

Broer, Michael

Article

Der Reformationstag als gesetzlicher Feiertag und seine fiskalischen Effekte

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Broer, Michael (2018) : Der Reformationstag als gesetzlicher Feiertag und seine fiskalischen Effekte, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 98, Iss. 10, pp. 730-736,
<https://doi.org/10.1007/s10273-018-2359-7>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/213687>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Michael Broer

Der Reformationstag als gesetzlicher Feiertag und seine fiskalischen Effekte

Die Länder Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein haben den Reformationstag ab 2018 als gesetzlichen Feiertag festgelegt; Berlin plant, ebenfalls einen zusätzlichen Feiertag einzuführen. Die Bürger nehmen die Maßnahme positiv auf, die Kosten des Feiertags sind für sie aber nicht sofort zu erfassen. Sie können in höheren Produktionskosten für Unternehmen sowie in geringeren Steuereinnahmen der Bundesländer bestehen. Allerdings werden derzeit über den bundesstaatlichen Finanzausgleich auch die übrigen Länder an den Steuermindereinnahmen beteiligt. Ein Ansatz, um diese Externalisierung der Kosten zu erschweren, bestünde darin, eine Feiertagsbereinigung bzw. -normierung im Länderfinanzausgleich einzuführen.

Bisher gab es in vier von fünf Küstenländern in Deutschland keinen landesrechtlichen Feiertag, sodass Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein neben Berlin die einzigen Bundesländer waren, in denen allein die bundeseinheitlich geregelten Feiertage existierten.¹ Infolge des Lutherjubiläums im Jahr 2017 wurde in den norddeutschen Bundesländern über die Einführung eines ersten landesrechtlichen Feiertags diskutiert. Mittlerweile haben alle vier Länder diesen Feiertag eingeführt und sich dabei einheitlich für den 31. Oktober entschieden.² In Berlin geht es nur noch um die Frage, auf welches Datum der Feiertag fallen soll.³ Zwar gab es vor der Einführung dieses Feiertags Diskussionen in den norddeutschen Bundesländern, doch ging es dabei mehr um die Frage, aus welchem Anlass und somit an welchem Tag der Feiertag liegen sollte, weniger um das grundsätzliche Ob. In kei-

nem Bundesland wurde der Versuch unternommen, die möglichen budgetären Effekte zu quantifizieren.⁴

Diese Entwicklung hin zu einem weiteren Feiertag zeigt den extremen wirtschaftlichen Wandel, der sich in Deutschland seit gut einem Jahrzehnt zeigt. Noch 2004 lief nämlich die Diskussion in eine ganz andere Richtung. Aufgrund der damaligen schlechten wirtschaftlichen Entwicklung und der damit verbundenen Defizitprobleme der öffentlichen Haushalte gab es Überlegungen der Bundesregierung, den bundeseinheitlich geregelten „Tag der deutschen Einheit“ immer an einem Sonntag zu begehen. Diese Maßnahme sollte zu Steuermehreinnahmen für die öffentlichen Gebietskörperschaften in Höhe von 2 Mrd. Euro führen.⁵

Es stellt sich nun die Frage, mit welchen Mindereinnahmen die öffentlichen Gebietskörperschaften in Deutschland allgemein und speziell die fünf Bundesländer infolge des neuen Feiertags jeweils zu rechnen haben. Dabei geht es sowohl um die Steuereinnahmen als auch um die Zahlungen im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, für letztere werden die ab 2020 geltenden Regelungen verwendet. Aus Sicht eines wählerstimmenmaxi-

- 1 In Mecklenburg-Vorpommern ist wie in den übrigen ostdeutschen Bundesländern der Reformationstag (31.10.) ein Feiertag.
- 2 F. Hethey: Reformationstag wird Feiertag in Bremen, Weserkurier vom 20.6.2018, https://www.weser-kurier.de/bremen/bremen-stadt_artikel,-reformationstag-wird-feiertag-in-bremen-_arid,1741291.html (27.8.2018).
- 3 A. Hocke: Parteien uneins bei zusätzlichem Feiertag in Berlin – Vielleicht ein Tag im März?, Radio Berlin Brandenburg, 6.6.2018, <https://www.rbb24.de/politik/beitrag/2018/06/zusaetzlicher-feiertag-berlin.html> (27.8.2018).

- 4 Beispielhaft: Bremische Bürgerschaft: Bericht und Antrag der staatlichen Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen, Drucksache 19/1524 vom 12.2.2018; Niedersächsischer Landtag: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über die Feiertage, Drucksache 18/827 vom 8.5.2018.
- 5 O.V.: Verständnis der Bevölkerung erwartet – Clement: Ein Feiertag weniger bringt zwei Milliarden Euro, Handelsblatt vom 5.11.2004, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/verstaendnis-der-bevoelkerung-erwartet-clement-ein-feiertag-weniger-bringt-zwei-milliarden-euro/2430858.html?ticket=ST-4422714-im6RC0F5BSA-e3bJ3dfb-ap4> (27.8.2018).

Prof. Dr. Michael Broer lehrt Volkswirtschaftslehre an der Hochschule Ostfalia in Wolfsburg.

mierenden Politikern sind die budgetären Kosten, die einem Land durch den Feiertag direkt (Steuern) und indirekt (Finanzausgleich) entstehen, dem Nutzen gegenüberzustellen. Der Nutzen eines weiteren Feiertags besteht unter anderem in der Erhöhung der Wiederwahlchance: In Bremen und Hamburg finden jeweils im Frühjahr 2019 Wahlen zur Bürgerschaft statt. Überwiegt der Nutzen die Kosten, so kommt es zur Einführung von Feiertagen, in Zukunft möglicherweise auch noch in anderen Bundesländern, denn die Unterschiede bei der Zahl der Feiertage sind noch immer groß.

Zusammenhang zwischen Feiertagen, Arbeitstagen und Bruttoinlandsprodukt

Der Zusammenhang zwischen dem Steueraufkommen und dem Bruttoinlandsprodukt (BIP) wurde durch verschiedene empirische Studien belegt, in denen allerdings die Steuern zu Aggregaten zusammengefasst werden (z. B. alle indirekten Steuern als ein Aggregat).⁶ Das Statistische Bundesamt wiederum ermittelt die Auswirkungen einer unterschiedlichen Zahl an Arbeitstagen auf das BIP.⁷ Aus diesen Angaben kann ein Zusammenhang zwischen der Schaffung eines zusätzlichen Feiertags und der damit verbundenen Minderung der Arbeitstage sowie den Steuereinnahmen hergestellt werden. Hier wird folgendermaßen vorgegangen:

- Zunächst ist zu klären, welche Folgen der zusätzliche Feiertag auf die Wirtschaft vermutlich haben wird. So können die Unternehmen versuchen, durch Mehrarbeit (z. B. Überstunden) das Arbeitsvolumen unverändert zu lassen. Alternativ könnte angenommen werden, dass das Arbeitsvolumen sinkt und damit auch die Produktion⁸, was hier unterstellt wird.
- Bei der Einführung eines Feiertags ist zu beachten, dass dies nicht automatisch den Verlust eines Arbeitstags bedeutet. Dies ist nur dann der Fall, wenn es sich um einen beweglichen Feiertag handelt, der immer

auf einen (den gleichen) Wochentag fällt (Oster- und Pfingstmontag). Da die meisten Feiertage in Deutschland aber unbeweglich sind, also immer auf das gleiche Datum und damit auf einen anderen Wochentag fallen, führt die Schaffung nur dann zum Verlust eines Arbeitstags, wenn der Feiertag nicht auf einen Samstag oder Sonntag fällt. Da der neue Feiertag ein unbeweglicher Feiertag ist (er findet immer am 31.10. statt),⁹ mindert sich im Durchschnitt die Gesamtzahl der Arbeitstage je eingeführten Feiertag um etwa 0,76 Arbeitstage.¹⁰

- Der Zusammenhang zwischen der Zahl der Arbeitstage und dem BIP wurde unter anderem vom Ifo Institut¹¹ untersucht. Aus den Berechnungen kann geschlossen werden, dass ein zusätzlicher Arbeitstag etwa einen Wachstumseffekt von rund 0,18 % des BIP hat. Hansen und Meyer ermitteln auf Basis von Daten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung Werte zwischen 0,16 % und 0,25 %.¹² Laut Bundesbankberechnungen führt eine um 1 % erhöhte Zahl an Arbeitstagen zu einem Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Produktion um 0,3 %.¹³ Daraus ergibt sich, dass ein zusätzlicher Arbeitstag zu einem BIP-Anstieg von 0,13 % führt.¹⁴ Im Umkehrschluss ergibt sich für die hier betrachteten Länder Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein sowie Berlin der betragsmäßig gleiche Effekt aber mit umgekehrten Vorzeichen. Nachfolgend wird mit 0,25 % der höchste ermittelte Wert verwendet, um eine Unterschätzung des durch den Feiertag hervorgerufenen Effekts zu vermeiden.

Aufkommenselastizitäten der Steuern

Aus den BIP-Änderungen, die eine Folge des zusätzlichen Feiertags sind, kann auf Veränderungen des Steueraufkommens geschlossen werden. Benötigt wird dazu unter anderem die Aufkommenselastizität der verschiedenen Steuern. In der Vergangenheit hat es zu diesem Themen-

6 N. Girouard, C. Andre: Measuring Cyclically-adjusted Budget Balances for OECD Countries, OECD Economics Department Working Papers, Nr. 434, 2005; sowie T. Büttner et al.: Berechnung der BIP-Elastizitäten öffentlicher Ausgaben und Einnahmen zu Prognosezwecken und Diskussion ihrer Volatilität, Studie im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, ifo Forschungsberichte, Nr. 28, München 2006.

7 Zum Beispiel Statistisches Bundesamt: Deutsche Wirtschaft im Jahr 2007 mit robustem Wachstum, Pressemitteilung vom 15.1.2008, 15/08, S. 2.

8 Siehe dazu die Argumentation des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Zusammenhang mit der Einführung der Pflegeversicherung und des Wegfalls des Buß- und Bettags als Kompensation, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Sondergutachten vom 2. Juli 1995: „Zur Kompensation in der Pflegeversicherung“, Bundesdrucksache 13/3016 vom 15.11.1995, S. 266-284.

9 Zwar ist in Berlin noch nicht das Datum festgelegt, doch dürfte es sich auch um einen unbeweglichen Feiertag handeln, sodass im Durchschnitt weniger als ein Arbeitstag verloren geht.

10 Der Arbeitstageffekt unbeweglicher Feiertage wird wie folgt berücksichtigt: Fällt der Feiertag auf einen Sonntag (Samstag), so erhöht sich die Zahl der Feiertage um 0,1 (0,2), für alle anderen Wochentage um 1,0. $5 \cdot 1,0 + 1 \cdot 0,2 + 1 \cdot 0,1 = 5,3$. $5,3/7 = 0,76$. Vgl. DIW Berlin: Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2003, DIW-Wochenbericht, Nr. 16, 2003, S. 255.

11 W. Nierhaus et al.: ifo Konjunkturprognose 2003/2004: Erholung erst im nächsten Jahr, in: ifo Schnelldienst, 56. Jg. (2003), H. 13, S. 26.

12 A. Hansen, D. Meyer: Wie viel kosten uns die arbeitsfreien Feiertage? Zur Einführung eines weiteren Feiertages in den nördlichen Bundesländern, in: ifo Schnelldienst, 71. Jg. (2018), H. 6, S. 20.

13 Deutsche Bundesbank: Kalendarische Einflüsse auf das Wirtschaftsgeschehen, Monatsbericht, Dezember 2012, S. 53.

14 $(231/230 - 1) \cdot 100 \cdot 0,3 \% = 0,13 \%$.

Tabelle 1

Direkt berechnete Elastizitäten

in Bezug auf den Output bzw. das BIP

Steuern	ifo		OECD	Schratz- staller
	1955 bis 2004	1980 bis 2004	1980 bis 2003	1970 bis 2010
Einkommensteuer	1,28	0,97	1,61	1,6
Indirekte Steuern	0,91	1,03	1,00	0,9
Gewerbe- und Körperschaftsteuer	1,52	1,55	1,53	k. A.

Quellen: T. Büttner et al.: Berechnung der BIP-Elastizitäten öffentlicher Ausgaben und Einnahmen zu Prognosezwecken und Diskussion ihrer Volatilität, Studie im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, ifo Forschungsberichte, Nr. 28, München 2006, S. 74; sowie M. Schratzenstaller: Für einen produktiven und solide finanzierten Staat. Determinanten der Entwicklung der Abgaben in Deutschland, Studie im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Wien 2015, S. 38; N. Girouard, C. André: Measuring Cyclically-adjusted Budget Balances for OECD Countries, OECD Economics Department Working Papers, Nr. 434, Paris 2005, S. 22.

bereich diverse Untersuchungen gegeben.¹⁵ Es zeigt sich dabei, dass die Ergebnisse unter anderem auch vom Untersuchungszeitraum abhängen und dass zumindest bei den meisten Steuern die kurzfristige Aufkommenselastizität höher als die langfristige ist.

Da hier die Veränderungen der Einnahmen infolge von BIP-Änderungen betrachtet werden sollen, wird auf die Ergebnisse der entsprechenden Studien zurückgegriffen (vgl. Tabelle 1). Die Unterschiede bei den indirekten Steuern einerseits und der Gewerbe- sowie der Körperschaftsteuer andererseits sind bei verschiedenen Untersuchungen zu diesem Thema sehr gering. Aus diesem Grund wird nachfolgend für die zuerst genannten eine Elastizität von 1,00 und für letztere eine von 1,52 unterstellt. Für die Einkommensteuer wird aufgrund der größeren Aktualität der zugrundeliegenden Untersuchung der Wert von 1,6 verwendet. Zudem ist damit ausgeschlossen, dass es zu einer Unterzeichnung der möglichen Effekte kommt.

Effekte bei Bund, Ländern und Kommunen

Bei der Ermittlung des Feiertageffekts auf die Steuereinnahmen sind einige Besonderheiten bei den Steuern zu

15 So wurde etwa vom ifo Institut ein Gutachten für das Bundesministerium der Finanzen erstellt, vgl. T. Büttner et al., a. a. O. Für einen Überblick über weitere Gutachten siehe M. Schratzenstaller: Für einen produktiven und solide finanzierten Staat. Determinanten der Entwicklung der Abgaben in Deutschland, Studie im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Wien 2015, S. 38-41.

Tabelle 2

Mindereinnahmen bei den Ertragsteuern als Folge eines neuen gesetzlichen Feiertags¹

in 1000 Euro

	Gesamt- haushalt	Bund	Land	Kommune
Körperschaftsteuer	-17 796	-8 898	-8 898	0
Gewerbesteuer	-29 279	-972	-3 619	-24 687
Lohnsteuer	-111 351	-47 324	-47 324	-16 703
Veranlagte Einkommensteuer	-38 328	-16 289	-16 289	-5 749
Abgeltungsteuer	-4 283	-1 885	-1 885	-514
Kapitalertragsteuer	-10 527	-5 264	-5 264	0
Solidaritätszuschlag	-10 026	-10 026	0	0
Summe	-221 590	-90 658	-83 279	-47 653
Anteil	100%	40,9%	37,6%	21,5%

¹ In Berlin, Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein.

Quelle: eigene Berechnungen.

beachten. Nachfolgend wird zunächst unterstellt, dass sich die Effekte des Feiertags nicht auf alle Steuern auswirken (z. B. nicht auf die Grundsteuer, die Grunderwerbsteuer). Aus diesem Grund werden nur die Einkommensteuer mit all ihren Erhebungsformen (inklusive Solidaritätszuschlag), die Körperschaft- und die Gewerbesteuer sowie die Umsatzsteuer betrachtet. Abgesehen von der Gewerbesteuer handelt es sich jeweils um Gemeinschaftsteuern, sodass aufgrund der zu erfolgenden Steuererlegung aus dem lokalen Aufkommen keine direkte Schlussfolgerung auf die fiskalischen Effekte in den Bundesländern getroffen werden kann.¹⁶ Zudem ist bei diesen Steuern zu berücksichtigen, dass neben den Länder- und Kommunalhaushalten auch der Bund an den Folgen beteiligt ist, da die entsprechenden Einnahmen des Bundes aus den Gemeinschaftsteuern geringer ausfallen und das Aufkommen aus dem Solidaritätszuschlag ebenfalls sinkt, genau wie jenes aus der Gewerbesteuerumlage. Für die anstehenden Berechnungen wird auf die Ausgangswerte der vorläufigen Abrechnung des Länderfinanzausgleichs (LFA) für das Jahr 2017 zurückgegriffen.¹⁷

In der Tabelle 2 sind die finanziellen Auswirkungen der Feiertageinführung auf den Bund und die Länder sowie

16 Zu diesen Regelungen vgl. H. Zimmermann, K.-D. Henke, M. Broer: Finanzwissenschaft, 12. Aufl., München 2017, S. 268 f.

17 Bundesministerium der Finanzen: Vorläufige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Jahr 2017, Berlin 2018, https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/Laenderfinanzausgleich.html (6.9.2018).

die kommunale Ebene dargestellt. Der Ausgangswert bei den Gemeinschaftsteuern ist das Aufkommen nach Zerlegung, da dieses Steueraufkommen auch im Länderfinanzausgleich relevant ist und somit auch dort die Wirkung erfasst werden kann.¹⁸ Zu erkennen ist, dass die gesamten Steuermindereinnahmen, die durch den neuen Feiertag in den fünf Bundesländern hervorgerufen werden, bei rund 221,6 Mio. Euro liegen. Aufgrund der in der Finanzverfassung festgelegten Verteilung trägt der Bund von diesen Mindereinnahmen mit 40,9 % den größten Anteil.

Da die Umsatzsteuer im Rahmen der Regelungen der Finanzverfassung bzw. der Regelungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs zwischen Bund, Ländern und Kommunen bzw. innerhalb dieser Ebenen verteilt wird, muss hier ein anderer Ansatz als bei den übrigen Steuern gewählt werden. Es werden die Anteile der fünf Länder an den Lieferungen und Leistungen ermittelt, die insgesamt in Deutschland erbracht werden. Dies waren 2016 rund 23,0%.¹⁹ Dieser Wert wird mit dem Umsatzsteueraufkommen in Deutschland multipliziert, da vereinfachend unterstellt wird, dass aus dem Anteil am Umsatz auch der Anteil am Umsatzsteueraufkommen ermittelt werden kann.²⁰ Das Produkt wird wiederum mit dem Wert von 0,19% multipliziert, der den Effekt einer BIP-Änderung, als Folge eines zusätzlichen Feiertags, auf das Aufkommen aus indirekten Steuern angibt.²¹ Daraus folgt, dass das Umsatzsteueraufkommen in Deutschland von 234,8 Mrd. Euro (2017) um rund 103,0 Mio. Euro sinken könnte. Der Anteil der Länder mindert sich um rund 48,0 Mio. Euro. Diese Mindereinnahmen verteilen sich im LFA ab 2020 nach der Einwohnerzahl auf alle 16 Bundesländer. Bei der kommunalen Ebene verringern sich die Einnahmen um rund 2,6 Mio. Euro und für den Bund ergibt sich ein Wert von 52,3 Mio. Euro.

Ausgleichswirkung des Länderfinanzausgleichs und der Bundesergänzungszuweisungen

Über den Länderfinanzausgleich und die Bundesergänzungszuweisungen bekommen die fünf Länder, die einen neuen Feiertag einführen, einen Teil der Steuerminde-

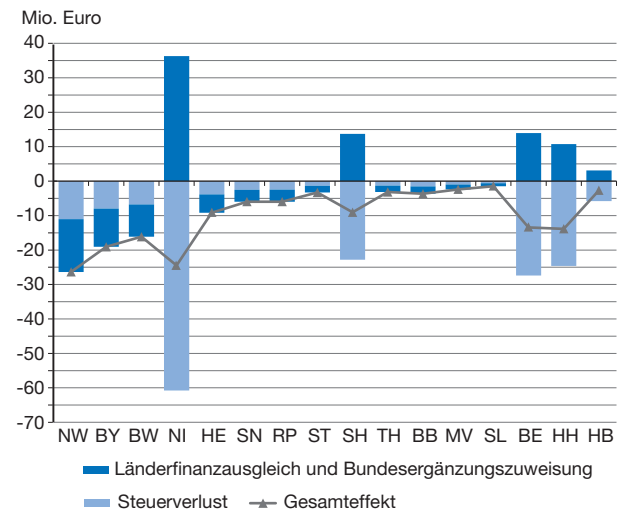
18 Eigentlich müsste das Aufkommen vor Zerlegung verwendet werden. Steuermindereinnahmen z.B. bei VW in Wolfsburg führen dazu, dass auch in anderen Bundesländern mit VW-Standorten die Steuereinnahmen über die Zerlegungssalden sinken.

19 Statistisches Bundesamt: Finanzen und Steuern, Umsatzsteuerstatistik (Vorankmeldungen) 2016, Fachserie 14, Reihe 8.1, Wiesbaden 2018, S. 50.

20 Tatsächlich ist dies nicht möglich, da z. B. Umsätze, die durch Exporte induziert werden, zu Steuermindereinnahmen führen.

21 Je Arbeitstag ergibt sich eine BIP-Änderung von 0,25%. Ein unbeweglicher Feiertag erhält den Faktor 0,76. Daraus folgt eine BIP-Änderung als Folge des Feiertags in Höhe von 0,19%.

Abbildung 1
Finanzielle Wirkung eines neuen gesetzlichen Feiertags¹ auf die Länderfinanzen nach LFA 2017



¹ In Berlin, Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein.
BB = Brandenburg, BE = Berlin, BW = Baden-Württemberg, BY = Bayern, HB = Bremen, HE = Hessen, HH = Hamburg, NI = Niedersachsen, NW = Nordrhein-Westfalen, MV = Mecklenburg-Vorpommern, RP = Rheinland-Pfalz, SH = Schleswig-Holstein, SL = Saarland, SN = Sachsen, ST = Sachsen-Anhalt, TH = Thüringen.

Quelle: eigene Berechnungen.

einnahmen ersetzt. Die übrigen Länder sind ebenfalls von der Feiertageinführung betroffen. So sinkt das den Ländern zustehende Umsatzsteueraufkommen wie schon ausgeführt um 48,0 Mio. Euro. Werden die ab 2020 geltenden neuen Regelungen zum bundesstaatlichen Finanzausgleich herangezogen, so wird dieser Betrag nach der Einwohnerzahl auf alle Länder verteilt, wodurch alle Bundesländer Mindereinnahmen realisieren. Ähnliches gilt für den Umsatzsteueranteil der Gemeinden, der nach einem im Gemeindefinanzreformgesetz geregelten Verteilungsschlüssel auf die Kommunen verteilt wird.

Abbildung 1 zeigt die Effekte für alle Länder (inklusive kommunaler Ebene) auf Basis der Zahlen des Jahres 2017.²² Der Verlust an Steuereinnahmen ist in Niedersachsen mit rund 60,8 Mio. Euro mit Abstand am höchsten. Doch durch die zusätzlichen Zuweisungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs sowie die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) in Höhe von rund 36,3 Mio. Euro ergibt sich ein tatsächlicher Nettoeinnahmenverlust in Höhe von 24,5 Mio. Euro. Insofern muss Niedersachsen letztlich nur 40,3% der aus der Feiertageinführung resultierenden Steuermindereinnahmen

22 Bundesministerium der Finanzen, a. a. O.

selbst tragen.²³ Von den übrigen vier Ländern ergibt sich für Hamburg mit 56,1 % der höchste Wert. Bei den restlichen elf Ländern ist aufgrund der nach der Einwohnerzahl erfolgenden Umsatzsteuerverteilung der Verlust bei den Steuereinnahmen in Nordrhein-Westfalen mit 11,0 Mio. Euro am höchsten. Zusätzlich treten noch Mindereinnahmen über den LFA auf, sodass Nordrhein-Westfalen letztlich Mindereinnahmen in Höhe von rund 26,4 Mio. Euro erleiden würde.

Neutralisierung des Feiertageffekts

Wie sich aus den bisherigen Berechnungen²⁴ gezeigt hat, können die negativen finanziellen Effekte eines eingeführten Feiertags im großen Umfang auf die übrigen Bundesländer und den Bund externalisiert werden. Dies kann aus Sicht der Politiker das Kosten-Nutzen-Verhältnis in Richtung Feiertageinführung verschieben, da die Kosten eines Feiertags in Form von Steuermindereinnahmen infolge des bundesstaatlichen Finanzausgleichs sinken. Es stellt sich daher die Frage, ob und gegebenenfalls was hier zu tun ist, wobei eine Betrachtung des Finanzausgleichssystems in Deutschland hilft.

Sobald Länder in der Lage sind, die eigenen Einnahmen zu variieren, z. B. aufgrund einer Steuersatzautonomie wie bei der Grunderwerbsteuer, erfolgt eine Normierung, so auch bei der kommunalen Grund- und Gewerbesteuer sowohl im LFA als auch in den länderspezifischen Systemen des kommunalen Finanzausgleichs.²⁵ Mit einer Normierung soll verhindert werden, dass Steuermindereinnahmen, die durch eine autonom von der jeweiligen Gebietskörperschaft vorgenommene Steuersatzsenkung entstehen, zumindest zum Teil durch höhere Zuweisungen im LFA sowie durch höhere BEZ kompensiert werden. Ein ähnliches Verfahren könnte auch bei den Feiertagen angewendet werden, indem deren Zahl normiert wird.

Ein Normierungsansatz könnte etwa derart aussehen, dass ein Feiertag als Norm angesehen und bei einer davon abweichenden Zahl eine entsprechende Korrektur der Steuereinnahmen für den Finanzausgleich vorgenommen wird. Dabei werden die gleichen Zusammenhänge

unterstellt, die zuvor angenommen wurden, um die Effekte der aktuellen Feiertageinführung zu ermitteln. Die Orientierung an einem Feiertag hat rein praktische Gründe, da – nach der zu erwartenden Feiertageinführung auch in Berlin – zukünftig neun von 16 Bundesländern genau einen landesspezifischen Feiertag haben. Vier (drei) Bundesländer haben zwei (drei) Feiertage.²⁶ Dass, selbst wenn die Normierung als sinnvoll angesehen wird, die Art der Normierung strittig sein kann, hat sich bei der Grunderwerbsteuer gezeigt.²⁷ Diese Diskussion, die vor allem auf den unterschiedlichen fiskalischen Effekten der Normierungsansätze für die Länderbudgets beruht,²⁸ soll hier aber nicht verfolgt werden.

Letztlich führt ein Normierungsverfahren dazu, dass sich jede zukünftige Veränderung der Steuereinnahmen, die auf der Einführung (Abschaffung) eines Feiertags beruht, allein auf das Budget des jeweiligen Bundeslandes auswirkt. Politiker müssen in diesem Fall also den sich aus einem zusätzlichen Feiertag ergebenden wahltaktischen Nutzen mit den daraus resultierenden Steuermindereinnahmen vergleichen.

Finanzieller Effekt einer Normierung der Feiertage

Beispielhaft soll nun dargestellt werden, wie sich die Normierung der Zahl der Feiertage im bundesstaatlichen Finanzausgleich auswirken würde, denn auf die tatsächlichen Steuereinnahmen ergeben sich ohne Änderung der Zahl der Feiertage keine Effekte. Ausgangspunkt ist eine Situation nach Einführung eines Feiertags in den fünf genannten Ländern (vgl. Änderung der Steuereinnahmen in Abbildung 1). Käme es jetzt zur Einführung weiterer Feiertage oder deren Abschaffung, so würde dies keine finanziellen Effekte bei den anderen Bundesländern mehr hervorrufen. Eine Externalisierung der Effekte wie im geltenden Recht wäre nicht mehr möglich.

Mit der Normierung soll erreicht werden, dass die Zahl der Feiertage (zwischen einem und drei) und die damit einhergehenden Effekte neutralisiert werden. Für die Nor-

23 Es würde sich ein anderer Wert ergeben, wenn allein Niedersachsen einen zusätzlichen Feiertag einführt. Auf diese Betrachtung wird aber verzichtet, da die Interdependenzen hier aufgezeigt werden sollen.

24 Die nachfolgenden Berechnungen modifizieren einen von Broer gemachten Vorschlag, vgl. M. Broer: Wirkung einer Feiertagsbereinigung des Länderfinanzausgleichs – eine empirische Analyse des deutschen Länderfinanzausgleichs, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 58. Jg. (2009), H. 2, S. 157-170.

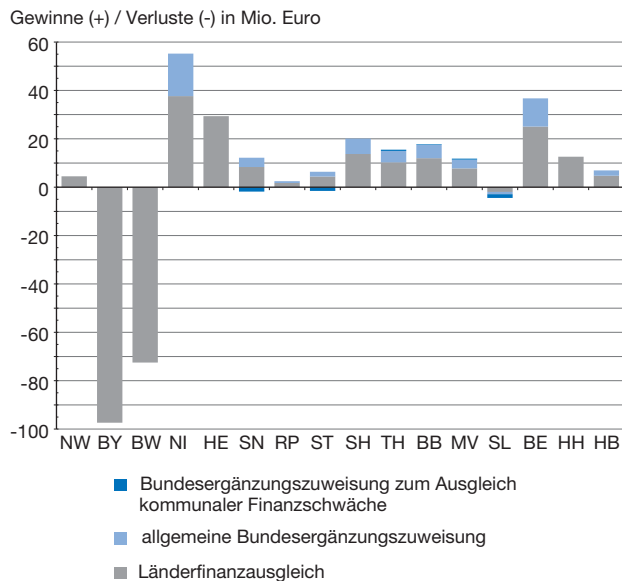
25 Vgl. z. B. M. Broer: Die Finanzkraftermittlung bei den Realsteuern im kommunalen Finanzausgleich: Einheitlicher, differenzierter oder gar kein Normierungshebesatz? Eine Untersuchung am Beispiel Niedersachsens, in: Kommunale Steuer-Zeitschrift, 65. Jg. (2015), H. 5, S. 88-90; sowie H. 6, S. 105-113.

26 Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Sachsen-Anhalt sowie Baden-Württemberg, Bayern und das Saarland.

27 Während im LFA und in den meisten Gesetzen zum kommunalen Finanzausgleich eine Normierung in Form des gewogenen Durchschnittssatzes praktiziert wird, gibt es auch Empfehlungen, einen fixierten Wert zu verwenden. Vgl. T. Büttner, T. Görbert: Übernivellierung der Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer im künftigen Finanzausgleich, in: Wirtschaftsdienst, 97. Jg. (2017), H. 5, S. 360-362; sowie J. Boysen-Hogrefe: Grunderwerbsteuer im Länderfinanzausgleich: Umverteilung der Zusatzlast der Besteuerung, in: Wirtschaftsdienst, 97. Jg. (2017), H. 5, S. 354-359.

28 M. Broer: Reformoptionen des Länderfinanzausgleichs unter politökonomischer Betrachtung, in: Wirtschaftsdienst, 94. Jg. (2014), H. 4, S. 258-266, <https://archiv.wirtschaftsdienst.eu/jahr/2014/4/reformoptionen-politoeconomisch-betrachtet/> (19.9.2018).

Abbildung 2
Finanzielle Auswirkung der Normierung des
Steueraufkommens¹



BB = Brandenburg, BE = Berlin, BW = Baden-Württemberg, BY = Bayern, HB = Bremen, HE = Hessen, HH = Hamburg, NI = Niedersachsen, NW = Nordrhein-Westfalen, MV = Mecklenburg-Vorpommern, RP = Rheinland-Pfalz, SH = Schleswig-Holstein, SL = Saarland, SN = Sachsen, ST = Sachsen-Anhalt, TH = Thüringen.

¹ Unter Beachtung der Zahl der Feiertage im bundesstaatlichen Finanzausgleich (Normierungswert = ein Feiertag).

Quelle: eigene Berechnungen.

mierung der Steuereinnahmen unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Zahl an Feiertagen wird wie folgt vorgegangen:

- Für Länder mit zwei und mehr landesspezifischen Feiertagen wird ermittelt, wie hoch das Steueraufkommen für den Länderfinanzausgleich wäre, wenn es nur einen landesspezifischen Feiertag geben würde. Die zu erwartenden Mehreinnahmen werden analog zu dem Fall eines zusätzlichen Feiertags bei den Ländern Berlin, Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein berechnet, wenn auch mit umgekehrten Vorzeichen. Für die Ertragsteuern werden diese neu berechneten Werte allein für Zwecke des Finanzausgleichs verwendet, die tatsächlichen Einnahmen haben sich nicht verändert. Für Bayern und Baden-Württemberg (drei Feiertage) sowie Nordrhein-Westfalen (zwei Feiertage) erhöhen sich beispielsweise für den bundesstaatlichen Finanzausgleich die normierten Einnahmen um 251,8 Mio. Euro und 197,4 Mio. Euro sowie um 126,9 Mio. Euro. Für Hessen und Hamburg, ebenfalls finanzstarke Bundesländer, ergeben sich keine Änderungen durch die Normierung, da bei-

de Bundesländer nur einen landesspezifischen Feiertag haben.

- Bei der Umsatzsteuer wird für jedes Bundesland mit mehr als einem landesspezifischen Feiertag der Anteil am gesamten Umsatz ermittelt, der wiederum vereinfachend als Anteil an der Umsatzsteuer angesehen wird. Das sich so ergebende Aufkommen wird bei Ländern mit zwei (drei) Feiertagen mit dem Wert 0,19 % (0,38 %) multipliziert und aufsummiert. Es zeigt sich, dass das auf die Länder entfallende Umsatzsteueraufkommen danach um rund 213,3 Mio. Euro hätte höher liegen müssen, wenn kein Land mehr als einen landesspezifischen Feiertag gehabt hätte. Um diesen Wert wird das Umsatzsteueraufkommen der Länder, das nach der Einwohnerzahl verteilt wird, erhöht. Entsprechend steigt die Finanzkraft der Länder; das tatsächliche Aufkommen bleibt davon natürlich unberührt. Auf ähnliche Weise wird beim kommunalen Umsatzsteueranteil vorgegangen; er würde für die Zwecke des Finanzausgleichs um rund 11,7 Mio. Euro steigen.

Auf diese sich infolge der hier beschriebenen Normierung neu ergebenden Einnahmewerte wird das ab 2020 geltende System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs angewendet. Die Ergebnisse der Normierung können Abbildung 2 entnommen werden. Es zeigt sich, dass allein die Bundesländer mit drei Feiertagen durch die Normierung direkt belastet werden. In diesen Ländern, vor allem in den finanzstarken Ländern Bayern und Baden-Württemberg, ergeben sich zusätzliche Abschöpfungen im Rahmen des Finanzausgleichs in Höhe von 97,4 Mio. Euro bzw. 72,5 Mio. Euro. Das Saarland, das ebenfalls drei Feiertage aufweist, erhält weniger Zuweisungen aus dem LFA und zudem auch noch geringere Bundesergänzungszuweisungen; in Summe vermindern sich die Einnahmen um 3,6 Mio. Euro. Für jedes der übrigen Länder ergeben sich Mehreinnahmen, wobei diese mit 29,3 Mio. Euro gerade in Hessen besonders augenfällig sind, da dieses finanzstarke Land nur einen Feiertag aufweist. Entsprechend profitieren die Länder mit zwei Feiertagen weniger stark; Nordrhein-Westfalen erzielt Mehreinnahmen in Höhe von 4,5 Mio. Euro und Rheinland-Pfalz in Höhe von 2,4 Mio. Euro. Von den Bundesländern, die BEZ zum Ausgleich der kommunalen Finanzschwäche erhalten, vermindert sich diese Zuweisungsart für Sachsen und Sachsen-Anhalt sowie das schon erwähnte Saarland im Gegensatz zu Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die erstgenannten drei Länder mehr als einen Feiertag haben, sodass sich deren kommunale Einnahmen durch die Normierung erhöhen und somit die BEZ zum Ausgleich der kommunalen Finanzschwäche sinken. Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen haben nur ei-

nen Feiertag, sodass sich die Normierung nicht auf die kommunalen Einnahmen und somit auch nicht auf die entsprechenden BEZ auswirkt.

Zusammenfassung

Die Länder Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein haben die gesetzlichen Voraussetzungen geschaffen, um den 31.10. (Reformationstag) als gesetzlichen Feiertag im jeweiligen Land zu begehen; Berlin beabsichtigt ebenfalls einen Feiertag einzuführen, wobei nur das Datum noch nicht festgelegt ist. Von den Bürgern in den fünf Bundesländern dürfte dieser Feiertag begrüßt werden, da die Freizeit erhöht wird.²⁹ Die Kosten des Feiertags sind für die Bürger nicht sofort zu erfassen. Diese bestehen einmal in höheren Produktionskosten für die Unternehmen und damit in einer Gefährdung von Arbeitsplätzen sowie in geringeren Steuereinnahmen der Bundesländer.

Allerdings werden derzeit über den bundesstaatlichen Finanzausgleich auch die übrigen Länder an den Entscheidungen der genannten fünf Länder in Form von Steuermindereinnahmen beteiligt. Direkt durch die Umsatzsteuer, deren Aufkommen – nach der hier angewendeten Neufassung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs – auf die Länder nach der Einwohnerzahl verteilt wird. Führt – wie hier unterstellt – der Feiertag zu einer Minderung der Umsatzsteuereinnahmen, so verteilt sich dieser Betrag auf alle Länder entsprechend der jeweiligen Anteile an der Gesamtbevölkerung. Eine indirekte Betei-

²⁹ Vereinfacht lässt sich der durchschnittliche monetäre Nutzen, der sich durch einen weiteren Feiertag ergibt, für einen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten wie folgt ermitteln: durchschnittliches Sozialversicherungspflichtiges Entgelt [38 000 Euro] / durchschnittliche Zahl der Arbeitstage [230] = durchschnittlicher monetärer Nutzen eines Arbeitstags [165 Euro].

ligung in Form des bundesstaatlichen Finanzausgleichs kommt noch hinzu. Es zeigt sich, dass die Länder, die in diesem Jahr einen landesspezifischen Feiertag einführen, nur zwischen rund 40 % und 56 % der durch dieses Verhalten selbst hervorgerufenen Steuermindereinnahmen letztlich auch tragen müssen. Der Rest wird auf die übrigen Bundesländer und den Bund über den LFA und die BEZ übertragen.

Da die Gefahr besteht, dass diese Politik Schule macht, also noch weitere Länder Feiertage schaffen, etwa vor Wahlen, um die Wiederwahlchancen zu erhöhen, sollte über Maßnahmen nachgedacht werden, um zumindest die Möglichkeiten der Externalisierung der finanziellen Belastung zu verhindern bzw. zu erschweren. Müssen nämlich die Bundesländer die negativen Effekte bei den Steuereinnahmen im Zusammenhang mit der Einführung des Feiertags in voller Höhe tragen, in Niedersachsen wären es 60,8 Mio. Euro, würde die Entscheidung über die Feiertageinführung möglicherweise anders ausfallen.

Ein Ansatz, um eine Externalisierung zu erschweren, bestünde darin, eine Feiertagsbereinigung bzw. -normierung im LFA einzuführen. Vorgeschlagen wird hier aus praktischen Gründen für jedes Land einen Feiertag zu unterstellen und für die Ermittlung der Finanzkraft im LFA die Steuereinnahmen entsprechend für jeden zusätzlichen Feiertag zu erhöhen. Durch diese Maßnahme würde zukünftig für die Länder das Interesse sinken, zusätzliche Feiertage einzuführen, da die damit verbundenen Steuermindereinnahmen komplett zu ihren Lasten gingen, weil eine Kompensation über den LFA ausbliebe. Umgekehrt könnte jedes Bundesland die eigenen Einnahmen durch Abschaffung eines Feiertags erhöhen und die damit verbundenen Mehreinnahmen komplett behalten.

Title: Northern Germany and Its New Holiday – Effects on Tax Revenue and the Fiscal Equalisation System

Abstract: In the German system of fiscal equalisation, Länder (states) with below-average tax revenue receive above average payments. The difference between the average and the own tax revenue per capita is compensated up to 63%. To prevent states from getting payments from other states by lowering their own tax rates, tax revenue with taxing autonomy is standardised. States can also influence their tax revenues by changing the number of holidays because each state decides on its own. In 2018, the Bremen, Hamburg, Lower Saxony and SchleswigHolstein introduced designated Reformation Day as a holiday (Berlin also plans to add a holiday). A state with numerous holidays will have lower tax revenues and higher payments in the fiscal equalisation system than the same state with no extra holidays. To consider each state's real ability to pay the fiscal equalisation system, it is necessary to eliminate the effect of differing holidays. This paper shows the fiscal consequence of the new holiday and a way to neutralise this effect and calculates the impact to the states' payments in the fiscal equalisation system.

JEL Classification: H70, H71, H77