

Länderfinanzausgleich: eine fiktive Fortschreibung des aktuellen Systems

**Simulation der Verteilungswirkungen höherer
Steuermittel für die Bundesländer**

Kurzexpertise

FDP-Landtagsfraktion Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Ansprechpartner:

Dr. Tobias Hentze

Kontakt Daten Ansprechpartner

Dr. Tobias Hentze
Telefon: 0221 4981-748
Fax: 0221 4981-99748
E-Mail: hentze@iwkoeln.de

Institut der deutschen Wirtschaft Köln
Postfach 10 19 42
50459 Köln

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	4
2	Reformvorschlag der Bundesländer.....	4
3	Fortführung des bestehenden Systems	5
4	Vergleich der Verteilungseffekte.....	5
5	Fazit.....	7
Literatur	8

1 Einleitung

Der bundesstaatliche Finanzausgleich tritt zum 31. Dezember 2019 außer Kraft. Auch die im Rahmen des Solidarpakts II fließenden Mittel laufen in dem Zuge im Jahr 2019 aus. Damit bietet sich die Chance auf eine grundlegende Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen. In der politischen Diskussion zeigt sich derweil allerdings kaum Bereitschaft zu einer umfassenden Reform des Länderfinanzausgleichs, die auch ökonomische Aspekte hinsichtlich Transparenz und Anreizwirkungen ins Auge fasst. Dabei mangelt es seitens der Wissenschaft nicht an Vorschlägen (Lenk/Glinka, 2015; Wissenschaftlicher Beirat, 2015; Störmann, 2014).

Die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern sind gekennzeichnet von einer komplexen und undurchsichtigen Systematik. Der Ausgleich der Finanzkraft der einzelnen Bundesländer erfolgt dabei in vier Schritten: Auf Basis der primären Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern als ersten Schritt werden in einem zweiten Schritt Finanzkraftunterschiede durch den sogenannten Umsatzsteuervorgewegausgleich reduziert. Mittels des horizontalen Länderfinanzausgleichs als dritten Schritt wird die Finanzkraft durch Zahlungen zwischen den Bundesländern weiter angeglichen. Abschließend hilft der Bund in einem vierten Schritt den finanzschwächeren Ländern auf dem Wege der Bundesergänzungszuweisungen (für eine ausführliche Darstellung siehe Hentze, 2015a).

Bisher konnte sich die Politik nicht auf einen Kompromiss über die Ausgestaltung des Länderfinanzausgleichs ab dem Jahr 2020 einigen. Vielmehr haben sich die Verhandlungen im vergangenen Jahr zwischen Bund und Ländern als zäh erwiesen. Im Dezember haben sich dann die 16 Ministerpräsidenten auf einen gemeinsamen Vorschlag der Länder geeinigt. Bisher hat der Bund dem Vorschlag nicht zugestimmt, im Gegenteil hat Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble die Einigung kritisiert und Gesprächsbedarf angekündigt, so dass das weitere Geschehen offen ist (dpa, 2016; Stuttgarter Zeitung, 2016, 4). Sofern der Bund den Forderungen der Länder nicht nachgibt, und es in absehbarer Zeit zu keinem Kompromiss kommt, ist auch eine Fortführung des aktuellen Systems über das Jahr 2019 hinaus nicht ausgeschlossen. Diese Option wird aber von der nordrhein-westfälischen Landesregierung als nicht realistisches Szenario bewertet, da die Mittelzusage des Bundes an eine Neuordnung der Finanzbeziehungen geknüpft sei und bei einer Fortführung des bestehenden Systems nicht zwangsläufig gelte (Landtag Nordrhein-Westfalen, 2016, 5). Die grundsätzliche Notwendigkeit eines Ausgleichssystems zwischen finanzschwachen und finanzstarken Bundesländern ergibt sich aus Artikel 107 des Grundgesetzes.

2 Reformvorschlag der Bundesländer

Nach den Vorstellungen der Ministerpräsidenten soll der Bund ab dem Jahr 2020 jährlich Steuereinnahmen in Höhe von rund 9,65 Milliarden Euro zusätzlich an die Bundesländer abgeben. Bei dem Konzept soll die Verteilung der Umsatzsteuer auf die einzelnen Länder Unterschiede in der Finanzkraft ausgleichen. Neben dem bisherigen Umsatzsteuervorgewegausgleich würde auch der horizontale Länderfinanzausgleich damit abgeschafft werden, wodurch die jeweilige Rolle als Zahler- und Empfängerland verschleiert würde. Der Vorschlag der Bundesländer stellt daher keine wesentliche Vereinfachung des Systems dar und trägt auch nicht zu mehr Transparenz bei.

Aus ökonomischer Sicht ist der Vorschlag dem bisherigen System insgesamt kaum überlegen, da die zentralen Fehlanreize bestehen blieben: Insbesondere existiert nach dem Vorschlag für

die Empfängerländer nur ein geringer Anreiz, wirtschaftliche Rahmenbedingungen zu verbessern und so Steuermehreinnahmen zu erzielen, da sie diese zum Großteil über den Länderfinanzausgleich an andere Länder abgeben müssten. Ferner sind keine Mechanismen hin zu mehr Steuerautonomie vorgesehen. Der Bund soll lediglich höhere Finanzmittel zur Verfügung stellen, ohne dass den Ländern die Entscheidungshoheit beispielsweise über Zu- und Abschläge bei der Einkommensteuer zugestanden würde (für eine ausführliche Bewertung des Vorschlags der Bundesländer siehe Hentze, 2015b). Dies sind auch zentrale Kritikpunkte am bisherigen System des Länderfinanzausgleichs.

Eine offensichtliche Prämisse für die Ministerpräsidenten an eine Reform ist, dass jedes einzelne Bundesland von den zusätzlichen Mitteln des Bundes profitiert und damit über mehr Mittel verfügt als derzeit (Tabelle 1).

3 Fortführung des bestehenden Systems

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage nach den Verteilungswirkungen, wenn das bestehende System unter vergleichbaren Annahmen wie beim Vorschlag der Bundesländer fortgeführt würde. Welche Mehreinnahmen stünden den einzelnen Bundesländern zur Verfügung, wenn der Bund – wie von den Ministerpräsidenten gefordert – rund 9,65 Milliarden Euro mehr an die Länder ausschütten würde, der grundsätzliche Mechanismus des bundesstaatlichen Finanzausgleichs jedoch bestehen bliebe?

Dabei werden annahmegemäß der Umsatzsteueranteil sowie die Bundesergänzungszuweisungen des bestehenden Systems auf Basis des Jahres 2014 so angepasst, dass die Bundesländer in der Modellrechnung in der Summe 9,65 Milliarden Euro mehr zur Verfügung haben. Durch den höheren Umsatzsteueranteil für die Länder sinken die Bundesergänzungszuweisungen geringfügig.

Konkret führt eine Erhöhung der Umsatzsteuer für die Bundesländer um 9,68 Milliarden Euro zu knapp 30 Millionen Euro weniger Bundesergänzungszuweisungen, so dass unterm Strich den Ländern 9,65 Milliarden Euro mehr und damit genauso viel wie nach den Plänen der Ministerpräsidenten zur Verfügung stehen. Der Saldo des horizontalen Länderfinanzausgleichs beträgt stets null und bleibt damit unverändert. Für die einzelnen Länder verändern sich allerdings die Zahlungsströme im horizontalen Ausgleichssystem.

Das Volumen des Umsatzsteuervorwegausgleichs bleibt unverändert, da die Umsatzsteuer selbst nicht in die Bestimmung der Finanzkraft für den Umsatzsteuervorwegausgleich eingeht. Daher profitieren alle Bundesländer von dem höheren Umsatzsteueranteil. Im horizontalen Finanzausgleich erhalten die drei Stadtstaaten insbesondere aufgrund der Einwohnerveredlung, die erst in diesem Schritt zum Tragen kommt, jeweils einen zweistelligen Millionenbetrag mehr zulasten aller anderen Bundesländer. Bei den Bundesergänzungszuweisungen kommt es ebenfalls zu leichten Verschiebungen.

4 Vergleich der Verteilungseffekte

Auch wenn bei beiden dargestellten Varianten eines zukünftigen Länderfinanzausgleichs für jedes Bundesland zumindest ein dreistelliger Millionenbetrag als Mehreinnahme zu verbuchen ist, zeigen sich bei einem Vergleich der einzelnen Bundesländer sehr unterschiedliche Effekte.

In Tabelle 1 wird offensichtlich, dass neben den ostdeutschen Bundesländern insbesondere Bremen und das Saarland bei einer Fortsetzung des bisherigen Systems deutlich weniger Mittel erhalten würden als nach dem Vorschlag der Ministerpräsidenten. Bei den übrigen Bundesländern verhält es sich umgekehrt. Nordrhein-Westfalen würde ein Plus von rund 490 Millionen Euro verbuchen – gleichbedeutend mit dem größten Zugewinn aller Bundesländer. Danach folgen mit Baden-Württemberg, Niedersachsen und Bayern weitere westdeutsche Flächenländer. Rundungsdifferenzen sind dabei zu beachten.

Tabelle 1: Verteilung zusätzlicher Mittel für die Bundesländer
in Millionen Euro

Bundesland	(1) Vorschlag der Bundesländer	(2) Fortschreibung aktuelles System	(3) = (2) - (1) Differenz (+/-)
Baden-Württemberg	944	1.262	318
Bayern	1.326	1.508	182
Brandenburg	298	283	-15
Hessen	577	719	142
Mecklenburg-Vorpommern	358	189	-169
Niedersachsen	672	899	227
Nordrhein-Westfalen	1.534	2.024	490
Rheinland-Pfalz	377	466	89
Saarland	484	114	-370
Sachsen	807	471	-336
Sachsen-Anhalt	449	257	-192
Schleswig-Holstein	256	324	68
Thüringen	442	247	-195
Berlin	484	536	52
Bremen	475	103	-372
Hamburg	172	253	81
Summe	9.655	9.655	0

Quellen: Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz, Dezember 2015; IW Köln

Nordrhein-Westfalens Rolle im System des Länderfinanzausgleichs verändert sich durch die Aufstockung der Mittel durch den Bund nicht. Im horizontalen Finanzausgleich bleibt es Nehmerland und erhält auch weiterhin Bundesergänzungszuweisungen. Aufgrund des Umsatzsteuervorwegausgleichs muss das Land wie bisher gegenüber einer reinen Verteilung nach Einwohnern auf mehr Steuereinnahmen verzichten, als es in den späteren Schritten des Ausgleichssystems erhält.

Bezogen auf die einzelnen Stufen erhält Nordrhein-Westfalen in der Modellrechnung geringfügig weniger Mittel aus dem horizontalen Ausgleich sowie bei den Bundesergänzungszuweisungen, da die Einnahmen aus der Umsatzsteuer deutlich zunehmen. Da der Umsatzsteuervorwegausgleich in seinem Umfang identisch bleibt, wird die zusätzliche Umsatzsteuer vollständig nach Einwohnern verteilt. Per Saldo steht für Nordrhein-Westfalen damit ein Plus von 2,024 Milliarden Euro zu Buche, das sind rund 21 Prozent des Gesamtvolumens (Tabelle 2).

Tabelle 2: Effekt für Nordrhein-Westfalen nach den einzelnen Stufen
bei Fortschreibung des aktuellen Systems auf Basis des Jahres 2014

Nordrhein-Westfalen	in Millionen Euro
Umsatzsteuerverteilung	2.105
Horizontaler Finanzausgleich	-47
Bundesergänzungszuweisungen	-34
Saldo	2.024

Quelle: IW Köln

5 Fazit

Der gemeinsame Vorschlag der Ministerpräsidenten für eine Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen trifft auf Seiten der Bundesregierung bisher nicht auf Zustimmung, da die Einigung zum einen zulasten des Bundes ginge und zum anderen keine wesentliche Verbesserung in Sachen Anreizsetzung und Transparenz erzielte (dpa, 2016; Stuttgarter Zeitung, 2016, 4). Darüber hinaus blendet der Vorschlag Schritte in Richtung mehr Steuerautonomie der Länder aus.

Im Vergleich zum bisherigen System stellt der Vorschlag damit keinen zentralen Fortschritt dar. Vor diesem Hintergrund ist auch eine Beibehaltung des derzeitigen Systems nicht völlig ausgeschlossen. Eine Gegenüberstellung des Vorschlags der Ministerpräsidenten mit einer fiktiven Fortführung des bisherigen Systems unter Hinzurechnung zusätzlicher Mittel für die Länder in gleicher Höhe wie nach dem Vorschlag der Ministerpräsidenten zeigt sehr unterschiedliche Verteilungseffekte für die einzelnen Länder.

So hätte Nordrhein-Westfalen nach dem Vorschlag der Ministerpräsidenten zwar eine Rolle als Geberland inne, allerdings würde das Land bei Fortführung des bisherigen Ausgleichssystems mehr Steuermittel in Höhe von knapp 500 Millionen Euro erhalten. Gleichzeitig würde Nordrhein-Westfalen in dem Fall jedoch ohne Berücksichtigung des Umsatzsteuervorwegausgleichs weiterhin als Nehmerland gelten.

Literatur

dpa, 2016, Schäuble kritisiert Ländervorschlag zur Finanzreform, 28. Januar 2016

Hentze, Tobias, 2015a, Länderfinanzausgleich – Eine Bewertung aktueller Vorschläge zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzen, iw policy paper 29/2015, Köln

Hentze, Tobias, 2015b, Reform des Länderfinanzausgleichs – Eine Bewertung des Vorschlags der Bundesländer, iw policy paper 38/2015, Köln

Landtag Nordrhein-Westfalen, 2016, Drucksache 16/10865

Lenk, Thomas / Glinka, Philipp, 2015, Gutachten zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab dem Jahr 2020 – ausgewählte Aspekte für mehr Transparenz und Leistungsgerechtigkeit, erstellt für die Industrie- und Handelskammern des Heringsdorfer Kreises, Leipzig

Störmann, Wiebke, 2014, Finanzausgleich nach 2020: Reformbedarf und Vorschläge zur Neuordnung, List Forum, 2014, 40, 2, S. 132–157

Stuttgarter Zeitung, 2016, „Ich unterstützte Merkel mit aller Kraft“, 28. Januar 2016, S. 4

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