

Wolfgang Scherf

Missglückte Reform des Länderfinanzausgleichs

Justus-Liebig-Universität Gießen

Fachbereich Wirtschaftswissenschaften

Originalpublikation: [WiSt – Wirtschaftswissenschaftliches Studium](#) 12/2016, 627.

Missglückte Reform des Länderfinanzausgleichs

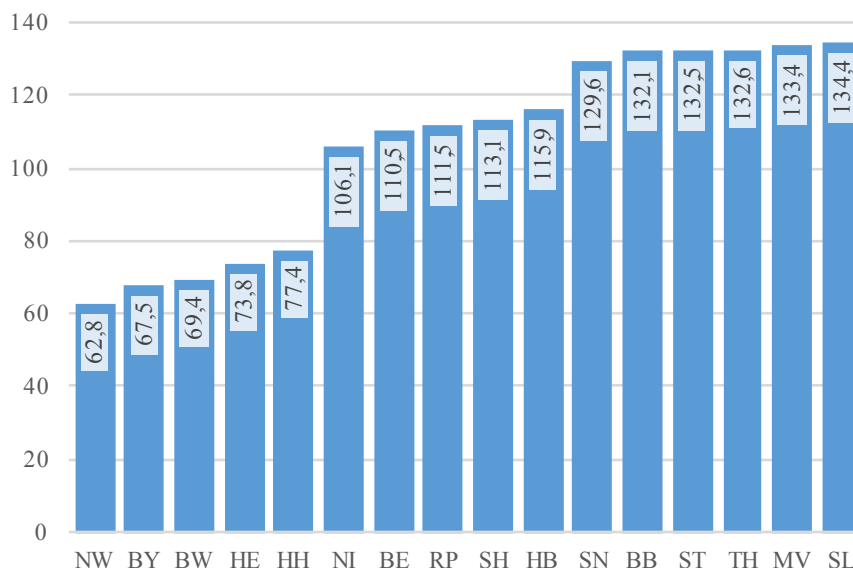
Am 14.10.2016 vereinbarten Bund und Länder eine [Reform ihrer Finanzbeziehungen](#). Grundlage war der [Beschlussvorschlag der Länder](#) vom 03.12.2015, der fast unverändert übernommen wurde. Die Neuregelung missachtet wesentliche Kritikpunkte am Länderfinanzausgleich und läuft auf eine enorme Umverteilung zugunsten der Länder in Höhe von rund 9,5 Mrd. Euro hinaus. Dennoch wird sie als fundamentale Reform ausgegeben. Die Tagesschau vermeldete sogar „[Länderfinanzausgleich wird abgeschafft](#)“.

Faktisch trifft das jedoch nicht zu. Die direkten Ausgleichszahlungen unter den Ländern werden keineswegs gestrichen, sondern verstecken sich nur in der Verteilung der Umsatzsteuer (USt). Dort werden die Differenzen zwischen Finanzkraft- und Ausgleichsmesszahl nun durch Zuschläge für die finanzschwachen und Abschläge für die finanzstarken Länder kompensiert. Zwar gilt anstelle des progressiven ein proportionaler 63%-Tarif. Dennoch verliert Bayern 2020 mit ca. 647 Euro pro Einwohner sogar mehr als die 506 Euro nach geltendem Recht. Erst die Erhöhung des USt-Anteils, verbunden mit der Abschaffung der USt-Ergänzungsanteile für steuerschwache Länder, beschert Bayern per Saldo einen Reformgewinn von ca. 100 Euro pro Einwohner.

Auch die finanzschwachen Länder werden ausgiebig bedacht. Der für sie nachteilige Verzicht auf die USt-Ergänzungsanteile und der (implizite) Wechsel zu einem linearen Tarif wird durch die Aufstockung des USt-Anteils der Länder, die Erhöhung der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) und die Einführung neuer Gemeindefinanzkraft-BEZ zulasten des Bundes überkompensiert. Gegenüber dem geltenden Recht verbessern sich dadurch die ostdeutschen Bundesländer im Durchschnitt um ca. 173 Euro pro Einwohner, während der Bund im Gegenzug rund 102 Euro pro Einwohner verliert.

Nach Auffassung der Länder wird der Finanzausgleich einfacher, transparenter und gerechter. Wie soll das gelingen, wenn nahezu alle Elemente des bisherigen Systems (teils leicht modifiziert) erhalten bleiben oder durch vergleichbare Neuerungen ersetzt werden? Dass der direkte Ausgleich unter den Ländern in die USt-Verteilung wandert, reduziert deren Komplexität und Intransparenz gewiss nicht. Die Ausweitung der BEZ stellt ebenfalls keinen Fortschritt dar, sondern dient allein der zusätzlichen oder weiteren Dotierung spezieller Länderinteressen. Den BEZ für Kosten politischer Führung fehlte schon immer eine nachvollziehbare Begründung. Die BEZ für strukturelle Arbeitslosigkeit waren nach der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe als Übergangshilfen gedacht. Die Gemeindefinanzkraft-BEZ ersetzen faktisch die ab 2019 endenden Sonderbedarfs-BEZ für die neuen Länder, die u.a. dem Ausgleich einer geringen kommunalen Steuerkraft dienen. Die neuen Forschungs-BEZ machen schließlich einen weiteren, willkürlich gegriffenen Tatbestand ausgleichsfähig.

Hinzu kommen je 400 Mio. Euro Sanierungshilfen für die überschuldeten Bundesländer Bremen und Saarland. Sie setzen innerhalb Deutschlands dieselben Fehlanreize wie die EU gegenüber Griechenland. Es passt gut ins Bild der beabsichtigten Gemeinschaftshaftung, dass die Länder auch nach der Einigung eine Diskussion über die Prolongation ihrer bestehenden Kredite gemeinsam mit dem Bund verlangen.



*Grenzbelastung der Landeshaushalte im LFA 2020
bei Erhöhung des LSt-Aufkommens um 1 Mio. Euro*

Hauptkritikpunkte am bisherigen Finanzausgleich sind der hohe Nivellierungsgrad und die damit verbundenen Fehlanreize. Die Abbildung „Grenzbelastung der Landeshaushalte“ zeigt, wie viel Prozent der Einnahmen wieder verloren gehen, wenn das Lohnsteueraufkommen im Landesgebiet um 1 Mio. Euro und die Landeseinnahmen anteilig um 425.000 Euro steigen. Auch in dieser Hinsicht ist kein Fortschritt zu verzeichnen. Zwar gehen die Grenzbelastungen im Falle einer Verbesserung der eigenen Steuerkraft bei den (impliziten) Zahlerländern dank des linearen Tarifs zurück. Dafür wachsen aber die Grenzbelastungen der Empfängerländer wegen der höheren allgemeinen und der neu eingeführten Gemeindefinanzkraft-BEZ auf ein absurd hohes Niveau. Diese Länder verlieren erhebliche Mittel im Landeshaushalt, wenn ihre Lohnsteuerkraft zunimmt.

Bund und Länder haben also die Chance vertan, den Länderfinanzausgleich strukturell zu verbessern. Sie wollten das Problem vor der Bundestagswahl aus der Schusslinie bringen, was dem Bund offenkundig fast jeden Preis wert war. Die Zeche übernimmt am Ende und wie immer der Steuerzahler. Die LFA-Reform reduziert unmittelbar den Spielraum für längst fällige Steuerentlastungen in den mittleren Einkommensschichten. Dies ist besonders ärgerlich, weil auch 2,5 Mrd. Euro weniger aus der Bundeskasse gereicht hätten, um alle Länder gegenüber dem geltenden Recht um mindestens 42 Euro pro Einwohner besser zu stellen.