

Heinrich Böll Stiftung (Hrsg.)
Föderal und gerecht
Nachdenken über Föderalismus und die Föderalismusreform III

Föderal und gerecht
Nachdenken über Föderalismus und
Föderalismusreform III

Herausgegeben von der Heinrich Böll Stiftung Bremen
in Zusammenarbeit mit den
Landesstiftungen der Heinrich Böll Stiftung
in Baden-Württemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen,
Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein und Thüringen

Bremen 2014

ISBN 978-3-8375-0472-9

© bei den Autorinnen und Autoren beziehungsweise den Institutionen der Veröffentlichungen
mit freundlicher Genehmigung. Nachweis der Erstveröffentlichung am Ende des entsprechenden Beitrags.

Hinweis: Die in den nachgedruckten Beiträgen vorhandenen Tabellen und Schaubilder haben wir in die vorliegende Ausgabe aus organisatorischen und gestalterischen Gründen nicht übernommen.

Herausgegeben von Heinrich Böll Stiftung Bremen
Plantage 13, 28215 Bremen
ruedel.boell@arcor.de
www.boell-bremen.de

Lektorat: Michael Ackermann, Balduin Winter
Satz: Wolfgang Röckel
Gestaltung: Wolfgang Röckel, Michael Ackermann
Umschlaggestaltung: Michael Ackermann
Printed in Germany
Druck: Spengler Datenverarbeitung & Druckservice, Bruchköbel

Inhalt

<i>Peter Rüdell</i> Nachdenken über Föderalismus und die Föderalismusreform III	7
<i>Gebhard Kirchgässner</i> Finanzföderalismus in der Schweiz	11
<i>Wolfgang Renzsch</i> Der kanadische Föderalismus	33
<i>Karl-Martin Hentschel</i> Wieso die Schweden gerne Steuern zahlen. Über die Bedeutung der Kommune für die Bürger	41
<i>Institut für den öffentlichen Sektor</i> Eine Revitalisierung der Kommunen ist dringend erforderlich	57
<i>Institut für den öffentlichen Sektor</i> Deutschland muss und kann seine Altschulden tilgen	65
<i>Jan Fries</i> Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Zusammenfassung einer Diskussion	79
<i>Nathalie Behnke</i> Neue Balance zwischen Autonomie und Solidarität. Ein Vorschlag zur Reform des deutschen Finanzausgleichssystems ...	83
<i>André W. Heinemann</i> Eine reformierte föderale Finanzverfassung in Deutschland ab 2020. Hintergründe und Machbarkeit	99
<i>Wolfgang Renzsch</i> Überlegung zur Finanzreform 2019	117
Autorinnen und Autoren	122

Nachdenken über Föderalismus und die Föderalismusreform III

Eine der wichtigsten anstehenden Reformen wird in diesem Jahrzehnt die Föderalismusreform III sein. Spätestens seitdem die Länder Bayern und Hessen Klage gegen den Länderfinanzausgleich eingereicht haben, werden Überlegungen über eine Neuordnung der Ausgleichmodelle wieder breit diskutiert. Von verschiedenen Seiten gibt es Vorschläge. Die Heinrich Böll Stiftung möchte den Debatten eine Plattform geben. Wir haben dazu WissenschaftlerInnen und PolitikerInnen zusammenkommen lassen, die aus unterschiedlichen Blickwinkeln Vorschläge gemacht haben. Da gab es die Blicke der Nehmer- und Geberländer, die Blicke aus dem »Osten« und aus dem »Westen«, die Blicke von großen und kleinen Ländern, die Blicke aus dem Norden und aus dem Süden und natürlich aus der Sicht von WissenschaftlerInnen und PolitikerInnen.

Da gab es erstaunliche Erkenntnisse: so sei zum Beispiel entscheidender Grund dafür, dass es dem Süden besser geht, unter anderem mit der Besatzungspolitik nach dem Zweiten Weltkrieg begründet. Die Amerikaner hatten hier ihren Sektor und dadurch nahmen 20 der 30 heutigen deutschen DAX-Konzerne dort ihren Sitz.

Wir haben uns vorgenommen, nicht nur Stellschrauben innerhalb des bestehenden Systems zu diskutieren, sondern den Blick zu erweitern und uns Beispiele aus anderen Ländern anzuschauen. Dabei geht es uns zentral um die jeweilige politische Begründung einer föderalen Verfasstheit.

Zentral für jede föderale Staatsgesellschaft ist ihre Finanzverfassung, die regelt, welche Teilgesellschaft als Gemeinschaft unter welchen Umständen Ansprüche auf die kollektive Solidarität einer anderen Teilgesellschaft haben soll und auch, was die Kosten einer föderalen Verfassung sind.

Im ersten Schritt werden wir sehen, wie die Schweiz, Kanada und Schweden oder Dänemark ihre innerstaatlichen Strukturen organisiert haben.

Prof. Gebhard Kirchgässner von der *Universität St. Gallen* erläutert die Strukturen des Schweizer Föderalismus. Der Schweizer Föderalismus ist in erster Linie ein Finanzföderalismus, der den bundesrepublikanischen Föderalismus als »Pseudoföderalismus« bezeichnen würde. Aber auch in der Schweiz muss sich der Föderalismus immer wieder neu erfinden. Die letzte große Reform hat 2008 stattgefunden.

Prof. Wolfgang Renzsch, *Otto-Guericke-Universität Magdeburg*, stellt uns dann den kanadischen Föderalismus vor. Kanada ist in Bezug auf Sozialstandards keineswegs mit den USA gleichzusetzen, sondern befindet sich

auf europäischem Niveau. Das gute Abschneiden Kanadas bei den OECD-Bildungsvergleichen spricht auch eher für ein letztlich solidarisches System. Die Besonderheit besteht in Kanada darin, dass die Ebenen – hier Provinzen (Länder), dort der Bund – strikt getrennt sind.

Besondere Leidtragende bei den letzten beiden Föderalismusreformen in der Bundesrepublik waren die Kommunen. Deshalb lohnt ein Blick nach Skandinavien, denn in Schweden und Dänemark wurde die Dezentralisierung des Staates am konsequentesten realisiert. So liegt die Finanzhoheit aber auch eine Vielzahl an Aufgaben bei den Kommunen. Karl-Martin Hentschel stellt uns das skandinavische Modell vor, in dem die höchsten Steuern zu zahlen sind, was gleichwohl auf große Akzeptanz stößt, weil die Bürger in ihrer Kommune sehen, was mit dem Geld, das sie zu zahlen haben, geschieht.

Wir wollen den Blick auf die deutschen Kommunen noch vertiefen mit einem Beitrag des *Instituts für den öffentlichen Sektor*. Aus dem Positionspapier »Runter vom Schuldenberg« wird die Revitalisierung der Kommunen gefordert. Die Argumentation schließt sich der Sicht auf das skandinavische Modell an. Die Kommunen sind der Ort, wo Demokratie unmittelbar erlebt und gestaltet wird. Gleichwohl haben eine Vielzahl von Kommunen längst ihre Handlungsfähigkeit verloren, auch wenn die gute Konjunktur der letzten beiden Jahre hier vorübergehend ein wenig Abhilfe geschaffen hat.

Nur wenn die Altschuldenproblematik eines großen Teils der Länder gelöst werden kann, ergibt die Föderalismusreform III Sinn. Doch dies gilt nicht nur für die Länder sondern für den Bund und die Kommunen gleichermaßen. Trotz Schuldenbremse (die seit 2009 im Grundgesetz steht) und guter Konjunktur steigt die Verschuldung weiter. Viele sind sich einig, dass ein Altschuldenfonds eine Möglichkeit ist, für alle »gleiche« Ausgangsbedingungen für den Eintritt in die Schuldenbremse zu schaffen. Varianten gibt es bei den Überlegungen zur Tilgung, aber letztlich sind die Ansätze, die diskutiert werden, nicht so weit voneinander entfernt. Exemplarisch für diese Debatte bemühen wir noch einmal die Publikationen des *Instituts für den öffentlichen Sektor*, das in seiner Publikation »Runter vom Schuldenberg« im 2. Kapitel »Deutschland muss und kann seine Altschulden tilgen« ein Modell beschreibt.

Nach diesen ersten grundsätzlichen Vergleichen und Erkenntnissen sollen Überlegungen für eine Föderalismusreform in Deutschland zur Diskussion gestellt werden. Vorgabe war, das Modell von Geber- und Nehmerländern in der bisherigen Form abzulösen. Es wird immer für Unmut sorgen, wenn ein Land von dem Geld, das ihm nach der gegenwärtigen Steuererlegung zusteht, wieder etwas abgeben soll. Dazu muss das gegenwärtige Modell der Steuererlegung betrachtet werden, das längst nicht mehr der Wirklichkeit und Gerechtigkeit entspricht, weil die Finanzkraft der Länder und deren BIP pro Kopf immer deutlicher auseinanderfallen.

Eine Arbeitsgruppe, an der die Fraktionsvorsitzende von *B90/Grüne* aus Thüringen, Anja Siegesmund, Prof. Wolfgang Renzsch, Prof. André Heinemann und Jan Fries, Leitender Referent beim Senator für Finanzen Bremen, teilgenommen haben, formulierte Anforderungen an die Föderalismusreform III.

Die Zusammenfassung dieser eintägigen Debatte schrieb Jan Fries. Sie leitet das Kapitel mit drei Überlegungen für eine Föderalismusreform ein.

Den ersten Beitrag verfasste Prof. Nathalie Behnke, *Universität Konstanz*, die für eine »neue Balance« zwischen Autonomie und Solidarität plädiert. Sie schlägt ein neues Ausgleichssystem vor.

Ein zweites Modell für eine reformierte föderale Finanzverfassung entwickelte Prof. André Heinemann, *Universität Bremen*, der ein Modell für eine reformierte föderale Finanzverfassung zur Diskussion stellt.

Diese Publikation beschreibt und dokumentiert einen Diskussionsprozess, bei dem sich die verschiedenen Akteure zum Teil mehrmals getroffen und ihre Argumente weiterentwickelt haben. Das Ergebnis der Debatte fasst abschließend, in weitgehendem Konsens mit den anderen Beteiligten, Wolfgang Renzsch zusammen. Es bildet den Reformvorschlag, den die *Heinrich Böll Stiftung* hier zur Diskussion stellen möchte.

Beteiligte an den Diskussionen waren: Prof. Nathalie Behnke, Jan Fries, Prof. André Heinemann, Karl-Martin Hentschel, Prof. Gebhard Kirchgässner, Daniel Köbler, Prof. Wolfgang Renzsch, Anja Siegesmund und Ines Strehlau.

Danken möchte ich meinen KollegInnen der *Landesstiftungen der Heinrich Böll Stiftung* in Baden-Württemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein und Thüringen, die sich an dem Projekt beteiligt haben, und hier besonders Mona Neubaur und Andreas Baumer, die die Debatten auch aktiv mitführten, sowie nicht zuletzt Michael Ackermann, der mitgeholfen hat, diese Publikation zu realisieren.

Peter Rüdell
Heinrich Böll Stiftung Bremen

Finanzföderalismus in der Schweiz

Einleitung

Die Schweiz ist eine ›Willensnation‹: Sie hat weder eine gemeinsame Sprache, noch eine gemeinsame Kultur, noch eine gemeinsame Religion. Der im Jahr 1848 gegründete Bundesstaat ging aus einem Bürgerkrieg hervor, dem Sonderbundskrieg des Jahres 1847, in welchem die ländlich geprägte und konservative katholische Innerschweiz, die einen Sonderbund anstrebte, der eher urban geprägten, mehrheitlich reformierten, liberal-republikanischen Gegenseite unterlag. Auch wenn sich die Reformierten wohl ausschließlich auf Seiten der Liberalen befanden, verliefen in diesem Krieg die Fronten weder genau entlang der Konfessionsgrenzen, noch entlang der Sprachgrenzen. Ein auskömmliches Zusammenleben konnte nach diesem Krieg nur dadurch ermöglicht werden, dass die Kantone zwar nicht alle, aber doch sehr viele ihrer bisherigen Kompetenzen behielten. Dem Bund wurden nur jene Kompetenzen übertragen, die in der Verfassung ausdrücklich aufgelistet wurden. Zu den bei den Kantonen verbliebenen Kompetenzen gehörte auch die ausgeprägte Steuerhoheit. Bis heute stehen beispielsweise die Einkommensteuern in erster Linie den Kantonen und Gemeinden zu, und die Vermögens- und Erbschaftssteuern liegen ausschließlich in der Kompetenz der Kantone.¹

Der Föderalismus und damit insbesondere auch der Finanzföderalismus war somit von Anfang an und ist bis heute eines der Grundelemente des Schweizerischen Bundesstaats. Dazu kam die Neutralität: Schon früh beschloss man, dem auf den Nationalheiligen Niklaus von der Flüe zurückgehenden Motto zu folgen und sich nicht mehr »in fremde Händel« einzumischen. Dies galt nach 1848 weiter.² Dazu kam die direkte Demokratie. Sie war in der Verfassung des Jahres 1848 zwar nur sehr rudimentär vorgesehen, indem als direkte Volksrechte ausschließlich das obligatorische Verfassungsreferendum sowie die (praktisch irrelevante) Initiative auf Totalrevi-

1 Zum Sonderbundskrieg und zur Gründung des Bundesstaats siehe z. B. P. Stadler (2003: 215 ff.) sowie V. Reinhardt (2010: 122 ff.).

2 Zur Geschichte der Neutralität der Schweiz siehe z. B. A. Suter (1998). Die Neutralität hinderte die Schweiz freilich nicht daran, bis ins 19. Jahrhundert Söldner für ausländische Armeen zu stellen. Siehe hierzu z. B. J. Auf der Mauer (2011).

sion der Verfassung vorgesehen waren.³ Auf Bundesebene kamen die beiden wichtigsten direkten Volksrechte, das fakultative Gesetzesreferendum sowie die Initiative auf Teilrevision der Verfassung, erst in den Jahren 1874 und 1891 in die Verfassung.

Diese drei Elemente, Föderalismus, direkte Demokratie und Neutralität, sind bis heute konstitutiv für die Schweiz. Zwar gibt es bezüglich aller drei Elemente Diskussionen darüber, inwieweit deren heutige Ausgestaltung noch zeitgemäß ist. Im Grundsatz sind sie jedoch kaum bestritten. Bezüglich des Föderalismus wird zwar diskutiert, inwieweit man durch Zusammenlegung sinnvollere Einheiten bilden könnte.⁴ Am Grundprinzip, zu dem auch die eigene Finanzhoheit der Kantone und Gemeinden gehört, wird jedoch nicht gerüttelt.

Fiskalischer Föderalismus existiert nach dem in der Schweiz realisierten Verständnis dann, wenn es in einem Staat drei (oder mehr) Ebenen gibt, die weitgehende fiskalische Autonomie besitzen, und zwar sowohl bezüglich der Ausgaben als auch der Einnahmen. Föderale Systeme wie etwa in Deutschland oder Österreich, in denen die Gebietskörperschaften der mittleren Ebene, die Bundesländer, zwar Ausgabenhoheit, aber kaum Steuerhoheit besitzen, entsprechen nicht diesem Verständnis. C. C. v. Weizsäcker (1987: 221) hat für solche Systeme den Begriff »Pseudoföderalismus« geprägt.

Systeme des fiskalischen Föderalismus mit eigener Steuerhoheit der mittleren (und unteren) Ebene und dem sich daraus ergebenden Steuerwettbewerb zwischen ihnen können freilich auch Probleme aufwerfen. Zum einen kann es ein wirtschaftliches und finanzielles Auseinanderdriften der verschiedenen Gliedstaaten geben. Dies kann durch Asymmetrien, insbesondere durch Größenunterschiede sowie durch unterschiedliche Verteilung von Agglomerationen bewirkt werden. Um ein solches Auseinanderdriften zu vermeiden, bedarf es eines – sinnvoll konstruierten – Finanzausgleichs. Probleme können zweitens durch eine nicht nachhaltige Finanzpolitik entstehen, wenn untergeordnete Gliedkörperschaften im Vertrauen darauf, dass die übergeordnete Ebene im Krisenfall einspringt, übermäßig Schulden aufnehmen. Durch Eingriffsrechte der übergeordneten Ebene kann man versuchen, die Entstehung solcher Situationen zu vermeiden. Die Alternative der Schweiz dazu ist, institutionelle Maßnahmen wie etwa Schuldenbremsen vorzusehen, die ohne Eingriffe übergeordneter Institutionen genügend Anreize dafür bieten, dass auch auf diesen Ebenen eine nachhaltige Finanzpolitik betrieben wird.

3 Damals gab es auch noch Kantone mit einem rein repräsentativen System. Siehe hierzu Y. Hantgartner und A. Kley (2000: 531 ff.), S. Möckli (1996) sowie die Beiträge in R. Roca und A. Auer (2011).

4 Siehe z. B. B. Kappeler (1996: 60), sowie einige Beiträge in U. Wagschal und H. Rentsch (2002) oder H. Blöchliger (2005).

Im Folgenden sollen zunächst die Grundzüge des schweizerischen Finanzföderalismus vorgestellt werden. Danach betrachten wir Schuldenbremsen auf der Ebene der Kantone als Mittel zur Sicherstellung einer nachhaltigen Finanzpolitik der Kantone, wobei wir uns insbesondere auf das Modell des Kantons St. Gallen beziehen. Auf die – durchaus wirksame – Schuldenbremse des Bundes soll hier dagegen nicht eingegangen werden, da sie nicht spezifisch für eine föderale Finanzverfassung ist.⁵ Danach befassen wir uns mit dem neuen System des Finanzausgleichs (NFA), der seit dem Jahr 2008 in Kraft ist. Den Abschluss bilden einige Bemerkungen zur Frage, wie in der Schweiz trotz Steuerwettbewerbs ein zu starkes ökonomisches beziehungsweise finanzielles Auseinanderdriften der Kantone vermieden werden kann.

Grundzüge des schweizerischen Finanzföderalismus

Um den Finanzföderalismus in der Schweiz zu verstehen, muss man sich zunächst vergegenwärtigen, dass sich im Jahr 1848 im Wesentlichen selbständige Kantone zur Eidgenossenschaft zusammengeschlossen haben. Dies findet seinen Niederschlag in der Bundesverfassung; gemäß deren Präambel sich »Das Schweizervolk und die Kantone« diese Verfassung geben.⁶ In Artikel 3 steht dementsprechend: »Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind.« Dies bedeutet, dass der Bund nur jene Kompetenzen hat, die ihm durch die Verfassung explizit zugesprochen werden; alle anderen verbleiben bei den Kantonen.

Bezüglich der öffentlichen Finanzen ergibt sich daraus eine sehr weitgehende Autonomie der Kantone. Dies gilt für die Ausgaben wie auch für die Einnahmen. Sie verfügen primär über die Einkommen- und Körperschaftsteuern (Ertragssteuern) sowie exklusiv über die Vermögens- und die Erbschaftssteuern. Dabei hat jeder Kanton seinen eigenen Steuertarif, den er weitgehend beliebig ausgestalten kann. Die Autonomie der Kantone findet dabei eine Grenze zum einen im Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990 (SR 641.14), welches die Steuerbasis weitgehend, wenn auch nicht vollständig vereinheitlicht. Den Steuersätzen und damit auch dem Progressionsverlauf legt dieses Gesetz jedoch keinerlei Beschränkungen auf. Eine zweite Einschränkung ergibt sich aus dem in der Verfassung verankerten Leistungsprinzip der Besteuerung (Art 127 BV), womit nach einer Entscheidung des Bundesgerichts regressive Einkommensteuern nicht vereinbar

5 Zur Schuldenbremse des Bundes siehe z. B. G. Kirchgässner (2009) oder A. Geier (2011).

6 Siehe <http://www.admin.ch/ch/d/sr/1/101.de.pdf> (31/10/12).

sind.⁷ Die aus der während des Zweiten Weltkriegs erhobenen Wehrsteuer hervorgegangene direkte Bundessteuer, das heißt die Steuern des Bundes auf das Einkommen natürlicher und juristischer Personen, erhielt erst im Jahr 1951 eine Verfassungsgrundlage. Sie ist überdies nach wie vor befristet, wenn auch an eine Abschaffung heute nicht mehr zu denken ist.⁸

Das Gewicht der Kantone wird auch in der Aufteilung der öffentlichen Finanzen auf die verschiedenen Ebenen deutlich. Sowohl die Einnahmen, insbesondere aber die Ausgaben der Kantone sind deutlich höher als jene des Bundes.⁹ Dabei wurden, worauf unten noch eingegangen wird, mit dem neuen, seit 2008 gültigen Finanzausgleich die Auf- und Ausgabenbereiche der Kantone und des Bundes gegenüber früher etwas entzerrt, um den Kantonen wieder mehr Eigenständigkeit zu geben. Die Gemeinden erheben im Wesentlichen Zuschläge auf die Kantonssteuern.

Während, wie erwähnt, den Kantonen insbesondere die Einkommens-, Körperschafts-, Vermögens- und Erbschaftssteuern zustehen, verfügt der Bund neben der direkten Bundessteuer vor allem über die indirekten Steuern, insbesondere die Mehrwert-, die Mineralöl- und die Tabaksteuer. Betrachtet man die Höhe der Steuereinnahmen, so scheint dem Bund ein größeres Gewicht als den Kantonen zuzukommen. Dies relativiert sich freilich dadurch, dass 30 Prozent der Einnahmen der direkten Bundessteuer den Kantonen zustehen, sei es direkt (13 Prozent), sei es über den Finanzausgleich (17 Prozent). Damit sind die Steuereinnahmen der Kantone, über die sie verfügen können, höher als jene, über welche der Bund verfügt.

Die Möglichkeit der Kantone, ihren eigenen Steuertarif zu bestimmen, führt zu einem intensiven Steuerwettbewerb zwischen diesen. Dies wäre vermutlich kein Problem, wenn alle Kantone in etwa die gleiche Größe und die gleiche Struktur hätten. Da dies nicht der Fall ist, ergeben sich, wie in der Einleitung bereits erwähnt wurde, Probleme aus Asymmetrien: Kleine Kantone sind – *ceteris paribus* – in einer besseren Position als große, und Kantone mit Agglomerationen in einer besseren Position als Kantone in Randgebieten.

Kleine Kantone können sich – zumindest in bestimmtem Ausmaß – dadurch besser stellen, dass sie ihre Steuersätze senken und damit zusätzliches Steuersubstrat anziehen. Die dadurch entstehenden Mehreinnahmen kön-

7 BGE 133 I 206 vom 1. Juni 2007.

(http://www.polyreg.ch/d/informationen/bgeleitentscheide/Band_133_2007/BGE_133_I_206.html).

8 Die direkte Bundessteuer wurde nach einer Vorläufersteuer im Ersten Weltkrieg, die bis 1918 befristet war, im Jahr 1940 auf dem Verordnungsweg als ›Wehrsteuer‹ befristet eingeführt. Diese Befristung wurde mehrfach verlängert. Eine Verfassungsgrundlage erhielt sie durch die Volksabstimmung vom 3. Dezember 1951. Nach mehreren weiteren Verlängerungen wurde sie 1981 in ›direkte Bundessteuer‹ umbenannt. Zur Geschichte der schweizerischen Steuern siehe Schweizerische Steuerkonferenz (SSK) (2010).

9 Siehe hierzu: *Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2012*, Tabellen T18.1.1.1 und T18.1.2.1, S. 416 f.

Die kantonalen Schuldenbremsen

Wie in der Einleitung erwähnt wurde, ist eines der zentralen Probleme des Finanzföderalismus, wie die mittlere und die untere Ebene angehalten werden können, eine nachhaltige Finanzpolitik zu betreiben, das heißt sich nicht übermäßig zu verschulden. Zentral dafür ist zunächst eine glaubwürdige No Bailout-Regel: Soweit die entsprechenden Gliedkörperschaften finanziell autonom sind, dürfen sie nicht darauf hoffen können, dass ihnen im Falle übermäßiger Verschuldung Lasten abgenommen werden. Genauso wenig dürfen ihre Gläubiger darauf vertrauen können, dass ihnen eingegangene Risiken im Falle eines Konkurses vom Bund – beziehungsweise im Falle der Gemeinden vom jeweiligen Kanton – abgenommen werden. In der Schweiz ist jeder Kanton finanziell letztlich für sich selbst verantwortlich.

Das im Jahr 1981 von der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren herausgegebene *Handbuch des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte* (Band 1) enthält ein Mustergesetz für den Finanzhaushalt der Kantone. Nach Art. 2 ist danach die Haushaltsführung am Grundsatz des Haushaltsgleichgewichts auszurichten. Konkretisiert wird dies zum einen in Art. 4, wonach die laufende Rechnung mittelfristig auszugleichen ist, und in Art. 18, wonach aufgelaufene Schulden (ein »Bilanzfehlbetrag«) unter Berücksichtigung der Konjunkturlage ebenfalls mittelfristig auszugleichen sind, wobei »mittelfristig« einen Zeitraum bis zu zehn Jahren umfasst.¹² Entsprechende Bestimmungen finden sich heute in den meisten Kantonsverfassungen sowie in aller Regel auch in den entsprechenden Haushaltsgesetzen. Die Kantone sind damit dazu verpflichtet, zum einen ihre Budgets über den Konjunkturzyklus hinweg auszugleichen und zum anderen bereits entstandene Schulden wieder abzubauen. Diese Bestimmungen haben freilich nicht verhindern können, dass in den neunziger Jahren (u. a. als Folge der schlechten wirtschaftlichen Entwicklung) die Verschuldung in den meisten Kantonen deutlich zugenommen hat. Die Entwicklung der öffentlichen Verschuldung war jedoch in den verschiedenen Kantonen sehr unterschiedlich. Während sie sich in St. Gallen und Freiburg nur geringfügig erhöht haben, sind die Schulden im Waadtland erheblich und in Genf sogar dramatisch angestiegen, wo sie im Jahr 2010 den Wert von 29'964 CHF pro Kopf erreichten, was um 350 Prozent über dem schweizerischen Durchschnitt von 6 700 CHF pro Kopf liegt.¹³

¹² Siehe hierzu ausführlich Th. Stauffer (2001: 83 ff.).

¹³ Quelle der Daten: Eidgenössisches Finanzdepartement, FS-Modell: *Öffentliche Haushalte im Vergleich*, http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/finanzstatistikldb/fs_oeffentliche_haushalte.php# (21.10.12).

Eine Besonderheit, welche die kantonalen Verfassungen gegenüber der Bundesverfassung sowie gegenüber den Verfassungen auf allen drei Ebenen in Deutschland und Österreich auszeichnet, ist die Existenz des Finanzreferendums: Ab einer bestimmten Höhe der Ausgaben für ein bestimmtes Projekt können oder müssen die BürgerInnen sogar nach ihrer Zustimmung gefragt werden, wobei diese Höhe für laufende Ausgaben geringer sein kann als für einmalige Projekte. Mit Ausnahme des Waadtlands gibt es ein solches Finanzreferendum in allen Kantonen.¹⁴ Da die BürgerInnen wissen, dass sie für die in ihrer Gemeinde beziehungsweise ihrem Kanton durchgeführten Projekte früher oder später mit ihren Steuern bezahlen müssen, besteht hier eine Schranke gegen die Realisierung allzu ambitionierter Vorhaben.

Auch die Existenz des Finanzreferendums hat jedoch (zusammen mit den Bestimmungen über den Haushaltsausgleich) den oben beschriebenen Anstieg der Verschuldung in den Kantonen nicht verhindern können. Daher haben, zum Teil freilich mit einer längeren Vorgeschichte, eine ganze Reihe von Kantonen Schuldenbremsen als zusätzliche Instrumente zur Begrenzung der Defizite eingeführt: St. Gallen (1929, 1994), Fribourg (1960, 1994), Solothurn (1986, 1995, 2005), Appenzell Ausserrhoden (1995), Graubünden (1998), Zürich (2001), Luzern (2001), Nidwalden (2001), Bern (2002, 2009), Wallis (2005), Aargau (2005), Neuchâtel (2005), Obwalden (2006), Waadtland (2006), Genf (2006), Basel Stadt (2006), Jura (2011), Glarus (2011) und Uri (2012).¹⁵ Basel Landschaft (2009) und Thurgau (2012) haben Regeln zur Begrenzung der Defizite beziehungsweise des Anstiegs der Ausgaben eingeführt. Heute wenden nur die fünf Kantone Appenzell Innerrhoden, Schaffhausen, Schwyz, Tessin und Zug kein solches Instrument an. Während einige Kantone, insbesondere St. Gallen und Fribourg, sie schon vor längerer Zeit eingeführt haben, hat dies die Mehrheit der Kantone erst nach der Entscheidung über die Einführung der eidgenössischen Schuldenbremse im Referendum vom 2. Dezember 2001 getan. Diese Instrumente sind zum Teil in den kantonalen Verfassungen, im Wesentlichen aber in den Gesetzen über den Finanzhaushalt verankert.¹⁶ Dabei hat, wie es dem schweizerischen Föderalismus entspricht, jeder dieser Kantone sein eigenes Regelwerk; es gibt – etwa im Gegensatz zu den deutschen Bundesländern – nicht *die* Schuldenbremse der Schweizer Kantone.

14 Siehe hierzu die Übersicht in G. Lutz und D. Strohmann (1998: 151).

15 Wird mehr als ein Datum angegeben, so bezieht sich das erste auf die ursprüngliche Einführung, während die weiteren Gesetzesrevisionen bezeichnen.

16 Eine genaue Beschreibung der bis zum Jahr 2000 eingeführten Regeln findet sich bei Th. Stauffer (2001). Jüngere Übersichten finden sich in Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (2009), L. P. Feld u. a. (2011: 84 ff.) sowie bei N. Babuc und U. Müller (2012).

Als Beispiel soll der Kanton St. Gallen dienen.¹⁷ Während es in Art. 82 der Kantonsverfassung unter dem Titel »Haushaltsgrundsätze« schlicht heißt: »Das Gesetz stellt sicher, dass die Finanzhaushalte von Kanton und Gemeinden ausgeglichen sind«, lauten die konkreten Bestimmungen im Staatsverwaltungsgesetz vom 16. Juni 1994 wie folgt:¹⁸

Art. 61. Der Staatssteuerfuß wird so festgesetzt, dass der Aufwandüberschuss im Voranschlag der laufenden Rechnung den geschätzten Ertrag von 3 Prozent der einfachen Steuer nicht übersteigt. Er kann gesenkt werden, wenn das Eigenkapital den geschätzten Ertrag von 20 Prozent der einfachen Steuern übersteigt.

Art. 64. Der Ertragsüberschuss der laufenden Rechnung wird zur Bildung von Eigenkapital verwendet. Er kann auch für zusätzliche Abschreibungen eingesetzt werden. Der Aufwandsüberschuss der laufenden Rechnung wird dem Voranschlag des übernächsten Jahres belastet, soweit er nicht durch Eigenkapital gedeckt ist.

Konkret bedeutet dies, dass in der laufenden Rechnung ein Ausgleich anzustreben ist; das Defizit darf maximal 3 Prozent der einfachen Steuer betragen.¹⁹ Es wird zudem, soweit es nicht durch Eigenkapital gedeckt ist, dem Voranschlag des übernächsten Jahres belastet. Ergibt sich (z. B. infolge einer guten konjunkturellen Situation) ein Überschuss, so ist zunächst Eigenkapital zu bilden, und/oder es sind zusätzliche Abschreibungen zu tätigen. Erst wenn dieses Eigenkapital das Siebenfache des maximal zulässigen Defizits beträgt, dürfen die Steuern gesenkt werden.

Neben dem laufenden Haushalt gibt es den Vermögenshaushalt, aus dem Investitionsprojekte finanziert werden. Dabei gilt die Regel, dass Beträge bis zu 5 Millionen CHF sofort in die laufende Rechnung zu übernehmen sind, während Beträge zwischen 5 und 10 Millionen CHF über fünf und Beträge über 10 Millionen CHF über 10 Jahre abzuschreiben sind. Die entsprechenden Belastungen werden im laufenden Haushalt budgetiert, sodass auch daraus längerfristig keine wachsende Verschuldung entstehen kann. Eine Schuldenaufnahme ist freilich zulässig zum Erwerb von Beteiligungen, etwa an der Kantonalbank, denen dann jedoch auch Erträge gegenüberstehen müssen.

¹⁷ Eine detaillierte Beschreibung der entsprechenden Institutionen im Kanton St. Gallen findet sich in P. Schönenberger (1995).

¹⁸ Die Regelung in Art. 6 I (I) geht auf das Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt vom 17. Juni 1929 zurück. Der dort in Art. 2 geforderte Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben wurde konsequent in diesem Sinn interpretiert; dieser Absatz stellt damit nur eine Kodifizierung der bereits seit langem bestehenden Praxis dar, ohne dass sich dadurch materiell etwas geändert hätte. – Siehe hierzu Th. Stauffer (2001: 86 f.).

¹⁹ Die »einfache Steuer« ist jener Betrag, der sich aus dem im Gesetz festgelegten Steuertarif ergibt. Dieser wird mit dem »Steuerfuß«, dem Hebesatz, multipliziert, woraus sich dann das Steueraufkommen beziehungsweise (für den einzelnen Bürger) die Steuerschuld ergibt. Im Jahr 2012 betrug dieser (kantonale) Steuerfuß 95 Prozent. Dazu kommen noch die Aufschläge der Gemeinde- und Kirchensteuern, die jeweils ihren eigenen Steuerfuß festlegen.

Auf der Ausgabenseite greifen bei laufenden Ausgaben das fakultative Referendum ab einem Betrag von 300 000 CHF und das obligatorische Referendum ab 1,5 Millionen CHF, während einmalige Projekte ab 3 Millionen CHF dem fakultativen und ab 15 Millionen CHF dem obligatorischen Referendum unterliegen. Gemessen an einem Budget von etwa 4,5 Milliarden CHF im Jahr 2012 liegen die Grenzen damit bei laufenden Ausgaben bei 0,01 beziehungsweise 0,03 Prozent und bei einmaligen Ausgaben bei 0,07 beziehungsweise 0,33 Prozent der Gesamtausgaben. Damit das fakultative Referendum zustande kommt, bedarf es 4 000 Unterschriften in 30 Tagen; dies entspricht knapp 1,5 Prozent der stimmberechtigten Bevölkerung.²⁰

Die StimmbürgerInnen haben somit die grundsätzliche Kompetenz bezüglich der vom Kanton (im Rahmen der durch die Bundesverfassung vorgegebenen Schranken) wahrgenommenen Aufgaben und der damit verbundenen Ausgaben. Bezüglich der Einnahmen entscheiden sie bei allen in der Verfassung oder auf Gesetzesebene festgeschriebenen Regeln, insbesondere über Steuerarten und Steuertarife, nicht jedoch über den Steuerfuß. Die Kompetenz dafür liegt beim Grossen Rat (Kantonsparlament), welcher hier freilich an die oben beschriebenen gesetzlichen Regelungen gebunden ist. Zentral (und außergewöhnlich) an dieser Regelung ist zudem, dass der Kanton verpflichtet ist, in bestimmtem Umfang Eigenkapital zu bilden, bevor die Steuern gesenkt werden dürfen. Dies hat zur Folge, dass in »guten Jahren« Überschüsse angesammelt werden, die im Abschwung zur Deckung von Defiziten verwendet werden können. Durch diese Maßnahme wird auf der kantonalen Ebene eine antizyklische Finanzpolitik institutionalisiert.

Dies ist zum einen deshalb interessant, weil man üblicherweise davon ausgeht, dass eine antizyklische Finanzpolitik ausschließlich eine Angelegenheit der nationalen Fiskalpolitik ist, weil die untergeordneten Gebietskörperschaften wegen der Übertragungseffekte auf andere Gebietskörperschaften in aller Regel keinerlei Veranlassung spüren, eine solche Politik zu betreiben.²¹ Außerdem widerspricht es den – aus ihrer amerikanischen Erfahrung abgeleiteten – Befürchtungen von J. M. Buchanan und R. E. Wagner (1977, 1978), dass eine antizyklische Politik zwar in Krisenzeiten dazu verwendet wird, Defizite zu rechtfertigen, dass aber in guten Zeiten nicht jene Überschüsse angesammelt werden, die erforderlich wären, die aufgelaufe-

20 Siehe hierzu A. Trechsel und U. Serdült (1999: 330 f.).

21 Siehe als »klassische Referenz« hierzu: »Es ist ohne weiteres einsichtig, dass der Einsatz der Fiskalpolitik zu Stabilisierungszwecken auf der nationalen (zentralen) Ebene stattfinden muss. Die unteren Regierungsebenen können aus mehreren Gründen eine eigene Stabilisierungspolitik nicht erfolgreich durchführen. Das gilt augenscheinlich für den Einheitsstaat, bei dem die Finanzdezentralisierung sich auf die Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter beschränkt. Es trifft aber auch auf die Föderation zu.« (R. A. Musgrave, P. B. Musgrave und L. Kullmer (1984: 23 f.))

nen Schulden wieder abzubauen: Sie sehen daher in dem auf J. M. Keynes (1936) zurückgehenden Konzept einer antizyklischen Finanzpolitik eine inhärente Tendenz zur ansteigenden Staatsverschuldung. Die Regel, wie sie in St. Gallen und anderen Kantonen angewendet wird, enthält offensichtlich keine derartige Tendenz, wie sich auch aus der oben aufgezeigten Entwicklung der Schulden dieses Kantons ergibt.

Diese Kombination von direkt-demokratischen Ausgabenbeschränkungen, quasi automatischen Steueranpassungen und der Bildung von Eigenkapital hat sich bewährt. So lag im Kanton St. Gallen die Verschuldung pro Kopf im Jahr 2010 mit 2 674 CHF bei 39,9 Prozent der durchschnittlichen kantonalen Verschuldung; nur die Kantone Obwalden, Schwyz und die beiden Appenzell hatten eine noch geringere pro Kopf-Verschuldung. Noch wichtiger aber ist, dass (im Jahr 2009) den Zinsen in Höhe von 41 Millionen CHF Vermögenserträge in Höhe von 78 Millionen CHF gegenüberstanden; pro Kopf der Bevölkerung ergab dies einen Betrag von 327 CHF.²² Der wichtigste Teil der Vermögenserträge sind die Erträge aus Beteiligungen, insbesondere an der St. Galler Kantonalbank. Man mag darüber streiten (und tut dies auch), ob es heute noch Sinn macht, dass sich eine staatliche Gebietskörperschaft in dieser Weise engagiert; oft wird (mit guten Gründen) verlangt, dass solche Unternehmen privatisiert werden. Dies ändert jedoch nichts daran, dass der Kanton St. Gallen – netto betrachtet – über ein positives Finanzvermögen verfügt.

Interessant ist auch der Vergleich mit dem Jahr 1990, also der Situation vor der lang anhaltenden Wachstumsschwäche der Neunzigerjahre. Die kantonale Verschuldung hatte damals bei 2 524 CHF pro Kopf gelegen und damit 56,8 Prozent des nationalen Durchschnitts betragen. Eine niedrigere pro Kopf-Verschuldung hatten damals drei Kantone: Zug, Graubünden und Aargau. Real ist die Verschuldung zwischen 1990 und 2010 damit um 25 Prozent gesunken.²³ Den Passivzinsen von 33 Millionen CHF standen Vermögenserträge von 96 Millionen CHF gegenüber. Verglichen mit dem Volkseinkommen ist die Verschuldung zwischen 1990 und 2005 von 7,6 auf 7,4 Prozent leicht gesunken. Bezüglich der öffentlichen Finanzen hat sich damit die relative Position des Kantons St. Gallen verbessert, obwohl sich seine (relative) wirtschaftliche Position im gleichen Zeitraum verschlechtert hat: Das Volkseinkommen pro Kopf betrug im Jahr 2005 83 Prozent des schweizerischen Durchschnitts gegenüber 87,4 Prozent im Jahr

22 Quelle der Daten: <http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/finanzstatistik/berichterstattung.php> (31.10.12).

23 Quelle der Daten: Eidgenössische Finanzverwaltung (1992: 52). – Zur Berechnung der realen Entwicklung wurde der Index der Konsumentenpreise verwendet. Quelle der Daten: *Statistische Monatshefte der Schweizerischen Nationalbank*, http://www.snb.ch/de/i/about/stat/statpub/statmon/stats/statmon/statmon_O1_1 (31.10.12).

1990, und in der Rangfolge der Kantone ist St. Gallen in diesem Zeitraum vom 14. auf den 19. Rang zurückgefallen.²⁴ Dennoch, und trotz des intensiven Steuerwettbewerbs, dem sich der Kanton St. Gallen heute ausgesetzt sieht, hat sich die Situation seiner Finanzen in diesem Zeitraum eher verbessert.

Wie oben ausgeführt wurde, gelten heute in weiteren Kantonen ähnliche Regelungen. So kennen etwa die Kantone Solothurn und Graubünden ebenfalls die Bildung von Eigenkapital, um die sich im Konjunkturverlauf ergebenden Einnahmenschwankungen auszugleichen. Im Kanton Appenzell Ausserrhoden soll dies dadurch geschehen, dass kein Defizit mehr budgetiert werden darf, sobald ein Bilanzfehlbetrag von mehr als 5 Prozent der für das laufende Jahr budgetierten Staats- und Gemeindesteuer existiert.²⁵ Dadurch soll sich ein Druck auf die Finanzverwaltung ergeben, in ›guten‹ Zeiten Reserven zu bilden und gegebenenfalls bestehende strukturelle Defizite zu beseitigen.²⁶ Obwohl auch dort ein Budgetausgleich über den Konjunkturzyklus hinweg angestrebt wird, ist die Regelung im Kanton Freiburg noch strikter auf ein ausgeglichenes Budget ausgerichtet: Eine Erhöhung des Steuerfußes ist zwingend, sobald das Defizit des Voranschlags der laufenden Rechnung 3 Prozent des Gesamtertrags erreicht.²⁷

Soweit bisher in diesen Kantonen Erfahrungen vorliegen, sind sie ebenfalls positiv. In Freiburg sind die Schulden pro Kopf der Bevölkerung von 1990 bis 2010 nominal von 2 871 CHF auf 3 665 CHF gestiegen und damit real um etwa 6 Prozent gesunken, während die Schulden pro Kopf im Durchschnitt aller Kantone real um 14 Prozent gestiegen sind. Im Kanton Appenzell Ausserrhoden sind die Schulden pro Kopf der Bevölkerung von 1990 bis 2010 von 3 060 CHF auf 1 977 CHF real um etwa 50 Prozent und sogar nominal gesunken. Dazu hat freilich auch der Verkauf der Kantonbank im Jahr 1996 beigetragen. In Graubünden sind die Schulden von 1990 bis zum Jahr 1998, als eine Schuldenbremse eingeführt wurde, pro Kopf von 2 306 CHF auf 6 996 CHF und damit real um etwa 150 Prozent angestiegen; dieser starke Anstieg war auch ein Grund für deren Einführung. Da-

24 Quelle der Daten: *Statistisches Jahrbuch der Schweiz* 2009, Tabelle 4.2.31, S. 128. Zur Berechnung der realen Entwicklung wird der Index der Konsumentenpreise verwendet. – Üblicherweise werden die Schulden ins Verhältnis zum BIP gesetzt. Für die Kantone der Schweiz sind offiziell jedoch nur Daten über das Volkseinkommen erhältlich und auch dies nur bis zum Jahr 2005. Die Situation des Kantons St. Gallen dürfte sich seitdem freilich nicht sehr stark verändert haben.

25 Art. 9, Finanzhaushaltsgesetz des Kantons Appenzell Ausserrhoden vom 30. April 1995.

26 Siehe hierzu E. Buschor, K.A. Vallender und Th. Stauffer (1993: 12 ff.).

27 Art. 38 (3), Gesetz vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates, Kanton Freiburg. – Diese Regelung geht materiell auf das Finanzhaushaltsgesetz des Kantons Freiburg aus dem Jahr 1960 zurück; dieses enthielt in Art. 5 vergleichbare Bestimmungen. Wie in St. Gallen bedeutet das Gesetz aus dem Jahr 1994 damit kein materiell neues Recht. Siehe hierzu Th. Stauffer (2001: 93).

nach sind sie bis zum Jahr 2010 auf 4 410 CHF und damit ebenfalls nicht nur real, sondern auch nominal gesunken. Über die gesamten 20 Jahre betrachtet ist dies ein realer Anstieg um nur 9 Prozent. In Solothurn sanken die Schulden pro Kopf seit 1994, dem Jahr vor Einführung der Schuldenbremse, bis zum Jahr 2010 von 5 826 CHF auf 2 918 CHF und damit real um 62 Prozent. Somit weisen jene Kantone, die seit längerem über Schuldenbremsen verfügen, bezüglich ihrer Verschuldung eine positive Entwicklung auf; pro Kopf ist ihre Verschuldung real gesunken oder zumindest weniger als im Durchschnitt aller Kantone gestiegen. Insgesamt haben sich die Schuldenbremsen als Mittel einer nachhaltigen Finanzpolitik gerade auch in finanzschwachen Kantonen bewährt.

Interessant ist auch die Entwicklung im Waadtland, einem eher wohlhabenden Kanton, der neben den beiden Stadtkantonen Genf und Basel-Stadt seit längerem die höchste Verschuldung pro Kopf aufgewiesen hat. Die StimmbürgerInnen haben eine Schuldenbremse im April 2003 akzeptiert, die revidierte Verfassung trat im Jahr 2004 in Kraft und die Schuldenbremse wurde im Jahr 2006 wirksam. Das Wissen, dass die Schuldenbremse ab dem Jahr 2006 wirksam würde, führte zusammen mit der positiven wirtschaftlichen Entwicklung bereits im Jahr 2005 zu einem Rückgang der Verschuldung. Im Jahr 2010 betrug die pro Kopfverschuldung nur noch 6 601 CHF. Verglichen mit dem Wert des Jahres 2004 von 17 178 CHF wurde sie damit innerhalb von sechs Jahren selbst nominal um mehr als 50 Prozent reduziert.

Die stabilisierenden Wirkungen von Schuldenbremsen zeigen auch ökonomische Untersuchungen. So schätzen etwa L. P. Feld und G. Kirchgässner (2007) in einer Paneluntersuchung über die Schweizer Kantone von 1980 bis 1998, dass bei einer stark wirksamen Schuldenbremse, wie sie in den Kantonen St. Gallen und Freiburg besteht, das Defizit pro Kopf um 320 CHF niedriger ist als in jenen Kantonen, die keine Schuldenbremse kennen. Dabei ist wichtig festzuhalten, dass das Defizit nicht auf die Gemeinden abgewälzt wird: Nimmt man die Haushalte von Kantonen und Gemeinden zusammen, ergibt sich sogar noch eine leicht höhere Verringerung des Defizits.²⁸

Die Logik des St. Galler Modells sowie weiterer ähnlich konstruierter kantonaler Schuldenbremsen ist eindeutig: Die StimmbürgerInnen werden gefragt, welche Ausgaben ihr Kanton tätigen soll, und wenn sie den entsprechenden Vorschlägen zustimmen, wissen sie, dass sie dafür auch mit ihren Steuern bezahlen müssen. Insofern bedarf es zweier Elemente: einerseits der direkten Demokratie in Form des Ausgabenreferendums, um die

²⁸ Weitere ökonomische Arbeiten, die den positiven Effekt kantonaler Schuldenbremsen zeigen, sind L. P. Feld und G. Kirchgässner (2001), CH. A. Schaltegger (2002), S. Krogstrup und S. Wälti (2008) sowie L. P. Feld u. a. (2011, 2011 a).

gewünschten Ausgaben zu bestimmen, und andererseits der Steuerautonomie der Kantone, um die Anpassung der Einnahmen an diese vornehmen zu können. Hier ergänzen sich direkte Demokratie und fiskalischer Föderalismus.

Der Neue Finanzausgleich

Seit dem Jahr 2008 hat die Schweiz einen neuen Finanzausgleich. Der frühere Finanzausgleich war zum einen sehr unübersichtlich und setzte bei den Kantonen teilweise auch falsche Anreize, indem die Ausgleichszahlungen von den eigenen Steuereinnahmen abhingen. Dies erlaubte ihnen, unabhängig von ihrer Bedürftigkeit durch Variation ihrer Steuersätze direkt Einfluss auf ihre Beiträge beziehungsweise Auszahlungen aus dem Finanzausgleich zu nehmen. Dass eine Reform erforderlich war, um diese negativen Auswirkungen zu beseitigen und den Ausgleich transparenter zu gestalten, war seit langem klar. Nachdem erste Überlegungen zu Beginn der Neunzigerjahre angestellt wurden, wurde die Reform im Jahr 2001 dem Parlament vorgelegt. Die Volksabstimmung über die erforderliche Verfassungsänderung erfolgte 2004, und nachdem die erforderlichen Gesetzesänderungen und Verordnungen von Parlament und Regierung verabschiedet waren, konnte die Reform im Jahr 2008 in Kraft treten. Im Jahr 2011 fand in Parlament und Öffentlichkeit eine Diskussion über die Erfahrungen mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA) statt. Dies führte zu einer Neuadjustierung der Finanzströme für die Periode von 2012 bis 2015, ohne dass am Konzept etwas geändert wurde.²⁹

Die NFA hatte zwei Ziele. Dem Subsidiaritätsprinzip folgend wurden zum einen die Aufgaben zwischen dem Bund und den Kantonen stärker entflochten, und dort, wo eine gemeinsame Aufgabenerfüllung erforderlich ist, wurden die Zuständigkeiten klarer geregelt und die Verfahren transparenter gestaltet. Zweitens sollte die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kantone stärker ausgeglichen werden. Um dies zu erreichen, entfielen die zweckgebundenen Subventionen sowie die finanzkraftabhängigen Zuschläge, und die Kantone erhielten dafür im Gegenzug mehr freie Mittel zur Verfügung gestellt. Damit sollte der zunehmenden Zentralisierung Einhalt geboten und die Eigenverantwortung der Kantone gestärkt werden. Die NFA stellt hierzu folgende vier Instrumente bereit:

- Eine Entflechtung der Aufgaben und der Finanzierung,
- eine neue, zweckmäßigere Zusammenarbeit des Bundes mit den Kantonen bei den verbleibenden gemeinsamen Aufgaben,

²⁹ Zur NFA siehe neben der offiziellen Website (http://www.efv.admin.ch/d/themen/finanzpolitik_grundlagen/finanzausgleich.php) (31.10.12) z. B. Ch. A. Schaltegger und R. L. Frey (2003), B. Dafflon (2004) sowie G. Kirchgässner (2006), zu den Erfahrungen der ersten vier Jahre G. Kirchgässner (2012).

- eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Kantonen mit entsprechendem Lastenausgleich, sowie
- einen neuen ›Finanzausgleich im engeren Sinn‹, das heißt eine neue Regelung der Ausgleichszahlungen zwischen den Kantonen.

Im Folgenden soll zunächst auf die Entflechtung der Aufgaben und der Finanzierung und anschließend auf den Finanzausgleich im engeren Sinn eingegangen werden.

Die Entflechtung der Aufgaben und der Finanzierung

Im Rahmen der NFA wurden insgesamt 18 Aufgabenbereiche entflochten.³⁰ Damit sollten der Bund auf seine Kernaufgaben beschränkt, die Abhängigkeit der Kantone vom Bund verringert sowie die Handlungsspielräume von Bund und Kantonen erweitert werden. Für sieben Bereiche davon ist heute allein der Bund zuständig, wie etwa für die Renten der Alters- und Hinterlassenenversicherung, der ersten Säule der Altersvorsorge. Elf Bereiche sind in die alleinige Verantwortung der Kantone gegangen, wie zum Beispiel die Beiträge für den Bau und den Betrieb von Wohnheimen, Werkstätten und Tagesstätten für invalide Personen. Damit verbleiben noch 17 Aufgaben in der gemeinsamen Zuständigkeit von Bund und Kantonen, darunter unter anderem die Prämienverbilligungen für die Krankenversicherung. In diesen Bereichen hat – im Prinzip – der Bund die strategische Führung, während den Kantonen die operative Durchführung obliegt. Hierzu werden, soweit dies möglich und sinnvoll ist, zwischen dem Bund und den jeweils betroffenen Kantonen Rahmenvereinbarungen geschlossen, die über eine Mehrjahresperiode hinweg Leistungsziele festlegen. Finanziert werden diese Projekte durch Globalbeiträge des Bundes in Abhängigkeit vom zu erzielenden Ergebnis.

Da die Kantone der Schweiz zum Teil sehr klein sind, aber dennoch – auch im Vergleich zu den Gliedstaaten anderer Föderationen – recht ausgedehnte Befugnisse haben, ist eine Zusammenarbeit zwischen einzelnen oder mehreren Kantonen in vielen Bereichen erforderlich. Zudem erbrachten die großen Zentren wie Zürich, Genf und Basel bereits früher Leistungen, von denen andere Kantone profitierten, ohne sich an ihrer Finanzierung entsprechend beteiligen zu müssen.³¹ Daher regelt die NFA heute in neun Aufgabenbereichen die Zusammenarbeit unter den Kantonen sowie den kantonsübergreifenden Leistungsbezug. Dazu gehören unter anderem der

³⁰ Eine genauere Beschreibung dieses Teil der NFA findet sich z. B. bei Ch. A. Schaltegger und R. L. Frey (2003) sowie bei B. Dafflon (2004).

³¹ So liegen z. B. die steuergünstigsten Gemeinden der Schweiz im Kanton Schwyz nahe an der Grenze zum Kanton Zürich und kommen in den Genuss der von diesem Kanton bereitgestellten Infrastruktur.

Agglomerationsverkehr, soweit er mehr als einen Kanton betrifft, Abfallanlagen sowie die Abwasserreinigung.

Davor gab es bereits in einzelnen dieser Bereiche Zusammenarbeit zwischen Kantonen. Auch gab und gibt es nach wie vor Konferenzen der Regierungsräte (der kantonalen Fachminister), deren Beschlüsse in allen Kantonen wirksam sind. Diese Zusammenarbeit war aber im Wesentlichen freiwillig; insbesondere konnten einzelne Kantone nicht zur Zusammenarbeit sowie zum Tragen der von ihnen verursachten finanziellen Lasten verpflichtet werden. Dies hat sich geändert. Auf Antrag von Kantonen kann die Bundesversammlung in Zukunft interkantonale Rahmenvereinbarungen sowie andere interkantonale Verträge für allgemeinverbindlich erklären und einzelne Kantone zum Beitritt zu interkantonalen Verträgen verpflichten. Damit soll sichergestellt werden, dass Leistungen und Gegenleistungen unter den Kantonen fair verteilt werden. Im Gegenzug erhalten die Bezieher von Leistungen Mitsprache und Mitwirkungsrechte.

Diese Regelung ermöglicht erhebliche Eingriffe in die Autonomie der Kantone und stellt somit eine massive Änderung des föderalen Systems der Schweiz dar. Nicht umsonst wurde sie aus staatsrechtlicher Sicht angegriffen und als mit der schweizerischen Tradition unvereinbar bezeichnet.³² Interessanterweise hat dieses Argument im Abstimmungskampf jedoch praktisch keine Rolle mehr gespielt. Dort standen die Höhe der Nettobeiträge der einzelnen Kantone sowie die Frage, wer für die Betreuung der Invaliden zuständig ist, im Mittelpunkt.

Der Finanzausgleich im engeren Sinn

Der Kern des neuen Finanzausgleichs besteht in einem Ressourcenausgleich. Hierzu muss zunächst anhand eines Ressourcenindex die Leistungsfähigkeit eines Kantons festgestellt werden. In diesen Index gehen neben dem steuerbaren Einkommen der natürlichen Personen das Reinvermögen der natürlichen Personen sowie die Gewinne der juristischen Personen ein. Aus der gewichteten Summe dieser drei Elemente ergibt sich das Ressourcenpotenzial sowie, geteilt durch die mittlere Wohnbevölkerung, das Ressourcenpotenzial pro Einwohner. Aus dem Vergleich mit dem durchschnittlichen Ressourcenpotenzial pro Einwohner der Schweiz, dessen Indexwert auf 100 gesetzt wird, ergibt sich der Indexwert für jeden einzelnen Kanton. Kantone mit einem Wert von über 100 werden als ressourcenstark, solche mit einem Wert unter 100 als ressourcenschwach betrachtet. Erstere zahlen in den Ressourcenausgleich ein, letztere erhalten aus ihm Zahlungen. Dabei sind die Zahlungen so auszugestalten, dass alle Kantone über freie Mittel im Umfang von mindestens 85 Prozent des schweizerischen Durchschnitts verfügen.

32 Siehe hierzu R. Rhinow 2002: 15.

Dabei ist wichtig zu sehen, dass die Grundlage für die Erfassung der Ressourcenstärke eines Kantons seine Situation bei der direkten Bundessteuer ist. Die Höhe der kantonalen Steuern oder Steuersätze spielt dabei keine direkte Rolle. Natürlich gibt es indirekte Wirkungen, indem die Situation eines Kantons im interkantonalen Steuerwettbewerb Auswirkungen auf sein Aufkommen bei der direkten Bundessteuer hat. Aber diese indirekten Wirkungen geben den Kantonen kaum Möglichkeiten, ihre Zahlungen zu manipulieren. Insbesondere kann nicht durch eine Verringerung der kantonalen Steuern eine Erhöhung der Zuweisungen ausgelöst werden; wenn sie eine Auswirkung hat, dann eher in umgekehrter Richtung: Soweit Steuersenkungen zusätzliches Steuersubstrat anziehen, erhöhen sie den Wert des Ressourcenindex dieses Kantons und verringern damit die Ausgleichszahlungen, die ein ressourcenschwacher Kanton erhält (bzw. erhöhen die Zahlungen, die ein ressourcenstarker Kanton zu leisten hat).³³ Insofern bleiben bei dieser Konstruktion die Anreize für die einzelnen Kantone, sich um die Pflege ihrer Steuerbasis zu bemühen, weitestgehend erhalten. Dies ist ein wesentlicher Unterschied zum früher gültigen Finanzausgleich, bei welchem die Kantone über Veränderungen ihrer Steuern die Ausgleichszahlungen direkt beeinflussen konnten.

Die Ressourcenausstattung ist extrem unterschiedlich. Der reichste Kanton, Zug, hatte im Jahr 2010 einen Indexwert von 237, der ärmste, Uri, einen Wert von 58. Dieses Verhältnis von etwa 4,1 : 1 hat sich im Zeitablauf verstärkt: Während es im Jahr 2008 noch 3,5 : 1 betrug, betrug es im Jahr 2012 bereits 4,25 : 1. Dies dokumentiert die Notwendigkeit eines Finanzausgleichs, soll das Land nicht völlig auseinanderdriften.³⁴ Nachdem es in den Jahren 2008 und 2009 erreicht wurde, wurde das Ziel einer Anhebung der Ressourcenausstattung der finanzschwächsten Kantone auf mindestens 85 Prozent des nationalen Durchschnitts in diesem Jahr für drei Kantone, Wallis, Jura und Uri, jedoch knapp verfehlt.

Dementsprechend sind auch die Ausgleichszahlungen angestiegen: Im Jahr 2012 musste Zug pro Kopf 2 309 CHF in den Ausgleich einzahlen, während Uri 2 172 CHF pro Kopf erhielt. Finanziert wird der Ressourcenausgleich, dessen Volumen in Jahr 2012 etwa 4,5 Milliarden CHF betrug, zu etwa 60 Prozent durch den Bund und zu etwa 40 Prozent durch die ressourcenstarken Kantone. Im Gegenzug verteilt der Bund nicht mehr wie früher 17 Prozent, sondern nur noch 13 Prozent der Einnahmen der direk-

33 So hat z. B. der Kanton Obwalden durch eine Niedrigsteuerpolitik sein Ressourcenpotenzial zwischen 2008 und 2010 deutlich erhöhen können, weshalb er im Jahr 2010 pro Kopf 23 Prozent weniger Ausgleichszahlungen erhielt als im Jahr 2008. Siehe hierzu Bundesrat (2010, Tabelle 5, S. 32 f.).

34 Zu den Zahlen für das Jahr 2012 siehe: *Eidgenössisches Finanzdepartement, Zahlen: Datengrundlagen 2008 – 2012*, <http://www.efv.admin.ch/dokumentation/finanzpolitikgrundlagen/finanzausgleich.php#> (22.10.12).

ten Bundessteuer an die Kantone direkt zurück. Dadurch ergibt sich netto für einige Kantone, insbesondere den Kanton Zug, eine deutliche Mehrbelastung, die freilich angesichts der Finanzstärke dieses Kantons durchaus tragbar ist, wie sich daran zeigt, dass die Ungleichheit in der Ressourcenausstattung zwischen den Kantonen seit dem Inkrafttreten der NFA weiter zugenommen hat.³⁵

Zum gemeinsam vom Bund und den Kantonen finanzierten Ressourcenausgleich tritt der allein vom Bund getragene Lastenausgleich. Mit ihm sollen spezifische Kantone unterstützt werden, die entweder aufgrund ihrer geographisch-topographischen Lage besondere Lasten zu tragen haben, die Berggebiete, oder soziodemographische Lasten tragen, die Agglomerationen. Der Betrag, welchen der Bund dafür aufzuwenden hat, beträgt in der Periode 2012 bis 2015 371 Millionen CHF pro Jahr.³⁶ Vom soziodemographischen Lastenausgleich profitieren pro Kopf vor allem die Kantone Basel-Stadt und Genf, während beim geographisch-topographischen Lastenausgleich die Kantone Graubünden und die beiden Appenzell die Hauptnutznießer sind.

Der Wegfall der bisherigen Zahlungen hätte es mit sich gebracht, dass nach Einführung der NFA trotz Ressourcen- und Lastenausgleich auch ressourcenschwache Kantone schlechter gestellt wären, da sie bisher »eigentlich« zu viel Unterstützung erhalten haben. Dies hätte vermutlich zur Ablehnung der NFA in diesen Kantonen geführt und damit das gesamte Projekt gefährdet. Um dem zu begegnen, wurde zusätzlich ein Härteausgleich eingeführt, dessen Volumen im Jahr 2012 366 Millionen CHF betrug, von denen der Bund zwei und die Kantone ein Drittel trugen. Von ihm profitieren vor allem die Kantone Neuchâtel und Freiburg sowie – in geringerem Ausmaß – Jura, Obwalden, Glarus, Schaffhausen, Luzern und Bern. Der Härteausgleich gilt zunächst unverändert für acht Jahre und soll dann jeweils um 5 Prozentpunkte pro Jahr abgebaut werden. Die gesamte Maßnahme ist damit auf 28 Jahre befristet.³⁷

Dieser Härteausgleich ist ökonomisch betrachtet sicher das problematischste Element des neuen Finanzausgleichs. Er ist ein politisches Zugeständnis an die entsprechenden Kantone. Angesichts der großen Zustimmung am 28. November 2004 kann man sich die Frage stellen, ob er tatsächlich notwendig war. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass bei einer Ablehnung der NFA diese Kantone weiterhin (und möglicherweise in steigendem Umfang) diese aus heutiger Sicht ungerechtfertigten Leistungen

35 Siehe Bundesrat (2010, Tabelle 5, S. 33).

36 Siehe Bundesbeschluss über die Festlegung der Grundbeiträge des Lastenausgleichs für die Beitragsperiode 2012–2015, AS 20 II 5637, <http://www.admin.ch/ch/d/as/2011/5637.pdf> (22.10.12).

37 Siehe Bundesrat: »Finanzausgleich: Bundesrat verabschiedet Verordnung mit den Ausgleichszahlungen für 2012«, *Medienmitteilung* vom 16. November 2011, <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/24853.pdf> (17.11.12)

bezogen hätten. Insofern war das politische Zugeständnis wohl sinnvoll, um damit zumindest eine ›zweitbeste‹ Lösung zu erreichen und nicht das gesamte Projekt zu gefährden.

Betrachtet man alle Zahlungen zusammen, wurden netto im Jahr 2012 nur noch die Kantone Zug, Schwyz, Basel-Stadt, Genf, Nidwalden, Zürich sowie (in sehr geringem Ausmaß) Waadt und Basel-Landschaft belastet.³⁸ Da die Belastung im Kanton Zug aufgrund dessen ständig steigenden Ressourcenpotenzials gestiegen ist und im Jahr 2012 bereits 2 408 CHF pro Kopf betrug, macht sich aus diesem, aber auch aus anderen Geberkantonen steigender Unmut über diese Ausgleichszahlungen bemerkbar. Angesichts der Überzahl der Nehmerkantone ist jedoch nicht davon auszugehen, dass diese Kantone mit ihren Forderungen nach Beschränkung der Zahlungen Erfolg haben werden.

Abschließende Bemerkungen

Das föderale System der öffentlichen Finanzen weist in der Schweiz auf allen Ebenen eine ausgeprägte Autonomie sowohl bei den Ausgaben wie bei den Einnahmen auf, die zu einem intensiven fiskalischen Wettbewerb führt. Das Finanzreferendum führt zusammen mit den Schuldenbremsen dazu, dass die Kantone im Rahmen ihrer Steuerautonomie eine nachhaltige Finanzpolitik betreiben können und dies auch tun, wozu auch die glaubwürdige No-Bailout-Regel beiträgt. Der Finanzausgleich soll dazu beitragen, dass trotz des Steuerwettbewerbs und der darin impliziten zentrifugalen Kräfte die Kantone nicht zu weit auseinander trift. Dies allein reicht freilich nicht aus, damit der Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen von einer Mehrheit der Bevölkerung akzeptiert wird. Hinzu kommen drei weitere institutionelle Absicherungen:

- Das wichtigste Sozialwerk, die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV), ist zentral organisiert. Diese mittels des Umlageverfahrens finanzierte erste Säule des schweizerischen Systems der Altersvorsorge ist extrem umverteilend: Sämtliche Arbeitseinkommen werden in unbeschränkter Höhe mit einem proportionalen Abgabesatz belegt, der derzeit 10,1 Prozent beträgt, wobei Arbeitgeber und Arbeitnehmer je 50 Prozent tragen. Die Leistung der Maximalrente soll gemäß der Verfassung das Existenzminimum sichern (Art. 112 BV).

³⁸ Er wird freilich dann ausgesetzt, wenn ein ressourcenschwacher Kanton ressourcenstark wird, d. h. sein Indexwert über 100 zu liegen kommt. Dies ist z.B. dem Kanton Waadt geschehen, der seinen Anspruch auf Härteausgleich bereits im Referenzjahr 2008 aufgrund seines Aufstiegs zu den ressourcenstarken Kantonen verlor. Siehe hierzu Bundesrat (2010, Tabelle 5, S. 33, S. 104) sowie Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich, Anhang 18 (Art. 56), Härteausgleich (SR 613.21), http://www.admin.ch/ch/d/sr/613_21/app18.html (07.11.12).

- Die direkte Bundessteuer ist mit einem maximalen Durchschnittssteuersatz von 11,7 Prozent zwar relativ bescheiden, aber stark progressiv ausgestaltet.³⁹ Sie stellt sicher, dass die Bezieher hoher Einkommen sich auch dann, wenn sie in Kantonen oder Gemeinden mit niedrigen Steuersätzen wohnen, an der Finanzierung des Gemeinwesens beteiligen müssen.
- Auf Zins- und Dividendeneinkommen wird eine Quellensteuer von 35 Prozent erhoben, die später auf die Einkommensteuer angerechnet werden kann. Auch dies führt dazu, dass sich Bezieher hoher Einkommen an der Finanzierung des Gemeinwesens beteiligen müssen.

Diese Absicherungen bewirken, dass die divergierenden Kräfte des Steuerwettbewerbs so begrenzt werden, dass das heutige System von einer Mehrheit der Bevölkerung bejaht wird, wie sich zuletzt in der Abstimmung vom 28. November 2010 gezeigt hat. Damals wurde eine Initiative, mit welcher der Steuerwettbewerb eingeschränkt werden sollte, mit 58,5 Prozent verworfen. Es wäre vermutlich gefährlich, ein Element aus diesem System herauszubrechen. So würde beispielsweise die oben angesprochene Aufweichung der Umverteilung zwischen den Kantonen im Rahmen des Finanzausgleichs, wie sie von einigen Geberkantonen angestrebt wird, nicht nur bei der Mehrheit der Empfängerkantone, sondern auch in der Bevölkerung auf Ablehnung stossen. Dies könnte dazu führen, dass Bestrebungen zur weiteren Eingrenzung des Steuerwettbewerbs Auftrieb erhalten und schließlich an der Urne auch Aussicht auf Erfolg haben. Derzeit sieht es freilich (noch) nicht danach aus, dass größere Veränderungen im fiskalischen Föderalismus der Schweiz anstehen. Bei aller Kritik an einzelnen Erscheinungen scheint dieser, wie verschiedene Abstimmungen in jüngerer Zeit zeigen, auf weite Zustimmung in der Bevölkerung zu stossen.⁴⁰

Vortrag im Rahmen des Workshop »Perspektiven des Finanzföderalismus in Österreich«, Linz, 12. Juni 2012. – Überarbeitete schriftliche Fassung, Oktober 2012, © Gebhard Kirchgässner.

Literatur:

Auf der Mauer, Jost (2011): *Söldner für Europa: Mehr als eine Schwyzer Familiengeschichte*, Basel: Echtzeit

Babuc, Necip/Müller, Urs (2012): »Analyse der Schuldenbremse«, *BAKBASEL*, Januar 2012.
http://www.sg.ch/news/1/2012/05/den_kantonalen_finanzhaushaltinsgleichgewichtbringen/_jcr_content/Par/downloadlist/DownloadListPar/download_8.ocFile/18_BAKBASEL_B5_Schuldenbremse.pdf (26/10/12)

39 Das oberste Prozent der Steuerpflichtigen zahlt 41 Prozent des gesamten Aufkommens dieser Steuer; die obersten 10 Prozent zahlen 78 Prozent. Quelle der Daten, die sich auf das Jahr 2008 beziehen: <http://www.estv.admin.ch/dokumentation/00075/00076/00701/01231/index.html?lang=de> (05.11.12).

40 Neben der oben erwähnten Abstimmung über die Begrenzung des Steuerwettbewerbs siehe z. B. die Abstimmungen über die Einführung einer Schuldenbremse beim Bund im Jahr 2001 sowie über die NFA im Jahr 2004.

- Blöchliger, Hansjörg (2005): »Baustelle Föderalismus«, in: *Neue Zürcher Zeitung*, Zürich
- Buchanan, James M./Wagner, Robert E. (1977): *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*, New York: Academic Press (New edition: Liberty Fund, Indianapolis 2000)
- Buchanan, James M./Wagner, Robert E. (1978): »The Political Biases of Keynesian Economics«, in: Buchanan, J. M. Buchanan/Wagner, R. E. (Hrsg.): *Fiscal Responsibility in Constitutional Democracy*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff, S. 79–100
- Bucher, Erwin (1966): *Die Geschichte des Sonderbundskrieges*, Zürich: Berichthaus
- Bundesrat (2010): *Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2008–2011*, Bern, 10. März 2010
- Buschor, Ernst/Vallender, Klaus und Stauffer/Thomas (1993): *Kommentierter Entwurf für ein Finanzhaushaltsgesetz des Kantons Appenzell Ausserrhoden*, ausgearbeitet für die Finanzdirektion des Kantons Appenzell Ausserrhoden, St. Gallen: Institut für Finanzwirtschaft und Finanzrecht an der Hochschule St. Gallen
- Dafflon, Bernard (2004): »Federal-Cantonal Equalisation in Switzerland: An Overview of the Present System and Reform in Progress«, University of Fribourg, Chaire de finances publiques et de gestion des finances publiques, *Working Paper* Nr. 356, überarbeitete Version, Mai
- Eidgenössische Steuerverwaltung (2010 a): *Steuerbelastung in der Schweiz: Kantonshauptorte – Kantonsziffern 2010*, Neuchâtel
- Eidgenössische Steuerverwaltung (2010 b): *Finanzstatistik der Schweiz 2010*, Bern
- Eidgenössische Finanzverwaltung (1992): *Öffentliche Finanzen der Schweiz 1990*, Bern
- Feld, Lars P./Kirchgässner, Gebhard (2001): »The Political Economy of Direct Legislation: Direct Democracy and Local Decision Making«, in: *Economic Policy* 33, S. 329–367
- Feld, Lars P./Kirchgässner, Gebhard (2007): »On the Effectiveness of Debt Brakes: The Swiss Experience«, in: Sturm, J.-E./Neck, R. (Hrsg.): *Sustainability of Public Debt*, Cambridge (Mass.): MIT Press, S. 223–255
- Feld, Lars P./Kalb, Alexander/Moessinger, Marc-Daniel/Osterloh, Steffen (2011): *Nationale Fiskalregeln: Ein Instrument zur Vorbeugung von Vertrauenskrisen, Endbericht* (Forschungsauftrag Nr. 4/10 des Bundesministeriums der Finanzen), Mannheim, Januar
- Feld, Lars P./Kalb, Alexander/Moessinger, Marc-Daniel/Osterloh, Steffen (2011 a): *Sovereign Bond Market Reactions to Fiscal Rules and No-Bailout Clauses: The Swiss Experience*, Mannheim: Mimeo, Centre for European Economic research (ZEW), November
- Geier, Alain (2011): *Die Schuldenbremse des Bundes: Hintergründe und Wirkung*, Neuchâtel: Universität (Dissertation)
- Hangartner, Yvo/Kley, Andreas (2000): *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Zürich: Schulthess
- Kappeler, Beat (1996): *Regieren statt revidieren: Eine Streitschrift wider die Verfassungsreform*, Zürich: Weltwoche-ABC-Verlag
- Keynes, John Maynard (1936): *The General Theory of Employment, Interest and Money*, London: Macmillan; deutsche Übersetzung: *Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes*, München 1936
- Kirchgässner, Gebhard (2006): »Jüngere Entwicklungen der Finanzsysteme föderaler Staaten: Der »Neue Finanzausgleich« in der Schweiz«, in: Bauer, H./Handler, H./Schratzstaller, M. (Hrsg.): *Finanzmanagement im föderalen Staat: Internationale und nationale Reformansätze*, Wien: Neuer Wissenschaftlicher Verlag, S. 51–69

- Kirchgässner, Gebhard (2009): »Institutionelle Möglichkeiten zur Begrenzung der Staatsverschuldung in föderalen Staaten«, in: *Jahrbuch 2009 der Schweizerischen Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht*, Fribourg: Universität Fribourg, S. 59–86
- Kirchgässner, Gebhard (2012): »The Effectiveness of the 2008 Reform of Fiscal Federalism in Switzerland: Record of the First Period, 2008–2011, and Expectations for the Second Period«, 2012–2015, in: *Cuadernos Manuel Giménez Abad* 3/2012, S. 8–25
- Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (2010): *Finanzpolitische Regeln der Kantone, Ausgaben-, Defizit- und Schuldenbremsen*, Bern 2010
http://www.fdk-cdf.ch/100204_hh-regeln_kantone_synopse_def_d.pdf (25/10/12).
- Krogstrup, Signe/Wälti, Sébastien (2008): »Do Fiscal Rules Cause Budgetary Outcomes?«, in: *Public Choice* 136, S. 123–138
- Lutz, Georg/Strohmann, Dirk (1998): *Wahl- und Abstimmungsrecht in den Kantonen*, Bern: Haupt
- Möckli, Silvano (1996): »Das Gesetzesveto und -referendum: Ein Stolperstein wird zum Grundstein«, in: Auer, Andreas (Hrsg.): *Die Ursprünge der schweizerischen direkten Demokratie*, Basel und Frankfurt: Helbing und Lichtenhahn, S. 209–220
- Musgrave, Richard A./Musgrave, Peggy B./Kullmer, Lore (1984): *Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis*, Band 3, Tübingen: Mohr (Siebeck) (3. Auflage)
- Reinhard, Volker (2010): *Kleine Geschichte der Schweiz*, München: Beck
- Rhinow, R. (2002): »Wenig autonomie- und demokratieverträglich: Staatspolitische Bedenken zur Ausgestaltung des neuen Finanzausgleichs«, in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 7. Mai 2002, S. 15
- Roca, René/Auer, Andreas (Hrsg.) (2011): *Wege zur direkten Demokratie in den schweizerischen Kantonen*, Zürich: Schulthess
- Schaltegger, Christoph A. (2002): »Budgetregeln und ihre Wirkung auf die öffentlichen Haushalte: Empirische Ergebnisse aus den U.S. Bundesstaaten und den Schweizer Kantonen«, in: *Schmollers Jahrbuch* 122 (2002), S. 369–413
- Schaltegger, Christoph A./Frey, René L. (2003): »Finanzausgleich und Föderalismus: Zur Neugestaltung der föderalen Finanzbeziehungen am Beispiel der Schweiz«, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 4, S. 223–238
- Schönenberger, Peter (1995): »Institutionelle Massnahmen zur Verschuldungsbegrenzung im Kanton St. Gallen«, Dornach (Vortragsmanuskript)
- Schweizerische Steuerkonferenz (SSK) (2010): *Daten aus der Geschichte der Bundessteuern*, Bern
- Stadler, Peter (2003): *Epochen der Schweizergeschichte*, Zürich: Orell Füssli
- Stauffer, Thomas (2001): *Instrumente des Haushaltsausgleichs: Ökonomische Analyse und rechtliche Umsetzung*, Basel und Frankfurt am Main: Helbing und Lichtenhahn
- Suter, Andreas (1998): »Neutralität: Prinzip, Praxis und Geschichtsbewusstsein«, in: Hettling, Manfred u. a.: *Eine kleine Geschichte der Schweiz*, Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 133–188
- Trechsel, Alexander/Serdült, Uwe (1999): *Kaleidoskop Volksrechte: Die Institutionen der direkten Demokratie in den schweizerischen Kantonen 1970–1996*, Basel und Frankfurt am Main: Helbing und Lichtenhahn
- Wagschal, Uwe/Rentsch, Hans (Hrsg.) (2002): *Der Preis des Föderalismus*, Zürich: Orell Füssli
- Weizsäcker, Carl Christian von (1987): »Föderalismus als Verjüngungskur?«, in: Buhofer, Heinz (Hrsg.), *Liberalismus als Verjüngungskur*, Zürich: Orell Füssli, S. 217–223

Der kanadische Föderalismus

Bundesstaatlichkeit in Kanada ist ein hochspannendes Thema, denn in Kanada ist eigentlich alles anders als in Deutschland, jedoch ist Kanada ähnlich wie Deutschland ein hoch entwickelter Sozialstaat. Das Land zeichnet sich durch hohe Sozialstandards, die eher europäischen als amerikanischen Maßstäben entsprechen, und eine geringe öffentliche Verschuldung aus. Infrastruktur und Bildungssystem entsprechen ebenfalls eher europäischen als amerikanischen Standards. Vergleicht man die Ziele von »Europa 2020« mit dem, was in Kanada bereits realisiert worden ist, dann sind die Kanadier vielfach besser als die Europäer.

Wie Deutschland verbindet Kanada die bundesstaatliche Ordnung mit einem parlamentarischen Regierungssystem. Die Bundesregierung ist eine vom Parlament abhängige Parteienregierung, die ihre Stabilität aus der Gewaltenteilung von Parlamentsmehrheit und Exekutive bezieht. In parlamentarisch föderalen Staaten (im Unterschied zu präsidentiellen oder quasi-präsidentiellen) sind die beiden grundlegenden Konfliktlinien, die parteipolitische und die föderale zwischen dem Bund und den Gliedstaaten, eng miteinander verkoppelt. In Deutschland überformt der Parteienkonflikt den föderalen; Ebenenkonflikte werden oftmals als parteipolitische Konflikte über den Bundesrat ausgefochten. In Kanada wird diese Koppelung dadurch aufgehoben, dass die Provinzen keine Mitsprache bei der Bundespolitik besitzen, sondern die Ebenen getrennt sind. Die zweite Kammer der Legislative des Bundes, der Senat, ist im Unterschied zum Bundesrat ohne Bedeutung für die Gesetzgebung. Ihr Verhältnis wird durch Abgrenzung, nicht durch Kooperation bestimmt. Der Senat ist in seiner Machtlosigkeit dem britischen Oberhaus vergleichbar. Das heißt auch für die Finanzbeziehungen, dass sie allein vom Bund geregelt werden. Grundsätzlich gilt, »the federal government consults the provinces, however it does not negotiate with them«.

Für die bundesstaatlichen Finanzbeziehungen muss ein weiterer verfassungsrechtlicher Umstand beachtet werden. Der duale oder kompetitive kanadische Föderalismus unterscheidet sich vom deutschen funktionalen oder kooperativen Föderalismus dadurch, dass in Kanada entsprechend der Trennung der Ebenen eine Ausführung von Bundesgesetzen (analog zu Art. 83 GG »Die Länder führen Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus ...«) mit Ausnahme des Strafrechts verfassungsmäßig nicht vorgesehen ist. Bund und Provinzen sind nach dem Prinzip der »water-tight compartments« or-

ganisiert, die formal rechtlich nichts miteinander zu tun haben, sondern im Rahmen ihrer jeweiligen Jurisdiktion Gesetzgebung, Durchführung und Finanzierung in einer Hand vereinen.

Aufgrund einer Entscheidung des kanadischen Supreme Courts aus den dreißiger Jahren des vergangenen Jahrhunderts, als Kanada den New Deal der USA auch einführen wollte, besitzt der Bund außer bei den Finanzen kaum innenpolitische Gesetzgebungszuständigkeiten. Insbesondere besitzt er keine Zuständigkeiten in den Bereichen Soziales, Gesundheit und Bildung. Wie schafft es nun der Bund, die Provinzen zu veranlassen, eine Social Union, ein Alterssicherungs-, ein Gesundheits- und ein Bildungssystem, das in PISA-Vergleichen immer Spitzenplätze belegt, zu schaffen? Die Antwort dazu findet sich im Bereich der »intergovernmental fiscal relations«, der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen.

Die bundesstaatlichen Finanzbeziehungen

Art. 36 der kanadischen Verfassung hat den Titel »Equalization and Regional Disparities«. Er lautet:

- (1) Without altering the legislative authority of Parliament or of the provincial legislatures, or the rights of any of them with respect to the exercise of their legislative authority, Parliament and the legislatures, together with the government of Canada and the provincial governments, are committed to*
- (a) promoting equal opportunities for the well-being of Canadians;*
 - (b) furthering economic development to reduce disparity in opportunities;*
- and*
- (c) providing essential public services of reasonable quality to all Canadians.*
- (2) Parliament and the government of Canada are committed to the principle of making equalization payments to ensure that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable levels of taxation.*

Die kanadische Verfassung verlangt von Bund und Provinzen, die Chancengleichheit aller Kanadier zu fördern, Disparitäten abzubauen und öffentliche Dienstleistungen in einer angemessenen Qualität anzubieten. Wichtig in diesem Zusammenhang ist der zweite Absatz, der den Bund (»Parliament and the government of Canada«) verpflichtet, Finanzausgleichszahlungen mit dem Ziel, vergleichbare öffentliche Leistungen bei vergleichbaren steuerlichen Belastungen sicherzustellen, zu leisten. Diese Zielformulierung entspricht in etwa dem, was das Grundgesetz unter »Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse« versteht. Umgesetzt wird dieser Verfassungsauftrag im »Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act«, der weitaus umfangreicher ist als das deutsche Finanzausgleichsgesetz. Er regelt alle Bereiche der Finanzbeziehung zwischen Bund und Provinzen.

Anders als in Deutschland – Stichwort »Kooperationsverbot« – kann der Bund in Kanada nach eigenem Ermessen auch außerhalb seiner Gesetzgebungskompetenzen finanzielle Transfers in die Provinzen veranlassen, damit sie bestimmte Politiken verfolgen. Allerdings schreibt er den Provinzen nicht im Detail vor, welche Politiken sie im Einzelnen zu verfolgen haben. Vielmehr werden die finanziellen Transfers von bestimmten, vom Bund definierten Standards abhängig gemacht. Im Rahmen dieser »Zielvereinbarungen« haben die Provinzen umfangreiche eigene Gestaltungsspielräume sowohl hinsichtlich der Verfahren als auch der Leistungen. Provinzen könnten auch finanzielle Leistungen des Bundes ablehnen und auf die geförderten Politiken verzichten, aber das ist politisch kaum denkbar.

Die Steuerung der Politik der Provinzen durch einen »Goldenen Zügel« des Bundes ist nicht unproblematisch, weil dadurch auch eigene finanzielle Mittel der Provinzen gebunden werden. Zudem besteht ein demokratietheoretisches Problem, weil Konflikte zwischen dem Mehrheitswillen des kanadischen Volkes als Bereitsteller des Geldes für bestimmte Politiken und dem Mehrheitswillen eines Provinzvolkes, das diese Politik ablehnt, möglich sind. Da die Ablehnung von Mitteln des Bundes politisch kaum möglich ist, sind die Spezifizierungen der Politik, die mit den Bundesmitteln betrieben werden soll, im Laufe der Zeit zunehmend offener geworden. Die Spielräume der Provinzen haben sich vergrößert.

Die wichtigsten Steuerungsinstrumente der kanadischen Bundesregierung sind dabei die Vergabe von Transferleistungen für Gesundheit und Soziales (CHST – Canada Health and Social Transfer) und der Finanzausgleich (Equalization). Erstere sind an die Erfüllung bestimmter politischer Vorgaben gebunden, die Leistungen im Finanzausgleich sind es nicht.

Der Finanzausgleich im engeren Sinn (Equalization)

Das kanadische Finanzausgleichssystem unterscheidet sich vom deutschen in zwei zentralen Merkmalen:

- Politisch wird er allein vom Bund geregelt. Die Provinzen werden zwar »konsultiert«, aber mit ihnen wird nicht verhandelt. Im Unterschied zu den deutschen Ländern werden die Provinzen angehört, aber sie haben keine Entscheidungsmacht oder Vetoposition.
- So wie der Bund allein entscheidet, trägt er auch allein die Last des Ausgleichs: Der kanadische Finanzausgleich kennt keine horizontalen Zahlungen zwischen den Provinzen, sondern er beruht ausschließlich auf vertikalen Zahlungen des Bundes an die Provinzen.

Im Rahmen des Finanzausgleichs, der im Jahr 1957 eingeführt worden ist, wird die Steuerkraft der »armen« (have not) Provinzen durch Zahlungen des Bundes auf 100 Prozent des Durchschnitts angehoben. Weil die Zahlungen nur vertikal erfolgen, bleibt die Steuerkraft der »reichen« (have

Provinzen unberührt. Der Durchschnitt wurde in verschiedenen historischen Phasen unterschiedlich berechnet: Zeitweise war es der Durchschnitt der beiden größten Provinzen, Ontario und Quebec, zu anderen Zeiten galt ein fünf-Provinzen-Durchschnitt. Derzeit gehen die Werte aller zehn Provinzen in den Durchschnitt ein. Anders als in Deutschland wird nicht mit aktuellen Zahlen gerechnet, sondern mit denen des dritten bis fünften zurückliegenden Jahres. Das hängt zum einen mit dem extrem komplizierten kanadischen Steuersystem zusammen, zum anderen hat es aus kanadischer Sicht den Vorteil, dass allen Provinzen vor Beginn des Haushaltsjahres bekannt ist, welche Zahlungen sie erwarten können. Zu dieser Planungssicherung kommt der Aspekt des Ausgleichs von Schwankungen bei den Steuereinnahmen.

Um die Komplexität des kanadischen Finanzausgleichs zu verstehen, sind einige Anmerkungen zum dortigen Steuersystem erforderlich. Das Steuersystem – genauer die elf Steuersysteme, des Bundes und der zehn Provinzen – ist wettbewerblich organisiert: Sowohl der Bund als auch die Provinzen haben faktisch das Recht, Steuern aller Arten zu erheben. Konkret wird der Bürger vom Bund und der Provinz, in der er lebt, separat und nach unterschiedlichen Kriterien besteuert. Bei der Einkommensteuer gibt es eine »Federal Income Tax«, die nach Freibeträgen progressive Belastungen zwischen 15 und 29 Prozent (Personal Income Tax) sowie von 38 Prozent (Corporate Income Tax) auf das »taxable income« vorsieht. Hinzu kommen dann die »Provincial Income Tax« sowie die »Provincial Corporate Tax«, die von Provinz zu Provinz unterschiedlich gestaltet sind: Alberta erhebt als Personal Income Tax 10 Prozent vom Bruttoeinkommen als »flat rate«. Absetzungen von Einkommen sind nicht möglich. Andere Provinzen haben progressive Steuern mit Sätzen von zwischen 5,25 und 17,95 Prozent und erlauben Absetzungen von Einkommen, die von Provinz zu Provinz unterschiedlich geregelt sind. Insgesamt sind Spitzenbelastungen von bis zu 47 Prozent bei der Einkommensteuer möglich.

Des Weiteren kennt Kanada eine Umsatzsteuer zu Lasten der Endverbraucher, die unserer Mehrwertsteuer ähnlich ist. Der Bund erhebt sie als »Goods and Service Tax« (GTS) in Höhe von 5 Prozent auf alle Waren und Dienstleistungen ohne Unterschiede und Ausnahmen. Hinzu kommen »on top« die Umsatzsteuern der Provinzen. Alberta als rohstoffreichste Provinz erhebt als einzige keine eigene Umsatzsteuer. Die vier atlantischen Provinzen haben eine »Harmonized Sales Tax« in Höhe von 8 Prozent eingeführt. »Harmonized« heißt, sie verwenden dieselbe Steuerbasis wie der Bund. Zusammen ergibt das eine Umsatzsteuerbelastung von 13 Prozent. In den anderen Provinzen mit Ausnahme von Alberta und Quebec belaufen sich die Umsatzsteuern auf 5 Prozent bis 10 Prozent, allerdings mit Ausnahmen, etwa für Lebensmittel. Quebec hat eine eigene »taxe de vente du Québec« in Höhe von 7,5 Prozent des Umsatzes. Im Unterschied zu den

anderen Provinzen wird diese Steuer aber nicht nur auf die Preise der Waren oder Dienstleistungen erhoben, sondern auch auf die Bundesumsatzsteuer. Hinzukommen weitere Steuern auf Alkohol, Mineralöl, Hotelunterkünfte, Unterhaltung und weitere.

Zwar verwalten Bund und Provinzen grundsätzlich jeweils für sich ihre Steuern, jedoch wurde 1985 das »Federal-Provincial Fiscal Arrangement« geschlossen. Es ermöglicht bilaterale Verwaltungsabkommen zwischen dem Bund und den Provinzen, nach denen die »Canada Revenue Agency« die Steuern nicht nur des Bundes, sondern auch der Provinzen verwaltet. Trotz der hochgradigen Dezentralisierung des kanadischen Föderalismus gibt es damit eine Bundessteuerverwaltung. Allerdings besteht kein Zwang für die Provinzen, ihre Steuerverwaltung an die »Canada Revenue« zu übertragen, im Gegenteil, die Arrangements sind von Provinz zu Provinz unterschiedlich. »Canada Revenue« erhebt die »Personal Income Tax« und die »Goods and Service Tax« in allen Provinzen, mit Ausnahme von Québec – Québec macht dieses für den Bund – sowie die »Provincial Income Tax« für alle Provinzen außer Québec, die »Corporate Taxes« für alle Provinzen außer Alberta und Québec und die »Harmonized Sales Tax« für New Brunswick, Newfoundland and Labrador¹ sowie Nova Scotia. Bemerkenswert ist hierbei, dass »Canada Revenue« sowohl das Bundesrecht wie auch das jeweils in den einzelnen Provinzen geltende Recht anwendet.

Es liegt auf der Hand, dass unter diesen Bedingungen nicht die einfachen Steuererträge Grundlage des Finanzausgleichs sein können, denn dann würden niedrige Steuersätze zu hohen Ausgleichsansprüchen führen. Stattdessen geht man von der »Provincial Tax Capacity«, inklusive der Gemeindesteuer, aus. Die »Provincial Tax Capacity« als normierte Basis entspricht den steuerlichen Einnahmen, die eine Provinz erzielen würde, wenn sie ihre Bürger im Ergebnis durchschnittlich steuerlich belasten würde. Das heißt, unter- oder überdurchschnittliche Belastungen werden rechnerisch neutralisiert. Dieses geschieht auf der Basis des »Representative Tax System«, das die Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Verbrauchsteuern, Vermögenssteuern, und verschiedene kleinere Steuern sowie die Hälfte der Erträge aus Bodenschätzen und erneuerbaren Energien umfasst.

Es gibt erhebliche Finanzkraftunterschiede zwischen den Provinzen. Alberta ist mit weitem Abstand aufgrund der Öl- und Gasvorräte die reichste Provinz. Traditionell war Ontario mit Toronto als Wirtschaftszentrum Kanadas die zweitstärkste Provinz. Jedoch profitiert sie zusammen mit Quebec und dem kleinen Prince Edward Island am wenigsten von den in den letzten Jahren enorm gestiegenen Einnahmen aus dem Energie- und Rohstoffreichtum des Landes. Die Spanne zwischen der finanziell zweitstärksten Provinz und der schwächsten beträgt mehr als 2 : 1.

1 Newfoundland and Labrador ist eine der atlantischen Provinzen.

Entsprechend sind die Finanzausgleichsleistungen des Bundes. Ontario und Quebec werden in Zukunft die wichtigsten »have not« Provinzen sein. Die Kumulation von Einnahmeschwäche und großer Bevölkerungszahl wird zu erheblichen finanziellen Belastungen des Bundes führen. Angesichts dieser Verwerfungen beabsichtigt der Bund mittels eines »cap« den Finanzausgleich zu deckeln und seine Zunahme auf das Wachstum des Bruttoinlandproduktes zu beschränken.

Schlussfolgerungen

Kanada zeigt, dass es auch anders geht. Die europäische Erfahrung, dass die Schaffung und der Ausbau des Sozialstaates zu zentralisierter Politikgestaltung führen, wird in Kanada nicht bestätigt. Im Gegenteil, der kanadische Sozialstaat ist mit den hoch entwickelten Sozialstaaten der EU vergleichbar, sein Bildungssystem ebenfalls. Dieses wird bei einer sehr weitgehenden Autonomie der Gliedstaaten erreicht, allerdings bei einem gleichzeitig finanziell starken Bund, der mittels seiner Finanzmacht die Provinzen auf bestimmte politische Ziele verpflichtet, sie aber auch durch einen hoch intensiven Finanzausgleich in die Lage versetzt, diese Ziele in eigener Verantwortung zu erreichen. Der kanadische Bundesstaat verzichtet dabei auf eine enge zentrale Steuerung, wie wir sie aus der Bundesrepublik durch Bundesgesetze kennen, sondern gestaltet Politik über relativ offene und nicht beschränkte Kooperationsbeziehungen, die sehr viel Raum für regional unterschiedliche Lösungen lassen. Der hoch intensive Finanzausgleich – Anhebung aller »have not«-Provinzen auf den Durchschnitt – erlaubt auch eine Steuerautonomie der Provinzen. Angleichung an den Durchschnitt heißt, dass die finanzielle Grundausstattung der Provinzen gesichert ist und nicht erst über eine Steuerkonkurrenz erreicht werden muss.

Was kann man aus dem kanadischen Modell lernen? Wir sollten das Modell nicht übertragen, allein wegen des zersplitterten Steuersystems, das im deutschen Kontext schwierige Gerechtigkeitsfragen aufwerfen würde. Wenn aber der Länderfinanzausgleich in Deutschland vertikalisiert und intensiviert würde, also vom Bund ohne Beteiligung der finanzstarken Länder vorgenommen würde, könnten die bestehenden Konflikte, die auch Gerechtigkeitsfragen berühren, entschärft werden. Der Anteil des Bundes an der Einkommen- und Körperschaftsteuer sollte dafür erhöht werden. Das hätte für sich genommen bereits einen ausgleichenden Effekt. Dann – aber erst dann – könnte auch über eine Steuerautonomie für die Länder nachgedacht werden. Nicht hinnehmbar wäre, wenn die Länder gezwungen wären, sich ihre notwendigen Steuereinnahmen unter Bedingungen eines Steuerwettbewerbs zu beschaffen. Sinnvoll wäre es auch, den Ansatz der ersten beiden Bundesstaatsreformen weiter zu verfolgen, nämlich den Ländern mehr Spielräume bei der Ausführung von Bundesgesetzen einzuräumen.

Zusammengefasst lässt sich von Kanada lernen, dass eine Zentralisierung der Finanzen und Dezentralisierung der Aufgabenwahrnehmung ein sinnvolles Modell ist.

Beitrag auf der Tagung »Nachdenken über Föderalismus und die Föderalismusreform III« am 24. Mai 2013 in Köln, organisiert von den Landesstiftungen der Heinrich-Böll-Stiftung: Baden-Württemberg, Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein und Thüringen.

Karl-Martin Hentschel

Wieso die Schweden gerne Steuern zahlen

Über die Bedeutung der Kommune für die Bürger

Der Besuch in einem Altenheim in Aabenraa brachte uns ins Staunen. Die Leiterin erklärte, dass in Dänemark jeder alte Mensch Anspruch auf zwei Zimmer hat. Eine Pflegerin erzählte, dass sie mal in Deutschland gearbeitet habe. Der Stress für das Pflegepersonal wäre grauenvoll gewesen. Sie hätte nie Zeit gehabt, sich richtig um die Bewohner zu kümmern. In Dänemark sei das anders. Sie würde nie wieder in Deutschland arbeiten.

Dass Schweden und Dänen mehr Steuern und Abgaben zahlen als andere Völker, dürfte bekannt sein. Und dass sie damit allerlei soziale Wohltaten finanzieren, hat sich auch herumgesprochen (Jochem 2012). Ich frage mich schon seit langem, wieso das dort so gut funktioniert, was andernorts unmöglich erscheint. Bei der Suche auf eine Antwort stieß ich dann auf zwei zentrale Fragen – man kann sie auch Paradoxa nennen –, die enträtselt werden müssen:

Paradox 1: Wieso sind so hohe Steuern und Abgaben in einer Demokratie mehrheitsfähig?

Paradox 2: Wieso funktioniert angesichts so hoher Steuern die Wirtschaft noch? Wieso sind die Kapitalisten nicht längst ausgewandert und wieso ist die Wirtschaft nicht längst pleite?

Zunächst zur ersten Frage. Es ist in der Tat ein Paradox: Im Jahre 2008 betrug der Anteil der staatlichen Einnahmen am Bruttoinlandsprodukt in Schweden 53 Prozent – das war die zweithöchste Abgabenquote weltweit hinter Dänemark, das sogar 55,7 Prozent erreichte. Während andere EU-Länder sich zunehmend verschuldeten, erwirtschaftete Schweden sogar ein Plus von etwa 70 Milliarden Kronen (ca. 7 Mrd. Euro) und konnte Schulden abbezahlen. Im Klartext bedeutet das: Über die Hälfte aller im Lande produzierten Güter und Dienstleistungen wurden entweder über den Staat umverteilt oder gleich in öffentlichen Einrichtungen oder Betrieben erzeugt.

Damit das möglich ist, sind die Steuersätze entsprechend hoch. Die Spitzenbelastung einschließlich der Sozialabgaben liegt bei über siebzig Prozent. In anderen Ländern wäre es schon bei deutlich niedrigeren Steuern zur Abwahl der Regierung gekommen. Nicht so im Norden. Über viele Jahre lagen die Spitzensteuern sogar noch höher, und alle Parteien, die antraten, um daran etwas zu ändern, scheiterten. Die Ablösung der Sozialdemokra-

ten durch liberale Regierungen in den letzten Jahren war in Schweden wie auch in Dänemark kurioserweise erst möglich, nachdem die liberalen Parteien den Wählern versprochen hatten, den Sozialstaat nicht anzutasten.

Was also ist das Geheimnis? Was ist die Besonderheit, die zu einer völlig anderen Haltung der skandinavischen Bürger gegenüber den Staatseinnahmen führt, als wir sie in Zentraleuropa oder gar in den angelsächsischen Staaten kennen?

Keine Steuern für Stockholm

An dieser Stelle muss ich eine Bemerkung einfügen, damit ich von Fachleuten nicht missverstanden werde. Natürlich gibt es nicht »das« typische skandinavische Modell. Jedes Land ist anders. Und jede Region auch. Wie überall in der Welt wird das Bild umso differenzierter, je schärfer die Lupe ist, mit der man es betrachtet. Åland ist nicht Finnland, Samland ist nicht Schweden, Oslo ist nicht Norwegen und so fort. Im Folgenden beschränke ich mich deshalb auf Dänemark und Schweden, auch weil diese beiden Länder für den skandinavischen Sozialstaat typisch sind und nicht so sehr von Besonderheiten geprägt werden wie dem Ölreichtum in Norwegen oder den Fischgründen in Island.

Den ersten Hinweis auf die Lösung des Paradoxons bekam ich bei einem Besuch bei der schwedischen Steuerbehörde in Stockholm. Es war eine kleine Randbemerkung des Referenten, die mich hellhörig machte. Auf einer Powerpoint-Folie hatte er dargestellt, dass alle Schweden eine Basissteuer – eine Art »Flat Tax« – bezahlen müssen. Wer mehr als 30 000 Euro verdient, muss auf das zusätzliche Einkommen neben der Basissteuer eine progressive Reichensteuer bezahlen (Swedish Tax Agency 2010). Die Basissteuer jedoch – die etwa neunzig Prozent der Einkommenssteuer-Einnahmen ausmacht – geht nicht etwa an die Regierung in Stockholm, sondern an die Kommune, in der der Schwede lebt. Oder anders ausgedrückt: Der Normalbürger in Schweden zahlt keine Steuern an den Zentralstaat, sondern nur an »seine« Kommune. Der Zentralstaat finanziert sich nur durch die Reichen, die Unternehmen, die Mehrwertsteuer und die Sozialabgaben.

Nun begann ich mir das Kommunalsystem im Norden genauer anzuschauen. Dabei sind mir im Vergleich zu Deutschland folgende Besonderheiten aufgefallen:

- Die Kommunen haben viel mehr Aufgaben (als bei uns).
- Die Kommunen sind im Durchschnitt viel größer.
- Die Kommunen verfügen über viel mehr Geld.
- Die Kommunen besitzen eine eigene Steuerhoheit.
- Der Finanzausgleich zwischen den Kommunen ist unabhängig von den Einnahmen.

Diese Unterschiede möchte ich nun im Folgenden genauer anschauen.

Viel Geld und viel Autonomie

Es gibt eine einzige Zahl, die schlagartig deutlich macht, welche zentrale Rolle die Kommunen in Dänemark haben: In Dänemark werden 65 Prozent oder etwa zwei Drittel aller Ausgaben des Staates einschließlich der Ausgaben der Sozialversicherungen von den Kommunen getätigt, in Schweden immerhin etwa die Hälfte (Dexia Credit Local 2006). In Deutschland dagegen beträgt der Anteil der Kommunen an den öffentlichen Ausgaben nur 15 Prozent! Zwei Drittel der Ausgaben erfolgen in Deutschland durch den Bund und 20 Prozent durch die Länder. Man kann es auch anders ausdrücken: In Deutschland kommt zuerst die Regierung in Berlin, dann kommen weit dahinter die Länder. Und am Schluss kommen die armen Kommunen. In Dänemark ist das umgekehrt. Die Kommunen kommen zuerst.

Die Kommunen und Regionen im Norden sind aber nicht nur reicher, sie sind auch unabhängiger. Denn sie besitzen eine weitgehende Steuerhoheit – sie legen also die Höhe der kommunalen Einkommensteuern selbst fest. So variiert in Schweden der Steuersatz für die Basissteuer zwischen 29 und 35 Prozent. Davon gehen circa zwei Drittel an die Gemeinden und das restliche Drittel an die Läns – die so etwas wie die Landkreise in Deutschland darstellen.

Spannend ist die Überlegung, was in Deutschland passieren würde, wenn die Kommunen und Länder ihre Einkommensteuersätze selbst festlegen könnten. Vermutlich wäre dann der Anteil der Kommunen und Länder an den Staatsausgaben doppelt bis dreifach so hoch und sie hätten sich längst umfangreiche Aufgaben erkämpft. Insbesondere würde eine Steuerhoheit vor Ort dazu führen, dass viel mehr in die Bildung und die Sozialeinrichtungen investiert würde.

Die wichtigste Person im Staate Dänemark ist der Bürgermeister

Die Kommunen in Skandinavien haben aber nicht nur viel mehr Geld, sondern sie haben entsprechend auch viel mehr Aufgaben. Praktisch das gesamte Sozialsystem, das Gesundheitssystem, die Pflege, die Schulen und der öffentliche Verkehr werden durch die Kommunen überwiegend eigenständig gestaltet. Wichtig ist aber nicht nur der Aufgabenkatalog der Kommunen – der ja auch in Deutschland sehr umfangreich ist. Viel wichtiger sind die damit verbundenen Kompetenzen (Wegener 2006).

In Deutschland dürfen die Kommunen zwar die Räumlichkeiten der Schulen mit den Hausmeistern bereitstellen, die Lehrer sind aber Angestellte der Länder, die auch über Strukturen und Lehrpläne bestimmen. Im Gesundheitswesen spielen die Kommunen in Deutschland fast keine Rolle. Im sozialen Bereich haben die Kommunen zwar riesige Ausgaben, können

aber nur sehr begrenzt auf diese Ausgaben Einfluss nehmen, da sie von Bundes- und Landeszuschüssen abhängen und die Ausgaben auch noch durch Gesetze und Verordnungen weitgehend reglementiert sind.

Ein weiterer interessanter Aspekt in Skandinavien ist die Rolle der Kommunen als Ansprechpartner für nahezu alle staatlichen Dienstleistungen. Wenn wir in Deutschland etwas vom »Staat« brauchen, dann schlagen wir uns jedes Mal mit einer anderen Bundes-, Landes- oder Kommunalbehörde oder aber mit einer gesetzlichen Krankenkasse, Rentenkasse, Arbeitsagentur herum. Im Norden ist das anders. Der Schwede oder Däne hat es viel einfacher – er geht fast immer in »sein« Rathaus.

Insbesondere für Dänemark, wo zwei Drittel aller öffentlichen Ausgaben von den Kommunen getätigt werden, kann man deshalb sagen: Der eigentliche Staat sind die Kommunen. Die Zentralregierung in Kopenhagen ist nur für wenige Restaufgaben, für einheitliche Rahmenbedingungen, für überregionale Projekte, für Außenpolitik und für das Militär zuständig. Wenn der Däne nicht gerade zur Armee muss, dann hat der einzelne Bürger im täglichen Leben fast nur mit seiner Gemeinde zu tun. Diese Aufgaben- und Finanzverteilung drückt sich auch in den politischen Gewichten aus. Die wirklich Mächtigen im Staate Dänemark sind die Bürgermeister. Während in Deutschland die Gemeinderäte und Kreistage nur noch den Mangel verwalten und es kaum Spielräume für echte politische Entscheidungen gibt, gestalten die Gemeinderäte in Dänemark autonom das gesamte soziale Leben der Gesellschaft.

Werden die armen Kommunen abgehängt?

Als jemand, der über viele Jahre selbst kommunal- und landespolitisch aktiv war, hat mich die weitgehende Kommunalisierung im Norden fasziniert. Immer wieder habe ich mir die Frage gestellt, warum dieses Modell in Deutschland nicht nachgeahmt wird.

Einer der Gründe könnte darin liegen, dass eine radikale Dezentralisierung der Finanzen und der politischen Entscheidungen einen massiven Machtverlust für die Bundespolitik zur Folge hätte. Dagegen gibt es naturgemäß massive Widerstände – sowohl in der Regierung, in den Apparaten als auch bei den gut vernetzten Bundestagsabgeordneten.

Es gibt aber auch gewichtige Argumente gegen eine Dezentralisierung, mit denen man sich auseinandersetzen muss. Insbesondere im linken politischen Spektrum werden gegen die lokale Steuerhoheit stets zwei Befürchtungen vorgetragen:

- Es könnte zu einem Dumping-Wettbewerb um die niedrigsten Steuern führen, wenn die Kommunen oder auch die Länder über ihre Einnahmen selbst entscheiden können.

- Lokale oder regionale Autonomie kann dazu führen, dass die armen Kommunen noch ärmer und die reichen Kommunen noch reicher werden.

Diese Befürchtungen sind keineswegs unsinnig. Wie wir später sehen werden, haben sie unter anderen Bedingungen zum Beispiel in der Schweiz und in den USA durchaus ihre Berechtigung. Für Skandinavien gilt das jedoch nicht.

Tatsächlich gibt es insbesondere in Schweden durchaus erhebliche Unterschiede bei den Steuersätzen (Statistiska centralbyrån 2011). Die niedrigsten kommunalen Steuern hatte 2010 der wohlhabende Malmöer Vorort Vellinge mit 28,89 Prozent, die höchsten zahlten die Bürger in der dünnbesiedelten Gemeinde Ragunda mit 34,17 Prozent. Daraus könnte man schließen, dass die reichen Kommunen generell niedrige Steuersätze haben und die ärmeren höhere. Das ist aber nicht der Fall. Es gibt auch wohlhabende Gemeinden mit sehr hohen Steuersätzen – während arme Gemeinden mit niedrigen Steuern seltener sind. Aber letztlich ist es eine politische Entscheidung der Bürger, wie viel Geld sie bereit sind für ihre kommunalen Einrichtungen auszugeben. Und da gibt es offensichtlich erhebliche Spielräume, die die Bürger auch nutzen.

Vergleicht man die skandinavischen Kommunen mit den deutschen, dann sind die Unterschiede frappant: Die deutschen Kommunen sind viel schlechter ausgestattet. Gerade die Städte mit großen sozialen Problemen haben in Deutschland kaum eine Möglichkeit gegenzu»steuern« und geraten immer mehr in die Schuldenfalle. Oder anders herum betrachtet: Auch wenn die skandinavischen Kommunen durchaus ihre Spielräume nutzen – und die einen bis zu 15 Prozent mehr Steuern erheben als andere –, im Vergleich mit den deutschen Kommunen erheben auch die skandinavischen Kommunen mit den geringsten Steuersätzen immer noch viel mehr Steuern von ihren Bürgern als in Deutschland und leisten sich dafür ein um vieles besseres Sozialsystem. Von einem Steuerdumping kann in Skandinavien also in keiner Weise die Rede sein.

Im Gegenteil: Die Bereitschaft der Bürger, für kommunale Investitionen, für Schulen oder Krankenhäuser die kommunalen Steuern zu erhöhen, war immer sehr hoch. Das führte sogar dazu, dass die Regierung in Kopenhagen das Recht der Kommunen, die Steuern zu erhöhen, zeitweilig aussetzte, um den Konsolidierungskurs durchzusetzen. In Schweden lag der kommunale Steuersatz 1960 noch bei durchschnittlich 15 Prozent – verdoppelte sich dann bis 1980 auf 29 Prozent – und ist seitdem nur noch moderat auf heute 31,56 Prozent gestiegen. Dazu kommt für hohe Einkommen noch die Reichensteuer hinzu. Insgesamt liegt der Spitzensteuersatz in Ragunda also bei 59,17 Prozent. Da aber in Schweden alle Einkommen sozialversicherungspflichtig sind und die Sozialversicherung in Höhe von 32,42 Prozent vorab vom Einkommen abgezogen wird, liegt die reale Belastung

des Spitzeneinkommens bei 72,4 Prozent. Das dürfte heutzutage die Weltspitze darstellen und erklärt, warum Schweden zu den Ländern mit der geringsten Ungleichheit bei den Einkommen gehört.

Wie wirkt sich nun aber die kommunale Steuerhoheit aus, wenn Kommunen sehr unterschiedliche Finanzkraft haben? Geht es dann den armen Kommunen nicht noch schlechter? In Deutschland wird zum Beispiel oft behauptet, dass Steuerautonomie sich nicht mit dem verfassungsmäßigen Gebot der gleichwertigen Lebensverhältnisse verträgt.

Diese Befürchtung lässt sich für Skandinavien nicht verifizieren. Der wesentliche Grund dafür liegt in der intelligenten Konstruktion des Finanzausgleichs zwischen den Kommunen und Regionen. Anders als in Deutschland bezieht sich der Finanzausgleich als Grundlage nicht auf die Steuereinnahmen der Kommunen. Stattdessen geht die Berechnung des Finanzausgleichs alleine von Strukturdaten aus. In die Berechnung gehen also Faktoren wie das durchschnittliche Einkommen, die Zahl der Kinder, der alten Leute, die Arbeitslosenquote und so fort ein. Bei der Steuerkraft wird von einem fiktiven einheitlichen Steuersatz für alle Gemeinden ausgegangen. In Schweden kommt dann noch ein geografischer Faktor hinzu, damit die dünn besiedelten Regionen jenseits des Polarkreises auch eine Chance haben. Anders als in Deutschland ist der Finanzausgleich also unabhängig von den realen Einnahmen der Kommunen. Wenn eine Kommune also die Steuern oder die Gebühren senkt, dann hat sie entsprechend weniger Geld, wenn sie die Steuern anhebt, hat sie mehr und kann das auch behalten und für die Bürger einsetzen.

Das klingt recht vernünftig. Denn die Bürger sind vermutlich nur dann bereit, die Steuern zu erhöhen, wenn sie sicher sind, dass die Mehreinnahmen in der Kommune bleiben. Der Länderfinanzausgleich und die kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder in Deutschland sind in dieser Hinsicht völlig kontraproduktiv. Denn wenn ein Land oder seine Gemeinden Mehreinnahmen generieren (was sowieso nur in geringem Umfang möglich ist), dann fließt dieses Geld in den großen Topf und das Land darf nur einen kleinen Anteil davon selbst behalten. Als Schleswig-Holstein zum Beispiel in seiner Verzweiflung (und aus Sicht der Grünen auch aus ökologischen Gründen) eine drastische Erhöhung der Erdölabgabe für das in der Nordsee geförderte Öl beschloss, blieben von den Mehreinnahmen nicht mal 4 Prozent in der Landeskasse. Der Rest wurde über den Länderfinanzausgleich auf die anderen Bundesländer umverteilt. Es wird kolportiert, dass reiche Länder wie Hessen oder Bayern ihre Steuerprüfer bewusst anweisen, bei wichtigen Firmen nicht so genau hinzuschauen. Sie betrachten es quasi als Standortvorteil, wenn die Steuerprüfung nicht so genau ist. Monika Heinold, die grüne Finanzministerin von Schleswig-Holstein, fordert auch aus diesem Grund eine Bundessteuerverwaltung.

Von Osaka bis San Francisco – Kommunen und Regionen im internationalen Vergleich

Als 2004 im Rahmen der OECD das internationale Föderalismus-Netzwerk gegründet wurde, wählten die Delegierten interessanterweise die Themen Steuerautonomie und Finanzausgleich zu ihren ersten Themen (Blöchinger 2008, 2010). Die Ergebnisse des Vergleichs erwiesen sich für viele als Überraschung: Steuerautonomie einzelner Regionen und starke Finanzkraftunterschiede hängen keineswegs automatisch zusammen. Es gibt Staaten mit hoher Autonomie, wo die Unterschiede vollständig ausgeglichen werden. Umgekehrt gibt es Staaten mit wenig Autonomie und extremen Unterschieden.

Üblicherweise unterscheidet man zwischen föderalen Staaten (auch Bundesstaaten) wie den USA, Deutschland oder auch der Schweiz und Einheitsstaaten wie Frankreich oder Schweden. Bundesstaaten sind in Teilstaaten untergliedert, die eine eigene Gesetzgebungskompetenz und oft auch eine eigene Verfassung haben wie unsere Bundesländer. Unterhalb der Ebene der Staaten oder Teilstaaten gibt es jeweils ein oder mehrere regionale Ebenen. Die kleinste politische Einheit ist fast immer die Kommune (die Ausnahme bildet Großbritannien – siehe weiter unten).

Politik-Lehrbücher gehen regelmäßig davon aus, dass Teilstaaten in einem föderalen Staat wie Deutschland, den USA oder der Schweiz grundsätzlich autonomer sind als Regionen oder Gemeinden ohne Gesetzgebungskompetenz. In Wirklichkeit ist diese Vorstellung irreführend. Es kommt nicht darauf an, ob das Schriftstück, das das lokale Parlament verabschiedet, als Gesetz, Satzung, Richtlinie, Verordnung oder wie auch immer bezeichnet wird. Viel wichtiger ist es, wie viele Kompetenzen die jeweilige Volksvertretung hat.

So gilt die Schweiz bei vielen Autoren als der am meisten dezentralisierte Staat der Erde. Trotzdem liegt im OECD-Dezentralisierungsindex Dänemark noch vor der Schweiz an der Spitze. Denn in der Realität übertrifft die Autonomie der dänischen Kommunen sogar die der Schweizer Kantone (Gisi 2012). In Großbritannien haben die counties (Grafschaften – also vergleichbar deutschen Kreisen) sogar mehr Kompetenzen als der Teilstaat Wales, der lange Zeit noch nicht mal ein gewähltes Parlament hatte. (OECD 2012, JLGBA 2012) Aus diesem Grund werde ich im Folgenden die reale Rolle der Kommunen und Regionen verschiedener Staaten vergleichen.

Geld ist Macht

Die wichtigste Kompetenz einer Kommune oder Region ist die Finanzhoheit. Sie wird zu Recht als das Königsrecht eines Parlamentes bezeichnet. Nimmt man den Umfang der Finanzmittel und das Steuerheberecht als

Maßstab, dann hat jede kleine dänische Kommune viel mehr Kompetenzen als ein deutsches Bundesland (ONS 2012 a). Denn obwohl einige deutsche Bundesländer wie Nordrhein-Westfalen oder Bayern von der Einwohnerzahl her größer sind als die meisten EU-Staaten, haben sie fast keine Steuerrechte und daher kaum Einfluss auf ihre Einnahmen. Dagegen können die Kommunen in vielen Staaten – nicht nur in Skandinavien, sondern auch in England, in Japan, in den USA und natürlich die Kantone in der Schweiz – weitgehend über die Höhe ihrer Einnahmen selbst bestimmen und haben so viel mehr Handlungsspielräume.

Die bessere Finanzausstattung geht natürlich einher mit einem Mehr an Aufgaben. Und das wiederum ist der Grund dafür, warum die Kommunen im Norden im internationalen Vergleich viel größer strukturiert sind. Während die durchschnittliche Gemeindegröße in Deutschland bei 6 600 Einwohnern und in Frankreich sogar nur bei 2 000 liegt, hat die durchschnittliche Gemeinde in Schweden über 30 000 und in Dänemark über 56 000 Einwohner. Die typische Gemeinde in Dänemark auf dem Lande umfasst einen oder mehrere Zentralorte und die gesamte umliegende Landschaft mit nicht selten mehr als zwei Dutzend Dörfern. Eine solche Gemeinde hat mehrere Grundschulen, mindestens ein Schulzentrum für die Sekundarschulen und ein Gesundheitszentrum, Pflegeeinrichtungen, eine Bibliothek und so weiter. Dagegen hat die Mehrheit der Gemeinden in Schleswig-Holstein weniger als tausend Einwohnerinnen und deshalb meist nur eine ehrenamtliche Feuerwehr und manchmal ein Dorfgemeinschaftshaus. So erklärt sich, dass die Gemeinden in Dänemark fast die zwanzigfache Größe haben. Denn wenn eine Gemeinde das gesamte soziale Leben der Gesellschaft organisiert, dann braucht sie eine gewisse Größe und Kompetenz.

Einige Aufgaben jedoch, die selbst die Leistungsfähigkeit dieser großen Kommunen überschreiten, wurden in Dänemark und Schweden auf die Regionen übertragen. Dazu gehören die Krankenhäuser und der Öffentliche Verkehr. Von der Größe her entsprechen diese Regionen (in Schweden heißen sie »län«) am ehesten unseren Kreisen – sind aber ebenfalls größer als diese und haben wie die Kommunen eine eigene Steuerhoheit.

Noch größer sind die Kommunen in Großbritannien und Japan. Im hochverstädterten Japan, wo die Kommunen ähnlich wie in Skandinavien umfangreiche Aufgaben wahrnehmen, leben in einer Kommune im Schnitt 71 000 Menschen (MIC 2008). In Großbritannien gibt es in großen Teilen des Landes nur noch »unitary authorities« Diese kommunalen Einheitsverwaltungen haben die Größe von deutschen Kreisen und vereinen die Aufgaben von Kommunen und Regionen in einer Verwaltung. Auch in Großbritannien geht die Größe der Kommunen einher mit vergleichsweise starken Kompetenzen. Immerhin verfügen sie über 28 Prozent aller staatlichen Ausgaben – Bildung, Erziehung, Umwelt und Energie sowie viele andere Grundversorgungsleistungen sind kommunal. So war die Einführung der

Gemeinschaftsschulen in den Siebzigerjahren ein Werk der Kommunen, das gegen den massiven Widerstand der konservativen Regierung unter Margaret Thatcher, die damals Bildungsministerin war, durchgesetzt wurde. *County* für *county* beziehungsweise Stadt für Stadt setzten die Eltern dieses Reformwerk von unten durch. Das geschah nicht auf einen Schlag. Es dauerte zwanzig Jahre, bis die letzte konservative Gemeinde 1979 das Schulsystem umgestellt hatte – aber es geschah eben auch viel wirksamer als in Deutschland, wo jede gründliche Reform bis heute gescheitert ist.

Einen Sonderfall bildet Kanada. Hier liegen die meisten Kompetenzen bei den Provinzen, die von der Größenordnung her unseren Bundesländern entsprechen. Das spiegelt sich auch in der Finanzverteilung wider. Das kanadische Bundesparlament in Ottawa ist nur für die Rahmengesetzgebung und natürlich für die Außenpolitik zuständig.

Die große Ausnahme war lange Zeit der Zentralstaat Frankreich. Hier wurden beginnend mit der Französischen Revolution die sozialen Reformen immer zentral von oben – oft durch Aufstände in Paris oder zumindest unter dem Eindruck einer Drohung damit – initiiert. Aber auch das hat sich geändert. Unter Mitterand (Präsident von 1981 bis 1995) hat in Frankreich eine grundlegende Dezentralisierung stattgefunden. In den Regionen, Departments und Kommunen gibt es gewählte Vertretungen und Verwaltungsspitzen, die längst in beträchtlichem Umfang eigene Kompetenzen gewonnen haben und über ihre Einnahmen und Ausgaben selbst bestimmen können.

Und Deutschland? Nach der erwähnten OECD-Untersuchung bilden Deutschland und Österreich im internationalen Vergleich keinen Regelfall, sondern ein Extrem. In fast keinem OECD-Land haben die Kommunen und Länder so wenig Einfluss auf ihre Einnahmen. Man kann es auch anders ausdrücken: Nicht nur in Dänemark, sondern auch in vielen anderen Staaten bilden die Kommunen das Zentrum der Demokratie, in Deutschland sind sie ungeliebte Anhängsel des Zentralstaates. Es wird dringend Zeit, daran etwas zu ändern und auch in Deutschland die Demokratie vor Ort mehr zu stärken.

Steuerdumping im Kanton Schwyz

»Tiefe Steuern vertreiben die Alteingesessenen im Kanton Schwyz« – mit dieser Schlagzeile alarmierte der Züricher *Tagesanzeiger* im Sommer 2010 seine Leser (Schaffner 2010). Tatsächlich ist der Kanton Schwyz, nach dem die gesamte Schweiz benannt ist, eines der Steuerparadiese für Reiche in der Zentralschweiz, zu denen außerdem noch die Kantone Uri, Zug, Nidwalden und das italienischsprachige Tessin gerechnet werden. Anders als in Skandinavien tobt in der Schweiz tatsächlich der Wettbewerb im Steuer-

dumping. Einige kleine Gebirgskantone und das sonnige Tessin haben durch immer niedrigere Steuersätze für Firmen und für reiche Bürger immer mehr Reiche angelockt. Allerdings – so berichtet der Zeitungsartikel – hat das die Grundstückskosten und die Lebenshaltungskosten immer mehr in die Höhe getrieben, so dass sich Normalverdiener das nicht mehr leisten können und wegziehen.

Wenn man die Probleme einer weitgehenden Dezentralisierung der Staatsaufgaben analysieren möchte, dann liefert die Schweiz das exemplarische Gegenstück zu Dänemark. Deshalb kommt man nicht darum herum, sich mit der Schweiz zu beschäftigen, wenn man das skandinavische System lobt.

Die Besonderheit der Schweiz sind die Kantone. Die Kantone sind souveräne Teilstaaten mit eigener Gesetzgebungskompetenz und einer weitgehenden Autonomie. Allerdings haben die 26 Kantone durchschnittlich lediglich 300 000 Einwohner, fünf Kantone sogar unter 50 000 Einwohner (Chappelet u. a. 2012). Von der Größe her sind sie also eher den deutschen Kreisen vergleichbar. Man könnte also die Schweiz aus deutscher Sicht als einen Staat bezeichnen, in dem die Landkreise verfassungsrechtlich autonome Einheiten sind, bei denen ein Großteil der staatlichen Kompetenzen und mehr als die Hälfte aller staatlichen Mittel angesiedelt sind.

Dieses System hat erhebliche Vorteile. Ähnlich wie in Dänemark haben Gemeinden und Kantone auch in der Schweiz eine hohe Akzeptanz bei der Bevölkerung. Die Menschen erleben die Demokratie direkter und sie sind mit ihren örtlichen Politikern mehr verbunden als mit denen einer fernen Zentralregierung. Aber anders als in Dänemark entwickelten sich in der Schweiz in den vergangenen Jahrzehnten ein massiver Steuerwettbewerb und eine starke Ungleichverteilung der finanziellen Mittel. Das muss erklärt werden. Dafür lassen sich drei Ursachen identifizieren:

Die Art der Finanzierung

Bei der Art der Finanzierung von Regionen und Kommunen kann man grob vier Modelle unterscheiden, die erhebliche Auswirkungen auf den Wettbewerb haben:

- In Deutschland erfolgt die Finanzierung der Länder und Kommunen überwiegend durch anteilige Beteiligung an gemeinsamen Steuern, durch bundesgesetzlich festgelegte Landessteuern und durch Zuweisungen. Im Ergebnis haben die Ländern und Kommunen kaum Einfluss auf ihre Einnahmen.
- Hauptfinanzquelle der Kommunen sind die Gewerbesteuern und Anteile an den Einkommenssteuern. Die hohe Bedeutung der Gewerbesteuer ist für viele Kommunen ein großes Problem. Da es sich um eine Gewinnsteuer handelt, sind die Einnahmen extremen Schwankungen unterworfen. Oft hängen Kommunen auf Gedeih und Verderb von der Konjunktur

einer Firma ab – mit dem Effekt, dass eine Gemeinde im Geld schwimmt während die Nachbargemeinde sich kaum etwas leisten kann und in Schulden versinkt.

- In den angelsächsischen Staaten wie USA und Großbritannien erfolgt die Finanzierung der Kommunen überwiegend durch Vermögenssteuern – insbesondere durch Steuern auf den Grundbesitz. Das gibt den Kommunen eine sichere Einnahmequelle. Aber auch hier sind die Unterschiede zwischen guten und schlechten Wohnlagen (und in den USA auch die zwischen armen und wohlhabenden Bundesstaaten) beträchtlich.
- In der Schweiz können die Kantone und Gemeinden eigene Steuern wie Einkommensteuern, Verbrauchssteuern und Unternehmenssteuern beschließen. Ähnliches gilt für die US-Bundesstaaten. Da zwanzig Prozent der Bevölkerung achtzig Prozent der Steuern zahlen, lohnt es sich für kleine Kantone oder Gemeinden gezielt reiche Leute durch niedrige Steuern anzulocken. So schwankt die kommunale/kantonale Steuer für ein Einkommen von 180 000 Franken zwischen acht Prozent in Zug und fast zwanzig Prozent in Neuenburg. Besonders extreme Beispiele für Steuerdumping sind einige kleine Kantone, die die Steuerprogression (so bezeichnet man es, wenn der Steuersatz bei höheren Einkommen steigt) abschafften, um Reiche zu begünstigen. In Obwalden wurde sogar eine negative Progression (besser Degression – das heißt Reiche bezahlen prozentual weniger) beschlossen, die dann aber vom Verfassungsgericht als nicht leistungsgerecht verboten wurde.
- Noch stärker als die Einkommensteuern gehen in der Schweiz die Unternehmenssteuern auseinander. Für kleine Aktiengesellschaften schwankt der Steuersatz in der Schweiz auf engem Raum zwischen 12,9 und 34,3 Prozent. Besonders heftig wird so um Firmenzentralen geworben, da diese nur wenige Beschäftigte haben und daher leicht verlagert werden können. Mittlerweile hat der Steuerwettbewerb ein solches Ausmaß angenommen, dass selbst konservative und liberale Politiker Alarm schlagen und eine Diskussion um eine grundlegende Reform des Steuersystems begonnen hat. Ähnliche Entwicklungen kann man auch in den USA beobachten. Bekannt sind zum Beispiel die Steueroasen-Staaten Delaware und Nevada.
- Die vierte Variante finden wir in Dänemark und Schweden. Hier finanzieren die Kommunen sich überwiegend durch eine kommunale Einkommensteuer, deren Prozentsatz die Kommunen selbst beschließen können. Außerdem erhalten sie Funktionszulagen durch den Staat. Unternehmenssteuern und progressive Reichensteuern dagegen gehen nicht an die Kommune, sondern an den Zentralstaat. Auf diese Weise ist ein Wettbewerb durch niedrige Steuern für Reiche oder Firmen nicht möglich. Die Kommunen sind auf die »Normalbürger« als Steuerzahler an-

gewiesen. Diese haben aber offensichtlich ein großes Interesse an guter kommunaler Infrastruktur wie Kindergärten, Schulen und Gesundheitsversorgung und sind deshalb bereit, Gemeindevertreter zu wählen, die dafür die Steuern erhöhen.

Der Finanzausgleich

Gleiche Lebenschancen sind in der Praxis nur sicherzustellen, wenn es einen Finanzausgleich zwischen armen und reichen Kommunen und Regionen gibt. Deswegen haben fast alle entwickelten Staaten ein wirksames Finanzausgleichssystem. Einzige Ausnahme ist die USA, die keinen Finanzausgleich kennt. Das erklärt vermutlich die großen ökonomischen und sozialen Unterschiede zwischen den Bundesstaaten. So hat der reichste Staat Delaware ein mehr als doppelt so hohes Bruttoinlandsprodukt pro Kopf wie der ärmste Staat Mississippi. Im Vergleich dazu ist der Unterschied zwischen Hessen und Mecklenburg-Vorpommern zwanzig Jahre nach der Wiedervereinigung bereits kleiner als der in den USA – dagegen ist das Gefälle in der EU insgesamt noch erheblich größer (etwa zwischen Bulgarien und den Niederlanden).

Anders als in Deutschland schlagen aber diese Unterschiede in den USA auch voll auf die Einnahmen der Staaten oder Kommunen durch. So ist es dort normal, dass reichere Gemeinden bessere Schulen haben und sich auch sonst eine bessere Infrastruktur leisten können.

In der Schweiz wurde in den letzten Jahrzehnten nach und nach ein Finanzausgleich eingeführt, aber mit geringer Wirkung. Auch nach dem Finanzausgleich betragen die Unterschiede zwischen den Schweizer Kantonen immer noch bis zu 23 Prozent, Steueroasen wie Zug oder Uri haben sogar nach dem Finanzausgleich trotz viel niedrigerer Steuern und sicherlich auch viel weniger Sozialausgaben immer noch erheblich mehr Einnahmen.

Im Unterschied dazu haben nahezu alle anderen entwickelten Staaten – so unterschiedlich ihre Systeme sonst sein mögen – ein Finanzausgleichssystem, das die Unterschiede weitgehend nivelliert. In Schweden und in Australien werden sie sogar überkompensiert. Auch das hat einen guten Grund: Denn in der schwedischen Tundra sind ähnlich wie in der australischen Steppe gleiche Lebensbedingungen nur möglich, wenn diese benachteiligten Regionen besondere Unterstützung bekommen. Etwas Ähnliches findet sich übrigens auch in Deutschland. Bei uns wird die Landwirtschaft in den Hochgebirgslagen und auf den Nordseeinseln durch besondere Programme unterstützt, um ungleiche Chancen auszugleichen und sicherzustellen, dass die Landwirtschaft auf den steilen Almen und den vom Sturm umtosten Inseln nicht ganz eingestellt wird.

Die Größenunterschiede der Kantone und Kommunen

Unterschiede in der Besteuerung werden umso wirksamer, je kleiner die Steuergebiete mit unterschiedlichen Steuern sind. Deshalb hängt der Steuerwettbewerb in der Schweiz auch mit der kleinräumigen Struktur der Kantone zusammen. Auch die Größenunterschiede zwischen den Kantonen spielen eine wichtige Rolle. Im Kanton Zürich leben 1,3 Millionen Menschen – das sind mehr als das achtzigfache wie im Kanton Appenzell Innerrhoden mit 16000 Einwohnern. Ein besonders gravierendes Beispiel für das Steuerdumping liefern die Kantone Zug und Schwyz, deren Grenzen nur dreißig Kilometer von der Finanzmetropole Zürich entfernt liegen. Es ist kein Wunder, dass reiche Züricher sich einen Wohnsitz in diesen Steueroasen leisten und zum dreißig Kilometer entfernten Arbeitsplatz in der Züricher Innenstadt pendeln. Und je mehr Reiche nach Zug ziehen, desto mehr können die Steuern dort gesenkt werden.

Der Bürger und seine Kommune

Heute lese ich in meiner Ostholsteiner Zeitung, dass das Schwimmbad in der Nachbargemeinde Laboe wegen der hohen Defizite geschlossen werden soll. Viele Bürger wären aber bereit, für den Erhalt etwas zu zahlen. Das gilt sicher auch für die Bürger der Nachbargemeinden, die das Bad mitnutzen. Das bringt mich auf die Frage: Würde eine solche Debatte in Dänemark genauso verlaufen?

Tatsächlich hat das skandinavische Kommunalmodell erhebliche Auswirkungen auf das Verhältnis der Bürger zum Staat und zur Politik. Denn für den Bürger in Schweden oder Dänemark spielt die Zentralregierung nur eine untergeordnete Rolle. Schließlich zahlt er seine Einkommenssteuer gänzlich oder überwiegend an seine Kommune. Er sieht und erlebt tagtäglich, wofür sein Geld ausgegeben wird. Wenn eine Gemeinde eine neue Schule (oder ein Schwimmbad) bauen will, dann kann der Bürgermeister vorschlagen, dass die Kommunalsteuer zum Beispiel um zwei Punkte erhöht wird. Wenn die Schule bezahlt ist, kann die Steuer dann wieder gesenkt werden.

Das skandinavische Kommunalsystem hat nicht nur Auswirkungen auf die Bereitschaft der Bürger Steuern zu bezahlen. Es wirkt sich auch darauf aus, wie und wofür das Geld ausgegeben wird (Hentschel 2006). Ein Kommunalpolitiker wird daran gemessen, wie gut die kommunalen Einrichtungen sind. Er oder sie wird also immer geneigt sein, das Geld für gute Kindergärten, Schulen oder Arztzentren auszugeben (OECD 2012). Anders sieht es aus, wenn über die Sozialausgaben nicht in der Gemeinde, sondern im Bundestag entschieden wird. Ein Bundestagsabgeordneter in Deutschland

denkt natürlich anders. Er kann sich nicht mit guten Kindergärten vor Ort brüsten. Deswegen wird er immer dazu neigen, das Geld in Transfersysteme zu stecken. Es werden also nicht die KiTas gefördert, sondern die Familien bekommen Geld pro Kind als sogenannte Transferleistung.

Ein gutes Beispiel dafür ist die Pflege alter Menschen. Dänemark hat keine Pflegeversicherung. Während in Deutschland Pflegebedürftige Geld bekommen, um sich ihre Pflege selbst zu kaufen, haben die skandinavischen Kommunen ambulante und stationäre Pflegeeinrichtungen aufgebaut, die die Menschen nach Bedarf versorgen. Das hat Vorteile. Denn die deutschen Transfersysteme funktionieren keineswegs so effizient und marktwirtschaftlich, wie marktfromme Wissenschaftler uns das glauben machen. Im Gegenteil: Zentral verwaltete Systeme sind intransparent und oft auch ineffizient und teuer. Dagegen steht die Effizienz und Qualität einer kommunalen Einrichtung unter der direkten Beobachtung der BürgerInnen der Gemeinde. Wenn etwas nicht funktioniert, dann sind der Bürgermeister oder die Mehrheitsfraktionen im Gemeinderat direkt verantwortlich und gefordert für Abhilfe zu sorgen.

Gute Beispiele dafür gibt es auch in Deutschland. So hat eine Reihe von Landkreisen die Arbeitsverwaltung von der Bundesanstalt für Arbeit im Rahmen der sogenannten Option übernommen. Die Erfolge können sich sehen lassen. Denn eine dezentrale Arbeitsverwaltung kann flexibler mit den Akteuren vor Ort kooperieren und Lösungen finden, die den örtlichen Bedingungen besser gerecht werden. Eine örtliche Arbeitsverwaltung ist nicht mehr an Weisungen aus dem fernen Nürnberg gebunden, sondern kann gegebenenfalls auf dem kurzen Dienstweg mit dem Landrat Entscheidungen abstimmen und treffen. Bei Missständen steht sofort die örtliche Politik in der Kritik und wird schnell auf Probleme reagieren, die im fernen Nürnberg kaum jemanden interessieren würden. Es liegt einfach auf der Hand, dass eine solche Struktur in der Regel effizienter und sogar kostengünstiger arbeitet.

Kommunen setzen oft auch andere Prioritäten als der Zentralstaat. Wenn Steuern und Steuersätze vor Ort festgelegt werden können, dann können sie viel eher Menge und Qualität ihrer öffentlichen Dienstleistungen bestimmen – von der Bildung bis zum öffentlichen Verkehr und von der Gesundheit bis zur Polizei. In Deutschland dagegen hat die Armut der Länder und Kommunen zu einem komplexen System von Kofinanzierungsmitteln geführt. So manche Straße wird nur deswegen gebaut, weil der Bund und die EU 75 Prozent dazu bezahlen. Dazu erfinden die Länder regelmäßig Programme, um Geld aus solchen Töpfen abzugreifen. Gemeinden, die frei und autonom über ihre Finanzen entscheiden könnten, würden möglicherweise ganz andere Schwerpunkte setzen.

Steuerautonomie hat auch finanz- und wirtschaftspolitische Vorteile: Wir wissen aus mehreren, vor allem international vergleichenden Studien,

dass höhere Steuerautonomie mit einer stabilitätsorientierteren Finanzpolitik einhergeht. Sie führt zu geringeren Defiziten und fördert die regionale Entwicklung. In Schweden haben ein Viertel aller Beschäftigten ihren Arbeitsplatz bei den Kommunen – vor allem in den Sektoren Bildung, Kinderbetreuung, Gesundheitswesen und Pflege. Darunter sind überproportional viele Frauen. Auf diese Weise wirkt die Kommunalverfassung in Krisen auch beschäftigungsstabilisierend und führt zu mehr Gleichberechtigung von Frau und Mann.

Der Traum von der Kommune – Überlegungen für einen Staatsaufbau von unten

Es spricht also vieles dafür, den Staat dezentraler aufzubauen und Entscheidungen und Finanzmittel nach unten zu verlagern. Die unterschiedlichen Erfahrungen zeigen: Es geht nicht um das »Ob«, sondern um das »Wie«. Ziel muss es sein, einen Wettbewerb um gute Ideen und kreative Lösungen zu fördern. Dagegen muss ein Wettbewerb um das Abwerben von Firmen oder reichen Steuerzahlern durch Steuerdumping vermieden werden.

Am konsequentesten erscheint mir das schwedische Modell: Die Finanzierung der Kommunen erfolgt durch eine Basiseinkommensteuer für alle Einkommen bis zum Durchschnittseinkommen. Den Steuersatz können die Kommunen frei festsetzen. Zweitbeste Lösungen wären kommunale Steuern auf Grundbesitz, wie sie in den angelsächsischen Staaten zu finden sind. Die Steuern auf Einkommen oberhalb der Durchschnittseinkommen (Reichensteuer), die Unternehmenssteuern und auch die Verbrauchssteuern sollten dagegen bundeseinheitlich geregelt werden, da sie sonst zur Steuerkonkurrenz einladen.

Eine Stärkung der Kommunen muss auch mit einer Reform des Finanzausgleichs zwischen den Ländern und zwischen den Gemeinden verbunden werden. Länder und Kommunen, die Mehreinnahmen beschließen, sollten diese behalten dürfen. Wer die Steuern senkt, muss damit auskommen, ohne dass dies zu höheren Zuschüssen führt. Dazu sollte der Finanzausgleich nur noch auf standardisierten Strukturdaten wie das Bruttoinlandsprodukt, die Durchschnittseinkommen, die Arbeitslosigkeit, die Zahl der Kinder oder der Rentner basieren. Besondere Strukturprobleme wie Inseln, Hochgebirge und so fort könnten gesondert berücksichtigt werden.

Auf diese Weise könnte es auch in Deutschland gelingen, viel mehr Entscheidungen vor Ort zu fällen. Die Politik würde näher an die Menschen heranrücken. Die Bereitschaft der Menschen, vor Ort Steuern zu zahlen, wäre wesentlich größer, weil die Menschen direkt erleben können, was mit dem Geld gemacht wird. Ein solches Kommunalsystem könnte dazu führen, die Probleme beim Ausbau der sozialen Infrastruktur in den kommenden Jahren zu lösen. Und es könnte dazu beitragen, den demografischen Wandel besser zu bewältigen.

Eine Verlagerung von Kompetenzen und Geldern nach unten erfordert natürlich auch eine Reform des Föderalismus. Damit bestünde die Chance, die weitgehend gescheiterte Reform des Föderalismus von 2006 fortzusetzen und zum Erfolg zu führen. Dabei sollte eine Verlagerung von Kompetenzen nach unten unbedingt mit einer sauberen Trennung der Ebenen verbunden sein, damit die Wähler besser als heute wissen, wer wofür verantwortlich ist.

Eine Finanzautonomie der Länder könnte auch ihre Abhängigkeit von Zuweisungen durch den Bund beseitigen. Mehr noch: Der Bund könnte bei den Zuweisungen einsparen und die Länder und Kommunen würden die Steuern so erhöhen, dass sie ihre Aufgaben damit aus eigener Kraft bewältigen können.

Das alles ist nicht einfach – aber gerade in einer Zeit der Globalisierung brauchen wir eine Stärkung der lokalen Strukturen. Die Kommune und die Region als Heimat, als Bezugspunkt der Menschen, als ein gestaltbarer Bereich, das könnte den Menschen in einer unübersichtlichen Welt mehr Identität und Gestaltungsmöglichkeiten geben und die Demokratie stärken. Ich bin deshalb überzeugt davon, dass eine Gesellschaft, in der die Kommunen eine zentrale Rolle spielen, auch ein Stück Sozialutopie sein kann, für die sich die Menschen begeistern lassen.

Der Text folgt dem Kapitel 6 aus dem Buch von Karl-Martin Hentschel: Von wegen alternativlos! Die gerechte Gesellschaft als Ziel, Zürich: Europaverlag 2013

Chappelet, Jean Loup u. a./IDHEAP (Institut de hautes études en administration publique): *gov.ch – Verzeichnis der offiziellen Internet Seiten des öffentlichen Sektors der Schweiz* (gelesen in: www.gov.ch/govchde.nsf/webfmMain am 4.6.2012)

Hentschel, Karl-Martin (2006): »Bürger, Kommune und Staat – Über die kommunale Basis des skandinavischen Sozialstaates«, in *Kommune. Zeitschrift für Politik, Ökonomie, Kultur*, Heft 6

OECD (2012): *Social Expenditure Database. OECD 2007* (gelesen in: www.oecd.org/els/social/expenditure am 4.6.2012)

Schaffner, David (2010): »Tiefe Steuern vertreiben die Alteingesessenen im Kanton Schwyz, in: *Tagesanzeiger*, Zürich vom 22.7.2010

Eine Revitalisierung der Kommunen ist dringend erforderlich

Der Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung wird ausgehöhlt

Die Basis des demokratisch verfassten Staates ist die Gemeinde. Hier ist der Ort, wo Demokratie unmittelbar erlebt und gestaltet werden kann. Die Bürgerinnen und Bürger können in einem überschaubaren Gemeinwesen den Grad der kommunalen Daseinsvorsorge durch eigenständige Entscheidung »von unten« bestimmen. Dies ist die verfassungsrechtliche Idee, die ihre finanzwirtschaftliche Ausprägung in der ebenfalls grundgesetzlichen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung findet.

Dieser Grundsatz ist in den zurückliegenden Jahrzehnten ausgehöhlt worden – und er ist jetzt in seinem Kern gefährdet. In 2010 entfielen mehr als 50 Prozent aller kommunalen Einnahmen auf Zuwendungen dritter Stellen und Ebenen. Die damit finanzierten gemeindlichen Aufgaben waren deshalb – wenn überhaupt – nur partiell durch Entscheidungen der Kommunen selbst geprägt. Zahlreiche Gemeinden sind in einer Haushaltsnotlage und mussten wesentliche Haushaltsrechte der Kommunalaufsicht übertragen. Die Kommunalpolitik ist damit weitgehend handlungsunfähig,¹ vor allem im Hinblick auf die großen Herausforderungen des demografischen Wandels an die kommunale Daseinsvorsorge.

Die Städte und Gemeinden in Deutschland sind von einem nachhaltigen Auseinanderdriften von Verfassungsidee und Verfassungswirklichkeit betroffen. Durch die Verschiebungen zwischen Aufgaben- und Ausgabenverantwortung haben der Bund und die Länder ihre Möglichkeiten zulasten der kommunalen Selbstverwaltung ständig ausgeweitet und dabei die Gemeinden immer stärker in die Rolle eines Vollzugsinstruments gedrängt. Die Föderalismusreformen haben dies nur partiell korrigiert. Auch das Konnexitätsprinzip in den meisten Verfassungen der Länder (zusätzliche Aufgabenverantwortung der Gemeinden nur bei gleichzeitiger Deckung aus dem Landeshaushalt) wird in der Praxis immer wieder unterlaufen.

Gleichwohl können die Kommunen nicht von einer eigenen Verantwortung für die jetzige Lage freigesprochen werden. Dies gilt etwa für ihre Neigung, sich an den »goldenen Zügel« eines Systems von Mischfinanzierungen und Zuwendungen legen zu lassen, um kurzfristig kommunalpolitische

¹ Deutscher Städtetag: »Gemeindefinanzenbericht 2011«, in: *der städtetag*, Heft 5/2011.

Erfolge zu erzielen, ohne gegebenenfalls die Folgebelastungen abzuschätzen. Die politische Wirklichkeit in den Kommunen ist in der Regel dadurch gekennzeichnet, dass man aus politischen Gründen meint, die Folgekosten den BürgerInnen nicht zumuten zu können. Der Verzicht auf bestimmte Leistungen der Daseinsvorsorge verbleibt als einzig machbare Alternative: Man schließt Schwimmbäder, Bibliotheken, Gemeindehäuser oder andere Teile der kommunalen Infrastruktur und droht, die Erfüllung gesetzlicher Aufgaben zu verweigern.

Die Kommunalverschuldung ist kaum noch tragbar

Auch in den Kommunen selbst ist über Jahrzehnte hinweg bereitwillig der Weg in die Verschuldung beschritten worden, was künftige Generationen und das Vertrauen in die Politik vor Ort belastet. Das kommt insbesondere in dem rasanten Anstieg der Kassenkredite zum Ausdruck.² Diese werden zunehmend eingesetzt, um langfristige Deckungslücken zu überbrücken. Sie sind von etwa 5 Milliarden Euro (1997) auf rund 37,5 Milliarden Euro in 2010 gestiegen.³ Auch konjunkturell gute Phasen ändern den Trend der steigenden Kommunalverschuldung nicht. In Sachsen-Anhalt, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz sind bereits Entschuldungsprogramme für Kommunen aufgelegt worden.

Brisant wird die Entwicklung dadurch, dass bei dem erreichten hohen Niveau der Zinsverpflichtungen auch kommunale Konsolidierungsanstrengungen nicht ausreichen, die zusätzlichen Zinsbelastungen aufgrund der Neuverschuldung zu kompensieren. Hinzu kommt, dass neue Kredite nicht unbedingt für den Aufbau von Vermögen oder zusätzlichen Leistungen genutzt wurden. Das Ergebnis ist eine weiter steigende Verschuldung bei gleichzeitig sinkendem Vermögen.

Die Ausgaben steigen – die Einnahmen schwanken stark

Diese Zahlen verdeutlichen das wachsende strukturelle Defizit der Kommunalhaushalte: Auf der Ausgabenseite sind es vor allem die Ausgaben für den Personalbereich sowie für die Sozial- und Jugendhilfe, die durch ordentliche Einnahmen nicht mehr gedeckt werden können. Allein die kommunalen Ausgaben für Sozialleistungen sind von rund 30 Milliarden Euro (1995) auf rund 42 Milliarden Euro (2009) gestiegen.⁴

2 Kassenkredite können als eine Art »Überziehungskredit« betrachtet werden. Sie sollen definitionsgemäß der Sicherstellung der Liquidität und nicht der Finanzierung laufender Ausgaben oder Investitionen dienen.

3 Für 2011 wird der Anstieg der Kassenkredite auf über 40 Milliarden Euro prognostiziert, »Deutscher Städtetag: Gemeindefinanzbericht 2011«, in: *der städtetag*, Heft 5/2011, S. 1.

4 Ebd.

Andererseits sind die Sachinvestitionen in den Gemeindehaushalten von rund 29 Milliarden Euro (1995) auf rund 22,5 Milliarden Euro (2009) gesunken.⁵ Dieser Befund ist deshalb besorgniserregend, weil die Gemeinden den größten Teil öffentlicher Investitionen tätigen, insofern die Hauptverantwortung für die Infrastruktur des Standorts Deutschland tragen.

Die kommunalen Steuereinnahmen werden durch die Gewerbesteuer (deren Anteil am gesamten kommunalen Steueraufkommen lag in 2010 bei rund 40 Prozent), dem gemeindlichen Anteil am Aufkommen der Einkommensteuer (35 Prozent) und dem Aufkommen aus der Grundsteuer (15 Prozent) geprägt.⁶ Abgesehen von den erheblichen steuersystematischen Bedenken gegen die Gewerbesteuer ist das Aufkommen dieser Abgabe in hohem Maße konjunkturabhängig. Dies verleitet die Gemeinden auch zu einem prozyklischen Haushaltsgebaren. Der jüngste Versuch, durch die Gemeindefinanzreform zu Änderungen des kommunalen Steuersystems im Sinne einer größeren Bedarfsgerechtigkeit zu kommen, ist im Sommer 2011 gescheitert.

Kurswechsel hin zu einer nachhaltigen kommunalen Finanzpolitik

Insgesamt wird es darauf ankommen, das kommunale Leistungsangebot stärker auf die Bedürfnisse der Bürger auszurichten. Die Kommunalpolitik muss noch intensiver als bislang darauf angelegt werden, deren Präferenzen zu erfassen und zu bewerten. Die Politik darf sich nicht mehr als bloße Erfüllungsinstantz von Ansprüchen ihrer Bürger sehen. Vielmehr muss sie darauf zielen, die Gemeindebürger in einen Prozess zu integrieren, bei dem diese über ihre Zahlungsbereitschaft den Umfang der kommunalen Leistungen bestimmen. Dies erfordert Transparenz und Hinwendung zum Bürger. Nur in einem solchen Dialog wird die notwendige Erneuerung der kommunalen Selbstverwaltung gelingen.

Transparenz erhöhen – Risiken offenlegen

Es sollte ein kommunales Risikomanagement⁷ eingerichtet werden, verbunden mit einem entsprechenden Frühwarnsystem. Eine mögliche Plattform für die Risikoabschätzung können der Finanzplan und der Lagebericht sein. In einer Szenariotechnik können hier verschiedene Risikoausprägungen betrachtet werden. Mit einer solchen Ergänzung der Finanzplanung wird für die Haushaltsberatung und für das Genehmigungsverfahren ein wichtiges Instrument bereitgestellt.

5 Ebd.

6 Ebd., Tabelle 1 a, S. 82 (im Originaldokument).

7 G. Schwarting: »Finanz- und Haushaltsrisiken – Gedanken zum finanzwirtschaftlichen riskmanagement in öffentlichen Haushalten«, in: H. Hill (Hrsg.): *Aufgabenkritik, Privatisierung und neue Verwaltungssteuerung*, Baden-Baden: Nomos 2004, S. 101–119.

Alternativ könnten die Aussagen zum Risikomanagement in den Vorbericht des Haushaltsplans integriert werden. In diesem Zusammenhang ist auch das Instrument des Rechenschaftsberichts zu erwähnen, der auf der Grundlage des Gesamtabchlusses als Pflichtbestandteil des doppeljährigen Jahresabschlusses zu erstellen ist. Der Gesamtabchluss kann für alle Beteiligten die Transparenz des kommunalen Handelns erhöhen, wenn auf dieser Grundlage ein für die Allgemeinheit verständlicher Rechenschaftsbericht entwickelt wird. Dieser ermöglicht es, die Auswirkungen des gesamten kommunalen Handelns zu identifizieren. Dies gilt auch für die Konsequenzen der Aktivitäten kommunaler Unternehmen hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf den Kernhaushalt.

Den in der Vergangenheit eingetretenen Fehlentwicklungen beim Einsatz von Derivaten auf kommunaler Ebene ist durch eine einheitliche Kennzeichnung und Zuweisung zu Risikoklassen entgegenzuwirken. Als Orientierung kann hier die 2010 in Frankreich getroffene und in der »Charte de bonne conduite« niedergelegte Vereinbarung zwischen Kommunen und Banken dienen.

Mehr Bürgerbeteiligung: »Wer votiert, bezahlt!«

Unabhängig von diesen operativen Ansätzen bedarf es einer strategischen Anpassung der kommunalen Finanzpolitik, die die Bürger deutlicher zur Lasttragung jener Daseinsvorsorge heranzieht, die diese einfordern. Dazu sollte in den Gemeindeordnungen die Möglichkeit geschaffen werden, dass Vorhaben von besonderer Bedeutung einem kommunalen Plebiszit unterworfen werden. Die entsprechenden Kriterien könnten an der Höhe der Investitionssumme und/oder den jährlichen Folgekosten beziehungsweise an kommunalpolitischen Zielen (Umwelt, Bebauung u. a.) festgemacht werden.

Gebührenspielräume ausschöpfen

Unter Verweis auf die verwaltungsrechtliche Beschränkung des Ermessensspielraums bei der Entgelthöhe durch das Kostenüberschreivungsverbot wird mitunter die Auffassung vertreten, eine Erhöhung der Gebühren und Beiträge über das gegenwärtige Maß hinaus sei nicht möglich. In der Tat bilden nach den Kommunalabgabengesetzen die Ist-Kosten der Einrichtungen die Obergrenze für die Bemessung der Gebühren; Überschüsse dürfen nicht erzielt werden. Aber selbst in »klassischen« Gebührenhaushalten wie Abwasserbeseitigung, Abfallbeseitigung, Straßenreinigung und Schlachthöfen ist eine Kostendeckung von über 90 Prozent die Ausnahme. Die Intensität der betriebswirtschaftlichen Kostenermittlung nimmt schon beim Bestattungswesen und bei Bädern ab, bei den kulturellen Einrichtungen wird auf Kostendeckung weitgehend verzichtet. Hier bestehen noch erhebliche Deckungspotenziale. Werden diese nicht genutzt, bleibt als Alternative nur

die Schließung dieser Einrichtungen. Dort, wo die Inanspruchnahme von Leistungen der kommunalen Daseinsvorsorge soziale Bedenken aufwirft, sind die Instrumente der Sozialpolitik gefordert, wie sie zum Beispiel über die jüngste Ergänzung der Hartz-IV-Regeln auch bereitgestellt werden.

Neue Abgaben einführen

Zudem kann auch die Erhebung neuer beitragsähnlicher Abgaben geprüft werden. Bei diesen Abgaben besteht zumindest ein lokaler Anspruch auf eine Gegenleistung für die Steuerzahlung. Die Erfahrungen in der Schweiz zeigen, dass solche Abgaben einen geringeren Steuerwiderstand erzeugen als allgemeine Steuern, insbesondere wenn – wie oben vorgeschlagen – eine direktere Beteiligung an der Verwendung des Aufkommens dieser Abgaben kommunalrechtlich vorgesehen wird.

Auf kommunaler Ebene kommen zwei Abgaben der Definition der beitragsähnlichen Steuer nahe: die Grundsteuer und die Zweitwohnungsteuer. Beide können in Richtung einer beitragsähnlichen Steuer weiterentwickelt werden, indem sie in eine allgemeine kommunale Wohnungsteuer umgewandelt werden. Damit wären sie keine neuen Steuern, sondern eine allgemeine Form der Wohnungsbesteuerung, deren Bemessungsgrundlage die ortsübliche monatliche Kaltmiete und deren Steuerpflichtiger der Wohnungsnutzer (Mieter oder Eigentümer) wäre.

Dieser Vorschlag, der von Beck/Prinz⁸ in die Diskussion gebracht wurde, geht davon aus, dass eine solche Abgabe von den Steuerzahlern quasi als Nutzungsentgelt für kommunale Infrastrukturleistungen angesehen werden kann. Dies setzt voraus, dass die Gemeinde verpflichtet wird, das Aufkommen dieser Abgabe innerhalb der Gemeinde zu verausgaben. Der regressiven Belastungswirkung einer solchen Abgabe könnte mit einem pauschalen Abzug der Wohnungsteuer von der Einkommensteuerschuld entgegengewirkt werden. Im Übrigen könnten für solche Haushalte, die Sozialleistungen beziehen, eine Steuerbefreiung vorgesehen oder eine solche bei der Berechnung der Sozialtransfers berücksichtigt werden.

Aufgabenkritik und Konnexitätsprinzip sicherstellen

Wesentlich ist auch eine ständige Aufgabenkritik im Hinblick auf das »Ob« und das »Wie« der Aufgabenerfüllung. Damit verbinden sich folgende Anforderungen: Es muss zum einen sichergestellt werden, dass das Konnexitätsprinzip streng eingehalten wird und Aufgabenübertragung der Länder an die Gemeinden nicht zu Mehrbelastungen der kommunalen Ausgaben führen. Letzteres tritt immer dann ein, wenn pflichtige Selbstverwaltungs-

8 Vgl. H. Beck, A. Prinz: »Eine allgemeine kommunale Wohnungssteuer als Alternative zu kommunalen Bagatellsteuern«, in: *Wirtschaftsdienst*, Heft 5/2011, S. 339–346.

aufgaben beziehungsweise Auftragsangelegenheiten übertragen und/oder die Standards für deren Erfüllung angehoben werden.⁹ Darüber hinaus muss sichergestellt werden, dass die Länder im Hinblick auf die Schuldenbremse den Gemeinden keine zusätzlichen Ausgaben überantworten.

Effizienz und Kooperationsmöglichkeiten prüfen

Zum anderen müssen die Kommunen selbst ihre freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben einer ständigen Effektivitäts- und Effizienzprüfung unterziehen. Der Nachweis einer solchen Prüfung sollte kommunalrechtlich verankert werden, etwa als gesonderter Bericht zu jedem Haushaltsplan. Schließlich sollten die Personalausgaben bei zurückgehenden Einwohnerzahlen Anlass sein, den Personalumfang zu revidieren und gegebenenfalls auch durch Zusammenlegung von Einrichtungen zwischen mehreren Kommunen zu reduzieren.

Beschränkung der kommunalen Kreditaufnahme

Die Möglichkeit der kommunalen Kreditaufnahme muss eingegrenzt werden, da sie offensichtlich immer wieder dazu veranlasst, kommunale Leistungen scheinbar zum Nulltarif anzubieten. Auch die Gemeinden müssen in die gesamtgesellschaftlichen Anstrengungen zum Schuldenabbau eingebunden werden und ihre Schulden tilgen.

Dazu bieten sich folgende Ansätze an:¹⁰

- Die kommunale Verschuldung sollte im Rahmen der Doppik stärker auf die Nachhaltigkeit im Sinne des Ressourcenverbrauchskonzeptes und der Generationengerechtigkeit ausgerichtet sein. Das bedeutet eine primäre Ausrichtung der Neuverschuldung an den durch Zahlungsströme künftig ausgelösten Belastungen durch Ausgaben für Zinsen und Tilgung.
- Kassenkredite sollten nur noch ihrem eigentlichen Zweck entsprechend als Liquiditätskredite genutzt werden. Um eine Umgehung von Neuverschuldungsverboten zu verhindern, sollte die künftige Aufnahme von Kassenkrediten unter einen Genehmigungsvorbehalt der Kommunalaufsicht gestellt werden.
- Ergänzend dazu sollte in den Haushaltssatzungen und den Haushaltsverordnungen ein Höchstbetrag für das Kassenkredit-Volumen fixiert werden. Dieser sollte sich im Sinne der Doppik an einem Prozentsatz des Eigenkapitals oder der ordentlichen Erträge orientieren.

9 Vgl. Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler: *Kommunale Kassenkredite – Missbrauchsgefahr und Reformvorschläge*, Bonn 2011, S. 64 ff.

10 Auf kommunaler Ebene wurden die Schuldengrenzen und Sanktionen in den vergangenen 20 Jahren beständig verschärft. Die Rechtslagen zwischen den Bundesländern unterscheiden sich dabei deutlich. Vgl. R. Geißler: *Kommunalrechtliche Steuerungsansätze der Haushaltskonsolidierung*, Potsdam 2009.

- Wie bei Bund und Ländern sollten auch auf der Ebene der Kommunen Regelungen eingeführt werden, die verbindliche Aufgaben zum Alt-schuldenabbau mit einem Schuldenaufnahmeverbot verbinden, die wiederum mithilfe einer Sanktionsregelung bei Verstößen bewehrt werden. Eine solche Sanktion könnte beinhalten, dass eine Genehmigung der Haushaltssatzung nur dann möglich ist, wenn die Gemeindeglieder gebunden einen eigenständigen finanziellen Beitrag zur Haushaltssicherung leisten.¹¹
- Sollten dennoch Schulden aufgenommen werden, müsste durch spezifische Vorschriften eine Tilgung innerhalb eines Konsolidierungszeitraums vorgeschrieben werden.
- Im Rahmen eines auch für die Kommunen gebotenen aktiven Schuldenmanagements verfügen die einzelnen Kommunen häufig nicht über den erforderlichen Sachverstand und die notwendige Professionalität für die Nutzung komplexer Finanzprodukte. Zweckmäßig erscheint daher das Angebot, etwa durch die erwähnte *Deutsche Finanzagentur*, zu einer freiwilligen Nutzung eines zentralen Schuldenmanagements.
- Die Länder müssen dafür Sorge tragen, dass der unterschiedlichen Ausgangssituation der Kommunen aufgrund ihrer individuellen Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur Rechnung getragen wird und alle nach Möglichkeit gleiche Chancen erhalten, im neuen Haushaltsregime finanziell zu überleben.

Die Krise als Chance begreifen

Die Kommunen sollten die Krise ihrer Finanzen als Chance begreifen, grundsätzliche Weichenstellungen der Steuerung des kommunalen Handelns einzuleiten, um die künftigen finanzwirtschaftlichen Grundlagen kommunaler Selbstverwaltung abzusichern und spätere Generationen vor übermäßigen Belastungen zu bewahren.

Kapitel 4 aus: *Runter vom Schuldenberg. Plädoyer für eine nachhaltige und transparente Finanzpolitik. Positionspapier des Instituts für den öffentlichen Sektor*, Berlin 2011, © Institut für den öffentlichen Sektor e. V., Abdruck mit freundlicher Genehmigung des Instituts.

¹¹ Vgl. M. Junkernheinrich: »Kommunalverschuldung: zur Transparenz und Rückführung kommunaler Schulden«; In: W. Gernert u. a. (Hrsg.): *Nachhaltige Kommunalpolitik – ein Anforderungsprofil*, Münster u. a. 2010, S. 175–198:

Deutschland muss und kann seine Altschulden tilgen

Fast alle westlichen Länder haben trotz hohen Wohlstands jahrzehntlang ihren öffentlichen Haushalten nicht die ordentlichen Einnahmen zugebilligt, die zur Finanzierung der Ausgaben notwendig gewesen wären. Die Folge war und ist eine chronische, tendenziell steigende Verschuldung der öffentlichen Haushalte, die jetzt zu einer der Hauptursachen der aktuellen finanz- und währungspolitischen Probleme in Europa geworden ist, die auch Deutschland bedrohen.

Eine Begrenzung der jährlichen Neuverschuldung wurde besonders in Deutschland immer wieder für notwendig gehalten. Entsprechende Regeln wurden entwickelt und sogar in den europäischen Verträgen (Maastricht) sowie im Grundgesetz kodifiziert. Doch die Staatsschulden stiegen immer weiter, absolut und im Verhältnis zum jeweiligen Bruttoinlandsprodukt (BIP). Und niemand dachte daran, die aufgelaufenen Schulden irgendwann einmal wieder zu tilgen. Die durch den Deutschen Bundestag 2009 in das Grundgesetz eingefügte Schuldenbremse ist der bisher stärkste Versuch, das weitere Ausufern der Verschuldung zu verhindern. Wegen der langen Einführungsfristen – bis 2016 beim Bund und bis 2020 bei den Ländern – blieb die Schuldenbremse bisher aber noch ohne jeden Erfolg.

Diese Politik der chronischen Neuverschuldung ist jetzt an Grenzen gestoßen. Eine ganze Reihe von Staaten erhält Kredite zur Ablösung fällig werdender Altschulden und zur Finanzierung von Haushaltslücken nur noch, wenn sie bei den Zinsen hohe Risikoprämien akzeptieren und zugleich erhebliche Anstrengungen zur Sanierung ihrer Haushalte unternehmen. Das führt teilweise zu außerordentlich hohen Belastungen der Bürger, zur Abstrafung von Regierungen mit dem Stimmzettel und im Extremfall, wie in Griechenland, zum finanzpolitischen Kollaps mit Unruhen auf den Straßen und dem Vertrauensverlust aller Kreditgeber. Zu wählen ist dann nur noch zwischen Krediten des Auslands mit hohen Sparauflagen, direkten Krediten der Zentralbank und dem Staatsbankrott.

Staatsfinanzierung durch Zentralbanken vermeiden

Die drohende Zahlungsunfähigkeit besonders hoch verschuldeter EU-Staaten hat die *Europäische Zentralbank (EZB)* auch in diesem Jahr wieder veranlasst, Mitgliedstaaten in aktuellen Notlagen wie Griechenland, Spanien, Portugal und auch Italien direkte Haushaltskredite durch den Ankauf von Staatsanleihen zu gewähren, obwohl das eigentlich vorrangige *EZB-Ziel*,

die Preisstabilität zu sichern, eher eine restriktivere Geldpolitik erfordert. Für das Verhältnis von Zentralbank und Mitgliedstaaten ist das eine problematische Entwicklung, die die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank infrage stellt.

Die Unabhängigkeit der Zentralbanken von Weisungen der Regierungen ist in der westlichen Welt nach dem ersten Weltkrieg entstanden. Damals hatten die Regierungen in immer größerem Maße Staatsausgaben »durch die Notenpresse« finanziert und so ihre Währungen ruiniert. Infolge dieser Erfahrungen wurden die Regeln für staatliches Handeln geändert: Die Notenbanken wurden unabhängig, Zentralbankkredite an die öffentlichen Haushalte wurden verboten.

Diese Regeln haben lange gehalten. Aber mit dem Wegfall des »Eisernen Vorhangs« und damit der Substitution des Wettbewerbs von Gesellschaftssystemen durch einen erhöhten Wettbewerbsdruck auf die einzelnen Volkswirtschaften im Rahmen einer wachsenden Globalisierung stieg die öffentliche Verschuldung dramatisch an. Allein in Deutschland hat sich die öffentliche Verschuldung von 1989 bis heute mehr als vervierfacht. Dabei kam es, insbesondere seit 2008, zu einer immer größeren indirekten Finanzierung der öffentlichen Haushalte durch die Zentralbank: Der Staat lieh in Form der unabhängigen Zentralbank den Banken Geld, die es an den Staat zur Finanzierung des Haushalts weiterverleihen konnten. Diese Umgehung des Kreditverbots durch die Zentralbank kostet allein den deutschen Steuerzahler etwa 30 Milliarden Euro jährlich.¹ Und diese Kosten können noch erheblich steigen: Ein Risikozuschlag von nur nominal 1,5 Prozent würde bei Einhalten der Schuldenbremse bis zu weiteren 30 Milliarden Euro jährlich vom Steuerzahler zu den Banken leiten.

Zur Vermeidung von Bankenmargen und Risikozuschlägen favorisieren besonders hoch verschuldete Staaten billige direkte Notenbankkredite. Das mag kurzfristig zur Abwehr unmittelbar drohender Zahlungsunfähigkeit sogar sinnvoll sein. Auf Dauer führt das aber zu immer geringerer Haushaltsdisziplin, bis letztlich die Blase des öffentlichen Kredits mit einem gigantischen Vertrauensverlust in den Euro platzt. Das Verbot direkter Notenbankkredite an den Staat ist daher als europäischer Stabilitätsanker unverzichtbar.

Deutschland steht relativ gut da – nutzen wir die Lage

Deutschland ist vom Vertrauensschwund der Kreditgeber noch nicht betroffen. Im Gegenteil: Unsere Wirtschaft erfährt derzeit einen stabilen Aufschwung. Deutsche Staatsanleihen sind international als sichere Kapitalanlage gesucht. Die Zinssätze für unsere Staatsanleihen sind auf historisch niedrigem Niveau. Dies wird deutlich an der langfristigen Renditeentwicklung der

1 Eigene Schätzung.

zehnjährigen Bundesanleihen.² Die staatlichen Zinsausgaben waren 2009 und 2010 sogar niedriger als 2008, obwohl der Schuldenstand in diesen beiden Jahren stark zugenommen hat.

Aber auch wir haben gigantische Probleme: Von 2008 bis 2010 ist die öffentliche Verschuldung in der Abgrenzung der Maastricht-Kriterien von 1 649 auf 2 062 Milliarden Euro gestiegen.³ Das ist ein Zuwachs in zwei Jahren um 413 Milliarden Euro. Gemessen am BIP sind die Schulden von 66,5 auf 83,2 Prozent gestiegen.⁴ Und die steigende Tendenz hält an: Allein der Bund will von 2011 bis 2015 über 100 Milliarden Euro an neuen Krediten aufnehmen. Hinzu kommen neue Kredite von Ländern und Gemeinden sowie die Ausweitung des Europäischen Krisenfonds (European Financial Stability Facility EFSF) mit einem deutschen Anteil von 211 Milliarden Euro ohne Finanzierungsregelung für eine mögliche Inanspruchnahme. Das heißt, der Anteil der öffentlichen Schulden am BIP einschließlich der internationalen Verbindlichkeiten bewegt sich in Deutschland auf die 100-Prozent-Marke des BIP zu. Wenn notwendige internationale Hilfen weiterhin nur auf Pump finanziert werden, ist es, selbst bei Eindämmung der Neuverschuldung für nationale Zwecke, nicht mehr weit bis zur Zahlung hoher Risikozuschläge und zum finanzpolitischen Kollaps auch in Deutschland.

Einen ersten Warnschuss erhielt Deutschland von der Ratingagentur *Standard & Poors*, welche eine Belastung des Ratings für Deutschland und Frankreich je nach Ausgestaltung des EU-Rettungsschirms prognostizierte.⁵ Eben diese Ratingagentur erkannte zum Beispiel auch der USA im August 2011 erstmals seit 70 Jahren deren Top-Rating AAA ab.

In den normalen öffentlichen Haushalten wurde der Schuldenzuwachs der letzten beiden Jahre nicht mehr vollständig abgebildet. Mehr als drei Viertel der öffentlichen Neuverschuldung nach Maastricht-Kriterien in den letzten beiden Jahren wurde bei Zugrundelegung der Berechnungsformel, die von *Eurostat* verwendet wird, in »Nebenhaushalten« verbucht. Ein Betrag von 216 Milliarden Euro⁶ entfällt auf die *FMS Wertmanagement*, eine

2 Die Beurteilung der Zinssätze und Renditen muss auch vor dem Hintergrund der jeweiligen Inflationsraten vorgenommen werden.

3 Mit Beschluss der Maastricht-Kriterien 1992 lagen erstmals einheitliche Zahlengrundlagen zur Überwachung der öffentlichen Defizite und Schuldenstände vor, um die Solidität der Haushalte der Mitgliedstaaten beurteilen zu können. Leider ergeben sich diese Zahlen nicht direkt aus den Haushalten, sondern erfordern komplexe Umrechnungen. Es sollte auf europäischer Ebene angestrebt werden, einheitliche Budgetierungsregeln für die Mitgliedstaaten zu beschließen.

4 Reinhart und Rogoff zeigen in einer historischen Analyse von Finanzkrisen auf, dass die staatliche Verschuldung ab einer Größenordnung zwischen 80 Prozent und 100 Prozent des BIP unkontrollierbar wird. Vgl. C. Reinhart, K. Rogoff: *Dieses Mal ist alles anders. Acht Jahrhunderte Finanzkrisen*, München 2011 (4. Auflage).

5 Frankfurter Allgemeine Zeitung: »Deutschlands Bonität steht auf dem Spiel« vom 27.9.2011, S. 11

6 Bundesministerium der Finanzen (2011): Schulden der öffentlichen Haushalte einschließlich Kassenkredite 2003–2010 (vgl. http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_138042/DE/BMF__Startseite/)

Anstalt öffentlichen Rechts und 100-prozentige Tochtergesellschaft der *Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA)*, die wiederum zu 100 Prozent dem Bund gehört. Eine Berücksichtigung dieses Betrages nach den Maastricht-Kriterien erfolgte nach der Logik der Statistiker deshalb, weil die gesamte Passivseite der *FMS Wertmanagement* in Höhe von circa 216 Milliarden Euro in die Berechnung der Verschuldung der Bundesrepublik einzubeziehen war. Dies, obwohl der Passivseite der Abwicklungsanstalt eine Aktivseite und damit vermeintlich werthaltige Vermögenswerte in fast der gleichen Höhe gegenübersteht.

Nach einem für die *FMS Wertmanagement* erstellten Abwicklungsplan wird mit einem tatsächlichen – und damit für den Bund relevanten – Verlust in einer Größenordnung von »nur« circa 5 Milliarden Euro gerechnet. Würde die *FMS Wertmanagement* etwa über eine Banklizenz verfügen oder als ein am Markt aktives Unternehmen klassifiziert werden, wäre der Betrag von 216 Milliarden Euro auch nach den Kriterien von *Eurostat* bei der Berechnung der Verschuldung nicht zu berücksichtigen gewesen. Insoweit erhöht beispielsweise auch die Passivseite der Kreditinstitute, die sich mehrheitlich in öffentlicher Hand befinden, die Verschuldung des Bundes nach den Maastricht-Kriterien nicht. Auch die Hilfen aus dem Europäischen Krisenfonds *EFSS* werden mit ihrem deutschen Anteil nicht im Bundeshaushalt verbucht; auch sie erscheinen nur in Nebenhaushalten.

Die jüngsten Maßnahmen zur Bewältigung der Krisen werden zwar öffentlich nachvollziehbar dargestellt. Aber leicht zu verstehen ist das nicht. Der normale Abgeordnete kann diese Zusammenhänge in seinem Wahlkreis kaum noch erklären. Mit der Schuldenbremse wollte der Gesetzgeber die jährliche Neuverschuldung schrittweise vollständig beenden. Danach ist den Ländern eine strukturelle Neuverschuldung ab dem Haushaltsjahr 2020 vollständig untersagt, dem Bund verbleibt bereits ab 2016 lediglich ein sehr geringer Spielraum.⁷ Die Einhaltung der Grenzen wird durch den neu geschaffenen Stabilitätsrat überwacht. Tatsächlich sind, bedingt durch die Finanz-, Wirtschafts- und Euro-Krise, die Schulden der Bundesrepublik Deutschland in der Geschichte noch nie so stark gestiegen wie jetzt. Und die Diskussion um den Euro zeigt, dass diese Tendenz anhält. Faktisch haben wir es mit einer als schizophren zu bezeichnenden Situation zu tun: Einerseits wird auf den drei »nationalen Verschuldungsebenen« Bund, Länder und Kommunen versucht, die Verschuldung durch Schuldenbremse und Entschuldungsprogramme einzudämmen und die Situation hierdurch zu

Publikationen/Monatsbericht__des__BMF/2011/08/statistiken-und-dokumentationen/
01-finanzwirtschaftliche-entwicklung/tabellen/Tabelle__S12.html am 25.11.2011.

7 Vgl. zur Funktionsweise und Ausgestaltung Bundesministerium der Finanzen:
http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_90/DE/BMF/_Startseite/Service/Glossar/S/031__Schuldenbremse.html am 11.10.2011.

stabilisieren. Andererseits wird gleichzeitig auf EU-Ebene durch die unterschiedlichen Stabilisierungsmaßnahmen eine neue Verschuldungsebene mit direkter Rückwirkung auf den nationalen Haushalt geschaffen. Immer mehr Bürger fragen sich, wie lange das noch gut gehen wird und wann »die Märkte« auch dem deutschen Staat das Vertrauen entziehen werden.

In dieser Situation ist es erforderlich, dass sich Politik und Öffentlichkeit ernsthaft mit den Problemen der aufgelaufenen Staatsschuld auseinandersetzen. Es geht kurzfristig darum, die Kreditfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland, der Länder und Kommunen zu erhalten und den Status eines besonders vertrauenswürdigen Schuldners nachhaltig zu sichern. Mittel- bis langfristig muss die Haushaltswirtschaft dem Kriterium der Generationengerechtigkeit genügen, was bedeutet, den Ressourcenverbrauch einer Generation dem Einkommen derselben Generation anzugleichen. Ziel muss es dabei sein, den kommenden Generationen die gleichen Grundlagen zur Finanzierung ihrer politischen Handlungsoptionen zu ermöglichen, wie sie den vorangegangenen Generationen zur Verfügung standen.

Probleme und Risiken der bisherigen Schuldenpolitik des Staates

Die Politik chronischer Neuverschuldung hat das staatliche Leistungsvermögen nicht erhöht und den Bürgern langfristig keine Vorteile gebracht.

Jede Nettokreditaufnahme eines einzelnen Jahres erhöht das staatliche Leistungsvermögen in diesem Jahr. Zinsen fallen erst später an und werden dann als vertragliche Verpflichtung in den Haushalt eingesetzt, ohne dass es einer politischen Diskussion bedarf. Wenn die Zinsausgaben dann nicht einfach durch neue Kredite finanziert werden, verdrängen sie andere Ausgaben aus dem Haushalt, die sonst möglich gewesen wären. Die Kredite von heute sind die Zinsen von morgen. Diese zwingende Konsequenz wird in der politischen Diskussion nicht wahrgenommen, weil man sich mit Zinsausgaben nicht beschäftigt. Eine Politik permanenter Neuverschuldung über eine längere Periode führt mithin keineswegs in Höhe der aufgenommenen Kredite zu neuen staatlichen Leistungen, sondern nur in Höhe der Krediteinnahmen abzüglich der durch sie verursachten Zinsausgaben.

Von 1950 bis 2008, also bis zum Beginn der Finanzkrise, haben Bund, Länder und Gemeinden zusammen rund 1,6 Billionen Euro Kredite zur Haushaltsfinanzierung eingenommen und in derselben Zeit für dieselben Kredite rund 1,5 Billionen Euro für Zinsen ausgegeben. Das heißt: Von den Krediteinnahmen ist nach Abzug der für sie zu erbringenden Zinsausgaben für die Finanzierung staatlicher Leistungen wenig übrig geblieben.⁸ Oder anders ausgedrückt: In dem gesamten Zeitraum von 1950 bis 2008 hätte

⁸ Vgl. auch schon D. Meyer: *Die Schuldenfalle. Staatsverschuldung von 1965–2025. Entwicklungen und Lösungsansätze zur Staatsverschuldung*, Hannover 2003, S. 34 ff.

der Staat, fast ohne Neuverschuldung und die dafür zu zahlenden Zinsen, die Leistungen finanzieren können, die er tatsächlich erbracht hat. Auf Ebene der Bundesländer sind diesbezüglich erhebliche Unterschiede festzustellen. In einigen Bundesländern überschreiten die kumulierten Zinsen bereits den aktuellen Schuldenstand. Ergebnis der jahrzehntelangen chronischen Haushaltsdefizite sind allein die Schulden und die dafür dauerhaft zu zahlenden Zinsen. Die chronische Staatsverschuldung mag im kurzfristigen Interesse der jeweils handelnden Politiker gewesen sein. Dem langfristigen Interesse der BürgerInnen entsprach sie nicht.

In den ersten Jahrzehnten der Bundesrepublik bis etwa 1983 blieb von den aufgelaufenen Schulden nach Abzug der Zinsausgaben per Saldo noch etwas zur Finanzierung der Staatsaufgaben übrig. Aber dieses Etwas war gering und ohne Bedeutung für den Wiederaufbau Deutschlands nach dem Krieg: Durch Steuererhöhungen und/oder Kürzungen konsumtiver Staatsausgaben um nur 1,3 Prozent des BIP wäre Deutschland auch in diesen Jahren schuldenfrei geblieben, ohne die notwendigen Infrastrukturinvestitionen zu beeinträchtigen.

Die Bürger von heute und morgen tragen eine hohe Zinsbelastung, obwohl ihnen die chronische Schuldenpolitik keine Vorteile gebracht hat beziehungsweise bringen wird.

Die Zinsausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden betragen im vergangenen Jahr rund 65 Milliarden Euro. Das entspricht dem Aufkommen von 6,5 Umsatzsteuerpunkten. Ein Prozentpunkt des Regelsatzes von 19 auf 20 Prozent würde für 2012 Mehreinnahmen von 9,4 Milliarden Euro auslösen. Mit geringen Korrekturen beim ermäßigten Steuersatz ergeben sich als Faustregel 10 Milliarden Euro für einen Punkt Mehrwertsteuer

Das Zinsrisiko ist gigantisch

Die Zinsausgaben, die Bund, Länder und Gemeinden im vergangenen Jahr gezahlt haben, entsprechen einem durchschnittlichen Zinssatz der öffentlichen Schuld von 3,1 Prozent. Das ist der niedrigste Zinssatz für die öffentliche Schuld in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Leider ist es unwahrscheinlich, dass die Zinsen dauerhaft so niedrig bleiben.⁹ Es muss damit gerechnet werden, dass die Zinssätze in den kommenden Jahren wieder steigen und zu höheren Zinsausgaben der öffentlichen Hände führen. Ob dies große Haushaltsprobleme auslöst und aufgrund der Schuldenbremse zu Belastungen der Bevölkerung durch ein neues Sparpaket führt, hängt von den Ursachen der Zinssteigerungen ab.

Zinssteigerungen waren bisher in Deutschland fast immer die Folge von Preissteigerungen; diese führten sofort zu höheren Steuereinnahmen und

9 Vgl. auch Deutsche Bundesbank: *Monatsbericht*, Frankfurt am Main, April 2010, S. 26 ff.

erst mit zeitlicher Verzögerung zu höheren Zinsausgaben. Die Ursache hat so ihre unmittelbaren Folgen selbst finanziert. Haushaltsprobleme ergaben sich erst später, als staatliche Leistungen an die Preissteigerungen angepasst wurden.

In der heutigen globalisierten Welt kann es aber auch andere Ursachen für steigende Zinsen geben. Wenn etwa die finanzschwachen Staaten der EU irgendwann ihre Haushalte konsolidiert haben und wieder das Vertrauen der Finanzinvestoren zurückerhalten, wird aus Deutschland Kapital abfließen und eine Angleichung der Zinssätze auslösen. Steigende Zinsen sind in Deutschland auch zu erwarten, wenn in den USA die Zinsen wieder klettern. Denkbar ist auch, dass große international operierende Kreditgeber gegen finanzschwächere Bundesländer oder gar den Bund spekulieren. Eine schlechtere Bewertung einzelner Gebietskörperschaften durch die Ratingagenturen führt zu sinkenden Kursen und steigenden Umlaufrenditen. Jene müssten dann bei der Emission neuer Anleihen überboten werden.

In diesen nicht sicheren, aber sehr wohl denkbaren Fällen würden Steuermehreinnahmen zur Finanzierung der zusätzlichen Zinsausgaben nicht zur Verfügung stehen. Eine Zinssteigerung um beispielsweise nominal nur 2 Prozentpunkte würde in wenigen Jahren zusätzliche Zinsausgaben von rund 40 Milliarden Euro jährlich auslösen. Die Schuldenbremse würde dafür nach der Übergangsfrist eine Mehrwertsteuererhöhung um 4 Prozentpunkte oder ein entsprechend hohes Sanierungsprogramm aus Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen erfordern.

Die Verfügbarkeit neuer Kredite ist keineswegs ohne Risiko

Die notwendige Anschlussfinanzierung für fällig werdende Schuldtitel ist gegenwärtig kein Problem. Aber das kann sich ändern, wenn die Konjunktur einbricht und die nationalen und internationalen Kreditgeber unsicher werden, ob die Deutschen ihre Kreditverpflichtungen noch erfüllen können. Ob es sich dabei um klassische Haushaltsschulden handelt, um Hilfen zugunsten der Banken oder schwächerer EU-Staaten, spielt dabei keine Rolle.

Die Staatsschuld hat im Regelfall eine durchschnittliche Restlaufzeit von 6 Jahren.¹⁰ Das bedeutet: Von jetzt rund 2 Billionen Euro ausgewiesenen Staatsschulden müssen Jahr für Jahr rund 330 Milliarden Euro zurückgezahlt und durch neue Kredite abgelöst werden. Die notwendige Anschlussfinanzierung reicht im Extremfall an die Größenordnung des gesamten deutschen Steueraufkommens heran. Wenn das Vertrauen der Kreditgeber in deutsche Staatsanleihen sinkt und neue Staatspapiere nicht mehr gekauft werden, ergibt sich für Deutschland die gleiche finanzpolitische Lage, welche Griechenland gegenwärtig erlebt. Ob es dazu kommt, entscheiden nicht die

10 Deutsche Bank Research: *Staatsverschuldung 2020*, Frankfurt am Main 2011, S. 8.

Regierungen, sondern die Marktteilnehmer. Und getragen wird das Risiko letztlich von der Bevölkerung, nicht von den Regierungsmitgliedern. Daher müssen sich die Wählerinnen und Wähler fragen, ob sie dieses Risiko weiter tragen wollen.

Zusammengefasst heißt das:

- 60 Jahre permanenter Neuverschuldung von Bund, Ländern und Gemeinden haben der Bevölkerung keine Vorteile in Form höherer Staatsleistungen gebracht.¹¹
- Die aufgetürmten Schulden erfordern, bei historisch niedrigem Zinssatz, jährlich 65 Milliarden Euro an Zinsen. Das entspricht dem Aufkommen von 6,5 Umsatzsteuerpunkten.
- Das Zinsrisiko ist gewaltig. Ein Zinsanstieg um nur 1,5 Prozentpunkte könnte ein Sparpaket von 30 Milliarden Euro auslösen. Das entspricht einer Erhöhung der Mehrwertsteuer um 3 Prozentpunkte.
- Und schließlich ist keinesfalls sicher, dass wir in Deutschland immer die notwendigen Staatskredite erhalten, während um uns herum in Europa, aber auch in den USA und Japan, die Bonität der Staatskredite von Monat zu Monat abnimmt. Sogar die Bonität Frankreichs wird schon angezweifelt. Das heißt: Die Einschlüge kommen näher.

Die ständige Neuverschuldung jetzt beenden!

Wir müssen verhindern, dass die Blase des öffentlichen Kredits mit unübersehbaren Folgen für die Menschen platzt. Das gilt nicht nur für den öffentlichen Kredit anderer Staaten. Auch für unser Land ist das Risiko der hohen öffentlichen Schulden untragbar geworden. Das bedeutet: Die Politik der permanenten Neuverschuldung ist nicht nur in einigen Jahren und mit viel Wenn und Aber »zu bremsen«. Die ständige Neuverschuldung ist unverzüglich und endgültig zu beenden.

Dabei liegt die Betonung auf »ständig«. In Ausnahmefällen muss es selbstverständlich auch künftig die Möglichkeit zur Kreditaufnahme geben, zum Beispiel bei konjunkturbedingten Steuerausfällen oder zur Verteilung außergewöhnlicher Belastungen auf mehrere Haushaltsjahre. Aber diese Kreditaufnahme darf nicht mehr wie bisher auf dem Schuldenberg der Geschichte abgeladen, sie muss zeitnah getilgt werden. Makroökonomisch heißt das: nicht mehr Schwankung der Defizite zwischen 0 und 3 Prozent des BIP, wie noch in Maastricht postuliert, sondern Schwankung der öffentlichen Finanzierungsdefizite um die Null-Linie.

Das allein reicht aber nicht aus. Die aufgelaufenen Altschulden, die fast überall in Europa zum Kernproblem der Wirtschafts- und Finanzkrise ge-

11 Vor diesem Hintergrund stellt sich dann auch die Frage, wer von den bis heute faktisch gezahlten Zinsen in Höhe von circa 2 Billionen Euro einen Nutzen hatte beziehungsweise wohin diese Zinszahlungen geflossen sind.

worden sind, müssen auch bei uns schrittweise getilgt werden. Das ist unausweichlich verbunden mit einer Belastung der Bürger, denn das Land mit der stärksten Wirtschaftskraft in Europa kann mit ausländischer Hilfe nicht rechnen und Hilfe gäbe es auch nur mit Auflagen.

Für die Bürger ist es allemal billiger, freiwillig das Unausweichliche zu tun, als von den Kreditgebern dazu gezwungen zu werden. Freiwillig können wir den Zeitraum der Tilgung vermutlich selbst bestimmen. Wenn die Geldgeber erst das Vertrauen in die deutsche Haushalts- und Finanzpolitik verlieren, wird es teurer. Denn die härtesten Regeln setzt immer noch der Markt.

Denkbar für den Schuldenabbau sind grundsätzlich zwei Wege: Nominaler Schuldenabbau durch Tilgung oder realer Schuldenabbau durch Inflation. Der zweite Weg kommt nach den historischen Erfahrungen der Deutschen und vor allem wegen seiner kaum tolerierbaren Folgen nicht in Betracht. Es bleibt also nur die Schuldentilgung.

Ein Konzept der Schuldentilgung muss von der Bevölkerung akzeptiert werden. Dafür muss es folgende Bedingungen erfüllen:

- Die Schuldentilgung muss langfristig organisiert werden, damit die Belastungen tragbar bleiben.
- Die Belastungen müssen gerecht verteilt werden.
- Wenn ein Schuldenberg abgebaut werden soll, darf nicht gleichzeitig ein neuer Schuldenberg entstehen.
- Wir brauchen für die Politik neue Anreizsysteme, damit nicht regelmäßig kurzfristige Leistungsverbesserungen höher bewertet werden als damit verbundene Haushaltsbelastungen für die Zukunft.
- Die neuen Regeln müssen im Grundgesetz verankert werden, damit sie nicht zu leicht bei nächst passender Gelegenheit wieder verwässert oder abgeschafft werden können.

Acht-Punkte-Programm für einen Abbau der deutschen Staatsverschuldung

Die Staatsverschuldung Deutschlands muss auf allen Ebenen abgebaut werden, sollen Kreditfähigkeit und Status eines vertrauenswürdigen Schuldners erhalten sowie Generationengerechtigkeit hergestellt werden. Die Herausforderung ist so gewaltig, dass ohne tief greifende Änderungen verfassungsrechtlicher Grundlagen keine tragfähige Lösung möglich erscheint.

Die neuen Regeln müssen im Grundgesetz verankert und damit einer beliebigen Korrektur der Politik entzogen werden. Die Verfasser sind sich bewusst, dass die unterbreiteten Vorschläge tief in das Verfassungsgefüge eingreifen, etwa im Bereich des Haushaltsrechts des Parlaments und der finanzwirtschaftlichen Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Hier wird es darauf ankommen, dass der Verfassungsgeber die damit einhergehenden Bindungswirkungen akzeptiert und damit die Ernsthaftigkeit seines finanzpolitischen Willens unterstreicht.

Punkt 1: Die Wirksamkeit der Schuldenbremse stärken

Die Wirksamkeit der Schuldenbremse in Art. 115 GG, Abs. 2 mit einem grundsätzlichen Kreditaufnahmeverbot für Bund, Länder und Gemeinden wird wie folgt verstärkt:

- Die bisher zulässige Neuverschuldung des Bundes in Höhe von 0,35 Prozent des BIP entfällt.
- Unvermeidbare neue Kredite sind jeweils im Folgejahr durch Haushaltsausgaben vollständig zu tilgen. Haushaltsplan und Haushaltsrechnung jedes Jahres zeigen auf diese Weise jeweils die Summe aller aufgelaufenen und noch nicht getilgten neuen Haushaltsdefizite an. Das verbessert die Transparenz.
- Eine Ausnahme gibt es nur für Neuverschuldungen durch Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen, die so hoch sind, dass sie innerhalb von vier Jahren nicht getilgt werden können. Sie können mit einer angemessenen Tilgungsregelung und einer Zwei-Drittel-Mehrheit von Bundestag und Bundesrat in die nachfolgend dargestellte Tilgung der Altschulden einbezogen werden.
- Ein Sonderkonto, ein neues Bundesgesetz und eine weitere dauerhafte Verschuldungsmöglichkeit in Höhe von 1,5 Prozent des BIP entfallen.
- Die Regelung tritt für Bund und Länder zum 1.1.2013 in Kraft.

Punkt 2: Ein gerechtes Maßnahmenpaket zum Abbau der Haushaltsdefizite schnüren

Ein Vorziehen der Schuldenbremse erfordert aller Voraussicht nach sozial ausgewogene Maßnahmen auf der Ein- und Ausgabenseite. In diesem Sinne ist es erforderlich, das Steuersystem in einer Weise umzugestalten, dass »breitere Schultern« auch größere Lasten tragen.

Maßnahmen auf der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte rufen naturgemäß Widerstände in der Bevölkerung hervor. Ein gesellschaftlicher Konsens erfordert daher ein hohes Maß an politischer Überzeugungsarbeit. Lastenverschiebungen im Sozialbereich (Rentenversicherung, *Bundesagentur für Arbeit* u. a.) zwischen den öffentlichen Kern- und Nebenhaushalten führen nicht zu einer Verminderung der öffentlichen Verschuldung nach Maastricht-Kriterien und sind daher auszuschließen. Als flankierende Maßnahme ist auch eine konsequente Überprüfung der unzähligen, meist intransparenten Subventionen und Steuervergünstigungen erforderlich.¹²

¹² Der Subventionsbericht der Bundesregierung weist für das Jahr 2010 insgesamt 24,4 Milliarden Euro an Finanzhilfen und Steuervergünstigungen durch den Bund aus. Das *Institut für Weltwirtschaft Kiel* verwendet einen umfassenderen Subventionsbegriff und berechnet damit für das Jahr 2009 insgesamt 162 Milliarden Euro durch den Gesamtstaat. Vgl. A. Boss, A. Rosenschon: *Subventionsabbau in Deutschland*, Kiel: Institut für Weltwirtschaft 2011, S. 17.

Punkt 3: Deutsche Finanzagentur verwaltet Schulden des Bundes und der Länder
Durch Änderung des Grundgesetzes wird die *Finanzagentur des Bundes* umgewandelt in eine von Weisungen des Bundes und der Länder unabhängige *Deutsche Finanzagentur* in der Rechtsform einer Stiftung öffentlichen Rechts. Sie wird formal dem Bundespräsidenten zugeordnet. Er beruft fachlich kompetente, unabhängige Persönlichkeiten in ein neu zu bildendes Aufsichtsorgan und ernennt auf dessen Vorschlag den Vorstand.

Zur Erhöhung der Transparenz wird der Agentur zusätzlich zur Verwaltung der Haushaltsschulden des Bundes auch die Verwaltung der Schulden aller Nebenhaushalte des Bundes übertragen. Außerdem wird ihr die Verwaltung der gesamten bestehenden Schulden der Länder zugeordnet. Die Kosten der Verwaltung trägt der Bund. Die Zinslast ist langfristig zu minimieren und wie bisher von den jeweiligen Gebietskörperschaften zu tragen. Sondertilgungen der einzelnen Gebietskörperschaften sind jederzeit möglich. Die *Deutsche Finanzagentur* berichtet im Internet laufend und umfassend über den Stand der von ihr verwalteten Schulden. Sie unterliegt der Kontrolle durch den Bundesrechnungshof, der sich gegebenenfalls mit den Rechnungshöfen der beteiligten Länder abstimmt, und legt jährlich Rechnung gegenüber Bundestag und Bundesrat.

Punkt 4: Zinszahlungen werden aus dem Steueraufkommen abgerufen

Die *Deutsche Finanzagentur* ruft die für die Zinszahlung benötigten Mittel, mindestens in Höhe der jeweiligen Zinsausgaben des Vorjahres, zulasten des Bundes und der einzelnen Länder aus dem Steueraufkommen vor Abführung an die Haushalte ab. Dafür ist im Grundgesetz eine Regelung zu treffen analog zu den bewährten Regeln für die EU-Finanzierung und den Länderfinanzausgleich.

Punkt 5: Schulden des Bundes und der Länder werden zur Gesamtschuld

Durch die Anschlussfinanzierung für fällig werdende Schuldtitel werden die in der Vergangenheit aufgenommenen Kredite des Bundes und der einzelnen Länder schrittweise in einen Anteil an der verwalteten Gesamtschuld umgewandelt, die formal gegenüber den Gläubigern zu einer Schuld des Bundes wird. Dadurch wird zugleich das Risiko der Spekulation gegen einzelne Bundesländer abgebaut. Spürbare Lastenverschiebungen (wie bei den zurzeit diskutierten »Eurobonds«) ergeben sich dadurch zwischen Bund und Ländern nicht, weil zwischen ihnen keine erheblichen Zinsunterschiede bestehen.

Punkt 6: Einkommensteuerprogression als Tilgung

Für die Tilgung der von ihr verwalteten Schulden, proportional zur jeweiligen Höhe, verwendet die neue Finanzagentur ersparte Zinsen sowie durch Regelung im Grundgesetz zulasten des gesamten Steueraufkommens: 0,2

Prozent des Vorjahres-BIP ansteigend um 0,2 Prozent jährlich auf maximal 2 Prozent des BIP. Um diese 0,2 Prozent jährlich steigt in Deutschland der Anteil des Steueraufkommens am BIP durch die Progressionswirkung der Einkommensteuer. Bisher wurden diese »heimlichen Steuererhöhungen« in größeren Zeitabständen durch Steuersenkungen wieder ausgeglichen.¹³ Ein solches Vorgehen wird für einen Zeitraum von wenigstens zehn Jahren ausgeschlossen. Das heißt, alle Bürger, ob sie nun in Sachsen, Bremen oder einem anderen Bundesland wohnen, tilgen gemeinsam die Gesamtheit aller Schulden von Bund und Ländern, weil ihnen auch gemeinsam die Sicherung der staatlichen Bonität zugutekommt. Diese Art der Finanzierung ist sozialverträglich: Die höheren Einkommen tragen den überwiegenden Teil der Schuldentilgung. Die unteren Einkommen werden weitgehend verschont. Die deutsche Steuerquote bleibt weiterhin deutlich niedriger als die von Großbritannien, Frankreich und Italien.

Mit dieser Regelung könnte die jährliche Tilgung von anfangs 5 Milliarden Euro binnen zehn Jahren auf 70 Milliarden Euro jährlich zuzüglich ersparter Zinsen ansteigen. Damit könnte die gesamte heute bestehende deutsche Staatsschuld binnen einer Generation vollständig getilgt werden.

Punkt 7: Fehlverhalten sanktionieren

Nach aller politischen Erfahrung werden langfristige Regeln zur Begrenzung der öffentlichen Verschuldung nur eingehalten, wenn Fehlverhalten sanktioniert wird. Deshalb sollten folgende Regelungen ins Grundgesetz aufgenommen werden:

- Sofern der Bund oder ein einzelnes Land jeweils vier Jahre hintereinander im abgeschlossenen Haushalt Defizite, wie unter Punkt 1 definiert, ausweist, zieht die *Deutsche Finanzagentur* zulasten dieser Gebietskörperschaft zusätzlich zu den oben angegebenen Beträgen Steuereinnahmen in Höhe von einem Viertel des jeweils letzten Defizits ein und verwendet diese Mittel zusätzlich zur Tilgung aller von ihr verwalteten Schulden. Die Feststellung der Einzugsbeträge wird dem im Rahmen der neuen Schuldenbremse eingerichteten Stabilitätsrat übertragen.
- Entstehen während der Amtszeit einer Regierung des Bundes oder eines Landes drei Jahre hintereinander Defizite im abgeschlossenen Haushalt, so sind Neuwahlen ihrer Parlamente abzuhalten. Regierungschef(in) und Finanzminister(in) dürfen der neuen Regierung nicht mehr angehören.

¹³ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: *Verantwortung für Europa wahrnehmen. Jahresgutachten 2011/12*, Wiesbaden 2011, S. 207 ff.

Punkt 8: Vergleichbare Regelungen für Gemeinden schaffen

Die Gemeinden müssen in die Bemühungen zum Schuldenabbau eingebunden werden. Durch Regelung im Grundgesetz werden die Länder verpflichtet, für ihre Gemeinden eine vergleichbare Regelung zu treffen und dabei sicherzustellen, dass das Verbot neuer Haushaltskredite nicht durch neue Kassenkredite umgangen wird. Über die Verschuldung ihrer Gemeinden haben die Länder dem Stabilitätsrat jährlich zu berichten. Verstöße eines Landes gegen seine Pflicht, eine Reduzierung der Verschuldung seiner Kommunen sicherzustellen, sind vom Stabilitätsrat zu quantifizieren und zu den neuen Schulden des betreffenden Landes mit den daraus zu ziehenden Konsequenzen hinzuzurechnen.

Zeigen, dass Deutschland seine Finanzen im Griff hat

Das vorstehende Konzept für eine nationale Politik der Schuldentilgung zeigt, dass es möglich ist, die in Deutschland aufgelaufenen Schulden innerhalb einer Generation zu tilgen ohne die Bevölkerung in unzumutbarer Weise zu belasten. Das würde »den Märkten« zeigen, dass Deutschland seine öffentlichen Finanzen im Griff hat und es würde die Bonität deutscher Staatsanleihen nachhaltig festigen. Zugleich würde die deutsche Verhandlungsposition bei der Bewältigung der Euro-Krise gestärkt: Wenn Deutschland den historisch notwendigen Schritt zu einer wirksamen Politik der Schuldentilgung geht, ist es auch politisch und moralisch berechtigt, von anderen europäischen Staaten verstärkte Bemühungen zur Sanierung ihrer Haushalte zu verlangen. Dazu gehört auch ein Rückgriff auf die zum Teil beträchtlichen Geldvermögen der jeweils eigenen Bevölkerung, bevor man die Steuerzahler der Nachbarländer um Hilfe bittet. Zugleich würden neue Schulden nicht mehr auf dem Schuldenberg der Geschichte politisch entsorgt, sondern bis zur endgültigen Tilgung in der politischen Verantwortung der Regierungen bleiben.

Kapitel 2 aus: *Runter vom Schuldenberg. Plädoyer für eine nachhaltige und transparente Finanzpolitik. Positionspapier des Instituts für den öffentlichen Sektor*, Berlin 2011, © Institut für den öffentlichen Sektor e. V., Abdruck mit freundlicher Genehmigung des Instituts.

Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Am Ende der Verhandlungen über die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen werden vor allem die materiellen Interessen der Länder ausschlaggebend sein. Niemand braucht sich da Illusionen hinzugeben. Die 16 Ministerpräsidentinnen und -präsidenten werden mit einem Taschenrechner überprüfen, was ein Vorschlag für einen neuen Länderfinanzausgleich für ihr jeweiliges Land bedeutet. Trotzdem gibt es gute Gründe für eine Veränderung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu streiten und nicht auf eine pure Verlängerung des Status quo zu setzen.

Die letzte substanzielle Weiterentwicklung des Finanzausgleichs war die Finanzverfassungsreform 1969, die letzte wirkliche Reform die Erzberger-sche Finanzreform 1919. Unbestreitbar war es eine große Leistung die Integration der neuen Länder in den Finanzausgleich hinzukriegen, ohne das Grundgesetz zu ändern und die grundsätzlichen Spielregeln des Finanzausgleichs anzupacken. Es ist jetzt aber an der Zeit anzuerkennen, dass sich die Welt seit der Finanzreform 1969 weiterentwickelt hat und dass dies auch Auswirkungen auf den Finanzausgleich haben sollte.

Die Finanzkraft der Länder und deren BIP pro Kopf fallen immer deutlicher auseinander. Während die Finanzausstattung in den ostdeutschen Ländern und den Stadtstaaten niedriger ist, als es nach der regionalen Wertschöpfung (gemessen am BIP) angemessen wäre, können die süddeutschen Länder von einer gegenüber der Wirtschaftskraft deutlich überproportionalen Finanzausstattung profitieren. Die insbesondere unter diesem Aspekt irrationale Steuerverteilung muss anschließend mühsam durch einen Finanzausgleich korrigiert werden.

Im Unternehmenssektor hat sich ein zunehmender Konzentrationsprozess vollzogen, der zu einer Zentralisierung in wenigen Konzernzentralen geführt hat. Außerdem haben sich in den neuen Ländern vor allem Betriebsstätten westdeutscher und internationaler Firmen angesiedelt. Dies führt zu einer ungleichen Verteilung der Einnahmen aus der Besteuerung der Unternehmen.

Zudem bestehen auch nach über zwanzig Jahren Deutscher Einheit noch immer erhebliche Lohnunterschiede zwischen alten und neuen Ländern. Aufgrund der progressiven Einkommensteuer vergrößert sich der Unterschied bei den originären Steuereinnahmen der Länder. Dieses hat erhebliche Auswirkungen auf die finanziellen Ausgangslagen der Länder.

Die Mobilität der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer führt zu Verwerfungen bei der Steuerverteilung zwischen den Ländern. Die Einkom-

mensteuer und dabei insbesondere die Lohnsteuer werden am Wohnsitz erhoben, völlig unabhängig davon, wo das Geld tatsächlich verdient wird. Das ist für die Stadtstaaten Hamburg und Bremen ein großes Problem, da dort viele ArbeitnehmerInnen aber auch viele Selbstständige im Umland wohnen, ihrer Erwerbstätigkeit aber in den Städten nachgehen. Hinzu kommen die Fernpendler, die in strukturschwachen Regionen – häufig in den neuen Ländern – wohnen und die Woche über in einer anderen Region arbeiten. Insgesamt fällt damit der Ort der Wertschöpfung und der Ort, an dem die Steuereinnahmen anfallen, auseinander.

Andere Entwicklungen sind dagegen erstaunlich stabil und pfadabhängig. So sind Grundzüge der Wirtschaftsstruktur noch auf die Besatzungszonen nach dem Zweiten Weltkrieg zurückzuführen. Insbesondere Unternehmen, die nach einer Flucht aus der sowjetischen Besatzungszone einen neuen Firmensitz suchten, bevorzugten überwiegend die amerikanische Besatzungszone. Dies spiegelt sich noch heute in den Standorten der Konzernzentralen der DAX-Unternehmen wieder.

In der öffentlichen Debatte über die Finanzbeziehungen spielt die Frage der Anreize für (wirtschafts-)politische Entscheidungen durch den Finanzausgleich eine große Rolle. Angeblich verhindere der hohe Ausgleichsgrad des Finanzausgleichs, dass sich die Länder um die Pflege ihrer Wirtschafts- und Steuerkraft bemühen. Ein nüchterner und realistischer Blick auf die Landespolitik zeigt, dass die Möglichkeiten die Wirtschaftsstruktur politisch zu beeinflussen stark begrenzt sind. Eine mittelfristige deutliche Steigerung der Wirtschaftskraft ist mit den Mitteln der Landespolitik kaum zu leisten. Bei einer Betrachtung der Zahlen zeigt Hubert Schulte (CdS a. D. der Freien Hansestadt Bremen), dass in der Vergangenheit eine überproportionale Steigerung der Wirtschaftskraft auch immer zu einer überproportionalen Steigerung der Finanzausstattung nach Finanzausgleich geführt hat.

Der jetzige Länderfinanzausgleich basiert im Wesentlichen auf einer weitgehenden Angleichung der Finanzkraft je Einwohner. Dabei wird unterstellt, dass die Bedarfe je Einwohner ungefähr gleich groß sind. Diese Regelung ermöglicht den Ländern in der Theorie eine freie Entscheidung über die Mittel. Allerdings sind viele Aufgaben der Länder bundesgesetzlich vorgeschrieben, so dass der Gestaltungsspielraum der Länder eingeschränkt ist. Große Unterschiede zwischen Ländern führen auch zu unterschiedlichen Ausgabenbelastungen. So variieren beispielsweise die Ausgaben für BAföG je Einwohner erheblich. Hinzu kommt, dass unterschiedliche Vorbelastungen der Haushalt durch Zinsen und Pensionslasten die frei verfügbare Finanzmasse reduziert.

Aus der Veranstaltungsreihe, die dieser Publikation zugrunde lag, sowie aus der Diskussion der Autorin und den Autoren dieses Beitrages haben sich fünf Leitfragen als Denkanstöße herausgebildet:

1. *Wie weit ist der Ausgleich der Finanzkraft um die Berücksichtigung spezifischer Bedarfe zu ergänzen?*
Die Verwerfungen bei der Zuordnung der Ertragssteuern und die damit teilweise verbundene Zufälligkeit machen einen Ausgleich der Finanzkraft zwingend erforderlich. Auch hat sich das System des Finanzausgleichs grundsätzlich bewährt. Allerdings führen unterschiedliche Belastungen durch Bundesgesetze und die divergierenden Vorbelastungen der Haushalte zu größeren Problemen, die flankierende Maßnahmen erforderlich machen.
2. *Wie soll die Finanzierungsverantwortung zwischen Bund und Ländern aufgeteilt werden?* Aufgrund des Kooperationsverbots darf sich der Bund nicht mehr an Investitionen in Bildung und in Infrastruktur in der Zuständigkeit der Länder beteiligen. Leider hat das richtige Ziel, die Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern klarer zu ordnen, nicht zum gewünschten Ergebnis geführt. Auch bei den Sozialleistungsausgaben, die regional sehr unterschiedlich hoch ausfallen, könnte es sinnvoll sein, sie auf den Bund zu übertragen. Hierdurch würde auch ein Ausgleich zwischen strukturschwächeren und strukturstärkeren Ländern erreicht.
3. *Welche Rolle spielen die Gemeinden bei der Neuordnung der Finanzbeziehungen?* In der Vergangenheit wurden die Gemeinden bei der Reform der föderalen (Finanz-)Beziehungen weitestgehend ausgeklammert. Inzwischen sind der kommunale Investitionsstau und die Verantwortung der Gemeinden bei der sozialen Daseinsvorsorge wie der Kinderbetreuung in den Mittelpunkt vieler politischer Debatten und Landtagswahlkämpfe gerückt. Es ist deshalb notwendig die kommunale Ebene in die Reformüberlegungen einzubeziehen. Hinzu kommt, dass das kommunale Finanzierungsdefizit bei der Berechnung des zulässigen Defizits nach dem europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt beziehungsweise nach dem Fiskalpakt berücksichtigt wird.
4. *Was ist der richtige Umgang mit den (unterschiedlichen) Vorbelastungen der Länder und Gemeinden?* Wenn alle Länder ungefähr gleiche Einnahmen erhalten (und ungleichverteilte Ausgabebelastungen durch den Bund übernommen werden), erhalten BürgerInnen in verschiedenen Ländern trotzdem ein unterschiedliches Maß an öffentlichen Leistungen. Hintergrund sind die ungleichen Vorbelastungen durch Zins- und Pensionszahlungen. Zumindest in Bezug auf die Staatsverschuldung ist das Jahr 2020 für die Länder mit Inkrafttreten des grundgesetzlichen Neuverschuldungsverbots ein Neuanfang, der eine Herstellung von vergleichbaren Startbedingungen rechtfertigen würde.
5. *Welche Antworten gibt es auf die unterschiedliche Bevölkerungsentwicklung in Deutschland?* Die demografische Entwicklung in den einzelnen Ländern verläuft höchst unterschiedlich. Während die ostdeutschen Flächenländer und das Saarland mit starken Bevölkerungsrückgängen rechnen

müssen, verläuft die Bevölkerungsentwicklung in anderen Ländern positiver. Bei einem Finanzausgleich, der auf Einwohnern basiert, führt das zu erheblichen Verwerfungen. Hierzu muss eine Lösung gefunden werden.

Protokoll der *Föderalismus AG* vom 27./28. September 2013 in der *Berliner Heinrich-Böll-Stiftung*

Nathalie Behnke

Neue Balance zwischen Autonomie und Solidarität

Ein Vorschlag zur Reform des deutschen Finanzausgleichssystems

Einleitung

Die Vorbereitungen für eine Föderalismusreform III sind mittlerweile unübersehbar. Die *Ministerpräsidentenkonferenz* und die *Finanzministerkonferenz* sind bereits dabei, einen Zeitplan und Eckpunktepapiere zu entwickeln. Parteiübergreifend, im Bund und in den Ländern, herrscht weit verbreitet der Eindruck, dass es nun an der Zeit sei, das deutsche Finanzausgleichssystem zu reformieren. Im März 2013 haben die Ministerpräsidenten von Hessen und Bayern vor dem Bundesverfassungsgericht gegen den Finanzausgleich geklagt; Anfang 2013 legte die *FDP*-Fraktion im hessischen Landtag ein Reformgutachten vor; im Oktober 2012 gab es ein erstes länderübergreifendes Positionspapier der *CDU*-Landtagsfraktionen; aber die ersten, die die Relevanz des Themas erkannten und ein Reformgutachten in Auftrag gaben, waren bereits 2010 fünf Landtagsfraktionen von *Bündnis90/Die Grünen*.¹

Der Grund für all diese Reformüberlegungen liegt zum einen im Verfallsdatum des bestehenden Gesetzes, das am 31.12.2019 seine Gültigkeit verliert. Zum anderen herrscht weitgehend Konsens darüber, dass das bestehende System massive Funktionsmängel aufweist, auch wenn es sich in seinen Grundzügen durchaus bewährt hat: Durch das Verteilungssystem werden die Mittel, die für staatliches Handeln zur Verfügung stehen, in berechenbarer Weise auf die Gebietskörperschaften verteilt, so dass diese in die Lage versetzt werden, ihre Aufgaben angemessen und hinreichend effizient zu erfüllen. Auch über die Prinzipien, denen eine Finanzverfassung genügen soll, ist relativ leicht Einigung zu erzielen. Relevante Prinzipien sind hierbei Autonomieschonung und Solidarität als verfassungsrechtliche Vorgaben, Effizienz, Leistungsprinzip, Transparenz und Einfachheit als ökonomische Prinzipien sowie Fairness und Gerechtigkeit und breite Zustimmungsfähigkeit als politische Vorgaben. Die unterschiedlichen Krisendiagnosen und Lösungsvorschläge in Abhängigkeit von der ideologischen oder finanziellen Position des Betrachters ergeben sich dann aus unterschiedlicher Gewichtung dieser Prinzipien oder aus unterschiedlichen Interpretationen, wie diese konkretisiert werden sollten. Insbesondere das angemessene Verhältnis

¹ Die Gutachten stehen im Volltext unter <http://www.polver.uni-konstanz.de/behnke/forschung/reform-des-bundesdeutschen-finanzfoederalismus/texte/> zur Verfügung.

zwischen Autonomie und Solidarität der Länder kann nicht a priori prinzipiell festgelegt werden, sondern muss in der politischen Arena immer von neuem ausgehandelt werden, damit die hieraus resultierende Ordnung von breitem Konsens getragen wird.

Der Reformvorschlag, der im Rahmen von zwei Gutachten für *Die Grünen* von mir entwickelt wurde, zielt genau auf diese Problematik. Die Überlegungen, die für die Abwägung zwischen Solidarität und Autonomie angestellt werden, werden explizit gemacht und in einen konkreten operativen Vorschlag übersetzt. Auf diese Weise soll die Möglichkeit eröffnet werden, im Diskurs einen breiten Konsens hierfür zu erreichen.² Bevor ich diesen Vorschlag hier präsentiere, werde ich zunächst sehr kurz die aktuelle politische Konfliktsituation sowie die Problematik des Ausbalancierens von Solidarität und Autonomie in der politischen Praxis umreißen. An diese Überlegungen schließt sodann mein eigener Vorschlag an, wie diese Balance in einem neuen Ausgleichssystem besser gefunden werden könnte.

Die politische Ausgangskonstellation – ein Gesetz mit Verfallsdatum

Mit dem Solidarpakt II zwischen Bund und Ländern wurde 2005 die bestehende Finanzverfassung bis zum Jahr 2020 festgeschrieben.³ Sie ist hiermit erklärtermaßen ein Übergangsmodell, um einen solidarischen und tragfähigen Ausgleich zwischen den Ländern zu schaffen, bis die extremen Ungleichgewichte in Folge der Deutschen Wiedervereinigung einigermaßen angeglichen sind. Noch sieht es zwar so aus, als sei 2020 ein zeitlich weit entferntes Datum; jedoch zeigt die Erfahrung, dass Neuverhandlungen der Finanzverfassung in der Regel eine langwierige Angelegenheit sind, da vitale Besitzstandsinteressen aller Beteiligten betroffen sind. Zudem kommt erschwerend hinzu, dass die aktuelle konjunkturelle Lage nur geringe Spielräume für Kompensationszahlungen lässt und somit über echte Umverteilung verhandelt werden muss. Wenn sich die Gesamtmenge des zu verteilenden Geldes nicht vergrößern lässt, kann man einige Beteiligte nur dadurch besser stellen, dass man anderen etwas wegnimmt. Diese Situation wird spieltheoretisch als Nullsummenspiel bezeichnet und zeichnet sich durch das denkbar höchste Konfliktniveau in Verhandlungen aus, da zwischen den Verhandlungspartnern nur antagonistische Interessen bestehen.

2 Die im Gutachten vorgestellten Überlegungen stellen den Stand meiner Überlegungen Ende 2012 dar. Seitdem haben sich meine Überlegungen weiter entwickelt, woraus sich im hier vorgestellten Vorschlag gewisse Abweichungen zum Gutachten ergeben.

3 Der Solidarpakt II basiert auf Bestimmungen des Maßstäbengesetzes (vom 9.9.2001, BGBl. I, S. 3202) und ist konkretisiert im neuen FAG vom 20.12.2001 (BGBl. I, S. 3955). Das Maßstäbengesetz wiederum war eine Reaktion auf das Urteil des BVerfG (BVerfGE 101, 158 – 2 BvF 2, 3/ 98, 1, 2, 99 vom 11.11.1999) zur Klage der Länder BW, BY und HE zur Absenkung des Niveaus des horizontalen Finanzausgleichs (Geske 2007: 217).

Die große Schwierigkeit bei einer Reform der bundesdeutschen Finanzverfassung besteht darin, dass sich bei der Thematik drei unterschiedliche Konfliktlinien überlagern und eine Einigung nur unter großem Zeitaufwand und Kompromissbereitschaft aller Beteiligten zu erzielen ist.

Erstens stehen im Hinblick auf die vertikale Steuerverteilung Bund und Länder in Opposition. So konnten beispielsweise die Entscheidungen zur Finanzierung der Folgekosten der deutschen Wiedervereinigung (*Fonds Deutsche Einheit, Solidarpakt I, Programm Aufbau Ost*) nur dadurch erreicht werden, dass der Bund einen Großteil der Kosten übernahm und diese über Kredite finanzierte, was langfristig die Verschuldung des Bundeshaushaltes vorantrieb. In Zeiten globaler Finanzkrisen und ständig geringer werdenden Wirtschaftswachstums aber werden die Verteilungskämpfe härter, und der Bund hat mittlerweile mit Abstand die größte Schuldenlast aller drei gebietskörperschaftlichen Ebenen aufgehäuft, muss aber ab 2016 die Neuverschuldung auf 0,35 Prozent des BIP begrenzen. Eine Lastenverschiebung auf den Bund wird also auf Dauer nicht das geeignete Mittel bleiben, um Einigung in Finanzverteilungsfragen zu erzielen.

Die *zweite Konfliktlinie* besteht zwischen finanzkräftigen und finanzschwachen Ländern, die durch das Finanzausgleichsgesetz (FAG) in die Gruppen der Geber- und der Nehmerländer eingeteilt werden. In dem Maße, wie sich die Schere in der Verteilung der Finanzkraft zwischen den Bundesländern weiter öffnet – eine Entwicklung, die sich seit Jahren kontinuierlich fortsetzt – sinkt die Zahl der ausgleichspflichtigen Länder, und damit steigt ihre finanzielle Belastung gegenüber der wachsenden Zahl ausgleichberechtigter Länder.

Die *dritte Konfliktlinie* ist die parteipolitische Zusammensetzung der Regierungen in Bund und Ländern. In der Regel finden Länder mit gleichgerichteten Regierungen leichter Kompromisslösungen als Länder, die von unterschiedlichen Parteien regiert werden. Im Falle des Finanzföderalismus kann die Parteienkonfliktlinie also den Konflikt zwischen Geber- und Nehmerländern entweder intensivieren oder abschwächen. Gerade gleichgerichtete Regierungen in Geber- und Nehmerländern eröffnen Möglichkeiten, die harten Fronten aufzubrechen und sich auf die Suche nach Kompromissformeln zu begeben.

In diesem Sinne stellt das vorgegebene Enddatum für die Gültigkeit des bestehenden Ausgleichssystems auch eine Chance dar, mit dem notwendigen zeitlichen Vorlauf Lösungen zu suchen und konsensual auszuhandeln, die den Anforderungen des 21. Jahrhunderts gerecht werden, die langfristig tragfähig, fair, effizient und nachhaltig sind. Ob tatsächlich dreißig Jahre nach der Wiedervereinigung die einigungsbedingten Unterschiede zwischen den Ländern eingeebnet sind, ist nach dem aktuellen Stand der finanziellen Situation der Länder zu bezweifeln. Nichtsdestotrotz werden andere Konflikt-

linien dann den Ost-West-Cleavage überlagern, so dass sich neue Optionen für Interessenkoalitionen ergeben, die möglicherweise die Einigungschancen in diesem konfliktträchtigen Thema insgesamt verbessern.

Die zentrale Herausforderung – Balance zwischen Solidarität und Autonomie

Grundprinzipien in der Verfassung

Sowohl das Solidarprinzip als auch der Grundsatz der Länderautonomie, aus dem sich das Leistungsprinzip ableiten lässt, sind im Grundgesetz verankert und markieren somit die Eckpunkte, zwischen denen der politische Kompromiss gefunden werden kann. Art. 72, Abs. 2 GG postuliert die »Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet« und sieht in deren Wahrung oder Herstellung eine Begründung für den Bund, konkurrierende Gesetzgebungsbefugnisse an sich zu ziehen (analog Art. 105 GG). In Art. 106 Abs. 3 Punkt 2 GG wurde sogar die frühere Formulierung der »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse« als Grundsatz für die vertikale Umsatzsteuerverteilung beibehalten. Die Bundesfreundlichkeit der Länder, die wechselseitige Solidarität und die Wahrung oder Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet gehören zum normativen Kernbestand des Selbstverständnisses des deutschen Bundesstaates. Dem gegenüber steht das Prinzip der Eigenstaatlichkeit der Länder (Art. 30 GG) sowie deren Haushaltsautonomie (Art. 109, Abs. 1 GG), die notwendige Bedingung für die Aufgabenwahrnehmung nach dem Konnexitätsprinzip in der Logik der Vollzugskausalität ist (Art. 104a, Abs. 1 GG). Dementsprechend wäre auch jede Beschneidung der Ausgabenautonomie der Länder verfassungswidrig.

Umsetzung im bestehenden Finanzausgleichssystem

Im bestehenden Finanzausgleichssystem sind beide Komponenten – Einnahmen nach dem Autonomieprinzip sowie Umverteilung nach dem Solidarprinzip – in Kombination verwirklicht. Dies zeigt sich bereits am gemischten Steuersystem, das Trennsteuern und Gemeinschaftssteuern kombiniert. Am deutlichsten wird die Logik des Systems in der Betrachtung der Zusammensetzung der Ländereinnahmen. Diese setzen sich aus drei bis fünf Komponenten im Baukastensystem zusammen:⁴

4 Die Zusammensetzung der Ländereinnahmen in Zahlen lässt sich den jährlichen Abrechnungen des Länderfinanzausgleichs (Tabelle BMF/ V A 4 »Der Finanzausgleich unter den Ländern« sowie Tabelle 5.4 »Daten zur horizontalen Umsatzsteuerverteilung, zum Länderfinanzausgleich und zu den Bundesergänzungszuweisungen«) durch das Bundesministerium der Finanzen entnehmen. Diese sind online abrufbar unter http://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/laenderfinanzausgleich.html, letzter Abruf 10.8.2013.

1. Einnahmen aus eigenen Steuern (nach dem Trennsystem erhobene Ländersteuern sowie Länderanteile an kommunalen Steuern) verbleiben im Land und verwirklichen das Autonomieprinzip.
2. Auch der Anteil aus den nach dem Verbundsystem erhobenen Gemeinschaftssteuern ohne Umsatzsteuer (nach vertikaler und horizontaler Verteilung) verbleibt (im Wesentlichen⁵) in dem Land, in dem die Steuer erwirtschaftet wurde und verkörpert so ebenfalls das Autonomieprinzip. Beide Komponenten gemeinsam erfordern einen hohen Rechenaufwand, um näherungsweise zu bestimmen, welche Einnahmen den Ländern »eigen« sind und somit rechtmäßig zustehen.
3. Aus der Umsatzsteuer erhält ein Land gegebenenfalls Ergänzungsanteile, sofern seine Finanzkraft unterdurchschnittlich ist, der Rest wird nach Einwohnerzahl verteilt. Die Umsatzsteuer als örtlich nicht radizierbare und dabei mit ertragreichste Steuer dient somit in abgestuftem Ausmaß dem Solidarprinzip – bei den Ergänzungsanteilen wird massiv, bei der Restverteilung moderat umverteilt.
4. Horizontale Ausgleichszahlungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne ergänzen oder verringern das Budget in Abhängigkeit vom Status als Nehmer- oder Geberland. Diese Komponente folgt ausschließlich dem Solidarprinzip.
5. Im letzten Schritt erhalten die meisten Länder schließlich ergänzende vertikale Zuweisungen durch den Bund (Bundesergänzungszuweisungen und Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen). Auch diese dienen dem Solidarprinzip, da sie letztlich zur finanziellen Verhandlungsmasse zwischen Bund und Ländern gehören.

Bis 2004 wurde die unterdurchschnittliche Finanzkraft der Länder im Laufe der einzelnen Ausgleichsschritte bis auf 99,5 der durchschnittlichen Finanzkraft angehoben. Durch die Neuformulierung des Finanzausgleichsgesetzes mit Gültigkeit ab 2005 wurde dieses absolute Ausgleichsniveau relativiert mit dem Effekt, dass die maximale Anhebung nun auch etwas geringer ausfallen kann. In 2012 erreichte Berlin das geringste Ausgleichsniveau aller Länder mit 97,5 Prozent des Durchschnitts. Die große Spannweite in der Finanzkraft der Länder ist noch ein Erbe der Wiedervereinigung. So konnte und kann Bayern rund 80 Prozent seiner Einnahmen aus eigenen Einnahmen generieren (Ländersteuern und Länderanteil an den Gemeinschaftssteuern ohne Umsatzsteuer), Sachsen hingegen finanzierte damit im Jahr 2000 nur 21 Prozent seiner Einnahmen und 2010 29 Prozent.

Im Zeitverlauf haben sich außerdem die Belastungen für Zahlungen im Länderfinanzausgleich (LFA) einseitig verschoben. Zwar ist die Gruppe der

5 Die Zerlegungsprinzipien bei der Lohn- und Einkommensteuer sowie bei der Körperschaftsteuer sind durchaus umstritten im Hinblick auf die Frage, wie gut sie Leistung oder Belastung eines Bundeslandes bei der Erwirtschaftung der Steuer abbilden.

drei bis fünf Geberländer (BW, HE, BY, HH und NW)⁶ vor der Wiedervereinigung und nach 1994 im Wesentlichen unverändert geblieben, allerdings hat sich die Gruppe der Nehmerländer von fünf auf elf mehr als verdoppelt. Somit ist der Anteil an den Ländereinnahmen, den die Geberländer in den horizontalen Finanzausgleich einzahlen, nach 1994 deutlich angestiegen. In den letzten Jahren haben sich die Belastungen immer stärker auf drei Bundesländer – BY, BW und HE – konzentriert. Vor diesem Hintergrund ist es nachvollziehbar, dass die heute stark belasteten Geberländer beginnen, die Solidaritätsbereitschaft zwischen den Ländern in Frage zu stellen. So begründeten die Ministerpräsidenten von Bayern und Hessen ihre Klage vom 25. März 2013 gegen das bestehende Finanzausgleichsgesetz als »Akt der politischen Notwehr«, da die Unausgewogenheit zwischen drei Geber- und 13 Nehmerländern nicht länger hinnehmbar sei. Unabhängig davon, wie man diese Klage juristisch oder politisch bewerten mag, so ist sie doch sichtbarer Ausdruck der schwindenden Solidaritätsbereitschaft zwischen den Ländern und damit ein Alarmsignal für grundlegende Funktionsprobleme des deutschen Finanzföderalismus.

Ein reformiertes Finanzausgleichssystem muss also – unter Beibehaltung der grundlegenden Prinzipien – einen neuen Weg finden, mit diesen deutlich vergrößerten Unterschieden in der finanziellen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Länder sowie in den Belastungen umzugehen, ohne dabei die Solidarbereitschaft zwischen den Ländern aufzuzehren.

Der Reformvorschlag

Nimmt man die Herausforderung ernst, in einer Finanzverfassung einen substanziellen Ausgleich zwischen dem Solidaritätsprinzip einerseits und dem Leistungsprinzip andererseits herzustellen, dann besteht konsequenterweise der *erste Teil des Reformvorschlags* in der Abschaffung des horizontalen Finanzausgleichs. Denn das Gefühl »wir zahlen für die anderen, die mit ihrem Geld nicht haushalten können« kann dann vermieden werden, wenn anstelle nachträglicher horizontaler Kompensationszahlungen bestimmte Bedarfskomponenten direkt bei der horizontalen Steuerverteilung berücksichtigt werden. Die solidarische Umverteilung zwischen den Ländern, die bislang über den horizontalen Ausgleich geleistet wird, wird direkt in die Umsatzsteuerverteilung mit integriert.

Der *zweite Teil* des Reformvorschlags zielt somit darauf, die notwendige Umverteilung nur noch in einem einzigen Schritt, nämlich durch die hori-

⁶ BW hat als einziges Bundesland seit 1950 jedes Jahr in den Länderfinanzausgleich eingezahlt, gefolgt von HE, das zwar zu Beginn der Bundesrepublik einige Jahre keine Zahlungen leistete, aber niemals Zahlungen erhalten hat. BY wurde 1989 zum Geberland und hat seitdem quasi kontinuierlich steigende Anteile an den Zahlungen übernommen, HH hat sich mit wenigen Ausnahmen fast durchgängig mit kleinen Anteilen beteiligt und NRW hat in einigen Jahren ebenfalls die Gruppe der Geberländer mit einem kleinen Beitrag unterstützt.

zontale Umsatzsteuer-Verteilung, zu leisten. Hierbei kommen erstmals Verteilungskriterien ins Spiel, die sich an erwartbaren Bedarfen auf der Basis soziostruktureller Indikatoren orientieren. In Orientierung an Art. 106, Abs. 3, Satz 1 muss auch bei der horizontalen Verteilung darauf geachtet werden, dass die Länder in der Lage sind, die *notwendigen Ausgaben* zu finanzieren, die sich einerseits aus einem *Grundbedarf* der Bereitstellung öffentlicher Güter und Leistungen pro Einwohner und andererseits aus *Sonderbedarfen* ergeben, da einige Einwohner für das Land höhere Kosten verursachen als andere. Diese Indikatoren sollen die Verteilung der Umsatzsteuer so steuern, dass die Finanzbedarfe näherungsweise gedeckt werden, ohne dass weitere horizontale Ausgleichszahlungen nötig werden.

Als *dritter Teil* des Reformvorschlags soll in gewissem Umfang ein den Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) vergleichbares Instrument auch ab 2020 wieder eingesetzt werden. Denn es ist zu erwarten, dass auch nach 2019 weiterhin große strukturelle Unterschiede der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bestehen werden, die durch eine indikatorgestützte Verteilung der Umsatzsteuer nicht hinreichend ausgeglichen werden können. Auch wird ein Wechsel des Verteilungssystems zwangsläufig für einige Bundesländer eine relative Verschlechterung in den Auszahlungen mit sich bringen. Diese Härten sollen durch vertikale Zahlungen des Bundes an betroffene Bundesländer abgefedert werden, die aber erstens zeitlich begrenzt und zweitens degressiv ausgestaltet werden. Eine solche degressive Ausgestaltung ist dann vernünftig, wenn einerseits der Systemübergang abgefedert werden soll und andererseits die Hoffnung besteht, dass durch den Systemwechsel mittelfristig eine Angleichung der Leistungsfähigkeit erreicht wird.

Insgesamt folgt der Reformvorschlag somit weiterhin der Logik des Baukastensystems für die Zusammensetzung der Ländereinnahmen, in dem sowohl leistungs- oder beitragsbezogene Komponenten als auch aufgaben- und bedarfsbezogene Komponenten enthalten sind. Gegenüber dem bestehenden System fokussiert mein Reformvorschlag aber wesentlich auf zwei Komponenten der Ländereinnahmen. Während die Zuteilung der »eigenen« Einnahmen (Bausteine 1 und 2) unverändert bleibt, stehen die Schritte drei und vier (USt-Verteilung und horizontaler Ausgleich) im Zentrum der Veränderung. Schritt fünf (vertikale Zahlungen) muss übergangsweise in angepasster Form fortgeführt werden, sollte aber langfristig überflüssig werden, denn durch den Systemwechsel sollen Effizienzgewinne freigesetzt und finanzielle Bedarfe zielgenauer gedeckt werden. In den folgenden Abschnitten werden die einzelnen Komponenten des Reformvorschlags detaillierter ausgearbeitet und begründet.

Abschaffung des horizontalen Finanzausgleichs

Es gibt eine Reihe von Gründen, die dafür sprechen, den horizontalen oder Länderfinanzausgleich (LFA) abzuschaffen. Der LFA ist aktuell im 2. Abschnitt des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) §§ 4-10 geregelt. Seine Berechnung ist kompliziert, die Grenzwerte für die Ausgleichsberechtigung oder Ausgleichspflichtigkeit sind willkürlich, und die Formeln zur Berechnung der Ausgleichsansprüche entbehren jeder Nachvollziehbarkeit. Reale Bedarfe und Belastungen einzelner Länder werden aufgrund der reinen Ausrichtung an der relativen Finanzkraft der Länder nicht abgebildet.

Unabhängig von der Berechnungsgrundlage ist der Vollzug des LFA administrativ ausgesprochen aufwändig. Die ständige Verrechnung laufender Einnahmen und Zahlungen macht es unmöglich, innerhalb eines laufenden Ausgleichsjahres präzise Schätzungen über die Höhe des Ausgleichsvolumens anzustellen. Die endgültigen Zahlungsströme können vom *BMF* erst mit bis zu zwei Jahren Verspätung berechnet werden. Dies bedeutet neben der Ineffizienz des Verfahrens auch eine hohe finanzielle Unsicherheit für die Länder.

Der LFA trägt dazu bei, genau das Fundament zu untergraben, auf dem er eigentlich begründet ist, nämlich die Solidarität der Länder untereinander. Soll dieses Fundament weiterhin geschützt werden, muss das Wirken des LFA mindestens eingeschränkt oder umgelenkt werden. Eine relativ einfach erscheinende Lösung ist daher seine Abschaffung.

In den letzten Jahren hat das gesamte Ausgleichsvolumen der horizontalen Zahlungen knapp 7 Milliarden Euro betragen und machte damit weniger als 10 Prozent des Volumens des zu verteilenden Länderanteils an der Umsatzsteuer aus, das bei knapp 80 Milliarden Euro liegt. Es ist nicht plausibel, warum für eine so relativ geringe Geldmenge so große administrative und soziale Kosten in Kauf genommen werden sollen, wenn die gleiche Menge Geldes direkt und mit geringerem Aufwand verteilt werden könnte.

Schließlich kann die Abschaffung der LFA zu einer Steigerung der fiskalischen Effizienz im gesamten Bundesgebiet beitragen, denn dann kommen Steuermehreinnahmen auf Länderebene dem Land, das sie erwirtschaftet hat (unabhängig davon, ob es sich um ein ehemaliges »Geber-« oder um ein »Nehmerland« handelt) unmittelbar zugute. Dadurch haben alle Länder wieder starke Anreize, ihre Steuereinnahmen zu steigern, was insgesamt die fiskalische Effizienz steigert.

Umsatzsteuerverteilung

Wird der LFA abgeschafft, dann muss die komplette zu erreichende Umverteilung im System durch die horizontale Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer (USt) geleistet werden. Bereits im geltenden System wir-

ken die Ergänzungsanteile, die nach Finanzkraft verteilt werden, sowie die USt-Verteilung nach Einwohnern im Vergleich zur aufkommensbezogenen Verteilung der anderen Steuern umverteilt. Wenn aber das Ausmaß an Umverteilung, das im bestehenden System mit Hilfe von zwei aufeinanderfolgenden Verteilungsschritten erreicht wird (USt-Verteilung und LFA), in einem Schritt vollzogen werden soll, so muss sich logischerweise die USt-Verteilung stärker als aktuell an Finanzbedarfen der Länder orientieren. Es wird davon ausgegangen, dass die Bedarfe an Finanzmitteln durch *drei Komponenten* bestimmt werden:

1. Die *erste* Komponente ist die *Einwohnerzahl*, da hierdurch eine Art »Grundpreis« ausgedrückt wird, also eine mehr oder weniger konstante finanzielle Leistung, die das Land für die Bereitstellung von Leistungen und öffentlichen Gütern pro Einwohner aufbringen muss. Diese Kosten entstehen also durch die Staatstätigkeit auf Länderebene generell, und *ceteris paribus* steigen sie mit der Einwohnerzahl an. Wenn ein Land nicht in der Lage ist, diese Leistung zu erbringen, ist seine Staatsqualität gefährdet.
2. Eine *zweite* wichtige Komponente ist die *Finanzkraft*, also die Fähigkeit, aus eigener wirtschaftlicher Tätigkeit Einnahmen zu erwirtschaften, um die anfallenden Ausgaben zu finanzieren. Ist diese Kraft in einem Land sehr schwach ausgeprägt, muss es nach dem Solidarprinzip durch Umverteilung in die Lage versetzt werden, seine Aufgaben angemessen zu erfüllen.
3. Die reine Orientierung an der Finanzkraft ignoriert aber, dass es systematische und strukturelle Unterschiede in der Belastung der Länder gibt, die nicht selbstverschuldet sind und sich in der Regel auch nicht durch politische Maßnahmen korrigieren lassen. Solche strukturellen Unterschiede werden beispielsweise dadurch hervorgerufen, dass manche Bürger den Staat systematisch mehr Geld kosten als andere, dass also der Preis, den das Land für diese Bürger aufbringen muss, höher ist und somit nicht über eine pauschale einwohnerbezogene Zuweisung aus der USt abgegolten werden kann. Die systematische Berücksichtigung solcher Belastungen in der Einnahmeverteilung bedeutet, dass ein rein einnahmebezogener Ausgleich durch eine ausgabenbezogene Komponente ergänzt wird. Die *dritte* Komponente besteht also aus *strukturellen Sonderbedarfen*, die den Grundpreis pro Einwohner für ein Land verteuern und die zwischen den Ländern variieren.

Diese drei Komponenten – Grundpreis ausgedrückt in der Einwohnerzahl, unterdurchschnittliche Leistungsfähigkeit ausgedrückt in der Finanzkraft und Sonderbedarfe, ausgedrückt durch noch zu definierende Bedarfsindikatoren – bilden gemeinsam die Grundlage für die Berechnung der finanziellen Bedarfe eines Landes. Hierbei ist die Orientierung der Verteilung an Finanzbedarfen als Konzept nicht unumstritten. In der Praxis finden sich

Varianten beider Systeme, sowohl des Finanzausgleichs als Bedarfsausgleich als auch als Finanzkraftausgleich. So stellte beispielsweise das schweizerische Finanzausgleichssystem vor seiner Reform in 2004 auf den Ausgleich von Bedarfen ab, wechselte dann jedoch in Grundzügen auf ein System des Finanzkraftausgleichs unter der Berücksichtigung von Sonderlasten. Auch in verschiedenen Regelungen zum kommunalen Finanzausgleich in Deutschland finden sich bedarfsorientierte Elemente. Der Vorteil eines Finanzkraftausgleichs gegenüber einem Bedarfsausgleich besteht darin, dass er eindeutig und objektiv messbar ist und somit wenig Angriffsfläche für Verhandlungen und strategische Manipulation bietet. Andererseits bietet ein Bedarfsausgleich den Vorteil, dass hierbei bestimmte vorhersehbare Finanzbelastungen der Länder berücksichtigt werden und somit einerseits regional unterschiedliche strukturelle Belastungen besser ausgeglichen werden können, andererseits eine realistische Einschätzung des Finanzbedarfs im Sinne einer Ausgabenplanung ermöglicht wird.

Eine Möglichkeit zur Abschätzung der Bedarfe wäre etwa ein »Warenkorb« an Länderaufgaben. Hierfür müssten Durchschnittswerte für Ausgaben pro Einwohner geschätzt werden, die durch konkrete Aufgaben wie Polizeischutz, Kindergartenplätze oder Ähnliches anfallen. Ähnliche Warenkörbe werden von den statistischen Ämtern auch zur Berechnung von Lebenshaltungskosten oder zur Abschätzung der Höhe von Sozialhilfeansprüchen zusammengestellt. Ein solches Vorgehen würde jedoch den Finanzausgleich voraussichtlich zu einem Schauplatz endloser Kämpfe um die Definition dieses Warenkorbs machen. In einem solchen Wettstreit um die finanzwirksame Definitionsmacht durchschnittlicher Kosten für bestimmte Ausgaben würden sich sämtliche typischen Konfliktlinien des deutschen Föderalismus – Bund-Länder, Regierung-Opposition und reiche Länder-arme Länder – unlösbar überlagern. Daher ist von einer Warenkorblösung für die Definition von Finanzbedarfen eindringlich abzuraten.

Eine zweite Möglichkeit zur Schätzung der Finanzbedarfe ist die Verwendung von Indikatoren. Dies ist der Weg, den der hier präsentierte Reformvorschlag verfolgt. Bei der Verwendung von Indikatoren ist es besonders wichtig, dass diese in ihrer Relevanz breit zustimmungsfähig und objektiv messbar sind, um die Manipulationsanfälligkeit so gering wie möglich zu halten. Hierfür müssen sie hinreichend *einfach* und *allgemein* sein und auf *objektiven* Messgrößen basieren. Andererseits kann man gegen einfache und allgemeine Indikatoren einwenden, dass diese wohl kaum in der Lage sein können, relevante Unterschiede in den Finanzbedarfen der einzelnen Länder adäquat abzubilden. Natürlich können solche Indikatoren wiederum nur Näherungen für die Bedarfe bieten, und letztlich wird es eine Frage des politischen Fingerspitzengefühls sein, einen Ausgleich zwischen Präzision und Einfachheit der Ausgleichsformel herzustellen.

Hier wird vorgeschlagen, die beiden Kriterien Einwohnerzahl und Finanzkraft um drei Indikatoren zu ergänzen, die solche Sonderbedarfe besonders gut abbilden. Diese Bedarfsindikatoren im engeren Sinne (*Arbeitslosigkeit*, *Bevölkerungsdichte* und *demografische Entwicklung*) verbinden die Eigenschaften, dass sie einerseits relativ einfach zu erheben⁷ und daher objektiv nachvollziehbar sind, andererseits relevante Unterschiede entweder in der Leistungskraft oder in der Belastung der einzelnen Länder abbilden und zugleich im Sinne des Nachhaltigkeitspostulats auf langfristige Veränderungen innerhalb eines Landes oder im Verhältnis zwischen den Ländern reagieren. Alle fünf Indikatoren werden mit festzulegenden Gewichten in eine lineare Verteilungsformel integriert, auf deren Basis der Anteil jedes Landes an der Umsatzsteuer berechnet werden kann.

Die allgemeine Formel zur Berechnung des USt-Anteils für jedes Bundesland lässt sich somit wie folgt darstellen:

$$\text{USt}(X) = a \cdot \text{EZ} + b \cdot \text{FK} + c \cdot \text{AL} + d \cdot \text{BD} + e \cdot \text{DE},$$

wobei (X) die Modellspezifikation darstellt,

a, b, c, d und e die Gewichtungskoeffizienten sind und

EZ, FK, AL, BD und DE jeweils die normierten Werte für den Indikator im Bundesland wiedergeben. Hierbei steht

EZ für Einwohnerzahl,

FK für Finanzkraft,

AL für Arbeitslosigkeit,

BD für Bevölkerungsdichte und

DE für demografische Entwicklung.

Eine wichtige Frage ist demzufolge, wie die fünf Gewichtungskoeffizienten a bis e für die einzelnen Indikatoren zu wählen sind. Richtlinie für die Wahl der Gewichtungskoeffizienten ist es, die USt-Zuweisungen an die einzelnen Länder möglichst weit an die Verteilung im Status quo anzunähern. Dies kann in Simulationen angenähert werden. Die Orientierung am Status quo ist nicht deshalb erstrebenswert, weil etwa angenommen würde, dass der bestehenden Verteilung eine herausgehobene normative Qualität zukommt, dass sie also nach objektiven Maßstäben besonders gerecht oder wünschenswert sei; vielmehr wird angenommen, dass die Konflikte in der Diskussion über ein Reformmodell desto intensiver werden, je größer die Abweichung vom Status quo ist und insbesondere je mehr Länder große Verluste hinnehmen müssen.

Da die Auswahl der einzelnen Indikatoren besonders folgenreich für die Finanzverteilung ist, wird im Folgenden noch ausführlicher erläutert, warum die hier vorgeschlagenen Indikatoren als ausreichend und besonders geeignet eingeschätzt werden.

⁷ Die Indikatoren beruhen alle auf Daten des *Statistischen Bundesamtes*.

Arbeitslosigkeit Der vermutlich gewichtigste Indikator für erhöhte finanzielle Belastungen eines Landes ist die Arbeitslosigkeit. Sie beeinflusst die finanzielle Situation eines Landes in doppelter Hinsicht: Eine hohe Arbeitslosigkeit sorgt einerseits für geringere Steuereinnahmen, andererseits für höhere Sozialausgaben. Die Kosten für die Leistungen nach dem SGB II, die nicht der Bund übernimmt, müssen von den Kommunen getragen werden und belasten somit indirekt auch das Land. Hierzu gehören die sogenannten Kosten der Unterkunft (KdU), also Miet- und Heizzuschüsse. Dazu kommen erhöhte Zuschüsse zu Sozialeinrichtungen, Betreuungskosten in Kindergärten und Schulen, Essensgeld und vieles mehr.

Ein Hauptargument gegen die Berücksichtigung der Arbeitslosigkeit in der horizontalen USt-Verteilung besteht darin, dass dann, wenn eine hohe Arbeitslosigkeit sich »auszahlt«, die Regierungen keinen Anreiz mehr haben, eigene Anstrengungen zu ihrer Reduzierung zu unternehmen. Andererseits muss man bedenken, dass die politischen Möglichkeiten der Einflussnahme auf die Wirtschaft begrenzt sind, und dass sehr hohe Arbeitslosenzahlen typischerweise auf strukturelle Erblasten zurückzuführen sind, die nur in Ausnahmefällen kurzfristig politisch beseitigt werden können. Unmittelbar wirken sich die erhöhten Soziallasten budgetär jedenfalls deutlich aus und sollten insofern Berücksichtigung finden.⁸

Bevölkerungsdichte Dieser Indikator begründet sich durch das sogenannte Brecht'sche Gesetz: Während Brecht davon ausging, dass die Staatsausgaben mit zunehmender Bevölkerungsdichte steigen, geht man heute in einer revidierten Version des Gesetzes von einem U-förmigen Zusammenhang zwischen Bevölkerungsdichte und Staatsausgaben aus.

Dieser Zusammenhang erklärt sich daraus, dass bestimmte Arten von Aufgaben mit zunehmender Bevölkerungsdichte günstiger werden, weil sich Skalenerträge realisieren lassen. Umgekehrt sind diese Aufgaben überdurchschnittlich teuer, wenn sie in Gegenden mit geringer Bevölkerungsdichte angeboten werden müssen. Darunter fallen etwa alle Arten von Band-Infrastruktur (Straßen, Eisenbahn, ÖPNV, Telefon, Internet, Fernsehen, gegebenenfalls auch Krankenhäuser, Ärzte, Schulen u. Ä.), die zur Grundversorgung der Bevölkerung gehören. Andere Aufgaben werden mit zunehmender Bevölkerungsdichte teurer, weil hier Überlastungseffekte eintreten, etwa alle Arten von Entsorgung (Müll, Abwasser, Abgase), Kriminalitätsbekämpfung oder Verkehr. Wenn sich diese beiden Kostenkurven – für Güter

⁸ Letztlich kann tatsächlich eine »Hängemattenmentalität« nicht ganz ausgeschlossen werden, wenn eine hohe Arbeitslosigkeit bei der Finanzverteilung quasi eine Prämie begründet. Allerdings dürfte es schwierig sein, diesen Effekt systemimmanent innerhalb der Logik des Finanzausgleichs zu korrigieren. Sinnvoller wäre es, flankierende wirtschaftspolitische Maßnahmen einzuführen, die beispielsweise einen Rückgang der Arbeitslosigkeit oder auch eine Verbesserung der demografischen Struktur (Wiederansiedlung jüngerer Menschen) belohnen. Ein solches Anreizsystem könnte bspw. in regionalen Wettbewerben umgesetzt werden.

mit abnehmenden Grenzkosten bei wachsender Bevölkerungsdichte einerseits und solche mit zunehmenden Grenzkosten andererseits – überlagern, erhält man einen U-förmigen Zusammenhang.

Aus dieser Überlegung folgt, dass Bundesländer, in denen viele Regionen unter- oder überdurchschnittlich dicht besiedelt sind, mit höheren Kosten belastet sind als Regionen, in denen die Bevölkerung über die Fläche gleichmäßiger verteilt sind. Ein guter Indikator, der diese Problematik abbildet, wäre die durchschnittliche Abweichung der Bevölkerungsdichte einzelner Regionen eines Landes, etwa auf der Ebene von Wahlkreisen, von der durchschnittlichen Bevölkerungsdichte in Deutschland. Denkbar wäre auch die getrennte Berechnung zweier Indikatoren, die einerseits die überdurchschnittliche Bevölkerungsdichte, also die Belastung durch Ballungszentren, andererseits die unterdurchschnittliche, also die Belastung durch Dünnbesiedelung, ausdrücken.

Demografische Entwicklung Die demografische Zusammensetzung der Bevölkerung eines Landes beeinflusst in hohem Maße das Verhältnis von Einnahmen und Ausgaben in diesem Land, entzieht sich aber zugleich weitgehend dem politischen Einfluss. Das Verhältnis von Geburten- und Sterberate einerseits, von Zuzug und Wegzug andererseits verändert sowohl die Dichte der Bevölkerung eines Landes als auch deren Altersstruktur. Eine negative demografische Entwicklung, also weniger Geburten als Sterbefälle und mehr Wegzug als Zuzug, ist ein Hinweis auf eine schlechte wirtschaftliche Situation. In der Konsequenz führt sie einerseits zu einem Rückgang der Bevölkerung, andererseits zu einer verstärkten Überalterung, da erstens weniger Kinder geboren werden und zweitens in der Regel mobile Erwerbstätige wegziehen, wohingegen Rentner tendenziell vor Ort verbleiben. Beide Effekte sind für ein Land problematisch. Der Bevölkerungsrückgang führt dazu, dass notwendigerweise bereitzustellende Kollektivgüter pro Einwohner teurer werden (bspw. Bandinfrastruktur), dass nicht beliebig teilbare Güter und Dienstleistungen aufrecht erhalten werden müssen, obwohl sie nicht voll ausgelastet sind (beispielsweise Schulen, Freizeitangebote) und dass eventuell Kosten für den Rückbau oder die Funktionsumwidmung von Gebäuden, Dienstleistungen oder regionalen Einheiten (bspw. Industriegebiete, entvölkerte Stadtviertel) anfallen. Die Überalterung der Gesellschaft führt dazu, dass die Steuereinnahmen pro Kopf sinken, wohingegen andere Kosten (etwa Pflege, Gesundheitswesen) verstärkt anfallen. Da sich die demografische Mischung bereits heute zwischen einzelnen Bundesländern deutlich unterscheidet und die Prognose für die zukünftige Entwicklung lautet, dass sich diese Unterschiede (bei einem allgemeinen Trend einer zunehmenden Überalterung der Gesellschaft) weiter verschärfen werden, berücksichtigt dieser Indikator zum einen ausgabenrelevante Unterschiede zwischen den Ländern (im Querschnitt) und ist zum anderen für Entwicklungen über die Zeit (im Längsschnitt) sensibel.

Vertikale Ergänzungszahlungen

Wie eingangs dargestellt wurde, dient der Solidarpakt II in erster Linie dazu, die nach wie vor gravierenden Unterschiede in der Finanzkraft der Länder durch massive Umverteilung anzugleichen. Sachsen etwa erhielt 2008 rund 50 Prozent seiner Einnahmen durch Zuweisungen und Zuschüsse, in Bremen sind es immerhin knapp 25 Prozent. Es ist kaum zu erwarten, auch bei günstiger wirtschaftlicher Entwicklung, dass sich bis in zehn Jahren diese Unterschiede soweit angeglichen haben werden, dass eine Aufgaben angemessene Finanzausstattung aller Länder allein durch eine indikatorgestützte horizontale Umsatzsteuerverteilung erreicht werden kann.

Um die Umstellung auf ein neues Finanzausgleichssystem abzufedern, wird daher vorgeschlagen, als ergänzende Säule für die finanzielle Ausstattung dieser Länder vom Bund vertikale Zahlungen zu leisten. Diese Zahlungen sollten nicht zweckgebunden sein, jährlich degressiv gestaltet werden und zunächst auf einen gewissen Zeitraum (beispielsweise bis 2030) begrenzt werden. Nach Ablauf dieser Frist verfügt man über zehn Jahre Erfahrung mit der Wirkungsweise des neuen Systems, und die Anreize zur Vermehrung der Steuereinnahmen müssten bis dato ihre Wirkung entfaltet haben. Dann kann in neuen Verhandlungen festgestellt werden, ob es nötig ist, weiterhin vertikale Ergänzungszahlungen an besonders finanzschwache Länder zu leisten, oder ob sich das Niveau der finanziellen Leistungsfähigkeit soweit angeglichen hat, dass das vorgeschlagene Modell der USt-Verteilung hinreichend für Umverteilung sorgt.

Dieser Vorschlag knüpft konzeptionell an das bestehende Instrument der Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) an. Die BEZ sind nicht zweckgebundene Schlüsselzuweisungen zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs mit dem Ziel, die durchschnittliche Finanzkraft pro Einwohner bis auf ein Niveau von maximal 99,5 Prozent anzuheben (§ 11, Abs. 2 FAG). Die Sonderbundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) hingegen bestehen in verhandelten Fixzahlungen zum Ausgleich bestimmter Sonderlasten einzelner Länder und sind systematisch kaum zu rechtfertigen. So dürfte es dreißig Jahre nach der Wiedervereinigung nicht mehr angemessen sein, teilungsbedingte Sonderlasten zu definieren, da sich die Niveaus der Finanzkraft zwischen ost- und westdeutschen Ländern im Einzelfall durchaus angeglichen oder ausgetauscht haben können. Die erhöhten Kosten der Arbeitslosigkeit werden im neuen System bereits durch den Bedarfsindikator im Rahmen der horizontalen USt-Verteilung berücksichtigt. Die Kosten der politischen Führung schließlich sind am wenigsten zu rechtfertigen, insbesondere, da 10 von 16 Ländern auf dieser Basis regelmäßig SoBEZ erhalten. Die zwangsläufige Folgerung aus dieser Beobachtung müsste lauten, dass 10 unserer 16 Bundesländer so klein sind, dass es für sie eigentlich ineffizient ist, eine eigene politische Führung aufrechtzuerhalten.

Diejenigen Zahlungen des Bundes, die am Ende von 2019 noch für vertikale Zahlungen geleistet wurden, sollen vielmehr verwendet werden, um für diejenigen Länder, die sich durch die Systemumstellung in 2020 in den Auszahlungen verschlechtern, eine »sanfte Landung« zu ermöglichen. Diese Zahlungen können bis 2030 mit jährlichen prozentualen Kürzungsbeträgen fortgeführt werden und müssen dann neu verhandelt werden. Auf diese Weise kann der Übergang ins neue System finanziell abgedeckt werden, ohne die Ungereimtheiten, die der alten Verteilungslogik zugrunde liegen, zu perpetuieren.

Schlussbemerkungen

Dieser Reformvorschlag hat – obwohl er konzeptionell noch nahe am Status quo liegt – vermutlich kaum Chancen, in der politischen Realität auch so umgesetzt zu werden. Insbesondere die Wahl, Operationalisierung und Gewichtung der einzelnen Bedarfsindikatoren bieten viel Anlass zu politischer Auseinandersetzung. Nichtsdestotrotz sollten Reformvorschläge formuliert werden, die tatsächlich konzeptionell neue Alternativen bieten und nicht nur an einzelnen Krisensymptomen des bestehenden Systems herumdoktern.

Wenn man grundsätzlich der Annahme zustimmt, dass eine Bedarfsorientierung in einem Finanzausgleichssystem Sinn macht, müsste man eigentlich sogar über einen wesentlich weiter gehenden Vorschlag nachdenken, den ich als »bedingungsloses Grundeinkommen für Länder« bezeichnen würde: Angesichts des ungeheuren rechnerischen Aufwandes, der betrieben wird, um festzustellen, wie hoch die »eigenen« Einnahmen eines Landes sind, nur um diese nachträglich anzugleichen, wäre es wesentlich effizienter, solidaritätsschonender und letztlich auch ehrlicher, wenn man die Verteilungslogik umkehren würde: aus einem großen Topf gemeinsamer Steuern erhielten dann die Länder im ersten Schritt finanzielle Zuweisungen gemäß ihren strukturellen Bedarfen, die sie im zweiten Schritt um eigene Steuereinnahmen ergänzen könnten, die dann nicht mehr Gegenstand eines weiteren Ausgleichsschrittes wären, sondern zu einer effektiven Differenzierung im Niveau der Ländereinnahmen führen würden. Zu klären wären dann die Fragen, welche Steuern als Gemeinschaftssteuern und welche als eigene Steuern zu definieren wären, und welche Indikatoren für die Verteilung des bedingungslosen Grundeinkommens herangezogen werden müssten. Auch wenn dieser Vorschlag – gemessen am Status quo – sehr radikal erscheinen mag, ist es bislang die interessanteste und viel versprechendste Lösung, die mir in der vielstimmigen Debatte untergekommen ist.

Eine reformierte föderale Finanzverfassung in Deutschland ab 2020 Hintergründe und Machbarkeit

Die vor vier Jahren im Jahr 2009 abgeschlossene Föderalismusreform II hat mit der sogenannten¹ »Schuldenbremse« (Art. 109 Abs. 3 GG) insbesondere die Länder in eine schwierige fiskalische Situation gebracht. Durch die massive Änderung der föderalen Kompetenzverteilung im Bereich der staatlichen Einnahmen werden die Länder Konsolidierungsanforderungen zu erfüllen haben, die sich aus dem Wegfall des Finanzierungsinstrumentes »öffentliche Kreditaufnahme«, das bis 2010 noch dezentral und umfangreich zur Finanzierung der Landeshaushalte eingesetzt werden konnte, ergeben.² Entsprechend der grundgesetzlich verankerten sogenannten Schuldenbremse darf der Bund ab dem Haushaltsjahr 2016 nur noch bis maximal 0,35 Prozent des BIP jährlich neue Kredite vereinnahmen, was ohnehin schon bedeutet, dass eine makroökonomisch ausgerichtete Politik erschwert wird und somit sich realwirtschaftliche Konsequenzen für die Länder ergeben werden. Die Länder dürfen mit Beginn des Haushaltsjahres 2020 überhaupt keine neuen Kredite in ihren Landeshaushalten zur Finanzierung struktureller Defizite vereinnahmen. Allerdings verfügen die Länder bis auf die Steuersatzkompetenz bei der Grunderwerbsteuer seit der vorletzten Föderalismusreform im Jahr 2006 (Föderalismusreform I) über keine weiteren dezentralen Steuerkompetenzen aufgrund der gegebenen finanzverfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung (Art. 105 GG), weshalb die deutschen Länder durch die beiden Föderalismusreformen I und II in der Summe fiskalisch gesehen in eine noch größere Abhängigkeit von bundespolitischen Entscheidungen geraten sind. Zwar sind entsprechend Art. 109 Abs. 1 GG Bund und Länder weiterhin in ihrer Haushaltswirtschaft selbstständig und von-

1 Der Autor möchte an dieser Stelle nur darauf hinweisen, dass es auch bis 2010 eine verfassungsrechtliche Begrenzung der öffentlichen Kreditaufnahme (Art. 115 GG alt) gab, welche von den Ländern überwiegend gleichlautend in den jeweiligen Landesverfassungen übernommen worden war. Dies hat einige Länder jedoch nicht davon abgehalten, die landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen auch in »Normalzeiten« von Zeit zu Zeit zu überschreiten. Die Wirkungen des formal durchaus strengen europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP) mit relativ klar definierten Kredit- und Schuldenstandobergrenzen sind hinlänglich bekannt.

2 Seit Beginn des Haushaltsjahres 2011 müssen letztlich alle Landeshaushaltsgesetzgeber (nicht nur in den Konsolidierungsländern) die neue sogenannte Schuldenbremse in gewisser Weise berücksichtigen, da die Haushalte nun bis 2019 so aufgestellt werden sollen, dass das Ziel des strukturell ausgeglichenen Haushaltes im Haushaltsjahr 2020 erreicht werden kann (Art. 143d Abs. 1 Sätze 3 und 4 GG).

einander unabhängig. Gleichwohl muss nach der letzten Föderalismusreform II konstatiert werden, dass die deutschen Länder als teilsoveräne Gebilde und Glieder des Bundes gegenwärtig in einem Maße in ihren Haushaltsentscheidungen allein schon durch die fehlende Flexibilität und Anpassungsmöglichkeiten auf der Einnahmeseite der Landeshaushalte eingeschränkt sind, welches kaum noch mit dem Grundkonzept eines kooperativ-föderalen Systems, das auf Einheitlichkeit und Solidarität und der dazu notwendigen Koordination und Kooperation einerseits und der Vielfalt, Eigenverantwortlichkeit sowie der Möglichkeit zum Entfalten eines föderalen Wettbewerbs andererseits basiert, in Verbindung zu bringen ist. Die Einnahmen der Länder resultieren überwiegend aus bundesstaatlich abgestimmten Steuerzuflüssen, insbesondere über das System der Gemeinschaftssteuern und den Regeln der vertikalen und horizontalen Steuerverteilung und Steuerumverteilung, wobei jedes einzelne Land für sich genommen von den Mehrheitsentscheidungen im Bundesrat und im Deutschen Bundestag abhängig ist, was wiederum in den Ländern von den verantwortlichen politisch-administrativen Akteuren bisweilen auch selbst beklagt wird.³ Die Abhängigkeiten der Länderhaushalte sind bekannt, eine umfassende Lösung ist derzeit nicht erkennbar.

Dezentrale Spielräume der Länder sind kaum vorhanden. Die Ausgaben der Länder (und Gemeinden) sind ebenfalls durch entweder bundesstaatliche Vereinbarungen oder aber durch kurz- bis mittelfristig kaum gestaltbare Etatposten in ihrem Umfang vorgegeben. Die Situation wird noch verschärft durch wirtschafts- und sozio-strukturelle Unterschiede zwischen den Regionen, in Art und Umfang unterschiedliche vergangenheitsbezogene Vorbelastungen der öffentlichen Haushalte der Länder sowie ein reformbedürftiges Finanzausgleichssystem. Wenngleich dies zunächst nur eine grobe Beschreibung der gegenwärtigen Problematiken innerhalb der bundesdeutschen Finanzordnung darstellt, sind dennoch schon die vordringlich zu lösenden Probleme innerhalb der föderalen Finanzverfassung angesprochen, für die es bis spätestens 2019/2020 Lösungskonzepte zu entwerfen, in die politische Debatte einzubringen, zu diskutieren und abzustimmen gilt.

3 So heißt es in einer Kleinen Anfrage der Fraktion der *Grünen* in der Bremischen Bürgerschaft: »Das Land Bremen und seine beiden Kommunen Bremen und Bremerhaven befinden sich auf einem fiskalischen Konsolidierungsweg, um die Haushalte nachhaltig strukturell zu sanieren und perspektivisch ab 2020 die Schuldenbremse einhalten zu können. Die Auswirkungen der bundespolitischen Steuergesetzgebungen, wie z. B. der Unternehmensteuerreform 2008, des Bürgerentlastungsgesetzes, der steuerrechtlichen Bestandteile der Konjunkturpakete I und II, des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes sowie des Steuervereinfachungsgesetzes, führten und führen jedoch zu massiven Einnahmeverlusten auch in unserem Bundesland. Das geplante Gesetz zum Abbau der kalten Progression, das gerade in der Beratung zwischen Bundestag und Bundesrat ist, würde weitere Mindereinnahmen für das Land Bremen nach sich ziehen.« (Bremische Bürgerschaft 2012, Drs. 18/363).

Das Leitbild der »Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse« und die Bedeutung von Finanzströmen

Der Begriff der »gleichwertigen Lebensverhältnisse« wird in Art. 72 Abs. 2 GG verwendet und hat dort seit 1994 den bis dahin verwendeten Begriff der »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse« ersetzt. Was »gleichwertige Lebensverhältnisse« konkret sein könnten, darüber gibt das Grundgesetz letztlich keine weiteren Auskünfte, es bleibt bei einem unbestimmten Rechtsbegriff. »Er zielt wohl auf Vereinheitlichung, betont – wie bereits festgestellt – aber im Gegensatz zu ihr gerade auch die *Unterschiedlichkeit* der Lebensverhältnisse und bezweckt naturgegebene Ungleichheiten zwischen den Regionen hinzunehmen und zu verstärken. Dies war auch der Grund, in Art. 72 Abs. 2 GG den Begriff ›*Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse*« durch den schwächeren Begriff ›*Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse*« zu ersetzen.« (Wierer und Tauske 2005: 15)

»Gleichwertig« kann also dementsprechend nicht mit »gleich« gleichgesetzt werden. Dies ist insofern von Bedeutung, wenn Finanzströme im Bundesstaat wie etwa im System des Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne (LFA i. e. S.) darauf ausgerichtet werden, eine bundesstaatliche Umverteilung zwischen den öffentlichen Landeshaushalten mit dem Ziel zu verbinden, aufbauend auf einem politisch umfänglich postulierten normierten Bedarf eine annähernd gleich hohe Pro-Kopf-Finanzausstattung in allen Ländern zu erreichen. Dabei muss es nicht überraschen, dass aufgrund der Unbestimmtheit des Begriffs »Gleichwertigkeit« der dadurch entstehende Interpretationsspielraum politisch genutzt wird, um eine gleiche Pro-Kopf-Finanzausstattung an öffentlichen Finanzmitteln in den Landeshaushalten abzuleiten. Was dabei jedoch zu gern übersehen wird, ist die Tatsache, dass aus den Landeshaushalten zuvorderst Landesleistungen für die jeweiligen Landesbürger bereitgestellt werden sollen. Landesleistungen, sofern sie nicht bundesstaatlichen Einflüssen unterliegen,⁴ sollten in einem föderalen Bundesstaat in Art, Umfang und Qualität differieren können, da ansonsten der Unterschied zwischen einem föderalen Bundesstaat und einem dezentralisierten Einheitsstaat mit dezentralen Verwaltungseinheiten verschwindet.

Administrative Dezentralisierung und exekutive Dezentralisierung werden in Einheitsstaaten beobachtet, wo Verwaltungseinheiten entweder ausschließlich im Auftrag der übergeordneten Ebene ohne Handlungsspiel-

4 Wozu es mit Blick auf die Vorzüge des »administrativen Föderalismus« durchaus Argumente für eine durch die bundesstaatliche Ebene »vorstrukturierte« Aufgabenerfüllung der Länder gibt, wenn durch die Dezentralisierung der bundesstaatlich geregelten Aufgabenwahrnehmung eine kosteneffiziente Leistungserbringung durch ein wettbewerbliches Umfeld, in denen die aufgabendurchführenden Einheiten eingebettet werden, ermöglicht wird.

raum die zugeordneten Aufgaben gleichmäßig ausführen oder aber über einen gewissen Spielraum für minimale Abweichungen von der zentral vorgegebenen Norm verfügen. Eine im Ergebnis ähnliche Situation kann jedoch auch in einem föderalen Bundesstaat entstehen, wenn die Gliedstaaten übereinkommen, originäre Aufgaben der untergeordneten Ebene (also Länderaufgaben) mit bundesstaatlich vereinbarten Standards zu versehen und darüber hinaus kaum bis keine Handlungsoptionen zum Abweichen von den bundesstaatlich vorgegebenen Standards zu ermöglichen. Der Unterschied zwischen einer administrativen oder exekutiven Dezentralisierung und einem unitarisch-föderalen Bundesstaat besteht dann nur in dem Verfahren, wie die gleichmäßige Aufgabenerfüllung auf der Ebene der untergeordneten Einheiten zustande kommt. Während im Einheitsstaat die oberste Ebene aufgrund ihrer ausschließlichen Souveränität und der daraus abgeleiteten Legitimation zur Kompetenzorganisation unilateral von oben nach unten die Kompetenzen zuordnen kann, erfolgt die Kompetenzzuordnung im föderalen Bundesstaat auf dem Wege der bilateralen Kompetenzzuordnung (vgl. Breton 1987: 209; 1987 a: 272).

Welche Schlussfolgerungen können aus diesen vorangegangenen Überlegungen gezogen werden? Wird zusätzlich in die Überlegungen die Tatsache aufgenommen, dass die »Lebensverhältnisse« der BürgerInnen nicht nur von der Befähigung des jeweils relevanten Landes- und Kommunalhaushaltes zur öffentlichen Bereitstellung von Leistungen determiniert werden, so ergibt sich die Notwendigkeit, auch diejenigen Faktoren zu berücksichtigen, welche ebenfalls die Lebensverhältnisse der BürgerInnen beeinflussen (können). Ergänzend muss sodann in Rechnung gestellt werden, dass in einem Bundesstaat die Lebensverhältnisse der Bürger auch durch die Bundesebene in allen Regionen mitbestimmt werden, was zunächst trivial zu sein scheint. Wird jedoch auch berücksichtigt, dass zuletzt die Lebensverhältnisse der Bürger eine zwangsläufige Verbindung zur Bedürfnisbefriedigung der Bürger aufweist, wobei Bedürfnisbefriedigung wiederum schließlich von der Befähigung jedes einzelnen Bürgers, Güter nachfragen zu können, abhängt, läuft zumindest die ökonomische Diskussion unweigerlich auf die Frage nach der Güterversorgung einer Bevölkerung hinaus.⁵

Wobei mit Güterversorgung hier das Bündel aus öffentlich bereitgestellten Leistungen auf der Grundlage kollektiver Entscheidungen sowie aus Leistungen, die aus privat-individuellen Entscheidungen hervorgehen, gemeint

5 Dies ergibt sich auch aus dem Umstand, dass »Lebensverhältnisse« letztlich schlicht aufgrund ihrer Komplexität durch staatliche Instanzen nicht beobachtbar und nur schwer beeinflussbar sind (vgl. Kluge 2012: 5). Es ist daher nachvollziehbar, dass auch die Politik u. a. auch aus Gründen der Praktikabilität auf die Wirtschaftskraft und damit das Potenzial der Güterversorgung als Indikator für Lebensverhältnisse bzw. Lebensbedingungen abstellt. Interessanterweise kann Kluge (2012) einen robusten Zusammenhang zwischen Pro-Kopf-Wirtschaftskraft und Lebensbedingungen aufzeigen.

ist.⁶ Die Möglichkeit zur Güterversorgung der Bürger ergibt sich schlussendlich aus der regionalen Produktion von Waren und Dienstleistungen. Da der Begriff »Wohlstand« weiterhin zunächst materialistisch geprägt ist, ist es nachvollziehbar, dass auch weiterhin das, wenngleich nicht unumstrittene, Messkonzept »Bruttoinlandsprodukt« (BIP) zur Messung des Wohlstandes und damit auch der Fähigkeit einer Region zur Gestaltung der Lebensverhältnisse der in dieser Region wohnenden Bürgerinnen und Bürger herangezogen wird. Gleichwertige Lebensverhältnisse können demzufolge vorliegen, wenn die Möglichkeit einer gleichwertigen Versorgung der Bürger mit Gütern über das gesamte Bundesstaatsgebiet hinweg gegeben ist. Dies war auch der bisherige Ansatz zur Angleichung der Lebensverhältnisse zwischen Ost- und Westdeutschland nach der deutschen Wiedervereinigung (siehe auch Lehmann und Ragnitz 2012: 3). Indem versucht wurde, die regionale Wirtschaftskraft, ausgedrückt im regionalen BIP, insbesondere in den ostdeutschen Ländern anzuheben, zielte diese Politik auf eine Angleichung der Lebensverhältnisse mit dem Grundgedanken, dass über alles gesehen das BIP die Grundlage zur Gestaltung der Lebensverhältnisse vor Ort ist. Das regionale BIP wird dabei auch von Transferströmen determiniert. So war in den ersten 10 bis 15 Jahren durch die hohen Transferleistungen das in den ostdeutschen Regionen gemessene BIP deutlich überzeichnet, da es zu einem erheblichen Anteil nicht aus eigener Wirtschaftskraft resultierte (Lehmann, Ludwig und Ragnitz 2005). »Insoweit tragen die Transferleistungen dazu bei, dem regionalökonomischen Ziel »gleichwertiger Lebensverhältnisse« näher zu kommen.« (Lehmann, Ludwig und Ragnitz 2005: 21)

Damit wird deutlich, dass letztlich in umfassender Weise sämtliche bundesstaatlichen Finanzströme bei der Analyse der Wirkungen innerhalb des bundesdeutschen Finanzverteilungssystems sowie bei der Ableitung von Reformoptionen berücksichtigt werden sollten. Bundesstaatliche Finanzströme determinieren die Möglichkeiten vor Ort, Lebensbedingungen der Bürger zu beeinflussen. Da es eine ganze Reihe an offenkundigen und sonstigen Finanzströmen innerhalb des Mehrebenensystems der Bundesrepublik Deutschland gibt, sind sie spätestens dann zu erfassen, wenn wiederum auf den Begriff der »Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse« abgestellt wird. Nicht ein oder zwei Ausgleichssysteme sind dann letztlich verantwortlich für die Verteilung der öffentlichen Finanzmittel im Raum zur Angleichung der Lebensbedingungen, sondern ein ganzes bundesstaatliches Arrangement an Finanzstromsystemen, welche selbstverständlich im Idealfall jedes für sich genommen mit einer ökonomisch überzeugenden Rechtfertigung einhergeht.

6 Hier wird bewusst auf die Unterscheidung zwischen »privaten« und »öffentlichen« Gütern im ökonomischen Sinne verzichtet, da die öffentliche Hand nicht selten auch private Güter öffentlich bereitstellt, weshalb anhand des Kriteriums »Bereitstellung von öffentlichen oder privaten Gütern« die privat-individuelle Sphäre nicht klar von der öffentlich-kollektiven Sphäre abgegrenzt werden kann.

Gleichwohl sind im Bundesstaat die einzelnen Teilsysteme nicht nur isoliert zu betrachten. Jeder einzelne Finanzstrom ist eingebettet in ein umfassendes Gesamtsystem, wobei vertikale und horizontale Finanzströme ineinandergreifen können, sich in ihrer Wirkung verstärken oder aufheben können. Ein föderales System wird stets mit einer gewissen Grundkomplexität einhergehen. Viel tiefgreifender mag jedoch die Erkenntnis sein, dass es zur Herausbildung notwendiger Zustimmungen zur Schaffung eines Konsenses innerhalb des kooperativ-föderalen Systems der Bundesrepublik Deutschland oftmals notwendig ist, das Gesamtsystem in seiner Gesamtwirkung zu betrachten. Obgleich sicherlich ein einfaches, transparentes und nur wenige Verbindungen zwischen den einzelnen Jurisdiktionen und zwischen den jurisdiktionellen Ebenen aufweisendes System erstrebenswert wäre, muss in der realen Welt des fragmentierten öffentlichen Sektors innerhalb des Mehrebenensystems ebenfalls berücksichtigt werden, dass zwar die Aktivitäten der einzelnen politisch-administrativen Akteure voneinander abgrenzbar sind, deren Wirkungen im Mehrebenensystem jedoch ungleich schwieriger auseinander zu halten sind (vgl. Pohl 2005: 92). Dies führt schlussendlich insbesondere im kooperativen Föderalismus zu hochgradig komplexen, aber wohl ausbalancierten Finanzstromsystemen im Bundesstaat, da jedes Ergebnis als Konsens bezeichnet werden kann.

Bürgergerechte Kompetenzverteilung im Bundesstaat

Aktivitäten der öffentlichen Hand schlagen sich überwiegend in Form von Ausgaben im öffentlichen Haushalt budgetwirksam nieder. Daraus entsteht das Erfordernis für die öffentliche Hand, Einnahmen zu erzielen, welche aus bestimmten und hier nicht näher zu diskutierenden Gründen per Zwang von den Gesellschaftsmitgliedern eingezogen werden. Auch wenn der letzte Akt der Steuererhebung letztlich innerhalb einer festgelegten hierarchischen Struktur zwischen Kollektivinstanz und Steuerzensusiten beziehungsweise BürgerInnen im Sinne eines Übergeordneten-Untergeordneten-Verhältnisses vollzogen wird, so sollte doch in einer Demokratie beziehungsweise im demokratischen Gemeinwesen, im der abschließenden Steuererhebung vorgeschalteten Prozess die Bürgerschaft als Summe der Bürger

- a) die gleichgerichteten Interessen der Bürger in einem Diskussions- und Abstimmungsprozess herausfiltern und
- b) sich der Folgen der Umsetzung einer kollektiv getroffenen Entscheidung bewusst werden können.

Dabei sind bei den Folgen kollektiver Entscheidungen zur Lösung kollektiver Probleme neben den budgetären Folgen und den Wirkungen, die öffentlich bereitgestellte Leistungen unter Umständen erzielen (Veränderungen von Relativpreisen, Externalitäten etc.), auch die Folgen für die verfügbaren Ein-

kommen der Bürger zu berücksichtigen. Denn öffentliche Einnahmen (ohne Kreditaufnahme) entsprechen dem Einkommensteil, welcher den Bürgern nicht mehr für private Zwecke zur Verfügung stehen kann. Es kommt so zu einer ökonomischen Traglast bei den Bürgern, welche gleichwohl aufgrund realer Ausgestaltungen der Steuersysteme bei den Bürgern höchst unterschiedlich ausfallen kann. Dieser Traglast müssen sich die Bürger jedoch bewusst sein. Dies gelingt umso besser, wenn eine föderale Kompetenzverteilung derart organisiert ist, dass politisch-administrative Entscheider (Bürger, Politiker, Governative und Administrative), Nutzer der Leistungen der öffentlichen Hand und Kostenträger sich im Sinne der »Institutionellen Kongruenz« als ökonomischer »Nullmeridian« (Blankart 2007: 69) identisch sind. In dieser sicherlich als Idealfall anzusehenden Situation sollte es eine hohe Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit ihrem demokratischen Gemeinwesen, welches Vanberg als eine »Genossenschaft im ›generischen‹ und ursprünglichen Sinne des Wortes« (Vanberg 2009: 293 f.) umreißt und diese »Genossenschaft besonderer Art« als Territorial- und Intergenerationenverband (Vanberg 2009: 294) beschreibt,⁷ geben.

Der Politik und damit dem freiheitlich-demokratischen Gemeinwesen als Ganzes, welches zuvorderst als Bürgerschaft oder bürgerschaftliche Genossenschaft zur Förderung der gemeinsamen Interessen der Mitglieder-Bürger zu sehen sein sollte (Vanberg 2013: 4), wird es zukünftig bei Entscheidungen im Rahmen kollektiver Problemlösungen sicherlich schwerer fallen, Partikularinteressen zu bedienen, wenn das Instrument »öffentlicher Kredit« aufgrund der sich allmählich entfaltenden Wirkung der sogenannten Schuldenbremse entfällt. Jede politische Absicht, Partikularinteressen zu bedienen zu wollen, wird sich zukünftig einer weitaus intensiveren öffentlichen Auseinandersetzung und Rechtfertigung stellen müssen als bisher, wo es stets die Möglichkeit gab, zusätzliche und im schlimmsten Fall einzelgruppenspezifische Ausgaben über Kredite zu finanzieren und die Mehrheit der Bürgerschaft (vermeintlich) nicht zu belasten. In Zukunft werden Kosten eines Ausgabeprogramms, welche alle Bürger einer Bürgerschaft ökonomisch tragen müssen (und auch sollen), den Nutzen eines Ausgabeprogramms und insbesondere der Nutzenverteilung innerhalb der Gesellschaft wohl stärker als bisher gegenübergestellt werden müssen. Wobei die Kosten hier als Opportunitätskosten verstanden werden können, da entweder bei überwiegend exogen gegebenem Einnahmeniveau (was eher der gegenwärtigen Einnahmesituation der Landeshaushalte entspricht) Finanzmittel bei Entscheidungen für ein spezielles Ausgabeprogramm nicht für

7 In einem aktuellen Beitrag weist Vanberg (2013) auf die interessante Unterscheidung zwischen »Bürgergenossenschaft« und »Gebietsgenossenschaft« hin und diskutiert ausführlich die Aufgaben des demokratischen Gemeinwesens als einerseits »Territorialunternehmen« und andererseits als »Solidarverband«.

alternative Ausgaben eingesetzt werden können oder aber die zur Finanzierung eines kollektiv beschlossenen Ausgabeprogramms erforderlichen zusätzlichen Steuereinnahmen die privat-individuellen Möglichkeiten der Bürger zum Erwerb von Gütern reduzieren. Allerdings muss konstatiert werden, dass die beschriebene zweite Möglichkeit gegenwärtig den Ländern und damit den Landesbürgern nicht zur Verfügung steht, was in einem weiten Sinne im Grunde auch als Defekt im demokratischen Gemeinwesen bezeichnet werden kann.

Mögliche Folgen zu geringer Handlungsspielräume im Bundesstaat

Die sogenannte Schuldenbremse macht sich allmählich in den Haushaltsaufstellungsverfahren aller Länder bemerkbar. Die Feststellung, dass dabei die Einnahmen eines jeden Landes mehr oder weniger durch das bundesstaatliche Finanzverteilungssystem determiniert sind und Landespolitik kaum bis gar nicht eigenverantwortlich Einnahmen in relevantem Umfang generieren kann, kann zu unterschiedlichen Politikstrategien führen. So haben im März 2013 die Länder Bayern und Hessen eine Normenkontrollklage zur Überprüfung der Regelungen des Länderfinanzausgleichs beim Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe eingereicht. Auch wenn die Klage selbst womöglich im Sande verlaufen wird, so kann jedoch dieses Politikverhalten im Zusammenhang mit der Erkenntnis stehen, dass es ein wesentliches Versäumnis im Zusammenhang mit der Beschlussfassung zu den Inhalten der Föderalismusreform II im Deutschen Bundestag (29. Mai 2009) und im Deutschen Bundesrat (12. Juni 2009)⁸ war, den massiven Entzug der letzten relevanten dezentralen Einnahmekompetenz der Länder, nämlich die öffentliche Kreditaufnahme, nicht zu kompensieren. Sei es über Anpassungen der föderalen Finanzbeziehungen im Verhältnis zwischen der Bundesebene und der Länderebene oder aber über die Zurverfügungstellung von Steuerkompetenzen. Die Klage könnte also auch Ausdruck einer in Summe zu geringen Finanzausstattung der Länderebene sein, wobei sich dann die einzelnen Länder um die gemessen an den Aufgaben zu geringe Finanzmittelzuweisung für die Länderebene streiten.

Nach Art. 109 Abs. 1 GG sind Bund und die Länder in ihrer Haushaltswirtschaft selbstständig und voneinander unabhängig. Die Setzung von Prioritäten im jeweiligen Landeshaushalt erfolgt gegenwärtig unter der

⁸ Die Länder Berlin, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein haben der Schuldenbremse im Bundesrat nicht zugestimmt, sondern sich enthalten (Deutscher Bundesrat 2009). Sie müssen aber dennoch die Schuldenbremse implementieren, was aber eine Begrenzung der an sich in ihrer Haushaltswirtschaft selbstständigen (Art. 109 Abs. 1 GG) Landeshaushaltsgesetzgeber zur Folge hat. Dies ist ein besonderes Beispiel für den deutschen »Exekutivföderalismus«, in welchem die Landesparlamente in ihren Rechten mit einer erforderlichen Mehrheit von Landesregierungen im Bundesrat und entsprechender Zustimmung im Bundestag eingeschränkt werden können.

Restriktion der überwiegend vorgegebenen Einnahmen. Landesbürger können daher heute nur Mehrausgaben fordern, wenn gleichzeitig Minderausgaben an anderer Stelle als Kompensation in Erwägung gezogen werden. Dabei spielt es keine Rolle, ob die betreffende Bürgerschaft womöglich über die Fähigkeit und auch Bereitschaft zur Übertragung von Finanzierungsmitteln aus dem Bereich der privat-individuellen Entscheidungen in den Bereich der öffentlich-kollektiven Entscheidungen verfügt. Aufgrund fehlender Kompetenzen stellt sich diese Frage in den Ländern momentan schlicht nicht, was jedoch bedauernd ist angesichts der anstehenden Aufgaben der öffentlichen Hand und der durchaus wahrnehmbaren allgemeinen Bereitschaft der Bürger, sich an der Finanzierung von Zukunftsaufgaben auch moderat zu beteiligen, sofern die Aufgaben konkret von der Politik beschrieben werden können.

Das gegenwärtige Kompetenzverteilungssystem kann also dazu beitragen, dass eine womöglich vorhandene Bereitschaft der Bürger, auch mal eine, eventuell auch nur für einen bestimmten Zeitraum, höhere Steuerlast zu tragen, nicht in reale Politikalternativen umgesetzt werden kann. Das Ergebnis wird dann eine Verzögerung dahingehend sein, dass politische Mehrheiten, die der womöglich vorliegenden Bereitschaft Rechnung tragen wollen, erst organisiert werden müssen. Dies ist jedoch im bikameralen System der Bundesrepublik Deutschland ein zumindest nicht einfaches Unterfangen. Änderungen im Bereich der auch für die Länder relevanten Steuereinnahmen (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer) unterliegen der Notwendigkeit der Herbeiführung von Mehrheiten im Deutschen Bundestag und im Bundesrat, was für Reformvorhaben im deutschen Bundesstaat stets eine Herausforderung darstellt.

Gelingt die Herbeiführung von Mehrheiten, so sind bei eventuellen Steuererhöhungen noch die horizontalen Auswirkungen von Steuermehreinnahmen zu berücksichtigen. Aufgrund des Länderfinanzausgleichssystems, das die Finanzkraft der Länder stark angleicht, werden bundesstaatlich beschlossene Steuererhöhungsprogramme mehr oder weniger gleichmäßig die Landeshaushalte mit zusätzlichen Steuereinnahmen speisen. Auch diejenigen Landeshaushalte, welche Haushaltsüberschüsse aufweisen. So konnten im Jahr 2012 immerhin sieben Landeshaushalte einen positiven Finanzierungssaldo ausweisen (vgl. BMF 2013: 102 ff.). Haushaltsüberschüsse in bestimmten Landeshaushalten werden in einem sehr stark angleichenden Finanzausgleichssystem aber auch von steuerzahlenden Bürgern aus anderen Ländern mitfinanziert. Dies kann zu Unverständnis und womöglich auch zu einer sinkenden Steuerzahlungsbereitschaft führen, wenn auf der Grundlage der Bereitschaft der Landesbürger zur verstärkten Steuerentrichtung die Annahme existiert, die Landesbürger ertüchtigen mit Steuerzahlungen ihren eigenen Landeshaushalt, um Landesleistungen zu verbessern. Wohlgermerkt geht es bei dieser Diskussion nicht um bundeseinheitli-

che Leistungen, die der Bürger als Bundesbürger zu finanzieren hat. Angesprochen sind hier Landesleistungen, welche einerseits von den Angeboten anderer Länder innerhalb des föderalen Systems abweichen dürfen und andererseits im Grunde nur von denjenigen zu finanzieren sind, die diese Landesleistungen auch politisch beschließen und zur Finanzierung herangezogen werden können. Ein Beibehalten des gegenwärtigen Systems stellt letztlich die eigentlich mit der Länderstruktur einhergehende und gewollte Verbindung von Landesbürger und Land in Frage und strapaziert den Gedanken an eine föderale Ordnung in Kontrast zu einer administrativen oder exekutiven Dezentralisierung, bei der untergeordnete (Verwaltungs-)Einheiten die Aufgabenerfüllung für eine einheitliche, nicht durch Ländergrenzen abgrenzbare Bürgerschaft im Auftrag der zentralen Ebene gleichmäßig für alle Bürger erbringen.

Länderfinanzausgleich im engeren Sinne als Problem?

Bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt oder auf die Summe der Finanzkraftmesszahlen der Länder, welche die Basis für das Ausgleichsvolumen darstellt, sind insbesondere seit der letzten Finanzausgleichsreform 2005 keine nennenswerten Veränderungen zu beobachten. Insgesamt kann gar seit 1995 nur festgestellt werden, dass das Volumen des LFA im eigentlichen Sinne etwa 0,3 Prozent des nominalen BIP ausmacht. Bezogen auf die Summe der Finanzkraftmesszahlen der Länder sind es weniger als 3 Prozent, die zwischen den Länderhaushalten umverteilt wurden.

Der bundesstaatliche Finanzausgleich kann grob in vier Stufen unterteilt werden. Nach der primären vertikalen Steuerzuordnung erfolgt die primäre horizontale Steuerzuordnung, wobei das Gesamtsteueraufkommen der Landesebene nach bestimmten und nicht unstrittigen Kriterien⁹ auf die 16 Länder verteilt werden muss. Dazu zählt ebenfalls noch die horizontale Zuordnung des Länderanteils am Gesamtaufkommen aus der Umsatzsteuer. Allerdings enthält die horizontale Umsatzsteuerzuordnung mit dem Kriterium »Einwohner« bereits einen indirekten Umverteilungsansatz und mit dem zweiten Kriterium »Steuerkraft« einen direkten Umverteilungsansatz. Es folgt im Anschluss eine horizontale Umverteilung aus »eigener Steuerkraft« (BVerfGE 72, 330 (385, 386); BVerfGE 116, 327 (379 f.)). Hierbei soll sichergestellt werden, dass die unterschiedliche Finanzkraft der Länder einschließlich der Finanzkraft der Gemeinden (Art. 107 Abs. 2 2. HS GG) angemessen ausgeglichen wird. Über die Angemessenheit können zweifelsohne nicht Ökonomen sondern nur die Politik entscheiden. Politik hat dann auch stets in den vorangegangenen Finanzausgleichsreformen im Konsens das Ausgleichsniveau über die Bestimmungen im Finanzausgleichsge-

⁹ Dazu exemplarisch die Kritik an der derzeitigen Regelung der horizontalen Steuererlegung bei Renzsch (2013).

setz definiert. Es muss aber auch konstatiert werden, dass der jedes Mal hergestellte Konsens nach einer gewissen Zeit wieder in Frage gestellt wurde. So sind den Geberländern die mit ihrer Zustimmung aus den Finanzausgleichsabrechnungen Zahlungen in den Länderfinanzausgleich im eigentlichen Sinne (Ausgleichsbeiträge) tätigen, in der Regel zu hoch und den Nehmerländern, wobei diese ebenfalls stets zugestimmt haben, die Zahlungen aus dem Länderfinanzausgleich (Ausgleichszuweisungen) oftmals zu gering. Es muss schließlich nachdenklich stimmen, wenn der horizontale Ausgleich aus »Eigenem«, als bereits etablierten Einnahmen, der zentrale Punkt bei der Diskussion über den bundesstaatlichen Finanzausgleich zu sein scheint. Die Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs (LFA i. e. S.) als das zentrale Instrument der Finanzausstattungen der Länderhaushalte sind aber offenkundig seit Jahrzehnten umstritten. Die mehrfachen Auseinandersetzungen vor dem Bundesverfassungsgericht sind Beleg dafür. Mögen Befürworter des horizontalen Ausgleichs zwischen den Länderhaushalten weiterhin daran festhalten, so muss dennoch die Diskussion geführt werden, ob ein offenbar sehr Streit auslösendes Element des bundesstaatlichen Finanzverteilungssystems, welches sicherlich weder konstitutiv noch deklaratorisch für ein föderales System und daher verzichtbar sein kann,¹⁰ auch ab dem Jahr 2020 beibehalten werden muss.

Bundesstaatliche Finanzverflechtungen als Konsens der bundesstaatlichen Akteure

Wie bereits oben angesprochen ist die gegenwärtige Finanzmittelzuordnung in Deutschland Ergebnis eines politischen Aushandelns von Kompromissen in den vergangenen sechs Jahrzehnten. Dies kann aus traditioneller ökonomischer Sicht beklagt werden, stellt jedoch ein Faktum dar. Dabei waren die Ansprüche der bundesstaatlichen Ebenen (Bundes- und Landesebene) sowie jedes einzelnen Landes stets so auszubalancieren, dass zumindest aus der Sicht der Politik ein akzeptables Verhältnis zwischen föderaler Eigenverantwortung der Länder und föderaler Solidarität entstehen konnte. Bei genauer Betrachtung mag es indes fraglich sein, ob die föderale Eigenverantwortung der Länder in den letzten Föderalismus- und Finanzausgleichsreformen tatsächlich ausreichend berücksichtigt wurde. Angesichts der in den letzten Jahren noch gestärkten Abhängigkeit der einzelnen Landeshaushalte im Bereich der Landeseinnahmen von bundesstaatlichen Entscheidungen kann der Eindruck nicht entkräftet werden, dass der Solidarität ein deutlicheres Gewicht in den letzten Jahren eingeräumt wurde als der Eröffnung von Entscheidungs- und Handlungsspielräumen der Länder zur

¹⁰ Wie diejenigen Staatssysteme, die weltweit überwiegend als föderal organisiert beschrieben werden, gut zeigen.

Anpassung der Politikoptionen an die Bedürfnisse der jeweiligen Landesbevölkerung. Gegenwärtig laufen die Politikoptionen mehr oder weniger auf die Erfüllung bundesdurchschnittlicher Bedürfnisse heraus. Dazu wird jedoch kein Föderalismus benötigt.

Döring und Stahl (2000: 3) weisen zu Recht darauf hin, dass die Zuordnung¹¹ der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenkompetenzen auf eine Vielzahl an politisch-administrativen Akteuren in einem Bundesstaat eine enorme Herausforderung darstellt. Über die Jahre kommt es zwangsläufig zur Vermischung und zum Ineinandergreifen von vertikalen und horizontalen, allokativ oder distributiv begründeten, für allgemeine Haushaltsmittel oder für zweckgebundene Haushaltsmittel vorgesehenen Finanzströmen. Daher schlussfolgern Döring und Stahl (2000: 4) auch aus einer institutionenökonomischen Perspektive, dass Reformvorschläge nicht allein (föderalismus-)theoretisch begründet sein sollten. Vielmehr gehe es auch darum, diejenigen Restriktionen, welche für die politisch verantwortlich handelnden Akteure maßgeblich sind, einzubeziehen, um konsensfähige und umsetzungsnahere Reformvorschläge unterbreiten zu können.

Die Gesamtarchitektur eines föderalen Gesamtsystems könnte eher Schaden erleiden, wenn separate Analysen zu separaten Handlungsempfehlungen und Umsetzungen führen, welche nicht die Gesamtkonstruktion im Blick haben. So argumentieren Fuest und Thöne (2009), dass es bei Änderungen der Bund-Länder-Finanzverteilung bisweilen verhandlungstaktisch zielführend ist, »den zum jeweils bestehenden System gefundenen Konsens unangetastet zu lassen und die notwendigen Anpassungen in inkrementellen Modulen unterzubringen. Das komplette Bund-Länder-Finanzpaket jeweils immer neu aufzuschnüren, wäre im Vergleich dazu mit sehr viel umfangreicheren Verhandlungen verbunden. So ist ein System entstanden, das komplexer ist, als sein Regelungsgegenstand es eigentlich erforderlich macht.« (Fuest und Thöne 2009: 20 f.) Das jedoch muss zu der Bereitschaft führen, möglichst umfassend die Vielzahl an Finanzströmen im Bundesstaat bei Reformoptionen zu berücksichtigen.

Der Gesetzgeber hat das Maßstäbengesetz als Anforderung im Urteil des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG) vom 11. November 1999 (BVerfGE 101, 158) sowie das darauf aufbauende Finanzausgleichsgesetz bis zum 31. Dezember 2019 befristet (§ 15 MaßstG; § 20 FAG). Die bundesstaatlichen Finanzbeziehungen werden hier einfachgesetzlich geregelt. Hierzu zählen die nicht unumstrittene horizontale Zuteilung von Ergänzungsanteilen im Rahmen der Zuordnung des Länderanteils an der Umsatzsteuer, die Fi-

11 Es soll nochmals darauf hingewiesen werden, dass in einem wahrhaft föderalen System die Zuordnung von Kompetenzen zwischen zwei staatlichen Ebenen nur bilateral erfolgen kann, was von jeder Ebene letztlich Kompromissbereitschaft und von den zur Wahl stehenden Alternativen Konsensfähigkeit erfordert.

nanzströme innerhalb des LFA im engeren Sinne sowie die Bundesergänzungszuweisungen (BEZ). Zunächst wird das Korrektiv der primären Steuerverteilung (der LFA i. e. S.) nochmals korrigiert durch die Gewährung von Bundesmitteln in Form von allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (2012: ca. 2,9 Mrd. Euro; 36,4 % des LFA-Volumens). Der LFA im engeren Sinne kann also faktisch den angemessenen Ausgleich nicht herbeiführen, weshalb der Politik eine Teil-Vertikalisierung des Länderfinanzausgleichs notwendig erscheint. Zusätzlich werden weitere Bundesmittel in Form vertikaler Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (S-BEZ) gewährt. Hier stellen die S-BEZ »Kosten politischer Führung« in Höhe von 517 Millionen Euro pro Jahr eine Finanzierung der Grundelemente der Staatlichkeit von Gliedstaaten aus Bundesmitteln dar. Letztlich werden auf vertikalem Wege Regelaufgaben der überwiegenden Anzahl der Länder aus Bundesmitteln finanziert.¹² Vertikale S-BEZ fließen noch in Form von S-BEZ »Neue Länder« (2012: 7,3 Mrd. Euro) und S-BEZ »Strukturelle Arbeitslosigkeit« (2012: 710,5 Mio. Euro) an einzelne Länder, so dass das Gesamtvolumen der vertikalen Bundesergänzungszuweisungen von circa 11,4 Milliarden immerhin 144 Prozent des horizontalen LFA im engeren Sinne im Jahr 2012 ausmachte.

Der im Maßstäbengesetz und dem folgenden Finanzausgleichsgesetz geregelte bundesstaatliche Finanzausgleich einschließlich der vertikalen Bundesergänzungszuweisungen ist aber selbst nur ein Teil einer Gesamtarchitektur. Hierzu zählen auch noch die Mischfinanzierungstatbestände (Art. 91a, b GG; Art. 104a Abs. 2, 3 GG; Art. 104b GG), denen eine deutliche Nähe zum Finanzausgleich und letztlich auch aufgrund ihrer horizontalen Streuwirkungen (ähnlich wie die BEZ nach Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG) eine Verbindung zum horizontalen Finanzausgleich aufweisen (vgl. Petersen 2000).

Was in der Diskussion häufig nicht berücksichtigt wird, ist der Umstand, dass auch darüber hinaus noch zahlreiche Finanzströme existieren, welche das Gesamtsystem komplettieren. Dazu gehören unter anderem die gegenwärtigen Leistungen des Bundes aus dem Entflechtungsgesetz, wobei diese Mittel nicht finanzausgleicherheblich sind. Ebenso wie die Konsolidierungshilfen oder die Regionalisierungsmittel (Art. 106a GG).

Letztlich müssen auch die Finanzstromsysteme in Rechnung gestellt werden, die sich aus Zwangseinnahmen speisen und dabei Wirkungen im Raum entfalten. Dazu sind neben den Sozialversicherungssystemen auch Systeme wie die EEG-Umlage zu zählen, da es jeweils zu Differenzen zwischen der Erhebung und der Zurverfügungstellung von entsprechenden Mitteln in den Regionen kommt und damit ebenfalls die Lebensbedingungen vor Ort beeinflusst werden. Angesichts der Volumina stellen diese Systeme

12 Und dabei kommt es noch zu Ungleichbehandlungen, wie sich anhand der Pro-Kopf-Beträge an das Land Rheinland-Pfalz zeigen lässt.

eine weitaus größere interregionale Umverteilung dar als beispielsweise der Länderfinanzausgleich. Nur sind die Ausgleichszuweisungen und Ausgleichsbeiträge in den Landeshaushalten sichtbar, was den politischen Streit auf der Landesebene erklären kann. Die Lebensbedingungen der Bürger werden aber eben nicht nur durch die Ausgaben aus den Landeshaushalten determiniert.

Die Altschulden der Länder – eine hohe Hürde für eine weitere Föderalismusreform

Es ist bekannt, dass die Schulden der Länder (einschließlich ihrer Gemeinden) zwischen den einzelnen Ländern sehr ungleich verteilt sind. Üblicherweise werden die Schuldenstände aus Gründen der Vergleichbarkeit entweder in Pro-Kopf-Größen ausgedrückt oder auf das regionale Bruttoinlandsprodukt bezogen. Im ersten Fall kann noch keine Aussage über die Tragfähigkeit der Verschuldung getroffen werden, da Bürger unterschiedlich hohe Einkommen erzielen können und somit zumindest grundsätzlich unterschiedliche regionale Potenziale zur Altschuldenreduzierung gegeben sein können. Im zweiten Fall werden die Schulden zwar auf die regionale Basis, die einen Landeshaushalt befähigen kann, Einnahmen zur Schuldenreduzierung zu erheben, bezogen. Allerdings weist der statistische Ausweis der regionalen BIPs methodische Schwächen auf, weshalb kein klares Bild der wirtschaftlichen Stärke einer Region beziehungsweise eines Landes erhältlich ist, wenn hierzu der Indikator »BIP« verwendet wird. Noch stärker ins Gewicht fällt aber der Umstand, dass die Wirtschaftskraft eines Landes für die Finanzierbarkeit des Landeshaushaltes nur eine untergeordnete Rolle spielen kann, da

- die Länder über keine Kompetenzen verfügen, in relevantem Umfang zusätzliche Steuern aus der regionalen Wirtschaftskraft zu erzielen und
- die aus der Wirtschaftskraft aller 16 Länder resultierenden Landessteuereinnahmen (Anteile an den Gemeinschaftssteuern und die Landessteuern) durch die gegenwärtigen Finanzausgleichsregeln stark angeglichen werden, weshalb am Ende der Durchführung des Finanzausgleichs die jedem Landeshaushalt zur Verfügung stehenden steuerliche Haushaltsmittel kaum noch mit der Wirtschaftskraft korrespondieren.

Daher wird hier zur Darstellung der Schuldenproblematik der Länder eine alternative Schuldenstandquote verwendet. Alle grundsätzlich auf Dauer angelegten Einnahmenströme werden berücksichtigt. Daher werden neben den Steuern auch die ÖPNV-Mittel nach Art. 106a GG sowie die Kfz-Steuer-Kompensationsmittel nach Art. 106b GG ebenso einbezogen wie die LFA-Zuweisungen, die Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen und die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen »Kosten politischer Führung«.

So zeigen sich in 2011 insbesondere die Schwierigkeiten der Schuldenbelastung in den Ländern Bremen (609,1 %) und Saarland (431,7 %). Die geringsten Schuldenbelastungen weisen Sachsen (65,9 %) und Bayern (92,4 %) auf.

Höchst unterschiedliche Schuldenbelastungen wirken sich zwangsläufig auf die Fähigkeit der Länder aus, bei identischen Steueranspannungen bei den Bürgern aufgrund bundeseinheitlicher Besteuerungsregeln den Steuerbelastungen entsprechende Leistungsniveaus anzubieten. In dieser Situation ökonomisch durchaus begründbare und im Prinzip auch erforderliche Steuerkompetenzen den Ländern zur Verfügung zu stellen wäre äußerst fraglich, da zu erwarten ist, dass sich ein funktionierender Steuer- und Standortwettbewerb unter diesen Bedingungen nur sehr schwer einstellen wird. Veränderungen bei den bundesstaatlichen Finanzströmen, sofern sie nicht bereits beschlossen sind (wie z. B. das Auslaufen der Konsolidierungshilfen, der Mittel aus dem Entflechtungsgesetz oder der Solidarpakt-II-Mittel), können ebenfalls angesichts der hier dargestellten fiskalischen Situationen des überwiegenden Teils der Länder nicht erwartet werden, wenn jede Änderung zunächst eine Veränderung der Steuerausstattung der Länder bedeutet. Der Status quo wird damit zum Ausgangspunkt von Überlegungen, die nur dazu führen können, jedem einzelnen Land eine Verbesserung durch eine Reform gegenüber dem Status quo in Aussicht stellen zu können.

Ein Ausblick

Es liegen gute Gründe vor, weshalb die bundesstaatliche Solidargemeinschaft spätestens nach der Bundestagswahl im September 2013 das Projekt »Föderalismusreform III« angehen sollte. Zu dringend sind die Herausforderungen, welche sich auch durch die Schuldenbremse ergeben, als dass die Alternative »Fortschreibung« des bisherigen Systems die Lösung der Probleme sein könnte.

Ende 2019 laufen nicht nur das Maßstäbengesetz und das Finanzausgleichsgesetz aus. Auch die im Solidarpaktfortführungsgesetz enthaltenen Solidarpaktmittel laufen aus. Ebenso enden die Bundeszahlungen im Rahmen der Konsolidierungshilfen sowie des Entflechtungsgesetzes. Die vertikalen Zuschüsse des Bundes im Rahmen des Seehafenfinanzierungsgesetzes an die fünf Küstenländer sind ab 2020 auf der gegenwärtigen verfassungsrechtlichen Grundlage nicht mehr möglich.

Es laufen dementsprechend zahlreiche vertikale Finanzströme aus, was wiederum interessanterweise darauf hindeutet, dass gegenwärtig die vertikale Dimension der Finanzmittelzuweisung im Bundesstaat mit ihren horizontalen Wirkungen im Grunde die Bund-Länder-Finanzbeziehungen dominieren. Von der technisch-organisatorischen Frage der zukünftigen Ausgestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen abgesehen werden in

jedem Fall die Länder ab 2020 weitere Einnahmenverluste durch den Wegfall bisheriger vertikaler Finanzströme hinnehmen müssen. Die quantitative Situation der Landeshaushalte wird also in den anstehenden Verhandlungen eine bedeutende Rolle einnehmen.

Zusätzlich werden die Vorbelastungen einzelner Landeshaushalte nicht ignoriert werden können. Einzelne Schuldenstände werden in Zukunft kaum noch beherrschbar sein und sind gegenwärtig nur aufgrund der in den vergangenen Jahren eingetretenen Niedrig-Zins-Phase beherrschbar. Die Lösung der Schuldenproblematik einzelner Länder wäre dann in Verbindung zu bringen mit der Erfordernis, die demokratischen Strukturen in den Ländern so zu stärken, dass Landesbürger selbst darüber entscheiden können, ob sie mehr Steuern für Landesaufgaben abführen, ohne dass ein erheblicher Teil zusätzlicher Steuern an die Solidargemeinschaft führt. Bei hoch verschuldeten Ländern dürften Diskussionen über begrenzte Instrumente zur Gestaltung der eigenen Steuereinnahmen im Sinne eines Gestaltungswettbewerbes sicherlich kaum Gehör finden, da sie momentan objektiv Wettbewerbsnachteile aufweisen. Ein Ausgleich der Wettbewerbsnachteile könnte hingegen ein Impuls für bundesstaatliche Verhandlungen, die eine effizienzsteigernde Modernisierung der bundesstaatlichen Finanzordnung zum Ziel haben, bedeuten.

Literatur

- Blankart, Charles B. (2007): *Föderalismus in Deutschland und Europa*, Baden-Baden: Nomos
- Bremische Bürgerschaft (Landtag) (2012): »Antwort des Senats auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 29. Februar 2012«, *Drs.* 18/363
- Breton, Albert (1987): »Expenditure Harmonization in Unitary, Confederal and Federal States«, in: *European Journal of Political Economy* 3 (1+2), S. 199-218
- Breton, Albert (1987 a): »Towards a Theory of Competitive Federalism«, in: *European Journal of Political Economy* 3 (1+2), S. 263-329
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2013): *Monatsbericht des BMF* (März), Berlin
- Bundesverfassungsgericht (2006): »Urteil des zweiten Senats vom 19. Oktober 2006« (BVerfGE 116, 327)
- Bundesverfassungsgericht (1999): »Urteil des zweiten Senats vom 11. November 1999« (BVerfGE 101, 158)
- Bundesverfassungsgericht (1986): »Urteil des zweiten Senats vom 24. Juni 1986« (BVerfGE 72, 330)
- Deutscher Bundestag (2009): »Plenarprotokoll der 225. Sitzung des 16. Deutschen Bundestages zur Föderalismusreform II am 29. Mai 2009« (2. und 3. Lesung)
- Deutscher Bundesrat (2009): »Plenarprotokoll der 859. Sitzung des Bundesrates zur Föderalismusreform II am 12. Juni 2009«

- Döring, Thomas und Dieter Stahl (2000): *Institutionenökonomische Aspekte der Neuordnung des bundesdeutschen Finanzausgleichs*, Stuttgart: Lucius & Lucius
- Fuest, Clemens und Michael Thöne (2009): *Reform des Finanzföderalismus in Deutschland*, Berlin: Stiftung Marktwirtschaft
- »Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG)« in der Fassung der Bekanntmachung durch Artikel 5 des Gesetzes vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes zur Besteuerung von Sportwetten vom 29. Juni 2012 (BGBl. I S. 1424).
- »Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstabegesetz – MaßstG)« vom 9. September 2001 (BGBl. I S. 2302), zuletzt geändert durch das Gesetz zur Neuregelung der Kraftfahrzeugsteuer und Änderung anderer Gesetze vom 29. Mai 2009 (BGBl. I S. 1170).
- Kluge, Jan (2012): »Der Traum von »gleichwertigen Lebensverhältnissen«, in: *ifo Dresden berichtet*, 19 (5), S. 5-17
- Lehmann, Robert und Joachim Ragnitz (2012): »Ist die Angleichung zwischen Ost und West ein statistisches Artefakt?«, in: *ifo Dresden berichtet* 19 (5), S. 3-4
- Lehmann, Harald, Ludwig, Udo und Joachim Ragnitz (2005): *Transferleistungen und Bruttoinlandsprodukt in Ostdeutschland*, Halle (April 2005)
- Pohl, Rüdiger (2005): »Die Reform der föderalen Finanzverfassung: Wünsche und Wirklichkeit«, in: *Wirtschaftsdienst* 85 (2), S. 85-92
- Petersen, Hans-Georg (2000): »Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung: Mischfinanzierungen und Gemeinschaftsaufgaben (Teil a: Text des Gutachtens)«, in: *Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge*, No. 29 a (Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen des Landes Brandenburg)
- Renzsch, Wolfgang (2013): »Finanzreform 2019: Irrungen, Wirrungen und tatsächliche Herausforderungen«, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 23 (1), S. 119-138
- Vanberg, Viktor (2013): »Föderaler Wettbewerb, Bürgersouveränität und die zwei Rollen des Staates«, in: *Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik* 13/3
- Vanberg, Viktor (2009): »Demokratie, Bürgersouveränität und Subsidiarität«, in: *Rationality, Markets and Morals* 0 (3), S. 293-307
- Wierer, Ellen und Jan-Christoph Stauske (2005): »Gleichwertige Lebensverhältnisse. Ausarbeitung des Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienstes des Landtags NRW im Auftrag der Landtagsabgeordneten Edit Müller (B'90/Die Grünen)«, in: *Information* 13/1284, Düsseldorf

Überlegung zur Finanzreform 2019

Das Grundgesetz der Bundesrepublik konstituiert keinen Wettbewerbsföderalismus, sondern einen kooperativen Bundesstaat. Das ergibt sich aus der funktionalen Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern, nach der der weitaus überwiegende Teil der Gesetzgebung dem Bund zugewiesen wurde (Art. 70 ff. GG), die Ausführung der Bundesgesetze hingegen den Ländern als »eigene Aufgabe« (Art. 83 GG). Die Länder sind unabhängig von ihrer jeweiligen Finanzkraft verpflichtet, die Bundesgesetze gegenüber den Bürgern in gleicher Weise auszuführen. Das folgt aus dem Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 GG. Im Grundsatz gilt die Verpflichtung von zumindest gleichwertigen Leistungen in den Bereichen der Landesgesetzgebung: Qualitativ unterschiedliche Schulangebote oder unterschiedliche Qualitäten der inneren Sicherheit ließen sich ebenfalls kaum mit Art. 3 GG vereinbaren. Daraus folgt, dass im deutschen Bundesstaat ein hochintensiver Finanzausgleich erforderlich ist, der es allen Ländern ermöglicht, die ihnen obliegenden Aufgaben ohne Verschuldung in angemessener Weise zu erfüllen.

Daraus folgt weiter, dass Annahmen der ökonomischen Föderalismus-theorie, die institutionelle Kongruenz (Veranlassung, Ausführung und Finanzierung einer Aufgabe in jeweils einer Hand) voraussetzt, auf den funktionalen deutschen Föderalismus nicht ohne weiteres anwendbar sind.

Gleichwohl gibt es Wettbewerb unter den Ländern. Dieses ist aber eher ein – durchaus sinnvoller – »best practice«-Wettbewerb, nicht aber ein Wettbewerb über verschiedene Leistungen oder über Finanzierungsquellen.

Grundsätzlich sollen mittels der Finanzverfassung

- die strukturell vorgegebenen Unterschiede zwischen den Ländern ausgeglichen und damit Chancengleichheit unter den Ländern und für ihre Einwohner hergestellt werden;
- die Länder eine ihren Aufgaben adäquate finanzielle Ausstattung erhalten, damit sie die durch Bundesgesetze und die durch das GG definierten Landesaufgaben ohne Verschuldung wahrnehmen können;
- die Länder einen auch finanziellen Spielraum zur eigenen Politikgestaltung in ihren Aufgabenbereichen erhalten.

Vor diesem Hintergrund zeichnen sich folgende zu bearbeitende Problemfelder ab:

- von Bund und Ländern gemeinsam zu lösende Aufgaben wie Hochwasserschutz, Energiewende und Hochschulen;

- Restrukturierung der Mischfinanzierungen im Hinblick auf Geldleistungsgesetze, die finanzielle Überlastung der/einiger Kommunen (Soziallasten) und demografische Verwerfungen;
- Steuerertragsverteilung unter den Ländern;
- Stärkung der autonomen Entscheidungsräume der Länder.

So weit wie möglich sollten Vorschläge an bestehende Instrumente andocken.

Die *Gemeinschaftsaufgaben* nach Art. 91 a bis d sollten bestehen bleiben:

- Art. 91 a Ziff. 2 GG (Agrarförderung & Küstenschutz) sollte um den *Hochwasserschutz* an Flüssen ergänzt werden. Hochwasserschutz ist eine Landesaufgabe von überregionaler Bedeutung; die Problematik hat aufgrund des Klimawandels an Relevanz gewonnen. Maßnahmen eines Landes haben Wirkungen auf andere Länder – mehr noch als beim Küstenschutz. Daher ist eine gemeinsame Planung und Finanzierung mit dem Bund angezeigt.
- Sinnvoll wäre eine Ziff. 3 (oder ein Art. 91 e GG) zur *Energiewende*. Die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Ländern erschwert die Verwirklichung der Energiewende in nicht unerheblicher Weise. Ohne gemeinsame Planung und Finanzierung werden die Probleme eher größer als kleiner.
- Art. 91 b wäre um *Hochschulen* zu ergänzen. Grundsätzlich ist die Trennung in investive und laufende Ausgaben nicht nachzuvollziehen. Die gegenwärtige Hochschulfinanzierung hat den Nachteil, dass die Länder, die Studienplätze vorhalten, diese allein finanzieren. Der Ertrag – die Steuern der Absolventen – bleibt aber wegen deren Mobilität unsicher: Länder, die Absolventen exportieren (ostdeutsche), verlieren, importierende (süddeutsche), gewinnen. Um diesen negativen Effekt zu vermeiden, wäre eine Bundesbeteiligung an den Hochschulkosten (analog zu den außeruniversitären Forschungseinrichtungen) sinnvoll.
- Art. 104 a Abs. 3 GG sollte dahingehend ergänzt werden, dass *Geldleistungsgesetze* grundsätzlich zu 100 Prozent vom Bund finanziert werden. Damit würde auch der Widerspruch zwischen 104 a Abs. 2 GG (Handeln die Länder im Auftrag des Bundes, trägt der Bund die sich daraus ergebenden Ausgaben.) und Art. 104 a Abs. 3 GG, der auch eine Bundesauftragsverwaltung bei geringeren Bundesanteilen (z. B. BaföG, Bundesanteil 65 %) erlaubt, beseitigt.
- In Art 104 b Abs. 1 GG sollte das *Kooperationsverbot* (»... soweit dieses Grundgesetz ihm Gesetzgebungsbefugnisse verleiht ...«) wieder gestrichen werden. Grundsätzlich sollte es Bund und Ländern ermöglicht werden, bei gesamtstaatlich relevanten Aufgaben, die in der Kompetenz der Länder liegen, gemeinsame Finanzierungsmodelle zu finden. Zu denken wäre hier an den Kita-Ausbau und den Ausbau der Ganztagschulen. Hier er-

scheint – im Unterschied zu den Gemeinschaftsaufgaben – eine gemeinsame Planung nicht erforderlich. Die laufenden Kosten sollten (im Unterschied zu den Investitionen) Aufgabe der Länder bleiben.

- Sinnvoll wäre eine GG-Ergänzung (z. B. 104 c GG), die den Bund in die Pflicht nimmt, besondere *Belastungen der Länder und Kommunen* infolge von Aufgaben, die sie als eigene Angelegenheit (nicht in Auftragsverwaltung) wahrnehmen, und bestehende unterproportionale kommunale Finanzkraft auszugleichen. Zu denken wäre hier in erster Linie an die *Alt-schuldenproblematik*, die aus *Einwohnerverlusten* resultierenden Belastungen und die Belastungen aus den *SGB II* und *SGB XII*. Derzeit werde diese Probleme teilweise in Rahmen von Sonder-BEZ (z. B. § 11 Abs. 3 a FAG) gelöst. Dieses ist eine wenig systematische Lösung, die eher an Unzulänglichkeiten des Länderfinanzausgleichs anknüpft.

In der nächsten Stufe der Finanzverfassung folgt die *Steuerertragsverteilung* (Art. 106 und 107 GG). Die gegenwärtige Verteilung des Länderanteils an den Ertragsteuern (Lohn- und Einkommensteuer, Körperschaftsteuer) nach dem *örtlichen Aufkommen* ist trotz Zerlegungsgesetz irrational (siehe auch Feld-Gutachten zur Bayern/Hessen-Klage). Nach den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts soll die Steuerkraft der Länder ihre Wirtschaftskraft widerspiegeln. Davon kann jedoch nicht die Rede sein, wenn

- Bremen bei einer Wirtschaftskraft (BIP je Einwohner) von 135 Prozent des Bundesdurchschnitts ein Steueraufkommen von 95 Prozent des Bundesdurchschnitts hat;
- die ostdeutschen Länder bei einer Wirtschaftskraft von etwa 70 Prozent ein Steueraufkommen von weniger als 50 Prozent des Bundesdurchschnitts besitzen;
- Bayern bei einer Wirtschaftskraft von 113 Prozent ein Steueraufkommen von 130 Prozent und
- Hessen bei einer Wirtschaftskraft von 120 Prozent eine Steuerkraft von 128 Prozent erreicht.

Es ist nicht erkennbar, wie dieses Problem »geheilt« werden kann – eine Steuerverteilung nach dem BIP ist wegen dessen Ungenauigkeit wenig sinnvoll. Daher sollte die Verteilung des gesamten Länderanteils an den Gemeinschaftssteuern und der Gewerbesteuerumlage nicht mehr nach dem örtlichen Aufkommen, sondern *nach Einwohnern* (unter Einbeziehung der Einwohnerwertung für die Stadtstaaten) auf die Länder verteilt werden. Einen entsprechenden Beschluss hatte der Deutsche Bundestag bereits im Dezember 1968 mit verfassungsändernder Mehrheit verabschiedet, er scheiterte dann aber im Bundesrat.

Auf den *Länderfinanzausgleich* und die *Bundesergänzungszuweisungen* (Art. 107 Abs. 2 GG) könnte dann verzichtet werden.

Die *Landes- und Gemeindesteuern* verblieben den Ländern, sie würden nicht ausgeglichen. Hier ließe sich ein Spielraum für Wettbewerb unter den Ländern eröffnen, der ihnen erlaubt, ihre eigenen Steuern selbst festzusetzen, wie es heute bereits bei der Grunderwerbsteuer der Fall ist. Denkbar wären auch Zuschläge der Länder zur Lohn- und Einkommensteuer. Es wäre dann eine Entscheidung der Landespolitik, ob etwa Kitas über Gebühren oder Steuern finanziert würden.

Die *Qualität eines Modells* erweist sich an seinen rechnerischen Ergebnissen, die im Folgenden anhand der Abrechnung des Länderfinanzausgleich 2012 (BMF V A 4, in 1 000 Euro; *BRats-Drs.* 681/13) einschließlich der Allgemeinen/Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen, aber ohne Sonder-BEZ simuliert werden sollen. Es sind einige Vereinfachungen vorgenommen worden, zum Beispiel wurde die Einwohnergewichtung bei den Kommunalsteuern für die Länder Brandenburg (103 %), Mecklenburg-Vorpommern (105 %) und Sachsen-Anhalt (102 %) hier vernachlässigt.

Länderanteil der Gemeinschaftssteuern nach dem Aufkommen (ohne Landessteuern)	103 551 878
Länderanteil Umsatzsteuer	86 785 456
Gemeindeanteile an Gemeinschaftssteuern	32 821 943
Allgemeine/Fehlbetrags-BEZ	2 911 000
Summe	226 070 277
Je Einwohner (Gewichtung Stadtstaaten 135 %)	2 684

Daraus ergibt sich, dass nach diesem Modell die Länder insgesamt 226,0 Milliarden Euro aus den Gemeinschaftssteuern erhielten, und jedes Land pro Einwohner unter Berücksichtigung der Einwohnergewichtung ein Aufkommen in Höhe von 2 684 Euro erzielte.

Landessteuern einschl. Förderabgabe	24 130 712
Gemeindesteuern	53 014 960
Summe	77 145 672

Die Landessteuern einschließlich Förderabgabe und Kommunalsteuern (ohne Gewerbesteuerumlage) beliefen sich auf 77,1 Milliarden Euro, 914 Euro je Einwohner im Durchschnitt. Die Verteilung nach den bestehenden Verteilungsregeln würde zu einer Spanne unter den westdeutschen Flächenländern von 1 098 Euro (Bayern) bis 806 Euro (Saarland), unter den ostdeutschen von 569 Euro (Sachsen) bis 524 Euro (Thüringen), bei den Stadtstaaten von 1 045 Euro (Hamburg) bis 540 Euro (Berlin), jeweils unter Berücksichtigung der bestehenden Einwohnergewichtung, führen.

Nordrhein-Westfalen	890
Bayern	1 098
Baden-Württemberg	1 050
Niedersachsen	933
Hessen	1 082
Sachsen	569
Rheinland-Pfalz	850
Sachsen-Anhalt	561
Schleswig-Holstein	920
Thüringen	524
Brandenburg	553
Mecklenburg-Vorpommern	549
Saarland	806
Berlin	540
Hamburg	1 045
Bremen	760

Im Ergebnis würde die Spanne der Finanzausstattung unter den westdeutschen Ländern bei voller Berücksichtigung der kommunalen Steuern von 3 782 Euro je Einwohner (Bayern) bis 3 490 Euro (Saarland) reichen. Die effektive Differenz von knapp 8 Prozent wäre geringer als heute. Die nach wie vor bestehende unterproportionale Finanzkraft der ostdeutschen Kommunen (ca. 300 – 500 Euro je Einwohner unter den westdeutschen Ländern) müsste allerdings gesondert gelöst werden, etwa im Rahmen eines reformierten Art. 104 a oder 104 b GG (siehe oben).

Der Text entstand nach dem Brainstorming bei der *Heinrich-Böll-Stiftung Berlin* am 27.9.2013.

Autorinnen und Autoren (in der Reihenfolge der Beiträge):

NATHALIE BEHNKE, geb. 1973, Politikwissenschaftlerin, wissenschaftliche Mitarbeiterin an der *FernUniversität Hagen*, Habilitationsprojekt: »Re-Writing the Social Contract. Constitutional Reform in Federal States«

JAN FRIES, geb. 1981, Finanzreferent, leitet das Referat »Überregionale Finanzangelegenheiten, EU-Angelegenheiten« bei der Senatorin für Finanzen Bremen

ANDRÉ W. HEINEMANN, geb. 1971, Wirtschaftswissenschaftler am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, *Forschungsstelle Finanzpolitik/Institut Arbeit und Wissenschaft (IAW)* in Bremen

KARL-MARTIN HENTSCHEL, geb. 1950, war von 2000 bis 2005 und von 2006 bis 2009 Vorsitzender der *Grünen-Fraktion im Landtag von Schleswig-Holstein*, lebt er als freier Autor in der Nähe von Kiel, Mitinitiator des Bündnis »Umfairteilen« für eine Vermögensabgabe

INSTITUT FÜR DEN ÖFFENTLICHEN SEKTOR E. V., das 2005 von *KPMG* gegründete *Institut für den öffentlichen Sektor e. V.* fördert die transparente Leitung und Kontrolle öffentlicher Unternehmen und Verwaltungen und setzt sich für Effizienz und Effektivität ein

GEBHARD KIRCHGÄSSNER, geb. 1948, Volkswirtschaftler, lehrt Volkswirtschaftslehre und Ökonometrie an der *Universität St. Gallen*, ist Direktor des *Schweizerischen Instituts für Außenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung (SIAW)*

WOLFGANG RENZSCH, geb. 1949, Politikwissenschaftler an der Fakultät für Humanwissenschaften am *Institut für Politikwissenschaft (IPW)* an der *Otto-Guericke-Universität Magdeburg*

PETER RÜDEL, geb. 1951, Geschäftsführer der *Heinrich Böll Stiftung Bremen*, Vorstandsmitglied *Hannah-Arendt-Preis für politisches Denken e. V.*, Beiratssprecher der östlichen Vorstadt Bremen