

Reform des Länderfinanzausgleichs

Eine Bewertung des Vorschlags der Bundesländer

Autor:

Dr. Tobias Hentze

Telefon: 0221 4981-748

E-Mail: hentze@iwkoeln.de

11. Dezember 2015

Inhalt

Zusammenfassung	3
1. Einleitung	4
2. Der gemeinsame Vorschlag der Bundesländer.....	4
3. Ökonomische Bewertung des Vorschlags.....	7
4. Fazit	10
Literatur	12

JEL-Klassifikation:

H71 - Nationale und kommunale Besteuerung; Subventionen und Einnahmequellen

H73 - Kompetenzkonflikte und ihre Auswirkungen

H77 - Beziehungen zwischen Gebietskörperschaften; Föderalismus

Zusammenfassung

Nachdem es in den vergangenen Monaten zu einem Stillstand in den Verhandlungen zwischen Bund und Ländern gekommen war, haben die 16 Ministerpräsidenten nun einen gemeinsamen Vorschlag für eine Neuregelung des Länderfinanzausgleichs nach Auslaufen des Solidarpakts II vorgelegt. Demnach soll die Verrechnungssystematik maßgeblich anhand der Verteilung der Umsatzsteuer vorgenommen werden. Zudem sollen weiterhin Bundesergänzungsmittel an finanzschwache Länder gezahlt werden.

Der auf die unionsgeführten Bundesländer zurückgehende Vorschlag will das System des Länderfinanzausgleichs damit etwas vereinfachen. Allerdings unterbleibt ein wichtiger Schritt in Richtung mehr Transparenz, denn die Rollen der Länder als Zahler- und Empfänger würden sogar verschleiert werden, da es zu keinen direkten Zahlungen zwischen den Ländern mehr käme.

Der Kompromiss zwischen den Länderchefs geht insgesamt zulasten des Bundes, der nämlich mit 9,65 Milliarden Euro noch einmal 1,15 Milliarden Euro mehr an die Länder überweisen soll als bisher angeboten.

Zudem wird die Anreizstruktur für die Bundesländer mit der geplanten Neuregelung nach Berechnungen des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln (IW Köln) nur unwesentlich verbessert. Insbesondere für finanzschwächere Länder besteht kaum ein Anreiz für eine Haushaltskonsolidierung. Verantwortlich dafür sind die weiterhin hohen Grenzbelastungen, die dafür sorgen, dass zusätzliche Steuereinnahmen zu 80 bis 85 Prozent mit Hilfszahlungen verrechnet werden, so dass nur ein kleiner Anteil der Mehreinnahmen im Landeshaushalt verbleibt. Im Vergleich zum derzeitigen System stellt dies lediglich eine leichte Absenkung der Grenzbelastungen dar.

Für die nach dem Vorschlag fünf Geberländer – Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Hamburg – würde die Anreizstruktur etwas besser aussehen. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen. In Kombination mit den hohen Grenzbelastungen der Empfängerländer erhöht dies allerdings die Wahrscheinlichkeit eines stärkeren Auseinanderdriftens von finanzstarken und finanzschwachen Bundesländern. Für den deutschen Föderalismus ist dies keine gute Nachricht.

Daher sollte der Bund als gewichtiger Verhandlungspartner und entscheidender Finanzier im zähen Ringen um eine Neuregelung seinen Einfluss nutzen und auf eine Beseitigung der Fehlanreize für die Bundesländer drängen.

1. Einleitung

Die Zeit für eine Reform des bestehenden Länderfinanzausgleichs drängt. Insbesondere aufgrund der in den kommenden beiden Jahren anstehenden Wahlen auf Landes- und Bundesebene wäre eine baldige Einigung zwischen Bund und Ländern zu begrüßen. Das bestehende System ist an den Solidapakt II gekoppelt und läuft im Jahr 2019 aus.

Vor diesem Hintergrund wurden bereits verschiedene Reformmodelle diskutiert. Nicht nur zwischen Bund und Ländern, sondern auch zwischen den Länderchefs verliefen mehrere Verhandlungsrunden dabei erfolglos (Hentze, 2015, 4). Das Bundesfinanzministerium hat daher schon laut über eine unveränderte Fortführung der bestehenden Regelungen nachgedacht. Dies wäre jedoch nicht im Interesse der Bundesländer, da sie dabei keine zusätzlichen Mittel des Bundes erwarten dürften. Bei einer Einigung auf ein Reformmodell hat der Bund den Bundesländern dagegen insgesamt 8,5 Milliarden Euro mehr aus dem Steuertopf in Aussicht gestellt.

Diese Mehreinnahmen wollen die Ministerpräsidenten nicht aufs Spiel setzen, was offenbar noch einmal disziplinierend wirkte und die Kompromissbereitschaft verstärkt hat. Anfang Dezember haben sich die 16 Bundesländer auf einen gemeinsamen Vorschlag zur Reform des Länderfinanzausgleichs geeinigt. Dieser sieht vor, dass der Bund seine finanziellen Zusagen noch einmal aufstockt. Damit liegt der Ball nun bei Finanzminister Wolfgang Schäuble.

Wenn es – mit oder ohne Anpassungswünschen des Bundes – auf Basis dieses Vorschlags zu einer Einigung kommt, verpasst die Politik die Chance, die komplexen Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu ordnen und mit einem verbesserten Anreizsystem für eine solide Haushaltspolitik auf Landesebene zu versehen.

2. Der gemeinsame Vorschlag der Bundesländer

Bisher basiert der Länderfinanzausgleich auf einem vierstufigen System, das allgemein als äußerst komplex bezeichnet werden muss (Brügelmann, 2014). Der Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz sieht nun vor, dass es in Zukunft keinen horizontalen Ausgleich mehr geben wird, also keine Verrechnung zwischen den Bundesländern. Vielmehr wird die vertikale Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern gestärkt. Dabei soll insbesondere die Verteilung der Umsatzsteuer umgestellt werden. Statt des bisherigen Umsatzsteuervorwegausgleichs wird die Umsatzsteuer insgesamt so verteilt, dass Finanzkraftunterschiede zwischen den Bundeslän-

dern direkt ausgeglichen werden. Grundsätzlich wird die auf die Bundesländer entfallende Umsatzsteuer nach Einwohnern verteilt. Die Differenz einer Verteilung der Umsatzsteuer nach Einwohnern und der tatsächlichen Verteilung der Umsatzsteuer stellt damit den Finanzausgleich dar.

Im Wesentlichen würden die bisherigen Anpassungsmechanismen zur Bestimmung der Finanzkraft dabei beibehalten werden. Die Stadtstaaten würden weiterhin von der Einwohnerveredlung mit dem Faktor 1,35 profitieren, auch die ostdeutschen Länder Mecklenburg-Vorpommern (1,05), Brandenburg (1,03) und Sachsen-Anhalt (1,02) würden die aus technischer Sicht leicht höhere Wertigkeit ihrer Einwohner manifestieren. Die Kommunalsteuern sollen künftig zu 75 Prozent statt zu 64 Prozent einbezogen werden. Dadurch würden Bundesländer mit finanziell stark ausgestatteten Städten und Gemeinden weniger Steuermittel erhalten, da ihre Finanzkraft insgesamt als stärker ausgewiesen würde.

Der Satz sowohl zur Auffüllung als auch zur Abschöpfung der Finanzkraft würde einheitlich auf 63 Prozent gesetzt werden. Damit würde das bisherige Stufensystem von 44, 70 und 75 Prozent durch einen linearen Satz ersetzt werden.

Die Bundesergänzungszuweisungen für die auch nach Verteilung der Umsatzsteuer immer noch relativ finanzschwachen Bundesländer würden erhalten bleiben, wobei der Auffüllfaktor bis zu einer Finanzkraft von 99,75 Prozent des Durchschnitts 80 Prozent betragen soll.

Insgesamt fordern die Bundesländer bezogen auf das Jahr 2019 damit 9,65 Milliarden Euro mehr für sich – der Betrag liegt damit rund 1,15 Milliarden über dem Angebot des Bundes. Allerdings beruhten die Berechnungen des Bundes auf den Werten für 2014, so dass Steuermehreinnahmen bis 2019 hierbei noch nicht berücksichtigt sind.

Neben einem höheren Anteil an der Umsatzsteuer in Höhe von rund 4 Milliarden Euro und zusätzlichen verschiedenartigen Bundesergänzungsmitteln (BEZ) in Höhe von 4,5 Milliarden Euro sieht der Vorschlag auch weitere Sanierungshilfen für Bremen und das Saarland in Höhe von 800 Millionen Euro sowie ergänzende Unterstützung für die Gemeinden bei der Verkehrsinfrastruktur (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz – GVFG) in Höhe von 333 Millionen Euro vor (Tabelle 1).

Nach den Wünschen der Ministerpräsidenten soll dieses Modell zwar unbegrenzt gelten, allerdings besteht nach zehn Jahren für die Länder die Möglichkeit die Vereinbarung aufzukündigen.

Tabelle 1: Bestandteile der zusätzlichen Mittel für die Länder
in Millionen Euro

Umsatzsteuer	4.020
BEZ	4.501
Sanierungshilfen	800
GVFG-Bundesprogramm	333
Summe	9.654

Quelle: Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz, Dezember 2015

Die zusätzlichen Bundesmittel verteilen sich nach den Plänen so auf die einzelnen Bundesländer, dass sich jedes einzelne besser stellen würde als im Status quo. Absolut gesehen gewinnen die westdeutschen Flächenländer Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg am stärksten. Pro Einwohner betrachtet ergibt sich ein anderes Bild: Neben den ostdeutschen Ländern zählen vor allem Bremen und das Saarland aufgrund der Sanierungshilfen zu den Gewinnern (Tabelle 2).

Tabelle 2: Verteilung der zusätzlichen Mittel nach Bundesländern
insgesamt in Millionen Euro und je Einwohner in Euro

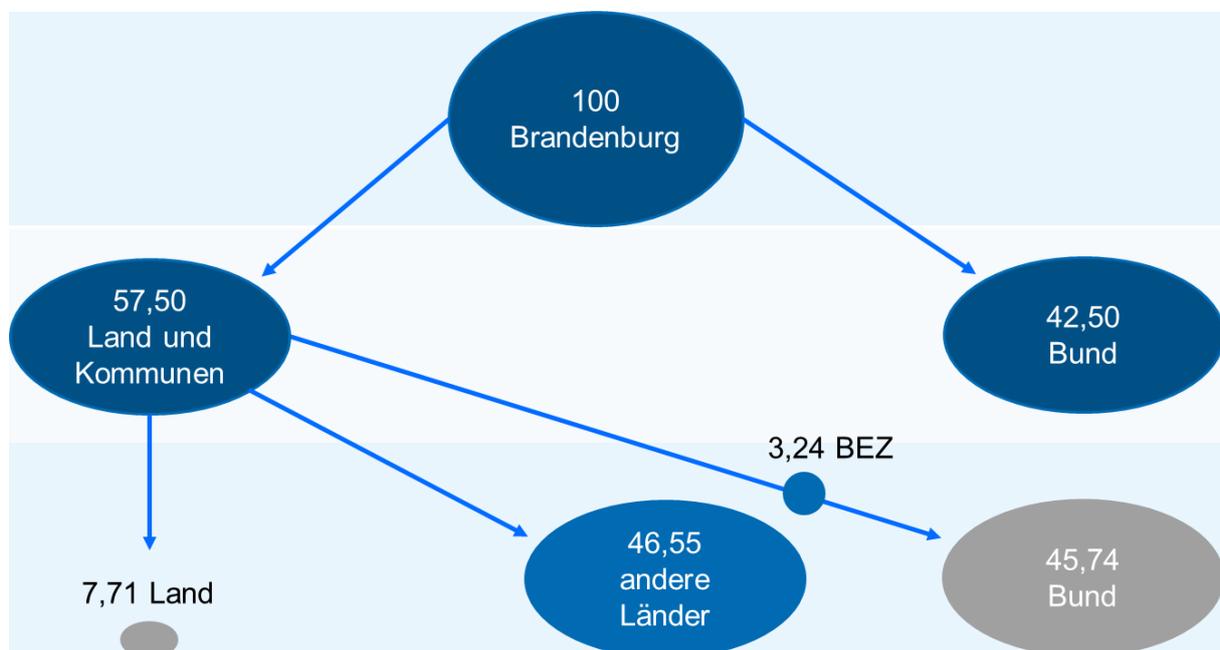
Bundesland	insgesamt	je Einwohner
Baden-Württemberg	944	88
Bayern	1.326	105
Brandenburg	298	122
Hessen	577	95
Mecklenburg-Vorpommern	358	224
Niedersachsen	672	86
Nordrhein-Westfalen	1.534	87
Rheinland-Pfalz	377	94
Saarland	484	489
Sachsen	807	200
Sachsen-Anhalt	449	200
Schleswig-Holstein	256	91
Thüringen	442	205
Berlin	484	141
Bremen	475	722
Hamburg	172	98

Quelle: Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz, Dezember 2015

3. Ökonomische Bewertung des Vorschlags

Ein zentraler Kritikpunkt am bisherigen System ist die mangelhafte Anreizsetzung für die Landesregierungen, ihre Haushalte zu sanieren. Am Beispiel von Brandenburg lässt sich zeigen, dass nur ein sehr kleiner Teil zusätzlicher Steuereinnahmen im Landeshaushalt verbleibt. Von 100 Euro mehr Lohnsteuer gehen 57,50 Euro an Land und Kommunen (Abbildung 1). Im Gegenzug erhält das Land aufgrund der gestiegenen Finanzkraft nun um fast 50 Euro verringerte Transfers. So verbleiben dem Land derzeit von den ursprünglich 57,50 Euro lediglich knapp 8 Euro oder umgerechnet gut 13 Prozent (Hentze, 2015, 8 f.).

Abbildung 1: Grenzbelastung am Beispiel Brandenburg im Status quo
von 100 Euro Lohnsteuer mehr...



Quelle: IW Köln

Für die anderen Bundesländer – vor allem für die Empfänger – ergibt sich ein ähnliches Bild. Dieses Manko wird durch den vorliegenden Vorschlag nur graduell gelindert (Abbildung 2). Aufgrund der Einführung eines linearen Tarifs von 63 Prozent anstelle des Stufentarifs mit 44, 70 und 75 Prozent, der damit weitgehend unterhalb der jetzigen Tarifstufen liegt, verbessern sich die Anreizmechanismen insgesamt nur leicht. So darf das Land Brandenburg nach dem Vorschlag 16 Prozent oder umgerechnet gut 9 Euro von 100 Euro mehr Lohnsteuer netto behalten.

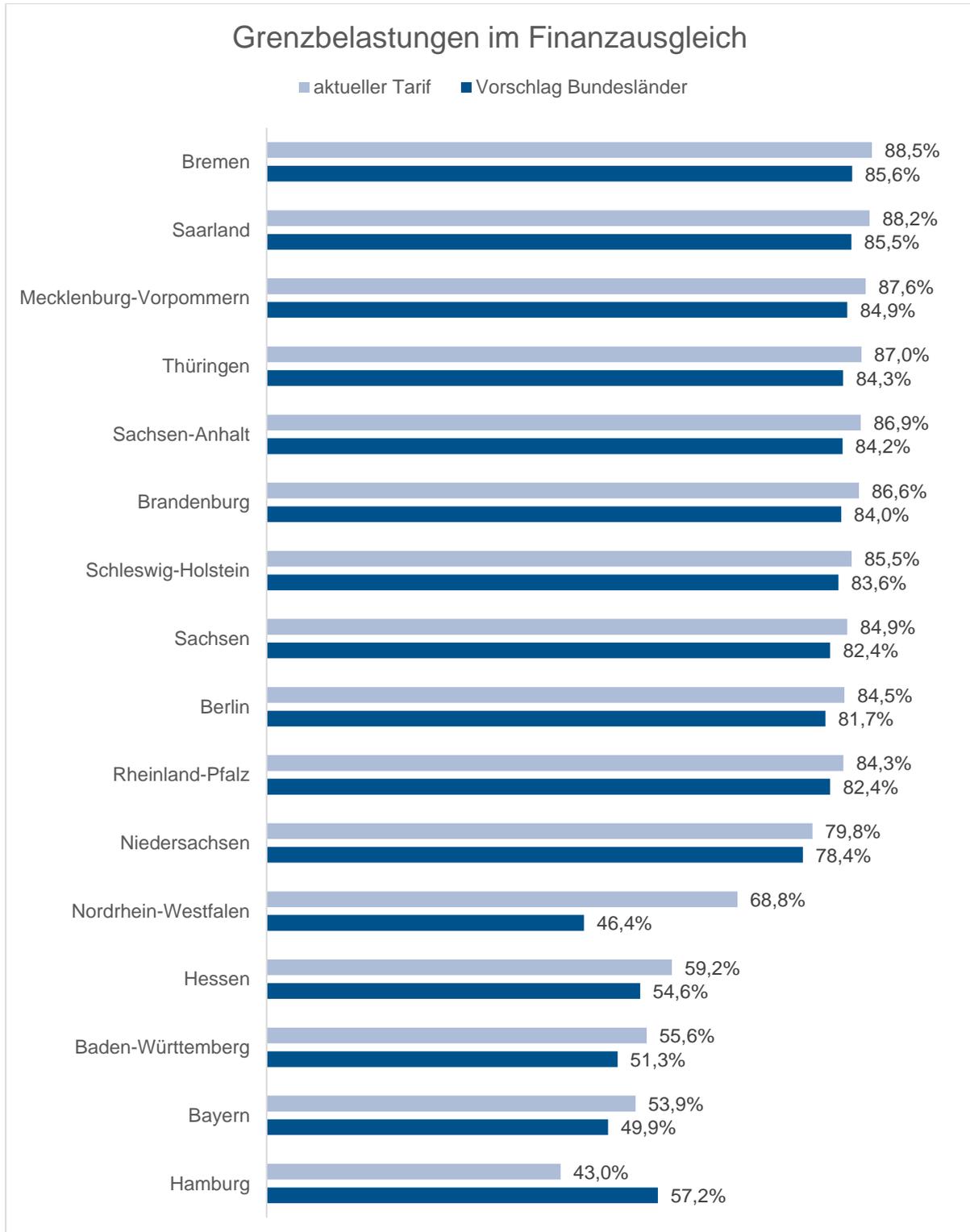
Für die Geberländer – Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Hamburg – fällt der positive Effekt dabei stärker aus als für die Empfängerländer, da letztere zusätzlich Bundesergänzungszuweisungen erhalten, bei denen der Auf-

füllfaktor von 77,5 Prozent auf 80 Prozent angehoben werden soll. Ausnahme ist der Stadtstaat Hamburg, der bisher von der geringsten Tarifstufe profitiert hat (44 Prozent).

Zwar ist die leicht größere Absenkung der Grenzbelastungen für die Geberländer grundsätzlich positiv zu bewerten, in Kombination mit den unverändert sehr hohen Grenzbelastungen der Empfängerländer erhöht dies allerdings die Wahrscheinlichkeit eines stärkeren Auseinanderdriftens von finanzstarken und finanzschwachen Bundesländern.

Insgesamt ergibt sich damit insbesondere für die Empfängerländer aus ökonomischer Sicht keine spürbare Verbesserung der Anreizstruktur für eine Konsolidierung der Länderhaushalte.

**Abbildung 2: Vergleich der Grenzbelastungen der Bundesländer
in Prozent**



Quelle: IW Köln

4. Fazit

Der Solidarpakt II und damit die Regelungen des bestehenden Länderfinanzausgleichs laufen 2019 aus, und bis dahin stehen noch mehrere Wahlen an. Daher ist es ein positives Zeichen, dass endlich Bewegung in die zähen Verhandlungen zwischen den Ebenen des Föderalsystems auf der Suche nach einer Neuregelung kommt. In der Sache geht es zwischen Bund und Ländern um rund 1,15 Milliarden Euro, die der Bund mehr an die Länder zahlen soll, als er ursprünglich angeboten hatte.

Jenseits eines möglichen Kompromisses auf dem Weg zu einem Gesetzentwurf lässt der Vorschlag der 16 Regierungschefs zur Reform des Länderfinanzausgleichs, der auf die unionsgeführten Bundesländer zurückgeht, leider aus ökonomischer Sicht wichtige Gesichtspunkte außer Acht. Wesentliche Unzulänglichkeiten der Systematik werden in dem Vorschlag überdeckt.

Zwar wird das Verrechnungssystem ein wenig verständlicher, da der Umsatzsteuervorwegausgleich entfällt. Doch Transparenz und Eigenverantwortung werden aufgrund der fortgeführten Komplexität und dem Nebeneinander von Umsatzsteuerverteilung und verschiedenen Ergänzungsmitteln nicht erreicht. Es wird nicht sofort ersichtlich, welche Bundesländer Geber- oder Nehmerländer sind. Der Vorschlag sieht vor, dass in Zukunft kein Bundesland aus seinem Haushalt mehr Geld an ein anderes überweisen müsste. Dass der damit einhergehende Wegfall des horizontalen Finanzausgleichs seitens der Politik als Fortschritt gelobt wird, unterstreicht die Reformunwilligkeit und die fehlende Bereitschaft der Bundesländer, in der Steuerpolitik autonomer und eigenverantwortlicher zu werden. Statt Möglichkeiten zur individuellen Anpassung von Steuersätzen in das System aufzunehmen, wird das wenig transparente Transfersystem ausgebaut, ohne dabei Geber- und Nehmerländer klar zu identifizieren.

Konkret würden die Geberländer Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Hamburg bei der Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern entsprechend weniger erhalten, als ihnen ohne Länderfinanzausgleich zustünde. In der Summe macht es keinen Unterschied, ob die Geberländer weniger Umsatzsteuer in ihren Haushalten verbuchen können oder – wie bisher – nach Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern Transfers an die finanzschwächeren Länder leisten. Im ersteren Fall werden die Solidarbeiträge der einzelnen Länder allerdings verschleiert.

Politökonomisch setzt die Systematik insbesondere für die Empfängerländer keine Anreize, ihre Haushalte in den Griff zu bekommen. Denn an den hohen Grenzbelastungen verändert der Vorschlag wenig. In Zukunft dürften die Empfängerländer bei

zusätzlichen Lohnsteuereinnahmen, die zum Beispiel durch eine attraktive Ansiedlungspolitik entstehen, 15 bis 20 Prozent behalten, der Rest würde mit wegfallenden Hilfszahlungen verrechnet. Aus ökonomischer Sicht wäre eine verbesserte Anreizstruktur daher sehr zu empfehlen.

Diese müsste mit mehr Spielraum für die Länder in der Steuerpolitik einhergehen, damit die Wähler ihre Landesregierung am eigenen Handeln messen können. So sollten die Bundesländer über einzelne Steuern selbst bestimmen dürfen. Dies kann zum Beispiel durch Zu- und Abschläge bei der Lohn- und Einkommensteuer zum Ausdruck kommen (Wissenschaftlicher Beirat, 2015).

Noch liegt es am Bund auf einer Reform zu bestehen, die nicht nur den Ländern mehr Geld in die Kasse spült, sondern auch aus ökonomischer Sicht gewinnbringend ist, und damit die bestehenden Fehlanreize ausmerzt.

Literatur

Brügelmann, Ralph, 2014, Föderalismusreform: Die Unzulänglichkeiten des Finanzausgleichs unter den Ländern, iw policy paper 16/2014, Köln

Hentze, Tobias, 2015, Länderfinanzausgleich: Eine Bewertung aktueller Vorschläge zur Neuordnung der Bund-Länder-Finzen; iw policy paper 29/2015, Köln

Wissenschaftlicher Beirat, 2015, Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, 01/2015