

# Stellungnahme



## Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes

anlässlich der Anhörung des Deutschen Bundestages am 20. März 2017 zum „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes“ (BT-Drs.18/11131) und zum „Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften“ (BT-Drs. 18/11135)

13.03.2017

### Vorbemerkung

Maßstab zur Prüfung und Bewertung der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems sind für den Deutschen Gewerkschaftsbund seine am 5. Dezember 2014 beschlossenen „Anforderungen des DGB an eine Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen“. Darin erkennen die im DGB zusammengeschlossenen Gewerkschaften einerseits an, dass die Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den Ländern einer Neuregelung bedürfen. Zugleich weisen sie in diesem Beschluss aber auch darauf hin und würdigen, dass dem bisherigen System des horizontalen, wie auch des vertikalen Finanzausgleichs ein erheblicher Beitrag zur Entwicklung des Sozialstaates, der wirtschaftlichen Infrastruktur und des gesellschaftlichen Zusammenhalts in Deutschland zuzuschreiben ist. Ausgehend von dieser Erfahrung sprachen sich der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften bereits zu Beginn der Verhandlungen entschieden dafür aus, an dem bewährten Grundprinzip der Solidarität zwischen den Ländern ebenso festzuhalten, wie auch daran, weiterhin ein starkes Band zwischen dem Bund und den Ländern zu knüpfen. Vor allem jedoch muss sich die Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen daran messen lassen, ob es durch sie gelingt, das Auseinanderdriften der Regionen zu bremsen und darüber hinaus wirksamer zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse beizutragen.

Deutscher Gewerkschaftsbund  
Bundesvorstand  
Abteilung Wirtschafts-, Finanz- und  
Steuerpolitik

**Raoul Didier**  
Referatsleiter für Steuerpolitik

[raoul.didier@dgb.de](mailto:raoul.didier@dgb.de)

Telefon: 030 / 240 60-308  
Telefax: 030 / 240 60-218

Henriette-Herz-Platz 2  
10178 Berlin



### **Besser als der Status quo, aber kein Beitrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse**

Vor diesem Hintergrund begrüßen der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften, dass es dem Bund und den Ländern mit dem im vergangenen Jahr ausgehandelten Kompromiss gelungen ist, eine Regelung zu finden, die im Anschluss an die bis 2019 geltenden Regeln zunächst alle Bundesländer besser stellt, als wenn das derzeit noch gültige Regelwerk weiterhin hätte angewendet werden müssen und der Solidarpakt II ersatzlos ausgelaufen wäre. Das Zustandekommen des Kompromisses ist maßgeblich der Bereitschaft des Bundes zu verdanken, zu Gunsten aller Länder auf Anteile an der Umsatzsteuer zu verzichten. Mit dem zweifellos positiven Befund, dass sich mit dem gefundenen Kompromiss zunächst alle Länder finanziell besser stellen, geht aber nicht zwangsläufig einher, dass dies gleichsam als ein Beitrag zur Verringerung der regionalen Disparitäten zu verstehen ist. Eher im Gegenteil: Nur fünf westdeutsche Flächenländer, darunter die bisherigen Geberländer im Länderfinanzausgleich i.e.S., profitieren überdurchschnittlich von den erzielten Mehreinnahmen, während alle übrigen Flächenländer unter dem Durchschnitt bleiben. Die krasseste Differenz: Im Vergleich der Jahre 2020 und 2019 schlagen mit etwa 270 Euro pro Einwohner die zusätzlichen Einnahmen für das Bundesland Bayern rund doppelt so hoch zu Buche wie für das Bundesland Brandenburg. Eine wesentliche Ursache für diese höchst bedenkliche Verteilungswirkung liegt in der Entsolidarisierung der Länder untereinander begründet. So wird der Umfang jener Mittel, die für den solidarischen Ausgleich zwischen den Ländern auf horizontaler Ebene vonnöten sind, gegenüber dem gegenwärtigen System deutlich geringer ausfallen.

### **Realitätsgerechte Ermittlung der Finanzkraft weiterhin erforderlich**

Mit dem Wegfall des Länderfinanzausgleichs i.e.S. ist bisweilen auch die Hoffnung verbunden, dass die Streitanzahl des bundesstaatlichen Finanzausgleichs abnimmt, da künftig die Verteilung der Steuereinnahmen über die verbleibenden Stufen ausschließlich vor der Einstellung in die einzelnen Landeshaushalte erfolgen soll. Bisher stand in einzelnen Ländern sowohl der Mittelabfluss aus den Landeshaushalten, wie in den umgekehrten Fällen auch die Zuflüsse in anderen Ländern, unter stärkerem Rechtfertigungsdruck. Das geplante künftige System könnte dazu beitragen, dass sich der Finanzausgleich künftig weniger für politische Auseinandersetzungen eignet. Gleichwohl sollte die Auseinandersetzung darüber, wie dem Gebot des Grundgesetzes zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse stärker Rechnung getragen werden kann, nach Auffassung des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften in einem demokratischen Gemeinwesen Gegenstand der gesellschaftlichen Debatte, mithin auch der Haushaltsdebatten in den Parlamenten sein.



Zur Rechtfertigung des Wegfalls zweier Stufen im bundesstaatlichen Finanzausgleich wird weiterhin gerne ausgeführt, dass hierdurch das System insgesamt nachvollziehbarer würde. Ein näherer Blick, insbesondere auf die geplanten Kriterien zur Verteilung der Bundesergänzungszuweisungen (BEZ), lässt daran aber Zweifel aufkommen. So ist beispielsweise auch aus der Begründung des Gesetzes heraus im unmittelbaren sachlichen Zusammenhang nicht erkennbar, welche besonderen Umstände es rechtfertigen einem einzelnen Bundesland höhere Kosten wegen überdurchschnittlich hoher Kosten der politischen Führung anzurechnen oder die bergrechtliche Förderabgabe nur noch mit 33 Prozent ihres Aufkommens zur Ermittlung der Länderfinanzkraft heranzuziehen. Der tiefere Sinn dieser - auf den ersten Blick als willkürlich erscheinenden - Veränderung einzelner Parameter erschließt sich erst dann, wenn man sich vor Augen hält, dass die Findung des Kompromisses zwischen Bund und Ländern von vornherein an die Bedingung geknüpft war, die bisherige Finanzkraftreihenfolge zwischen den Ländern nicht zu verändern.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften bestreiten nicht das verfassungsrechtliche Gebot, wonach auf den Ausgleichsstufen, die der Gewährung der Bundesergänzungszuweisungen vorausgehen, die Finanzkraftreihenfolge einzuhalten ist. Allerdings ist die Bestimmung der Finanzkraft der einzelnen Bundesländer mit methodischen Mängeln behaftet, wodurch folglich auch die Frage nach der Richtigkeit der Finanzkraftreihenfolge berührt ist. Diese Problematik wird besonders am Beispiel der unzureichenden Berücksichtigung der Einnahmen von Städten und Gemeinden deutlich. Obwohl Artikel 107 Absatz 2 des Grundgesetzes *expressis verbis* vorschreibt, dass beim Ausgleich der Finanzkraft auch die Finanzkraft (und der Finanzbedarf) der Gemeinden zu berücksichtigen ist, konnten sich die Länder untereinander dennoch nur darauf verständigen, dass der bisherige Grad der Einbeziehung von 64 Prozent auf lediglich 75 Prozent erhöht wird. Dem entsprechend ist die etwas umfassendere Berücksichtigung der Gemeindefinanzkraft als ein Schritt in die richtige Richtung zu begrüßen. Zugleich wird damit aber auch an dieser Stelle für die Zukunft weiterer Reformbedarf deutlich. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften halten die vollständige Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft nach wie vor für erforderlich.

### **Chance zur Neuregelung der originären Steuererlegung wurde nicht genutzt**

Es ist bedauerlich, dass im Rahmen der Bestandsaufnahme und Verständigung zwischen den Ländern untereinander, wie auch gemeinsam mit dem Bund, erst gar nicht der Versuch unternommen wurde die originäre Steuerzuweisung in die Betrachtungen miteinzuschließen. Da diese den einzelnen Stufen des Finanzausgleichs vorgeschaltet ist, hätte es nahe gelegen zu prüfen, inwieweit bereits hier Effekte auftreten, die das anschließend wieder auszugleichende Finanzvolumen aufblähen. Drei Beispiele:



1. So wird die Körperschaftsteuer zunächst von jenem Bundesland vereinnahmt, an dem ein Unternehmen seinen Sitz hat, bevor sie anschließend aufgeschlüsselt nach den Lohnsummen auf die Länder verteilt wird, in denen das Unternehmen seine Betriebsstätten betreibt. Dadurch werden Metropolregionen, in denen die Unternehmenszentralen überwiegend angesiedelt sind, systematisch bevorteilt, weil dort auch häufiger hochbezahlte Arbeitsplätze und eine Reihe von zentralen Diensten angesiedelt sind. Währenddessen vereinnahmen jene Länder vergleichsweise weniger Steuereinnahmen, in denen zwar Produktionsstandorte, aber eher weniger Konzernzentralen, gelegen sind. Hinzu tritt, dass für Produktionsstandorte oftmals sogar eine aufwändigere öffentliche Infrastruktur angeboten werden muss.

2. Ähnliches gilt für die anonyme Abführung der Abgeltungsteuer. Diese wird an jenen Standorten vereinnahmt, an denen die abführungspflichtigen Gesellschaften und Kreditinstitute ihren Sitz haben. Auch hier liegt auf der Hand, dass strukturschwächere Bundesländer benachteiligt sind.

3. Da für zunehmend mehr Menschen auch Wohn- und Arbeitsort nicht mehr im gleichen Bundesland liegen, verursacht auch die am Wohnsitzprinzip orientierte Lohnsteuererlegung Verzerrungen. Mitunter verstärken sich diese Verzerrungen in Grenzregionen zusätzlich, wenn auch noch Effekte durch Doppelbesteuerungsabkommen mit unseren Nachbarstaaten hinzutreten. So stehen die Besteuerungsrechte für die per Saldo überwiegenden Einpendler aus Frankreich ins Saarland und die per Saldo überwiegenden Auspendler vom Saarland nach Luxemburg in beiden Fällen nicht dem deutschen Staat zu, was zu einer entsprechenden und nicht unerheblichen Schwächung des Steueraufkommens für dieses Bundesland führt.

Diese und weitere Eigentümlichkeiten der weiterhin geltenden Steuererlegung führen dazu, dass die originären Einnahmen der Bundesländer oft deutlich von ihrer Wirtschaftskraft abweichen. Dieser Zustand steht in deutlichem Widerspruch zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes, das dem Gesetzgeber bereits 1986 auferlegte „erhebungstechnisch bedingte Differenzen zwischen der örtlichen Vereinnahmung der Lohnsteuer sowie der Körperschaftsteuer und der tatsächlich vorhandenen Wirtschaftskraft abzubauen.“ Mit Ausnahme der Stadtstaaten liegen überdies alle Bundesländer mit ihrer jeweiligen Wirtschaftskraft (Bruttowertschöpfung je Einwohner) näher am bundesweiten Durchschnitt als bei einem entsprechenden Vergleich ihrer originären Steuereinnahmen. Im Ergebnis könnte eine an der Bruttowertschöpfung orientierte Steuererlegung die Spreizung zwischen dem einnahmestärksten und dem einnahmeschwächsten Bundesland um gut ein Viertel reduzieren und das Volumen für den Finanzausgleich deutlich verringert werden.



Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften plädieren deshalb dafür, dass Bund und Länder in weiteren Reformvorhaben zur Weiterentwicklung der föderalen Finanzbeziehungen ernsthaft prüfen, wie eine originäre Steuerzerlegung, die sich stärker als bisher an der jeweiligen Wirtschaftskraft orientiert, erreicht werden kann.

### **Zur geplanten Aufwertung des Stabilitätsrates**

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften sehen die Errichtung des Stabilitätsrates und die nunmehr geplante Erweiterung und Konkretisierung seiner Zuständigkeitsbefugnisse kritisch. Es handelt sich dabei um ein Gremium, das die Haushalte von Bund und Ländern überwachen und Grundsätze für krisenhafte Entwicklungen aufstellen soll, aber keine Maßnahmen mit Entscheidungscharakter treffen kann. Er ist kein Verfassungsorgan und die Nichtberücksichtigung der Parlamente bei seiner Besetzung zieht seinen Befugnissen deshalb von vornherein enge Grenzen. Er darf nichts beschließen oder anordnen, was das Budgetrecht des Bundestages oder eines Landesparlamentes beeinträchtigen könnte. Dennoch wurde nach § 1 des Stabilitätsratsgesetzes dieses der Exekutive zuzuordnende Gremium mit dem Ziel gegründet, hierdurch Haushaltsnotlagen zu vermeiden. Dem Stabilitätsrat kommt danach nicht nur die Aufgabe der Überwachung der Haushaltswirtschaft zu, sondern im gegebenen Falle ist er auch befugt mit dem betreffenden Land oder dem Bund Sanierungsprogramme zu vereinbaren. Andererseits verfügt der Stabilitätsrat aus gutem Grund über keine Sanktionsmöglichkeiten und muss deshalb auch nicht für finanzielle Folgen eintreten, die aus einer Fehleinschätzung von Risiken resultieren.

All dies zeigt, dass der Stabilitätsrat auf einem unbefriedigenden institutionellen Gerüst fußt. Dennoch wird mit ihm die trügerische Hoffnung verbunden, dass durch ihn das Entstehen von Haushaltsnotlagen abgewendet werden könne. Deshalb empfehlen der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften dem Deutschen Bundestag über die Abschaffung des Stabilitätsrates zu beraten. Letztlich werden es immer die legislativen Organe der Politik sein, die für die Folgen staatlicher Kreditaufnahme in der Pflicht stehen. Deshalb sollten auch diese wieder umfänglich mit allen Rechten und Pflichten ausgestattet werden, anstatt weiter die Illusion zu nähren, eine technokratische Bestimmung über Verschuldungsmöglichkeiten könne mit der staatlichen Kreditaufnahme verbundene Probleme lösen.

### **Zur Fortführung des Solidaritätszuschlags**

So sehr zu begrüßen ist, dass Bund und Länder sich auf eine Regelung verständigen konnten, die zunächst alle Bundesländer finanziell besser stellt, so deutlich ist aber auch, dass diese während der nächsten Jahre einer Fortentwicklung und Nachbesserung bedarf. Dies ist vor allem deshalb erforderlich, weil das maßgebliche Ziel des Artikel 107 Absatz GG, nämlich der angemessene Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder, nicht erreicht werden konnte. Damit wird die Förderung strukturschwacher Regionen in ganz



Deutschland auch in Zukunft eine Herausforderung für den Bund und die Ländergesamtheit und nicht nur für die jeweils im Einzelnen betroffenen Bundesländer bleiben. Deshalb ist es als politische Klugheit und Weitsicht zu werten, dass der zu Beginn der Verhandlungen noch diskutierte Vorschlag nach einem ersatzlosen Wegfall des Solidaritätszuschlags nicht weiterverfolgt wurde.

### **Für einen Altlastenfonds und eine gemeinsame Prolongierung bestehender Kredite**

Bedauerlich ist hingegen, dass der in der Einigung vom 16. Oktober zu Protokoll gegebene Wunsch der Länder, zu erörtern, wie bestehende Kredite der Länder und des Bundes gemeinsam prolongiert werden können, bislang zu keinen absehbaren Ergebnissen geführt hat. Dieses Begehren, wie auch die Forderung des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften nach der Einrichtung eines gemeinsamen Altlastenfonds, der neben den Ländern auch die Kommunen einbezieht, sollten umgehend aufgegriffen und bis spätestens Ende 2019 umgesetzt werden. Dies würde die Ausgangsbedingungen für alle Länder zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des für sie dann geltenden Kreditaufnahmeverbots deutlich erleichtern.

### **Auch der Bund trägt Verantwortung für die soziale Wohnraumförderung**

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften bedauern, dass sich der Bund im Zuge der Reform bisher nicht bereitgefunden hat, Verantwortung für die Soziale Wohnraumförderung auch über 2019 hinaus zu übernehmen (143c GG).

Seit 2006 ist die Verantwortung für die soziale Wohnraumförderung – also die Bereitstellung preiswerter Mietwohnungen - in die Hände der Länder übergegangen. Damit zog sich der Bund auch finanziell aus der Verantwortung und konfrontiert die Länder nun damit, der regionalen Wohnungsknappheit mit eigenen Mitteln Herr zu werden. Zwar erhalten die Länder als Ausgleich bis 2019 eine jährliche, an die soziale Wohnraumförderung zweckgebundene, Finanzspritze es muss aber bezweifelt werden, ob diese Summe ausreicht, um der Situation gerecht zu werden. Die Kompensationsmittel für den sozialen Wohnungsbau für die Bundesländer müssen über 2019 hinaus verstetigt werden und nochmals erhöht werden.

Nach Schätzungen des DGB müssen pro Jahr 400.000 bis 450.000 Wohnungen gebaut werden. Es war deshalb richtig, die finanziellen Mittel für den sozialen Wohnungsbau für die Bundesländer auf 1,5 Milliarden Euro im Jahr zu erhöhen. Dabei kann es jedoch nicht bleiben. Die Zahlungen müssen über 2019 hinaus verstetigt, nochmals auf 2 Milliarden erhöht und neben dem sozialen auch an den kommunalen Wohnungsbau gekoppelt werden. Damit wäre der Bund dauerhaft in der Mitverantwortung für eine soziale Wohnungspolitik.



**verwendete Literatur:**

Deutscher Gewerkschaftsbund (2016): Gerecht besteuern, in die Zukunft investieren – Steuerpolitische Eckpunkte des DGB zur Bundestagswahl 2017, Beschluss des DGB-Bundesvorstands vom 6. Dezember 2016

Deutscher Gewerkschaftsbund (2014): Anforderungen des DGB an eine Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen

Korioth, Stefan (2015): Rituale im Finanzverfassungsrecht und ihre Folgen – fünf Jahre Stabilitätsrat, in: Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2015, Berlin, S. 299 – 311

Lenk, Thomas/ Glinka, Philipp/ Rottmann, Oliver (2017): Schwarz, Rot, Geld – Neuer bundesstaatlicher Finanzausgleich ab 2020, eine Analyse im Auftrag der KPMG AG