

Zur aktuellen Lage der föderalen Finanzbeziehungen – Kurz- und mittelfristig besteht keine Schieflage bei den Bund-Länder-Verhältnissen

Zusammenfassung

Im BMF-Monatsbericht werden hohe finanzielle Leistungen an die Länder für die defizitäre Lage des Bundes verantwortlich gemacht. Es lässt sich aber klar zeigen: die Haushaltsentwicklung des Bundes wird durch seine Zahlungen an die Länder nicht bestimmt. Schon auf Grund der strikteren Vorgabe der Länder bei der Schuldenbremse wird es für die Länder notwendig bleiben, dass vom Bund angestoßene Haushaltsbelastungen ausreichend und dauerhaft ausgeglichen werden.

- Vor dem Pandemiejahr 2020 waren die Haushaltsentwicklungen von Bund und Ländern lange Zeit ausgewogen. Das aktuelle Auseinanderfallen der vertikalen Verhältnisse ist ein vorübergehendes Phänomen, das durch die Doppelkrise Pandemie/Russlandkrieg verursacht wurde – Bereiche, die aufgrund der gesamtstaatlichen Auswirkungen in besonderer Weise die Bundesausgaben betreffen. Nach seinen zuletzt vorgelegten Planangaben zum Haushaltsgesetz 2023 und Finanzplan 2022–2026 ist jedoch ein stabilisierender Pfad eingeschlagen; bereits ab dem Jahr 2024 nähern sich die Haushaltsergebnisse von Bund und Ländern wieder deutlich an.
- Das aktuelle Defizit des Bundes geht weder auf hohe Abtretungen von Steueranteilen noch auf stark erhöhte Zahlungen an die Länder zurück.

Seit der Vorkrisenzeit haben Umverteilungsmaßnahmen die Steuereinnahmen von Bund und Ländern kaum beeinflusst

- Die Einnahmen von Bund bzw. Ländern aus den *Gemeinschaftsteuern* haben sich nach dem Höhepunkt der Pandemie im Jahr 2020 in ähnlicher Weise erholt.
- Durch *Umsatzsteuer-Festbeträge* findet kein hoher Transfer von Steuermitteln zugunsten der Länder statt. Bereinigt um rein buchungstechnische Effekte (ohne jegliche Wirkung für die Salden von Bund oder Ländern) liegt der Festbetrag im Jahr 2023 um lediglich ca. 0,5 Mrd € über dem Niveau des Vorkrisenjahres 2019; am Ende der Finanzplanperiode sogar darunter. Die vereinbarten Veränderungen der Mittelverteilung gehen in der Regel auf vom Bund selbst initiierte Belastungen der Landesebene zurück, die durch befristete und häufig quantitativ nicht ausreichende Festbeträge nur zum Teil und nicht dauerhaft ausgeglichen werden (u.a. Gute-Kita-Gesetz, Pakt für den öffentlichen Gesundheitsdienst, Pakt für den Rechtsstaat).

Im Vergleich zum Jahr 2019 ist der *Flucht-begründete Anteil des USt-Festbetrags* in diesem Jahr um -0,8 Mrd € zurückgegangen; am Ende der Planungsperiode sogar um -2,3 Mrd €. Dabei ist die Zahl von Schutz suchenden Personen nie höher gewesen wie gegenwärtig: Schätzungsweise mehr als eine Million Menschen aus der Ukraine haben Sicherheit in Deutschland gefunden. Ferner stieg die Zahl der Asylanträge aus anderen Ländern im Jahr 2022 gegenüber 2019 um knapp 50%, und die Dynamik hält an: In den ersten drei Monaten dieses Jahres haben fast 81.000 Menschen einen Erstantrag auf Asyl gestellt, ein Anstieg von über +80 % im Vergleich zum Vorjahreszeitraum.

- Ein deutlich größerer Erklärungsfaktor für die Entwicklung der vertikalen Steuerverhältnisse können den *Landes-, Gemeinde- und Bundessteuern* gewonnen werden, die die Ebenen selbständig bestimmen. Längerfristig betrachtet lag das Jahresaufkommen der Landes- und kommunalen Realsteuern im Jahr 2022 um ca. 45 Mrd € höher als 10 Jahre zuvor; bei den Bundessteuern dagegen ist ein Rückgang um 3 Mrd € zu verzeichnen. Der hieraus resultierende erhöhte Anteil am Steueraufkommen ging ausschließlich auf autonome Entscheidungen der jeweiligen Ebenen zurück und hat nichts mit Umverteilungen zwischen Bund und Ländern zu tun.

→ Die *ÖPNV-Regionalisierungsmittel* stiegen zwar im Vergleich zum Vorkrisenjahr 2019 um 3,7 Mrd €. Die Mittelserhöhungen gehen jedoch überwiegend auf Initiativen des Bundes zurück (Klimaschutzprogramm 2030, Deutschland-Ticket) und stehen explizit im Zusammenhang mit der Realisierung der überregionalen Klimaschutzziele der Bundesregierung. Auch die Ergebnisse des Koalitionsausschusses zum Modernisierungspaket für Klimaschutz und Planungsbeschleunigung vom 28.03.2023 greifen diesen für den Klimaschutz zentralen Bereich auf. Hier zeigt sich deutlich: die Ziele des Bundes können häufig nur über den Weg der Aufgaben der Länder realisiert werden.

Die Zahlungen an die Länder spielen eine untergeordnete Rolle zur Erklärung der Saldoentwicklung des Bundes und sind Folge spezifischer Belastungen aus der Bundesgesetzgebung

→ Während die Länder bereits im Jahr 2021 eine weitgehende Normalisierung ihrer Ausgaben erfahren haben, blieben die Ausgaben des Bundes im Zusammenhang mit den gesamtgesellschaftlichen Herausforderungen der Pandemie- und Energiekrisen hoch, was zu den hohen Defiziten des Bundes geführt hatte. Mit dem Bundeshaushaltsplan 2023 und dem Finanzplan 2022–2026 hat sich jedoch der Bund den Pfad der Normalisierung eingeschlagen.

→ Vom Volumen her haben die Zahlungen an die Länder keine entscheidende Rolle beim Defizitanstieg: Die Ausgaben im Bundeshaushalt 2023 liegen noch um 133 Mrd € höher als im Vorkrisenjahr 2019. Die Zahlungen an die Länder steigen in diesem Zeitraum aber nur um 11 Mrd €.

→ Im Einzelnen zeigt sich, dass auch dieses moderat erhöhte Niveau nicht mit einseitigen Entlastungen der Länder durch den Bund einhergeht. Das wird durch mehrere Beispiele verdeutlicht:

- Die Zahlungen an die Länder steigen 2023 gegenüber 2019 um 2,4 Mrd € aufgrund des *Wohngeld-Plus-Gesetzes*, das die Leistungen und den Kreis der Wohngeldberechtigten erheblich ausweitet. Die dauerhafte Einführung einer Klimakomponente beim Wohngeld zeigt, dass auch das Bundes-Ziel des überregionalen Klimaschutzes erreicht werden soll. Durch die Maßnahme sind die Länder durch ihre hälftige Beteiligung an den Kostenfolgen dauerhaft belastet.
- Die gestiegenen Zuschüsse des Bundes für Investitionsvorhaben der Länder gehen zu einem großen Teil auf den überregionalen Klimaschutz zurück: Die Zunahme beim ÖPNV-Schienenverkehr (+0,5 Mrd €), beim Radverkehr (+0,3 Mrd €), im sozialen Wohnungsbau (+1,3 Mrd €) und bei der Finanzierung von Ausgleichsmaßnahmen beim Kohleausstieg (+1 Mrd €) werden auch mit klimapolitischen Zielen begründet.
- Die Erstattungen an die Länder für den Bundesanteil am *Unterhaltungsvorschussgesetz* liegen 2023 um 319 Mio € höher als im Vorkrisenjahr 2019. Die stark gestiegenen Ausgaben gehen auf eine Reform aus 2017 zurück, deren finanzielle Folgen seinerzeit von der Bundesregierung stark unterschätzt wurden. Die Gesamtausgaben liegen um ca. 50 % höher als angenommen; die Länder sind im Jahr 2023 in Höhe von ca. 1 Mrd € durch die Reform zusätzlich belastet.

→ Das Grundgesetz sieht weitgehende Vollzugskompetenzen der Länder vor. Sie sind nicht nur für die Finanzierung ihrer eigenen Aufgaben, sondern auch für die Ausführung der Bundesgesetze verantwortlich. Die bisherigen finanziellen Ausgleiche waren daher gerechtfertigt – wenn auch häufig nicht ausreichend – und es wird auch künftig notwendig sein, dass die Finanzierungsfragen der Länder bei finanzwirksamen Vorhaben des Bundes geklärt werden. Vor dem Hintergrund, dass die Länder im Gegensatz zum Bund im Rahmen der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse keine Verschuldungsspielräume haben, bleibt diese Frage virulent.