

Reform und Zukunft des Finanzausgleichs in Deutschland

NUTZEN FÜR DIE ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

Dr. Michael Thöne

Jens Bullerjahn

3. Netzwerktreffen „EZ Made with Germany“, GIZ Repräsentanz Berlin, 10. April 2018

Reform und Zukunft des Finanzausgleichs in Deutschland

I. GRUNDLAGEN

Three main levels of Germany

A large and heterogeneous federation

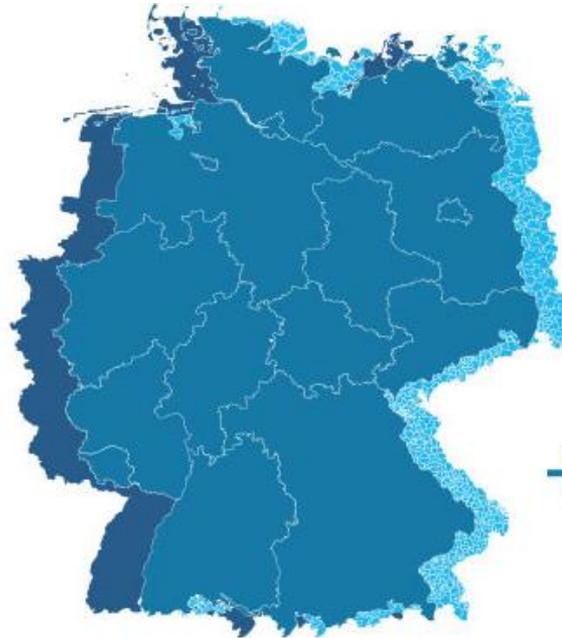


1 Federation

Pop. 82.7 million

Gross Domestic Product (2015)

Public Debt (end of 2016)

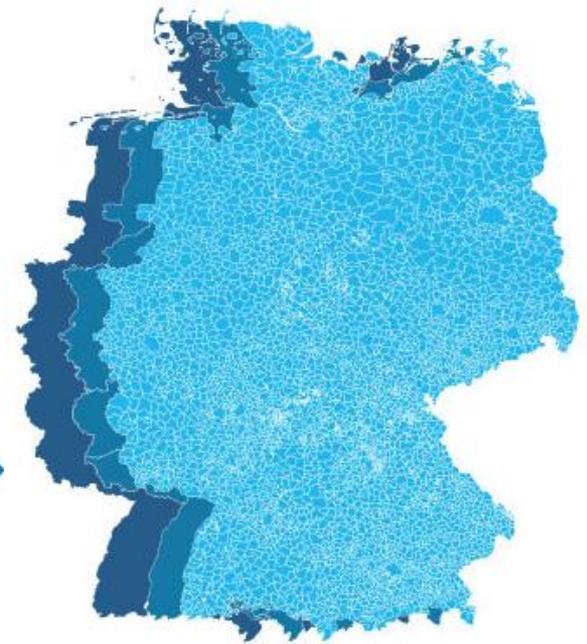


16 States (*Länder*)

From pop. 550,000 (Bremen)
to pop. 17.9 Million (NRW)

From 25,000 EUR p.c. (Mecklenburg-Vorpommern)
to 60,900 EUR p.c. (Hamburg)

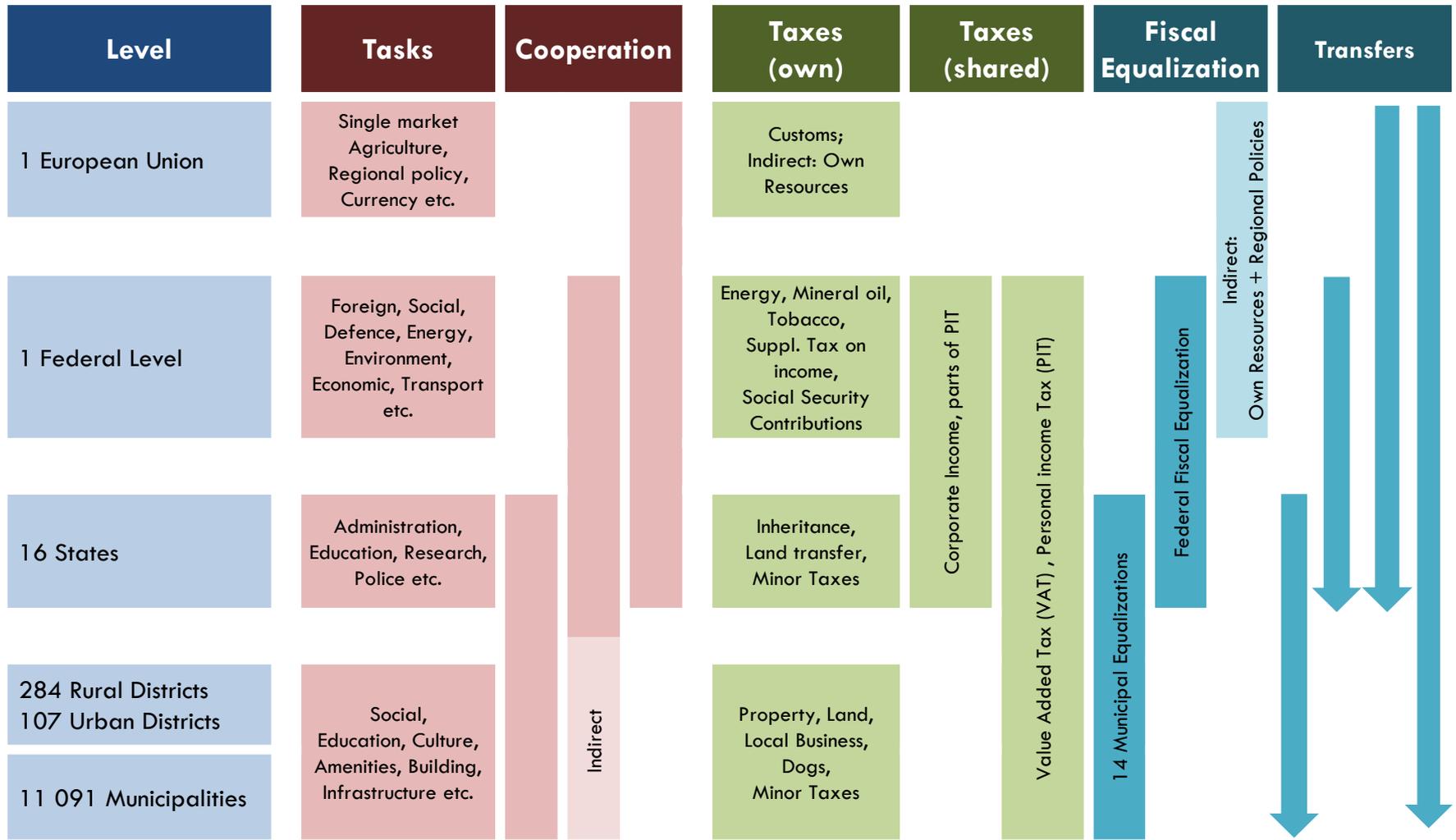
From 1,300 EUR p.c. (Sachsen)
to 32,300 EUR p.c. (Bremen)



ca. 12 000 Local Communities

From pop. 9 (Hallig Gröde)
to pop. 3.5 Million (Berlin)

Overview: German Fiscal Federalism in one Slide



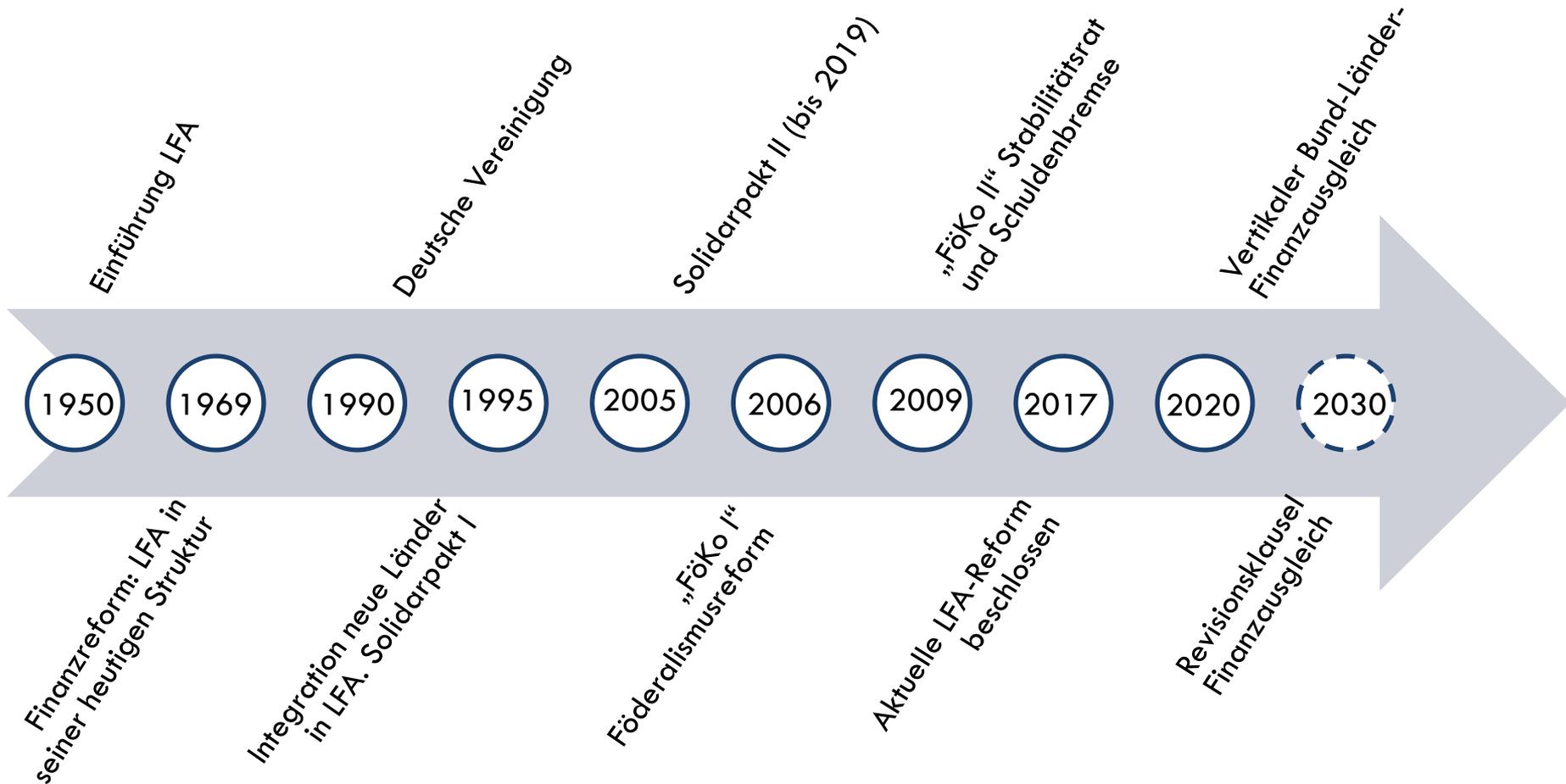
© Michael Thöne (2017).

Reform und Zukunft des Finanzausgleichs in Deutschland

II. BUND-LÄNDER-FINANZEN UND IHRE REFORM 2017

Meilensteine der Bund-Länder-Finzen 1950-2030

Wichtige Beschlüsse und die Einführung neuer Verfahren auf der Zeitachse



Die fünf Stufen des aktuellen Ausgleichssystems

Kernfunktionen und -elemente des komplexen, historisch gewachsenen Systems der Bund-Länder-Finzen. In dieser Struktur noch in Kraft bis 2019.

Vertikale Verteilung des Steueraufkommens auf Bund und Länder

- Zuordnung Steuern an die Ebenen. Gemeinschaftsteuern dominieren mit 72%.

Horizontale Zerlegung der Gemeinschaftsteuern

- Horizontale Zuordnung des „Eigenen“ bei Lohnsteuer und Unternehmenssteuern.

Horizontale Umsatzsteuerverteilung und USt-Ausgleich

- USt-Anteil der Länder: Maximal 25% nach unterdurchschnittlicher Steuerkraft; der Rest nach Einwohnerzahlen.

Horizontaler Länderfinanzausgleich

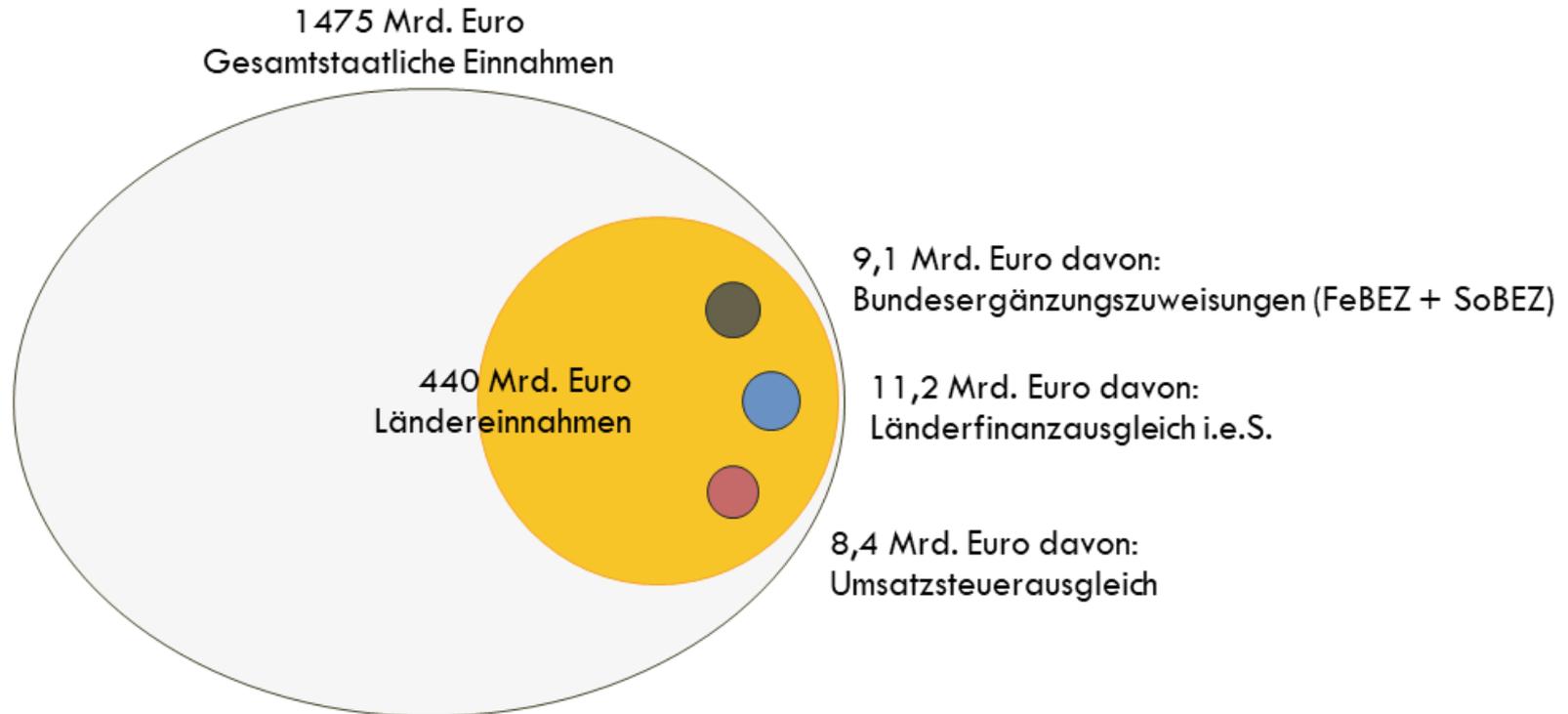
- Vergleich Finanzkraft und (pauschalierter) Finanzbedarf. Partieller Ausgleich der Differenz über Formeltarif.

Vertikaler Finanzausgleich über Bundesergänzungszuweisungen

- Ergänzende Auffüllung bei allen finanzschwachen Ländern und Finanzierung von vier verschiedenen Sonderbedarfen.

Kleiner Ausgleich...

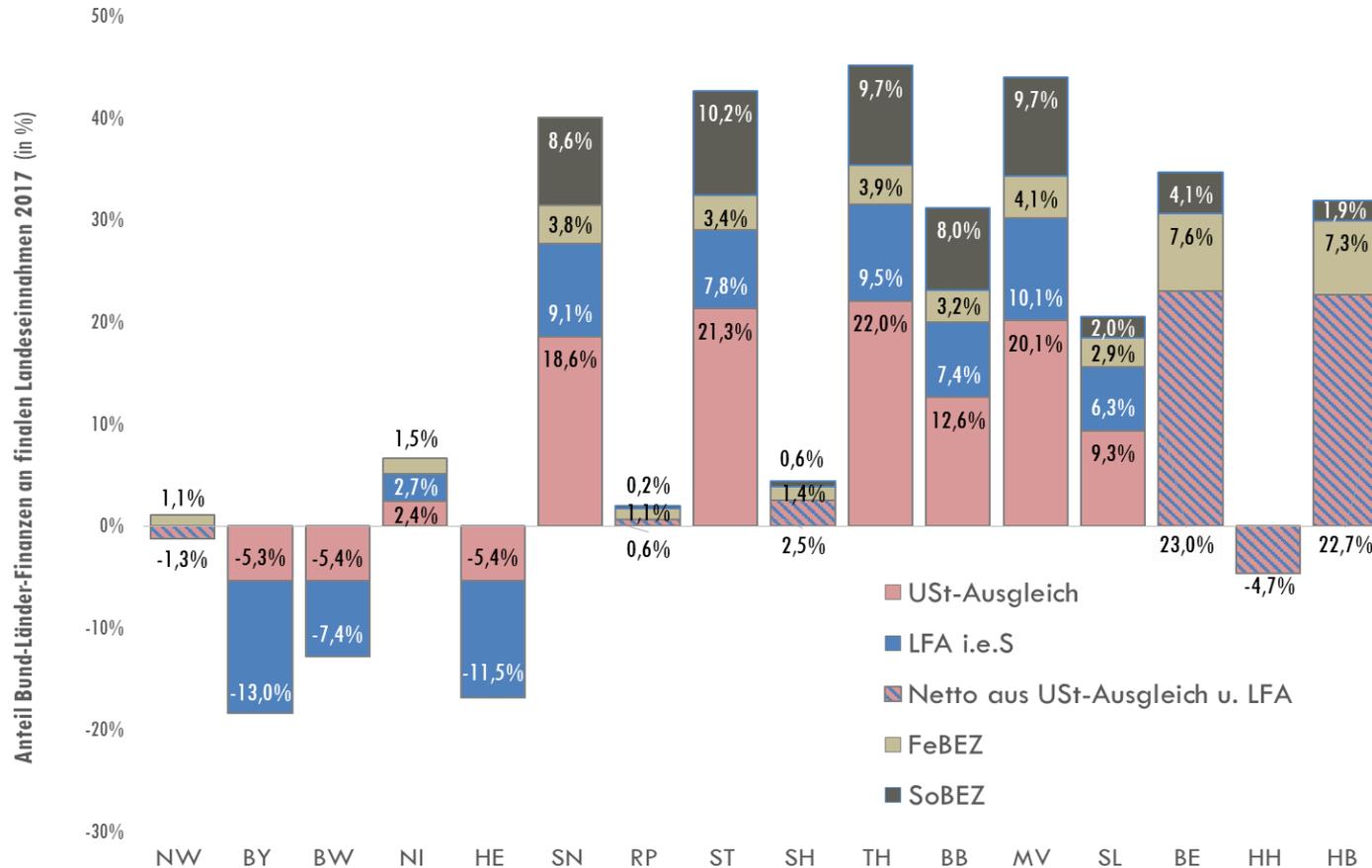
Ausgleichselemente als Anteil an Länder- und Gesamteinnahmen (2017)



Angesichts des geringen Volumens der Ausgleichszahlungen an den Gesamteinnahmen der Länder ist noch nicht nachvollziehbar, warum dem Bund-Länder-Finanzausgleich eine so große Rolle in der Länderfinanzierung und in der öffentlichen Diskussion spielt. Das ändert sich, wenn man dem Blick auf die einzelnen Länder wirft... [→ nächste Folie].

...große Bedeutung

Anteil Bund-Länder-Finanzausgleich an finalen Einnahmen der Länder (2017)



Quelle: Eigene Berechnungen; eigene Darstellung; Grunddaten BMF; FAG.

... denn besonders für die ostdeutschen Länder sowie für Berlin, Bremen und das Saarland machen die Ausgleiche bis zu 46% ihrer Einnahmen aus. Die Zahlerländer geben bis zu 18% ihrer finalen Einnahmen ab.

Reform 2017: Anlässe und Ziele

Das bestehende System verteilt sehr leistungsfähig um. Trotzdem – aus „Zahlersicht“ deshalb – war lange vor Reformbeschluss von 2017 klar, dass substantielle Änderungen notwendig waren. Die Ziele der Länder zeichneten anspruchsvolle Verhandlungen vor.

Anlässe

Das bestehende System musste bis 2020 revidiert werden.

- Solidarpakt II und Finanzausgleichsgesetz waren bis Ende 2019 befristet.
- Zwei Zahlerländer (BY, HE) haben Verfassungsbeschwerde gegen den aktuellen LFA erhoben; vor allem wegen ihrer finanziellen Belastung.
- Zwei Länder (HB, SL) konnten absehbar die ab 2020 geltende Schuldenbremse nicht einhalten.

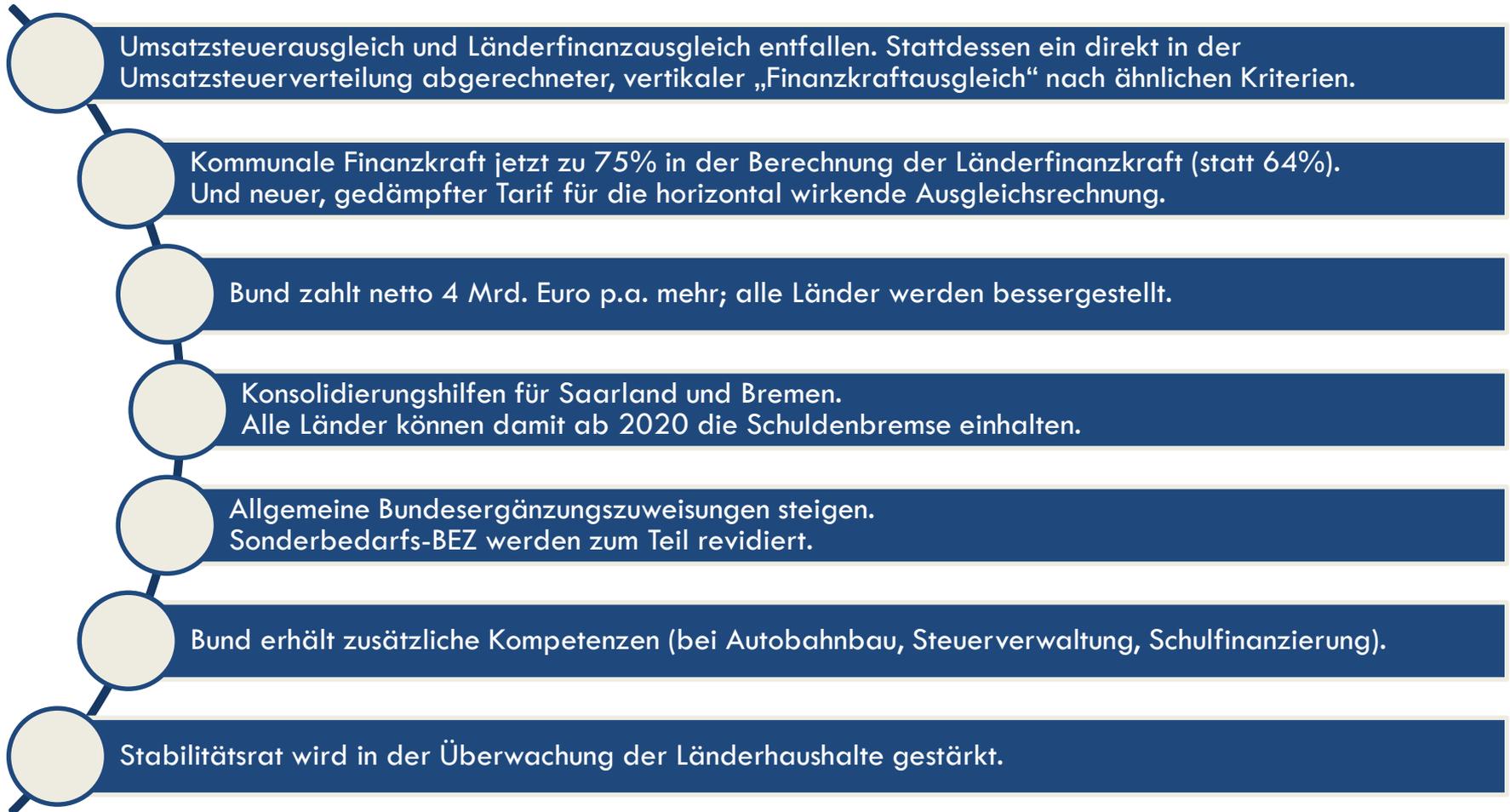
Ziele

der Länder für die Reform

- Alle Länder sollten in die Lage versetzt werden, ab 2020 die Schuldenbremse einzuhalten.
- Kein Land sollte sich durch die Reform finanziell schlechter stellen. Eine wichtigere Rolle des Bundes war von vornherein vorgesehen.
- Die kommunale Steuerkraft sollte stärker in die Berechnung der Finanzkraft der Länder im LFA einfließen.
- Der Umsatzsteuerausgleich sollte entfallen, da er NRW künstlich zum LFA-Empfängerland macht.

Reform 2017:

Neuerungen bei den Bund-Länder-Finzen ab 2020



Viele Elemente werden mit der Reform umgebaut. Aber die bewährten Mechanismen im „Maschinenraum“ des Bund-Länder-Finanzausgleichs werden weitgehend beibehalten.

Finanzausgleichsreform – ein erfolgreicher Kompromiss

Nach intensiven Verhandlungen zwischen den Ländern war die Reform außerordentlich **einvernehmlich**: Die 16 Länder einigten sich Ende 2015 auf ein gemeinsam getragenes Reformmodell.

Alle 16 Länder werden ab 2020 gegenüber dem Status quo **bessergestellt**. Die benötigten Zusatzmittel werden vom Bund aufgebracht.

Dem stimmte der Bund – der schon von Anfang an begleitend in den Länderprozess involviert gewesen war – nach der **Verlagerung einiger Kompetenzen** an ihn zu.

Mit dem **Kompromiss** sind **noch nicht alle** kommenden Herausforderungen für den Bund, Länder, Kommunen und deren fiskalischen Beziehungen bewältigt. (→ Vgl. Agenda in IV.)

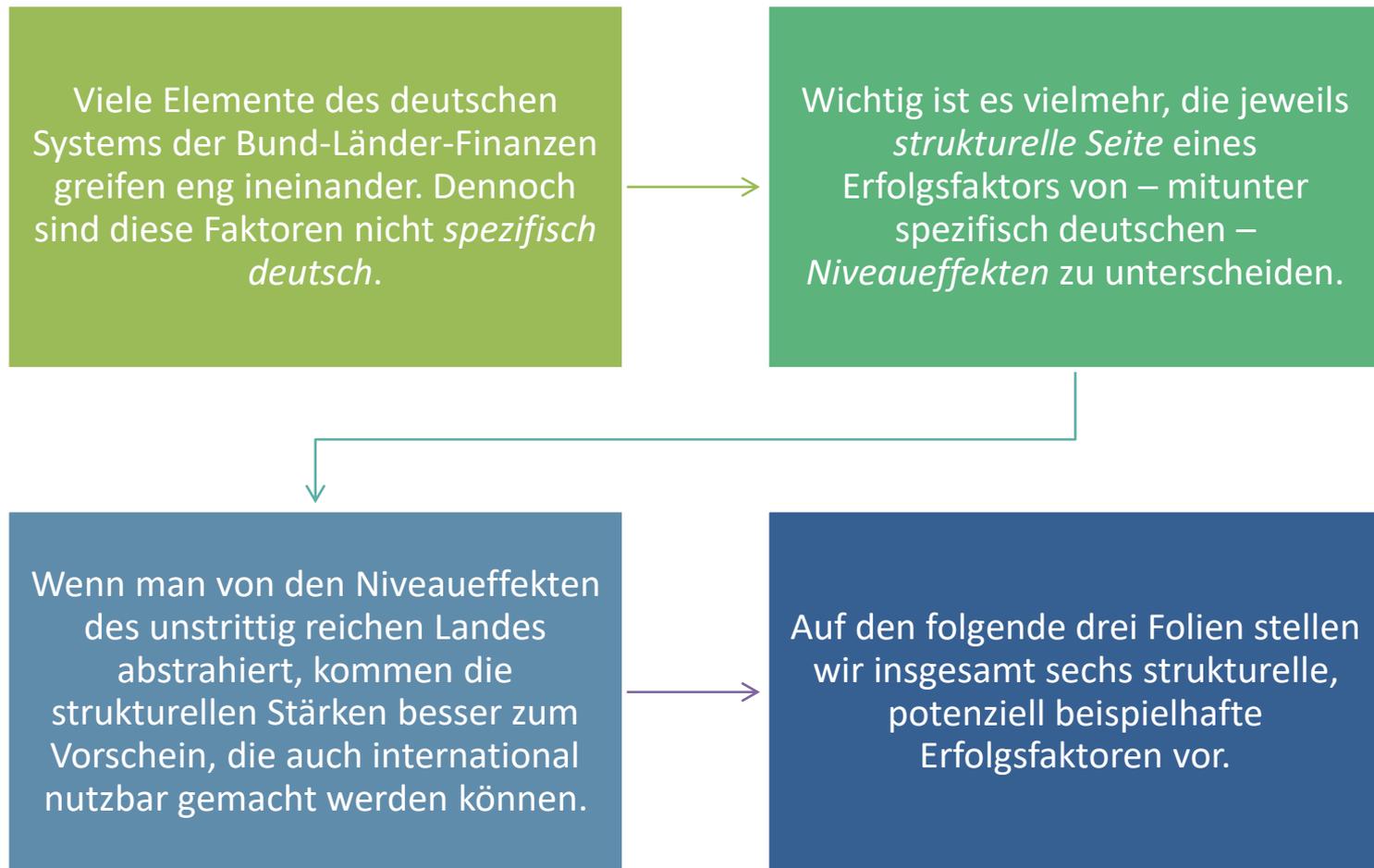
Jedoch die **zentralen Finanzierungsfragen im Bund-Länder-Verhältnis sind bis 2030 gut geklärt**. Geld spielt weiterhin eine wichtige Rolle, doch **die Dominanz finanzieller Fragen tritt in den Hintergrund**: Zahler zahlen nicht mehr „zu viel“; Empfänger erhalten nicht mehr „zu wenig“.

Reform und Zukunft des Finanzausgleichs in Deutschland

III. ERFOLGSFAKTOREN KOOPERATIVER FINANZPOLITIK

Deutsche föderale Finanzen – beispielhaft?

Welchen Nutzen bieten deutsche Erfahrungen für die Entwicklungszusammenarbeit?



Erfolgsfaktoren 1 und 2: Ziele und integrierte Gesetze

Was hat sich bewährt? Das föderale Narrativ muss von allen mitgetragen werden können. Und die föderalen Finanzen sollten an einem Ort geregelt werden.

1. Gleichwertige Lebensverhältnisse: Halb-bestimmte Ziele...

- ...als föderales Narrativ stärken die integrative Kraft eines Ausgleichsystems, weil sie latente Widersprüche zwischen Ausgleich und Eigenständigkeit überbrücken helfen.
- Es bietet allen Seiten Identifikationsmöglichkeiten, schafft aber einen Korridor der Verbindlichkeit. So entsteht ein Verständnis, wo im Bundesstaat die Grenzen von Eigenständigkeit einerseits und für den Ausgleich andererseits liegen.

2. Integrierte Gesetzgebung für die föderalen Finanzen...

- ...sorgt dafür, dass immer die Gesamtwirkungen von Anpassungen berücksichtigt werden. Denn alle zentralen Finanzierungsfragen der Fiskalföderalismus sind in einem Gesetz geregelt.

Erfolgsfaktoren 3 und 4:

Datenstandards und zentraler Ausgleich

Was hat sich bewährt? Mit gemeinsamen Datenstandards reden alle über das Gleiche. Auch wenn es die Transparenz anders verlangt: Etwas horizontaler Ausgleich durch den Zentralstaat erleichtert die Konsensfindung für alle enorm.

3. Gemeinsame Daten- und Buchführungsstandards...

- ...reduzieren in Verhandlungen die Anzahl potenziell strittiger Fragen deutlich. Denn man muss sich nicht über Fakten auseinandersetzen, man kann auf sie vertrauen.

4. Ausgleich durch die zentrale Ebene...

- ...schafft bei schwierigen Startbedingungen die politischen Voraussetzungen für einen solidarischen Ausgleich zwischen finanzstarken und finanzschwachen Partnern.

Erfolgsfaktoren 5 und 6:

Einheitliche Steuern und Soft Law

Was hat sich bewährt? Einheitliche Steuern reduzieren Konflikte. Gemeinsame Gremien schaffen strategisch wichtigen Teamspirit der Akteure.

5. Homogene Steuern der Länder...

- ...erleichtern die für einen Finanzausgleich entscheidende Erfassung der Finanzkraft enorm. Jeder kennt automatisch die Einnahmen der anderen in Höhe und Zusammensetzung.
- Steuerwettbewerb entfällt als Quelle politischer Kontroversen über die „richtige“ Steuerhöhe und Finanzkraft.

6. Beispiel Stabilitätsrat. Gemeinsame Kommissionen als Soft Law-Instrumente...

- ...sichern den permanenten Dialog der Finanz- und Fachpolitiker im Föderalstaat, indem sie ein Monitoring gesamtstaatlicher Grundentscheidungen organisieren.
- Soft-Law-Gremien sind auch zur Einbindung der lokalen Ebene in Politikprozesse des Bundeslandes sinnvoll.

Reform und Zukunft des Finanzausgleichs in Deutschland

**IV. NACH DER REFORM
IST VOR DER REFORM – EINE AGENDA**

Die Natur föderaler Kompromissfindung

Die 2017er Reform der Bund-Länder-Finzen hat wichtige Herausforderungen bewältigt. **Geldfragen** treten damit bis 2030 (etwas) **in den Hintergrund**.

Allerdings können **föderale Kompromisse** zwischen vielen Partnern nicht auch noch gleichzeitig viele Themen erfassen.

So bleiben auch mit der 2017er Reform eine Reihe von **Fragen unbeantwortet**.

Sie stehen jetzt umso deutlicher auf der föderalen Agenda. In diesem Sinne ist **nach der Reform zugleich vor der Reform**.

Wir benennen abschließend **die fünf wichtigsten Herausforderungen** für den deutschen Fiskalföderalismus.

Agenda: Konnexität und Demografie

Zwei offenen Themen stehen auf der Agenda, die zwingend im föderalen Kontext angegangen werden müssen.

1. Sozialeleistungen und Konnexität

- Zahlreichen Sozialleistungen werden vom Bundesgesetzgeber reguliert, aber von den Kommunen und z.T. von den Ländern umgesetzt und finanziert. Diese Ausgaben wachsen seit langem sehr stark.
- Der Bund stellt den Ländern nach dem Konnexitätsprinzip („Wer bestellt, bezahlt.“) viele Finanzmittel zu Verfügung. Aber die Hingabe von Geld ist keine Lösung für die Governance-Probleme dieses verflochtenen Arrangements.
- Es wird notwendig, den Bund organisatorisch in die Erbringung „seiner“ Sozialleistungen einzubinden, so dass Finanzierungs- und Ergebnisverantwortung zusammenkommen.

2. Demografischer Wandel und Binnenwanderung

- Ländliche Regionen leiden überdurchschnittlich unter dem demografischen Wandel; hier kommt Abwanderung zur Alterung hinzu.
- Die öffentliche Daseinsvorsorge wird in solchen Regionen durch Skaleneffekte und Kostenremanenzen immer teurer und schwerer zu organisieren.
- Will man, auch im Sinne des Koalitionsvertrags der Bundesregierung, die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse erhalten und stärken, braucht es eine gemeinsame Lösung im Bund-Länder-Kontext.

Agenda: Investitionen, Schuldenmanagement, Versorgung

Drei weitere offenen Themen stehen auf der Agenda, die nicht zwingend im föderalen Kontext angegangen werden müssen, aber besser oder realpolitisch wahrscheinlicher dort landen werden.

3. Investive Modernisierung

- Öffentliche Investitionen wurden in Deutschland viel zu lange vernachlässigt, gerade auf kommunaler Ebene.
- Wenn die Investitionen unter ungünstigeren Bedingungen verstärkt werden sollen, wird eine strukturelle Lösung benötigt, die anlassgebundene Förderprogramme hinter sich lässt.

4. Schuldenmanagement für schlechten Zeiten

- Die Zinsen werden früher oder später wieder steigen und die Konjunktur sich abschwächen.
- Hier gilt es, das Schuldenmanagement der Länder und Kommunen für schlechte Zeiten zu rüsten.

5. Pensions- und Versorgungslasten

- Die Haushaltsfinanzierung der Pensionen und der Gesundheitsversorgung der Beamten, Richter und Pensionäre wird die vor allem die westdeutschen Länder vor sehr große finanzielle Probleme stellen.
- Auch wenn es kein föderales Finanzproblem ist – ohne eine gemeinsame Befassung von Bund und Ländern ist keine grundsätzliche Lösung absehbar.

Fazit: Tragfähigkeit und wirkungsorientierte Governance

Die föderale Agenda läuft auf eine Doppelaufgabe hinaus: Tragfähigkeit schaffen und wirkungsorientiert steuern. Das stärkt langfristig die Länder und ihre Kommunen.

Diese **großen Herausforderungen** kann Deutschland gut annehmen und bewältigen. Vorausgesetzt es steuert konsequent um, d.h.

- stärkt die **Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen** auf allen Ebenen und
- stellt sich den vielen **qualitativen Governance-Fragen** durch mehr **wirkungsorientierte Steuerung**.

Gelingt das, stärkt es auch den **Bundesstaat**.

- So kann auf der „**föderalen Amplitude**“ der aktuelle Bedeutungszuwachs des Bundes zum **Vorboten einer langfristigen Stärkung der Länder und Kommunen** werden.

Schlussbemerkung: Föderalismus

Was auch immer passiert, welche Herausforderungen auch immer auf die Menschen und auf ihre gewählten Repräsentanten zukommen mögen – allein die Tatsache, dass sich mehrere Ebenen darum kümmern können und dass sie im politischen Wettbewerb mitunter sogar darum konkurrieren, Lösungen anbieten zu dürfen, ist ein echter demokratischer Mehrwert.

In diesem Sinne ist Föderalismus immer sinnvoll, immer wertvoll – ganz gleich, wo die föderale Amplitude gerade steht.

Danke!

Fortsetzung des Dialogs:

thoene@fifo-koeln.de

jens.bullerjahn@t-online.de