

Große Anfrage

**der Abgeordneten Dr. Roland Heintze, David Erkalp, Nikolaus Haufler,
Thilo Kleibauer, Thomas Kreuzmann, Wolfhard Ploog, Hans-Detlef Roock (CDU)
und Fraktion vom 28.01.14**

und Antwort des Senats

Betr.: Reform des Finanzausgleichs und mögliche Folgen für Hamburg

Wesentliche Regelungen zu den Bund-Länder-Finanzbeziehungen, zum Beispiel der Finanzausgleich, laufen Ende des Jahres 2019 aus. Deshalb muss jetzt darüber diskutiert werden, wie man diese Beziehungen neu ordnen will.

Das Finanzausgleichssystem ist bislang als vierstufiges Konstrukt angelegt. In der ersten Stufe (sogenannte vertikale Steuerertragsverteilung) werden die Steuern auf Bund, Länder, Kommunen und EU verteilt. In der zweiten Stufe (sogenannte horizontale Steuerertragsverteilung mit anschließender gesonderter Umsatzsteuerverteilung) wird der Länderanteil am gesamten Steuerertrag nach dem örtlichen Aufkommen je Land verteilt. Um die dabei entstehenden deutlichen Ungleichheiten abzumildern, wird zusätzlich die Umsatzsteuer nach dem Verhältnis der Einwohnerzahlen verteilt. In der dritten Stufe (dem in der Öffentlichkeit breit diskutierten sogenannten Länderfinanzausgleich) erfolgt dann eine recht komplizierte Berechnung der Finanzkraft der Bundesländer, nach der dann noch einmal eine Umverteilung der gesamten Steuererträge erfolgt. In der vierten und letzten Stufe verteilt der Bund auf finanzschwache Länder und Länder mit Sonderbedarfen (zum Beispiel Hauptstadtkosten) sogenannte Bundesergänzungszuweisungen.

Zur Zukunft des Finanzausgleichs gibt es verschiedene Reformvorschläge. Die finanziellen Auswirkungen von einigen Vorschlägen auf Hamburg werden mit dieser Drucksache erfragt.

Wir fragen den Senat:

- 1. Wie hoch waren in Hamburg die Zahlungen in den beziehungsweise die Entnahmen aus dem Umsatzsteuerausgleich (2. Stufe) und dem sogenannten Länderfinanzausgleich (3. Stufe) in den Jahren 2011, 2012 und 2013?*

Die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) hat im Umsatzsteuerausgleich (UStA) für die Ausgleichsjahre 2011 239 Millionen Euro, 2012 242 Millionen Euro und 2013 248 Millionen Euro gezahlt sowie im Länderfinanzausgleich (LFA) in den Jahren 2011 28 Millionen Euro erhalten, 2012 75 Millionen Euro und 2013 65 Millionen Euro gezahlt.

- 2. Die Einwohner Hamburgs, Bremens und Berlins werden mit einem Gewicht von 135 Prozent in den Länderfinanzausgleich einbezogen, da hier unterstellt wird, dass diese Länder aufgrund ihrer Zentrumsfunktion höhere Ausgaben für Infrastruktur, Kultur und so weiter haben (soge-*

nannte Stadtstaatenregelung). Ohne diese Regelung würden bisherige Geberländer (zum Beispiel Hamburg) deutlich mehr einzahlen und Nehmerländer (zum Beispiel Bremen) deutlich weniger erhalten. Die sogenannte Stadtstaatenregelung wird regelmäßig von Flächenländern infrage gestellt.

- a. Wie beurteilt der Senat beziehungsweise die zuständige Behörde die Sinnhaftigkeit der sogenannten Stadtstaatenregelung?*

Der Senat hält die Einwohnerwertung der Stadtstaaten im gegenwärtigen System der Bund-Länder-Finanzbeziehungen für erforderlich, um unter anderem der besonderen Situation der FHH als wirtschaftsstärkstem Land mit hohen Infrastrukturkosten sowie starken Pendlerströmen mit entsprechend hohen Zahlungen aus der Zerlegung der Lohnsteuer Rechnung zu tragen.

- b. Welche Summe hätte Hamburg in den Jahren 2011, 2012 und 2013 zahlen müssen beziehungsweise erhalten, wenn es die sogenannte Stadtstaatenregelung nicht geben würde?*

Eine präzise nachträgliche Berechnung von LFA-Zahlungen in einzelnen Jahren unter der genannten Annahme ist der zuständigen Behörde nicht möglich. Gegenüber dem geltenden Recht hätte Hamburg vermutlich in allen Jahren über 1 Milliarde Euro zusätzlich zahlen müssen.

- 3. Ein Hauptkritikpunkt am derzeitigen Länderfinanzausgleich ist seine Leistungsfeindlichkeit. Zusätzliche Steuereinnahmen gehen zu einem Großteil in das Ausgleichssystem und verbleiben nicht im Bundesland.*

- a. Wie beurteilt der Senat beziehungsweise die zuständige Behörde die Anreizsysteme innerhalb des Länderfinanzausgleichs? Gibt es hier Änderungsbedarf?*

Wenn ja, wo?

Die vorrangige Zielsetzung des derzeitigen bundesstaatlichen Finanzausgleichs besteht darin, eine Finanzausstattung sicherzustellen, die es jedem Land ermöglicht, seine verfassungsrechtlich vorgegebenen Aufgaben zu erfüllen. Der Senat sieht in dieser Hinsicht keinen besonderen Änderungsbedarf. Mit der Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs 2001 wurde jedoch eine „Prämienregelung“ in den LFA eingeführt, sodass überdurchschnittliche Steuereinnahmen von Ländern gegenüber dem Vorjahr teilweise nicht im LFA zum Ansatz kommen. Dieses Instrument gibt einen Anreiz, überdurchschnittliche Steuereinnahmen zu erzielen.

- b. Wie hoch wären in den Jahren 2011, 2012 und 2013 die Entnahmen aus beziehungsweise die Einzahlungen in den Länderfinanzausgleich für Hamburg gewesen, wenn beispielsweise 10 Prozent der Gemeinschaftssteuern keine Berücksichtigung gefunden hätten? Wie wäre die Situation bei 5 Prozent?*

Eine präzise nachträgliche Berechnung von LFA-Zahlungen in einzelnen Jahren unter den genannten Annahmen ist der zuständigen Behörde nicht möglich. Gegenüber dem geltenden Recht wäre Hamburg vermutlich in beiden Fällen und in allen Jahren in niedriger zweistelliger Millionenhöhe zusätzlich belastet worden.

- 4. Zur Berücksichtigung der Demografie im Länderfinanzausgleich:*

- a. Welchen Einfluss hat die demografische Entwicklung auf den Länderfinanzausgleich?*

Im LFA wird die Einwohnerzahl als abstrakter Maßstab für den Finanzbedarf der Länder verwendet, wobei von einem identischen Finanzbedarf pro Einwohner, korrigiert durch die Einwohnerwertungen, ausgegangen wird. Verändert sich die Einwohnerzahl eines Landes, so verändert sich der unterstellte Finanzbedarf des Landes in gleichem Maße. Verändert sich die Bevölkerung eines Landes parallel zur Gesamtbevölkerung, so ändert sich seine Position im LFA nicht. Ist die Änderungsrate eines Landes bei sonst unveränderten Rahmenbedingungen niedriger als die Gesamtänderungsrate,

erhöht sich die relative Finanzkraft des Landes. Ist die Änderungsrate höher, sinkt die relative Finanzkraft des Landes.

b. Wird dieser Einfluss bislang ausreichend berücksichtigt?

Im Gesamtzusammenhang der derzeitigen Bund-Länder-Finanzbeziehungen und vor dem Hintergrund der geltenden Einwohnerwertungen hält der Senat die Berücksichtigung der jeweils aktuellen Einwohnerzahlen als Verteilungsmaßstab für vertretbar.

c. Ist es richtig, dass sich bei abnehmender Bevölkerungszahl und parallel abnehmendem Steuerertrag eines Landes keine nennenswerten Auswirkungen ergeben? Bitte begründen.

Grundsätzlich ja. Geringfügige mittelbare Effekte können sich dadurch ergeben, dass sich das länderdurchschnittliche Steueraufkommen je Einwohner und damit die relative Position der Länder zueinander ändern.

d. Wie stellt sich aus Sicht des Senats oder der zuständigen Behörde die Lage in einwohnermäßig schrumpfenden Ländern derzeit dar?

Die Länder mit abnehmender Einwohnerzahl weisen keine homogenen Strukturen auf, sodass eine generelle Bewertung in dieser Hinsicht nicht möglich ist.

5. Zur Berücksichtigung der Lebenshaltungskosten in den Bundesländern im Länderfinanzausgleich:

a. Wie hoch sind die Lebenshaltungskosten in den jeweiligen Bundesländern? Bitte zum Beispiel anhand eines Index über einen Zeitraum von zehn Jahren darstellen.

b. Hat Hamburg aus Sicht des Senats beziehungsweise der zuständigen Behörde im Vergleich zu anderen Ländern höhere Ausgaben im öffentlichen Sektor aufgrund allgemein höherer Lebenshaltungskosten?

Wenn ja, wo?

Da nicht alle Länder einen eigenen Verbraucherpreisindex veröffentlichen, ist eine generelle Beantwortung der Frage nicht möglich. Die zuständige Behörde geht davon aus, dass die durchschnittlichen Lebenshaltungskosten und die darauf beruhenden Ausgaben im öffentlichen Sektor in Hamburg höher sind als in den meisten anderen Ländern.

c. Werden die Lebenshaltungskosten im Länderfinanzausgleich bislang berücksichtigt?

Wenn ja, wo?

Nein.

6. Eine Idee bei der Reform des Länderfinanzausgleichs ist, Berlin in eine Bundesstadt umzuwandeln – die Stadt also komplett aus dem Länderfinanzausgleich auszugliedern.

a. Welche Auswirkungen hätte in den Jahren 2011, 2012 und 2013 diese Maßnahme auf den Länderfinanzausgleich für Hamburg gehabt?

b. Was ist die Meinung des Senats oder der zuständigen Behörde zu dieser möglichen Maßnahme?

Eine „Ausgliederung“ Berlins aus dem LFA würde zahlreiche weiter gehende Fragen aufwerfen und Regelungsbedarfe auslösen, von denen die Auswirkungen einer solchen Maßnahme abhängen. Es handelt sich insofern um eine hypothetische Frage, die der Senat grundsätzlich nicht beantwortet.

7. Eine weitere Idee bei der Reform des Finanzausgleichs ist, die 3. Stufe (sogenannter Länderfinanzausgleich) komplett abzuschaffen und dafür die 2. Stufe (horizontale Steuerertragsverteilung mit Umsatzsteuerverteilung) auszubauen. Bei der 2. Stufe werden bislang als ausgleichende

Faktoren die unterdurchschnittliche Finanzkraft und die Einwohnerzahl berücksichtigt. Diese beiden Kriterien könnten nun noch um die Arbeitslosenzahl, die durchschnittliche Bevölkerungsdichte und die demografische Entwicklung ergänzt werden, um die spezifischen Belastungen eines Landes besser abzubilden.

- a. *Welche Auswirkungen hätte eine solche Reform auf Hamburg?*
- b. *Ist es möglich, grobe Berechnungen über die Auswirkungen in den Jahren 2011, 2012 und 2013 vorzunehmen, unter der Annahme, dass das unter 7. beschriebene Modell gültig gewesen wäre? Als mögliche Gewichtung wäre 0,6 für die Einwohnerzahl, 0,2 für die Finanzkraft, 0,1 für die Arbeitslosenquote, 0,05 für die Bevölkerungsdichte und 0,05 für die demografische Entwicklung denkbar.*

Wenn ja, bitte die Auswirkungen darstellen.

Die finanziellen Auswirkungen hängen von der konkreten Ausgestaltung (zum Beispiel konkrete Operationalisierung der zusätzlichen Indikatoren, Ausgleichstarif bezüglich der einzelnen Indikatoren, eventuelle Einwohnerwertungen und weitere Details) eines solchen horizontalen Finanzausgleichs ab, sodass sich finanzielle Auswirkungen nur bei Festlegung des gesamten Maßnahmenbündels quantifizieren ließen. Es handelt sich insofern um eine hypothetische Frage, die der Senat grundsätzlich nicht beantwortet.

Im Übrigen werden bereits im geltenden Finanzausgleichssystem Sonderbedarfe von Ländern durch ergänzende Zuweisungen des Bundes berücksichtigt.

Ergänzung zu

Drucksache 20/10671

Reform des Finanzausgleichs und mögliche Folgen für Hamburg – Große Anfrage der Abgeordneten Dr. Roland Heintze, David Erkalp, Nikolaus Haufler, Thilo Kleibauer, Thomas Kreuzmann, Wolfhard Ploog, Hans-Detlef Roock (CDU) und Fraktion vom 28.01.14 –

Auf die Beanstandung der Antwort des Senats auf die o. g. Große Anfrage durch die Präsidentin der Bürgerschaft hat der Senat wie folgt geantwortet:

„... mit Schreiben vom 16. Mai 2014 haben Sie sich auf Veranlassung des Abgeordneten Dr. Roland Heintze wegen der Beantwortung der Großen Anfrage Drs. 20/10671 zum Thema „Reform des Finanzausgleichs und mögliche Folgen für Hamburg“ (im speziellen die Fragen 2b. und 3b.) an mich gewandt.

Die zuständige Behörde hat die Senatsantwort geprüft und festgestellt, dass der Senat die Fragen des Abgeordneten ordnungsgemäß beantwortet hat.

Der Abgeordnete hat nach finanziellen Auswirkungen im Länderfinanzausgleich in bestimmten Jahren gefragt. Im kameralen Haushaltsergebnis sind die Abrechnung nach dem vierten Quartal des Vorjahres und die Abrechnungen nach Ablauf der ersten drei Quartale des aktuellen Jahres enthalten. Hinzu kommt das Ergebnis der endgültigen Abrechnung des Vorjahres. Das Ergebnis im Haushaltsjahr enthält damit Teilergebnisse für verschiedene Ausgleichsjahre. Die Modellrechnungen beziehen sich dagegen auf Ergebnisse für einzelne Ausgleichsjahre, nach denen der Abgeordnete nicht gefragt hat. Modellrechnungen zum bundesstaatlichen Finanzausgleich für drei Monate bieten keine verwertbaren Erkenntnisse für Wirkungsanalysen, werden deshalb nicht durchgeführt und können von der zuständigen Behörde insofern nicht berechnet werden, wie der Senat zutreffend mitgeteilt hat.

Der Senat ist aber gerne bereit, seine Antwort im Hinblick auf den dargestellten Sachverhalt wie folgt zu ergänzen:

2. Die Einwohner Hamburgs, Bremens und Berlins werden mit einem Gewicht von 135 Prozent in den Länderfinanzausgleich einbezogen, da hier unterstellt wird, dass diese Länder aufgrund ihrer Zentrumsfunktion höhere Ausgaben für Infrastruktur, Kultur und so weiter haben (sogenannte Stadtstaatenregelung). Ohne diese Regelung würden bisherige Geberländer (zum Beispiel Hamburg) deutlich mehr einzahlen und Nehmerländer (zum Beispiel Bremen) deutlich weniger erhalten. Die sogenannte Stadtstaatenregelung wird regelmäßig von Flächenländern infrage gestellt.

b. Welche Summe hätte Hamburg in den Jahren 2011, 2012 und 2013 zahlen müssen beziehungsweise erhalten, wenn es die sogenannte Stadtstaatenregelung nicht geben würde?

Eine präzise nachträgliche Berechnung von LFA-Zahlungen in einzelnen Jahren unter der genannten Annahme ist der zuständigen Behörde nicht möglich. Gegenüber dem geltenden Recht hätte Hamburg vermutlich in allen Jahren über 1 Milliarde Euro zusätzlich zahlen müssen.

Für die genannten Ausgleichsjahre hätte die FHH unter ansonsten unveränderten Bedingungen beim Wegfall der Einwohnerwertungen der Stadtstaaten bei den Steuern der Länder und Gemeinden folgende Beiträge im LFA leisten müssen (in Klammern finanzielle Auswirkungen gegenüber dem geltenden Recht):

- 2011 1.274 Mio. Euro (-1.183 Mio. Euro),
- 2012 1.245 Mio. Euro (-1.220 Mio. Euro) und
- 2013 1.125 Mio. Euro (-1.212 Mio. Euro).

3. Ein Hauptkritikpunkt am derzeitigen Länderfinanzausgleich ist seine Leistungsfeindlichkeit. Zusätzliche Steuereinnahmen gehen zu einem Großteil in das Ausgleichssystem und verbleiben nicht im Bundesland.

b. Wie hoch wären in den Jahren 2011, 2012 und 2013 die Entnahmen aus beziehungsweise die Einzahlungen in den Länderfinanzausgleich für Hamburg gewesen, wenn beispielsweise 10 Prozent der Gemeinschaftssteuern keine Berücksichtigung gefunden hätten? Wie wäre die Situation bei 5 Prozent?

Eine präzise nachträgliche Berechnung von LFA-Zahlungen in einzelnen Jahren unter den genannten Annahmen ist der zuständigen Behörde nicht möglich. Gegenüber dem geltenden Recht wäre Hamburg vermutlich in beiden Fällen und in allen Jahren in niedriger zweistelliger Millionenhöhe zusätzlich belastet worden.

Für die genannten Ausgleichsjahre wären für die FHH unter ansonsten unveränderten Bedingungen bei einer nur teilweisen Berücksichtigung der Gemeinschaftsteuern im LFA dort folgende Beiträge (2011 und 2012) und Zuweisungen (2013) angefallen (in Klammern finanzielle Auswirkungen gegenüber dem geltenden Recht):

bei 90 % – Nichtberücksichtigung von 10 % der Gemeinschaftsteuern –

- 2011 -122 Mio. Euro (-31 Mio. Euro),
- 2012 -51 Mio. Euro (-26 Mio. Euro) und
- 2013 +53 Mio. Euro (-34 Mio. Euro);

bei 95 % – Nichtberücksichtigung von 5 % der Gemeinschaftsteuern –

- 2011 -107 Mio. Euro (-15 Mio. Euro),
- 2012 -38 Mio. Euro (-13 Mio. Euro) und
- 2013 +70 Mio. Euro (-17 Mio. Euro).

Ich hoffe mit diesen Ergänzungen dem Wunsch des Abgeordneten nach weitergehenden Informationen zu entsprechen.“