kann zunächst offen bleiben, erscheint aber wegen des hohen Volumens der Umsatzsteuer weder notwendig noch sinnvoll.

Der bisherige horizontale Länderfinanzausgleich würde somit gänzlich überflüssig. Damit würde das psychologische Haupttargernis des bisherigen Systems – dass nämlich Anteile der bereits im eigenen Haushalt vereinnahmten Steuern wieder an andere Länder gezahlt werden müssen – vollständig beseitigt. Allerdings

Abb. 9
Ausgleichsquoten im Länderfinanzausgleich 2012 bei Berücksichtigung der vollständigen Gemeindesteuerkraft



Quelle: Berechnungen des Autors.

setzt eine solche grundlegende Neuordnung eine entsprechende Änderung des Artikels 107 GG voraus.

Damit der Ausgleichsgrad im neu gestalteten Umsatzsteuerausgleich nicht zu hoch ausfallen muss und die steuer-schwächeren Länder dennoch leistungsfähig bleiben, empfiehlt sich die Beibehaltung der Bundesergänzungszuweisungen. Durch diese würden dann $y\%$ der nach dem Umsatzsteuerausgleich noch verbleibenden Differenz zur Ausgleichsmesszahl ausgeglichen.

Damit sich im Ergebnis kein Land gegenüber den heutigen Regeln (ohne Solidarpakt II) verschlechtert, müsste auf der Basis der Grunddaten des Jahres 2012 für den erweiterten Umsatzsteuerausgleich eine lineare Ausgleichsquote von 58% und für die Bundesergänzungszuweisungen eine ergänzende Ausgleichsquote von 64% verwendet werden.

Eine lineare und symmetrische Ausgleichsquote von 58% würde bedeuten, dass vom Länderanteil an der Umsatzsteuer im Jahr 2012, der insgesamt 86,8 Mrd. Euro beträgt, $\pm 11,8$ Mrd. Euro für den Umsatzsteuerausgleich vorab umverteilt werden müssen. Für den Bund würden sich bei einer ergänzenden Aufstockungsquote von 64% gegenüber den heutigen Regeln zusätzliche Kosten von rund 2,5 Mrd. Euro ergeben. Dem stehen allerdings die Einsparungen aus dem Auslaufen des Solidarpakts II gegenüber.

Bedingungen für die Einführung einer Steuerautonomie der Länder

Wenn der Föderalismus auch auf der Einnahmenseite der Länder endlich ernst genommen werden soll, ist zusätzlich eine Steuerautonomie in Form von Zuschlagsrechten bei der Einkommensteuer unumgänglich. Insbesondere für die neuen und die anderen strukturschwachen Länder könnten nämlich niedrigere Einkommensteuersätze ein ganz wesentliches Instrument zur Verbesserung ihrer Standortattraktivität sein.

Leider herrscht allerdings bisher bei den meisten Befürwortern einer stärkeren Steuerautonomie (Geberländer und Teile der Wissenschaft) die (m.E. merkwürdige) Vorstellung vor, dass im Gegenzug zugleich der Finanzausgleich zu reduzieren sei (evtl. »großzügig« abgedeckt durch zeitlich befristete Bundeshilfen).

Dies würde fast zwangsläufig dazu führen, dass die strukturschwächeren Länder ihre Steuern gerade nicht senken könnten, sondern vielmehr erhöhen müssten und damit in eine Abwärtsspirale gezwungen würden. Welche fatalen Auswirkungen sich aus der Kombination von Strukturschwäche, hohen Sozialleistungen und extrem hoher Hebesätze der Gemeinden ergeben können, kann z.B. im Ruhrgebiet genauestens studiert werden.

Es ist deshalb beim besten Willen nicht vorstellbar, dass es für solche unpolitischen, ökonomisch kontraproduktiven und weltfremden Vorstellungen jemals eine Zustimmung im Bundesrat geben könnte. Wer eine stärkere Steuerautonomie wirklich will, kann nicht gleichzeitig einer Verringerung der Ausgleichsintensität im föderalen Finanzausgleich das Wort reden.

Literatur

Benz, T., C. Hagist und B. Raffelhüschen (2011), *Ausgabenprojektion und Reformszenarien der Beamtenversorgung in Deutschland*, Studie im Auftrag des Bundes der Steuerzahler, Deutschland e.V., Berlin.

Detemple, P., Y. Michels und T. Schramm (2013), *PwC-Länderfinanzbenchmarking 2013, Eine Untersuchung der Länder- und Kommunalfinanzen vor dem Hintergrund der Schuldenbremse*, PwC, Berlin.

Fuest, C. und M. Thoene (2009), *Reform des Finanzföderalismus in Deutschland*, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.