

Verpasste Chancen der Länderfinanzausgleichsreform

Michael Eilfort/Jörg König

1. Worum es geht

Jahrelang verhandelten Bundesländer und der Bund über eine Neuregelung des Länderfinanzausgleichs. Ein seltenes Reformmomentum hatte sich ergeben, da zum Ende des Jahres 2019 gesetzliche Grundlagen zur Regelung der föderalen Finanzbeziehungen, wie das Maßstäbengesetz und das Finanzausgleichsgesetz sowie der Solidarpakt II auslaufen. Hinzu kommt, dass im Jahr 2020 das im Grundgesetz verankerte Neuverschuldungsverbot (Art. 109 Abs. 3 GG) für die Länder erstmals Anwendung findet. Die Bundesregierung hatte entsprechend im Koalitionsvertrag festgelegt, noch in der Legislaturperiode 2013–2017 zu einer Lösung kommen zu wollen, um den Gebietskörperschaften eine ordnungsgemäße Finanzplanung zu ermöglichen. Historisch niedrige Refinanzierungszinsen und nahezu Vollbeschäftigung in Deutschland hatten zusätzlich die Hoffnung genährt, eine fiskalisch nachhaltige Finanzausgleichsreform zu erreichen.

Tab. 1: Mehreinnahmen der Länder durch den neuen Finanzkraftausgleich 2020

		Euro je Einwohner	Mio. Euro
1	Bremen	732	487
2	Saarland	493	489
3	Mecklenburg-Vorpommern	229	367
4	Thüringen	219	472
5	Sachsen-Anhalt	202	452
6	Sachsen	189	768
7	Berlin	142	495
8	Brandenburg	114	283
9	Bayern	106	1350
10	Hamburg	99	176
11	Rheinland-Pfalz	97	393
12	Schleswig-Holstein	91	259
13	Baden-Württemberg	89	961
13	Hessen	89	547
15	Nordrhein-Westfalen	80	1429
16	Niedersachsen	76	596

Quelle: Anlage zum Beschlusspapier „Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern am 14. Oktober 2016 in Berlin“; Berechnungsbasis: Steuerschätzung Mai 2016.

Im Oktober 2016 wurde schließlich eine Einigung über die föderalen Finanzbeziehungen ab 2020 erzielt, die im Dezember 2016 näher spezifiziert und im Juni 2017 von Bundestag und Bundesrat beschlossen wurde. Anstelle des Länderfinanzausgleichs in seiner jetzigen Form tritt ein neues Umverteilungssystem, das im Ergebnis den Ländern mehr Geld (vgl. Tabelle 1) und im Gegenzug dem Bund mehr Kompetenzen überträgt.

Schwerpunktthema: Reform der Finanzbeziehungen im deutschen Bundesstaat

Der horizontale Länderfinanzausgleich im engeren Sinne (LFA i.e.S.) wird abgeschafft, das Finanzausgleichssystem wird vertikalisiert. Künftig erfolgt die Nivellierung der Finanzkraft im Wesentlichen über die Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer.

Politische Entscheidungsträger unterschiedlicher Couleur strahlen seither gleichermaßen Selbstzufriedenheit aus, wurde doch eine vermeintlich umfassende Reform erzielt, die 13 Grundgesetzänderungen erforderte. Doch was auf den ersten Blick wie eine echte Reform aussieht, stellt vielmehr eine Reihe verpasster Chancen dar. Statt Effizienz und Nachhaltigkeit des Finanzausgleichssystems zu verbessern, haben die Länder primär ihre individuellen finanzpolitischen Interessen durchgesetzt – koste es (den Bund), was es wolle. Auf den Bund kommt ab dem Jahr 2020 eine Mehrbelastung von zunächst knapp zehn Milliarden Euro zu (vgl. Tabelle 2) – Tendenz steigend. Hinzu kommen 3,5 Milliarden Euro für die Verbesserung der Schulinfrastruktur aus dem Sondervermögen der Kommunalinvestitionsförderungsfonds. Der kurzfristige finanzielle Erfolg für die involvierten Landespolitiker scheint trügerisch und bei genauerer Betrachtung keiner für Demokratie, Föderalismus und finanzielle Nachhaltigkeit zu sein.

Tab. 2: Finanzielle Auswirkungen des neuen Finanzkraftausgleich 2020 (Mio. Euro)

	Geltende Regeln ^a	Nach Reform ^b	Mehrbelastung ^c
Umsatzsteuermindereinnahmen des Bundes	0	3.685	3.685
Aufbauhilfefonds-Errichtungsgesetz	0	202	202
Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) ^d	6.094	11.586	5.492
davon:			
Allgemeine BEZ	5.073	7.938	2.865
Gemeindefinanzkraft-BEZ	0	1.635	1.635
Forschungs-BEZ	0	181	181
Sonderbedarfs-BEZ politische Führung	517	528	11
Sonderbedarfs-BEZ strukturelle Arbeitslosigkeit	504	504	0
Sanierungshilfen für Bremen und Saarland	0	800	800
Zusätzliche Finanzhilfen für Seehäfen	0	38	38
Finanzhilfen nach Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz ^e	0	333	333
Belastung/Mehrbelastung gesamt	6.094	15.844	9.750

Quellen und Erläuterungen:

a Vgl. Bundesministerium der Finanzen 2017: Steuerschätzung Mai 2017, Berlin.

b Addition von "Geltende Regeln" und "Mehrbelastung". Vgl. Bundesrechnungshof 2017: Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 20. März 2017.

c Vgl. Bundestagsdrucksache 18/11135.

d BEZ ohne Sonderbedarfs-BEZ teilungsbedingte Sonderlasten (im Jahr 2019 in Höhe von 2.096 Millionen Euro), da nach Status quo 2020 wegfallend.

e Fortsetzung der Finanzhilfen nach GVFG stellt Belastung für den Bund dar, da nach Status quo 2020 wegfallend.

2. Überprüfung der neuen Finanzausgleichsregelungen

Aus wissenschaftlicher Perspektive sollte eine vollumfängliche Reform des Finanzausgleichssystems sicherstellen, dass eine angemessene Finanzausstattung von Bund, Län-

dern und Gemeinden mit geringeren Fehlsteuerungen und größerer Transparenz als im bisherigen System erreicht wird.¹ Demokratische Kontrolle und finanzpolitische Eigenverantwortung sollten im Vordergrund einer Reform stehen. Gemessen an diesem Anspruch können die neuen Regelungen nicht überzeugen und sind in vielerlei Hinsicht problematisch.

2.1. Umverteilung über die Umsatzsteuer reduziert demokratische Kontrolle

Die neue Regelung des Finanzausgleichssystems sieht in einem ersten Schritt vor, dass der Länderfinanzausgleich im engeren Sinne (LFA i.e.S.) abgeschafft wird und der Umsatzsteuervorwegausgleich entfällt. Stattdessen wandert der horizontale Finanzausgleich in die Umsatzsteuerverteilung. Die Umsatzsteuer wird als Gemeinschaftssteuer zunächst vertikal zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aufgeteilt. Der Umsatzsteueranteil der Länder wird nach Maßgabe der Einwohnerzahl und Finanzkraft bestimmt. Zur Bemessung der Zu- und Abschläge bei der Umsatzsteuerverteilung wird künftig ein linearer Tarif festgesetzt, der die Unterschiedsbeträge in der Finanzkraft zu 63 Prozent ausgleicht. Die kommunale Finanzkraft wird zu 75 Prozent einbezogen.

Um den Wegfall des Finanzausgleichs zwischen den Ländern kompensieren zu können, muss der Bund erhebliche Umsatzsteuermindereinnahmen zu Gunsten der Länderhaushalte in Kauf nehmen (vgl. Tabelle 2). Hinzu kommen Belastungen aufgrund der Änderung des Aufbauhilfefonds-Errichtungsgesetzes sowie Mitfinanzierungsübernahmen bei Konsolidierungshilfen. Die Mehrbelastung des Bundes beläuft sich somit in diesem Teilaspekt auf 4,02 Milliarden Euro für das Jahr 2020. Sie setzt sich zusammen aus einem Festbetrag von 2,6 Milliarden Euro und einem dynamischen Anteil von 1,42 Milliarden Euro, der sich in den Folgejahren analog zum nominalen Umsatzsteueraufkommen weiter erhöhen kann.

Durch die Abschaffung des LFA i.e.S. wird ein wesentliches Element der Finanzverfassung geändert: Die bislang in den Haushalten der Länder sichtbare Umverteilung untereinander wird es nicht mehr geben. Stattdessen wird der Bund stärker in die Verantwortung genommen. Die Verschlankung von vier auf drei Stufen stellt zwar eine gewisse Reduktion der Komplexität des Finanzausgleichssystems dar. Dahingegen führt der Umweg über die Umsatzsteuer zu mehr Intransparenz. Das neue System kennt offiziell keine Zahler- und Empfängerländer mehr. Zuweisungen im Rahmen des Finanzausgleichs müssen zwar im regulären Haushaltsverfahren eines Landes verabschiedet werden. Zuschläge bei der Umsatzsteuerverteilung sind jedoch als „eigene“ Mittel zu werten und stellen keine Zuweisungen dar. Dieser Vorgang versteckt somit einen erheblichen Teil der Finanztransfers und reduziert die parlamentarische Kontrolle. Der Deutsche Bundestag bleibt, nachdem dies beschlossen ist, außen vor, die Länderparlamente verlieren auch als Aufsicht weiter an Bedeutung.

¹ Vgl. hierzu insbesondere *Kronberger Kreis* 2016: Für eine echte Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Kronberger Kreis-Studien Nr. 62, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Kritisch anzumerken ist darüber hinaus, dass die Finanzkraft der Gemeinden auch künftig nicht voll in die Berechnung der Länderfinanzkraft einfließen wird. Da die Gemeinden originär in die Verantwortung der Länder fallen, wäre eine hundertprozentige Einbeziehung ihrer Finanzlage zur Bestimmung der Länderfinanzkraft geboten gewesen. Ebenso wird an der strittigen Einwohnerwertung festgehalten, die den besonders dicht und dünn besiedelten Ländern höhere Finanzzuweisungen garantiert. Vielfach kritisierte Regeln werden somit unverändert in das neue System übernommen, obwohl sie zu deutlichen Verzerrungen der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Länder führen.

Das Versteckspiel horizontaler Umverteilungswirkungen über die Umsatzsteuer und die Beibehaltung problembehafteter Bestimmungsgrößen zur Messung der Länderfinanzkraft machen das neue System in noch stärkerem Maße intransparent. Die gefundene Neuregelung stellt eine wesentliche Verschlechterung des Finanzausgleichssystems dar, da sie vornehmlich auf die Gesichtswahrung regierender Landespolitiker zielt: Sowohl Zahler- als auch Empfängerländer wollten nicht mehr als solche erkennbar bleiben.

Besser wäre es gewesen, die Transparenz der finanziellen Umverteilung zwischen den Ländern zu erhöhen und den Umsatzsteuervorwegausgleich im sichtbaren LFA i.e.S. aufgehen zu lassen. Dies hätte klarer vor Augen geführt, welches Land auf Kosten der anderen lebt und den Druck auf die Empfängerländer zu nachhaltiger Finanzpolitik erhöht.

2.2 Stärkere Vertikalisierung setzt falsche Anreize

Das Finanzausgleichssystem wird ab dem Jahr 2020 wesentlich stärker vertikalisiert. Die Ausweitung bestehender und die Schaffung neuer Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) verdoppeln annähernd die bisherigen Zuweisungen und führen zu einer Mehrbelastung des Bundes von knapp 5,5 Milliarden Euro (vgl. Tabelle 2). Sie kompensieren somit einen großen Teil des LFA i.e.S. Da das Bundesverfassungsgericht im Jahr 1986 festgestellt hat, dass BEZ den LFA i.e.S. nicht ersetzen dürfen (BVerfGE 72, 330), ist die Ausweitung der BEZ verfassungsrechtlich fragwürdig. Vor allem aber entfaltet die stärkere Vertikalisierung des Finanzausgleichssystems falsche Anreizwirkungen.

Mit der Schaffung sogenannter Gemeindesteuerkraftzuweisungen im Umfang von über 1,6 Milliarden Euro pro Jahr greift der Bund in einen Kernbereich der Länder ein. Bislang sind die Länder für den Ausgleich kommunaler Finanzkraftunterschiede und für die Sicherung von Gemeindefinanzern zuständig. Dies ist nicht nur unter föderalen Gesichtspunkten kritisch zu beurteilen. Durch die geplanten Gemeindefinanzkraft-BEZ kann es dazu kommen, dass eine Erhöhung der originären Gemeindefinanzkraft nach allen Ausgleichsstufen sogar zu einem Gesamteinnahmeverlust führt. Grenzabschöpfungsquoten von über 100 Prozent können entstehen.² Die finanzschwachen Kommunen, die überwiegend in Ostdeutschland und dem Saarland liegen, können demnach Mittel verlieren, wenn ihre Lohn- und Einkommensteuerkraft zunimmt. Andersherum

2 Vgl. *Kronberger Kreis* 2016 (Fn.1), S. 37f.

kann eine Reduzierung der Finanzkraft zu einem Gesamteinnahmezuwachs führen. Der hohe Nivellierungsgrad bleibt somit auch im neuen System ein Hauptkritikpunkt. Bereits im aktuellen System werden die Nehmerländer auf eine relative Finanzkraft von 97,5 Prozent oder mehr angehoben.³

Anreize zu zusätzlichen Steuereinnahmen werden folglich weiter geschwächt. Die im Rahmen der Gemeindefinanzkraft-BEZ angesetzten Mehrbelastungen des Bundes bedeuten im Ergebnis eine dauerhafte Alimentierung kommunaler Finanzkraftschwächen. Es ist zu befürchten, dass mit dieser Regelung die Kommunen versuchen werden, möglichst lange als finanzschwach zu gelten, um sich Hilfen des Bundes langfristig zu sichern: Ein Anreiz zur Verstetigung von Abhängigkeit, Stillstand und Ineffizienz – des Perpetuum mobile kommunalen Leidens und Jammerns.

Gleichfalls fehlgeleitet ist die Schaffung sogenannter Forschungs-BEZ. Sie bedeuten, dass ein Land auch dann Bundesmittel erhält, wenn es sich in einem Aufgabenbereich unterproportional engagiert und es im Wettbewerb weniger erfolgreich ist. Werden unterdurchschnittliche Nettozuflüsse aus der gemeinsamen Forschungsförderung generiert, zahlt der Bund dem Land als „Kompensation“ die neuen Forschungs-BEZ. Diese sind jedoch nicht zweckgebunden. Eigenanstrengungen zu höherer Förderfähigkeit in Wissenschaft und Forschung werden unterminiert und ein zielorientiertes Engagement des Bundes konterkariert. Die Anreizwirkungen könnten auch in diesem Fall kaum schlechter sein.

Finanzpolitisch nicht tragbar ist zudem, dass ein Land jahrelang für überhöhte Verwaltungsausgaben belohnt wird. Diese Sonderbedarfs-BEZ für überdurchschnittlich hohe Kosten der politischen Führung werden bereits seit Jahrzehnten gewährt. Die Tatsache, dass Sonderbedarfs-BEZ, die vom Grundgedanken her übergangsweise ausgelegt sind, den Ländern zur ergänzenden Deckung ihres „allgemeinen Finanzbedarfs“ dauerhaft gewährt wird, ist schon von der Sache her irreführend. Der Bezug auf tatsächliche Ausgaben in den Empfängerländern beinhaltet überdies die Gefahr eines Zirkelschlusses, da getätigte Ausgaben Ansprüche im Finanzausgleich begründen.⁴ Zahlungen von mehr als 500 Millionen Euro jährlich an dann elf der 16 Bundesländer werden auch künftig schwerlich zur Senkung ineffizient verwendeter öffentlicher Ausgaben beitragen.

Auch die weiterhin vorgesehenen Sonderbedarfs-BEZ für Sonderlasten durch strukturelle Arbeitslosigkeit waren in Reaktion auf die Arbeitsmarktreformen des Jahres 2005 ursprünglich nur als Übergangshilfen gedacht. Ob es im Jahr 2020 und darüber hinaus angebracht sein wird, die ostdeutschen Länder mit Blick auf die Arbeitsmarktlage weiterhin pauschal zu unterstützen, ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt zumindest fragwürdig. Die anhaltende positive wirtschaftliche Entwicklung hat in Ostdeutschland in den vergangenen Jahren zu einer Verbesserung der Arbeitsmarktlage geführt: Während die Arbeitslosenquote in Ostdeutschland im Jahr 2005 noch 18,7 Prozent betrug,

3 Vgl. *Bundesministerium der Finanzen* 2017: Monatsbericht des BMF – März 2017, Berlin, S. 30.

4 Vgl. *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen* 2015: Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Gutachten 01/2015, Bundesministerium der Finanzen, Berlin, S. 35.

liegt sie im Mai 2017 bei 7,4 Prozent.⁵ Außerdem ist zu berücksichtigen, dass die gesetzliche Arbeitslosenversicherung und die Grundsicherung für Langzeitarbeitslose bereits erhebliche Umverteilung in Richtung der von struktureller Arbeitslosigkeit stärker betroffenen Länder vornimmt. Insofern sind auch diese Sonderbedarfs-Zahlungen kritisch zu bewerten.

Es ist darüber hinaus nicht nachzuvollziehen, weshalb Bremen und das Saarland für eine jahrelang verfehlte Finanzpolitik erneut Sanierungshilfen erhalten. Sanierungshilfen von insgesamt 15 Milliarden Euro, die den beiden Ländern bereits in den Jahren 1994 bis 2004 zugutekamen, hatten schließlich keine Gewährleistung ihrer finanziellen Tragfähigkeit zur Folge. Die neuen Hilfen von jeweils 400 Millionen Euro jährlich implizieren, dass diese beiden Länder auf Dauer finanziell vom Bund abhängig bleiben.

Durch die Vertikalisierung des Finanzausgleichssystems verschärfen sich somit die bestehenden Schieflagen. Die stärkere finanzielle Beteiligung des Bundes führt zu Fehlankreizen, weil Finanzierung und Bereitstellung öffentlicher Güter weiter auseinanderfallen. Die generell anzustrebende Äquivalenz von Zahlern und Leistungsempfängern ist noch weniger gegeben. Dies erhöht tendenziell die Anreize für übermäßige Ausgaben. Für die Wiederwahl regierender Landes- und Kommunalpolitiker mag eine solche Situation vorteilhaft sein, für die Tragfähigkeit öffentlicher Finanzen stellt sie ein immenses Risiko dar.

2.3 Kompetenzzuweisungen an den Bund

Für die weitreichenden finanziellen Zugeständnisse an die Länder hat sich der Bund im Gegenzug mehr Kompetenzen ausgehandelt. Dies betrifft die Bereiche Steuerverwaltung, Digitalisierung, Bildungsinfrastruktur und Verkehr. Daneben werden die Zuständigkeiten des Stabilitätsrates ausgeweitet, der ab dem Jahr 2020 – bedauerlicherweise weiterhin ohne Sanktionsmöglichkeiten – regelmäßig die Einhaltung der Schuldenbremse von Bund und Ländern überprüfen soll.

Die Kompetenzerweiterung des Bundes kann als Zentralisierungsschub gewertet werden, bei dem die Länder im Prozess eines sogenannten „Sanduhr-Föderalismus“ weiterhin an Bedeutung verlieren könnten.⁶ Ob ein solcher Vorgang als zeitgemäßes Ziel eines zukunftstauglichen Föderalismus oder als Anfang vom Ende eines gelebten Föderalismus zu werten ist, muss sich noch herausstellen. Die offenkundig bereitwillige Abgabe von Verantwortung seitens der Länder im Tausch gegen mehr Geld ist zumindest bemerkenswert. Eine Aushöhlung des föderalen Prinzips hätten sie sich selbst zuschreiben.

5 Vgl. *Bundesagentur für Arbeit* 2017: Der Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland – Mai 2017, S. 18; *Bundesagentur für Arbeit* 2006: Arbeitsmarkt 2005 – Arbeitsmarktanalyse für Deutschland, West- und Ostdeutschland, S. 23.

6 Vgl. *Thöne, Michael* 2017: Nachtrag: Reform der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern: Fairer Kompromiss oder Setzen neuer Fehlanreize?, in: ifo Schnelldienst, Vol. 70 (1), S. 17–23.

Bestimmte Kompetenzzuweisungen an den Bund können aus Effizienzgründen durchaus positiv gewertet werden. Insbesondere die Schaffung einer Infrastrukturgesellschaft Verkehr („Bundesfernstraßengesellschaft“) war dem Bund ein wichtiges Anliegen. Investitionen in die öffentliche Verkehrsinfrastruktur sind in der Vergangenheit nicht zuletzt auch deshalb ausgeblieben, weil sich die dezentrale Auftragsverwaltung als sehr schwerfällig erwiesen hat. Unterschiedliche Zuweisungen von Aufgaben- und Ausgabe-last auf Länder- und Bundesebene haben den Verwaltungsvollzug trotz bewilligter Gelder für öffentliche Investitionen gelähmt. Insofern sind eine Reform der Bundesauftragsverwaltung und die Schaffung einer Infrastrukturgesellschaft nachvollziehbar. Planung, Bau, Betrieb, Erhaltung, Finanzierung und vermögensmäßige Verwaltung von Bundesautobahnen und Bundesfernstraßen werden künftig auf Ebene des Bundes organisiert sein.

Zu kritisieren ist, dass trotz privatrechtlicher Organisationsform grundgesetzlich ausgeschlossen wird, private Beteiligungsmöglichkeiten an der Infrastrukturgesellschaft und an wesentlichen Infrastrukturvorhaben zu ermöglichen. Diese Regelung ist bedauerlich, da die Akquisition privaten Kapitals zu steigenden Investitionsmöglichkeiten und zugleich neuen attraktiven Anlagemöglichkeiten hätte führen können. Ferner hätten private Beteiligungen ein Indikator für die Rentabilität der geplanten Investition darstellen können. Der Bildung von Schattenhaushalten hätte vorgebeugt werden können, indem öffentliche Bilanzierungsregeln so angepasst werden, dass langfristige Haushaltsrisiken transparent werden. Studien deuten darauf hin, dass vor allem bei Infrastrukturprojekten mit großem Finanzvolumen, wie beispielsweise Fernstraßen, private Beteiligungen vorteilhaft sind.⁷

3. Verpasste Chancen und mangelnde Eigenverantwortung

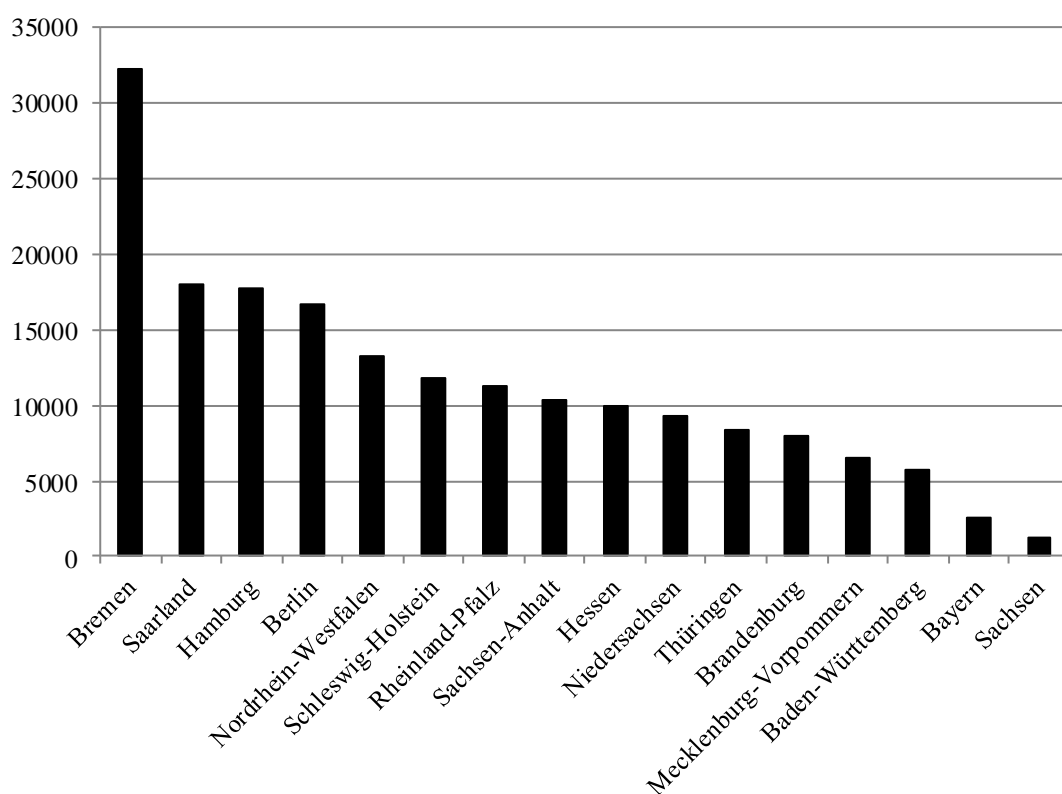
Die beschlossene Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen beinhaltet eine Reihe verpasster Chancen. Wie dargelegt, hat es die Politik einerseits versäumt, das Finanzausgleichssystem transparenter und anreizkompatibler zu gestalten. Durch die stärkere Vertikalisierung haben sich die Ineffizienzen des derzeit geltenden Systems sogar noch erhöht. Andererseits bleibt eines der größten Defizite des bundesdeutschen Finanzausgleichssystems weiterhin unberührt: Das Fehlen einer echten Steuerautonomie für Länder und Kommunen.

Bei aller notwendigen Solidarität bedeutet Föderalismus vor allem Autonomie in der Haushaltspolitik. Dies schließt nicht nur die Ausgaben-, sondern auch die Einnahmeseite ein. Eine eigene Autonomie bei der Steuersetzung, die vor allem den Gedanken eines freien Wettbewerbs in sich trägt, haben die Länder jedoch nur bei der Grunderwerbsteuer, die Kommunen bei den Gewerbe- und Grundsteuern. Abgesehen von diesen Ausnahmen besitzen sie keine steuerpolitischen Freiheiten, die sie für die Durchsetzung

⁷ Vgl. *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen* 2016: Chancen und Risiken Öffentlich-Privater Partnerschaften, Gutachten 02/2016, Bundesministerium der Finanzen, Berlin; *Wigger, Berthold* 2017: Vor- und Nachteile Öffentlich-Privater Partnerschaften, in: *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, Vol. 42 (4), S. 395–421.

ihrer eigenen Vorstellungen über die wünschenswerte Finanzausstattung einsetzen könnten. Der weitaus größte Teil ihrer Einnahmen stammt aus dem Finanzausgleich. Durch die hohe umverteilende Wirkung des Finanzausgleichs haben insbesondere die Nehmerländer kaum Anreize, ihre Ausgabenpolitik zu drosseln oder sich um eine Stärkung ihrer Einnahmemöglichkeiten zu bemühen. Die Einnahmen kommen ohne Eigenanstrengung auf die Haushaltspolitiker zu. Die Landes- und Kommunalpolitik profiliert sich daher fast ausschließlich über die Ausgabenseite. Dies hat vor allem in finanzschwächeren Gebietskörperschaften zu übermäßiger Staatsverschuldung geführt (vgl. Abbildung 1).

Abb. 1: Schulden der Länder und Gemeinden am 31.12.2016 (Euro je Einwohner)



Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Darstellung.

Ab 2020 greift zwar auch bei den Ländern die Schuldenbremse. Die Landespolitiker scheinen jedoch nicht an eine Einhaltung des strukturellen Neuverschuldungsverbots ihrerseits zu glauben.⁸ Dies dürfte die Dringlichkeit der Einführung autonomer Einnahmemöglichkeiten erhöhen. Eine Stärkung der Steuerautonomie würde präventiv ge-

⁸ Vgl. Blesse, Sebastian/Heinemann, Friedrich/Janeba, Eckhard 2016: Einhaltung der Schuldenbremse und Bewertung von Länderfusionen – Ergebnisse einer Umfrage in allen 16 Landesparlamenten, ZEWpolicybrief Nr.6, Mannheim.

gen eine zu hohe Verschuldung wirken und die Zielsetzung der Schuldenbremse unterstützen.⁹

Doch nicht nur die Einhaltung der Schuldenbremse spricht dafür, den Ländern und Kommunen in Zukunft mehr Steuerautonomie zu gewähren. Eine größere finanzielle Eigenständigkeit und Flexibilität ist erforderlich, da sich die Lage der öffentlichen Haushalte in den kommenden Jahren weiter zuspitzen wird – selbst bei Fortführung der guten Konjunktur- und Arbeitsmarktentwicklung mitsamt den Steuermehreinnahmen.

Zum einen wird sich Deutschland nicht dauerhaft auf die für den Fiskus vorteilhaften Niedrigzinsen verlassen können. Ein in der Eurozone anhaltender Anstieg der Inflation, flankiert durch stärker wachsende Volkswirtschaften, wird die Europäische Zentralbank (EZB) dazu veranlassen müssen, aus ihrer extrem expansiven Geldpolitik auszusteiern. Diskutiert wird noch über die richtige Exit-Strategie, ob zuerst die Leitzinsen sukzessive erhöht oder die Anleihekäufe der EZB heruntergefahren werden.¹⁰ Beides hätte Auswirkungen auf die Langfristzinsen und somit auf die Refinanzierungskosten für die öffentlichen Haushalte.

Zum anderen ist es dem fehlenden strukturellen Reformeifer in Deutschland geschuldet, dass der Druck auf den Fiskus weiter zunehmen wird. Anders als es die Erfolgsbilanz der „schwarzen Null“ vermuten lässt, hat der deutsche Staat ein fiskalisches Nachhaltigkeitsproblem. Die von der Stiftung Marktwirtschaft jährlich veröffentlichte Generationenbilanz zeigt, dass Deutschland nur etwa ein Drittel seiner tatsächlichen Staatsschulden ausweist. Zu den knapp 2,2 Billionen Euro expliziten Schulden kommen nochmals rund vier Billionen Euro implizite Schulden hinzu.¹¹ Diese vom Staat zugesagten zukünftigen Ausgaben, denen wie zum Beispiel bei Beamtenpensionen keine Rückstellungen gegenüberstehen und die mit heutigen Steuer- und Beitragssätzen nicht dauerhaft finanzierbar sind, steigen trotz positiver Rechengrundlage der günstigen Konjunktur weiter an. Im europäischen Vergleich ist Deutschland diesbezüglich nur noch Mittelmaß und droht im EU-Nachhaltigkeitsranking weiter zurückzufallen.¹²

Hohe fiskalische Lasten verursacht die zunehmende Alterung Deutschlands sowohl für die Alterssicherungs- als auch für die Gesundheitsversorgungssysteme. Dies macht die rasche Zunahme des Altenquotienten ab dem Jahr 2020 von etwa 35 auf über 50 Prozent im Jahr 2035 deutlich.¹³ Derzeit befindet sich Deutschland zwar noch in einer

9 Vgl. *Fuest, Clemens/Thöne, Michael* 2013: Durchsetzung der Schuldenbremse in den Bundesländern, Kurzstudie im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie, Köln.

10 Vgl. *Stiftung Marktwirtschaft* 2017: Nullzinsen in Europa: Zwischen Grenznutzen des Geldes und Nutzungsgrenzen der Geldpolitik, Expertengespräch auf Gut Kaden am 10. Februar 2017, Tagungsbericht der Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

11 Vgl. *Bahnsen, Lewe C./Manthei, Gerrit/Raffelhüschchen, Bernd* 2016: Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz (Update 2016) – Zur fiskalischen Dividende der Zuwanderung, Argumente zur Marktwirtschaft und Politik Nr. 13, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

12 Vgl. *Peters, Fabian/Raffelhüschchen, Bernd/Reeker, Gerrit* 2017: Ehrbare Staaten? Update 2016 – Die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in Europa, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 137, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

13 Vgl. *Bahnsen/Manthei/Raffelhüschchen* 2016 (Fn.11), S. 6.

Art demografischer Pause, in den 2020er Jahren wird aber ein Großteil der sogenannten Babyboomer-Generation in Rente gehen. Mehr Leistungsbeziehern stehen dann immer weniger Erwerbspersonen gegenüber. Dies führt zu einem wachsenden Missverhältnis zwischen der langfristigen Einnahmen- und Ausgabensituation des deutschen Staates.

Doch anstatt nachhaltiger zu agieren, erhöht der Staat seine finanziell ungedeckten Versprechungen. Verantwortlich für die defizitäre Situation sind aus jüngerer Vergangenheit die Mütterrente und die abschlagsfreie Altersrente ab 63 (mit etwa zehn Milliarden Euro pro Jahr) sowie die Leistungsausweitungen der Kranken- und Pflegeversicherung (mit jährlich etwa sieben bis acht Milliarden Euro). Hinzu kommen 13,5 Milliarden Euro jährlich an zusätzlich notwendigem Bundeszuschuss in die Rentenversicherung bis 2020 sowie eine Steigerung der Pensionslasten der Länder um etwa 20 Prozent. Für die Folgen ungesteuerter Zuwanderung fallen nochmals 15 Milliarden Euro pro Jahr an. Noch nicht eingerechnet sind die volle Kostenwirkung des Brexit (unter anderem erhöhter Nettobeitrag an die EU), Ausfälle durch eine direkte oder indirekte Schuldenumstrukturierung Griechenlands sowie deutlich höhere Ausgaben für innere/äußere Sicherheit.

Dies bedeutet, dass dem Bund perspektivisch immer weniger Finanzmittel zur Verfügung stehen werden, um Länder und Kommunen zusätzlich zu bedenken. Unter diesem Aspekt führt kein Weg daran vorbei, den Ländern und Kommunen mehr Spielräume zu eröffnen und vor Ort Handlungsfreiheit durch mehr Steuerautonomie zu stärken. Die Tragfähigkeit ihrer Finanzpolitik könnte aus eigener Kraft sichergestellt werden, ohne finanziell auf den Bund angewiesen zu sein. Steuerautonomie wäre unter Berücksichtigung des Äquivalenz- und Leistungsfähigkeitsprinzips zudem ein entscheidender Schritt zu mehr Transparenz und zu einer Belebung lokaler und regionaler Demokratie. Landtage und Kommunalparlamente würden erheblich aufgewertet – sowohl in der tatsächlichen Steuergestaltung als auch in der öffentlichen Wahrnehmung.

Umfassende, umsetzbare sowie politisch vermittelbare Steuerkonzepte existieren bereits.¹⁴ Politisch geschickt wäre es, die Einführung größerer Steuerautonomie mit einer Neuregelung des Finanzausgleichssystems zu verknüpfen. Diese Chance ist erst einmal vertan, da die grundgesetzlich verankerten Regeln des neuen Finanzkraftausgleichs prinzipiell unbefristet, zumindest aber bis zum Jahr 2030 gelten und nur auf Antrag mindestens dreier Länder oder des Bundes neu verhandelt werden können. Insofern könnte sich das verpasste Reformfenster als dauerhafte Weichenstellung erweisen.

Jedoch muss das letzte Wort noch nicht gesprochen sein. Formal gehören Steuerautonomie und Umverteilung nicht zusammen. Eine klug gestaltete Steuerregionalisierung sollte ohnehin finanzausgleichsneutral sein. Dementsprechend erscheint eine graduelle Einführung weiterer Steuerautonomie empfehlenswert. Die Herstellung von Steuerklarheit und das Herausstellen des Zusammenhangs von Einnahme- und Ausgabenverant-

¹⁴ Vgl. *Eilfort, Michael/Lang, Jürgen (Hrsg.) 2013: Strukturreform der deutschen Ertragsteuern: Bericht über die Arbeit und Entwürfe der Kommission „Steuergesetzbuch“ der Stiftung Marktwirtschaft, Reinbeck/München.*

wortung ließen sich in überschaubaren Reformschritten realisieren.¹⁵ Dies könnte beispielsweise durch die Einführung von Zuschlags- und Abschlagsrechten bei der Einkommensteuer erreicht werden. Insbesondere diese Steuer hat eine hinreichend breite Bemessungsgrundlage. Der oftmals vorgebrachten Sorge vor einem ruinösen Steuerwettbewerb („race-to-the-bottom“) ließe sich begegnen, indem vorab ein Korridor zulässiger Zu- und Abschläge definiert wird. Die bisherigen Erfahrungen mit der Grunderwerbsteuer der Länder zeigen darüber hinaus, dass Steuerautonomie auch zu einem Anstieg der Steuersätze führen kann. Eine weitere Maßnahme könnte der offene Ausweis der Steueranteile von Bund, Land und Kommune auf dem Steuerbescheid sein. Dies würde das Bewusstsein der Wähler schärfen, dass ein Teil ihrer Steuerbelastung vor Ort verbleibt.

Grundsätzlich ist zu erwarten, dass eine Stärkung der Steuerautonomie im Sinne eines funktionierenden föderalen Wettbewerbs insgesamt wohlfahrtsfördernd wirkt.¹⁶ Die Bereitstellung öffentlicher Güter würde sich stärker an den lokalen Präferenzen der Bürger orientieren und somit effizienzsteigernd wirken. Empirische Studien deuten darauf hin, dass die Sorge eines Unterbietungswettbewerbs der Gebietskörperschaften unbegründet ist: Finanzschwache Länder und Kommunen wären von einem freien Steuerwettbewerb, wie er beispielsweise in der Schweiz praktiziert wird, ebenso wenig negativ betroffen wie das gesamtwirtschaftliche Wirtschaftswachstum.¹⁷ Ein Verzicht auf Steuerautonomie und ein Festhalten an finanziellen Abhängigkeiten verzögern hingegen tendenziell den notwendigen Strukturwandel in Deutschland, woraus niedrigere Wachstumsraten resultieren können.¹⁸

15 Vgl. *Schulte, Bernd* 2014: Autonomie für Länder und Kommunen bei der Einkommensteuer, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 126, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin; *Stiftung Marktwirtschaft* 2015: Regionale und kommunale Einkommensteuerautonomie, Kurzinformation der Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

16 Vgl. *Fuest, Clemens/Thöne, Michael* 2009: Reform des Finanzföderalismus in Deutschland, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin; *Feld, Lars P./Kube, Hanno/Schnellenbach, Jan* 2013: Optionen für eine Reform des bundesdeutschen Finanzausgleichs, Gutachten im Auftrag der FDP-Landtagsfraktionen der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen; *Deutsche Bundesbank* 2014: Zur Reform der föderalen Finanzbeziehungen, Monatsbericht September 2014, Frankfurt, S. 35-54; *Sachverständigenrat* 2014: Mehr Vertrauen in Marktprozesse, Jahresgutachten 2014/15, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden; *Wissenschaftlicher Beirat des BMF* 2015: Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Gutachten 01/2015, Bundesministerium der Finanzen, Berlin; *Kronberger Kreis* 2016 (Fn.1).

17 Vgl. *Fuest, Clemens* 2008: Steuerwettbewerb unter den Bundesländern – wären die finanzschwachen Länder die Verlierer?, in: *Konrad, Kai A./Jochimsen, Beate (Hrsg.): Föderalismuskommission II: Neuordnung von Autonomie und Verantwortung*, Frankfurt, S. 119-133; *Feld, Lars P.* 2009: Braucht die Schweiz eine materielle Steuerharmonisierung? *economiesuisse – Verband der Schweizer Unternehmen*, Zürich; *Baskaran, Thushyanthan/Feld, Lars P./Schnellenbach, Jan* 2016: Fiscal federalism, decentralization, and economic growth: A meta-analysis, in: *Economic Inquiry*, Vol. 54 (3), S. 1445-1463.

18 Vgl. *Baskaran, Thushyanthan/Feld, Lars P./Necker, Sarah* 2017: Depressing dependence? Transfers and economic growth in the German states, 1975-2005, in: *Regional Studies*, Vol. 51, S. 1-11.

4. Fazit

Das Momentum für eine umfassende Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen hätte kaum besser sein können. Deutschlands anhaltend gute Konjunktur- und Arbeitsmarktentwicklung, verbunden mit historisch niedrigen Refinanzierungszinsen, hat zu deutlich höheren Steuermehreinnahmen geführt und reduziert zumindest kurzfristig die finanziellen Nöte einzelner Länder und Kommunen. Gleichzeitig mussten die föderalen Finanzbeziehungen aufgrund auslaufender gesetzlicher Grundlagen und vor dem Hintergrund der Einführung der Schuldenbremse für die Länder neu geregelt werden. Insofern war die Hoffnung groß, dass am Ende eines zähen Verhandlungsprozesses ein transparentes und anreizkompatibles Finanzausgleichssystem steht.

Bedauerlicherweise waren jedoch insbesondere die Länder nicht bereit, die Kernprobleme des derzeitigen Finanzsystems anzugehen. Weder wurden bestehende Ineffizienzen des Systems beseitigt, noch wurden Möglichkeiten zu mehr finanzieller Eigenständigkeit der Länder und Kommunen geschaffen. Stattdessen wird der vor allem bei den Geberländern unpopuläre Länderfinanzausgleich abgeschafft und die Umverteilung über die Umsatzsteuerzuweisung vorgenommen. Der Bund wird zudem mit höheren und neuen Bundesergänzungszuweisungen einzelnen finanzschwachen Ländern und Kommunen erheblich mehr Geld zukommen lassen. Hinzu kommen dauerhafte Finanzhilfen für die ostdeutschen Bundesländer sowie für die hochverschuldeten Länder Saarland und Bremen.

Der Wegfall des LFA i.e.S. und der Umweg über die Umsatzsteuerverteilung verschleiern die horizontale Umverteilung. Statt mehr Transparenz herzustellen und den Umsatzsteuervorwegausgleich im LFA i.e.S. aufgehen zu lassen, werden weitere finanzielle Abhängigkeiten geschaffen. Die Vertikalisierung des Systems, die mit einem Abwälzen von Verantwortung und Kosten auf den Bund verknüpft ist, schwächt die Anreize der Länder und Gemeinden, eine höhere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu erzielen. Der neue Finanzausgleich schöpft steuerliche Mehreinnahmen in noch größerem Maße ab. Erfolg und Misserfolg von Politik werden von Wählern jedoch vor allem dann honoriert oder sanktioniert, wenn die Konsequenzen politischen Handelns vor Ort auch spürbar sind. Ein System, das sich durch hohe Grenzabschöpfungsquoten auszeichnet und Finanzkraftunterschiede weitestgehend nivelliert, läuft diesem demokratischen Grundverständnis allerdings zuwider.

Schließlich wurde wieder einmal die Chance verpasst, Solidarität in der Umverteilung mit mehr Eigenverantwortung auf der Einnahmeseite zu kombinieren. Solange Haftung und Handlung auseinanderfallen, wird man sich jedoch weiterhin über die Ausgabenseite profilieren. Von echter Steuerautonomie sind Länder und Kommunen weit entfernt. Steuerliche Einnahmen an die Verantwortung und das Geschick regionaler Standortpolitik zu knüpfen, war den meisten Politikern zu unbequem. Finanziell unbehaglich wird es für die Gebietskörperschaften allerdings, wenn die Schuldenbremse ab 2020 auch für die Länder greift und die hohen fiskalischen Lasten, die die demografische Entwicklung und der fehlende Reformeifer in Deutschland verursachen, die öf-

Verpasste Chancen der Länderfinanzausgleichsreform

fentlichen Haushalte weiter einengen werden – selbst bei weiterhin guter Konjunktur- und Arbeitsmarktentwicklung.

Regionale Zu- und Abschläge auf die Einkommensteuer innerhalb eines vorab definierten Korridors würden nicht nur die finanzielle Flexibilität erhöhen, sondern auch die Demokratie stärken. In maßvollen Schritten würden vor Ort weitere Gestaltungschancen eröffnet, die eigentlich im intrinsischen Interesse lokal verwurzelter Politiker sein sollten. Kommunen und Länder sollten diese Chance im Interesse ihrer Steuerzahler und Wähler wahrnehmen und mehr Steuerautonomie wagen.