

Die Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs: ein Erfolg?

von Martin Junkernheinrich

I. Einleitung

Am 14. Oktober 2016 einigten sich Bund und Länder – angesichts der verhärteten Verhandlungslage überraschend – im Rahmen einer „Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern“ auf eine Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems. Die Länder äußerten sich einhellig positiv über das Ergebnis. Aber auch die Bundeskanzlerin zog eine positive Bilanz und sah in den Vereinbarungen eine „gute Nachricht für die Menschen im Lande“.¹ Bundesfinanzminister Schäuble klang etwas verhaltener, als er ein „für alle Seiten auskömmliches und zumindest befriedigendes Ergebnis“² konstatierte.

Die Neuregelung wurde aus mehreren Gründen notwendig. Die derzeit gültigen Regelungen des Länderfinanzausgleichs und der Solidarpakt II sind befristet und laufen im Jahr 2019 aus. Zudem wurde in den Koalitionsvereinbarungen zwischen CDU/CSU und SPD im Jahr 2013 vereinbart, sich mit Fragen der föderalen Finanzbeziehungen zu befassen. Dazu zählen insbesondere

- der europäischer Fiskalvertrag,
- die Schaffung von Voraussetzungen für die Konsolidierung und dauerhafte Einbindung der neuen Schuldenregel in den Länderhaushalten,
- die Einnahmen- und Aufgabenverteilung sowie die Eigenverantwortung der föderalen Ebenen,
- die Reform des Länderfinanzausgleichs,
- die Altschulden, Finanzierungsmodalitäten und Zinslasten sowie
- die Zukunft des Solidaritätszuschlags.³

1 Laut *Presse- und Informationsamt der Bundesregierung*: Pressemitteilung 369, v. 14.10.2016.

2 *Ibid.*

3 Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD, 2013, 67. Die dazu vorgesehene Kommission, die zur Mitte der Legislaturperiode Ergebnisse vorlegen sollte, wurde allerdings nicht eingerichtet.

Darüber hinaus waren die Normenkontrollanträge von Bayern und Hessen beim Bundesverfassungsgericht ein zentrales Motiv zur Neuregelung des Finanzausgleichs.

Dabei stand ein System zur Reform, das mit Blick auf seine fiskalischen Ausgleichsfunktionen durchaus als erfolgreich angesehen werden kann. Die synoptische Betrachtung der Ausgleichsstufen des Länderfinanzausgleichs von 1995 bis 2015, also über immerhin 20 Jahre hinweg, dokumentiert eine beachtliche Aufstockung finanzschwacher sowie eine deutliche Verbesserung der Positionen sich schlechter entwickelnder Länder.⁴

Hier fällt zunächst die deutliche Aufstockung der neuen Länder ins Auge, deren Finanzkraft nach Finanzausgleich und allen Bundesergänzungszuweisungen je Einwohner ausnahmslos besser positioniert ist als das für das finanzstärkste westdeutsche Flächenland Bayern gilt, lediglich übertroffen von den Stadtstaaten Bremen und Hamburg. Aber auch Länder, deren Steueraufkommen relativ rückläufig war, wie dies zum Beispiel für Nordrhein-Westfalen und das Saarland gilt, stehen nach allen Ausgleichsstufen vergleichsweise gut da. Ob dies im Einzelnen bedarfsgerecht ist, dem Effizienzanliegen⁵ genügt oder ob hier auch Übernivellierungsprozesse zu beobachten sind, soll an dieser Stelle offen bleiben.

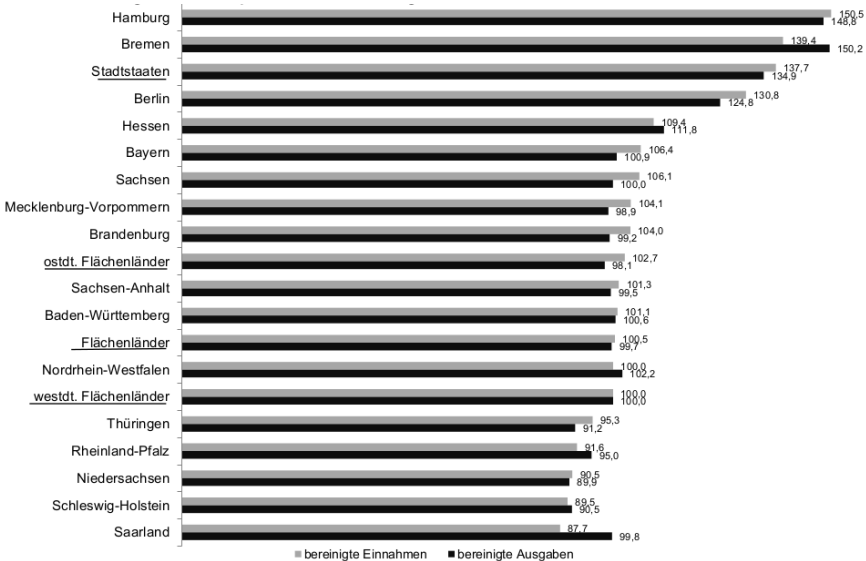
Weitet man den Blick auf die bereinigten Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben der Länder einschließlich ihrer Gemeinden aus, so zeigt sich ein differenzierteres Bild. Die Einnamenschwäche des Saarlandes, aber auch die von Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und Schleswig-Holstein tritt nun deutlich hervor, ergänzt um länderspezifische Ausgabenmuster, die nicht immer der Finanzkraft entsprechen (vgl. *Abb. 1*). Bayern weist z. B. gemessen an seiner Einnahmenstärke ein eher geringes Ausgabenniveau auf.⁶ In Hessen und Nordrhein-Westfalen übersteigen die Ausgaben die Einnahmen. Dies deutet darauf hin, dass den Anreizeffekten von Finanzsystemen größere Bedeutung beizumessen ist, als dies in der politischen Finanzausgleichspraxis der Fall ist.

4 Vgl. dazu die *Tabellen 3–9* im Anhang.

5 Vgl. zur Kritik an den mangelnde Anreizeffekten insbesondere *Feld, L./Kube, H./Schnellenbach, J.*: Optionen für eine Reform des bundesdeutschen Finanzausgleichs, Freiburg, 2013; *Fuest, C./Thoene, M.*: Reform des Finanzföderalismus in Deutschland, Berlin, 2009.

6 Vgl. zu den Länder- und Kommunalhaushalten auch die jährlich erscheinenden Analysen im Jahrbuch für Öffentliche Finanzen: *Junkernheinrich, M./Korioth, S./Lenk, T./Scheller, H./Woisin, M.* (Hg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2-2016, Baden-Baden, 2016.

Abbildung 1: Bereinigte Einnahmen und Ausgaben von Ländern und Kommunen 2014 (in % der bereinigten Pro-Kopf-Einnahmen/Ausgaben der westdt. FL)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamts.

Im Folgenden soll der Verhandlungsweg mit seinen inhaltlichen Grundkontroversen⁷ nachgezeichnet werden, um den letztlich erreichten Konsens näherungsweise zu erklären und ihn aus finanz- und föderalismuspolitischer Sicht einer ersten Bewertung zu unterziehen. Viele Aspekte können dabei keineswegs abschließend eingeschätzt werden, weil aus mit wenigen Worten skizzenhaft formulierten Absichtserklärungen noch nicht auf eine konkrete inhaltliche Umsetzung bzw. eine organisatorisch-prozessuale Ausgestaltung geschlossen werden kann. Hier ist die Einbindung in eine föderalismuspolitisch gesamthafte Reformkonzeption notwendig.

II. Zum finanzpolitischen Diskurs und den zentralen Herausforderungen

Der finanzausgleichspolitische Diskurs der letzten Jahre lässt sich zunächst durch die primär bekannten Positionierungen zwischen Geber- und Empfängerländern sowie zwischen ausgleichs- und anreizorientierten Grundpositionen kennzeichnen. Nachvollziehbare Argumente konnten alle Seiten für sich beanspruchen.

⁷ Vgl. dazu auch die Beiträge in Junkernheinrich, M./Korioth, S./Lenk, T./Scheller, H./Woisin, M. (Hg.): Verhandlungen zum Finanzausgleich, Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2016, Baden-Baden, 2016.

Sicher braucht das Saarland einen Ausgleich für seine einpendlerbedingte Schiefelage in der Steuerverteilung. Und sicher ist auch die hohe Zahllast Bayerns den Bürgern – nicht nur in Bayern – politisch schwer zu vermitteln. Aber auch oder vielleicht gerade weil *de facto* jedes Bundesland intensiv über Ansatzpunkte zur Begründung höherer Finanzausgleichsansprüche nachdachte, wurde von der Reform kaum ein „großer Wurf“ erwartet. Kein Verhandlungspartner durfte, erst recht wenn die Ministerpräsidenten im Gegensatz zu früheren Reformprozessen selbst verhandeln, sein Gesicht verlieren. Die Verluste mussten sich daher in besonders engen Grenzen halten, wobei der finanzielle Spielraum für Umverteilungsgewinner deutlich eingeschränkt war. Auch wenn alle Länder auf den Bund schauten, war sein finanzielles Befriedigungspotenzial durch den Finanzbedarf für die Bewältigung der EU-Staatsschuldenkrise und der Flüchtlingspolitik trotz sinkender Zinsbelastungen unter der Nebenbedingung des Haushaltsausgleichsziels beschränkt. Insiderberichte aus früheren Verhandlungsrunden deuteten auf einen sehr engen Veränderungskorridor hin.

Politisch bedeutsamer war und ist die Frage, ob der dominierende umverteilungs-politische Diskurs die staats-, föderalismus- und finanzpolitischen Herausforderungen Deutschlands hinreichend aufnimmt. Die eine oder andere Verschiebung zwischen den Ländern vermag kaum eines der anstehenden Probleme, vom abflachenden Wirtschaftswachstum und dem demografischen Wandel bis hin zur hohen Staatsverschuldung, zu lösen. Der intensive Blick auf die Umverteilungsfrage kann den Blick auf die zentralen Herausforderungen geradezu verdecken.

Erschwerend kam hinzu, dass die aktuelle finanzpolitische Lage zwar Entspannung und eine Tendenz zum Haushaltsausgleich bei Bund, Ländern und Gemeinden signalisierte. Parallel aber nahmen die fiskalischen Disparitäten zu, blieben einzelne Länder und zahlreiche Kommunen deutlich überschuldet und setzte sich der staatliche Schuldenzuwachs weiter fort.⁸ Die Bonität hoch verschuldeter Länder und Kommunen wurde zunächst eher gering und am aktuellen Tellerrand wieder eher hoch eingeschätzt. Das Zinsänderungsrisiko bleibt dennoch hoch und die Konjunkturfestigkeit von Schuldenbegrenzungen und Konsolidierungsmaßnahmen wird in den nächsten Jahren erst getestet werden.

Darüber hinaus hat die Dominanz von Gerechtigkeits- und Gleichheitsfragen in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen. Insgesamt haben wir uns stärker auf die Bedarfs- und Ergebnissgerechtigkeit konzentriert. Für die Leistungsgerech-

8 Vgl. dazu auch die Berichterstattung in den Jahrbüchern für öffentliche Finanzen.

tigkeit kann dagegen ein massiver Bedeutungsverlust beobachtet werden. Wir leisten uns in vielen Politikbereichen eine Umverteilungs- und Ausgleichspolitik mit hohen Streuverlusten und vernachlässigen die Finanzierung investiver Aufgaben – einschließlich der Instandhaltungsaufgaben. Die Kraft zur Aufgabenkritik und zu grundsätzlichen Zuständigkeits- und Organisationsreformen ist nach wie vor auf allen Ebenen nur schwach ausgeprägt.

Blicken wir auf die finanzausgleichspolitischen Reformagenden, so begegnen uns viele, teils konfliktreiche Forderungen und Ziele. Begriffe wie „Solidarität“, „Wettbewerb“, „Anreizorientierung“, „Nachhaltigkeit“ und „Transparenz“ haben in Reformphasen typischerweise Konjunktur und weisen ein hohes politisches Konsenspotenzial auf. Wer kann dem schon widersprechen? Erst wenn die Diskussionen konkreter werden, so auch bei dieser Finanzausgleichsreform, treten die Unterschiede deutlicher hervor: Wie wollen wir künftig mit Ungleichheiten im Raum umgehen? Wie interpretieren wir das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse in Zeiten von Schrumpfung, Überalterung und räumlicher Konzentration von Langzeitarbeitslosen? Wir organisieren wir föderale Abstimmungsprozesse, gerade bei Aufgaben, die aufgrund hoher Externalitäten nicht einfach einer Ebene zugewiesen werden können?

Auf einer staats- und finanzausgleichspolitisch eher grundsätzlichen Ebene stehen insbesondere fünf Fragenkomplexe auf der Agenda:

- Folgen wir weiter der einnahmenorientierten Ausgleichsphilosophie, die davon ausgeht, dass Ausgabenbedarfsunterschiede zwischen den Ländern aufgrund des hohen Aggregationsniveaus vernachlässigbar gering sind? Oder vertikalisieren wir die Steuerverteilung, um die Mittel in einem zweiten Schritt aufgabenorientiert zu verteilen?⁹
- Wie gehen wir mit der Zunahme der ökonomischen, sozialen und fiskalischen Disparitäten um?¹⁰ Gerade in Ländern mit altindustrieller Problemkonzentration existieren regionale und kommunale Abwärtsspiralen mit hohen gesellschaftlichen Folgekosten.
- Was tun wir, damit gerade in den Ländern mit geringerer Konsolidierungsbereitschaft der Weg zum Haushaltsausgleich und zum Altschuldenabbau

9 Vgl. z. B. *Truger, A./Vesper, D.*: Zur Reform des Länderfinanzausgleichs – eine Notwendigkeit?, Berlin, 2014.

10 Vgl. *Lenk, T./Glinka, P.*: Die Gemeindefinanzkraft im Länderfinanzausgleich, in: Junkernheinrich, M./Korioth, S./Lenk, T./Scheller, H./Woisin, M. (Hg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2015, Baden-Baden, 2015, 321.

gestärkt werden kann?

- Wie stärken wir Aufgabenkritik und Standardflexibilisierung? Oder generieren wir weiter neue Aufgaben, ohne parallel die dauerhaft notwendige Finanzierungsbasis sicherzustellen?
- Wie können wir insbesondere ebenenübergreifende Aufgaben effektiver und effizienter wahrnehmen? Wo ist das Trennsystem geeignet und wo müssen wir intelligente Kooperationswege finden?

Wer hier nach grundsätzlichen finanzausgleichspolitischen Orientierungspunkten sucht, der kann am Korrespondenzprinzip anknüpfen. Würden die Korrespondenzen zwischen „Entscheidern“, „Kostenträgern“ und „Nutzern“ und damit das Subsidiaritäts-, Äquivalenz- und Konnexitätsprinzip gestärkt, würde dies den deutschen Föderalismus sicher verbessern. Diese seitens der Finanzwissenschaft immer wieder betonten Leitprinzipien stoßen jedoch an Grenzen, wenn einzelne Probleme eine vertikale Koordination erfordern¹¹ bzw. nationale Gesetzgebungs- und lokale Durchführungskompetenzen mit sachgerechten Finanzierungslösungen zu verknüpfen sind. Viele Aufgaben der bundesgesetzlich geregelten und lokal durchgeführten Sozialpolitik können hier als praktische Anschauungsbeispiele dienen.

Schichtet man den Handlungsbedarf weiter ab, so treten zumindest fünf Handlungskomplexe in den Vordergrund:

- Die neuen Länder werden weiterhin eine erhebliche finanzielle Grundaufstockung benötigen. Dies ist zentrales Element des Finanzausgleichs zwischen steuerstärkeren und steuerschwächeren Bundesländern im vereinten Deutschland. Nach einem Vierteljahrhundert ist die Zeit für Übergangs-, Anschub- und Nachholfinanzierungen jedoch abgelaufen. Das Leitbild einer gesamtdeutschen Gerechtigkeit schärft den Blick auch für Anderes, etwa den in den alten Ländern zu beobachtenden Infrastrukturerneuerungsbedarf.
- Die Berücksichtigung der Kommunen bei den Reformüberlegungen ist dringend erforderlich. In einigen Bundesländern werden die kommunalen Liquiditätskredite selbst unter günstigen Rahmenbedingungen noch auf viele Jahre zunehmen. Angesichts des hohen Zinsänderungsrisikos tickt hier eine „Zeitbombe“, die zeitnah entschärft werden sollte.¹² Die Programme der Länder zur

11 Vgl. z. B. *Scharpf, F. W.*: Föderalismusreform: neuer Versuch bei unveränderter Ausgangslage?, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 3/1 (2005), 97–108, hier 105.

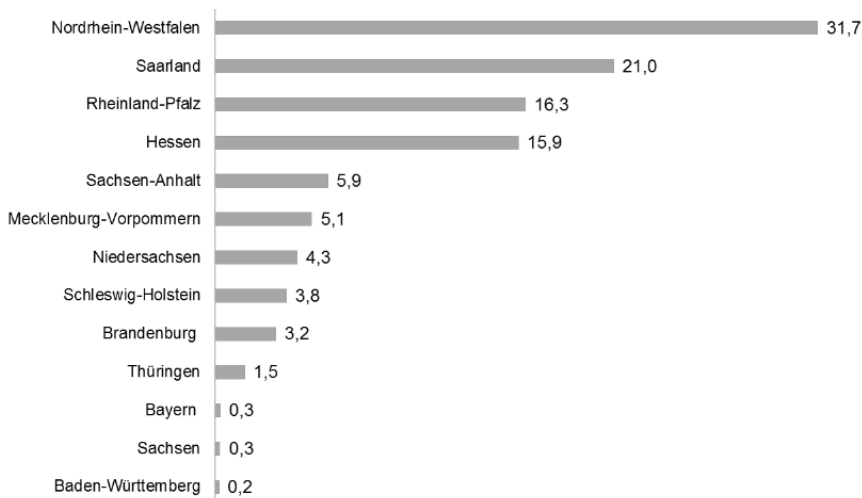
12 Vgl. dazu z. B. *Junkernheinrich, M./Frankenberg, D./Markert, H./Micosatt, G.*: Kommunale Haushaltskonsolidierung im Saarland. Notwendigkeiten und Möglichkeiten, Berlin, 2015.

Stärkung ihrer Kommunalfinanzen (Schutzschirm, Stärkungspakt, kommunaler Entschuldungsfonds etc.) gehen allesamt von günstigen konjunkturellen Rahmenbedingungen und ausgeprägten Konsolidierungspotenzialen (bei unveränderten Aufgaben und hohen Standards) aus. Diese Annahmen sind nicht zuletzt angesichts der hohen Zuströme von Flüchtlingen nicht mehr zu halten.

- Der Umgang mit unterschiedlichen Ausgabebedarfen (den sogenannten abstrakten Mehrbedarfen) muss neu durchdacht werden. Hier begründet die divergierende Betroffenheit durch staatlich veranlasste Aufgaben in der Sozial- und Jugendhilfe weitere Reformmaßnahmen. Gerade für Bundesländer mit großen Strukturproblemen ist die anreizkompatible Berücksichtigung von Kostenunterschieden zentral. Die Reform der Eingliederungshilfe und die damit verfolgte finanzielle Entlastung der Kommunen zeigt, wie hochkomplex und miteinander verschränkt fachpolitische Fragen von Bundes-, Länder- und Kommunalbedeutung sind.
- Der Umgang mit der regional und lokal stark divergierenden Bevölkerungsentwicklung bedarf eines neuen Ansatzes. Die Verteilungsströme im Länderfinanzausgleich sind in hohem Maße einwohnerabhängig.¹³ Schrumpfung führt zwar unstreitig zu Remanenzkosten, diese entziehen sich aber nicht alle der politischen Beeinflussung. Wo ziehen wir die Grenze zwischen höheren Stückkosten in der Grundversorgung bei geringerer Bevölkerungszahl und mangelnder Anpassungsflexibilität an strukturell veränderte Rahmenbedingungen?
- Die Altschuldenfrage schließlich bedarf dringend der Lösung. Die Verschuldungsvolumina in einzelnen Ländern und vielen Kommunen, aber auch beim Bund sind derart ausgeprägt, dass sie die Politik zu überfordern drohen. Die *Abb. 2* dokumentiert die Liquiditätskredite der Länder und ihrer Kommunen in ihrer föderalen Bandbreite. Der finanzielle Spielraum von Altschuldenübernahmen durch den Bund wird gerade für die Deckelung der Spitzenbelastungen ausreichen. Der aus dem niedrigen Zinsniveau folgende Rückgang der Zinsbelastungen hat den schuldenpolitischen Handlungsbedarf offenbar in der politischen Wahrnehmung zurücktreten lassen.

13 Vgl. z. B. *Wrede, M.*: Akzeptanz der Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen, in: *Review of Regional Research*, 35/1 (2015), 103–119.

Abbildung 2: Zusätzliche Zinslast bei Erhöhung des Durchschnittszinssatzes des Liquiditätskreditbestands der Länder und ihrer Kommunen 2014 um einen Prozentpunkt* (p. a., in Euro je Einwohner)



Quelle: Eigene Zusammenstellung. * Bezogen auf den Liquiditätskreditbestand der Kern- und Extrahaushalte der Länder und Kommunen zum 31.12.2014.

Die angesprochenen Probleme müssen angegangen werden, bevor das Zinsänderungsrisiko eintritt und die Märkte erneut die Zahlungsfähigkeit des Staates testen. Es geht also darum, die finanzpolitischen Regelungen so zu reformieren, dass sie die Herausforderungen der kommenden Jahre und Jahrzehnte bewältigen können. Systemverbesserungen sind auch bei begrenztem Umverteilungsspielraum zu realisieren. Änderungen in der Technik der Umverteilung (Umsatzsteuerverteilung in einer Stufe, stärkere Berücksichtigung der gemeindlichen Steuereinnahmen, Berücksichtigung von Sonderbedarfen u. v. m.) können hier zu mehr Transparenz und Gerechtigkeit, aber auch zur Stärkung der Anreizkompatibilität führen. Die skizzierten Kernprobleme werden dadurch nicht zwingend gelöst.

III. Die Etappen des Verhandlungswegs

1. Zum Verhandlungsverlauf I: das Scholz/Schäuble-Papier und seine Folgen

Seit Ende 2011 hatten sich Bund und Länder ohne substanzielle Erfolge zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ausgetauscht. Auf einen strukturierten Verhandlungsprozess unter Beteiligung des Bundestages, der kommunalen

Spitzenverbände und der Wissenschaft hatte man bewusst verzichtet.¹⁴ In der Konsequenz dominierten diverse, vor relevanten Kaminesgesprächen gestreute, formal nicht veröffentlichte Papiere und Modellrechnungen, die tendenziell zeigen sollten, dass eigentlich alle Länder und Ländergruppierungen zufrieden sein konnten. Beiträge aus der Wissenschaft wurden nur am Rande berücksichtigt.

Interessanterweise erreichte das sogenannte *Scholz/Schäuble-Papier*, das es formal gar nicht gab, den höchsten Bekanntheitsgrad.¹⁵ Als Kernelemente galten zunächst rund 9,5 Mrd. Euro des Bundes an zusätzlichen Mitteln für die Länder, vornehmlich aus dem Aufkommen des Solidaritätszuschlages finanziert, die in den Tarif der Einkommens- und Körperschaftssteuer integriert werden sollen. Mit dem nach dem Abbau der kalten Progression verbleibenden Restaufkommen sollten auch Zinshilfen für die höchstverschuldeten Länder Saarland und Bremen mitfinanziert werden. Des Weiteren war eine Entflechtung von Bund und Ländern bei der Aufgabenerledigung und damit eine finanzielle Entlastung der Länder von zentraler Bedeutung. Statt der Entlastung der Länder bzw. ihrer Kommunen um 5 Mrd. Euro bei der Eingliederungshilfe sollte eine entsprechende Entlastung bei den Kosten der Unterkunft (KdU) erfolgen.¹⁶

Das Grundmodell *Scholz/Schäuble* konnte sich vor allem aufgrund der mangelnden Unterstützung für den sogenannten Integrationsansatz nicht durchsetzen, hätte es doch das Volumen des Länderfinanzausgleichs erhöht und die bayerische Forderung nach einer merklichen Belastungssenkung erschwert.

Im Nachgang zur Diskussion dieses Papieres hatte sich jedoch auf der Zielebene – zusammengeführt insbesondere durch *Olaf Scholz* – eine Reihe von Anforderungen der einzelnen Länder bzw. Ländergruppen verdichtet, die bei vollständiger Umsetzung auf einen breiten Konsens stießen:

- Alle Länder sollten finanziell besser ausgestattet werden als bei Fortführung des bestehenden Länderfinanzausgleichs.
- Die ostdeutschen Länder sollten weiterhin eine hinreichende finanzielle Ausstattung erhalten.
- Bayern, Hessen und Baden-Württemberg sollten einen höheren Beitrag für ihre

14 Vgl. *Ratzmann, V.*: Wo stehen wir? Wie kommen wir da wieder weg? Und was ist dabei zu beachten, in: Junkernheinrich, M./Lange, J. (Hg.): Die Reform der föderalen Finanzen: Wie geht es weiter?, Rehbürg-Loecum, 2015, 22.

15 Vgl. Überlegungen zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, o. O., 2014.

16 Vgl. *Bösinger, R.*: Auf dem Weg zur Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen, in: Junkernheinrich, M. u. a. (Hg.): Verhandlungen zum Finanzausgleich, a. a. O., 11–18, 13.

Landesaufgaben einbehalten, mithin weniger abführen.

- Nordrhein-Westfalen sollte wieder Zahlerland werden.
- Die westdeutschen Länder sollten etwa im Durchschnitt der alten Länder profitieren.
- Bremen und das Saarland schließlich sollten eine Unterstützung zur Bewältigung ihrer Schuldenlasten erhalten.

Diese Überlegungen waren erneut Ausdruck eines verteilungspolitischen Diskurses, der gegebenenfalls durch höhere Bundesmittel eine breite, besser eine vollständige Gewinnerfront unter den Ländern realisiert. Der Bezug zu den finanzpolitischen Herausforderungen wurde dabei nicht mehr oder allenfalls rudimentär sichtbar.

2. Zum Verhandlungsverlauf II: die Initiative des Saarlandes

Ein Angelpunkt im Rahmen der Auseinandersetzung war die Forderung Nordrhein-Westfalens, zum Geberland zu werden.¹⁷ Seit Jahren war Nordrhein-Westfalen der größte Zahler im Umsatzsteuervorwegausgleich, wurde im Länderfinanzausgleich aber zum Nehmerland. Dies hätte durch die Abschaffung des Umsatzsteuervorwegausgleichs geändert werden können. Das aber wurde wiederum von den ostdeutschen Ländern abgelehnt, die diese „originären“ Steuereinnahmen unbedingt behalten wollten. Zudem hätte eine Abschaffung des Vorwegausgleichs zu einer deutlichen Erhöhung des Finanzausgleichsvolumens – um rund 8 Mrd. Euro – geführt, was noch höhere Zahlungen Bayerns erfordert hätte und der Forderung der Geberländer nach merklichen Entlastungen diametral entgegenstand.

Um die sich abzeichnende politische Blockade der Verhandlungen zu verhindern, entwickelte das Ministerium für Finanzen und Europa des Saarlandes – die Vorschläge des Bundesfinanzministeriums und Hamburgs modifizierend – ein Modell mit zwei Ausgleichsstufen:

- einer Basisstufe mit föderaler Grundausrüstung (in der der Umsatzsteuervorwegausgleich und der Länderfinanzausgleich aufgehen),
- einer Aufbaustufe mit einem Ausgleich über allgemeine und besondere Bundesergänzungszuweisungen.

17 Vgl. *Walter-Borjans, N.*: Die Reform der föderalen Finanzen: Für mehr Gerechtigkeit und Transparenz, in: *Junkernheinrich, M./Lange, J. (Hg.): Die Reform der föderalen Finanzen: Wie geht es weiter?, a. a. O.*, 151 ff.

Der Basisausgleich erforderte Zu- und Abschläge von der gleichmäßigen Pro-Kopf-Verteilung der Umsatzsteuer. Die Umsetzung wäre nur mit einer Änderung von Art. 107 GG möglich, weshalb es die potenziellen Gegner kritisch als verfassungswidrig einstufen.

Der entscheidende politökonomische Vorteil dieses Vorschlags kann darin gesehen werden, dass Nordrhein-Westfalen zum Geberland wurde, die ostdeutschen Flächenländer ihre originären Steuereinnahmen behielten und die Zahlungen der Geberländer (durch die Integration des Länderfinanzausgleichs in die Basisstufe) entfielen. Damit wurde für die Länder ein hoher Grad an politischer „Gesichtswahrung“ ermöglicht. Durch die Gestaltung der Zu- und Abschläge bei der Basisstufe können wiederum vielfältige Verteilungs- und Lenkungsziele erreicht werden. An dieser Stelle blieb der Vorschlag allerdings noch offen.

Dies ist insofern nicht verwunderlich, als die Berücksichtigung konkreter Sonderbedarfe (Lösung der Altschuldenfrage, Zusammenführung von Aufgaben- und Finanzverantwortung im Sozialbereich, Remanenzkosten bei schrumpfender Bevölkerung, Lösung des Gemeindefinanzproblems, besondere Finanzbedarfe westdeutscher strukturschwacher Länder u. v. m.) zwischen den Ländern streut und umgehend politische Widerstände geweckt hätte. Es hätte mithin einer gründlichen und intensiven Vorbereitung bedurft, um die zentralen Ziele der Neuordnung in diesem Modell zu konkretisieren. Daran hat es aber offenbar gefehlt. Die Annäherung an den Status quo der Finanzverteilung bei gleichzeitiger Erfüllung der zentralen Anliegen Bayerns und Nordrhein-Westfalens blieb als Reformagenda recht schmal. Rückblickend wäre aus gesamtstaatlichen Gründen für die Schlussphase der Beratungen in der Ministerpräsidentenkonferenz eine deutlich intensivere Behandlung der inhaltlich zu lösenden Kernfragen wünschenswert gewesen.

3. Zum Verhandlungsverlauf III: das Ländermodell vom 03. Dezember 2015

Mit der Einigung der Länder zur Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen vom 03. Dezember 2015 wurde das Modell des Saarlandes aufgegriffen und konkretisiert. Das Ergebnis lässt sich als eine „Abschaffung des horizontalen Länderfinanzausgleichs und dessen Ersetzung durch einen vertikalen Umsatzsteuerausgleich“¹⁸ zusammenfassen. Dazu mussten bestehende Umsatzsteuer-Festbe-

18 So *Klingen, K./Renzsch, W.*: Finanzausgleich vor einer Neuregelung? Vorschlag der Ministerpräsidenten zu Lasten des Bundes, in: Junkernheinrich, M. u. a. (Hg.): Verhandlungen zum Finanzausgleich, a. a. O., 148–155, 150 f.

träge in Umsatzsteuerpunkte umgewandelt werden. Dies wiederum sollte modifiziert durch Zu- und Abschläge entsprechend der Finanzkraft erfolgen. Der Tarif zur Berechnung der Zu- und Abschlagsbeträge bei der Umsatzsteuerverteilung wurde linear gestaltet und auf 63 % festgesetzt. Die Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern sollten in Form von zusätzlichen Umsatzsteuerpunkten im Gegenwert von 4,02 Mrd. Euro ausgeglichen werden. Dazu erfolgte eine Erhöhung des Angleichungsgrades und des Tarifs der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen an 99,75 % des Durchschnitts zu 80 %. Auf diese Weise wurde die Bemessungsgrundlage zum Vorteil finanzschwacher Länder erweitert.¹⁹

Die kommunale Finanzkraft wurde zur Berechnung der Finanzkraft eines Landes zu 75 % (statt bisher 64 %) einbezogen. Der Wegfall der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für teilungsbedingte Sonderlasten sollte durch eine Bundesergänzungszuweisung für unterproportionale kommunale Finanzkraft kompensiert werden. Außerdem waren für das Saarland und Bremen Sanierungshilfen in Höhe von insgesamt 800 Mio. Euro vorgesehen.

Neben der Besserstellung aller Länder wurde mit der Einigung auch die zentrale Forderung Bayerns erfüllt. Bayern trug im Jahr 2014 mehr als die Hälfte des Ausgleichsvolumens. Nachdem sich die Ausgaben Bayerns für den Länderfinanzausgleich innerhalb von zehn Jahren verdoppelt hatten, bildete eine Entlastung des Landes eine zentrale Vorbedingung für einen Länderkompromiss.²⁰ Bayern würde dem Ländermodell folgend fast 1 Mrd. Euro weniger zahlen müssen.

Von den Befürwortern wurde das Ländermodell als eine zukunftsfähige Neugestaltung des Länderfinanzausgleichs eingestuft.²¹ Die häufig kritisierte Verstärkung der Vertikalisierung sei unbegründet, da dem Bund keine politische Einflussmöglichkeit auf die Länder zugesprochen würde. Vielmehr stelle nicht die Neuordnung des Finanzausgleichs eine Gefährdung des föderalen Systems dar, sondern die Einführung einer Bundessteuerverwaltung, die dem Bund in einer Länderaufgabe entsprechende Vollzugskompetenzen einräume.²²

19 *Ibid.*, 151.

20 Vgl. *Brechmann, W.*: Politische Interessenlagen und Zustandekommen des MPK-Beschlusses vom 3. Dezember 2015 – Die Perspektive Bayerns, in: Junkernheinrich, M. u. a. (Hg.): Verhandlungen zum Finanzausgleich, a. a. O., 19–28, 21.

21 Vgl. *Ratzmann, V.*: Entsolidarisierung? Selbstentmachtung? Vertikalisierung? Kritik ohne praktische Relevanz! Zur Kritik am Konzept der Länder für die Neuordnung des Länderfinanzausgleichs, in: Junkernheinrich, M. u. a. (Hg.): Verhandlungen zum Finanzausgleich, a. a. O., 51–62, 60.

22 So *ibid.*, 59 f.

4. Zum Verhandlungsverlauf IV: Forderungen und Modellalternative des Bundes im Jahr 2016

Im Sommer 2016 zirkulierte zunächst ein Papier „Forderungen des Bundes“, das dem Bundesministerium der Finanzen zugerechnet wurde.²³ Darin wurde in klarem Duktus eine deutlich vom Ländermodell vom 03. Dezember 2015 abweichende Position vertreten. Im Kern wurde der Ländervorschlag abgelehnt und betont, dass alle dem Bund wichtigen Aspekte „durch Modifikation des Ländermodells unter Erhalt seiner Verteilungseffekte möglich“ seien.²⁴

In dem im Ländermodell vorgesehenen Ausgleich über die Umsatzsteuer wurden „schwer kalkulierbare und zudem auch unnötige verfassungsrechtliche Umsetzungsrisiken“ gesehen (Punkt a). Der Sonderbedarf für die Forschungsförderung (SoBEZ Forschungsförderung) wurde bei den Empfängerländern als sachlich nicht begründbar eingestuft (Punkt c). Die nur anteilige Einbeziehung der Einnahmen aus der Förderabgabe (33 %) in das Finanzausgleichssystem wurde als verfassungswidrig bezeichnet (Punkt d). Die Fortführung der Finanzhilfen des Bundes für Seehäfen (Hafenlasten) wurde aufgrund mangelnder Gesetzgebungskompetenz des Bundes abgelehnt (Punkt e). Hinsichtlich der Entlastung der Kommunen um 5 Mrd. Euro ab 2018 sollte eine entsprechende Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Länder erfolgen, wobei die Länder die Weitergabe der Entlastung an ihre Kommunen sicherstellen sollten. Hier wurde allerdings einschränkend darauf verwiesen, dass es in den Bundestagsfraktionen „eine starke Präferenz (gäbe), die Mittel ganz oder teilweise zugunsten des KdU-Anteils der Kommunen zu verteilen.“²⁵ Darüber hinaus wurden u. a. die Stärkung des Stabilitätsrates, die Regionalisierung der Sozialgesetzgebung, die Einsetzung einer Verkehrsinfrastrukturgesellschaft mit dem Fokus auf die Bundesautobahnen sowie die Stärkung der Rechte des Bundes in der Steuerverwaltung gefordert.

Dieses prägnante und von einigen Akteuren auf der Länderseite als brüsk formuliert wahrgenommene Positionspapier mündete in einen „Vorschlag zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs“ vom 23. September 2016. Folgende Reformelemente kennzeichnen die Modellalternative:²⁶

- Der Länderfinanzausgleich i. e. S. wird entlastet, indem beim Umsatzsteuer-vorwegausgleich die Einnahmen der Gemeinden berücksichtigt werden.

²³ Forderungen des Bundes (ohne Verfasser-, Orts- und Zeitangabe).

²⁴ *Ibid.*, 2.

²⁵ *Ibid.*, 3, Punkt 6.

²⁶ Vorschlag zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, v. 23.09. 2016.

Gleichzeitig soll eine effektive Deckelung der Finanzkraftabschöpfung bei den Ländern (linearer Tarif im Länderfinanzgleich) erfolgen.

- Die neue einzuführende Bundesergänzungszuweisung zum Ausgleich unterproportionaler Finanzkraft bleibt in ihrem Volumen deutlich unter 1 Milliarde Euro und wird anreizkompatibel ausgestaltet. Die Finanzhilfen für Seehäfen sollen auslaufen und die bergrechtliche Förderabgabe voll angerechnet werden.
- Die Haushalte Bremens und des Saarlandes erhalten unter strengen Auflagen Sanierungshilfen von je 400 Mio. Euro, die hälftig von den Ländern mitzufinanzieren sind.
- Die Entflechtungsmittel werden in unveränderter Höhe von 2,6 Mrd. Euro, aber mit leicht veränderten Länderbeträgen fortgeführt.
- Das finanzielle Gesamtvolumen der vom Bund zu finanzierenden Leistungen darf 8,5 Mrd. Euro nicht überschreiten.

Auf diese Weise wollte der Bund insgesamt ein ausreichendes Maß an Transparenz des Finanzausgleichssystems beibehalten und die im Ländermodell angelegte Abhängigkeit der ostdeutschen Länder vom Bund reduzieren. Die Kritik des Bundes am Ländermodell wird in *Tab. 1* deutlich.

Den Ländern sollen Abweichungsrechte in der Sozialgesetzgebung für die Art und den Umfang der Leistungsgewährung in der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen und in der Kinder- und Jugendhilfe zugesprochen werden. Dies soll zu einer Regionalisierung der Sozialgesetzgebung beitragen.

Die Bundesauftragsverwaltung, insbesondere die Bundesautobahnen, soll reformiert werden. Es soll eine privatrechtliche Verkehrsinfrastrukturgesellschaft gegründet werden, die allerdings staatlich geregelt werden soll. Hierfür sind Ermächtigungen in Art. 90 GG erforderlich, durch die Regelungen für die Übergangsphase, wie der Übergang von Personal- und Sachmitteln, festzulegen sind.

Der Stabilitätsrat soll „gewichtiger“ werden, indem er zusätzlich die Überwachung der Verpflichtungen aus den europäischen Vorgaben (Obergrenze des gesamtsstaatlichen strukturellen Finanzierungsdefizits) und die Überwachung des Bundes und der Länder über die Einhaltung der Schuldenbremse übernimmt. Ebenfalls soll der Stabilitätsrat die Auflagen für Bremen und das Saarland überwachen, die Voraussetzung für die weiteren Zinshilfen sind.

Tabelle 1: Vergleich des Ländermodells (MPK vom 03.12.2015) mit modifiziertem Status-quo-Modell (September 2016)

	MPK-Modell vom 3.12.2015	Modellalternative September 2016
<i>Abhängigkeit der Ost Länder vom Bund ?</i>	steigert vertikalen Ausgleich (SoBEZ/BEZ-Steigerung: insgesamt 4,4 Mrd.)	einer Absenkung der allg. BEZ (- 2,5 Mrd.) steht die Einführung neuer ukF-BEZ von nur 830 Mio. Euro gegenüber
<i>Langfristige Abhängig- keitsperspektive der Ostländer</i>	Die weitgehende Finanzie- rungsverantwortung für die Ostländer durch den Bund macht diese vom Bund auch längerfristig abhängig	Effektiv höhere Anrechnung der kommunalen Finanzkraft sichert die Ostländer horizontal wie verti- kal ab:
<i>Anrechnung der kom- munalen Finanzkraft</i>	Nominell höher (mit 75%), jedoch Einbeziehung nur in LFA und allg. BEZ	Effektiv höher (prozentuale Ein- beziehung mit 68% nur <u>nominell</u> geringer), da Anrechnung auf allen Stufen
<i>Sondertatbestände</i>	Z.T. hochproblematisch; sind jedoch wesentlich für die Ergebnisaussteuerung	Werden weitgehend vermieden, Ergebnisaussteuerung kann auf eine Modifikation der Entflech- tungsmittel beschränkt werden
<i>Solidarität im Länder- kreis</i>	Entfällt mit Abschaffung des LFA	LFA - und damit Verantwortung der Länder füreinander - bleibt bestehen
<i>Transparenzgewinn</i>	"Nein" ggü. status quo, da horizontale Finanzierungs- ströme nicht mehr in den Länderhaushalten gebucht werden	"Nein" gegenüber Status quo, da zweistufiges Verfahren (USt-VA und LFA) erhalten bleibt. "Ja" ggü. Ländermodell, da horizontale Finanzströme im LFA weiterhin ausgewiesen werden.
<i>USt-VA</i>	Wird erheblich größer; aller- dings keine Unterscheidung in Geber- und Nehmerländer, da Transparenzverlust (s. oben)	Wird größer, Unterscheidung in Geber- und Nehmer bleibt mit Beibehaltung des LFA bestehen (Problem NRW)
<i>USt-Übertragung / Kosten Bund</i>	USt-Übertragung: anfänglich 4,02 Mrd. Euro (dynami- siert); BEZ: anfänglich 4,3 Mrd. Euro (dynamisch)	USt-Übertragung: anfänglich 7,9 Mrd. Euro (Festbetrag); allg. BEZ -2,5 Mrd. Euro (dynamisch); ukF- BEZ: 830 Mio. Euro (dynamisch) weitere Elemente (insb. Entflech- tungsmittel): 3,3 Mrd. Euro (Fest- beträge)
<i>Umsetzbarkeit</i>	Hohe Umsetzungsrisiken bei erforderlicher Anpassung von Art. 107 Abs. 2 GG	Vergleichsweise einfachere Um- setzbarkeit

"Anreize"	Verschlechterung für ostdt. Länder, SL und HH; andere verbessert (höhere Rückbehaltsquoten bei der LSt)	Die Anreizverschlechterung fällt für die ostdt. Länder und SL geringer aus; ansonsten durchweg geringere Rückbehalte bei der LSt ("Anreizverschlechterung")
Anliegen BY	Erfüllt (1,3 Mrd. € Gewinn; kein Ausweis der LFA-Leistungen von BY mehr)	Weitgehend erfüllt (1,4 Mrd. € Gewinn; LFA-Leistungen von BY zwar noch ausgewiesen, aber um rd. 0,8 Mrd. € geringer)
Anliegen NRW	Nicht (mehr) erfüllt (NRW wollte durch Zusammenlegung der USt-Verteilung und des LFA als Geberland erscheinen; auf Basis Steuerschätzung Mai 2016 ist NRW auch im Ländermodell Nehmerland)	Nicht erfüllt (durch Beibehaltung des USt-Vorwegausgleichs wird NRW zu einem noch größeren Geberland, im LFA zu einem noch größeren Nehmerland; allerdings Gesamtgewinn NW mit 1,5 Mrd. € höher als im Ländermodell)
Anliegen Ostländer	Weitgehend erfüllt (allerdings nur durch willkürliche Sonderfaktoren, die verfassungsrechtlich hochproblematisch sind; außerdem steigt die Bundesabhängigkeit der ostdt. Länder stark)	Erfüllt (Fortsetzung der finanziellen Förderung auf dem Niveau wie 2019 praktisch gewährleistet; Solidarität zwischen armen und reichen Ländern wird erhöht; willkürliche, angreifbare Sonderfaktoren werden vermieden)

Quelle: Originaldokument vom 20.09.2016.

Um Investitionen in den gesamtstaatlich bedeutsamen Bereichen zielgerichtet fördern zu können, soll der Bund mehr Steuerungsrechte bei Finanzhilfen erhalten. In Erwägung wird eine grundgesetzliche Erweiterung der Mitfinanzierungskompetenzen des Bundes gezogen, die in spezifischen Bereichen der kommunalen Infrastruktur greifen würde.

Schließlich sollten die Rechte des Bundes in der Steuerverwaltung gestärkt werden. Unter anderem sind ein allgemeines fachliches Weisungsrecht, soweit nicht alle Länder widersprechen, und ein erweitertes Weisungsrecht zum IT-Einsatz in der Steuerverwaltung der Länder vorgesehen. Außerdem sollen bundeseinheitliche verbindliche Kriterien über die personelle Ausstattung von Betriebsprüfung und Steuerfahndung gelten.

5. Zum Verhandlungsverlauf V: Einigung am 14. Oktober 2016

Am 14. Oktober 2016 kam es bei einem Treffen der Regierungschefs von Bund und Ländern zu einer Einigung über die Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems.²⁷ Im Vorfeld wurde bereits kommuniziert, dass die Bundesregierung ein hohes Interesse an einer Einigung in dieser Legislaturperiode

²⁷ Beschluss der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern am

habe. Nicht zuletzt deshalb konnten sich die Länder mit ihrem Vertikalisierungsmodell zur Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern vollständig durchsetzen. Tab. 2 dokumentiert die quantitativen Auswirkungen und ist Teil des Beschlusses. Die finanzpolitischen und verfassungsrechtlichen Bedenken des Bundesfinanzministeriums fanden keine Berücksichtigung. Damit wird der Umsatzsteuervorwegausgleich abgeschafft, der Länderanteil an der Umsatzsteuer nach der Einwohnerzahl verteilt und die kommunale Finanzkraft zu 75 % berücksichtigt. Die Regelungen sollen ab 2020 unbefristet gelten, wenn nicht mindestens drei Länder oder der Bund nach 2030 eine Neuordnung einfordern.

Im Gegenzug erhält der Bund neue Kompetenzen. Dazu zählen:

- die Gründung einer Infrastrukturgesellschaft Verkehr,
- der Ausbau der Online-Anwendungen der öffentlichen Verwaltung,
- Mitfinanzierungskompetenzen im Bereich der kommunalen Bildungs-Infrastruktur für finanzschwache Kommunen,
- Kontrollrechte bei der Mitfinanzierung von Länderaufgaben,
- die Stärkung der Rechte des Bundes in der Steuerverwaltung.

Beim Unterhaltszuschuss werden die Altersgrenze und die Bezugsdauergrenze aufgehoben.

Hinsichtlich dieser Maßnahmen besteht Einigkeit zwischen Bund und Ländern, nach der die näheren Ausgestaltungen (noch) intensiver und konstruktiver Diskussion bedürfen. In einer Protokollerklärung des Landes Baden-Württemberg zum Beschluss wird betont, dass die Möglichkeiten der besseren Förderung von Investitionen zu einer Aufhebung des Kooperationsverbotes zwischen Bund und Ländern im Bereich der Bildung führen und daher keine generelle Zustimmung des Landes Baden-Württemberg finden würden. Zudem lehnt Baden-Württemberg ein allgemeines fachliches Weisungsrecht des Bundes im Bereich der Steuerverwaltung ab.²⁸

IV. Verteilungskonsens oder auch Erfolg?

In einem föderalen Staat ist der Konsens eine knappe Ressource, die für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern von zentraler Bedeutung ist. Wenn die

14. Oktober 2016 in Berlin, siehe *Presse- und Informationsamt der Bundesregierung*: Pressemitteilung 369, v. 14.10.2016.

28 *Ibid.*

Tabelle 2: BLF-Modell vom 03.12.2015 - 2019 (Steuerschätzung V 2016) Ust:
1.420 Mio. Euro dynamisch; 2.600 Mio. Euro statisch

	NW	BY	BW	NI	HE	SN	RP	ST	SH	TH	BB	MV	SL	BE	HH	HB	ZUS
Horizontale Ausgleichstufe																	
Umsatzsteuer-Zuordnung	In Mio. €	24.661	17.767	15.040	10.948	8.532	5.603	3.104	3.956	2.997	3.437	2.279	1.378	4.855	2.465	925	113.541
Umsatzsteuer-Umverteilung	In Mio. €	113	-8.277	-4.417	1.529	-2.985	2.980	295	1.754	449	1.688	1.285	1.280	403	3.610	-392	681
Umsatzsteuer-Einnahmen neu	In Mio. €	24.774	9.490	10.623	12.477	5.547	8.625	5.899	4.857	4.405	4.686	4.721	3.508	1.786	8.465	2.073	1.605
Umsatzsteuer-Status quo	In Mio. €	21.480	14.675	12.402	11.623	7.047	8.101	5.067	4.563	3.896	4.395	4.337	3.217	1.639	4.143	2.036	880
Länderfinanzierung neu	In Mio. €	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Länderfinanzierung Status quo	In Mio. €	1.245	-5.472	-2.679	631	-2.009	1.161	402	683	295	662	554	547	180	4.173	-104	720
USt / LEA neu	In Mio. €	24.774	9.490	10.623	12.477	5.547	8.625	5.899	4.857	4.405	4.686	4.721	3.508	1.786	8.465	2.073	1.605
USt / LEA Status quo	In Mio. €	22.726	8.203	9.743	12.255	5.038	9.262	5.469	5.246	4.192	5.057	4.891	3.764	1.819	8.315	1.932	1.610
Differenz	In Mio. €	2.048	1.287	880	222	510	657	430	389	213	372	170	255	33	149	141	5
Vertikale Ausgleichstufe																	
Allgemeine BEZ neu	In Mio. €	0	0	0	648	0	1.364	103	304	135	774	581	587	183	1.654	0	312
Gemeindefinanzkraftzuweisungen	In Mio. €	0	0	0	0	0	509	0	298	0	320	106	248	17	0	0	7.195
Forschungs BEZ	In Mio. €	0	0	0	62	0	0	72	12	7	18	3	5	3	0	0	181
BEZ Status quo	In Mio. €	668	0	0	342	0	488	217	282	159	273	249	220	86	1.390	0	237
Differenz	In Mio. €	-668	0	0	367	0	1.395	-43	831	33	839	441	619	117	324	0	75
Zwischensumme	In Mio. €	1.380	1.287	880	590	510	748	387	442	247	467	271	364	84	473	141	70
Zwischensumme	In € je EW	78	101	81	75	83	194	96	198	87	217	110	227	85	195	79	108
Weitere Reformelemente																	
Entflichtungsmittel	In Mio. €	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
GVG Bundesprogramm	In Mio. €	49	63	81	4	37	20	6	10	10	5	1	0	5	22	14	6
(zusätzliche) Bez Kosten politischer Führung	In Mio. €	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11	0	0	0	0	11
(zusätzliche) Hafenlasten	In Mio. €	0	0	0	2	0	0	0	0	2	0	0	3	0	0	21	39
Gesamtergebnis (Bundesseits)	In Mio. €	1.429	1.350	961	596	547	768	393	452	259	472	283	367	89	495	176	8.724
In Euro je Einwohner	In € je EW	80	106	89	76	89	189	97	202	91	219	114	229	90	142	99	131
Ergänzende Hilfen SL / HB	In Mio. €	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	800
Insgesamt (Bundesseits)	In Mio. €	1.429	1.350	961	596	547	768	393	452	259	472	283	367	89	495	176	9.524
In Euro je Einwohner	In € je EW	80	106	89	76	89	189	97	202	91	219	114	229	90	142	99	131
Berechnungsbasis: Steuerschätzung Mai 2016 für 2019																	
Parameter																	
- Bund gibt 4,02 Mrd. € USt ab: 1.420 Mrd. € dynamisch, 2.600 Mrd. € statisch																	
- Umsatzsteuervorgeschlag entfällt																	
- Entbehrung der Gemeindefinanzkraft zu 75 %																	
- Linearer Ausgleichstarf 63 %																	
- Ausgleichsquote bei den allgemeinen BEZ 80 % der Fehlbeträge an 99,75 % der AMZ																	
- Gemeindefinanzkraftzuweisungen, Ausgleich der Fehlbeträge an 80 % zu 53,5 %																	
- SoBEZ-Forschungsförderung, Ausgleich der Fehlbeträge an 95 % zu 35 %																	
- Entflichtungsentfall werden in USt-Umgewandelt																	
- Das GVFG-Bundesprogramm wird mit einem Volumen von 330 Mio. € fortgesetzt																	
- Belastungsausgleich Starland / Bremen mit je 400 Mio. € p.a.																	
- Entbehrung der Forderbegriffe zu 35%																	

Länder insgesamt 9,5 Mrd. Euro²⁹ gewinnen, alle Länder besser als vor der Reform dastehen und mit Bayern und Nordrhein-Westfalen zwei große Länder besonders zufrieden sind, kann das zunächst als ein Erfolg gewertet werden. Ein zentraler psychologischer Vorteil dürfte zudem in der veränderten Ausgleichsquelle zu sehen sein. Die Verlagerung der horizontalen Verteilung in die Stufe der Umsatzsteuerzuordnung berücksichtigt den sogenannten *endowment*-Effekt, wonach die Rückverteilung „eigener“ Einnahmen besonders streitanfällig ist.³⁰

Die konsensbildende Freude über diesen Vorteil hat zur Vernachlässigung weiterer in Wissenschaft und Praxis diskutierter zentraler Reformbedarfe geführt.³¹ Weder wurden die methodisch und technisch zweifelhaften Zuordnungskriterien bei dem Steuern neu gefasst, noch wurde die Gemeindefinanzkraft vollständig berücksichtigt. Die Sonderbedarfskriterien wurden sachlogisch und quantitativ nicht immer überzeugend begründet. Zwar wirkt sich die kommunale Einnahmenschwäche insbesondere in den ostdeutschen Ländern nun zuweisungssteigernd aus, die höheren Sozialausgabenlasten in einigen Ländern (z. B. in Nordrhein-Westfalen) blieben jedoch unberücksichtigt. Auch die Ausgabenlasten durch sich fortsetzende Schrumpfung fanden keine Berücksichtigung.

Besonders unbefriedigend sind drei Aspekte:

- Der Kompromiss verzichtet vollständig auf eine Lösungsperspektive zum Abbau der hohen und zwischen den Ländern deutlich divergierenden Altschulden. Gerade in der aktuellen Niedrigzinsphase könnten langfristige Abfinanzierungsmodelle mit geringen Zinsbelastungen verknüpft werden. Fiskalisch günstiger kann die Situation dafür kaum werden.
- Die Länder haben, obwohl verfassungsrechtlich zuständig, die kommunalen Finanzprobleme nicht hinreichend berücksichtigt. Zunehmende lokale Disparitäten und Abwärtsspiralen können aufgrund der kommunalen Finanzausgleichssysteme aber vielfach nicht sachgerecht bewältigt werden. Mit selektiven Investitionshilfen kann man hier zwar durchaus zur Problemminderung beitragen, aber keine dauerhafte Lösung herbeiführen.

29 In finanzausgleichspolitischen Fachkreisen wird bereits einen Tag nach dem erzielten Kompromiss auf die gegenzurechnenden Posten (u. a. entfallende Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen neue Länder und Berlin, entfallende Entflechtungsmittel) verwiesen und ein Nettoergebnis von 4,1 Mrd. Euro kommuniziert.

30 So in Anlehnung an A. W. Heinemann auch Lenk, T./Glinka, P.: Interessenausgleich unter den Ländern? Eine finanzwissenschaftliche Bewertung des MPK-Beschlusses, in: Junkernheinrich, M. u. a. (Hg.): Verhandlungen zum Finanzausgleich, a. a. O., 131–146, hier 142.

31 Vgl. in diesem Sinne u. a. *ibid.*, 142 ff.

- Weder die Stärkung des Bundes in seiner Umverteilungsfunktion und die damit verbundene Schwächung der horizontalen Solidarität zwischen den Ländern noch der aufgabenpolitische Kompetenzgewinn des Bundes ist in eine föderalismuspolitische Gesamtperspektive eingebunden. Dies zeigt sich beispielsweise auch an der Investitionsförderung finanzschwacher Kommunen und der damit verbundenen Rückführung des Durchgriffsverbots bei der Mitfinanzierung von Schulgebäuden.

Insgesamt konnten die Maßnahmen zur Verbesserung der Aufgabenerledigung im Bundesstaat nur durch die vollständige Übernahme des Ländermodells durchgesetzt werden. Hier verbinden sich zahlreiche Absichtserklärungen mit noch beträchtlichem Diskussions- und Konkretisierungsbedarf. Es wäre wissenschaftlich und politisch deshalb wünschenswert, wenn die in den kommenden Jahren zu führenden Diskussionen in eine föderalismus- und finanzpolitische Gesamtperspektive eingebunden würden, bis hin zur Einsetzung einer Föderalismusreform-Kommission III.

V. Anhang

Synoptische Darstellung der Stufen des Länderfinanzausgleichs der Bundesrepublik Deutschland 1995-2015³² (Euro je Einwohner in Prozent des Durchschnitts aller Länder):³³

- *Tabelle 3:* Steuern der Länder (ohne Umsatzsteuer) nach dem Aufkommen 1995-2015 (Euro je Einwohner in Prozent des Durchschnitts aller Länder)
- *Tabelle 4:* Umsatzsteuerverteilung nach jeweils geltendem Recht 1995-2015 (Euro je Einwohner in Prozent des Durchschnitts aller Länder)
- *Tabelle 5:* Finanzkraft der Gemeinden nach jeweils geltendem Recht 1995-2015 (Euro je Einwohner in Prozent des Durchschnitts aller Länder)
- *Tabelle 6:* Finanzkraft der Länder vor Finanzausgleich nach jeweils geltendem Recht 1995-2015 (Euro je Einwohner in Prozent des Durchschnitts aller Länder)
- *Tabelle 7:* Finanzkraft der Länder nach Finanzausgleich i. e. S. 1995-2015 (Euro je Einwohner in Prozent des Durchschnitts aller Länder)
- *Tabelle 8:* Finanzkraft der Länder nach Finanzausgleich i. e. S. und allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen und Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für Kosten politischer Führung 1995-2015 (Euro je Einwohner in Prozent des Durchschnitts aller Länder)
- *Tabelle 9:* Finanzkraft der Länder nach Finanzausgleich i. e. S. und allen Bundesergänzungszuweisungen 1995-2015 (Euro je Einwohner in Prozent des Durchschnitts aller Länder)

32 2015 jeweils vorläufige Werte.

33 Eigene Berechnungen nach Angaben des Bundesfinanzministeriums.

Tabelle 3:

Steuern der Länder (ohne Umsatzsteuer) nach dem Aufkommen 1995-2015 (Euro je Einwohner in Prozent des Durchschnitts aller Länder)

Jahr	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL	HH	HB	West-D	SN	ST	TH	BB	MV	Ost-D	BE	D
1995	114,2	113,7	115,6	96,0	118,8	99,2	105,6	84,3	157,8	113,5	111,9	49,8	43,9	43,6	54,2	46,0	47,9	94,2	100,0
1996	114,0	116,7	115,9	95,9	129,9	99,1	102,7	82,7	169,5	110,9	113,6	41,1	35,9	34,9	43,6	37,4	39,0	96,9	100,0
1997	113,7	118,9	115,3	93,7	129,1	98,3	104,8	84,9	165,1	130,9	113,5	40,6	35,0	35,3	43,5	38,0	38,8	97,4	100,0
1998	113,8	116,9	119,9	93,0	129,8	94,5	104,3	78,8	172,5	95,1	113,5	41,2	35,8	36,7	43,2	37,8	39,3	94,9	100,0
1999	113,1	117,5	119,5	89,9	138,5	97,4	97,4	75,3	173,2	112,2	113,8	39,5	34,0	35,9	40,9	36,8	37,8	92,9	100,0
2000	113,7	120,6	121,0	86,7	142,8	92,9	93,2	77,6	183,9	103,5	114,6	34,0	29,7	30,5	37,3	35,1	33,3	94,0	100,0
2001	107,4	124,3	124,0	89,4	143,3	95,0	100,4	83,2	173,8	103,7	114,7	34,6	30,1	30,8	39,4	30,2	33,4	89,2	100,0
2002	118,5	123,6	120,6	87,9	133,9	89,4	97,0	76,3	169,3	103,4	115,3	30,2	30,0	30,0	37,0	29,1	31,3	82,3	100,0
2003	106,5	121,7	125,3	90,8	135,1	92,8	103,9	85,5	194,3	111,0	114,2	35,1	30,9	33,6	39,3	32,6	34,5	86,8	100,0
2004	108,1	126,2	124,6	81,4	127,5	88,0	94,9	83,3	193,6	108,5	113,4	38,3	36,2	36,7	43,3	38,0	38,5	84,4	100,0
2005	110,7	124,3	123,2	81,2	129,1	96,9	92,9	83,1	179,0	101,5	113,1	39,4	33,1	40,1	45,0	37,9	39,2	86,5	100,0
2006	106,6	121,0	120,7	83,4	141,0	93,6	95,0	80,5	184,7	103,4	112,3	42,0	42,9	39,5	47,8	39,2	42,5	86,7	100,0
2007	104,5	121,2	122,0	84,2	144,0	92,3	90,0	82,8	168,0	100,3	111,7	45,9	47,6	42,9	51,9	40,5	46,2	83,4	100,0
2008	104,2	124,6	121,1	82,9	132,3	95,9	87,1	81,9	175,1	101,0	111,2	48,7	47,6	46,7	55,9	44,2	48,9	81,2	100,0
2009	105,5	129,6	114,6	83,5	128,1	98,4	95,0	85,6	156,8	100,0	111,2	46,9	47,0	47,6	62,1	47,6	50,1	75,9	100,0
2010	100,5	129,3	117,2	85,7	127,4	97,4	93,4	79,6	157,5	95,1	110,1	50,3	48,3	48,7	61,8	49,0	51,7	88,2	100,0
2011	101,4	127,7	118,6	83,9	124,4	96,0	95,3	81,6	157,1	96,3	109,8	51,5	51,5	50,6	62,3	50,9	53,4	86,5	100,0
2012	100,7	125,6	122,2	88,1	117,7	98,8	91,5	79,3	152,1	91,8	109,6	51,2	52,6	52,0	62,9	52,1	54,0	86,6	100,0
2013	99,3	128,3	116,8	87,9	121,6	95,6	93,8	79,4	147,6	88,0	108,9	53,8	54,1	53,3	65,8	54,1	56,1	91,8	100,0
2014	97,7	129,7	117,5	85,7	122,4	96,4	87,2	78,0	156,9	90,3	108,7	54,7	52,6	53,2	66,1	56,0	56,5	93,6	100,0
2015	96,9	130,5	116,5	84,9	119,4	91,6	93,1	75,8	155,8	87,9	108,0	57,5	54,6	55,2	69,1	57,0	58,8	97,2	100,0

Tabelle 4:

Umsatzsteuerverteilung nach jeweils geltendem Recht 1995-2015 (Euro je Einwohner in Prozent des Durchschnitts aller Länder)

Jahr	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL	HH	HB	West-D	SN	ST	TH	BB	MV	Ost-D	BE	D
1995	85,7	85,7	85,7	85,7	85,7	85,7	85,7	99,9	85,7	85,7	85,0	163,0	174,0	174,4	155,1	170,1	166,6	85,7	100,0
1996	85,7	85,7	85,7	85,7	85,7	85,7	85,7	99,9	85,7	85,7	86,0	164,1	172,0	173,6	160,1	169,7	167,3	85,7	100,0
1997	86,4	86,4	86,4	86,4	86,4	86,4	86,4	96,8	86,4	86,4	86,6	162,0	170,2	169,8	157,7	165,7	164,6	86,4	100,0
1998	84,9	84,9	84,9	84,9	84,9	84,9	84,9	106,6	84,9	85,0	85,3	168,2	176,9	175,5	164,8	173,8	171,2	84,9	100,0
1999	84,1	84,1	84,1	87,6	84,1	84,1	84,1	110,0	84,1	84,1	85,0	170,5	179,6	176,5	168,2	175,0	173,4	84,1	100,0
2000	82,6	82,6	82,6	91,3	82,6	82,6	82,6	106,2	82,6	82,6	84,1	177,4	184,4	183,1	172,1	175,7	178,5	82,6	100,0
2001	84,4	84,4	84,4	88,4	84,4	84,4	84,4	97,8	84,4	84,4	85,1	171,4	178,1	177,1	164,1	178,0	173,1	88,6	100,0
2002	83,8	83,8	83,8	89,8	83,8	87,6	83,8	106,5	83,8	83,8	85,1	173,1	173,5	173,5	163,3	174,8	171,6	97,9	100,0
2003	85,7	85,7	85,7	87,4	85,7	85,7	85,7	95,1	85,7	85,7	86,0	168,3	174,4	170,4	162,2	172,0	169,1	93,2	100,0
2004	86,0	86,0	86,0	100,5	86,0	86,0	86,0	97,9	86,0	86,0	87,9	160,0	162,8	162,2	153,1	160,4	159,6	96,5	100,0
2005	82,0	82,0	82,0	108,0	82,0	85,6	91,3	105,2	82,0	82,0	86,1	167,6	176,6	166,7	159,6	169,8	167,9	100,4	100,0
2006	81,9	81,9	81,9	106,2	81,9	90,8	88,7	110,5	81,9	81,9	86,2	168,7	167,3	172,4	159,9	172,9	167,9	101,2	100,0
2007	82,8	82,8	82,8	105,5	82,8	93,4	96,8	107,6	82,8	82,8	87,2	162,2	159,7	166,8	153,4	170,3	161,9	106,6	100,0
2008	83,2	83,2	83,2	107,9	83,2	88,5	101,7	109,4	83,2	83,2	87,7	159,4	160,9	162,3	148,6	166,1	158,9	110,5	100,0
2009	86,1	86,1	86,1	106,7	86,1	87,6	91,9	104,0	86,1	86,1	89,2	154,2	154,1	153,3	134,6	153,3	150,1	116,7	100,0
2010	87,5	87,5	87,5	104,8	87,5	90,0	95,1	112,5	87,5	93,0	90,5	149,4	152,0	151,6	134,9	151,1	147,7	101,7	100,0
2011	86,9	86,9	86,9	107,6	86,9	91,4	92,4	110,7	86,9	91,0	90,3	150,9	150,8	152,0	136,4	151,7	148,4	104,2	100,0
2012	87,1	87,1	87,1	101,5	87,1	88,4	98,2	115,2	87,1	97,7	90,0	154,1	152,2	153,0	137,9	152,9	150,3	105,0	100,0
2013	87,6	86,9	86,9	103,8	86,9	92,5	95,1	116,0	86,9	103,6	90,5	153,3	152,9	154,0	135,9	152,9	149,9	98,1	100,0
2014	88,5	85,9	85,9	106,3	85,9	90,4	104,2	117,8	85,9	99,5	90,7	152,5	155,6	154,7	135,5	150,5	149,8	94,6	100,0
2015	90,0	86,1	86,1	107,8	86,1	97,8	95,5	121,5	86,1	103,4	91,6	149,0	153,3	152,5	131,6	149,8	147,1	89,4	100,0

Tabelle 5:

Finanzkraft der Gemeinden nach jeweils geltendem Recht 1995-2015 (Euro je Einwohner in Prozent des Durchschnitts aller Länder)

Jahr	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL	HH	HB	West-D	SN	ST	TH	BB	MV	Ost-D	BE	D
1995	111,8	111,8	118,1	103,5	124,3	94,6	102,7	82,9	143,4	104,1	111,8	44,9	40,4	39,8	50,5	37,6	43,2	113,7	100,0
1996	115,7	114,0	119,2	101,5	126,5	94,6	103,2	76,5	160,0	105,5	113,8	38,7	33,9	33,6	40,9	30,6	36,3	103,3	100,0
1997	116,7	112,3	120,3	101,3	128,7	96,7	101,4	79,8	154,2	99,1	114,0	40,0	37,4	33,5	44,1	31,4	38,0	92,6	100,0
1998	114,5	111,8	119,7	101,6	127,1	92,9	101,2	81,0	158,3	96,3	112,9	44,6	42,5	38,4	48,3	36,0	42,7	90,7	100,0
1999	111,7	115,5	120,9	96,8	133,0	91,2	101,7	74,4	161,1	102,3	113,0	42,9	40,9	41,0	47,1	38,3	42,4	90,1	100,0
2000	108,8	114,8	125,1	98,8	137,0	87,3	96,4	74,6	176,3	91,8	113,2	43,4	40,5	38,6	45,9	37,0	41,6	87,4	100,0
2001	111,3	116,9	123,6	79,6	141,0	92,4	99,9	74,3	161,4	97,1	112,1	44,2	44,6	40,9	54,2	38,0	44,8	90,2	100,0
2002	107,9	115,7	123,2	101,0	136,4	85,1	98,7	77,3	157,6	95,5	112,6	43,5	42,8	41,6	50,2	37,6	43,6	85,9	100,0
2003	106,6	113,8	121,6	106,1	128,0	90,3	97,8	81,7	173,4	88,7	112,2	45,6	47,2	45,4	49,6	40,0	45,9	83,2	100,0
2004	105,8	111,4	122,4	100,7	131,9	87,7	103,8	80,2	165,0	124,7	111,5	49,6	49,2	46,3	50,1	42,0	48,1	82,3	100,0
2005	102,2	115,4	126,0	101,3	127,1	90,4	97,7	81,6	168,5	114,9	111,5	49,2	52,4	46,4	53,8	50,0	50,3	74,3	100,0
2006	102,1	114,4	120,9	106,4	123,8	88,4	100,6	83,3	178,8	103,7	110,9	51,7	56,7	49,0	57,3	50,2	53,0	73,8	100,0
2007	104,0	113,7	118,9	103,5	125,2	89,8	100,2	82,0	177,3	106,2	110,8	50,1	55,7	49,3	54,4	48,8	51,6	78,8	100,0
2008	102,0	113,7	121,7	103,3	132,9	87,7	96,5	84,6	157,2	99,7	110,5	52,6	57,5	51,8	61,0	47,6	54,3	73,1	100,0
2009	99,7	114,8	118,1	109,0	129,0	87,8	92,3	84,5	160,3	112,3	109,9	56,9	59,0	56,2	62,5	48,2	57,1	72,9	100,0
2010	100,5	118,0	116,0	100,1	124,5	88,4	98,2	84,6	162,3	110,7	109,2	58,6	59,1	57,5	71,4	54,4	60,4	72,5	100,0
2011	101,2	116,4	111,0	103,4	125,7	91,8	97,4	79,2	163,0	98,6	108,8	59,2	58,7	55,9	71,0	54,9	60,2	81,1	100,0
2012	98,9	118,8	118,0	103,5	119,4	90,4	96,0	85,8	159,9	107,1	109,2	58,8	59,5	56,1	63,5	54,0	58,8	77,1	100,0
2013	97,0	117,4	121,6	106,5	121,3	92,6	93,1	77,2	148,4	94,4	109,0	58,3	59,7	57,4	66,6	54,4	59,5	77,9	100,0
2014	96,5	120,6	118,1	102,2	119,8	91,6	95,3	78,2	153,5	98,0	108,5	59,2	60,2	59,2	69,9	57,1	61,2	79,5	100,0
2015	95,3	123,0	117,1	97,9	122,9	89,2	89,0	77,5	161,2	101,5	108,1	61,0	60,4	58,0	72,2	57,7	62,1	83,5	100,0

Tabelle 6:

Finanzkraft der Länder vor Finanzausgleich nach jeweils geltendem Recht 1995-2015 (Euro je Einwohner in Prozent des Durchschnitts aller Länder)

Jahr	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL	HH	HB	West-D	SN	ST	TH	BB	MV	Ost-D	BE	D
1995	105,2	104,9	106,9	93,9	109,5	93,8	99,7	88,7	133,8	103,7	104,0	83,4	82,7	82,6	84,2	82,3	83,1	94,4	100,0
1996	104,6	105,8	106,1	93,2	114,4	93,9	97,0	87,7	139,7	101,6	104,2	82,4	81,7	81,7	82,7	81,3	82,1	94,0	100,0
1997	104,7	106,7	106,0	92,3	114,3	92,9	98,0	88,3	136,3	110,9	104,2	82,6	82,2	81,6	83,2	81,4	82,3	92,9	100,0
1998	104,6	105,8	108,5	91,6	114,9	91,1	97,6	88,1	142,1	91,9	104,3	82,6	82,3	81,7	83,1	81,3	82,3	91,0	100,0
1999	103,6	106,4	108,3	90,2	120,2	92,2	93,8	86,8	142,8	101,7	104,5	82,2	81,9	81,9	82,9	81,5	82,1	89,7	100,0
2000	102,9	107,5	109,1	90,0	122,4	88,7	90,3	86,4	150,0	95,0	104,5	81,8	81,4	81,1	82,2	80,9	81,5	89,3	100,0
2001	100,1	109,6	110,5	87,6	122,9	91,0	94,9	86,8	141,6	96,2	104,2	82,5	82,6	82,0	83,9	81,6	82,5	89,2	100,0
2002	104,9	108,5	108,1	90,5	116,8	88,2	92,6	87,0	137,8	95,4	104,4	82,1	82,0	81,8	83,0	81,1	82,1	88,3	100,0
2003	99,3	108,0	111,0	91,9	116,9	90,0	96,7	88,3	153,5	99,0	104,2	83,0	83,2	83,0	83,6	82,2	83,1	88,5	100,0
2004	99,8	109,5	110,5	91,2	113,4	92,1	93,0	88,0	150,8	103,0	104,0	83,2	83,1	82,7	83,3	82,0	83,0	88,3	100,0
2005	102,3	111,8	113,4	96,2	116,5	94,3	95,7	92,1	110,9	74,4	105,4	84,3	84,5	83,7	84,9	83,6	84,2	67,2	100,0
2006	100,6	110,4	111,7	97,6	122,4	94,0	96,6	92,5	115,5	73,7	105,3	84,8	85,5	84,1	85,6	83,5	84,8	67,1	100,0
2007	100,2	110,5	112,0	97,1	124,2	94,5	96,6	92,6	109,0	73,0	105,2	85,0	85,8	84,7	85,5	83,7	85,0	68,1	100,0
2008	99,8	112,4	112,3	97,3	120,3	94,3	95,9	93,3	108,7	72,4	105,1	85,5	86,2	85,3	87,0	83,5	85,7	67,2	100,0
2009	100,3	114,8	108,3	98,9	117,0	95,0	95,8	94,0	101,4	74,3	104,7	87,4	87,5	87,3	88,4	84,9	87,3	67,7	100,0
2010	98,5	115,6	109,5	97,6	116,0	95,5	97,4	94,3	102,1	74,1	104,5	88,3	88,0	88,0	90,6	86,5	88,4	68,1	100,0
2011	99,0	114,7	109,2	98,2	115,1	96,0	97,2	93,1	102,6	72,2	104,4	88,2	87,7	87,5	90,4	86,4	88,2	69,3	100,0
2012	98,4	114,6	112,8	98,5	110,9	96,1	97,0	94,6	100,7	73,6	104,5	88,3	88,1	87,8	89,0	86,5	88,1	68,9	100,0
2013	97,6	115,9	111,1	99,1	113,4	96,4	96,5	92,8	97,7	71,6	104,4	88,3	88,3	88,1	89,8	86,7	88,4	69,1	100,0
2014	97,0	117,2	110,5	97,9	113,3	96,0	96,5	92,7	101,5	71,9	104,4	88,3	88,1	88,3	90,3	87,1	88,5	69,2	100,0
2015	96,8	118,2	109,9	97,1	112,5	95,5	95,5	92,7	102,7	72,5	104,2	88,9	88,4	88,3	90,9	87,4	88,9	70,0	100,0

Tabelle 7:

Finanzkraft der Länder nach Finanzausgleich i. e. S. 1995-2015 (Euro je Einwohner in Prozent des Durchschnitts aller Länder)

Jahr	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL	HH	HB	West-D	SN	ST	TH	BB	MV	Ost-D	BE	D
1995	100,5	99,8	100,4	95,3	100,9	95,2	98,4	92,7	132,2	123,5	100,4	92,6	92,5	92,3	92,3	92,4	92,4	123,4	100,0
1996	100,5	100,2	100,3	94,9	101,7	95,3	97,1	92,8	133,0	123,7	100,4	92,6	92,4	92,4	92,4	92,3	92,5	123,5	100,0
1997	100,6	100,6	100,5	94,3	101,8	94,7	97,9	92,8	132,5	123,2	100,4	92,7	92,5	92,4	92,4	92,4	92,5	123,6	100,0
1998	100,7	100,4	101,0	93,9	102,0	93,6	97,6	92,9	133,9	122,7	100,4	92,7	92,4	92,3	92,3	92,3	92,4	123,4	100,0
1999	100,5	100,7	101,2	93,0	103,2	94,2	95,1	92,8	134,2	123,2	100,4	92,7	92,6	92,4	92,4	92,4	92,6	123,5	100,0
2000	100,3	101,1	101,5	92,9	103,9	92,7	93,0	92,9	136,6	122,5	100,4	92,8	92,6	92,4	92,4	92,4	92,5	123,5	100,0
2001	99,4	101,5	101,7	92,9	103,9	93,5	95,8	92,8	134,8	122,8	100,3	92,8	92,5	92,4	92,3	92,3	92,5	123,5	100,0
2002	100,8	101,1	101,1	93,2	102,8	92,8	94,4	92,8	132,6	122,9	100,4	92,7	92,5	92,4	92,3	92,3	92,6	123,6	100,0
2003	99,2	101,3	101,8	94,1	103,0	92,9	97,0	92,8	136,4	122,5	100,4	92,7	92,5	92,4	92,4	92,4	92,5	123,6	100,0
2004	99,3	101,3	101,6	93,6	102,3	94,1	94,6	92,8	136,2	125,0	100,3	92,7	92,4	92,3	92,4	92,3	92,5	123,4	100,0
2005	98,6	101,5	101,9	95,7	102,6	95,0	95,6	94,3	136,7	121,1	100,6	92,2	92,7	92,0	92,9	92,9	92,4	118,8	100,0
2006	97,9	101,3	101,6	96,3	104,2	94,9	95,9	94,4	138,5	120,8	100,5	92,3	93,0	92,2	93,1	92,9	92,6	118,8	100,0
2007	97,6	101,3	101,7	96,1	104,7	95,1	95,9	94,5	136,3	120,6	100,5	92,3	93,0	92,3	93,1	92,9	92,6	119,1	100,0
2008	97,4	102,0	101,9	96,2	103,9	95,0	95,6	94,7	136,3	120,6	100,5	92,5	93,0	92,5	93,5	92,9	92,9	118,8	100,0
2009	97,6	102,4	100,7	96,9	102,9	95,2	95,5	94,9	132,6	121,0	100,4	93,0	93,4	93,0	93,8	93,2	93,2	118,9	100,0
2010	96,7	102,9	101,2	96,3	103,0	95,4	96,2	95,0	133,0	121,0	100,3	93,2	93,5	93,1	94,5	93,7	93,5	119,1	100,0
2011	97,0	102,6	101,1	96,6	102,7	95,7	96,1	94,6	133,4	120,4	100,3	93,2	93,5	93,0	94,4	93,7	93,5	119,5	100,0
2012	96,7	102,6	102,1	96,7	101,6	95,6	96,0	95,1	132,2	120,9	100,2	93,2	93,6	93,1	94,0	93,6	93,5	119,3	100,0
2013	96,3	103,1	101,8	97,0	102,4	95,8	95,8	94,6	130,1	120,2	100,2	93,2	93,6	93,2	94,2	93,7	93,6	119,4	100,0
2014	96,0	103,5	101,6	96,4	102,4	95,6	95,8	94,5	132,7	120,3	100,2	93,2	93,5	93,2	94,3	93,8	93,5	119,4	100,0
2015	95,9	103,8	101,4	96,0	102,2	95,4	95,4	94,5	133,4	120,5	100,1	93,4	93,6	93,2	94,5	93,8	93,7	119,6	100,0

Tabelle 8:

Finanzkraft der Länder nach Finanzausgleich i. e. S. und allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen und Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für Kosten politischer Führung 1995-2015 (Euro je Einwohner in Prozent des Durchschnitts aller Länder)

Jahr	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL	HH	HB	West-D	SN	ST	TH	BB	MV	Ost-D	BE	D	
1995	99,2	98,5	99,0	96,1	99,5	95,9	97,1	95,8	130,4	126,0	99,7	95,7	95,5	95,4	95,4	95,4	95,5	96,6	127,5	100,0
1996	99,0	98,7	98,9	96,0	100,2	96,0	95,9	95,8	131,1	126,0	99,7	95,6	95,4	95,4	95,4	95,4	95,4	96,6	127,6	100,0
1997	99,1	99,1	99,0	96,0	100,3	95,9	96,4	95,7	130,5	125,9	99,8	95,6	95,4	95,4	95,3	95,4	95,4	96,6	127,5	100,0
1998	99,1	98,8	99,4	95,8	100,4	95,7	96,0	95,7	131,8	125,5	99,8	95,5	95,3	95,2	95,2	95,2	95,2	96,3	127,3	100,0
1999	98,8	99,1	99,5	95,6	101,5	95,7	95,5	95,6	132,0	125,5	99,9	95,5	95,3	95,1	95,2	95,2	95,2	96,3	127,2	100,0
2000	98,5	99,3	99,6	95,5	102,0	95,4	95,1	95,5	134,1	125,4	99,9	95,4	95,2	95,0	95,0	95,0	96,1	127,0	100,0	
2001	97,7	99,8	100,0	95,6	102,2	95,6	95,5	95,6	132,5	125,5	99,8	95,5	95,3	95,1	95,1	95,1	95,1	96,3	127,2	100,0
2002	99,1	99,4	99,4	95,6	101,0	95,5	95,4	95,6	130,3	125,5	99,9	95,5	95,3	95,1	95,0	95,0	95,0	96,4	127,2	100,0
2003	97,6	99,7	100,2	95,9	101,3	95,7	95,8	95,7	134,2	125,7	99,8	95,6	95,3	95,3	95,3	95,3	95,3	96,5	127,4	100,0
2004	97,7	99,7	99,9	95,8	100,7	95,7	95,4	95,6	134,0	125,6	99,7	95,5	95,3	95,1	95,3	95,1	95,1	96,4	127,2	100,0
2005	97,1	99,9	100,3	95,3	101,1	95,6	96,0	97,4	134,6	130,5	99,5	94,7	95,8	95,4	95,9	96,8	95,5	96,8	126,8	100,0
2006	96,5	99,9	100,2	95,5	102,7	95,6	96,1	97,3	136,5	130,2	99,5	94,8	95,9	95,5	96,1	96,8	95,6	95,6	126,9	100,0
2007	96,2	99,9	100,3	95,5	103,2	95,6	96,0	97,2	134,3	129,9	99,5	94,8	95,8	95,4	96,0	96,7	95,5	95,5	126,9	100,0
2008	96,1	100,5	100,5	95,5	102,5	95,6	96,0	97,2	134,4	129,9	99,5	94,9	95,8	95,5	96,1	96,7	95,6	95,6	126,9	100,0
2009	96,4	101,0	99,4	95,8	101,5	95,7	96,1	97,4	130,9	130,3	99,4	95,1	96,1	95,7	96,2	96,9	95,8	95,8	127,0	100,0
2010	95,6	101,5	99,9	95,5	101,6	95,8	96,2	97,4	131,3	130,1	99,4	95,1	96,0	95,7	96,4	97,0	95,8	95,8	127,0	100,0
2011	95,8	101,3	99,8	95,7	101,4	95,9	96,2	97,3	131,7	129,9	99,4	95,2	96,1	95,8	96,4	97,0	95,9	95,9	127,3	100,0
2012	95,7	101,3	100,8	95,7	100,3	95,8	96,1	97,2	130,5	129,8	99,4	95,1	96,0	95,7	96,2	96,9	95,8	95,8	127,1	100,0
2013	95,6	101,8	100,4	95,8	101,1	95,8	96,0	97,0	129,1	129,6	99,4	95,1	96,0	95,6	96,2	96,8	95,8	95,8	127,0	100,0
2014	95,5	102,1	100,2	95,5	101,0	95,7	95,9	96,9	130,9	129,3	99,4	95,0	95,8	95,5	96,1	96,7	95,7	95,7	126,9	100,0
2015	95,4	102,4	100,0	95,4	100,8	95,6	95,7	96,7	131,6	129,2	99,4	95,0	95,8	95,5	96,1	96,6	95,7	95,7	126,9	100,0

Tabelle 9:

Finanzkraft der Länder nach Finanzausgleich i. e. S. und allen Bundesergänzungszuweisungen 1995-2015 (Euro je Einwohner in Prozent des Durchschnitts aller Länder)

Jahr	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL	HH	HB	West-D	SN	ST	TH	BB	MV	Ost-D	BE	D
1995	95,3	94,6	95,1	92,3	95,7	92,2	93,3	92,1	125,3	121,1	95,8	110,1	110,0	109,8	109,4	110,1	110,9	139,9	100,0
1996	95,2	95,0	95,1	92,3	96,4	92,3	92,2	92,1	126,1	121,2	95,9	110,0	109,9	109,8	109,2	109,9	110,8	139,9	100,0
1997	95,3	95,2	95,2	92,3	96,4	92,2	92,7	92,0	125,5	121,1	95,9	110,2	110,1	109,9	109,1	110,1	111,0	140,0	100,0
1998	95,4	95,2	95,7	92,3	96,7	92,2	92,5	92,2	127,0	120,9	96,1	109,5	109,4	109,1	108,2	109,3	110,1	139,3	100,0
1999	95,4	95,6	96,1	92,3	98,0	92,3	92,2	92,3	127,4	121,1	96,4	108,9	109,0	108,5	107,5	108,7	109,6	138,8	100,0
2000	95,1	95,9	96,3	92,3	98,5	92,1	91,9	92,3	129,6	121,1	96,5	108,6	108,7	108,2	107,0	108,3	109,1	138,4	100,0
2001	94,2	96,2	96,4	92,2	98,5	92,1	92,1	92,1	127,7	121,0	96,2	109,7	109,9	109,3	107,9	109,4	110,3	139,3	100,0
2002	93,8	94,1	94,1	90,6	95,6	90,4	90,3	90,5	123,4	118,8	94,6	116,7	117,2	116,2	114,0	116,4	117,2	145,1	100,0
2003	92,4	94,3	94,8	90,7	95,9	90,6	90,7	90,5	127,0	119,0	94,5	117,1	117,7	116,8	114,5	117,1	117,7	145,4	100,0
2004	92,6	94,5	94,7	90,7	95,4	90,6	90,4	90,6	127,3	119,1	94,5	116,7	117,4	116,4	114,1	116,6	117,3	144,8	100,0
2005	91,8	94,5	94,9	90,1	95,5	90,4	90,8	92,1	127,3	123,4	94,1	117,5	119,5	118,2	116,5	119,7	118,0	142,9	100,0
2006	91,7	94,9	95,2	90,7	97,6	90,8	91,3	92,5	129,7	123,7	94,6	115,7	117,8	116,5	115,0	117,9	116,3	141,6	100,0
2007	91,9	95,4	95,8	91,2	98,6	91,3	91,7	92,8	128,3	124,0	95,0	113,8	115,9	114,6	113,1	115,9	114,4	140,1	100,0
2008	92,0	96,2	96,2	91,4	98,1	91,5	91,9	93,0	128,7	124,3	95,3	113,0	115,0	113,9	112,4	115,1	113,7	139,2	100,0
2009	92,2	96,7	95,1	91,6	97,2	91,6	91,9	93,2	125,3	124,6	95,2	113,4	115,8	114,4	112,8	115,6	114,2	139,2	100,0
2010	91,9	97,5	95,9	91,8	97,6	92,0	92,4	93,6	126,1	125,0	95,5	112,0	114,3	113,0	111,6	114,2	112,8	138,0	100,0
2011	92,6	97,8	96,4	92,5	98,0	92,6	93,0	94,0	127,3	125,5	96,0	110,0	112,1	110,8	109,7	112,1	110,6	136,6	100,0
2012	93,0	98,4	97,9	93,0	97,4	93,1	93,3	94,4	126,8	126,1	96,5	107,5	109,5	108,4	107,3	109,5	108,2	135,2	100,0
2013	93,2	99,2	97,9	93,4	98,5	93,4	93,6	94,6	125,9	126,3	96,9	106,0	108,0	106,9	106,0	108,0	106,8	134,1	100,0
2014	93,4	99,9	98,0	93,5	98,8	93,6	93,8	94,8	128,0	126,5	97,2	104,6	106,4	105,4	104,7	106,5	105,3	132,8	100,0
2015	93,6	100,5	98,1	93,7	98,9	93,8	94,0	95,0	129,1	126,8	97,5	103,2	104,8	104,0	103,4	105,0	103,9	131,7	100,0