Institut Arbeit und Wirtschaft
Universität/ Arbeitnehmerkammer Bremen

Argumente und Optionen für eine Finanzausgleichsreform aus wissenschaftlicher Sicht

Informations- und Diskussionsveranstaltung
DGB Bundesvorstand

Berlin, 17. November 2015

Prof. Dr. André W. Heinemann

Universität Bremen

Gliederung

1. Argumente für eine Reform
2. Optionen
3. Zusammenfassung und Ausblick

1. **Argumente für eine Reform**

2. Optionen

3. Zusammenfassung und Ausblick

Argumente für eine Finanzausgleichsreform

- Hohe fiskalische Abhängigkeiten der öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden untereinander.
  - Schicksalsgemeinschaft in guten wie in schlechten Zeiten.
  - Länder überwiegend „fiskalische Bittsteller“ beim Bund und angewiesen auf Entgegenkommen des Bundes.

- Kaum Gestaltungsfähigkeit der Länder zur eigenständigen Haushaltssteuerung und für eine bürger- und unternehmensorientierte regionale Haushalts- und Finanzpolitik.

- Bürokratiekosten aufgrund im Prinzip überflüssiger Steuerzuordnungsmechanismen (z.B. Steuerzerlegungsregeln).

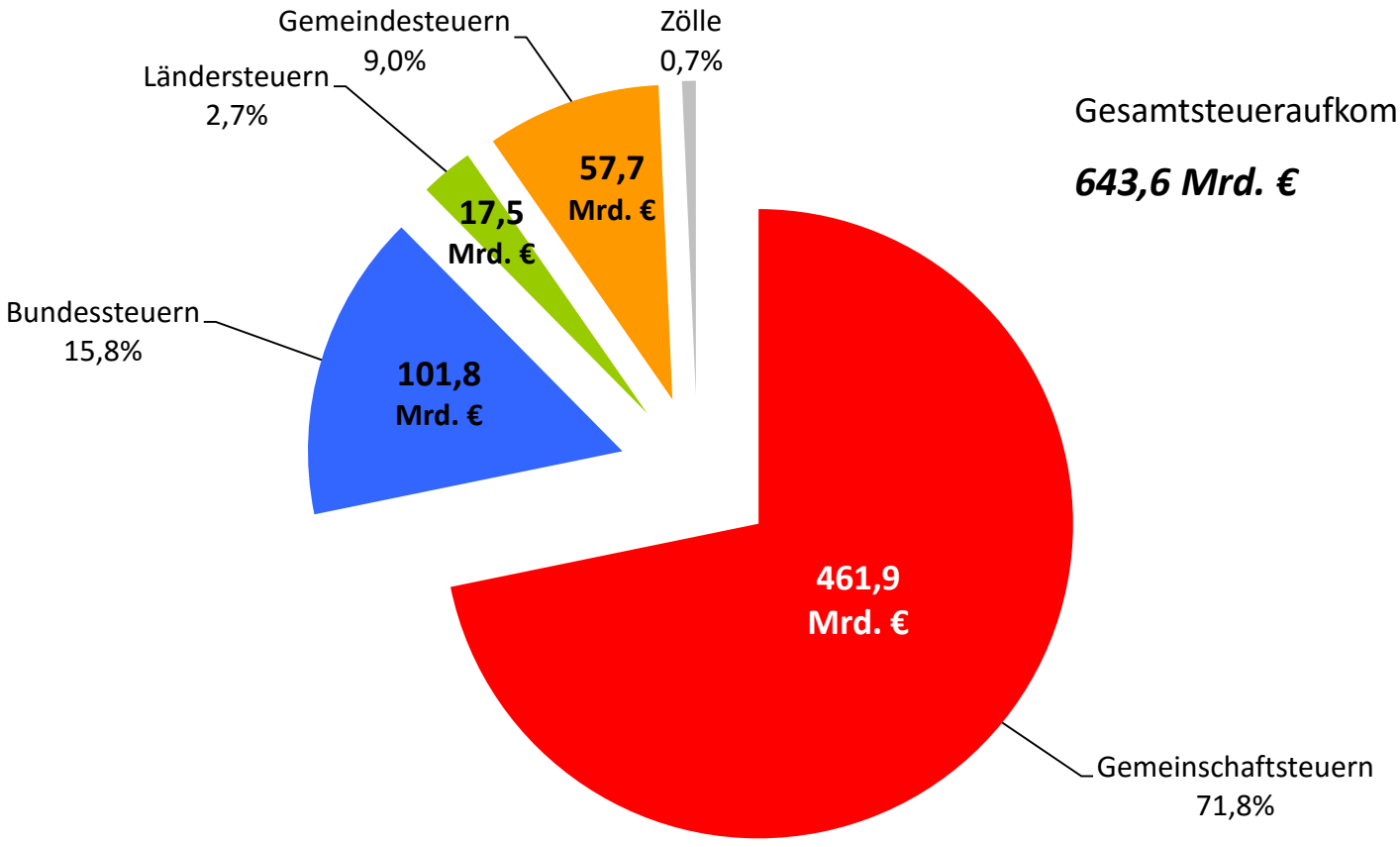
- Systemungerechtigkeiten (z.B. fiskalische Rückflüsse).

- Permanente föderale Streitigkeiten insbesondere zum horizontalen Länderfinanzausgleich.

- Last, but not least: Befristungen zahlreicher Finanzverteilungs- und Finanzausgleichsregeln.

Trennsteuern und Gemeinschaftsteuern in Deutschland - 2014

Anteile in %



Gesamtsteueraufkommen 2014:

643,6 Mrd. €

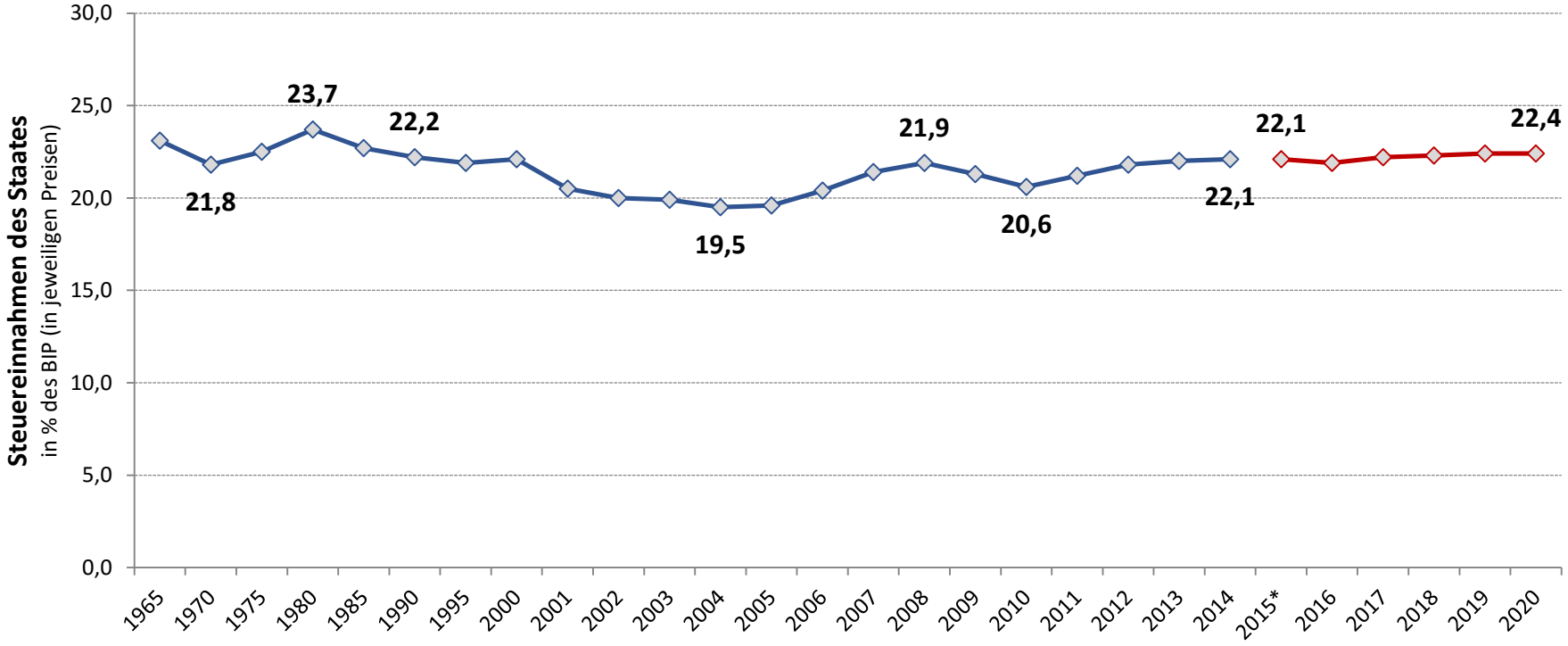
Institut Arbeit und Wirtschaft
Universität/ Arbeitnehmerkammer Bremen

Vertikale Zuordnung der Steuereinnahmen in Deutschland

	IST	IST	IST	Schätzung					
in Mrd. €	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
BIP (in jeweiligen Preisen)	2.749,9	2.820,8	2.915,7	3.033	3.136	3.239	3.340	3.443	3.550
Veränderung gegenüber VJ in %	**+ 1,9**	**+ 2,4**	**+ 3,4**	**+ 4,0**	**+ 3,4**	**+ 3,3**	**+ 3,1**	**+ 3,1**	**+ 3,1**
Bundesebene	256,3	259,8	270,7	281,4	288,1	299,3	312,3	324,0	334,8
Veränderung gegenüber VJ in %	**+ 3,1**	**+ 1,1**	**+ 4,2**	**+ 3,9**	**+ 2,4**	**+ 3,9**	**+ 4,4**	**+ 3,7**	**+ 3,3**
Länderebene	236,3	244,2	254,3	267,7	275,3	284,8	295,4	304,1	314,9
Veränderung gegenüber VJ in %	**+ 5,4**	**+ 3,3**	**+ 4,1**	**+ 5,3**	**+ 2,9**	**+ 3,5**	**+ 3,7**	**+ 2,9**	**+ 3,5**
Gemeindeebene	81,0	84,5	87,6	91,9	92,9	99,9	101,7	105,2	109,0
Veränderung gegenüber VJ in %	**+ 5.8**	**+ 4.3**	**+ 3.6**	**+ 4.9**	**+ 1,1**	**+ 7,5**	**+ 1,9**	**+ 3,4**	**+ 3,6**
EU	26,3	31,1	31,0	30,7	30,0	33,7	35,1	36,2	37,0
Veränderung gegenüber VJ in %	**+ 7,6**	**+ 18,2**	**- 0,4**	**- 0,9**	**- 2,4**	**+ 12,4**	**+ 4,2**	**+ 3,1**	**+ 2,1**
Gesamtsteuereinnahmen	600,1	619,7	643,6	671,7	696,2	717,6	744,6	769,5	795,6
Veränderung gegenüber VJ in %	**+ 4,7**	**+ 3,3**	**+ 3,9**	**+ 4,4**	**+ 2,2**	**+ 4,6**	**+ 3,8**	**+ 3,3**	**+ 3,4**
Bund (Anteil in %)	**42,7**	**41,9**	**42,1**	**41,9**	**42,0**	**41,7**	**41,9**	**42,1**	**42,1**
Länder + Gemeinden (Anteil in %)	**52,9**	**53,0**	**53,1**	**53,5**	**53,7**	**53,6**	**53,3**	**53,2**	**53,3**

Quelle: Statistisches Bundesamt (2015), Fachserie 14, Reihe 4; Ergebnisse der 147. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 3. bis 5. November 2015 in Nürnberg; Eigene Darstellung.

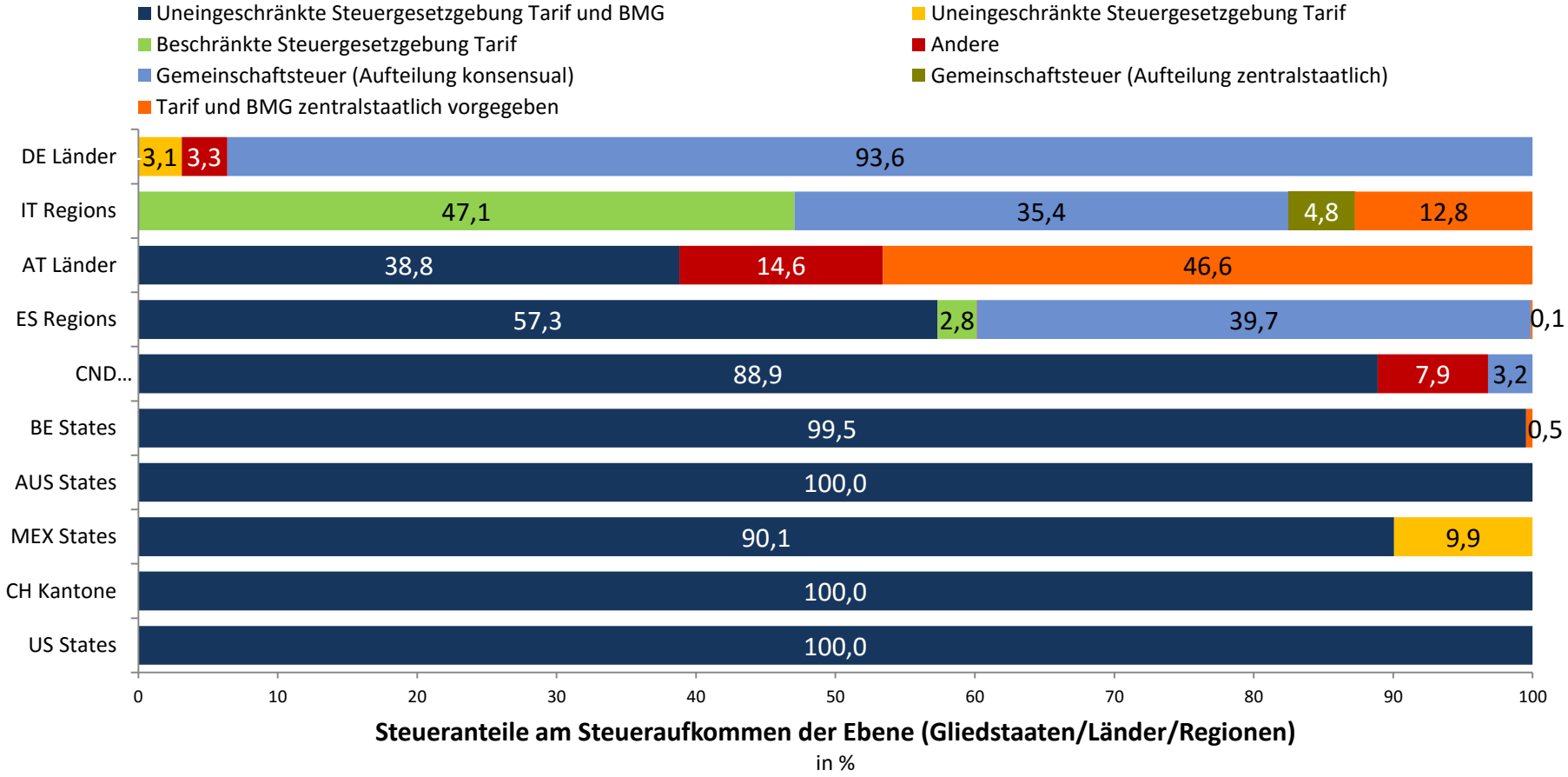
Volkswirtschaftliche Steuerquote[1)] in Deutschland



1) In Abgrenzung der Finanzstatistik; Bis 2011: Rechnungsergebnisse; 2012 bis 2014: teilweise Kassenergebnisse.
* Steuerquote ab 2015: Ergebnisse der Steuerschätzungen November 2015.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2015), *Monatsbericht des BMF*, Oktober 2015, 74; Ergebnis der 147. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 3. bis 5. November 2015 in Nürnberg; Eigene Darstellung.

Einnahmeseitige Dezentralität im internationalen Vergleich - 2011



Quelle: OECD Fiscal Decentralisation Database; Own diagram.

Einnahmeseitige Dezentralitätsgrade für Deutschland

- Dezentralität = autonomer Handlungs- und Entscheidungsspielraum

- Messung der Dezentralität innerhalb eines föderalen Systems anhand von Indikatoren, die auf autonome Handlungs- und Entscheidungsspielräume hindeuten.
  Z.B.: In welchem Umfang können sich untergeordnete Einheiten eigenständig Einnahmen verschaffen, um die Ansprüche der eigenen Bevölkerung zu erfüllen?

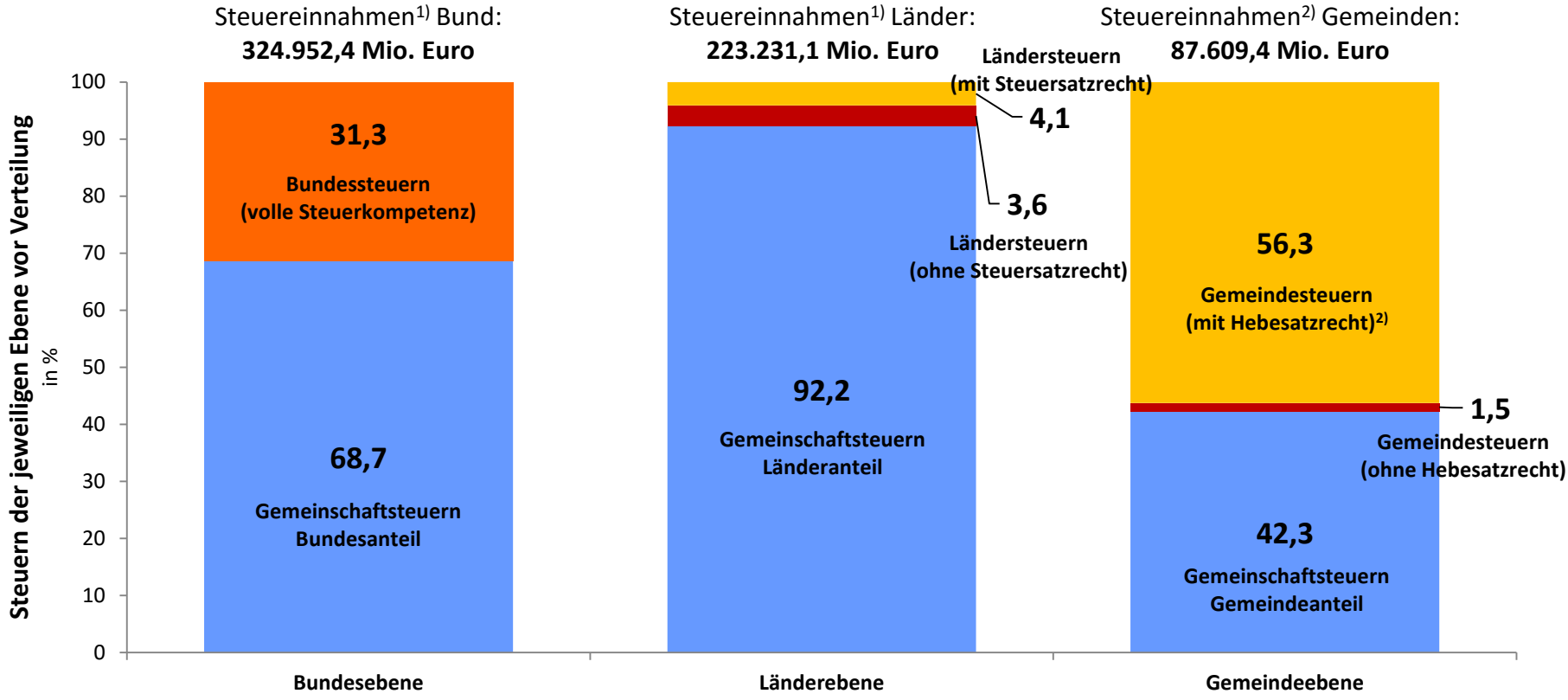
$$DG_1 = \frac{Steuereinnahmen\ Länder+Gemeinden\ nach\ Verteilung}{Gesamtsteuereinnahmen\ (einschl.\ EU)} \qquad D^{2014} = 53{,}1\ \%$$

$$DG_2 = \frac{Steuereinnahmen\ Länder+Gemeinden\ vor\ Verteilung}{Gesamtsteuereinnahmen\ (einschl.\ EU)} \qquad D^{2014} = 48{,}2\ \%$$

$$DG_3 = \frac{autonom\ gestaltbare\ Steuereinnahmen\ Länder+Gemeinden}{Gesamtsteuereinnahmen\ (einschl.\ EU)} \qquad D^{2014} = 10{,}4\ \%$$

$$DG_4 = \frac{autonom\ gestaltbare\ Steuereinnahmen\ der\ Länder}{Gesamtsteuereinnahmen\ (einschl.\ EU)} \qquad D^{2014} = 1{,}5\ \%$$

Steuerautonomie der Ebenen in Deutschland - 2014

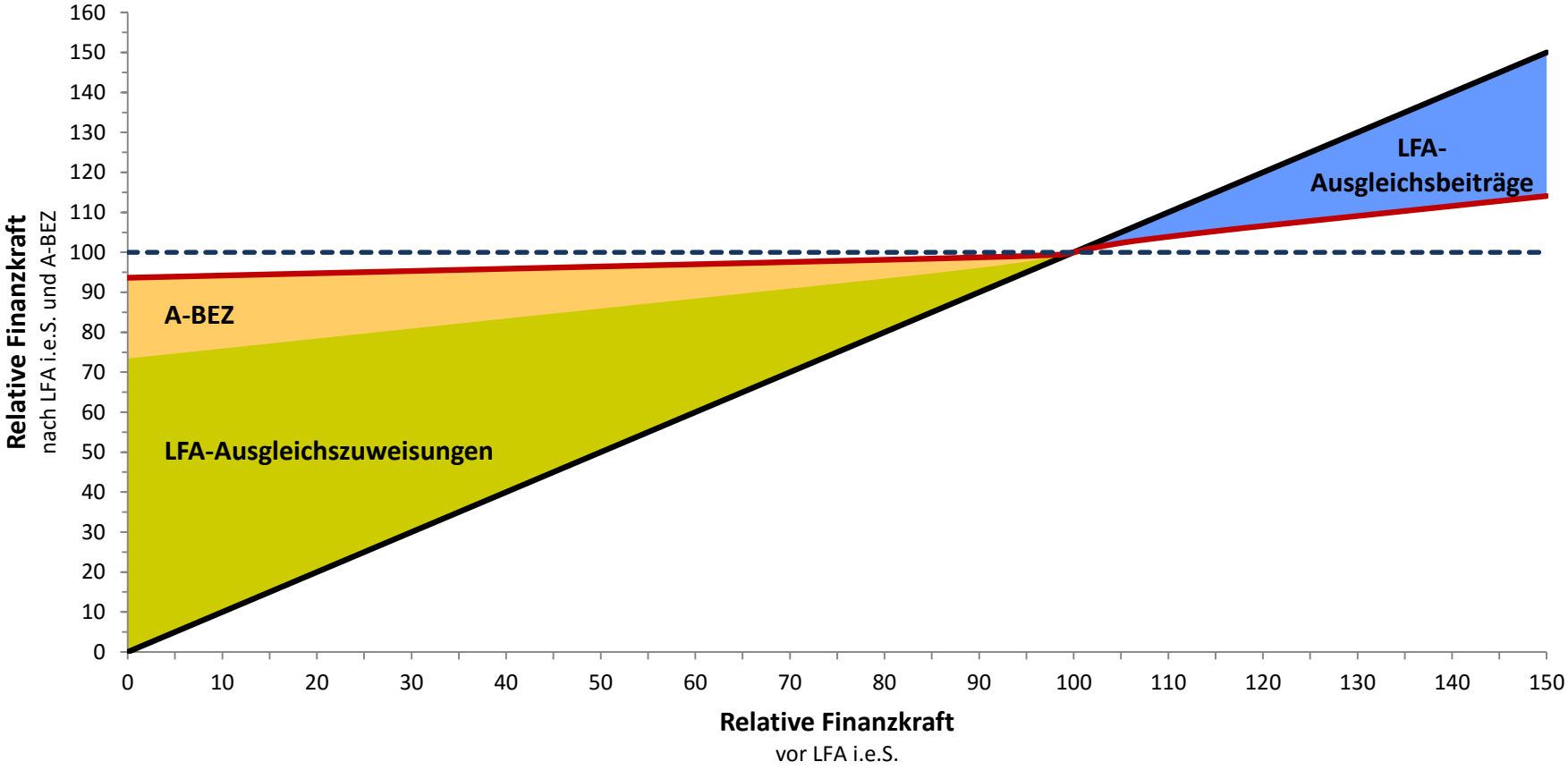


1) Einschließlich Gewerbesteuerumlage (Bund: + 1.603,1 Mio. Euro; Länder: 2.266,4 Mio. Euro) zuzüglich erhöhte Gewerbesteuerumlage an Länder (2.765,9 Mio. Euro).
2) Abzüglich Gewerbesteuerumlage.

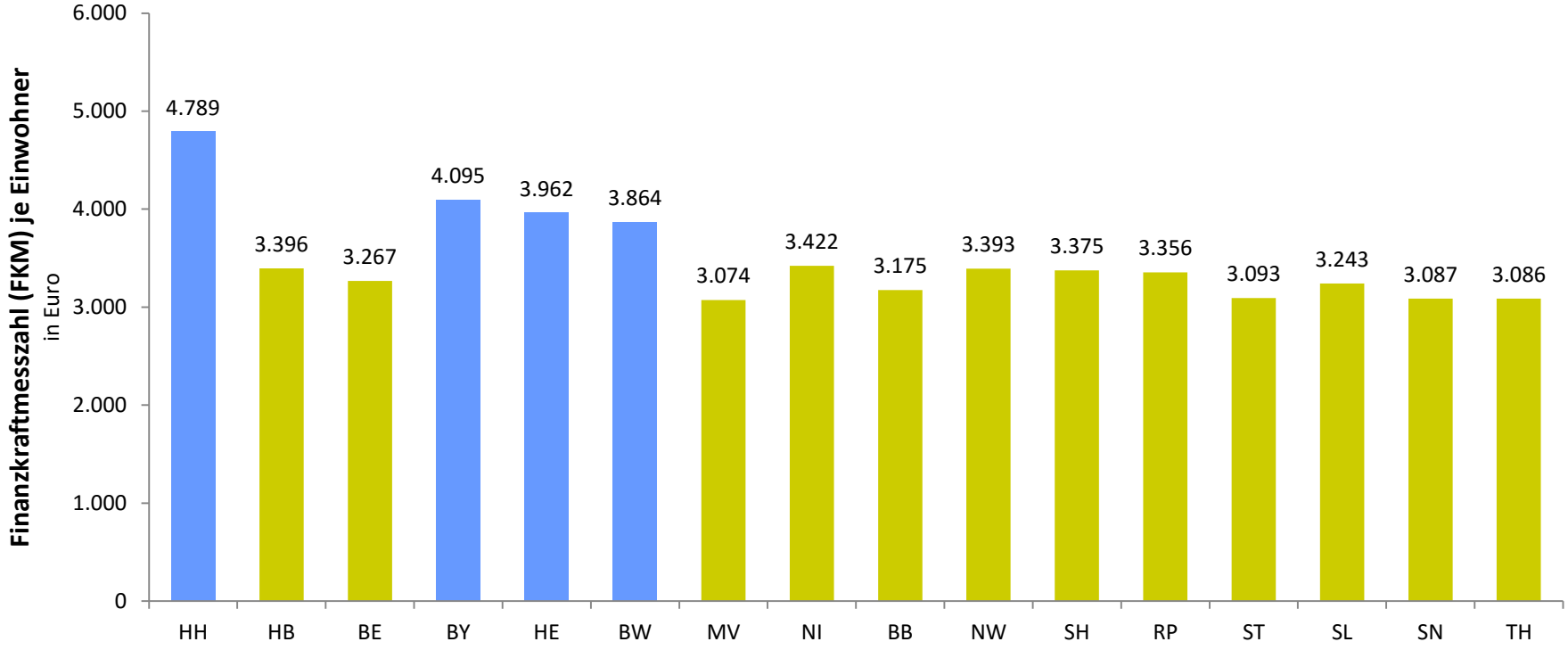
Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 4 (Steuerhaushalt); Schätzergebnisse des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ (147. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 3. bis 5. November 2015 in Nürnberg); Eigene Berechnungen; Eigene Darstellung.

Institut Arbeit und Wirtschaft
Universität/ Arbeitnehmerkammer Bremen

Allgemeine Ausgleichswirkungen durch LFA und A-BEZ



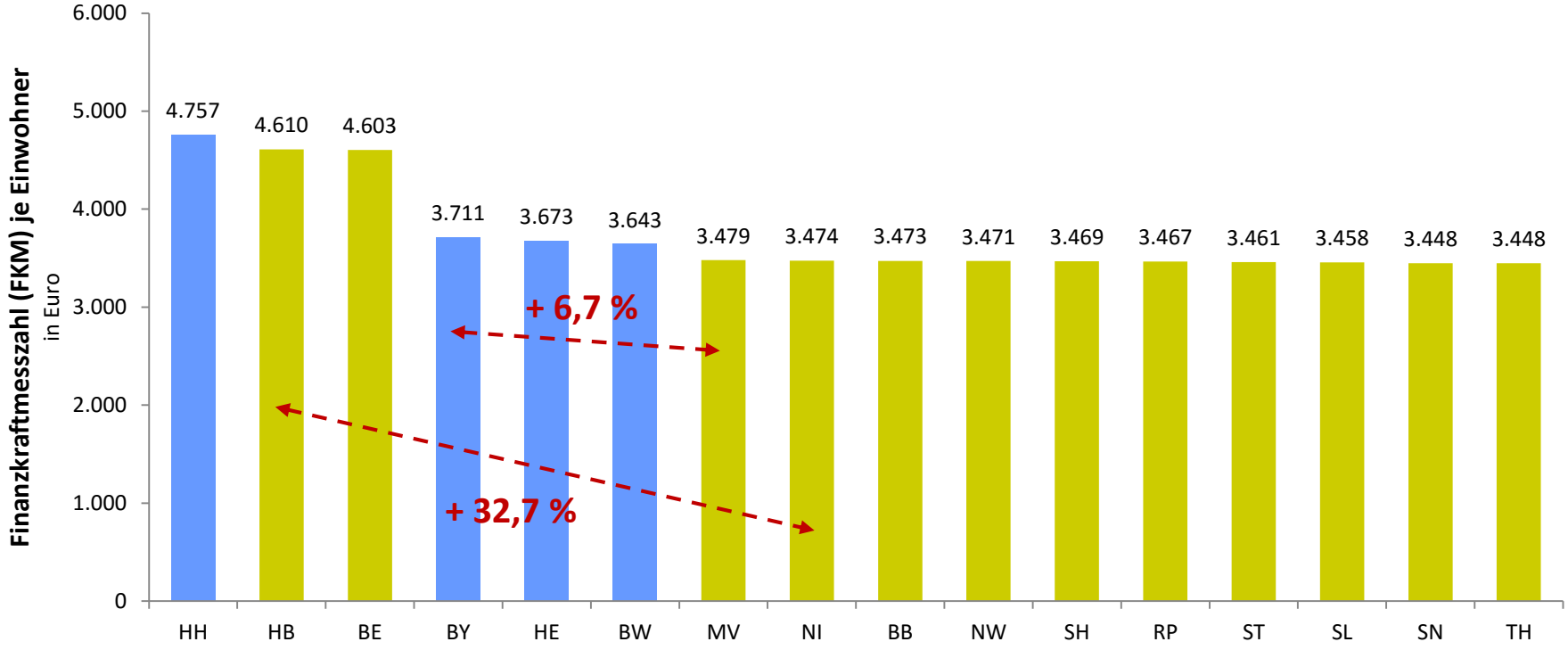
Finanzkraft[1)] der Länder[2)] im Ausgleichsjahr 2014 - vor Länderfinanzausgleich i.e.S.



1) Finanzkraftmesszahl (FKM) je tatsächlichen Einwohner.
2) Länder einschließlich Gemeinden/ Gv.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2015), vorläufige LFA-Abrechnung für das Ausgleichsjahr 2014; Eigene Berechnungen; Eigene Darstellung.

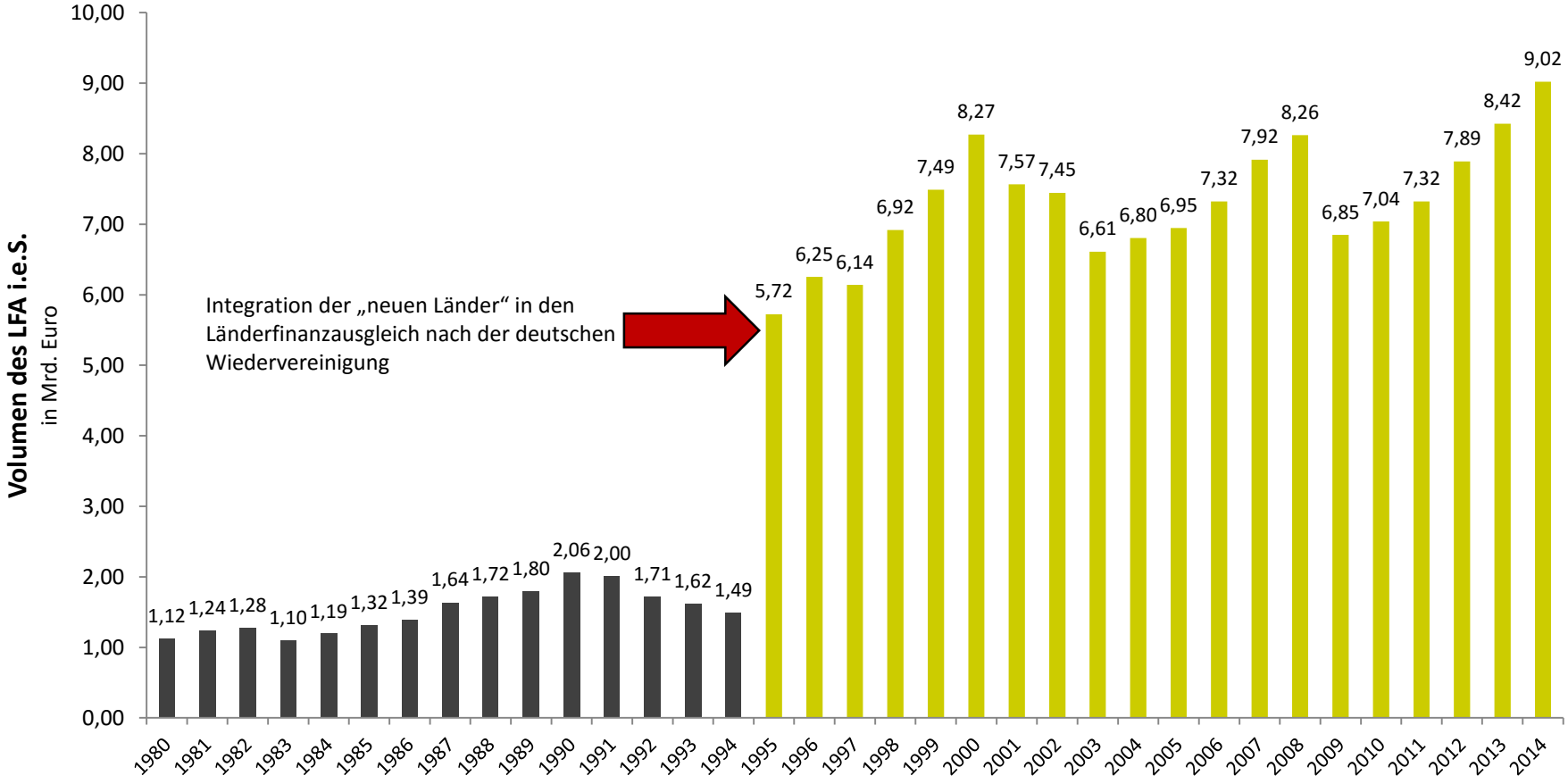
Finanzkraft[1)] der Länder[2)] im Ausgleichsjahr 2014 - nach Länderfinanzausgleich i.e.S. und A-BEZ



1) Finanzkraftmesszahl (FKM) je tatsächlichen Einwohner.
2) Länder einschließlich Gemeinden/ Gv.

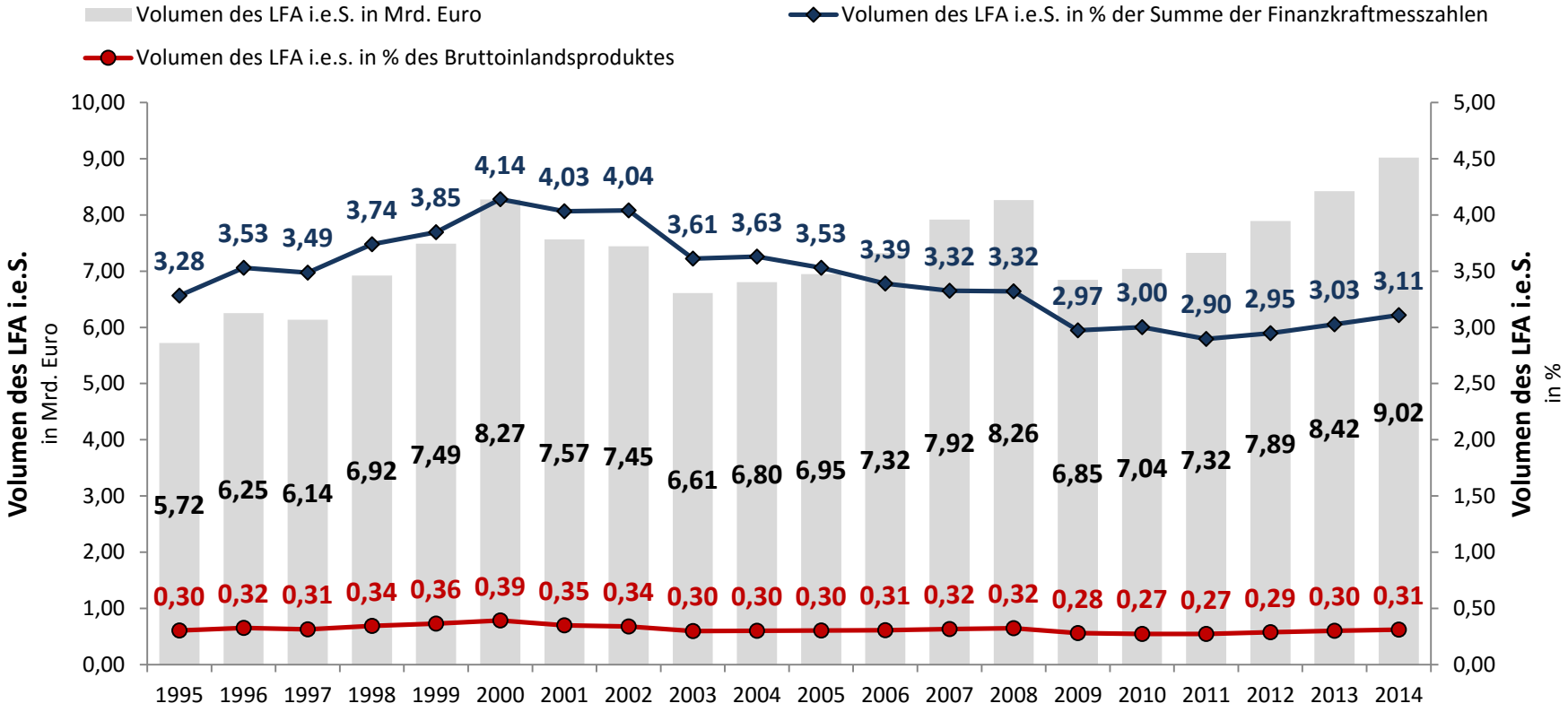
Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2015), vorläufige LFA-Abrechnung für das Ausgleichsjahr 2014; Eigene Berechnungen; Eigene Darstellung.

Der Länderfinanzausgleich i.e.S. zwischen 1980 bis 2014



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, endgültige LFA-Abrechnungen bis 2010, 2012 und 2013; akt. vorläufige LFA-Abrechnung 2011; vorläufige LFA-Abrechnung 2014; Eigene Berechnung; Eigene Darstellung.

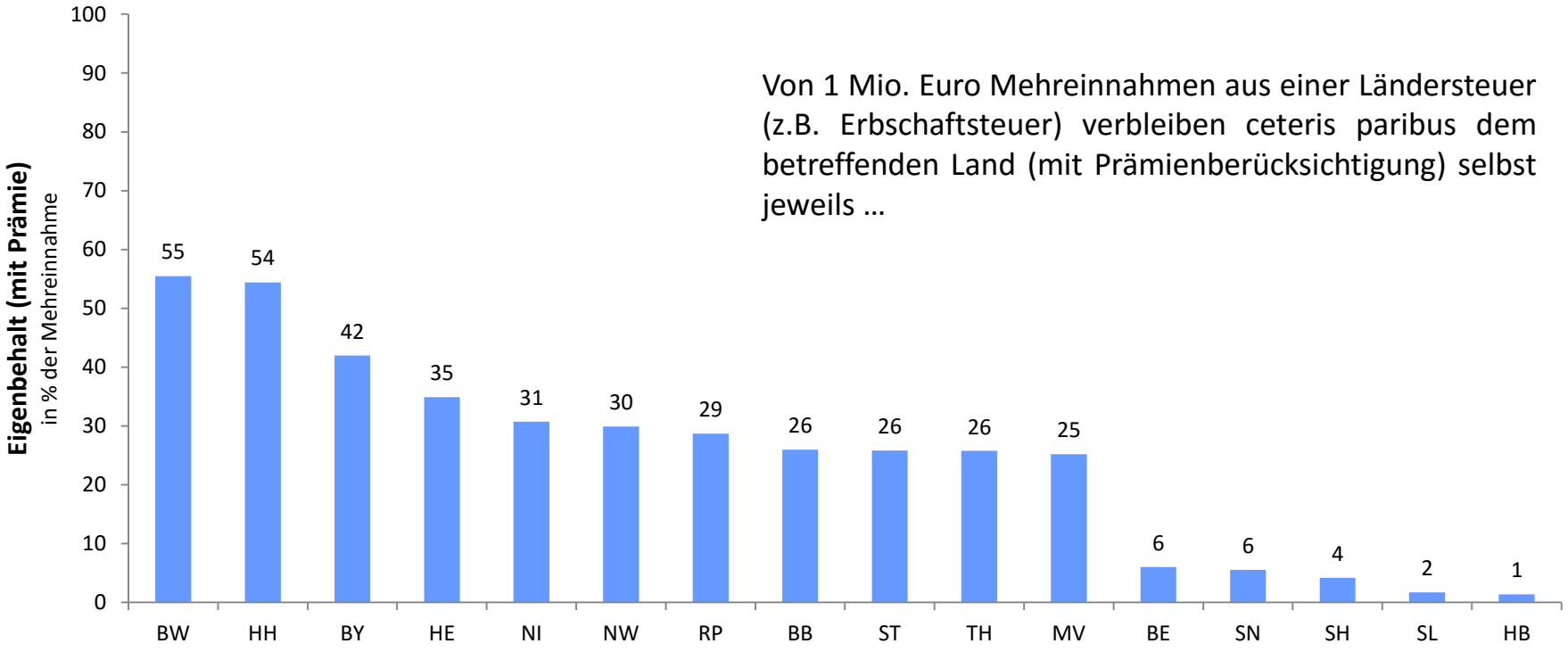
Volumen des Länderfinanzausgleichs i.e.S. – 1995 bis 2014



Finanzkraftmesszahl nach § 6 Abs. 1 FAG i.V.m. §§ 7, 8 FAG.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, endgültige LFA-Abrechnungen bis 2010, 2012 und 2013, akt. vorläufige LFA-Abrechnungen 2011; vorläufige LFA-Abrechnung 2014; Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 1.5 (ESVG 2010; WZ 2008); Eigene Berechnungen; Eigene Darstellung.

Fiskalischer Selbstbehalt[1)] bei Ländersteuern - 2012

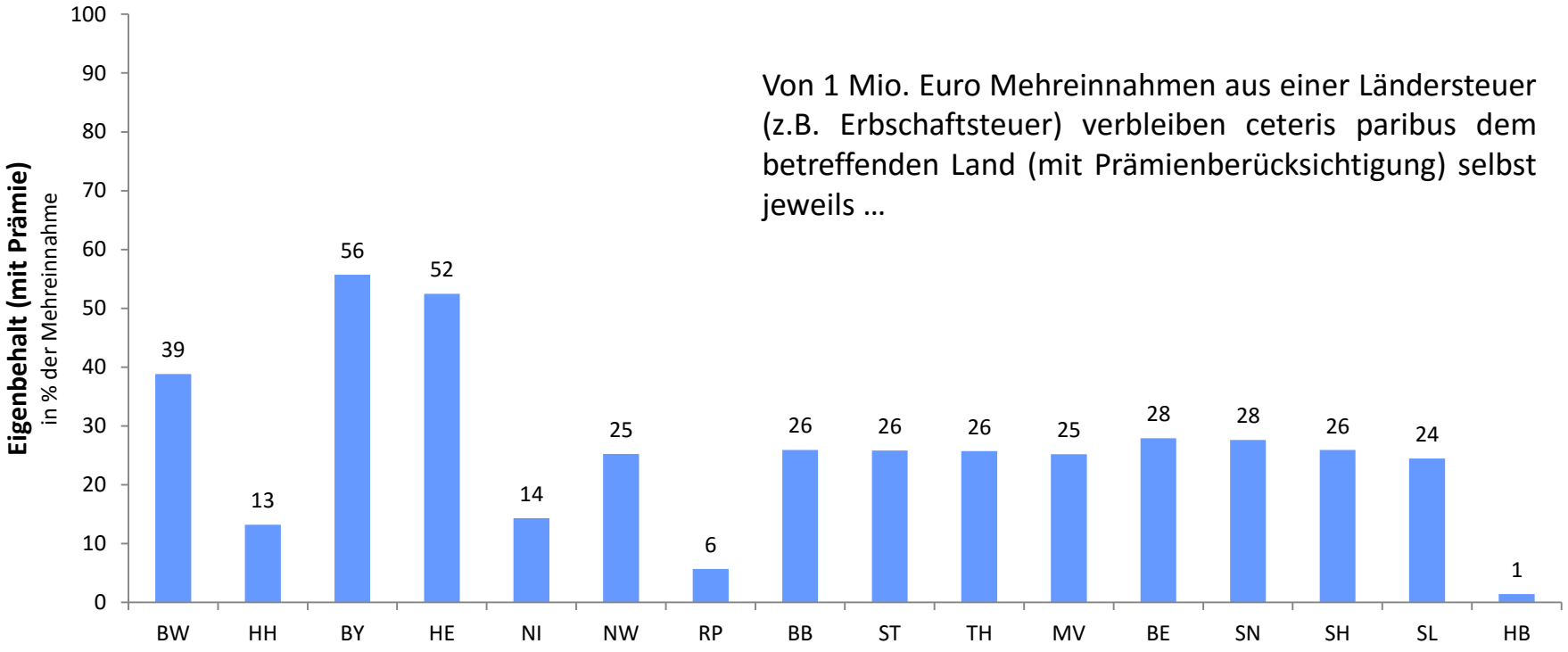


Von 1 Mio. Euro Mehreinnahmen aus einer Ländersteuer (z.B. Erbschaftsteuer) verbleiben ceteris paribus dem betreffenden Land (mit Prämienberücksichtigung) selbst jeweils …

[1)] Basis: LFA-Abrechnung für das Ausgleichsjahr 2012 (BR-Drs. 681/13); Einschließlich Gewährung von Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (A-BEZ).

Quelle: Endgültige LFA-Abrechnung für das Ausgleichsjahr 2012 (BR-Drs. 681/13); Eigene Berechnungen; Eigene Darstellung.

Fiskalischer Selbstbehalt[1)] bei Ländersteuern - 2013

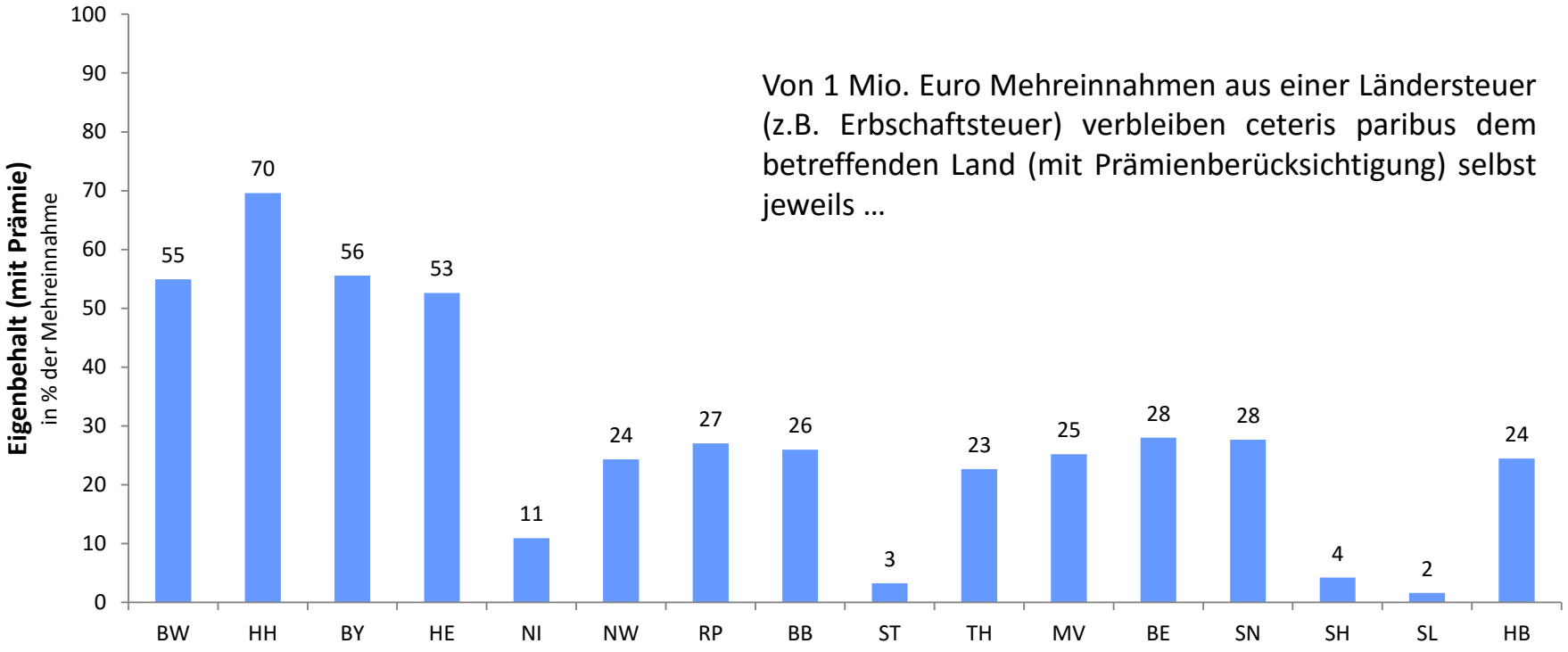


Von 1 Mio. Euro Mehreinnahmen aus einer Ländersteuer (z.B. Erbschaftsteuer) verbleiben ceteris paribus dem betreffenden Land (mit Prämienberücksichtigung) selbst jeweils …

[1)] Basis: LFA-Abrechnung für das Ausgleichsjahr 2013 (BR-Drs. 425/14); Einschließlich Gewährung von Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (A-BEZ).

Quelle: Endgültige LFA-Abrechnung für das Ausgleichsjahr 2013 (BR-Drs. 425/14); Eigene Berechnungen; Eigene Darstellung.

Fiskalischer Selbstbehalt[1)] bei Ländersteuern - 2014



Von 1 Mio. Euro Mehreinnahmen aus einer Ländersteuer (z.B. Erbschaftsteuer) verbleiben ceteris paribus dem betreffenden Land (mit Prämienberücksichtigung) selbst jeweils …

[1)] Basis: LFA-Abrechnung für das Ausgleichsjahr 2013 (BR-Drs. 425/14); Einschließlich Gewährung von Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (A-BEZ).

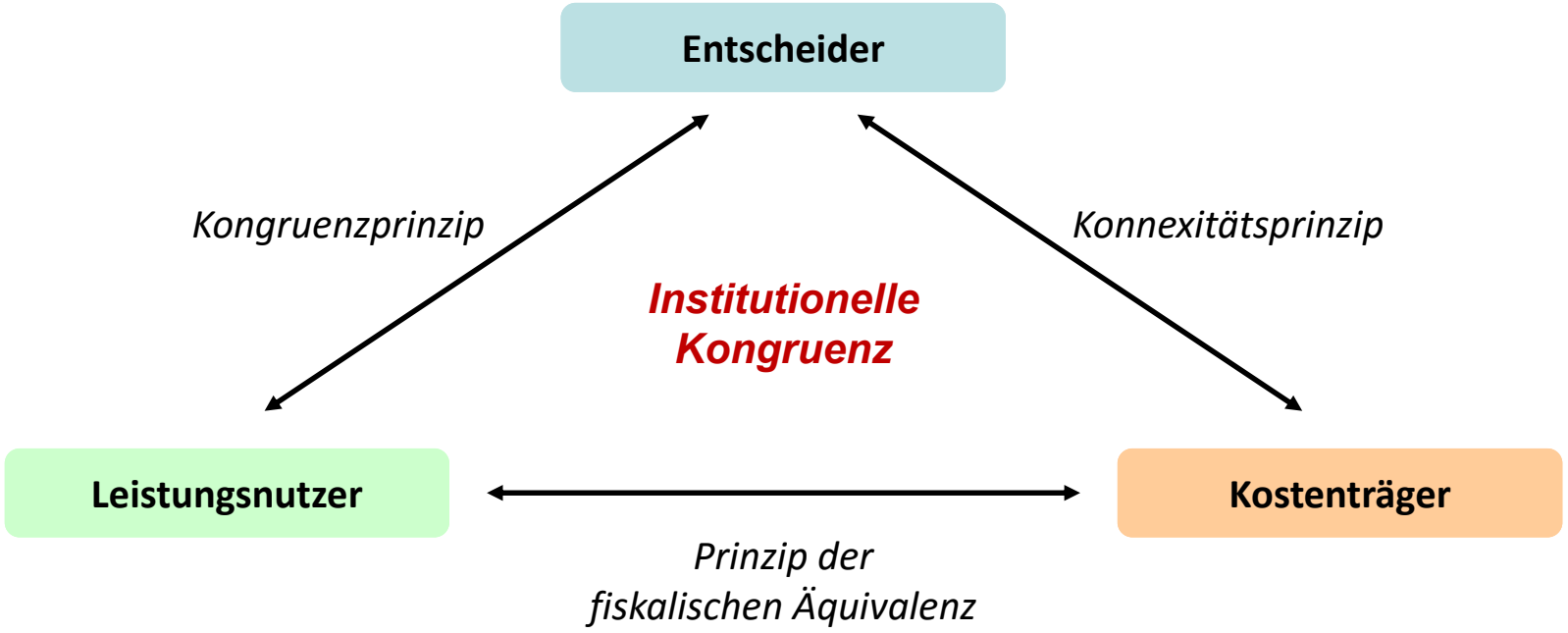
Quelle: Vorläufige LFA-Abrechnung für das Ausgleichsjahr 2014; Eigene Berechnungen; Eigene Darstellung.

1. Argumente für eine Reform

2. **Optionen**

3. Zusammenfassung und Ausblick

Institutionelle Kongruenz



Einnahmeseitige Gestaltungsmöglichkeiten stärken

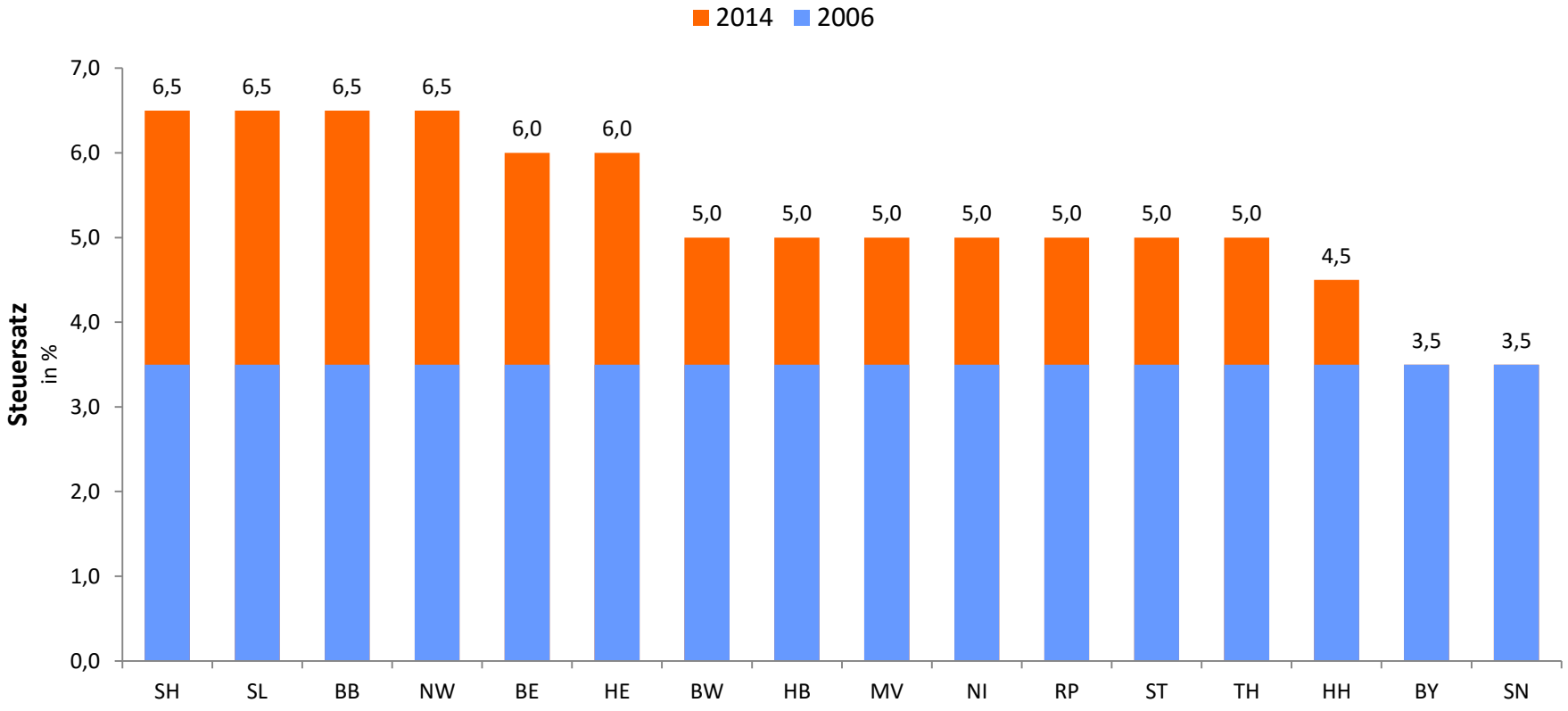
- Ein allgemeines und grundsätzliches „race-to-the-bottom“ (ein Wettlauf nach unten) ist international insgesamt nicht zu beobachten. Auch in Deutschland (z.B. Gewerbesteuer) kein Wettlauf nach unten.

- Eine politische Abwägung zwischen (zusätzlichen) staatlichen Leistungen und der Finanzierungsbelastung bei den Bürgerinnen und Bürgern muss in einem staatlichen demokratischen Gemeinwesen möglich sei.

- In den vergangenen Jahren kam es nur im dezentralen Bereich der Steuerpolitik in Deutschland (Gewerbesteuer, Grundsteuer, Grunderwerbsteuer) zu Steuererhöhungen. Bundesstaatliche Steuerpolitik ist durch große Streitanfälligkeit bis hin zur Politikblockade geprägt.

➢ Re-Föderalisierung bei der Grundsteuer eine, auch vor dem Hintergrund des zu erwartenden negativen Urteils des BVerfG, machbare Alternative, um
  - Reformblockaden bei der notwendigen Grundsteuerreform aufzulösen (Ideenwettbewerb)
  - Gestaltungsspielräume der Länder zu erhöhen

„Steuerwettbewerb“ auf der Ebene der Länder – „Race-to-the-top“ bei der Grunderwerbsteuer



Quelle: Eigene Darstellung.

Schwerpunktverlagerung zwischen horizontalen und vertikalen Ausgleichsinstrumenten

„Auch wenn das Grundgesetz in Art. 107 Abs. 2 Satz 3 davon spricht, daß das Finanzausgleichsgesetz Ergänzungszuweisungen des Bundes gewähren *kann*, verfügt der Bundesgesetzgeber insoweit nicht über ein unbegrenztes Ermessen. Sein Entscheidungsspielraum hängt wesentlich davon ab, wie weit die Finanzausstattung der leistungsschwachen Länder im horizontalen Finanzausgleich an den Länderdurchschnitt herangeführt wird. Je niedriger hier die Grenze der Angleichung gezogen wird, um so mehr wird eine ergänzende Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs durch die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen praktisch zur Pflicht."

Bundesverfassungsgericht (1986), BVerfGE 72, 330 (403).

⇒ Absenkung des Ausgleichsniveaus im horizontalen Länderfinanzausgleich?

Folgen:

⇒ Entlastung von „Geberländern" im horizontalen Länderfinanzausgleich

⇒ Erhöhung des Ausgleichsvolumens der Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen

Gestaltungsoption zur steuerlichen Finanzausstattung der Länder

Zusatzaustattung

im Rahmen der Länderautonomie gestaltbar
(**föderale Vielfalt und Eigenverantwortung**)

- „Echte“ Landessteuern, die nicht dem Gemeinschaft-Steuerpool zugeschlagen werden (z.B. eine „Landes-Grundsteuer“)
- Bundesstaatliche Begrenzung (Bandbreite)

Garantierte Mindestausstattung

durch Finanzausgleich zu gewährleisten
(**föderale Einheit und bündische Solidarität**)

- Konsensuale Festlegung eines Allgemeinen Mindest-Bedarfs bei Landesaufgaben
- Kein Tarif, sondern 100%-ige Abdeckung des im Konsens ermittelten Finanzbedarfs (anders als heute)

1. Argumente für eine Reform

2. Optionen

3. **Zusammenfassung und Ausblick**

Befristungen = Reformdruck?

- Das Maßstäbegesetz (MaßstG) sowie das Finanzausgleichsgesetz (FAG) sind vom Gesetzgeber mit einem „Verfallsdatum“ versehen worden → Befristung 31.12.2019.
- Auslaufen des Solidarpaktes II im Rahmen des SFG ebenfalls zum 31.12.2019.
- Schuldenbremse für die Länderhaushalte (Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG) entfaltet volle Wirkung (Verbot struktureller Defizite) mit Beginn des Haushaltsjahres 2020.
- Konsolidierungsleistungen für die fünf Konsolidierungsländer (Art. 143d Abs. 2 GG) werden letztmalig für das Haushaltsjahr 2019 geleistet (Abschlusstranche 01.07.2020).
- Auslaufen der Entflechtungsmittel (Föderalismusreform I (2006)) sowie der (schon jetzt im Grunde verfassungswidrigen) Seehafenfinanzhilfen.

➢ Regelungsbedarf für die Zeit ab 01.01.2020!?

Anforderungen an Bund-Länder-Finanzbeziehungen

- Transparenz (ist immer gut!) und Verzicht auf Inkonsistenzen, kostenminimale Ausgleichssysteme.
- Chancengerechtigkeit (in Form von z.B. „gleichwertigen Lebensverhältnissen“).
- Leistungs- bzw. Ergebnisgerechtigkeit (soweit Ergebnisse zurechenbar sind).
- Übereinstimmung von Entscheidungskompetenz/ Entscheidungsverantwortung und Folgenverantwortung (im wirtschaftlich verflochtenen Bundesstaat aber nicht so einfach, vertikale und horizontale Externalitäten sind zu berücksichtigen).
- Handlungsspielräume für
  - einen Ideen- und Innovationswettbewerb (Förderung der Qualität staatlicher Leistungen und verwaltungsinterner Strukturen)
  - das Herausfinden kostenminimaler Politik- und Verwaltungsstrukturen im Interesse des zahlenden Bürgers

➢ Gemeinsame bündische (lat. foedus = Bund, Vertrag) Angelegenheiten im Sinne eines bundesstaatlich vereinbarten Leistungspaketes, bereitgestellt durch die Länder, voranbringen.

➢ Vielfalt (bei staatlichen Leistungen <u>und</u> staatlichen „Preisen“) ermöglichen und fördern.

Probleme bei Länderfinanzausgleichsfragen

- Alle Länder (auch die finanzschwachen Nehmerländer) haben den aktuellen Finanzausgleichsregeln 2001 zugestimmt.
- Kein Land möchte fiskalisch hinter den Status-quo zurückfallen. Dies gilt für Nehmerländer und Geberländer gleichermaßen.
- Horizontaler Länderfinanzausgleich ist ein Nullsummenspiel, solange nicht der Bund eine Lösung finanziert.

➢ Länderfinanzausgleich i.e.S. garantiert <u>keinen</u> angemessenen Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder. Deshalb zusätzliche Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen.

➢ Warum soll der Bund das Problem des horizontalen Länderfinanzausgleichs lösen, auf den die meisten Länder nach wie vor trotz hoher Streitanfälligkeit nicht verzichten möchten?

Institut Arbeit und Wirtschaft
Universität/ Arbeitnehmerkammer Bremen