

Kommission von
Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Oktober 2007

Kommissionsdrucksache
060**

Probleme der Föderalismusreform II

von Prof. Dr. Günter Dannemann*

Dieser Beitrag ist veröffentlicht worden in der Zeitschrift „Verwaltung und Management“, 13. Jg. (2007), Heft 4, S. 176-184.

Forschungsstelle Finanzpolitik
an der Universität Bremen

Wilhelm-Herbst-Straße 12
28359 Bremen

Tel. +49 (0) 421 2 44 66 - 40
Fax +49 (0) 421 2 44 66 - 59
E-Mail dannemann@uni-bremen.de

* Prof. Dr. Günter Dannemann war von 1994 bis 2003 Staatsrat beim Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen.

Probleme der Föderalismusreform II

Nach Inkrafttreten der Föderalismusreform I, der Entflechtung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern, haben Bundestag und Bundesrat am 15. Dezember 2006 die Einsetzung einer Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Föderalismusreform II) beschlossen. Die Kommission konstituierte sich am 8. März 2007. Der folgende Beitrag erläutert die aus Sicht des Verfassers dringendsten Probleme, für die die Kommission adäquate Lösungen finden sollte. Ob allerdings bei der komplexen Gemengelage zwischen Bund und Ländergesamtheit, armen und reichen, großen und kleinen Ländern, Flächenländern und Stadtstaaten bis Ende 2008 überhaupt eine Einigung erreicht werden kann, mag jeder Leser für sich abschätzen.

Problem Nr. 1: *Ausgeuferte Staatsverschuldung*

Ende 2005 waren Bund, Länder und Gemeinden mit 1.440 Mrd. Euro verschuldet. Gegenüber 1991, dem ersten Jahr nach der Wiedervereinigung, hat sich der Schuldenstand um 144 % erhöht, während das nominale Bruttoinlandsprodukt (BIP) um nur 46 % gestiegen ist. Die Schuldenstandsquote (Schuldenstand in Prozent des BIP) ist mithin von 38,5 % (1991) auf 64,3 % (2005)¹ hochgeschneit und verletzt seit mehreren Jahren das Maastricht-Kriterium einer Schuldenstandsquote von maximal 60 %. Der Schuldenzuwachs von 1991 bis 2005 lag beim Bund mit 155 % deutlich höher als bei den Ländern einschließlich Gemeinden mit 127 %, wobei die Länderebene ihre Schulden mit 163 % deutlich stärker steigerte als ihre Gemeinden mit nur 29 %. Jeder deutsche Bürger war Ende 2005 mit durchschnittlich 17.500 Euro verschuldet. Davon entfielen auf seine Eigenschaft als Bundesbürger 10.800 Euro, als Landesbürger 5.700 Euro und als Gemeindebürger 1.000 Euro.

¹ Die Maastricht-Abgrenzung der Schuldenstandsquote enthält weitere Komponenten (insbesondere die Kassenkredite) und weist deshalb für 2005 eine Quote von 67,9 % aus.

Tab. 1: Staatsverschuldung* Deutschlands
in Mrd. Euro

	Ende 1991	Ende 2005
Bund	348	888
Länder	178	468
Gemeinden (Länder + Gemeinden)	65 (243)	84 (552)
Insgesamt	591	1.440

* Kreditmarktschulden im weiteren Sinne

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 5 (Schulden der öffentlichen Haushalte), 2005.

Dieser in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland absolut und relativ höchste Schuldenstand und die damit verbundene Zinsausgabenbelastung wird als das *Problem Nr. 1* bei der anstehenden Föderalismusreform II angesehen.² Verschärft wird dieses Problem noch erheblich durch die so genannten impliziten Schulden. Der Sachverständigenrat (SVR) beziffert die implizite Schuldenstandsquote in Übernahme einer Schätzung der Stiftung Marktwirtschaft auf 172,3 %.³ Dies entspricht einem impliziten Schuldenstand Ende 2005 von 3.860 Mrd. Euro. Der weitaus größte Teil davon entfällt auf zukünftige Ansprüche an die umlagefinanzierten Sozialversicherungen (3.150 Mrd. Euro insbesondere für Kranken- und Rentenversicherung), der kleinere Teil auf zukünftige Pensionslasten für Beamte (710 Mrd. Euro). *Explizite und implizite Schulden addieren sich auf 5,3 Billionen Euro, also das 2,4fache des BIP, und stellen somit eine gewaltige Hypothek für die zukünftigen Generationen dar.*

Der Schuldenstand der staatlichen Haushalte wächst bisher Jahr für Jahr. Trotz massiver Vermögensveräußerungen lag das Finanzierungsdefizit des Bundes im Jahr 2005 bei 27,4 Mrd. Euro (9,3 % der Gesamtausgaben) und der Länder (einschl. Gemeinden) bei

² Die offene Themensammlung als Anlage zum Beschluss zur Einsetzung einer gemeinsamen Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen enthält u.a. den Punkt „Entwicklung materieller Kriterien zulässiger Verschuldung (Einführung von Verschuldungsgrenzen und Schuldenbremsen)“, vgl. Bundesratsdrucksache 913/06, S. 4.

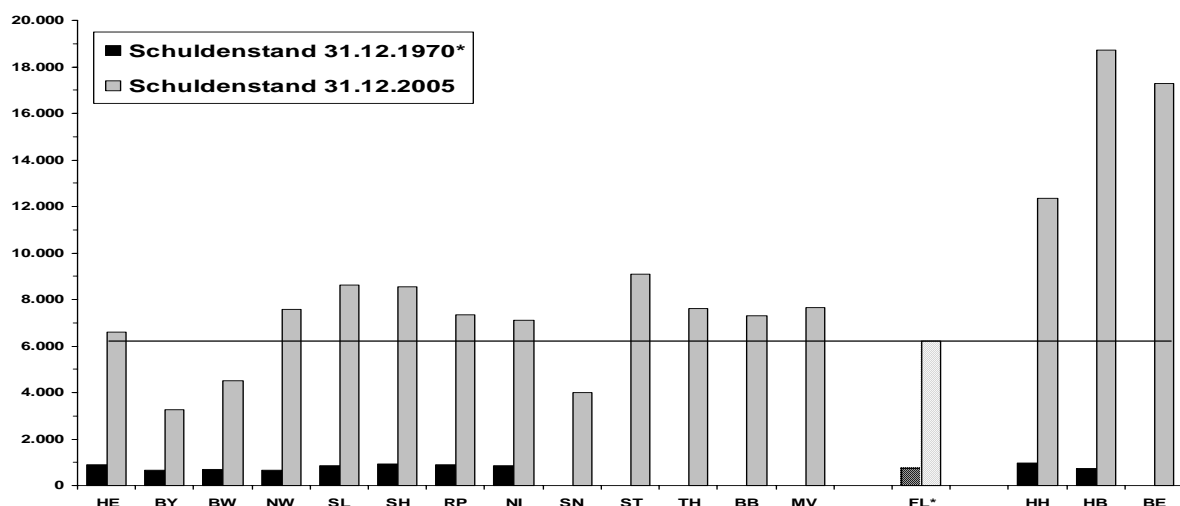
³ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2007): Staatsverschuldung wirksam begrenzen, Wiesbaden, S. 25f.

26,3 Mrd. Euro (7,4 % der Gesamtausgaben).⁴ Der anhaltende Konjunkturaufschwung und die damit verbundenen Steuermehreinnahmen wecken bei Bundes- und Landespolitikern gegenwärtig die berechtigte Hoffnung, das Finanzierungsdefizit auf der Ebene des Bundes und der Länder im Jahr 2009 oder 2010 auf Null zu bringen – die Gemeindeebene hat dies bereits 2006 erreicht – und danach mit einer Tilgung des Schuldenstandes zu beginnen.

Problem Nr. 2: Fundamentales finanzwirtschaftliches Ungleichgewicht zwischen den Ländern

Der Schuldenstand der Länderebene (einschl. Gemeinden) von insgesamt 552 Mrd. Euro (Ende 2005) ist zwischen den 16 Bundesländern dramatisch ungleich verteilt. Auf jeden Einwohner der 13 Flächenländer entfiel im Durchschnitt ein Schuldenstand von 6.200 Euro. Abbildung 1 zeigt, dass die drei Länder Bayern (3.300 Euro), Sachsen (4.000 Euro) und Baden-Württemberg (4.500 Euro) diesen Durchschnitt deutlich unterschreiten, während die übrigen zehn Flächenländer ihn übertreffen. Die Spanne reicht von Hessen (6.600 Euro) bis Sachsen-Anhalt (9.100 Euro).

Abb. 1: Schuldenstand der Länder* (einschl. Gemeinden) in Euro je Einwohner



* 1970 nur „alte“ Länder, ohne Berlin-West; Sortierung der Länder absteigend nach BIP je Einwohner (Stadtstaaten gesondert)

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 5 (Schulden der öffentlichen Haushalte), 2005.

Die drei Stadtstaaten überschreiten den Schuldenstand der Flächenländer erheblich, Hamburg (12.300 Euro) doppelt, Berlin (17.300 Euro) und Bremen (18.700 Euro) sogar

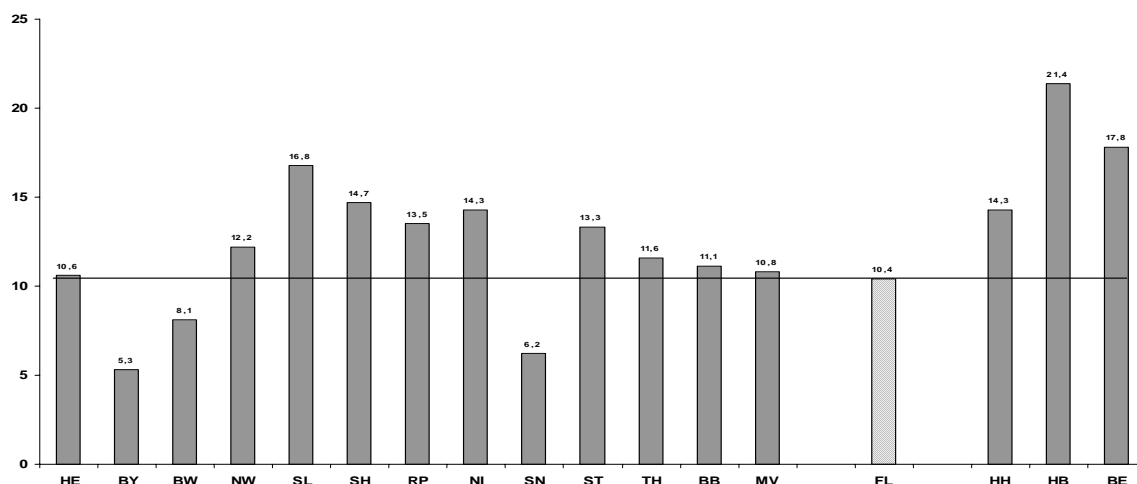
⁴ Vgl. SVR, Tabellenanhang.

dreifach. Bremen hat gegenüber Bayern fast sechs Mal höhere Schulden angehäuft. Ohne die Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) von 8,5 Mrd. Euro von 1994 bis 2004 hätte der bremische Schuldenstand Ende 2005 sogar elf Mal höher gelegen als der bayerische.

Zum Vergleich: Ende 1970, dem Jahr des Inkrafttretens der Großen Finanzreform, war der Schuldenstand je Einwohner zum einen absolut und relativ äußerst gering und wies zum anderen kaum Unterschiede zwischen den zehn Ländern der damaligen Bundesrepublik Deutschland auf. Die Bandbreite reichte damals von Bayern mit 668 Euro bis Hamburg mit 990 Euro (vgl. Abbildung 1).

Der gegenwärtig stark auseinanderklaffende Schuldenstand schlägt sich nieder in einer sehr ungleichen Zinsausgabenbelastung der Länder (einschl. Gemeinden). Ein zentraler Indikator dafür ist die so genannte *Zins-Steuer-Quote*, die seit dem Bundesverfassungsgerichtsurteil von 1992 definiert wird als Zinsausgaben in Prozent der Steuereinnahmen abzüglich der Beiträge der Geberländer zum Länderfinanzausgleich bzw. zuzüglich der Zuweisungen an die Nehmerländer aus dem Länderfinanzausgleich und der Fehlbetrags-BEZ.

Abb. 2: Zins-Steuer-Quote der Länder (einschl. Gemeinden) 2005 in Prozent



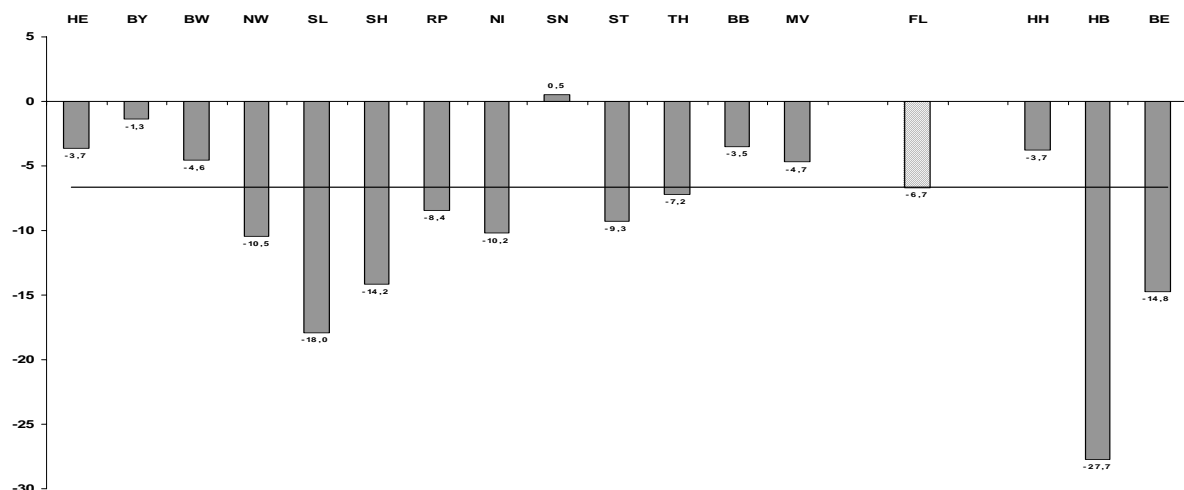
Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2, (Vierteljährliche Kassenergebnisse der öffentlichen Haushalte), 2005.

Die Zins-Steuer-Quote weist bei den Flächenländern eine Bandbreite von 5,3 % (Bayern) bis 16,8 % (Saarland) auf (vgl. Abbildung 2). Auffällig ist, dass

- der Flächenländerdurchschnitt von 10,4 % nur von den drei wirtschaftsstarken süddeutschen Ländern unterschritten bzw. erreicht wird,
- bei den ostdeutschen Ländern Sachsen aufgrund seiner frühzeitigen massiven Konsolidierung eine Ausnahme darstellt,
- die Stadtstaaten den Durchschnitt deutlich überschreiten und
- die beiden Haushaltsnotlageländer Saarland und Bremen trotz massiver Bundeshilfen in den Jahren 1994 bis 2004 nach wie vor die höchsten Zins-Steuer-Quoten der Flächenländer bzw. der Stadtstaaten aufweisen.

Der zweite zentrale Indikator für die finanzwirtschaftliche Situation ist seit dem Bundesverfassungsgerichtsurteil von 1992 die *Kreditfinanzierungsquote*. Sie zeigt an, welcher Anteil der Gesamtausgaben (bei den Geberländern abzüglich der Beiträge zum Länderfinanzausgleich) durch Kredite finanziert wird. Wegen der Manipulierbarkeit der Kreditaufnahme ist es sinnvoller, den Indikator Finanzierungssaldo (Gesamteinnahmen abzüglich Gesamtausgaben) heranzuziehen.

Abb. 3: Finanzierungssaldo in Prozent der Gesamtausgaben* der Länder (einschl. Gemeinden) 2005



* Nicht konsolidiert, abzüglich LFA-Zahlungen der Geberländer (tatsächliche Zahlungen)

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2 (Vierteljährliche Kassenergebnisse der öffentlichen Haushalte), 2005.

Die Finanzierungssaldoquote weist bei den Flächenländern eine Bandbreite zwischen einer Überschussquote von +0,5 % (Sachsen) und einer Defizitquote von -18,0 % (Saarland) auf (vgl. Abbildung 3). Ins Auge springt, dass

- der Flächenländerdurchschnitt von -6,7 % von den drei wirtschaftsstarken süddeutschen Ländern deutlich unterschritten wird,
- nur zwei ostdeutsche Länder den Durchschnitt überschreiten,
- die übrigen westdeutschen Flächenländer deutlich über dem Durchschnitt liegen,
- unter den Stadtstaaten Hamburg mit einer Defizitquote von nur -3,7 % aus dem Rahmen fällt (ursächlich sind dafür offenbar hohe Vermögensveräußerungserlöse),
- die Defizitquoten Berlins und der ostdeutschen Flächenländer ohne die Sonderbedarfs-BEZ für den Aufbau Ost (faktisch haben diese den Charakter präventiver Hilfen zur Verhinderung einer extremen Haushaltsnotlage) etwa 10 bis 13 Prozentpunkte höher ausfielen und
- die beiden Haushaltsnotlageländer Saarland und Bremen trotz der ausgelaufenen massiven Bundeshilfen nach wie vor die mit Abstand höchsten Defizitquoten der Flächenländer bzw. der Stadtstaaten aufweisen.

Diese knappe Analyse hat zum Ergebnis, dass *gegenwärtig ein fundamentales finanzwirtschaftliches Ungleichgewicht zwischen den 16 Bundesländern* besteht. Im Folgenden wird die Frage beantwortet, ob dieses Ungleichgewicht durch das 2006 beginnende starke Wirtschaftswachstum und die damit verbundenen Steuermehreinnahmen beseitigt oder zumindest gemildert wird. Die jüngste Steuerschätzung vom Mai 2007 hat zum Ergebnis, dass die Gebietskörperschaften bis 2011 mit deutlichen Steuerzuwächsen rechnen können. Dies hat zur Folge,⁵ dass

- Bayern und Sachsen bereits 2007 Schulden tilgen können,
- die ostdeutschen Flächenländer bis spätestens 2010 (Sachsen-Anhalt) das Finanzierungsdefizit auf null zurückführen wollen,
- die übrigen westdeutschen Flächenländer (bis auf Schleswig-Holstein und Saarland) dies ebenfalls bis 2010 schaffen werden,

⁵ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10.05.2007: Das hochverschuldete Berlin wandelt sich zum Vorbild; Handelsblatt vom 10.05.2007: Länder bauen Schulden schneller ab; Hamburger Abendblatt vom 16.05.2007: Schleswig-Holstein bleibt das Armenhaus.

- die beiden Stadtstaaten Hamburg und sogar Berlin bereits 2008/2009 eine Neuverschuldung von null planen.
- Allein Schleswig-Holstein, Saarland und insbesondere Bremen haben keine Chance, das Finanzierungsdefizit auf null zurück zu führen. Bei Bremen kommt erschwerend hinzu, dass trotz Steuermehreinnahmen auch zukünftig ein Teil der konsumtiven Ausgaben (insbesondere wegen der hohen Zinsausgaben) kreditfinanziert werden muss, so dass Bremen als einziges Bundesland Art. 115 GG weiterhin verletzt wird. 2005 hatten noch elf Bundesländer einen verfassungswidrigen Haushalt.

Diese Perspektiven könnten den Eindruck erzeugen, dass sich damit der Handlungsdruck für die Föderalismusreform II auf die beiden Problemländer Saarland und insbesondere Bremen reduziert. Dies ist mitnichten der Fall. Die Steuermehreinnahmen kommen über den stark nivellierenden bundesstaatlichen Finanzausgleich (dazu später mehr) allen Bundesländern nahezu gleichmäßig zugute. Dies bedeutet aber, dass sich die Finanzierungssalden der Bundesländer parallel nach oben verschieben.

Wenn z.B. der Finanzierungssaldo der Ländergesamtheit von -6,7 % im Jahr 2005 (vgl. Abbildung 3) im Jahr 2009 auf null sinkt, dann haben mehrere Länder, insbesondere Bayern und Sachsen, einen Finanzierungsüberschuss und können Altschulden tilgen. Länder wie Saarland und noch mehr Bremen haben weiterhin ein hohes Finanzierungsdefizit und müssen ihren Schuldenstand erhöhen. Die Überschussländer können ihre Zinsausgaben reduzieren und damit den zukünftigen Entschuldungsprozess beschleunigen oder ihre Primärausgaben (Gesamtausgaben abzüglich Zinsausgaben) entsprechend erhöhen. Dagegen müssen die Defizitländer ihre Zinsausgaben weiterhin erhöhen und damit ein wachsendes Finanzierungsdefizit hinnehmen, wenn sie nicht ihre Primärausgaben entsprechend reduzieren.

Durch die Steuermehreinnahmen wird das fundamentale finanzwirtschaftliche Ungleichgewicht zwischen den Bundesländern also in keiner Weise beseitigt, nicht einmal gemildert.⁶ Allerdings müsste eine solidarische Lösung des vorhandenen und weiter wachsen-

⁶ „Die Vermeidung und Bewältigung von Haushaltsnotlagen ist nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Entscheidung des BVerfG ein ebenfalls zentrales Reformziel....Die strukturellen Probleme werden nicht durch die zusätzlichen Steuereinnahmen als Folge der aktuell guten Konjunkturlage gelöst.“, Diskussionspapier der Mitglieder der Bundesregierung in der Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen und zur Verbesserung staatlicher Aufgabenerfüllung, Kommissionsdrucksache 005 (2007), S. 4.

den Ungleichgewichts bei einem Finanzierungssaldo des Gesamtstaates von null natürlich erheblich leichter fallen als bei dem bisherigen hohen Defizit.

Das *Problem Nr. 2* der Föderalismusreform II besteht also darin, wie dieses fundamentale finanzwirtschaftliche Ungleichgewicht zwischen den Bundesländern nachhaltig beseitigt werden kann. Für eine Lösung sind zwei Extremoptionen denkbar:

- Zum einen könnte allen Ländern die Auflage gemacht werden, bis zu einem festzulegenden Jahr das Finanzierungsdefizit auf null zu bringen. Dazu könnte man Freiräume auf der Ausgabenseite („Herabsetzung von Standards“) und der Einnahmenseite („Zuschlagsrechte bei Steuern“) schaffen.
- Zum anderen könnte das Finanzierungsdefizit aller Länder auf null gestellt werden, indem alle Instrumente der bundesstaatlichen Finanzverteilung genutzt werden, um die Einnahmen zu erhöhen („Berücksichtigung von Sonderlasten“) und/oder die Ausgaben zu reduzieren („Entschuldungsfonds“).

Die erste Lösung *Eigenhilfe* findet ihre Untergrenze im grundgesetzlichen Gebot der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Die zweite Lösung *Fremdhilfe* findet ihre Obergrenze im Nivellierungsverbot bzw. im Gleichbehandlungsgebot.

Es ist unmittelbar einsichtig, dass sich keine dieser Extremoptionen durchsetzen wird, sondern nur eine Mischung aus *Eigenhilfe* und *Fremdhilfe*. Die Föderalismuskommission wäre gut beraten, zur Vorbereitung einer Lösung die analytischen Grundlagen erstellen zu lassen.

Die offene Themenliste zur Föderalismusreform II enthält zu diesem Problemkomplex die Stichworte⁷

- „Vorbeugung von Haushaltskrisen“,
- „Bewältigung bestehender Haushaltskrisen“ und
- „Stärkung der aufgabenadäquaten Finanzausstattung“.

⁷ Vgl. Bundestagsdrucksache 913/06, S. 4 f.

Problem Nr. 3: *Stadtstaaten*

Die drei Stadtstaaten weisen sowohl strukturelle Unterschiede untereinander als auch strukturelle Gemeinsamkeiten gegenüber den 13 Flächenländern auf. Beim BIP je Einwohner im Jahr 2006⁸ nimmt Hamburg mit 176 % des Bundesdurchschnitts die deutliche Spitzenposition aller Bundesländer ein, gefolgt von Bremen mit 136 %. Berlin liegt mit 85 % (1995 noch 100 %!) vor den ostdeutschen Flächenländern auf Platz elf. Hamburg lässt sich der Gruppe der drei wirtschaftsstarken süddeutschen Flächenländer (Hessen, Bayern, Baden-Württemberg) zuordnen und übertrifft deren Wirtschaftskraft um 52 %. Bremen übertrifft das BIP je Einwohner der vier wirtschaftsschwächeren westdeutschen Flächenländer (Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz, Saarland) um 53 % und Berlin das BIP je Einwohner der fünf ostdeutschen Flächenländer um 18 %. Zum einen ist diese Ballung von Wirtschaftskraft die Folge der großstadtypischen Bereitstellung von Arbeitsplätzen für das Umland. Am 30. Juni 2005 hatten 26,8 % der in Hamburg sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ihren Wohnsitz im Umland. Diese Nettoeinpenderquote lag in Bremen bei 30,0 % und in Berlin bei 8,5 %.⁹ Zum anderen ist die höhere Wirtschaftskraft in den Stadtstaaten Folge der auch großstadtypischen höherwertigen Arbeitsplätze (Unternehmenssitze, Hochschulen, Kliniken, Verwaltung) und des Fehlens von Landwirtschaft.

Stadtstaaten sind von ihrer ökonomischen und raumordnerischen Funktion her Großstädte. Ihr aliud-Charakter gegenüber Flächenländern wird vom Bundesverfassungsgericht gekennzeichnet mit Begriffen wie strukturelle Eigenart, Andersartigkeit, Hauptstädte ohne Umland und Ballungszentren ohne Umland. Bei der Berücksichtigung dieser spezifischen Problematik des deutschen Bundesstaates durch die Einwohnerwertung handelt es sich nicht um die Einstellung von Sonderbedarfen.¹⁰ Der Gleichheitsgrundsatz des Grundgesetzes hat zum Inhalt, dass Gleiches gleich und damit logisch zwingend Ungleiches ungleich zu behandeln ist. Demnach sind Flächenländer gleich zu behandeln, Stadtstaaten sind gleich zu behandeln, aber Stadtstaaten sind anders als Flächenländer, nämlich als Großstädte zu behandeln. Darin konkretisiert sich im Übrigen der Grundsatz der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse (Art. 72 Abs. 2 GG). Er verlangt, dass Stadtstaaten fi-

⁸ Bruttoinlandsprodukt: Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“; Einwohnerzahlen zum 30.06.2006; eigene Berechnungen.

⁹ Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 1, Reihe 4.2.1.; Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit.

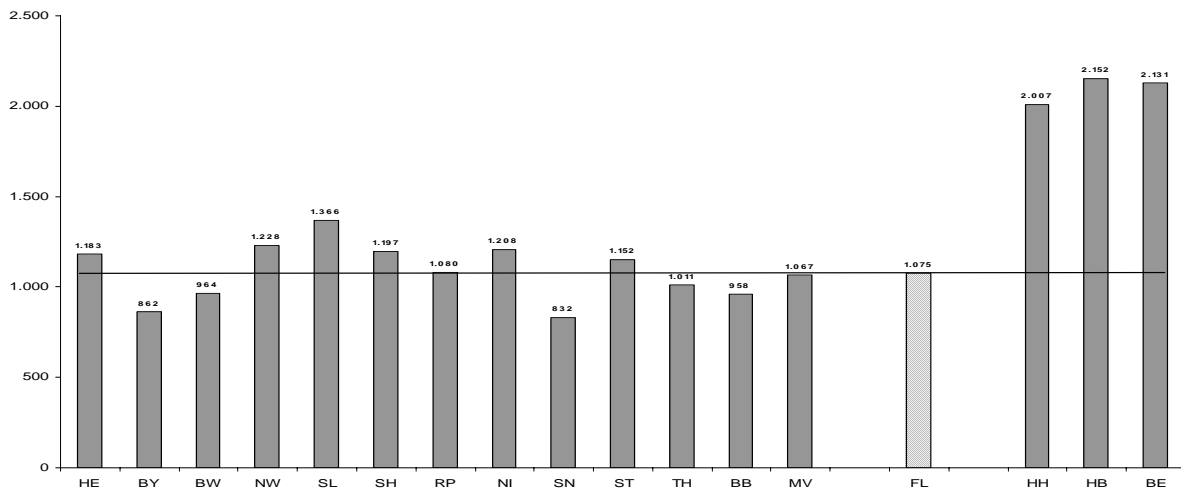
¹⁰ Vgl. Bundesverfassungsgericht (1986): BVerfGE 72, 330 II, S. 415f.

nanziell so ausgestattet werden wie vergleichbare Großstädte in den Flächenländern. Oder anders ausgedrückt: *Stadtstaat sein darf kein Privileg, aber auch keine Strafe sein.*

Wie bereits oben festgestellt wurde, weisen die drei Stadtstaaten deutlich den höchsten Schuldenstand je Einwohner auf (vgl. Abbildung 1), und zwar trotz massiver Vermögensveräußerungen und massiver Sonderbedarfs-BEZ an Bremen und Berlin. Ist dieser dennoch extreme Schuldenstand der Stadtstaaten auf Fehlverhalten ihrer Politiker und Verwaltungen zurück zu führen, sind die Stadtstaaten also die Ballungszentren der Verschwender der Nation? Oder könnte die Ursache nicht (zumindest auch) eine nicht aufgabenadäquate Finanzausstattung der Stadtstaaten sein?

Die zwischen den Ländern bestehenden Strukturunterschiede sind Bestandteil der offenen Themensammlung der Föderalismusreform II. Gravierende finanzielle „Schieflagen“ hat insbesondere Renzsch bereits als Gutachter im Zusammenhang mit den schwebenden Normenkontrollklagen des Saarlands und Bremens herausgearbeitet.

Abb. 4: Ausgaben der Länder (einschl. Gemeinden) für ausgewählte Aufgabenbereiche 2005 in Euro je Einwohner



* Summe Zinsausgaben, Nettoausgaben BSHG, Geldleistungen der Länder nach Art. 104a Abs. 3 GG, Versorgungslasten, laufende Grundmittel der Hochschulen.

Quelle: Zentrale Datenstelle der Länder.

Abbildung 4 gibt die Addition der Zinsausgaben, der Nettoausgaben nach Bundessozialhilfegesetz (BSHG), der Geldleistungen der Länder nach Art. 104a Abs. 3 GG, der Versorgungslasten und der laufenden Grundmittel für Hochschulen wieder:

- Die Durchschnittsbelastung der Flächenländer für diese Aufgabenfelder beträgt 1.075 Euro (25,3 % der Gesamtausgaben).
- Weil sich Mehr- und Minderausgaben in den einzelnen Aufgabenfeldern zum Teil kompensieren, reicht die Bandbreite der Ausgabenbelastung der Flächenländer um diese Durchschnittsbelastung von +27 % beim Saarland bis -23 % bei Sachsen bzw. -20 % bei Bayern.
- Bei allen drei Stadtstaaten liegen in diesen Aufgabenfeldern Zusatzausgaben vor, so dass sich die Mehrausgaben gegenüber dem Flächenländerdurchschnitt auf +87 % bei Hamburg, +101 % bei Bremen und +98 % bei Berlin kumulieren.

Die Beantwortung der Frage nach einer aufgabengerechten Finanzausstattung der Stadtstaaten durch die Föderalismusreform II (*Problem Nr. 3*) entscheidet über ihre künftige Rolle. *Sollen die Stadtstaaten das von Ihnen vorzuhaltende Leistungsbündel quantitativ und qualitativ am Standard der Flächenländer oder vergleichbarer Großstädte orientieren?*

Ein Beispiel mag dies verdeutlichen. Im Jahr 2004 gaben die Flächenländer für laufende Grundmittel der öffentlichen Hochschulen 158 Euro je Einwohner aus. Diese Ausgaben konzentrieren sie insbesondere auf ihre Großstädte mit mehr als 500.000 Einwohnern, so dass in den so genannten Ifo-Vergleichsstädten 474 Euro je Einwohner wirksam wurden. Die drei Stadtstaaten lagen mit 275 Euro (Bremen), 284 Euro (Hamburg) und 320 Euro (Berlin) deutlich über dem Flächenländerdurchschnitt, aber noch deutlicher unter dem Großstadtdurchschnitt.¹¹ Die fiskalische Rationalität des gegenwärtigen Finanzverteilungssystems gebietet es, dass insbesondere die Stadtstaaten Berlin und Bremen ihre Hochschulausgaben drastisch reduzieren müssen, selbst wenn dies regional- und gesamtwirtschaftlich kontraproduktiv ist, denn zum einen sind Großstädte Wachstumspole und zum anderen ist nach allgemeiner Einschätzung Wissenschaft und Forschung Wachstumsfaktor Nummer eins.

Die Föderalismusreform II wäre aus nationalem Interesse gut beraten, wenn sie der künftigen Rolle der Stadtstaaten hohe Aufmerksamkeit zukommen lassen würde. Eng verknüpft mit dieser Problematik sind die Finanzierungsprobleme, die sich aus der Hauptstadtfunction Berlins und der Hafenfunktion Hamburgs und Bremens ergeben.

¹¹ Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 4.3.2., eigene Berechnungen.

Darüber hinaus enthält der bundesstaatliche Finanzausgleich für Bremen eine Perversität, die für sich genommen grundgesetzwidrig sein dürfte.¹² Bei einer Wirtschaftskraft von 136 % des Bundesdurchschnitts geht Bremen in den Länderfinanzausgleich mit einer Finanzkraftmesszahl von 98 %. Dies ist das Resultat der Lohnsteuerzerlegung nach dem Wohnsitzprinzip und der Umsatzsteuerverteilung. Der Länderfinanzausgleich, die Fehlbeitrags-BEZ und die Sonderbedarfs-BEZ für überdurchschnittliche Kosten politischer Führung kleiner Länder führen dann zu einer Finanzausstattung, die 130 % des Länderdurchschnitts beträgt. Das Perverse an diesem System ist: Als einzigem Bundesland werden Bremen vor Finanzausgleich Steuern weggenommen, die es anschließend von den Ländern und vom Bund teilweise zurückerhält. *Würden die Steuern nach Wirtschaftskraft verteilt, wäre Bremen im Finanzausgleich Geberland.* Ökonomisch betrachtet spielt Bremen in einer Liga mit Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und Hamburg. Allerdings muss darauf hingewiesen werden, dass eine Orientierung der Steuerverteilung vor Finanzausgleich an der Wirtschaftskraft (z.B. durch Abschaffung der pendlerbedingten Lohnsteuerzerlegung oder eine wertschöpfungsorientierte Umsatzsteuerverteilung) nicht zu Mehreinnahmen führt, weil nahezu in gleichem Umfang der Finanzausgleich reduziert wird. Diese Mechanik des Finanzausgleichs wird selbst in Bremen immer wieder vergessen. Aber eines würde deutlich: „Entgegen vieler Vorurteile hängt Bremen - anders als Berlin - nicht am Tropf des Bundes und der Länder“.¹³

Die zukünftige Rolle der Stadtstaaten ist in der offenen Themensammlung kein explizites Thema, stattdessen aber „verstärkte Zusammenarbeit und Möglichkeiten zur Erleichterung des freiwilligen Zusammenschlusses von Ländern“. Erwogen wird dazu, „fusionswilligen Ländern finanzielle Unterstützung in Aussicht zu stellen“.¹⁴ Mit derartigen Lösungsansätzen soll offenbar das schwierige Problem einer aufgabenadäquaten Finanzausstattung der Stadtstaaten auf die Ebene des kommunalen Finanzausgleichs verlagert werden.

¹² Vgl. Dannemann, G. (2006): Steuerverteilung im föderalen Finanzsystem zwischen Verfassungsrecht und Ökonomie, in: Wendisch, P./Fonger, M. (Hrsg): Reform des föderalen Finanzsystems in Deutschland, Baden-Baden, S. 15-18.

¹³ Ebenda, S. 17.

¹⁴ Leitlinien der AG Föderalismus II der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Kommissionsdrucksache 003 (2007), S. 10.

Problem Nr. 4: *Unzureichende Anreize für Wachstum und Beschäftigung*

Die Frage nach der so genannten Anreizwirkung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs beschäftigt seit geraumer Zeit Finanzwissenschaftler und Politiker. Zwei Extrempositionen stehen sich gegenüber:

- Zum einen wird behauptet, wirtschaftskraftstärkende Politik lohne sich für ein Bundesland nicht, weil der Finanzausgleich den Erfolg wegfresse. Stellvertretend dafür ist folgende Meinung des Finanzministers Nordrhein-Westfalens: „Aber es kann nicht sein, dass es sich für die fünf Geberländer im Ergebnis kaum noch lohnt, sich für mehr Wachstum und bessere Steuereinnahmen anzustrengen, weil diese Resultate sofort in den Finanzausgleich abfließen“.¹⁵
- Zum anderen wird generell in Frage gestellt, ob fiskalische Rentabilitätsabwägungen überhaupt eine merkbare Rolle bei wirtschaftskraftstärkenden Entscheidungen der Politik spielen. Die Schaffung bzw. Erhaltung von Arbeitsplätzen und die Mehrung des Wohlstands der Landesbevölkerung reichen danach vollkommen aus, um für wirtschaftskraftstärkende Maßnahmen die notwendigen Haushaltsmittel bereit zu stellen. So stellt Meyer schlicht fest: „Die angenommene Kausalität existiert also nicht oder ist jedenfalls nicht dominant. Keine Landesregierung kann sich, wenn sie politisch überleben will, das Risiko der Stagnation im Lande erlauben.“¹⁶

Vor einer Befassung mit dieser Frage ist es hilfreich, den geltenden bundesstaatlichen Finanzausgleich daraufhin zu untersuchen, welche Grenzwirkungen er für jedes der 16 Länder entfaltet. Wenn ein Land seine eigene Finanzkraft steigert, welchen Anteil davon muss es in den Finanzausgleich abführen bzw. welchen Anteil darf es behalten (Selbstbehaltquote)? Das Bayerische Staatsministerium der Finanzen hat am Beispiel der Ausgleichsergebnisse des Jahres 2004 die Grenzwirkungen des alten und des ab 2005 geltenden neuen Finanzausgleichs ermittelt. Von 100 Euro zusätzlichen Landessteuern verbleiben nach Länderfinanzausgleich und Fehlbetrags-BEZ die in Tabelle 2 aufgeführten Selbstbehaltquoten.

¹⁵ Finanzminister Helmut Linssen in einem Interview im Rheinischen Merkur vom 22.06.2006.

¹⁶ Vgl. Meyer, H. (2007): Stellungnahme zum Fragenkatalog der Föderalismuskommission II, Kommissionsdrucksache 14, S. 5.

Das insbesondere von den Geberländern verfolgte Ziel, den neuen Finanzausgleich anreizfreundlicher auszugestalten, ist offensichtlich erreicht worden. Für alle Länder (Ausnahme Schleswig-Holstein) ist eine zum Teil sehr deutliche Erhöhung der Selbstbehaltquote festzustellen. Ins Auge springt insbesondere, dass der Selbstbehalt bei den Geberländern deutlich höher ist als bei den Nehmerländern.

Tab. 2: Grenzwirkungen des Finanzausgleichs
- Selbstbehalt bei 100 Euro zusätzlichen Landessteuern -



Länder*	Selbstbehalt in Prozent		
	Finanzministerium Bayern		IW
	2004 (FAG alt)	2005 (FAG neu)	2005
Geberländer			
NW	43,5	59,5	56,5
BY	31,0	44,2	37,5
BW	29,8	36,8	35,8
HE	21,0	31,5	37,8
HH	15,9	27,1	27,8
Nehmerländer			
NI	9,9	10,9	10,8
RP	10,7	16,5	5,6
SN	5,1	16,3	16,3
BE	5,4	6,0	16,3
SH	9,3	4,2	4,1
BB	3,0	14,4	14,4
ST	3,0	14,4	3,5
TH	2,8	14,2	14,2
MV	2,0	13,5	2,5
SL	1,2	1,7	1,7
HB	1,1	6,7	6,7

* geordnet nach Einwohnerzahl

Quelle: Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, Der bundesstaatliche Finanzausgleich, Febr. 2005, S. 27; Institut der deutschen Wirtschaft (IW), iwd Nr. 35 vom 31. Aug. 2006, S. 3.

Tabelle 2 enthält ferner das Ergebnis einer ähnlichen Modellrechnung des Instituts der deutschen Wirtschaft. Für die Geberländer entsprechen die Quoten der bayerischen Modellrechnung. Für die Nehmerländer ergeben sich erheblich niedrigere Quoten, die allerdings bei einzelnen Ländern deutlich voneinander abweichen. Da in den Modellbeschreibungen die verwendeten Annahmen nicht detailliert dargestellt sind, verbleibt hier eine Erklärungslücke.

Im Folgenden wird eine *eigene Modellrechnung* vorgestellt. Basis ist die Mai-Steuerschätzung 2005 angewendet für den neuen Finanzausgleich 2005. Die Ausgangsfrage lautet: „Wenn die Finanzkraftmesszahl (FKM) eines Landes um 1% erhöht wird und die FKM aller übrigen Länder konstant bleibt, welchen Anteil von dieser Erhöhung behält dann das betreffende Land?“

Die Ergebnisse sind nach den einzelnen Stufen des Finanzausgleichssystems der Tabelle 3 zu entnehmen.

Tab. 3: Grenzwirkungen des Finanzausgleichs
- Selbstbehalt bei Erhöhung der FKM jeweils eines Landes um 1% -



Länder*	Selbstbehalt in Prozent				
	nach LFA			nach LFA und Fehlbetrags-BEZ	
	größenbedingt	tarifbedingt	insgesamt		zuzüglich 1 % der ausgleichsfreien Steuern
Geberländer					
NW	21,8	34,5	56,3	56,3	61,5
BY	16,1	23,0	39,1	39,1	45,3
BW	14,4	22,8	37,2	37,2	43,6
HE	8,6	22,5	31,1	31,1	38,0
HH	3,1	24,2	27,3	27,3	38,3
Nehmerländer					
NI	9,1	38,9	48,0	18,1	25,4
RP	4,5	34,1	38,6	12,3	20,1
SN	4,3	26,4	30,7	10,8	17,3
BE	3,7	25,3	29,0	10,7	20,7
SH	3,3	46,5	49,8	13,7	18,9
BB	2,6	26,6	29,2	8,9	13,7
ST	2,5	26,5	29,0	8,9	14,3
TH	2,4	26,5	28,9	8,6	12,6
MV	1,7	26,4	28,1	7,9	11,8
SL	1,1	29,7	30,8	7,7	16,7
HB	0,8	25,0	25,8	6,7	16,9

* geordnet nach Einwohnerzahl

Quelle: Eigene Berechnungen für 2005 auf Basis der Mai-Steuerschätzung 2005.

- Die Größe eines Landes spielt bei der Betrachtung der Selbstbehaltquoten eine dominierende Rolle. Die Ausgleichsmesszahl (AMZ) aller 16 Länder beläuft sich 2005 auf 192 Mrd. Euro. Davon entfällt auf Nordrhein-Westfalen mit 42 Mrd. Euro ein Anteil von 21,8 % und auf Bremen mit 1,63 Mrd. Euro ein Anteil von 0,8 %. Erhöht nun Nordrhein-Westfalen seine FKM um 1 % bzw. 0,42 Mrd. Euro, dann erhöht sich die nationale AMZ auf 192,420 Mrd. Euro um 0,218 %. Bremen erhöht die nationale AMZ dagegen auf 192,0163 um nur 0,08 %. Von einer prozentual gleichen Erhöhung der Finanzkraftmesszahl verbleiben demnach vorab größtenbedingt Nordrhein-Westfalen 21,8 % und Bremen 0,8 %. Die übrigen Länder liegen zwischen diesen beiden Extremen. Der horizontale Finanzausgleich prämiert also systemimmanent die Größe eines Landes.
- Fehlbeträge (FKM < AMZ) bzw. Überschüsse (FKM > AMZ) werden im Länderfinanzausgleich (LFA) nur teilweise abgeschöpft bzw. ausgeglichen. Es gibt drei Tarifzonen: Fehlbeträge werden in der Linearzone (bis 80 vH der AMZ) zu 75 %, in der 1. Degressionszone (80 bis 93 vH der AMZ) degressiv fallend zwischen 75 und 70 % und in der 2. Degressionszone (93 bis 100 vH der AMZ) degressiv fallend zwischen 70 und 44 % ausgeglichen. Für die Abschöpfung der Überschüsse gilt der

Tarif analog. Diese Tarifgestaltung hat zur Folge, dass jedes Land je nach Höhe des Fehlbetrags bzw. Überschusses eine individuelle tarifbedingte Selbstbehaltquote hat. Bei den Geberländern reicht die Spanne vom schwächsten Geberland Nordrhein-Westfalen (34,5 %) bis zum stärksten Geberland Hessen (22,5 %). Bei den Nehmerländern reicht die Spanne vom schwächsten Nehmerland Schleswig-Holstein (46,5 %) bis zum stärksten Nehmerland Bremen (25 %).

- Die Addition von größenbedingter und tarifbedingter Selbstbehaltquote, also die Selbstbehaltquote nach LFA, reicht von 56,3 % beim größten Land (Nordrhein-Westfalen) bis 25,8 % beim kleinsten Land (Bremen).
- Die Nehmerländer erhalten zusätzlich vom Bund vertikale Fehlbetrags-BEZ, die unmittelbar an den LFA anknüpfen. Der nach LFA verbleibende Fehlbetrag zu 99,5 vH der AMZ wird zu 77,5 % erstattet. Steigert ein Nehmerland also seine Finanzkraft, werden neben den LFA-Zuweisungen auch die Fehlbetrags-BEZ vermindert. Der Selbstbehalt der Nehmerländer reduziert sich dadurch drastisch auf eine Spanne zwischen 18,1 % (Niedersachsen) und 6,7 % (Bremen).
- Schließlich ist von Bedeutung, dass nicht alle Steuern im Länderfinanzausgleich berücksichtigt werden. Die Steuern der Gemeinden gehen zum einen mit normierten Hebesätzen bei den Realsteuern, zum anderen mit einem Anteil von nur 64 % in die Finanzkraftmesszahl und damit die Ausgleichsmesszahl ein. Diese ausgleichsfreien Steuern machen im steuerstarken Hamburg immerhin 18 % der FKM aus, in den steuerschwachen ostdeutschen Ländern aber nur etwa 5 %. Bezieht man in die Ermittlung der Selbstbehaltquote mit ein, dass die ausgleichsfreien Steuern sich parallel zur FKM ebenfalls um 1 % erhöhen dürften und dieser Erhöhungsbetrag voll dem Land verbleibt, dann erhöhen sich die Selbstbehaltquoten für alle Länder je nach kommunaler Finanzkraftstärke mehr oder minder deutlich. Die letzte Spalte in Tabelle 3 zeigt, dass die Selbstbehaltquoten der Geberländer sich zwischen gut 60 % (Nordrhein-Westfalen) und knapp 40 % (Hessen, Hamburg) bewegen. Die Nehmerländer haben erheblich niedrigere Selbstbehaltquoten, die zwischen 25 % (Niedersachsen) und 12 % (Mecklenburg-Vorpommern) liegen.

Die vorangegangene Analyse¹⁷ führt zu folgendem Fazit: *Große Länder und/oder Geberländer haben einen deutlich höheren Selbstbehalt und damit höheren Anreiz zur Steuerkraftsteigerung als kleine Länder und/oder Nehmerländer.*

Anders ausgedrückt: Große Geberländer haben die Chance, durch Wachstum auch finanzwirtschaftlich reicher zu werden. Kleine Nehmerländer haben keine Chance, sich aus einer prekären Haushaltslage selbst zu befreien. Dies ist der Preis dafür, dass sie bei negativer Entwicklung nicht ins Uferlose fallen.

Dieser Zusammenhang soll kurz an einem praktischen Beispiel erläutert werden. Ausgangspunkt ist die radikale Hypothese, der Stadtstaat Bremen hätte seine Seehäfen im Jahr 2005 geschlossen. Alle mit ihm direkt und indirekt verbundenen 86.000 Arbeitsplätze wären sofort in die Konkurrenzstandorte nach Holland und Belgien verlagert worden. Bei konstanter Einwohnerzahl würde Bremen nach Finanzausgleich nur 57 Mio. Euro an Einnahmen verlieren, das sind nur 2,6 % der gesamten Steuereinnahmen, obwohl das Bruttoinlandsprodukt um 22 % sinkt. Der Finanzausgleich schützt also ungemein, wenn es bergab mit der Wirtschaft geht. Auf der Ausgabenseite würde Bremen für Bau und Betrieb der Hafeninfrastuktur netto jährlich 123 Mio. Euro einsparen. Das geltende bundesstaatliche Finanzausgleichssystem hätte bei einer Verlagerung der bremischen Hafenfunktion in das westeuropäische Ausland letztlich die absurde Folge, dass

- Bremens Haushalt um 56 Mio. Euro entlastet und
- der Bund und die übrigen Bundesländer mit 1 Mrd. Euro Verlust an Steuereinnahmen belastet würden.

Kurz gefasst: Die boomenden Häfen sind für Bremen, die Region und Deutschland *wirtschaftlich ein Riesengewinn*, für den ohnehin desolaten Bremer Haushalt *fiskalisch aber ein Verlust*. Man mag es kaum glauben: Je mehr Bremen in seine Hafeninfrastuktur investiert, z.B. aktuell in den Containerterminal IV, desto defizitärer wird der Bremer Haushalt.

¹⁷ Einbezogen wurde bewusst nicht das im Jahr 2005 eingeführte Prämienmodell, da es nicht die Früchte einer eigenständigen Landespolitik, sondern nur bloße Zufallsprodukte honoriert. Vgl. Heinemann, A.W. (2006): Länderfinanzausgleich 2005: Kritische Bewertung des „Prämienmodells“, in: Wirtschaftsdienst 86:10, S. 651-659.

Die bisherigen Betrachtungen basieren auf der Annahme konstanter Einwohnerzahlen. Nun ist aber in der Realität zu beobachten, dass Bundesländer mit überdurchschnittlicher Wirtschaftskraft Wanderungsgewinne zu Lasten der Länder mit unterdurchschnittlicher Wirtschaftskraft realisieren. Dieser Prozess verstärkt sich bei einem längerfristig anhaltenden überdurchschnittlichen Wirtschaftswachstum. Zusätzliche Einwohner bedeuten aber zusätzliche Einnahmen nach Finanzausgleich, der weitestgehend einwohnerorientiert ausgestaltet ist. Da die Ausgaben der Bundesländer zu einem großen Teil fix sind (Zinsen, Versorgung usw.), führen Einwohnerzuwächse im Saldo von Zusatzeinnahmen und Zusatzausgaben zu einer Haushaltsverbesserung und vice versa Einwohnerverluste zu einer Haushaltsverschlechterung. Dieser Zusammenhang müsste eigentlich eine wesentliche Grundlage für wirtschaftskraftstärkende Maßnahmen- und Strategieentscheidungen auf Länderebene sein. Der Zusammenhang ist allerdings derartig komplex und in der quantitativen Abschätzung der Einzelkomponenten so unsicher, dass er für Entscheidungen der Exekutive und Legislative nur eine allenfalls gefühlsmäßige Bedeutung hat.

Nicht zuletzt wegen dieser Komplexität der fiskalischen Wirkungen von Wanderungsbewegungen, aber insbesondere auch wegen der Nichtkenntnis der Selbstbehaltquoten bei konstanter Einwohnerzahl spielen fiskalische Rentabilitätsabwägungen in der Politik eine diffuse Rolle. Es ist skurril, wenn ausgerechnet der Finanzminister Nordrhein-Westfalens bei einer Selbstbehaltquote von 60 % behauptet, Wachstumsanstrengungen lohnten sich nicht (vgl. oben). *Wie kann ein Finanzausgleichssystem wachstumshemmend sein, wenn die Protagonisten keine Ahnung von den Grenzwirkungen haben?*

Berthold und Fricke haben kürzlich in einem Gutachten für Baden-Württemberg festgestellt: „In Deutschland führen die verschiedenen Ausgleichsmechanismen zu konfiskatorischen Grenzbelastungen.“¹⁸ Diese Aussage gilt - wie oben gezeigt - nur für die Nehmerländer. Uneingeschränkt zuzustimmen ist den Autoren bei folgender Aussage: „Je weniger ein Land von etwaigen Steuermehreinnahmen behalten kann, desto weniger attraktiv ist es aus fiskalischer Sicht, die eigenen Steuerquellen zu pflegen und wirtschaftliche Aktivitäten zu fördern.“¹⁹ Das Entscheidungskalkül der Länder wird verzerrt. Während konsumtive Ausgaben den Landesbürgern voll zugute kommen, fließen Steuermehreinnahmen als Frucht investiver Ausgaben (z.B. für Infrastruktur) größtenteils ab. Deshalb investieren alle

¹⁸ Berthold, N./Fricke, H. (2006): Volkswirtschaftliche Auswirkungen der finanziellen Ausgleichssysteme, Würzburg, S. 19.

¹⁹ Ebenda.

Länder zu wenig. Der Finanzausgleich hat Wohlfahrtsverluste zur Folge, er wirkt wachstumshemmend.²⁰ Berthold und Fricke fassen die empirische Überprüfung ihrer theoretischen Überlegungen wie folgt zusammen: „Unsere ökonometrischen Berechnungen zeigen, dass im Länderfinanzausgleich tatsächlich Deutschlands Wachstumshindernis Nummer eins zu sehen ist. Ohne ihn könnte die deutsche Wirtschaft jährlich um mindestens einen Prozentpunkt rascher wachsen.“²¹ Die Autoren relativieren diese Aussage allerdings bereits in ihrer Einleitung: „Unabhängig von den Untersuchungsergebnissen bleibt unbestritten, dass ein irgendwie gearteter Finanzausgleich erhalten bleiben soll, um die Finanzierung der einzelnen Bundesländer zumindest teilweise anzugleichen.“²²

Welche Schlussfolgerungen sind aus der in Tabelle 3 ermittelten Selbstbehaltquoten und der theoretisch überzeugenden Analyse von Berthold und Fricke zu ziehen? Die Föderalismusreform II muss sich mit dem *Problem Nr. 4* auseinandersetzen, ob der *Finanzausgleich zukünftig mehr solidarisch wie bisher oder mehr wettbewerbsorientiert* ausgestaltet werden soll. Das Grundgesetz geht davon aus, dass der Finanzausgleich für eine starke Angleichung der Finanzausstattung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse sorgt, während die Mischfinanzierungsinstrumente, insbesondere Art. 104a Abs. 4 GG (alt), dafür sorgen sollen, dass das volkswirtschaftliche Wachstum über Investitionshilfen zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums und für Maßnahmen zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft stimuliert wird. Da diese Instrumente vom Bundesgesetzgeber de facto kaum genutzt worden sind und eine wirkungsvolle Belegung der durch die Föderalismusreform I erheblich reduzierten Mischfinanzierungsinstrumente auch zukünftig nicht wahrscheinlich ist, können *Wachstumsimpulse zukünftig nur durch eine anreizfreundlichere Umgestaltung des Finanzausgleichs* ausgelöst werden.

Folgende Gesichtspunkte sollten dabei beachtet werden:

- Besonderer Handlungsbedarf besteht bei den Nehmerländern. Durch die Umwandlung der Fehlbetrags-BEZ in Festbetrags- bzw. Sonderbedarfs-BEZ könnten die Selbstbehaltquoten deutlich erhöht werden.
- Die Selbstbehaltquoten sollten vereinheitlicht werden, d.h. ein großes Land darf gegenüber einem kleinen Land nicht bevorzugt werden. Der Sachverständigenrat zur

²⁰ Vgl. ebenda, S. 26 ff.

²¹ Ebenda, S. 77.

²² Ebenda, S. 7.

Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung schlägt z.B. eine einheitliche Quote von 40 % vor.

- Alternativ sollte man auch prüfen, ob bei einem besonders finanzschwachen Land eine positive Entwicklung mit einem zusätzlichen Selbstbehalt zu unterstützen ist, während eine negative Entwicklung mit einer zusätzlichen Zuweisung abgedeckt wird.
- Verstärkt werden könnte die Anreizwirkung durch Zu- und Abschlagsrechte bei geeigneten Steuern.
- Besonders wichtig wäre es, ein möglichst einfaches und transparentes System der Grenzwirkungen des zukünftigen Finanzausgleichs zu etablieren, damit es die heutige Unkenntnis in Verwaltung und Politik ablöst und endlich zu einer *Entscheidungsgrundlage für wirtschaftkraftstärkende Maßnahmen und Programme (länderbezogene Rentabilitätsberechnungen)* wird.

Die Föderalismusreform II hat den Komplex „Unzureichende Anreizwirkung für Wachstum“ in ihre offene Themensammlung unter dem Punkt „Stärkung der Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften“²³ aufgenommen.

²³ Vgl. Bundestagsdrucksache 913/06, S. 5.

Literatur

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007): Staatsverschuldung wirksam begrenzen, Wiesbaden.

Meyer, H. (2007): Stellungnahme zum Fragenkatalog der Föderalismuskommission II, Kommissionsdrucksache 14.

Berthold, N./Fricke, H. (2006): Volkswirtschaftliche Auswirkungen der finanziellen Ausgleichssysteme, Würzburg.

Dannemann, G. (2006): Steuerverteilung im föderalen Finanzsystem zwischen Verfassungsrecht und Ökonomie, in: Wendisch, P./Fonger, M. (Hrsg.): Reform des föderalen Finanzsystems in Deutschland, Baden-Baden.

Heinemann, A.W. (2006): Länderfinanzausgleich 2005: Kritische Bewertung des Prämienmodells, in: Wirtschaftsdienst 86:10.

Bundesverfassungsgericht (1986): BVerfGE 72, 330 II.

Bundestagsdrucksache 913/06.

Diskussionspapier der Mitglieder der Bundesregierung in der Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen und zur Verbesserung staatlicher Aufgabenerfüllung, Kommissionsdrucksache 005 (2007).

Leitlinien der AG Föderalismusreform II der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Kommissionsdrucksache 003 (2007).

Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10.05.2007: Das hochverschuldete Berlin wandelt sich zum Vorbild.

Hamburger Abendblatt vom 16.05.2007: Schleswig-Holstein bleibt das Armenhaus.

Handelsblatt vom 10.05.2007: Länder bauen schneller Schulden ab.

Rheinischer Merkur vom 22.06.2007: Interview mit Finanzminister Helmut Linssen.