



FRIEDRICH-ALEXANDER
UNIVERSITÄT
ERLANGEN-NÜRNBERG

FACHBEREICH WIRTSCHAFTS-
WISSENSCHAFTEN

Prof. Dr. Thies Büttner

Universität Erlangen-Nürnberg • Postfach 3931 • 90020 Nürnberg

Landtag Nordrhein-Westfalen

Platz des Landtags 1

40221 Düsseldorf

anhoerung@landtag.nrw.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
16/846**

A07, A11

**Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre,
insbesondere Finanzwissenschaft**

Lange Gasse 20, 90403 Nürnberg

Telefon: +49 911 5302-200

Fax: +49 911 5302-396

thiess.buettner@fau.de

www.wiso.fau.de

Nürnberg, den 10.6.2013

Stellungnahme zur Anhörung am 13.Juni 2013 zum Thema:

Eckpunkte für eine Reform des Länderfinanzausgleichs und der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen (Antrag der Fraktion der CDU, Drucksache 16/1911)

Der Länderfinanzausgleich im weiteren Sinne ist der zentrale Mechanismus zur Verteilung der Finanzmittel zwischen Bund und Ländern. In mehreren Stufen werden dabei Steuergelder je nach Finanzkraft und Finanzbedarf auf die beiden Ebenen und die einzelnen Länder verteilt. Die Notwendigkeit ergibt sich schon aus der Eigentümlichkeit des deutschen Föderalismus, dass die großen Steuern als Gemeinschaftsteuern vom Aufkommen her nicht jeweils nur einer Ebene zugewiesen sind. Darüber hinaus ergibt sich die ökonomische Notwendigkeit eines Finanzausgleichs aus der Problematik, dass in dem hochgradig integrierten Wirtschaftsraum Deutschlands die Finanzkraft der Gebietskörperschaften interdependent ist. Dezentrale Kompetenzen in der Steuer- und Finanzpolitik können je nach Ausgestaltung des Steuersystems und der Finanzverfassung zu Fehlstellungen führen, welche die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und die Finanzpolitik des Staates beeinträchtigen. Durch eine sorgfältige Ausgestaltung sowohl der dezentralen Kompetenzen als auch des Finanzausgleichsystems kann indessen die wirtschaftliche Entwicklung befördert und die Leistungsfähigkeit des Staates gegenüber einem zentralisierten System verbessert werden.

Postanschrift
Postfach 3931
D-90020 Nürnberg

Hausanschrift
Lange Gasse 20
D-90403 Nürnberg

Telefon
+49 911 5302-200
Telefax
+49 911 5302-396

Internet
www.finanzwissenschaft.wiso.uni-erlangen.de

Den konkreten Regelungen zum Länderfinanzausgleich wird von finanzwissenschaftlicher Seite seit langem ihre Leistungsfeindlichkeit vorgeworfen (vgl. Peffekoven, 2013). Damit ist eine Konsequenz der Umverteilung der Finanzkraft angesprochen, die zu einer weitgehenden, unter Umständen nahezu vollständigen Abschöpfung eines Zugewinns bei der Finanzkraft eines Landes führt. Zugleich werden Rückgänge in der Finanzkraft weitgehend oder nahezu vollständig durch Zuweisungen kompensiert. Diese Thematik stand auch im Zentrum der letzten Reform im Jahre 2001, die allerdings nur zu marginalen Veränderungen geführt hat. Wie der Sachverständigenrat (2001) feststellte, ist insbesondere auch das neu eingeführte Prämienmodell gemäß §7 (3) von einer ökonomisch richtig verstandenen Anreizkompatibilität weit entfernt (Sachverständigenrat, 2001, Textziffer 368). So ist der im Antrag der CDU Fraktion aufgeführten Forderung zuzustimmen, bei der Neugestaltung eine Abschwächung des linear-progressiven Ausgleichstarifs vorzusehen.

Die starke Umverteilung der Finanzmittel im Länderfinanzausgleich ist nicht nur wegen der Leistungsfeindlichkeit im bestehenden System problematisch. Sie verhindert auch Reformen, welche eine Stärkung der finanzpolitischen Eigenverantwortung zum Ziel haben. Die mangelnde Steuerautonomie der Länder ist eines der fundamentalen Probleme in der deutschen Finanzverfassung. Sie mit einer eigenverantwortlichen Haushalts- und Finanzpolitik der Länder letztlich unvereinbar. Der im Antrag der CDU betonten Diskussionswürdigkeit der Einführung von Länderzuschlägen bei der Einkommensteuer ist aus finanzwissenschaftlicher Sicht unbedingt zuzustimmen. Die Einführung von Länderzuschlägen erfordert aber eine Absenkung des extrem hohen Ausgleichsgrades beim Finanzausgleich (vgl. Büttner und Schwager, 2003). Es ist in diesem Zusammenhang wichtig darauf hinzuweisen, dass eine Absenkung des Ausgleichsgrades nicht gleichbedeutend ist mit einem Rückgang der Zuweisungen an Bundesländer mit gegenwärtig geringer Steuerkraft. Verteilungseffekte können durch die Umwandlung von steuerkraftabhängigen Zuweisungen in pauschale Zuweisungen aufgefangen werden.

In der Ermittlung der Finanzkraft werden nach §8 (3) die Steuereinnahmen der Gemeinden nur zu 64% berücksichtigt. Dies überrascht auf den ersten Blick, denn die Steuereinnahmen der Gemeinden führen ja durchaus dazu, dass der Druck auf den Landeshaushalt abnimmt. In manchen Ländern werden die Gemeindesteuereinnahmen auch bei der Bestimmung der Schlüssel-

masse für die Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs explizit angerechnet. Die Einbeziehung der Steuereinnahmen der Gemeinden steht aber im Konflikt mit der Autonomie der Gemeinden. Wie Büttner, Schwager und Hauptmeier (2011) zeigen, führt die Einbeziehung der Steuerkraft von Gemeinden in einen Finanzausgleich zwischen Ländern, dazu, dass die Länder nicht nur die eigene Finanzpolitik sondern auch die Finanzpolitik der Gemeinden im Hinblick auf ihre Position im Länderfinanzausgleich ausgestalten. Das unterminiert die Leitungsfähigkeit der Gemeinden. Zudem tendieren die Länder bei Einbeziehung der Steuereinnahmen der Gemeinden dazu, dass Interesse an finanzstarken Kommunen zu verlieren, was zu Recht im Antrag der CDU Fraktion als problematisch erachtet wird. Eine volle Einbeziehung der kommunalen Steuerkraft ist daher abzulehnen.

Die Mittelverteilung im Länderfinanzausgleich basiert nicht nur auf Kennzahlen der Finanzkraft, sondern berücksichtigt Spezifika der Länder auch in der Berechnung des Finanzbedarfs. Im Rahmen des Finanzausgleichs unter den Ländern ist hier die Wertung der Einwohnerzahlen der Stadtstaaten § 9 (2 und 3) und dünnbesiedelter Flächenstaaten § 9 (3) hervorzuheben. Im Rahmen der dritten Stufe des Finanzausgleichs werden teilungsbedingte Sonderlasten § 11 (3), Sonderbedarfe aufgrund struktureller Arbeitslosigkeit § 11 (3a) und die sogenannten Kosten der politischen Führung § 11 (4) berücksichtigt. Auch diese Festlegungen sind von Seiten der Finanzwissenschaft im Hinblick auf die Angemessenheit und die hieraus resultierenden Fehlanreize immer wieder kritisiert worden.

Auf der kommunalen Ebene ist die Einwohnerwertung ein einfaches Mittel, um dem raumstrukturellen Mehrbedarf von Ballungsräumen Rechnung zu tragen. Sie ermöglicht es, sicherzustellen, dass die fiskalische Umverteilung auf kommunaler Ebene tendenziell vor allem zwischen Gebietskörperschaften stattfindet, die sich in Größe oder Verdichtung entsprechen. Demgegenüber wird die Umverteilung zwischen den Ballungsgebieten und den peripheren Regionen tendenziell vermieden. Eine solche Umverteilung ist im Hinblick auf die gesamtwirtschaftliche Leistungsfähigkeit problematisch (siehe hierzu auch Zimmermann, 2001). Die Einwohnerwertung für die Stadtstaaten bei den Gemeindesteuereinnahmen gemäß § 9 (3) ist insoweit nachvollziehbar, als

sich auch das Ausmaß der Verdichtung zwischen den Bundesländern unterscheidet – vor allem, aber nicht ausschließlich, im Hinblick auf die Stadtstaaten.¹

Anders als die Berücksichtigung der Mehrbedarfe von Ballungsräumen ist die Berücksichtigung einer besonders dünnen Besiedlung gemäß § 9 (3) im Rahmen des Länderfinanzausgleichs finanzwissenschaftlich problematisch. Da dem strukturellen Mehrbedarf von Ballungsräumen auch eine systematisch höhere Produktivität gegenüber steht, die ihren Niederschlag in einer höheren Steuerkraft hat, wirkt die Einwohnerwertung im Kontext von Ballungsräumen tendenziell neutral auf die räumliche Wirtschaftsstruktur. Dies ist bei geringer Verdichtung anders. Hier kommt es durch die Einwohnerwertung bei besonders schwacher Besiedelung zu der Prämierung einer tendenziell wenig leistungsfähigen Siedlungsstruktur. Die Fortsetzung der Berücksichtigung der geringen Besiedlung in der Form einer Einwohnerwertung für verschiedene dünnbesiedelte Flächenländer ist daher abzulehnen.

Bei den Landeseinnahmen sind raumstrukturelle Unterschiede demgegenüber eher irrelevant. Bis auf den sogenannten obligatorischen Steuerverbund mit den Kommunen werden die Landeseinnahmen der Flächenländer nicht für kommunale Aufgaben herangezogen. Entsprechend fehlt eine überzeugende finanzwissenschaftliche Begründung für eine pauschale Einwohnerwertung, wie sie § 9 (2) vorsieht, bei einem Großteil der Landeseinnahmen (vgl. Büttner, Schwager und Stegarescu, 2004). Angesichts der empirischen Verteilung der Verbundsätze (siehe Fehr und Tröger, 2002) erscheint es angezeigt, die Einwohnerwertung nur auf einen Teil der Landeseinnahmen zu beschränken, konkret auf etwa 23% der Landeseinnahmen. Demnach dürfte die Einwohnerwertung bei den Landeseinnahmen nur etwa ein Viertel des Wertes betragen, der für die Gemeindesteuereinnahmen angesetzt wird.

¹ Die Siedlungsdichte Nordrhein-Westfalens (Einwohner je km² der Siedlungs- und Verkehrsfläche) liegt mit 2332 eher an dem Wert des Stadtstaates Bremen (2848) als an dem Durchschnittswert der übrigen Flächenländer, deren Siedlungsdichte im Schnitt 1473 beträgt (Quelle: eigene Berechnung anhand des Statistischen Jahrbuchs, 2012, S.14).

Problematisch wäre die im Antrag der CDU Fraktion angeregte Berücksichtigung des Bevölkerungsrückganges im Finanzausgleich. Sieht man von den Schwierigkeiten der Ermittlung der Einwohnerzahl ab, orientiert sich der Finanzausgleich mit dem Bezug auf die Einwohnerzahl letztlich am Bürger als dem zentralen Bedarfsträger. Durch den Bezug auf historische Einwohnerzahlen schwächt sich dieser Bezug ab. Dies wäre eher unproblematisch bei temporären Änderungen in der Einwohnerzahl. Demographische Prozesse sind indes eher persistent. Die Einführung eines „demographischen Faktors“ im Länderfinanzausgleich führte daher zu einer dauerhaften Umlenkung der Finanzmittel weg vom Bedarfsträger. Zwar mag es im Zusammenhang mit dem Rückbau der Infrastruktur in Abwanderungsregionen zu kurzfristigen Mehrausgaben kommen. Dies erfordert aber keinesfalls eine dauerhafte Umlenkung der Finanzströme.

Angesichts des Umstandes, dass Berlin in erheblichem Umfang vom Finanzausgleich profitiert, mag man sich fragen, ob die Finanzierung der Hauptstadtfunction nicht besser außerhalb des Finanzausgleichs erfolgen sollte. Allerdings ergeben sich die Zuweisungen für Berlin keineswegs in gesonderter Weise aus seiner Funktion als Hauptstadt. Vielmehr ergeben sich die Zuweisungen aus einer Anwendung des Regelsystems, wobei im Falle Berlins eine ganze Reihe von bedarfserhöhenden Umständen greift. Die Finanzierung der Hauptstadtfunction erfolgt demgegenüber separat durch spezifische Zuweisungen im Hauptstadtfinanzierungsvertrag (siehe hierzu Zimmermann, 2013).

Literaturhinweise:

Büttner, Thiess, Robert Schwager, und Sebastian Hauptmeier, 2011, Efficient Revenue Sharing and Upper-Level Governments: Theory and Application to Germany, *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 167, 647-667.

Büttner, Thiess, und Robert Schwager, 2003, Länderautonomie in der Einkommensteuer: Konsequenzen eines Zuschlagmodells, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 223, 532-555.

Büttner, Thiess, Rober Schwager, und Dan Stegarescu, 2004, Agglomeration, Population Size and the Cost of Providing Public Services: An Empirical Analysis for German States, Public Finance and Management 4, 496-520.

Fehr, Hans, und Michael Tröger, 2002, Die verdeckten Verteilungswirkungen des bundesdeutschen Finanzausgleichs, Wirtschaftsdienst 82, 609-617.

Peffekoven, Rolf, 2013, Notwendige Reform nur über Verhandlungen möglich, ifo Schnelldienst 66 (09), 8-11.

Sachverständigenrat, 2001, Jahresgutachten 2001/02 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Deutscher Bundestag, Drucksache 14/7569.

Zimmermann, Horst, 2001, Haben Ballungsgebiete einen höheren Finanzbedarf, Wirtschaftsdienst 81, 222-226

Zimmermann, Horst, 2013, Die Notwendigkeit der Einwohnerwertung, Manuskript.