

Solidarisch und gleichwertig? – Zur Zukunft des Finanzausgleichs

Vortrag anlässlich der Sitzung des ver.di-Gewerkschaftsrates
Berlin, 20.11.2014

Joachim Ragnitz

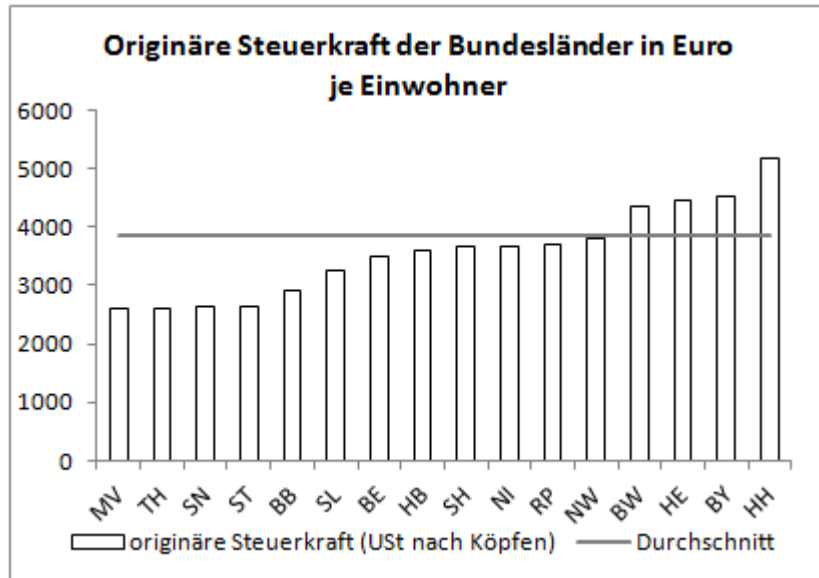
ifo Institut
Niederlassung Dresden



Das Problem

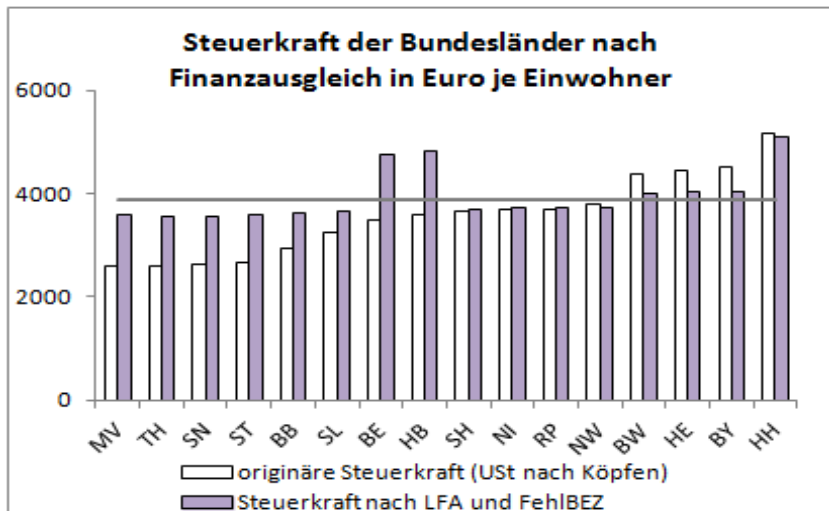
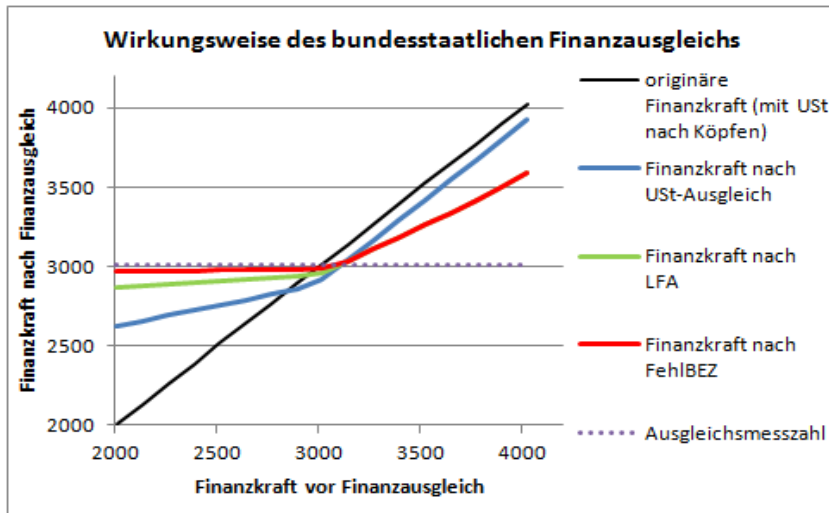
- Regeln zum bundesstaatlichen Finanzausgleichs laufen 2019 aus
- divergierende Interessenlagen:
 - Geberländer: Verringerung ihrer Zahlungen
 - Nehmerländer: Verteidigung ihrer finanziellen Position
 - Hochverschuldete Länder: Altschuldenhilfen
 - West-Länder: Stärkung von Investitionen
 - Alle Länder: Entlastung von bundesbestimmten (Sozial-) Ausgaben
 - Bund: Beibehaltung seiner bisherigen Einnahmen

Notwendigkeit eines Finanzausgleichs



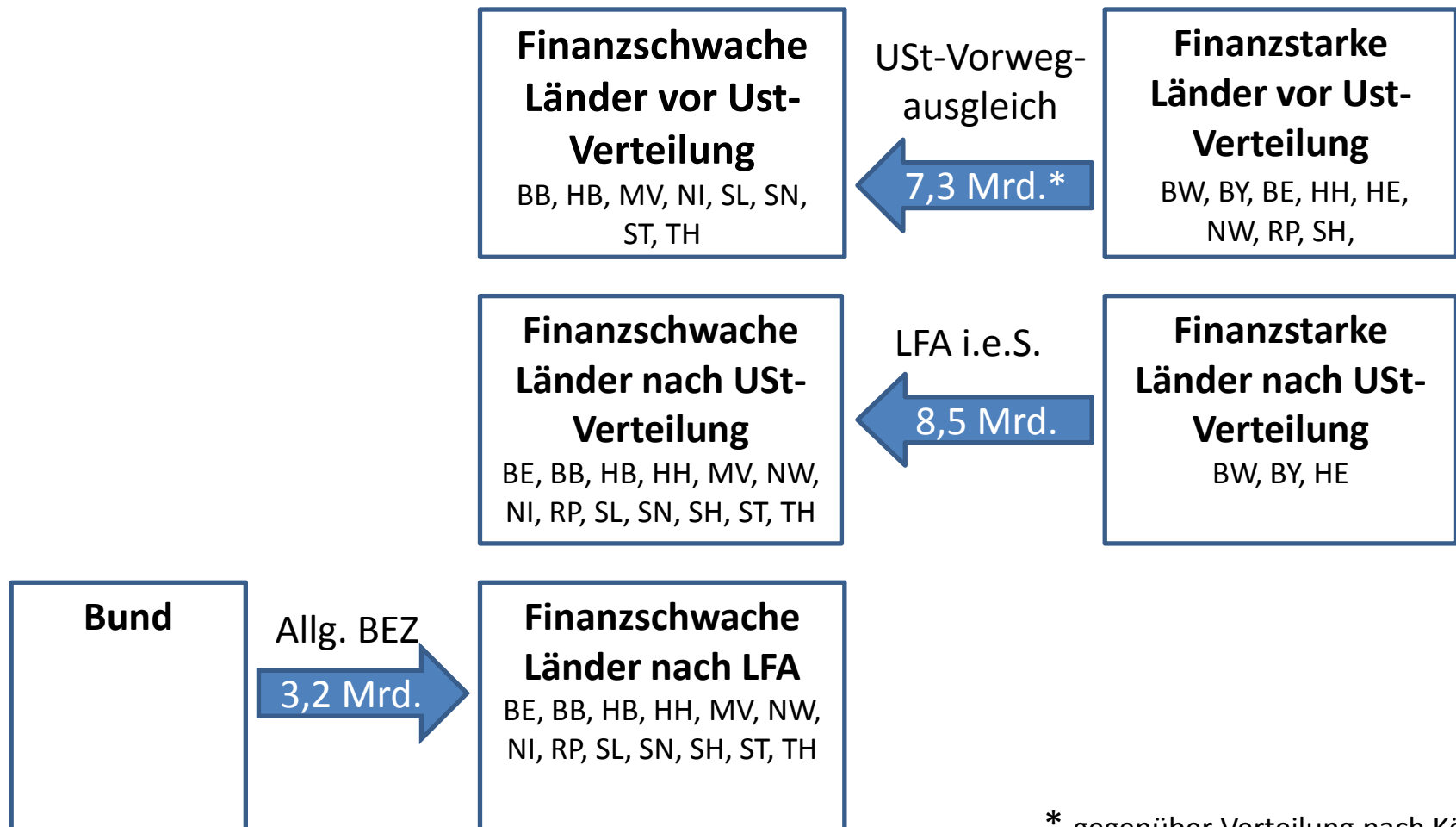
- starke Unterschiede der originären Steuereinnahmen in den einzelnen Bundesländern
 - annahmegemäß in allen Ländern in etwa gleich hohe Ausgabenbedarfe zur Erfüllung der Aufgaben
- ⇒ Umverteilung des Steueraufkommens zwischen reichen und armen Ländern
- ⇒ aber keine übermäßige Nivellierung, um Anreize für Erhöhung der eigenen Steuereinnahmen aufrecht zu erhalten

Ergebnisse des Finanzausgleichs



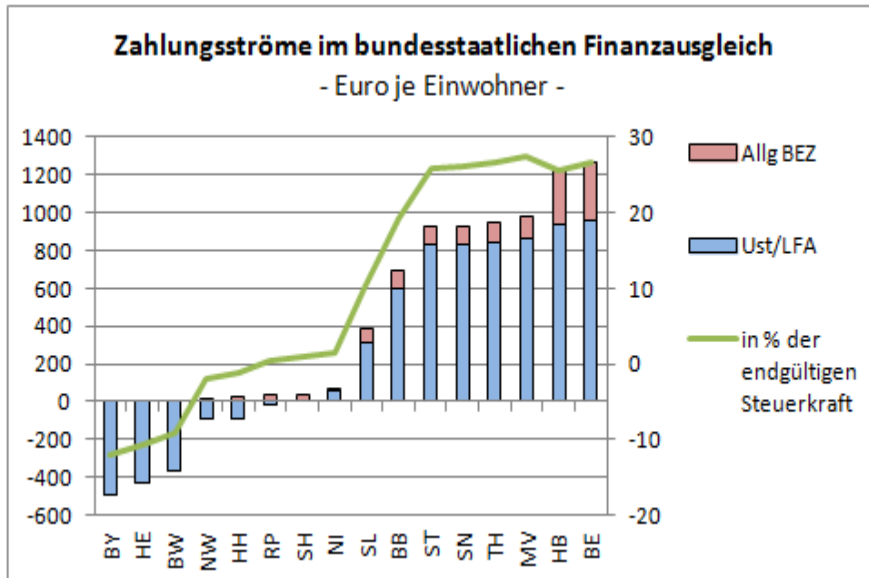
- Finanzausgleich führt im Ergebnis zu einer weitgehenden Nivellierung der Finanzkraft (und näherungsweise der Steuerkraft)
(Stadtstaaten und dünn besiedelte Länder wegen annahmegemäß höherer Kosten der Leistungserstellung begünstigt)
- durch
 - Umsatzsteuervorwegausgleich
 - horizontaler Finanzausgleich
 - Bundesergänzungszuweisungen
(SoBEZ, Hartz-IV-BEZ, PolBEZ hier unberücksichtigt, da systemfremd)

Finanzströme im bundesstaatlichen Finanzausgleich (2013)



* gegenüber Verteilung nach Köpfen

Finanzströme im bundesstaatlichen Finanzausgleich (2013)



- bedeutendste Nehmerländer im Finanzausgleich sind SL und HB sowie alle ostdeutschen Länder (einschl. Berlin)
- Zahlungen machen dort bis zu 25% der Steuereinnahmen aus
- Geberländer sind insbesondere BY, HE, BW mit Zahlungen in Höhe von rund 10% der Steuereinnahmen

Probleme/Kritikpunkte

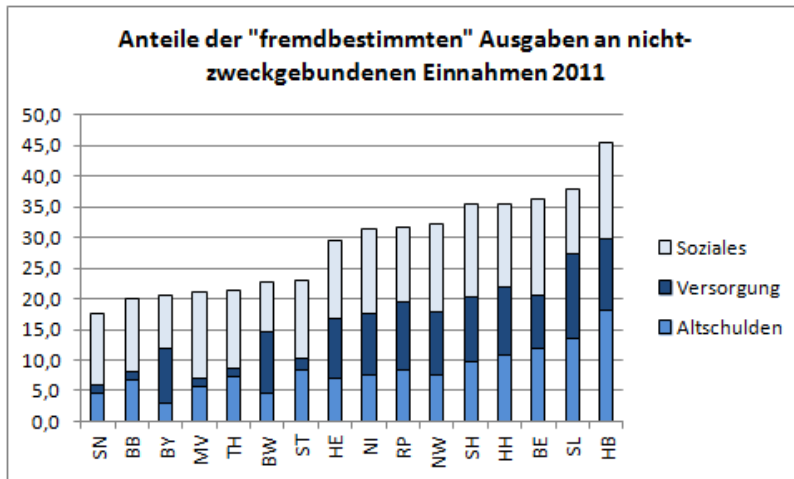
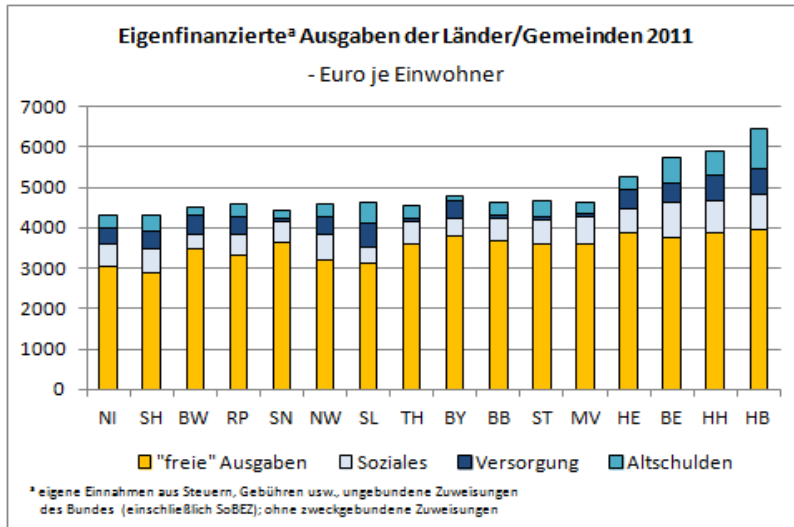
- Unzulänglichkeiten bei primärer Steuerverteilung
 - ⇒ Benachteiligung insbesondere der Stadtstaaten und der ostdeutschen Länder
- Intransparenz des gesamten Ausgleichssystems; Inkonsistenzen zwischen verschiedenen Stufen
- Berücksichtigung nur eines Teils der gesamten Einnahmen von Ländern/Gemeinden
 - ⇒ Benachteiligung insbesondere der ostdeutschen Länder
- keine Berücksichtigung regional unterschiedlicher Bedarfe (u.a. Belastung durch bundesgesetzlich vorgegebene Ausgaben, Flankierung des demographischen Wandels, Altschulden)
 - ⇒ Benachteiligung der strukturschwächeren Länder
- Ungleichbehandlung von Ländern durch Einwohnergewichtung
 - ⇒ Benachteiligung von dicht besiedelten Flächenländern und Ländern mit starken intraregionalen Unterschieden in der Bevölkerungsdichte

Grundlegende Fragestellung

- Reform des Finanzausgleichs muss im Rahmen einer allgemeinen Neubestimmung der Bund-Länder-Beziehungen gesehen werden
 - Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen (insb.: wer trägt Soziallasten?)
 - Verteilung der Einnahmen zwischen Bund und Ländern (insb.: Zukunft des Solidaritätszuschlags)
 - Lösung der Altschuldenproblematik
 - bedarfsgerechte Mittelverteilung zwischen den Ländern

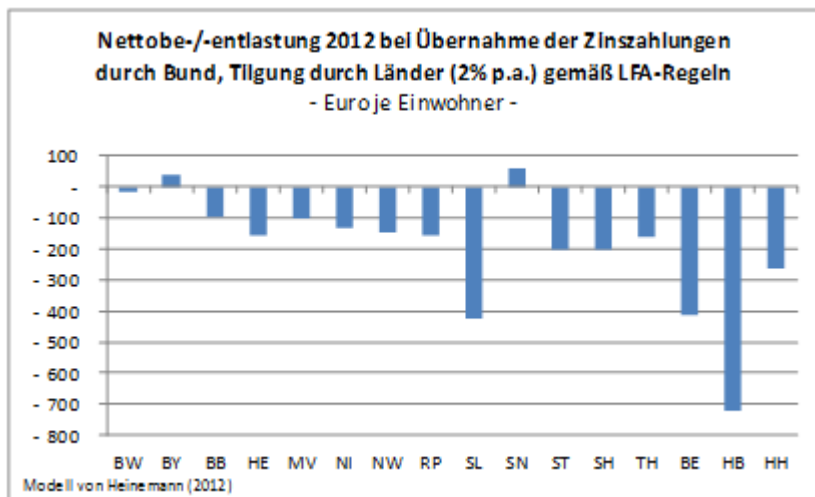
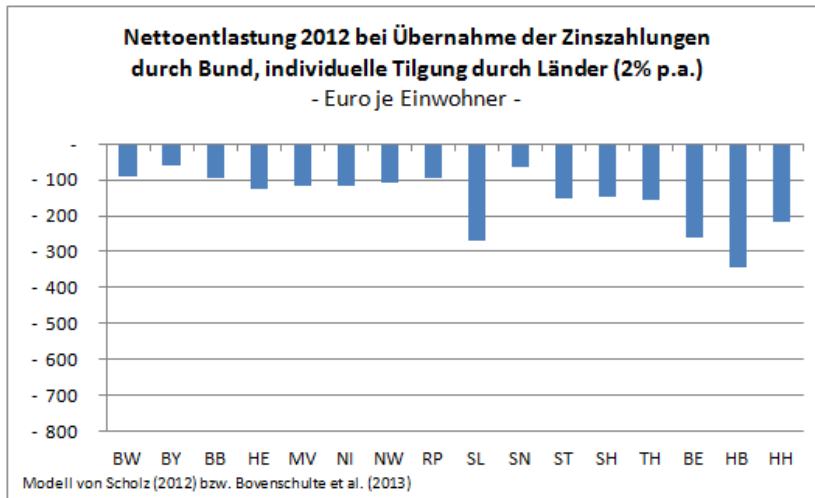
⇒ „sachgerechte“ Neugestaltung des Länderfinanzausgleichs

Finanzausgleich und Bedarfsgerechtigkeit



- Finanzausgleich geht von der Fiktion in etwa gleich hoher Ausgabenbedarfe in allen Ländern aus
 - tatsächlich aber unterschiedliche Bedarfe infolge von „Altlasten“ (Zinsen, Versorgung) oder infolge von Strukturschwäche (=Sozialausgaben)
 - insbesondere in Stadtstaaten und hochverschuldeten Flächenländern hoher Anteil exogen gebundener Einnahmen
- ⇒divergierende Versorgung mit öffentlichen Leistungen
- ⇒Lösung für Altlasten/für Sozialausgaben erforderlich

Lösungsmöglichkeiten für Altschulden



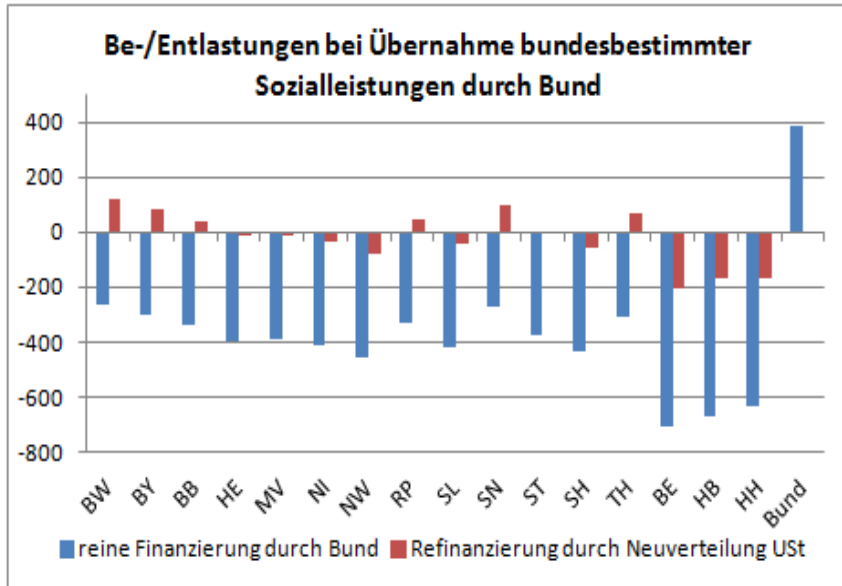
■ Vorschläge:

- Übernahme der Zinszahlungen (22,5 Mrd. Euro 2012) durch Bund; Tilgung länderindividuell oder durch Ländergesamtheit
- Zahlung von auflagenbewehrten Konsolidierungs-BEZ an hochverschuldete Länder

■ aber: Bund wird Kompensation fordern

(z.B. durch Beibehaltung Solidaritätszuschlag, durch Anhebung MwSt-Sätze, durch Neuverteilung USt-Aufkommen)

Bundesfinanzierung von Sozialausgaben

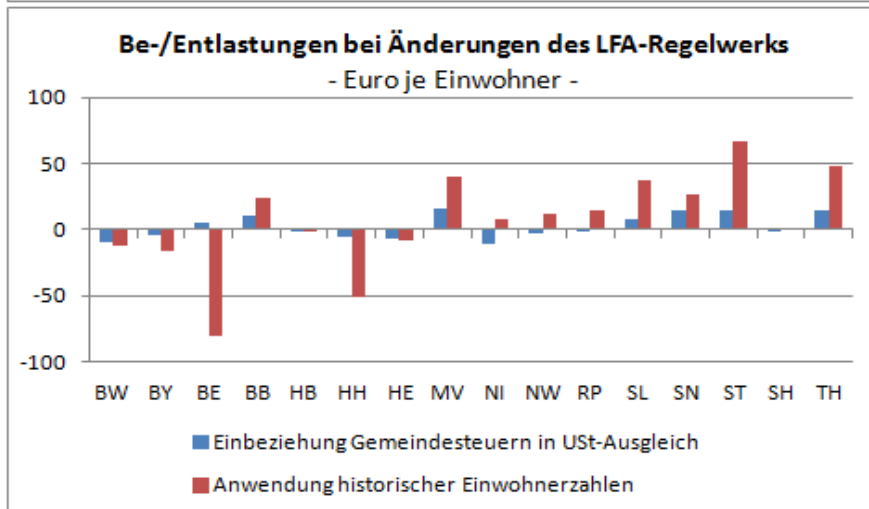
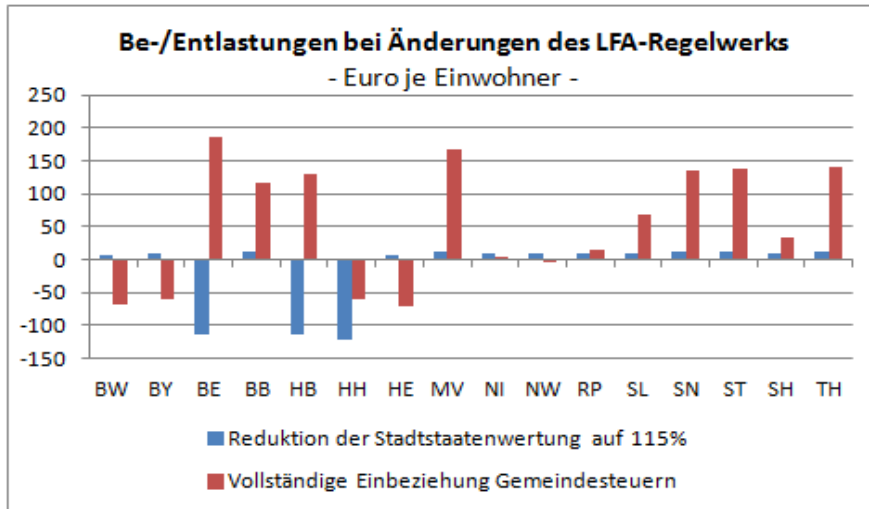


- Übernahme der bundesstaatlich veranlassten Sozialausgaben durch Bund führt zu Entlastung der Länder um 31 Mrd. Euro (385 Euro/EW)
- aber:
 - Kompensationsforderungen des Bundes (Solidaritätszuschlag, USt-Verteilung oder zusätzliche Einnahmen)
 - Anpassung kommunaler Finanz- ausgleichssysteme erforderlich

Reformvorschläge für den Länderfinanzausgleich

- grundlegende Änderungen des Finanzausgleichssystems, z.B.
 - Reduktion des Ausgleichsgrads; Erhöhung der Steuerautonomie der Länder (=Wettbewerbsföderalismus)
 - bedarfsorientierte Zuweisungen des Bundes; Verzicht auf horizontalen Finanzausgleich (=Vertikalisierung)
- grundsätzlicher Fortbestand des geltenden Regelwerks, aber Änderungen im Detail, z.B.
 - Reduktion der Einwohnerwertung
 - vollständige Einbeziehung der Gemeindesteuern
 - Anwendung historischer Einwohnerzahlen

Anpassungen des LFA-Regelwerks



- Detailänderungen im LFA führen zu unterschiedlichen Verteilungswirkungen
 - Reduktion Einwohnerwertung Stadtstaaten: zugunsten der Flächenländer
 - vollständige Anrechnung der Gemeindesteuern: zugunsten der ostdeutschen Länder
 - Einbeziehung Gemeindesteuern in USt-Vorwegausgleich: kaum Änderungen
 - Anwendung historischer Einwohnerzahlen: zugunsten der ostdeutschen Länder (und SL)

Fazit

- Reform des Länderfinanzausgleichs ist einzubetten in eine grundlegende Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen
- bei gegebenem Mittelvolumen ist eine alle Verteilungswünsche befriedigende Lösung nicht möglich
- Verhandlungen sollten sich unabhängig von Verteilungsergebnissen auf Korrektur offenkundiger Inkonsistenzen konzentrieren
- dabei entstehende Verteilungskonflikte lassen sich nur durch (temporäre) Bundeshilfen lösen; hierfür lässt sich das Aufkommen aus dem Solidaritätszuschlag nutzen

Kontakt:

Prof. Dr. Joachim Ragnitz

ifo Institut, NL Dresden

ragnitz@ifo.de