

Tagungsbericht

Die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen – (wie) kann der gordische Knoten durchtrennt werden?

Eine Tagung der Stiftung Marktwirtschaft
am 17. September 2015 in Berlin



Das Podium: Antje Tillmann MdB, die Moderatorin der Veranstaltung Donata Riedel, Staatssekretär Werner Gatzert, Anja Hajduk MdB, Prof. Dr. Michael Eilfort, Prof. Dr. Berthold U. Wigger und Prof. Dr. Clemens Fuest (v.li.).



Begrüßung

Prof. Dr. Michael Eilfort

Vorstand Stiftung Marktwirtschaft

„Das föderale System ist eine Stärke der Demokratie und wichtiger Grund für die Leistungsfähigkeit Deutschlands. Zu seinen Voraussetzungen gehören eine vernünftige Arbeitsteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden sowie eine gesunde Finanzierung seiner verschiedenen Ebenen.“ Dieses Zitat aus einer Publikation des Bundesfinanzministeriums stellte Prof. Dr. Michael Eilfort, Vorstand der Stiftung Marktwirtschaft, an den Beginn seiner Einführung und hob die Bedeutung der darin skizzierten Voraussetzungen hervor. In der Realität seien diese jedoch nicht immer ausreichend erfüllt, so dass man kritisch fragen könne, ob Deutschland derzeit *wegen* oder *trotz* seines Föderalismus ökonomisch so gut dastehe. Eine zielführende Reform der föderalen Finanzverfassung wäre daher ein wichtiger Schritt, um den Föderalismus effizienter, aber auch bürgernäher auszugestalten.

Die derzeitige Reformdiskussion in Deutschland sei jedoch in mehrfacher Hinsicht unbefriedigend, kritisierte der Vorstand der Stiftung Marktwirtschaft. Erstens werde fast nur um Geldströme und ihre regionale Verteilung, nicht aber um bessere Strukturen für mehr Wettbewerb und Eigenverantwortung gerungen. Zweitens werde die Diskussion in hohem Maße von den Exekutiven in Bund und Ländern dominiert, was einem transparenten Verhandlungsverlauf nicht besonders zuträglich sei. Vor allem aber würden unabwendbare fiskalische Herausforderungen, denen sich die Bundesländer in den kommenden Jahren gegenüber sähen, wie etwa das Inkrafttreten der Schuldenbremse oder der starke Anstieg der Pensionsausgaben, weitgehend ignoriert. Blicke es dabei, würden die Vorteile eines föderalen Staatsaufbaus weiter erodieren, befürchtete Eilfort.

Um den Föderalismus zu stärken und zukunftsfähig zu machen, plädierte der Stiftungsvorstand dafür, dass Länder und Kommunen ein eigenes Hebesatzrecht bei der Einkommensteuer erhalten sollten. Mit einem solchen Reformschritt würde nicht nur ihre Einnahmeautonomie verbessert. Es wäre zugleich ein wichtiger Schritt für mehr Demokratie und Bürgernähe auf den untergeordneten Ebenen.

Inhaltsverzeichnis

- 2 **Begrüßung**
Prof. Dr. Michael Eilfort
Vorstand Stiftung Marktwirtschaft

- 3 **Herausforderung Finanzföderalismus:
 Optionen für die Neuordnung der
 Bund-Länder-Finanzbeziehungen**
Prof. Dr. Clemens Fuest
*Präsident des ifo-Instituts München,
 Mitglied im Kronberger Kreis*

- 5 **Die Rolle des Bundes bei der
 Neugestaltung der Bund-Länder-
 Finanzbeziehungen**
Werner Gatzert
*Staatssekretär
 im Bundesministerium der Finanzen*

- 7 **Reformbaustelle Finanzföderalismus:
 Vorwärts im Schnecken tempo?
 Diskussion mit Impulsstatements**
Antje Tillmann MdB
*Finanzpolitische Sprecherin
 der CDU/CSU-Bundestagsfraktion*

Anja Hajduk MdB
*Parlamentarische Geschäftsführerin
 der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen*

Prof. Dr. Berthold U. Wigger
*Karlsruher Institut für Technologie (KIT),
 Mitglied im Kronberger Kreis*

Moderation der Veranstaltung
Donata Riedel
Parlamentskorrespondentin Handelsblatt

Impressum

Dr. Susanna Hübner (V.i.S.d.P.)
 Stiftung Marktwirtschaft
 Charlottenstraße 60, 10117 Berlin
 Tel.: (030) 20 60 57-0, www.stiftung-marktwirtschaft.de

Ansprechpartner/Text: **Dr. Guido Raddatz**
raddatz@stiftung-marktwirtschaft.de

Fotos: Kay Herschelmann

Herausforderung Finanzföderalismus: Optionen für die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Prof. Dr. Clemens Fuest
Präsident des ifo-Instituts München,*
Mitglied im Kronberger Kreis

* Zum Zeitpunkt des Vortrags war Prof. Fuest Präsident des ZEW Mannheim.

Prof. Dr. Clemens Fuest, Mitglied im Kronberger Kreis, dem wissenschaftlichen Beirat der Stiftung Marktwirtschaft, erörterte eingangs seiner Ausführungen die Frage, ob die Deutschen einen föderalen Staatsaufbau überhaupt wollten. Anders als beispielsweise in den USA oder der Schweiz sei der Föderalismus in der deutschen Geschichte eher mit Kleinstaaterei verbunden als mit dem Kampf um Freiheit und Demokratie. Dementsprechend hielte sich die Begeisterung für den Föderalismus in Deutschland in Grenzen und es gebe in der Bevölkerung eine gewisse Präferenz für einen Einheitsstaat. Die Politik sollte dieser grundsätzlichen Diskussion nicht ausweichen, empfahl Fuest, da man sich ansonsten nicht auf sinnvolle Ziele einer Reform des Föderalismus einigen könne. „Wenn man einen Einheitsstaat will, dann macht es wenig Sinn, über eine Revitalisierung des Föderalismus nachzudenken“, so der Wissenschaftler. Er selbst plädierte für einen föderalen Staatsaufbau, da dieser – anders als ein Zentralstaat – geeignet sei, die „Vorteile der Größe mit denen der Kleinheit“ zu verbinden. Ein schlecht organisierter Föderalismus, in dem Handlungsrechte und Haftung getrennt seien und man Entscheidungen auf Kosten anderer treffen könne, sei allerdings die schlechteste Alternative, argumentierte der Ökonom und verwies darauf, dass die Bund-Länder-Finanzbeziehungen in mehrfacher Hinsicht reformbedürftig seien.

Besonders problematisch seien erstens die Verschuldungsregeln. Während Deutschland in Europa darauf dränge, dass die Verschuldungskompetenz mit einer strikten Haftung gekoppelt sein müsse, habe man im eigenen Land gänzlich andere Regeln. Die Bundesländer könnten weitgehend autonom über ihre Verschuldung entscheiden, gleichzeitig aber gebe es ein System der Solidarhaftung, so dass ein überschuldetes Land darauf hoffen könne, vom Bund und den anderen Ländern gerettet zu werden. Dies sei eine fundamentale Fehlkonstruktion, von der übermäßige Verschuldungsanreize ausgingen. „Wir sollten dieses Problem nicht nur in Europa kritisieren, sondern auch im eigenen

Land etwas daran ändern“, forderte Fuest. Zugleich betonte er, dass die ab dem Jahr 2020 auch auf der Ebene der Bundesländer geltende Schuldenbremse nicht ausreiche, um deren Verschuldungsproblem in den Griff zu bekommen. Dafür gebe es zu viele Umgehungsmöglichkeiten. Zudem sei die Kontrolle durch den Stabilitätsrat in ihrer Wirkung begrenzt, da ihm Sanktionsmöglichkeiten fehlten und es sich um ein politisches Gremium handele.

Zweitens verfügten die Bundesländer kaum über Möglichkeiten, eigenständig ihre Einnahmen zu verändern. Dieses Problem der zu geringen Steuerautonomie werde in den kommenden Jahren noch stärker zutage treten, wenn die Länder aufgrund der Schuldenschanke nicht mehr wie bisher auf das Instrument der Verschuldung zurückgreifen können.

Und schließlich – drittens – sei der Länderfinanzausgleich durch übermäßig hohe Abschöpfungsquoten gekennzeichnet. Wenn Steuerermehreinnahmen eines Landes im Rahmen des Finanzausgleichs größtenteils anderen Ländern zugute kämen, seien Fehlanreize vorprogrammiert. Beispielsweise bestehe das Problem, dass sich ein Land de facto nicht durch Investitionen sanieren kann: Die Kosten müsse das Land selbst tragen, während die dadurch entstehenden Steuerermehreinnahmen überwiegend anderen zugute kämen, erläuterte Fuest. Zugleich betonte er, dass die problematischen Anreizeffekte des Länderfinanzausgleichs kein Phantasieprodukt von Ökonomen, sondern empirisch nachgewiesen worden seien.

Mit Blick auf die gegenwärtigen verfassungsrechtlichen Regelungen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen kritisierte Fuest die Unbestimmtheit zahlreicher Formulierungen. Vielfach handele es sich um unbestimmte Rechtsbegriffe, deren Inhalt kaum objektiv bestimmt werden könne. Exemplarisch verwies er auf den in Art. 106 Abs. 3 Satz 4 GG formulierten Anspruch auf Deckung der *notwendigen Ausgaben* sowie die Regelung in Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG, dass die unterschiedliche Finanzkraft der Länder *angemessen aus-*

4

geglichen wird. Diese und weitere Vorschriften seien auslegungsbedürftig und müssten letzten Endes politisch entschieden werden.

Mit Blick auf die anzustrebenden Reformen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen plädierte Fuest zum einen für eine Reform der Verschuldungsregeln, damit die Schuldenbremse von 2020 an auch tatsächlich eingehalten werde. Eine mögliche Option sei, Sanktionen für den Fall einzuführen, dass ein Land die Schuldengrenzen überschreitet. Diesbezüglich verwies er auf einen Vorschlag des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der sich für einen „Schulden-Soli“ ausgesprochen habe: Danach müsste ein Bundesland, das die Schuldenregeln verletzt, seine Steuern erhöhen. Die Hoffnung sei, dass exzessive Verschuldung dann von den Wählern entsprechend sanktioniert würde. Eine alternative Option sei, die Solidarhaftung für Verschuldung einzuschränken. Als eine umsetzbare Zwischenlösung plädierte Fuest dafür, die Länder zu verpflichten, eine über die Schuldengrenze hinausgehende Verschuldung nur noch durch nachrangige Anleihen finanzieren zu lassen. Gerade das Land irgendwann in eine Haushaltsnotlage, würden diese Anleihen nicht mehr bedient. Dieser Vorschlag habe den Vorteil, dass man übermäßige Verschuldung der Marktdisziplinierung aussetzen könne, ohne zugleich den Gesamtmarkt für Staatsanleihen zu destabilisieren.

Zum anderen forderte der Föderalismusexperte, die Steuerautonomie der Bundesländer zu erhöhen. Dazu plädierte er – ähnlich wie bereits Michael Eilfort in seiner Begrüßung – für durch einen Korridor begrenzte Hebesatzrechte bei der Einkommensteuer, die zudem nur bis zu einer bestimmten Einkommenshöchstgrenze zur Anwendung kommen sollten. Von einer echten Autonomie der Bundesländer könne man nur sprechen, wenn diese auch über ihre Einnahmen entscheiden und so unterschiedliche Kombinationen aus Ausgaben und Steuerlasten realisieren könnten. Aus Sicht der Wähler hätte dies den Vorteil, dass es dann einen nachvollziehbaren Zusammenhang zwischen öffentlichen Leistungen und der Höhe der Besteuerung gebe. Und schließlich ließe sich auch die Schuldenschränke leichter einhalten, wenn die Länder ihre Einnahmen verändern und an die Ausgaben anpassen könnten.

Die von zahlreichen Kritikern einer Steuerautonomie vorgebrachten Einwände müsse man zwar ernst nehmen, betonte Fuest, sie seien letztlich aber nicht gerechtfertigt, sofern der Finanzausgleich mit normierten Steuersätzen beibehalten werde. Um dies zu zeigen, ging er auf vier zentrale Befürchtungen ein: Erstens könne man im Computerzeitalter nicht davon sprechen, dass unterschiedliche Steuersätze das Steuersystem zu komplex machten. Zweitens zeigten die Erfahrungen in anderen Ländern wie der Schweiz und Schweden, dass Einkommensteuerautonomie auf dezentraler Ebene keineswegs zu einer Erosion der Steuereinnahmen führt. Drittens könne man den Steuerwettbewerb mit einfachen Mitteln so ausgestalten, dass es nicht zu unerwünschten Wohnsitzverlagerungen komme. Dazu reiche es aus, das Hebesatzrecht nur bis zu einer Einkommenshöchstgrenze anzuwenden. Besonders hohe Einkommen würden hingegen mit einem bundesweit einheitlichen Satz besteuert. Dadurch würden die Anreize für Bezieher hoher Einkommen, den Wohnsitz in „Niedrigsteuerregionen“ zu verlagern, deutlich verringert. Viertens wandte sich Fuest gegen den Vorwurf, dass wirtschaftsschwache Länder im Steuerwettbewerb nicht mithalten könnten. Die Erfahrungen bei der Gewerbesteuer belegten das Gegenteil, erläuterte der Finanzwissenschaftler: Gerade die reichen Städte hätten häufig die höchsten Gewerbesteuersätze, während sich wirtschaftsschwache Städte durch eher niedrige Sätze auszeichneten. Letztere könnten im Steuerwettbewerb vergleichsweise „aggressiv“ auftreten, da sie durch eine Absenkung des Steuersatzes nur in geringem Umfang Einnahmen verlören. Die Kombination aus Steuerwettbewerb und Finanzausgleich lasse erwarten, dass wirtschaftsschwache Länder mit niedrigen Steuersätzen Unternehmen anziehen und so zu Gewinnern des Steuerwettbewerbs werden könnten.

Abschließend verwies Fuest auf einen Reformvorschlag des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium. Dieser sehe u.a. einen Wegfall des Umsatzsteuervorwegausgleichs, niedrigere Abschöpfungsquoten im Finanzausgleich sowie eine Erweiterung der Bundesergänzungszuweisungen um eine pauschale Komponente vor. Letzteres sei notwendig, um eventuelle Verlierer unter den Ländern zu kompensieren und eine Reform insgesamt zustimmungsfähig zu machen.





Die Rolle des Bundes bei der Neugestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Werner Gatzert
*Staatssekretär
im Bundesministerium der Finanzen*

Werner Gatzert, Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen (BMF), stellte den unter Federführung des BMF entwickelten Vorschlag des Bundes zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen in den Mittelpunkt seiner Ausführungen. Mit diesem Modell würde es gelingen, so Gatzert, einige der Aspekte, die sein Vorredner Clemens Fuest aus Sicht der Wissenschaft für eine Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen angemahnt habe, aufzugreifen und umzusetzen. Allerdings sei man trotz langer und intensiver Verhandlungen bislang noch nicht zu einer Einigung zwischen Bund und Ländern gekommen.

Zu Beginn seiner Rede verteidigte der Staatssekretär im Bundesfinanzministerium zunächst den bisherigen Finanzausgleich gegen den grundsätzlichen Einwand, das Ausgleichssystem sei unverständlich und letztlich unsinnig. Das Gegenteil sei richtig: Dass der Länderfinanzausgleich sich in der Vergangenheit bewährt habe, zeige etwa die gelungene Integration der fünf neuen Bundesländer und Berlins in das Finanzsystem nach der Wiedervereinigung. Zudem leiste er einen wesentlichen Beitrag bei der grundgesetzlich gebotenen Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland. Als Solidarsystem, das an der Finanzkraft der Länder ansetze, führe er zwar notwendigerweise zu Umverteilungsströmen zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern, lasse dabei aber deren Reihenfolge im Hinblick auf ihre Finanzkraft unverändert. Und schließlich, so Gatzert, sollte man das Gesamtvolumen des Finanzausgleichs über seine drei Stufen – Umsatzsteuervorwegausgleich, horizontaler Länderfinanzausgleich sowie allgemeine Ergänzungszuweisungen des Bundes – nicht überbewerten: 21 Mrd. Euro seien zwar in absoluten Zahlen betrachtet eine hohe Summe. Letztlich handele es sich dabei aber nur um rund drei Prozent der gesamten Steuereinnahmen des Staates.

Gleichwohl seien Reformen notwendig und sinnvoll, da die gegenwärtigen Regelungen des Finanzausgleichs, des Solidarpakts II sowie der sogenannten Entflechtungs-

mittel Ende 2019 auslaufen, betonte der Staatssekretär. Gleichzeitig zeigte er sich optimistisch, dass eine Einigung rechtzeitig gelingen werde. Dabei teilte er die Einschätzung seines Vorredners, dass eine Einigung nur dann realistisch sei, wenn es durch die Reform keine Verlierer unter den Ländern geben werde. „Bei den Verhandlungen haben die Beteiligten nicht nur das Grundgesetz, sondern immer auch einen Taschenrechner in der Hand“, kommentierte Gatzert den starken Einfluss realpolitischer Überlegungen in den Verhandlungen. Dieser Aspekt sei auch ein maßgeblicher Faktor bei der Entwicklung des Vorschlags der Bundesregierung gewesen, der durchaus darauf abziele, eventuelle Verluste bei einzelnen Ländern zu kompensieren.

Vor allem aber, betonte Gatzert, gehe es dem Bund um strukturelle Veränderungen, die man mit den Ländern im Rahmen der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen vereinbaren wolle. Diesbezüglich skizzierte er sieben zentrale Punkte:

Erstens – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Schuldenbremse – müsse die vertikale und horizontale Verteilung der Einnahmen so ausgestaltet werden, dass alle föderalen Ebenen ihre Aufgaben dauerhaft angemessen wahrnehmen können.

Zweitens gehe es darum, die Aufgaben- und die Finanzierungsverantwortung auf den föderalen Ebenen wieder stärker zusammenzuführen. Ansonsten drohten ineffiziente und kostspielige Ergebnisse, wenn die eine Ebene entscheidet und die andere Ebene bezahlen muss.

Drittens fordere der Bund eine deutlich stärkere Stellung des Stabilitätsrates, um auch den Veränderungen auf europäischer Ebene – etwa der Defizitbegrenzung durch den europäischen Fiskalpakt – angemessen Rechnung tragen zu können. Statt wie bisher nur den Gesamtstaat in den Blick zu nehmen, solle der Stabilitätsrat in Zukunft die Einhaltung der Schuldenbremse durch Bund und Länder überwachen und dabei beispielsweise auch die Haushalte einzelner Bundesländer berücksichtigen. Zwar sei eher

6

unwahrscheinlich, politische Mehrheiten für eine eigentlich sinnvolle Einführung von Sanktionskompetenzen für den Stabilitätsrat zu finden. Aber bereits eine transparente und öffentlichkeitswirksame Analyse der Länderhaushalte durch den Stabilitätsrat könne positive Wirkungen in Form stärkerer Konsolidierungsbemühungen entfalten, betonte Gatzler und unterstrich diesen Punkt auch in der sich anschließenden Diskussion. Kein Land wolle gern für eine verfehlte Haushaltspolitik öffentlich an den Pranger gestellt werden.

Um das Finanzausgleichssystem zu vereinfachen und mehr Transparenz herzustellen, plädierte Gatzler – viertens – für einen Wegfall des Umsatzsteuervorwegausgleichs. Dieses Finanzausgleichselement, bei dem ein Teil des Umsatzsteuervolumens nicht nach der Einwohnerzahl, sondern nach anderen Kriterien verteilt wird, führe teilweise zu Umverteilungsströmen, die denen des horizontalen Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne entgegenliefen. Dadurch sei nur schwer zu erkennen, welches Land Nettozahler oder Nettoempfänger sei. Einer nur teilweisen Abschaffung des Umsatzsteuervorwegausgleichs erteilte er hingegen im Rahmen der Diskussion eine Absage und verwies darauf, dass der gewünschte Transparenzgewinn sich nur bei einem vollständigen Wegfall des Umsatzsteuervorwegausgleichs realisieren lasse.

Fünftens wolle die Bundesregierung schließlich eine stärkere Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft im Länderfinanzausgleich erreichen. Sachlich sei das gerechtfertigt, da die Kommunen Teil der Länder seien, betonte Gatzler. Ohne eine Absenkung des Ausgleichstarifs würde dies allerdings zur Folge haben, dass sich das Ausgleichsvolumen erhöhe, da in finanzstarken Ländern in der Regel auch die Kommunen tendenziell finanzstark seien.

Darüber hinaus sprach sich der Staatssekretär – sechstens – für eine Linearisierung des bislang progressiv verlaufenden Ausgleichstarifs sowie – siebtens – für streng

konditionierte Finanzhilfen für die beiden Länder Bremen und das Saarland aus. Ohne solche Zinshilfen könnten beide Länder ihre Schuldenlast kaum bewältigen.

Hinsichtlich der von Fuest geforderten Steuerautonomie zeigte sich Gatzler zwar inhaltlich aufgeschlossen. Allerdings war er mehr als skeptisch, was die politischen Umsetzungschancen betrifft. Über entsprechende Vorschläge habe man bereits in der Vergangenheit – etwa im Rahmen der Reform der Kommunalfinzen – intensive Verhandlungen geführt, ohne dass dabei Fortschritte in Richtung mehr Steuerautonomie hätten erzielt werden können. Zwar seien im Umfang begrenzte Hebesatzrechte bei der Einkommensteuer denkbar, um die Beziehung zwischen den politisch Verantwortlichen und den Bürgern zu stärken und rationale Diskussionen über fiskalisch relevante Projekte zu ermöglichen. Allerdings bezweifelte Gatzler, ob die daraus resultierenden Unterschiede in der Steuerbelastung der Bürger groß genug seien, um tatsächlich Wanderungsbewegungen in nennenswertem Umfang zu induzieren. Unter dem Strich überwögen bei den meisten Gebietskörperschaften die Befürchtungen vor negativen Auswirkungen des Steuerwettbewerbs. Daher müsse man konstatieren, dass es bei Weitem keine Mehrheit für Steuerautonomie in diesem Bereich gebe.

Abschließend erinnerte Gatzler daran, dass das Modell der Bundesregierung zusätzliche Finanzmittel in Höhe von 8,5 Mrd. Euro für die Länder vorsehe, damit kein Bundesland im neuen Finanzausgleichssystem schlechter als im Status quo gestellt werde. Auf der Länderseite gebe es dank dieses beträchtlichen Engagements des Bundes nur Gewinner. Der Staatssekretär erinnerte auch daran, dass sich der Bund an der letzten – Mitte der 2000er Jahre in Kraft getretenen – Reform des Finanzausgleichs lediglich mit rund 1,3 Mrd. Euro beteiligt hatte. Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund empfahl er den Ländern, sich auf den Vorschlag des Bundes zu einigen.



Donata Riedel, Parlamentskorrespondentin des Handelsblatts, moderierte die Tagung.

Reformbaustelle Finanzföderalismus: Vorwärts im Schneckentempo?

Diskussion mit Impulsstatements



Antje Tillmann MdB

Finanzpolitische Sprecherin
der CDU/CSU-Bundestagsfraktion

Antje Tillmann MdB betonte zu Beginn der Diskussion, dass die Verhandlungen über eine Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bislang weitgehend ohne Beteiligung der Parlamente erfolgt seien. Insofern handele es sich bei den auf dem Tisch liegenden Vorschlägen wie auch bei den von der Bundesregierung „angebotenen“ 8,5 Mrd. Euro nur um Diskussionsentwürfe, über die am Ende das Parlament entscheiden und dabei bei Bedarf noch Modifikationen vornehmen werde. In diesem Punkt sei sie sich auch parteiübergreifend mit Anja Hajduk MdB (Bündnis 90/Die Grünen) einig.

Wenig Verständnis zeigte die CDU-Politikerin für den Widerstand der Länder gegen eigene Steuererhebungsrechte. „Es kann sich nur jemand als Föderalist bezeichnen, der auch versucht, eigene Einnahmequellen zu akquirieren“, argumentierte Tillmann. Zudem wandte sie sich gegen den Vorwurf, dass wirtschaftsschwache Länder ausgabeseitig

durch Bundesgesetze zu stark belastet würden. Zum einen handele es sich dabei immer um Bund-Länder-Gesetze, an denen die Länder über den Bundesrat mitwirkten. Zum anderen habe sich der Bund in den zurückliegenden Jahren immer wieder – am Rande des verfassungsrechtlich Zulässigen – finanziell an eigentlich originären Aufgaben der Länder beteiligt. Anstatt immer mehr zusätzliches Geld zu fordern oder sich – etwa beim Solidaritätszuschlag – in Steuerdebatten des Bundes einzumischen, empfahl die Finanzpolitikerin den Ländern mehr Mut beim Eintreten für eigene Steuererhebungs Kompetenzen.

Auf strikte Ablehnung stießen darüber hinaus alle Überlegungen, die Schuldenbremse aufzuweichen. Diese sei nicht nur für ökonomische Schönwetter-Perioden gedacht, sondern so ausgestaltet, dass sie auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten eingehalten werden könne. Vielmehr plädierte sie für maßvolle Veränderungen, um die Einhaltung der Schuldenbremse zu verbessern. Zudem sollte im Zuge der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen eine vereinheitlichende Reform der Steuerverwaltung ins Auge gefasst werden. Der Status quo mit 16 verschiedenen Steuerverwaltungen beinhalte hingegen erhebliche Effizienzverluste.

Abschließend thematisierte Tillmann die problematischen Anreizeffekte bei den Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Die Argumentation von Clemens Fuest, dass sich Investitionen für ein Bundesland finanziell kaum lohnten, könne eins zu eins auf Betriebsprüfungen übertragen werden. Während das Gros der dadurch entstehenden Mehreinnahmen in den Länderfinanzausgleich fließen, müsse ein Bundesland die entstehenden Kosten alleine tragen. Vor allem aber müsse man wieder stärker auf eine Kongruenz von Entscheidungskompetenz und finanzieller Verantwortung achten. Ansonsten drohten immer wieder Situationen, wie man sie etwa bei der Diskussion über die Erhöhung der BAföG-Leistungen habe beobachten können, dass eine föderale Ebene Leistungsausweitungen fordere, die eine andere föderale Ebene am Ende bezahlen müsse.



Anja Hajduk MdB

*Parlamentarische Geschäftsführerin
der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen*

Ähnlich wie ihre Vorrednerin kritisierte Anja Hajduk MdB, dass der Bundestag bislang zu wenig in die Verhandlungen über die Neuordnung der Bund-Länder-Finzen einbezogen worden sei. Den intransparenten Diskussionsprozess zwischen den Exekutiven, den die Große Koalition gewählt habe, halte sie für den falschen Weg. Zudem sei er offensichtlich auch nicht besonders erfolgreich, da trotz der von der Bundesregierung in Aussicht gestellten Summe von 8,5 Mrd. Euro keine Zustimmung der Länder erreicht werden konnte. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund des „Megatrends Europa“ forderte die Finanzpolitikerin von Bündnis 90/Die Grünen eine deutlich stärkere Einbeziehung der Bürger in den Diskussionsprozess. Derzeit verhake sich die Politik in finanztechnischen Fragen eines intransparenten Finanzausgleichssystems, anstatt über die grundsätzliche Frage zu diskutieren, welche föderale Ebene welche Aufgaben übernehmen sollte. Zudem müsse man für eine sinnvolle Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen die großen Herausforderungen der kommenden Jahre analysieren und berücksichtigen. Diesbezüglich verwies Hajduk exemplarisch auf steigende Pensionslasten der Länder, die Einhaltung der Schuldenbremse unter Berücksichtigung der Altschuldenproblematik, unterschiedliche sozialräumliche Veränderungen sowie Wanderungsbewegungen zwischen Wegzugs- und Zuzugsregionen. Die Ausgleichsbedarfe im Länderfinanzausgleich könne man nicht losgelöst von diesen Entwicklungen sehen.

Zwar könne man mit einigen der Neuerungen im Vorschlag der Bundesregierung – wie etwa die Abschaffung des Umsatzsteuervorwegausgleichs, die stärkere Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft oder die Linearisierung des Ausgleichstarifs – durchaus leben, da sie eine gewisse Verbesserung des Ausgleichssystems bewirken könnten. Allerdings bleibe der Ansatz der Großen Koalition viel zu kleinmütig, um die eigentlichen Herausforderungen anzugehen. Dafür sei er letztlich teuer erkauf.



Prof. Dr. Berthold U. Wigger

*Karlsruher Institut für Technologie (KIT),
Mitglied im Kronberger Kreis*

Prof. Dr. Berthold Wigger konzentrierte sich in seinen Diskussionsbeiträgen auf die Verteilungsfunktion sowie die Anreizwirkungen des Finanzausgleichs. Der Blick auf die erhaltenen Pro-Kopf-Transfers bzw. die geleisteten Pro-Kopf-Beiträge der einzelnen Bundesländer zeige, dass die Umverteilungsfunktion funktioniere: Während beispielsweise Bayern im Jahr 2014 etwa 540 Euro pro Kopf in den Finanzausgleich einbezahlt habe, hätte das Saarland rund 400 Euro aus dem Finanzausgleich erhalten und die ostdeutschen Bundesländer erhielten sogar über 1.000 Euro pro Kopf.

Als deutlich problematischer beurteilte der Finanzwissenschaftler die mit dem Finanzausgleich verbundenen Anreizwirkungen. Von zusätzlichen Steuereinnahmen verblieben viel zu geringe Anteile in den jeweiligen Ländern. Vor allem die Empfängerländer hätten daher kaum Anreize, zusätzliche Steuereinnahmen zu generieren. Das könne negative Auswirkungen in anderen Bereichen, etwa bei der Bildung, einem der zentralen Aufgabenbereiche der Länder, nach sich ziehen, erläuterte Wigger. Während ein Land die Bildungsausgaben selbst tragen müsse, könne es kaum von der durch gute Bildung langfristig hervorgerufenen Verbesserung der steuerlichen Ertragskraft profitieren.

Neben den ökonomischen Fehlanreizen gebe es zusätzlich auch politische, konstatierte Wigger. Insbesondere sei es für die Bürger ungeheuer schwer zu erkennen, wer für die Steuerpolitik verantwortlich ist. Zwar hätten die Bundesländer, wie bereits von seinen Vorrednern angemerkt, kaum eigene steuerpolitische Kompetenzen. Jedoch wirkten die Länder über den Bundesrat an fast allen steuerpolitischen Gesetzen mit. Die Wähler hätten daher kaum die Möglichkeit, mit ihrer Stimmabgabe auf eine bestimmte Steuerpolitik hinzuwirken. Vor diesem Hintergrund empfahl Wigger mehr Steuerautonomie für die Bundesländer, um den demokratischen Wettbewerb zu verbessern.