

Nur ein hypothetisches Modell

Frankreichs Steuerreform und der deutsche Finanzausgleich

Ortwin Ziemer und Thérèse Prosche*

» Nach den jüngsten Finanzkrisen in Griechenland und Irland scheinen die Föderalismusdebatte und die Diskussion über ihre finanzpolitische Spielart, den Finanzausgleich zwischen Gebietskörperschaften (im Sinne des deutschen Länderfinanzausgleichs), sowohl in Frankreich als auch in Deutschland auf allen Ebenen wieder zuzunehmen.

Difficiles comparaisons

En affirmant qu'il entendait harmoniser la fiscalité de la France et de l'Allemagne, le président français, Nicolas Sarkozy, avait pris en fait le système fiscal allemand pour modèle. Néanmoins, après la publication du rapport de la Cour des Comptes sur un éventuel rapprochement entre les deux systèmes, le ministère des Finances a revu sa copie et n'envisage plus que quelques mesures. Le porte-parole du gouvernement a d'ailleurs préféré parler, en février 2011, d'un « *hypothétique modèle allemand* ».

Après avoir présenté les grandes lignes des réformes fiscales de ces dernières années et souligné les différences avec l'Allemagne, l'auteur de cette analyse estime que le système de péréquation financière en vigueur entre *Länder* riches et pauvres n'a que peu de chances d'être instauré en France. Certaines compétences de l'État ont certes été confiées aux régions, aux départements et aux communes, dans le cadre d'une timide régionalisation, mais sans accompagnement financier suffisant. Le pacte de stabilité, décidé en 2008, a été supprimé au bénéfice des dotations globales.

Réd.

So wurde 2010 das deutsche Zögern, Griechen und Iren ohne drastische staatliche nationale Sparprogramme sofort massiv finanziell unter die Arme zu greifen, als nationaler deutscher Egoismus gesehen. Andererseits scheint die französische Regierung wann immer möglich auf das als Modell betrachtete deutsche Steuersystem zu schielen (Einkommensteuerumlage zwischen Bund und Ländern, einschließlich Länderfinanzausgleich), wenn es darum geht, die von Sarkozy für 2011 angekündigte Steuerreform anzudenken. Nicht umsonst wurde der Bericht des französischen Rechnungshofes über mögliche Annäherungen zwischen dem deutschen und dem französischen System Ende Januar 2011 von Bercy (dem Finanzministerium) mit gewisser Ungeduld erwartet. Kaum wurde der Bericht schließlich vorgestellt, ruderte die französische Regierung jedoch sogleich wieder zurück und wollte, wenn überhaupt, lediglich geringfügige Steuerharmonisierungen zwischen beiden Ländern anvisieren, etwa bei der Unternehmensbesteuerung, wo die Unterschiede nicht so groß sind wie etwa bei den Einkommensteuersätzen oder gar bei steuerstrukturpolitischen Maßnahmen wie eben dem Finanzausgleich.

Nachdem das deutsche System monatelang als nachahmenswert gelobt worden war, verkündete ein Regierungssprecher Anfang Februar 2011, man wolle nun keinesfalls um jeden Preis einem

* Ortwin Ziemer lebt als Korrespondent und Lehrer von französischen Europa- und Abibac-Klassen auf Réunion; Thérèse Prosche ist, nach einem Studium der Politikwissenschaft und der Internationalen Beziehungen, Englischlehrerin auf Réunion.

„hypothetischen deutschen Modell“ hinterherlaufen. Aber neben dieser binational-europäischen Dimension hat die Problematik auch eine eindeutig innerfranzösische Facette. Auf dem Jahreskongress 2010 der französischen Bürgermeister und kürzlich seitens der Vereinigung der französischen Departements kam einmal mehr zur Sprache, dass den französischen lokalen Gebietskörperschaften infolge der vielen neuen, vom Staat nicht gegenfinanzierten Kompetenzen, die Departements, aber auch Gemeindeverbänden und Kommunen selbst infolge der Dezentralisierung und der Territorialreform übertragen wurden, finanziell bald der Atem ausgehen werde. Auch hier wird immer wieder der deutsche Länderfinanzausgleich in gewissem Sinne als mögliches Vorbild – und damit bis zu einem gewissen Grad eine Infragestellung zweier zentraler französischer Reformpakete der letzten Jahre – genannt. Inwiefern wäre also ein französischer Finanzausgleich infolge der Dezentralisierung notwendig? Um diese Fragen zu beantworten, muss man sich den Finanzquellen der französischen Gebietskörperschaften und anschließend deren Entwicklung in der jüngsten Vergangenheit zuwenden.

Nach den letzten verfügbaren Zahlen aus dem Jahr 2009 machen die direkten und indirekten Steuereinnahmen insgesamt knapp die Hälfte (rund 47 % bzw. rund 90 Milliarden Euro) der gesamten Finanzeinnahmen der lokalen Gebietskörperschaften aus. Deren direkte, eigenständig erhobene Steuereinnahmen setzen sich im Gegensatz zum deutschen System nicht aus einem Anteil an der Einkommensteuer, sondern aus der von allen Einwohnern (Mietern und Wohnungseigentümern) zu entrichtenden Wohnungssteuer, die es in dieser Form in Deutschland nicht gibt und deren Höhe und Kalkül von jeder Gemeinde, jedem Gemeindeverband und jedem Departement eigenständig jährlich beschlossen wird, der Grundsteuer und bisher aus der sogenannten Berufssteuer zusammen, die von den Unternehmen entrichtet, inzwischen aber abgeschafft wurde, weil von der Regierung unter dem Eindruck des Lobbyings der Arbeitgeberverbände als Investitionshemmnis und die Wettbewerbsfähigkeit der französischen Unternehmen gefährdend gebrandmarkt. Unter dem Strich machen diese direkt er-

hobenen Abgaben rund drei Viertel der Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften aus. Deren indirekte Steuerquellen wiederum – von der Kommune bis zur Region – wie etwa von den Unternehmen zu entrichtende Abgaben auf Werbung oder auch eine indirekte Kasinosteuer, um nur zwei von zahlreichen Beispielen zu nennen, belaufen sich auf nur rund 25 % des lokalen Steuerkuchens und sind zudem viel stärker konjunkturabhängig als die direkten Steuereinnahmen.

Finanztransfers aus dem Staatshaushalt

Im August 2004 wurde im Rahmen der zweiten Stufe der Dezentralisierungsreform ein Gesetz erlassen, das die Ausgleichszahlungen des Zentralstaates zugunsten der Gebietskörperschaften infolge der Kompetenztransfers garantieren sollte, die künftig aus den Haushalten der Kommunen, Gemeindeverbände, Departements und Regionen zu finanzieren sein würden: hauptsächlich die inzwischen auf die Departements übertragene, unter der Ägide von Martin Hirsch reformierte Sozialhilfe, die, in etwa als Gegenstück zur deutschen Hartz-IV-Reform, bis zu einem gewissen Grad eine Kombination aus gering bezahlter Erwerbstätigkeit und staatlicher Zuwendung zulässt, jetzt aber nicht mehr direkt vom Staat, sondern von den Departements ausgezahlt wird; des weiteren u. a. aber auch umfangreiche Maßnahmen im Raumplanungsbereich wie etwa nicht selten kostenintensive Straßenbau- und Nahverkehrsprojekte. Mehr als ein gutes Drittel der Finanzmittel der Gebietskörperschaften stammte in den letzten Jahren aus den Kompensationszahlungen und direkten Finanzzuwendungen des Zentralstaats und bewegten sich zuletzt in einer Größenordnung von insgesamt etwa 75 Milliarden Euro. Zu unterscheiden sind hierbei die Finanzmittel für die Personalkosten und sonstigen festen Ausgaben der Gebietskörperschaften, die Investitionen im Rahmen der bestehenden und neu zugewiesenen Kompetenzen und schließlich spezielle Ausgleichszahlungen für durch die Dezentralisierung, aber auch infolge der vom Zentralstaat beschlossenen Senkung gewisser indirekter lokaler Abgaben entstandenen neuen

Ausgaben der Gemeinden, Kommunalverbände, Departements und Regionen.

Global sind die Finanztransfers aus dem Staatshaushalt zugunsten der Gebietskörperschaften in den letzten fünf Jahren trotz der gegenteiligen Bestrebungen des Finanzministeriums jährlich leicht, aber kontinuierlich um knapp 8 % gestiegen. Dies hat im vergangenen Jahr im Rahmen des Haushaltsentwurfs für 2011, aber auch in der mittelfristigen Finanzplanung des französischen Staates dazu geführt, dass Bercy, beispielsweise neben dem Einfrieren der Beamtengehälter, auch einen Finanzstopp bezüglich weiterer Erhöhungen der staatlichen Zuwendungen zugunsten der Gebietskörperschaften ankündigte, was in deren Reihen sofort zu empörten Reaktionen geführt hat. Namentlich seitens der Kommunen und Departements war zu hören, diese Art Rosskur nehme ihnen jeglichen finanzpolitischen Spielraum, bringe die Glaubwürdigkeit der Politik auf lokaler und regionaler Ebene unweigerlich in Misskredit und stelle schlicht das finanzielle Überleben der Gebietskörperschaften selbst in Frage. Ist diese Reaktion berechtigt, und könnte die von den Gemeinde- und Departementvertretern geforderte Orientierung am nicht nur vertikalen, sondern auch am horizontalen deutschen Finanzausgleich eine realistische Perspektive für Frankreich aufzeigen?

Kritik seitens der Gebietskörperschaften

Auch wenn die für die Finanzierung vor allem von Infrastrukturprojekten sehr bedeutenden Zuwendungen für die französischen Regionen aus dem europäischen Regionalfonds für die Haushaltsperiode 2007–2012 mit insgesamt knapp 13 Milliarden Euro fast stabil geblieben ist, so wird doch die Umsetzung dieser Projekte hauptsächlich durch Kreditaufnahmen der Gebietskörperschaften finanziert. Infolge der Weltwirtschaftskrise seit 2008 und der dadurch zunehmend schwieriger werdenden Haushaltsplanung ist diese Form der Finanzierung jedoch immer problematischer geworden.

Der Alarmschrei der Bürgermeister und Präsidenten der Kommunalverbände Ende 2010 erscheint vor diesem Hintergrund verständlich

und zumindest teilweise nachvollziehbar, zumal die Gebietskörperschaften in diesem Kontext wohl kaum auf weitere Erhöhungen der oben genannten, direkten lokalen Abgaben verzichten können, was der von Präsident Sarkozy immer wieder ostentativ zum Leitmotiv seiner Sozialpolitik erhobenen Kaufkraft der Franzosen kaum zuträglich sein dürfte – zumal die Steuer-schraube in Frankreich im EU-Vergleich bereits überdurchschnittlich hart angezogen ist. So erklärte Christian Pierret, der Vorsitzende des Verbandes der Bürgermeister der mittleren französischen Städte im Dezember 2010, die derzeitige Entwicklung der Finanzbeziehungen zwischen Staat und Gebietskörperschaften bedeute einen bedauernswerten Rückschritt auf dem Weg der Dezentralisierung.

Keine Annäherung an Deutschland

Im Endeffekt sieht es also kaum nach einer Einführung eines regelrechten Finanzausgleichs aus, der den Leitlinien der deutschen Variante entspräche. Es dürfte im Wesentlichen eher bei den eingespielten Grundsätzen der Finanzierung der Gebietskörperschaften durch den Zentralstaat bleiben.

Die markantesten Grundprinzipien des deutschen Systems, namentlich eine ausgesprochene, eigenständige Finanzhoheit der Länder sowie die auf dem Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes beruhenden Zahlungen der finanzstärkeren zugunsten der schwächeren Bundesländer, also der horizontale Finanzausgleich, dürfte in naher Zukunft kaum von Frankreich übernommen werden. Hierfür spricht schon allein die Tatsache, dass im Rahmen des 2008 zwischen Zentralstaat und Gebietskörperschaften geschlossenen sogenannten Stabilitätspaktes das einzige Element, das ein wenig an das deutsche System erinnerte – der Ausgleichsfonds für Regionale Ungleichgewichte – abgeschafft und seine Dotierung den globalen, allgemeinen Finanzaufwendungen zugunsten der Gebietskörperschaften zugeschlagen wurde. Eine bedeutsame Annäherung zwischen beiden Ländern auf diesem Gebiet, obgleich immer wieder beschworen bzw. gefordert, dürfte demnach in naher Zukunft kaum anstehen.