



## BAYERISCHE JULIUS-MAXIMILIANS-UNIVERSITÄT WÜRZBURG

Prof. Dr. Norbert Berthold · Sanderring 2 · 97070 Würzburg

LEHRSTUHL FÜR VOLKSWIRTSCHAFTSLEHRE;  
WIRTSCHAFTSORDNUNG UND SOZIALPOLITIK

**Prof. Dr. Norbert Berthold**

TELEFON 0931/31 2924

TELEFAX 0931/31 2774

Email: [norbert.berthold@mail.uni-wuerzburg.de](mailto:norbert.berthold@mail.uni-wuerzburg.de)

Stellungnahme anlässlich der gemeinsamen öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages und des Ausschusses für Innere Angelegenheiten des Bundesrates zum Thema „Föderalismusreform“, Teil V „Finanzen, Haushalt und Wirtschaft“ am Mittwoch, den 31. Mai 2006.

Die Stellungnahme gliedert sich in 3 Abschnitte:

1. Allgemeine Bewertung der Föderalismusreform
2. Konkrete Bewertung einzelner Veränderungsvorschläge
3. Ausblick auf die weitere Reformagenda

### **1. Allgemeine Bewertung der Föderalismusreform**

Vieles spricht dafür, umfangreiche Kompetenzen auf dezentralen Ebenen anzusiedeln. In einer solchen föderalen Ordnung sind die Grundlagen gelegt, sich am Subsidiaritätsprinzip zu orientieren und die Eigenverantwortlichkeit kleiner gesellschaftlicher Einheiten gegenüber staatlichen Eingriffen zu schützen. Politisches Handeln wird überschaubarer, Verantwortlichkeiten für staatliches Handeln können besser zugeordnet werden. Bürger mögen sich eher zu politischem und gesellschaftlichem Engagement animiert fühlen, wenn sie sich für die Belange ihrer unmittelbaren Umgebung einsetzen können.

Wettbewerbslichere föderale Ordnungen beflügeln wirtschaftliches Wachstum: Politische Akteure werden im institutionellen Wettbewerb angespornt, Wachstumspotenziale auszuschöpfen, stärker auf den Markt zu setzen, öffentliche Leistungen effizient und effektiv bereitzustellen. Dabei suchen sie eher nach innovativen Wegen

und nutzen Spielräume, sich an lokalen Gegebenheiten zu orientieren. Prosperierende Agglomerationsräume mit starken, sich dynamisch entwickelnden Clustern, vielen qualifizierten Erwerbstätigen, hoher Arbeitsproduktivität und niedriger Arbeitslosigkeit kommen mit anderen institutionellen Rahmenbedingungen zurecht als strukturschwache Regionen, die aufholen möchten und hierzu Standortvorteile entwickeln müssen, die Agglomerationsräume nicht zu bieten haben. Außerdem bieten dezentrale föderale Strukturen die Möglichkeit, auf regional unterschiedliche Präferenzen der Bürger einzugehen.

Ein lebendiger, wettbewerblicher Föderalismus ist in einer Welt globaler Märkte ohne Alternative. Nicht nur der Bund, auch die Länder und Kommunen befinden sich schon heute in einem scharfen institutionellen Wettbewerb mit der internationalen und nationalen Konkurrenz. Effiziente Ergebnisse, die zu mehr Wohlstand für alle führen, sind aber nur zu erwarten, wenn die autonomen Handlungsspielräume dezentraler Entscheidungsträger gestärkt werden, nicht nur der Länder, auch der Kommunen. Die angestrebte Reform der föderalen Ordnung ist auf dem richtigen Weg. Allerdings sind die vorgeschlagenen Maßnahmen oft nur erste zaghafte Schritte, weitere mutigere müssen folgen.

## **2. Konkrete Bewertung einzelner Veränderungsvorschläge**

### **zu V.1: Zustimmungsrecht des Bundesrates wegen erheblicher Kostenfolgen (Art. 104a, Abs. 4 GG)**

Tatsächlich ist es seit langem ein Problem, dass der Bundestag Gesetze beschließen kann, deren finanzielle Lasten die Länder und Gemeinden zu tragen haben. Wird dem Bundesrat nun ein Zustimmungsrecht zu allen Gesetzen mit Kostenfolgen eingeräumt, nicht nur mit erheblichen, so können sich die Länder dagegen wehren, kostenintensive Aufgaben übertragen zu bekommen. Das ist gut so. Allerdings sind dann Politikblockaden im Interessengeflecht von Bund und Ländern nicht auszuschließen. Dieser Zielkonflikt zwischen den Schutzinteressen der Länder einerseits und anzustrebender Politikentflechtung andererseits lässt sich nicht ganz ausschalten. Es spricht einiges dafür, diesen Konflikt zugunsten eines Zustimmungsrechts des Bundesrates zu entscheiden.

zu V.2, V.3: Neuordnung des Instruments der Finanzhilfen des Bundes (Art. 104b GG); Abschaffung der bisherigen Finanzhilfen für die Gemeindeverkehrsfinanzierung und die soziale Wohnraumförderung (Art. 125 c Abs. 2 GG)

Der Vorschlag, die Finanzhilfen des Bundes in Zukunft zu befristen, zu überprüfen und degressiv auszugestalten, ist zu begrüßen. Ob das in der politischen Realität zu weniger Finanzhilfen führen wird, bleibt allerdings fraglich. Die Kriterien, nach denen Finanzhilfen weiter gewährt werden können, sind unbestimmt und interpretationsfähig. Auch die Absicht, die bisherigen Finanzhilfen für die Gemeindeverkehrsfinanzierung und die soziale Wohnraumförderung nach 2019 abzuschaffen, ist positiv zu werten. Gegenwärtig leidet die Politikfähigkeit der Länder unter der Möglichkeit des Bundes, über die goldenen Zügel finanzieller Beihilfen in originäre Länderzuständigkeiten hineinzuregieren. Mit dem Ziel eines lebendigen Föderalismus sollte der Gestaltungsspielraum der Länder erweitert werden. Hierfür wäre es allerdings konsequent, die Finanzhilfen des Bundes gänzlich abzuschaffen, ebenso die Gemeinschaftsaufgaben.

Es gilt, allokatonsverzerrende Mischfinanzierungstatbestände so weit wie möglich zu beseitigen. Die finanziellen Mittel, die der Bund hierdurch einspart, könnten die Länder in pauschaler, ungebundener Form erhalten, etwa, indem die Umsatzsteuerverteilung nach Art. 106 III GG zugunsten der Länder verändert wird. Dadurch, dass die Bundesländer ihre finanziellen Ressourcen zu einem größeren Teil nach eigenen Vorstellungen verwenden könnten, würde ihre finanzielle Handlungsfähigkeit entscheidend erweitert.

zu V.4: Effektivierung der Steuerverwaltung

Der Weg, das Eigeninteresse der Länder an zusätzlichen Steuereinnahmen zu steigern, ist sicherlich effizienter und effektiver, als in der Steuerverwaltung zusätzliche Bürokratie zu schaffen und dem Bund weitere Möglichkeiten der Intervention einzuräumen. In diesem Sinne gilt es, vieles zu tun. Eine anreizgerechte Reform des Länderfinanzausgleichs gehört sicher dazu.

## zu V.5: Nationaler Stabilitätspakt (Art. 109 Abs. 5 GG; Sanktionszahlungsaufteilungsgesetz)

Der Föderalismus funktioniert nachhaltig nur, effiziente Ergebnisse werden nur erreicht, wenn das Verursacherprinzip gilt. Wenn es nicht möglich ist, die Lasten eigenen Fehlverhaltens auf Dritte abzuwälzen, haben die Akteure einen Anreiz, eigene Anstrengungen zu unternehmen, unerwünschte Tatbestände zu vermeiden. Auch ist es unerlässlich, ex ante eindeutig zu regeln, wie im Falle von Grenzüberschreitungen verfahren wird. Somit ist die geplante Regelung zu begrüßen, wie Sanktionslasten aus einer Verletzung der Maastricht-Kriterien aufgeteilt und anteilige Länderbeiträge nach dem Prinzip der Verursachung festgelegt werden. Das ist eine eindeutige Verbesserung verglichen mit dem Status quo.

Dieser grundsätzlich richtige Schritt geht allerdings nicht weit genug. Er greift in zwei entscheidenden Punkten zu kurz. Zum einen ist das Verursacherprinzip stark verwässert. Damit wird aber in Frage gestellt, wie wirksam die Regelung in der Realität tatsächlich ist. Zum anderen greifen die Regelungen erst mit einer beträchtlichen zeitlichen Verzögerung. Der schlimmste Fall der übermäßigen Verschuldung ist längst eingetreten. Es müssen weitere Maßnahmen ergriffen werden, diesen Fall zukünftig zu verhindern.

Der vorliegende Entwurf sieht vor, dass der Bund 65 % der Strafzahlungen übernimmt, die Länder 35 %. Ob diese Aufteilung sachgerecht ist oder nicht, darüber lässt sich streiten. Die tatsächliche gegenwärtige Haushalts- und Verschuldungslage spricht eher für eine hälftige Aufteilung. Letztlich ist die Entscheidung über das Aufteilungsverhältnis aber eine „politische“. Wichtig erscheint allerdings, dass endlich eine verbindliche Regel gefunden wurde, mögliche Strafzahlungen auf Bund und Länder aufzuteilen. Das gilt auch für den Länderanteil, der zu 35 % „solidarisch“ und zu 65 % „verursachergerecht“ aufgeteilt wird. Wegen der negativen Anreizeffekte einer Aufteilung, die es ermöglicht, Lasten auf Dritte zu verlagern, wäre eine stärker „verursachungsgerechte“ Aufteilung sinnvoll. Der Prozentsatz der „solidarischen“ Verteilung müsste geringer, der einer „verursachungsgerechten“ höher ausfallen. Es ist schwer zu begründen, weshalb Bundesländer an Strafzahlungen zu beteiligen sind, die sich im Extremfall überhaupt nicht verschulden. Um mehr Flexibilität ins System zu bekommen, sollte darüber nachgedacht werden, ein System handelbarer

Verschuldungszertifikate zu installieren, deren originäre Zuteilung sich an der Einwohnerzahl der Länder orientiert.

Noch besser wäre es freilich, die Ursachen der Sanktionen zu vermeiden, statt Symptome zu bekämpfen. Man sollte nicht nur über den Umgang mit den Folgen eines zu hohen Defizits streiten, sondern zuallererst ernsthaft überlegen, wie sich ein solches generell vermeiden ließe. Hier empfiehlt es sich, über die Fortentwicklung des Art. 115 GG, die Einführung allgemeiner und wirksamer Verschuldungsgrenzen für Bund und Länder oder einen „Föderalismus mit beschränkter Haftung“ nachzudenken, wie der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft vorgeschlagen hat. Um die Handlungsfähigkeit der Länder nicht zu gefährden, müsste als flankierende Maßnahme auch die Steuerautonomie der Länder erhöht werden, so dass sich ihnen die Möglichkeit zur eigenständigen Verbesserung der Einnahmesituation böte. Alle diese Veränderungen auf der Einnahmeseite bringen den Föderalismus ans Laufen. Die notwendigen Entflechtungen auf der Ausgabenseite ergeben sich dann fast „wie von selbst“.

#### zu V.6: Haftungsregeln (Art. 104 a Abs. 6 GG; Lastentragungsgesetz)

Abschnitt V.5 gilt analog. Eine klare Regelung, wer für welche Strafzahlungen aufkommen muss, sowie die teilweise Implementierung des Verursacherprinzips sind zu begrüßen und eine Verbesserung im Vergleich zum Status quo. Allerdings ist das Verursacherprinzip zu stark verwässert und ermöglicht eine zu weit reichende Abwälzung von Lasten auf Dritte. Auch hier wäre eine Verschärfung des Verursacherprinzips wünschenswert.

#### zu V.7: Bestimmung des Steuersatzes bei der Grunderwerbssteuer durch die Länder (Art. 105 Abs. 2a GG)

Gegenwärtig, da der allergrößte Teil der Länderausgaben und -einnahmen von außen vorgegeben wird, ist es den Ländern oft nur schwer möglich, selbst Politik zu gestalten, ohne die damit einhergehenden Kosten über Kredite zu finanzieren. Eine hohe Verschuldung ist die fast zwangsläufige Folge. Dieses Symptom einer mangelhaft ausgestalteten föderalen Ordnung versucht der nationale Stabilitätspakt zu kurieren. Eine ursachengerechte Politik gäbe den Ländern mehr autonome Handlungs-

spielräume, insbesondere Steuerautonomie. Dass Länder wie vorgeschlagen in Zukunft die Höhe der Grunderwerbssteuer festlegen können, ist ein erster vorsichtiger Schritt in die richtige Richtung. Damit die nachgeordneten Gebietskörperschaften über signifikante Einnahmenautonomie verfügen, ist darüber nachzudenken, den Ländern und Gemeinden mehr Steuerautonomie einzuräumen. Dabei muss auch über ein Hebesatzrecht beider auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer diskutiert werden.

### zu V.8: Übertragung der Regelungskompetenz für den Ladenschluss, das Gaststättenrecht (...)

Vorgeschlagen wird, dass die Länder die Regelungskompetenz für den Ladenschluss, das Gaststättenrecht, Spielhallen und Schaustellung von Personen, Messen, Ausstellungen und Märkten erhalten. Diese Dezentralisierungsvorhaben sind ein guter Anfang. Mit Blick auf die großen Vorteile dezentraler föderaler Ordnungen sollten die Länder jedoch wesentlich umfangreichere Kompetenzen erhalten. Dies wäre auch im Interesse wirtschaftlich schwächerer Bundesländer, indem sie die institutionellen Rahmenbedingungen ihrer wirtschaftlichen Realität anpassen und einen Aufholprozess in Gang setzen könnten. So sollten die Länder die Verantwortung für weitere Gesetzgebungsbereiche aus dem Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung oder wenigstens das Recht zur „konditionierten“ Abweichung erhalten. Dies gilt insbesondere für das Recht der Wirtschaft (Art. 74, Ziff. 11 GG), das Arbeitsrecht einschließlich der Betriebsverfassung, des Arbeitsschutzes und der Arbeitsvermittlung (Art. 74, Ziff. 12 GG) sowie die Regelung der Ausbildungshilfen und die Förderung der wissenschaftlichen Forschung (Art. 74, Ziff. 13 GG).

### **3. Ausblick auf die weitere Reformagenda**

Die Richtung der Reformvorhaben stimmt, für die Zukunft bleiben aber weitere Großbaustellen. Die Finanzverfassung ist dringend reformbedürftig. Es kann nur ein erster Schritt in Richtung einer Steuerautonomie der Länder sein, die Grunderwerbssteuer durch die Bundesländer regeln zu lassen. Wollen Bundesländer und Gemeinden im internationalen Standortwettbewerb bestehen, müssen sie mehr autonome Handlungsspielräume haben, auch auf der Einnahmeseite. Darüber hinaus gilt es, den Länderfinanzausgleich neu zu gestalten: Empirische Untersuchungen im Rahmen

der Bertelsmann-Studie „Die Bundesländer im Standortwettbewerb 2005“ zeigen, der Länderfinanzausgleich ist ein erhebliches Hemmnis für das wirtschaftliche Wachstum in Deutschland. Das gilt es zu ändern, damit in Deutschland wieder mehr Wohlstand für alle möglich wird.

Häufig wird vorgebracht, kleine Länder seien im Standortwettbewerb benachteiligt und überfordert, wenn sie zusätzliche Kompetenzen erhielten. Dieses Argument kann nicht überzeugen. „Groß“ ist nicht mit „stark“ gleichzusetzen. Kleine Länder haben den Vorteil, dass sie passgenauer auf lokale Gegebenheiten eingehen können. Darüber hinaus belegen eigene Untersuchungen, dass Skalenerträge im Größenbereich der deutschen Länder keine Rolle spielen. Für die Schweiz gibt es ganz ähnliche empirische Befunde. Dort können auch Kantone gut bestehen, die wie Appenzell Innerrhoden nur 15.000 Einwohner haben, und das trotz einer Kompetenzfülle, von der deutsche Landesregierungen nur träumen können. Eine Länderneugliederung ist also keine Voraussetzung für eine konsequente Reform der Kompetenz- und Finanzordnung.