



**Dr. Volker Wissing, MdB**

Obmann der FDP im Finanzausschuss des  
Deutschen Bundestages

Dr. Volker Wissing, MdB · Dorotheenstr. 101 · 10117 Berlin

An die Vorsitzenden der Kommission  
von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-  
Länder-Finanzbeziehungen  
Herrn Günther Oettinger, Ministerpräsident  
Herrn Dr. Peter Struck, MdB  
c/o Deutscher Bundestag, Sekretariat Föderalismuskommission II  
Platz der Republik 1

**10111 Berlin**

**Berlin**

Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Jakob-Kaiser-Haus

☎ (030) 227 – 77 855

📠 (030) 227 – 76 855

✉ Volker.Wissing@bundestag.de

**Wahlkreis**

Gymnasiumstraße 6  
76829 Landau in der Pfalz

☎ (06341) 520 250

📠 (06341) 520 251

✉ Volker.Wissing@wk.bundestag.de

Berlin, den 18. Juni 2008

Sehr geehrter Herr Oettinger,  
sehr geehrter Herr Dr. Peter Struck,

für die Beratung der Finanzthemen überreiche ich Ihnen die Vorstellungen des Bundesverbandes Deutscher Banken verbunden mit der Bitte, diese allen Mitgliedern und stellvertretenden Mitgliedern als Kommissionsdrucksache zur Verfügung zu stellen.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Volker Wissing, MdB

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

Kommissionsdrucksache  
120

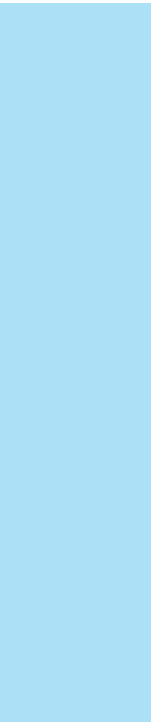
## FÖDERALISMUSREFORM – FÜNF REFORMBAUSTEINE FÜR DIE ZWEITE STUFE

Berlin, Mai 2008



Daten | Fakten | Argumente





# FÖDERALISMUSREFORM – FÜNF REFORMBAUSTEINE FÜR DIE ZWEITE STUFE

---

Berlin, Mai 2008

**Daten | Fakten | Argumente**

## Das Wichtigste in Kürze

### Befund

Im bundesdeutschen Föderalismus wird der Solidar- und Gemeinschaftsgedanke stark übergewichtet. Dadurch bleiben die spezifischen Vorteile eines föderalen Systems weitgehend ungenutzt. Zu diesen zählen im Besonderen Bürgernähe, die enge Verbindung von staatlichen Leistungen und den hierfür erforderlichen Steuereinnahmen sowie der befruchtende Wettbewerb um ein effizientes Angebot öffentlicher Leistungen.

Korrekturen am Status quo sind dringend erforderlich, denn die übermäßige Betonung des Gemeinschaftsgedankens ist nicht nur eine zentrale Ursache der gravierenden Haushaltsprobleme, sondern entpuppt sich zunehmend als wirtschaftliche Wachstumsbremse. Mit einer gesunden Balance zwischen Solidarprinzip und Eigenverantwortung würde Deutschland die grundsätzlichen Vorteile eines föderalen Systems besser nutzen, ohne den Solidaritätsgedanken aufzugeben. Mittelfristig würden hiervon alle Beteiligten profitieren. Allerdings scheint es äußerst schwierig, sich aus den zurzeit fest zementierten Positionen zu lösen. Denn ähnlich wie bei einer Investition werden die späteren Erträge der Reform nicht ohne eine gewisse Anschubfinanzierung möglich sein.

### Motivation

Der Ausschuss für Wirtschafts- und Währungspolitik des Bankenverbandes will mit der vorliegenden Publikation noch einmal nachdrücklich darauf hinweisen, welche große Bedeutung dem weiteren Umbau der föderalen Strukturen in Deutschland zukommt. Werden die aktuellen Reformchancen nicht genutzt, bleiben massive ökonomische und politische Fehlsteuerungen bestehen. Damit würden Chancen auf ein stärkeres Wirtschaftswachstum vergehen, ein höheres Niveau an Arbeitslosigkeit hingenommen und die Ursachen der Schuldenproblematik nicht beseitigt. Ganz zu schweigen von den weiterhin schwerfälligen und intransparenten politischen Entscheidungsprozessen.

### Reformpaket

Um dies zu ändern, verdienen die Reformbemühungen der Föderalismuskommission jede Unterstützung. Die Chance auf effizientere staatliche Strukturen darf nicht leichtfertig vertan werden. Der Bankenverband schlägt deshalb ein Reformpaket mit fünf miteinander verbundenen zentralen Bausteinen vor:

### **Erster Reformbaustein:**

#### **Wirksame Schuldenbremse**

Mit der Einführung einer strikten Schuldenbremse können die Staatsausgaben an die trendmäßige Steuerentwicklung gekoppelt werden, was über den Konjunkturzyklus hinweg einen ausgeglichenen Staatshaushalt möglich macht. Sanktionsmechanismen würden dabei schon frühzeitig Fehlsteuerungen vermeiden. Um zugleich bei der zentralen Aufgabe der qualitativen Haushaltssanierung voranzukommen, sollte die Möglichkeit bestehen, Ausgaben für einen festgelegten Katalog von rentierlichen Nettoinvestitionen innerhalb gewisser Grenzen durch Kredite zu finanzieren.

### **Zweiter Reformbaustein:**

#### **Entschuldungshilfen durch einen Fonds**

Den hoch verschuldeten Bundesländern sind Hilfen anzubieten, mit denen sie in die Lage versetzt werden, sich einer strikten Schuldenregel zu unterwerfen. Hierfür wäre ein Entschuldungsfonds geeignet. Da ein Schuldenabkommen nur eine einmalige Maßnahme sein kann, ist ein solcher Fonds an weitere Reformelemente zu koppeln. Die vielfältigen Ausgestaltungsmöglichkeiten des Fonds bieten Spielraum für politische „Kompensationsgeschäfte“, mit denen das Tor für die folgenden Reformelemente geöffnet werden kann.

### **Dritter Reformbaustein:**

#### **Stärkung des Wettbewerbsföderalismus**

Die Gebietskörperschaften – insbesondere die Bundesländer – müssen eine größere Eigenständigkeit bei den Steuereinnahmen sowie den Ausgaben bekommen. Mit einem Zuschlagsrecht der Länder auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer könnte die auf der Verschuldungsseite dringend erforderliche Begrenzung der Freiheitsgrade in einer ökonomisch sinnvollen Weise mehr als ausgeglichen werden. Zusätzlich würden ein fruchtbarer Ideenwettbewerb um die effiziente Bereitstellung öffentlicher Güter und eine gute Standortpolitik angestoßen.

### **Vierter Reformbaustein:**

#### **Einstieg in die Neugestaltung des Finanzausgleichs**

Erforderlich ist zudem der Einstieg in eine Umgestaltung des Finanzausgleichs. Ziel muss es sein, die wachstumshemmenden Fehlansätze im Ausgleichssystem zu reduzieren und eine größere Eigenständigkeit der Gebietskörperschaften zu unterstützen. Der noch bis 2019 laufende Finanzausgleich ist dabei kein Hindernis. Im Gegenteil: Je früher ein erfolgversprechendes Umgestaltungskonzept vorgelegt wird, desto besser kann die nächste Dekade bereits als Übergangsphase genutzt werden. Mechanismen, die die teilweise prohibitive Grenzbelastung des Finanzausgleichs reduzieren, wenn ein Bundesland seine Wirtschaftskraft überdurchschnittlich steigert, sind bereits kurzfristig umzusetzen.

### **Fünfter Reformbaustein:**

#### **Modernisierung des Rechnungswesens**

Die Gebietskörperschaften müssen sich auf ein vergleichbares Haushalts- und Rechnungswesen verständigen. Dies ist Voraussetzung für eine auch in der Praxis wirksame Schuldenbremse, ermöglicht eine effizientere Steuerung der Finanzpolitik und erlaubt, den Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften sinnvoll zu nutzen. Außerdem sollten potenzielle Einsparungen durch eine Reform der Steuerverwaltung erschlossen werden, wobei auch hier möglichst klare und eindeutige Zuständigkeiten anzustreben sind.

#### **Chancen**

Mit einem umfassenden Reformpaket, das die dargestellten Elemente berücksichtigt, würden die föderalen Strukturen in Deutschland grundlegend verbessert. Trotz anfänglicher Umstellungskosten würden schon sehr schnell alle staatlichen Ebenen profitieren. Die Gewinnchancen sind enorm und liegen sowohl auf der ökonomischen als auch auf der politischen Seite in:

- besseren Wachstums- und Beschäftigungsperspektiven,
- einem effizienteren Umgang mit öffentlichen Mitteln und Ressourcen,
- klaren und transparenten politischen Entscheidungsprozessen,
- einer größeren Bürgernähe und besseren Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger bei politischen Entscheidungen.

# Inhalt

- 1 Einleitung 9**
- 2 Das föderale System in Deutschland 10**
  - 2.1 Grundzüge 10
  - 2.2 Problemfelder 17
    - a) Zu geringe Kostenverantwortung 17
    - b) Leistungshemmender Finanzausgleich 17
    - c) Staatsverschuldung und Haushaltsnotlage 20
- 3 Föderalismusreform II – ein umfassendes Gesamtpaket 24**
  - 3.1 Schuldengrenze 25
    - a) Konjunkturregel 26
    - b) Investitionsregel 29
    - c) Sanktionen sowie Ausnahme- und Übergangsregelungen 32
  - 3.2 Entschuldungsfonds 34
  - 3.3 Mehr Spielraum für den Wettbewerbsföderalismus 36
  - 3.4 Umgestaltung des Finanzausgleichs 39
  - 3.5 Vergleichbare Haushaltsdaten und Reform der Finanzverwaltung 42
- 4 Was passiert, wenn die Reform misslingt? 46**



## Schaubilder und Tabellen

<b>Schaubild 1</b>	Verteilung der Gemeinschaftssteuern (vertikal) und Einnahmen aus getrennten Steuern <b>13</b>
<b>Schaubild 2</b>	Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen <b>14</b>
<b>Schaubild 3</b>	Grenzbelastung Lohn- und Einkommensteuer sowie Grenzbelastung Körperschaftsteuer <b>18</b>
<b>Schaubild 4</b>	Schuldenstandsquote in Deutschland <b>21</b>
<b>Schaubild 5</b>	Zins-Steuer-Quote in Deutschland <b>22</b>
<b>Schaubild 6</b>	Konjunkturregel für die Haushaltsplanung <b>28</b>
<b>Schaubild 7</b>	Nettoinvestitionen des Staates <b>30</b>
<b>Tabelle 1</b>	Verschuldung der Bundesländer <b>35</b>

# Föderalismusreform – fünf Reformbausteine für die zweite Stufe

## 1 Einleitung

Anfang März 2007 konstituierte sich die Kommission für die zweite Stufe der Föderalismusreform. Ihr offizieller Name „Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“ bezeichnet zugleich ihre zentrale Aufgabe: Es geht um nicht weniger als die Überarbeitung der föderalen Finanzbeziehungen in Deutschland. Eine „Herkules-Aufgabe“, denn die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Bundesländern sind nicht nur äußerst komplex; vielmehr haben ihre Veränderungen auch direkte Folgen für die Finanzausstattung der einzelnen Gebietskörperschaften und damit letztlich für deren politische Handlungsmöglichkeiten. Hinzu kommt – und das zeigen alle bisherigen Erfahrungen –, dass bei einer solchen Neugestaltung vor allem die unmittelbaren Verteilungsfolgen im Augenmerk der Verhandlenden stehen. Positive mittel- bis längerfristige Folgewirkungen, die sogenannten Zweitrundeneffekte, werden hingegen häufig ausgeblendet.

Wie kompliziert die Gemengelage ist, machte bereits die Arbeit der ersten Föderalismuskommission deutlich. Die Kommission hatte das Ziel, die Aufgaben und Zuständigkeiten der Gebietskörperschaften neu zu regeln, was ihr unter großen Anstrengungen zumindest teilweise gelungen ist. Die politisch und inhaltlich diffizilen Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern waren allerdings von vornherein aus der damaligen Kommissionsarbeit ausgeklammert.

Doch nicht nur die Herausforderungen, vor denen die Föderalismuskommission II steht, sind groß. Auch die Chancen, in wichtigen Teilen tatsächlich einen Durchbruch zu schaffen, sind nach wie vor gut. Mit der großen Regierungskoalition im Bund gibt es zumindest theoretisch deutliche parlamentarische Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat. Darüber hinaus besteht insbesondere bezüglich der Begrenzung der Staatsverschuldung – eines zentralen Themas der Kommissionsagenda – in Politik und Bevölkerung die Bereitschaft, neue Wege einzuschlagen. Rückenwind erhält die Kommissionsarbeit ferner von der noch immer zufriedenstellenden konjunkturellen Entwicklung und der 2007 deutlich verbesserten Lage vieler öffentlicher Haushalte.

Die Arbeit der Föderalismuskommission geht 2008 in die entscheidende Phase. Die Ergebnisse sollen im Herbst dieses Jahres vorgelegt werden. Der Ausschuss für Wirtschafts- und Währungspolitik des Bankenverbandes betont vor diesem Hintergrund noch einmal die fundamentale Bedeutung, die eine Neugestaltung der föderalen Finanzbeziehungen für bessere Wachstumsbedingungen und eine effizientere staatliche Ordnung hat, und legt ein Reformkonzept mit fünf Bausteinen vor.

Auf absehbare Zeit werden die Chancen für eine erfolgreiche Reform nicht mehr so gut sein wie aktuell. Diese Chancen dürfen nicht verspielt werden. Im Idealfall kann die zweite Stufe der Föderalismusreform mit einer wirksamen Begrenzung der Staatsverschuldung für

mehr Gerechtigkeit gegenüber künftigen Generationen sorgen, mit vernünftigen Anreizsystemen das Wachstumspotenzial in Deutschland erhöhen sowie durch eine größere Transparenz und Bürgernähe auch die Teilhabe der Bevölkerung an den demokratischen Entscheidungsprozessen fördern. Angesichts dieser Möglichkeiten wäre es entschieden zu kurz gesprungen, wenn sich die Kommissionsmitglieder lediglich auf eine – am Ende gar zu weiche – Neuregelung der Schuldengrenzen einigen würden.

Um dies zu vermeiden, müssen drei Bedingungen erfüllt werden: Erstens gilt es, die im Prinzip weitgehend unstrittigen Ziele der Reform fest im Auge zu behalten. Allen voran die Absichten, den Staat handlungsfähiger und effizienter zu machen, die Verschuldung zu senken sowie die Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften zu erhöhen. Zweitens sind für diese Ziele wirkungsvolle Instrumente festzulegen, wie zum Beispiel eine neue Schuldenregel, größere Gestaltungsmöglichkeiten der Gebietskörperschaften bei den Steuereinnahmen oder der Einstieg in die Reform des Finanzausgleichs. Drittens muss ein möglichst umfassendes Reformpaket zusammengestellt werden, dessen einzelne Elemente aufeinander abgestimmt und miteinander kompatibel sind.

Die Vorschläge des Bankenverbandes orientieren sich an diesen Anforderungen. Dabei wird unter anderem auch ein Entschuldungsfonds vorgeschlagen, der nicht nur die Akzeptanz einer strikteren Schuldenbremse erhöhen soll, sondern – je nach Ausgestaltung des

Fonds – ganz im Sinne des dritten Kriteriums die einzelnen Reformelemente zu einem Gesamtpaket verknüpft.

## 2 Das föderale System in Deutschland

### 2.1 Grundzüge

Artikel 20 des Grundgesetzes definiert die Bundesrepublik ausdrücklich als Bundesstaat. Dass die Verfassung dabei dem föderalen Prinzip – also der Eigenständigkeit der Bundesländer – ein hohes Gewicht einräumt, verdeutlicht unter anderem Artikel 79. Demnach ist eine Änderung, „durch welche die Gliederung des Bundes in Länder (oder) die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung (...) berührt werden“, unzulässig und kann auch mit einer verfassungsändernden Zweidrittelmehrheit von Bundestag und Bundesrat nicht erreicht werden.

Neben den föderalen Prinzipien fordert das Grundgesetz aber auch ein enges Zusammenwirken der Gebietskörperschaften. Offenkundig wird dies in den Artikeln 72 und 106, in denen die Herstellung beziehungsweise Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse verankert ist. Daraus und aus dem Hinweis des Artikels 20, dass die Bundesrepublik als sozialer Bundesstaat verfasst ist, wird die Pflicht von Bund und Ländern abgeleitet, „füreinander einzustehen“ – das sogenannte „bündische Prinzip“.

Noch deutlicher wird der enge Verbund der Gebietskörperschaften durch die Forderung

## BALANCE ZWISCHEN AUTONOMIE UND GEMEINSCHAFTSVERBUND

Vereinfacht dargestellt bewegt sich jeder föderale Staat auf einer Skala zwischen den beiden Eckpunkten hohe Autonomie (Eigenständigkeit der einzelnen Gliedstaaten) und Gemeinschaftsverbund (starke Betonung des Solidarprinzips). An welcher Stelle ein föderaler Staat auf dieser Skala angesiedelt ist, hängt von ganz unterschiedlichen Faktoren ab, wobei die historische Entwicklung, aber auch politische und gesellschaftspolitische Aspekte eine wichtige Rolle spielen. Zudem kann sich die Position eines Landes auf dieser Skala im Laufe der Zeit verändern. Beide Eckpunkte bringen zudem spezifische Vorteile mit sich:

### Hohes Maß an Autonomie

- Entscheidungen über den Umfang der öffentlichen Leistungen können in einem überschaubaren Rahmen getroffen werden. Dies ermöglicht Transparenz und Bürgernähe.
- In kleinen Gebietskörperschaften ist die Präferenzstruktur der Bürger in der Regel homogener als in einem großen Verbund. Dies reduziert die Kosten der Konsensfindung. Zudem können öffentliche Leistungen besser auf die Bedürfnisse der Bürger zugeschnitten werden.
- Es kann ein enger und erkennbarer Zusammenhang zwischen öffentlichen Leistungen und den dafür anfallenden Kosten (Steuern) hergestellt werden. Ökonomen sprechen hier vom Prinzip der fiskalischen Äquivalenz. Dieses Prinzip ist ein wichtiges Instrument für einen sparsamen und effizienten Umgang mit öffentlichen Ressourcen.
- Zwischen den Gliedstaaten kann ein befruchtender Wettbewerb um die wirtschaftliche Bereitstellung öffentlicher Leistungen und den sparsamen Umgang mit Steuermitteln entstehen.

### Starke Betonung des Solidarprinzips (Gemeinschaftsverbund)

- In einem größeren Verbund reduziert sich die Wahrscheinlichkeit von regionalen externen Effekten (Spillovers). Zu Spillovers kommt es, wenn Entscheidungen einer Gebietskörperschaft positive oder negative Auswirkungen auf eine andere Gebietskörperschaft haben. Positive Folgen entstehen etwa im Bereich der Hochschulbildung, wenn die Absolventen eines Gliedstaates in einen anderen abwandern. Negative Auswirkungen sind etwa Umweltbelastungen, die sich über die Landesgrenze hinaus bemerkbar machen. Das Problem beim Auftreten externer Effekte ist, dass im Vergleich zu einer Situation ohne ausreichende Berücksichtigung solcher Auswirkungen von der entsprechenden öffentlichen Leistung entweder zu wenig (öffentliche Leistung mit positiven externen Effekten) oder zu viel (öffentliche Leistung mit negativen externen Effekten) angeboten wird.
- Bestimmte öffentliche Leistungen profitieren von Mengeneffekten und können so kostengünstiger bereitgestellt werden.
- Einem starken Verbund gelingt in der Regel ein effizienteres, geschlosseneres Auftreten gegenüber Drittländern. Dieser Aspekt spielt gerade im Zusammenhang mit der Vertretung der Mitgliedstaaten in der Europäischen Union eine wichtige Rolle.

Bei der Suche nach der richtigen Balance zwischen Autonomie und starkem Verbund kann in einem föderalen Staat die Orientierung am Subsidiaritätsprinzip helfen. Beim Subsidiaritätsprinzip wird eine Aufgabe grundsätzlich einer unteren Einheit zugeordnet. Erst wenn diese kleinere Einheit mit der Erfüllung der Aufgabe nachweislich überfordert ist, kommt der Beistand der übrigen Gliedstaaten ins Spiel. Dann geht die Aufgabe auf die nächsthöhere Ebene beziehungsweise in den Gemeinschaftsverbund über.

im Grundgesetz, die unterschiedliche Finanzkraft der Länder „angemessen“ auszugleichen (Artikel 107). Artikel 104 verweist sogar auf die Aufgabe, einen „Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet“ zu erzielen.

Mit diesen Elementen ist im Grundgesetz eine Balance zwischen der Eigenständigkeit der einzelnen Gliedstaaten einerseits und einem gemeinsamen Solidarbündnis andererseits verankert. In der föderalen Praxis kommt es jedoch entscheidend auf die jeweilige Gewichtung beider Elemente an. Hier lässt sich allerdings feststellen, dass die Eigenständigkeit der Gebietskörperschaften in Deutschland in den letzten Dekaden immer weiter eingeschränkt wurde.

Dementsprechend sind die Verflechtungen zwischen Bund und Ländern heute erheblich enger und komplexer, als sie es in den ersten Jahren nach Inkrafttreten des Grundgesetzes waren. Beispielsweise hat der Bund im Laufe der Zeit seine Möglichkeiten im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung<sup>1)</sup> so umfassend wahrgenommen, dass die Bundesländer in diesem Bereich kaum noch Gestaltungsmöglichkeiten haben. Erst mit der ersten Stufe der Föderalismusreform im Jahre 2006 (siehe Infokasten S. 16) wurde hier teilweise gegengesteuert.

### **Verteilung der Steuereinnahmen – ein unüberschaubares Dickicht**

Ähnliche Entwicklungen wie bei den Gesetzgebungskompetenzen lassen sich bei den Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern feststellen. So rückte man von der anfangs recht strikten Trennung zwischen Bundes- und Landessteuern immer weiter ab. Maßgeblichen Einfluss hatte dabei die „Große Finanzreform“ von 1969. Sie brachte nicht nur den großen Steuerverbund – also die gemeinsame Zuständigkeit von Bund und Ländern für die Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer –, sondern schuf mit der sogenannten Gemeinschaftsaufgabe, den Finanzhilfen und der Mitfinanzierung des Bundes bei Geldleistungsgesetzen auch neue Instrumente zum gemeinsamen Handeln von Bund und Ländern. Zudem wurde der Finanzausgleich zwischen den Gebietskörperschaften nach und nach ausgebaut. Im Ergebnis sind diese Entwicklungen für die sehr aufwendigen und komplizierten Verfahren verantwortlich, nach denen heute die Verteilung der Steuereinnahmen auf die Gebietskörperschaften erfolgt.

Zwar verfügen Bund und Länder auch über eigene Steuerquellen. Diese sind aber – insbesondere bei den Ländern – erstens nicht sehr ergiebig und zweitens für alle Bundesländer einheitlich geregelt. Einzige Ausnahme ist seit der ersten Stufe der Föderalismusreform die Grunderwerbsteuer, bei der mittlerweile die Höhe des Steuersatzes zwischen den Ländern variieren kann.

1) Gemäß Artikel 70 Grundgesetz liegen die Gesetzgebungskompetenzen prinzipiell bei den Ländern. Im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung wurde dem Bund jedoch die Möglichkeit gewährt, Aufgaben im gesamtstaatlichen Interesse zentral zu regeln. Wird der Bund tätig, entfallen die Kompetenzen der Länder. Zwar können die Länder wiederum durch die Mitwirkungsrechte des Bundesrates Einfluss auf die Gesetzgebung nehmen. Dies ist aber kein Ersatz für eigenständige Gestaltungsrechte. Zudem hat sich die „Vergemeinschaftung“ großer Teile der Gesetzgebung durch Bundestag und Bundesrat als zusätzliches Problem entpuppt: Erwähnt seien hier nur aufwendige und langwierige Entscheidungsprozesse, die Verwischung von Verantwortlichkeiten sowie Blockademöglichkeiten durch unterschiedliche politische Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat.

Schaubild 1

**VERTEILUNG DER GEMEINSCHAFTSSTEUERN (VERTIKAL) UND EINNAHMEN AUS GETRENNTEN STEUERN**

2007

	Mrd €		Bund	Länder	Gemeinden	
Lohn- und veranlagte Einkommensteuer	156,8	→	42,5 %	42,5 %	15 %	} Gemeinschaftssteuern
Körperschaftsteuer und nicht veranlagte Steuer vom Ertrag	36,7	→	50 %	50 %	–	
Umsatzsteuer	169,6	→	Rund 54,7 %	Rund 43,3 %	Rund 2 %	
Zinsabschlagsteuer	11,2	→	44 %	44 %	12 %	
			<b>182,7 Mrd €</b>	<b>163,4 Mrd €</b>	<b>28,3 Mrd €</b>	
			<b>Bundessteuern 85,7 Mrd €</b>	<b>Ländersteuern 22,8 Mrd €</b>	<b>Gemeindesteuern 51,4 Mrd €</b>	} Getrennte Steuern
			Unter anderem:	Unter anderem:	Unter anderem:	
			– Mineralölsteuer	– Grunderwerbsteuer	– Gewerbesteuer*	
			– Tabaksteuer	– Kfz-Steuer	– Grundsteuer	
			– Solidaritätszuschlag	– Erbschaftsteuer	– Gemeindesteuern	

\* Gewerbesteuerumlage an Bund und Länder; 2007 erhielt der Bund 1,6 Mrd € und die Länder erhielten 2,2 Mrd €. Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

**HORIZONTALE VERTEILUNG DER STEUEREINNAHMEN DER LÄNDER**

Mit rund 70 % wird der größte Teil der Steuereinnahmen in Deutschland über die Gemeinschaftssteuern erzielt. Diese werden in einem aufwendigen Verfahren auf die Gebietskörperschaften verteilt.

- Mit Ausnahme der Umsatzsteuer gilt das „Prinzip des örtlichen Aufkommens“, das heißt, die anteiligen Steuereinnahmen verbleiben in dem Bundesland, in dem sie erhoben wurden. Dieses Prinzip wird bei der Lohn- und Körperschaftsteuer jedoch durch die sogenannte Zerlegung korrigiert. So gilt bei der Lohnsteuer das Wohnortprinzip. Das Einkommen der Körperschaftsteuer aus einem Unternehmen mit Betriebsstätten in anderen Bundesländern wird entsprechend der gezahlten Lohnsumme verteilt.
- Beim Länderanteil an der Umsatzsteuer findet zunächst ein „Umsatzsteuervorwegausgleich“ statt (maximal 25 % des Umsatzsteueranteils der Länder). Dieser Betrag wird mit einer Rechenformel auf die Länder verteilt, deren Einnahmen aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie den Landessteuern pro Kopf unterdurchschnittlich sind.
- Der restliche Betrag des Länderanteils an der Umsatzsteuer (maximal 75 %) wird entsprechend der Einwohnerzahl auf die Bundesländer verteilt. Hierbei wird die Einwohnerzahl der Stadtstaaten sowie der dünn besiedelten Flächenstaaten „veredelt“, das heißt, sie werden mit einem Faktor von größer eins multipliziert.

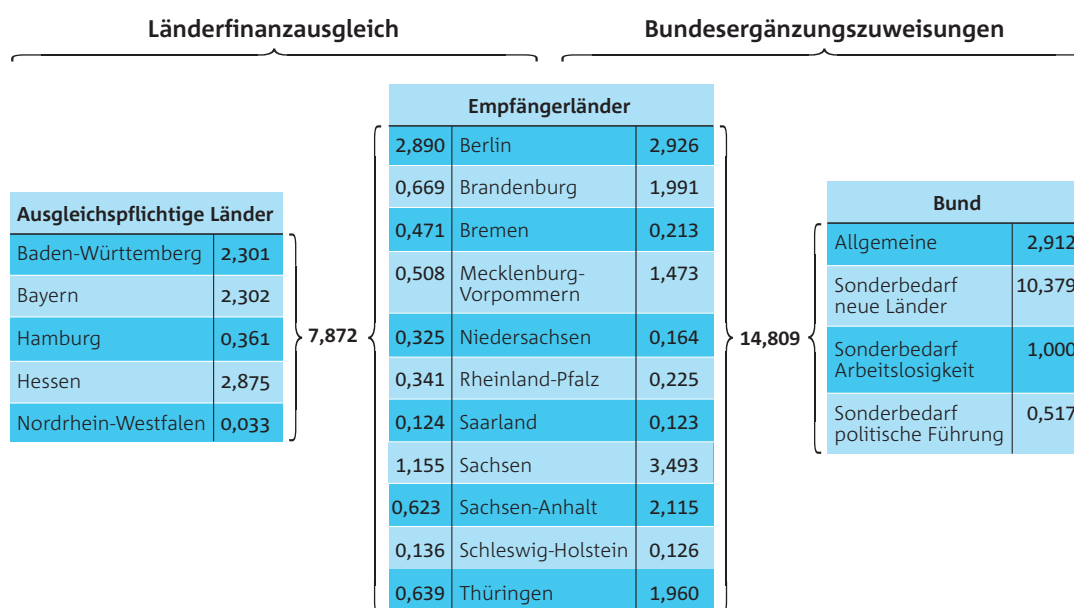
Nach der vertikalen und horizontalen Verteilung der Gemeinschaftssteuern setzt der Länderfinanzausgleich im engeren Sinne ein. Dabei wird anhand der in einem Land zur Verfügung stehenden Landessteuern, der anteiligen Gemeinschaftssteuern sowie von 64 % der Gemeindesteuern die Finanzkraft ermittelt, die mit einer bestimmten Sollgröße (Ausgleichsmesszahl) verglichen wird. Liegt die Finanzkraft

über der Sollgröße, muss das Bundesland Ausgleichszahlungen abführen; liegt sie darunter, erhält es Unterstützungen von finanziell stärkeren Ländern. Gegenwärtig gibt es im Länderfinanzausgleich fünf Geberländer (Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen), während die übrigen elf Bundesländer Ausgleichszahlungen empfangen.

Schaubild 2

### LÄNDERFINANZAUSGLEICH UND BUNDESERGÄNZUNGSZUWEISUNGEN

in Mrd €, 2007



Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

Am Ende der Verteilungsrechnung schaltet sich der Bund mit den sogenannten Bundesergänzungszuweisungen in den Finanzausgleich ein. Diese Zahlungen waren im Rahmen der Finanzreform von 1969 zunächst nur als Ausnahmen gedacht, haben sich inzwischen aber als Dauereinrichtung etabliert. Über die Bundesergänzungszuweisungen erhalten zum Beispiel Länder mit einer besonders niedrigen Finanzkraft zusätzliche Zuschüsse. Darüber hinaus werden „Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen“ an die neuen Bundesländer für teilungsbedingte Lasten (Solidarpakt II), für Sonderlasten im Zusammenhang mit der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe sowie an zehn Bundesländer<sup>2)</sup> wegen ihrer höheren Kosten der politischen Führung gezahlt. Für sämtliche Bundesergänzungszuweisungen musste der Bund im Jahre 2007 fast 15 Mrd € aufwenden.

Neben dem sehr engen Verbund der Bundesländer auf der Einnahmenseite ist zugleich ihre Autonomie bei den Ausgaben beschränkt. Dies beginnt bei der Mischfinanzierung, über die Länder und Bund gemeinsam entscheiden, und geht bis zu den durch Bundesgesetze festgelegten einheitlichen Standards, die für bestimmte öffentliche Leistungen der Länder eingehalten und entsprechend aus den Länderhaushalten finanziert werden müssen – beispielsweise im Sozialbereich. Aber auch mittels zahlreicher den Ländern übertragener Verwaltungs- und Durchführungsaufgaben werden auf der Ausgabenseite der Länder Entscheidungs- und Handlungsspielräume beschnitten. Zwar sind die Klagen einiger Bundesländer, auf der Ausgabenseite faktisch keinen eigenständigen

Gestaltungsspielraum zu haben, stark überzogen.<sup>3)</sup> Gleichwohl kann die Kritik einer zu geringen Autonomie der Länder auf der Ausgabenseite – zumindest was Ausgabenkürzungen anbelangt – nicht völlig abgewiesen werden.

### **Eigenverantwortlichkeit der Gebietskörperschaften stärken**

Während die Finanzreform von 1969 zunächst als großer Fortschritt angesehen wurde und in den Folgejahren die Verflechtungen zwischen den Gebietskörperschaften sogar noch intensiver wurden, hat sich in den achtziger Jahren – spätestens jedoch nach der Wiedervereinigung in den neunziger Jahren – die Erkenntnis durchgesetzt, dass das Rad in Richtung Aufgaben- und Finanzverflechtung der Gebietskörperschaften eindeutig zu weit gedreht wurde. So weit jedenfalls, dass die spezifischen Vorteile eines prinzipiell auf Eigenständigkeit beruhenden föderalen Systems kaum noch zum Tragen kommen können. Ziel der 2006 in Kraft getretenen Föderalismusreform I war es deshalb, hier mit ersten Schritten gegenzusteuern.

Diese Arbeit muss die Föderalismusreformkommission II nun fortführen. Es versteht sich von selbst, dass es dabei nicht um einen Systemwechsel geht, mit dem man sich von einem solidarischen Bundesstaat wegbewegt. Vielmehr müssen die in den letzten Dekaden zu stark in Richtung Gemeinschaftsverbund verschobenen Gewichte wieder neu ausbalanciert werden, um

2) Mit Ausnahme Hamburgs erhalten diese Zahlung gegenwärtig alle Bundesländer, deren Bevölkerung unter fünf Millionen Einwohnern liegt.

3) Erst recht, da sich auch hier durch die Föderalismusreform I Verbesserungen ergeben haben, wie zum Beispiel durch die Reduktion der Gemeinschaftsaufgaben oder bei der Besoldung der Landesbeamten.



## DIE ERSTE STUFE DER FÖDERALISMUSREFORM

Wesentliche Teile der ersten Stufe der Föderalismusreform sind zum 1. September 2006 in Kraft getreten. Sie haben die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern teilweise neu geregelt und führen in einigen Aufgabenbereichen zu einer klareren Zuordnung der Gesetzgebungskompetenzen beim Bund und bei den Ländern. Wichtige Ergebnisse der Reform:

- **Reduktion der Mischfinanzierung zwischen Bund und Ländern**

Die Gemeinschaftsaufgaben „Hochschulbau“ und „Bildungsplanung“ wurden abgeschafft. Bis 2019 erhalten die Länder vom Bund für diese Bereiche aber noch Ausgleichszahlungen, und die Gemeinschaftsaufgaben „Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, „Agrarstruktur“ sowie „Forschungsförderung“ blieben erhalten. Bei den Finanzhilfen wurden Zahlungen des Bundes für „Verkehrsverhältnisse der Gemeinden“ und „soziale Wohnraumförderung“ abgeschafft. Die Finanzhilfen für „Städtebauförderung“ werden hingegen fortgeführt.

- **Abschaffung der Rahmengesetzgebung des Bundes**

Mit der Rahmengesetzgebung konnte der Bund für bestimmte Aufgaben der Länder Vorgaben machen, innerhalb derer die Länder gewisse Gestaltungsspielräume hatten. Als Folge der Abschaffung der Rahmengesetzgebung wurden den Ländern etwa die Kompetenzen für die Besoldung der Landesbeamten übertragen. Der Bund erhielt im Gegenzug unter anderem die alleinige Zuständigkeit für das Melde- und Ausweiswesen.

- **Änderungen des Aufgabenkatalogs der konkurrierenden Gesetzgebung**

Durch eine Änderung des Aufgabenkatalogs für die konkurrierende Gesetzgebung erhielten die Länder zum Beispiel die ausschließliche Zuständigkeit für das Ladenschluss- und das Gaststättenrecht. Auch dem Bund wurden aus dem Aufgabenkatalog alleinige Zuständigkeiten zugeteilt (z. B. Waffen- und Sprengstoffrecht). Darüber hinaus entfiel für den Bund bei einigen Aufgaben, die innerhalb der konkurrierenden Gesetzgebung verblieben, die Pflicht einer „Erforderlichkeitsprüfung“ (z. B. Arbeitsrecht einschließlich Betriebsverfassung).

- **Länderautonomie bei der Grunderwerbsteuer**

Während die Entflechtung der Kompetenzen von Bund und Ländern vor allem Auswirkungen auf die Ausgabenseite hat, fanden auf der Einnahmenseite der Länder mit Ausnahme der Grunderwerbsteuer keine bedeutenden Änderungen statt. Bei der Grunderwerbsteuer können die Länder den Steuersatz nun selbst bestimmen. Die Verständigung über diese Änderung wurde vor allem dadurch möglich, dass der häufig gegen regionale Steuerunterschiede vorgebrachte Einwand, es käme zu unangemessenen Verlagerungen des Steuerobjekts, bei einer Steuer auf immobiles Kapital hinfällig ist. Allerdings ist das Aufkommen der Grunderwerbsteuer zu gering, um die Einnahmenautonomie der Länder wirklich nennenswert zu erhöhen. 2005 wurden mit dieser Steuer bundesweit 4,8 Mrd € erzielt. Mit Beginn dieser Änderung stieg der Betrag 2006 auf 6,1 Mrd €.

- **Aufteilung möglicher Strafzahlungen wegen übermäßiger Defizite an die EU**

Mögliche Strafzahlungen an die EU wegen eines gesamtstaatlichen Defizits von mehr als 3 % des Bruttoinlandsprodukts werden zu 65 % auf den Bund und zu 35 % auf die Länder aufgeteilt.<sup>4)</sup>

4) Der Anteil der Länder wird wiederum zu 35 % auf die einzelnen Bundesländer entsprechend der Einwohnerzahl verteilt („Solidarbeitrag“). Die restlichen 65 % des Länderanteils werden entsprechend dem Defizitbeitrag den einzelnen Ländern zugeordnet („Verursachungsbeitrag“).

die spezifischen Vorteile eines föderalen Systems wie Transparenz, Ideenwettbewerb und Bürgernähe (siehe Infokasten S. 11) nutzen zu können. Gelingt diese Gewichtsverlagerung zurück zu den föderalen Grundprinzipien, kann für alle Beteiligten eine Win-win-Situation entstehen.

## 2.2 Problemfelder

### a) Zu geringe Kostenverantwortung

Durch gemeinsame Verantwortlichkeiten von Bund und Ländern ist die Verbindung von Aufgabenzuständigkeit und Finanzierungsverantwortung entweder nicht klar erkennbar oder überhaupt nicht gegeben. Ohne den engen Zusammenhang zwischen öffentlichen Leistungen und den damit verbundenen Kosten entsteht jedoch ein Verhalten, das Finanzwissenschaftler als Fiskalillusion bezeichnen. Da die Verantwortung für die Kosten nicht eindeutig zugeordnet ist, werden diese von allen Beteiligten unterschätzt: von den Entscheidungsträgern der einzelnen Gebietskörperschaften mit der Konsequenz, dass öffentliche Leistungen in der Tendenz in einem größeren Umfang angeboten werden, und von den Bürgern mit der Folge, dass öffentliche Leistungen zu stark nachgefragt werden. Dies führt zu unnötig hohen Staatsausgaben und einer hohen Steuerlast oder Staatsverschuldung.

Neben dem zu lösen Zusammenhang von Ausgaben- und Einnahmezuständigkeiten hat die zu geringe Kostenverantwortung aber noch eine zweite Ursache, nämlich die sehr begrenzte Steuerautonomie der Gebietskörperschaften. Abgesehen von der Grunderwerb-

steuer verfügen die Länder über keine eigenständigen Steuergestaltungsmöglichkeiten.<sup>5)</sup> Selbst die Ländersteuern, deren Aufkommen ausschließlich den Bundesländern zusteht, werden durch zustimmungspflichtige Bundesgesetze geregelt. Für die Länder lassen sich daher zusätzliche Ausgaben nur schwer über höhere Steuern finanzieren. Das gilt für zusätzliche Ausgaben, die in allen Ländern gleichzeitig anfallen, erst recht aber für Ausgaben, die nur in einzelnen Bundesländern erhöht werden. Als Handlungsparameter auf der Einnahmenseite bleibt daher im Prinzip nur das Instrument der Verschuldung.

### b) Leistungshemmender Finanzausgleich

Ein zweites großes Problemfeld des deutschen Föderalismus ist der umfangreiche Finanzausgleich, der zwischen den Gebietskörperschaften etabliert wurde. Sein Grundprinzip wurde bereits erläutert (siehe S. 12 ff.).

Legislativer Hintergrund für den aufwendigen Finanzausgleich ist das im Grundgesetz verankerte Gebot der gleichwertigen Lebensverhältnisse in Deutschland. Dies ist und bleibt jedoch ein äußerst schwer umzusetzendes Kriterium. Gemessen am Ergebnis wird dieses Gebot offenbar überstrapaziert, denn die mit den verfügbaren Steuermitteln pro Kopf der Bevölkerung bestimmten Unterschiede in der primären Finanzausstattung der Bundesländer werden durch die verschiedenen Verteilungsstufen zwischen den Bundesländern nahezu vollständig ausgeglichen.

5) Im Rahmen der Gemeindesteuern können auch die Gewerbe- und Grundsteuer zwischen den Gebietskörperschaften variieren.

Damit verbunden ist eine sehr hohe – fast prohibitive – Grenzbelastung der Länder bei einer Erhöhung der eigenen Steuereinnahmen.<sup>6)</sup> Empirische Untersuchungen ermitteln eine Grenzbelastung von etwa 60 % und mehr, in Einzelfällen bis zu 100 %. Das Ergebnis hängt unter anderem stark von der für das betrachtete Land ermittelten Finanzkraft, aber auch von der Steuerart ab, durch die die Mehreinnahmen entstehen. Das Institut der deutschen

Wirtschaft (IW) hat für das Jahr 2005 bei der Lohn- und Einkommensteuer in fünf Bundesländern eine Grenzbelastung von über 90 % berechnet (siehe Schaubild 3). Von 1.000 € zusätzlichen Lohnsteuereinnahmen verbleiben also weniger als 100€ im entsprechenden Bundesland.

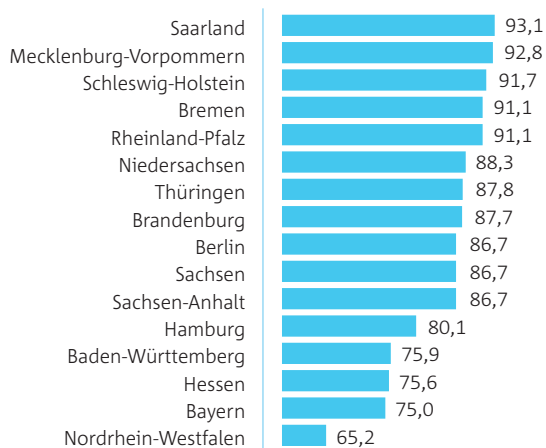
Die verheerenden Anreizwirkungen solcher Grenzbelastungen liegen auf der Hand: Sie reduzieren letztlich die Verantwortlichkeit der einzelnen Bundesländer für die Pflege ihrer eigenen Finanzkraft. Aktive Bemühungen, die

6) Die Grenzbelastung gibt an, wie viel Prozent der zusätzlichen Steuereinnahmen in einem Bundesland durch den Finanzausgleich aus dem Land abgeschöpft werden.

Schaubild 3

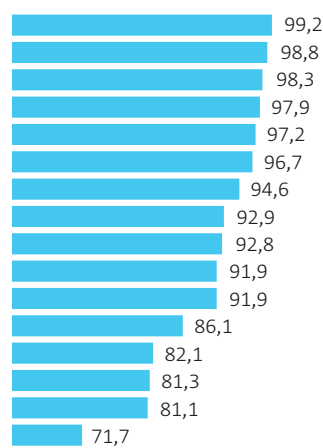
**GRENZBELASTUNG  
LOHN- UND EINKOMMENSTEUER**

Angaben in %, 2005



**GRENZBELASTUNG  
KÖRPERSCHAFTSTEUER**

Angaben in %, 2005



Die in der linken Grafik angegebenen Grenzbelastungen mit Lohn- und Einkommensteuer berücksichtigen die Lohnsteuermehreinnahmen der Gemeinden (sie erhalten 15% des Mehraufkommens). Klammert man die Gemeinden aus und betrachtet lediglich die Mehreinnahmen im Landeshaushalt, wären die Effekte von zusätzlichen Lohnsteuereinnahmen in elf Bundesländern (alle außer Bayern, Baden-Württemberg, Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen) sogar negativ (Grenzbelastung über 100 %).

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft.

Steuereinnahmen etwa durch günstigere Wachstums- und Beschäftigungsbedingungen zu fördern, zahlen sich für die Länder nur in einem sehr geringen Umfang aus. Bedenkt man zudem, dass solche Anstrengungen Kosten verursachen oder öffentliche Investitionen voraussetzen, wird die Anreizwirkung sogar auf den Kopf gestellt. Denn während das aktiv werdende Bundesland die volle Kostenbelastung tragen muss, wird der spätere Nutzen überwiegend auf die übrigen Gebietskörperschaften verteilt. Rahmenbedingungen, die für Investitionen und eine wachstumsorientierte Landespolitik alles andere als förderlich sind. Aus der Sicht eines einzelnen Bundeslandes ist es vielmehr vorteilhaft, vor allem konsumtive Ausgaben zu tätigen, die den Bürgern des Landes in vollem Umfang und unmittelbar zugutekommen, statt Investitionen

vorzunehmen, deren Nutzen erst später anfällt und dann über den Finanzausgleich fast vollständig in andere Bundesländer transferiert wird.

In der öffentlichen Debatte wird zudem häufig übersehen, dass die hohe Grenzbelastung durch den Finanzausgleich bei weitem nicht nur ein Problem der finanzstarken Bundesländer ist. Noch gravierender macht sich die Grenzbelastung in den finanzschwachen Ländern, also den Nettoempfängern im Finanzausgleich, bemerkbar. Im Ergebnis zementieren diese Strukturen letztlich sogar die Unterschiede zwischen finanzstarken und -schwachen Ländern, denn von eigenen wirtschaftlichen Wachstumsanstrengungen profitieren die Empfängerländer im Finanzausgleich am wenigsten.

## FINANZAUSGLEICH ALS WACHSTUMSBREMSE

Im Februar 2007 wurde eine vom Finanzministerium des Landes Baden-Württemberg in Auftrag gegebene Studie zum gesamtwirtschaftlichen Finanzausgleich in Deutschland veröffentlicht<sup>7)</sup>, wonach der umfangreiche Finanzausgleich das größte Wachstumshindernis in Deutschland ist. Ohne den Finanzausgleich gäbe es mehr Investitionen und ein höheres Wirtschaftswachstum. Auch ein nicht unerheblicher Teil der Arbeitslosigkeit und der Staatsverschuldung lasse sich auf die Fehlanreize des Finanzausgleichs zurückführen.

### Zentrale Ergebnisse der Studie:

- Der Finanzausgleich behindert eine wirtschafts- und wachstumsfreundliche Politik.
- Ohne Finanzausgleich wäre das jährliche Wirtschaftswachstum mindestens einen Prozentpunkt höher.
- Die Arbeitslosenquote wäre ohne Finanzausgleich etwa einen halben Prozentpunkt niedriger.
- Ohne Finanzausgleich wäre der Schuldenstand gut 50 Mrd € niedriger.

7) Berthold, N./Fricke, H. (2007): Volkswirtschaftliche Auswirkungen der finanziellen Ausgleichssysteme in Deutschland, Studie für das Finanzministerium des Landes Baden-Württemberg, Februar 2007.

### c) Staatsverschuldung und Haushaltsnotlage

Weil die Bundesländer über keine nennenswerte Steuerautonomie verfügen, wird ein Teil der Ausgaben nicht selten mit Krediten finanziert. Bezüglich der Verschuldung verfügen die Länder nämlich über eine größere Selbständigkeit. Zwar gibt es in den meisten Landesverfassungen ähnliche Begrenzungen für die Neuverschuldung wie die in Artikel 115 des Grundgesetzes für den Bund festgeschrieben. Doch auch dies sind letztlich „weiche“ Grenzen. Da mit der Kreditfinanzierung die unmittelbare Verantwortung für politische Entscheidungen und Kosten verschleiert werden kann, ist aber gerade die Staatsverschuldung die falsche Stelle, um den Bundesländern ein hohes Maß an Autonomie zuzugestehen.

Das gilt umso mehr, als das Bundesverfassungsgericht Bund und Länder gemäß dem „bündischen Prinzip“ im Falle einer Haushaltsnotlage eines Bundeslandes zu Sanierungshilfen („bail-out“) verpflichtet hat. So erhielten das Saarland und Bremen wegen einer Haushaltsnotlage von 1993 bis 2004 „Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen“ in Höhe von 15 Mrd €. Beide Länder klagten beim Bundesverfassungsgericht auf Fortsetzung dieser Transferzahlungen.

Auch das Land Berlin wollte mit einer Klage vor dem Bundesverfassungsgericht eine Haushaltsnotlage feststellen lassen. Im Oktober 2006 wiesen die Verfassungsrichter diese Klage mit dem Hinweis auf die Eigenverantwortung der Bundesländer jedoch zurück. Damit haben die Verfassungsrichter die Hürde beim Einklagen

von Haushaltshilfen wesentlich angehoben. Gleichwohl gehen vom „bündischen Prinzip“ bei Haushaltsnotlagen erhebliche Fehlanreize aus, denn letztlich besteht für die Bundesländer die Aussicht, die Folgen einer unsoliden Finanzpolitik auf andere Länder und den Bund überwälzen zu können. Nicht zuletzt deshalb sind strikte Verschuldungsregeln notwendig, die eine Haushaltsnotlage erst gar nicht entstehen lassen.

### Trendmäßiger Anstieg der Schuldenstandsquote

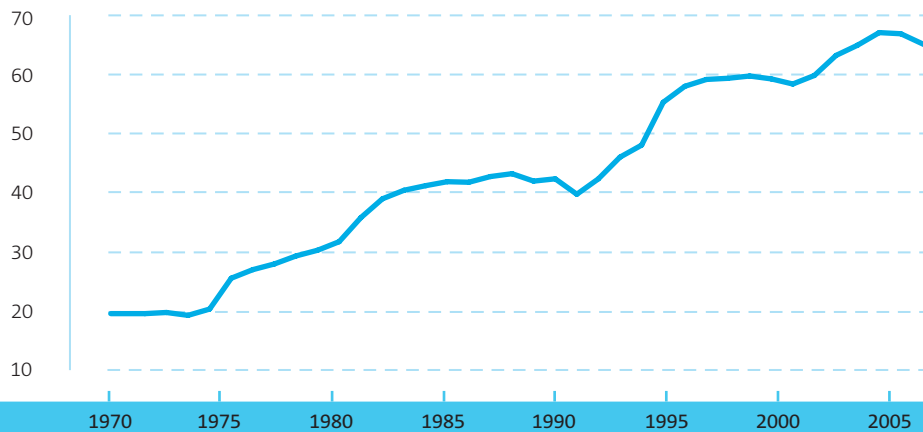
Die Problematik der Staatsverschuldung in Deutschland wird allein daran deutlich, dass die Schulden im Trend über die letzten vier Dekaden deutlich stärker zugenommen haben als die gesamtwirtschaftliche Leistung. Bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt belief sich der Schuldenstand 2007 auf 65 %. Das ist zwar gegenüber 2006 ein Rückgang, der vor allem auf die außergewöhnlich gute Konjunktur und die kräftige Steuererhöhung Anfang 2007 zurückzuführen ist. Der Wert liegt aber noch immer deutlich über dem Maastricht-Kriterium, das einen Schuldenstand von 60 % des Bruttoinlandsprodukts als Obergrenze vorsieht.

Nicht berücksichtigt ist bei dieser Quote die implizite beziehungsweise „verdeckte“ Staatsverschuldung. Sie resultiert vor allem aus dem künftigen demographischen Wandel und den im Umlageverfahren organisierten Sozialversicherungen sowie ungedeckten Pensionszusagen der öffentlichen Hand. Die implizite Staatsverschuldung belief sich nach Berechnungen der Stiftung Marktwirtschaft im Jahre 2005 auf gut 200 % des Bruttoinlandsprodukts, also auf

Schaubild 4

**SCHULDENSTANDSQUOTE IN DEUTSCHLAND**

Schuldenstand in % des Bruttoinlandsprodukts\*, 1970 bis 2007



\* In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung; bis einschließlich 1990 früheres Bundesgebiet.

Quelle: Statistisches Bundesamt.

mehr als das Dreifache der offen ausgewiesenen Schuldenstandsquote.<sup>8)</sup>

Der historische Vergleich zeigt, dass die Schuldenstandsquote in den letzten Dekaden immer wieder schubartig gestiegen ist. 1970 lag die Schuldenquote „lediglich“ bei 18,6% des Bruttoinlandsprodukts. Im Zuge der durch den „Ölpreisschock“ ausgelösten

Rezession 1974/75 und des deutlichen Ausbaus des Sozialstaates in den siebziger Jahren hat sich die Quote bis 1983 auf 40% mehr als verdoppelt. Ein weiterer Schub folgte dann in den neunziger Jahren. Insbesondere durch die deutsche Wiedervereinigung und die hohe Arbeitslosigkeit stieg die Schuldenstandsquote auf rund 60%. In den Jahren 2002 bis 2005 kletterte sie dann weiter, in der Spitze sogar auf fast 68%.

8) Die Höhe der impliziten Staatsverschuldung kann durch zielgerichtete Reformen in den Sozialversicherungen deutlich reduziert werden. So hat bereits der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung darauf hingewiesen, dass die für das Jahr 2002 ermittelte implizite Staatsverschuldung durch die Anhebung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre und die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors in der Rentenformel fast halbiert werden kann. In den Berechnungen der Stiftung Marktwirtschaft sind diese beiden Reformen bereits berücksichtigt. Es ist allerdings zu befürchten, dass durch die im Sommer 2008 in Kraft tretende Leistungsausweitung in der Pflegeversicherung – trotz einer gleichzeitigen Beitragssatzanhebung um 0,25 Prozentpunkte – die implizite Staatsverschuldung wieder deutlich steigen wird.

Die langjährige Entwicklung der Schuldenstandsquote verdeutlicht zugleich, dass es auch in günstigen Konjunkturphasen zu keinem nennenswerten Rückgang der Staatsverschuldung in Relation zur Wirtschaftsleistung gekommen ist. Dies ist ein klarer Beleg für die These, dass die Staatsverschuldung aus konjunkturellen Gründen stets asymmetrisch erfolgte. Einer kräftigen

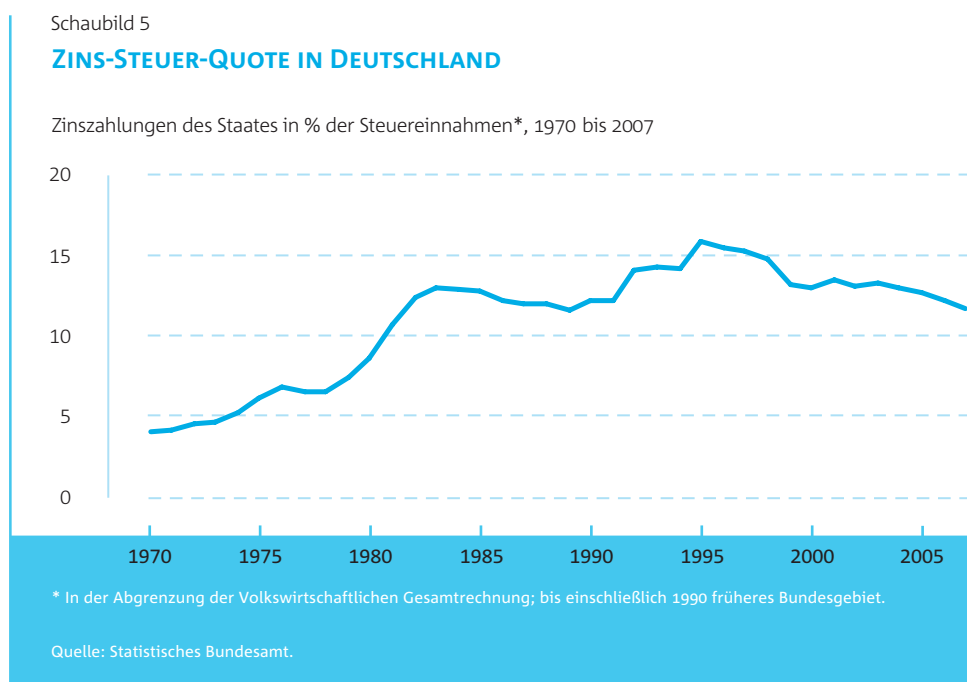
Ausdehnung der Staatsverschuldung in einer wirtschaftlichen Schwächephase standen also keine entsprechenden Haushaltsüberschüsse in den Aufschwungphasen gegenüber.

**Wachsende Zinszahlungen begrenzen Gestaltungsmöglichkeiten der Finanzpolitik**

Unmittelbar verbunden mit der steigenden Schuldenstandsquote ist eine wachsende Zinsbelastung der öffentlichen Haushalte. Die Zinszahlungen für die angehäuften Schulden verringern im zunehmenden Maße die politischen Gestaltungsmöglichkeiten der öffentlichen Hand. Dies veranschaulicht die sogenannte Zins-Steuer-Quote, die die Relation der jährlichen Zinszahlungen des Staates bezogen auf die gesamten Steuereinnahmen darstellt. Derzeit werden rund 12 % aller Steuereinnah-

men ausschließlich für Zinszahlungen verwendet. Im Bundeshaushalt liegt diese Quote sogar bei 18 %.

Die Zins-Steuer-Quote wurde zudem in den letzten Jahren durch die sehr niedrigen Kapitalmarktzinsen sogar noch reduziert. Während der durchschnittliche Zinssatz für die Staatsschulden in der ersten Hälfte der neunziger Jahre bei fast 7 % lag, belief sich der Satz in den letzten drei Jahren auf etwa 4 %. Allein ein Anstieg des durchschnittlichen Zinssatzes um nur einen Prozentpunkt würde mittelfristig, also nach der Revolvierung der Kredite über alle Laufzeiten, die Zinsausgaben des Staates um gut 15 Mrd € erhöhen. Das entspricht in etwa dem Aufkommen von zwei Prozentpunkten bei der Mehrwertsteuer.



Vor diesem Hintergrund setzt sich zunehmend die Erkenntnis durch, dass in einer permanenten Staatsverschuldung kein ökonomischer Nutzen liegt, sondern vielmehr erhebliche Bürden für künftige Generationen aufgebaut und Handlungsspielräume des Staates

zunehmend beschnitten werden. Da die existierenden Schuldengrenzen in Deutschland (siehe Infokasten) den Anstieg der Schuldenstandsquote sowie die zunehmende Zinsbelastung nicht verhindern konnten, müssen neue, schärfere Grenzen erörtert werden.

## RECHTLICHE SCHULDENGRENZEN IN DEUTSCHLAND

### Grundgesetz und Landesverfassungen

Die wichtigste rechtliche Schuldengrenze in Deutschland setzt der Artikel 115 Grundgesetz, der die Nettokreditaufnahme des Bundes auf die Höhe der Investitionen in einem Jahr begrenzt. Abweichungen von dieser Regel sind allerdings „zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ möglich. Ähnliche Regelungen finden sich in fast allen Landesverfassungen.

Der Investitionsbegriff wird im Grundgesetz nicht genauer bestimmt. Im Jahre 1990 erfolgte deshalb nach einem im Vorjahr ergangenen Urteil des Bundesverfassungsgerichts eine gewisse Präzisierung durch Änderungen im Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) sowie in der Bundeshaushaltsordnung (BHO). Diese Definition umfasst vor allem Baumaßnahmen sowie den Erwerb beweglicher und unbeweglicher Sachvermögen mit einer Nutzungsdauer von über einem Jahr (jeweils mit Ausnahme entsprechender Ausgaben im Militärbereich), wobei auch Beteiligungen und Kapitalvermögen sowie gewährte Darlehen unter die Begriffsbestimmung fallen.

Besonders wichtig ist, dass die Investitionen im Sinne des Artikels 115 als Bruttogröße betrachtet werden. Das heißt, ein Werteverzehr in Form von Abschreibungen wird nicht gegengerechnet. Außerdem wurde in der Vergangenheit die durch die Bruttoinvestitionen vorgegebene Obergrenze durch die Ausnahmeregelung relativ häufig überschritten. So berief sich der Bund in den Jahren von 1991 bis 2005 gleich sieben Mal auf eine „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“.

### Europäischer Stabilitäts- und Wachstumspakt

Seit Beginn der Währungsunion begrenzt auch der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt die Staatsverschuldung in Deutschland. Der Pakt ist für die Teilnehmer der Währungsunion eine Konkretisierung der im EG-Vertrag (Artikel 104) sowie in den ergänzenden Protokollen über das Defizitverfahren und die Konvergenzkriterien festgelegten Haushaltsvorschriften. Als Obergrenze für das laufende Haushaltsdefizit des Gesamtstaates gelten die auch im Maastricht-Vertrag festgelegten 3 % des Bruttoinlandsprodukts.

Eine Überschreitung ist nur unter besonderen Umständen möglich, insbesondere wenn sie auf einen Rückgang des Bruttoinlandsprodukts oder eine ausgeprägte Wachstumsschwäche zurückzuführen ist.



Bei einer Überschreitung der 3 %-Grenze sollen die betroffenen Länder ihr strukturelles Haushaltsdefizit jährlich um mindestens 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts reduzieren. Mittelfristig wird ein ausgeglichener Haushalt vorgeschrieben, wobei diese Vorgabe seit der Neuregelung des Stabilitäts- und Wachstumspakts im Jahre 2005 einen größeren Spielraum zulässt: Demnach ist in Ländern mit einem geringen Schuldenstand und hohem Potenzialwachstum mittelfristig ein strukturelles Haushaltsdefizit von 1 % des Bruttoinlandsprodukts gestattet, während Länder mit einem hohen Schuldenstand und niedrigem Potenzialwachstum einen strukturell ausgeglichenen Haushalt anstreben müssen.

Bei einem Verstoß gegen den Stabilitäts- und Wachstumspakt, insbesondere gegen das 3 %-Kriterium, ist ein mehrstufiges Auflagen- und Sanktionsverfahren vorgesehen, das in letzter Konsequenz auch Strafzahlungen an die EU beinhalten kann.

Hinsichtlich der nationalen Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts bleibt noch eine Reihe von Fragen ungelöst: Zwar haben sich Bund und Länder im Rahmen der ersten Stufe der Föderalismusreform darauf geeinigt, dass mögliche Strafzahlungen zu 65 % vom Bund und zu 35 % von den Ländern zu tragen sind. Für die Aufteilung der dreiprozentigen Verschuldungsgrenze zwischen Bund und Ländern liegt bislang jedoch nur ein für die Gebietskörperschaften nicht verbindlicher Beschluss des Finanzplanungsrates aus dem Jahr 2002 vor. Demnach dürfen 45 % des höchstens zulässigen Gesamtdefizits von Bund und Sozialversicherungen und 55 % von Ländern und Gemeinden genutzt werden. Über die weitere Aufteilung des Länder- und Gemeindefinanzanteils auf die einzelnen Bundesländer, mit der eine große Hürde für eine Überschreitung der gesamten Defizitgrenze aufgebaut würde, liegt noch keine Verständigung vor.

### 3 Föderalismusreform II – ein umfassendes Gesamtpaket

Im Koalitionsvertrag verständigten sich Union und SPD im November 2005 darauf, die erste Stufe der Föderalismusreform fortzusetzen und insbesondere die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern neu zu ordnen. Seit März 2007 widmet sich eine eigens dafür gegründete Kommission dieser Aufgabe. Die Stoßrichtung der Arbeit ist klar: Die Verflechtungen der Gebietskörperschaften sollen auch im finanziellen Bereich gelockert werden, um so eine stärkere Eigenverantwortung und damit mehr selbstständige Handlungsmöglichkeiten der Gebietskörperschaften zu erreichen.

Die Fortführung der Föderalismusreform ist eine zentrale Stellschraube, mit der nicht nur die Wachstums- und Beschäftigungsbedingungen in Deutschland nachhaltig verbessert werden können, sondern letztlich auch über die künftige Handlungsfähigkeit der Bundes- und Landespolitik entschieden wird. Weil der Umbau der föderalen Ordnung so viele Dimensionen hat, kann eine erfolgversprechende Reform jedoch nur in einem umfassenden Gesamtpaket erfolgen.

## KOMMISSION ZUR ZWEITEN STUFE DER FÖDERALISMUSREFORM

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

- Einsetzung der Kommission im Dezember 2006, konstituierende Sitzung am 8. März 2007.
- 16 Mitglieder des Bundestags (davon vier Mitglieder der Bundesregierung), 16 Mitglieder des Bundesrats sowie vier Abgeordnete aus den Landtagen, die Rede- und Antragsrechte, jedoch kein Stimmrecht haben. Die Kommunen werden durch drei nicht stimmberechtigte Personen vertreten.
- Entscheidungen in Sachfragen mit einer Zweidrittelmehrheit der stimmberechtigten Mitglieder.
- Abschlussbericht soll im Herbst 2008 vorgelegt werden.

### 3.1 Schuldengrenze

Die Chancen für die Einführung einer strikteren Schuldengrenze stehen innerhalb der Föderalismuskommission nicht schlecht. Das Sondergutachten des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung von März 2007 hat hier umfangreiche und wertvolle Vorarbeit geleistet. Mitte Februar dieses Jahres hat das Bundesfinanzministerium der Föderalismuskommission ein eigenes Konzept zur Begrenzung der Staatsverschuldung vorgestellt (siehe Infokasten S. 33). Zudem beabsichtigen einige Bundesländer inzwischen auch unabhängig von einer Verständigung im Rahmen der Föderalismusreform, neue Schuldengrenzen in ihren Landesverfassungen festzulegen.<sup>9)</sup>

9) So will etwa Baden-Württemberg ein Neuverschuldungsverbot erlassen. Lediglich bei einem Rückgang der Steuereinnahmen um 1% oder mehr wären Ausnahmen von diesem Verbot möglich.

Ein absolutes Verschuldungsverbot für Bund und Länder ist durch die Föderalismuskommission nicht zu erwarten und ist aus ökonomischer Sicht auch nicht sinnvoll. Ein naheliegender Schritt zur Reform der Schuldengrenze in Deutschland wäre die Übertragung der Regeln des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes auf die Verschuldungsmöglichkeiten der Gebietskörperschaften. Dieser Schritt hätte zwar den Charme, dass die nationale Regelung im Prinzip völlig kompatibel mit den Vorschriften wäre, die Deutschland als Gesamtstaat im Rahmen der Europäischen Währungsunion erfüllen muss. Es ist allerdings zu befürchten, dass eine solche Regelung, ähnlich wie auf europäischer Ebene, zu viele Sonderaspekte bei der Bewertung der Defizite gewähren würde.

Eine wirksame nationale Schuldenbremse sollte daher im Wesentlichen aus den folgenden drei Elementen bestehen:

## STAATSVerschuldung in bestimmten Situationen zweckmässig

Stichhaltige Gründe sprechen dafür, zumindest bei bestimmten Ausgaben oder in genau festgelegten Situationen die Möglichkeit einer Kreditfinanzierung zuzulassen:

- Aus **Investitionen** wird in der Regel über einen mehrjährigen Zeitraum hinweg ein Nutzen gezogen. Prinzipiell gestattet dies eine entsprechende zeitliche Verteilung der Finanzierungskosten durch eine Kreditaufnahme. Zudem kann eine vollständige oder teilweise Kreditfinanzierung die Bereitstellung der anfänglichen Finanzmittel erleichtern, wodurch der Zeitpunkt der Investition vorgezogen beziehungsweise ein sprunghafter Anstieg der Steuerbelastung verhindert werden kann.
- Staatliche Kredite können eine gewisse Pufferfunktion bei konjunkturell bedingten Schwankungen der Staatseinnahmen und -ausgaben übernehmen. So können Kredite in einer **wirtschaftlichen Abschwungphase** die konjunkturelle Entwicklung stabilisieren, etwa wenn höhere Ausgaben für die steigende Arbeitslosigkeit nicht unmittelbar über höhere Beiträge zur Arbeitslosenversicherung finanziert werden müssen.
- Ähnlich wie bei **Investitionen** lässt eine hohe finanzielle Belastung durch außergewöhnliche Ereignisse, wie zum Beispiel Naturkatastrophen, eine Glättung der Finanzierungskosten über die staatliche Kreditaufnahme sinnvoll erscheinen.

### a) Konjunkturregel

Das erste Element ist eine klare Regelung für das konjunkturelle „Atmen“ der öffentlichen Haushalte in Abhängigkeit von den konjunkturell bedingten Einnahme- und Ausgabenschwankungen. Eine solche Regelung muss die Erfahrungen aus der Praxis berücksichtigen, nämlich den asymmetrischen Einsatz der Stabilisierungspolitik. Versuche, mit fallweisen finanzpolitischen Entscheidungen den Konjunkturzyklus zu beeinflussen (diskretionäre Stabilisierungspolitik), standen praktisch nur in konjunkturellen Schwächephase zur Debatte. Die in solchen Phasen entstandene Staatsverschuldung wurde in späteren Aufschwungphasen nicht abgebaut – eine wesentliche Ursache für die aktuelle Schuldenproblematik.

Bei einer Schuldenregel für konjunkturstabilisierende Zwecke muss daher sorgfältig auf Symmetrie geachtet werden. Das heißt, in konjunkturell guten Zeiten sind Überschüsse erforderlich, um über den Zyklus hinweg einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Dies ist am besten möglich, wenn man sich bei den Verschuldungsmöglichkeiten vor allem auf die Wirkungen automatischer Stabilisatoren konzentriert, wie zum Beispiel der Arbeitslosenversicherung, und fallweise (diskretionäre) Maßnahmen nur als besondere Ausnahmen zulässt. Das sollte umso leichter fallen, als eine diskretionäre Stabilisierungspolitik häufig mit erheblichen zeitlichen Verzögerungen („time lags“) verbunden ist. In der Vergangenheit führten diese Effekte wiederholt dazu, dass sich die Konjunk-

tur aus anderen Gründen schon wieder erholt hatte, bevor die konjunkturpolitischen Maßnahmen ihre Wirkung entfalteten und unbeabsichtigt sogar prozyklisch wirkten.

### **Haushaltsplanung: Orientierung am längerfristigen Einnahmetrend**

Inzwischen gibt es bereits mehrere Modelle, die für einen über den Konjunkturzyklus hinweg ausgeglichenen Haushalt sorgen sollen. Sie orientieren sich mehr oder weniger stark am Konzept der „Schweizer Schuldenbremse“. Gemeinsamer Ausgangspunkt für die Modelle ist die Bestimmung einer konjunkturellen „Normallage“, die dann mit der aktuellen wirtschaftlichen Entwicklung verglichen wird. Der Sachverständigenrat und das Bundesfinanzministerium schlagen für die Ermittlung der konjunkturellen Normalituation ökonometrische Filterverfahren vor. Zur Vereinfachung und um eine höhere Transparenz zu erreichen, kann auch eine einfache Trendentwicklung zugrunde gelegt werden, zum Beispiel in Form eines gleitenden zehnjährigen Durchschnitts des jährlichen Wirtschaftswachstums. Für 2008 würde sich auf diese Weise ein „Trendwachstum“ von rund 1,5 % ergeben.

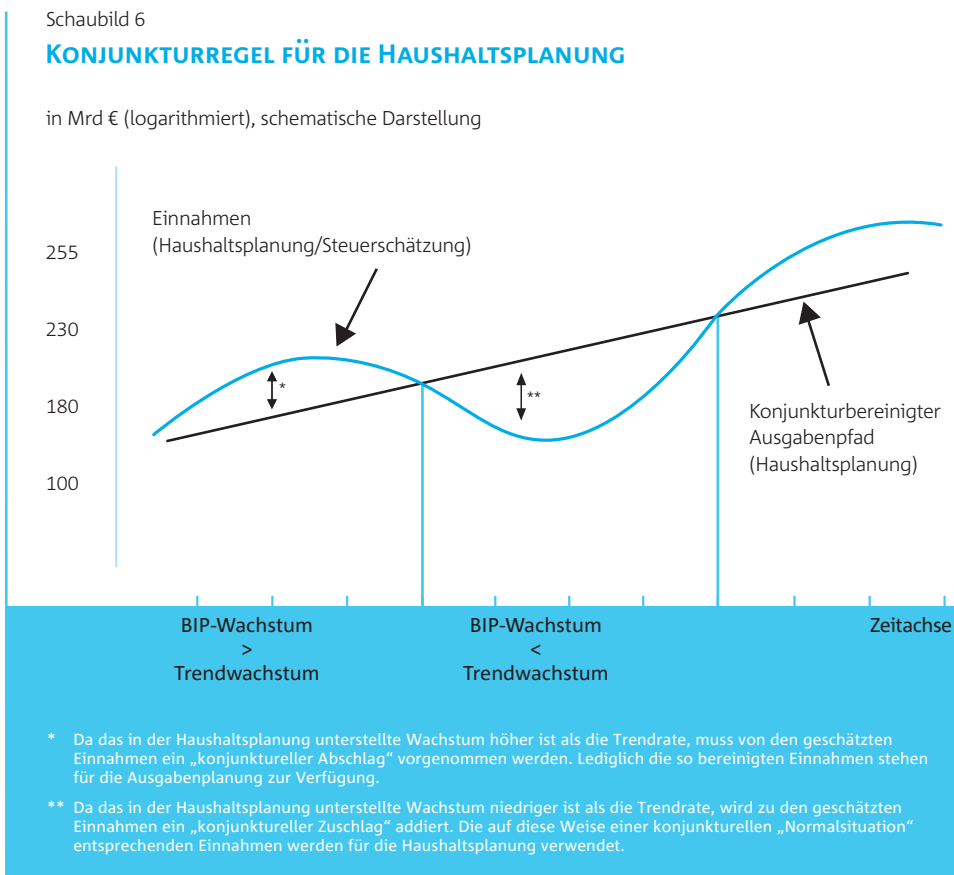
Ist die aktuelle wirtschaftliche Entwicklung besser als der Trend, müssen Überschüsse erzielt werden. Im umgekehrten Fall sind hingegen Defizite zulässig. Um dieses Grundprinzip operabel zu gestalten, muss es zur Grundlage der Haushaltsplanung werden. Konkret sind in konjunkturell guten Situationen (Wachstumsprognose liegt über dem Trendwachstum) die erwarteten Steuereinnahmen um die konjunkturell bedingten Mehreinnahmen zu redu-

zieren. Auf diese Weise erhält man geschätzte Staatseinnahmen, die auf der Basis einer konjunkturellen Normalsituation beruhen. Die Staatsausgaben, die nun in den Haushaltsentwurf eingestellt werden, dürfen dann nur so hoch sein wie diese „konjunkturalen“ Einnahmen.

Umgekehrt gilt dies natürlich auch in konjunkturell ungünstigen Situationen. Ist die der Haushaltsplanung zugrunde liegende Wachstumsprognose niedriger als bei der „üblichen“ Konjunkturalentwicklung, wird entsprechend dieser Differenz ein Zuschlag auf die kalkulierten Einnahmen vorgenommen. Die in den Haushaltsplan einzustellenden Ausgaben dürfen die kalkulierten Einnahmen (einschließlich des Konjunkturalzuschlags) nicht übersteigen. Geht diese Planung auf, ergibt sich ein Defizitrahmen in Höhe der zu den Einnahmen hinzugerechneten „Konjunkturkomponente“ (geplantes Defizit).<sup>10)</sup>

Entspricht die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung stets der Haushaltsplanung, dann gleichen sich die geplanten Überschüsse und Defizite über den Konjunkturzyklus hinweg aus. Die auf diese Weise in einzelnen Jahren anfallenden Defizite sind deshalb mit Blick auf die Staatsverschuldung unproblematisch, zumal sie vom Umfang her recht moderat ausfallen dürf-

<sup>10)</sup> Durch die Orientierung der Haushaltsplanung an einem konjunkturalbereinigten Ausgabenpfad wird auch der „Gestaltungsspielraum“ bei der Haushaltsaufstellung durch bewusst sehr optimistisch veranschlagte Konjunkturprognosen begrenzt. Je stärker die Konjunkturprognose beispielsweise das Potenzialwachstum übertrifft, desto höher fällt der konjunkturalbedingte Abschlag von den geschätzten Einnahmen aus. Liegt die Wachstumsprognose unter der Potenzialrate, wird bei einer „zu optimistischen“ Konjunkturprognose das aus konjunkturalen Gründen „geplante Defizit“ entsprechend geringer ausfallen.



ten. Der Sachverständigenrat hat in rückwirkenden Berechnungen für den Zeitraum 1995 bis 2005 für den Bund in einzelnen Jahren (1999 und 2004) ein maximales Defizit von knapp 3 Mrd € ermittelt.

### Zweistufiges Verfahren bei Defiziten oder Überschüssen im Haushaltsvollzug

Im Haushaltsvollzug kann es natürlich zu Abweichungen der tatsächlichen von den geplanten Ausgaben kommen. Zum Beispiel, wenn sich die Konjunktur ungünstiger entwickelt als erwartet und deshalb unvorhergesehene Mehrausgaben für die automatischen Stabilisatoren

anfallen. Außerdem können die Einnahmen hinter den ursprünglichen Erwartungen zurückbleiben. Solche im Vergleich zur Haushaltsplanung entstehenden Defizite oder Überschüsse sind in zwei Kategorien zu unterteilen: erstens in Abweichungen, die auf geänderte Konjunkturdaten zurückzuführen sind, und zweitens in sonstige Abweichungen.

Abweichungen im Haushaltsvollzug, die auf Fehler bei der konjunkturellen Einschätzung zurückzuführen sind, können mit den gleichen statistischen Methoden ermittelt werden wie die konjunkturellen Zu- oder Abschläge in der

Haushaltsaufstellung. Um das „konjunkturelle Atmen“ des Haushalts zu ermöglichen, sollten sie genauso wie konjunkturbedingte Defizite oder Überschüsse in der Haushaltsplanung hingenommen werden.

Anders ist hingegen mit den sonstigen Defiziten oder Überschüssen zu verfahren, die sich im Haushaltsvollzug ergeben. Diese sind nicht konjunktureller Natur und müssen deshalb auf einem gesonderten Konto, dem sogenannten Ausgleichskonto, erfasst werden. Das Ausgleichskonto dient im Zeitablauf als eine Art Verrechnungskonto von strukturellen Haushaltsdefiziten und -überschüssen. Damit bei strukturellen Haushaltsproblemen frühzeitig mit einem Gegensteuern begonnen wird, ist für das Defizit auf dem Ausgleichskonto eine Höchstgrenze festzulegen. Diese könnte sich auf 1 % des Bruttoinlandsprodukts, also rund 24 Mrd €, für Bund und Länder belaufen. Mit der Verpflichtung, ein Minus auf dem Ausgleichskonto in der Ausgabenplanung der folgenden Jahre zu berücksichtigen, kann dieser Obergrenze noch mehr Nachdruck verliehen werden. Dementsprechend müsste bei einem Defizit auf dem Ausgleichskonto im Rahmen der Haushaltsplanung ein gewisser Abschlag bei den Ausgaben vorgenommen werden.

Der häufig vorgebrachte Einwand, eine solche Regelung sei zu kompliziert und zu intransparent, kann insbesondere im Vergleich zu den Regeln des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes nicht überzeugen. Denn auch der Stabilitäts- und Wachstumspakt erfordert konjunkturelle Bereinigungen, um das strukturelle Defizit zu ermitteln. Zudem diszi-

pliniert die oben skizzierte Konjunkturregel die Ausgabenwünsche bereits bei der Haushaltsplanung durch klar festgelegte Mechanismen. Dies würde letztlich auch die Bedeutung der mittelfristigen Finanzplanung stärken und insgesamt eine stetigere Entwicklung der Finanzpolitik fördern.

#### **b) Investitionsregel**

Das zweite Element einer Schuldenbremse sollte eine Investitionsregel sein. Es wurde bereits dargelegt (siehe S. 20 ff.), dass die bisherige Verschuldungsregel, die eine Kreditaufnahme in Höhe der Investitionen vorsieht, zu „verschuldungsfreudig“ ist. Ursache hierfür ist vor allem die Ausrichtung der bisherigen Grenzen an den Bruttoinvestitionen. Der staatliche Kapitalstock, der durch die Investition vergrößert wird und der der Staatsverschuldung als Vermögen gegenübersteht, verliert im Laufe der Zeit aber an Wert. Geht dieser Wertverzehr nicht mit einer entsprechenden Tilgung der Schulden einher, steht am Ende der Nutzungsdauer den Staatsschulden kein adäquater Vermögenswert mehr gegenüber. Deswegen müssen Abschreibungen die Verschuldungsmöglichkeiten des Staates für Investitionen reduzieren oder anders gewendet: Lediglich Nettoinvestitionen (also die um im laufenden Jahr anfallende Abschreibungen bereinigten Investitionen) dürfen durch eine Kreditaufnahme finanziert werden. Aus den gleichen Gründen ist der staatliche Verschuldungsspielraum auch um Privatisierungserlöse zu kürzen, da diese den staatlichen Kapitalstock ebenfalls vermindern.

Ein weiteres Problem ist die sachgerechte Abgrenzung von staatlichen Nettoinvestitionen, für die eine Kreditaufnahme möglich sein soll. Es lässt sich nicht von der Hand weisen, dass auch Staatsausgaben, die gegenwärtig als Konsumausgaben verbucht werden, in den folgenden Jahren gesamtwirtschaftlichen Nutzen stiften und damit Investitionen darstellen. Das gilt insbesondere für staatliche Personalausgaben in den Bereichen Bildung und Forschung. Die Bewertung des künftigen (Netto-)Nutzens ist allerdings äußerst schwierig, unter anderem deshalb, da mit öffentlichen Ausgaben für Humankapital nicht der staatliche, sondern der private Kapitalstock erhöht wird. Der staatliche Nutzen lässt sich deshalb nur über zukünftige gesamtwirtschaftliche Produktivitätsgewinne

ableiten. Hinzu kommt, dass verschiedene Studien bei Bildungsinvestitionen sehr hohe Abschreibungen ermittelt haben, die in den letzten Jahren zum Teil bei 90 bis 95 % lagen.

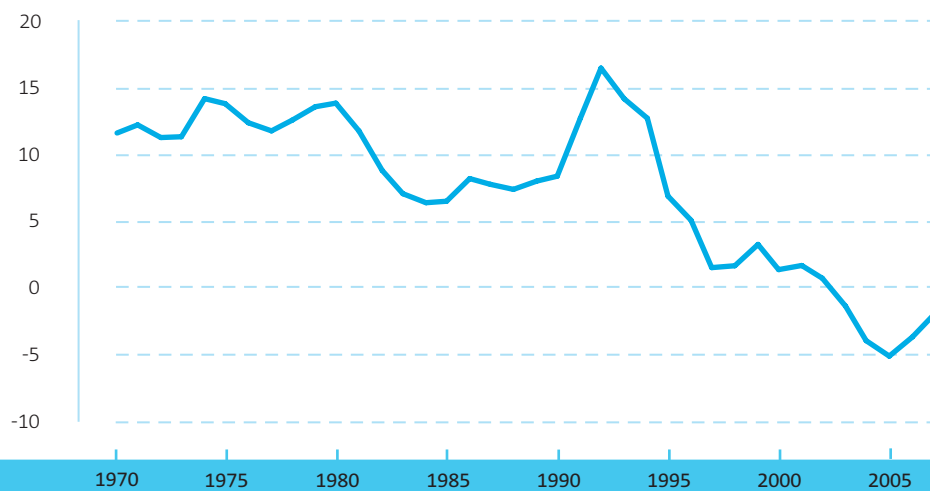
Wegen der schwierigen Abgrenzung einer geeigneten Investitionsdefinition<sup>11)</sup> und der notwendigen Berücksichtigung der Abschreibungen gibt es zahlreiche Vorschläge, die darauf abzielen, die Kreditfinanzierung von Investitionen ganz fallen zu lassen. Das gilt erst recht, da nach der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung die gesamten Nettoinvestitio-

11) Bei einer sehr wohlwollenden Auslegung des Kriteriums „gesamtwirtschaftlicher Produktivitätsgewinn“ lässt sich noch bei einer Vielzahl anderer Staatstätigkeiten bis hin zu abstrakten „Gütern“, wie einem funktionierenden Justizwesen und Rechtssicherheit, ein gewisser Investitionscharakter erkennen.

Schaubild 7

**NETTOINVESTITIONEN DES STAATES**

Bruttoinvestitionen abzüglich der Abschreibungen in Mrd €\*, 1970 bis 2007



\* In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung; bis einschließlich 1990 früheres Bundesgebiet.

Quelle: Statistisches Bundesamt.

nen seit Mitte der neunziger Jahre sehr gering und seit 2003 sogar negativ waren.<sup>12)</sup>

### **Investitionsregel als Beitrag zur qualitativen Haushaltssanierung**

Ein solches Vorgehen würde eine neu gefasste Schuldengrenze auf jeden Fall einfacher und handelbarer machen. Auf der anderen Seite wäre diese Praktikabilität aber teuer erkauft, da falsche Anreize bezüglich der öffentlichen Ausgabenstruktur gesetzt würden. Bereits heute ist eine zu starke Gewichtung zu Gunsten vergangenheitsbezogener Ausgaben und Finanztransfers und zu Lasten zukunftsorientierter Ausgaben festzustellen. Um die erforderliche Gewichtsverlagerung hin zu mehr zukunftsorientierten Ausgaben zu erreichen, wäre es deshalb die Mühe wert, einen sachdienlichen Investitionsbegriff neu abzugrenzen und die Möglichkeit einzuräumen, die entsprechenden Nettoinvestitionen durch Kredite zu finanzieren. Würde die Kreditfinanzierung von Nettoinvestitionen gänzlich ausgeschlossen, wäre hingegen zu befürchten, dass Haushaltskonsolidierungen in Zukunft noch stärker über Kürzungen von Investitionen erfolgen als in den vergangenen Jahren.

Die Investitionsregel ist unabhängig von der Konjunkturregel anzuwenden. Bei der

Haushaltsaufstellung müssen also nur die Staatsausgaben abzüglich der kreditfinanzierten Nettoinvestitionen den konjunkturneutralen Einnahmen entsprechen. Allerdings sollte für die Kreditfinanzierung der Nettoinvestitionen eine Obergrenze eingeführt werden, die in der Investitionsregel die Rolle einer schuldenpolitischen Leitplanke übernimmt. So können auch die Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes bezüglich eines mittelfristig ausgeglichenen Haushalts (siehe Infokasten S. 23) besser im Blick behalten werden. Vor diesem Hintergrund sind die kreditfinanzierten Nettoinvestitionen für alle Gebietskörperschaften auf maximal 0,5 % des nominalen Bruttoinlandsprodukts zu begrenzen, was zurzeit rund 12 Mrd € entspräche. Der Betrag sollte dann beispielsweise jeweils zur Hälfte auf Bund und Länder einschließlich der Kommunen verteilt werden, wobei der Anteil der Länder wiederum entsprechend ihrer wirtschaftlichen Leistung aufgeschlüsselt werden könnte.

Ein potenzieller Konflikt mit den europäischen Defizitregeln ließe sich aber auch dadurch vermeiden, dass bei den für die Ausgabenplanung zur Verfügung stehenden konjunkturbereinigten Einnahmen noch ein entsprechender Abschlag für die kreditfinanzierten Nettoinvestitionen vorgenommen wird. Bezüglich der längerfristigen Haushaltssalden wäre dann das gleiche Ergebnis erreicht wie beim grundsätzlichen Verbot einer Kreditfinanzierung der Nettoinvestitionen. Aus Gründen der Ausgabenstruktur gilt aber das Obengesagte: Die etwas aufwendigere Regel und der größere Rechenaufwand lohnen sich, da Anreize für eine Gewichtsverlagerung hin zu

12) Für die Schuldengrenzen in Artikel 115 Grundgesetz sowie den Landesverfassungen ist das Rechenwerk der Finanzstatistik relevant, das sich von dem der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) unter anderem bezüglich des Umfangs der Staatsverschuldung sowie des staatlichen Investitionsbegriffs unterscheidet. Da Abschreibungen für den Staat aber nur innerhalb der VGR ermittelt werden, wurden in dem Schaubild auch die Investitionen aus der VGR übernommen. Die Grundaussage, dass die Nettoinvestitionen des Staates sehr niedrig und zeitweise sogar negativ sind, bleibt unabhängig von diesen Problemen mit den verfügbaren Daten gültig.



zukunftsorientierten Staatsausgaben gegeben werden.

Entschließt man sich darüber hinaus zu einer Neuabgrenzung der für die Kreditfinanzierung zulässigen Investitionen, sollte dafür auf wissenschaftlichen Sachverstand zurückgegriffen werden. Es wäre klar festzulegen, welche Investitionen den Anforderungen einer nachhaltigen Finanzpolitik entsprechen und welche nicht. Wichtiges Kriterium muss dabei ein messbarer Wertzuwachs des staatlichen Kapitalstocks oder ein nennenswerter zusätzlicher Impuls für die gesamtwirtschaftliche Produktivität sein. Prinzipiell muss die Definition eng gehalten und nachweislich an die längerfristige Rentabilität der Ausgaben für den Staat geknüpft werden.

### c) Sanktionen sowie Ausnahme- und Übergangsregelungen

Als drittes und letztes Element ist für eine wirksame Schuldenbremse ein festgelegter Sanktionsmechanismus erforderlich. Ohne verbindliche Sanktionen wäre die Gefahr leichtfertiger Regelverstöße sehr groß.

Daher muss bei einer Überschreitung des maximal zulässigen Defizits auf dem Ausgleichskonto ein Automatismus einsetzen, der das Ausgleichskonto wieder in den akzeptablen Bereich zurückführt. Hier ist in erster Linie an verpflichtende Zuschläge bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer zu denken, mit deren Einnahmen die Überschreitung kompensiert werden muss.

Der Hinweis, dass ein solcher Sanktionsmechanismus in konjunkturellen Schwächephasen prozyklisch wirken kann, ist genauso ernst zu nehmen wie die Kritik, dass Sanktionen das Haushaltsrecht der Parlamente beschneiden. Zugleich geben bereits im Vorfeld fest vereinbarte Strafen dem gesamten Regelwerk aber erst die entscheidende Verbindlichkeit. Sie dürften daher bereits vor dem Überschreiten der zulässigen Grenzen einen heilsamen Druck ausüben. Außerdem darf nicht übersehen werden, dass auch der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt Sanktionsmechanismen vorsieht. Diese von der Politik schon eingegangene Verpflichtung erfordert letztlich eine ähnlich verbindlich abgesicherte Vereinbarung auf nationaler Ebene.

#### Keine Regel ohne Ausnahmen

Selbstverständlich muss die Schuldenbremse auch Spielräume für besondere Ausnahmesituationen, wie Naturkatastrophen, Unglücksfälle oder eine schwere Rezession, lassen. Der Sachverständigenrat nennt als Beispiel für solche Situationen, in denen eine höhere Neuverschuldung zulässig wäre, im Übrigen auch „wachstumsfördernde Strukturreformen“.

Grundsätzlich sind die Möglichkeiten, auf die Ausnahmeklausel zurückzugreifen, aber von vornherein strikt zu begrenzen. Man sollte deshalb die Ausnahmeklausel von einer großen parlamentarischen Mehrheit, die deutlich über der normalen Regierungsmehrheit liegt, abhängig machen. Für die Bundesländer müssen die Ausnahmemöglichkeiten noch restriktiver sein als für den Bund, da eine regionale Konjunkturpolitik nicht sinnvoll ist. Deswegen kann auf

## KONZEPT DES BUNDESFINANZMINISTERIUMS

Das Bundesfinanzministerium (BMF) hat im Februar 2008 ein eigenes Konzept zur Begrenzung der Staatsverschuldung vorgelegt. Der Vorschlag lehnt sich an den Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt an. Demnach soll die jährliche strukturelle – also nicht konjunkturbedingte – Verschuldung 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts nicht übersteigen, wobei Vermögensveräußerungen (insbesondere Privatisierungen) vom strukturellen Verschuldungsspielraum abgezogen werden. 70 % dieses nicht konjunkturbedingten Verschuldungsrahmens (0,35 Prozentpunkte) beansprucht der Bund für sich und die Sozialversicherungen. Zurzeit entspricht dies etwa 8,5 Mrd €. Die restlichen 0,15 Prozentpunkte sollen den Ländern zur Verfügung stehen.

Ergänzend zur strukturellen Verschuldungsmöglichkeit enthält der BMF-Vorschlag eine Konjunkturkomponente. Diese lässt in wirtschaftlichen Schwächephasen im Haushaltsplan auch ein konjunkturelles Defizit zu und soll in wirtschaftlich guten Phasen für entsprechende Überschüsse sorgen. Ergeben sich im Haushaltsvollzug nicht konjunkturbedingte Abweichungen von den Planwerten, sind diese auf einem Ausgleichskonto zu verbuchen. Ab einem noch genauer zu bestimmenden Schwellenwert soll für Defizite auf dem Ausgleichskonto eine Konsolidierungspflicht einsetzen. Diese Verpflichtung wird allerdings nicht näher erläutert.

In Ausnahmesituationen, wie Naturkatastrophen, kann mit einem erhöhten parlamentarischen Quorum – vorgeschlagen wird eine Mehrheit von 60 oder 66 % – ein Aussetzen der Regeln beschlossen werden.

Das BMF-Konzept unterscheidet sich vor allem in zwei Punkten vom dargestellten Vorschlag des Bankenverbandes:

- Erstens sieht das BMF ein generelles strukturelles Defizit in Höhe von 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts vor. Der Ausschuss für Wirtschafts- und Währungspolitik des Bankenverbandes spricht sich stattdessen für eine wachstumsfreundlichere Investitionsregel aus.
- Zweitens hält der Bankenverband ein im Voraus verbindlich festgelegtes Sanktionsverfahren für erforderlich. Das BMF hat sich hierzu in seinem Konzept nicht klar geäußert.

Länderebene eine Rezession kein Ausnahmetatbestand für das Überschreiten der Verschuldungsgrenzen sein.

Um die Möglichkeiten eines Missbrauchs der Ausnahmeregelungen weiter einzuschränken, sollte ferner ein verbindlicher Tilgungsplan für die in Ausnahmesituationen aufgenommenen Kredite vorgeschrieben werden.

### Übergangsregelung

Bis zum Inkrafttreten der Schuldenbremse müsste den Gebietskörperschaften eine gewisse Übergangszeit eingeräumt werden. Um nicht unter ungünstigen Rahmenbedingungen starten zu müssen, wären nahezu ausgeglichene Haushalte von Bund und Ländern bei Inkrafttreten der Regelung vorteilhaft. Diese Voraussetzung ist zurzeit weder beim Bund noch bei

zahlreichen Ländern gegeben. Der Bund strebt einen ausgeglichenen Haushalt für 2011 an. Spätestens dann sollte die neue Schuldenbremse auch in Kraft treten, wobei sich Gebietskörperschaften mit einem Haushaltsdefizit in der Übergangszeit dazu verpflichten müssten, das jährliche Ausgabenwachstum strikt auf 1 % zu begrenzen.

### 3.2 Entschuldungsfonds

Die Einhaltung einer härteren Verschuldungsregel wird vor allem die stark verschuldeten Länder mit entsprechend hohen Ausgaben für die Zinszahlungen vor eine große Herausforderung stellen. Zwangsläufig beschränkt der Schuldendienst die Möglichkeit, aber auch die Bereitschaft dieser Länder, sich einer straffen Schuldenbremse zu unterwerfen. Deshalb muss über Wege nachgedacht werden, mit denen eine

Entlastung der hoch verschuldeten Bundesländer bei den Zinszahlungen möglich ist. Hierzu gibt es inzwischen auch von weniger verschuldeten Ländern Vorschläge, die vor allem deren Bereitschaft unterstreichen, sich konstruktiv mit der Problematik auseinanderzusetzen und so Hindernisse für eine neue Schuldenbremse aus dem Weg zu räumen.

Ein geeignetes Instrument hierfür ist ein Entschuldungsfonds, in dem ein Teil der Altschulden der Länder gebündelt wird. Der Schuldendienst für den Fonds wäre gemeinsam von den Ländern unter Mitwirkung des Bundes zu finanzieren. Zum Beispiel, indem das Mehrwertsteueraufkommen vor der vertikalen Steuerverteilung auf Bund, Länder und Gemeinden hierfür verwendet wird. Die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung des Fonds könnte aber auch

#### VARIABLE AUSGESTALTUNGSMÖGLICHKEITEN FÜR DEN ENTSCULDUNGSFONDS

Bezüglich des auf den Fonds zu übertragenden Schuldenvolumens kommen verschiedene Grenzen in Betracht. So könnte man sich darauf verständigen, die Bundesländer nur in der Spitze der Verschuldung zu entlasten, indem etwa die Pro-Kopf-Verschuldung der Länder durch Übertragungen auf den Entschuldungsfonds auf eine bestimmte Höhe reduziert wird. Je nachdem, wo eine solche Grenze angesiedelt würde, kämen nur die besonders hoch verschuldeten Bundesländer in den Genuss einer Teilentlastung. Würden jedoch im Zuge einer Maximallösung sämtliche Länderschulden in den Fonds übertragen, würde der Fonds über ein Schuldenvolumen von gut 480 Mrd € verfügen.

Beim Schuldendienst für den Fonds gibt es die Wahlmöglichkeit, nur die Zinsen zu bedienen und die gesamte Schuldensumme im Fonds unverändert zu lassen oder den Schuldenstand mit Tilgungen kontinuierlich abzubauen. Für den Fall einer vollständigen Übertragung aller Länderschulden auf den Fonds würden sich bei einem durchschnittlichen jährlichen Zinssatz von 5 % die Zinszahlungen des Fonds auf 24 Mrd € pro Jahr belaufen. Würde man über die Zinszahlungen hinaus auch eine Tilgung vornehmen, könnte der gesamte Fonds bei einem konstanten Zinssatz von 5 % mit jährlichen Schuldendienstzahlungen von 26 Mrd € in 52 Jahren getilgt werden. Bei einer Erhöhung der Schuldendienstzahlungen auf 30 Mrd € wären die Schulden – unter sonst gleichen Bedingungen – nach 33 Jahren abbezahlt.

Tabelle 1

**VERSCHULDUNG DER BUNDESLÄNDER**

Schuldenstand Ende 2007

	Mrd €	Anteil am Schuldenstand der Bundesländer (in %)	Nachrichtlich: Anteil am BIP für Deutschland (in %)
<b>Baden-Württemberg</b>	41,7	<b>8,6</b>	14,6
<b>Bayern</b>	22,8	<b>4,7</b>	17,9
<b>Berlin</b>	56,6	<b>11,7</b>	3,4
<b>Brandenburg</b>	17,3	<b>3,6</b>	2,2
<b>Bremen</b>	14,3	<b>3,0</b>	1,1
<b>Hamburg</b>	21,6	<b>4,5</b>	3,7
<b>Hessen</b>	30,0	<b>6,2</b>	8,9
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	10,1	<b>2,1</b>	1,4
<b>Niedersachsen</b>	49,4	<b>10,2</b>	8,5
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	114,1	<b>23,6</b>	21,9
<b>Rheinland-Pfalz</b>	26,7	<b>5,5</b>	4,3
<b>Saarland</b>	9,1	<b>1,9</b>	1,2
<b>Sachsen</b>	11,1	<b>2,3</b>	3,8
<b>Sachsen-Anhalt</b>	20,1	<b>4,2</b>	2,1
<b>Schleswig-Holstein</b>	22,0	<b>4,6</b>	3,0
<b>Thüringen</b>	15,7	<b>3,3</b>	2,0
<b>Insgesamt</b>	<b>482,6</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

aus den Einnahmen durch den Solidaritätszuschlag erfolgen, da die Ausgaben des Bundes für den Solidaritätspakt II ab 2009 reduziert werden.

Der besondere Charme einer solchen Fondslösung besteht darin, dass der Entschuldungsumfang im Rahmen der politischen Kompromissfindung sehr variabel festgelegt werden kann (siehe Infokasten S. 34). Der Fonds kann deshalb mit einer teilweisen Entlastung der

besonders hoch verschuldeten Länder nicht nur Wegbereiter für eine wirksame Schuldenbremse sein, sondern bei einer entsprechenden Aufstockung des Fondsvolumens auch als Türöffner für noch weiter gehende Reformen des föderalen Systems dienen, insbesondere für die Stärkung des föderalen Wettbewerbs, für eine größere Steuerautonomie sowie für erste Korrekturen im Finanzausgleich.

Entscheidend ist dabei allerdings, dass eine Entschuldung durch den Fonds nur eine einmalige Maßnahme sein kann. Ansonsten würden für die Zukunft völlig inakzeptable finanzpolitische Anreize gesetzt. Dies spricht wiederum für ein möglichst umfassendes Reformpaket, das sich nicht nur auf eine Schuldengrenze beschränkt. Der Umfang des Entschuldungsfonds kann sodann in Abhängigkeit von den gewählten Reformbausteinen festgelegt werden. Im übertragenen Sinne wäre der Entschuldungsfonds dann die verbindende Klammer um die einzelnen Reformbausteine.

Der Vorschlag, einen Entschuldungsfonds einzuführen, ist natürlich dem Vorwurf ausgesetzt, dass er die finanzpolitischen Sünder der Vergangenheit belohnt und die sparsam wirtschaftenden Länder bestraft. In der Gesamtschau ist aber zu berücksichtigen, dass mit dem Entschuldungsfonds womöglich erst die Voraussetzung für eine wirksame Schuldenbremse in Deutschland geschaffen wird. Es entstehen also bessere Rahmenbedingungen für die föderalen Beziehungen und das Wirtschaftswachstum, die erstens ohne finanzielle Hilfen für hoch verschuldete Länder nicht möglich wären und von denen zweitens auch die weniger verschuldeten Länder und der Bund profitieren. Für den Bund ist ferner relevant, dass er Bundesergänzungszuweisungen zahlen müsste, wenn ein hoch verschuldetes Land in eine Haushaltsnotlage geraten würde. Eine wirksame Begrenzung der Neuverschuldung könnte dieses finanzielle Risiko praktisch ausschließen und reduziert für die Finanzpolitik in Deutschland insgesamt die Gefahr, dass hoch verschuldete Länder die alten „Sünden“ wiederholen.

### 3.3 Mehr Spielraum für den Wettbewerbsföderalismus

Werden die Verschuldungsmöglichkeiten der Länder über eine Schuldenbremse wirksam eingeschränkt, verlieren sie einen der wenigen Freiheitsgrade zur Finanzierung ihrer Leistungen. Während die Verschuldung der Länder bislang lediglich durch die vergleichsweise weichen Vorgaben der Landesverfassungen beschränkt wird, sind eigene Gestaltungsmöglichkeiten bei den Steuereinnahmen so gut wie nicht vorhanden.

Die Einführung einer Schuldenbremse muss deshalb zwingend damit verbunden werden, den Ländern an anderer Stelle mehr Autonomie für die Einnahmen- und bestenfalls auch für die Ausgabengestaltung zu gewähren. Durch eine größere Steuerautonomie kann zudem die Verbindung zwischen öffentlichen Leistungen und Kostenverantwortung (fiskalische Äquivalenz) gestärkt werden, was den sparsameren Umgang mit öffentlichen Ressourcen fördert.

#### **Gestaltungsmöglichkeiten der Länder bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer**

Für eine größere Eigenständigkeit der Länder bei den Steuereinnahmen bieten sich zunächst eigene Gestaltungsmöglichkeiten bei den Ländersteuern an. Analog zur Grunderwerbsteuer könnte man den einzelnen Bundesländern auch bei anderen Ländersteuern Autonomie bezüglich der Höhe des Steuersatzes gewähren. Allerdings gilt hier für das Steueraufkommen das Gleiche wie bei der Grunderwerbsteuer: Die zusätzlichen Einnahmen, die durch einen höheren Steuersatz gewonnen werden kön-

nen, sind vergleichsweise niedrig. Deswegen sind vor allem Zu- und Abschlagsmöglichkeiten der Länder bei den relativ aufkommensstarken Gemeinschaftssteuern, insbesondere die Einkommen- und Körperschaftsteuer, in Betracht zu ziehen. Die Steuerbemessungsgrundlage muss hingegen aus Transparenzgründen einheitlich bleiben.

Für diesen Zu- oder Abschlag kann ein Korridor mit einer Ober- und Untergrenze festgelegt werden. Ein Zuschlagsrecht auf Gemeinschaftssteuern beziehungsweise Steuern des Zentralstaates gibt es übrigens in vielen föderal ausgerichteten Ländern. Damit die Einnahmen durch individuelle Zuschläge nicht über den Finanzausgleich wieder abfließen, ist das Aufkommen der Einkommen- und Körperschaftsteuer im Finanzausgleich nur mit einem normierten Standardsteuersatz zu berücksichtigen. Diese Maßnahme würde im Übrigen auch die nivellierende Wirkung des Finanzausgleichs bei Steuersatzsenkungen reduzieren. Der häufig vorgebrachte Einwand, finanzstarke Länder könnten sich bei einer größeren Steuerautonomie mit Steuersenkungen für den Finanzausgleich „ärmer“ machen, wird durch diese Normierung entkräftet. Finanzstarke Länder hätten dann nämlich bei Steuersenkungen einen entsprechend großen Verlust an Steuereinnahmen selbst zu tragen.

### **Freiräume bei bundesrechtlichen**

#### **Vorgaben gewähren**

Aber auch auf der Ausgabenseite ist nach zusätzlichen Gestaltungsspielräumen für die Länder zu suchen. Anknüpfend an die erste Stufe der Föderalismusreform sind die Aufgaben und Verantwortlichkeiten von Bund und Ländern weiter zu entflechten. Hierzu würde auch die zusätzliche Einschränkung der Mischfinanzierung gehören. In einem weiteren Schritt ist den Ländern zu gestatten, innerhalb bestimmter Grenzen bei ihren Ausgaben und öffentlichen Leistungen von einzelnen bundesrechtlichen Vorgaben abzuweichen. Mit Ausnahme der im Grundgesetz definierten Bereiche, die eine eigene Bundesverwaltung vorsehen (Art. 87), werden Bundesgesetze nämlich von den Ländern entweder als eigene Angelegenheit oder im Auftrag des Bundes durchgeführt. Der Bund kann hierfür den Ländern verbindliche Standards bezüglich Leistungsumfang und Ausführung vorgeben, zum Beispiel im Rahmen der Leistungsverwaltung für die Kinder- und Jugendhilfe oder bei Verkehrsdienstleistungen, etwa für die Bereitstellung des öffentlichen Personennahverkehrs.

Öffnungsklauseln und Gestaltungsmöglichkeiten bei diesen Standards verhelfen den Bundesländern nicht nur zu mehr Flexibilität auf der Ausgabenseite, sondern schaffen auch die Möglichkeit, die Leistungen besser auf die regional doch sehr unterschiedlichen Bedingungen abzustimmen. Befürchtungen, dass diese Freiräume zu einer ungebremsten Reduktion des öffentlichen Leistungsniveaus führen, steht letztlich die Rechtfertigung der Landesregierung vor dem Parlament und den Wählern entgegen.

Zusammen mit einer größeren Einnahmeautonomie der Länder können Parlament und Wähler besser die gewünschten Kosten-Leistungs-Kombinationen bestimmen. Zusätzlich sollten für den Aufgabenvollzug Instrumente für einen systematischen Leistungsvergleich („Benchmarking“) zwischen den Bundesländern eingeführt werden. Ein solcher Leistungsvergleich erleichtert die Entscheidungen für Parlament und Bürger und hat gegenüber starren Standards den Vorteil, dass auch die Kosten- und Nachfrage-seite berücksichtigt werden.

#### **Bürger profitieren von größeren Gestaltungsmöglichkeiten der Länder**

Eine größere Autonomie der Länder bei den Einnahmen und Ausgaben wäre ein wichtiger Schritt, um die Vorteile eines föderalen Systems wieder besser nutzen zu können. Die haushaltspolitische Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften würde erhöht, die öffentlichen Leistungen könnten besser auf die regionalen Präferenzen zugeschnitten werden und die Entscheidungs- und Finanzierungsprozesse würden für die Bürger transparenter. Gerade Letzteres könnte dazu beitragen, die Menschen zu einer aktiveren Beteiligung an den politischen Entscheidungsprozessen zu motivieren.

Mehr Autonomie der Länder wäre aber auch eine wichtige Maßnahme, um zumindest in Teilbereichen einen föderalen Wettbewerb zuzulassen. Der Wettbewerb würde die Gebietskörperschaften dazu bewegen, sich auf die eigenen Stärken zu konzentrieren und diese auszubauen. Er könnte ferner einen fruchtbaren Ideenwettbewerb um eine effiziente Bereitstellung öffentlicher Güter, die Einbindung der Pri-

vatwirtschaft in den Leistungsprozess (Public Private Partnership) und eine gute Standortpolitik anstoßen, zum Beispiel durch attraktive Rahmenbedingungen für Konzernholdings.

Da solche Maßnahmen in Richtung einer größeren Länderautonomie mit einer strikten Begrenzung der Verschuldungsmöglichkeiten verbunden wären, zeigt sich auch an dieser Stelle der Nutzen eines Entschuldungsfonds, der – wie bereits dargelegt – die Chancen für die Akzeptanz einer wirksamen Schuldenbremse erhöht. Das Volumen des Entschuldungsfonds wäre zudem ein mögliches Steuerungsinstrument für die Frage, in welchem Umfang Steuer- und Ausgabenautonomie gewährt und angenommen werden.

#### **Tief verwurzelte Kritik an Länderwettbewerb muss überwunden werden**

Die häufig geäußerte Furcht vor einem unfairen oder sogar ruinösen föderalen Wettbewerb ist hingegen überzogen. Schließlich geht es bei den vorgeschlagenen Schritten nur um sehr maßvolle Ansätze, mit denen das Gewicht vom stark ausgeprägten kooperativen Föderalismus zu etwas mehr Eigenverantwortung verlagert wird. Zudem würden durch den Entschuldungsfonds auch die Ausgangsbedingungen für föderalen Wettbewerb verbessert. Und nicht zuletzt werden komplexe Unternehmensentscheidungen, wie beispielsweise die des Standorts, nicht eindimensional anhand der Höhe des Steuersatzes getroffen. Vielmehr spielt hier ein ganzes Bündel von Einflussfaktoren eine Rolle, zu dem etwa auch das regionale Lohnniveau, qualifizierte Arbeitskräfte, Immobilienpreise und die Infrastruktur gehören.

Viele Einwände gegen einen begrenzten Wettbewerbsföderalismus unterstellen implizit ein „Nullsummenspiel“, in dem die Gewinne der einen Gebietskörperschaft die Verluste einer anderen sind. Diese unrealistische Betrachtungsweise vernachlässigt aber Effizienzverbesserungen sowie Anreize, die eigenen Stärken zu fördern. Aus einem größeren Blickwinkel ist deshalb für die Gebietskörperschaften im Ganzen mit positiven Einkommens- und Wachstumseffekten zu rechnen.

Als ein weiterer Kritikpunkt gegen mehr Autonomie der Gebietskörperschaften wird angeführt, damit würde gegen das Verfassungsgebot der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse verstoßen. Doch auch diese Kritik ist gleich aus mehreren Gründen so nicht haltbar:

- Das Verfassungsgebot der Einheitlichkeit beziehungsweise Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ist sehr auslegungsfähig. Es darf jedenfalls nicht mit einem Gleichheitsgebot verwechselt werden, zumal dann erst recht fraglich wäre, mit welchem Maßstab die Gleichheit beurteilt werden sollte. Etwa wie bisher vor allem anhand des Steueraufkommens pro Einwohner? Oder wäre dann nicht auch das Steueraufkommen in Relation zur Wertschöpfung oder beispielsweise zu den geleisteten Arbeitsstunden der Bürger mit zu berücksichtigen?
- Es sollte sorgfältig darauf geachtet werden, die „Gleichwertigkeit“ nicht auf einem für alle Beteiligten niedrigeren Niveau anzustreben. Genau das geschieht aber, wenn

der aus dem Gebot der Gleichwertigkeit abgeleitete Solidaritätsgedanke überstrapaziert wird.

- Die zum Erreichen der Gleichwertigkeit erforderliche Solidarität setzt stets voraus, dass die Betroffenen auch zumutbare Eigenanstrengungen erbringen. Eine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse kann also im Prinzip nur über eine möglichst ausgewogene Balance zwischen Eigenverantwortung und Solidarität erreicht werden.
- Die „Verabsolutierung“ der Gleichwertigkeit würde zudem die Realität verkennen, dass es innerhalb des Bundesgebietes nicht zuletzt aufgrund regionaler Besonderheiten und historisch gewachsener Strukturen immer Unterschiede in den Lebensverhältnissen geben wird. Deshalb können beim Angebot der öffentlichen Leistungen und bei der Art und Weise, wie die Bundesländer bestimmte Aufgaben behandeln, Diskrepanzen auftreten, die dem Gleichheitsgebot nicht entgegenstehen. Allerdings sollte man den Ländern dafür auch die entsprechenden Gestaltungsspielräume gewähren.

### 3.4 Umgestaltung des Finanzausgleichs

Dringend und umfassend reformbedürftig ist zudem das System des deutschen Finanzausgleichs. Kernprobleme sind die hiermit verbundenen leistungshemmenden Anreize sowie die hohe Komplexität, die das gesamte System äußerst intransparent machen. Eine Reform des stark nivellierenden Finanzausgleichs ist aber auch erforderlich, um mög-



che Schritte in Richtung eines etwas stärkeren Wettbewerbsföderalismus nicht zu konterkarieren. Zwar können die Einnahmevariationen aus der Nutzung von Steuerzuschlagsrechten der Länder – wie bereits erläutert – durch einen normierten Steuersatz im Finanzausgleich aus dem Umverteilungsmechanismus ausgeklammert werden. Einnahmeverbesserungen durch Anstrengungen bei den wachstumsfördernden Maßnahmen, zum Beispiel den Investitionen, würden jedoch nach wie vor in einem sehr starken Umfang über den Finanzausgleich abgeschöpft. Man kann es daher drehen und wenden, wie man will: Wachstumsfreundliche Anreizstrukturen lassen sich nur erreichen, wenn die Grenzbelastung durch den Finanzausgleich sinkt.

Doch die Positionen der Beteiligten in Bezug auf mögliche Änderungen des Finanzausgleichs scheinen zurzeit unbeweglich zu sein. Änderungsvorschläge werden reflexartig auf die direkten finanziellen Auswirkungen für die einzelnen Länder reduziert. Jedes „Minus“ führt dabei unmittelbar zur Ablehnung, wobei positive Folgeeffekte, die sich in einer dynamischen Betrachtung ergeben würden, ausgeblendet werden.

Erschwerend kommt hinzu, dass die letzte Umgestaltung des Finanzausgleichssystems erst relativ kurze Zeit zurückliegt. Sie trat – zusammen mit dem Solidarpakt II, der die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen an die neuen Bundesländer regelt – 2005 in Kraft und ist bis 2019 gültig. Angesichts der schwierigen Verhandlungen, die dieser Vereinbarung vorausgingen, wird vielfach gera-

ten, das damals geschnürte Paket nicht wieder zu öffnen.

### **Entschuldungsfonds für Weichenstellung beim Finanzausgleich nutzen**

Befolgte man diesen Rat, würden aber die Chancen auf eine umfassende und vor allem in sich stimmige Reform durch die Föderalismuskommission II stark beschnitten. Ähnlich wie die Einführung einer Schuldenbremse mit der Entlastung hoch verschuldeter Bundesländer (Entschuldungsfonds) und einer größeren Steuerautonomie Hand in Hand gehen muss, erfordert eine wirklich effektive Stärkung des Wettbewerbsföderalismus Korrekturen beim Finanzausgleich. Außerdem könnten solche Korrekturen wiederum mit dem Entschuldungsfonds verknüpft werden.

Die Änderung des Finanzausgleichs darf deshalb für die Föderalismuskommission kein Tabu sein. Sollte sich – wie zu befürchten – bei einer umfassenden Überarbeitung des Finanzausgleichs der gesteckte Zeitrahmen für die Föderalismuskommission als hinderlich erweisen, sind zumindest punktuelle Modifikationen anzustreben, die die größten Fehlsteuerungen im Finanzausgleich reduzieren. Das betrifft insbesondere die hohen Grenzbelastungen bei einer überdurchschnittlichen Steigerung der Steuereinnahmen. Hier muss kurzfristig über Mechanismen wie Kappungen und „Freibeträge“ nachgedacht werden, wenn es einem Bundesland gelingt, seine Wirtschaftskraft überdurchschnittlich zu verbessern.

Andere Ideen gehen an dieser Stelle noch weiter: So schlägt das Institut der deutschen

Wirtschaft als Ergänzung oder auch alternativ ein Optionsmodell zum temporären Ausstieg aus dem Finanzausgleich vor, mit dem ungünstige Leistungsanreize des Länderfinanzausgleichs speziell für finanzschwache Bundesländer ausgeschaltet werden können.

Als kurzfristig anzustrebende Maßnahme ist darüber hinaus der Umbau der Gemeindefinanzen zu erörtern. Ziel muss es sein, schädliche Wirkungen der Gewerbesteuer für die Wirt-

schaft zu beseitigen und den Gemeinden – zum Beispiel mit einem eigenen Zuschlagsrecht auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer – ein stabileres Steueraufkommen zu sichern.

Doch trotz der unbestreitbar positiven Wirkungen solch punktueller Änderungen im Finanzausgleich befreien diese die Politik nicht von der Pflicht, eine grundsätzliche Reform des Systems in Angriff zu nehmen – selbst dann, wenn die Änderungen erst 2020 in Kraft treten

#### OPTIONSMODELL DES INSTITUTS DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT ZUM LÄNDERFINANZAUSGLEICH

Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) hat 2007 ein Modell vorgestellt, das die Problematik der hohen Grenzbelastung von zusätzlichen Steuereinnahmen gerade für finanzschwache Länder beseitigen will. Das Modell setzt in erster Linie auf positive Anreize, die eigene Wirtschaftskraft zu steigern und die Steuerbasis im betreffenden Bundesland zu pflegen. Die Eckpunkte des Modells sind:

- Finanzschwache Länder erhalten die Möglichkeit, die Zahlungen aus dem Länderfinanzausgleich gegen einen höheren Anteil an der im eigenen Land erzielten Einkommen- und Körperschaftsteuer zu tauschen. Der höhere Steueranteil geht zu Lasten des Bundes. Im ersten Jahr wird der Tausch so austariert, dass die Verluste des Bundeslandes aus dem Verzicht auf Finanzausgleichszahlungen durch einen höheren Eigenanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer ausgeglichen werden.
- Macht ein Bundesland von dieser Option Gebrauch, kann es einmalig innerhalb eines auf fünf bis sieben Jahre festgelegten „Optionszeitraums“ wieder zum alten System zurückkehren.
- Die finanzielle Position der im Finanzausgleich verbleibenden Bundesländer bleibt von der Entscheidung eines Optionslandes unberührt. Das „Clearing“ hierfür übernimmt der Bund.
- Für ein Optionsland sinkt die Grenzbelastung zusätzlicher Steuereinnahmen deutlich. Modellrechnungen für das Saarland ergeben einen Rückgang der Grenzbelastung von über 90 % auf etwa 30 %. Damit steigen die Anreize zur Stärkung eigener Steuerquellen. Ein Optionsland profitiert vom Austritt aus dem Länderfinanzausgleich, wenn die Steuereinnahmen im Optionsland stärker steigen als in allen übrigen Ländern.
- Die finanziellen Risiken der Option werden allein vom Optionsland und vom Bund getragen. Für das Optionsland entstehen im Vergleich zum Status quo Verluste, falls die Steuereinnahmen langsamer wachsen als in allen anderen Bundesländern. Der Bund verliert durch das Modell Steuereinnahmen. Diese Verluste werden aber gemindert, wenn das Optionsland schneller wächst als die anderen Länder.

sollen. Je schneller ein erfolgversprechendes Reformkonzept entwickelt wird, desto besser kann die Zeit bis dahin bereits als Übergangsphase genutzt werden.

### **Drei Schritte zur Reform des Finanzausgleichs**

Bei den Verhandlungen über eine grundlegende Reform des Finanzausgleichs sind erstens die bislang gültigen Maßstäbe für die Bewertung der Finanzkraft – gegenwärtig vor allem das Steueraufkommen pro Einwohner – kritisch zu überprüfen. Zweitens ist zu definieren, ab welcher Grenze und in welchem Umfang Unterschiede ausgeglichen werden. Bei diesen Festlegungen muss den Leistungsanreizen sowie der Eigenverantwortung gebührender Raum gewährt werden. In einem dritten Schritt sollten einfache und übersichtliche Ausgleichsmodelle als Ausgangsbasis für die weiteren Verhandlungen gewählt werden.

Hierzu zählen zum Beispiel Modelle, die den Finanzausgleich zunächst einmal auf vertikale Elemente, also zwischen Ländern und Bund, konzentrieren. Gelangt man zu der Ansicht, dass über die vertikale Umverteilung hinaus auch ein Finanzausgleich zwischen den Ländern nötig ist, wäre hierfür ein möglichst einfacher, linearer Tarif mit einer Grenzbelastung nicht über 50% zu wählen. Denkbar wäre aber auch ein zweistufiges Ausgleichsmodell, das zunächst jedem Land eine Mindestfinanzausstattung gewährt und dann – ähnlich wie beim Arbeitslosengeld II – mit wachsender Finanzkraft die Ausgleichszahlungen reduziert.

### **3.5 Vergleichbare Haushaltsdaten und Reform der Finanzverwaltung**

Große Bedeutung kommt im Rahmen der Arbeiten der Föderalismuskommission auch Fragen zum Themenkomplex Verwaltung zu. Unter anderem deshalb, weil die Verflechtungen zwischen den verschiedenen Ebenen der Gebietskörperschaften im administrativen Bereich ebenfalls sehr eng sind, was die bekannten Transparenzprobleme – insbesondere die mangelnde Kostenverantwortung – verstärkt. Beispielsweise werden Bundesgesetze in Deutschland in der Regel von den Ländern ausgeführt. Zusätzlich zum festgelegten Eigenanteil an den Ausgaben tragen die Bundesländer deshalb die Verwaltungskosten. Auch dies steht einer klaren Zusammenführung von Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung nicht selten im Wege.

#### **Vergleichbarkeit der Haushaltsdaten muss verbessert werden**

Besonders wichtige verwaltungstechnische Fragen sind die Vergleichbarkeit von Haushaltsdaten sowie die Möglichkeit, mit einem modernen öffentlichen Rechnungswesen sachgerechte Informationen aus den Haushaltsdaten abzuleiten. Beides ist für eine wirksame Schuldenbremse und die damit verbundenen Sanktionsmechanismen unverzichtbar. Zudem könnten mit einem modernen öffentlichen Rechnungswesen die politischen Entscheidungen besser gesteuert und die mittelfristige Finanzplanung aufgewertet werden.

Die derzeit überwiegend noch an einfachen Einnahme- und Ausgabenströmen orientierte Haushaltsführung („Kameralistik“) von

Bund und Ländern weist in puncto Vergleichbarkeit und Informationsgehalt jedenfalls erhebliche Defizite auf. Abgesehen davon, dass die Kameralistik kein umfassendes Bild der tatsächlichen Kosten- und Haushaltslage bietet, werden einzelne Ausgaben und Haushaltsposten in den verschiedenen Gebietskörperschaften teilweise sehr unterschiedlich abgegrenzt und kategorisiert. Diesen Umstand hat auch das Bundesverfassungsgericht in seinem „Berlin-Urteil“ 2006 scharf kritisiert.<sup>13)</sup>

Zwar sind sich Bund und Länder schon seit längerem darüber einig, das Haushalts- und Rechnungswesen zu modernisieren. Mit einer Orientierung an kaufmännischen Grundsätzen sollen zeitgemäße Informations- und Steuerungselemente für die öffentlichen Haushalte genutzt werden – eine Entwicklung, die auch in vielen europäischen Nachbarstaaten seit geraumer Zeit entschlossen vorangetrieben wird. Der Übergang ist allerdings mit hohen Umstellungs- und Schulungskosten verbunden und stößt in den Verwaltungen offenbar auch auf Akzeptanzprobleme. Vor diesem Hintergrund konnten sich Bund und Länder nicht auf ein abgestimmtes Vorgehen verständigen. Während Hessen, Nordrhein-Westfalen, Bremen und Hamburg einen grundlegenden Wechsel von der Kameralistik auf die Doppik in Angriff nehmen, verfolgen andere Länder, wie Baden-Würt-

temberg, Berlin oder Rheinland-Pfalz, mit der „erweiterten Kameralistik“ eine weniger einschneidende Modernisierung. Auch der Bund hat sich inzwischen für die „erweiterte Kameralistik“ entschieden, hängt mit den Reformplänen jedoch noch recht weit zurück.

Ähnlich wie ein einheitliches Rechtssystem ist aber auch eine an gemeinsamen Grundregeln ausgerichtete Haushaltsführung in einem föderalen Staat unverzichtbar. Die Föderalismuskommission muss deshalb, wenn nötig, auch unabhängig von allen übrigen Reformvorschlägen mit großem Nachdruck auf diese Problematik hinweisen und von den Gebietskörperschaften sehr schnell ein abgestimmtes Handeln mit verbindlichen Zeitvorgaben verlangen. Aus ökonomischer Sicht wäre dabei die klare Orientierung an der Doppik wünschenswert.

### **Großes Effizienzpotenzial in der Steuerverwaltung**

Großen Raum in der bisherigen Debatte um Verwaltungsthemen nimmt schließlich die Frage einer effizienten Steuerverwaltung ein. Abgesehen von den bundesgesetzlich geregelten Verbrauchsteuern einschließlich der Einfuhrumsatzsteuer werden alle übrigen Steuern in Deutschland von den Landesfinanzbehörden verwaltet. Von verschiedener Seite – insbesondere von Bundesfinanzministerium und Bundesgerichtshof – wird diese Aufteilung als ungeeignet kritisiert. Bemängelt wird eine „Zersplitterung“ der Finanzverwaltung, die in den einzelnen Bundesländern zu erheblichen Vollzugsunterschieden führe und letztlich die Einheitlichkeit und Gleichmäßigkeit der

13) „Bisher ist es trotz des ohnehin einfachgesetzlich geltenden Prinzips einheitlicher Formalstruktur der Haushaltspläne nicht einmal gelungen, die unterschiedlichen Haushaltssystematiken so aufeinander abzustimmen, dass jeweils ohne notwendige statistische Bereinigungen mit Hilfe einfach abzuleitender Haushaltskennzahlen transparente vergleichende Informationen über die jeweils verfolgte Haushaltspolitik gewonnen werden könnten.“ Bundesverfassungsgericht 2 BvF 3/03 vom 19.10.2006, Ziffer 204.

## KAMERALISTIK UND DOPPIK

**Kameralistik:** Das kameralistische Rechnungswesen konzentriert sich auf kassenwirksame Vorgänge, also Ein- und Auszahlungen. Es erfüllt damit in erster Linie die Aufgabe einer Liquiditätssteuerung zum Einhalten des Haushaltsplans und liefert gleichzeitig eine ordnungsgemäße Dokumentation der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben. Erfolgsgrößen wie Wirtschaftlichkeit und Rentabilität spielen hingegen keine Rolle. Bei der Kreditaufnahme für Investitionen werden in der Kameralistik deshalb auch keine Abschreibungen erfasst. Relevant ist lediglich, dass der für den Kredit fällige Schuldendienst in der jährlichen Haushaltsplanung durch entsprechende Einnahmen – notfalls auch neue Kredite – gedeckt wird. Aus dem gleichen Grund werden für Belastungen, die erst in der Zukunft anfallen, keine Rückstellungen gebildet. Gegebenenfalls wird das kameralistische Rechnungswesen zwar durch eine Vermögensrechnung ergänzt. Diese weist die Vermögenssituation jedoch nur sehr unvollständig aus und hat letztlich für die Etatplanung, vor allem aber für die Entscheidung über den Umfang der staatlichen Leistungen, keine Bedeutung.

Rein kameralistische Haushalte haben unter den Bundesländern zurzeit noch Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, das Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

**Doppik:** Als Doppik bezeichnet man ein prinzipiell an kaufmännischen Grundsätzen orientiertes Haushalts- und Rechnungswesen der öffentlichen Hand. Der Begriff ist eine Abkürzung für „doppelte Buchführung in Konten“. Die Doppik ist ein umfangreiches Rechen- und Dokumentationswerk mit einer Bilanz sowie einer Finanz- und Ergebnisrechnung. Wichtigster Unterschied zur Kameralistik ist, dass sie versucht, den Ressourcenverbrauch periodengerecht abzubilden. Deswegen wird die Doppik im Gegensatz zur „Input-orientierten“ Kameralistik als „Output-orientiert“ bezeichnet.

In der Bilanz wird ein umfassender Vermögensstatus dargestellt – also inklusive künftiger Verpflichtungen wie zum Beispiel der impliziten Verschuldung. Die Ergebnisrechnung basiert wiederum auf einer an den Auswirkungen auf die Bilanz orientierten Kosten- und Leistungsrechnung, die unter anderem auch Abschreibungen und kalkulatorische Kosten wie zum Beispiel Pensionszahlungen in der aktuellen Periode berücksichtigt. Der Jahresabschluss unterscheidet sich dadurch grundlegend von der Überschuss-Defizit-Rechnung der Kameralistik.

Der entscheidende Vorteil der Doppik ist, dass sie umfangreiche Informationen über die vollständige Kosten- und Leistungsentwicklung sowie den Vermögensaufbau oder -verzehr liefert. Sie bietet damit die Grundlage für eine wirtschaftliche und effiziente Steuerung des öffentlichen Leistungsangebots. Auch die Ermittlung von Nettoinvestitionen im Rahmen einer Verschuldungsregel ist letztlich nur mit einem kaufmännischen Rechnungswesen in sinnvoller Weise möglich.

Als Nachteil ergeben sich allerdings erhebliche technische und organisatorische Umstellungskosten. Zudem stellt die Doppik im Vergleich zur Kameralistik zum Teil völlig neue Anforderungen an die Verwaltung und das Fachpersonal. Aber auch von den politischen Entscheidungsträgern verlangt das Rechenwerk die Bereitschaft, sich auf ein gewisses betriebswirtschaftliches Denken einzustellen.

**Erweiterte Kameralistik:** Um die grundsätzlichen Vorteile der Doppik nutzen zu können, zugleich aber die Umstellungskosten zu begrenzen, haben sich einige Bundesländer mit der „erweiterten Kameralistik“ für einen Kompromiss entschieden. Bei diesem Ansatz wird das kamerale System mit einem kaufmännischen Haushalts- und Rechnungswesen ergänzt. Zusätzlich zur herkömmlichen Erfassung der Zahlungsströme können die Haushälter so über Informationen aus einer modernen Kosten- und Leistungsrechnung und dem umfassend dargestellten Bilanzvermögen verfügen. Damit können die wesentlichen betriebswirtschaftlichen Anforderungen abgedeckt werden, ohne dass ein grundlegender Systemwechsel von der Kameralistik zur Doppik erforderlich ist.

Allerdings sind mit dem Nebeneinander zweier sehr unterschiedlicher Rechnungssysteme auch Nachteile verbunden. So können Doppelarbeiten entstehen, und es ist ein schwieriger Koordinierungsaufwand erforderlich, um die Kompatibilität der Daten und Informationen beider Systeme sicherzustellen. Grundsätzlich besteht deshalb die große Gefahr, dass die Haushaltssteuerung weiterhin stark von der kamerale Denkweise geprägt wird.

Besteuerung in Deutschland beeinträchtigt. Nach Ansicht des Bundesgerichtshofs befördert diese „Zersplitterung“ auch den massiven Betrug bei Umsatzsteuererstattungen, dessen Schäden in Deutschland jährlich auf einen zweistelligen Milliardenbetrag geschätzt werden.

Kritisiert werden ferner massive Fehlansätze, denn die Länder müssten bei der Erhebung von Gemeinschaftssteuern in vollem Umfang die Erhebungskosten tragen, würden aber nur zu einem gewissen Teil selbst vom Steueraufkommen profitieren. Dieser Teil ist zudem für den Länderfinanzausgleich relevant, das heißt, Steuererhöhungen können zu entsprechend höheren Abführungen an die übrigen Bundesländer (im Falle eines Geberlandes) oder geringeren Transfers aus den übrigen Bundesländern (im Falle eines Nehmerlandes) führen.

Ein Gutachten<sup>14)</sup> der Unternehmensberatungsfirma Kienbaum, das im Auftrag des Bundesfinanzministeriums erstellt und Ende 2006

vorgelegt wurde, stützt diese Kritik. In der Studie werden vier verschiedene Reformmodelle für die Finanzverwaltung untersucht. Die Änderungen reichen von einer besseren Länderkooperation unter der Koordination des Bundes bis hin zu einer Übertragung der Verwaltung für gemeinschafts- und bundesgesetzlich geregelte Landessteuern auf den Bund (Bundessteuerverwaltung). Bei einem Beginn der Reformen im Jahre 2007 hätten mit dem umfassendsten Reformmodell ab 2012 jährliche Mehreinnahmen von 11,4 Mrd € erzielt werden können. Doch selbst mit einem sogenannten „optimierten Ländermodell“, das nur eine verstärkte Kooperation der Länder unter der Koordination des Bundes vorsieht, wurden ab 2012 Mehreinnahmen von über 5,5 Mrd € pro Jahr ermittelt.<sup>15)</sup>

14) Kienbaum Management (2006): Abschlussbericht – Quantifizierung der im Falle einer Bundessteuerverwaltung bzw. einer verbesserten Kooperation, Koordination und Organisation der Länderverwaltungen zu erwartenden Effizienzgewinne; veröffentlicht als Drucksache Nr. 009 der Föderalismuskommission II.

15) Die im Gutachten ermittelten Effizienzgewinne wurden für den Gesamtstaat ermittelt. Über ihre Verteilung auf die einzelnen Gebietskörperschaften werden keine Angaben gemacht.

### **Reform der Finanzverwaltung ist von den übrigen Reformschritten abhängig**

Dies unterstreicht, welche beachtliche Effizienzgewinne durch Reformen im deutschen föderalen System zu erzielen sind. Bei einer Entscheidung für ein bestimmtes Reformmodell müssten allerdings auch etwaige andere Reformmaßnahmen der Föderalismuskommission berücksichtigt werden. So könnten zum Beispiel durch Zuschlagsrechte der Länder auf die Lohn- und Körperschaftsteuer und eine zumindest perspektivische Neuordnung des Länderfinanzausgleichs die kritisierten Fehlansätze für die Finanzverwaltung reduziert werden. Des Weiteren sollte man beachten, dass Lösungen, die eine Kooperation zwischen Bund und Ländern bei der Steuerverwaltung vorsehen, nicht unbedingt zu der grundsätzlichen Stoßrichtung der Föderalismusreform passen.

Aus diesem Grund sollten auch bei der Finanzverwaltung möglichst klare und eindeutige Zuständigkeiten angestrebt werden. Falls es unter Berücksichtigung der übrigen von der Föderalismuskommission vorgeschlagenen Maßnahmen belastbare Hinweise dafür geben sollte, dass die Länder die Verwaltung der Gemeinschaftssteuern nicht effizient ausführen können, wäre mit Blick auf das Subsidiaritätsprinzip eine Übertragung der Verwaltung auf den Bund angezeigt. Ein solcher Schritt würde unter diesen Umständen den föderalen Prinzipien entsprechen. Eine künftig stärkere Abhängigkeit der Länder vom Bund kann man daraus nicht zwangsläufig ableiten, vor allem dann nicht, wenn die Einführung einer Bundessteuerverwaltung mit einer größeren Eigenständigkeit der Länder bei den Einnah-

men und Ausgaben einhergehen würde. Und auch eine größere Steuerautonomie der Länder ist per se kein Widerspruch zu einer Bundessteuerverwaltung, denn die Länder können eine Bundessteuerverwaltung im Sinne einer ausgelagerten Kompetenz- und Dienstleistungszentrale nutzen.

## **4 Was passiert, wenn die Reform misslingt?**

Die vorliegenden Reformvorschläge des Bankenverbandes sind nicht nur umfassend, sondern auch sehr ambitioniert. Das gilt erst recht, da inzwischen Stimmen aufkommen, die sich zunehmend skeptisch zu den Erfolgsaussichten der Föderalismusreform II äußern. So könnte die Bundestagswahl im kommenden Jahr bereits ab Herbst 2008 die politische Reform- und Konsensbereitschaft beeinträchtigen. Außerdem ist im Verlauf des Jahres 2008 mit einer deutlich schwächeren konjunkturellen Entwicklung zu rechnen als in den beiden vorangegangenen Jahren. Zusammen mit den wachsenden Ausgabenwünschen gegenüber den öffentlichen Haushalten drohen deshalb Rückschläge beim finanzpolitischen Konsolidierungskurs.

Es wäre jedoch fatal, wenn die ursprünglich gut begründeten Hoffnungen auf eine konsequente Weiterentwicklung der Föderalismusreform I nicht realisiert werden könnten. Die massiven politischen und ökonomischen Fehlsteuerungen würden dann unverändert fortbestehen.

Konkret hieße das:

- Die Chance auf einen höheren Wachstumstrend würde vergehen,
- ein höheres Niveau an Arbeitslosigkeit würde hingenommen,
- die zentralen Ursachen für die drückenden Schuldenprobleme blieben ungelöst und
- letztlich drohte sogar eine weitere Zunahme der Politikverdrossenheit, da die föderalen Strukturen sowie Verantwortlichkeiten intransparent blieben und die Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften weiter behindert würde.

Darüber hinaus würde Deutschland auch in Zukunft politisch nur schwerfällig auf die sich rasch ändernden weltwirtschaftlichen Umfeldbedingungen reagieren können. Dies wäre ein gravierendes Manko im globalen Wettbewerb um Produktionsstandorte und würde auch die Innovationsfähigkeit der deutschen Wirtschaft nachhaltig belasten.

Angesichts dieses Szenarios sollten jetzt alle Kräfte mobilisiert werden, um die bestehenden Reformchancen zu nutzen. In diesem Zusammenhang bietet das vom Bankenverband vorgeschlagene Paket sogar die Möglichkeit, statt auf eng abgegrenzten Spezialfeldern über genau austarierte Minimalkompromisse zu verhandeln, den Durchbruch zu einem insgesamt effizienteren föderalen System zu schaffen. Dieser Weg bietet sich vor allem auch deshalb an, weil mit einem entsprechend zugeschnittenen Entschuldungsfonds mögliche Anlaufschwierigkeiten bei der

Umsetzung der Maßnahmen überwunden werden können. Mittelfristig würden dann über ein höheres Wirtschaftswachstum und mehr Beschäftigung alle Beteiligten von den Änderungen profitieren. Mit einer umfassenden Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen könnte die Große Koalition – allen Befürchtungen zum Trotz – ihre Reformfähigkeit beweisen. Die Wachstums- und Beschäftigungsmöglichkeiten in Deutschland ließen sich damit nachhaltig verbessern.



## AUSSCHUSS FÜR WIRTSCHAFTS- UND WÄHRUNGSPOLITIK

### **Dr. Kurt Demmer**

Chefvolkswirt  
IKB Deutsche Industriebank AG,  
Düsseldorf  
Vorsitzender

### **Prof. Dr. Michael Heise**

Chefvolkswirt  
Allianz Gruppe & Dresdner Bank AG,  
Frankfurt am Main  
Stellvertretender Vorsitzender

### **Uwe Angenendt**

Chefvolkswirt  
BHF-BANK Aktiengesellschaft,  
Frankfurt am Main

### **Dr. Marco Bargel**

Chefvolkswirt  
Deutsche Postbank AG,  
Bonn

### **Norbert Braems**

Chefvolkswirt  
Sal. Oppenheim jr. & Cie. KGaA,  
Köln

### **Joachim Fels**

Chief Global Fixed Income Economist  
Morgan Stanley UK Group,  
London

### **Dr. Jörg Krämer**

Chefvolkswirt  
Commerzbank AG,  
Frankfurt am Main

### **Andreas Rees**

Chefvolkswirt Deutschland  
Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG,  
München

### **Stefan Schilbe**

Chefvolkswirt  
HSBC Trinkaus & Burkhardt AG,  
Düsseldorf

### **Prof. Dr. Norbert Walter**

Chefvolkswirt  
Deutsche Bank Gruppe,  
Frankfurt am Main

### **Bundesverband deutscher Banken**

#### **Prof. Dr. Manfred Weber**

Geschäftsführender Vorstand

### **Bernd Brabänder**

Geschäftsführer Volkswirtschaft, EU-Politik  
und internationale Beziehungen

### **Volker Hofmann**

Direktor Volkswirtschaft, EU-Politik und  
internationale Beziehungen

## DIE REIHE „DATEN I FAKTEN I ARGUMENTE“

Umfangreiche bank-, wirtschafts- und finanzpolitische Themen behandelt der Bankenverband in seiner Reihe „Daten I Fakten I Argumente“.

Folgende Publikationen sind in der Reihe zuletzt erschienen:

**Den Lebensstandard im Alter sichern –  
Plädoyer für die kapitalgedeckte  
Altersvorsorge**

Berlin, März 2008

**SEPA 2008: einheitliche  
Zahlungsinstrumente für Europa**

Berlin, Juli 2007

**Altersvorsorge – die Herausforderung  
der Kapitaldeckung meistern**

Berlin, Juni 2007

**Elektronische Signaturen**

Berlin, April 2006

**Besser regulieren –  
den Finanzstandort stärken**

Berlin, Januar 2006

**Europäische Wertpapiermärkte –  
Konsolidierung des Rechtsrahmens**

Berlin, Januar 2006

**Mit der Lissabon-Strategie zu mehr  
Wachstum**

Berlin, Juni 2005

**Bankinternes Rating mittelständischer  
Kreditnehmer im Zuge von Basel II**

Berlin, Juni 2005

**Mittelstandsfinanzierung – partner-  
schaftliche Zusammenarbeit von Unter-  
nehmen und Banken**

Berlin, Februar 2005

**Geld- und währungspolitische Konse-  
quenzen der EU-Erweiterung**

Berlin, Januar 2005

**Grundsatzanforderungen an eine  
Reform der Unternehmensbesteuerung**

Berlin, Oktober 2004

**Vorrang für Markt und Wettbewerb**

Berlin, Juni 2004

**Public Private Partnership – Chance für  
die Modernisierung von Infrastruktur  
und Verwaltung**

Berlin, Januar 2004

Alle Publikationen können unter [www.bankenverband.de](http://www.bankenverband.de) kostenfrei bestellt oder als PDF-Datei heruntergeladen werden.

## **DIE REIHE „ARGUMENTE ZUM FINANZMARKT“**

Ausgewählte Themen, Hintergründe und Positionen mit Finanzmarktbezug behandelt der Bankenverband in seiner Reihe „Argumente zum Finanzmarkt“.

Folgende Publikationen sind in der Reihe zuletzt erschienen:

**Zur Fortsetzung der Integration der europäischen Finanzdienstleistungsmärkte**

Berlin, Februar 2007

**Marktzugang für deutsche Banken weltweit verbessern**

Berlin, Dezember 2005

**Hedge-Fonds – eine Branche erwächst den Kinderschuhen**

Berlin, Juli 2005

**Kapitalmarktprodukte für den deutschen Mittelstand**

Berlin, Dezember 2004

Alle Publikationen können unter [www.bankenverband.de](http://www.bankenverband.de) kostenfrei bestellt oder als PDF-Datei heruntergeladen werden.

FÖDERALISMUSREFORM –  
FÜNF REFORMBAUSTEINE FÜR DIE  
ZWEITE STUFE

---

Berlin, Mai 2008

**HERAUSGEBER** Bundesverband deutscher Banken  
Postfach 040307, 10062 Berlin  
Telefon (030) 1663-0  
Telefax (030) 1663-1399

**GESTALTUNG** addc, Hilden

**FOTO** [www.fotolia.de](http://www.fotolia.de)

© BUNDESVERBAND DEUTSCHER BANKEN

Der Bankenverband ist die Interessenvertretung der  
privaten Banken in Deutschland.

[www.bankenverband.de](http://www.bankenverband.de)

---