



UNIVERSITÄT
LEIPZIG

17. Workshop zum Jahrbuch für öffentliche Finanzen

LEIPZIGER FINANZWISSENSCHAFTLICHE ANMERKUNGEN ZUM BAYERISCHEN NORMENKONTROLLANTRAG

Leipzig, 20. September 2024

Prof. Dr. Thomas Lenk, Christian Bender und Fabio Botta

INHALT

PART A: Einleitung

PART B: Der aktuelle Finanzkraftausgleich im Schnelldurchlauf

PART C: Klagen über Klagen: Die Nahaufnahme

PART D: Bayerische Interessen im bundesstaatlichen Finanzausgleich

PART E: Fazit und Ausblick

INHALT

PART A: Einleitung

PART B: Der aktuelle Finanzkraftausgleich im Schnelldurchlauf

PART C: Klagen über Klagen: Die Nahaufnahme

PART D: Bayerische Interessen im bundesstaatlichen Finanzausgleich

PART E: Fazit und Ausblick

PART A: EINLEITUNG

- nach 1999 und 2013 reicht Bayern erneut einen Normenkontrollantrag beim BVerfG ein
- Bayerns Interessen bei den Verhandlungen zum aktuellen BFA umfassten:
 - Reduktion der bayerischen Ausgleichslast um 1 Mrd. € p.A.
 - LFA auf Basis nicht bereits etatisierter Mittel
- bayerischen Interessen wurde nachgekommen
 - (neuer) BFA entlastet Bayern seit 2020 um rund 1,3 Mrd. € p.A.
 - FKA basiert auf hypothetischer Verteilung nach EW; Mittel sind nicht etatisiert
- erneute Klage zeigt, Entgegenkommen kein Garant für eine stabile Einigung
 - Kritik bezieht sich auf die **Einwohnerveredelung** und die **Grunderwerbsteuernormierung** im FKA
 - **SoBEZ** für Kosten der **politischen Führung** sind ebenfalls Bestandteil des Normenkontrollantrages
- einige Stellschrauben im BFA sind zudem zugunsten Bayerns als finanzkraftstarkes Land ausgestaltet

Abb. 1: Albert Füracker

Finanzen

Bayern zahlt 9,8 Milliarden für andere Länder

12. Januar 2023, 17:49 Uhr | Lesezeit: 2 Min.



Bayerns Finanzminister Albert Füracker. (Foto: Lennart Preiss/dpa/Archivbild)

Quelle: Süddeutsche Zeitung (2023)

INHALT

PART A: Einleitung

PART B: Der aktuelle Finanzkraftausgleich im Schnelldurchlauf

PART C: Klagen über Klagen: Die Nahaufnahme

PART D: Bayerische Interessen im bundesstaatlichen Finanzausgleich

PART E: Fazit und Ausblick

PART B: DER AKTUELLE FKA IM SCHNELLDURCHLAUF

- FKA vergleicht eine Finanzkraftmesszahl (**FKM**) mit einer Ausgleichsmesszahl (**AGM**)
 - Für **FKM** ist die Zuordnung der Gemeinschaftssteuern (rd. 75% des Steueraufkommens) entscheidend.
 - Für Zuordnung unter den Ländern gilt das **Prinzip des örtlichen Aufkommens**, wobei durch das **Zerlegungsgesetz** (Lohnsteuer, Kapitalertragsteuer und Körperschaftsteuer) erheblich korrigiert wird
 - **Zuordnung** der Umsatzsteuer auf die Länder über Einwohnergrößen, für die Kommunen über einen gewerbeorientierten Schlüssel
 - Gemeindesteuereinnahmen gehen zu 75% in die FKM ein, rd. 32,7 Mrd. € bleiben unberücksichtigt
 - LENK/GLINKA: Zuordnungsergebnis spiegelt die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit nur begrenzt wider
 - Für **AGM** wird eine Einwohnerveredelung vorgenommen (= fiskalischer Bedarf)
 - dichtbesiedelte Stadtstaaten (135%)
 - dünnbesiedelte Flächenländer, wie MV (105%), BB (103%) und ST (102%)
 - Berücksichtigung überproportionaler infrastruktureller Kosten, die sich durch deren Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur ergeben und zumeist über Spillover-Effekte und Ballungskosten begründet werden.
 - **auch in KFA-Systemen** findet in vielen Flächenländern eine **Einwohnerveredelung** statt, insb. aufgrund **urbaner Leistungsangebote**, wie **zentralörtlichen Funktionen** und überproportionaler **Ausbesteigerungen** (Siedlungsdichte).
 - Intensität der Veredelung variiert.
- Zu- und Abschläge werden durch Vergleich von FKM und AGM bestimmt → Differenz zu 63% ausgeglichen
- anschließend gewährt der Bund BEZ und SoBEZ.
- **fiskalische Spreizung (108 Prozentpunkte)** über alle Stufen im BFA hinweg wird **um rd. 60 Prozentpunkte** reduziert → **Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse**

INHALT

PART A: Einleitung

PART B: Der aktuelle Finanzkraftausgleich im Schnelldurchlauf

PART C: Klagen über Klagen: Die Nahaufnahme

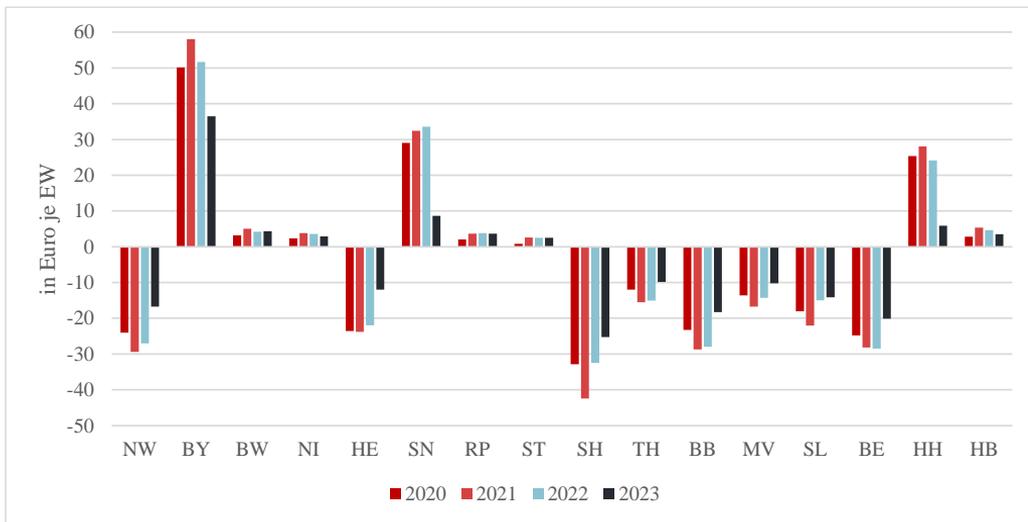
PART D: Bayerische Interessen im bundesstaatlichen Finanzausgleich

PART E: Fazit und Ausblick

PART C: KLAGEN ÜBER KLAGEN: DIE NAHAUFNAHME

GRUNDERWEBSTEUERNORMIERUNG

Abb. 2: Normierungsdifferenz der Grunderwerbsteuer, in € je EW



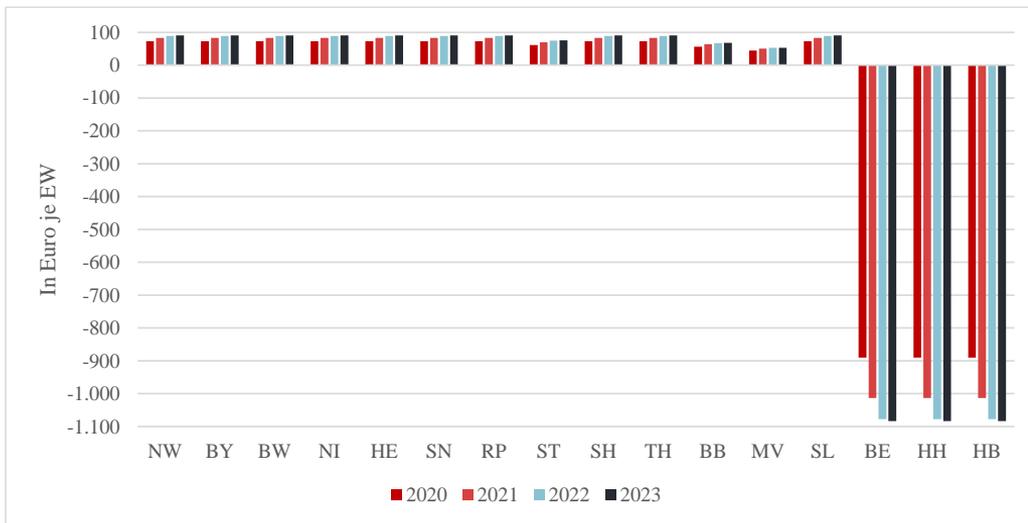
Quelle: Daten: BMF, verschiedene Jahre; Eigene Berechnungen, eigene Darstellung.

- Grunderwerbsteuernormierung wird vorgenommen, um **Unabhängigkeit** des BFA vor **Steuergestaltungsspielräumen** der Länder zu wahren.
- Differenz zwischen Zu- und Abschlägen mit und ohne Normierung
 - **BY**: Einsparung zwischen 36 € und 60 € je EW durch fehlende Normierung
 - **NBL**: bis auf SN verlieren die Ostdeutschen Bundesländer mitunter massiv
 - **statische Betrachtung**: Veränderungen der Sätze wird nicht vorgenommen
 - massiver Sprung in SN durch Änderung des Steuersatzes in 2023 von 3,5% auf 5,5%

PART C: KLAGEN ÜBER KLAGEN: DIE NAHAUFNAHME

EINWOHNERVEREDELUNG

Abb. 3: Veredelungsdifferenz, in € je EW



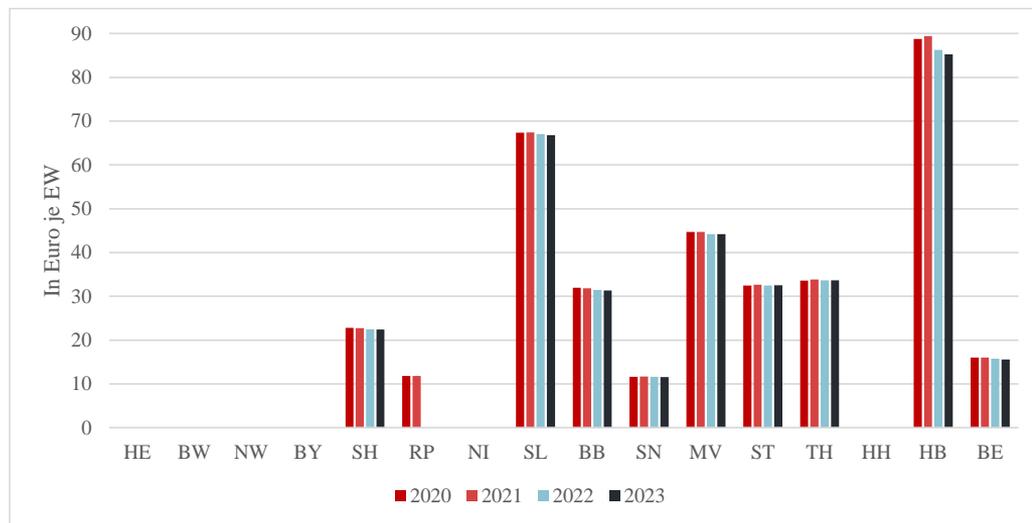
Quelle: Daten: BMF, verschiedene Jahre; Eigene Berechnungen, eigene Darstellung.

- durch eine fehlende Veredelung würden die Stadtstaaten massiv verlieren
- durch starke Verschiebungen im FKA gewinnen MV, BB und ST sogar hinzu
 - sinkende AGM für Stadtstaaten ändern auch die relativen Positionen der übrigen Länder
 - negativer Effekt der fehlenden Veredelung wird durch Verschiebung überlagert
- Vorteil BY zwischen 73 € und 90 € je EW
- Stadtstaatenveredelung
 - per se eher unbestritten,
 - Evaluierung des Veredelungsfaktor von 135% für alle Stadtstaaten?

PART C: KLAGEN ÜBER KLAGEN: DIE NAHAUFNAHME

KOSTEN DER POLITISCHEN FÜHRUNG

Abb. 4: SoBEZ Kosten der politischen Führung, in € je EW



Quelle: Daten: BMF, verschiedene Jahre; Eigene Berechnungen, eigene Darstellung.

- SoBEZ sind dem FKA und den BEZ nachgelagert und korrigieren für Mehrbedarfe
- Streichung der Mittel verändert die Finanzlage von BY nicht unmittelbar
- insb. SL und HB wären betroffen

INHALT

PART A: Einleitung

PART B: Der aktuelle Finanzkraftausgleich im Schnelldurchlauf

PART C: Klagen über Klagen: Die Nahaufnahme

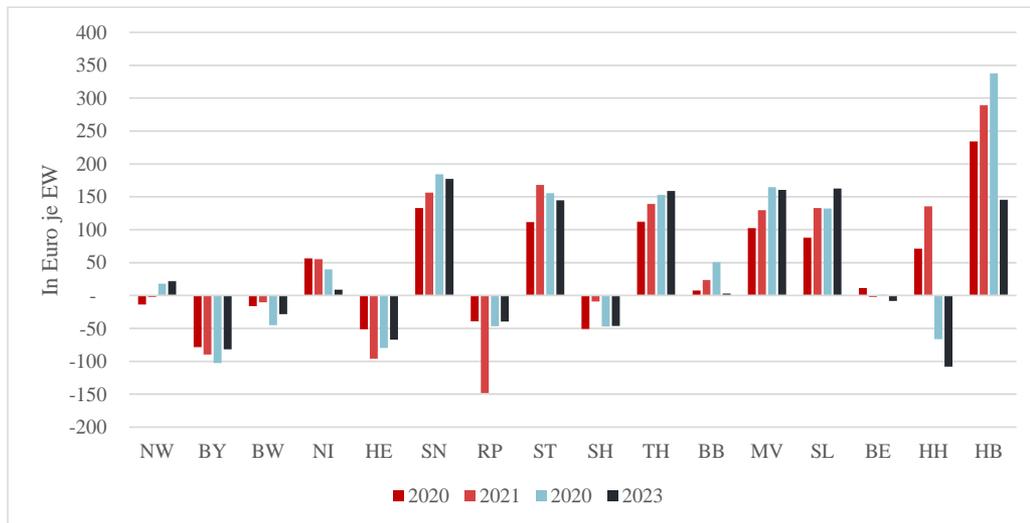
PART D: Bayerische Interessen im bundesstaatlichen Finanzausgleich

PART E: Fazit und Ausblick

PART D: BAYERISCHE INTERESSEN IM BFA

ZERLEGUNGSREGELUNGEN

Abb. 5: Steuerzuordnung bei BIP-Nutzung, in € je EW



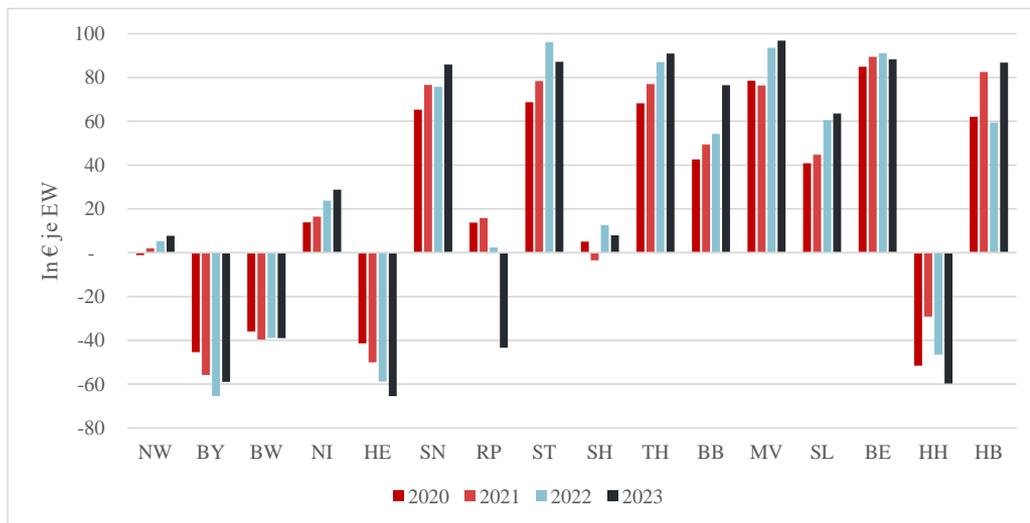
Quelle: Daten: BMF, verschiedene Jahre; Eigene Berechnungen, eigene Darstellung.

- LENK/GLINKA: Zerlegungsgrundsätze nicht mehr zeitgemäß
 - örtliches Aufkommen und Zerlegungsmaßstäbe?
 - BIP bietet sich als maßgeblicher Indikator an
- Im Vergleich zum BIP zeigt sich eine Überzeichnung der Steuerzuordnung in NW, BY, BW und HE durch Zerlegungsgrundsätze.
- Effekte bei BIP-Zuordnung
 - veränderte Steuerzuordnung führt zu einer sich verändernden FKM
 - Veränderung der Zu- und Abschläge
- BY: Verlust zwischen 78 € und 103 € je EW

PART D: BAYERISCHE INTERESSEN IM BFA

GEMEINDESTEUERKRAFT IM FKA

Abb. 6: Vollständiger Einbezug der Gemeindefinanzkraft, in € je EW



Quelle: Daten: BMF, verschiedene Jahre; Eigene Berechnungen, eigene Darstellung.

- partieller Einbezug der Gemeindefinanzkraft bevorteilt Länder mit steuerstarken Kommunen
- fehlender Einbezug kommunaler Finanzkraft kann theoretisch nicht begründet werden
- beide Stellschrauben zusammen entlasten BY um rd. 1,9 Mrd. € p.A.

INHALT

PART A: Einleitung

PART B: Der aktuelle Finanzkraftausgleich im Schnelldurchlauf

PART C: Klagen über Klagen: Die Nahaufnahme

PART D: Bayerische Interessen im bundesstaatlichen Finanzausgleich

PART E: Fazit und Ausblick

PART E: FAZIT UND AUSBLICK

- Bestandteile des Normenkontrollantrages beziehen sich auf **bayerische Partikularinteressen**.
- Es geht bei dem Normenkontrollantrag **nicht** um die **Verbesserung des Ausgleichs-systems**.
- weitere Regelungen, die der bayerischen Position maßgeblich entgegenkommen
 - **kommunale Umsatzsteuerzuordnung**: Die Verteilung anhand eines gewerbeorientierten Schlüssels bevorteilt Kommunen, die relativ steuerstark sind, und damit auch ihre Länder
 - **Prämienregelung**: Überdurchschnittliches Steuerwachstum wird um 12% in der FKM reduziert, das Ausgleichsvolumen sinkt.
 - **Ausgleichsintensität im FKA**: Der Nivellierungsgrad von 63% stellt eine politische Entscheidung dar. In KFA-Systemen werden mitunter höhere Ausgleichsintensitäten angesetzt.
- **möglicher Kompromiss**: Überprüfung der Einwohnerveredelung ggf. periodische Überprüfung
- Vertikales und horizontales **Vertrauen** zwischen Bund und Ländern bzw. zwischen den Ländern scheint nachhaltig **beeinträchtigt**.



UNIVERSITÄT
LEIPZIG

Prof. Dr. Thomas Lenk, Christian Bender und Fabio Botta

Institut für öffentliche Finanzen und Public Management

Professur Finanzwissenschaften

T +49 341 97-33580 F +49 341 97-33589

lenk@wifa.uni-leipzig.de

<http://www.uni-leipzig.de/fiwi>



UNIVERSITÄT
LEIPZIG

FiWi Leipzig
Finanzwissenschaft
Institute Of Finance
and Public Management

Prof. Dr. Thomas Lenk, Christian Bender und Fabio Botta

LITERATURVERZEICHNIS

- Bundesverfassungsgericht (1999), Leitsätze zum Urteil des Zweiten Senats vom 11. November 1999, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/1999/11/fs19991111_2bv000298.html; https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/1999/11/fs19991111_2bv000298.html, 29.07.2024.
- Eltges, M., M. Zarth und P. Jakubowski (2001), Abstrakte Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.
- Finanzausgleichsgesetz vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955, 3956), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. November 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 310) geändert worden ist.
- Füracker, Albert (2023): Schluss mit der Umverteilung auf Kosten Bayerns – wir brauchen einen fairen Finanzkraftausgleich!, <https://www.bayern.de/schluss-mit-der-umverteilung-auf-kosten-bayerns-wir-brauchen-einen-fairen-finanzkraftausgleich/> (25.07.2023).
- Gemeindefinanzreformgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. März 2009 (BGBl. I S. 502), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 26. April 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 140) geändert worden ist.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478) geändert worden ist.
- Glinka, Philipp (2022), Besondere Wertansätze im bundesstaatlichen Finanzausgleich – Gründe und Effekte von Herabsetzungen, Normierungen und Einwohnerveredelungen am Beispiel des Ausgleichsjahres 2021, in: Junkernheinrich, Martin / Koriath, Stefan / Lenk, Thomas / Scheller, Henrik / Woisin, Matthias / Ranscht-Ostwald, Anja (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2-2022, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin.
- Hesse, Mario / Starke, Tim / Bender, Christian (2023): Kommunale Finanzbedarfe – zwischen unmöglicher Bestimmung und praktischer Veredelung, in: Röber, Manfred / Glinka, Philipp / Hesse, Mario / Rottmann, Oliver / Truger, Achim (Hrsg.): Öffentliche Finanzen und öffentliche Leistungen im Kontext von Fiskalföderalismus, Kommunal финанzen und öffentlicher Wirtschaft. Festschrift für Thomas Lenk zum 65. Geburtstag, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin, S. 219-240.
- Hesse, Mario / Bender, Christian / Starke, Tim / Lenk, Thomas (2024): Strukturelle Stärkung der kommunalen Investitionsfähigkeit, Teil 2: Die fiskalischen Transmissionskanäle unter dem Brennglas, KOMKIS Analyse, Nr. 25, Leipzig.
- Koriath, Stefan (2016): Reform der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern: Fairer Kompromiss oder Setzen von Fehlanreizen?, ifo Schnelldienst, Heft 69, Nr. 24, S. 5-8.
- Lenk, Thomas / Glinka, Philipp (2015): Steuerzuordnung nach der Wirtschaftskraft – gut für den bundesstaatlichen Finanzausgleich, Wirtschaftsdienst, Heft 9, Nr. 95, S. 619-626.

LITERATURVERZEICHNIS

- Lenk, Thomas / Glinka, Philipp (2017): Nach der Reform: Die Steuerverordnung und Steuererlegung im horizontalen Verhältnis der Länder- Diskussions- und Forschungsfeld für die nächsten Jahre, in: Junkernheinrich, Martin / Koriath, Stefan / Lenk, Thomas / Scheller, Henrik / Woisin, Matthias (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2017, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin, S. 385-399.
- Lenk, Thomas / Bender, Christian / Botta, Fabio (2023a): Der bundesstaatliche Finanzausgleich als Mittel zur politischen Positionierung, Wirtschaftsdienst, Heft 103, Nr. 11, S. 762-769.
- Lenk, Thomas / Bender, Christian / Botta, Fabio (2023b): Erneute Klage gegen den Länderfinanzausgleich, <https://www.fr.de/meinung/gastbeitraege/erneute-klage-gegen-den-laenderfinanzausgleich-92484307.html>, 29.07.2024.
- Lenk, Thomas / Bender, Christian / Kolb, Katharina / Botta, Fabio / Starke, Tim (2023): Räumliche Ausgleichsmechanismen im Föderalstaat, Sozialer Fortschritt, Heft 4, Nr. 72, S. 369-396.
- Lenk, Thomas / Starke, Tim / Hesse, Mario (2023): Überprüfung des horizontalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt. Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt, Leipzig.
- Starke, Tim (2020): Bestimmung des Finanzbedarfs von Gemeinden und Städten im horizontalen Kommunalen Finanzausgleich mit Fokus auf die demographische Entwicklung, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 248, Berlin.
- Starke, Tim / Hesse, Mario (2022): Edel sei der Einwohner! – Würdigung und Weiterentwicklung der Hauptansatzstaffel im Kommunalen Finanzausgleich, in: Der Gemeindehaushalt, Nr. 123, Heft 4/2022, S. 73-79.
- Süddeutsche Zeitung (2023): Bayern zahlt 9,8 Milliarden für andere Länder, <https://www.sueddeutsche.de/bayern/finanzen-bayern-zahlt-9-8-milliarden-fuer-andere-laender-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-230112-99-198288>, 19.09.2023.
- Zerlegungsgesetz vom 6. August 1998 (BGBl. I S. 1998), das zuletzt durch Artikel 11 des Gesetzes vom 11. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2338) geändert worden ist.
- Wissenschaftliche Dienste des deutschen Bundestages (2023): Begriff der „gleichwertigen Lebensverhältnisse“. Eine Übersicht zum Begriffsverständnis im rechtlichen und politisch-wissenschaftlichen Kontext. WD 3 – 3000 – 162/22, Berlin.