

SCHRIFTEN zur öffentlichen Verwaltung
und öffentlichen Wirtschaft

237

Martin Junkernheinrich, Stefan Koriath, Thomas Lenk,
Henrik Scheller, Matthias Woisin (Hrsg.)

Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2017



BWV • BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG

SCHRIFTEN zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft

Begründet von

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter Eichhorn und Prof. Dr. Dr. h.c. Peter Friedrich

Herausgegeben von

Prof. Dr. Thomas Lenk und Prof. Dr. Dieter Tscheulin

Band 237

Martin Junkernheinrich, Stefan Koriath, Thomas Lenk,
Henrik Scheller, Matthias Woisin (Hrsg.)

Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2017



BWV • BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtes ist unzulässig und strafbar.

Hinweis: Sämtliche Angaben in diesem Fachbuch/wissenschaftlichen Werk erfolgen trotz sorgfältiger Bearbeitung und Kontrolle ohne Gewähr. Eine Haftung der Autoren oder des Verlags aus dem Inhalt dieses Werkes ist ausgeschlossen.

© 2017 BWV • BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG GmbH,
Markgrafenstraße 12–14, 10969 Berlin,
E-Mail: bwv@bwv-verlag.de, Internet: <http://www.bwv-verlag.de>

ISBN Print: 978-3-8305-3791-5

ISBN E-Book: 978-3-8305-2222-5

Inhaltsverzeichnis

Vorwort der Herausgeber	7
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren	9
Erstes Kapitel	
Länderfinanzbericht 2016	13
Andreas Burth, Daniel Buscher, Alexander Flachs, Wolfgang Förster, Ariane Gase, Dirk Hengstenberg, Thomas Herold, Anke Hoestermann, Enrico Krönert, Andreas Mathes, Christian M. Pfeil, Ulf Meyer-Rix, Birgitta Schönefeld, Dirk Schrödter, Anja Ranscht-Ostwald, Christian Thater, Matthias Woisin	
Zweites Kapitel	
Kommunal финанzen 2016: Zwischen Haushaltsüberschüssen und Altschulden	289
Christopher Müller und Martin Junkernheinrich	
Drittes Kapitel	
Schwarze Null und staatliche Handlungsfähigkeit	313
Lukas Haffert	
Viertes Kapitel	
Neue Bruchlinien im Euroraum?	325
Ulf Meyer-Rix	
Fünftes Kapitel	
Europäische Desintegrationstendenzen – makroökonomische Konsequenzen für die Finanzpolitik in Deutschland	347
Thieß Petersen	
Sechstes Kapitel	
Der Entwurf eines Art. 104c GG: Ein Sündenfall in der bundesstaatlichen Finanzverfassung	361
Hans-Günter Henneke	

Siebentes Kapitel	
Nach der Reform: Die Steuerzuordnung und Steuererlegung im horizontalen Verhältnis der Länder – Diskussions- und Forschungsfeld für die nächsten Jahre	385
Thomas Lenk und Philipp Glinka	
Achtes Kapitel	
Haushaltsgesetz und Haushaltsbegleitgesetz	401
Michael Wolfgang Müller	
Neuntes Kapitel	
Alte Einsichten – offene Aufträge	413
Matthias Woisin	
Zehntes Kapitel	
Paradigmenwechsel in der Kommunalfinanzierung? Aktuelle Entwicklungen beim Kommunalkredit	425
Stephan Brand und Johannes Steinbrecher	
Elftes Kapitel	
Investitionsverhalten öffentlicher Unternehmen – Auslagerungen können Investitionsschwäche der kommunalen Kernhaushalte nicht kompensieren	441
Mario Hesse und Tim Starke	
Zwölftes Kapitel	
Zur Zinssensitivität kommunaler (Kern-)Haushalte	455
Hermann Rappen	
Dreizehntes Kapitel	
Grundsteuern im europäischen Vergleich	477
Florian Schilling	

Vorwort der Herausgeber

Mit der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen setzten die Regierungschefs von Bund und Ländern im Jahre 2016 einen politisch herausragenden Höhepunkt eigener Art: Die Erfolgsgeschichte der Großen Finanzreform von 1969 wird im Jahre 2020 ihr Ende finden und in ein neues, heute noch dunkles Kapitel des Finanzföderalismus einmünden. Die am Ende überraschende Einigung gelang, während sich die öffentlichen Haushalte aller Ebenen in einer historisch bemerkenswert komfortablen Lage befanden. Selbst die Belastung durch die Flüchtlingskrise konnte ohne Gefährdung des gesamtstaatlichen Überschusses bewältigt werden. Unter den extrem günstigen Bedingungen hätten eine Reihe drängender Probleme wie die Finanzkraftdisparitäten, Altschulden, Steuerzuordnung, Kommunalverschuldung, demographischer und struktureller Wandel einer Lösung näherkommen sollen. Aber die Gestaltungskraft der Länder richtete sich vorrangig auf symbolische Qualitäten, die mit der bisherigen Finanzverfassung nicht vereinbar waren. Selten stand die wissenschaftliche Fachgemeinde einer tiefgreifenden Veränderung der verfassungsrechtlichen Grundlagen des Föderalismus so fremd gegenüber.

In der nunmehr neunten Ausgabe des Jahrbuchs für öffentliche Finanzen wird diese historische Umbruchsituation in den Beiträgen mit einer oft tastenden Suche nach festem Grund spürbar. Wie in den Vorjahren ist unser Ausgangspunkt eine solide Beschreibung und Analyse der Haushalte der Länder, die 2016 versuchen mussten, einen ungewohnt expansiven Druck zu kanalisieren. Dabei wird die positive Entwicklung der Kommunalhaushalte ebenso aufmerksam betrachtet. Aus der kommunalen Praxis sind wiederum eine Reihe von Fachbeiträgen inspiriert, deren handfeste Fragestellungen am Ende stets Grundprobleme wie Niedrigzins und Investitionsschwäche reflektieren. Wie fragil sich das Umfeld zeigt, in dem sich die öffentlichen Haushalte in Deutschland nach wie vor so glanzvoll darstellen, wird in den Beiträgen zur europäischen Entwicklung offenbar. Der deutsche Haushaltsausgleich geht einher mit wirtschaftlichen, sozialen und politischen Ungleichgewichten in Europa.

Die Herausgeber danken den Autorinnen und Autoren wie auch der engagierten Leserschaft für die lebendige Fachdiskussion, die in unserem jährlichen Workshop in Leipzig jeweils ihren Anfang nimmt. Zu danken ist auch dem bewährten Team in Leipzig, Katharina Geßner, Philipp Glinka und Mario Hesse, für die geduldige technische Betreuung der Manuskripterstellung. Einen besonderen Dank richten wir an Brigitta Weiss und den Berliner Wissenschafts-Verlag für die zuverlässige

und engagierte Begleitung des Projekts, dem der unvergessene Verlagsgründer
Volker Schwarz den Weg geebnet hat.

Prof. Dr. Martin Junkernheinrich | Prof. Dr. Stefan Koriath
Prof. Dr. Thomas Lenk | Dr. Henrik Scheller | Dr. Matthias Woisin

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

Dr. Stephan Brand ist volkswirtschaftlicher Referent mit Schwerpunkt Kommunen und Infrastruktur bei der KfW Bankengruppe.

E-Mail: stephan.brand@kfw.de.

Dr. Andreas Burth ist Referent im Hessischen Rechnungshof.

E-Mail: andreas.burth@haushaltssteuerung.de.

Dr. Daniel Buscher ist Jurist und Mitarbeiter der Senatorin für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen.

E-Mail: Daniel_Buscher@gmx.de.

Alexander Flachs ist Haushaltsreferent im Thüringer Finanzministerium.

E-Mail: alexflachs@yahoo.de.

Wolfgang Förster ist Diplom-Volkswirt und Haushaltsdirektor im Ministerium für Finanzen und Europa des Saarlandes.

E-Mail: wolfei@gmx.de.

Dr. Ariane Gase ist Referatsleiterin im Thüringer Finanzministerium.

E-Mail: ariane@gasejena.de.

Philipp Glinka, M. Sc., ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für öffentliche Finanzen und Public Management, Finanzwissenschaft, der Universität Leipzig.

E-Mail: glinka@wifa.uni-leipzig.de.

Dr. Lukas Haffert, Universität Zürich, ist Oberassistent am Lehrstuhl für Schweizer Politik und Vergleichende politische Ökonomie.

E-Mail: lukas.haffert@uzh.ch.

Prof. Dr. jur. Hans-Günter Henneke ist Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Landkreistages und Honorarprofessor an der Universität Osnabrück, Er gehört seit 2013 dem neunköpfigen Unabhängigen Beirat des Stabilitätsrates an.

Dirk Hengstenberg ist Ministerialrat und Leiter der Prüfbehörde für den Europäischen Sozialfonds im Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern.
E-Mail: dirkheng@arcor.de.

Thomas Herold ist Regierungsdirektor in der Senatsverwaltung für Finanzen Berlin und stellvertretender Referatsleiter im Haushaltsgrundsatzreferat. Er koordiniert dort die Haushaltsplanung des Landes Berlin.

Mario Hesse, Dipl.-Vw./Dipl.-Kfm., ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für öffentliche Finanzen und Public Management, Finanzwissenschaft, der Universität Leipzig.
E-Mail: hesse@wifa.uni-leipzig.de.

Anke Hoestermann ist Politologin.
E-Mail: anke.hoestermann@arcor.de.

Univ.-Prof. Dr. Martin Junkernheinrich ist Inhaber des Lehrstuhls für Stadt-, Regional- und Umweltökonomie an der TU Kaiserslautern.
E-Mail: martin.junkernheinrich@ru.uni-kl.de.

Prof. Dr. Stefan Koriath ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Kirchenrecht sowie Deutsches Staats- und Verwaltungsrecht der Ludwig-Maximilians-Universität München (LMU).
E-Mail: koriath@jura.uni-muenchen.de.

Enrico Krönert ist Diplom-Volkswirt und Leiter der Stabsstelle für Bund-Länder-Finanzbeziehungen in der Sächsischen Staatskanzlei.
E-Mail: enricokroenert@gmail.com.

Prof. Dr. Thomas Lenk ist Inhaber des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft und Direktor des Instituts für öffentliche Finanzen und Public Management der Universität Leipzig.
E-Mail: lenk@wifa.uni-leipzig.de.

Dr. Christopher Müller ist Diplom-Volkswirt und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Stadt-, Regional- und Umweltökonomie an der TU Kaiserslautern.
E-Mail: christopher.mueller@ru.uni-kl.de.

Dr. Andreas Mathes (Dipl.-Vw., Maîtrise d'Economie Appliquée) ist Ministerialrat im Hessischen Rechnungshof.
E-Mail: andreas@mathes2000.de.

Ulf Meyer-Rix, Dipl.-Vw., ist Referent der SPD-Bundestagsfraktion.
E-Mail: umeyerrix@web.de.

Michael Wolfgang Müller, M.A., LL.M. (Cambridge), ist Rechtsreferendar im Bezirk des Oberlandesgerichts München. E: michael.mueller@jura.uni-muenchen.de
Dr. Thieß Petersen ist Senior Advisor im Programm Nachhaltig Wirtschaften der Bertelsmann Stiftung.
E-Mail: Thiess.Petersen@bertelsmann-stiftung.de

Dr. habil. Christian M. Pfeil ist Leiter des Referates für Bund-Länder-Finanzbeziehungen im Ministerium für Finanzen und Europa des Saarlandes.
E-Mail: c.pfeil@gmx.net.

Dr. Anja Ranscht-Ostwald ist Diplom-Wirtschaftsingenieurin, Master of Science und Ministerialrätin im Hessischen Rechnungshof.
E-Mail: ranscht@gmx.de.

Hermann Rappen, Dipl.-Oek., ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter im RWI - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung.
E-Mail: hermann.rappen@rwi-essen.de.

Dr. Henrik Scheller ist Teamleiter „Finanzen“, Arbeitsbereich Infrastruktur und Finanzen, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Berlin.
E-Mail: scheller@difu.de.

Florian Schilling, Dipl.-Verw. Wiss., ist Leiter des Referats Kommunalfinanzen beim Deutschen Städte- und Gemeindebund.
E-Mail florian.schilling@dstgb.de.

Birgitta Schönefeld, Rechtsassessorin, ist Leiterin der Abteilung Service und Steuerung des Instituts für Hygiene und Umwelt, Hamburg.
E-Mail: birgittaschoenefeld@googlemail.com.

Dirk Schrödter ist Diplom-Volkswirt und Generalreferent für den Landeshaushalt im Finanzministerium Schleswig-Holstein.

E-Mail: dirkschroedter@web.de.

Tim Starke, M.Sc., ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Finanzwissenschaft von Prof. Dr. Thomas Lenk, Universität Leipzig.

E-Mail: starke@wifa.uni-leipzig.de.

Dr. Johannes Steinbrecher ist volkswirtschaftlicher Referent mit Schwerpunkt Kommunen und Infrastruktur bei der KfW Bankengruppe.

E-Mail: johannes.steinbrecher@kfw.de.

Dr. Christian Thater ist Referent im Thüringer Finanzministerium.

E-Mail: christian_thater@web.de.

Dr. Matthias Woisin ist Leitender Regierungsdirektor in der Haushaltsabteilung der Finanzbehörde Hamburg.

E-Mail: matthias@woisin.de.

Erstes Kapitel
Länderfinanzbericht 2016

Andreas Burth, Daniel Buscher, Alexander Flachs, Wolfgang Förster, Ariane Gase, Dirk Hengstenberg, Thomas Herold, Anke Hoestermann, Enrico Krönert, Andreas Mathes, Christian M. Pfeil, Ulf Meyer-Rix, Birgitta Schönefeld, Dirk Schrödter, Anja Ranscht-Ostwald, Christian Thater, Matthias Woisin¹

Inhaltsverzeichnis

A.	Länderhaushalte 2016 – Belastungsprobe glänzend bestanden	16
I.	Planung und Prognosen	17
II.	Ausgaben	19
III.	Stabilitätsrat	21
IV.	Europäisches Umfeld	22
V.	Landesbanken	25
VI.	Flüchtlingskrise	26
VII.	Kommunen	29
VIII.	Länderfinanzausgleich	30
IX.	Steuerpolitik	34
X.	Landtagswahlen und Landesregierungen	36
XI.	Finanzwirksame Projekte der Gesetzgebung	37
XII.	Länderentwicklung im Überblick	39
XIII.	Die neuen Länder	41
XIV.	Die Finanzschwachen Flächenländer West (FFW)	42
XV.	Nordrhein-Westfalen	42
XVI.	Die Stadtstaaten	43
XVII.	Die Südländer	43
B.	Vergleichende Übersichten von 2008 bis 2016	45

¹ Die Autorinnen und Autoren vertreten ausschließlich ihre persönliche Auffassung.

C. Länderbericht Baden-Württemberg 2016	65
D. Länderbericht Bayern 2016	79
E. Länderbericht Berlin 2016	93
F. Länderbericht Brandenburg 2016	105
G. Länderbericht Bremen 2016	117
H. Länderbericht Hamburg 2016	129
I. Länderbericht Hessen 2016	141
J. Länderbericht Mecklenburg-Vorpommern 2016	155
K. Länderbericht Niedersachsen 2016	165
L. Länderbericht Nordrhein-Westfalen 2016	175
M. Länderbericht Rheinland-Pfalz 2016	187
N. Länderbericht Saarland 2016	203
O. Länderbericht Sachsen 2016	217
P. Länderbericht Sachsen-Anhalt 2016	231
Q. Länderbericht Schleswig-Holstein 2016	245
R. Länderbericht Thüringen 2016	263
S. Glossar Länderberichte	275

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Entwicklung der Finanzierungssalden pro Einwohner in den Kernhaushalten seit 2008	40
Tabelle 2: Finanzdaten neue Länder 2016.....	41
Tabelle 3: Finanzdaten Finanzschwache Flächenländer West 2016.....	42
Tabelle 4: Finanzdaten Nordrhein-Westfalen 2016	42
Tabelle 5: Finanzdaten der Stadtstaaten 2016.....	43
Tabelle 6: Finanzdaten der Südländer 2016.....	43
Tabelle 7: Schulden beim nichtöffentlichen Bereich (Länder, Kernhaushalte).....	46
Tabelle 8: Schulden beim nichtöffentlichen Bereich (Länder und Kommunen, Kernhaushalte).....	48
Tabelle 9: Finanzierungssaldo (Kernhaushalt Länder) in Mio. €.....	49
Tabelle 10: Finanzierungssaldo mit Extrahaushalten (aber ohne gemeinsame Extrahaushalte) in Mio. €	49
Tabelle 11: Finanzierungssaldo (Kernhaushalte Länder und Kommunen).....	50
Tabelle 12: Finanzierungssaldo (Kern- und Extrahaushalte, Länder und Kommunen).....	51

Tabelle 13: Nettokreditaufnahme (Kernhaushalte, Länder).....	52
Tabelle 14: Nettokreditaufnahme (Kernhaushalt Länder u. Kommunen).....	52
Tabelle 15: Periodengerechte steuerabhängige Einnahmen (Finanzkraftmesszahl Land und Kommunen zu 100 %, LFA, allg. BEZ, unterproportionale Gemeindefinanzkraft So-BEZ zum Aufbau Ost gem. BMF).....	54
Tabelle 16: Zinsausgaben an Kreditmarkt (Kernhaushalt Länder und Kommunen).....	56
Tabelle 17: Versorgungsausgaben und AAÜG in Mio. € (Länder und Kommunen).....	57
Tabelle 18: Einwohner in Mio. zum 30.06.....	59
Tabelle 19: Verbleibende Finanzkraft: Periodengerechte steuerabhängige Einnahmen abzüglich Zins- und Versorgungsausgaben (Länder und Kommunen).....	60
Tabelle 20: Verbleibende Finanzkraft: Periodengerechte steuerabhängige Einnahmen abzüglich Zins- und Versorgungsausgaben (Länder und Kommunen).....	62
Tabelle 21: Finanzdaten Baden-Württemberg 2016	65
Tabelle 22: Wichtige Kennzahlen zu den Rahmenbedingungen des Landes Baden-Württemberg	66
Tabelle 23: Finanzdaten Bayern 2016.....	79
Tabelle 24: Finanzdaten Berlin 2016	93
Tabelle 25: Finanzdaten Brandenburg 2016.....	105
Tabelle 26: Finanzdaten Bremen 2016.....	117
Tabelle 27: Aktualisiertes Sanierungsprogramm 2016	123
Tabelle 28: Finanzdaten Hamburg 2016	129
Tabelle 29: Finanzdaten Hessen 2016.....	141
Tabelle 30: Finanzdaten Mecklenburg-Vorpommern 2016	155
Tabelle 31: Finanzdaten Niedersachsen 2015-2017.....	165
Tabelle 32: Finanzdaten NRW 2016.....	175
Tabelle 33: USt-Ausgleich, LFA, BEZ NRW 2005-2016	177
Tabelle 34: Finanzdaten Rheinland-Pfalz 2016	187
Tabelle 35: Finanzdaten Saarland 2016	203
Tabelle 36: Finanzdaten Sachsen 2016	217
Tabelle 37: Finanzdaten Sachsen-Anhalt 2016.....	231
Tabelle 38: Finanzdaten Schleswig-Holstein 2016	245
Tabelle 39: Finanzdaten Thüringen 2016.....	263

A. Länderhaushalte 2016 – Belastungsprobe glänzend bestanden

Nach dem vorläufigen Jahresergebnis konnten die Länder im Jahr 2016 fiskalisch wie politisch eine unerwartet reiche Ernte einfahren. Im Saldo übertrafen in ihren Kernhaushalten die Einnahmen ihre Ausgaben um insgesamt rd. 8,8 Mrd. € und markierten damit den bislang höchsten kassenmäßigen Überschuss seit der Wiedervereinigung. Dabei ist schon dieses vorläufige Ergebnis durch entsprechende Rücklagengestaltungen unterzeichnet.

Nachdem sich der positive Jahresverlauf im dritten Quartal etwas abgeschwächt hatte, übertraf die kraftvolle Entwicklung der Steuereinnahmen des vierten Quartals die Erwartungen. Hierzu leisteten die im Dezember auf diesem Wege erfolgten flüchtlingsbedingten Zusatzzahlungen des Bundes einen erheblichen Beitrag. Insgesamt beliefen sich die Steuermehreinnahmen der Länder gegenüber dem Vorjahr auf mehr als 21 Mrd. €. Dadurch konnten die gleichwohl erheblichen Mehrbelastungen durch die Flüchtlingskrise das glanzvolle Ergebnis im Saldo nicht beeinträchtigen. Nicht zuletzt in Erwartung dieser Belastungsprobe waren die Haushalte der Länder für 2016 im Soll noch auf ein Defizit von insgesamt 10,6 Mrd. € eingerichtet gewesen.

Für 2016 meldete das Statistische Bundesamt mit einem Wirtschaftswachstum von real 1,9 % des BIP den höchsten Wert seit 2011.² Beigetragen hatte vor allem die Binnennachfrage mit privatem Konsum (+2 %) und den konsumtiven Staatsausgaben (+4,2 %), jedoch auch die starke Baukonjunktur (+3,1 %). Bei hohem Beschäftigungsstand fiel die Arbeitslosenquote 2016 gegenüber dem Vorjahr auf 6,1 % (-0,3 Prozentpunkte ggü. 2015) weiter ab. Die Bundesagentur (BA) meldete für 2016 einen Überschuss von 4,9 Mrd. €, der sich damit gegenüber der Veranschlagung von 1,8 Mrd. € mehr als verdoppelte.³ Die Rücklagen der BA stiegen 2016 auf rd. 11 Mrd. €.⁴

In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) gab das Statistische Bundesamt im Februar 2017 einen Finanzierungsüberschuss des Staatssektors für 2016 von 23,7 Mrd. € bekannt und stellte damit eine Maastrichtquote von +0,8 % des BIP fest. Ähnlich wie im Vorjahr konnten die Länderhaushalte in der VGR-Abgrenzung mit 4,7 Mrd. € auch 2016 einen Teil davon verbuchen (2015: 4,6 Mrd. €). Die Inflationsrate der Verbraucherpreise betrug 2016

2 Statistisches Bundesamt: Deutsche Wirtschaft im Jahr 2016 weiter auf Wachstumskurs. Pressemitteilung vom 12. Januar 2017 – 010/17.

3 Bundesagentur für Arbeit: 03.01.2017 | Presseinfo Nr. 2.

4 SZ 02.01.2017.

trotz zum Jahresende anziehender Energiepreise jahresdurchschnittlich nur 0,5 % und lag damit nur geringfügig höher als 2015 (0,3 %).⁵

Das fiskalische Ergebnis war begleitet von politischen Gesprächserfolgen der Länder untereinander und mit dem Bund. Dabei spielte der Zeitfaktor eine wesentliche Rolle: Just als die betreffenden Finanzierungsvereinbarungen mit dem Bund wirksam installiert waren, begrenzten die Schließung der Balkan-Route (März 2016) und das EU-Abkommen mit der Türkei (April 2016) den weiteren Flüchtlingszustrom und zeitversetzt danach auch die Antragstellung auf Asyl, so dass der weitere Anstieg der Kosten begrenzt wurde. Nach dem Höhepunkt der Asylanträge im August 2016 gingen die Zahlen deutlich zurück, blieben jedoch auf das Jahr betrachtet auf einem beachtlichen Niveau: Im Jahre 2016 registrierte das zuständige Bundesamt 722.370 Erstanträge auf Asyl (2015: 441.899).

Bis in den Winter 2016 wurden auch die Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf der Basis der Einigung der Ministerpräsidenten vom Dezember 2015 intensiv verhandelt. Dabei waren die Gesprächspartner durch die vorrangige Einigung über die Flüchtlingskosten zeitlich in Verzug geraten, zumal der Bund ohnehin „auf Zeit“ spielte, um den Verhandlungsdruck auf die Länder zu erhöhen. Letztlich gelang es ihm, einen bezüglich der einfachgesetzlichen Regelungen noch nicht völlig durchverhandelten Gesetzgebungsentwurf mit Datum vom 15. Dezember 2016 erfolgreich im Verfahren zu platzieren. Im Bundesratsverfahren war dieser Änderungen kaum mehr zugänglich – trotz einer Fülle von Änderungsbegehren aus den Fachausschüssen, da aus Ländersicht eine Anrufung des Vermittlungsausschusses von vornherein ausgeschlossen schien.⁶ Die beachtlichen finanziellen Zugeständnisse des Bundes wurden durch die Aufgabe von Länderkompetenzen erkaufte. Das Ergebnis zeigt, wie sehr die Ministerpräsidenten das ganze Jahr über unter dem Eindruck des sich mit dem Jahre 2020 bedrohlich nähernden Kreditaufnahmeverbotes mit dem Bund vorrangig ihre Finanzausstattung im Blick behielten.

I. Planung und Prognosen

Die für die Planung der Haushalte maßgeblichen Erwartungen aus 2015 waren zunächst verhalten. Die Bundesregierung prognostizierte noch im Januar 2016 mit dem Jahreswirtschaftsbericht ein Wirtschaftswachstum für das laufende Jahr von preisbereinigt 1,7 %⁷ und korrigierte sich erst im Jahresverlauf auf 1,8 %. Ähnlich verhielt sich auch die Steuerschätzung, die im November 2015 für das Jahr 2016

5 Destatis 23.02.2017 pm 63/017.

6 Der Bundestag nahm mit Plenardebatte am 16.02.2017 seine Beratungen dazu auf.

7 Bundesregierung: Jahreswirtschaftsbericht 2016 (Stand 27.01.2016).

einen Zuwachs der Steuereinnahmen für die Länder noch auf nominal 2,9 %⁸ an, im Mai 2016 auf 3,7 %⁹ und im November 2016 schließlich auf 4,8 %¹⁰ korrigierte. Das Ergebnis übertraf am Ende auch diese Erwartung noch deutlich, weil die Steuerschätzung die asylbedingten Sonderzahlungen des Bundes noch nicht vollständig berücksichtigen konnte. Die Haushalte der Länder waren unter dem Eindruck der Flüchtlingskrise auf eine spürbare Ausgabenexpansion bei vorsichtiger Einnahmeerwartung ausgerichtet und steuerten in ihrer Gesamtheit für 2016 einen negativen Saldo von rd. -10,6 Mrd. € an, der knapp zur Hälfte mit einer Nettokreditaufnahme bewältigt werden sollte. Mit Ausnahme Berlins sahen sich im Soll alle Landeshaushaltspläne 2016 im Minus. Bei der Einschätzung der Steuereinnahmen spielte nicht nur die zurückhaltende Konjunkturerwartung eine Rolle, sondern nachgelagert auch die Auswirkungen der weiteren Anhebung von Grund- und Kinderfreibetrag, sowie die Anhebung des Kindergeldes. Daneben war die Entlastung beim Tarif der Einkommensteuer zur Bekämpfung der „kalten“ Progression zu verkraften.

Diese Vorsicht brachte die Länder in den Verhandlungen mit dem Bund hinsichtlich der Flüchtlingskosten in eine günstige Forderungsposition, der allerdings seinerseits für den Bundeshaushalt 2016 mit einem Finanzierungssaldo von -6,3 Mrd. €¹¹ noch von ungünstigeren Zahlen ausging. Die skeptische Einschätzung der eigenen Lage seitens der Länder kontrastierte zudem den günstigen Verlauf und Abschluss des Vorjahres 2015, der die Ländergesamtheit kassenmäßig zwar knapp über die Nulllinie geführt, dem Bund aber einen beträchtlichen Überschuss beschert hatte.

Umso beeindruckender fiel dann das Ergebnis für 2016 aus, das das BMF in seiner Veröffentlichung Ende Januar nutzte, um die Länder demonstrativ an ihre Verpflichtungen gegenüber den Kommunen zu erinnern: *„Angesichts des hohen Finanzierungsüberschusses sind die Länder aufgefordert, dass sie ihrer verfassungsrechtlich verankerten Verantwortung für die Finanzausstattung ihrer Kommunen gerecht werden und die Kommunen an der erheblich verbesserten Finanzausstattung teilhaben lassen.“*¹²

In der Gesamtschau haben verschiedene Faktoren zu diesem Ergebnis beigetragen, wobei die Zahlungen des Bundes an die Länder wegen der Flüchtlingslasten die erforderlichen Mehraufwendungen teilweise kompensiert haben. So konnten die

8 147. Sitzung des AK Steuerschätzungen.

9 148. Sitzung des AK Steuerschätzungen.

10 149. Sitzung des AK Steuerschätzungen.

11 Deckung war vorgesehen aus Rücklagen mit 6,1 Mrd. € und 0,2 Mrd. € aus Münzeinnahmen (BMF Haushaltsplan 2016, Gesamtplan Teil III, Finanzierungsübersicht, S. 22).

12 BMF 31.01.2017.

positiven Faktoren wirksam auf das Länderergebnis durchschlagen. Zur Entlastung von Ländern und Gemeinden bei Flüchtlingskosten und Kinderbetreuung standen 2016 – einschließlich der Mittel von 1,2 Mrd. € aus dem Gesetz für den Ausbau der Kindertagesbetreuung und die generelle Entlastung der Kommunen – rd. 10 Mrd. € Bundesmittel bereit. Hinzu kommen 3,5 Mrd. € nach dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz, die den Kommunen bis 2021 zur Verfügung stehen.

Hervorzuheben sind einnahmeseitig die in dieser Höhe trotz der Refinanzierung der Flüchtlingskosten unerwartet hohen Zuwächse bei den Steuern von rd. 8,5 % (rd. 21 Mrd. €) sowie die Rückzahlung der Sanierungsgelder für die Jahre 2013 bis 2015 der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) an die Länder im Abrechnungsverband West. Sie werden auf ein Gesamtvolumen von 2,7 Mrd. € geschätzt.¹³ Auf der Ausgabe­seite konnte zwar bei dem laufenden Sachaufwand wie erwartet eine dramatische Steigerung von 12,6 % beobachtet werden, allerdings dämpften leidlich stabile Personalausgaben (+3,3 %) und die weitere Entlastung bei den Zinsausgaben um -10,6 % (rd. -2 Mrd. € auf nur noch 13,2 Mrd. €) den Zuwachs der bereinigten Ausgaben auf 4,5 %, hingegen nahmen die bereinigten Einnahmen gegenüber dem Vorjahr um 6,2 % zu.

II. Ausgaben

Die dramatische finanzielle Mehrbelastung der Haushalte von Ländern und Kommunen durch die Unterbringung und Versorgung der Asylbewerber schien zunächst gegenüber der administrativen und praktischen Problembewältigung nachrangig. Allerdings war unvermeidlich, dass die sprunghafte Expansion der Ausgaben an dieser Stelle ebenso expansiv auf andere Bereiche ausstrahlte. Mit dem Verweis auf die Flüchtlingskosten ließ sich politisch keine korrespondierende Forderung nach Kostensenkung an anderer Stelle verbinden. Zumal sich die Stimmung gegenüber den Schutzsuchenden seit der Silvesternacht 2015 wegen der Vorfälle am Kölner Hauptbahnhof stark verändert hatte. Es musste eher dem Eindruck entgegengewirkt werden, dass andere Felder wegen der Flüchtlingskosten Nachteile erfahren. Für einige Ressortbereiche waren jedoch besondere Anstrengungen unvermeidlich, das galt vor allem für die Innere Sicherheit, Wohnungsbau, Kinderbetreuung und für den Schulbereich. Soweit es um qualifizierten Personalaufbau geht, stellen sich die Mehrbelastungen erst mit einiger Verzögerung, dafür

13 Ver.di NRW: „VBL zahlt Sanierungsgeld an die Arbeitgeber zurück“ PM o.D. abgerufen am 30.01.2017.

aber umso nachhaltiger ein. Auf Länder und Kommunen entfallen dabei die langfristig wirkenden Integrationskosten. Für die Länderhaushalte besonders kostenintensiv wirken sich dabei die unbegleiteten minderjährigen Ausländer (UMA) aus. Deren Anzahl hat sich binnen zwei Jahren mehr als versechsfacht (31. Dezember 2016: 63.261 Fälle). Zudem wirken sich die anzuwendenden betreuungsintensiven Jugendhilfestandards belastend aus, die zu einem vergleichsweise hohen Anteil auch über das Erreichen des 18. Lebensjahres hinaus angewandt werden. Durch die relativ geringe Anzahl nachkommender UMA konnte sich die seit Ende 2015 geltende, gleichmäßigere Verteilung der UMA auf die Länder nach Königsteiner Schlüssel bislang noch nicht umfassend auswirken.

Der Kostendruck bei den Personalausgaben entstand wie in den Vorjahren durch Beihilfe und Altersversorgung und vorerst noch weniger durch Personalaufbau. Die geltenden Tarifvereinbarungen sahen für 2016 eine durchschnittliche Steigerung ab 01.03.2016 von 2,3 %¹⁴ vor und damit nur eine maßvolle Erhöhung gegenüber dem Vorjahr. Die zusätzliche Gewinnung von qualifiziertem Personal erfordert etwa bei der Polizei zunächst den Ausbau von Ausbildungskapazitäten, um die mehrjährigen Ausbildungsprogramme zu unterfüttern. Anspruchsvolle Forderungen, wie sie etwa die Innenminister der Union mit zusätzlich 15.000 Polizisten für die nächsten vier Jahre erhoben haben, finden einstweilen eher an dieser Stelle ihre Grenze als an den finanziellen Möglichkeiten. Die zunehmenden Besoldungsdifferenzen der Länder untereinander – eine Folge der Föderalismusreform – erzwingen besonders im Schulbereich personalwirtschaftliche Anstrengungen. Länder wie Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen und Berlin gehen deshalb wieder dazu über, ihre Lehrer zu verbeamten, die Vergütung anzuheben oder gezielte Halteprämien zu zahlen.

Der weitere Rückgang der Zinslast um rd. 2 Mrd. € gegenüber dem Vorjahr auf nur noch 13,2 Mrd. € war auf der Ausgabenseite die bedeutendste Entlastung. Sie schlägt vor allem dort zu Buche, wo der Landeshaushalt besonders hohe Schuldenstände zu bedienen hat. Insofern dämpft der Rückgang der Zinslast die regionalen Diskrepanzen wirksamer und zielgenauer als der Finanzausgleich. Dass mit den Zinsausgaben immer noch bedeutende Haushaltsentlastungen gegenüber dem Soll verbunden sind, zeugt von einer vorsichtigen Veranschlagung – allgemein die wohl wichtigste Reserveposition in vielen Landeshaushalten.

Die Investitionsausgaben sind 2016 mit 31,1 Mrd. € gegenüber dem Vorjahr (32,6 Mrd. €) leicht zurückgegangen und bleiben weiterhin deutlich unter dem Niveau der zweiten Hälfte der neunziger Jahre von knapp vierzig Milliarden Euro. So tragen auch die niedrigen Investitionsausgaben bzw. der Substanzverzehr an

14 <http://oeffentlicher-dienst.info/tv-l/tr/2015/>.

öffentlichem Vermögen zur Konsolidierung der Landeshaushalte bei.¹⁵ Der Versuch des Bundes, mit dem Kommunalinvestitionsfördergesetz im Umfang von insgesamt 7 Mrd. €, wenn die Verdoppelung der Mittel im Zusammenhang mit der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen berücksichtigt wird, verteilt auf sechs Jahre wenigstens auf Gemeindeebene insbesondere in den Ländern mit besonders finanzschwachen Kommunen gegenzusteuern, reicht für den Substanzerhalt nicht aus.

Von Bedeutung ist auch der Mechanismus des kommunalen Finanzausgleichs, der die Einnahmesteigerungen in der Regel jeweils um Jahresfrist verzögert anteilig an die Kommunen weiterleitet.

III. Stabilitätsrat

Der Stabilitätsrat tagte turnusgemäß mit seiner 13. Sitzung am 8. Juni 2016 sowie mit seiner 14. Sitzung am 12. Dezember 2016. Noch im Juni 2016 wies der Stabilitätsrat darauf hin, dass die Länder entgegen der Einschätzung des Bundes noch bis 2020 mit negativen Finanzierungssalden rechneten. Die Übersicht der Haushaltskennziffern in der Dezember-Sitzung weist nur noch für Berlin und Bremen für das Finanzplanungsjahr 2020 einen negativen strukturellen Finanzierungssaldo aus. Dem Saarland gelingt danach in der Finanzplanung hinsichtlich des strukturellen Finanzierungssaldos sogar eine grüne Ampel, während Bremen in allen Aspekten auffällig bleibt. Bremen wurde ermahnt, seine Sanierungsanstrengungen zu verstärken. Die verbliebenen „roten“ Kennziffern anderer Länder resultieren überwiegend aus hohen Schuldenständen (Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt, Berlin) und sind in der Tendenz eher vergangenheitsbezogen wie im Falle Niedersachsens¹⁶. Im Dezember 2016 konnte der Stabilitätsrat dann in seiner Pressemitteilung eine beeindruckende Aufzählung von finanzpolitischen Erfolgsmeldungen präsentieren. Einziger Wermutstropfen war die kritische Bemerkung zu Bremen, dass die nachgemeldeten Konsolidierungsanstrengungen nicht ausreichen würden, um die vereinbarte Obergrenze der Nettokreditaufnahme einzuhalten. Und selbst dieser einzige Negativpunkt wurde durch die Realität des Jahresergebnisses noch widerlegt. Für die neuen Länder wurde in Würdigung der Fortschrittsberichte für 2015 das vierte Mal in Folge die vollständig solidaripaktgerechte Verwendung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen festgestellt. Allein der Beirat des Stabilitätsrates bleibt in der Würdigung dieses umfassenden Erfolges zurückhaltend

15 Vgl. dazu den Beitrag von Hesse, Lenk und Starke in diesem Band: Das negative Bild ändert sich auch nicht bei Einbeziehung der Extrahaushalte.

16 NI weist für 2015 eine „rote“ Ziffer bei der Kreditfinanzierungsquote 2015 auf.

und weist die Forderung der EU-Kommission nach einem besonderen „fiskalischen Stimulus“ in Höhe von rd. 50 Mrd. € zurück, soweit dies im Widerspruch zu den Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspaktes stehe.

Im Ergebnis waren die Beratungen im Stabilitätsrat Ende 2016 davon geprägt, dass die Beteiligten für die anstehenden Abschlussberichte für den Programmzeitraum von 2012-2016 ein positives Fazit ziehen wollen. Dies geschah ferner auch vor dem Hintergrund, dass mit dem Saarland und Bremen im Anschluss eine Verlängerung des Programms verhandelt werden soll. Hierbei ist jedoch fraglich, ob das Jahr 2017 mitumfasst ist, da eine Verlängerung bisher noch nicht vereinbart und auch kein entsprechender Beschluss des Stabilitätsrates gefasst wurde. Für das Saarland und Bremen wird das Jahr 2017 daher entweder ein „weißes Jahr“ ohne Sanierungsprogramm werden oder die Beteiligten einigen sich, das Jahr 2017 noch rückwirkend in die Verlängerung mit einzubeziehen.

Bislang keiner Erwähnung wert war weder dem Stabilitätsrat noch dem Beirat, dass das Statistische Bundesamt schon seit 2011 keine Auswertung der Landeshaushaltsrechnungsergebnisse nach Funktionenplan mehr bereitstellt. Die Arbeit am Schalenkonzept bindet augenscheinlich alle Kapazitäten.

IV. Europäisches Umfeld

Das beherrschende Datum der europäischen Politik war das Referendum in Großbritannien vom 23. Juni 2016, mit dem eine Mehrheit von 51,9 % der Wählerinnen und Wähler für einen Austritt aus der europäischen Union („Brexit“) votierte. Nach der Vertragslage ist davon auszugehen, dass der Austritt noch vor 2020 erfolgen wird. Zuvor war mit einem Referendum in den Niederlanden am 6. April 2016 das Assoziierungsabkommen der EU mit der Ukraine mit einer Mehrheit von 61,1 % zurückgewiesen worden. Am 2. Oktober 2016 stimmten in Ungarn mehr als 98 % der Teilnehmer eines Referendums gegen die europäische Flüchtlingspolitik, es scheiterte lediglich am Quorum, da nur rd. 40 % Wahlbeteiligung verzeichnet wurde. Der entschieden pro-europäische Ministerpräsident Italiens, MATTEO RENZI, scheiterte am 4. Dezember 2016 mit einem Referendum über eine tiefgreifende Verfassungsreform überraschend deutlich. RENZI trat daraufhin zurück.

Damit setzte sich 2016 vor dem Hintergrund der Flüchtlingskrise eine Entwicklung fort, die in den Jahren zuvor bereits nationalkonservative Kräfte mit deutlich EU-kritischem Akzent zu Regierungsmacht verholpen hatte (Polen, Ungarn). In Österreich konnte sich bei den Wahlen am 4. Dezember 2016 der bürgerliche Kandidat

VAN DER BELLEN (Grüne) (53,8 %) nur mit Mühe gegen den rechtskonservativen Kandidaten HOFER (FPÖ) durchsetzen.

Es ist offensichtlich, dass sich die EU in einer schweren politischen Krise befindet, es ihr an Rückhalt bei den Bürgern mangelt und ihr Fortbestand derzeit zunehmend in Zweifel gezogen wird. Politisch konnte die EU 2016 von der Flüchtlingspolitik bis zur Steuerpolitik keine überzeugenden Erfolge verbuchen. Die Beratungsverfahren der Handelsabkommen TTIP und CETA trugen zur weiteren Entfremdung engagierter Bürger bei. Im Verwaltungsalltag der Länder wächst der Ärger über EU-Programme, die mit ihrer Überreglementierung einen zügigen Mittelabfluss behindern. Auf der Suche nach politischen Gemeinsamkeiten geraten nun sogar bisherige Randbereiche in den Blick: Zum Jahresende trat die EU-Kommission mit dem Plan einer gemeinsamen Militäranstrengung¹⁷ hervor, die zunächst die Einrichtung eines europäischen Verteidigungsfonds vorsieht. 2016 seien dafür bereits 25 Mio. € reserviert, die bis 2020 auf 90 Mio. € aufwachsen sollen. Die EU-Kommission sah sich im März 2017 veranlasst, ein Strategiepapier mit fünf verschiedenen Entwicklungsszenarien für die EU zur Diskussion zu stellen.¹⁸

Die Bewältigung der Griechenland-Krise mit einem dritten wirtschaftlichen Anpassungsprogramm des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM)¹⁹, das im August 2015 in Kraft trat, erscheint wegen der Forderung des IWF nach einem Schuldenschnitt und der Möglichkeit seines Rückzugs immer wieder gefährdet. Im Frühjahr 2017 waren deshalb die Gespräche der Euro-Finanzminister²⁰ noch nicht zum Abschluss gebracht. Der griechischen Regierung, die im Juli 2017 Kredite im Umfang von mehr als 6 Mrd. € bedienen muss, sollen weitere Kürzungen im Haushalt und bei den Renten zur Auflage gemacht werden.

Die Gespräche zur Einführung einer Finanztransaktionssteuer, die im Kreis von zehn Mitgliedsländern vor dem ECOFIN am 21. Februar 2017 stattfanden, blieben erneut ergebnislos. Da wegen des „Brexit“ einige Mitgliedsländer um die Ansiedlung britischer Banken konkurrieren, gilt das Vorhaben mittlerweile als aussichtslos. Weiterhin keine abschließende Einigung gab es zur sogenannten „schwarzen Liste“ von Staaten mit nichtkooperativen Steuerjurisdiktionen (Steuerparadiesen). Dagegen fand man einen Kompromiss zur zweiten Richtlinie Steuervermeidung bei der Körperschaftsteuer (ATAD 2), durch weiteres Hinausschieben des Inkrafttretens bzw. Ausnahmeregelungen bis Ende 2022.²¹

17 European Commission – Press release: “European Defence Action Plan: Towards a European Defence Fund” Brüssel, 30.11.2016; http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4088_en.htm.

18 EU-Kommission: Weißbuch zur Zukunft Europas. Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien. Brüssel, COM(2017)2025, 1. März 2017.

19 Vgl. JöFin 2-2016; S. 23-24.

20 SZ am 21.02.2017: Für Schäuble ist ein gutes Ende in Sicht.

21 <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/ecofin/2017/02/21/>.

Für die Eurozone brachte das Jahr 2016 wirtschaftlich keine grundlegenden Veränderungen oder Trendwechsel. Insgesamt war die Eurozone 2016 auf Wachstumskurs – wenngleich auf dem niedrigem Niveau von real 1,7 % des BIP. Noch im November 2015 hatte die Kommission für 2016 mit 1,8 % ein marginal höheres Wachstum erwartet²². Die europäische Kommission sieht in ihrer aktuellen Vorausschau – Winter 2017²³ – zwar alle Mitgliedstaaten in einer Wachstumsphase über alle drei Jahre der Betrachtungsperiode (2016-2018). Jedoch wurde die Wachstumserwartung für die Eurozone für 2017 von 1,9 % des BIP (Nov. 2015) auf nur noch 1,6 % des BIP (Feb. 2017) abgesenkt. Die Wachstumseinschätzung für Deutschland blieb dagegen unverändert bei real 1,9 % des BIP für 2016. Die Inflationsrate soll sich bis 2018 weiterhin unter 2 % bewegen. Der deutsche Leistungsbilanzüberschuss stieg 2016 auf 8,7 % des BIP und soll in den Folgejahren auf 8 % sinken. Damit wird der Referenzwert für ein makroökonomisches Ungleichgewicht von 6 % dauerhaft überschritten. Der deutsche Leistungsbilanzüberschuss ist die wesentliche Ursache für den Leistungsbilanzüberschuss der gesamten EU.

Im Mai 2016 veröffentlichte die Kommission ihre Empfehlungen zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2016 sowie für eine Ratsstellungnahme zum Stabilitätsprogramm Deutschlands 2016.²⁴ Ähnlich wie im Vorjahr kritisiert die Kommission den deutschen Leistungsbilanzüberschuss und mahnt „vermehrte Investitionen“ an, um die „Erholung im Euro-Währungsgebiet zu stützen“. Im Einzelnen legt die Kommission u.a. eine kapitalgedeckte „Reform“ der Rentenversicherung nahe, sieht Defizite bei Investitionen in „Bildung, Forschung und Innovation“, erwartet mehr ÖPP-Projekte und eine höhere öffentliche Auftragsvergabe, die Beseitigung der ertragsunabhängigen Elemente in der Gewerbesteuer, einen höheren Anteil der Verbrauchssteuern, Deregulierungen im Dienstleistungsbereich, eine Begrenzung des Ehegattensplittings, eine Modernisierung der Steuerverwaltung und kritisiert sogar den Kompromiss der Ministerpräsidenten zum Länderfinanzausgleich u.a. wegen mangelnder Entflechtung und Einnahmenautonomie der Länder. Die Kommissionsempfehlungen bewegen sich kaum verändert entlang der marktliberalen Linie der Vorjahre, allerdings mit einem auffällig kritischen Akzent zu „Ineffizienzen bei der Steuererhebung“ und „einem relativen Leistungsdefizit der Steuerverwaltung“.

22 EU-Kom: Herbstprognose 2015 (05.11.2015) http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5996_de.htm.

23 EU-Kom: European Economic Forecast – Winter 2017; http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/.

24 EU-Kom 18.05.2016: COM(2016)326 final: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/csr2016_germany_de.pdf.

Die EZB setzte ihre Politik des Anleiheaufkaufs – einschließlich Unternehmensanleihen – ebenso weiter fort wie die Politik der Niedrigzinsen. Bis November 2016 hatte die EZB im Volumen von rd. 1,26 Billionen € im Rahmen des Anleihekaufprogramms Staatspapiere angekauft. Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts bestätigte mit seinem Urteil vom 21. Juni 2016 die Rechtmäßigkeit des OMT-Programms der EZB in den Grenzen, die der Europäische Gerichtshof (EuGH) ein Jahr zuvor gezogen hatte.²⁵ Im Dezember 2016 verkündete die EZB die nochmalige Verlängerung ihres Kaufprogramms, nunmehr bis Ende 2017. Der Außenwert des Euro blieb gegenüber dem Dollar mit 1,1069 USD nur leicht unter dem Vorjahresdurchschnitt von 1,1095 USD und konnte den starken Verlust von 2014 (1,3285 USD) nicht wettmachen.²⁶

V. Landesbanken

Die Bewältigung der Bankenkrise im Bereich der Landesbanken ist nicht abgeschlossen. In den Landesparlamenten von Hamburg und Schleswig-Holstein findet die Entwicklung der HSH-Nordbank weiterhin hohe Aufmerksamkeit. Anfang Mai 2016 beendete die EU-Kommission das Beihilfeverfahren mit einem Beschluss, der der vorangegangenen Übereinkunft mit der Bundesrepublik Deutschland weitgehend folgte. Damit wurde auch formell die Wiedererhöhung der Garantie auf 10 Mrd. € und die „Ausplatzierung notleidender Kredite von insgesamt 8,2 Mrd. €“ genehmigt.²⁷ Kurz darauf wechselte der Finanzvorstand STEFAN ERMISCH in den Vorstandsvorsitz. Im Dezember 2016 vertrat er die Auffassung, dass die Garantie „im Zuge des Verkaufsprozesses voll ausgeschöpft werden“ würde.²⁸ Dieses Risiko wird von fachkundigen Beobachtern²⁹ durchaus auch höher eingeschätzt. Die hsh portfoliomanagement AöR, die als „bad bank“ zum 1. Juli 2016 für 2,4 Mrd. € notleidende Kredite von der HSH-Nordbank übernommen hat, nahm bereits im September 2016 eine Wertberichtigung („Risikovorsorge“) von 341,1 Mio. € wegen der anhaltenden Ratenkrise in der Schifffahrt vor.³⁰ Indes

25 BVerfG: Pressemitteilung Nr. 34/2016 vom 21.06.2016.

26 Deutsche Bundesbank: Devisenkursstatistik Januar 2017, Statistisches Beiheft 5 zum Monatsbericht, S. 16.

27 HSH-Nordbank, Pressemitteilung v. 02.05.2016.

28 Die Welt: „Am Ende zahlt sowieso der Steuerzahler“, 09.12.2016.

29 Prof. Dr. Peter Nippel, Lehrstuhl Finanzwirtschaft der Uni Kiel, beziffert das Risiko auf rd. 13 Mrd. €: „Die HSH Nordbank und die Kosten für den Steuerzahler“ (Juli 2016) <https://www.fwiwi.uni-kiel.de/de/aktuelles/pdf/die-hsh-nordbank-und-die-kosten-fur-die.pdf>; unter Bezugnahme auf Nippel vgl. auch Martin Hellwig „Verantwortlichkeit in der Demokratie“ in Wirtschaftsdienst 1/2017, S.4. vgl. auch SZ, 13.03.2017: „In Seenot“. Unter Berufung auf Hellwig wird dort ein Betrag von 20 Mrd. € genannt.

30 hsh portfoliomanagement AöR, Pressemitteilung 1/2016 v. 21.12.2016.

wurde das Interessenbekundungsverfahren im Februar 2017 erfolgreich abgeschlossen, bei Fristablauf Ende März 2017 lagen Angebote von Kaufinteressenten für den operativen Teil der Bank vor, sodass eine Abwicklung der Bank derzeit vermeidbar erscheint.

Der Bundesgerichtshof hat am 12. Oktober 2016 die Freisprüche im Verfahren gegen frühere HSH-Verantwortliche aufgehoben und die Sache an das Landgericht Hamburg zurückverwiesen.³¹

Nach dem Vergleich mit Österreich über Ansprüche im Kontext der Hypo-Alpe-Adria³² ist es um die bayerische Landesbank BayernLB vergleichsweise ruhig geworden. Die als Beihilfe des Freistaats gewerteten und deshalb rückzuzahlenden 5 Mrd. € hat die BayernLB bis auf 1 Mrd. € abgetragen.³³ Dennoch umfasst das Sondervermögen zur Finanzmarktstabilisierung immer noch knapp 9 Mrd. €.³⁴

VI. Flüchtlingskrise

Innerhalb der Bundesrepublik hat das Ringen um eine faire Lastenverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen die finanzpolitische Debatte des ersten Halbjahres 2016 stark geprägt und zugleich die Einigung zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern behindert. Die politischen Anstrengungen zur Bewältigung des Zustroms von Flüchtlingen führten am 16. Juni 2016 bzw. am 7. Juli 2016 nach längeren Vorbereitungen zu einer Verständigung zwischen Bund und Ländern bei den Regierungschefs. Dabei wurde die Frage der Integrationskosten mit der bereits im Koalitionsvertrag vereinbarten Entlastung der Kommunen erfolgreich verknüpft. Für die Jahre 2016 bis 2018 übernahm der Bund weitgehend die Kosten der Unterkunft (KdU) für die zusätzlichen anerkannten Asylbewerber. Ferner gewährt der Bund für die Jahre 2017 und 2018 jeweils 500 Mio. € Entflechtungsmittel (ehem. zweckgebunden für Wohnungsbau) und beteiligt sich so an den langfristigen Integrationskosten. Geregelt wurde die strukturelle Entlastung der Kommunen im Volumen von 5 Mrd. € auf dem Wege eines Instrumentenmix, vor allem über den höheren KdU-Anteil des Bundes, zum kleineren Teil über erhöhte Kommunal- und Länderanteile an der Umsatzsteuer. Beim KdU-Anteil des Bundes wurde eine Kappung bei 49 % der

31 BGH, 12.10.2016 – 5 StR 134/15.

32 Vgl. JöFin 2-2016, S. 28.

33 BayernLB, Bilanz-PM 16.03.2017 https://www.bayernlb.de/internet/media/de/ir/downloads_1/presse_5/presseinformationen/2017_4/bpk/Charts_BilanzPK_Final.pdf.

34 Landeshaushalt Bayern, Epl. 13, Kap. 13 60 Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB Anlage F: Der voraussichtliche Schuldenstand des SV per 31.12.2017 wird dort mit 8,95 Mrd. € veranschlagt.

Bundesbeteiligung vereinbart, um eine Auftragsverwaltung zu vermeiden. Der Bundesrat stimmte dem Paket am 4. November 2016 abschließend zu.³⁵

Der Weg zu dieser Einigung führte allerdings über eine lange Konfliktstrecke. Nach dem ersten Asylgipfel vom 24. September 2015³⁶ stritten sich Bund und Länder zunächst über die Angaben zu den jeweiligen Kostenbelastungen und darauf aufbauend über die daraus zu ziehenden Konsequenzen.

Ein erster Schritt zu einer Einigung war der Beschluss der Bundeskanzlerin und der Regierungschefinnen und -chefs der Länder vom 22. April 2016, in dem der Grundsatz festgehalten wurde: *„Der Bund wird sich an diesen Kosten substantiell beteiligen. Nach Ansicht der Länder sollte dieses mindestens in Höhe einer hälftigen Beteiligung erfolgen. Der Bund wird diese Forderung der Länder mit Blick auf die Gesamtbelastung für Bund, Länder und Kommunen durch diese gesamtstaatliche Aufgabe bewerten. Bund und Länder werden eine gemeinsame Lösung erarbeiten. Am 12. Mai 2016 werden der Chef des Bundeskanzleramtes und die Chefin und Chefs der Staats- und Senatskanzleien der Länder die dafür notwendige Beschlussfassung vorbereiten.“*

Die Arbeitsgruppe der Länder „Verbesserung der Datentransparenz zur Bestimmung der finanziellen Auswirkungen der Flüchtlingssituation auf die öffentlichen Haushalte“ hatte die flüchtlingsbedingten Ausgabeansätze der Länder für das Jahr 2016 mit rd. 21 Mrd. € quantifiziert. Der Bund hat in seiner Zusammenstellung vom Mai 2016 seine flüchtlingsbedingten Gesamtkosten auf 16,05 Mrd. € geschätzt. Während der Bund unter Verweis auf die sehr unterschiedlichen Angaben aus einzelnen Ländern die Belastbarkeit der Länderdaten anzweifelte, wollten die Länder beispielsweise die unter der Überschrift „Fluchtursachenbekämpfung“ angegebenen Kosten von Auslandseinsätzen der Bundeswehr nicht ohne weiteres in diesem Zusammenhang gelten lassen.

Eine Einigung zu den Daten gelang zwar nicht. Dies stand aber einer Einigung zu weiteren Hilfen des Bundes zur Finanzierung der unbestritten hohen Kosten der Länder und Kommunen letztlich nicht entgegen. So sagte der Bund am 16. Juni 2016 eine Beteiligung an dem flüchtlingsbedingten Aufwuchs der Kosten der Unterkunft und der Heizung der Kommunen zu. Sie sollte sich in einer Größenordnung von 400 Mio. € im Jahre 2016, 900 Mio. € in 2017 und 1,3 Mrd. € in 2018 bewegen.³⁷ Am 7. Juli schließlich wurde vereinbart, dass der Bund den Ländern für die Jahre 2016 bis 2018 eine Integrationspauschale von jährlich 2 Mrd. € ge-

35 BR-Drs. 545/16 Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen.

36 Vgl. Länderbericht JöFin 2-2016, S. 28 ff.

37 So geäußert in der Pressekonferenz der MPK am 16.06.2016.

währt, nachdem im Gespräch am 16. Juni zunächst nur eine Aufstockung der Mittel für die unbegleiteten minderjährigen Ausländer von 350 Mio. € auf 1 Mrd. € im Raum gestanden hatte. Als vorläufig letzter Akt der Debatte zur Flüchtlingsfinanzierung zahlte der Bund noch im Dezember die Nachzahlung aus der Vereinbarung vom 24. September 2015 aus. Da bis Ende August 2016 sowohl die Zahl der Asylanträge über den Annahmen vom September 2015 lagen als auch die tatsächliche Dauer der Asylverfahren, erstattete der Bund den Ländern zusammen mit einem Abschlag bis zum Jahresende 2016 weitere 2,554 Mrd. €. Insgesamt lagen die flüchtlingsbedingten Zahlungen des Bundes an Länder und Kommunen im Jahr 2016 damit bei gut 9 Mrd. €. Der weit überwiegende Teil der vom Bund in 2016 gewährten rd. 10 Mrd. € erklärt sich somit aus den flüchtlingsbedingten Zahlungen.

Auch im Rückblick auf 2016 und in weiser Voraussicht auf zukünftige Verteilungsstreite zwischen Bund und Ländern geht die Auseinandersetzung um die jeweilige Höhe der Flüchtlingskosten weiter. Im Januar 2017 quantifizierte der Bund seine Ausgaben zur Bewältigung der Flüchtlingskrise auf 21,7 Mrd. €. ³⁸ Die Länder beziffern ihrerseits ihre Kosten in der Summe ebenfalls auf rund 20 Mrd. €. ³⁹ Neben den Debatten zwischen Bund und Ländergesamtheit waren im vergangenen Jahr im Kontext des Flüchtlingsthemas weitere Konfliktlinien zu beobachten. In allen Ländern gab es Auseinandersetzungen um die Beteiligung der Kommunen an den flüchtlingsbedingten Zahlungen des Bundes. Die Regelungen in den Ländern waren schon vor der Zuspitzung der Situation im zweiten Halbjahr 2015 sehr heterogen und auch die zwischenzeitlichen Änderungen haben nicht zu einer gewissen Vereinheitlichung der Finanzierungsbeteiligung in den Ländern geführt. Die zweite potenzielle Konfliktlinie, die sich um die horizontale Verteilung der Bundesmittel zwischen den Ländern dreht, trat demgegenüber in den Hintergrund. Den Ländern war offensichtlich bewusst, dass ein gemeinsames Auftreten gegenüber dem Bund mit dem Ziel die Bundesbeteiligung zu maximieren erfolgversprechender ist als ein unkoordiniertes Vorgehen, das die Maximierung des jeweiligen Länderanteils an einem dann womöglich kleiner ausfallenden Gesamtvolumen zum Ziel hat.

Die Bundesregierung entwickelt ihre Flüchtlingspolitik ⁴⁰ im Rahmen einer europäischen Gesamtstrategie, die vorwiegend bei den Herkunftsregionen und den Fluchtursachen ansetzt. 2016 engagierte sich der Bund dabei mit einem Volumen

38 <https://www.tagesschau.de/inland/fluechtlinge-kosten-103.html>.

39 <http://www.epochtimes.de/politik/deutschland/bundeslaender-rechnen-2017-mit-156-milliarden-euro-fluechtlingskosten-2016-waren-es-1985-milliarden-euro-a2011850.html>.

40 Bundesregierung, Auswärtiges Amt: Strategie für Migration und Entwicklung; Berlin Nov. 2016. <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/752470/publicationFile/221709/MigrationEntwicklung.pdf>.

von rd. 7 Mrd. €. Die EU-Kommission betrachtet insbesondere die Entwicklung seit Abschluss des Abkommens mit der Türkei als großen Erfolg. Auf der Fluchtroute via Türkei-Griechenland sei die Zahl der Flüchtlinge seitdem um 98 % zurückgegangen: „*Almost one year later, that's one million people who did not arrive in the European Union, and nearly 1,000 who did not lose their lives trying.*“⁴¹ Für den Januar 2017 stellte das Bundesamt für Migration einen Rückgang der Erstanträge auf Asyl um 68,2 % gegenüber dem Vorjahresmonat fest⁴².

Die EU unterstützt Griechenland weiterhin massiv bei der Aufnahme von Flüchtlingen. Zusätzlich zu den nationalen Programmmitteln von rd. 509 Mio. € für 2014-2020 erhält das Land 352 Mio. € aus der Emergency Assistance der EU, von denen bis Dezember 2016 bereits 296 Mio. € ausgezahlt waren.⁴³ Gleichwohl weist Griechenland nach wie vor große Defizite in der ganzen Bandbreite der Flüchtlingsverwaltung auf: „*Unzulänglichkeiten im griechischen Asylsystem bestehen weiterhin, u. a. was die Aufnahmebedingungen, die Behandlung schutzbedürftiger Antragsteller und die Geschwindigkeit anbelangt, mit der Asylanträge registriert und geprüft werden.*“⁴⁴

VII. Kommunen

Die Gemeinden erzielten 2016 wiederum einen beachtlichen Überschuss von 3,1 Mrd. € (2015: 4,2 Mrd. €) in der Abgrenzung des ESVG.⁴⁵ In finanzstatistischer Abgrenzung ermittelte das Statistische Bundesamt für die Kern- und Extrahaushalte der Kommunen sogar einen Überschuss von 5,4 Mrd. €, der damit 2,2 Mrd. € höher als im Vorjahr ausgefallen war.⁴⁶ Danach verbuchten die Kommunen um 7 % höhere Einnahmen als im Vorjahr, besonders getrieben von den um 12 % gestiegenen Zuweisungen und Kostenerstattungen (Flüchtlingsaufwand). Gesunken sind dagegen die investiven Zuweisungen der Länder an die Kommunen um 4,8 % auf 7,1 Mrd. €.

41 EU-Kom: factsheet, EUROPE'S MIGRATION AND ASYLUM POLICY. Small steps to make a big difference; S. 2; https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information_en.

42 Bundesamt für Migration: Aktuelle Zahlen zu Asyl. Januar 2017. http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/aktuelle-zahlen-zu-asyl-januar-2017.pdf?__blob=publicationFile.

43 Eu-Kom fact-sheet „MANAGING THE REFUGEE CRISIS, EU Financial Support to Greece, 08 December 2016.

44 Pressemitteilung IP/16/4281 EU-Kom, Brüssel, 08.12.2016.

45 Destatis 23.2.2017 pm 63/17.

46 Destatis 28.3.2017 pm 107/17.

Die gleichwohl kräftige Ausgabensteigerung blieb mit 6,1 % leicht hinter den Einnahmezuwächsen zurück (Gesamtausgaben 2016: 241,7 Mrd. €) und erklärt den erhöhten Überschuss. Die expansive Wirkung des Flüchtlingszustroms zeigt sich bei den Gemeinden in der ganzen Breite: So sind die Personalausgaben mit 3,6 % gestiegen, der laufende Sachaufwand um 7,9 % und selbst die Investitionen zogen gegenüber dem Vorjahr noch um 4,5 % an. Auch die erhebliche Steigerung der Sozialausgaben um 9,8 % bzw. 5,3 Mrd. € spiegelt im Wesentlichen den Flüchtlingsaufwand, wobei die minderjährigen, unbegleiteten Flüchtlinge die exorbitante Steigerung bei der Kinder- und Jugendhilfe um 20,3 % bzw. 1,9 Mrd. € erklären dürften.

Entlastungen brachte lediglich der Zinsaufwand, der 2016 um 9,6 % auf 3,6 Mrd. € zurückging.

Auch wenn sich die finanzielle Lage der Kommunen insgesamt und im Durchschnitt einigermaßen entspannt darstellte, so bleiben die erheblichen Unterschiede zwischen den Kommunen ein drängendes Problem. Der Bundesrat sah sich deshalb im September 2016 zu einer gemeinsamen Entschließung zur „Abwehr wachsender Disparitäten zwischen den Kommunen im Bundesgebiet“ veranlasst.⁴⁷ Dass diese Disparitäten mittlerweile auch mit bestimmten Formen des unlauteren Wettbewerbs einhergehen können, zeigt eine weitere Entschließung mit dem Ziel „Gerechte Verteilung der Gewerbesteuer zwischen den Gemeinden gewährleisten“, mit der Aufforderung, missbräuchliche Gewerbesteuergestaltungen zu verhindern, die mittels Lizenzzahlungen die Gewerbesteuer vermindern bzw. in Gemeinden mit niedrigen Hebesätzen umleiten.⁴⁸

VIII. Länderfinanzausgleich

Der Länderfinanzausgleich entwickelte sich 2016 stetig und entlang der bekannten Linien⁴⁹. Das Volumen nahm leicht zu und überstieg im horizontalen Ausgleich i.e.S. mit 10,62 Mrd. € zwar erstmals die 10-Mrd.-Grenze, stieg damit aber nur marginal auf 3,2 % der Finanzkraft der Länder (2015: 3,1 %). Zusammen mit dem Umsatzsteuervorwegausgleich betrug das Gesamtvolumen des Ausgleichs für 2016 unter den Ländern $\pm 17,1$ Mrd. € (2015: $\pm 15,8$ Mrd. €).⁵⁰ Nach wie vor muss

47 Bundesrat Plenum am 23.09.16, TOP 85. BR-Drs. 520/16.

48 Bundesrat Plenum am 16.12.2016, Drs. 635/16.

49 Die Angaben folgen der Übersicht des BMF: Daten zur horizontalen Umsatzsteuerverteilung, zum Länderfinanzausgleich und zu den Bundesergänzungszuweisungen 2005-2016. Ferner: Vorläufige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs 2016. I.Ü. eigene Berechnung.

50 Addition der jeweiligen Netto-Beträge aus Ust-Ausgleich und LFA-Ausgleichsbetrag für jedes Land.

der Finanzausgleich in erster Linie den erheblichen Abstand der Finanzkraft zwischen West- und Ostdeutschland überbrücken. Die ostdeutschen Länder konnten 2016 mit 83,2 % (2015: 83,9 %) einen im Vergleich mit dem Vorjahr nahezu unveränderten Anteil des Ausgleichsvolumens (Umsatzsteuerausgleich zuzüglich Länderfinanzausgleich) beanspruchen. In der vierten Ausgleichsstufe schließt der Bund mit den Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) den Ausgleich ab. 2016 ging das Gesamtvolumen der BEZ wegen der rückläufigen teilungsbedingten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen erwartungsgemäß weiter zurück und fiel auf 9,86 Mrd. € (2015: 10,19 Mrd. €), davon erhielten die ostdeutschen Länder 8,0 Mrd. €. Die Entlastung des Bundes durch den stetigen BEZ-Rückgang hat mittlerweile erhebliches Gewicht. So war der Bund 2007 noch mit BEZ von insgesamt 14,8 Mrd. € engagiert.

Auch die Entwicklung der Ländersteuerkraft – vor Eintritt in die erste Ausgleichsstufe – hält keine Überraschungen bereit. Nordrhein-Westfalen hat den Abwärtstrend auch 2016 weiter fortgesetzt und ist bei einer relativen Steuerkraft von 94,8 v.H. angelangt. Im horizontalen Ausgleich hat NRW deshalb Anspruch auf den nach Berlin zweithöchsten Ausgleichsbetrag unter den Empfängerländern. Zu einem gewissen Teil trägt 2016 auch der nach den Zahlen zum 31.12.2015 sich ergebende leicht überdurchschnittliche Einwohnerzuwachs⁵¹ in NRW zu diesem Ergebnis bei. Das gilt auch für Berlin, das 2016 etwas zurückgefallen ist, aber in der Ländersteuerkraft immer noch vor NRW liegt. In der Spitzengruppe ist Hamburg 2016 mit 65 Mio. € wieder wie zuletzt 2013 auf die Empfängerseite gewechselt. Die Ausgleichsansprüche richteten sich 2016 deshalb nur an drei Länder, nämlich Bayern, Baden-Württemberg und Hessen, deren Ländersteuerkraft nochmals – und im Falle Hessens kräftig – zunahm. Wiederum bestätigte sich das Bild aus den Vorjahren, dass die hohe Belastung Bayerns (2016: 2,4 Mrd. € Ust-Ausgleich plus 5,8 Mrd. € LFA) weniger von den Empfängerländern verursacht wird, sondern seinen Grund in der Schwäche der wirtschaftsstarken Länder Nordrhein-Westfalen, Hamburg, im längerfristigen Trend letztlich auch von Hessen hat. Neben der anhaltenden Diskrepanz zwischen Ost und West hätte die räumliche Verlagerung und Konzentration von Steuerkraft unter den wirtschaftlichen Kraftzentren der Republik ein Hauptthema bei der Neuverhandlung des Finanzausgleichs sein müssen. Diese Erwartung erfüllte sich jedoch vor dem Hintergrund der erfolgreich eingebrachten bayerischen Verhandlungsposition nicht.

Nach der Einigung der Länder untereinander vom 3. Dezember 2015 wurden die Gespräche über die Bund-Länder-Finanzbeziehungen in Richtung auf den Bund

51 Der EW-Zuwachs von rd. 1 % in NRW (Bezugspunkt ist die Einwohnerzahl zum 31.12.2015 mangels aktueller Zahlen) hat auch den Anteil an der Gesamteinwohnerzahl für die vorläufige Abrechnung 2016 leicht erhöht (2016: 21,74 %; 2015: 21,7 %).

(BMF) von den Staatskanzleien der Länder fortgeführt. Zur Konferenz der Chefs der Staatskanzleien am 20. April 2016 legte der BMF ein erstes Gegenpapier vor, das eine kritische Ablehnung der Ländereinigung mit fünfzehn Forderungen an die Länder verband. Die nachfolgende MPK vom 16. Juni 2016 führte zu keinem neuen Gesprächsstand. Erst nach der Jahres-CdSK Mitte September legte der BMF Anfang Oktober ein modifiziertes Eckpunkte-Papier vor, um die abschließenden – und letztlich erfolgreichen – Verhandlungen zwischen den Regierungschefs von Bund und Ländern am 14. Oktober 2016 vorzubereiten. Dieses Papier zielte allerdings darauf ab, das Ländermodell grundsätzlich in Frage zu stellen und zusätzliche Kompetenzforderungen des Bundes zu dokumentieren. Der Grundsatzvereinbarung vom 14. Oktober vorausgegangen waren denn auch mehrere letztlich erfolglose Versuche des BMF, die einheitliche Haltung der Länder durch zugespitzte Kritik und Betonung länderspezifischer Nachteile zu diskreditieren und einzelne Länder für eine Unterstützung des Bundesmodells zu gewinnen. Dies scheiterte zum einen an der Einschätzung aller Länder, dass ein Infragestellen des Ländermodells die Verhandlungen um die Neuordnung auf den Ausgangspunkt zurückgeworfen hätte und eine Einigung nicht mehr in der laufenden Legislaturperiode möglich gewesen wäre. Zum anderen sorgten intensive Gespräche über Parteigrenzen hinweg zwischen den verschiedenen Ländergruppierungen sowie eine enge Abstimmung auf A- und B-Seite dafür, dass die Verunsicherung auf Länderebene eingedämmt werden konnte. Letztlich einigten sich die Verhandlungspartner bezüglich des zukünftigen Finanzausgleichs auf das Ländermodell. Lediglich hinsichtlich der zusätzlichen Umsatzsteueranteile der Länder konnte der Bund durchsetzen, dass von den insgesamt rd. 4 Mrd. € ein Teil von 2,6 Mrd. € als Umsatzsteuerfestbetrag den Ländern zugutekommt und damit entgegen dem MPK-Beschluss vom 3. Dezember 2015 nicht an der allgemeinen Steigerung des Umsatzsteueraufkommens teilnimmt. Größere Zugeständnisse mussten die Länder bei den Kompetenzfragen hinnehmen. Insbesondere bezüglich der Zuständigkeit für die Bundesautobahnen fiel ihnen die Einigung schwer.

Mit Spannung erwarteten die Länder im Anschluss an die Grundsatzvereinbarung die konkrete Umsetzung der Eckpunkte in Form von Gesetzentwürfen. Ab dem 15. November 2016 konnten die Länder auf der Grundlage eines Referentenentwurfs des BMF zur Änderung des Grundgesetzes und ab dem 23. November des Referentenentwurfs zu den Begleitgesetzen in die fachliche Vorbereitung des Gesetzgebungsverfahrens eintreten. Wie in den Ländern bereits befürchtet worden war, wichen die Referentenentwürfe an einigen entscheidenden Stellen deutlich von ihrer – länderspezifischen – Interpretation der Eckpunkte ab. Betroffen waren vor allem die Kompetenzen des Bundes beim Portalverbund, die Regelungen zur Bundesfernstraßengesellschaft, die Kompetenzen des Stabilitätsrates, die Ausweitung des

Unterhaltungsvorschussgesetzes, das Schulsanierungsprogramm und die Frage der Auflagen bezüglich der Sanierungshilfen für Bremen und das Saarland. Der Bund versuchte, die politische Einigung an für ihn interessanten Stellen zurückzudrehen und so seine Position weiter zu verbessern. Den Fachverwaltungen standen nur wenige Tage für die Prüfung und länderseitige Positionsabstimmung zur Verfügung. Mehrere erfolglose Gesprächsrunden mündeten letztlich in ein weiteres Spitzengespräch der Regierungschefinnen und -chefs am 7./8. Dezember 2016. Dort gelang es in einem weiteren harten Ringen, die Formulierung der Grundgesetzänderungen und die wichtigsten Eckpunkte der einfachgesetzlichen Regelungen auszuverhandeln. Der Beschluss des Bundeskabinetts folgte dann bereits am 14. Dezember 2016 mit der Zuleitung an den Bundesrat im sogenannten ersten Durchgang. In den Fachausschüssen des Bundesrates wurden noch zahlreiche Änderungsvorschläge formuliert, von denen sich ein geringer Teil gegen die ausverhandelten Grundgesetzänderungen richtete. Allerdings waren die Länder darum bemüht und die Fachressorts in den Ausschüssen angewiesen, im Plenum am 10. Februar 2017 nur jene zu stellen, die das Gesamtergebnis nicht in Frage stellen⁵². Die Stellungnahme des Bundesrates enthielt am Ende mit insgesamt 81 Ziffern immer noch zahlreiche Änderungshinweise, wenngleich ganz überwiegend zu dem Komplex der Bundesautobahnen.⁵³ Der Bundestag nahm am 16. Februar 2017 seine Beratungen zu den beiden Gesetzespaketen auf. Die Bundesregierung hat in ihrer Gegenäußerung die Monita des Bundesrates ganz überwiegend abgelehnt.⁵⁴ Die Mehrbelastung des Bundes, die die Einigung zu den Bund-Länder-Finanzbeziehungen vorsieht und die in formalrechtlicher Betrachtung gut 9 Mrd. € betragen soll, wird als Auswirkung auf die Haushalte ab 2020 nur zu einer haushaltswirksamen Verbesserung von rd. 4 Mrd. € für die Länder führen. Für die westdeutschen Länder droht dieser Vorteil allerdings zu einem erheblichen Teil zu entfallen: Denn zeitgleich mit der Einführung des neuen Ausgleichssystems wird nach geltendem Recht 2020 die erhöhte Gewerbesteuerumlage, mit der die westdeutschen Gemeinden an den Einheitslasten der Länder beteiligt werden (rd. 3,2 Mrd. €), wegfallen⁵⁵. Ob es mit Blick auf die über 2019 hinaus andauernden Verteilungseffekte zwischen ost- und westdeutschen Ländern gelingt, einen Restbestand der er-

52 BR-FzA v. 26.01.2017, TOP 1 und 2.

53 BR Drs. 769/16 v. 10.02.17 (GG-Änderungen) BR Drs. 814/16 v. 10.02.2017 (Begleitgesetze)

54 Zur Grundgesetzänderung gab sie nur zu Ziff. 10 eine Prüfzusage (BT-Drs. 18/11186). Von den 71 Ziffern der Stellungnahme zum Begleitgesetz gab es Zustimmung der Bundesregierung nur zu Ziff. 7, 11, 70 und 71, bedingte Zustimmung zu Ziff. 29-33 und elf Prüfzusagen. (BT-Drs. 18/11185).

55 Vgl. Andreas Burth: Die Einnahmen der 16 Bundesländer im Vergleich. Blog-Beitrag vom 28.09.2015. In: <http://www.haushaltssteuerung.de/weblog-einnahmen-der-16-bundeslaender-im-vergleich.html>.

höhten Umlage für die Länder zu retten oder ob im landespolitischen Ringen länderspezifische Ausgleichsregelungen über die kommunalen Finanzausgleiche zustande kommen, bleibt abzuwarten. Für die neuen Länder droht zudem noch ein weiteres Problem, weil sie sich mit dem Austritt von Großbritannien aus der EU ab 2019 statistisch gegenüber dem EU-Durchschnitt (BIP je Einwohner in Kaufkraftstandards) weiter verbessern und damit die Strukturförderung (EFRE, ESF) ab 2020 in Frage gestellt sein könnte. Finanzpolitisch bewegt sich der Kompromiss zum Finanzausgleich deshalb sehr viel näher am Status quo, als es in der öffentlichen Wahrnehmung erkennbar wird. Als Erfolg werten die Notlagenländer Bremen und Saarland die jährlichen Hilfen von je 400 Mio. €, die zunächst nicht befristet sind. Dass der Hilfebedarf nicht innerhalb weniger Jahre überwunden werden kann, wird deutlich am Beispiel des Saarlandes, das gemessen am Jahr 2016 einer Entschuldung im Volumen von knapp 8 Mrd. € bedürfte, um seine Pro-Kopf-Verschuldung auf den bundesdeutschen Durchschnitt zurückzuführen (ohne Gemeinden).

IX. Steuerpolitik

Nicht nur für den Bundeshaushalt, sondern auch für die Länderhaushalte hat sich die steuerpolitische Blockade der großen Koalition, die weder Steuererhöhungen noch nennenswerte Steuersenkungen zuließ, segensreich ausgewirkt. Bis heute ist die fiskalische Selbstbeschädigung durch die Steuersenkungen der Jahre 2001 bis 2005 noch spürbar. So beschränkte sich auch 2016 die Steuergesetzgebung auf „Systempflege“ und die politische Diskussion nahm die Möglichkeiten der nächsten Legislaturperiode in den Blick. Nach der Einigung im Feld der Bund-Länder-Finanzbeziehungen steht ab 2020 u.a. der Solidaritätszuschlag steuerpolitisch zur Disposition.

Zum vorläufigen Abschluss gebracht wurde die Reform der Erbschaftsteuer, die durch ein Urteil des BVerfG von 2014 erforderlich geworden war, da die Erben von Betriebsvermögen in verfassungswidriger Weise privilegiert wurden. Der Bundesrat rief gegen den Gesetzesbeschluss des Bundestages vom 24. Juni 2016 am 8. Juli 2016 den Vermittlungsausschuss an. Das Vermittlungsverfahren konnte am 22. September 2016 abgeschlossen werden. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung⁵⁶ erwartete aus der Aufhebung der verfassungswidrigen Steuerprivilegien von Unternehmenserben ein jährliches Mehraufkommen von 200 Mio. € (ab 2020). Im Jahre 2016 belief sich das Aufkommen der Erbschaftsteuer auf

56 BT-Drs. 18/5923.

rd. 7 Mrd. €. Zweifel auch an der Verfassungsfestigkeit der reformierten Erbschaftsteuer bestehen weiter.

Einen verfahrensmäßigen Schritt vorangekommen ist 2016 die Reform der Grundsteuer, die eine wichtige Einnahmequelle der Gemeinden ist. Wegen der veralteten Einheitsbewertung gibt es verfassungsrechtliche Zweifel am Bewertungsgesetz, gegen das diverse Verfahren beim BVerfG anhängig sind. Die Jahreskonferenz der Landesfinanzminister verabredete am 3. Juni 2016 die Einbringung eines Gesetzesvorschlages durch Niedersachsen und Hessen – gegen die Stimme Bayerns und Hamburgs⁵⁷. Der Bundesrat beschloss im Ergebnis am 4. November 2016 eine Novellierung des Bewertungsgesetzes als ersten Schritt einer grundlegenden Reform. Der Gesetzentwurf⁵⁸ wurde der Bundesregierung bzw. dem Bundestag zugeleitet. Im Bundesrat gab es die erwarteten Gegenstimmen von Bayern und Hamburg. Finanzsenator PETER TSCHENTSCHER machte auf die mietpreistreibende Wirkung des Gesetzentwurfs aufmerksam, die insbesondere die Bevölkerung in Metropolen treffen würde.⁵⁹ Damit verbunden ist der Entwurf einer Änderung von Art. 105 GG, mit der dem Bund die Gesetzgebungskompetenz zur Grundsteuer übertragen werden soll.⁶⁰ Es ist nicht damit zu rechnen, dass der Bundestag den Gesetzentwurf gegen die Voten Bayerns und Hamburgs in dieser Legislaturperiode aufgreift.

Steuerentlastungen im Umfang von 6,3 Mrd. € stimmte der Bundesrat am 16. Dezember 2016 zu. Der Gesetzentwurf des Bundes nimmt u.a. verfassungsrechtlich gebotene Anhebungen von Freibeträgen zur Steuerfreistellung des Existenzminimums vor sowie eine Tarifanpassung in der Einkommensteuer zum Abbau der „kalten Progression“.⁶¹ Zu dem umfangreichen Artikelgesetz fasste der Bundesrat eine Entschließung, mit der er u.a. auf seine steuerpolitischen Forderungen gegenüber international agierenden Unternehmen zurückkam (BEPS-Projekt). Hinsichtlich der Entlastungswirkungen kritisierte der Bundesrat das Ausbleiben einer Kompensation für die Aufkommensminderungen und forderte einen Ausgleich für die Länder in Höhe von 3,4 Mrd. €.⁶²

Während steuerpolitisch also weitgehender Stillstand zu verzeichnen war, gab es bezüglich der Begrenzung von Steuervermeidung und -hinterziehung gewisse Fortschritte. Mit der Veröffentlichung der „Panama-Papers“ am 3. April 2016 wur-

57 Senatsverwaltung für Finanzen Berlin: Pressemitteilung v. 03.06.2016 <https://www.berlin.de/sen/finanzen/steuern/nachrichten/artikel.484149.php>.

58 BR-Drs. 515/16.

59 BR-Plenarprotokoll 950, S. 442.

60 BR-Drs. 514/16.

61 Gesetz zur Umsetzung der Änderungen der EU-Amtshilferichtlinie und von weiteren Maßnahmen gegen Gewinnkürzungen und -verlagerungen (BR-Drs. 717/16).

62 BR-Drs. 717/16 (Beschluss).

den einmal mehr die Praktiken der Steuervermeidung und -hinterziehung thematisiert, die sich im globalen Kapitalverkehr mit „offshore“ – Standorten etabliert haben. Der Bundesrat griff das Thema am 22. April 2016 auf mit einer Entschlieung⁶³, die steuerstrafrechtliche Konsequenzen fordert und daran erinnert, dass der Bundesrat längst einen entsprechenden Gesetzesvorschlag⁶⁴ unterbreitet hat, den der Bundestag bislang nicht aufgegriffen hat: *„Der Bundesrat ist der Auffassung, dass Finanzinstitute, die nachweislich Beihilfe zum Steuerbetrug leisten, künftig stärker zur Rechenschaft gezogen werden müssen. Der Bundesrat erwartet insbesondere, dass in das Kreditwesengesetz explizite Regelungen aufgenommen werden, die ein Vorgehen gegen Banken im Falle der systematisch betriebenen Beihilfe zur Steuerhinterziehung ermöglichen.“* Ferner fordert die Länderkammer von der Bundesregierung, das BEPS-Projekt der OECD nur als Anfang bei der Bewältigung von steuerlichen Herausforderungen auf internationaler Ebene zu sehen. Die Landesfinanzminister forderten in ihrer Jahreskonferenz am 3. Juni 2016 in Neuruppin u.a. den Aufbau eines Transparenzregisters.⁶⁵ Im Februar 2017 hat der Gesetzentwurf der Bundesregierung den Bundesrat erreicht. Allerdings sieht der Entwurf keine allgemeine Zugänglichkeit des Transparenzregisters für die Offentlichkeit vor, sondern beschränkt sie auf ein gebuhrenbewehrtes „berechtigtes Interesse“.⁶⁶

Der jahrelange Streit um die Manipulationssicherheit von Registrierkassen – vermutet wird ein Unterschleif von Umsatzsteuern in der Größenordnung von 10 Mrd. € – wurde mit dem „Gesetz zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen“ in der letzten Plenarsitzung des Bundesrates im Dezember 2016 vorläufig beendet. Die großzügigen ubergangsfristen sehen eine Wirksamkeit allerdings erst ab 2020 vor.⁶⁷

X. Landtagswahlen und Landesregierungen

Für die Wahl von fünf Landtagen wurden 2016 die Bürger an die Wahlurnen gerufen: Am 13. März 2016 in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt, am 4. September 2016 in Mecklenburg-Vorpommern und am 18. September 2016 in Berlin. Vor allem durch das erfolgreiche Abschneiden der rechtskonservativen AfD kam es zu bemerkenswerten Änderungen in der Konstellation der

63 BR-Drs. 186/16.

64 BR-Drs. 117/14.

65 Senatsverwaltung für Finanzen Berlin: Pressemitteilung v. 03.06.2016 <https://www.berlin.de/sen/finanzen/steuern/nachrichten/artikel.484149.php>.

66 BR-Drs. 182/17.

67 BR-Drs. 764/16.

Regierungskoalitionen, jedoch blieben alle Ministerpräsidenten im Amt. Von besonderem Gewicht war, dass in Baden-Württemberg WINFRIED KRETSCHMANN (Grüne) als Ministerpräsident bestätigt wurde. Jedoch musste sich anstelle der SPD, die mit 12,7 % deutlich aus der Regierung gewählt wurde, in Stuttgart die CDU als „Juniorpartner“ zur Koalition bereifinden. Auch in Baden-Württemberg kam die AfD auf beachtliche 15,1 % und hatte damit das Stimmengewicht besonders zuungunsten der CDU verschoben. In Sachsen-Anhalt erhielt die AfD sogar 24,3 % der Wählerstimmen, was den Eintritt der Grünen in die bisherige Regierungskoalition aus CDU und SPD unter Führung von Ministerpräsident RAINER HASELOFF erzwang. Aber auch bei den übrigen Wahlergebnissen war die Zustimmung zur AfD groß: in Mecklenburg-Vorpommern mit 20,8 %, in Rheinland-Pfalz mit 12,6 % und in Berlin mit 14,2 %. Die Wahlergebnisse des Jahres 2016 zeigten, dass eine Koalition aus CDU und SPD weder „groß“ sein muss, noch zwingend eine Mehrheit beanspruchen kann.

Das Muster bestätigte sich auch bei der ersten Landtagswahl des Jahres 2017 im Saarland, wo Ministerpräsidentin ANNEGRET KRAMP-KARRENBAUER (CDU) am 26. März 2017 mit deutlichen Zugewinnen für die CDU bestätigt wurde und mit einer geschwächten SPD die bestehende Regierungskoalition fortsetzen kann.

Im Zuge der Neubildung der Landeskabinette wurde Finanzminister NILS SCHMID (SPD) in Baden-Württemberg von EDITH SITZMANN (Grüne) abgelöst, in Sachsen-Anhalt schied JENS BULLERJAHN (SPD) aus dem Amt für ANDRÉ SCHRÖDER (CDU) und in Mecklenburg-Vorpommern wechselte MATHIAS BRODKORB (SPD) aus dem Kultusministerium, um die Nachfolge von Finanzministerin HEIKE POLZIN (SPD) anzutreten.

XI. Finanzwirksame Projekte der Gesetzgebung

Nach langjähriger Vorbereitung und einer sehr umfangreichen Stellungnahme der Länderkammer im 1. Durchgang konnte das Gesetzgebungsverfahren zum Bundesteilhabegesetz mit der abschließenden Zustimmung des Bundesrates am 16. Dezember 2016 abgeschlossen werden.⁶⁸ Ausgangspunkt waren Forderungen der Kommunen, den exorbitanten Anstieg der Eingliederungshilfe für Behinderte wirksam zu begrenzen, sowie die Absicht, die Kommunen in diesem Zuge um 5 Mrd. € zu entlasten. Die finanzpolitische Motivation trat jedoch schnell hinter die fachpolitische Ambition zurück. Dabei hat eine Rolle gespielt, dass in einigen

68 BR-Drs. 711/16 sowie Beschlussdrucksache 711/16 (B) mit EntschlieÙung.

Ländern die Eingliederungshilfe Ländersache ist und deshalb eine Entlastungsoperation auf diesem Wege die Gemeinden des Landes nicht unmittelbar erreicht hätte (z.B. Saarland und Sachsen-Anhalt). So wird im Ergebnis der Reform mit erheblichen Mehrkosten gerechnet, die nach Einschätzung der Bundesregierung allerdings bei nur rd. 700 Mio. € liegen. Eine kritische Fachöffentlichkeit sah dagegen ein noch erheblich höheres Kostenrisiko.⁶⁹ Dem ist im Zuge der Beratungen des Ausschusses für Arbeit und Soziales in einem wesentlichen Punkt, der Definition des leistungsberechtigten Personenkreises, Rechnung getragen worden. Auf der Grundlage modellhafter Erprobung und wissenschaftlicher Untersuchung⁷⁰ soll nun geprüft werden, ob die beabsichtigte Neuregelung den jetzigen leistungsberechtigten Personenkreis beibehält⁷¹. Erforderlichenfalls sollen dann vor dem insofern auf das Jahr 2023 verschobenen Inkrafttreten Korrekturen vorgenommen werden. Bis dahin bleibt es bezüglich des Personenkreises beim bisherigen Rechtszustand.

Die Länder begegnen dem durch die übrigen Regelungen weiterhin begründeten Risiko durch Appell an die Bundesregierung in einer gemeinsamen Entschließung: *„Die Länder erwarten, dass der Bund im Lichte der Ergebnisse der Evaluation etwaige bei den Ländern oder auf kommunaler Ebene anfallende Kostensteigerungen durch das Bundesteilhabegesetz vollständig und damit auch rückwirkend sowie dauerhaft übernimmt.“* Die Wohlfahrtsverbände reagierten überwiegend wohlwollend.

Die im Koalitionsvertrag vereinbarte Entlastung der Kommunen um jährlich 5 Mrd. € wurde im Zuge des Integrationsgesetzes⁷² für die Zeit ab 2018 mit drei Komponenten umgesetzt: 1 Mrd. € Umsatzsteueranteil an die Länder, 2,4 Mrd. € Umsatzsteueranteil an die Kommunen sowie 1,6 Mrd. € Kommunalentlastung bei den „Kosten der Unterkunft“ (KdU) durch Erhöhung des Bundesanteils.

Ferner übernimmt der Bund die zusätzlichen KdU für neue Asylbewerber (2016: 400 Mio. €, 2017: 900 Mio. €, 2018: 1,3 Mrd. €) und stockt die Entflechtungsmittel (ehem. Wohnungsbau) um weitere 500 Mio. € auf. Außerdem leitete der Bund mit zusätzlich 3,5 Mrd. € eine Verdoppelung des Kommunalinvestitionsfördergesetzes ein, das zudem verlängert und thematisch erweitert werden soll.⁷³

69 FAZ 27.10.2016: Die soziale Elbphilharmonie.

70 Art. 25 Abs. 3 S. 2 ff. BTHG.

71 BT-Drs. 18/10523 S. 57.

72 BR-Drs. 545/16. BR Beschlussfassung am 04.11.2016.

73 Vgl. dazu auch den Beitrag von Henneke in diesem Band.

Zur verfassungsgemäßen Anpassung des – zustimmungsbedürftigen – Asylbewerberleistungsgesetzes gab der Bundesrat am 4. November 2016 eine Stellungnahme⁷⁴ ab, die jedoch im weiteren Verfahren keine hinreichende Beachtung gefunden hatte. Am 16. Dezember 2016 lehnte der Bundesrat im 2. Durchgang das Gesetz ab mit der Folge, dass die Bundesregierung im Dezember 2016 den Vermittlungsausschuss anrufen musste.⁷⁵

Dagegen kam die jahrelange Auseinandersetzung um die Regionalisierungsmittel des Bundes, mit denen die Länder den öffentlichen Personennahverkehr finanzieren, zu einem vorläufigen Ende. Das Vermittlungsverfahren aus dem Jahre 2015, mit dem dem Bund insgesamt 8 Mrd. € jährlich abgerungen worden waren, hatte die Länderseite nicht befriedet. Denn der „Kieler Schlüssel“ aus dem Jahre 2014 funktionierte als Verteilungsmaßstab (hälftig nach Einwohnern und Verkehrsleistung) für jedes Land verlustfrei gegenüber dem derzeitigen Verteilungsschlüssel nur ab 8,2 Mrd. €. Insbesondere den neuen Ländern drohten deshalb Mindereinnahmen. Im Ergebnis einigten sich die Regierungschefs am 16. Juni 2016 deshalb auf eine Erhöhung der Bundesmittel um 200 Mio. €, die bis 2031 mit jährlich 1,8 % dynamisiert werden. Auch das Saarland profitiert mit 1 Mio. €. Das Gesetz enthält nicht nur Tabellenwerke, mit denen die Mittelzuteilung für jedes Land centgenau bis 2030 geregelt wird, sondern auch das Formular für den Verwendungsnachweis. Der Bundesrat stimmte am 25. November 2016 abschließend zu.⁷⁶

XII. Länderentwicklung im Überblick

Für die Länderentwicklung im Überblick ist der Rückgriff auf die Daten der Finanzstatistik unerlässlich. Je mehr die Statistik ihre beschreibende Rolle aufzugeben gezwungen wird und Aufgaben der politischen Kontrolle und der Steuerung wahrzunehmen hat, verliert sie an fachlicher Qualität und Relevanz. Gegenwärtig gibt es keine aktuellen Bevölkerungszahlen – die Angaben für den Stand 30. Juni 2016 (üblicherweise Bezugspunkt für die Abrechnung des Finanzausgleichs) werden erst im Mai 2017 zur Verfügung stehen, die Bevölkerungsdaten mit Stand 31. Dezember 2016 erst zum März 2018.⁷⁷ Die Auswertung der Abschlüsse der Lan-

74 BR-Drs. 542/16 (B) Grunddrs. v. 23.09.2016; Hintergrund ist das Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 18.07.2012 (1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11), das eine transparente Anpassung des Regelbedarfs fordert und zu einer Erhöhung führt.

75 Drs. 18/10752.

76 BR-Drs. 549/16 am 25.11.2016.

77 Abweichungen ggü. der Übersichtstabelle im Jahrbuch 2016 ergeben sich für die Zeile 2015 durch Korrekturen und Nachträge des Statistischen Bundesamtes, die hier berücksichtigt sind.

deshaushalte nach Funktionen wird seit 2011 nicht mehr bereitgestellt – eine Prioritätsentscheidung von Destatis zugunsten des Schalenkonzepts. Das Schalenkonzept wiederum liefert Angaben für Kern- und Extrahaushalte, die für die Praktiker der Landesfinanzverwaltungen immer wieder für Überraschungen gut sind. Jüngstes Beispiel ist die statistische Zuordnung⁷⁸ einer Finanzierungsgesellschaft der Berliner Verkehrsbetriebe, die die langfristige Finanzierung von Waggon-Beschaffungen organisieren sollte. Immer dringlicher scheint die verbindlich ordnende Hand des Gesetzgebers, um die Blüten der fachlichen Unabhängigkeit der Statistik nicht zum Risiko in der Haushaltsgestaltung werden zu lassen. Immer aktueller und übersichtlicher wird dagegen das laufende Datenangebot auf der Website des Bundesfinanzministeriums zu den Länderhaushalten.

Tabelle 1: Entwicklung der Finanzierungssalden pro Einwohner in den Kernhaushalten seit 2008

€/EW	Südländer			Finanzschwache Westländer					
	BY	BW	HE	NI	RP	SH	SL	NW	
2008	-10	128	-179	-40	-200	-104	-484	-64	
2009	-644	-124	-450	-254	-403	-356	-900	-321	
2010	-103	-77	-320	-236	-480	-470	-946	-282	
2011	23	-36	-225	-301	-514	-247	-400	-181	
2012	109	-6	-294	-105	-286	-61	-693	-219	
2013	167	-35	-119	-64	-137	41	-493	-189	
2014	126	47	-149	-30	-154	-87	-383	-138	
2015	163	3	-38	-20	-141	30	-244	-110	
2016	149	50	121	130	78	135	-124	8	
	Neue Länder				Stadtstaaten				
€/EW	BB	MV	TH	SN	ST	HH	HB	BE	
2008	38	189	108	308	23	104	-657	288	
2009	-179	239	-95	5	-66	-499	-1.373	-419	
2010	-211	-71	-264	-44	-262	-501	-1.901	-410	
2011	50	152	-120	502	-76	-236	-924	-338	
2012	3	100	135	321	24	-321	-827	203	
2013	258	188	152	206	81	-246	-715	141	
2014	98	118	87	166	35	250	-647	254	
2015	96	209	110	-34	191	127	-393	59	
2016	223	415	278	-29	256	162	20	364	

Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenstatistik, SFK-3 1.-4 Vj. 2016 vom 30.03.2017; einschließlich der Konsolidierungshilfen; eigene Berechnung; Einwohner zum jeweiligen 30.06., für 2016 zum 31.12.2015

78 Vgl. dazu ex-ante-advice der EU-Kommission ESTAT/D-3/EBC/LA/PdR/MO/ v. 06.03.2017 Sector-classification of „BVG-Fahrzeugfinanzierungsgesellschaft“ an das Statistische Bundesamt: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/7878213/Advice-2017-DE-Ex-Ante-consultation-sector-classification-BVG+FFG.pdf>.

Die Chronologie der Finanzierungssalden zeigt eindrucksvoll die erheblich verbesserte Situation der Landeshaushalte, die 2016 sogar das bisherige Spitzenjahr 2008 hinter sich gelassen haben. Mit Ausnahme des Saarlandes schreiben alle Länder schwarze Zahlen, wenn man vom negativen Saldo Sachsens absieht, der aber die positive Gesamtsituation des Landeshaushalts nicht zutreffend beschreibt. Neun Länder erzielen einen gegenüber dem Vorjahr um mehr als 100 €/EW verbesserten Finanzierungssaldo, darunter Berlin, Bremen und Rheinland-Pfalz sogar um mehr als 200 €/EW. Deutlich vermindert hat sich gegenüber dem Vorjahr auch die Spreizung unter den Ländern – der Abstand zwischen den Extremwerten ging 2016 um mehr als ein Fünftel zurück.⁷⁹ Mit dem Jahr 2016 gelang nun auch den westdeutschen Flächenländern der Sprung aus den roten Zahlen, nachdem die Südländer – namentlich Bayern – schon seit etlichen Jahren positive Finanzierungssalden kennen und sich die neuen Länder ebenfalls schon länger auf einem komfortablen Niveau der Haushaltsüberschüsse einrichten konnten. Aus der unterschiedlichen Ausgangssituation ergeben sich auch Hinweise, wo eine mögliche Steuersenkung nach der Bundestagswahl 2017 den Ausgleich der Haushalte am meisten gefährden wird: grosso modo im alten Westdeutschland nördlich der Mainlinie.

XIII. Die neuen Länder

Tabelle 2: Finanzdaten neue Länder 2016

Vorl. IST 2016	BB	MV	SN	ST	TH
Finanzierungssaldo je Einw. in €	223	415	-29	256	278
Zinsausgaben je Einw. in €	134	155	46	227	200
Investitionsquote in %	9,9	13,6	15,6	10,9	11,5

Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenstatistik, SFK-3 1.-4 Vj. 2016 vom 30.3.2017; eigene Berechnung; einschließlich der Konsolidierungshilfen für Sachsen-Anhalt; Einwohner zum 31.12.2015.

Alle neuen Länder sind weit entfernt von „roten Zahlen“ und weisen höhere Überschüsse als im Vorjahr aus. Erstaunlich sind die weiterhin hohen Investitionsquoten, die trotz der rückläufigen Sonderbedarfs-BEZ des Bundes dargestellt werden können. Die hervorragende Haushaltslage in den neuen Ländern ändert allerdings

79 Von 696 €/EW auf 540 €/EW (2015 Diff. zwischen MV und HB; 2016 Diff. zwischen SL und MV).

nur wenig am wirtschaftlichen Abstand zu den westdeutschen Ländern sowie am Abstand hinsichtlich ihrer originären Steuerkraft.

XIV. Die Finanzschwachen Flächenländer West (FFW)

Tabelle 3: Finanzdaten Finanzschwache Flächenländer West 2016

Vorl. IST 2016	NI	RP	SL	SH
Finanzierungssaldo je Einw. in €	130	78	-124	135
Zinsausgaben (Gr.Nr. 57) je Einw. in €	158	201	394	206
Investitionsquote in %	4,7	5,4	8,9	6,6

Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenstatistik, SFK-3 1.-4 Vj. 2016 vom 30.3.2017; eigene Berechnung; einschließlich Konsolidierungshilfen für Saarland und Schleswig-Holstein; Einwohner 31.12.2015

Die finanzschwachen Flächenländer West (FFW) haben 2016 den bedeutendsten Fortschritt zu verzeichnen. Neben Schleswig-Holstein erzielten auch Niedersachsen und erstmals Rheinland-Pfalz Haushaltsüberschüsse. Auffällig sind die niedrigen und gegenüber dem Vorjahr gesunkenen Investitionsquoten (Ausnahme: Saarland).

XV. Nordrhein-Westfalen

Tabelle 4: Finanzdaten Nordrhein-Westfalen 2016

Vorl. IST 2016	NW
Finanzierungssaldo je Einw. in €	8
Zinsausgaben (Gr.Nr. 57) je Einw. in €	155
Investitionsquote in %	8,7

Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenstatistik, SFK-3 1.-4 Vj. 2016 vom 30.03.2017; eigene Berechnung; Einwohner zum 31.12.2015

Einen politisch besonders prominenten Sprung machte 2016 Nordrhein-Westfalen mit einem positiven Saldo bei einer gegenüber den FFW höheren Investitionsquote. Es ist die deutlichste Verbesserung seit 2012, seitdem die Defizite im Haushalt kontinuierlich abnehmen. Wirtschaftlich konnte das Land die Aufwärtsbewegung 2016 mit einem nur leicht unterdurchschnittlichen Wirtschaftswachstum mitvollziehen. 2016 hatte Nordrhein-Westfalen im Finanzausgleich von allen westdeutschen Ländern mit 1,1 Mrd. € den absolut höchsten Ausgleichsanspruch.

Die Ländersteuerkraft Nordrhein-Westfalens ist 2016 weiter gesunken auf 94,8 v.H. des Durchschnitts (2015: 96,86 v.H.).

XVI. Die Stadtstaaten

Tabelle 5: Finanzdaten der Stadtstaaten 2016

Vorl. IST 2016	BE	HB	HH
Finanzierungssaldo je Einw. in €	364	20	162
Zinsausgaben (Gr.Nr. 57) je Einw. in €	396	855	309
Investitionsquote in %	6,8	8,5	6,7

Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenstatistik, SFK-3 1.-4 Vj. 2016 vom 30.3.2017; einschließlich der Konsolidierungshilfen für Bremen, eigene Berechnung; Einwohner zum 31.12.2015

Während Berlin und Hamburg schon seit 2012 bzw. 2014 positive Finanzierungssalden aufweisen, ist es 2016 erstmals auch Bremen trotz Haushaltsnotlage gelungen, ein Defizit zu vermeiden. Alle drei Stadtstaaten waren 2016 Empfänger im Länderfinanzausgleich, zusammen beanspruchten sie rd. 44 % des Ausgleichsvolumens i.e.S., wobei Berlin den mit Abstand größten Teil des Ausgleichsvolumens erhielt. In allen drei Stadtstaaten ist die Investitionsquote gegenüber dem Vorjahr gesunken⁸⁰.

XVII. Die Südländer

Tabelle 6: Finanzdaten der Südländer 2016

Vorl. IST 2016	BW	BY	HE
Finanzierungssaldo je Einw. in €	50	149	121
Zinsausgaben (Gr.Nr. 57) je Einw. in €	134	58	165
Investitionsquote in %	9,2	10,1	6,4

Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenstatistik, SFK-3 1.-4 Vj. 2016 vom 30.03.2017; eigene Berechnung; Einwohner zum 31.12.2015.

In der Gruppe der Südländer ist Hessen 2016 ebenfalls der Schritt zum Haushaltsausgleich im Sinne eines positiven Finanzierungssaldos gelungen. Auch wenn das

⁸⁰ In der Auslaufperiode hat Berlin den Großteil des vorläufigen Finanzierungüberschusses investiv seinem Sondervermögen „Infrastruktur der Wachsenden Stadt und Nachhaltigkeitsfonds“ zugeführt. Dadurch verringert sich der Finanzierungüberschuss je Einwohner auf 39 €/Einwohner und die Investitionsquote erhöht sich auf 11 %.

wirtschaftliche Wachstum hinter dem Bundesdurchschnitt zurückblieb, so ist 2016 die Ländersteuerkraft Hessens im Finanzausgleich mit 126,6 v. H. deutlich gestiegen (2015: 119,4 v.H.). Hessen verzeichnete von den Südländern auch die größte Entlastung bei den Zinsausgaben. Alle drei Länder haben ihre Investitionsquote gesenkt bzw. die konsumtiven Ausgaben stärker gesteigert als die Investitionen.

B. Vergleichende Übersichten von 2008 bis 2016

von Wolfgang Förster⁸¹

I. Andauernde Verwerfungen

Die „vergleichenden Übersichten“ decken den Zeitraum 2008 bis Jahr 2016 ab. Die im vergangenen Jahrbuch festgestellten Sonderentwicklungen einzelner Länder haben sich insgesamt bestätigt. Auch die vor einem Jahr dargestellten Ursachen haben nach wie vor eine große Relevanz. Das Gewicht der einzelnen Faktoren hat sich im Vorjahresvergleich jedoch verändert.⁸²

Aus Gründen der Vergleichbarkeit wird in den Übersichten überall dort, wo es möglich ist, die kommunale Ebene berücksichtigt.

Der Fokus liegt auf den Kernhaushalten. Die Extrahaushalte bleiben grundsätzlich außen vor⁸³.

II. Kreditmarktschulden

Ausgangspunkt der Analyse sind Höhe und Entwicklung des Schuldenstandes der Länder (Tabelle 7). Nach einer systematischen Umstellung beim Statistischen Bundesamt hat sich auch das Bundesministerium der Finanzen der neuen Darstellungsform angepasst. Die Teilmenge der Kreditmarktschulden hat an Bedeutung verloren. In den Vordergrund rückt nunmehr die Unterscheidung zwischen Schulden beim nichtöffentlichen Bereich sowie Schulden beim öffentlichen Bereich. Aus Gründen der Datenverfügbarkeit stellen die nachfolgenden Tabellen die **Verschuldung beim nichtöffentlichen Bereich im Kernhaushalt** beginnend erst im Jahr 2010 zum jeweiligen 31.12. dar. Zur Ermittlung der Pro-Kopf-Verschuldung zum 31.12.2016 werden die zum 30.6.2016 hochgerechneten Einwohnerzahlen verwendet.

81 Dipl.-Volkswirt Wolfgang Förster ist Haushaltsdirektor im saarländischen Finanzministerium und vertritt ausschließlich seine persönliche Meinung, E-Mail: wolfei@gmx.de.

82 Die Berichterstattung umfasst auch weiterhin das Ausgangsjahr 2008 sowie die beiden jeweils aktuellsten Jahre, nunmehr also 2015 und 2016. Dies ermöglicht es, Veränderungen im Ländervergleich seit dem Ausgangsjahr und gegenüber dem Vorjahr aufzuzeigen.

83 Zu den Gründen siehe Förster (2016).

Tabelle 7: Schulden beim nichtöffentlichen Bereich (Länder, Kernhaushalte)

Schulden beim nichtöffentlichen Bereich (Länder, Kernhaushalte)									
	BW	BY	HE	NI	NW	RP	SL	SH	Länder
2010 (in Mio. €)	42.687	29.146	36.926	54.030	125.351	28.900	11.322	25.520	524.162
2015 (in Mio. €)	39.720	21.234	42.584	57.970	137.107	32.721	13.796	26.838	539.427
2016 (vorl., in Mio. €)	40.630	19.384	42.671	57.152	137.015	32.466	13.843	26.501	532.988
2016 (in € je Einwohner)	3.717	1.503	6.876	7.180	7.630	7.980	13.860	9.242	6.458
Veränderung 2016/15 (in Mio. €)	910	-1.851	87	-818	-91	-256	47	-337	-6.439
Veränderung in %	2,3	-8,7	0,2	-1,4	-0,1	-0,8	0,3	-1,3	-1,2
Veränderung 2016/10 (in Mio. €)	-2.057	-9.763	5.745	3.122	11.664	3.566	2.521	981	8.826
Veränderung in %	-4,8	-33,5	15,6	5,8	9,3	12,3	22,3	3,8	1,7
Schulden beim nichtöffentlichen Bereich (Länder, Kernhaushalte)									
	BB	MV	SN	ST	TH	BE	HB	HH	Länder
2010 (in Mio. €)	17.948	9.806	6.407	20.542	16.109	60.243	17.620	21.603	524.162
2015 (in Mio. €)	16.617	9.246	2.294	20.734	15.284	58.613	21.473	23.197	539.427
2016 (vorl., in Mio. €)	16.169	8.343	1.852	20.223	14.841	58.001	21.001	22.897	532.988
2016 (in € je Einwohner)	6.481	5.156	452	8.977	6.812	16.396	31.093	12.749	6.458
Veränderung 2016/15 (in Mio. €)	-448	-903	-442	-511	-443	-612	-472	-300	-6.439
Veränderung in %	-2,7	-9,8	-19,3	-2,5	-2,9	-1,0	-2,2	-1,3	-1,2
Veränderung 2016/10 (in Mio. €)	-1.779	-1.463	-4.556	-319	-1.269	-2.242	3.381	1.294	8.826
Veränderung in %	-9,9	-14,9	-71,1	-1,6	-7,9	-3,7	19,2	6,0	1,7

Bemerkenswert ist der außerordentlich hohe Rückgang der Verschuldung der Ländergesamtheit im Jahr 2016. Der Schuldenabbau fiel mit 6,4 Mrd. € fast dreimal so hoch aus wie im Jahr 2015. 13 Länder konnten ihre Verschuldung in 2016 abbauen. Schuldenzuwächse verzeichnen alleine Baden-Württemberg, Hessen und das Saarland. Der Höchststand der Verschuldung der Länder aus dem Jahr 2013 wird inzwischen um 9,4 Mrd. € unterschritten. Im Vergleich zum Jahr 2010 verbleibt noch ein Anstieg von 8,8 Mrd. €. Bei Betrachtung der einzelnen Länder fallen allerdings sehr große Unterschiede auf. Acht Länder haben inzwischen eine Verschuldung erreicht, die unter dem Wert von 2010 liegt. Spitzenreiter beim mittelfristigen Schuldenabbau sind dabei Sachsen (-71 %), Bayern (-34 %) und Mecklenburg-Vorpommern (-15 %). Auf der anderen Seite fallen das Saarland (+22 %), Bremen (+19 %), Hessen (+16 %) und Rheinland-Pfalz (+12 %) mit zweistelligen prozentualen Zuwächsen auf.

Bei der Pro-Kopf-Verschuldung gibt es nach wie vor eine Drei-Klassen-Gesellschaft: Die Notlagenländer Bremen und das Saarland, die innerhalb ihrer Vergleichsgruppen (Stadtstaaten/Flächenländer) exorbitant hohe Schulden aufweisen, die große Gruppe der Länder, die relativ homogen auf der Höhe des Länderdurchschnitts liegen und schließlich Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen, deren Schuldenstand den Durchschnittswert von rund 6.500 € je Einwohner deutlich unterschreitet. Die Diskrepanz zwischen den Extrempolen Sachsen und Bremen ist im Jahr 2016 gegenüber dem Vorjahr aufgrund einer positiven Entwicklung in Bremen auf inzwischen 30.640 € je Einwohner etwas gesunken. Innerhalb der Gruppe der Stadtstaaten übersteigt die Verschuldung Bremens den Vergleichswert von Berlin um 14.700 € je Einwohner. Innerhalb der Gruppe der Flächenländer liegt das Saarland abgeschlagen um fast 4.600 € je Einwohner hinter Schleswig-Holstein.

Unter zusätzlicher Berücksichtigung der kommunalen Schulden beim nichtöffentlichen Bereich (Tabelle 8) ergibt sich für 2016 ein ähnliches Bild. Der Schuldenabbau fiel aufgrund eines geringen kommunalen Schuldenanstiegs mit 6,2 Mrd. € um rd. 0,2 Mrd. € niedriger aus als allein auf der Landesebene. Auch hier konnten 13 Länder ihre Verschuldung in 2016 abbauen. Zu den Ländern mit Schuldenzuwachs zählen erneut Baden-Württemberg und das Saarland. Anstelle von Hessen kommt hier Nordrhein-Westfalen dazu. Der Höchststand der Verschuldung der Länder und ihrer Kommunen aus dem Jahr 2014 wird inzwischen um 8,7 Mrd. € unterschritten. Aufgrund einer weniger erfreulichen Entwicklung auf kommunaler Ebene liegt die Verschuldung allerdings immer noch um über 21 Mrd. € höher als Ende 2010. Wiederum acht Länder haben Ende 2016 eine Verschuldung erreicht, die unter dem Wert von 2010 liegt. Spitzenreiter beim mittelfristigen Schuldenabbau sind dabei Sachsen (-52 %), Bayern (-25 %), Mecklenburg-Vorpommern (-14 %) und Brandenburg (-11 %). Zweistellige prozentuale Zuwächse verzeichnen das Saarland (+24 %), Bremen (+19 %), Hessen (+17 %), Rheinland-Pfalz (+14 %) und Nordrhein-Westfalen (13 %).

Die Drei-Klassen-Gesellschaft bezüglich der Pro-Kopf-Verschuldung ist auch unter Berücksichtigung der kommunalen Ebene anzutreffen: Vorneweg die Notlagenländer Bremen und das Saarland, dann zwei Stadtstaaten und neun Flächenländer im Mittelfeld sowie Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen, die sich bei dieser Abgrenzung noch weiter vom Mittelfeld absetzen können als bei alleiniger Betrachtung der Landesebene. Die Unterschiede zwischen den Stadtstaaten und den Flächenländern fallen wie zu erwarten geringer aus.

Tabelle 8: Schulden beim nichtöffentlichen Bereich (Länder und Kommunen, Kernhaushalte)

Schulden beim nichtöffentlichen Bereich (Länder und Kommunen, Kernhaushalte)									
	BW	BY	HE	NI	NW	RP	SL	SH	Länder
2010 (in Mio. €)	48.783	42.277	50.821	66.207	125.351	39.139	14.011	28.503	639.415
2015 (in Mio. €)	45.728	33.694	59.733	69.669	137.107	44.851	17.204	30.603	666.783
2016 (vorl., in Mio. €)	46.201	31.688	59.318	68.762	137.015	44.787	17.327	30.328	660.546
2016 (in € je Einwohner)	4.227	2.458	9.558	8.639	10.457	11.008	17.349	10.576	8.003
Veränderung 2016/15 (in Mio. €)	474	-2.006	-414	-907	1.351	-65	123	-275	-6.237
Veränderung in %	1,0	-6,0	-0,7	-1,3	0,7	-0,1	0,7	-0,9	-0,9
Veränderung 2016/10 (in Mio. €)	-2.582	-10.589	8.498	2.554	21.797	5.648	3.317	1.825	21.131
Veränderung in %	-5,3	-25,0	16,7	3,9	13,1	14,4	23,7	6,4	3,3
Schulden beim nichtöffentlichen Bereich (Länder und Kommunen, Kernhaushalte)									
	BB	MV	SN	ST	TH	BE	HB	HH	Länder
2010 (in Mio. €)	20.127	11.745	9.746	24.170	18.452	60.243	17.620	21.603	639.415
2015 (in Mio. €)	18.457	11.097	5.187	23.702	17.162	58.613	21.473	23.197	666.783
2016 (vorl., in Mio. €)	17.985	10.060	4.651	23.120	16.654	58.001	21.001	22.897	660.546
2016 (in € je Einwohner)	7.209	6.216	1.135	10.263	7.644	16.396	31.093	12.749	8.003
Veränderung 2016/15 (in Mio. €)	-472	-1.038	-535	-582	-508	-612	-472	-300	-6.237
Veränderung in %	-2,6	-9,4	-10,3	-2,5	-3,0	-1,0	-2,2	-1,3	-0,9
Veränderung 2016/10 (in Mio. €)	-2.142	-1.685	-5.095	-1.050	-1.798	-2.242	3.381	1.294	21.131
Veränderung in %	-10,6	-14,4	-52,3	-4,3	-9,7	-3,7	19,2	6,0	3,3

III. Finanzierungssalden

Die hohe Rückführung der Verschuldung im Jahr 2016 spiegelt sich in einem **Finanzierungssaldo** wider, der nach den vorläufigen Zahlen der Kassenstatistik für 2016 in den Kernhaushalten der Länderrund 8,8 Mrd. € betragen hat (Tabelle 9). Nur noch zwei Länder – Saarland und Sachsen – haben in 2016 ein Defizit ausgewiesen. Lediglich das Saarland musste – trotz der Konsolidierungshilfe von 260 Mio. € – ein namhaftes Defizit von 124 Mio. € verbuchen.

Wie bereits in 2015 liegt auch in 2016 Mecklenburg-Vorpommern mit einem positiven Saldo von 414 € je Einwohner vorne. Es ist auffällig, dass die anderen ostdeutschen Länder – Berlin (363 € je Einwohner), Thüringen (277 € je Einwohner), Sachsen-Anhalt (255 € je Einwohner) und Brandenburg (222 € je Einwohner) – mit Ausnahme von Sachsen – in der Rangliste folgen. Dass die Sonderentwicklung