



FRIEDRICH-ALEXANDER
UNIVERSITÄT
ERLANGEN-NÜRNBERG

FACHBEREICH WIRTSCHAFTS-
WISSENSCHAFTEN

Prof. Dr. Thies Büttner

Universität Erlangen-Nürnberg • Postfach 3931 • 90020 Nürnberg

Frau Dr. Gesine Löttsch, MdB

Vorsitzende des Haushaltsausschusses
des Deutschen Bundestages

Platz der Republik 1
11011 Berlin

haushaltsausschuss@bundestag.de

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 17. März 2017

Stellungnahme zur Anhörung am 20.3.2017 zu den Themen

- **Bund-Länder-Finanzbeziehungen (im engeren Sinne), Ausgleich unterschiedliche Finanzkraft Länder und Gemeinden, Geltungsdauer**
- **Stärkung Stabilitätsrat**
- **Stärkung Rechte des Bundes in der Steuerverwaltung**

Sehr geehrte Frau Dr. Löttsch,

vielen Dank für die Einladung zur Anhörung.

Ich nehme zu den übersandten Gesetzesentwürfen wie folgt Stellung:

1. Das Gesetzespaket beinhaltet in Bezug auf die Thematik dieser Anhörung erhebliche Änderungen am System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, begleitet von der Fortsetzung der Finanzhilfen für die sogenannten Seehafenlasten und einer Fortführung der Sanierungshilfen für Bremen und Saarland. Zusätzlich sind Änderungen am Stabilitätsratsgesetz sowie Änderungen am Finanzverwaltungsgesetz angesprochen. Den Gesetzesentwürfen liegt die Vereinbarung der Regierungskonferenz von Bund und Ländern vom 14.10.2016 zu Grunde.
2. Die Reform beinhaltet eine Verschiebung von Finanzmitteln vom Bund zu den Ländern. Konkret soll der Länderanteil an der Umsatzsteuer um etwa 4 Mrd. Euro erhöht werden, wobei nur ein Teil als Festbetrag vereinbart ist. Ein Anteil von 1,42 Mrd. Euro wird mit dem Umsatzsteueraufkommen fortgeschrieben. Weitere Belastungen ergeben sich für den Bundes-

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

haushalt aus einem Zuwachs an allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (aBEZ). Dies folgt aus Änderungen in der Bestimmung der Finanzkraft der Länder in Verbindung mit einem höheren Ausgleichsgrad und einer höheren Ausgleichsgrenze. Eigene Berechnungen anhand der Zahlen des Finanzausgleichs 2014 ergeben einen Anstieg der Belastung in Höhe von 2,5 Mrd. Euro (vgl. Büttner und Görbert, 2016).¹ Weitere Belastungen betreffen den Bundeshaushalt durch neue Bundesergänzungszuweisungen an Länder mit besonders finanzschwachen Kommunen, die aufgrund der 2014er Zahlen mit etwa 1,3 Mrd. Euro zu veranschlagen sind (vgl. Büttner und Görbert, 2016). In der Gesetzesvorlage liegt der Ansatz für beide Positionen im Jahr 2020 mit 2,9 Mrd. bzw. 1,6 Mrd. etwas höher, was wegen der Verwendung von Schätzwerten sinnvoll erscheint. Weiterhin soll der Bundeshaushalt dadurch belastet werden, dass der Bund den Ländern Zuweisungen leistet, die bei der Vergabe der Forschungsmittel nur unterdurchschnittlich berücksichtigt werden. Die Gesetzesvorlage errechnet hier für 2020 einen Wert von 181 Mill. Euro. Es kommt eine dauerhafte Fortführung von Finanzhilfen für Seehafenlasten hinzu, die ursprünglich im Finanzausgleich selbst berücksichtigt wurden. Hier ist ein Betrag von jährlich rund 38 Mill. vermerkt. Brandenburg soll in Zukunft um 11 Mill. Euro höhere Zuweisungen für die Kosten der politischen Führung erhalten. Die Fortführung der Sanierungshilfen für Bremen und Saarland schließlich schlagen mit jährlich 0,8 Mrd. zu Buche. Rechnet man die Belastung aus der Fortführung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) von jährlich 333 Mill. Euro hinzu, die ebenfalls Teil der Vereinbarung der Regierungskonferenz von Bund und Ländern ist, ergibt sich überschlagsmäßig also eine jährliche Mehrbelastung des Bundeshaushalts von rund 9,7 Mrd. Euro. Berücksichtigt man, dass die Regelung mindestens 10 Jahre Bestand haben soll, und lässt man die intertemporale Arithmetik bezüglich Preisentwicklung, Einnahmenentwicklung und Zinsen außer Acht, geht es mithin um die Verschiebung von Finanzmitteln im Volumen von 97 Mrd. Euro an die Länder allein im Zeitraum von 2020 bis 2029. Nach aller Erfahrung wird die Verschiebung von Finanzmitteln aber auch bei der nächsten Reform beibehalten.

¹ Büttner, T., & Görbert, T. (2016). Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs: Umverteilungs- und Verbleibseffekte. *Wirtschaftsdienst*, 96(11), 818-824.

3. In Pressemitteilungen und Presseartikeln wird das Gesetzvorhaben wird vielfach so dargestellt, als würde der Bund für den Verlust von Finanzmitteln entschädigt. So lautet es in der Pressemitteilung zum Kabinettsbeschluss: „*Im Gegenzug erhält der Bund mehr Kompetenzen.*“² In der Presse und bei den Wissenschaftlichen Diensten des Bundestags finden sich ähnliche Formulierungen.³ Dies mag vordergründig einleuchtend klingen. Aber wenn der Bund Finanzmittel abgibt, müsste er doch von Aufgaben entlastet werden und nicht zusätzliche Aufgaben erhalten. Es ist daher wichtig festzustellen, dass der Verlust der Finanzmittel des Bundes an die Länder nicht etwa verbunden ist mit einer Befreiung des Bundes von irgendwelchen Aufgaben. Hier wird deutlich, dass wir es nicht mit einem Geschäft auf Gegenseitigkeit zu tun haben, sondern mit einer Einigung der Länder zu Lasten des Bundes. Denn das ist das zentrale Verteilungsergebnis: Alle 16 Länder bekommen mehr Finanzmittel (vgl. z.B. Büttner und Görbert, 2016) und der Bund soll die Rechnung begleichen. Je nachdem, wie der Bund diesen Mittelverlust kompensiert, werden die Bürger unseres Landes entweder weniger Leistungen vom Bund erhalten – jährlich also auf Leistungen im Gegenwert von rund 120 Euro je Einwohner verzichten. Oder sie müssen entsprechend mehr Steuern für die Leistungen der Länder aufbringen.
4. Der Gesetzesvorschlag beinhaltet eine Abschaffung des Umsatzsteuervorwegausgleichs und integriert den horizontalen Ausgleich direkt in die Umsatzsteuerverteilung. Die Integration beider Stufen ist immer wieder wegen der kumulativen Wirkung und der damit schwer abschätzbaren Effekte und der Intransparenz gefordert worden (siehe z.B. Wissenschaftlicher Beirat, 2015).⁴ Der Vorschlag nimmt diese Integration nun im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung vor. Die bisherige Unterscheidung der „Nehmerländer und Geberländer“ entfällt in Zukunft, da die horizontalen Transfers ersetzt werden durch Zu- und Abschläge bei der Verteilung der Umsatzsteuer. Es wird also in Zukunft „Zuschlagsländer und Abschlagsländer“

² Hervorhebung des Autors der Stellungnahme. Vgl. Pressemitteilung der Bundesregierung vom 14. Dezember 2016.

³ So schreiben die Wissenschaftlichen Dienste „*Im Gegenzug erhält der Bund mehr Kontroll-, Steuerungs- und Prüfrechte – etwa in der Steuerverwaltung oder bei Investitionen in Schulen.*“ Vgl. Aktueller Begriff „*Reform der Bund-Länderfinanzbeziehungen*“ Nr. 11/1(07. März 2017).

⁴ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, *Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs*, Berlin, 2015.

geben. Die Integration beider Ausgleichsstufen ist im Hinblick auf Einfachheit und Transparenz zu begrüßen. Auch der lineare Tarif, der bei diesem Ausgleich angewendet wird, stellt gegenüber dem mehrfach abgestuften Tarif im bestehenden Finanzausgleich in Hinblick auf Einfachheit und Transparenz eine deutliche Verbesserung dar.

5. Der in der Vergangenheit immer wieder kritisierte hohe Ausgleichsgrad im Finanzausgleich insbesondere für finanzschwache Länder, würde durch die Reform allerdings nur etwas gesenkt werden. Der in §10 und §11 des geänderten Finanzausgleichgesetzes angelegte „Basistarif“ im Zusammenspiel von Umsatzsteuerverteilung und aBEZ würde daher insbesondere für kleine finanzschwache Länder auch nach der Reform sehr hoch sein. Bremen, Saarland und Mecklenburg-Vorpommern beispielsweise erhielten von einem originären Zuwachs im Erbschaftsteueraufkommen von 1 Mill. Euro nur zwischen 84 Tsd. (Bremen) und 92 Tsd. Euro (Mecklenburg-Vorpommern).⁵ 916 Tsd. Euro bzw. 908 Tsd. Euro müssten an die Ländergesamtheit und den Bund abgegeben werden. Allerdings stellen selbst diese geringen Werte noch eine Verbesserung gegenüber dem Status-Quo dar. Gegenwärtig verbleiben in diesen Ländern gerade einmal 13 bis 24 Tsd. Euro von einem Zuwachs bei der Erbschaftsteuer von jeweils 1 Mill. Euro.⁶
6. Die Reform soll zwar mit der Integration von Umsatzsteuervorwegausgleich und horizontalem Finanzausgleich eine Umverteilungsstufe im bundesstaatlichen Finanzausgleich entfernen. Allerdings schafft die beabsichtigte Reform eine neue Umverteilungsstufe durch die Einrichtung von BEZ zum Ausgleich besonders geringer kommunaler Steuerkraft. Dies führt systematisch zu einer extremen Umverteilung. Warum das so ist, wird deutlich, wenn man berücksichtigt, dass die Umsatzsteuerverteilung und aBEZ bereits einen kombinierten Ausgleichstarif von 92,6% aufweisen. Da kommunale Steuern zu 75% angerechnet werden, liegt der Tarif zur Umverteilung der Gemeindesteuern bei 69,45%. Da aber zusätzlich noch 53,5% eines Unterschiedsbetrags zwischen den kommunalen Steuern eines finanzschwachen Landes zu einem Durchschnittswert kommunaler Steuern ausgeglichen werden sollen, ist wahrscheinlich, dass der Tarif bei den Gemeindesteuern bei diesen Ländern über 100% liegen wird.

⁵ Vgl. Büttner und Görbert (2016), a.a.O.

⁶ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat (2015), a.a.O.

Dies hätte zwei Implikationen. Erstens kann es zu einer Veränderung in der Reihenfolge der Finanzkraft vor und nach bundesstaatlichem Finanzausgleich kommen. Zweitens dürfte für einzelne Länder eine Übernivellierung von originären Zuwächsen bei den Steuereinnahmen vorliegen. Mithin würden paradoxe Situationen auftreten, indem ein Mehr an Gemeindesteuern in einem Land die Einnahmenpositionen von Land und Gemeinden zusammengenommen schwächt.

Trotz der Vereinfachungen in dem geplanten bundesstaatlichen Finanzausgleich lassen sich die genauen Effekte nur durch Simulationen bestimmen. Abbildung 1 im Anhang zeigt die relative Finanzkraft vor und nach Umverteilung anhand von Simulationen des Reformvorschlags. Zwar ist das Umverteilungsvolumen dieser Zuweisungen gering. Aufgrund der geringen Zahl der Empfängerländer kommt es aber zu einer Veränderung der Finanzkraftreihenfolge. Konkret kommt es zu einer Besserstellung der ostdeutschen Länder z.B. gegenüber Bremen, das die Zuweisungen nicht erhält und dem Saarland, das nur geringfügige Zuweisungen aus dieser Stufe erhält.

Tabelle 1 im Anhang zeigt die von Büttner und Görbert (2016) ermittelten Verbleibsbeträge für Grund- und Gewerbesteuer.⁷ Sie zeigen, dass es bei den kleineren ostdeutschen Ländern durchaus zu einer Übernivellierung kommt. Diese Länder verlören nach der Reform bei einem Zuwachs an Gemeindesteuern mehr Finanzmittel durch den Finanzausgleich als an zusätzlichen Gemeindesteuern eingenommen würde. In Brandenburg beispielsweise würden die Einnahmen aus dem Finanzausgleich bei einem Zuwachs an Gewerbesteuer um 1 Mill. Euro um 1,194 Mill. Euro sinken. Entsprechend ist der Verbleibsbetrag mit 194 Tsd. Euro negativ.

7. Die Übernivellierung bei zusätzlichen Steuereinnahmen ist indes nicht auf den neuen Finanzausgleich nach der geplanten Reform beschränkt. Bei der Grunderwerbsteuer besteht die Problematik aufgrund der erheblichen Dynamik in den Steuersätzen nach Berechnungen in Büttner und Krause (2017) seit 2011.⁸ Gegenwärtig sind Bremen, Mecklenburg Vorpom-

⁷ Die Reformeffekte werden sich geringfügig von den Simulationsergebnissen unterscheiden, da zur Berechnung der BEZ zum Ausgleich besonders geringer kommunaler Steuerkraft die ungewichtete Einwohnerzahl verwendet werden soll.

⁸ Büttner, T. und M. Krause, (2017), Föderalismus im Wunderland: Zur Steuerautonomie bei der Grunderwerbsteuer, *Ifo Working Paper* 235.

mern und Sachsen in der paradoxen Situation, dass jedes zusätzliche versteuerte Immobiliengeschäft die finanzielle Situation des Landes nach Finanzausgleich verschlechtert. In Sachsen, das als einziges Land neben Bayern von seinem verfassungsmäßigen Recht Gebrauch gemacht hat, die Grunderwerbsteuer nicht zu erhöhen, führt mittlerweile jeder Euro an zusätzlichen Steuereinnahmen bei der Grunderwerbsteuer zu Mindereinnahmen im Finanzausgleich von 1,38 Euro. Die Überelevellierung wird auch in dem vorgeschlagenen reformierten Finanzausgleich gegeben sein. Man könnte sie technisch dadurch lösen, dass man in die Bestimmung der Finanzkraft nach §7 FAG die Definition der Steuerkraftzahl ändert und als Steuerkraftzahlen für die einzelnen Länder die Beträge ansetzt, die sich ergeben, wenn ein einheitlicher Grunderwerbsteuersatz von 3,5% angewendet wird.⁹ Solche Regelungen sind auch in den kommunalen Finanzausgleichsgesetzen üblich.

8. Die Einführung von Zuweisungen für Länder, die bei der Vergabe von Forschungsmitteln nur unterdurchschnittlich berücksichtigt werden, wirft ein schlechtes Licht auf die Zukunftsfähigkeit unseres Landes. Diese Regelung erzeugt eine Ineffizienz der Forschungsförderung: Sie erhöht die Kosten der Förderung erheblich, ohne dass mehr Mittel bereitgestellt werden.
9. Die vorgeschlagenen Änderungen am Art 109a Grundgesetz und am Stabilitätsratsgesetz (Artikel 4 des Begleitgesetzes) beinhalten eine Erweiterung des Mandates des Stabilitätsrates. Der Stabilitätsrat soll nun auch explizit die Einhaltung der Schuldenbremse nach Art. 109 Abs.3 GG durch den Bund und alle einzelnen Länder überwachen. Es ist dabei zu begrüßen, dass durch den Bezug auf die auf europäischer Ebene vereinbarten Vorgaben und Verfahren eine Normierung der Haushaltsüberwachung herbeigeführt werden soll. Ziel bei der Umsetzung sollte sein, dass die Planungen und Ergebnisse der einzelnen Länder nach einem einheitlichen Verfahren gemäß den EU-Vorgaben ausgewiesen werden und mit entsprechend standardisierten Vorgaben verglichen werden. Im Stabilitätsrat sollte zudem offengelegt werden, welche Vorgaben die jeweiligen Länder-Schuldenbremsen den einzelnen Ländern machen und inwieweit diese Vorgaben eingehalten werden.

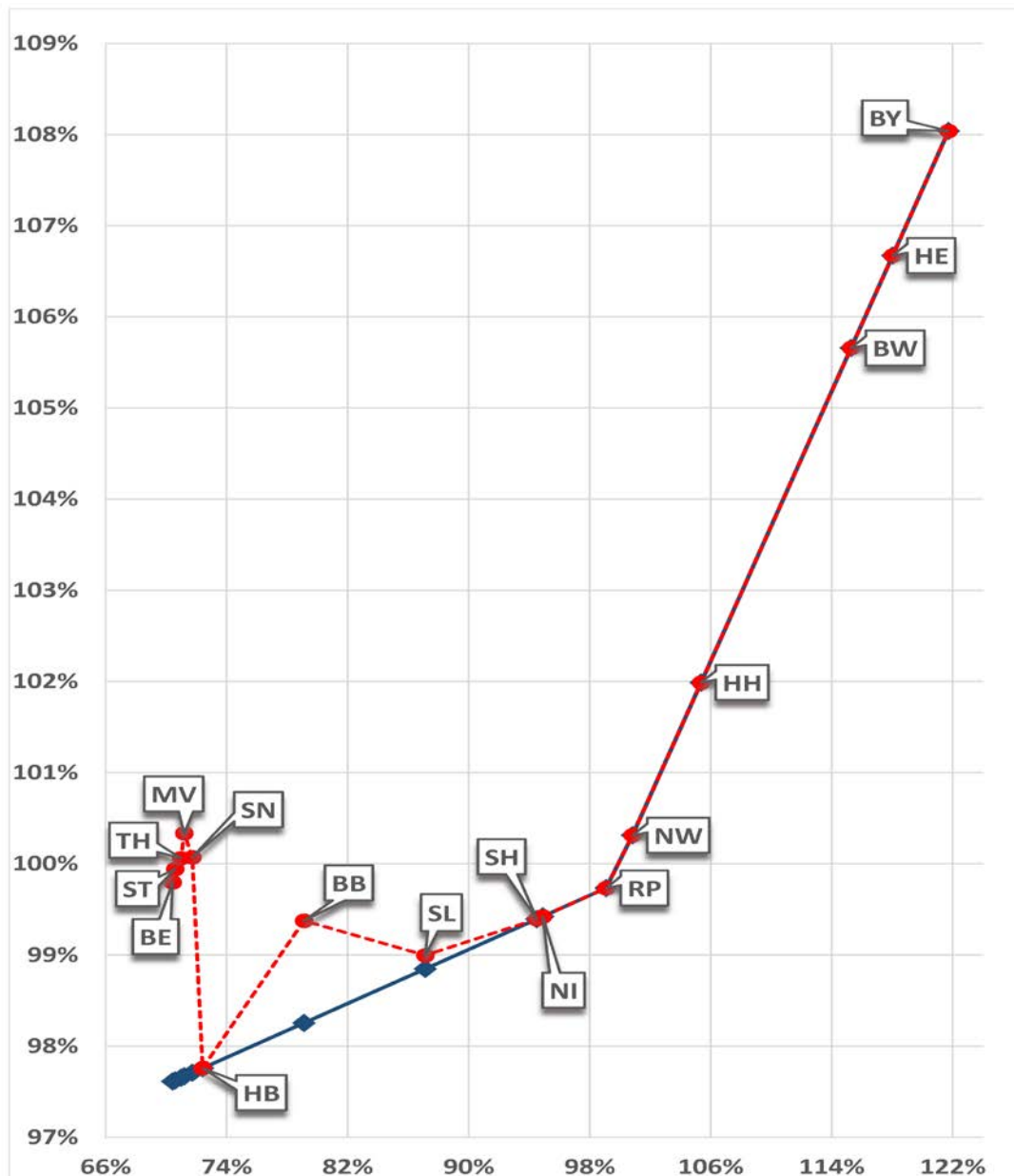
⁹ Siehe auch Boysen-Hogrefe, J. (2017). Steigende Grunderwerbsteuersätze, Verhaltensreaktionen und der Länderfinanzausgleich. *Kiel Working Paper* 2069.

10. Die in Artikel 5 des Begleitgesetzes vorgeschlagene Gewährung der Sanierungshilfen ist grundsätzlich problematisch. Die vorgesehene Bindung an Tilgungsauflagen ist zwar für sich genommen sinnvoll. Allerdings erscheinen die Vorgaben („die Länder streben an“) lax. Die bisherigen Konsolidierungshilfen an Saarland und Bremen beliefen sich bislang zudem auf ein deutlich niedrigeres Niveau von 560 Mill. Euro gegenüber 800 Mill. Euro im Gesetzesentwurf.
11. Artikel 8 des Begleitgesetzes beinhaltet Änderungen am Finanzverwaltungsgesetz mit dem Ziel die länderübergreifende Zusammenarbeit in der Steuerverwaltung zu fördern und einen einheitlichen Vollzug der Steuergesetze sicherzustellen. Dies erscheint gleichermaßen sinnvoll wie überzeugend.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Thiess Büttner

Abbildung 1: Relative Finanzkraft vor und nach Umverteilung gemäß Reformvorschlag



Finanzkraft nach Umverteilung relativ zur Ausgleichsmesszahl. Die Position auf der horizontalen Achse ist bestimmt durch das Verhältnis von Finanzkraft- und Ausgleichsmesszahl. Die durchgezogene (blaue) Linie zeigt die Finanzkraft nach Zu-/Abschlägen bei der Verteilung der Umsatzsteuer und nach allgemeinen BEZ. Die gestrichelte (rote) Linie zeigt die Finanzkraft unter zusätzlicher Berücksichtigung der BEZ nach der kommunalen Steuerkraft. In Abweichung zu Büttner und Görbert (2016) ist berücksichtigt, dass diese Zuweisungen auf Basis der Einwohner gemäß §9 Abs. 1 FAG berechnet werden sollen.

Tabelle 1: Verbleibsbeträge bei Steuermehreinnahmen von 1 Million Euro

Land	GrundSt	GewSt
Nordrhein-Westfalen	758	718
Bayern	473	578
Baden-Württemberg	462	492
Niedersachsen	302	352
Hessen	513	622
Sachsen	56	97
Rheinland-Pfalz	205	263
Berlin	802	150
Schleswig-Holstein	169	207
Brandenburg	-170	-194
Sachsen-Anhalt	-161	-94
Thüringen	-127	-105
Hamburg	768	794
Mecklenburg-Vorpommern	-171	-125
Saarland	131	356
Bremen	206	196

Anmerkungen: Verbleibsbeträge in Tausend Euro bei einem Anstieg der Steuereinnahmen aus Grundsteuer (B) oder Gewerbesteuer um 1 Million Euro auf Basis der Eckpunkte des Beschlusses der Regierungskonferenz im Oktober 2016. Unterstellt werden die jeweiligen landesdurchschnittlichen Hebesätze und die Einnahmen entsprechend der Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Jahr 2014. Länder in absteigender Größe nach Einwohnerzahl. Quelle Büttner, T. und T. Görbert, a.a.O.