

Föderalismusreform II

Überlegungen von Winfried Kretschmann
Fraktionsvorsitzender der GRÜNEN im Landtag von Baden-Württemberg

Föderalismus bedeutet, das Gleichgewicht zu finden zwischen dem Grundsatz der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und der politischen und wirtschaftlichen Eigenverantwortung der verschiedenen staatlichen Ebenen, zwischen einem solidarischen, bundeseinheitlichen Rahmen und der Vielfalt der Konzepte in Ländern und Gemeinden.

Föderalismus ist daher kein Zustand, sondern ein Prozess mit der Grundregel der Subsidiarität. Mit der Föderalismusreform I wurde dafür ein neuer Rahmen gesteckt.

Die Kommission Föderalismus II hat nun die Aufgabe, für diesen neuen bundesstaatlichen Rahmen die Finanzierungsströme und Finanzierungsformen so zu gestalten, dass die Zielsetzungen der Reform gestützt, die Eigenverantwortung der staatlichen Ebenen gestärkt, Verwaltung vereinfacht und die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen ermöglicht wird.

Im Hinblick auf den bevorstehenden Beginn der Arbeit der Kommission will ich einige Überlegungen zu folgenden Punkten formulieren:

- I. **Schuldenplafond und Verfassungskonformität**
- II. **Neuordnung des Länderfinanzausgleichs**

I. **Schuldenplafond und Verfassungskonformität**

Die öffentliche Verschuldung gefährdet die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in der Bundesrepublik und belastet zukünftige Generation in einer Weise, bei der das Gebot der Generationengerechtigkeit verletzt ist.

Die Länder haben durch die Föderalismusreform neue, eigene Handlungsfelder erschließen oder stärken können, so etwa bei der Besoldung und Versorgung der Beamten. Um den Ländern Anreize zu geben, diese Möglichkeiten auch zu nutzen, um die Nachhaltigkeit ihrer eigenen Finanzen zu verbessern, ist es unumgänglich, dass Regeln für die Verschuldung des Bundes und der Länder vereinbart werden. Der Versuch des finanzpolitischen Trittbrettfahrens einzelner Länder mit nicht ausreichend begrenzten Ausgaben und wachsender öffentlicher Verschuldung – bei gleichzeitigen Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich oder beidem - darf keine attraktive Option bleiben.

Gelingt es, die Eigenverantwortlichkeit in diesem Sinne zu stärken, bleiben der Länderfinanzausgleich und die ergänzenden Finanzhilfen des Bundes für finanzschwache Länder wohlbegründete und sinnvolle Instrumente der föderalen Solidarität, die allerdings der strukturellen Reform bedürfen.

Beim Thema öffentliche Verschuldung ist oft von einem Verschuldungsverbot für die öffentlichen Haushalte die Rede. Dies ist Unsinn.

Der Sachverständigenrat formuliert dazu in seinem neuen Gutachten "Staatsverschuldung wirksam begrenzen" in Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft:

„Die Forderung eines generellen Verschuldungsverbots wäre ähnlich unsinnig, wie Privatleuten und Unternehmen die Kreditaufnahme zu verbieten“.

Dies ist vollkommen richtig; allerdings müssen Privatleute und Unternehmen gegenüber dem Kreditgeber, in der Regel der Bank, darlegen, dass sie in der Lage sind, den Kredit innerhalb eines vereinbarten Zeitraums zurück zu zahlen. Die öffentliche Hand hat hier wesentlich größere Spielräume, die sie zu einem "Raubzug durch die Zukunft" genutzt und damit die Gebote der Generationengerechtigkeit und der Nachhaltigkeit eklatant verletzt hat.

Daher bedarf es eines **ökonomisch begründeten Schuldenplafonds**, der durch eine Regelung mit Verfassungsrang für die Gebietskörperschaften verbindlich wird.

1. mangelnde Kongruenz der Verschuldungskriterien

Der Bundesfinanzminister hat am 22. März 2007 bei seiner Ansprache anlässlich der Konferenz "Herausforderungen für die Finanzpolitik in Europa" ausgeführt:

"Problematisch ist z.B. die mangelnde Konsistenz unseres Art. 115 GG mit den Bestimmungen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Während letzterer - wie Sie wissen - auf den langfristigen oder "strukturellen" Haushaltsausgleich zielt, enthält Art. 115 GG die Möglichkeit einer Kreditaufnahme in Höhe der Investitionen. In vielen Länderverfassungen gibt es analoge Regelungen."

Doch nicht genug: Über die genannten Regelungen hinaus, gibt es inzwischen Bemühungen durch "Schuldenbremsen" in den Landeshaushaltsordnungen oder den Landesverfassungen zu einer institutionellen Begrenzung der Netto-Neuverschuldung zu kommen. Damit greifen insgesamt drei verschiedene Regelungsebenen auf den gleichen Sachverhalt zu. Dazu kommen weitere Regelungen auf der kommunalen Ebene.

In diesem Diskussionsbeitrag möchte ich skizzenhaft aufzeigen:

1. Wie auf der Grundlage einer Modifikation der EU-Kriterien ein vereinheitlichtes Kriterium für die "ordentliche" Schuldenbegrenzung von Bund und Ländern und die Verfassungskonformität aussehen kann,
2. Wie auf der Grundlage einer Modifikation der "Schweizer Schuldenbremse" eine Regelung für eine "außerordentliche Verschuldung" und deren Rückzahlung aussehen kann

2. Investitionskriterium nach Art 115 GG veraltet

In einer Zeit, in der die künftige Wirtschaftsentwicklung und somit die künftige Steuerkraft der Gebietskörperschaften nicht mehr von den Sachinvestitionen - diese erzeugen in den öffentlichen Haushalten eher Folgekosten – abhängt, sondern von den Investitionen in Bildung und Wissen, wird das im GG verankerte Kriterium der Verfassungsmäßigkeit öffentlicher Haushalt, das alleine auf die Sachinvestitionen abhebt, zunehmend obsolet.

Eine Erweiterung des Kriteriums etwa um die Bildungsinvestitionen ist konzeptionell schwierig, weil es sich bei der Bildung um nicht handelbare Güter handelt: Kein Land könnte im Falle einer Haushaltsnotlage die Bildung seiner Bürgerinnen und Bürger verkaufen. Ähnliches gilt für Investitionen in technologisches Wissen, das ja nicht im öffentlichen Eigentum verbleibt.

Die Versuche, den Investitionsbegriff zu erweitern, enger zu fassen oder auf irgendeine Art und Weise das Investitionskriterium "zu reparieren" werden Stückwerk bleiben. Das Kriterium sollte daher insgesamt ersetzt werden durch eine Regelung, die nicht auf die Investitionen sondern auf die "Finanzkraft" abhebt.

Hier bietet sich das 3%-Kriterium des EU-Stabilitätspaktes an, das allerdings aus ökonomischer Sicht einer Modifikation bedarf.

3. Modifiziertes EU-Kriterium

Unter der "ordentlichen Verschuldung" wird hier eine Neuverschuldung verstanden, die den Anteil der gesamtwirtschaftlichen Leistung, die für den Schuldendienst aufgewendet werden muss, nicht erhöht. Diese "ordentliche Neuverschuldung" setzt sich zusammen aus der Verschuldung "der Privaten" und "des Staates".

Die EU-Verschuldungsgrenze von 3% ist - gesamtwirtschaftlich gesehen - klug gewählt, denn die Höhe lässt sich deuten als die Summe des "Technologischen Fortschritts" plus der "natürlichen Inflationsrate" in modernen Industriegesellschaften. "Drei Prozent" sind meines Erachtens ein vorsichtiger, stabiler Indikator für das langfristige Wachstum des "gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials zu Marktpreisen".

Die "ordentliche Neuverschuldung" ist - tendenziell - daher eine Neuverschuldung, die das EU-Kriterium "3% des BIP" nicht übersteigt.

Allerdings wird von der EU dieses Kriterium nun nicht auf die Gesamtwirtschaft sondern auf die Staatstätigkeit angewandt, die nur einen Teil der Gesamtwirtschaft umfasst. Das EU-Kriterium führt daher zu weit überzogenen Grenzen für die Neuverschuldung des Staates. Die Mängel des Kriteriums zeigen sich schon an der Tatsache, dass es für eine Volkswirtschaft mit sehr geringem Staatsanteil die gleiche Staatsverschuldung zulässt, wie für eine Volkswirtschaft mit hohem Staatsanteil.

Ökonomisch richtig ist es vielmehr, als "Bemessungsgrundlage" der "3%-Regel" nicht das BIP sondern die Finanzkraft der Gebietskörperschaften - sozusagen die Wirtschaftskraft des Staates - zugrunde zu legen. Im Jahr 2005 lag bei einem BIP von ca. 2412 Mrd Euro die Finanzkraft der Gebietskörperschaften bei ca. 443 Mrd Euro. Der Plafond der Neuverschuldung errechnet sich daher einfach als 3% der jeweiligen Finanzkraft.

Daraus ergibt sich für das Jahr 2006 ein Plafond für die ordentliche Neuverschuldung der Gebietskörperschaften von $430,4 \times 0,03 = 12,9$ Mrd €.

Folgt man der Überlegung "Verschuldungsplafonds folgt der Finanzkraft", so lässt sich der gesamtstaatliche Plafond für die ordentliche Verschuldung ohne weiteres aufteilen auf Bund, Länder und Gemeinden; sowie weiter auf die einzelnen Länder.

In der **Anlage1** ist diese Aufteilung für Bund und Länder durchgeführt.

Dabei wird bei den Finanzkraft-Anteilen der Bundesländer die Finanzkraft unter Einbeziehung des Länderfinanzausgleichs und der Bundesergänzungszuweisungen zu Grunde gelegt. In der unteren Tabelle werden dann die auf der Grundlage der Finanzkraftanteile 2005 die für das Jahr 2006 errechneten Verschuldungsplafonds der Länder den tatsächlich erfolgten Nettokreditaufnahmen (Quelle: Stat. Bundesamt) gegenüber gestellt und der Saldo ermittelt.

Der Verschuldungsplafonds wird von einigen Ländern überschritten, von anderen nicht ausgenutzt. Beim Bund zeigt sich eine sehr deutliche Überschreitung. Der Saldo ist in der Tabelle ausgewiesen.

Ein positiver Saldo zeigt, dass das jeweilige Bundesland seinen Plafonds nicht ausnutzt; ein negativer Saldo zeigt an, dass das Land seinen Plafonds überschreitet. Insgesamt ergeben sich für die einzelnen Länder mit der modifizierten EU-Regel sinnvolle Ergebnisse, die auch intuitiv durchaus nachvollziehbar sind:

Die Länder Bayern, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt halten den Plafond der "ordentlichen Verschuldung" ein. Die anderen Länder nicht - allerdings mit sehr unterschiedlichem Saldo. Für Baden-Württemberg ergibt sich ein Plafond der ordentlichen Neuverschuldung von 670 Mio Euro für 2006.

Die hier vorgestellte Verschuldungsregel verzichtet ganz bewusst darauf, einen Bezug zum Konjunkturzyklus herzustellen, sondern rekurriert nur auf die, vergleichsweise stabile relative Finanzkraft der Bundesländer und die Konstante 3% als – broadly speaking – „Schätzer“ für die Summe des technologischen Fortschritt und der natürlichen Inflationsrate.

Auffällig ist das Ergebnis für den Bundeshaushalt: Hier ergibt sich für 2006 ein Verschuldungsplafonds von "nur" 5,7 Mrd Euro. Allerdings muss gesagt werden, dass ja die Finanzkraft der Bundesländer schon BEZ von über 14 Mrd Euro beinhaltet: Würde der Bund auf diese BEZ verzichten läge sein Verschuldungsbedarf wesentlich näher in Höhe des errechneten "ordentlichen" Plafonds – allerdings würden sich dann die Probleme einiger Bundesländer wesentlich verschärfen.

Nicht vergessen werden darf hier, dass darüber hinaus der Bund Sonderbedarfs-Ergänzungszuweisungen (SoBEZ) für „teilungsbedingte Lasten“ im Umfang von über 10 Mrd € (2005) zahlt, die allerdings bis 2019 auslaufen.

4. Der einheitliche Schuldenplafond

Zusammenfassend lässt sich daher das einheitliche Kriterium für den Verschuldungsplafond /die Verfassungskonformität daher wie folgt formulieren:

Schuldenplafond:

Die Neuverschuldung von Bund und Ländern soll in jedem Haushaltsjahr nicht mehr als Drei vom Hundert ihrer Finanzkraft betragen.

Diese Regel kann das Investitionskriterium in Art 115 GG ersetzen.

Bezüglich der Frage der **Verträglichkeit** dieser vereinheitlichten Verschuldungsregel mit den EU-Kriterien lässt sich Folgendes sagen:

Verträglichkeit mit der 3%-Regel der EU für die Neuverschuldung

Da in der Bundesrepublik die Elastizität des gesamtstaatlichen Steueraufkommens bezogen auf das BIP recht nahe bei Eins liegt (d.h. BIP und Finanzkraft entwickeln sich in guter Näherung parallel), ist bei Einhaltung der vereinheitlichten Verschuldungsregel auch die „3%-Regel“ der EU mit hoher Wahrscheinlichkeit erfüllt. Das EU-Kriterium und die hier vorgeschlagene Regel sind daher verträglich („nested rules“).

Verträglichkeit mit der 60%-Regel der EU für die Gesamtverschuldung

Gleiches gilt für die „60%-Regel“ der EU bezüglich der Gesamtverschuldung, da sich bei Einhaltung der vereinheitlichten Verschuldungsregel der Anteil der Verschuldung am BIP nicht erhöht: Ist zum Zeitpunkt der Einführung der vereinheitlichten Verschuldungsregel das „60% Kriterium“ der EU für Bund und Länder erfüllt, so wird es auch danach nicht verletzt.

Die **Kommunen** haben in ihrer Gesamtheit den Schuldenplafonds nach der vereinheitlichten Verschuldungsregel im Jahr 2006 incidenter beachtet; ob allerdings die explizite Übertragung der Regel auf die kommunalen Haushalte Sinn macht, scheint mir offen zu sein. Bezüglich der kommunalen Ebene sollen daher zunächst keine Aussagen gemacht werden. Dies scheint auch weniger dringlich, denn durch die Doppelstruktur der kommunalen Haushalte mit einem Verwaltungs- und einem Vermögenshaushalt und die Verschuldungsregeln, die sich darauf beziehen - und durch die Rechtsaufsicht der Kommunen überwacht wird -, ist das Thema der finanzpolitischen Nachhaltigkeit auf der kommunalen Ebene anders und unproblematischer aufgestellt.

5. Die Schuldenbremse mit verbindlicher Nachhaltigkeitsplanung¹

Über die „ordentliche Verschuldung“ hinaus, muss es möglich sein, in besonderen Situationen eine „außerordentliche“ Neuverschuldung zuzulassen, die aber dann auch an **klare und verbindliche Bedingungen zur Rückführung** gekoppelt sein muss.

Ausnahmen dürfen nicht zur Dauerausnahme und damit zum Regelfall werden. Dies heißt, Ausnahmen von einer Verschuldungsregel, wie die „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“, deren Aufruf mit keinerlei Verpflichtungen verbunden ist, sind abzulehnen, denn sie schädigen durch ihren wiederholten Missbrauch das Ansehen der Finanzpolitik und der Politik insgesamt. Diese Situation ist bereits eingetreten - auch von daher begründet sich der politische Handlungsbedarf.

Die Grünen im Landtag von Baden-Württemberg waren und sind der Auffassung, dass das eigene Bundesland mit gutem Beispiel voran gehen sollte und haben bereits Anfang

¹ Anmerkung: Mit Bezug auf die ordentliche Verschuldung spreche ich hier vom „Schuldenplafond“, mit Bezug auf die außerordentliche Verschuldung von der „Schuldenbremse“. Mit dieser begrifflichen Trennung sollen Missverständnisse vermieden werden.

2005 einen "Gesetzentwurf zur Änderung der Landesverfassung" eingebracht (siehe Anlage Landtagsdrucksache BW Nr. 13/4070). Die Grundüberlegung dieser "grünen Schuldenbremse" ist:

A- der Ausgabenpfad der Haushaltsplanung wird grundsätzlich durch die zu erwartenden Einnahmen (ohne Kredite) begrenzt,

B- jede dennoch erforderliche Kreditaufnahme ist im Rahmen einer mittelfristigen Nachhaltigkeitsplanung verbindlich zurück zu führen.

Wir wichen damit bewusst ab von dem bekannten Modell der "Schweizer Schuldenbremse", das eine starrer formulierte Rückzahlungsregel mit Bezug auf den Konjunkturzyklus beinhaltet, die einer komplizierten statistischen Logik folgt und der Politik wenig Spielraum lässt. Wir sind der Auffassung, dass heute, insbesondere aufgrund der intensiven weltwirtschaftlichen Verflechtung, auch andere, überraschende Ereignisse außer dem Konjunkturzyklus eintreten können, die eine außerordentliche Kreditaufnahme erfordern (was für die Schweiz nur eingeschränkt gelten mag), und sich daher die Regelung nicht an den Konjunkturzyklus sondern an politische Entscheidungen binden sollte.

Ein weiterer Vorteil eine Schuldenbremse, die sich nicht auf den Konjunkturzyklus bezieht ist die deutliche Vereinfachung, die damit erreicht wird. Die auf den Konjunkturverlauf bezogenen Konzepte benötigen aufwendige statistische Verfahren, bei denen – abgesehen von wirtschaftstheoretischen Fragen - in der politischen Praxis Auseinandersetzungen über die Wahl der Parameter schon jetzt vorhersehbar sind. All dies wird mit der einfachen Nachhaltigkeitsregel vermieden.

Anmerkung:

Die hier vorgestellte Schuldenbremse ist dem vom Sachverständigenrat in seinem o.g. Gutachten eingeführten „Ausgleichsfonds“ konzeptionell sehr ähnlich.

Die damaligen **Überlegungen für Baden-Württemberg** waren von einer "ordentlichen Verschuldung" von Null, d.h. einem Verzicht auf Neuverschuldung ausgegangen. Die Landesregierung strebt die Neuverschuldung-Null bis zum Jahr 2011 an. Dies unterstützen wir.

Will man jedoch die "grüne Schuldenbremse" für andere Bundesländer oder den Bundshaushalt formulieren, so wird man bei einigen Ländern wohl in absehbarer Zeit nicht von einer Neuverschuldung Null ausgehen können, sondern davon, dass sie den Plafond der ordentlichen Neuverschuldung ganz oder teilweise in Anspruch nehmen werden.

Die Regel A ist dann durch die Regel A1 zu ersetzen:

A1- der Ausgabenpfad der Haushaltsplanung wird durch die zu erwartenden Einnahmen zuzüglich des ordentlichen Schuldenplafonds begrenzt (Höchstbetrag der Ausgaben).

Regel B bleibt unverändert.

Kernstück dieser "Schuldenbremse" ist die

verbindliche Nachhaltigkeitsplanung.

Dies bedeutet, dass Schulden, die über den Höchstbetrag des "ordentlichen Schuldenplafonds" hinaus aufgenommen werden, im Rahmen einer "mittelfristigen Nachhaltigkeitsplanung" zurück zu führen sind.

Im o.g. Gesetzentwurf heißt es dazu in Art. 1, Abs. 4:

"(4) Überschreiten die im Haushaltplan ausgewiesenen Gesamtausgaben den Höchstbetrag, so sind die Mehrausgaben im Rahmen einer mittelfristigen Nachhaltigkeitsplanung für die Folgejahre zu kompensieren."

Dies heißt, die Inanspruchnahme einer "außerordentlichen Verschuldung" hat die Verpflichtung zu Folge, die Rückzahlung dieser Kredite im Rahmen einer verbindlichen Nachhaltigkeitsplanung gleichzeitig mit der Kreditaufnahme darzulegen.

In der Haushaltspraxis wird dies so zu geschehen haben, dass bei den Einnahmen der Folgejahre ein Vorwegabzug (Vorgriff) zur Tilgung der außerordentlichen Verschuldung erfolgt. Damit wird erreicht, dass in der langen Perspektive der Verschuldungspfad den Schuldenplafond der vereinheitlichten Verschuldungsregel einhält.

Die Regeln A1 und B können Gegenstand eines Ausführungsgesetzes zur oben vorgeschlagenen Neuregelung in Art 115 GG sein.

II. Länderfinanzausgleich

Professor Norbert Berthold stellt in seinem kürzlich für das Land Baden-Württemberg erstellten Gutachten zum Länderfinanzausgleich fest:

„Der Länderfinanzausgleich führt bei den Bundesländern zu hohen Grenzbelastungen, zusätzliche Steuereinnahmen werden größtenteils abgeschöpft. Die hohen Abschöpfungsraten senken das Interesse der Länder an zusätzlichen Steuereinnahmen. Hierdurch kommt es in der Theorie zu negativen volkswirtschaftlichen Auswirkungen, die wir empirisch getestet haben.“

Ich möchte hier einige erste Überlegungen zu folgenden Fragen zur Diskussion stellen:

1. wie kann die Struktur des LFA so verändert werden, dass die Länder ein Interesse an zusätzlichen Steuereinnahmen im Rahmen der bestehenden Steuergesetze haben, d.h. ein Interesse Steuern wirklich vollständig zu erheben,
2. wie kann dabei das Interesse der Nehmerländer nach einer verlässlichen Finanzausstattung berücksichtigt werden,
3. wie kann es zu einer Win-Win-Situation von Geberländern und Nehmerländern kommen, die es erlaubt, den LFA einvernehmlich vor dem Jahr 2019 zu ändern.

Das Konzept, das ich hier in ersten Umrissen beschreibe, nenne ich den „**Dynamisierten Basisausgleich**“. Kurz gesagt, handelt es sich darum, die Ausgleichssituation (Zahlungsströme) eines Basisjahres (z.B. 2006) sozusagen einzufrieren und dann mit einer Jahresrate zu dynamisieren, die sich am durchschnittlichen Wachstum der Steuereinnahmen orientiert.

1. A New Game

Ich halte die Bemühungen eine grundsätzliche Änderung des Länderfinanzausgleichs auf der verfassungsrechtlichen Ebene zu erreichen, für letztlich nicht Erfolg versprechend und argumentiere daher hier für eine ökonomische Sichtweise. Nur wenn wir es schaffen, mit einer neuen Konzeption eine win-win Situation für alle Länder herzustellen, besteht Hoffnung auf eine Änderung, die meines Erachtens nur einvernehmlich erfolgen kann.

Betrachtet man den Länderfinanzausgleich als Spiel, so muss man die bisherige Spielstruktur als „nichtkooperativ“ mit „Negativsumme“ bezeichnen:

- Wir haben es mit einer stabilen Koalition von Nehmerländern zu tun, die mit ihrer Mehrheit eine Veränderung der Auszahlungsstruktur verhindern. Für diese Mehrheit ist eine Koalition mit den Geberländern in der vorgegebenen Auszahlungsstruktur des Spiels nicht sinnvoll. Ich nenne das Spiel daher „nichtkooperativ“.
- Die Auszahlungen an alle Spieler (Länder) sind in der Summe kleiner als sie sein könnten, denn die Spieler haben kein Interesse ihre Einnahmen zu steigern, da sie sie zu über 90% in die Verteilung geben müssen - dies gilt für Geberländer als auch für Nehmerländer. Ich nenne das Spiel daher ein „Negativsummenspiel“.

Um diese Struktur „aufzubrechen“ bedarf es einer neuen Spielstruktur, A New Game, die vor allem weg kommen muss vom so genannten Spitzenausgleich, der – wie Prof. Berthold dies als Grundproblem benennt – zu hohen Grenzbelastungen führt. Entfällt der Spitzenausgleich, so wächst die Motivation der Länder, zusätzlich Einnahmen zu erzielen; das Spiel wird von einem Negativsummenspiel zu einem Positivsummenspiel. Damit entstehen zusätzliche Steuereinnahmen, es entsteht ein „zusätzlicher Verteilungstopf“, den es bisher nicht gab, und der genutzt werden kann, eine win-win Situation herzustellen. Damit kann dann auch die Spielstruktur „kooperativ“ werden.

2. Der dynamisierte Basisausgleich

Die Idee ist ganz einfach und besteht nur aus drei Punkten:

1. Die Ausgleichssituation (Zahlungsströme) eines Basisjahres, sagen wir 2007, werden eingefroren. Dies nenne ich den Basisausgleich. Der Basisausgleich garantiert, dass kein Land völlig überfordert oder völlig benachteiligt wird. Der Basisausgleich ist aktuell konsensfähig, denn keiner kann ihn ändern.
2. Der Basisausgleich wird mit dem halben Wachstum der gesamten Steuereinnahmen von Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland dynamisiert. Auf die relative Entwicklung der Steuereinnahmen in einzelnen Ländern wird dabei nicht Bezug genommen.
3. Diese neue Struktur wird einvernehmlich für einen zu vereinbarenden Zeitraum festgeschrieben. Danach wird ein neuer Basisausgleich vereinbart.

Warum kann das funktionieren?

Dies kann funktionieren weil „frisches Geld“ ins System kommt. Alle „Spieler“ (Länder) sehen sofort, dass sie tendenziell alle Steuereinnahmen behalten können, die über den Basisausgleich hinausgehen. Damit entsteht sowohl bei den Geberländern als auch bei den Nehmerländern eine viel höhere Motivation für die Erzielung zusätzlicher Einnahmen als bisher: Das Wachstum der gesamten Steuereinnahmen zieht an und damit die Dynamisierung des Basisausgleichs- allerdings immer halb so schnell.

Diese zusätzlichen Einnahmen haben, wohlgemerkt, nichts zu tun mit Hebesatzrechten der Länder, sondern zeigen sich bei gegebenem Steuerrecht durch eine andere Motivationsstruktur bei der Steuererhebung.

Dies kann man allerdings nicht im Vorhinein verlässlich ausrechnen, sondern man muss auf die Wirkung der Motivationsstruktur setzen, wie wir das in einer Marktwirtschaft an anderer Stelle ständig tun. Dies erfordert einen gewissen politischen Mut der Finanzpolitiker - das Risiko ist wegen des vorhandenen Basisausgleichs allerdings begrenzt: Es wäre ein Salto auf der Matte und nicht auf dem Hochseil.

Wie wirkt sich der dynamisierte Basisausgleich im Zeitverlauf aus?

Was die Wahl der Dynamisierung betrifft, so sind natürlich auch andere Spiel-Parameter als „50% des Durchschnittswachstums“ möglich. Ist der Parameter näher bei 100% wird die Motivation für Mehreinnahmen geringer, ist der Parameter näher bei Null, ist die künftige Basisausstattung der Nehmerländer nicht mehr gewährleistet. Ich habe 50% gewählt, weil ich die Analogie zum **Halbteilungsgrundsatz** attraktiv finde, den das Bundesverfassungsgericht für das Spannungsfeld „Staat-Privat“ formuliert hatte.

Kurzfristig (in den ersten 2-3 Jahren) wird es so sein, dass der Basisausgleich nur mit der Anpassungsrate wächst, da die Länder noch nicht umgeschaltet haben, auf das Ziel, Steuern vollständig zu erheben.

Mittelfristig (3-10 Jahre) werden die Mehreinnahmen zum Tragen kommen: Der Basisausgleich wächst stärker als mit den Werten des Basisjahres prognostiziert worden wäre - die Nehmerländer haben mehr in der Kasse. Gleichzeitig haben auch die Geberländer mehr in der Kasse als mit dem Old Game eines LFA mit Spitzenausgleich.

Langfristig (10-30 Jahre) sinkt der Anteil (nicht das Volumen!) und damit die Bedeutung des dynamisierten Basisausgleichs an der Finanzkraft deutlich, da es sich jetzt im langen Horizont spürbar auswirkt, dass der Basisausgleich nur halb so schnell wächst wie der Durchschnitt der Steuereinnahmen: In 30 Jahren wird der Anteil des neuen LFA an der Finanzkraft der Bundesländer nur noch ein Drittel bis eine Hälfte dessen sein, was er heute ist.

Mein Fazit:

Eine Revision des LFA ist im jetzigen System nicht möglich. Das neue Konzept des Dynamisierten Basisausgleich schafft die Voraussetzungen zu einer win-win Situation und der Motivation für Geber- und Nehmerländer zum neuen System zu springen.

Dies wiederum leitet einen selbststeuernden „Reformprozess“ auf der Zeitachse ein

17. April 2007

Winfried Kretschmann

Schuldenplafonds nach dem modif. EU-Kriterium

Verschuldungsplafonds des Bundes und der Bundesländer 2006 und Vergleich zur tatsächlichen Nettokreditaufnahme

Mrd. Euro		
	Finanzkraft (FK)	Plafonds Anteil FK * 0,03
Bund	190,2	5,7
Länder	180,4	5,4
Gemeinden	59,8	1,8
 Gesamt	 430,4	 12,9

Mrd. Euro					
	Anteile Finanzkraft nach LFA/BEZ	gesamt Plafond Länder	Anteile Plafond Länder	tatsächl. NKA 2006 Länder	Saldo
BW	0,123	5,4	0,668	1,531	-0,86
BY	0,143	5,4	0,772	-0,005	0,78
BB	0,036	5,4	0,196	0,283	-0,09
HE	0,071	5,4	0,382	-0,869	1,25
MV	0,025	5,4	0,135	-0,04	0,17
NI	0,087	5,4	0,473	0,919	-0,45
NW	0,201	5,4	1,088	3,961	-2,87
RP	0,044	5,4	0,241	0,614	-0,37
SL	0,012	5,4	0,064	0,634	-0,57
SN	0,061	5,4	0,331	-0,494	0,82
ST	0,036	5,4	0,195	0,079	0,12
SH	0,031	5,4	0,169	0,847	-0,68
TH	0,034	5,4	0,182	0,753	-0,57
BE	0,059	5,4	0,318	1,615	-1,30
HB	0,010	5,4	0,054	1,081	-1,03
HH	0,027	5,4	0,145	0,444	-0,30
 Gesamt	 1,000		 5,413		