



Hertie School of Governance - working papers, No. 5, November 2006

**Die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern -  
Plädoyer für einen praktikablen Neuanfang**

Volker Halsch, Staatssekretär a.D.

Hertie School of Governance - working papers, No. 5, November 2006

**Die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern –  
Plädoyer für einen praktikablen Neuanfang**

Volker Halsch, Staatssekretär a.D.

Studie im Rahmen des Forschungsverbunds zum Finanzföderalismus  
unter Leitung von Prof. Dr. Jobst Fiedler, Hertie School of Governance

ISSN 1862-9628

## ***Inhaltsübersicht***

<b>1. Bestandsaufnahme .....</b>	<b>3</b>
<b>2. Ein Blick zurück .....</b>	<b>7</b>
<b>3. Für einen praktikablen Neuanfang .....</b>	<b>12</b>
<b>4. Fazit .....</b>	<b>25</b>
<b>Schaubilder .....</b>	<b>27</b>
<b>Literatur .....</b>	<b>53</b>

## 1. Bestandsaufnahme

Die Strukturdefizite des bundesdeutschen Finanzsystems sind in den letzten Jahren vermehrt zum Thema in der interessierten politischen Öffentlichkeit geworden:

- Das im langfristigen Trend kontinuierlich nachlassende Potentialwachstum Deutschlands hat wie die deutsche Einheit die öffentlichen Haushalte vor immense Herausforderungen gestellt. So stiegen im Bundeshaushalt die Ausgaben für die soziale Sicherung und den Arbeitsmarkt in den letzten drei Jahrzehnten beständig und überproportional an. Die Länderhaushalte werden durch ständig wachsende Personalausgaben dominiert, die kommunalen Finanzen durch die Aufwendungen für soziale Zwecke<sup>1</sup>. Allen Haushalten gemein sind stark gestiegene Lasten für den Schuldendienst.<sup>2</sup> Dies engt die Spielräume für eine „ausgabenorientierte Gestaltungspolitik“ in zunehmendem Maße ein. Ein Blick in die Zukunft zeigt, dass der Konsolidierungsdruck für die öffentlichen Haushalte weiter steigen wird.<sup>3</sup>
- Die Finanzen der sozialen Sicherungssysteme gerieten zusätzlich durch die demographische Entwicklung unter Druck. Seit Mitte der neunziger Jahre jagt eine Reform – bei der gesetzlichen Rentenversicherung, im Gesundheitswesen, am Arbeitsmarkt – die andere, um Kosten zu senken. Trotzdem stiegen die Beiträge zu den sozialen Einrichtungen zwischen 1990 und 1997 von 15,0 % des BIP auf 18,1% an. Inzwischen ist es immerhin gelungen, die Anteile auf 17,0 % zu reduzieren.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen: Finanzbericht 2006, Berlin 2006, S. 365 ff.

<sup>2</sup> Insgesamt scheint sich in den vergangenen Jahrzehnten das Ausgabenwachstum zunehmend von der Einnahmeentwicklung abgekoppelt zu haben. Neben Problemen bei der Befestigung der Einnahmebasis (Steuerverlagerung ins Ausland) waren hierfür zu optimistische mittelfristige Wachstumsprognosen ursächlich. So lagen die durchschnittlichen Wachstumsannahmen für die Zeiträume der mittelfristigen Finanzplanung des Bundeshaushaltes regelmäßig über den tatsächlich erzielten Wachstumsraten. Dies ist insoweit relevant, weil die mittelfristige Finanzplanung des Bundes in der politischen Realität einen wichtigen haushaltspolitischen Eckpfeiler darstellt. Versuche in der Vergangenheit, bei der mittelfristigen Finanzplanung des Bundes die Wachstumsannahmen vorsichtiger zu setzen, waren – wenn überhaupt – nur teilweise erfolgreich: zuletzt in den Koalitionsverhandlungen 2002.

<sup>3</sup> Vgl. Bertelsmann-Stiftung/ZEW: Schuldenmonitor, Gütersloh 2005 und Johannes Meier: Stärkung der Transparenz und Verantwortlichkeiten zur Bewältigung der Schuldenkrise. In: Kai Konrad und Beate Jochimsen (Hg.): Finanzkrise im Bundesstaat, Frankfurt am Main 2006, S. 29-40

<sup>4</sup> Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft: Deutschland in Zahlen 2005, Köln 2005, S. 66

- Der Fiskalpolitik wurde im politischen Raum eine wichtige Rolle bei der Ankurbelung des Wirtschaftswachstums zugemessen, sei es durch das Senken von Steuern oder durch kreditfinanzierte Ausgabeprogramme. Diese Forderungen gingen an der Politik nicht spurlos vorüber, wie die Entwicklung der Steuerquote belegt<sup>5</sup>.
- Gleichzeitig bestimmte die problematische Entwicklung der bundesdeutschen Haushaltsdefizite die öffentliche Wahrnehmung der Finanzpolitik. Hintergrund für die mediale Aufwertung des Defizit- und Schuldenthemas waren vor allem die Vereinbarungen auf europäischer Ebene im Zusammenhang mit der Einführung des Euro (sog. Maastricht-Kriterien), ferner auch schwierige Haushaltslagen von Gebietskörperschaften auf regionaler und lokaler Ebene.
- Und nicht zuletzt: Die rot-grüne Bundesregierung formulierte mit ihrem Zukunftsprogramm 2000 im Jahr 1999 einen ehrgeizigen Plan zur Sanierung der Staatsfinanzen (stufenweise Reduzierung der Nettokreditaufnahme im Bundeshaushalt bis auf 0 im Jahr 2006). Dadurch bekam die Fiskalpolitik einen hohen Stellenwert in der parteipolitischen Auseinandersetzung.

Im Jahr 2001 rutschte die deutsche Volkswirtschaft in eine mehrjährige Phase der Stagnation, die zusätzliche finanzpolitische Anpassungsmaßnahmen unumgänglich machte. Die Initiativen der Bundesregierung verpufften jedoch im Ergebnis, wobei die Schwachpunkte des bundesdeutschen Finanzsystems offen zu Tage traten:

- Es gelang nicht, die wachsende Schuldendynamik der öffentlichen Haushalte in Bund, Ländern und Kommunen zu bremsen. Die Goldene Regel des Artikel 115 GG, nach der Kredite nur zur Finanzierung von Investitionen aufgenommen werden dürfen, wurde im Bund und einigen Ländern teilweise über Jahre verletzt.<sup>6</sup> Es existierte kein innerstaatlicher Mechanismus (wie etwa auf europäischer Ebene), der wirksam dabei half, frühzeitig haushaltspolitische Fehlentwicklungen zu erkennen und daraus

---

<sup>5</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen: Finanzbericht 2006, Berlin 2006, S. 412. Die rot-grüne Bundesregierung konnte sich mit ihren Versuchen, Einnahmeausfälle durch die Verbreiterung der steuerlichen Bemessungsgrundlage zu kompensieren, im Bundesrat politisch nicht durchsetzen. Von den Gegnern der Refinanzierung steuersenkungsbedingter Mindereinnahmen wurden dabei vor allem wachstumspolitische Argumente ins Feld geführt.

<sup>6</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen: Finanzbericht 2006, Berlin 2006, S. 215, 243 und Deutsche Bundesbank: Zur Lage der Länderfinanzen in Deutschland. In: Monatsbericht Juli 2006, S. 33-54

spezifische, auf ein Land bezogene Empfehlungen auszusprechen. Die Verabredungen im Finanzplanungsrat – durch politische Gegensätze auf den kleinsten gemeinsamen Nenner gebracht - blieben inhaltlich weit hinter den haushaltspolitischen Notwendigkeiten zurück und schufen nicht die Grundlage für ein entschlossenes und aufeinander abgestimmtes Handeln von Bund und Ländern.<sup>7</sup>

- Die zahlreichen legislativen Verflechtungen zwischen Bund und Ländern in der Finanzverfassung machten Änderungen in der Fiskalpolitik extrem schwierig und nur unter der Bedingung von politischem good will auf vielen Seiten (Bund und Länder, Parteien mit Vetomöglichkeiten im Bundesrat) möglich. Dabei waren und sind insbesondere die Länder in einer paradoxen Situation. Ihre Regierungen wirken zwar auf der Bundesebene über den Bundesrat zentral auf die deutsche Steuergesetzgebung ein. Gleichzeitig besitzen sie aber kaum Möglichkeiten, durch Entscheidungen auf der Landesbühne die eigene Einnahmesituation strukturell zu beeinflussen: Selbst bei den reinen Landessteuern regeln Bundesgesetze deren Ausgestaltung. Hier zeigt sich, dass das Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse die Regeln der Finanzverfassung dominiert<sup>8</sup>.

Im Juli 2006 verabschiedeten Bundestag und Bundesrat ein umfangreiches Gesetzespaket zur Reform des bundesdeutschen Föderalismus. Eigenständige Gestaltungsmöglichkeiten mit finanzpolitischer Relevanz besitzen die Länder zukünftig insbesondere im Dienst-, Besoldungs- und Versorgungsrecht, also auf der Ausgabenseite der Länderhaushalte.<sup>9</sup> Der Hessische Ministerpräsident Roland Koch hat in der Sitzung des Bundesrates am 7. Juli 2006 auf diese Entwicklung hingewiesen und gefordert, dass diese „richtige Richtung“ in den

---

<sup>7</sup> Ob der nunmehr verabschiedete „nationale Stabilitätspakt“ hier Besserung schafft, bleibt abzuwarten. Äußerungen führender Politiker aus Bund und Ländern (vgl. z.B. FOCUS 29/2006, S. 28/29) lassen darauf schließen, dass die Notwendigkeit weitergehender Lösungen gesehen wird. Auch die Deutsche Bundesbank vertritt in ihrem Monatsbericht vom Juli 2006 die Auffassung, dass die „nationale Haushaltsüberwachung“ weiter verstärkt werden sollte (Deutsche Bundesbank: Monatsbericht Juli 2006, S. 51 u. 54).

<sup>8</sup> Dietmar Braun: Finanzpolitik und makroökonomische Steuerung in Bundesstaaten. In: PVS Sonderheft 32/2001, Wiesbaden 2002, S. 345

<sup>9</sup> Die fiskalische Bedeutung dieser neuen Länderkompetenz ist nicht zu unterschätzen, sind doch die Personalkosten die dominierenden Ausgabepositionen in den Länderhaushalten und bestimmen die implizite Verschuldungssituation der Länder maßgeblich. Vgl. z.B. Bundesministerium der Finanzen: Entwicklung der Länderhaushalte im Jahr 2004. In: BMF-Monatsbericht Mai 2005, S. 55 ff und Deutsche Bundesbank: Zur Lage der Länderfinanzen in Deutschland. In: Bundesbank-Monatsbericht Juli 2006, S. 33-54.

anstehenden Verhandlungen zur Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen beibehalten werden müsse<sup>10</sup>.

Dass fundamentale Veränderungen auf der Basis des bestehenden Finanzausgleichssystems möglich sind, darf man hingegen bezweifeln<sup>11</sup>. In den Verhandlungen zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs im Jahr 2001 kam ein Konsens zwischen den Ländern maßgeblich nur deswegen zustande, weil der Bund den Ländern am Ende mit rund 2,5 Mrd. DM entgegen kam<sup>12</sup>. Die divergierenden Interessen von starken und schwachen Ländern ließen einen auf die horizontale Ebene beschränkten Kompromiss nicht zu.

Es spricht wenig dafür, dass solche Kraftanstrengungen aus dem Bundeshaushalt in Zukunft wiederholt werden können: Im Jahr 2005 flossen rund 42% der deutschen Steuereinnahmen in den Bundeshaushalt, 40% kamen den Ländern, 13% den Kommunen zugute. Die restlichen knapp 5%, rund 22 Mrd. € waren EU-Eigenmittel<sup>13</sup>. Dem entgegen muss der Bundeshaushalt rund 61% der Staatsschulden der Bundesrepublik Deutschland tragen<sup>14</sup>, ein Zeichen dafür, dass er in der Vergangenheit stärker unterfinanziert war als die Haushalte von Ländern und Kommunen. Da auch aktuell die Defizite des Bundes relativ höher liegen als die der Länder<sup>15</sup>, hat sich an diesem Befund bis heute nichts geändert. Hinzu kommt, dass aufgrund des Gemeinschaftssteuersystems nicht nur die Länder, sondern auch der Bund nicht in der Lage ist, über große Teile seiner Einnahmen autonom zu entscheiden. Nimmt man diese Fakten als Basis für künftige Bund-Länder-Verhandlungen, kann der Bundeshaushalt als ausgleichender Topf für widerstreitende Länderinteressen zukünftig nicht mehr zur Verfügung stehen.

Der Regierende Bürgermeister von Berlin, Klaus Wowereit, hat in der Sitzung des Bundesrats am 7. Juli 2006 auf die Tatsache hingewiesen, dass in den Bund-Länder-Gesprächen zur Neuordnung der Finanzen nichts zusätzlich zu verteilen sei und deshalb „der Kuchen nur in

---

<sup>10</sup> Vgl. Bundesrat: Stenographischer Bericht der 824. Sitzung am 7. Juli 2006, S. 214 f.

<sup>11</sup> Vgl. u.a. Deutscher Bundestag, Bundesrat (Hg.): Dokumentation der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Berlin 2005, S. 894 ff.

<sup>12</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen: Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Schriftenreihe Band 73, Berlin 2003, S. 310

<sup>13</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen: Finanzbericht 2006, Berlin 2006, S. 296

<sup>14</sup> Vgl. ebenda, S. 383 f.

<sup>15</sup> Die bereinigten Ausgaben der Länder lagen 2004 bei rund 256 Mrd. € bei einer Nettokreditaufnahme von 22,8 Mrd. € der Bundeshaushalt verausgabte im gleichen Jahr 251,6 Mrd. € (ohne EU), die Nettokreditaufnahme betrug 39,5 Mrd. € Vgl. Bundesministerium der Finanzen: Finanzbericht 2006, Berlin 2006, S. 215, 382 und 388 ff.

andere Stücke geschnitten“<sup>16</sup> werden könne. Diese Einsicht beherrschte bereits zu Beginn der Verhandlungen in der Bundesstaatskommission die Diskussionsbeiträge der politisch Verantwortlichen. Um die politische Mehrheitsfindung nicht zusätzlich zu erschweren, wurde der Finanzausgleich deshalb nicht in die Liste der Verhandlungspunkte der Kommission aufgenommen. Darunter litten naturgemäß auch die inhaltlichen Beratungen zu einer regionalen Steuerautonomie. Es scheint derzeit so, dass einzig Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes in der Lage sind, Veränderungen in den Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu bewirken<sup>17</sup>.

## **2. Ein Blick zurück**

Während des Gesetzgebungsprozesses zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung wurde der Ruf nach weitergehenden Vereinbarungen auf dem Gebiet der Finanzbeziehungen immer lauter. Auch zur Absicherung der notwendigen 2/3-Mehrheiten in den gesetzgebenden Organen wurde deshalb zwischen Bund und Ländern vereinbart, direkt nach Abschluss der Föderalismusreform Teil I einen zweiten Anlauf zur Überarbeitung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu unternehmen.

Trotzdem oder gerade deswegen lohnt ein Rückblick auf die Debatte der letzten Jahre, um Schlussfolgerungen für diese neue Phase der Beratungen zu ziehen. Es war nicht so, dass es in der Bundesstaatskommission keine Vorschläge für eine umfassende Reform der Finanzbeziehungen und eine Stärkung der Steuerautonomie der Gebietskörperschaften gegeben hätte.

Der Finanzwissenschaftler Stefan Homburg beispielsweise plädierte dafür, dem Bund die Gesetzgebungs- und Ertragshoheit für alle Verbrauchsteuern zuzubilligen. Im Gegenzug sah sein Vorschlag für die Länder die Gesetzgebungs- und Ertragshoheit für die direkten Steuern und zusätzlich ein Steuerfindungsrecht vor<sup>18</sup>. Homburg war mit diesem Vorstoß allerdings alleine, die Kritik entzündete sich an der mangelhaften Europatauglichkeit des Vorschlags, einer Überforderung des Finanzausgleichs bei einem solchen Trennsystem sowie der

---

<sup>16</sup> Vgl. Bundesrat: Stenographischer Bericht der 824. Sitzung am 7. Juli 2006, S. 213

<sup>17</sup> Vgl. z.B. Handelsblatt Nr. 149/06 vom 4. August 2006, S. 4



fehlenden Beachtung des internationalen Steuerwettbewerbs.<sup>19</sup> Deshalb verfolgte auch er selbst seinen radikalen Plan nicht weiter und schlug stattdessen vor, das Aufkommen der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer dem Bund und den Ländern je zur Hälfte zukommen zu lassen. Die Verbrauchsteuern sollten beim Bund verbleiben, die Realsteuern den Gemeinden, die übrigen Steuern den Ländern zugute kommen. Auch die Umsatzsteuer sollte nunmehr wie bisher eine Gemeinschaftssteuer bleiben, ihre Anteile zwischen Bund und Ländern aufgeteilt werden. Die heutige Rolle der Umsatzsteuer im Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern wäre so erhalten geblieben.<sup>20</sup>

Einige Sachverständige forderten Zuschlagsrechte für Länder und Gemeinden auf die Einkommensteuer. Hintergrund war die Überlegung, dass zwar ein komplettes steuerliches Trennsystem nicht befürwortet werden könne, gleichwohl es das Ziel einer Stärkung des Föderalismus erfordere, dass man „neben einer Dezentralisierung von Kompetenzen auch eine größere Steuerautonomie der Länder ins Auge fassen“<sup>21</sup> müsse. Allerdings wäre der Bund-Länder-Finanzausgleich in seiner stark nivellierenden aktuellen Ausprägung nicht mit diesem System vereinbar gewesen. Das erkannten auch die Befürworter der Zuschlagsrechte, meinten aber, dass es hinzunehmen wäre, wenn „manche Länder ... deutlich mehr Spielraum für Politik-Innovationen als andere gewännen“.<sup>22</sup> Diese Einschätzung wurde allerdings im politischen Raum kaum geteilt, die Ideen letztlich nicht weiterverfolgt.

Eine ablehnende Haltung zu Veränderungen im System der großen Verbundsteuern – sei es durch Trennung oder durch Zuschläge - nahmen insbesondere der Ökonom Rüdiger Pohl und der Jurist Peter M. Huber ein. Pohl legte die unterschiedliche Entwicklung der „großen“ Steuern in zeitlicher und regionaler Perspektive dar und machte daraus abgeleitet auf die kaum beherrschbaren Folgewirkungen von Systemveränderungen bei Einkommen-, Umsatz-,

---

<sup>18</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, Bundesrat (Hg.): Dokumentation der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Berlin 2005, S. 902

<sup>19</sup> So z.B. Fritz W. Scharpf: Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung „Finanzbeziehungen“ am 11. März 2004, Kommissionsdrucksache 0029 der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, S. 15

<sup>20</sup> Stefan Homburg: Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung „Finanzbeziehungen“ am 11. März 2004, Kommissionsdrucksache 0024 der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, S. 15 ff.

<sup>21</sup> Arthur Benz: Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung „Finanzbeziehungen“ am 11. März 2004, Kommissionsdrucksache 0028 der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, S. 13

<sup>22</sup> Fritz W. Scharpf: Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung „Finanzbeziehungen“ am 11. März 2004, Kommissionsdrucksache 0029 der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, S. 16

oder Körperschaftsteuer für die Haushalte von Bundesländern mit niedriger Steuerkraft aufmerksam.<sup>23</sup> Außerdem argumentierte er, dass aus ökonomischer Sicht das Hauptproblem Deutschlands nicht darin liege, „verschärften Wettbewerb zwischen den einzelnen Bundesländern zu organisieren, sondern Deutschland als ganzes gegenüber dem Ausland wettbewerbsfähiger zu machen.“<sup>24</sup>

Huber wies in seiner Stellungnahme auf die demokratietheoretischen Vorteile einer Konzentration der Steuergesetzgebung auf der Bundesebene hin, die er neben der klaren politischen Verantwortungszumessung in der besseren Begrenzung und verfassungsrechtlichen Messung der steuerlichen Gesamtbelastung ausmachte.<sup>25</sup> Er plädierte stattdessen dafür, eine stärkere finanzielle Autonomie der Länder über den bundesstaatlichen Finanzausgleich zu organisieren. Dieser war allerdings, wie bereits dargelegt, nicht Teil der Beratungen der Bundesstaatskommission.

Auch die Ländersteuern gerieten ins Blickfeld der Diskussionen. So wies - neben anderen – Hans-Peter Schneider darauf hin, dass auch bei den reinen Ländersteuern der Bund letztlich sämtliche Gesetzgebungsbefugnisse besitze. Ihm sei kein anderer Bundesstaat bekannt, „in dem die Länder weniger Gesetzgebungsbefugnisse über ihre eigenen Steuern besitzen als in Deutschland.“<sup>26</sup> Schneider plädierte dementsprechend dafür, den Ländern die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz über die ihnen in Artikel 106 Absatz 2 des Grundgesetzes zugewiesenen Steuern zu geben.

Die politische Kritik an diesem Vorschlag konzentrierte sich wieder auf die zu erwartenden Auswirkungen des Vorschlags auf den Bund-Länder-Finanzausgleich. Hierzu fertigte das Bundesfinanzministerium eine Ausarbeitung an, in der die Varianten „Herausnahme“ der entsprechenden Steuern aus dem Finanzausgleich bzw. deren „normierte“ Aufnahme im Finanzausgleich (wie aktuell bei der Grundsteuer und der Gewerbesteuer) unter finanziellen

---

<sup>23</sup> Rüdiger Pohl: Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung „Finanzbeziehungen“ am 11. März 2004, Kommissionsdrucksache 0030 der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, S. 4 ff.

<sup>24</sup> Vgl. ebenda S. 5

<sup>25</sup> Peter M. Huber: Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung „Finanzbeziehungen“ am 11. März 2004, Kommissionsdrucksache 0031 der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, S. 15

<sup>26</sup> Hans-Peter Schneider: Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung „Finanzbeziehungen“ am 11. März 2004, Kommissionsdrucksache 0032 der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, S. 18

und rechtlichen Gesichtspunkten überprüft wurden.<sup>27</sup> Im Ergebnis waren die zu erwartenden finanziellen Verschiebungen insbesondere zulasten der finanzschwächeren Länder die Ursache dafür, dass die Idee einer Steuerautonomie für die reinen Ländersteuern zunächst nicht weiter verfolgt wurde. Das Bundesfinanzministerium bemerkte darüber hinaus, dass bei der Variante „Normierung“ der Bundesgesetzgeber systembedingt weiterhin für die Bemessungsgrundlage zuständig bleiben müsse.

Insbesondere Vertreter der Landesparlamente machten sich jedoch weiterhin für eine autonome Gesetzgebungskompetenz der Länderparlamente stark. Auch die Bundesregierung erklärte, dass es problematisch sei, wenn der Bundesgesetzgeber - wie geschehen - aus politischen Gründen nicht über Steuern befinden würde, deren Aufkommen ihm nicht zustünden. Es sei allemal besser, Gesetzgebungskompetenz und Ertragshoheit zusammen zu führen.<sup>28</sup> Als Ausweg aus der schwierigen Finanzausgleichsfrage zwischen den Ländern könne man daran denken, den derzeitigen Steuertarif und das aktuelle Steueraufkommen als Grundlage für eine Normierung zu nehmen: Die Auswirkungen von dann durch Landesparlamente vorgenommenen Steuererhöhungen oder Steuersenkungen blieben auf die jeweiligen Landeshaushalte beschränkt.

Gegen den ursprünglichen starken Widerstand der Ministerpräsidenten wurde letztlich eine Länderautonomie für eigene Hebesätze bei der Grunderwerbsteuer durch die beiden Vorsitzenden der Bundesstaatskommission vorgeschlagen.

Nach dem „vorläufigen Scheitern“ der Bemühungen für eine Reform des Föderalismus im Dezember 2004 gab es zahlreiche wissenschaftliche Veröffentlichungen zu den vorläufigen Ergebnissen der Bundesstaatskommission. Sehr kritisch gingen dabei Vertreter der Wirtschaftswissenschaften mit dem Beratungsstand um. Aus ihrer Sicht waren wesentliche Punkte (vertikale Steuerverteilung, Länderfinanzausgleich, Länderneugliederung) ausgeklammert worden.<sup>29</sup> Die politische Diskussion hätte sich demgegenüber auf konkrete, praktische und mehrheitsfähige Alternativen zur bestehenden Finanzverfassung konzentriert,

---

<sup>27</sup> Bundesministerium der Finanzen: Auswirkungen einer Steuerautonomie auf den bundesstaatlichen Finanzausgleich, Arbeitsunterlage 0069 der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung

<sup>28</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, Bundesrat (Hg.): Dokumentation der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Berlin 2005, S. 898.

<sup>29</sup> So z.B. Gisela Färber/Nils Otter: Reform der Finanzverfassung – eine vertane Chance? In: Aus Politik und Zeitgeschichte 13-14/2005, S. 33-38

ohne die föderale Verfassung und damit auch die solidarische Verpflichtung der Gebietskörperschaften in Frage zu stellen.

Die Beratungsanliegen und Erwartungen der Ökonomen waren also viel grundsätzlicher und bezogen sich im wesentlichen auf ein Föderalismuskonzept, das auf dem Wettbewerbsprinzip ausgerichtet war. Damit entstand eine Kluft zwischen den Vorstellungen der Wirtschaftswissenschaftler nach einer völligen Neustrukturierung der Finanzverfassung einerseits, und der sich an der Realisierbarkeit orientierten Umgestaltung der bestehenden Finanzverfassung im Rahmen der Föderalismuskommission andererseits.

Die Rolle der Sachverständigen in der Bundesstaatskommission kritisierte Rüdiger Pohl, der selbst als Experte an den Beratungen teilgenommen hatte.<sup>30</sup> Er bemängelte insbesondere die mangelnde Praxistauglichkeit der Vorschläge seiner Kollegen, die dazu geführt habe, dass man nicht gehört worden sei. Die in der Kommission vertretenen Ökonomen hätten es nicht geschafft, die vom Wettbewerbsföderalismus ausgehenden Anreiz- und Wachstumswirkungen überzeugend darzulegen und dessen Risiken kritisch zu beleuchten.

Rolf Peffekoven setzte sich mit den vorgesehenen Regelungen zum sog. nationalen Stabilitätspakt auseinander.<sup>31</sup> Zwar seien die umfangreichen Forderungen der Wissenschaft, die neben der Aufteilung des zulässigen gesamtstaatlichen Defizits auch Sanktionszahlungen bei der Überschreitung des Kreditrahmens für einzelne Gebietskörperschaften vorsahen, nicht aufgegriffen worden. Dennoch müsse bereits die vertikale Verteilung der Sanktionslasten zwischen Bund und Ländern, die sich aus der Nichteinhaltung des Art. 104 EG-Vertrag ergäben, als Erfolg gesehen werden.

Auch der 65. Deutsche Juristentag beschäftigte sich noch während der Beratungen der Föderalismuskommission ausführlich mit deren Stand. Überwiegend skeptisch wurden dort die Möglichkeiten zur Verwirklichung eines kompetitiven Föderalismus gesehen. Dies würde eine grundlegende Reform der Finanzverfassung im Sinne einer stärkeren Autonomie der Länder erfordern und setze halbwegs gleichstarke und gleichgewichtige Teilnehmer voraus. Diese Voraussetzung sei angesichts der Heterogenität der Länder nicht gegeben. Deshalb sei

---

<sup>30</sup> Rüdiger Pohl: Die Reform der föderalen Finanzverfassung. Wünsche und Wirklichkeit. In: HWWA-Wirtschaftsdienst, Heft 2/2005, S. 85-93

zunächst eine grundlegende Länderneugliederung erforderlich, wolle man in diese Richtung gehen.

Die Politikwissenschaft analysierte die Arbeit der Bundesstaatskommission insbesondere unter dem Aspekt der Reformfähigkeit föderaler Systeme. Ausgehend von der Scharpf'schen Begrifflichkeit der „Politikverflechtungsfälle“ habe sich gezeigt, dass der bundesdeutsche Verbundföderalismus nur sehr schwer zu korrigieren sei. Dies sei die Folge historisch-institutioneller Entwicklungen, aber auch von divergierenden machtpolitischen Interessen der am Reformprozess beteiligten politischen Akteure.<sup>32</sup> Hierbei verliefen Interessendivergenzen sowohl zwischen Bund und Ländern, den Ländern untereinander, aber auch unter den Parteien, die einerseits auf Bundesebene, andererseits überwiegend auf Länderebene Mehrheiten vorweisen können.

Als Gründe für den unbefriedigenden Ausgang der Kommissionsarbeiten wurden verschiedene Aspekte benannt. Mangelndes Interesse der politischen und administrativen Akteure an einer Auflösung des ebenenübergreifenden Entscheidungsverbundes, Verkürzung der Reformberatungen auf Tauschgeschäfte in Form eines letztlich nicht zu verwirklichenden Nullsummenspiels, die Ausklammerung zentraler Reformfelder wie Länderfinanzausgleich und Länderneugliederung sowie die Strukturierung der Arbeit der Kommission selbst.

### **3. Für einen praktikablen Neuanfang**

Rückblick und Bestandsaufnahme sind wichtig, weil sie die Bedingungen zeigen, unter denen eine Reform im bundesdeutschen Föderalismus erfolgreich umgesetzt werden kann. Vorschläge, die sich nicht an den politischen Realitäten orientieren, müssen scheitern. Das hat die Bundesstaatskommission mehr als deutlich gezeigt.

---

<sup>31</sup> Rolf Peffekoven: Zweifel an der Reformfähigkeit der Politik. In: HWWA-Wirtschaftsdienst, Heft 1/2005, S. 7-11

<sup>32</sup> So z.B. Roland Sturm: Föderalismusreform: Kein Erkenntnisproblem, warum aber ein Gestaltungs- und Entscheidungsproblem? In: PVS 2/2005, S. 195-203 und Arthur Benz: Kein Ausweg aus der Politikverflechtung? Warum die Bundesstaatskommission scheiterte, aber nicht scheitern musste. In: PVS 2/2005, S. 204-214

- Eine komplette Länderneugliederung in Deutschland ist und bleibt eine Illusion, die politischen Hürden dafür sind so hoch, dass man die Latte reißen muss. Das Beispiel Berlin-Brandenburg, ein verhältnismäßig einfacher Fall im Vergleich zur Gesamtproblematik, ist ein beredtes Beispiel dafür.
- Bei allen Reformvorschlägen müssen die finanziellen Folgen für die Gebietskörperschaften beherrschbar bleiben. Das schönste ökonomische Modell wird nichts nutzen, wenn dadurch die Hälfte der Länder sofort zahlungsunfähig wird. In der Politik werden idealtypische Konzepte in der Regel dann honoriert, wenn sie sich positiv bei anstehenden Urnengängen auswirken könnten. Dass ist bei einer Reform des Föderalismus allerdings nicht zu erwarten.
- Die Kosten-Nutzen-Analysen fallen im politischen Raum anders aus als im ökonomischen oder juristischen. Die Frage der eigenen Machtposition und der künftigen Wahlchancen sind und bleiben dominierende Einflussfaktoren für politisches Verhalten.
- Es hat sich auch gezeigt, dass eine Reform der Finanzbeziehungen im föderalen Gefüge nicht oder nur unzureichend über den bestehenden bundesstaatlichen Finanzausgleich organisiert werden kann. Ein wirksamer Reformansatz muss deshalb eine Lösung abseits der festgefahrenen Strukturen suchen.

Dass eine grundlegende Reform bei den Finanzbeziehungen weiterhin notwendig ist und dringend auf die politische Agenda gehört, ist in Fachkreisen unumstritten. Dies hat seine Gründe neben den Veränderungen in den realen Strukturen der staatlichen Ordnung in Deutschland<sup>33</sup> insbesondere in den haushaltswirtschaftlichen Tendenzen beim Bund, den einzelnen Ländern sowie den Städten und Gemeinden. Wird nicht gehandelt, setzen sich die auseinander driftenden Entwicklungen mit einigen wenigen Starken, die immer mehr zahlen müssen und es nicht wollen und vielen Schwachen, die trotz zahlreicher Sparrunden nicht auf eigene Beine kommen, fort. Dies wird zu einer Gefahr für den Föderalismus bundesdeutscher

---

<sup>33</sup> Siehe dazu u.a. Ursula Birsl: Pfadwechsel: Vom deutschen Föderalismus zum transnationalen Neoregionalismus. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 2/2006, S. 384-401

Ausprägung, bei dem die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse eine zentrale Bedeutung hat.

*Welche Ziele sollten bei einer Reform verfolgt werden?*

Deutschland muss auf internationaler und dabei insbesondere europäischer Ebene handlungsfähiger und auf der nationalen steuerungsfähiger werden. Eine institutionelle Blockadesituation wie in den letzten Jahren sollte zukünftig ausgeschlossen werden. Sowohl dem Bund als auch den Ländern müssen deshalb autonom Gesetzgebungsbefugnisse im Finanzwesen zugestanden, die Entflechtung der Finanzbeziehungen forciert werden. Will man weiterhin am Verfassungsgebot der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse festhalten und europäische Vorgaben wie die Maastricht-Kriterien ernst nehmen, wovon ich ausgehe, sind die Möglichkeiten für eigenständige Kompetenzen der Länder allerdings beschränkt. Auch die Steuererhebung sollte effizienter gestaltet werden. Neben legislativen Aspekten ist dabei die Organisation der deutschen Steuerverwaltung zu verändern.<sup>34</sup>

Um die nationale Steuerungsfähigkeit des Finanzsystems zu verbessern könnte daran gedacht werden, die Zustimmungserfordernisse bei Steuergesetzen (Art. 105 Abs. 3 GG) ausdrücklich auf jene Fälle zu beschränken, bei denen die Veränderung des Steuerrechts zu Mindereinnahmen der Länder führen und damit die Finanzausstattung der Länder nachteilig treffen würde. Zur Absicherung der Rechte des Bundestages sollte parallel das 2/3-Quorum bei Einspruchsgesetzen abgeschafft werden, was bedeuten würde, dass ein Einspruch des Bundesrates gegen ein nicht zustimmungsbedürftiges Steueränderungsgesetz (= keine Mindereinnahmen für die Länder) von der Mehrheit des Bundestages (Kanzlermehrheit) zurückgewiesen werden könnte.

Diese Variante hat allerdings einen gravierenden Nachteil: Die Frage, ob und wie sich Steuerrechtsänderungen steuermindernd oder –erhöhend auswirken, ist schon heute des öfteren streitbehaftet. In der Tat ist es in dynamischen Volkswirtschaften schwierig, die finanziellen Folgen von Steuerrechtsänderungen einigermaßen zutreffend vorzuberechnen.

---

<sup>34</sup> Vgl. u.a. Inspection generales des Finances (Frankreich): Zusammenfassung der vergleichenden Analyse der Steuerverwaltungen, Arbeitsunterlage 0072 der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung sowie Bundesrechnungshof: Probleme beim Vollzug der Steuergesetze; hier: Föderales Steuersystem in Deutschland, Arbeitsunterlage 0090 der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung

Der Bund-Länder-Streit würde also mutmaßlich nicht gelöst, sondern nur auf eine andere Ebene verschoben.

*Wie könnte ein zukunftstaugliches Bund-Länder-Finanzsystem aussehen?*

Da eine an Bedingungen geknüpfte Beschränkung der Zustimmungserfordernisse des Bundesrates nicht zielführend zu sein scheint, ergibt sich folgende Überlegung für ein praktikables Reformmodell:

Die Gesetzgebung für die heutigen Gemeinschaftsteuern (Lohn- und Einkommensteuer einschließlich Zinsabschlag und Kapitalertragsteuer, Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer und Umsatzsteuer) unterliegt grundsätzlich nicht mehr der Zustimmung des Bundesrates. Vielmehr fallen diese Steuerarten zukünftig unter die Kategorie der Einspruchsgesetze, verbunden mit der oben beschriebenen Änderung beim 2/3-Quorum.

Da der Bund in diesem Modell die legislative Hoheit über die Gemeinschaftsteuern besitzt, sollen ihm die Erträge aus diesen auch komplett zufließen: Länder und Kommunen erhalten dafür, dass sie nicht mehr am Aufkommen aus diesen Steuern beteiligt sind, eine grundgesetzlich garantierte Mindestausstattung, die das heutige System der Beteiligungen von Ländern und Kommunen aus den Gemeinschaftsteuern ersetzt.

Der bundesstaatliche Finanzausgleich wird dadurch obsolet, die Bundesergänzungszuweisungen, die insbesondere in die neuen Länder fließen, bleiben allerdings erhalten. Das heißt auch, dass die Verabredungen zwischen Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung zum Solidarpakt II nicht angetastet werden.

Die Länder werden im Gegenzug in die Lage versetzt, die Steuersätze für die eigenen Ländersteuern autonom festzusetzen, die Kommunen behalten die Hoheit über die Grundsteuer<sup>35</sup> sowie die sonstigen Gemeindesteuern. Alle durch Änderung der Ländersteuern entstehenden finanziellen Folgewirkungen bleiben auf das jeweilige Land begrenzt.

---

<sup>35</sup> Die Grundsteuer wird in diesem Modell deutlich an Bedeutung gewinnen und muss im Vergleich zum status quo qualitativ ausgebaut werden. Das Thema wird im politischen Raum bereits seit langem diskutiert, erste Vorschläge liegen auf dem Tisch. Der internationale Vergleich (siehe z.B. Christoph Spengel: Unternehmensgewinne und Steuerbelastung im internationalen Vergleich – Indikator der Leistungsfähigkeit? Wiesbaden 2003, S. 13) zeigt im übrigen, dass bei entsprechender Ausgestaltung der ertragsabhängigen Steuern



Die Schulden von Ländern und Kommunen werden in diesem Modell komplett vom Bund übernommen. Dafür steht die Möglichkeit der Aufnahme von Krediten – mit einigen wenigen Ausnahmen für die kommunale Ebene - grundsätzlich nur noch dem Bund zu.<sup>36</sup>

Da der Bund nunmehr die maßgebliche legislative Verantwortung für wichtige Teile der Steuerpolitik besitzt und ihm auch das Aufkommen aus den „großen“ Steuern direkt zufließt, ist es konsequent, dass auch die Verantwortung für die Steuererwaltung auf den Bund übergeht.<sup>37</sup>

Über die Steuerpolitik hinaus sind weitere Entflechtungen auch bei gemischt finanzierten Ausgaben sinnvoll und möglich: Die Finanzierung und der Vollzug der Geldleistungsgesetze können vom Bund übernommen werden, aus der Mitfinanzierung der herkömmlichen Finanzhilfen sollte er sich hingegen vollständig zurückziehen, sofern dies nicht bereits geschehen ist.

---

durchaus Möglichkeiten zur Aufwertung der Bedeutung der Grundsteuer im unternehmerischen Bereich bestehen dürften.

<sup>36</sup> In der Praxis ist insbesondere sicher zu stellen, dass keine Umgehungstatbestände das Verschuldungsverbot unwirksam werden lassen. So besteht beispielsweise die Notwendigkeit der Überprüfung von PPP-Finanzierungen auf ihre mittel- und langfristige Haushaltsverträglichkeit. Umgehungsmöglichkeiten bestehen insbesondere auch beim Beteiligungsvermögen. Auch ist eine strikte Begrenzung von haushaltsaussteuernden Kassenkrediten unumgänglich. Daneben bedarf es eines Verfahrens, das Verstöße gegen das Verschuldungsverbot ahndet bis hin zu Rechtseinschränkungen für die das Verschuldungsverbot verletzenden Körperschaften, auch im Verhältnis der kommunalaufsichtsführenden Länder zu ihren Kommunen.

<sup>37</sup> Bereits heute gibt es gute Argumente für eine Konzentration der Verwaltungsaufgaben bei der Erhebung von Steuern und Zöllen beim Bund. Vgl. dazu insbesondere Bundesministerium der Finanzen: Effizienz und Effektivität in der Steuerverwaltung, Positionspapier vom 11. Mai 2004, Arbeitsunterlage 0066 der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung

Folgende Gegenüberstellung macht insbesondere die Entflechtungen deutlich:

	Kompetenzverteilung alt		Kompetenzverteilung neu	
	Bund/ Bundestag	Länder/ Bundesrat	Bund/ Bundestag	Länder/ Landtage
Gesetzgebungsbefugnis Gemeinschaftsteuern	X	X	X	
Gesetzgebungsbefugnis Ländersteuern	X	X		X
Bundesstaatlicher Finanzausgleich	X	X	entfällt	
Verwaltung von Zöllen und Steuern	X	X	X	
Geldleistungsgesetze	X	X	X	
Finanzhilfen	X	X		X

Die Umsetzung dieses Vorschlags erfordert durchgreifende Rechtsänderungen im Grundgesetz und vielen Rechtsgebieten, hat aber zahlreiche Vorteile:

- Die nationale Steuerungsfähigkeit der Finanzpolitik wird erhöht. Blockademöglichkeiten im Bundesrat entfallen. Die Notwendigkeit eines nationalen Stabilitätspaktes entfällt. Der bundesstaatliche Finanzausgleich in seiner heutigen kaum noch zu durchschauenden Form wird überflüssig und durch eine schlanke, durchschaubare Regelung ersetzt.
- Die europäische Handlungsfähigkeit Deutschlands wird verbessert. Die Verantwortung für die Einhaltung der Maastricht-Kriterien wird beim Bund konzentriert. Deutschland gewinnt auf der internationalen steuerpolitischen Bühne deutlich an Aktionsmöglichkeiten.
- Länder und Gemeinden können ihre Einnahmesituation besser planen. Die Auswirkungen von konjunkturellen Schwankungen auf deren Haushalte werden stark gedämpft, die von Änderungen im Steuerrecht auf Bundesebene gänzlich aufgehoben. Gleichzeitig werden Länder und Kommunen auf der Ausgabenseite von den enormen Zinslasten befreit.<sup>38</sup>
- Die Länderparlamente werden in ihrer Bedeutung gestärkt. Sie können über Teile der Landeseinnahmen autonom entscheiden. Gleichzeitig erhalten sie die ausschließliche Verantwortung für den Bereich der heutigen Finanzhilfen. Damit wird der Weg der Stärkung der landespolitischen Autonomie fortgesetzt.

Der Bundeshaushalt wird zwar mit den gesamten Lasten für den Schuldendienst befrachtet und trägt das Risiko konjunktureller Entwicklungen, hat aber auch die Möglichkeit, seine Einnahmesituation eigenständig zu regeln.

---

<sup>38</sup> Um die Kommunen von konjunkturbedingten Soziallasten auf der Ausgabenseite zu entlasten, ist die Arbeitsmarktgesetzgebung der letzten Jahre (sog. Hartz-Gesetze) in Richtung einer vollständigen Übernahme der durch die Arbeitslosigkeit entstehenden Kosten durch den Bund weiter zu entwickeln.

*Wie hoch wäre die Mindestgarantie für Länder und Gemeinden anzusetzen?*

Im Jahr 2004 betrug der Anteil der Steuereinnahmen der Länder und Gemeinden (ohne Regionalisierungsmittel und Bundesergänzungszuweisungen) am Bruttoinlandsprodukt (BIP) 9,8%, im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2004 waren es 10,2%; knapp 20 Mrd. € davon waren reine Ländersteuern (Kfz-Steuer, Grunderwerbsteuer, Erbschaftsteuer, Rennwett- und Lotteriesteuer, Biersteuer und Feuerschutzsteuer); die sonstigen Gemeindesteuern inklusive der Grundsteuer beliefen sich auf 10,6 Mrd. €<sup>39</sup>

Saldiert man die reinen Länder- und Gemeindesteuern, würde eine verfassungsmäßig garantierte Mindestausstattung von Ländern und Kommunen rund 8,5% des BIP umfassen. Nimmt man das Jahr 2004 als Berechnungsbeispiel, wären dies 185,1 Mrd. € oder 86,5% der heutigen Steuereinnahmen von Ländern und Kommunen. Etwas höher wäre der Prozentbetrag bei Heranziehung des Zeitraums 2000 bis 2004. Gegenzurechnen sind mit ca. 8 Mrd. € die Kosten für die Übernahme der Steuerverwaltung durch den Bund.

Durch die Übernahme der Schulden von Ländern und Gemeinden durch den Bund (2004: 534 Mrd. €) würde sich das Finanzierungsdefizit von Ländern und Gemeinden durch die entfallenden Zinsausgaben um rund 25,6 Mrd. € verbessern.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen: Finanzbericht 2006, Berlin 2006, S. 295 f., 407

<sup>40</sup> Vgl. ebenda S. 382-384

Die folgende Tabelle verdeutlicht die Auswirkungen für das Jahr 2004:

<b>2004</b>	<b>Bund</b>	<b>Länder und Gemeinden</b>
<u>Steuereinnahmen</u> Bisherige Einnahmen der Länder und Gemeinden aus Gemeinschaftsteuern	+ 184,0	- 184,0
BIP-Anteil 8,5 %	- 184,0	+ 184,0
<u>Übernahme der Steuerverwaltung</u> Ausgaben Einnahmen	+ 8,0 + 8,0	- 8,0 - 8,0
<u>Schulden</u> Verschuldung Länder und Gemeinden	+ 534	- 534
<u>Zinsausgaben</u>	+ 25,6	- 25,6
<u>Auswirkungen</u> Finanzierungssaldo vor Neuregelung	- 39,8	-29,0
Finanzierungssaldo nach Neuregelung	- 65,4	- 3,4

Es zeigt sich, dass es durch Finanzgarantie und den Schuldenerlass selbst für das haushaltstechnisch nicht einfache Jahr 2004 gelingen kann, den Finanzierungssaldo von Ländern und Gemeinden gegen Null zu drücken. Handlungsmöglichkeiten zu haushaltswirtschaftlichen Verbesserungen blieben Ländern und Kommunen auf der Einnahmeseite bei den reinen Länder- und Gemeindesteuern und durch Konsolidierungsanstrengungen auf der Ausgabenseite. Dass in einigen Ländern Einsparpotentiale bestehen dürften, zeigt der Vergleich der Primärausgaben (Schaubild 6).

Um unterschiedliche Aufgabenentwicklungen der einzelnen Ebenen oder Aufgabenverlagerungen zwischen den Ebenen auszugleichen, ist ein finanzieller Ausgleichsmechanismus notwendig. Anknüpfungspunkt kann allerdings nicht die allgemeine Ausgaben- und Einnahmenentwicklung sein, sondern lediglich die Kompensation von umfassenden Aufgabenverschiebungen. Dies würde im übrigen der heutigen Staatspraxis bei der Lösung von Finanzverteilungstreitigkeiten viel eher entsprechen als das sog. Deckungsquotenverfahren nach Art. 106 GG.

*Welche Folgen hat der Vorschlag für die einzelnen Länder?<sup>41</sup>*

Wir haben oben gesehen, dass ein funktionsfähiges Modell des bundesstaatlichen Finanzausgleichs nicht nur die finanzielle Situation der Gesamtheit der Länder im Auge behalten muss, sondern auch die jedes einzelnen Landes. Deshalb sollen im folgenden die Auswirkungen für jedes einzelne Land untersucht werden. Die Berechnungen basieren auf den Haushaltszahlen des Jahres 2004.

Zunächst werden die garantierten Mindestzuweisungen in Höhe von 185 Mrd. € mit einem reinen Einwohnerschlüssel (inklusive „Veredelung“ der Stadtstaaten mit dem Faktor 1,35) auf die Länder herunter gebrochen. Schaubild 1a verdeutlicht die Folgen je Einwohner pro Land, Schaubild 1b die Folgen je Land in Mio. €. Verglichen werden die Zuweisungen mit den Einnahmen durch das geltende System der Gemeinschaftsteuern nach Länderfinanzausgleich.

---

<sup>41</sup> Die Berechnungen basieren auf Angaben aus folgenden Quellen: Die Entwicklung der Länderhaushalte 2004 ist ausführlich dargestellt in den Monatsberichten Februar 2005 und Mai 2005 des Bundesministeriums der Finanzen. Fundstelle für die Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes in den einzelnen Bundesländern sind die Veröffentlichungen des Arbeitskreises „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“, nachzulesen im gemeinsamen Internet-Datenangebot der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder. Die Einwohnerzahlen der Länder im Jahr 2004 sind entnommen der Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes vom 28. Juni 2005 „Bevölkerungsentwicklung 2004“.

Es zeigt sich, dass die wirtschaftsstarken Länder, an der Spitze Hamburg, Hessen und Baden-Württemberg, Einbußen zu verzeichnen hätten. Allerdings gäbe es mehr Gewinner als Verlierer: Berlin und Bremen, die neuen Länder und nicht zuletzt auch die wirtschaftsschwächeren Flächenländer im Westen.

In einem zweiten Schritt werden nun die Folgewirkungen der Übernahme der Länder- und Kommunalschulden durch den Bund untersucht.<sup>42</sup> Die isolierten Auswirkungen dieser Maßnahme werden in Schaubild 1c dargestellt. Im Ergebnis ist zu sehen, dass einige Länder 2004 nicht in der Lage waren, einen Primärüberschuss zu erwirtschaften.

Kombiniert man beide Schritte (Schaubilder 1d und 1e), würden sich alle Ländern finanziell besser stellen. Es blieben jedoch einige Länder mit negativen Finanzierungssalden: neben den finanzstarken Ländern auch Bremen, Berlin und Sachsen-Anhalt. Da die Aufnahme von Krediten nunmehr verboten ist, müssten diese Länder andere haushaltspolitische Maßnahmen zum Ausgleich ihres Budgets ergreifen. In Frage kommen auf der Einnahmeseite die Erhöhung der Ländersteuern, auf der Ausgabeseite die Reduzierung der Primärausgaben. Bei Betrachtung der Primärausgaben der Länder im Jahr 2004 im Vergleich fällt auf, dass einige Länder, die im neuen System negative Finanzierungssalden aufweisen, gleichzeitig über vergleichsweise höhere Primärausgaben verfügen (Hessen bei den westlichen Flächenländern, Bremen bei den Stadtstaaten, vgl. Schaubild 6); ein Indiz dafür, dass hier durchaus Handlungsspielräume auf der Ausgabenseite bestehen dürften.

#### *Welche Variationsmöglichkeiten gibt es beim Verteilungsschlüssel?*

Bei einer Verteilung der Steuerzuweisungen für Länder und Kommunen ausschließlich nach Maßgabe der Einwohnerzahl (mit einer „Veredelung“ von 1,35 für die Stadtstaaten) erhalten alle Flächenländer 2.176 €je Einwohner, die drei Stadtstaaten 2.938 €je Einwohner. Damit wird die Einnahmeseite der Länder maximal nivelliert, das im Land erwirtschaftete BIP spielt für die Zuweisung keine Rolle.

---

<sup>42</sup> Dabei wird unterstellt, dass aufgrund der Vorzüge des neuen Finanzverteilungssystems politisch eine Einigung erreicht werden kann, obwohl bei einer kompletten Entschuldung von Ländern und Kommunen und den bestehenden sehr unterschiedlichen Verschuldungsgraden eine ungleiche Bereinigung früherer Einzelanstrengungen zu einer geordneter Haushaltsführung entsteht.

Die Föderalismus-Debatte der letzten Jahre hat hingegen gezeigt, dass es politisch und ökonomisch durchaus wünschenswert sein könnte, eine positive Wirtschaftsdynamik in einem Land finanziell zu „belohnen“. Im folgenden werden deshalb alternative Verteilungsschlüssel untersucht, die das in den Ländergrenzen erwirtschaftete BIP mehr oder weniger beim Verteilungsschlüssel berücksichtigen.

In der unten stehenden Tabelle werden die Einflüsse verschiedener Verteilungsschlüssel (Einwohnerzahl : BIP-Gewichtungen) auf die Ländereinnahmen pro Kopf im Vergleich zum Status Quo (Steuereinnahmen nach Länderfinanzausgleich) dargestellt.

	<b>Steuerzuweisungen nach dem Schlüssel Einwohner : BIP</b>				
Aufteilung nach Einwohnern und BIP in Prozent	100:0	93:7	82:18	80:20	60:40
<b>Schaubilder</b>	<b>1a-1e</b>	<b>2a-2e</b>	<b>3a-3e</b>	<b>4a-4e</b>	<b>5a-5e</b>
	Veränderungen in Euro je Einwohner im Vergleich zum Status Quo				
Flächenländer West	- 30	- 19	-	+ 4	+ 37
Flächenländer Ost	+ 133	+ 90	+ 15	-	- 129
Flächenländer insgesamt	- 2	-	+ 3	+3	+ 8
Stadtstaaten	+ 20	-	- 35	- 42	- 102

Beim Verteilungsschlüssel 93% Einwohner zu 7% BIP kommt es demnach aggregiert zu keinen Veränderungen zwischen den Flächenländern und den Stadtstaaten, dafür aber zwischen den Flächenländern Ost und West. Beim Schlüssel 82:18 verändert sich insgesamt für die westlichen Flächenländer nichts, die Stadtstaaten verlieren zugunsten der neuen



Länder. Beim Schlüssel 80:20 bleibt für die Flächenländer Ost alles beim alten, die Stadtstaaten geben insgesamt an die Flächenländer West ab. Und beim Schlüssel 60:40 verlieren sowohl die neuen Länder als auch die Stadtstaaten zugunsten der westlichen Flächenländer.

Die Differenz zwischen den Ländern mit der größten Verbesserung und denen mit der größten Verschlechterung zum Status quo ist beim Schlüssel 80:20 am geringsten. Beim Vergleich der Verteilungseffekte ist Schleswig-Holstein mit einem Plus von 187 €pro Einwohner der größte Gewinner, Hamburg mit einem Minus von 129 €pro Einwohner der größte Verlierer, der maximale Unterschied beträgt also 316 €pro Einwohner (vgl. Schaubild 4a). Die mittlere Abweichung der Differenzen zum bisherigen Steueraufkommen pro Land ist bei der Varianten 80:20 und 82:18 mit 73 €pro Einwohner am geringsten.

Insgesamt kommt also das Modell 80:20 am nächsten an den bestehenden bundesstaatlichen Finanzausgleich heran.

Entscheidend für die Funktionsfähigkeit des neuen Systems ist allerdings insbesondere die Betrachtung der Effekte nach Steuerzuweisung und Übernahme der Länder- und Kommunalschulden durch den Bund (Schaubilder 1e, 2e, 3e, 4e, 5e). Der Verteilungsschlüssel 60:40 würde außer in Sachsen in allen neuen Ländern trotz der enormen (in Zukunft degressiv ausgestalteten!) Unterstützungen durch den Solidarpakt Finanzierungsdefizite entstehen lassen, für ein auf die Zukunft angelegtes Modell scheidet er demnach aus.

Bei einer vergleichenden Betrachtung der Varianten 1 bis 4 ist vor allem zu fragen, ob es den jeweils ins Defizit rutschenden Ländern möglich ist, ihr Defizit aus eigener Kraft auszugleichen.<sup>43</sup>

Festzustellen ist, dass alle Stadtstaaten in jedem Modell im Minusbereich bleiben. Vergleicht man die Primärausgaben der Stadtstaaten, haben offensichtlich Bremen und Berlin größere

---

<sup>43</sup> Neben der grundsätzlichen Realisierbarkeit stellt sich natürlich auch die Frage der Dauer eines solchen Prozesses zu ausgeglichenen Haushalten. Erfahrungen aus der Vergangenheit zeigen, dass strukturelle Budgetverbesserungen politisch schwierig zu implementieren sind. Im Zweifel bedarf es deshalb eines speziellen in der Verfassung kodifizierten Verfahrens, mit dem sichergestellt wird, dass die erforderlichen

Konsolidierungsmöglichkeiten als Hamburg. Eine Umsetzung des Modells 80:20 würde diesem Umstand am ehesten Rechnung tragen. Als Alternative käme in Betracht, den Wert der Einwohnerveredlung (derzeit 1,35) leicht anzuheben. Allerdings ginge dies zu Lasten der Flächenländer.

Von den westdeutschen Flächenländern landen insbesondere Hessen und Nordrhein-Westfalen im Minus. Hessen und Nordrhein-Westfalen haben allerdings auch die höchsten Primärausgaben unter den alten Flächenländern, es sollten mithin also auch größere Einsparpotentiale bestehen als in den anderen Ländern. Tendenziell verkleinert sich das Problem bei stärkerer Gewichtung des BIP beim Verteilungsschlüssel, was auch hier für den Schlüssel 80:20 spricht.

Die Finanzierungsdefizite der übrigen Länder sind vergleichsweise geringer und sollten im jeweiligen Landeshaushalt gelöst werden können.

#### **4. Fazit**

Es scheint möglich, einen praktikablen Neuanfang in den Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den Ländern zu wagen, der zentrale Ziele der Föderalismuskommission umsetzt, ohne finanzielle Verwerfungen zu produzieren, die nicht beherrschbar sind.

Deutschland als Ganzes würde nach diesem Vorschlag handlungsfähiger, schneller, europatauglicher und effizienter. In der Finanzpolitik wäre zukünftig auszumachen, wer für welche Maßnahme oder Verfehlung wirklich die Verantwortung trägt – ein beinahe revolutionärer Fortschritt. Die Landesparlamente bekämen die Chance, steuerpolitische Entscheidungen zu treffen und damit neue eigene Kompetenzen wahrzunehmen. Die Stärkung der Handlungsfähigkeit auf der nationalen Ebene geht also einher mit der Stärkung der Rechte des dezentralen Gesetzgebers bei gleichzeitiger Entflechtung der Entscheidungsprozesse. Dies war und ist ein unumstrittenes Ziel der bundesdeutschen Föderalismusdiskussion.

---

Anpassungsprozesse auch tatsächlich erfolgen. Zu einem entsprechenden Ansatz eines konditionierten Haushaltssanierungsverfahrens vgl. Jobst Fiedler et al.: Die finanzielle Zukunft Berlins, Berlin 2006.

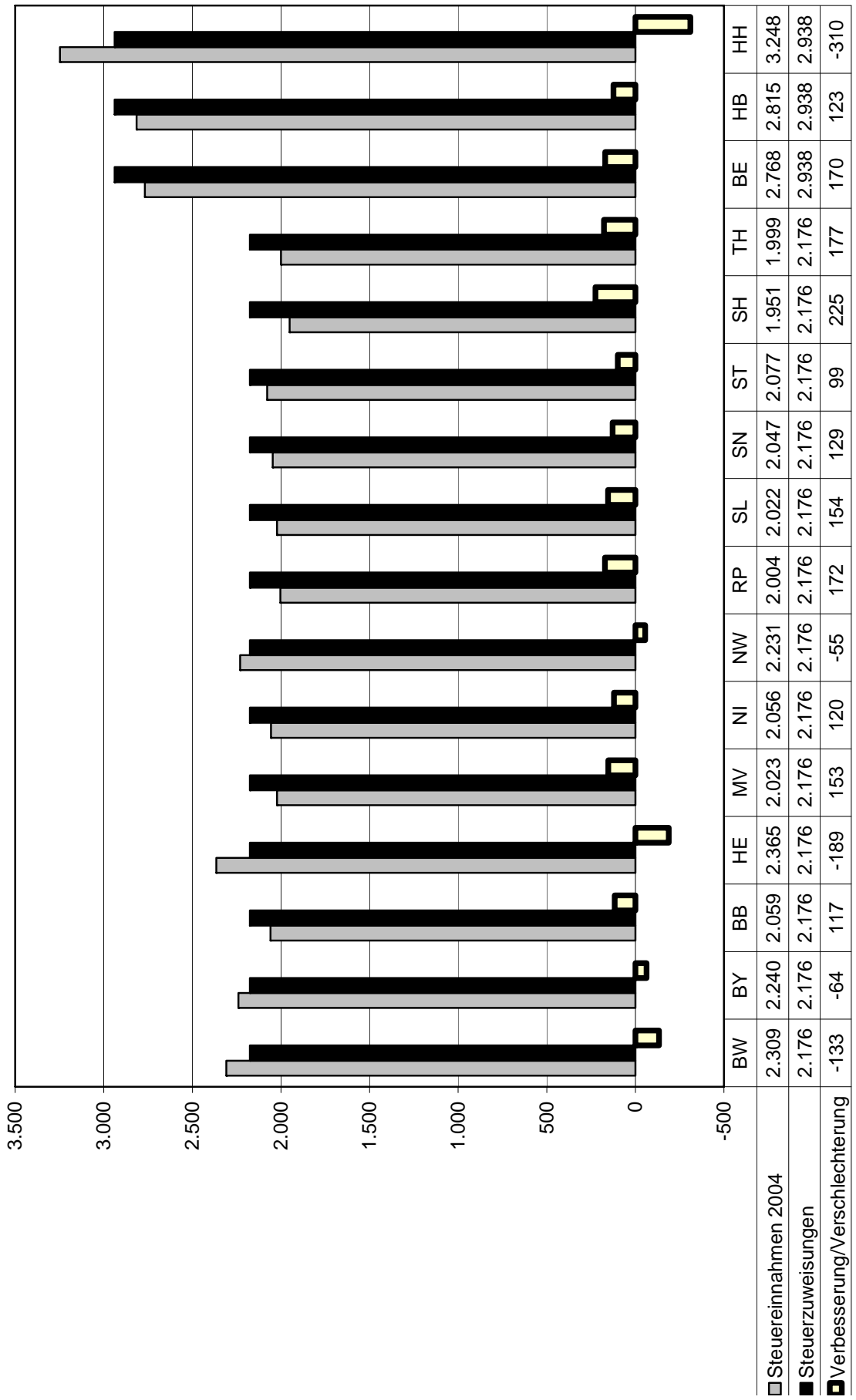
In der wissenschaftlichen Föderalismusdebatte wird Deutschland gerne mit anderen föderalen Staaten in der Welt verglichen. Dabei wird häufig nicht klar genug heraus gearbeitet, dass Deutschland im Gegensatz zu den USA, Kanada, Australien oder der Schweiz in eine supranationale Organisationseinheit eingebettet ist, die auch in der Finanzpolitik maßgebliche Gestaltungskräfte entfaltet. Eine Reform des deutschen Finanzsystems muss daher zu einer besseren Verzahnung der nationalen politischen Abläufe mit denen der EU beitragen und darf nicht den umgekehrten Weg einschlagen. Auch hier stellt das Reformmodell die Weichen in die richtige Richtung.

Es soll am Ende nicht verschwiegen werden, dass sich bei dem vorgeschlagenen Modell der Charakter des deutschen Bundesstaates verändern wird: Der Exekutivföderalismus alter Prägung wird der Vergangenheit angehören, die Handlungsmöglichkeiten von Bundestag und Länderparlamenten werden erweitert. Die Stärkung der Parlamente war im übrigen ein Ziel der gesamten Föderalismuskommission weit über die Finanzthemen im engeren Sinne hinaus<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> Vgl. Uwe Jun: Reformoptionen der politischen Akteure im deutschen Föderalismus: Mehr Länderautonomie und mehr Wettbewerb als Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle? In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 3/2004, S. 559-580 sowie Sekretariat der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung: Synopse der Positionen der Sachverständigen in der Bundesstaatskommission zu den Themen der Handlungsfähigkeit von Bund und Ländern und Synopse der Positionen der Sachverständigen in der Bundesstaatskommission zu den Finanzbeziehungen von Bund und Länder. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 3/2004, S. 387-397 bzw. S. 398-409.

Schaubild 1a



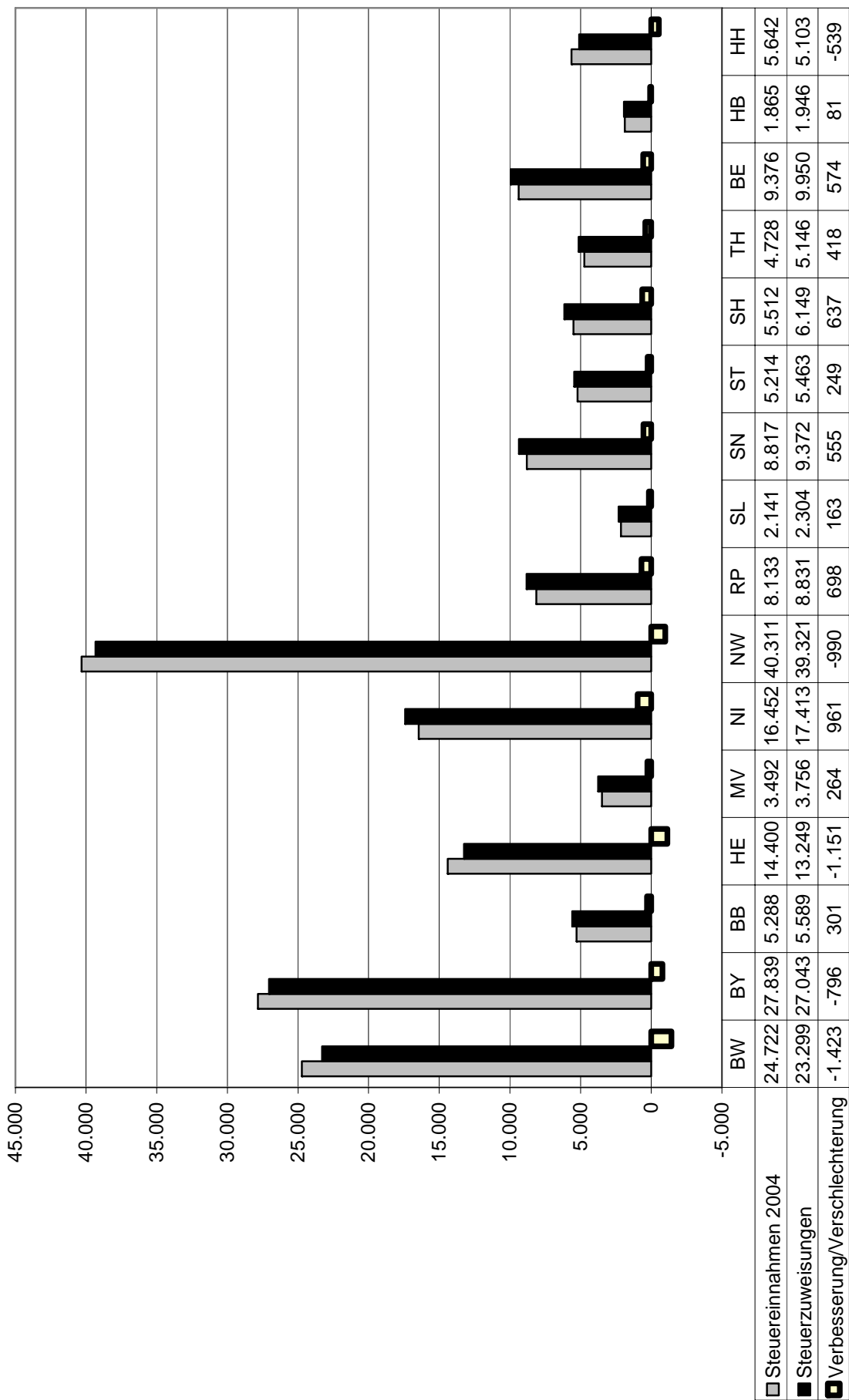
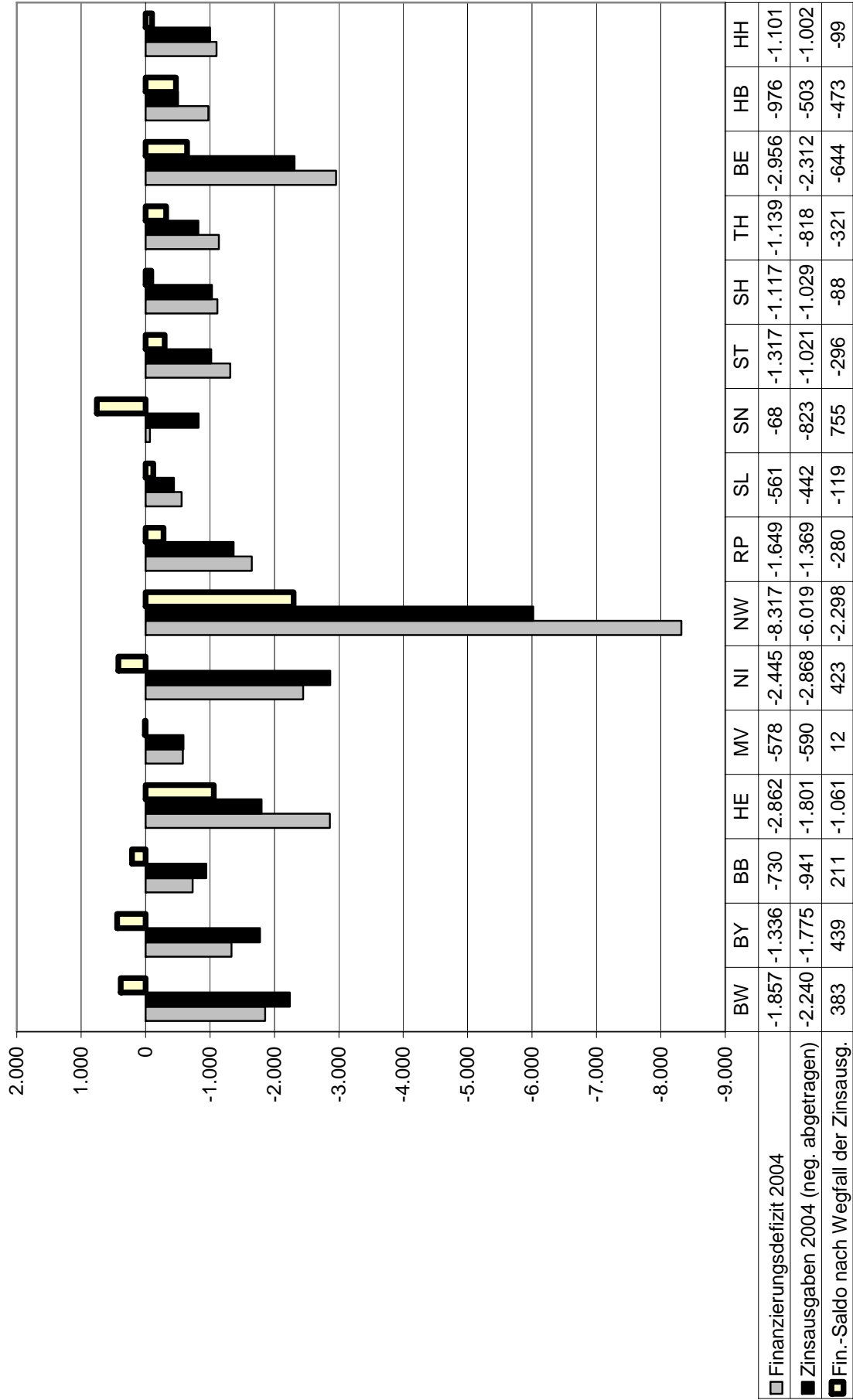


Schaubild 1c



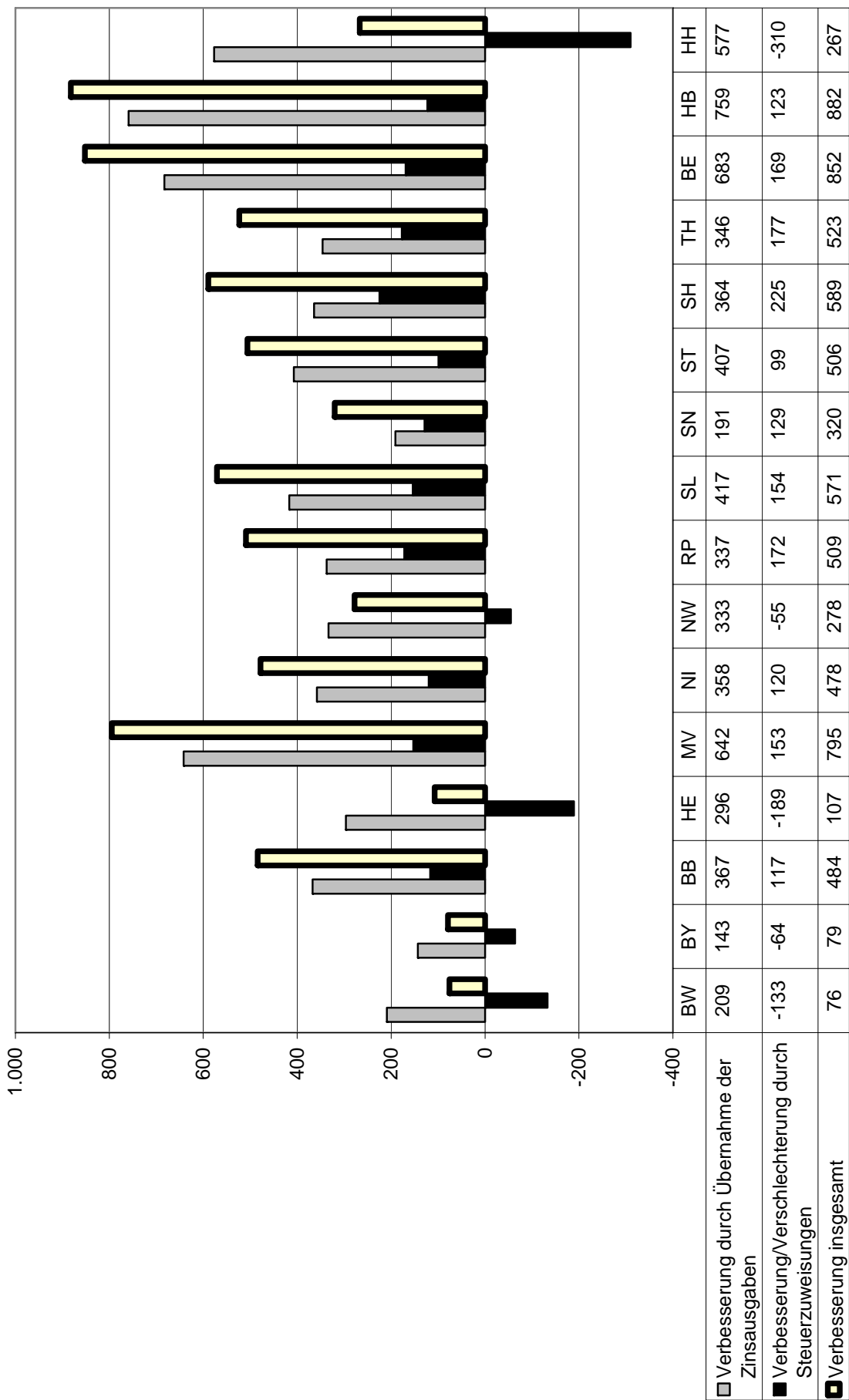
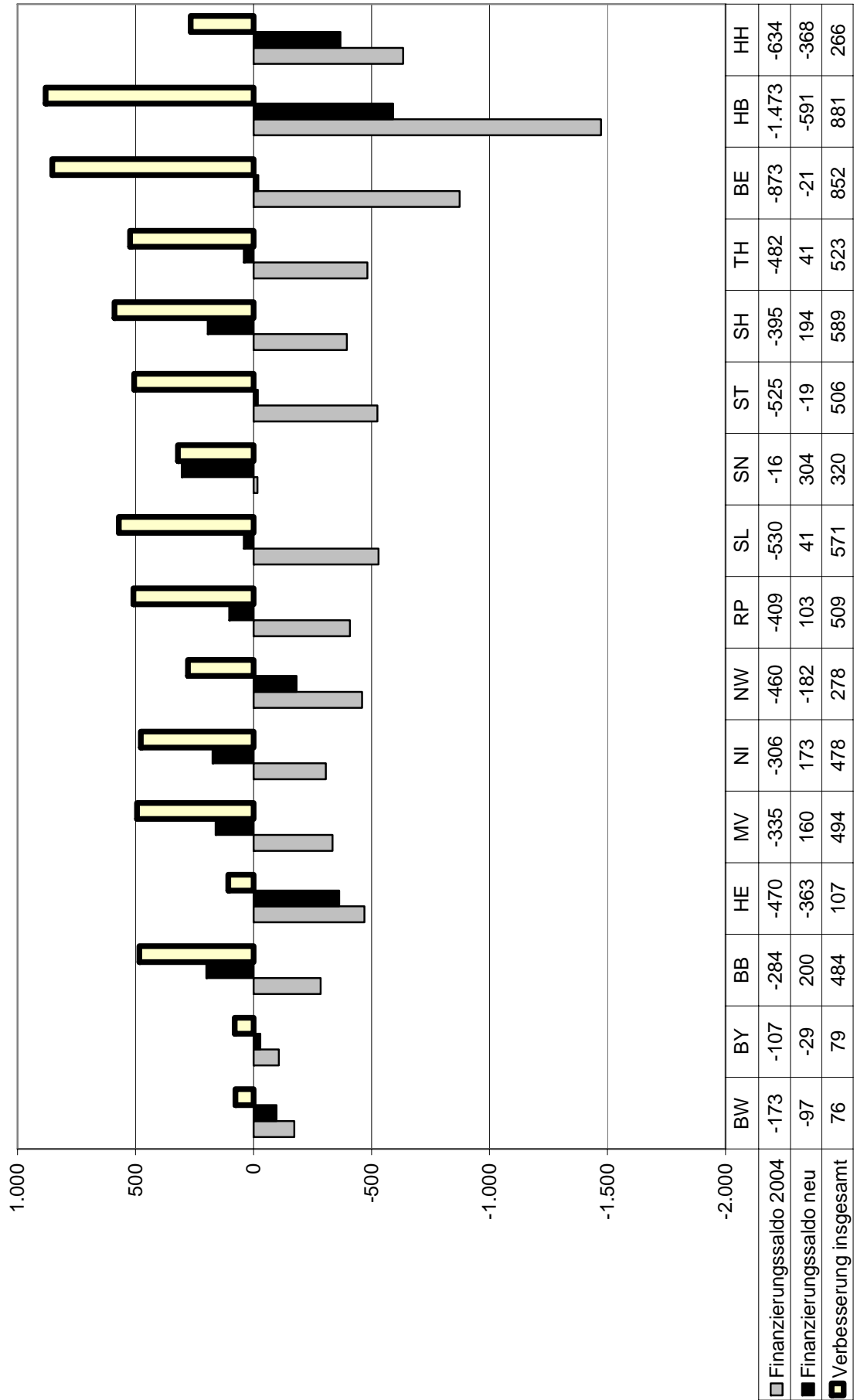


Schaubild 1e





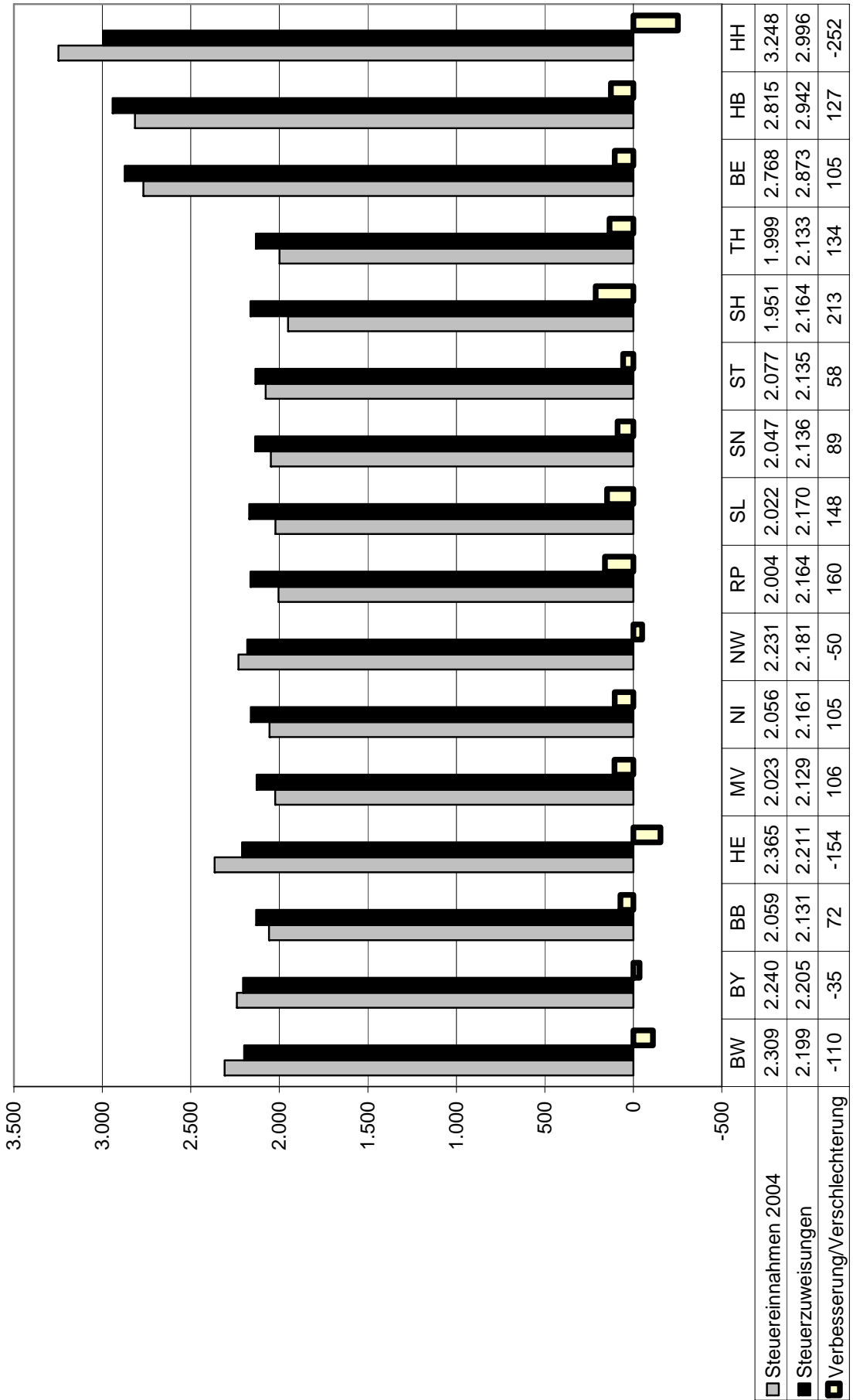
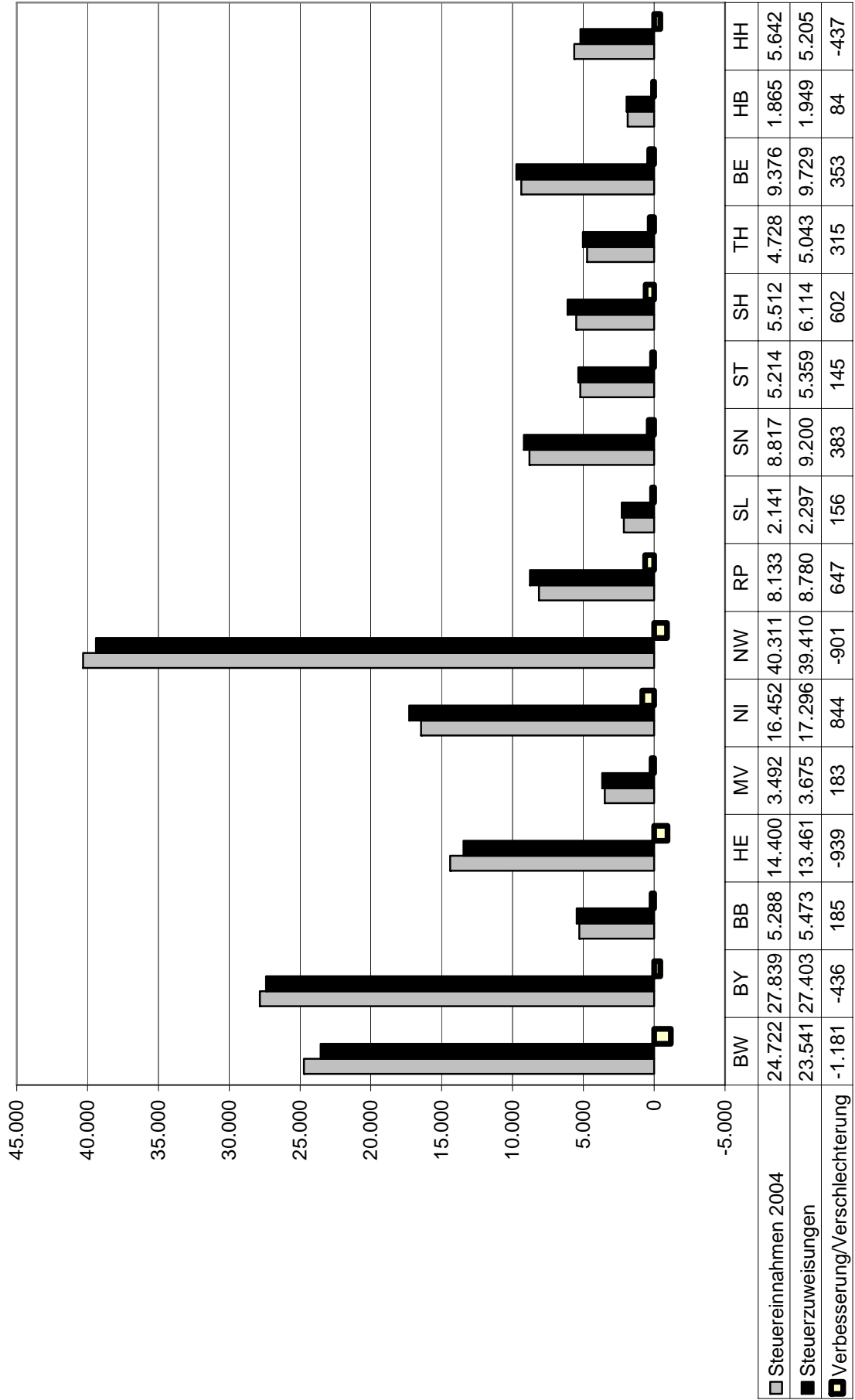


Schaubild 2b



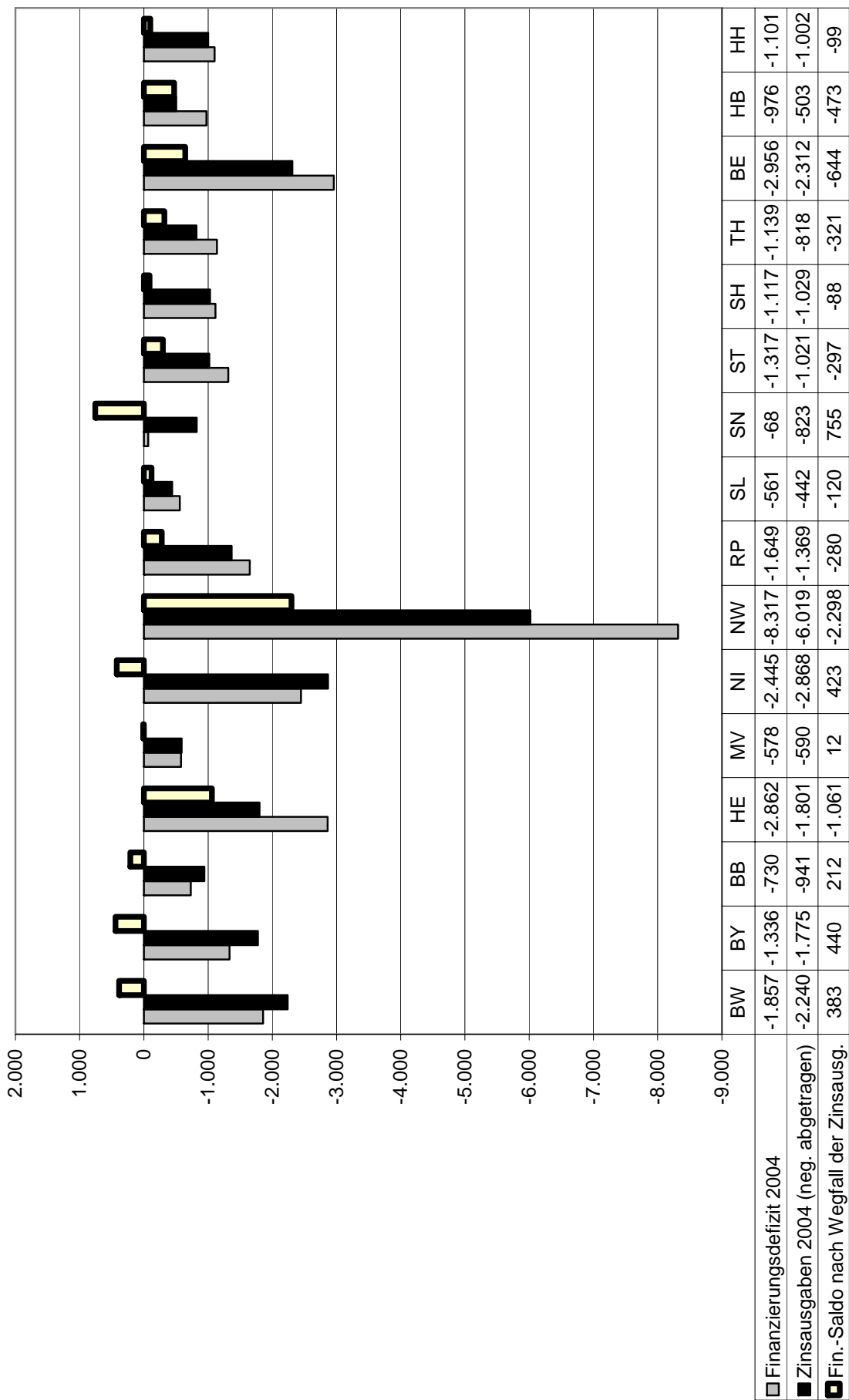
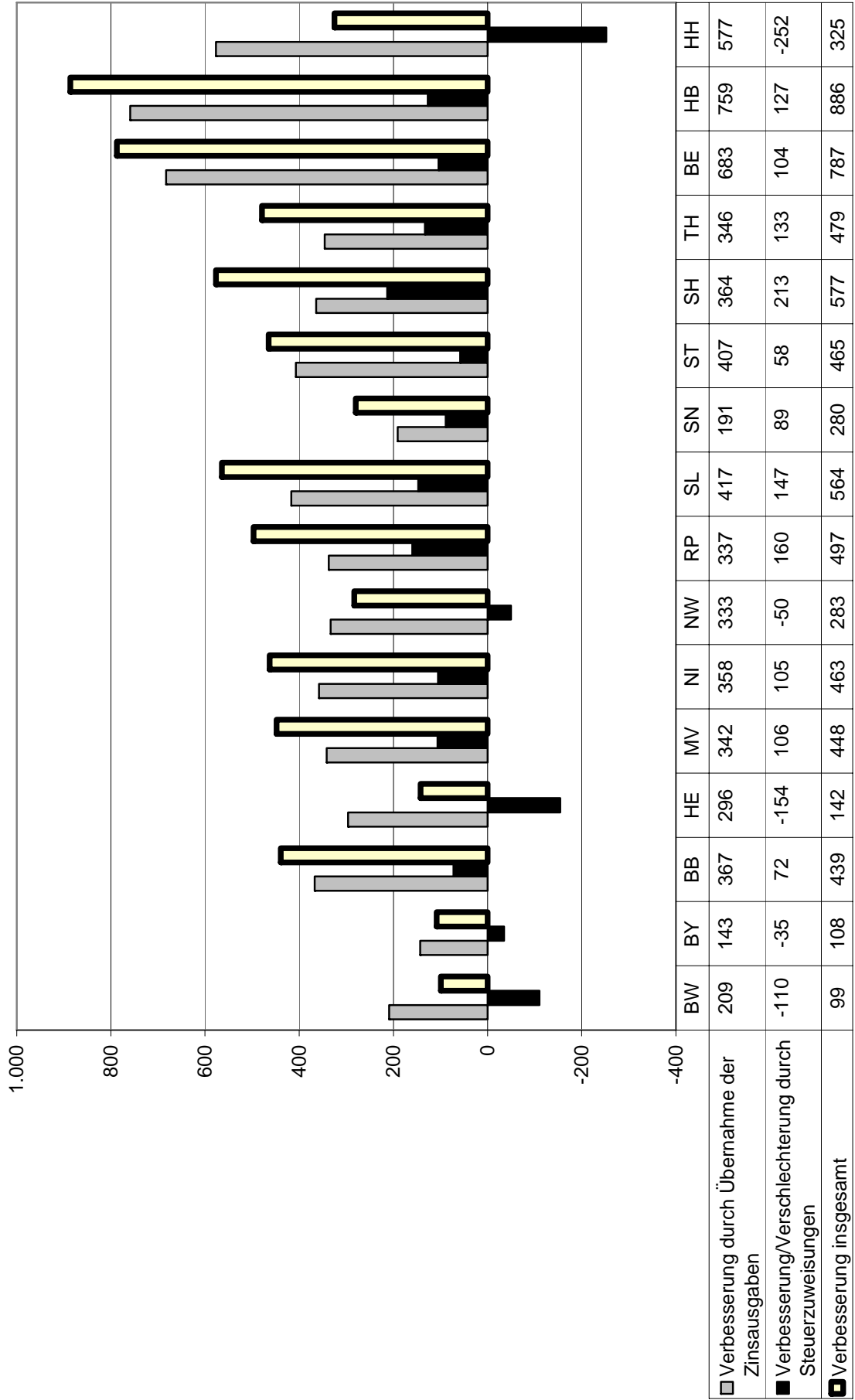


Schaubild 2d



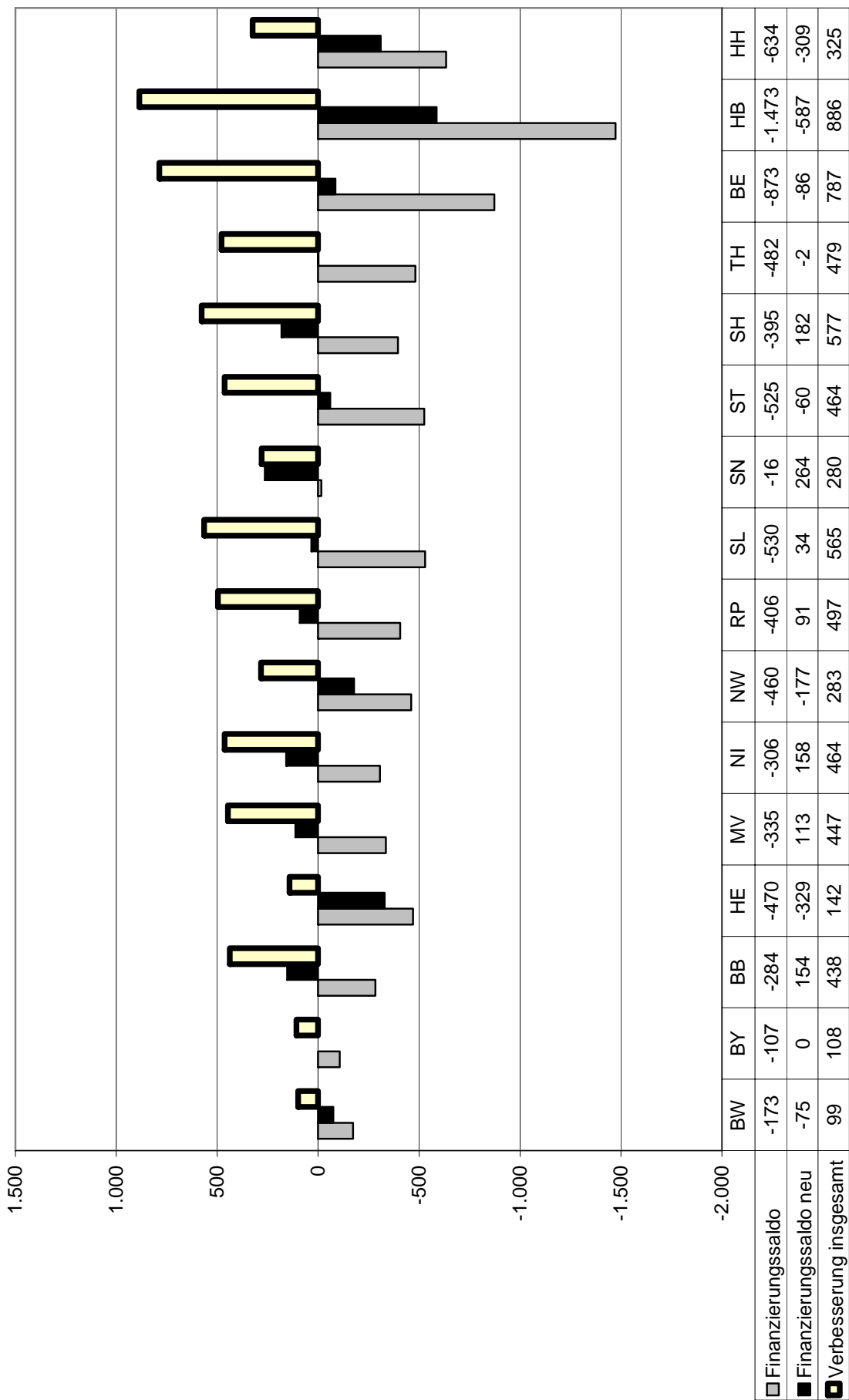
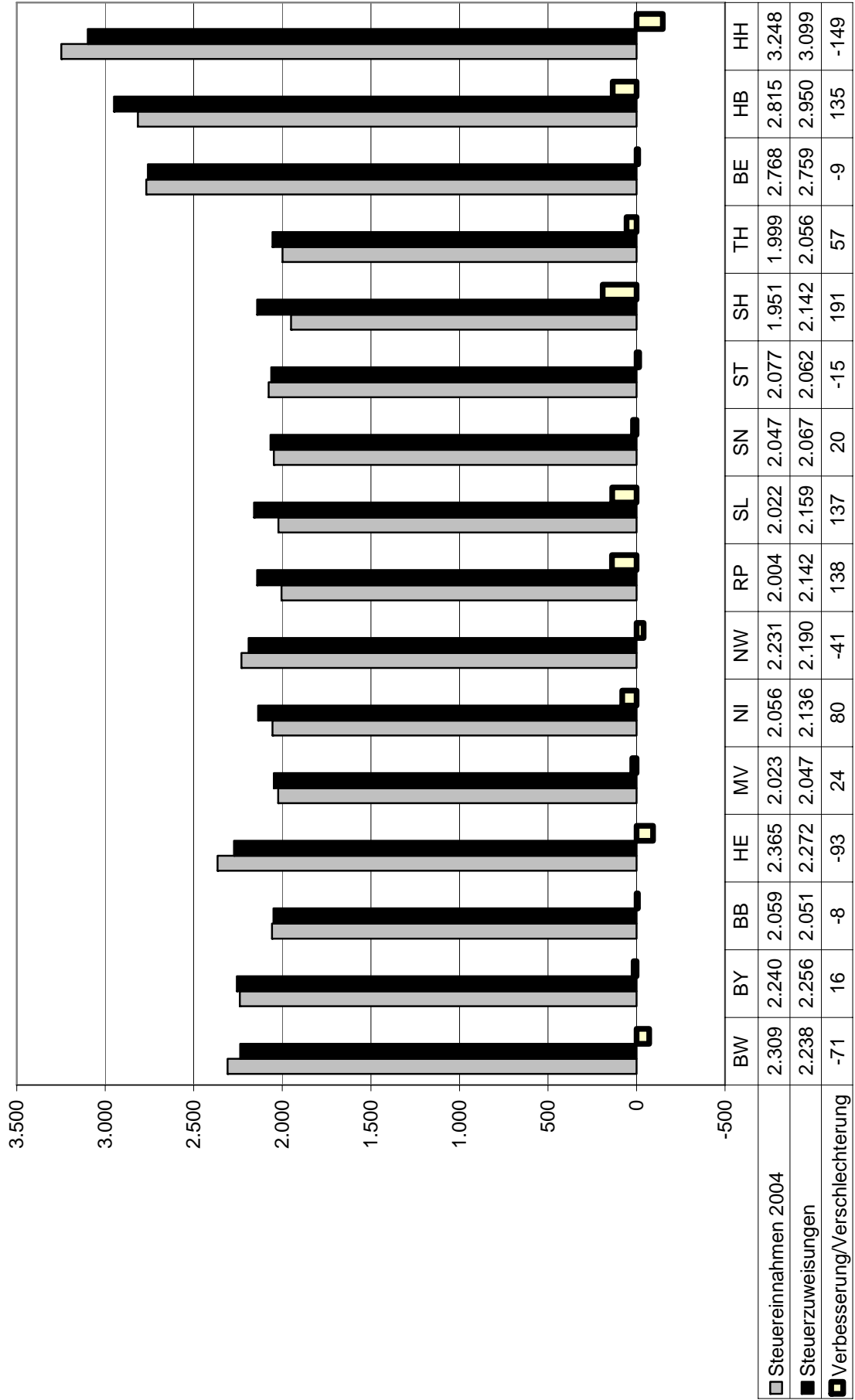


Schaubild 3a



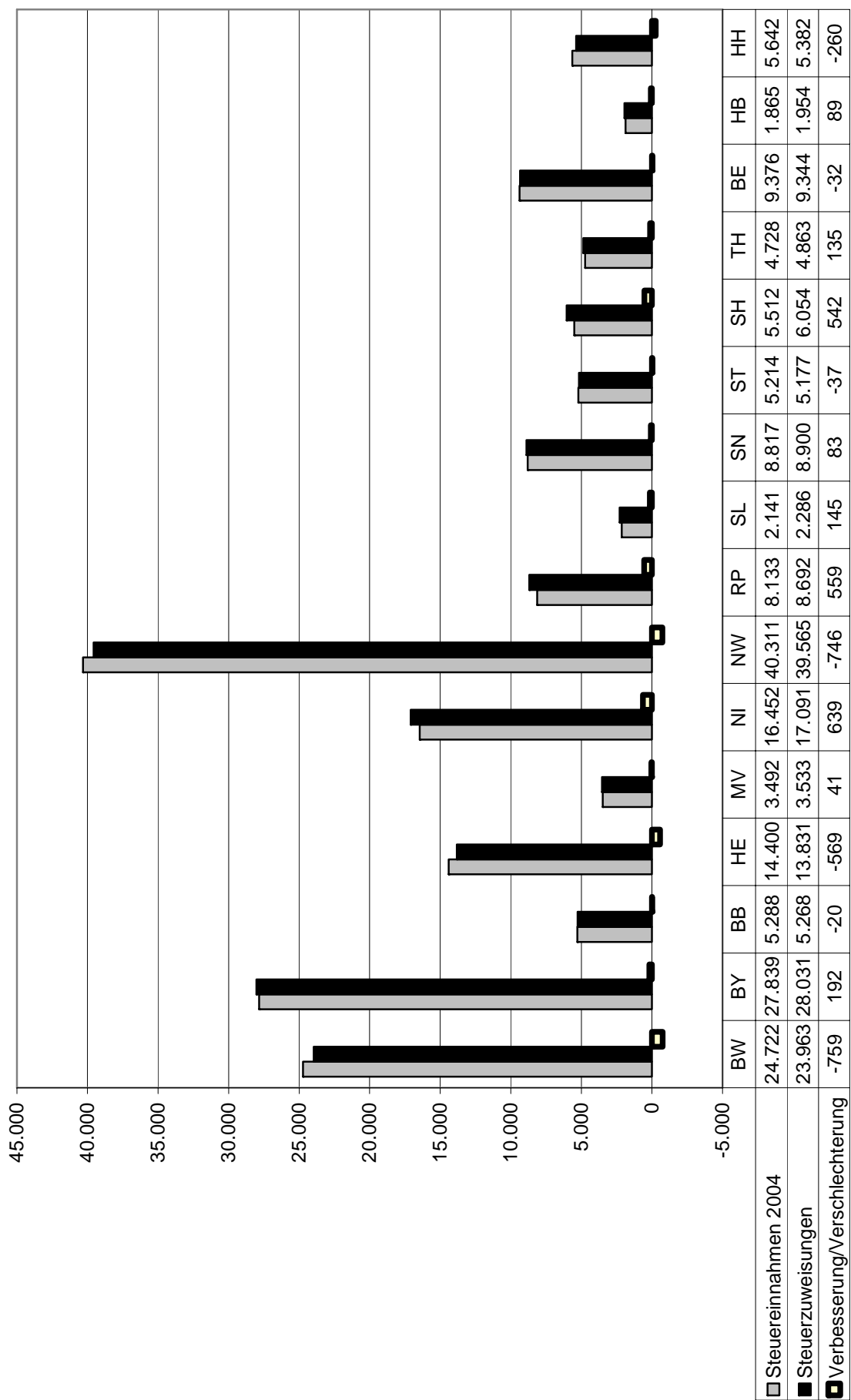
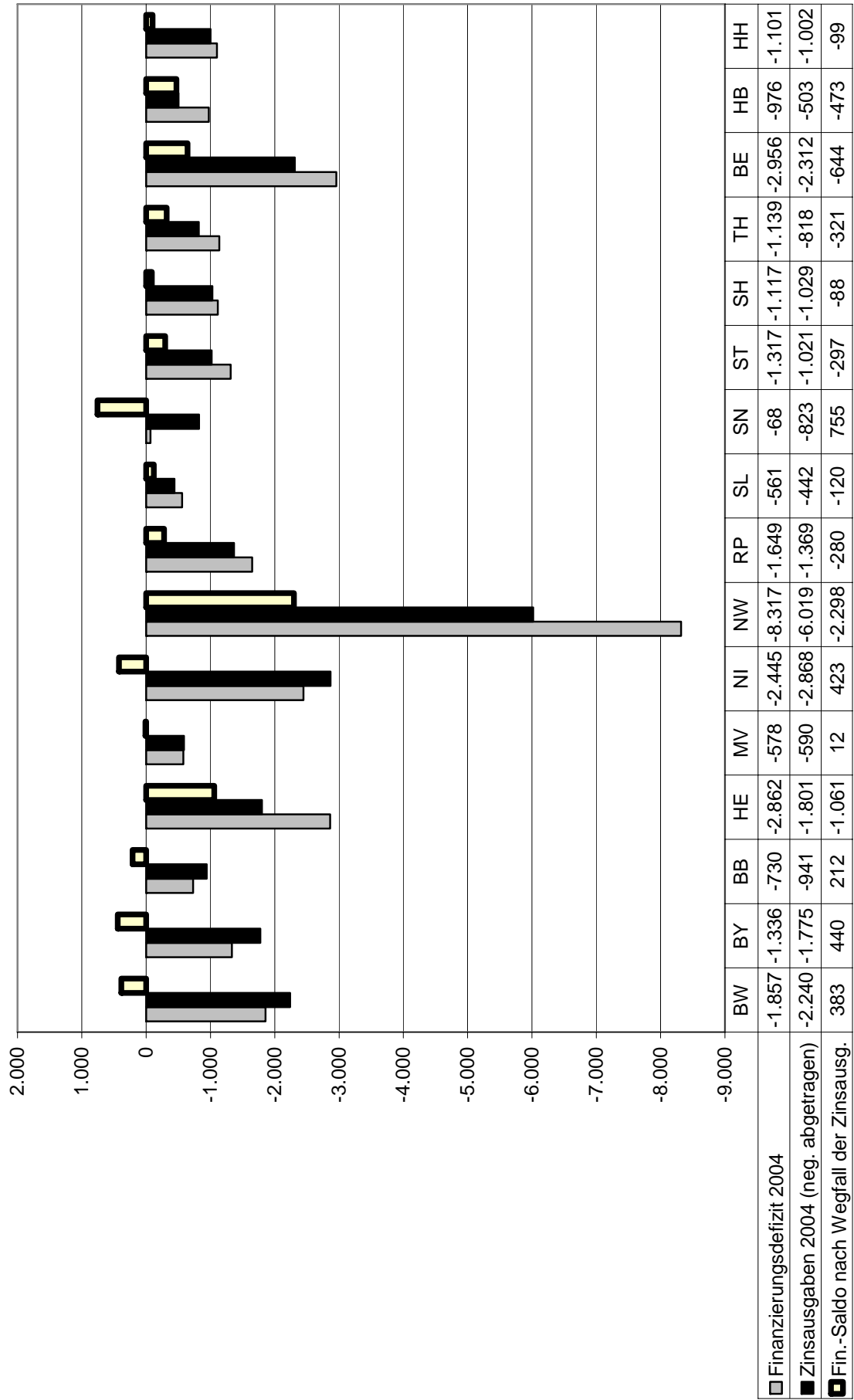


Schaubild 3c





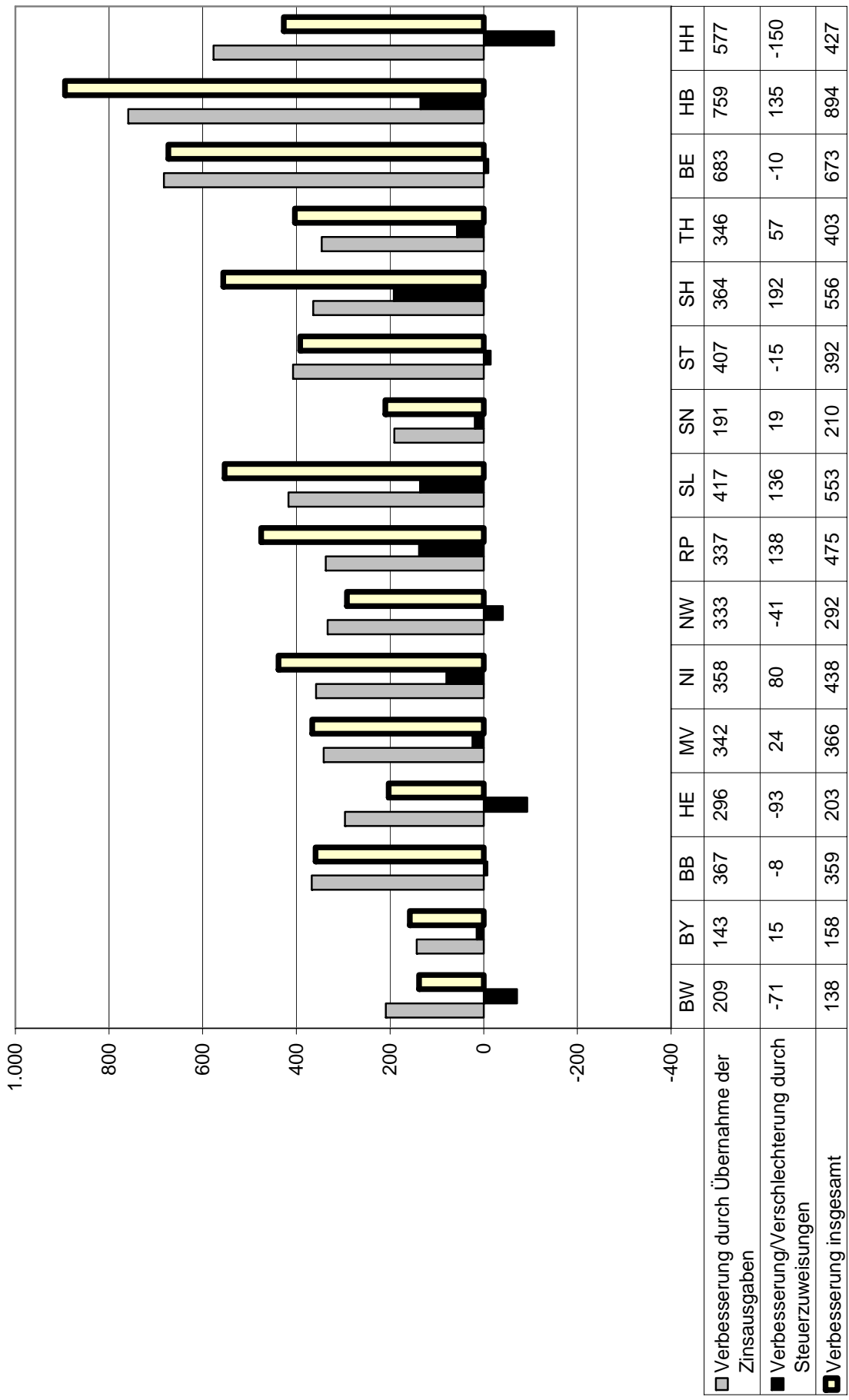
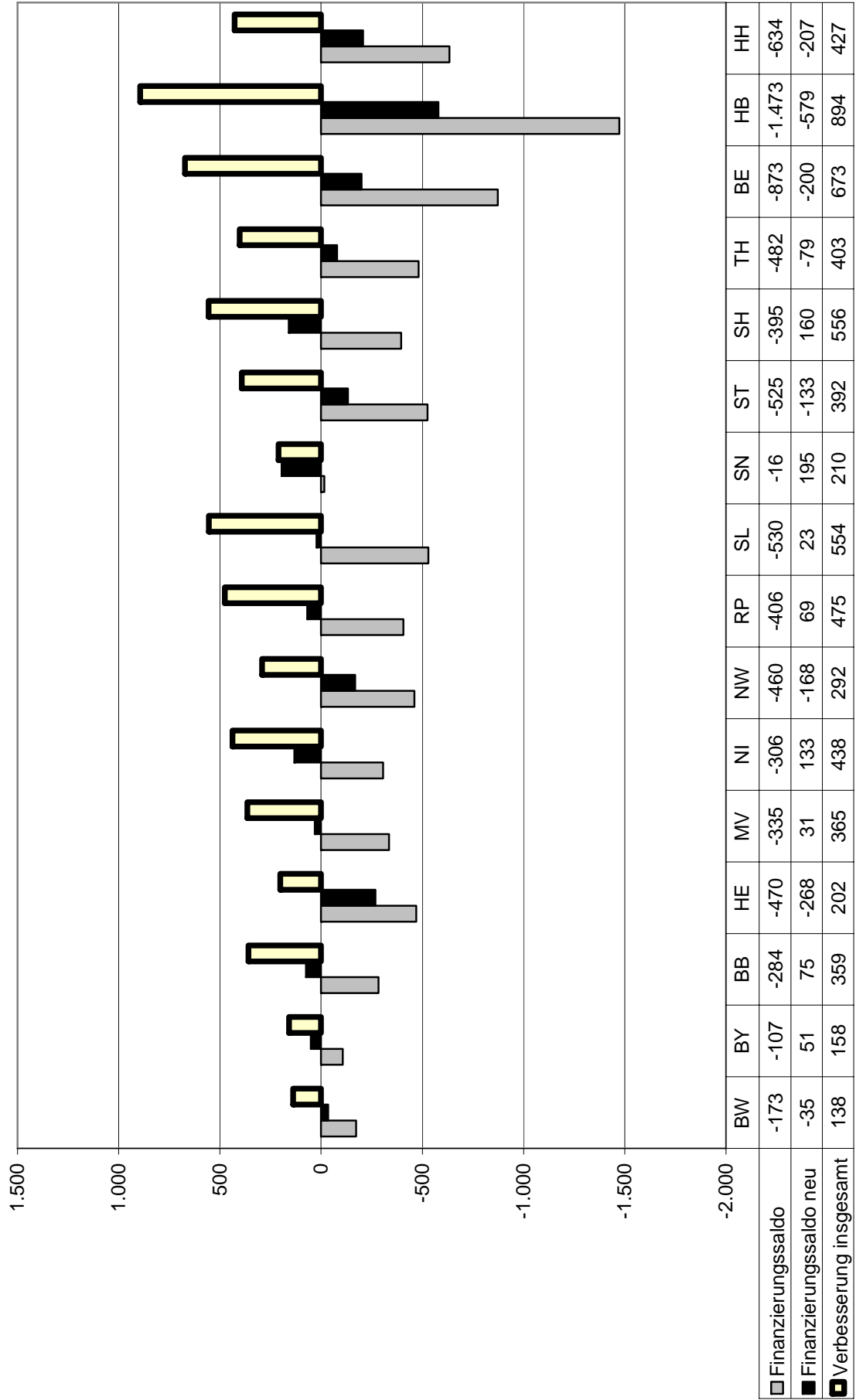


Schaubild 3e



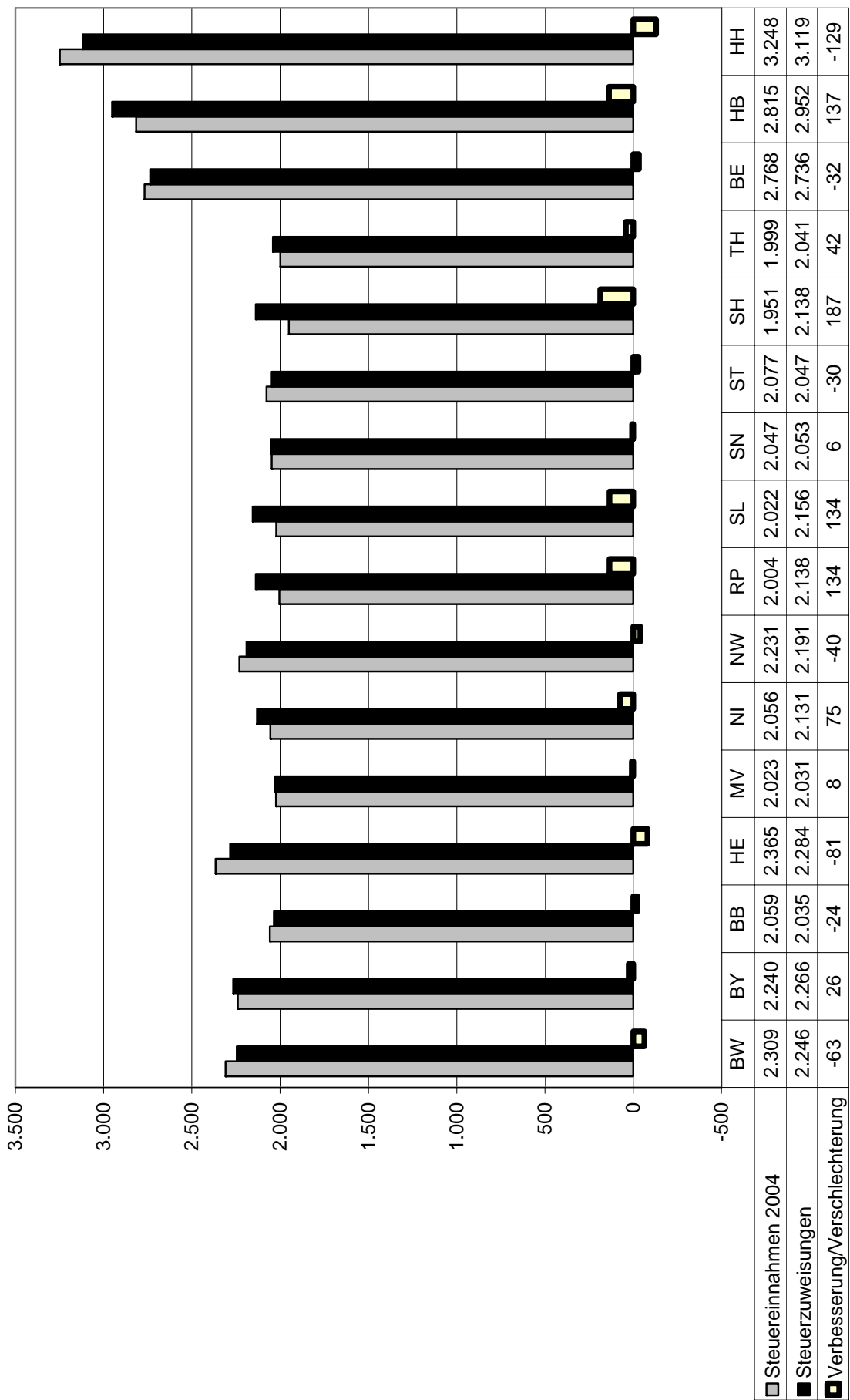
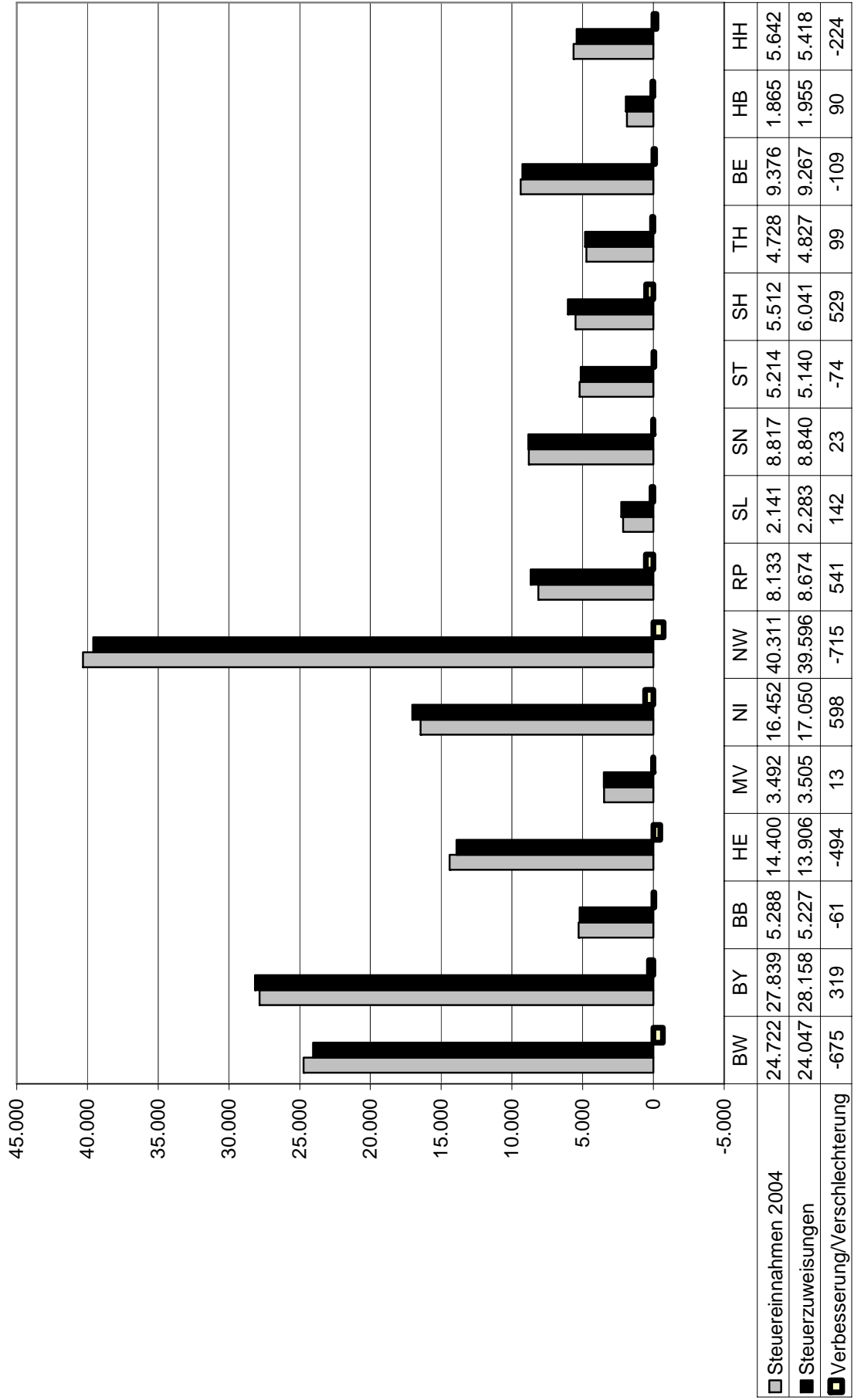


Schaubild 4b



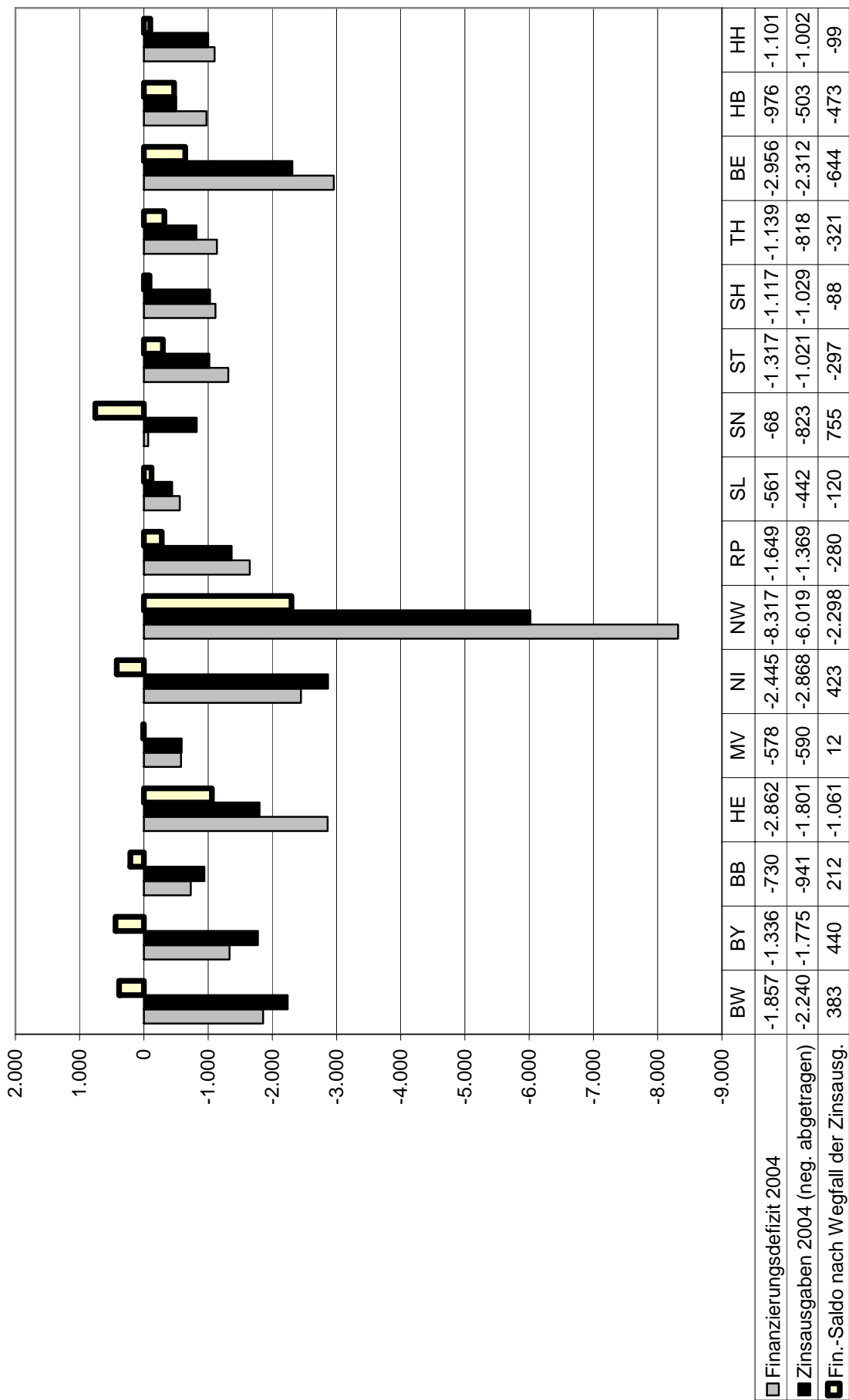
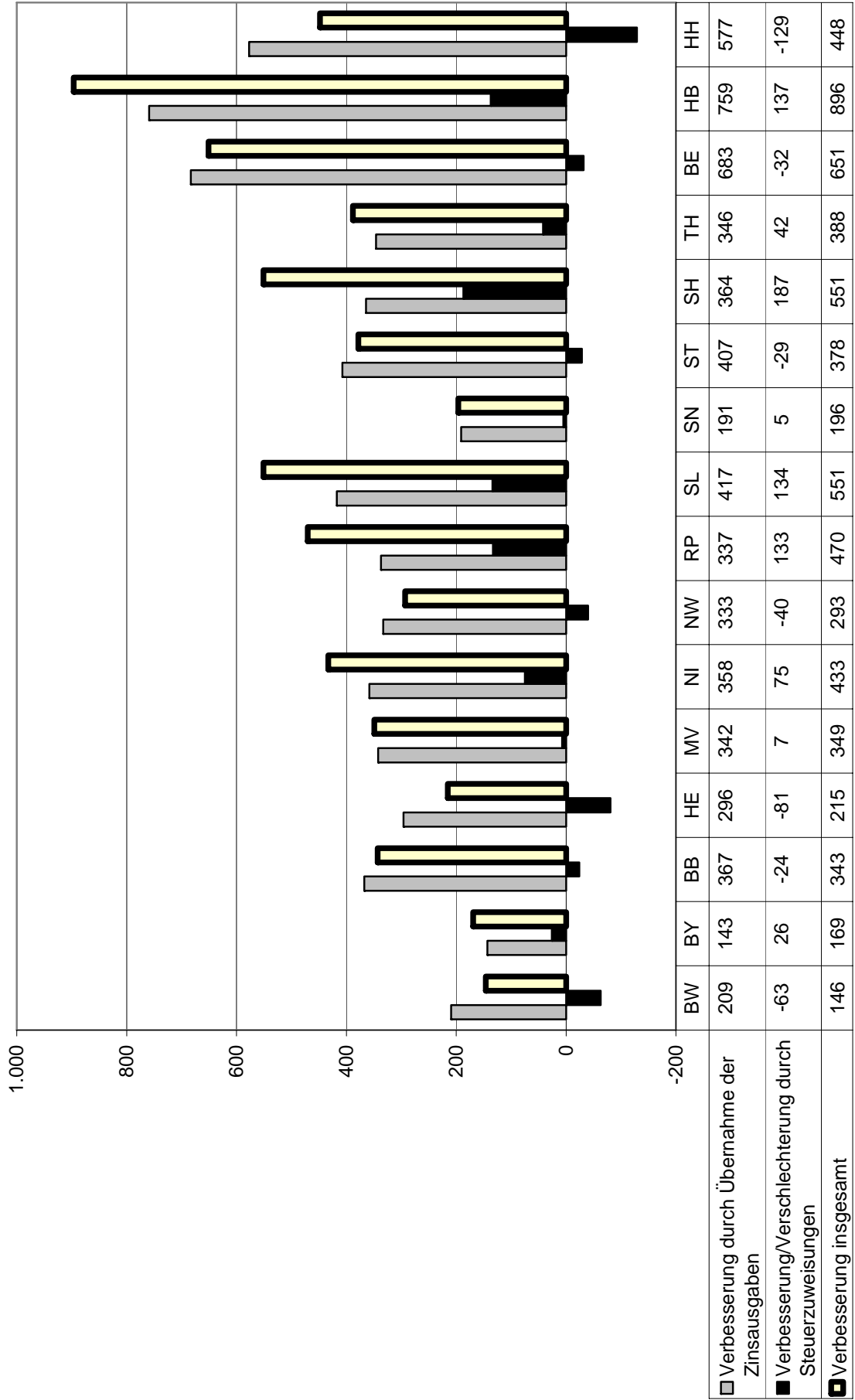


Schaubild 4d



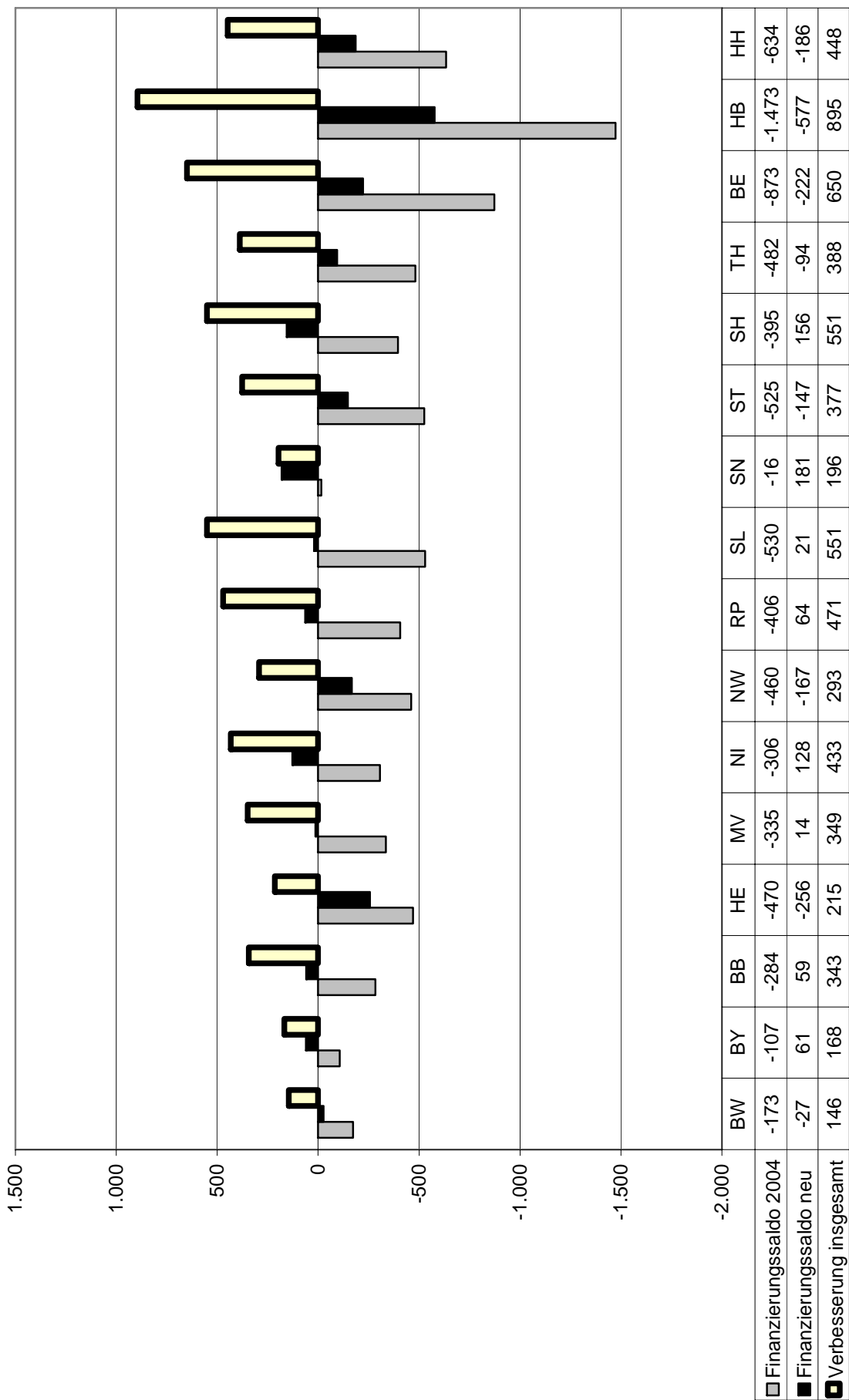
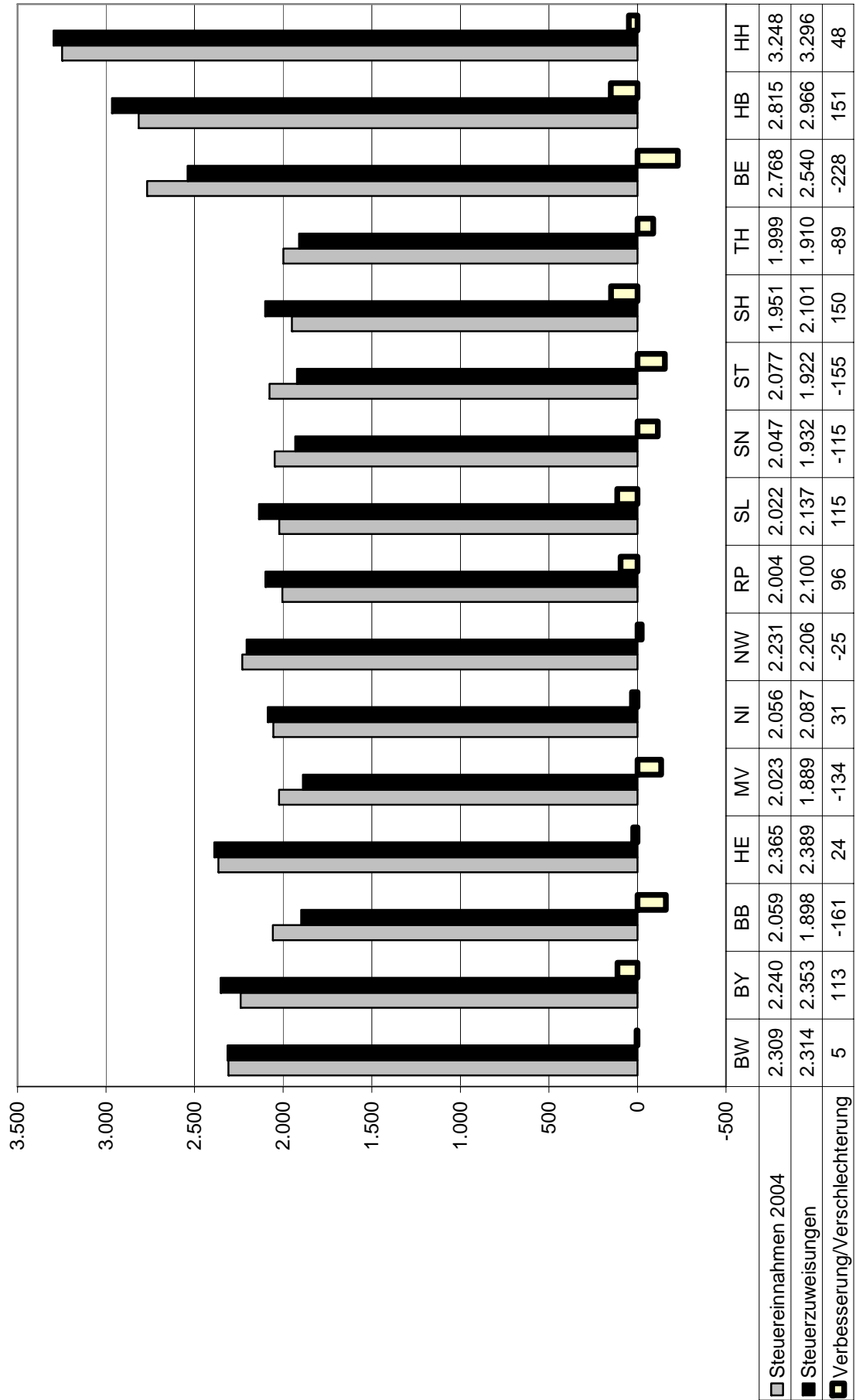


Schaubild 5a





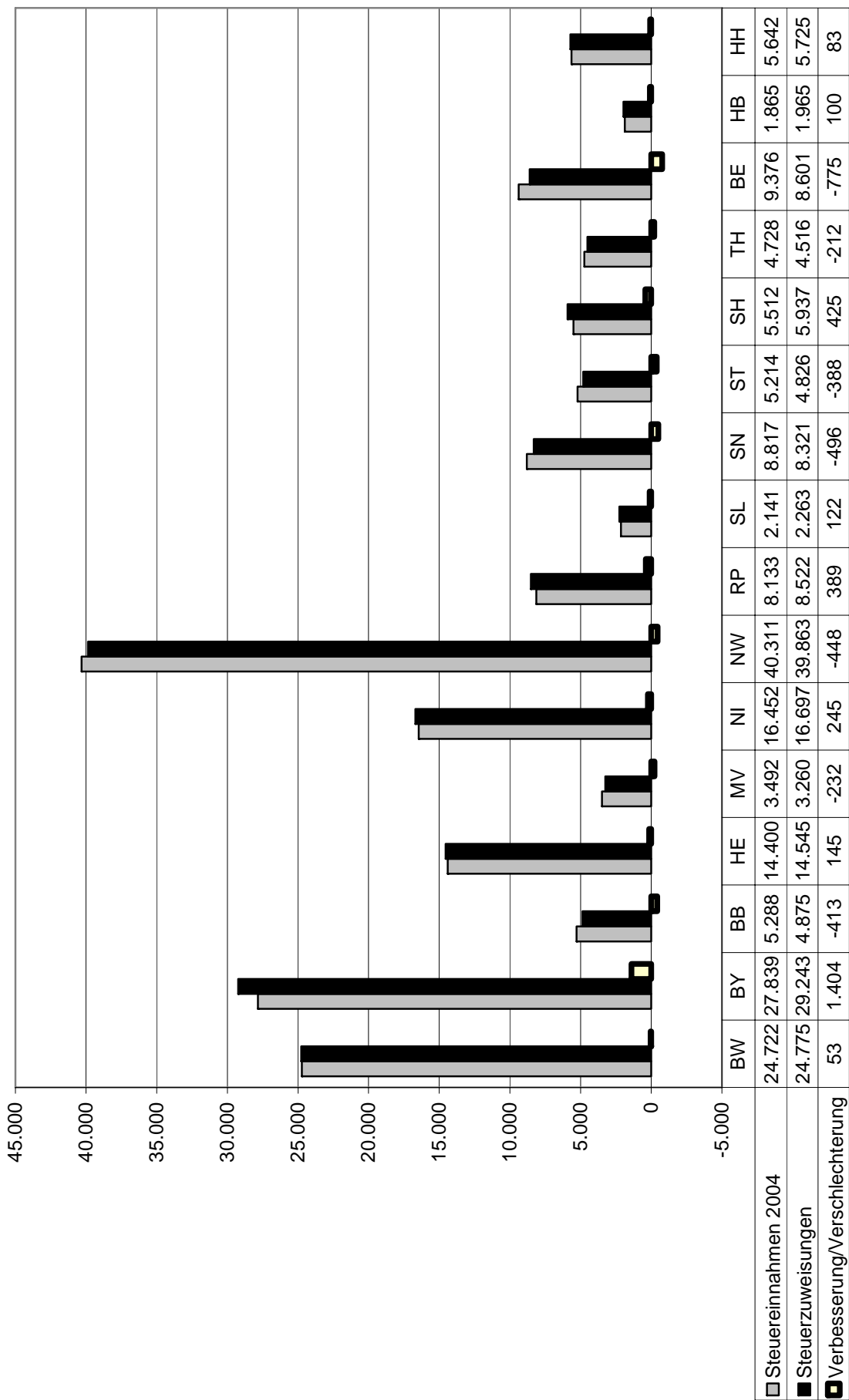
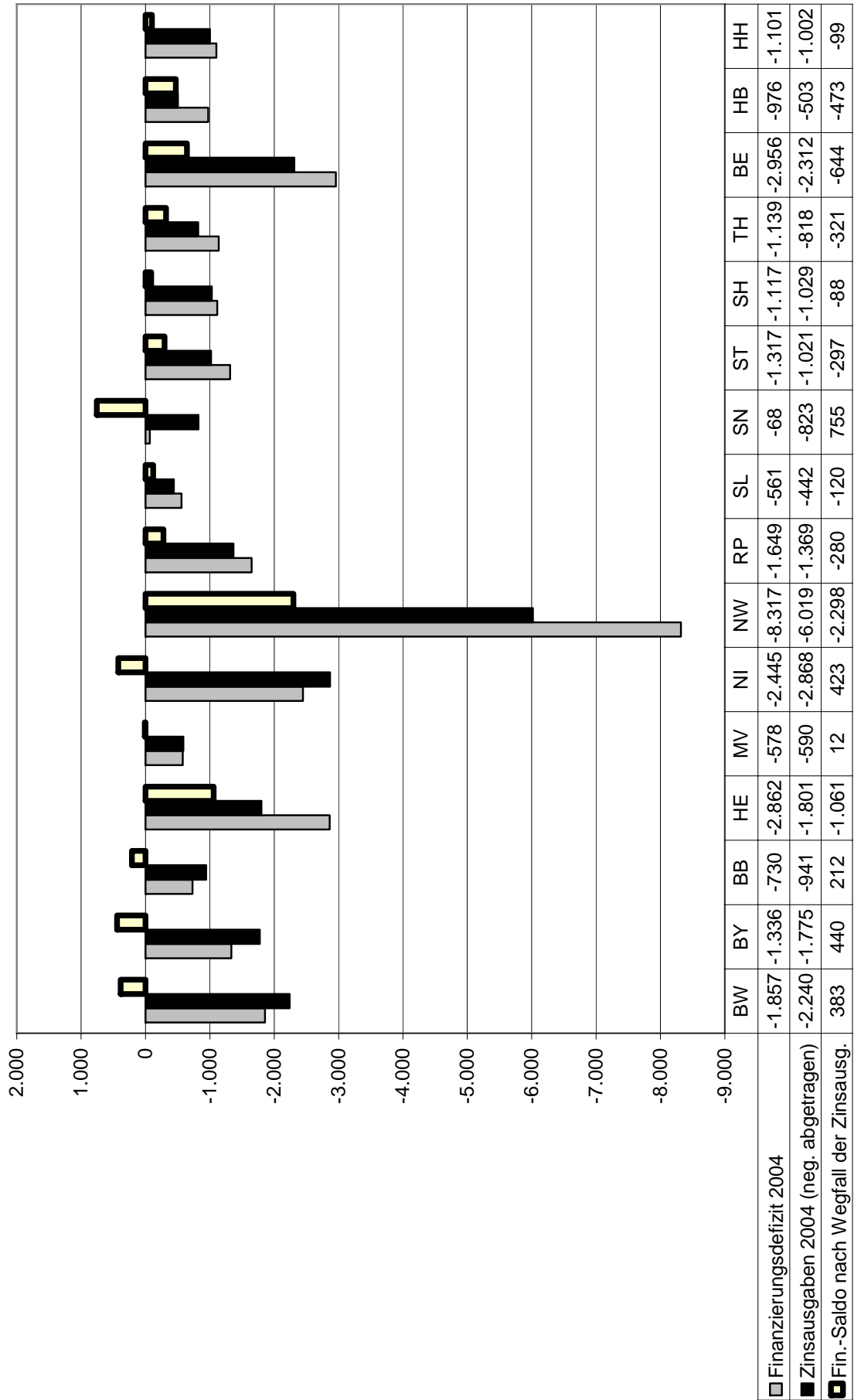


Schaubild 5c



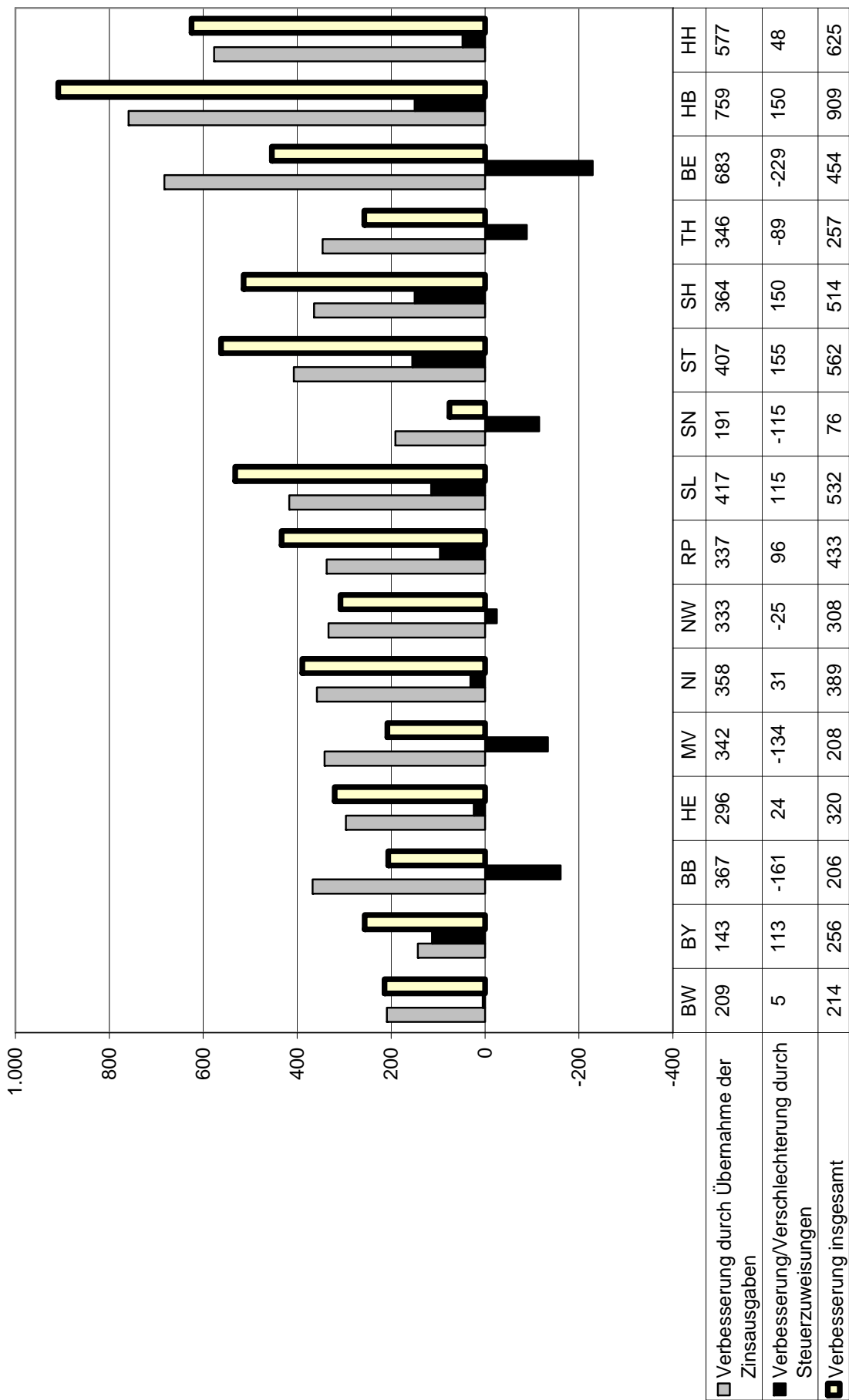
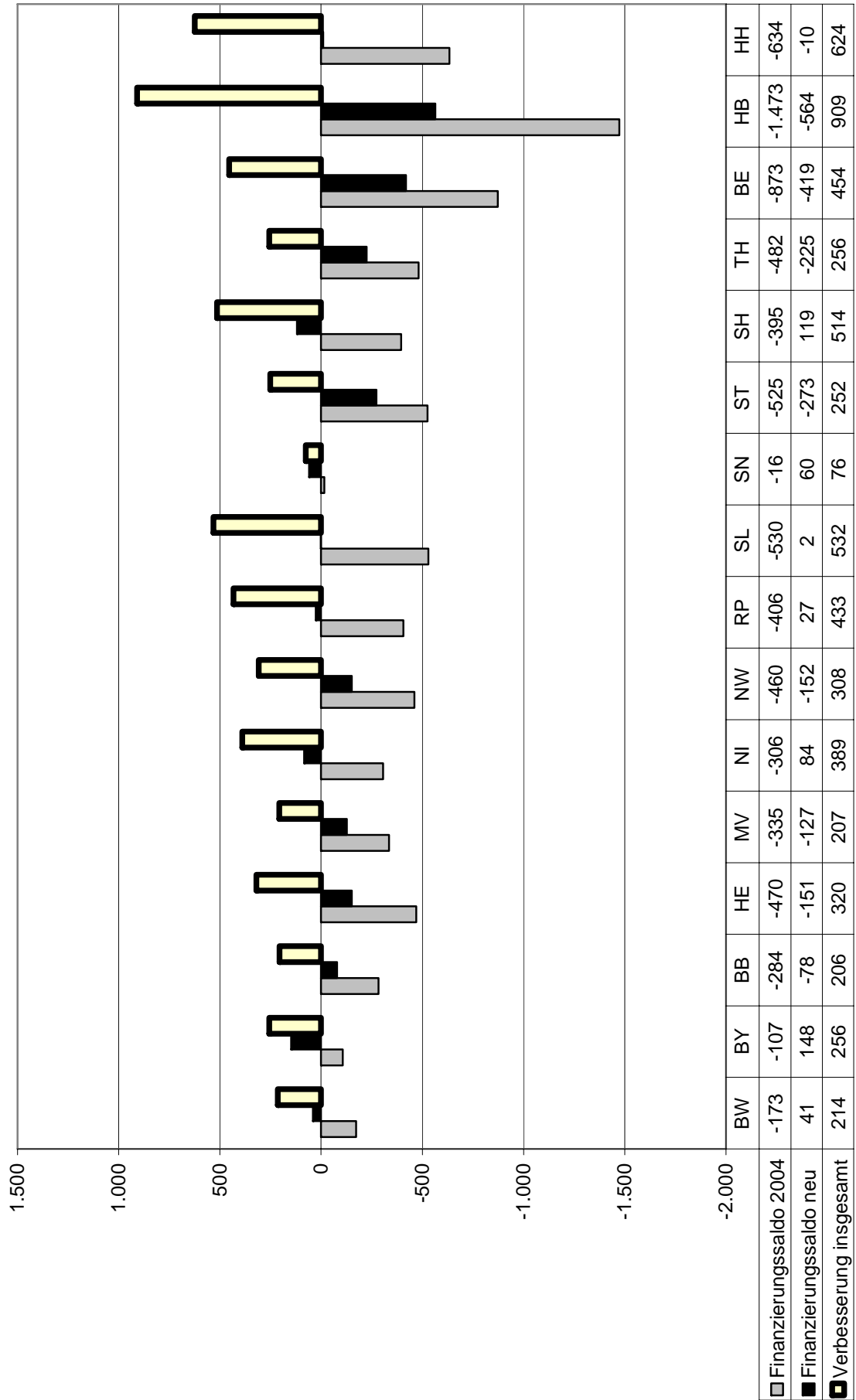
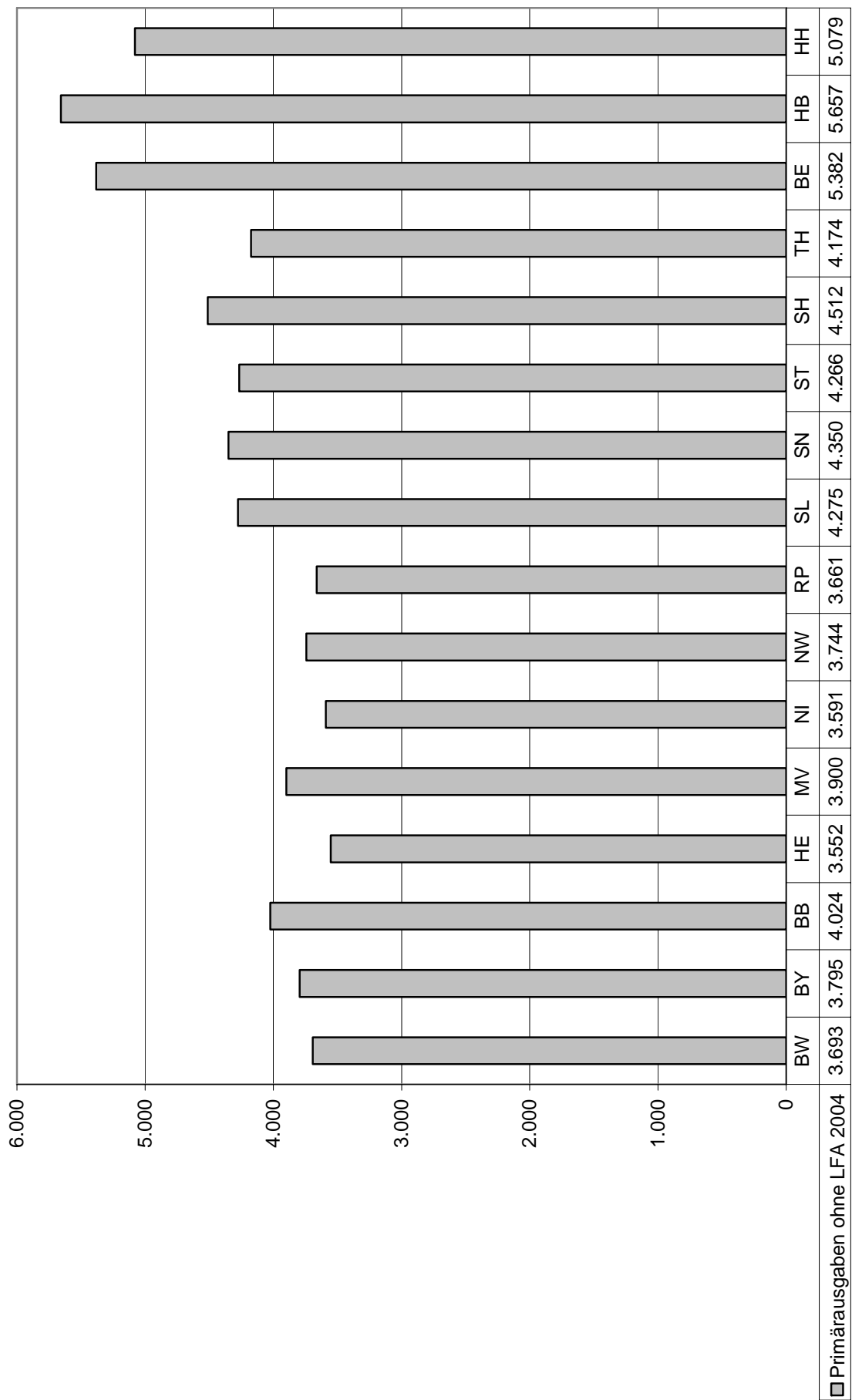


Schaubild 5e





## **Literaturverzeichnis**

*Benz, Arthur*: Kein Ausweg aus der Politikverflechtung? Warum die Bundesstaatskommission scheiterte, aber nicht scheitern musste. In: PVS 2/2005, S. 204-214.

*Benz, Arthur*: Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung „Finanzbeziehungen“ am 11. März 2004, Kommissionsdrucksache 0028 der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung.

*Bertelsmann-Stiftung/ZEW*: Schuldenmonitor, Gütersloh 2005.

*Birsl, Ursula*: Pfadwechsel: Vom deutschen Föderalismus zum transnationalen Neoregionalismus. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 2/2006, S. 384-401.

*Braun, Dietmar*: Finanzpolitik und makroökonomische Steuerung in Bundesstaaten. In: PVS Sonderheft 32/2001, Wiesbaden 2002, S. 333-362.

*Bundesministerium der Finanzen*: Auswirkungen einer Steuerautonomie auf den bundesstaatlichen Finanzausgleich, Arbeitsunterlage 0069 der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung.

*Bundesministerium der Finanzen*: Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Schriftenreihe Band 73, Berlin 2003.

*Bundesministerium der Finanzen*: Effizienz und Effektivität in der Steuerverwaltung, Positionspapier vom 11. Mai 2004, Arbeitsunterlage 0066 der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung.

*Bundesministerium der Finanzen*: Finanzbericht 2006, Berlin 2006.

*Bundesministerium der Finanzen*: Monatsberichte Februar 2005 und Mai 2005, Berlin 2005.

*Bundesrat*: Stenographischer Bericht der 824. Sitzung am 7. Juli 2006.

*Bundesrechnungshof*: Probleme beim Vollzug der Steuergesetze; hier: Föderales Steuersystem in Deutschland, Arbeitsunterlage 0090 der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung.

*Decker, Frank (Hg.)*: Föderalismus an der Wegscheide? Optionen und Perspektiven einer Reform der bundesstaatlichen Ordnung, Wiesbaden 2004.

*Deutsche Bundesbank*: Zur Lage der Länderfinanzen in Deutschland. In: Monatsbericht Juli 2006, S. 33-54.

*Deutscher Bundestag, Bundesrat (Hg.)*: Dokumentation der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Berlin 2005.

*Färber, Gisela/Otter, Nils*: Reform der Finanzverfassung – eine vertane Chance? In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 13-14/2005, S. 33-38.

*Fiedler, Jobst et al.*: Die finanzielle Zukunft Berlins – Vorschlag eines konditionierten Sanierungsverfahrens für die Hauptstadt.; zugleich ein Beitrag zu generellen Verfahrensregeln bei Haushaltsnotlagen im Bundesstaat. Studie der Hertie School of Government, Berlin 2006 (in Veröffentlichung).

*Homburg, Stefan*: Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung „Finanzbeziehungen“ am 11. März 2004, Kommissionsdrucksache 0024 der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung.

*Huber, Peter M.*: Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung „Finanzbeziehungen“ am 11. März 2004, Kommissionsdrucksache 0031 der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung.

*Inspection generales des Finances Frankreich*: Zusammenfassung der vergleichenden Analyse der Steuerverwaltungen, Arbeitsunterlage 0072 der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung.

*Institut der deutschen Wirtschaft*: Deutschland in Zahlen 2005, Köln 2005.

*Jun, Uwe:* Reformoptionen der politischen Akteure im deutschen Föderalismus: Mehr Länderautonomie und mehr Wettbewerb als Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle? In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 3/2004, S. 559-580.

*Lehmbruch, Gerhard:* Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Pfadabhängigkeit und Wandel. In: PVS Sonderheft 32/2001, Wiesbaden 2002, S. 53-110.

*Meier, Johannes:* Stärkung der Transparenz und Verantwortlichkeiten zur Bewältigung der Schuldenkrise. In: Konrad, Kai und Jochimsen, Beate (Hg.): Finanzkrise im Bundesstaat, Frankfurt am Main 2006, S. 29-40.

*Peffekoven, Rolf:* Zweifel an der Reformfähigkeit der Politik. In: HWWA-Wirtschaftsdienst, Heft 1/2005, S. 7-11.

*Pohl, Rüdiger:* Die Reform der föderalen Finanzverfassung. Wünsche und Wirklichkeit. In: HWWA-Wirtschaftsdienst, Heft 2/2005, S. 85-93.

*Pohl, Rüdiger:* Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung „Finanzbeziehungen“ am 11. März 2004, Kommissionsdrucksache 0030 der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung.

*Scharpf, Fritz W.:* Recht und Politik in der Reform des deutschen Föderalismus. Working Paper 05/6. Köln 2005.

*Scharpf, Fritz W.:* Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung „Finanzbeziehungen“ am 11. März 2004, Kommissionsdrucksache 0029 der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung.

*Schneider, Hans-Peter:* Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung „Finanzbeziehungen“ am 11. März 2004, Kommissionsdrucksache 0032 der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung.

*Sekretariat der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung:* Synopse der Positionen der Sachverständigen in der Bundesstaatskommission zu den Themen der



Handlungsfähigkeit von Bund und Ländern. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 3/2004, S. 387-397.

*Sekretariat der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung*: Synopse der Positionen der Sachverständigen in der Bundesstaatskommission zu den Finanzbeziehungen von Bund und Länder. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 3/2004, S. 398-409.

*Sturm, Roland*: Föderalismusreform: Kein Erkenntnisproblem, warum aber ein Gestaltungs- und Entscheidungsproblem? In: PVS 2/2005, S. 195-203.

## **HSoG Publishing**

Schlossplatz 1  
10178 Berlin · Germany

---

Tel. 030 - 21 23 12 -100

Fax 030 - 21 23 12 -999

---

[publishing@hertie-school.org](mailto:publishing@hertie-school.org)