

# Herausforderung Finanzföderalismus: Optionen für die Neuordnung der Bund-Länder Finanzbeziehungen

Prof. Dr. Clemens Fuest

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) Mannheim  
und Universität Mannheim

Die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen – (wie) kann der gordische Knoten durchtrennt werden? Stiftung Marktwirtschaft, Berlin, 17.9.2015

- I. Warum sind die Bund-Länder-Finanzbeziehungen reformbedürftig?
- II. Reform der Verschuldungsregeln
- III. Steuerautonomie der Bundesländer
- IV. Reform des Finanzausgleichs: mehr Transparenz und Abbau von Fehlanreizen

# I. Warum sind die Bund-Länder-Finanzbeziehungen reformbedürftig?

- Autonomie in der Verschuldungspolitik wird kombiniert mit gemeinsamer Haftung (?)
- Länder haben kaum Möglichkeiten, ihre Einnahmen eigenständig zu verändern (geringe Steuerautonomie)
- Hohe Abschöpfungsquoten verursachen Fehlanreize im Finanzausgleich

## Art 106 Abs 3 Satz 4 GG:

...

1. Im Rahmen der laufenden Einnahmen haben der Bund und die Länder gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer *notwendigen Ausgaben*...

2. Die Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder sind so aufeinander abzustimmen, dass ein *billiger Ausgleich* erzielt, eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt wird.

Art 107 Abs 2 Satz 1 GG:

...

Durch das Gesetz ist sicherzustellen, dass die unterschiedliche Finanzkraft der Länder *angemessen ausgeglichen* wird; ...

## § 9 Maßstäbengesetz:

Der angemessene Ausgleich erfordert eine den ländereigenen Aufgaben entsprechende *hinreichende Annäherung der Finanzkraft* der Länder....*Auszuschließen sind sowohl eine entscheidende Schwächung der Leistungsfähigkeit der ausgleichspflichtigen Länder als auch eine Nivellierung der Finanzkraft der Länder.* Der Länderfinanzausgleich darf weder die Finanzkraftabstände zwischen einzelnen Ländern aufheben, noch zu einer Verkehrung der Finanzkraftreihenfolge unter den Ländern führen.

## II. Reform der Verschuldungsregeln

- Schuldenschränken sollten die Verschuldung ab 2020 einschränken; Frage, ob die eingehalten werden
- Kontrolle der Verschuldungspolitik der Länder durch Gremien wie den Stabilitätsrat schadet nicht, ist aber in ihrer Wirkung begrenzt
- Option 1: Länder, die Schuldenregeln verletzen, werden verpflichtet, Steuern zu erhöhen ('Schulden-Soli')

- Option 2: Solidarhaftung für Verschuldung einschränken:

[Beispiel: Länder, die Schuldenregeln verletzen, werden verpflichtet, die überschießende Verschuldung mit nachrangigen Anleihen zu finanzieren, die nicht mehr bedient werden, wenn das Land in eine Haushaltsnotlage gerät]

## III. Steuerautonomie der Bundesländer

## Warum mehr Steuerautonomie?

- Autonomie der Länder kann sich nicht nur auf Ausgaben beziehen, sondern auch auf Einnahmen, unterschiedliche Kombinationen aus Ausgaben und Steuerlasten müssen möglich sein
- Für die Wähler sollte es einen nachvollziehbaren Zusammenhang zwischen öffentlichen Leistungen und Besteuerung geben
- Schuldenschanke ist leichter einzuhalten, wenn Einnahmen veränderbar sind

## Einwände

- Wirtschaftsschwache Länder können im Steuerwettbewerb nicht mithalten
- Steuerwettbewerb führt zu unerwünschten Wohnsitzverlagerungen
- Steuerwettbewerb führt zur Erosion der Steuereinnahmen
- Unterschiedliche Steuersätze machen das Steuersystem komplizierter

## Beispiel:

- Einkommensteuerzuschlag der Länder
- Korridor für den Steuersatz
- Gilt nur bis zu Einkommenshöchstgrenze (zB 35000/70000 Euro), darüber einheitlicher Satz

## IV. Reform des Finanzausgleichs: mehr Transparenz und Abbau von Fehlanreizen

## Wiss Beirat beim BMF (2015):

1. Wegfall des Umsatzsteuervorwegausgleichs zugunsten einer vollständigen Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer nach der Einwohnerzahl
2. Linearisierung des Tarifs im horizontalen Finanzausgleich mit reduziertem Tarif von 60 %
3. Vollständige Einbeziehung der Gemeindesteuern
4. Wegfall der Kürzungsbeträge gemäß § 7 Abs. 3 FAG (Prämienmodell)

## Wiss Beirat beim BMF (2015):

5. Wegfall der Einwohnerwertung für Länder mit geringer Einwohnerdichte
6. Absenken des Tarifs der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen auf 50 % des verbleibenden Unterschieds zu 100 % der Ausgleichsmesszahl
7. Erweiterung der Bundesergänzungszuweisungen um eine pauschale Komponente.

Tabelle 6: Verteilungswirkung des Reformvorschlags

Land	USt-Ergänzungs- anteile		Horizontaler Ausgleich		Allg. BEZ		Mindest- pauschale	Zuwachs
	Reform	Ist	Reform	Ist	Reform	Ist		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)		
Nordrhein-Westfalen	2.781	512	-235	897	0	472	0	665
Bayern	1.998	0	-6.479	-4.852	0	0	0	370
Baden-Württemberg	1.687	0	-3.917	-2.356	0	0	0	127
Niedersachsen	1.235	1.784	757	276	252	126	0	58
Hessen	959	0	-2.608	-1.755	0	0	0	106
Sachsen	640	3.014	2.783	1.034	928	425	123	0
Rheinland-Pfalz	632	201	130	288	43	157	0	160
Sachsen-Anhalt	354	1.744	1.577	585	526	239	112	0
Schleswig-Holstein	446	577	339	172	113	93	0	56
Thüringen	341	1.658	1.520	554	507	227	70	0
Brandenburg	387	1.360	1.217	510	406	221	81	0
Mecklenburg-Vorpommern	253	1.154	1.095	463	365	184	90	0
Saarland	156	354	315	144	105	69	0	10
Berlin	544	335	3.293	3.491	1.098	1.105	0	4
Hamburg	276	0	-359	-55	0	0	27	0
Bremen	104	100	571	604	190	195	34	0
<b>Summe</b>	<b>12.793</b>	<b>12.793</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>4.533</b>	<b>3.514</b>	<b>537</b>	<b>1.556</b>

Anmerkungen: (1) Umsatzsteuer aus der Verteilung der Summe der Ergänzungsanteile nach Einwohnern. (2) Umsatzsteuerergänzungsanteile 2014. Ausgleichszuweisungen/-beiträge bei Reform (3) und Ist-Werte 2014 (4). Allg. BEZ bei Reform (5) und Ist-Werte 2014 (6). (7) zeigt die Mindestpauschale, die Verluste bei allen Ländern vermeidet. (8) zeigt die Gewinne der Länder. In Mio. Euro.  
 Quellen: Vorläufige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Jahr 2014, Finanzbericht 2015 und eigene Berechnungen.

**Tabelle 7: Verbleibsbeträge bei Mehreinnahmen von 1 Mio. Euro nach Reform  
 (in 1.000 Euro)**

Land	Lohnsteuer	KSt	ErbSt	Förderabgabe	GrundSt
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	305 (+128)	259 (+144)	529 (+303)	530 (+240)	529 (-16)
<b>Bayern</b>	280 (+14)	247 (+47)	486 (+88)	488 (+55)	486 (-150)
<b>Baden-Württemberg</b>	275 (+19)	242 (+52)	478 (+97)	479 (+70)	478 (-144)
<b>Niedersachsen</b>	157 (+43)	135 (+85)	275 (+173)	273 (+84)	273 (-207)
<b>Hessen</b>	254 (+20)	223 (+51)	442 (+100)	445 (+86)	444 (-146)
<b>Sachsen</b>	138 (+51)	120 (+93)	240 (+186)	238 (+129)	238 (-190)
<b>Rheinland-Pfalz</b>	136 (+47)	118 (+92)	239 (+185)	238 (+103)	238 (-209)
<b>Sachsen-Anhalt</b>	127 (+52)	110 (+95)	221 (+190)	221 (+132)	222 (-195)
<b>Schleswig-Holstein</b>	131 (+48)	114 (+94)	227 (+187)	227 (+100)	228 (-213)
<b>Thüringen</b>	128 (+52)	111 (+96)	222 (+192)	221 (+134)	221 (-195)
<b>Brandenburg</b>	128 (+51)	112 (+96)	223 (+191)	224 (+131)	224 (-196)
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	126 (+53)	109 (+97)	217 (+194)	215 (+136)	215 (-196)
<b>Saarland</b>	120 (+53)	105 (+97)	209 (+194)	210 (+131)	210 (-201)
<b>Berlin</b>	140 (+51)	121 (+91)	244 (+185)	a)	245 (-185)
<b>Hamburg</b>	240 (-88)	208 (-54)	417 (-108)	417 (-114)	417 (-283)
<b>Bremen</b>	121 (+55)	105 (+98)	209 (+196)	a)	209 (-193)

Anmerkungen: Verbleibsbeträge in 1.000 Euro bei einem Anstieg der Steuereinnahmen aus der Lohnsteuer, Körperschaftsteuer, Erbschaftsteuer, Förderabgabe oder Grundsteuer um 1 Mio. Euro. In Klammern Änderung gegenüber Status-Quo. Zugrunde gelegt sind die Aufkommensbeträge des Jahres 2014 in Verbindung mit dem Reformvorschlag für den Finanzausgleich.

a) Im Jahre 2014 keine Einnahmen aus der Förderabgabe.

Quellen: Vorläufige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Jahr 2014, Finanzbericht 2015 und eigene Berechnungen.

Vielen Dank

