

Argumente

für eine grundlegende Neuausrichtung des Länderfinanzausgleichs aus der Sicht Nordrhein-Westfalens

- Wenn ein Land die geringsten Pro-Kopf-Ausgaben aller Bundesländer hat, aber zum Haushaltsausgleich trotzdem Kredite braucht, während Länder mit weitaus höheren Pro-Kopf-Ausgaben Schulden tilgen können, dann hat dieses Land ganz sicher kein Ausgabenproblem.
- Das Land mit den geringsten Ausgaben pro Einwohner ist Nordrhein-Westfalen. Die Pro-Kopf-Ausgaben im Landeshaushalt liegen hier bei 3.375 Euro. Im Durchschnitt der übrigen westdeutschen Flächenländer sind es 3.693, das sind 318 Euro pro Einwohner mehr als in NRW. Die ostdeutschen Flächenländer geben sogar 4.258 pro Einwohner aus, 883 mehr als NRW, und das, obwohl hier Pensionen und Zinslasten auf Altschulden (die sich in NRW auf 10 Milliarden Euro oder knapp ein Sechstel der Gesamtausgaben summieren) kaum eine Rolle spielen. Kein Wunder, dass hier deutlich mehr Geld für Bildung, Infrastruktur und soziale Sicherung zur Verfügung steht als in Nordrhein-Westfalen (Tabelle 1).
- Stünden dem Land Nordrhein-Westfalen pro Kopf der Bevölkerung die Mittel wie im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer zur Verfügung, dann könnte das Land 5,6 Milliarden Euro mehr investieren als bisher. Gemessen an den Pro-Kopf-Ausgaben der ostdeutschen Flächenländer wären es sage und schreibe 15,5 Milliarden Euro mehr – jedes Jahr.
- Wer behauptet, große Länder kämen mit weniger Geld pro Einwohner aus als kleine, verkennt, dass die Kosten der politischen Führung nur einen Bruchteil der Landesausgaben ausmachen. Die Zahl der notwendigen Stellen bei Lehrern, Polizei, Justiz, Finanzverwaltung – also die wirklich personalintensiven Bereiche mit über 90 Prozent der Stellen – sinkt nicht mit der Größe des Landes. Sie steigt sogar mit der Dichte der Stadtbevölkerung und den damit einhergehenden soziodemographischen Strukturen. Während es in Bayern und Baden-Württemberg je drei Städte mit mehr als 250.000 Einwohnern gibt und in Niedersachsen und Hessen je zwei, sind es in Nordrhein-Westfalen zwölf! Das sind mehr als in den vier nächstgrößten Bundesländern, in denen 37 Millionen Menschen leben, zusammen genommen. Dass die Einwohnerveredelung seit 2005 auf die Stadtstaaten beschränkt ist, erweist sich vor diesem Hintergrund als krasse Benachteiligung Nordrhein-Westfalens, aber auch anderer Länder mit Ballungsräumen.
- Wenn sich der Haushalt trotz niedrigster Ausgaben nicht ohne Kredite ausgleichen lässt, läuft etwas schief auf der Einnahmenseite – entweder bei der Einnahmehöhe insgesamt oder bei der Einnahmenverteilung.

- Gegen eine zu geringe Höhe der Gesamteinnahmen spricht jedenfalls zurzeit, dass der öffentliche Gesamthaushalt aus Bund, Ländern, Kommunen und Sozialkassen ausgeglichen ist. Ob die Einnahmen auch für die enormen Herausforderungen der Infrastrukturerneuerung und den Ausbau von Bildung und Forschung ausreichen, steht auf einem anderen Blatt. Der Status Quo, in dem Länder mit hohen Pro-Kopf-Ausgaben und geringen eigenen Einnahmen Haushaltsüberschüsse erwirtschaften, während deutlich sparsamere Länder mit höheren eigenen Pro-Kopf-Ausgaben im Defizit verharren, deutet jedenfalls auf ein enormes Übersteuern bei der (Um-) Verteilung der staatlichen Einnahmen hin.
- Im Vergleich etwa zu den ostdeutschen Flächenländern sind die eigenen Einnahmen Nordrhein-Westfalens pro Kopf rund 1.000 Euro höher, die Ausgaben um knapp 900 Euro niedriger. Trotzdem gleichen diese Länder ihre Haushalte aus, ja, sie können sogar Schulden zurückbezahlen, während Nordrhein-Westfalen ein Defizit von – wenn auch mittlerweile nur noch – 3,5 Prozent seines Haushaltsvolumens ausweist. Für Hessen sieht die Lage noch ungünstiger aus.
- Grund dafür ist eine mittlerweile schwere Schlagseite im Ausgleichs- und Ergänzungsmechanismus zugunsten der finanzschwachen Länder, vor allem im Osten der Bundesrepublik. Vor allen Umverteilungs- und Ausgleichsschritten hat Nordrhein-Westfalen die fünfthöchsten Pro-Kopf-Einnahmen aller 16 Länder – knapp 1.000 Euro mehr als im Osten der Republik, nach Ausgleich und Ergänzung hat NRW die niedrigsten Einnahmen aller Bundesländer – 500 Euro pro Einwohner weniger als in den ostdeutschen Ländern und rund 75 Euro weniger als vor der Umverteilung zwischen den Ländern und der Ergänzung durch den Bund.
- Im Ergebnis ist das keine Angleichung der Verhältnisse, sondern auf die Dauer eine Umkehrung der Verhältnisse zwischen arm und reich. In Nordrhein-Westfalen, das schon mit seinen eigenen Einnahmen (vor Umsatzsteuer- und Länderfinanzausgleich) klarkäme, fehlen aufgrund des bestehenden Umverteilungssystems die Mittel etwa für die dringend notwendige Infrastruktursanierung. Es ist nicht zu erklären, dass finanzschwache Länder mit hohen Ausgaben so stark gestützt werden, dass sie (selbst mit Vereinbarungen wie im neuen brandenburgischen Koalitionsvertrag) Überschüsse erwirtschaften, so lange die wohlhabenderen und sparsameren im Defizit sind. Oder anders herum: So lange Länder mit höchstens durchschnittlichem Ausgabenniveau und mindestens durchschnittlichem Einnahmenniveau ihre Haushalte nicht ohne Kredite ausgleichen können, darf es nicht zu Überschüssen in den Ländern mit geringen Einnahmen und hohen Ausgaben kommen.
- Insofern ist die Forderung, dass kein Land sich verschlechtern darf, nur zu erfüllen, wenn der Bund für eine gerechte Berücksichtigung der Länder sorgt, die bislang weder von der Einwohnerveredelung noch von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen profitieren. Das trifft außer auf Nordrhein-Westfalen besonders auf Niedersachsen und Rheinland-Pfalz zu, aber auch auf Schleswig-Holstein und das Saarland, die als Konsolidierungsländer allerdings besondere Hilfen erhalten.
- Die Verteilung des Soli auf alle Länder – ggf. durch Einbau in die Ertragsteuern – ist dazu ein Beitrag.

- Absolut nicht mehr zeitgemäß und für Nordrhein-Westfalen nicht hinnehmbar ist die Fortsetzung des zweistufigen Finanzausgleichs zwischen den Ländern, bei dem das Umsatzsteueraufkommen getrennt von der übrigen Steuerkraft vorweg in die finanzschwachen Länder umverteilt wird. Im Ergebnis ist das eine weitere Sonderergänzungszuweisung, allerdings nicht des Bundes, sondern zu einem Drittel, rund 2,37 Milliarden Euro von Seiten NRWs.
- Die Möglichkeit des Umsatzsteuer-Vorwegausgleichs ist 1969 als Kann-Bestimmung in das Grundgesetz aufgenommen und auch schon vor der Einheit angewandt worden. Damals war das Gefälle zwischen den (West-)Ländern allerdings wesentlich geringer und (West-)Berlin war nicht Teil des Ausgleichs.
- Das Grundgesetz sieht in Art. 107 eine Zerlegung der Umsatzsteuer auf die Länder nach Einwohnern vor. Schon diese Maßgabe ist mit einem enormen Ausgleich verbunden, denn gemessen am verfügbaren Einkommen als eine gute Orientierungsgröße dafür, wie sich auch die vom Endverbraucher zu zahlende Umsatzsteuer verteilt, entfielen etwa auf Sachsen ein Umsatzsteuerbetrag in Höhe von 951 Euro pro Einwohner, für NRW wären es 1.099 Euro, für Bayern sogar 1.191 Euro (s. Tabelle 2).
- Durch die grundgesetzlich vorgeschriebene Gleichverteilung für alle Einwohner entfallen auf jeden Einwohner unabhängig vom Wohnortland 1.090 Euro Landesanteil an der Umsatzsteuer. Damit entfallen (vor dem Umsatzsteuer-Vorwegausgleich!) auf Sachsen 4,4 Milliarden Euro, auf NRW 19,12 Milliarden und auf Bayern 13,68 Milliarden Euro.
- Im Rahmen des Umsatzsteuer-Vorwegausgleichs werden nun von dem nach Köpfen gleich verteilten Umsatzsteueraufkommen von acht Ländern insgesamt 7,32 Milliarden Euro dazu verwendet, die niedrigen Pro-Kopf-Einnahmen der übrigen acht Länder aus den Landessteuern und den Gemeinschaftssteuern aufzufüllen. An diesen 7,32 Milliarden Euro der acht Umsatzsteuer-Geberländer ist NRW mit 2,37 Milliarden oder 32,4 Prozent beteiligt.
- Im Ergebnis erhält Sachsen dann 6,75 Milliarden Euro aus der Umsatzsteuer. Das sind 1.667 Euro pro Einwohner, 570 Euro pro Einwohner oder insgesamt 2,35 Milliarden Euro mehr als nach der für Sachsen ohnehin schon günstigen Verteilung nach Einwohnern. NRW erhält nur noch 955 Euro pro Einwohner oder 16,75 Milliarden, also 2,37 Milliarden Euro weniger als dem Land nach seinem Einwohneranteil zustünde. Der Anteil Bayerns reduziert sich auf 11,89 Milliarden Euro, 1,79 Milliarden weniger als entsprechend dem Einwohneranteil des Freistaats.
- Anders als bei der zweiten Stufe des Finanzausgleichs wird bei der Umsatzsteuer also nicht überdurchschnittliches Steueraufkommen auf die unter dem Durchschnitt liegenden Länder übertragen. Das geschieht ja bereits durch die vom Grundgesetz geforderte Verteilung des Länderanteils nach Köpfen. Bei der Umsatzsteuer werden die aufkommensstarken Länder unter den Durchschnitt gedrückt. Sachsen erhält dagegen im Ergebnis mit 1.667 Euro pro Einwohner fast 75 Prozent mehr als Nordrhein-Westfalen mit 955 Euro pro Einwohner.

Fazit

- Ein Länderfinanzausgleich inklusive Ergänzungszuweisungen des Bundes, der Länder mit hohen Pro-Kopf-Ausgaben und geringer Finanzkraft in die Lage versetzt, ihre Haushalte ohne Kredite auszugleichen, während sparsame Länder mit höherer Finanzkraft auf Kredite angewiesen sind, ist ein System in Schiefelage.
- Eine Korrektur ohne Senkung der Zuweisungen für die Länder mit einer klaren Überkompensation ihrer Nachteile, ist schwer zu vermitteln. Das ginge nur, wenn die Bundeszuweisungen so hoch und so verteilt wären, dass auch die sparsamen Länder in die Lage versetzt werden, ausreichend zu investieren, ohne dabei auf Kredite angewiesen zu sein.
- Der Umbau der Wirtschaft, die Bewältigung der teilweise damit verbundenen sozialen Herausforderungen, der Stärkung der Bildungs- und Forschungslandschaft und die dringend erforderliche Sanierung der Infrastruktur sind Aufgaben, die weder im Osten noch im Westen der Bundesrepublik bis zum Ende des Jahrzehnts erledigt sind.
- Deshalb müssen die Bund-Länder-Finanzbeziehungen so weiterentwickelt werden, dass die anstehenden Aufgaben in allen Teilen des Landes dauerhaft gelöst werden können. Dabei geht es um Bedarfe und nicht um die Himmelsrichtung.
- Die dauerhafte Sicherung der Einnahmen aus dem Soli und ihre Verteilung auf Bund und Länder können dazu einen wichtigen Beitrag leisten. Der Einbau in die Ertragssteuertarife wirft zwar neue Umverteilungsfragen auf, weil der Länderanteil nicht nach Problemlagen, sondern nach Steuerkraft auf die Länder verteilt wird. Er ist gleichwohl eine rechtssichere Möglichkeit, Finanzmittel an die richtigen Empfängeradressen zu transferieren.
- Der nach dem Grundgesetz mögliche zweistufige Aufbau des horizontalen Finanzausgleichs stammt aus dem Jahr 1969, als die Finanzkraft in der damaligen Bundesrepublik anders verteilt war, die Diskrepanzen zwischen den Ländern deutlich kleiner waren und West-Berlin nicht Teil des Ausgleichs war. Heute benachteiligt dieses System Nordrhein-Westfalen gleich mehrfach. Zum einen trägt NRW mit rund 2,4 Milliarden Euro fast ein Drittel der gesamten Umverteilungsmasse der ersten Stufe, dem Umsatzsteuer-Vorwegausgleich. Zum anderen findet dieser Beitrag in der Darstellung von Geben und Nehmen keinerlei Berücksichtigung. NRW gilt als Empfängerland, obwohl der Beitrag des Landes aus beiden Stufen per Saldo runde 1,5 Milliarden jährlich beträgt.
- Es gibt keinen triftigen Grund, warum das Umsatzsteueraufkommen der Länder anders behandelt werden sollte als die übrigen Gemeinschaftssteuereinnahmen. Würde die Umsatzsteuer in den Länderfinanzausgleich integriert, wäre Nordrhein-Westfalen mit rund 400 Millionen jährlich Geberland, hätte keinen Anspruch auf Bundesergänzungszuweisungen und stünde sich trotzdem um rund 860 Millionen Euro besser als zurzeit. (Ähnlich erginge es übrigens Hamburg, das diese Schiefelage allerdings nicht zum Thema macht, weil die Hansestadt von der so genannten Einwohnerveredelung profitiert, die die Pro-Kopf-Steuereinnahmen der Stadtstaaten erheblich kleinrechnet.)

