

Föderalismusreform II

Option auf höhere Einnahmen

Die anstehende zweite Stufe der Föderalismusreform bietet die Chance, das anreizfeindliche System des Länderfinanzausgleichs zu modernisieren – erzielen die Nehmerländer doch bislang kaum höhere Einnahmen, wenn sie eine besonders investitionsfreundliche Wirtschaftspolitik betreiben. Das Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) hat deshalb ein Optionsmodell entwickelt, das Abhilfe schafft. Die elf finanzschwächeren Länder sollen demnach das Recht erhalten, auf fünf bis sieben Jahre befristet freiwillig aus dem Länderfinanzausgleich auszutreten. Im Gegenzug müssten sie einen größeren Anteil am eigenen Steueraufkommen behalten dürfen.

Dass in diesem Optionsmodell von Investitionen in ein stärkeres Wachstum mehr übrig bleibt, hat das IW Köln am Beispiel des Saarlands berechnet. Der dortige Finanzminister hätte bei einem fünfjährigen Ausstieg aus dem Länderfinanzausgleich im Jahr 2005 zwar auf rund 208 Millionen Euro an Transfers verzichten müssen. Dafür erhält er vom Gemeinschaftssteueraufkommen nicht wie bisher vom Bund nur die Hälfte, sondern 64,3 Prozent und zwar während der gesamten Laufzeit der Option. Wächst das Steueraufkommen des Saarlands aufgrund einer investitionsfreundlichen Wirtschaftspolitik bis 2010 um 2 Prozent stärker als das der übrigen Länder, hätte der saarländische Finanzminister am Ende dieser Zeit rund 470 Millionen Euro mehr in der Haushaltskasse.

Gesprächspartner im IW: **Dr. Karl Lichtblau, Telefon: 0221 4981-759**
Telefon zur Pressekonferenz in Berlin am 26. April:
0160 90742392

Föderalismusreform

Tausche Transfers gegen Eigenmotivation

Wenn ein Bundesland wirtschaftlich floriert, wird es im deutschen Föderalismus kaum dafür belohnt. Besonders für finanzschwache Bundesländer macht sich eine bessere ökonomische Performance im Haushalt kaum bemerkbar, denn der größte Teil der Steuermehreinnahmen fließt in den Länderfinanzausgleich. Abhilfe schaffen kann ein Optionsmodell, wie es das Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) vorschlägt: Die Länder verzichten dabei auf Transfers aus dem Finanzausgleich und bekommen dafür mehr vom eigenen Steuerkuchen.

Im Länderfinanzausgleich, mit dem zu große wirtschaftliche Unterschiede zwischen den Bundesländern ausgeglichen werden sollen, geben einige viel und bekommen wenig – und umgekehrt. Bislang belohnt der Finanzausgleich es nicht, eine besonders investitionsfreundliche Wirtschaftspolitik zu betreiben:

Von 1 Euro zusätzlichen Steuereinnahmen fließen oft weniger als 10 Cent in die Kasse des Landes, der Rest an den Bund und die anderen Länder.

Die anstehende zweite Stufe der Föderalismusreform bietet die Chance, an diesem anreizfeindlichen System etwas zu ändern. Das Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) hat hier zumindest für die finanzschwachen Länder ein so genanntes Optionsmodell entwickelt:

Die elf Sorgenkinder sollen demnach das Recht erhalten, auf fünf bis

sieben Jahre befristet freiwillig aus dem Länderfinanzausgleich auszutreten und damit auf Transfers zu verzichten. Im Gegenzug müssten sie einen größeren Anteil am eigenen Steueraufkommen behalten dürfen.

Die Bundesländer tauschen den Transfertropf damit gegen die Chance, mehr aus eigener Kraft zu erwirtschaften. Denn von Investitionen in mehr Wachstum bleibt im Optionsmodell mehr übrig. Das IW Köln hat dies am Beispiel des Saarlandes berechnet: Der dortige Finanzminister müsste im Jahr 2005 auf rund 208 Millionen Euro aus dem Länderfinanzausgleich verzichten (Grafik). Dafür erhält er vom Gemeinschaftssteueraufkommen – das sind Lohnsteuer, veranlagte und nicht veranlagte Einkommenssteuer, Zinsabschlag und Körperschaftssteuer – nicht wie bisher vom

Bund nur die Hälfte, sondern 64,3 Prozent, und zwar während der gesamten Laufzeit der Option.

Verbucht das Saarland künftig aufgrund einer investitionsfreundlichen Wirtschaftspolitik überdurchschnittliche Steuereinnahmen, steht es besser da als mit den Zuweisungen aus dem Finanzausgleich. Erhöht sich das Lohnsteueraufkommen unter Berücksichtigung von Pendlereffekten und ähnlichen Korrekturen um 1 Million Euro, verbleiben nicht mehr wie bisher nur 115.000 Euro im Land, sondern rund 650.000 Euro. Bei einer guten Konjunktur sind das rosige Aussichten (Grafik Seite 5):

Wenn das Saarland für fünf Jahre aus dem Finanzausgleich aussteigt und sein Steueraufkommen um 2 Prozent schneller klettern würde als im Rest der Republik, wären am Ende dieser Zeit rund 470 Millionen Euro mehr in der Haushaltskasse.

So wie das Optionsmodell eine durchdachte Landespolitik und damit eine gute Wirtschaftsperspektive belohnt, bestraft es eine schlechte Entwicklung: Würde das Saarland schwächeln und 2 Prozent weniger Steuerwachstum realisieren als der Rest Deutschlands, hätte es am Ende der fünf Jahre Ausstiegszeit rund 480 Millionen Euro weniger im Staatsäckel, als es mit den gewohnten Transfers aus dem Finanzausgleich bekommen würde.

Keine „Strafe“ droht im Optionsmodell hingegen bei einer schrumpfenden Bevölkerung. Im Finanzausgleich ist das noch der Fall, denn die Zuweisungen werden nach der Einwohnerzahl eines Landes berechnet – weniger Köpfe bedeuten weniger Geld. Steigt das Saarland aus dem Transferkarussell aus, macht ein eventueller Bevölkerungsrückgang nichts:

Selbst wenn die Zahl der Einwohner bis 2010 pro Jahr um 0,25 Prozent abnimmt und sich beim Steueraufkommen nichts verändert, klingeln im Saarland beim Optionsmodell im Vergleich zum Status quo immer noch 57 Millionen Euro mehr in der Kasse.

Finanzausgleichsreform: Ein Tauschgeschäft

Im Rahmen der geplanten Reform des Länderfinanzausgleichs wird die Einführung eines Optionsmodells diskutiert, bei dem die Länder auf Zuwendungen aus dem Finanzausgleich verzichten und im Gegenzug mehr von ihren Steuereinnahmen behalten dürfen. Soll ein Bundesland durch den Verzicht auf die Zuwendungen keine Einbußen erleiden, müsste sein Anteil am eigenen Gemeinschaftssteueraufkommen im Jahr 2005 um so viele Prozentpunkte steigen.

Land	Zuwendungen aus dem Länderfinanzausgleich im Jahr 2005 in Millionen Euro	Anteil am eigenen Gemeinschaftsteueraufkommen im Jahr 2005
Sachsen-Anhalt	216,4	2.257
Mecklenburg-Vorpommern	177,3	1.506
Sachsen	156,0	3.604
Thüringen	145,2	1.979
Brandenburg	119,3	1.971
Berlin	65,0	3.230
Bremen	34,8	397
Saarland	14,3	208
Niedersachsen	9,7	1.057
Schleswig-Holstein	1,0	42
Rheinland-Pfalz	0,1	9

Nur Empfänger aus dem Länderfinanzausgleich; Gemeinschaftssteuern: Lohnsteuer, veranlagte Einkommenssteuer, nicht veranlagte Einkommenssteuer, Zinsabschlag, Körperschaftssteuer, die verteilt werden (Einkommenssteuer: 42,5 Prozent jeweils an Bund und Länder, 15 Prozent an Gemeinden; Zinsabschlag: 44 Prozent jeweils an Bund und Länder, 12 Prozent an Gemeinden; Körperschaftssteuer: jeweils 50 Prozent an Bund und Länder); ohne Umsatzsteuer
Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln Consult

Auch in der Rückschau hätte es sich für das Saarland angesichts der guten Wirtschaftsentwicklung gelohnt, dem Finanzausgleich Ade zu sagen. Wären die derzeitigen Finanzausgleichsregeln schon im Jahr 2000 gültig gewesen und das Saarland damals ausgestiegen, hätte der Finanzminister bis 2006 insgesamt 457 Millionen Euro mehr eingenommen.

Das IW-Modell verspricht allerdings nicht den Himmel auf Erden. Denn nicht für alle Länder bedeutet es einen Geldsegen, wenn sie auf mehr Eigenverantwortung statt Transferalmen setzen. Handfeste Vorteile gibt es nur, wenn auch tatsächlich ein überdurchschnittliches Wachstum verzeichnet wird.

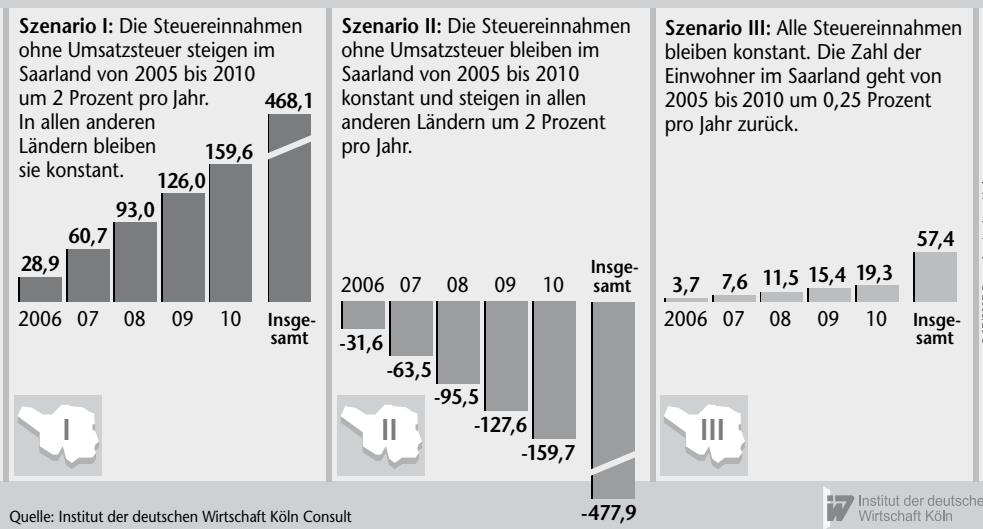
Dafür, dass die Länder mehr vom Steueraufkommen behalten können, muss der Bund Sorge tragen. Zumindest im ersten Jahr macht er durch die Konstruktion des Optionsmodells keine Verluste. Problematisch wird es allerdings, wenn sich während der Ausstiegszeit beispielsweise das Steuerrecht ändert. Dann muss das betroffene Land möglicherweise Einbußen hinnehmen. Daher lässt der IW-Vorschlag ein Hintertürchen offen:

Mit einer Kündigungsfrist von 18 Monaten soll jedes optierende Bundesland in das Finanzausgleichssystem einmal während der Laufzeit zurückkehren dürfen.

Auch nach der ersten Auszeit vom Länderfinanzausgleich kann sich das Land überlegen, ob es wieder auf die Stärke der Gemeinschaft setzt oder noch einmal der Eigeninitiative vertraut. Allerdings müssen dann die Anteile am Gemeinschaftssteueraufkommen neu berechnet werden. Wer in den vergangenen Jahren seine finanzielle Lage verbessert hat, kann nicht mehr so viel Kompensation aus dem gemeinsamen Steuertopf wie zuvor bekommen. Ein kluger Finanzminister steckt deshalb zusätzliche Einnahmen, die er in Folge des Ausstiegs aus dem Länderfinanzausgleich erhält, nicht in dauerhafte Staatsausgaben, sondern in weitere Investitionen oder in die Schuldentilgung.

Finanzausgleichsreform: Szenarien für das Saarland

Im Rahmen der geplanten Reform des Länderfinanzausgleichs wird die Einführung eines Optionsmodells diskutiert, bei dem die Länder auf Zuwendungen aus dem Länderfinanzausgleich verzichten und im Gegenzug mehr von ihren Steuereinnahmen behalten dürfen. Hätte es diese Option bereits im Jahr 2005 gegeben, hätten sich die Einnahmen des Saarlandes bei folgenden Szenarien so entwickelt, in Millionen Euro



Wofür auch immer sich letztendlich ein Bundesland entscheidet – auf die anderen Länder hat dies unterm Strich keine Auswirkungen. Sie profitieren nach dem Ausstieg eines Landes zwar zunächst aufgrund des komplizierten Mechanismus des Finanzausgleichs: Die Geberländer, weil sie weniger zahlen müssen, die Nehmerländer, weil sie mehr bekommen – allerdings nur auf dem Papier. All diese Vorteile greift sich sofort der Bund ab, um mit diesem Geld seine Mindereinnahmen zu finanzieren.

Die Bundesländer, die im Finanzausgleich verbleiben, erhalten beziehungsweise leisten weiter die Transfers, die sich ergeben würden, wenn kein Land das System verlassen hätte – alle Chancen und Risiken haben der Bund und das Aussteigerland.

Läuft es im Optionsland gut, bekommt der Bund von diesem Wachstum weniger ab als früher. Geht es hingegen weniger glatt, stellt sich das Optionsland schlechter – der Bund wäre dann der Gewinner.

Für den Bund hat das IW-Modell aber einen Haken: Ein Aussteigerland, das sich übernommen hat und in dem es wirtschaftlich schlecht läuft, kann versuchen, die entstehenden Haushaltslücken durch Schulden zu stopfen und gerät vielleicht in eine Haushaltsnotlage. Dann ist der Bund grundgesetzlich verpflichtet, dem Schuldner unter die Arme zu greifen. Das fordern die Länder gern ein –

1992 waren es zum Beispiel das Saarland und Bremen, die vom Bundesverfassungsgericht Recht bekamen, als sie nach Sanierungshilfen riefen. Berlin hingegen ging 2006 nach seiner Klage vor den Bundesrichtern leer aus.

Weil der Bund verpflichtet sein könnte, den Ländern in der Not aus der Patsche zu helfen, funktioniert das Optionsmodell nur, wenn die Länder diszipliniert genug sind und ihre Haushalte ordentlich führen. Eine Schuldenschranke, die ein an der Wirtschaftskraft orientiertes Limit für die Kreditsumme setzt, sowie mehr Steuerautonomie auf Länderebene könnten wirksame Mittel gegen allzu verschwenderische Finanzminister sein. Das IW schlägt dazu vor, landeseigene Zuschlagsätze auf die Einkommens- und Körperschaftssteuern zu erheben. Die Länder müssten dann im Notfall erstmal bis zu den festgelegten Höchstzuschlägen ihre eigenen Bürger zur Kasse bitten, bevor sie sich an den Bund wenden.

Wenig attraktiv ist das Ganze für die besonders finanzschwachen Länder, die die hohe Altschulden mit sich herum schleppen. Mit strengeren Haushaltsregeln hätten sie nämlich kaum eine Chance, aus dem Finanzausgleich auszusteigen. Der Bund könnte überlegen, ihnen den Start in die größere Eigenverantwortung zu erleichtern, indem er einen Teil ihrer Schulden übernimmt.