

UNIVERSITÄT ZU KÖLN  
LEHRSTUHL PROF. DR. C. FUEST



Ls Fuest, Finanzwissenschaftliches Seminar, Uni Köln, 50923 Köln

PROF. DR. CLEMENS FUEST  
Finanzwissenschaftliches Seminar  
der Universität zu Köln  
Albertus-Magnus-Platz  
50923 Köln

T +49 (0)221 – 470 2302  
F +49 (0)221 – 470 5060  
E clemens.fuest@uni-koeln.de

<http://www.wiso.uni-koeln.de/fuest/>

Köln, 25.05.2007

**Stellungnahme zum Fragenkatalog der Kommission von Bundestag und  
Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen  
(Kommissionsdrucksache 011) anlässlich der öffentlichen Anhörung zu den  
Finanzthemen am 22. Juni 2007**

**Inhalt**

**Zusammenfassung der Stellungnahme**

**0. Allgemein**

**I. Haushalt/Schulden**

**II. Einnahmen/Kompetenzen**

**III. Wie kann ein politischer Konsens über die Reform erreicht werden? Ein  
Nationaler Entschuldungspakt?**

## Zusammenfassung der Stellungnahme

Die deutsche föderale Finanzverfassung weist folgende Schwächen auf:

1. Es mangelt an **Vorkehrungen zur Vermeidung einer übermäßigen Verschuldung** des Bundes und der Länder und an sinnvollen Regeln zur Handhabung von Haushaltskrisen.
2. Es mangelt an **Steuerautonomie der Bundesländer**.
3. Die **marginalen Abschöpfungsquoten im Finanzausgleich** sind zu hoch.

Um diese Schwäche zu beheben, sollten folgende Maßnahmen ergriffen werden:

1. Ein **mittelfristig ausgeglichener Haushalt** wird als Leitlinie der Finanzpolitik für Bund und Länder verfassungsrechtlich verankert.
2. Kurzfristige Haushaltsdefizite sind zulässig, müssen aber in den Folgejahren durch Überschüsse ausgeglichen werden. Umgesetzt wird dies durch eine **Schuldenschanke für Bund und Länder**, wie sie der Sachverständigenrat vorgeschlagen hat. Alternativ können die **Regeln des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes auf die innerstaatliche Verschuldung übertragen** werden.
3. Im Fall von Haushaltskrisen der Länder sollten Hilfen der bundesstaatlichen Gemeinschaft davon abhängig gemacht werden, dass das Land einen **nur für diesen Zweck vorgesehenen, zeitlich und in der Höhe begrenzten Einkommensteuerzuschlag (Haushaltskrisen-Soli)** erhebt. Darüber hinaus sollte für **neue Schulden** der Länder die Einstandspflicht der bundesstaatlichen Gemeinschaft aufgehoben werden, so dass die **Gläubiger** eines Landes an den **Kosten der Überwindung von Haushaltskrisen beteiligt** werden können.
4. Die Steuerautonomie der Länder wird durch die **Einführung eines Einkommensteuerzuschlags** erweitert. Die Höhe des Zuschlags wird auf einen Korridor begrenzt.
5. Finanzschwache Länder erhalten die **Option**, für einen begrenzten Zeitraum aus dem Finanzausgleich auszusteigen und die **Transfers aus dem Finanzausgleich gegen eine erhöhte Beteiligung am örtlichen Steueraufkommen** zu tauschen.

## **0 Allgemein**

### **1. Wo sind die größten Probleme im Bereich der Finanzverfassung zu verorten? Welche Probleme sollen im Rahmen der weiteren Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung gelöst werden?**

Die bestehende Finanzverfassung verwischt die Verantwortung für die Steuerpolitik zwischen Bundes- und Landesebene und erschwert so deren demokratische Kontrolle durch die Wähler, sie führt zu einer übermäßigen Verschuldungsneigung und setzt Anreize für eine ineffiziente Verwendung öffentlicher Mittel. Die wesentlichen Ursachen liegen in den folgenden Konstruktionsmängeln:

1. Es mangelt an Vorkehrungen zur Vermeidung einer übermäßigen Verschuldung des Bundes und der Länder und an sinnvollen Regeln zur Handhabung von Haushaltskrisen.
2. Es mangelt an Autonomie der Bundesländer bei den Steuereinnahmen.
3. Die marginalen Abschöpfungsquoten im Finanzausgleich sind zu hoch.

Diese Probleme sind interdependent. Die anstehende Föderalismusreform sollte und kann zur Lösung dieser drei Probleme beitragen.

### **2. Welches Leitbild sollte die Reform des haushaltsrechtlichen Teils der Finanzverfassung verfolgen? Sind das makroökonomische Konzept, die makroökonomischen Hintergründe, die 1969 in der Verfassung in Verbindung mit dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz antizipiert bzw. verankert wurden und der 1969 erzielte Konsens über die solidarische Ausrichtung des Föderalismus in Deutschland nicht vielmehr aktuell? Was wäre demgegenüber ggf. falsch daran? Welche „neue“ ökonomische (wissenschaftliche) Einsicht wäre ggf. da hinzugetreten?**

Das „Stabilitäts- und Wachstumsgesetz“ von 1967 beruht teilweise auf der Vorstellung, dass es die Aufgabe der Finanzpolitik sei, zur Glättung von

Konjunkturschwankungen aktive Nachfragesteuerung zu betreiben, also beispielsweise in Phasen der Hochkonjunktur Steuern zu erhöhen und Haushaltsüberschüsse einer Konjunkturausgleichsrücklage zuzuführen, im Abschwung hingegen öffentliche Ausgaben auszudehnen, um die Nachfrage zu stabilisieren. Sowohl die ökonomische Theorie als auch empirische Forschung sowie praktische Erfahrungen mit den konjunkturellen Wirkungen finanzpolitischer Maßnahmen zeigen, dass eine aktive antizyklische Nachfragesteuerung erstens aufgrund von Informationsproblemen und Anpassungsreaktionen des privaten Sektors keine Aussicht auf Erfolg hat und zweitens im politischen Prozess auch kaum durchsetzbar ist. Letzteres wird dadurch belegt, dass zwar im Abschwung gerne konjunkturpolitische Gründe für Verschuldung angeführt werden, im Aufschwung aber keine Überschüsse erwirtschaftet werden und schon gar keine Mittel in Konjunkturausgleichsrücklagen eingestellt werden. Dass die Verschuldungsgrenze des Art. 115 GG überschritten werden darf, wenn dies zur Abwehr eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts erforderlich erscheint, kann als Ausdruck eines finanzpolitischen Leitbildes verstanden werden, das aktive Konjunktursteuerung als staatliche Aufgabe ansieht. Ein solches Leitbild muss aus den genannten Gründen als überholt gelten.

Anders verhält es sich mit einer Finanzpolitik, die sich darauf beschränkt, die passiven Stabilisatoren wirken zu lassen. Damit ist Folgendes gemeint: Im Konjunkturabschwung sinken automatisch, ohne finanzpolitisches Handeln, die Steuereinnahmen, und die Ausgaben beispielsweise für Transfers an Arbeitslose steigen. Daraus resultiert ein automatischer antizyklischer Einfluss des Staatsbudgets auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage. Sowohl konjunkturpolitische Gründe als auch langfristige Effizienzüberlegungen sprechen dafür, im Konjunkturzyklus automatisch auftretende Defizite in den öffentlichen Haushalten zuzulassen, sofern sie durch ebenfalls im Konjunkturzyklus automatisch auftretende Überschüsse mittelfristig ausgeglichen werden.

**3. Sollte die Finanzverfassung, d.h. ihre hier angestrebte Reform, darauf zielen, die Neugliederung des Bundesgebietes ins Werk zu setzen? Hat die Reform nicht vielmehr – insbesondere unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten**

**– die gegenwärtige Existenz aller Glieder des Bundes als Fixum zu respektieren?**

Eine eventuelle Neugliederung des Bundesgebietes wirft Fragen auf, die weit über Aspekte der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern hinausreichen. Die derzeit diskutierte Fusion hoch verschuldeter, kleinerer Bundesländer mit benachbarten, größeren Bundesländern ist aus finanzpolitischer Sicht nur dann sinnvoll, wenn durch die Fusion öffentliche Leistungen kostengünstiger bereitgestellt werden können. Wenn man von Einsparungen durch die Zusammenlegung der beiden Regierungsapparate absieht, ist hier das Potential begrenzt, denn sonstige Effizienzverbesserungen, beispielsweise Kosteneinsparungen durch die Zusammenlegung von Behörden, können in der Regel auch ohne eine Länderfusion erreicht werden. Derartige Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung sollten im Übrigen unabhängig von der Haushaltslage der beteiligten Länder genutzt werden. Eine Neugliederung des Bundesgebietes mag aus anderen Gründen geboten erscheinen, im Kontext der Reform der Finanzverfassung ist sie nicht vordringlich.

*In den folgenden Abschnitten werden die gestellten Fragen nicht weiter einzeln beantwortet, sondern zusammengefasst.*

## I. Haushalt/Schulden

Bei der Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ist die Eindämmung der Verschuldung sowohl des Bundes als auch der Länder ein zentrales Anliegen. Die bestehende Neuverschuldungsgrenze des Art. 115 GG und die entsprechenden Regelungen in den Länderverfassungen haben nicht verhindern können, dass die Verschuldung des Bundes und der meisten Länder in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich zugenommen hat, mit dem Ergebnis, dass hohe Zinsausgaben die Handlungsspielräume der öffentlichen Haushalte immer mehr einengen. Einige Bundesländer sehen sich sogar außer Stande, ihre finanzpolitische Handlungsfähigkeit aus eigener Kraft wieder herzustellen.

Dass Art. 115 GG als Verschuldungsgrenze keine hinreichende Wirkung entfalten konnte, hat vor allem zwei Gründe. Erstens wurde die Ausnahmeregelung des Art. 115 Abs.1 Satz 2 2. Halbsatz GG (Überschreitung der Verschuldungsgrenze zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts) in der Vergangenheit exzessiv in Anspruch genommen, um eine die Investitionen überschreitende Verschuldung zu rechtfertigen.

Zweitens ist der Begriff der öffentlichen Investitionen, der zur Schuldenbegrenzung verwendet wird, zu weit gefasst. Die Bindung der Verschuldung an die Investitionen beruht auf der Idee, dass die Schuldenaufnahme gerechtfertigt ist, wenn den Schulden entsprechendes öffentliches Vermögen gegenübersteht. Das ist durch den verwendeten Investitionsbegriff jedoch nicht gewährleistet. Art. 115 GG bezieht sich auf die „Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen“ (Art. 115 Abs.1 Satz 2 1. Halbsatz GG). Die meisten Länderverfassungen beinhalten ähnliche Formulierungen. Das heißt, dass als Verschuldungsobergrenze die Bruttoinvestitionen angesetzt werden und folglich weder Abschreibungen noch Desinvestitionen (vor allem Privatisierungen) berücksichtigt werden. Daraus folgt, dass die zulässige Verschuldung das durch öffentliche Investitionen gebildete Vermögen übersteigt.

Bei der Reform der Verschuldungsgrenzen in der deutschen Finanzverfassung werden zwei Ansätze diskutiert.

Zum einen ist es denkbar, den Art. 115 GG im Grundsatz beizubehalten und ihn zu reformieren, indem der Investitionsbegriff neu und enger gefasst wird und die Ausnahmeregelung im Falle einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts restriktiver gestaltet wird.

Zum anderen könnte der Bezug zu den öffentlichen Investitionen aufgegeben und durch eine Orientierung der Verschuldungspolitik am Ziel eines mittelfristigen Haushaltsausgleichs – in Anlehnung an den Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt – ersetzt werden.

### **1. Reform der Neuverschuldungsgrenzen durch veränderte Abgrenzung öffentlicher Investitionen?**

Die offensichtlichen Schwächen des bislang zur Schuldenbegrenzung verwendeten Investitionsbegriffs scheinen zunächst dafür zu sprechen, den Begriff der öffentlichen Investitionen neu und enger zu fassen, insbesondere indem Abschreibungen und Desinvestitionen berücksichtigt werden. Dabei ist jedoch zu bedenken, dass der Investitionsbegriff über die Unterscheidung von Brutto- und Nettoinvestitionen hinaus erhebliche Abgrenzungsprobleme aufwirft. Beispielsweise können staatliche Ausgaben für Erziehung, Bildung und Wissenschaft mit guten Gründen zu den öffentlichen Investitionen gezählt werden. Diesen Investitionen stehen allerdings Humankapitalabschreibungen gegenüber. Die genaue Höhe dieser Abschreibungen ist jedoch sehr schwer zu bestimmen. Wegen der Höhe der Bruttobeträge, um die es hier geht, können kleine Fehler bei der Messung der Abschreibungen zu drastischen Fehleinschätzungen der Vermögensentwicklung führen. In anderen Bereichen öffentlicher Ausgaben mit investivem Charakter stellen sich ähnliche Probleme. In vielen Fällen ist es außerdem unklar, ob Ausgaben investiven Charakter haben oder nicht. Eine sachgerechte Messung der staatlichen Nettoinvestitionen ist in der Praxis kaum möglich.

Darüber hinaus ist zu bezweifeln, ob Verschuldungsgrenzen für Bund und Länder überhaupt an den öffentlichen Investitionen anknüpfen sollten. Für die Bindung an die Investitionsausgaben wird üblicherweise auf das Prinzip der intergenerativen Lastenverteilung verwiesen. Danach steigern öffentliche Investitionen das Vermögen einer Volkswirtschaft und stiften künftigen Generationen Nutzen. Daher sei es

gerechtfertigt, so die Argumentation, künftigen Generationen Schulden zu hinterlassen, um sie an den Kosten der Investitionen zu beteiligen.

Isoliert betrachtet erscheint dieses Konzept sinnvoll. In der aktuellen Situation Deutschlands überzeugt es allerdings nicht. In Deutschland werden künftigen Generationen erhebliche Staatsschulden hinterlassen. Es ist angesichts jahrelanger Zurückhaltung bei den öffentlichen Investitionen und regelmäßigem Rückgriff auf Privatisierungserlöse zur Finanzierung laufender Ausgaben zu bezweifeln, dass dem ein entsprechendes öffentliches Vermögen gegenübersteht. Hinzu kommen die vor allem durch den demographischen Wandel bedingten Lasten im Rahmen der Sozialversicherungssysteme, die künftige Generationen tragen müssen. Unter dem Aspekt einer gerechten Lastenverteilung ist es dringend erforderlich, diese Zukunftslasten abzubauen. Die Orientierung der Verschuldung an den Nettoinvestitionen kann zu mehr intergenerativer Gerechtigkeit nur in dem Maße beitragen, indem sie dazu beiträgt, die Verschuldung allgemein zurückzuführen. Eine nutzergerechte Zuordnung der Finanzierungslasten öffentlicher Leistungen zwischen den Generationen erscheint in der aktuellen Situation der öffentlichen Finanzen in Deutschland illusorisch.

Dass eine Orientierung der Obergrenzen für Verschuldung an einem neu gefassten Investitionsbegriff zu einer Senkung der Neuverschuldung führt, ist allerdings keineswegs sicher. Das wäre nur dann der Fall, wenn der künftig für die Verschuldungsobergrenze maßgebliche Investitionsbegriff tatsächlich restriktiver wäre als der zur Zeit verwendete. Es besteht durchaus die Gefahr, dass es in der Entscheidungsfindung über diese Neufassung zu einer Verwässerung des Investitionsbegriffs kommt, so dass die Verschuldungsspielräume im Ergebnis noch zunehmen.

Insgesamt ist das Konzept der öffentlichen Investitionen wenig geeignet, als Orientierung für die Festlegung von Obergrenzen für die Neuverschuldung der öffentlichen Haushalte zu dienen.



## 2. Ausgeglichene Haushalte als Leitlinie - Orientierung am Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt

Als Alternative zur Orientierung an den Nettoinvestitionen bietet es sich an, mittelfristig ausgeglichene Haushalte für Bund und Länder als Leitlinie der Finanzpolitik im Grundgesetz und in den Länderverfassungen zu verankern. Das hätte folgende Vorteile:

1. Das Gebot ausgeglichener Haushalte ist für die Öffentlichkeit leicht nachvollziehbar.
2. Die im vorangehenden Abschnitt genannten Nachteile der Orientierung an einem neu zu fassenden Investitionsbegriff werden vermieden.
3. Deutschland hat sich im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes ohnehin verpflichtet, für mittelfristig ausgeglichene öffentliche Haushalte zu sorgen.

Die Festschreibung ausgeglichener Haushalte als Leitlinie für die Finanzpolitik von Bund und Ländern kann unterschiedlich umgesetzt werden. Eine sehr restriktive Art der Umsetzung würde in einem in der Verfassung verankerten Verschuldungsverbot bestehen. Das ist jedoch nicht zu empfehlen, denn es gibt durchaus Gründe, in begrenztem Umfang öffentliche Verschuldung zuzulassen. Das sind zum einen konjunkturpolitische Gründe. Zwar fällt eine aktive antizyklische Konjunkturpolitik als Rechtfertigung für öffentliche Verschuldung aus den bereits angeführten Gründen aus, aber die automatische Stabilisierungswirkung des Steuersystems und der öffentlichen Ausgaben kann vorübergehende Verschuldung rechtfertigen. Zum anderen sprechen Effizienzgründe dagegen, zur Deckung vorübergehender Defizite in den öffentlichen Haushalten auf (ebenfalls vorübergehende) Steuererhöhungen zurückzugreifen („tax smoothing“).

Eine weniger restriktive Form, mittelfristig ausgeglichene Haushalte als Ziel zu verankern, besteht in der Einführung einer **Schuldenschranke**, wie sie vom Sachverständigenrat vorgeschlagen wird. Dabei wird in Phasen eines konjunkturellen Abschwungs ein Haushaltsdefizit hingenommen, das aber in den Folgejahren, bei

besserer Konjunktur, durch Überschüsse ausgeglichen werden muss.<sup>1</sup> Die erforderlichen Überschüsse ergeben sich aus der Führung eines Ausgleichskontos. So soll sichergestellt werden, dass Defizite aus Jahren schlechter Konjunktur in Aufschwungjahren tatsächlich durch Überschüsse ausgeglichen werden. Hier besteht das nicht einfach zu lösende Problem, sachgerecht zwischen strukturell und konjunkturell bedingten Defiziten zu unterscheiden. Der Sachverständigenrat hat hierzu einen Verfahrensvorschlag unterbreitet.<sup>2</sup>

Ein wichtiger Vorteil der Schuldenschanke besteht darin, dass die Finanzpolitik, wenn sie im Konjunkturabschwung Haushaltsdefizite hinnimmt, dazu angehalten wird, in Jahren guter Konjunktur Überschüsse zu bilden und die Schulden wieder abzutragen, statt mehr Geld auszugeben.

Eine dritte, noch weniger restriktive Variante würde darin bestehen, den Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt im Rahmen eines Nationalen Stabilitätspaktes auf die deutsche föderale Finanzverfassung zu übertragen. Dazu sind folgende Schritte erforderlich:

1. Bund und Länder verpflichten sich im Rahmen des Nationalen Stabilitätspaktes auf mittelfristig ausgeglichene Haushalte und eine Begrenzung des Schuldenstands.
2. Gesamtstaatlich sind vorübergehend Haushaltsdefizite bis zu einer Obergrenze in Höhe von drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts zulässig. Diese gesamtstaatliche Obergrenze muss auf Bund (einschließlich Sozialversicherungen) und die Länder (einschließlich Gemeinden) aufgeteilt werden. Analog muss die gesamtstaatliche Obergrenze für den Schuldenstand aufgeteilt werden.
3. Der Anteil der Länderebene wird unter den einzelnen Bundesländern aufgeteilt.
4. Der jeweilige Länderwert wird auf die Länder im engeren Sinn einerseits und die in dem Land befindlichen Gemeinden andererseits aufgeteilt.

Für die Aufteilung der zulässigen Defizite auf Bundes- und Länderebene könnte ein Schlüssel von 55% für die Länder und 45% für den Bund gewählt werden. Die Verteilung der zulässigen Defizite unter den Bundesländern könnte nach

---

<sup>1</sup> Siehe Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007), Staatsverschuldung wirksam begrenzen, S. 97 ff.

<sup>2</sup> Siehe Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, a.a.O., S. 123 ff

Einwohnerzahl oder Bruttoinlandsprodukt vorgenommen werden. Die Verteilung zwischen Landes- und Gemeindeebene innerhalb der Länder sollte durch Landesrecht geregelt werden.

### **3. Überwachungsverfahren und Sanktionen**

Unabhängig davon, in welcher Form und in welchem Umfang vorübergehende Abweichungen vom Gebot materiell ausgeglichener Haushalte zulässig sind, stellt sich die Frage, welche Sanktionen eine Überschreitung der vereinbarten Verschuldungsgrenzen nach sich ziehen soll und wer diese Sanktionen gegebenenfalls verhängen soll. Die bisherigen Erfahrungen mit Art. 115 GG und dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt legen die Schlussfolgerung nahe, dass wirksame Sanktionen um so weniger zu erwarten sind, je größer die Politiknähe des mit der Überwachung und Durchsetzung der Sanktionen betraute Institution ist und je größer die Ermessensspielräume bei den Entscheidungen sind. Andererseits stellt sich die Frage, ob automatische Sanktionen oder Entscheidungen einer politikfernen Institution in der Bevölkerung auf Akzeptanz stoßen würden. Wenn die Politik sich in einer Verfassungsreform freiwillig derartigen Sanktionen unterwerfen würde, wäre die Akzeptanz in der Bevölkerung sicherlich vorhanden. Ob die Politik bereit ist, einen solchen Schritt zu gehen, wird die Reform zeigen.

#### **4. Verfahren bei Haushaltskrisen**

Derzeit weisen mehrere Bundesländer eine so hohe Neuverschuldung und einen so hohen Schuldenstand auf, dass sie selbst der Auffassung sind, ihre Haushalte nicht aus eigener Kraft konsolidieren zu können. Deshalb haben sie beim Bundesverfassungsgericht Hilfen der bundesstaatlichen Solidargemeinschaft eingeklagt. Andere Bundesländer könnten in absehbarer Zeit in eine ähnliche Lage geraten, wenn es nicht zu finanzpolitischen Kurskorrekturen kommt. Eine wichtige Ursache dieser Fehlentwicklung liegt darin, dass die bestehende Finanzverfassung es Bundesländern, die sich in einer Haushaltskrise befinden, schwerer macht als nötig, diese aus eigener Kraft zu überwinden. Das hat mehrere Gründe.

Erstens verringert die Einstandspflicht der bundesstaatlichen Gemeinschaft die Anreize, ernsthafte eigene Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung zu unternehmen. Das Berlin-Urteil des Bundesverfassungsgerichts hat zwar den Anspruch Berlins auf Hilfen in der aktuellen Situation verneint, die bundesstaatliche Solidarhaftung aber im Grundsatz nicht in Frage gestellt.

Zweitens sind auf Landesebene die finanzpolitischen Instrumente, die zur Überwindung einer Haushaltskrise verfügbar sind, beschränkt. Zwar hat die Flexibilität auf der Ausgabenseite in Folge der Föderalismusreform I zugenommen. Auf der Einnahmenseite fehlt aber die Möglichkeit, in nennenswertem Umfang die Einnahmen zu steigern.

Drittens verbaut der Finanzausgleich die Möglichkeit, durch eine wachstumsorientierte, auf hohe öffentliche Investitionen gestützte Politik eine Haushaltskonsolidierung aus eigener Kraft zu erreichen. Denn Steuermehreinnahmen, die ein Land durch ein überdurchschnittliches Wirtschaftswachstum erwirtschaftet, werden im Rahmen des Finanzausgleichs abgeschöpft, während die Investitionskosten vom Land allein zu tragen sind.

Durch diese Rahmenbedingungen sind Haushaltskrisen einzelner Bundesländer geradezu vorprogrammiert.

Ein entscheidender Schritt zur Prävention von Haushaltskrisen besteht darin, zu verhindern, dass im Fall einer Haushaltskrise die Kosten der Sanierung schlicht auf die bundesstaatliche Gemeinschaft abgewälzt werden können. Um das zu erreichen, ist es notwendig, im Krisenfall Akteure an diesen Kosten zu beteiligen, die das

Verschuldungsverhalten der Gebietskörperschaft beeinflussen können. In Frage kommen hier erstens die Einwohner des betreffenden Landes beziehungsweise die dort ansässigen Steuerzahler und zweitens die Gläubiger. Die Einwohner könnten an den Kosten der Sanierung beteiligt werden, indem in dem Land **ein spezieller, zeitlich und in der Höhe begrenzter Zuschlag zur Einkommensteuer** erhoben wird, sobald das Land Hilfen der bundesstaatlichen Gemeinschaft beansprucht.<sup>3</sup>

Die Gläubiger können beteiligt werden, **indem die Staatsschuldtitel eines Landes, das Hilfen der Bundesstaatlichen Gemeinschaft in Anspruch nimmt, ganz oder teilweise entwertet werden**. Diese Regelung könnte in einer Übergangszeit **auf neue Schulden beschränkt** werden, während für die Altschulden die Bundesgarantie gilt. Derartige Regelungen hätten den Vorteil, dass die Einwohner eines Landes eine unsolide Finanzpolitik ihrer Landesregierung an der Wahlurne sanktionieren würden. Außerdem würden Regierungen, die sich auf eine Haushaltskrise zubewegen, schnell keine neuen Kredite mehr erhalten.

Letztlich geht es bei derartigen Regeln nicht darum, die Einwohner eines Landes oder die Gläubiger für unsolide Finanzpolitik einer Landesregierung zu „bestrafen“, sondern dafür zu sorgen, dass unsolide Finanzpolitik aufgehalten wird, bevor sie in eine Haushaltskrise mündet.

## **II Einnahmen/Kompetenzen**

Im Bereich der Einnahmen- und Kompetenzverteilung sollten zwei Ziele verfolgt werden. Zum einen gilt es, die mit dem bestehenden System des Finanzausgleichs einhergehenden Fehlanreize abzubauen. Zum anderen ist eine begrenzte Steuerautonomie für die Bundesländer erforderlich.

### **1. Reform des Finanzausgleichs**

Der Finanzausgleich verteilt in erheblichem Umfang Steuereinnahmen unter den Ländern um, so dass sich im Ergebnis eine fast völlig nivellierte Finanzausstattung ergibt. Diese Nivellierung hat die unbeabsichtigte Nebenwirkung, dass die Länder

---

<sup>3</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2005), Haushaltskrisen im Bundesstaat, S. 16f.

**kaum Anreize haben, das örtliche Steueraufkommen zu steigern.** Paradoxerweise gefährden sie sogar die Solidität ihrer Finanzen, wenn sie Ressourcen einsetzen, um das örtliche Wirtschaftswachstum zu steigern oder die Effektivität der Steuererhebung zu verbessern. Denn die Kosten dieser Maßnahmen tragen sie in vollem Umfang, während die Erträge in Form eines höheren Steueraufkommens vor allem bei den kleineren Ländern fast völlig durch sinkende Transfers oder wachsende Abführungen im Finanzausgleich anderen zu Gute kommen. Vor allem für die finanzschwachen Länder hat dies zur Folge, dass sie kaum Möglichkeiten haben, ihre Haushaltslage aus eigener Kraft zu verbessern. Empirische Untersuchungen haben nachgewiesen, dass diese Fehlanreize das Verhalten der Bundesländer negativ beeinflussen, also die Steuererhebung und das Wirtschaftswachstum beeinträchtigen.

Deshalb wäre es eigentlich erforderlich, den Finanzausgleich grundlegend neu zu ordnen. Da die letzte Reform des Finanzausgleichs jedoch erst kurze Zeit zurückliegt und stark von Verteilungskonflikten geprägt war, dürfte die Bereitschaft, eine neue, umfassende Reform anzugehen, derzeit eher gering sein. Deshalb soll im folgenden mit dem Optionsmodell eine Möglichkeit skizziert werden, zumindest für die finanzschwachen Länder die Abschöpfungsquoten im Rahmen des Finanzausgleichs zu senken, ohne das System insgesamt neu gestalten zu müssen.

### **1.1. Optionsmodell: Grundlegende Gestaltung**

Die Grundidee des Optionsmodells besteht darin, vorrangig finanzschwachen Ländern die Möglichkeit zu eröffnen, für einen begrenzten Zeitraum den Selbstbehalt beim örtlichen Steueraufkommen zu steigern. Diese Länder erhalten die Möglichkeit, für einen begrenzten Zeitraum die Transfers, die sie aus dem Finanzausgleich erhalten, gegen eine höhere Beteiligung am örtlichen Einkommen- und Körperschaftsteueraufkommen einzutauschen. Ein optierendes Land wird so in die Lage versetzt, durch eine wachstumsorientierte Wirtschafts- und Finanzpolitik zur Sanierung seines Haushalts beizutragen und seine wirtschaftliche Situation aus eigener Kraft zu verbessern. Das Optionsmodell enthält folgende Elemente:

1. Die Laufzeit der Option ist zeitlich befristet. Es wäre ein Zeitraum von beispielsweise fünf oder sieben Jahren denkbar.
2. Das Land tauscht die Transfers, die es im Rahmen des Finanzausgleichs (Umsatzsteuervorwegausgleich (Differenz der Umsatzsteuerverteilung nach Finanzausgleichsgesetz und Einwohnern), Länderfinanzausgleich und Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen) erhält, gegen eine erhöhte Beteiligung am örtlichen Einkommen- und Körperschaftsteueraufkommen ein. Der Anteil am örtlichen Steueraufkommen wird im ersten Optionsjahr so bemessen, dass die Finanzausstattung des Landes sich in diesem Jahr nicht ändert. Finanzielle Auswirkungen ergeben sich erst ab dem zweiten Optionsjahr.
3. Der Finanzausgleich mit den übrigen Ländern wird weitergeführt, als ob es keine Option gäbe. Die finanziellen Wirkungen der Option werden nur zwischen dem Bund und den Ländern, die die Option ausüben, verrechnet.
4. Während der Optionszeit soll jedes optierende Land einmalig die Möglichkeit erhalten, mit einer Kündigungsfrist von 18 Monaten aus der Option auszusteigen und in das System des Länderfinanzausgleichs zurückzukehren. Die Optionsländer können damit auf veränderte Rahmenbedingungen wie etwa Steuerrechtsänderungen oder veränderte langfristige Wachstumsaussichten reagieren.
5. Am Ende des Optionszeitraumes wird das System neu kalibriert, d.h. die Bedingungen für eine erneute Option müssen an die geltenden Finanzkraftbedingungen angepasst werden. Dabei werden die Optionsbedingungen bei Ländern, die sich im Optionszeitraum relativ gut entwickelt haben, nach unten angepasst und umgekehrt. Optionsländer haben dann auch die Möglichkeit, in den Finanzausgleich zurückzukehren.

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Erhöhung des Anteils am örtlichen Steueraufkommen, die optierende Länder erhalten würden. Beispielsweise würde der Anteil Bremens am örtlichen Einkommen- und Körperschaftsteueraufkommen sich um 38,4 Prozentpunkte erhöhen. Im Gegenzug würde Bremen auf Transfers aus dem Finanzausgleich verzichten. Dass die Anteile am örtlichen Steueraufkommen bei den neuen Bundesländern und in Berlin im Optionsfall über hundert Prozent liegen, beeinträchtigt die Funktionsfähigkeit des Optionsmodells nicht. Diese Anteile reflektieren nur die Höhe der heute an diese Bundesländer fließenden Transfers.

**Tabelle 1: Erhöhung des Anteils am örtlichen Steueraufkommen im Optionsfall**

Bundesland	Erhöhung des Anteils am örtlichen Steueraufkommen <sup>a</sup> in Prozentpunkten
Sachsen-Anhalt	216,4
Mecklenburg-Vorpommern	117,3
Sachsen	156,0
Thüringen	145,2
Brandenburg	119,3
Berlin	65,0
Bremen	34,8
Saarland	14,3
Niedersachsen	9,7
Schleswig-Holstein	1,0
Rheinland-Pfalz	0,1

a) Örtliches Aufkommen der Lohn-, veranlagten Einkommensteuer, nicht-veranlagten Einkommen, Zinsabschlag und Körperschaftsteuer nach Zerlegungen und Erstattungen und nach Abzug der Gemeindeanteile. Berechnungen: IW Consult

## 1.2. Wirkungen des Optionsmodells

Das Optionsmodell würde folgende Wirkungen entfalten: Ein optierendes Land, dessen örtliches Steueraufkommen schneller wächst als der Bundesdurchschnitt, profitiert im Optionsmodell im Vergleich zur Situation bei Verbleib im Länderfinanzausgleich. Bei unterdurchschnittlichem Wachstum verliert das Land entsprechend. Die finanziellen Gewinne und Verluste des Bundes sind dazu spiegelbildlich. Der entscheidende Vorteil des Optionsmodells besteht darin, dass die Abschöpfung zusätzlicher örtlicher Steuereinnahmen durch den Finanzausgleich drastisch sinkt. Von einer zusätzlich Million Euro Lohnsteuereinnahmen würden beispielsweise im Saarland statt heute gut 100.000 Euro unter der Option etwa 650.000 Euro im Land verbleiben. Dadurch steigen die Anreize für das Land, Ressourcen für eine Steigerung des Wirtschaftswachstums im Land einzusetzen. Bei Erfolg hat das Land die Chance, mit den erreichten Steuermehreinnahmen zur Sanierung des Landeshaushalts beizutragen.



Aus der Sicht des Bundes erscheint das Optionsmodell auf den ersten Blick wenig attraktiv. Wenn die optierenden Länder erfolgreich sind, verliert der Bund im Vergleich zu einem Szenario, in dem die Länder innerhalb des Finanzausgleichs das gleiche Wachstum erreichen, an Steueraufkommen. Dieses Risiko relativiert sich jedoch, wenn man berücksichtigt, dass die Länder im bestehenden System eben nur deutlich geringere Anreize und Möglichkeiten haben, eine wachstumsorientierte Wirtschafts- und Finanzpolitik zu verfolgen. Hinzu kommt, dass der Bund von einem überdurchschnittlichen Wachstum des Steueraufkommens in finanzschwachen Ländern insofern indirekt profitiert, als die Wahrscheinlichkeit sinkt, dass diesen Ländern bei extremen Haushaltsnotlagen geholfen werden muss. Außerdem wird das finanzielle Risiko für den Bund (und die optierenden Länder) durch die Befristung und die dann folgende Neukalibrierung begrenzt. Die Kehrseite dieser Neukalibrierung besteht darin, dass die positiven Anreizwirkungen der Option dadurch eingeschränkt werden. Die Befristung bedeutet auch, dass Mehreinnahmen einem erfolgreichen Optionsland nur vorübergehend zur Verfügung stehen und deshalb ausschließlich zur Schuldentilgung eingesetzt werden sollten.

Damit das Optionsmodell seine positiven Wirkungen voll entfalten kann, muss es mit weiteren Maßnahmen einhergehen, die die Verantwortung der Länder für ihre wirtschaftliche Situation stärken, vor allem Anreize zum Schuldenabbau und Steuerautonomie.

### **1.3. Berücksichtigung struktureller Unterschiede zwischen den Bundesländern im Finanzausgleich?**

Verschiedentlich wird gefordert, im Finanzausgleich strukturelle Unterschiede zwischen den Bundesländern stärker zu berücksichtigen. Das beruht auf der Idee, dass die „wirtschaftliche Leistungsfähigkeit“ oder die finanzielle Belastung der öffentlichen Haushalte der Bundesländer aufgrund objektiver, struktureller Vor- und Nachteile der einzelnen Länder unterscheidet. Hier werden sehr unterschiedliche Aspekte angeführt. Dazu gehören die geographische Lage, eine hohe Bevölkerungsdichte, eine niedrige Bevölkerungsdichte, eine abnehmende Bevölkerung, eine alternde Bevölkerung, Lasten des Strukturwandels, hohe Staatsschulden aus der Vergangenheit, ein hoher Anteil von Sozialhilfeempfängern

in der Bevölkerung, eine starke Zuwanderung von Studenten aus anderen Bundesländern, das Vorhandensein von Seehäfen und ähnliches mehr.

Vor einer Reform des Finanzausgleichs in dieser Richtung kann man nur warnen. Das hat sowohl konzeptionelle als auch praktische Gründe. Konzeptionell führt die Berücksichtigung solcher Sonderbedarfe dazu, dass die Verantwortung der Landespolitik geschwächt wird und Lasten nachteiliger Entwicklungen noch stärker auf die bundesstaatliche Gemeinschaft abgewälzt werden, als dies schon heute der Fall ist. So führt beispielsweise eine Kompensation für sinkende Einwohnerzahlen dazu, dass die Anreize für die Landespolitik reduziert werden, durch die Schaffung attraktiver Lebensbedingungen Einwohner zu attrahieren.

Hinzu kommt, dass eine sachgerechte Ermittlung von Sonderbedarfen aufgrund struktureller Unterschiede praktisch unmöglich ist. Jedes Land kann Gründe dafür ins Feld führen, dass es in bestimmten Bereichen Nachteile gegenüber anderen Ländern hat. Es würde sich ein Bedarfswettlauf ergeben, der darauf hinauslaufen würde, dass der Finanzausgleich noch komplizierter und streitanfälliger, aber sicherlich nicht besser oder gerechter wird.

## **2. Steuerautonomie für die Länder**

Ein zweites zentrales Element der Modernisierung der Finanzbeziehungen besteht darin, die Steuerautonomie der Länder zu erweitern. Wie könnte eine solche Steuerautonomie umgesetzt werden? Eine „Minimallösung“ würde darin bestehen, den Ländern die Steuersatzautonomie bei den Steuern zu geben, deren Aufkommen ihnen ohnehin zufließt. Bei der Grunderwerbsteuer ist das bereits geschehen, die Erbschaftsteuer und die Kraftfahrzeugsteuer könnten hinzukommen. Diese Minimallösung ist allerdings nicht befriedigend. Zum einen ist das mit diesen Steuern zu erhebende Aufkommen vergleichsweise gering. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob diese Steuern für eine dezentrale Steuerautonomie geeignet sind. Bei der Erbschaftsteuer könnte der Steuerwettbewerb unter den Bundesländern auf ihre Abschaffung hinauslaufen. Bei der KFZ-Steuer entsteht durch die Möglichkeit der Meldung von Kraftfahrzeugflotten (beispielsweise von Autovermietungsfirmen) im Land mit der niedrigsten KFZ-Steuer ebenfalls eine fragwürdige Form des Steuerwettbewerbs. Besser geeignet wäre ein Zuschlagsrecht der Länder zur

Grundsteuer. Das würde allerdings eine grundlegende Reform der Grundsteuer erforderlich machen, die mit einer Gemeindefinanzreform einhergehen müsste. Überzeugender wäre es, einen **innerhalb eines Korridors variablen Zuschlag der Bundesländer zur Einkommensteuer** einzuführen. Das damit zu erhebende Steueraufkommen wäre größer, und dezentrale Autonomie im Bereich der Einkommensteuer funktioniert auch in anderen europäischen Staaten gut.

Gegen einen Einkommensteuerzuschlag der Länder wird gelegentlich angeführt, dass den Arbeitgebern und den Finanzämtern dadurch zusätzlicher Verwaltungsaufwand entstehe. Dieser Einwand überzeugt nicht, denn der Verwaltungsaufwand lässt sich im Zeitalter der elektronischen Datenverarbeitung mit vertretbarem Aufwand bewältigen. Die Administrierbarkeit wird auch dadurch belegt, dass dezentrale, teils sogar kommunale Einkommensteuerzuschläge in anderen Staaten gängige Praxis sind, wie bereits erwähnt wurde.

Ein weiterer Einwand behauptet, eine Autonomie der Länder bei der Einkommensteuer benachteilige die finanzschwachen Länder. Dabei wird zum einen übersehen, dass die Möglichkeiten der Bundesländer, Einkommensteuern zu erheben, auf der Basis eines normierten Zuschlagssatzes im Finanzausgleich berücksichtigt werden können.

Den Bundesländern mehr Steuerautonomie einzuräumen, hätte erhebliche Vorteile. Erstens würde die Verteilung der steuerpolitischen Verantwortung für die Wähler transparenter, denn die Länder würden zumindest teilweise eigenständig über Steuererhöhungen oder –senkungen entscheiden. Dadurch würde deutlich, dass Ausgabenprogramme der Landespolitik höhere Steuerlasten für die Bevölkerung dieses Bundeslandes zur Folge haben. Zweitens wäre es möglich, Steuerlasten und öffentliche Ausgaben stärker als bisher den unterschiedlichen Präferenzen und Einkommensniveaus anzupassen. Drittens würden die Länder über mehr Instrumente verfügen, um Finanzierungslücken in den Landeshaushalten zu schließen. Viertens schließlich würden Anreize entstehen, Haushaltsnotlagen zu vermeiden, denn Hilfen der bundesstaatlichen Solidargemeinschaft könnten davon abhängig gemacht werden, dass die eigenen Steuerquellen angemessen ausgeschöpft werden.

### **III. Wie kann ein politischer Konsens über die Reform erreicht werden? Ein Nationaler Entschuldungspakt?**

Mehr Steuerautonomie, höherer Selbstbehalt im Finanzausgleich und bessere Anreize für eine Begrenzung der Verschuldung liegen im allgemeinen Interesse, würden finanzstarken und finanzschwachen Bundesländern aber sehr unterschiedliche Anpassungslasten auferlegen. Um Konsens über die Reform zu erreichen, wäre es denkbar, dass die finanzschwachen Länder vom Bund und von den finanzstarken Ländern durch eine Teilentschuldung unterstützt werden.

Gegen eine solche Teilentschuldung bestehen insofern Bedenken, als sie eine unsolide Finanzpolitik in der Vergangenheit zu belohnen scheint. Wenn eine solche Teilentschuldung die Erwartung weckt, dass hoch verschuldeten Ländern auch in Zukunft geholfen wird, dann entstehen hier in der Tat unerwünschte Anreizeffekte. Eine Teilentschuldung kommt deshalb nur in Verbindung mit einer Reform der gesamten föderalen Finanzbeziehungen in Frage, in der durch die Einführung von dezentraler Steuerautonomie, einen höheren Selbstbehalt im Finanzausgleich und sanktionsbewehrte Verschuldungsgrenzen eine Abwälzung der Kosten unsolider Haushaltspolitik auf die bundesstaatliche Gemeinschaft in der Zukunft praktisch ausgeschlossen ist.