

25.01.2016

Neudruck

Antwort

der Landesregierung

auf die Kleine Anfrage 4188 vom 22. Dezember 2015
des Abgeordneten Ralf Witzel FDP
Drucksache 16/10586

Ergebnisse der Einigung von allen Bundesländern auf einen neuen Finanzausgleich – Ein guter Tag für den Föderalismus in Deutschland oder Zementierung des weiteren Stillstands für ein Jahrzehnt?

Der Finanzminister hat die Kleine Anfrage 4188 mit Schreiben vom 25. Januar 2016 namens der Landesregierung beantwortet.

Vorbemerkung der Kleinen Anfrage

Am 3. Dezember 2015 einigten sich die 16 Bundesländer auf einen neuen gemeinsamen Standpunkt zur Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Diesen Reformvorschlag vertreten die Länder nun gemeinsam gegenüber dem Bund.

Künftig soll es statt des sekundären horizontalen Finanzausgleichs und des vorgelagerten Umsatzsteuervorwegausgleichs einen direkten Ausgleich der Finanzkraft über die Umsatzsteuer geben. Grundsätzlich wird an der Verteilung der Umsatzsteuer nach Einwohnerzahl festgehalten, finanzschwache Bundesländer bekommen jedoch einen größeren Anteil und finanzstarke einen geringeren. Ob ein Bundesland als finanzschwach oder -stark angesehen wird, hängt neben den originären Steuereinnahmen des Landes von unterschiedlichen Faktoren ab, die dem Grund nach auch derzeit in die Berechnungen des Finanzausgleichs einfließen. Die daran anschließenden allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen bleiben ebenfalls weiter erhalten, ihr Volumen wird jedoch erhöht. Im Anschluss soll es weitere Zahlungsströme an Länder geben, insbesondere bleiben die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen erhalten und werden weiter ausgedehnt. Außerdem werden auch die Sanierungshilfen für Bremen und das Saarland wieder eingeführt.

Kernelement der Einigung der 16 Bundesländer ist es darüber hinaus, dass der Bund 9,65 Milliarden Euro zusätzlich in den bundesstaatlichen Finanzausgleich abgibt. Sowohl durch eine höhere Beteiligung der Länder an der Umsatzsteuer, als auch durch höhere Beiträge in den nachgeordneten Mechanismen. Die Verteilung der zusätzlichen Mittel wäre dabei sehr

Datum des Originals: 25.01.2016/Ausgegeben: 0102.2016 (28.01.2016)

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter www.landtag.nrw.de

heterogen (vgl. Tabelle). Nordrhein-Westfalen würde als größtes Bundesland auch die höchsten Haushaltsverbesserungen erhalten, je Einwohner betrachtet, haben jedoch 14 Bundesländer teils erheblich besser verhandelt. Der Bund würde finanzielle Einbußen hinnehmen und der Steuerzahler diese voraussichtlich mit der Fortführung des Solidaritätszuschlags zahlen müssen.

Haushaltsverbesserungen im Jahr 2019 durch den Lösungsvorschlag der Länder

Rang	Bundesland	absolut (in Mio. €)	je Einwohner (in €)
1	Bremen	475	722
2	Saarland	484	489
3	Mecklenburg-Vorpommern	358	224
4	Thüringen	442	205
5	Sachsen	807	200
6	Sachsen-Anhalt	449	200
7	Berlin	484	141
8	Brandenburg	298	122
9	Bayern	1.326	105
10	Hamburg	172	98
11	Hessen	577	95
12	Rheinland-Pfalz	377	94
13	Schleswig-Holstein	256	91
14	Baden-Württemberg	944	88
15	Nordrhein-Westfalen	1.534	87
16	Niedersachsen	672	86

Quelle: Institut der Deutschen Wirtschaft Köln (IW), Policy Paper 38 vom 11. Dezember 2015.

Ministerpräsidentin Hannelore Kraft hat in einer hierzu extra anberaumten Unterrichtung am 4. Dezember 2015 im Landtag den Tag der Einigung als „einen guten Tag für den deutschen Föderalismus“ beschrieben. Zudem sei es ein „guter Tag für Nordrhein-Westfalen“ gewesen. Auch die Ministerpräsidenten anderer Bundesländer lobten diese Einigung, an der sie selbst beteiligt waren. Mit dieser Interpretation stehen die politischen Vertreter recht allein da. Die Fachöffentlichkeit bezeichnet den Reformvorschlag für Bürger und Steuerzahler oftmals als „enttäuschend“ (Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Standpunkt des ZEW-Präsidenten vom 17. Dezember 2015) und deshalb ausdrücklich als „keine gute Nachricht“ für den deutschen Föderalismus (IW Köln, Policy Paper 38 vom 11. Dezember 2015).

Trotz der politischen Jubelstimmung bei CDU, SPD und Grünen über diese Einigung liegen die Schwächen auf der Hand: Keines der drängenden Probleme des Föderalismus wurde strukturell gelöst.

Die seit Jahrzehnten kritisierten negativen Anreizeffekt für die Pflege der eigenen Wirtschaftskraft der Länder sind nicht angegangen worden, weiterhin würde den Bundesländern ein erheblicher Teil der Mittel entzogen, die sie aufgrund eigener Anstrengungen an Steuermehraufkommen erzielen. Oder vice versa: Hemmt eine Landesregierung das Wirtschaftswachstum in einem Bundesland, werden die daraus resultierenden Mindereinnahmen zu einem erheblichen Umfang von anderen Bundesländern erstattet. Besonders stark ist die Grenzbelastung bei den künftigen Empfängerländern: Bis zu 85 Prozent der zusätzlichen Steuereinnahmen eines Empfängerlandes könnten durch Kürzungen bei den Zuweisungen wieder abgeschöpft werden. Der Anreiz für ein Land, mit großen Anstrengungen die eigene Wirtschaftskraft zu fördern, ist also relativ gering, da von 100 Euro an zusätzlichen Steuereinnahmen im

Extremfall nur 15 Euro beim Land und dessen Kommunen verbleiben. Die Wissenschaft befürchtet deshalb bereits ein stärkeres Auseinanderdriften von finanzstarken und finanzschwachen Bundesländern.

Zudem ist das komplizierte System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs zwar verändert worden, eine transparente Lösung, die an leicht verständlichen Grundsätzen orientiert ist, wurde aber keineswegs gefunden. Es bleiben auch die Gründe für einige angedachte oder fortgeführte Zahlungen unklar: So soll Brandenburg zusätzlich in die Gruppe der Länder aufgenommen werden, die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen erhalten, um deren überproportional hohen Kosten der politischen Führung auszugleichen. Ab dem Jahr 2020 würden somit 11 von 16 Bundesländern diese Zuweisungen erhalten, u. a. Rheinland-Pfalz, Hamburg jedoch nicht. Ferner ist weder ein ökonomischer Sachgrund zu erkennen, warum die Finanzkraft der Kommunen bisher mit 64 Prozent berücksichtigt wird, noch warum sie künftig mit 75 Prozent einfließen soll. Auch die oft kritisierten Einwohnerwertungen für die Stadtstaaten Hamburg, Berlin und Bremen sowie die von Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen-Anhalt bleiben unverändert.

Der Lösungsvorschlag der Bundesländer in Sachen Finanzausgleich blendet auch völlig aus, dass im Rahmen einer Neuverhandlung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen auch das Thema der Steuerautonomie der Länder auf den Tisch gehört hätte. Die Länder können zwar die Höhe ihrer Ausgaben selbst bestimmen, bei den Steuern haben sie jedoch nur bei der Grunderwerbsteuer die Möglichkeit, Steuersätze zu senken oder zu erhöhen. Eine erweiterte Steuerautonomie stärkt die effiziente Bereitstellung staatlicher Leistungen und finanzielle Eigenverantwortung (vgl. Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Sept. 2014). Hier wären weitere Zu- und Abschlagsrechte bei ertragsreicheren Steuern gut denkbar und für einen zukunftsfähigen Föderalismus wünschenswert.

1. Ist die zuvor referierte Tabelle mit Berechnungen des IW zu Haushaltsverbesserungen durch den Lösungsvorschlag der Länder nach den Erkenntnissen der Landesregierung so zutreffend?

Die Beträge stimmen mit den Daten überein, die den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder in der Ministerpräsidentenkonferenz am 3. Dezember 2015 vorlagen.

2. Falls nein: Wie sehen im Einzelnen die Berechnungen der Landesregierung zur relativen Vorteilhaftigkeit der Haushaltsverbesserungen der jeweiligen Bundesländer aus?

Siehe Antwort zu Frage 1.

3. Mit welchen Zahlungsströmen für Nordrhein-Westfalen ist in den Stufen des bisherigen bundesstaatlichen Finanzausgleichs jeweils jährlich bis zum Jahr 2020 zu rechnen? (bitte aufgeteilt nach Umsatzsteuervorgangsausgleich, Ergänzungsanteilen, Zuweisungen anderer Länder sowie allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen für die Jahre 2015 bis 2020)

Die Zahlungsströme für Nordrhein-Westfalen im bisherigen bundesstaatlichen Finanzausgleich sind in der nachfolgenden Tabelle für die Ausgleichsjahre 2015 bis 2019 zusammengestellt. Diese Regelungen laufen Ende 2019 aus.

Die Angaben beruhen auf den Ergebnissen der Mai-Steuerschätzung 2015, die auch Grundlage für die Modellberechnungen im Rahmen der MPK am 3. Dezember 2015 gewesen ist.

	2015	2016	2017	2018	2019
Umsatzsteuerverteilung	Beiträge (-) / Zuweisungen (+) in Mio. Euro				
USt-Ergänzungsanteile Länder mit unterdurchschnittlicher Steuerkraft	943	722	766	816	851
Restverteilung nach Einwohnern	17.305	18.104	18.749	19.340	19.967
NRW-Länderanteil USt	18.248	18.826	19.516	20.156	20.818
Fiktive Verteilung ausschließlich nach Einwohnern	20.153	21.026	21.784	22.526	23.275
Umsatzsteuerausgleich	-1.905	-2.199	-2.268	-2.370	-2.457
Länderfinanzausgleich & allg. Bundesergänzungszuweisungen					
Länderfinanzausgleich i.e.S.	919	918	950	1.008	1.046
Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen	482	477	493	526	545

4. Wie würden sich alternativ die Zahlungsströme für Nordrhein-Westfalen in den Stufen des nach dem Ländermodell reformierten bundesstaatlichen Finanzausgleichs jeweils jährlich bis zum Jahr 2020 entwickeln? (bitte aufgeteilt nach neuem Umsatzsteuerausgleich, Zuweisungen von anderen und Beiträge an andere Länder sowie allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen für die Jahre 2015 bis 2020)

Der von der MPK am 3. Dezember 2015 beschlossene Kompromiss ist nur als Gesamtpaket zu verstehen. Dessen einzelne Regelungen müssen sich an den sich 2020 stellenden neuen Bedingungen orientieren. So bedarf es beispielsweise der Entscheidung, ob nach Auslaufen des Solidarpakts II die Finanzkraftsituation der ostdeutschen Flächenländer eine weitere finanzielle Unterstützung erforderlich macht. Die isolierte Einbeziehung einzelner neuer Ausgleichselemente in das bis 2019 gültige föderale Finanzsystem führt daher nicht zu konsistenten Ergebnissen.

5. Welche Zahlungsströme würden sich für Nordrhein-Westfalen im bisherigen System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs jeweils jährlich bis zum Jahr 2020 ergeben, wenn sich der Länderanteil an der Umsatzsteuer im Jahr 2015 strukturell um 9,65 Milliarden Euro erhöhen würde? (bitte jeweils aufgeteilt nach Umsatzsteuervorwegausgleich, Ergänzungsanteilen, Zuweisungen anderer Länder sowie allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen für die Jahre 2015 bis 2020)

Die Bundesregierung hat ein finanzielles Engagement zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs stets mit materiellen Änderungen am System verknüpft, die zu mehr Trans-

parenz führen. Eine Zuführung von 9,65 Milliarden Euro im geltenden System ist daher unrealistisch. Würde ein Bundesbeitrag über eine Erhöhung des Länderanteils an der Umsatzsteuer in das System gegeben, würde nach dem bisherigen bundesstaatlichen Finanzausgleich jedes Land seinen Einwohneranteil erhalten.