

# REFORM UND ZUKUNFT DES FINANZAUSGLEICHS IN DEUTSCHLAND

Nutzen für die Entwicklungszusammenarbeit

Als Bundesunternehmen unterstützt die GIZ die deutsche Bundesregierung bei der Erreichung ihrer Ziele in der Internationalen Zusammenarbeit für nachhaltige Entwicklung.

**Herausgeber:**  
Deutsche Gesellschaft für  
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sitz der Gesellschaft  
Bonn und Eschborn

An der Alster 62  
20099 Hamburg  
T +49 61 96 79-0  
F +49 61 96 79-11 15

E [info@giz.de](mailto:info@giz.de)  
I [www.giz.de](http://www.giz.de)

**Autoren:**  
Dr. Michael Thöne und Jens Bullerjahn

**Design/Layout:**  
Diamond media GmbH, Neunkirchen-Seelscheid

**Fotonachweise/Quellen:**  
[Shutterstock.de](http://Shutterstock.de)

**URL-Verweise:**  
In dieser Publikation befinden sich Verweise zu externen Internetseiten. Für die Inhalte der aufgeführten externen Seiten ist stets der jeweilige Anbieter verantwortlich. Die GIZ hat beim erstmaligen Verweis den fremden Inhalt daraufhin überprüft, ob durch ihn eine mögliche zivilrechtliche oder strafrechtliche Verantwortlichkeit ausgelöst wird. Eine permanente inhaltliche Kontrolle der Verweise auf externe Seiten ist jedoch ohne konkrete Anhaltspunkte einer Rechtsverletzung nicht zumutbar. Wenn die GIZ feststellt oder von anderen darauf hingewiesen wird, dass ein externes Angebot, auf das sie verwiesen hat, eine zivil- oder strafrechtliche Verantwortlichkeit auslöst, wird sie den Verweis auf dieses Angebot unverzüglich aufheben. Die GIZ distanziert sich ausdrücklich von derartigen Inhalten.

Im Auftrag des  
Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ),  
401 – Sektorale und thematische Grundsätze, Governance, Demokratie und  
Rechtstaatlichkeit  
Bonn

Die GIZ ist für den Inhalt der vorliegenden Publikation verantwortlich.

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier, nach FSC-Standards zertifiziert.

©GIZ 2018

## VORWORT

Als Bundesunternehmen der internationalen Zusammenarbeit für nachhaltige Entwicklung ist die GIZ weltweit in mehr als 120 Ländern tätig, um Partnerländer bei der Umsetzung von politischen, wirtschaftlichen und sozialen Transformationsprozessen für eine lebenswerte Zukunft zu unterstützen. Im gemeinschaftlichen Dialog haben unsere Partner in den letzten Jahren vermehrt den Austausch zu spezifisch deutschen Reformerfahrungen gesucht – beispielsweise zur Dezentralisierung und Fiskaldezentralisierung, zur sozial-ökologischen Marktwirtschaft oder zu dem dualen System der Verwaltungsbildung.

In den Partnerländern besteht ein hohes Interesse, diese Ansätze „Made in Germany“ zu analysieren, sie mit eigenen Systemen und Reformideen abzugleichen und zu prüfen, welche Elemente, Herangehensweisen und Erfahrungen für sie relevant sein könnten. Der vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) beauftragte Governance-Fonds der GIZ setzt genau hier an: Er stellt Partnerländern über ein Expertennetzwerk weltweit deutsches Erfahrungswissen für die Gestaltung ihrer Reforminitiativen zur Verfügung und unterstützt so diverse Reformprozesse. Dabei wird nicht das unkritische Übertragen deutscher Systeme angestrebt, sondern die gemeinsame Identifikation erfolgreicher und nützlicher Elemente und eine Analyse ihrer Relevanz für das jeweilige Partnerland.

Als Grundlage für einen Dialog mit unseren Partnern hat der Governance-Fonds vier Studien erstellen lassen, die deutsche Reformerfahrungen veranschaulichen. Die Studien wurden in einem Peer-Review sowohl mit Experten aus der Praxis (z.B. ehemaligen Landesministern) als auch mit Fachleuten der GIZ und Praktikern aus Partnerländern diskutiert und überarbeitet.

Folgende Studien wurden bisher erstellt:

1. „Reform und Zukunft des Finanzausgleichs in Deutschland – Nutzen für die Entwicklungszusammenarbeit“, durchgeführt von Dr. Michael Thöne (Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln) und Jens Bullerjahn (Landesfinanzminister a.D. Sachsen-Anhalt)
2. „Federalism and Decentralization in Germany - Basic Features and Principles for German Development Cooperation“, durchgeführt von der Universität Potsdam: Prof. Dr. Sabine Kuhlmann, Prof. Dr. Julia Fleischer und Prof. Dr. Harald Fuhr
3. „Forming Civil Servants - Elements of Success and Ideas for Transfer Based on Germany's Dual Public Administration Education“, durchgeführt vom Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung: Prof. Dr. Dr. Jan Ziekow
4. „The Social-Ecological Market Economy in Germany“, durchgeführt von DIW Econ, Prof. Dr. Alexander Kritikos, kommentiert von Jost de Jager, Landeswirtschaftsminister a.D. Schleswig-Holstein

Dr. Michael Thöne und Jens Bullerjahn, die Autoren der Studie über den deutschen Finanzausgleich, bringen wissenschaftliche Expertise und politische Erfahrung zusammen. Während Dr. Michael Thöne als Ökonom und Politikberater deutsche Politiker in Finanzfragen berät, hat Jens Bullerjahn als ehemaliger Finanzminister Sachsen-Anhalts die Reform des Länderfinanzausgleichs in Deutschland entscheidend mitgestaltet.

Mit der Studie wollen wir Diskussionen mit Partnerländern über den Nutzen deutscher Erfahrungen auf dem Gebiet der Fiskalbeziehungen anregen. Sie richtet sich sowohl an politische Entscheidungsträger als auch an die breitere interessierte Fachöffentlichkeit im Bereich der Entwicklungspolitik. Dank gilt den beiden Autoren sowie den Kolleginnen und Kollegen im In- und Ausland, die mit ihren wertvollen Kommentaren zum Gelingen der Studie beigetragen haben.



Ute Klamert  
Bereichsleiterin



Karen Losse  
Projektleiterin Governance Fonds

# REFORM UND ZUKUNFT DES FINANZAUSGLEICHS IN DEUTSCHLAND

## Nutzen für die Entwicklungszusammenarbeit

Deutschland reformiert rund alle zehn Jahre die Finanzverhältnisse zwischen dem Bund und den sechzehn Ländern. Die jüngste Reform von 2017 verlief nach Anlaufschwierigkeiten politisch bemerkenswert einvernehmlich. Die Kurzstudie untersucht im Dialog von Politik und Wissenschaft, welche Erfahrungen mit der Organisation und der Reform der deutschen Bund-Länder-Finanzen für die internationale Perspektive, besonders für die Entwicklungszusammenarbeit, nutzbar gemacht werden können. Perspektivisch werden die Fragen aufgezeigt, die in einer deutschen föderalen Agenda als nächste geklärt werden müssen – und zum Teil auch schon im Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung angelegt sind.

### Die Autoren

**Jens Bullerjahn** (\*1962) war deutscher Politiker (SPD). Er war von 2006 bis 2016 Finanzminister und stellvertretender Ministerpräsident des Landes Sachsen-Anhalt sowie von 2006 bis 2007 stellvertretender Bundesvorsitzender der SPD. Als langjähriger Finanzminister hat er die Reformen der Föderalismuskommission II und die aktuelle Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs mitverhandelt. Dem Stabilitätsrat gehörte er von dessen Gründung bis 2016 an.

**Dr. Michael Thöne** (\*1967) ist geschäftsführender Vorstand des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln (FiFo Köln). Als Ökonom und wissenschaftlicher Politikberater arbeitet er unter anderem seit rund zwanzig Jahren zum deutschen Fiskalföderalismus und dessen Reformen.

### Danksagung

Die Autoren danken Werner Gatzer, Christian Görke, Harald Küppers, Dorothy Akosua Onny, Erik Reinhard, Olaf Scholz, Rizwan Sherwani, Manuela Söller-Winkler, Mattias Woisin, zahlreichen GIZ-Mitarbeitern/innen in Eschborn und im globalen Verbund, Teilnehmern/innen

des 3. Netzwerktreffens des Governance Fonds und vor allem Karen Losse für Anregungen, Ermutigung, Fragen und kritischen Input. Alle verbleibenden Fehler gehen zulasten der Urheber.

## DIE ZENTRALEN BEFUNDE IM ÜBERBLICK

Die deutschen Bund-Länder-Finzen haben in den letzten fünfzehn Jahren zahlreiche Neuerungen erfahren. Nach zwei großen Föderalismuskommissionen und der Finanzausgleichsreform von 2017 ändern sich ab 2020 für alle Ebenen – besonders für die Länder – die Bedingungen ihrer Finanzierung und aller darauf aufbauenden Politikfelder grundlegend. Doch nicht für alle kommenden Herausforderungen des deutschen Fiskalföderalismus ist mit den beschlossenen Reformen schon vorgesorgt – im stets regen föderalen Regelkreis ist nach der Reform immer auch vor der Reform.

Mit der Kurzstudie betrachten wir Stand und Zukunft der Bund-Länder-Finzen aus der Perspektive der Entwicklungszusammenarbeit. In Kooperation eines ehemaligen Finanzpolitikers und eines Finanzwissenschaftlers, beide in ihren Funktionen an den Reformen beteiligt, ziehen wir gemeinsame Schlüsse zu den Stärken des bestehenden Modells der föderalen Finanzierung und seiner Reform. Lassen sich aus unserer Erfahrung Erfolgsfaktoren destillieren, die jenseits der spezifisch deutschen Bedingungen sinnvoll verfolgt werden können? In mancher Hinsicht gehört der deutsche Bund-Länder-Finanzausgleich mit seiner Kombination von Angleichung von Finanzkraftunterschieden und solidarischem Haftungsverband zwischen Bund, Ländern und Gemeinden zum deutschen „Markenkern“. Die internationale Wertschätzung für dieses deutsche Bundesstaatsmodell ist hoch – nicht zuletzt an den Kapitalmärkten. Doch was davon ist beispielhaft? Lohnt es, den deutschen Weg zu verfolgen?

In der Untersuchung erläutern wir eingehend die Bund-Länder-Finzen – auch die besondere Rolle der kommunalen Ebene – sowohl was die finanzwirksamen Mechanismen angeht, als auch hinsichtlich der politischen Mechanismen dahinter. Wir diskutieren die Verteilung der wichtigen Gemeinschaftsteuern, die horizontalen Ausgleichsmechanismen zwischen den Ländern sowie die wachsende Rolle des Zentralstaats in der föderalen Finanzierung. Die 2017 beschlossene Reform des Finanzausgleichs wird aus der Insider-Perspektive analysiert: Warum die Reform notwendig war, welche Ziele verfolgt wurden und wie diese erreicht wurden. Wir zeigen auch, welche Umstände bewirken, dass keine Reform im dynamischen Bundesstaat alle Ziele erreichen kann und wie mit der Notwendigkeit permanenter Weiterentwicklung umzugehen ist.

Ohne Anspruch auf Vollständigkeit identifizieren wir sechs Erfolgsfaktoren, die eine zentrale Rolle beim Funktionieren des deutschen Modells föderaler Finanzierung spielen. Ohne Anspruch auf allgemeingültige Übertragbarkeit

schildern wir sie als Strukturen, die auch außerhalb des deutschen Kontextes gut wirken können. Diese Erfolgsfaktoren sind: (1) Halb-bestimmte Normen wie die gleichwertigen Lebensverhältnisse des Grundgesetzes; (2) die integrierte Gesetzgebung der föderalen Finanzen; (3) gemeinsame Daten- und Buchführungsstandards; (4) partieller Ausgleich horizontaler Unterschiede durch die zentrale Ebene; (5) homogene Steuern der Länder sowie (6) Soft Law-Instrumente wie der Stabilitätsrat.

Will man aus diesen Erfolgsfaktoren Schlussfolgerungen und auch Nutzen für die Entwicklungszusammenarbeit ziehen, würden selbst bei direkter Übertragung der strukturellen Ideen in andere nationale Kontexte Lösungen herauskommen, die dem deutschen Weg nur entfernt ähneln. Funktionierender Föderalismus ist stetes Ringen um Verbesserung, Erneuerung und Anpassung an neue Herausforderungen. Dass ist auch in Deutschland so – einem Land im demografischen und ökonomischen Wandel, das noch viele Zukunftsaufgaben annehmen muss. Die 2017er Finanzausgleichsreform schafft eine solide Basis. Aber zugleich wird die Relevanz des Finanzausgleichs etwas in den Hintergrund treten. Wenn es darum geht – auch im Sinne des Koalitionsvertrags der neuen Bundesregierung – die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu stärken, der kommunalen Ebene systematisch beizustehen und nachhaltige, ausgeglichene Haushalte zu ermöglichen, stehen auf der deutschen föderalen Agenda eine Reihe von Meilensteinen, zu denen kurz- und mittelfristig aufgebrochen werden muss. Wir identifizieren fünf Themen, die nach unserer Auffassung auf diese Agenda müssen – auch wenn nicht alle originär föderale Angelegenheiten sind: (1) Sozialeistungen und Konnexität; (2) demografischer Wandel und Binnenwanderung; (3) investive Modernisierung; (4) ein Schuldenmanagement für schlechte Zeiten; sowie die (5) Pensions- und Versorgungslasten besonders der westdeutschen Länder.

Diese Herausforderungen kann Deutschland gut annehmen und bewältigen; vorausgesetzt es stärkt die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen auf allen Ebenen und stellt sich den vielen qualitativen Governance-Fragen durch mehr wirkungsorientierte Steuerung. Gelingt das, stärkt es auch den Bundesstaat. So kann auf der „föderalen Amplitude“ der aktuelle Bedeutungszuwachs des Bundes zum Vorboten einer langfristigen finanziellen und damit auch politischen Stärkung der Länder und Kommunen werden.

## INHALT

<b>I.</b>	<b>EINLEITUNG: FUNKTIONIERENDER FÖDERALISMUS</b>	<b>8</b>
<b>II.</b>	<b>ROLLE UND MECHANISMEN DES FINANZAUSGLEICHS IN DEUTSCHLAND</b>	<b>9</b>
	A. Grundlagen	9
	B. Das aktuelle Ausgleichssystem im Überblick	14
	1. Vertikale Verteilung des Steueraufkommens auf Bund und Länder	14
	2. Horizontale Zerlegung der Gemeinschaftssteuern	14
	3. Umsatzsteuerverteilung und Umsatzsteuerausgleich	15
	4. Horizontaler Länderfinanzausgleich	15
	5. Vertikaler Finanzausgleich über Bundesergänzungszuweisungen	17
	C. Kleiner Ausgleich, große Bedeutung	17
	D. Der neue Finanzausgleich ab 2020	18
<b>III.</b>	<b>DIE LÄNDERFINANZIERUNG ALS TEIL EINER KOOPERATIVEN FINANZPOLITIK</b>	<b>21</b>
	A. Finanzausgleichsreform – ein erfolgreicher Kompromiss	21
	B. Erfolgsfaktoren	21
	1. Gleichwertige Lebensverhältnisse anstreben, Unterschiede zulassen	22
	2. Integrierte Sicht auf die Bund-Länder-Finzen	22
	3. Gemeinsame Daten- und Buchführungsstandards umsetzen	23
	4. Ausgleich durch die zentrale Ebene	25
	5. Einheitliche Steuern	26
	6. Stabilitätsrat: Soft Law für Bundestreue und Bailout	29
	C. Nutzen für die Entwicklungszusammenarbeit	30
<b>IV.</b>	<b>FÖDERALER REGELKREIS UND FÖDERALE AGENDA: NACH DER REFORM IST VOR DER REFORM</b>	<b>33</b>
	A. Föderale Kompromissfindung	33
	B. Elemente der föderalen Agenda	34

## ABBILDUNGEN

Abbildung 1: Der deutsche Mehr-Ebenen-Staat im Überblick	9
Abbildung 2: Meilensteine der Bund-Länder-Finzen 1950 bis 2030	13
Abbildung 3: Ausgleichselemente als anteile an den Gesamteinnahmen (2017)	17
Abbildung 4: Anteil Bund-Länder-Finanzausgleich an den finalen Einnahmen der einzelnen <i>Länder</i> (2017)	18
Abbildung 5: Steuereinnahmenstruktur föderaler Gliedstaaten im OECD-Vergleich	27

## I. EINLEITUNG: FUNKTIONIERENDER FÖDERALISMUS

Große Staaten sind häufig föderale Staaten. Denn Größe geht einher mit Vielfalt – geografische, naturräumliche, soziale, wirtschaftliche, ethnische und/oder religiöse Unterschiede übersetzen sich in regionale Vielfalt. Föderalismus und Dezentralisierung nach dem Subsidiaritätsprinzip gelten als die klassischen Rezepte, um als Staat die regionale Diversität zu schützen und zugleich die Zusammengehörigkeit politisch zu leben.

Funktionierenden Föderalismus zu schaffen und zu erhalten, ist eine permanente Herausforderung für Gesellschaft und Politik, ein Balanceakt: Stets müssen unterschiedliche und sich wandelnde Interessen neu ausbalanciert werden. Dabei muss nicht nur die Balance zwischen den sozialen, wirtschaftlichen, ethnischen oder religiösen Unterschieden der jeweiligen Regionen immer wieder neu gefunden werden. Auch die Machtbalance zwischen zentralem Staat und den föderalen Einheiten ist in demokratischen Bundesstaaten nur selten statisch.

Dass dieser mühevollen und zuweilen aufreibende Balanceakt sehr wichtig ist, wird immer dann augenfällig, wenn es versäumt wurde, für regionale Diversität die richtige föderale Lösung zu finden. In den vergangenen Jahren hat Europa hiervon eindringliche Beispiele zu sehen bekommen. Katalonien versucht gerade Spanien zu verlassen, wo es weniger Selbständigkeit genießt als die speziellen autonomen Regionen, die aber keine Austrittswünsche zeigen. Vor wenigen Jahren ist Großbritannien knapp der schottischen Abspaltung entgangen; jetzt löst es sich selbst von der Europäischen Union.

Vor diesem Hintergrund analysiert das vorliegende Papier den deutschen Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern als – auch symbolhaft – wichtigen Dreh- und Angelpunkt der föderalen Ressourcenverteilung. Deutschland reformiert rund alle zehn Jahre die Finanzverhältnisse zwischen dem Bund und den sechzehn Ländern. Die jüngste Reform von 2017 verlief nach einigen Anlaufschwierigkeiten politisch sehr einvernehmlich. Die Kurzstudie betrachtet die Erfahrungen mit dem deutschen Bund-Länder-Finanzausgleich im Dialog von Politik und Wissenschaft. Dabei wollen wir nicht die finanzwissenschaftliche und die finanzpolitische Perspektive gegeneinanderstellen. Es geht uns darum, gemeinsame Schlussfolgerungen und Lehren zum deutschen Finanzausgleich zu identifizieren – in der Hoffnung, einige davon können im internationalen Dialog und für die Entwicklungszusammenarbeit nutzbar gemacht werden.

*Welche Art von Schlussfolgerungen und „Lehren“?*

Echte Föderalstaaten – d.h. Länder mit nennenswerten regionalen Unterschieden und Identitäten – ringen permanent um die richtige Balance zwischen Gleichheit/Ausgleich/Zentralismus auf der einen Seite und Divergenz/Regionalität/Autonomie auf der anderen Seite. Diese Spannung ist im Föderalismus angelegt; sie kommt in keinem dauerhaften Gleichgewicht zur Ruhe. Das gilt analog für das Verhältnis selbstbewusster Kommunen untereinander sowie zu den jeweils höheren Ebenen, seien dies die Länder wie in Deutschland oder auch die Zentralstaaten.

Gesellschaft und Wirtschaft sind dynamisch. Beide verlangen vom Staat, dass er ihre Dynamik stützt und kanalisiert. Rechtsstaatliche Demokratie ist der zentrale Garant dafür, dass gesellschaftliche und wirtschaftliche Dynamik vom Staat und der Verwaltung reflektiert werden muss. Föderalismus und Dezentralisierung im Mehr-Ebenen-Staat können zentrale Rollen als Moderatoren derartiger Dynamiken spielen. Als demokratische Ebenen erfassen sie die Bedürfnisse nach Veränderungen – wie auch nach Stabilität – sehr genau und fein differenziert.

Die verfassungsmäßigen Strukturen des politischen und administrativen Föderalismus sind es, die diese Dynamiken aufgreifen müssen und in Politik umsetzen, die immer neue Kompromisse zwischen oft divergenten Forderungen und Bedürfnissen darstellen. Wenn dies auf Dauer partnerschaftlich und in einer Weise gelingt, die von ehrlicher Akzeptanz föderaler Kompromisse geprägt ist, funktionieren Föderalismus und dezentrale Demokratie. Diese Definition eines funktionierenden Föderalismus trifft nach Auffassung der Autoren auf Deutschland heute zu.

Eine zentrale Rolle dabei spielt das föderale Finanzierungssystem, an dessen Spitze der Bund-Länder-Finanzausgleich steht. Hier werden alle materiellen Konflikte geregelt (bzw. können geregelt werden). Über Besteuerung und öffentliche Leistungen hat der moderne Staat durchaus weitreichende Möglichkeiten, materielle Konvergenzen herbeizuführen und Divergenzen konstruktiv zu gestalten. Das gilt auch für den Fokus des vorliegenden Papiers, das Verhältnis der Bundesländer untereinander und zur zentralen Ebene. Aber mit finanziellen Mitteln können und sollen nicht alle Arten von föderalen Fragen geregelt werden. Insofern sind föderale Finanzfragen immer nur eine Dimension der vielschichtigen bundesstaatlichen Dynamik.

In diesem Papier erläutern wir die Strukturen und Mechanismen der föderalen Finanzierung in Deutschland. Unser Hauptaugenmerk liegt dabei nicht auf den zahlreichen technischen Eigenheiten und Eigenartigkeiten dieses Finanzsystems. Viele davon werden erklärt, manche mögen auch jenseits des spezifisch deutschen Kontextes als Inspiration wirken. Unser primäres Interesse gilt aber dem deutschen Finanzausgleich als politisches System, das in unregelmäßigen Abständen neue Kompromisse zwischen dem Bund und zwischen sechzehn Länder generiert.

Wir erzählen das als Reformgeschichte. Konkret, als eine Geschichte der deutschen Bund-Länder-Finzen und wie diese im Jahr 2017 erneut reformiert worden sind. Davon zu unterscheiden, wäre eine andere Geschichte, die die Vielzahl der denkbaren, zum Teil geforderten oder empfohlenen Reformen der föderalen Finanzen zum Gegenstand hätte. Die Diskussion der Reform innerhalb Deutschlands wurde auch mitgeprägt von vorstellbaren Reformelementen, die dann aber nicht realisiert wurden. Wir greifen diese andere Dimension im letzten Abschnitt IV noch einmal auf. Vor allem aber betrachten wir den tatsächlichen Fiskalföderalismus in Deutschland und dessen tatsächliche Reform.

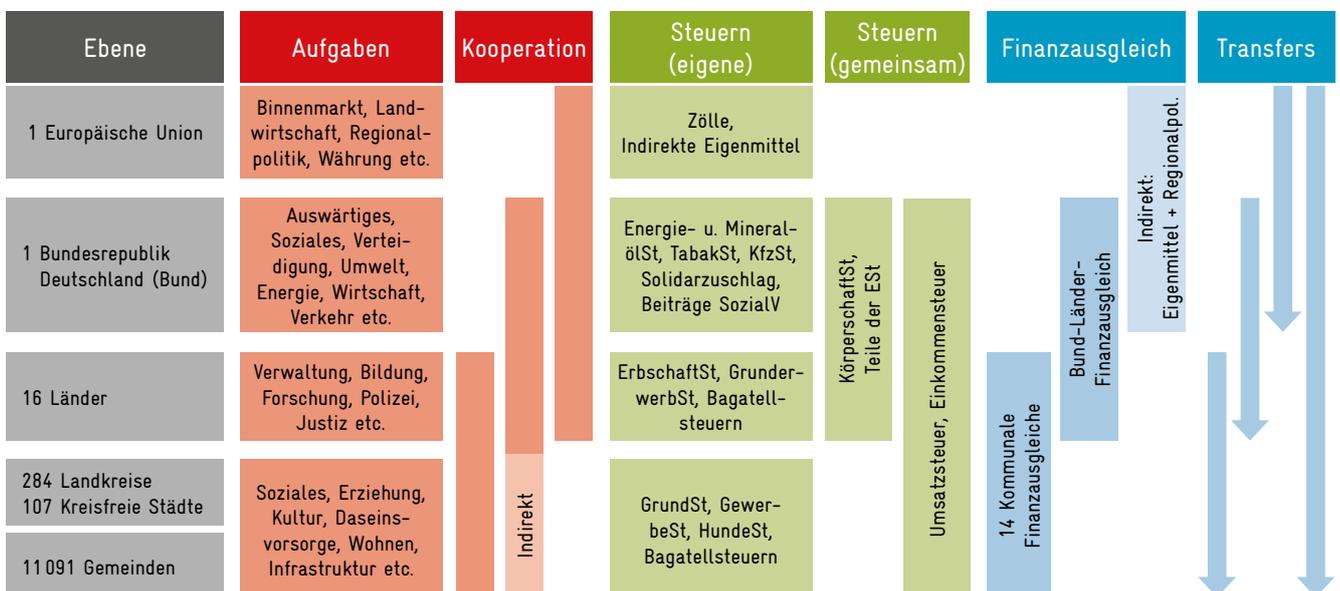
## II. ROLLE UND MECHANISMEN DES FINANZAUSGLEICHS IN DEUTSCHLAND

### A. Grundlagen

Die Verteilung von öffentlichen Mitteln, die ein Finanzausgleich bewerkstelligt, prägt über die Verteilung von Ressourcen auch die Verteilung von politischer Gestaltungsmacht mit. Zugleich folgt eine gesetzliche Ordnung der Finanzverteilung auch der gegebenen Verteilung politischer Kompetenzen. Aber es wäre zu einfach, Finanzen und Macht nur als die sprichwörtlichen „zwei Seiten einer Medaille“ zu kennzeichnen. Dieses Bild ist zu statisch. Das Wechselspiel von politischer und finanzieller Macht zeigt viel Dynamik: Angestoßen auf einer von beiden Seiten kommt ein Gleichgewicht von Kompetenz und Geld aus der Balance und findet, da Reformen notwendig werden, wieder zu einem neuen, anderen Gleichgewicht. Ein Aspekt der föderalen Dynamik in Deutschland ist es dabei auch, dass sich die Rollen der Akteure im Zeitablauf wandeln können: Der Freistaat Bayern, heute aufgrund seiner wirtschaftlichen Stärke der größte Zahler im horizontalen Finanzausgleich zwischen den Ländern, war knapp vierzig Jahre lang bis Ende der 1980er Jahre selbst Empfänger solidarischer Transfers der seinerzeit finanzkräftigen Länder.

Um verdeutlichen zu können, welche Rolle in dieser föderalen Dynamik dem Finanzausgleichssystem zukommt, illustrieren wir einige Grundlagen vorab. Abbildung 1 bietet zunächst einen vereinfachten Überblick über die ganze Aufgaben- und Finanzverteilung im vierstufigen Föderalismus Deutschlands.

ABBILDUNG 1: DER DEUTSCHE MEHR-EBENEN-STAAT IM ÜBERBLICK



Deutschland umfasst als Bundesstaat sechzehn Länder, davon drei Stadtstaaten und dreizehn Flächenländer. Selbst ist Deutschland durch seine Mitgliedschaft in der Europäischen Union wiederum Teil einer Gemeinschaft, die zwar noch nicht als Bundesstaat gewertet werden kann, aber deutlich mehr ist als ein Staatenbund. Dieses föderale Gebilde sui generis mit derzeit 28 Mitgliedstaaten steht über dem Bund. Das Fundament unter Bund und Ländern bildet in Deutschland, wie überall, die lokale Ebene – hier mit rund 12.000 Städten, selbständigen Gemeinden und Landkreisen.

In diesem vierstufigen Föderalismus gibt es zwischen jeweils zwei benachbarten Ebenen einen Finanzausgleich, der zugleich vertikale Finanzflüsse umfasst wie auch horizontale Umverteilung zwischen den Gebietskörperschaften organisiert:

- In den dreizehn Flächenländern und im Stadtstaat Bremen finanziert die Landesebene über **kommunale Finanzausgleiche** die lokale Ebene in einer Weise mit, die zugleich einen horizontalen Ausgleich zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kommunen bewirken soll. Nur die Stadtstaaten Berlin und Hamburg nutzen keine kommunalen Finanzausgleiche, da dort kein Unterschied zwischen kommunaler und Landesebene besteht.
- Der **Bund-Länder-Finanzausgleich** – das in diesem Papier hauptsächlich betrachtete fiskalföderale Verhältnis – besteht vorderhand aus einem Ausgleich zwischen relativ reichen und relativ armen Ländern. Untrennbar mit dem horizontalen Länderfinanzausgleich verbunden sind allerdings umfangreiche vertikale Transfers des Bundes an die meisten Länder.
- Auch das finanzielle Verhältnis der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten über sog. Eigenmittel kann hinsichtlich seiner ökonomischen Funktion als **faktischer EU-Finanzausgleich** angesehen werden, auch wenn dieser Begriff offiziell gemieden wird. Im Gegensatz zu den nationalen Finanzausgleichen in Deutschland fließen hier die vertikalen Transfers von unten nach oben; im Zusammenwirken mit der regionalen Streuung der EU-Ausgaben ergibt sich auch hier eine horizontale Umverteilung zwischen den finanzstarken und den finanzschwächeren Mitgliedstaaten.<sup>1</sup>

Für die weitere Betrachtung des Bund-Länder-Finanzausgleichs ist diese Konstellation vor allem insofern wichtig, als sich nicht nur dieses mittlere Finanzausgleichssystem gleichsam in einer „Sandwich-Position“ zwischen den kommunalen Finanzausgleichen und der EU-Finanzierung befindet. Auch die einzelnen staatlichen Akteure der Bund-Länder-Finanz sind in dieser Position: Die Länder – auch die relativ finanzschwachen Empfängerländer – stehen ihren Kommunen als „starker“ Transferegeber gegenüber. Der Bund wiederum ist nicht nur Transferegeber gegenüber den Ländern, sondern auch gegenüber der Europäischen Union und damit mittelbar gegenüber zahlreichen anderen EU-Mitgliedern. Niemand verhandelt also nur für sich allein. Das heißt, Kriterien und Maßstäbe für Finanzstärke bzw. –schwäche können nicht ohne weiteres nach Opportunität nur für eine Verhandlungskonstellation gewählt werden; mitunter müssen sie auch in ganz anderem Lichte tragfähig und glaubhaft sein.

<sup>1</sup> Vgl. dazu: M. Thöne (2017), EU-Regionalpolitik und europäischer Finanzausgleich, in: Deutsches Forschungsinstitut für die öffentliche Verwaltung/ BMF (Hrsg.): Reform der EU-Finanz, Speyer/Berlin, S. 69 82.

### Infobox: Die Länder und die Finanzierung ihrer Kommunen

Das vorliegende Papier betrachtet die Reform der Bund-Länder-Finzen. Doch als dritte Ebene sind immer die Städte, Gemeinden und Gemeindeverbände mit dabei – mal explizit, oft unausgesprochen. Gerade bei der 2017er Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs waren die Länder gehalten, immer auch für ihre Kommunen mit zu sprechen und zu verhandeln. Die Kommunen saßen gewissermaßen indirekt mit am Tisch, waren aber keine Verhandlungspartner.

Diese ambivalente Rolle ist in der deutschen Verfassung angelegt; sie spiegelt auch die mehrschichtigen und zum Teil komplexen Mechanismen der Finanzierung kommunaler Aufgabenerfüllung und Politik wider: Einerseits gelten die Kommunen staatsrechtlich als Teile der Länder. Diese sind regulär verpflichtet, ihre Kommunen über Finanzausgleichssysteme mitzufinanzieren. Andererseits sind die Kommunen eigenständige demokratische Körperschaften, deren Selbstverwaltung durch die deutsche Verfassung geschützt ist (Art. 28 GG). Der besondere Schutz der kommunalen Eigenständigkeit in der Verfassung kommt auch dadurch zum Ausdruck, dass diesen mehr Steuerrechte garantiert werden als den ihnen übergeordneten Ländern: Die Städte und Gemeinden haben das verbürgte Recht, die Höhe der Grund- und der Gewerbesteuer über lokale Hebesätze selbst festzulegen.

In der Praxis differenziert sich das ambivalente Verhältnis der Kommunen zu ihren Ländern noch deutlich durch die große Vielfalt in diesem Bereich: Die kleinste selbständige Gemeinde Deutschlands, die Hallig Gröde in der Nordsee, hat gerade einmal neun Einwohner. Berlin als die größte ist mit 3,5 Millionen Menschen Stadt und Bundesland in einem. Hinzu kommen Gemeindeverbände als zusätzliche Akteurs-Schichten zwischen der einzelnen Gemeinden und den Ländern. Üblich sind Landkreise, die für ihre Dörfer und Städte gemeinschaftliche Aufgaben übernehmen. Aber es geht auch größer: Das einwohnerreichste Land Nordrhein-Westfalen ist z.B. noch zusätzlich in zwei Kommunalverbände unterteilt, die stark zentralisierte, soziale und medizinische Kommunalaufgaben übernehmen. Deren größerer, der Landschaftsverband Rheinland, umfasst mit rund 9,6 Millionen Einwohnern knapp 15-mal so viele Menschen wie das kleinste Bundesland Bremen (das nur zwei Städte umfasst).

Diese große Vielfalt wird gespiegelt und noch vertieft durch sehr unterschiedliche „Kommunalisierungsgrade“. Der Begriff beschreibt die Verteilung der staatlichen Aufgaben zwischen den Ländern und ihren Kommunen. Beide Ebenen haben jeweils feste, unveräußerliche Aufgaben. Aber bei vielen weiteren Aufgaben ist es an den Ländern zu bestimmen, ob sie sie selbst erfüllen, ob in Kooperation mit den Kommunen oder ob die Kommunen die Aufgaben weitgehend allein erfüllen müssen. Je nach Größe der Städte und Gemeinden, je nach Art der vorhandenen Kommunalverbände und nach historischer Entwicklung kommt es so zu großen Unterschieden der Kommunalisierungsgrade zwischen den Ländern.

Dieser Faktor – aber nicht er allein – verweist schon auf einen weiteren, direkt fiskalischen Aspekt der kommunalen Vielfalt in Deutschland: Die Art der Finanzierung der Kommunen durch die Länder ist sehr uneinheitlich. Die Grundelemente sind überall gleich; deren Zusammensetzung und Gewichtung aber sehr verschieden. Neben den beiden erwähnten Realsteuern mit eigenem Hebesatzrecht erhalten die Gemeinden 15 Prozent der Einkommensteuern ihrer Bürger sowie einen Anteil von 2,2 Prozent des Umsatzsteueraufkommens. Zudem erheben sie preisähnliche Gebühren für Dienste der örtlichen Daseinsfürsorge – für Frisch- und Abwasser, Müllentsorgung und Straßenreinigung. Bei besonders steuerstarken Städten und Gemeinden reichen diese Einnahmen schon zur Deckung der Ausgabenbedarfe. Bei den meisten Kommunen ist das nicht der Fall; deren Einnahmen ergänzen die Länder über kommunale Finanzausgleiche (KFA). Diese KFA sind von Land zu Land unterschiedlich gestaltet; ihre Grundzüge ähneln sich grob: Jeweils wird für alle Gemeinden eines Landes ein Steuerkraft-Maßstab gebildet und einem pauschalierten Finanzbedarfs-Maßstab gegenübergestellt. Ist der Bedarf größer als die Einnahmenkraft, wird die Differenz nach einer festen Formel ausgeglichen. So bewirkt die vertikale Ergänzungsfinanzierung jeweils auch einen horizontalen – und immer nur partiellen – Ausgleich von Finanzkraftunterschieden. Wie genau die jeweiligen Finanzbedarfe ermittelt werden, folgt in den Ländern sehr verschiedenartigen Mechanismen. Zum Teil werden tradierte und im Kern ausgehandelte Maßstäbe genutzt, zum Teil versucht man diese Aufgabe mit intensivem Einsatz wissenschaftlicher Methoden zu erfüllen. Da von kommunalen Finanzierungssystemen immer sehr viele Akteure unterschiedlich betroffen und die Ergebnisse in einzelnen Dimensionen immer kontrovers sind, wird häufig gegen Finanzausgleichsgesetze geklagt und deren Angemessenheit und Verteilungsgerechtigkeit werden dann von den Landesverfassungsgerichten überprüft.

Ein zweiter Strang stark durch die Rechtsprechung geprägter Finanzierungsverhältnisse der Kommunen zu ihren Ländern folgt aus dem sog. Konnexitätsprinzip. Die kommunale Ebene – Gemeinden, Städte, noch mehr aber Landkreise und höher gelagerte Gemeindeverbände – erfüllen viele Aufgaben, die sehr stark durch Gesetze des jeweiligen Landes oder auch des Bundes determiniert sind. Heute wird nach dem Konnexitäts-Grundsatz „Wer bestellt, bezahlt“ mehr und mehr dafür gesorgt, dass höhere Ebenen keine Leistungsgesetze verabschieden, für deren Umsetzung und Finanzierung dann die Kommunen verantwortlich sind. Mittlerweile haben alle Länder derartige Prinzipien in ihre Finanzverfassungen aufgenommen. Diese sind aber nicht unmittelbar auf alte Leistungsgesetze anwendbar. Deshalb sind viele von Kommunen traditionell erbrachte Sozialleistungen wiederkehrender Anlass zu Finanzierungsaueinandersetzungen zwischen kommunaler, Landes- und Bundesebene.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, was damit gemeint ist, dass die Kommunen indirekt immer mit am Tisch sitzen, wenn der Bund und die Länder über föderale Finanzfragen verhandeln. Dass die Länder für ihre Kommunen immer „mitverhandeln“, ist noch aus einem ergänzenden Grund wichtig: Direkt dürfen Bund und Kommunen in keine finanzwirksamen Vereinbarungen treten; hier spricht das Grundgesetz ein Kooperationsverbot aus. Mit wenigen Ausnahmen – die in diesem Papier behandelte 2017er Reform der Bund-Länder-Finzen hat diese kurze Liste etwas ausgeweitet – ist es den Kommunen und dem Bund untersagt, direkt miteinander in Verbindung zu treten. Regulär müssen die Länder als Makler und Mittler ihrer Kommunen auftreten.

Dieses Kooperationsverbot ist sehr umstritten – nicht zuletzt, weil manchem Beteiligten der Bund als strukturell finanzkräftiger und auch als „freigiebiger“ gilt, als viele Länder dies sein können. Aus einer solchen Perspektive mag es als schnelle Lösung für manches kommunale Finanzierungsproblem erscheinen, den Bund direkt um Finanzmittel angehen zu können. Tatsächlich ist der Bund aktuell in mancher Hinsicht finanziell leistungsfähiger. Ob er, wenn er regulär in die Finanzierungspflicht genommen würde, dann auch systematisch leistungswilliger wäre, kann getrost bezweifelt werden. Bei der Idee, die Aufhebung des Kooperationsverbots böte eine schnelle Lösung für kommunale Finanzprobleme, ist mithin zu einem gewissen Grad der Wunsch Vater des Gedankens.

Der eigentliche Zweck des Kooperationsverbots ist es in erster Linie, Ordnung und klare Verantwortlichkeiten zu schaffen: Auf der Kette Bund-Länder-Kommunen gibt es in jede Richtung immer nur einen Ansprechpartner, noch oben einen und – wenn vorhaben – nach unten einen. Demgegenüber wäre eine formalisierte Dreiecks-Konstellation schwierig, in der die Kommunen gleichzeitig mit ihrem Land und mit dem Bund in ein finanzielles Verhältnis treten, weil dann eine knifflige Abgrenzung der Zuständigkeiten notwendig würde. So würde viel Spielraum für taktische Manöver entstehen, was sowohl Finanzierungslücken als auch Finanzierungs Doppelungen denkbar werden ließe.

Perfekt ist die Lösung mit Kooperationsverbot aber ebenfalls nicht – in der beschriebenen Konstellation können die Länder nicht leicht ihre eigenen Interessen vertreten und uno actu als neutraler Makler und Mittler kommunaler Interessen agieren. Diese unvermeidliche Doppelrolle der Länder wird deshalb immer wieder auch Anlass geben, im Gefüge des deutschen Mehr-Ebenen-Staats nach Weiterentwicklungsmöglichkeiten für das Verhältnis Bund-Länder-Kommunen zu suchen. Für alle Ebenen – für die kommunale Perspektive ganz besonders – ist dabei vor allem elementar, dass die gestalterisch wichtige und auch politisch attraktive Fortentwicklung moderner Staatsaufgaben immer gespiegelt wird von ebenso modernen und gut beherrschbaren Finanzierungsmechanismen. Diesen Konnex zu schaffen und zu pflegen, ist weder selbstverständlich noch einfach. Dass weitere Papier wird den Umgang mit dieser Herausforderung vor allem für das Verhältnis zwischen Bund und Ländern betrachten. Die Kommunen sitzen dabei, wie deutlich geworden ist, immer zumindest indirekt mit am Tisch.

Der Bund-Länder-Finanzausgleich und das dahinter stehende, stark von gemeinsamen Abgaben geprägte Steuersystem müssen zudem im Kontext der deutschen Finanzverfassung gesehen werden. Diese hat in den zehn Jahren vor dem Reformbeschluss zwei wichtige Änderungen erfahren, die für die weitere Entwicklung maßgeblich waren, die Reformen nach den Föderalismuskommissionen I und II in den Jahren 2006 und 2009.

Der deutsche Föderalismus zeichnet sich im internationalen Vergleich durch ein hohes Maß der vertikalen Kooperation zwischen den Ebenen und auch durch viel horizontale Koordination der Administrationen der sechzehn Länder aus. Die starke Zusammenarbeit ist schon allein dadurch notwendig, dass der Zentralstaat selbst nur über einen vergleichsweise kleinen Verwaltungsapparat verfügt, so dass die Länder auch für viele Bundesaufgaben die Verwaltung durchführen. Deswegen agieren die Länder bei allen Fragen, die sie wegen ihrer Verwaltungskompetenz betreffen, über die zweite Kammer, den Bundesrat, gesetzgeberisch beim Bund mit.

Auftrag der Föderalismuskommission I war es, angesichts der über Jahrzehnte gewachsenen Arbeits- und Kompetenzteilung eine Entflechtung herbeizuführen, so dass wieder mehr politische Fragen allein vom Bund und den Länder entschieden werden konnten. Die partielle Entflechtung erfolgte mit der Reform von 2006; wobei weiterhin in zahlreichen Leistungsfeldern der kooperative Föderalismus überwiegt. Außerdem wurde durch die Reform für die Länder ein begrenztes Element der Steuerautonomie bei der Grunderwerbsteuer etabliert.

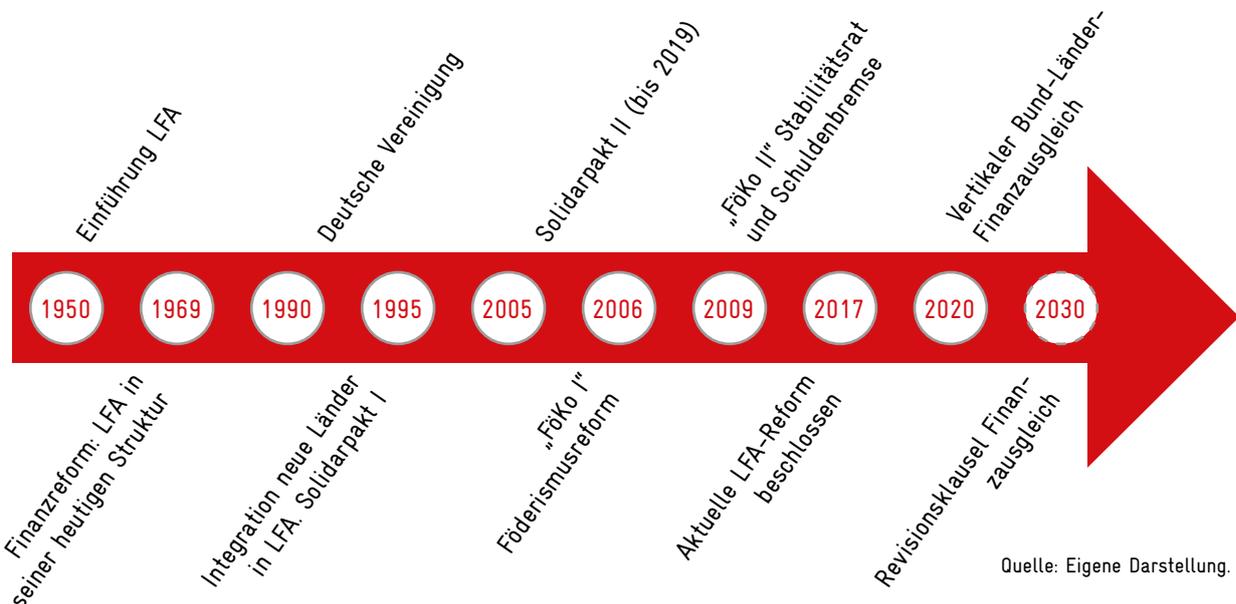
In Reaktion auf die weltweite Wirtschafts- und Finanzkrise ab 2008 wurde in Deutschland nach der Föderalismus-

kommission II eine neue Verfassungsbeschränkung der öffentlichen Kreditaufnahme des Bundes und der Länder etabliert. Die in Anlehnung an das schweizerische Vorbild „Schuldenbremse“ genannte Verfassungsregel erlaubt dem Bund ab 2016 nur noch eine Neuverschuldung in Höhe von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Die Länder müssen sich ab 2020 an die Regel halten; von da an muss jedes Land ausgeglichene Haushalte umsetzen. Konjunkturelle Verschuldung ist dabei erlaubt, sie muss jedoch im Aufschwung durch Überschüsse wieder abgebaut werden. Um sicherzustellen, dass alle Länder die Schuldenbremse einhalten können, wurden auch finanzielle Konsolidierungshilfen des Bundes für solche Länder eingeführt, die als hilfebedürftig eingeordnet wurden.

Zur Überwachung der Haushalte der Konsolidierungsländer und zur vorsorgenden Beobachtung der Finanzpolitik aller Länder wurde der Stabilitätsrat gegründet. Hier kommen die Bundesregierung und die sechzehn Länder im Halbjahres-Rhythmus zusammen, bewerten mit wissenschaftlicher Hilfe die Entwicklung der öffentlichen Finanzen und sprechen bei Fehlentwicklungen frühzeitige Warnungen aus. Dieses Konsultativorgan kann Konsolidierungsländern, die sich nicht an die Bedingungen der vereinbarten Hilfsprogramme halten, temporär die Konsolidierungszuschüsse streichen. Die Bedeutung der Schuldenbremse und des Stabilitätsrats für die jüngste Reform der Bund-Länder-Finanzen war sehr hoch – auch wenn dies nicht in jedem einzelnen Reformschritt unmittelbar durchscheinen mag.

Abbildung 2 gibt einen Überblick zu wichtigen Meilensteine der Entwicklung der Bund-Länder-Finanzen von 1950 bis in Jahr 2030. Dargestellt sind wichtige Beschlüsse und die Einführung neuer Verfahren auf der Zeitachse.

ABBILDUNG 2: MEILENSTEINE DER BUND-LÄNDER-FINANZEN 1950 BIS 2030



Quelle: Eigene Darstellung.

## B. Das aktuelle Ausgleichssystem im Überblick

Im deutschen System der Bund-Länder-Finzen bildet der Länderfinanzausgleich zwischen den sechzehn Bundesländern zwar das – stets umstrittene – Herz, aber weder Anfang noch Ende des mehrstufigen Finanzierungssystems. Da die Wirkungen dieser mittleren Stufe des Finanzausgleichs schon durch die vorangehenden Stufen geprägt werden, sollte auch ein Blick auf das Gesamtsystem geworfen werden. Startend mit den steuerlichen Einnahmen der Länder, die durch Grundgesetz und Bundesgesetze determiniert werden, können fünf Stufen des aktiven Finanzausgleichs unterschieden werden. Die folgenden Unterabschnitte 1 bis 5 erläutern dieser Stufen.

### 1. Vertikale Verteilung des Steueraufkommens auf Bund und Länder

Das Steuersystem in Deutschland stützt sich stark auf Gemeinschaftssteuern der verschiedenen Ebenen.<sup>2</sup> Eigene Steuern für die Bundesebene, für jedes Land und für die Kommunen spielen nur eine ergänzende Rolle. Die Einkommensteuer, die Körperschaftsteuer, die Umsatzsteuer sowie – im Rahmen einer besonderen Aufteilung – die Gewerbesteuer sind gemeinsame Steuern. Ihre Einnahmen werden entweder auf Bundes- und Länderebene (Körperschaftsteuer) oder auf alle drei Ebenen aufgeteilt (Einkommen-, Umsatz- und Gewerbesteuer). Die Aufteilungsquoten für jede Steuer sind unterschiedlich. Traditionell wird die Aufteilung des Umsatzsteueraufkommens als das einzige flexible Element der Steuerzuweisung verwendet, wenn die Notwendigkeit einer vertikalen Änderung der Verteilung entsteht. Insgesamt entfielen im Jahr 2017 rund 72 Prozent der gesamten deutschen Steuereinnahmen auf Gemeinschaftssteuern.

Auf die Trennsteuern der einzelnen Ebenen entfielen entsprechend 28 Prozent des deutschen Steueraufkommens. Die meisten davon sind Abgaben des Bundes: Die Einnahmen aus Energiesteuern, Tabaksteuern und anderen Verbrauchsteuern betragen 13 Prozent des Gesamtaufkommens; die der Kommunen belaufen sich auf acht Prozent der gesamten Steuereinnahmen. Hier heben sich die Länder deutlich ab, ihre eigenen Steuern summieren sich auf nur 2,9 Prozent des Gesamtaufkommens. Die besondere Abhängigkeit der Länder von gemeinsamen Steuereinnahmen wird in der ebenenspezifischen Betrachtung noch deutlicher: Im Jahr 2017 erhielten die Länder 89 Prozent ihrer Abgabeneinkünfte aus Gemeinschaftssteuern, während auf Bundesebene und kommunaler Ebene die Gemeinschaftssteuern 75 Prozent bzw. 42 Prozent ausmachten.

Für die Länder ist die ganze Geschichte ihrer steuerlichen Abhängigkeit damit noch nicht erzählt. Fast die Hälfte ihrer Einnahmen aus Landessteuern stammt aus der Erbschaftssteuer und der Rennwett- und Lotteriesteuer: Diese Steuereinnahmen fließen Ländern zwar zu; sie werden aber bundeseinheitlich geregelt.

Bis 2006 galt das auch für die Grunderwerbsteuer. Mit der Föderalismusreform I erhielten die Länder jedoch das Recht, den Steuersatz selbst zu bestimmen – während die Steuerbemessungsgrundlage, Befreiungen usw. im legislativen Bereich des Bundes verbleiben. Zum ersten Mal seit Jahrzehnten haben damit die deutschen Länder beschränkte Steuerkompetenz erhalten. Aus Sicht der Länderfinanzen war dieses kleine Besteuerungsrecht offensichtlich sehr willkommen beziehungsweise dringend benötigt: In den zwölf Jahren seit der Dezentralisierung des Besteuerungsrechts haben nur zwei der sechzehn deutschen Länder diese Steuern nicht erhöht. Gleichzeitig haben zwei Länder ihren Steuersatz bereits zum dritten Mal erhöht. Damit ist die Grunderwerbsteuer die am stärksten zunehmende Steuer in Deutschland: Von 2006 bis 2017 wuchs das Gesamtaufkommen um 115 Prozent. Dennoch beträgt diese Steuer nur 4,5 Prozent der durchschnittlichen Steuereinnahmen der Länder. Damit bleibt Deutschlands Position als föderaler Staat mit dem weltweit geringsten Grad an Steuerautonomie für die Gliedstaaten unverändert.

### 2. Horizontale Zerlegung der Gemeinschaftssteuern

Steht fest, welche Steuereinnahmen die Länder insgesamt erhalten, werden im zweiten Schritt die Steuererträge den einzelnen Ländern zugeordnet. Dabei stehen die Landessteuern den einzelnen Ländern jeweils nach örtlichem Aufkommen zu – die Erträge verbleiben bei den Ländern, deren Finanzbehörden sie vereinnahmt haben. Überall dort, wo durch das Erhebungsverfahren einer Steuer eine Zuteilung nach dem örtlichen Aufkommen zu Verzerrungen und damit Abweichungen von der „wirklichen“ Steuerkraft führen würde, kann eine so genannte Zerlegung erfolgen.

Die Körperschaftsteuer wird zerlegt, weil auch für Unternehmen mit mehreren Betriebsstätten in unterschiedlichen Ländern nur das Finanzamt am Sitz der Geschäftsleitung zuständig ist. Zumeist wird das Aufkommen im Verhältnis der gezahlten Lohnsummen auf die Länder mit den verschiedenen Betriebsstätten des betroffenen Unternehmens aufgeteilt. Die Einkommensteuer wird bei abhängig Beschäftigten von den Unternehmen an deren Finanzämter abgeführt. Die Steuereinnahmen stehen aber den Ländern zu, wo die Beschäftigten wohnen. Bei Pendlern kann das auseinanderfallen. Dies tritt nicht ausschließlich, aber besonders augenfällig bei den Stadtstaaten auf, wo viele Be-

<sup>2</sup> Die Darstellung des bestehenden Systems folgt grob den eigenen Vorarbeiten: M. Thöne u. C. Fuest (2012), Reform des Finanzföderalismus in Deutschland, in: Handbuch Föderalismus, hrsg. von I. Härtel, Bd. II, Springer, Berlin, S. 265-321.

schäftigte ihren Wohnsitz in den Anrainerländern haben. Das Zerlegungsgesetz korrigiert die Disparitäten anhand der Lohnsteuerstatistiken. So entsteht eine 16×16-Matrix, die festlegt, welchen Prozentsatz seines Lohnsteueraufkommens jedes einzelne Land an jedes der fünfzehn anderen abzugeben hat.

Steuererlegung dient der „Zuteilung des Eigenen“, nicht der Umverteilung von Staatseinnahmen. Trotzdem treten hier auch Umverteilungselemente zutage, vor allem bei der Einkommensteuererlegung abhängig Beschäftigter. Denn dass ausschließlich das Wohnsitzland einen Anspruch auf die Steuern seiner Bürger hat, liegt intuitiv nahe, ist bei näherer Betrachtung aber umstritten. Steuern dienen der Finanzierung öffentlicher Leistungen; diese werden vom Bürger zu einem großen Teil an seinem Wohnort in Anspruch genommen. Allerdings kommen andere öffentliche Leistungen den Bürgern nicht an ihren Wohn-, sondern an ihren Arbeitsorten zugute. Neben Leistungen wie öffentliche Ordnung, innere Sicherheit und Justizwesen sind dies vor allem die wirtschaftsnahen Infrastrukturen. Die Stadtstaaten Hamburg, Bremen und Berlin, wo viele Menschen aus den umliegenden Bundesländern pendeln, haben lange und erfolglos gefordert, dass diese Einnahmenezuordnung zumindest teilweise den Arbeitsplätzen folgen solle, um die öffentlichen Kosten der wirtschaftsbezogenen Verkehre und der arbeitsplatzbezogenen Infrastrukturen zu decken.

### 3. Umsatzsteuerverteilung und Umsatzsteuerausgleich

Die horizontale Verteilung der Umsatzsteueranteile zwischen den Ländern kombiniert eine Steuererlegung mit einer vorgelagerten horizontalen Umverteilung. Notwendig ist eine explizite Zuteilung des Länder-Umsatzsteueranteils auf die einzelnen Länder, da das örtliche Aufkommen hier kein tauglicher Zuteilungsmaßstab ist, denn die Umsatzsteuer wird an den Unternehmenssitzen abgeführt.

Die Verteilung des Länderumsatzsteueranteils auf die einzelnen Länder erfolgt allerdings nicht nach einem Zerlegungsmaßstab, der die konsumierten Einkommen annähert. Stattdessen wird der Umsatzsteueranteil der Länder größtenteils nach Maßgabe der aktuellen Einwohnerzahlen auf die Länder verteilt. Davor noch kommt die Umverteilung über die so genannten „Ergänzungsanteile“. Die Einnahmen der verhältnismäßig steuerschwachen Länder werden durch Umsatzsteuermittel teilweise aufgefüllt. Länder mit unterdurchschnittlicher Pro-Kopf-Steuerkraft aus den anderen Steuern erhalten 95 Prozent der Beträge erstattet, die ihnen bis zu 97 Prozent der durchschnittlichen Steuerkraft fehlen. Im Bereich zwischen 97 Prozent und dem Steuerkraft-Durchschnitt gilt ein linear fallender Ausgleichstarif. Für diesen Vorab-Ausgleich dürfen bis zu 25 Prozent des Gesamtanteils der Länder an der Umsatzsteuer aufgewendet werden. Im Jahr 2017 reichten 14,7 Prozent für die Ergänzungsanteile aus.

Dieser „Ausgleich vor dem Ausgleich“ verringert die Abstände zwischen den steuerstarken und den relativ steuerschwachen Ländern deutlich. Von der Wirkung her handelt es sich um einen vertikalen Finanzausgleich mit horizontal umverteilender Wirkung. Im Vergleich zu einer Zuteilung rein nach Einwohnerzahlen wurden hier 2017 schon 8,4 Mrd. Euro zwischen den Ländern umverteilt. Durch diese Angleichung sinkt das Volumen zum sichtbaren Ausgleich im darauf folgenden eigentlichen Länderfinanzausgleich deutlich; 2017 wurden zwischen den Ländern noch 11,2 Mrd. Euro direkter LFA-Zahlungen geleistet.

Zu dem Zweck, den sichtbaren Länderfinanzausgleich zu entlasten, war der Umsatzsteuerausgleich im Jahr 1969 im Zuge der großen Finanzreform geschaffen worden. Nachdem 1970 erstmals Ergänzungsanteile zur Umsatzsteuer gewährt wurden, halbierte sich das Volumen des darauf folgenden Länderfinanzausgleichs. Dieser Eindruck wurde dadurch bekräftigt, dass dieser finanzielle Ausgleich de jure noch als Schritt der originären Steuerzuordnung verstanden wurde. In dieser Perspektive begann die offizielle horizontale Umverteilung erst danach mit dem eigentlichen Länderfinanzausgleich. Diese Sichtweise hat sich über die Jahre allmählich aufgelöst; in den Verhandlungen vor der 2017er Reform wurden die horizontal ausgleichenden Elemente der Umsatzsteuerverteilung von allen Beteiligten auch als solche anerkannt.

### 4. Horizontaler Länderfinanzausgleich

Im Länderfinanzausgleich im engeren Sinne erfolgt nun die offizielle horizontale Umverteilung zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern. Nachdem 1970 erstmals Ergänzungsanteile zur Umsatzsteuer gewährt wurden, kam dem eigentlichen Länderfinanzausgleich die Rolle eines „Spitzenausgleichs“ zwischen in ihrer Steuerkraft sehr ähnlichen Ländern zu. Das hat sich mit der deutschen Vereinigung und der Integration der ostdeutschen Länder und Berlins in den regulären Länderfinanzausgleich (LFA) ab 1995 wieder geändert; seitdem werden auch auf dieser Stufe noch große Finanzkraftunterschiede durch Umverteilung stark verringert.

Die Struktur des Länderfinanzausgleichs blieb dabei bis heute weitgehend unverändert. Generell entsteht im Länderfinanzausgleich eine Beitragspflicht, wenn die Finanzkraft eines Landes – gemessen mit der „Finanzkraftmesszahl“ – größer ist als sein pauschalierter Finanzbedarf – ausgedrückt mit der „Ausgleichsmesszahl“. Ist die Ausgleichsmesszahl dagegen größer als die Finanzkraftmesszahl, so ist das betreffende Land zuweisungsberechtigt.

In der konkreten Umsetzung dessen, was die Finanzkraft eines Landes und was seinen Finanzbedarf ausmacht, verliert sich die Ähnlichkeit des LFA zum Umsatzsteuerausgleich. Während der Umsatzsteuerausgleich noch ein reiner Steuerkraftausgleich ist, in den als fiktive Bedarfsmesszahl allein die Einwohnerzahlen der Länder einfließen, berücksichtigt der Länderfinanzausgleich einige besondere

Bedarfselemente. Zudem werden im Länderfinanzausgleich auch die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden und Gemeindeverbände berücksichtigt.

Die Finanzkraft wird als Summe der Steuereinnahmen des Landes einschließlich der Umsatzsteueranteile verstanden. Hinzugerechnet werden 64 Prozent der kommunalen Steuerkraft im betreffenden Land. Dieser „krumme“ Wert kann als Kompromiss angesehen werden zwischen den bis 2004 praktizierten 50 Prozent und der häufigen Forderung, die kommunale Steuerkraft gänzlich zu berücksichtigen. Steuern mit gemeindlichem Hebesatzrecht (Grund- und Gewerbesteuer) und die Grunderwerbsteuer als variable Landessteuer werden in der Finanzkraftmesszahl nicht mit ihrem Ist-Aufkommen berücksichtigt, sondern so veranschlagt, als wären sie mit einem einheitlichen, am Durchschnitt orientierten Steuersatz erhoben worden. Auf diese Weise werden autonome Hebe- und Steuersatzvariationen vom Finanzausgleich isoliert, so dass ihre Wirkung nicht im Ausgleichsmechanismus neutralisiert werden kann. Dieser Mechanismus ist zum Schutz der Steuersatzautonomie notwendig.

Der pauschalierte Finanzbedarf jedes Landes wird über die Ausgleichsmesszahl dargestellt. Sie stellt fiktive Durchschnittseinnahmen für jedes Land dar, d.h. die aktuell durchschnittlichen Pro-Kopf-Steuereinnahmen gewichtet mit der Einwohnerzahl. Technisch setzt sich eine Ausgleichsmesszahl aus zwei Teilen zusammen, der „Messzahl zum Ausgleich der Ländereinnahmen“ und der „Messzahl zum Ausgleich der Gemeindesteuereinnahmen“.

Diese Trennung wird bei der Finanzbedarfsfestlegung wichtig, bei der (nur inoffiziell) so genannten „Einwohnerveredelung“. In der Bestimmung der Ausgleichsmesszahlen wird nicht für alle Länder mit den tatsächlichen Einwohnerzahlen gerechnet. Die Einwohnerzahlen der Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen werden mit dem Faktor 135 Prozent multipliziert (bei beiden Teil-Messzahlen). Zudem werden seit 2005 die Einwohnerzahlen für drei dünn besiedelte Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt mit Faktoren zwischen 102 und 105 Prozent veredelt, allerdings begrenzt auf die Gemeindesteuerkraft. Durch Einwohnerveredelung wird der eigene Finanzbedarf höher angesetzt, Zahlerländer im Länderfinanzausgleich werden weniger stark in Anspruch genommen, Empfängerländer erhalten höhere Ausgleichszahlungen. Finanziert wird dieser Ausgleich von den Ländern ohne Einwohnerveredelung, denn durch die künstliche Vermehrung der unterstellten Gesamteinwohnerzahlen nimmt der durchschnittliche Pro-Kopf-Einnahmenbetrag ab, der diesen als Pauschalbedarf zugerechnet wird.

Eine Einwohnerveredelung für die Stadtstaaten lässt sich auf das in Deutschland beheimatete und auch traditionell befolgte Brechtsche „Gesetz der parallelen Progressivität von Bevölkerungsmassierung und öffentlichen Ausgaben“ zurückführen. Dahinter steht die von Arnold Brecht 1932

formulierte These, mit höherer urbaner Agglomeration stiegen die Staatsausgaben pro Kopf an. Zunächst sei der Bedarf in Städten größer. Zu dieser Zeit war es nicht üblich, auch in ländlichen Regionen gepflasterte Fußwege und Straßenbeleuchtung vorzuhalt. Auch heute noch gilt, dass in Städten zentralörtliche Leistungen erbracht, die von den Bewohnern ländlicher Regionen mitgenutzt werden (Krankenhäuser, Schulen, Theater etc.). Heutzutage wird in diesem Zusammenhang auch angeführt, dass in größeren Städten die Sozialleistungsichte überdurchschnittlich hoch ist. Außerdem seien die Produktionskosten öffentlicher Leistungen in verdichteten Räumen höher, was sich mit höheren Grundstücks- und Mietkosten illustrieren lässt.

Unumstritten war die Einwohnerveredelung der Stadtstaaten aber nie. In der Gegenwart wird der höhere Bedarf in großen Städten ebenso bezweifelt wie die behaupteten Kostennachteile. Da bei der Produktion anderer Güter und Dienstleistungen regulär von „economies of scale“ – also Kostendegression bei wachsender Produktionsmenge – ausgegangen wird, ist es bei öffentlichen Leistungen nicht zwingend, durchweg das Gegenteil anzunehmen. Und tatsächlich erkennt die Neuregelung von 2005 zugunsten der dünn besiedelten Länder an, dass es auch dort überdurchschnittliche Kosten der Erbringung öffentlicher Leistungen geben kann (Wegeerhaltung, Schülerfahrten etc.). Wissenschaftlich ist die empirische Berechtigung der Einwohnerveredelung weiterhin nicht eindeutig geklärt, hierzu fehlen unverzerrte Daten. Politisch und auch verfassungsrechtlich ist die Einwohnerveredelung aber weitgehend akzeptiert.

Stehen somit nach diesen Rechnungen die Finanzkraftmesszahl und Ausgleichsmesszahl für jedes Land fest, kann der Ausgleichstarif angesetzt werden. Ist die Finanzkraft größer als die Bedarfskennziffer, ist das betreffende Land zahlungsverpflichtet. Im umgekehrten Fall, erhält das Land LFA-Zuweisungen. Das heißt, Zahlerländer haben eine relative Finanzkraft über 100 Prozent, Empfängerländer darunter.

Der Ausgleichstarif bestimmt, wie Fehlbeträge ausgeglichen werden und in welcher Weise dazu die finanzstarken Länder herangezogen werden. Nachdem zuvor ein eigenwillig gestufter und asymmetrischer Tarif vom Bundesverfassungsgericht verworfen worden war, wird seit 2005 ein für Zahler und Empfänger symmetrischer, abschnittsweise linearer Tarif genutzt. Fehlbeträge im Bereich einer Finanzkraft von weniger als 80 Prozent des Länderdurchschnitts werden zu 75 Prozent aufgefüllt. Im Bereich zwischen 80 und 93 Prozent der durchschnittlichen Finanzkraft fällt der Auffüllungstarif stetig von 75 auf 70 Prozent, im Bereich zwischen 93 und 100 Prozent schließlich fällt der Tarif wiederum stetig, aber steiler von 70 auf 44 Prozent. Der Zahlerstarif bei überdurchschnittlicher Finanzkraft ist genau spiegelbildlich. Dieser Tarif wird aber noch mit einem Multiplikator angepasst, sodass genau die Summe bei den finanzstarken Ländern erhoben wird, die bei finanzschwachen benötigt wird.

## 5. Vertikaler Finanzausgleich über Bundesergänzungszuweisungen

Der deutsche Bund-Länder-Finanzausgleich schließt einen Kreis: Wie er mit der vertikalen Einnahmenverteilung beginnt, so endet er wieder mit einem vertikalen Element. Mit Ergänzungszuweisungen kann der Bund den Ländern aufgrund verbleibender Finanzschwäche oder aufgrund eines anderen objektiven Bedarfs zusätzliche nicht-zweckgebundene Finanzmittel zukommen lassen. Derzeit werden vier unterschiedliche Arten von Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) gewährt.

- 1. Fehlbetrags-BEZ:** Allen finanzschwachen Ländern, die nach LFA noch nicht 99,5 Prozent der durchschnittlichen Finanzkraft erreichen, werden die Fehlbeträge zu 77,5 Prozent ausgeglichen. 2017 wurden 4,5 Mrd. Euro für diese BEZ an zwölf Länder aufgewendet.
- 2. Sonderbedarfs-BEZ für überdurchschnittlich hohe Kosten der politischen Führung:** Die Fixkosten eines Landesparlaments, einer Regierung und einer zentralen Landesverwaltung lasten überproportional schwer auf kleinen Ländern. Zum Ausgleich dieser Belastungen erhalten zehn von sechzehn Ländern Sonder-Bundesergänzungszuweisungen, die längerfristig fixiert sind, aber alle fünf Jahre von Bund und Ländern überprüft werden. 2017 wurden hier insgesamt 517 Mio. Euro ausgegeben.
- 3. Sonderbedarfs-BEZ zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten** sind die zentralen Mittel des Bundes im Rahmen des „Solidarpaktes II“. Die neuen Länder und Berlin erhalten jeweils einen festen Prozentsatz aus dem „Soli-II-Topf“, der für die Jahre 2005 bis 2019 vereinbart ist. Die Gesamtmittel in diesem Finanztopf sinken in dieser Zeit allmählich von 10,5 auf 2,1 Mrd. Euro im Jahr. 2017 standen hier noch

3,6 Mrd. Euro zur Verfügung. Die Mittel sind in der Summe politisch zweckgebunden zum Schließen der Infrastrukturlücke gegenüber den alten Ländern und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft.

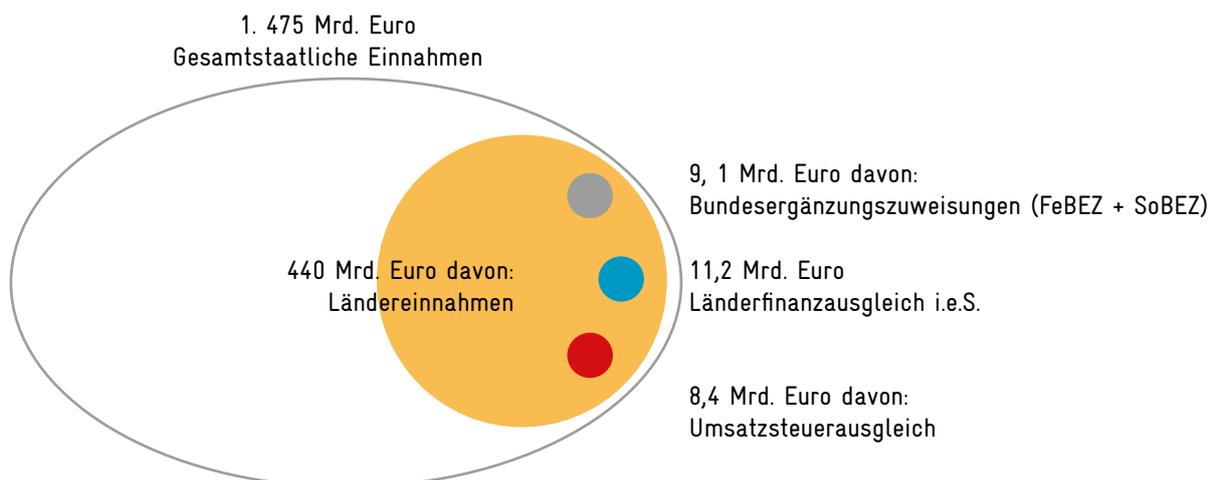
- 4. Sonderbedarfs-BEZ zum Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit:** Wo die strukturelle Arbeitslosigkeit besonders hoch ist, entstehen den Ländern überproportionale Lasten. Hier kommen den neuen Ländern (ohne Berlin) im Jahr zusammen 0,5 Mrd. Euro zu, deren Aufteilung im Gesetz über Festbeträge geregelt ist. Diese Ergänzungszuweisungen werden alle drei Jahre von Bund und Ländern überprüft und ggf. neu festgelegt.

## C. Kleiner Ausgleich, große Bedeutung

Der Bund-Länder-Finanzausgleich spielt eine zugleich kleine und große Rolle in den öffentlichen Finanzen Deutschlands. Die quantitative Bedeutung hängt hier, wie so häufig, vom Blickwinkel ab. Aus der Vogelperspektive ist der Ausgleich mit seinen drei Elementen eher klein. Umsatzsteuerausgleich, Länderfinanzausgleich und alle Bundesergänzungszuweisungen summieren sich im Jahr 2017 auf 28,7 Mrd. Euro. Stellt man diesen Betrag den gesamtstaatlichen Einnahmen in Höhe von 1.475 Mrd. Euro (2017; VGR) gegenüber, so verschwinden die gut zwei Prozent beinahe.

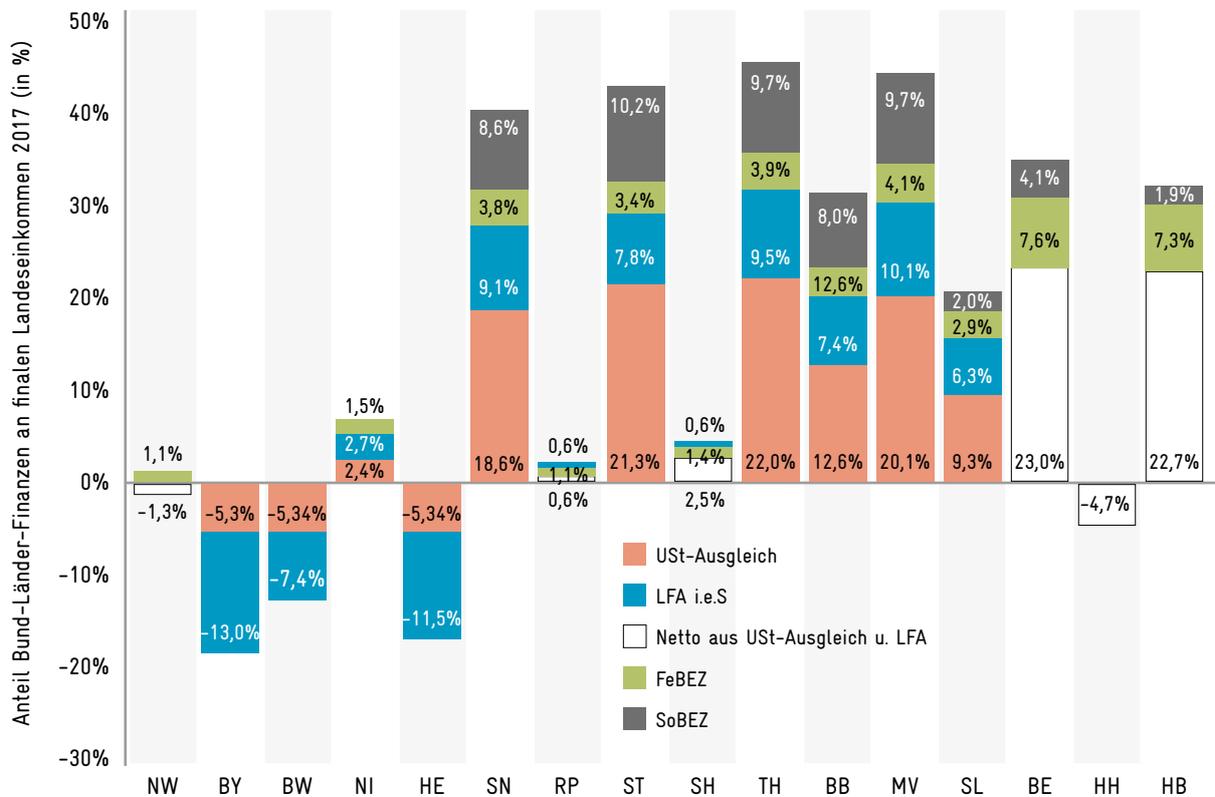
Abbildung 3 bietet zudem den Vergleich für die Länderebene, die Summe der regulären Ländereinnahmen betrug im Jahr 2017 rund 440 Mrd. Euro. Auch in dieser Perspektive ist noch nicht ganz nachvollziehbar, warum dem Bund-Länder-Finanzausgleich eine so große Rolle in der Länderfinanzierung und auch in der öffentlichen Diskussion zukommt.

ABBILDUNG 3: AUSGLEICHSELEMENTE ALS ANTEILE AN DEN GESAMTEINNAHMEN (2017)



Quelle: Eigene Berechnungen, eigene Darstellung; Daten BMF, Destatis (VGR).

ABBILDUNG 4: ANTEIL BUND-LÄNDER-FINANZAUSGLEICH AN DEN FINALEN EINKÜNFEN DER EINZELNEN LÄNDER (2017)



Quelle: Eigene Berechnungen; eigene Darstellung; Grunddaten BMF; FAG.

Diese Einschätzung ändert sich völlig, wenn man den Blick den einzelnen Ländern zuwendet. Der Anschein geringer Bedeutung der Ausgleichselemente folgt lediglich aus den unterschiedlichen Ländergrößen, die (fiskalisch) großen Länder dominieren das Gesamtbild.

Abbildung 4 stellt die Bedeutung aller Elemente des föderalen Ausgleichs als Anteile der jeweils finalen Ländereinnahmen dar. Für einige Länder wird dabei der Nettobetrag aus Umsatzsteuerausgleich und Länderfinanzausgleich dargestellt, wenn sie in der vorgelagerten Stufe zwar Einnahmeneinbußen haben, dann aber im LFA zu den Empfänger-Länder gehören. In dieser Darstellung werden die Unterschiede zwischen den Ländern sehr deutlich: Im besonders großen Nordrhein-Westfalen oder im sehr einnahmestarken Hamburg spielt der Bund-Länder-Finanzausgleich tatsächlich jeweils eine relativ kleine Rolle. Bei den anderen Ländern ist der Eindruck gegenteilig. Berlin und Bremen beziehen die größten Anteile aus dem Länderfinanzausgleich, für die ostdeutschen Länder dagegen sind Umsatzsteuerausgleich und Bundesergänzungszuweisungen wichtiger. Auch für die vier LFA-Zahler des Jahres 2017 stellen die Finanzausgleichstransfers signifikante Größenordnungen im Vergleich zu ihren finalen Einnahmen dar.

Da Abbildung 4 auch die horizontalen Transfers über Umsatzsteuer-Ergänzungsanteile mit darstellt, lässt es das Bild an Eindeutigkeit nicht fehlen. In den Grenzfällen wird für Bayern eine Einbuße von mehr als 18 Prozent an den finalen Einnahmen ausgewiesen. Für Thüringen wird dagegen offengelegt, dass 2017 gut 45 Prozent der Einnahmen aus den Verteilungsmechanismen stammten. Angesichts der in Abbildung 4 dargestellten Zahlen wird sehr deutlich, dass der Bund-Länder-Finanzausgleich die vitalen Interessen vieler Länder substantiell betrifft: Der scheinbar kleine Ausgleich hat in Wirklichkeit eine große Bedeutung.

#### D. Der neue Finanzausgleich ab 2020

Am 1. Juni 2017 hat der Deutsche Bundestag in dritter Lesung mit der erforderlichen Zweidrittelmehrheit dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Drucksache 18/11131) sowie mit einfacher Mehrheit dem Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften (Drucksache 18/11135) zugestimmt. Die Zustimmung des Bundesrates erfolgte am Tag darauf.

Im symbolischen Mittelpunkt der Reform steht eine doppelte Abschaffung: Der äußeren Darstellung nach werden der Umsatzsteuerausgleich und der horizontale Länderfinanzausgleich selbst abgeschafft. Faktisch standen in den Verhandlungen und im Ergebnis aber andere Fragen im Vordergrund. Die Länder waren ursprünglich unter drei Prämissen in die Gespräche zur Reform gegangen, die durch die finalen Beschlüsse allesamt umgesetzt wurden:

- Alle Länder sollten in die Lage versetzt werden, ab 2020 die Schuldenbremse einzuhalten. Das umfasste die gemeinsame Bereitschaft, den Ländern Saarland und Bremen Sanierungshilfen zukommen zu lassen, die sie dazu in die Lage versetzen.
- Kein Land sollte sich durch die Reform finanziell schlechter stellen. Die Zahlerländer, von denen Bayern und Hessen Verfassungsbeschwerde gegen den geltenden Länderfinanzausgleich eingereicht hatten, sollten finanziell entlastet werden; die Empfängerländer sahen hierzu bei sich keine Spielräume. Damit wurde von Anfang an unter der Prämisse verhandelt, dass der Bund zusätzliche Mittel für den Finanzausgleich aufbringen würde.
- Die kommunale Steuerkraft sollte in höherem Ausmaß als bislang in die Berechnung der Finanzkraft der Länder im LFA einfließen.

Im Laufe der Verhandlungen kam noch eine weitere Forderung hinzu, die eine Einigung zunächst zu erschweren drohte. Knackpunkt war der Umsatzsteuervorgewegausgleich, der dem eigentlichen LFA vorgelagerte faktische Steuerkraftausgleich. Über die Jahre hinweg hatten sich die beiden hintereinander geschalteten, aber nicht aufeinander abgestimmten Ausgleiche zu einem Problem der Darstellung des größten Bundeslandes entwickelt: Nordrhein-Westfalen ist bisher in der Stufe des Umsatzsteuerausgleichs zwar Zahlerland, wird aber dadurch in seiner Finanzkraft so weit geschwächt, dass es im darauf folgenden Länderfinanzausgleich Empfängerland wird. Das Land forderte aus dieser Perspektive heraus die Abschaffung des Umsatzsteuervorgewegausgleichs, die ganze Umverteilung sollte ehrlicherweise nur noch im eigentlichen LFA stattfinden.

Dem standen die LFA-Zahlerländer gegenüber, die ohnehin schon große Lasten zu tragen haben und keine Reform mit einem nochmals vergrößerten LFA-Mechanismus befürworten konnten. Auch manche der Länder, die in beiden Stufen Empfängerländer sind, hatten kein Interesse

daran, den vorgelagerten Umsatzsteuerausgleich abzuschaffen. Die Kontroverse um den Umsatzsteuerausgleich erlangte einen hohen symbolischen Wert für die betroffenen Länder, weil sie das Selbstverständnis und die öffentliche Kommunikation mehr betraf als die dahinter stehenden finanziellen Fragen.

Vor diesem Hintergrund ist der gefundene Kompromiss psychologisch geschickt: Er durchschlägt den gordischen Knoten, indem er den ganzen Länderfinanzausgleich „abschafft“ und den horizontalen Ausgleich gänzlich in die vertikale Umsatzsteuerverteilung verschiebt. Das verhakte „Imageproblem“ Nordrhein-Westfalens und seiner Gegenüber stammte aus dem Bezugsrahmen des hergebrachten Systems und konnte innerhalb dessen nicht gelöst werden. Also wurde der Bezugsrahmen neu definiert.

Im Ergebnis findet ab 2020 kein Umsatzsteuerausgleich mehr statt. Der Umsatzsteueranteil der Länder wird diesen nur noch nach aktuellen Einwohnerzahlen zugeteilt. Ausgezahlt werden diese Anteile aber noch nicht. Vielmehr werden Zu- und Abschläge nach den Maßstäben berechnet, die bisher in sehr ähnlicher Weise im Länderfinanzausgleich zur Anwendung kommen. Statt horizontaler LFA-Zuweisungen der Länder untereinander wird in Zukunft eine „Finanzkraftausgleich“ genannte Korrekturrechnung direkt in der Umsatzsteuerzuteilung vorgenommen. Anstelle des horizontalen Finanzausgleichs zwischen den Ländern tritt ein vertikaler Finanzausgleich mit horizontaler Wirkung zwischen dem Bund und jedem der sechzehn Länder.

Die weiteren Reformen waren in der Substanz zum Teil wichtiger. Die Änderungen im horizontalen Bereich umfassen:

- Die kommunale Finanzkraft wird zu 75 Prozent statt zu 64 Prozent bei der Finanzkraft der Länder berücksichtigt.
- Der Ausgleich zwischen finanzschwachen und finanzstarken Ländern (die offiziell nicht mehr so heißen) erfolgt nach einem symmetrischen linearen Zu- und Abschlagstarif von 63 Prozent anstelle des ähnlichen, aber linear-progressiven Tarifs von heute.
- Die im finanziellen Volumen nur für die Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein nennenswerte bergrechtliche Förderabgabe<sup>3</sup> wird bei der Finanzkraft der Länder nur noch zu 33 Prozent statt zu 100 Prozent berücksichtigt.

<sup>3</sup> Die Länder erheben für sog. bergfreie Bodenschätze eine Förderabgabe gem. § 31 Bundesberggesetz in Höhe von regulär 10% des Marktwerts. Wegen zahlreicher fortgeltender historischer Befreiungen erbringen nur die Erdgas- und Erdölförderung in NI und SH Abgabevolumina mehr als 100 Mio. Euro im Jahr; während Braun- und Steinkohleförderung und der Salzbergbau zu keinen Abgabeeinnahmen führt.

Im vertikalen Verhältnis zwischen Bund und Ländern kommt noch eine Reihe von Änderungen hinzu:

- Der Bund gibt von seinem Umsatzsteueranteil rund vier Mrd. Euro an die Länder ab. Diese zusätzliche Auffüllung des Ausgleichssystems ist der erste Schritt, um zu gewährleisten, dass alle sechzehn Länder durch die Gesamtreform einnahmeseitig besser da stehen können als im Status quo.
- Der Nivellierungsgrad der allgemeinen Fehlbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für einkommensschwache Länder wird weiter erhöht: Ab 2020 werden die Finanzlücken, die bis 99,75 Prozent des Durchschnitts bestehen, zu 80 Prozent vom Bund aufgefüllt.
- Ergänzungszuweisungen für ostdeutsche Länder mit steuerschwachen Kommunen werden ersetzt durch allgemein zugängliche Zuweisungen an Länder mit steuerschwachen Kommunen. Faktisch liegen die meisten solcher Kommunen unverändert überwiegend in Ostdeutschland.
- Eine neue Bundesergänzungszuweisung schafft für die Länder, die bei der Forschungsmittelvergabe nur unterdurchschnittlichen Erfolg haben, einen partiellen finanziellen Ausgleich. Diese Mittel sind nicht für Forschung zweckgebunden.
- Der Bund wird bei der finanziellen Sanierung des Saarlandes und der Hansestadt Bremen mit je 400 Mio. Euro pro Jahr helfen.
- Im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes leistet der Bund rund 330 Mio. Euro jährlich mehr an die Länder.
- Bremen, Hamburg und die Küstenländer erhalten zusätzliche Mittel zur Abgeltung von Hafencosten im Umfang von 39 Mio. Euro im Jahr.
- Brandenburg erhält elf Mio. Euro jährlich zusätzliche Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für überdurchschnittliche Kosten der politischen Führung. Bei den anderen neun Empfängerländern dieser Zuweisung bleiben die Beträge nominal gleich.

Gleichzeitig entfallen im neuen Finanzausgleich ab 2020 aber andere vertikalen Zahlungen. Den brutto 9,5 Mrd. Euro, die der Bund zusätzlich gibt (4 Mrd. Euro zusätzliche USt-Anteile, 4,3 Mrd. zusätzliche BEZ und 1,2 Mrd. Euro sonstige Bundesmittel), wurden in den Verhandlungen entfallende Leistungen des Bundes in Höhe von 5,4 Mrd. Euro gegenübergestellt (SoBEZ Solidarpaket; Entflechtungsmittel; Konsolidierungshilfen; altes GVFG-Bundesprogramm). Netto bringt der Bund damit ab 2020 rund 4,1 Mrd. Euro im Jahr zusätzlich für

die Bund-Länder-Finzen auf. Damit kann die gemeinsame Reform-Prämisse der Länder gut erfüllt werden: Jedes einzelne der sechzehn Länder steht im Vergleich zum gegenwärtigen System finanziell besser da.

Um das erreichen zu können, musste auch der Bund im Kompromiss etwas gewinnen können. Als Gegengeschäft zu den 4,1 Mrd. Euro Bundesmitteln wird die Finanzausgleichsreform von folgenden Maßnahmen im Bund-Länder-Verhältnis begleitet, die dem Bund zum Teil einen Kompetenzzuwachs versprechen:

- Eine neue Infrastrukturgesellschaft des Bundes soll die Investitionen ins Fernstraßennetz bündeln und Reibungsverluste beseitigen. So soll der Bund künftig allein für Planung, Bau, Betrieb, Erhaltung und Finanzierung der Bundesautobahnen verantwortlich sein. Die Verwaltung der Infrastrukturgesellschaft soll allerdings regionalisiert bleiben.
- Der Bund wird Investitionen in die kommunale Infrastruktur leichter mitfinanzieren können. Konkret bezieht sich das auf Investitionen finanzschwacher Kommunen in die Bildungsinfrastruktur. Damit bekommt der Bund erstmals direkte Durchgriffsrechte bei Finanzhilfen an die Kommunen.
- Die Kompetenzen des Bundes bei der Steuerverwaltung werden gestärkt.
- Wo er Finanzhilfen gibt, kann der Bund mit Zustimmung des Bundesrates oder durch Verwaltungsvereinbarung Grundzüge von Länderprogrammen regeln.
- Die Kontrollrechte des Bundesrechnungshofes werden erweitert, wo die Verwendung von Bundesmitteln in den Ländern betroffen ist.
- Der Stabilitätsrat wird in der Überwachung der Länderhaushalte gestärkt.

### III. DIE LÄNDERFINANZIERUNG ALS TEIL EINER KOOPERATIVEN FINANZPOLITIK

#### A. Finanzausgleichsreform – ein erfolgreicher Kompromiss

Die 2017er Reform des Länderfinanzausgleichs, der vertikalen Bundesergänzungsweisungen und begleitender Elemente der Bund-Länder-Zusammenarbeit verlief, nach intensiven Verhandlungen zwischen den Ländern, außerordentlich einvernehmlich: Alle sechzehn Länder einigten sich Ende 2015 auf ein gemeinsam getragenes Reformmodell. Für die prioritären Sachfragen wurden Kompromisse gefunden. Das vorgeschlagene Finanztableau lief darauf hinaus, dass sich zudem alle sechzehn Länder durch die Reform gegenüber dem Status quo besserstellen würden. Die benötigten Zusatzmittel sollten ab 2020 vom Bund aufgebracht werden; im Gegenzug sollte das gemeinschaftliche Controlling gestärkt werden. Auch hier stimmte der Bund – der schon von Anfang an begleitend in den Länderprozess involviert gewesen war – nach einigen Anpassungen, vor allem der Verlagerung einiger Kompetenzen an ihn, zu.

Naturgemäß entsprach das Ergebnis nicht allen von außen an den Prozess herangetragenen Wünschen und Empfehlungen. Einige Wissenschaftler, Teile der Presse und der parlamentarischen Opposition auf Bundesebene hatten abweichende, zuweilen weitergehende und selbstredend nicht gleichlautende Vorschläge zur LFA-Reform vorgebracht. Doch diese Akteure waren auch nicht in der Pflicht, miteinander eine gangbare Lösung zu vereinbaren. Die Einigung zur Reform der Bund-Länder-Finzen wurde verhandelt zwischen denjenigen Akteuren, die die Entscheidungen zu verantworten und umzusetzen hatten. Die Bundesregierung ist getragen von der Parlamentsmehrheit im Bundestag, der ersten Kammer des Bundesgesetzgebers. Die sechzehn Länderregierungen bilden über den Bundesrat die zweite Kammer des Bundesgesetzgebers. Zwar hätte es de jure für diese Reform keiner 16:0-Einstimmigkeit der Länder im Bundesrat bedurft. Aber angesichts der verfassungspolitischen Rahmenbedingungen sind bei derartigen Finanzreformen eher weitgehende Mehrheiten wünschenswert. Andernfalls kann ein gefundener Kompromiss von der überstimmten Länderminderheit durch Klage vor dem Verfassungsgericht schnell wieder in Frage gestellt werden.

Gleichwohl ist es ein großer Erfolg, dass in einem großen und in seinen Länderinteressen heterogenen Bundesstaat eine derart einvernehmliche Reform beschlossen wurde, mit der wesentliche Rahmenbedingungen der Bund-Länder-Finzen für die Zeit von 2020 bis 2030 im Voraus vereinbart werden. Das ist keine Selbstverständlichkeit: Auch im deutschen Föderalismus bleiben oft genug

Reformen, über deren Notwendigkeit durchaus Einvernehmen besteht, dennoch im Widerstreit unterschiedlicher Länderinteressen stecken. Die seit Jahrzehnten verhandelte und dennoch nicht beschlussreife Reform der Grundsteuer illustriert das aktuell sehr anschaulich. Fiskalisches Einvernehmen kommt zwischen den Ländern auch bei extremem Handlungsdruck nicht immer zustande: Die derzeitige Grundsteuer ist inzwischen als verfassungswidrig verworfen worden und wird nach Ende 2019 nicht mehr anwendbar. Sollte hier die lange überfällige Reform doch noch beschlossen werden, so allenfalls in letzter Minute.

Durch die Befristung des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) gab es auch bei den Bund-Länder-Finzen Handlungsdruck, für die Zeit ab 2020 ein neues System zu beschließen. Da aber im Ende 2019 außer Kraft tretenden FAG auch die Aufteilung der Umsatzsteuer auf Bund und alle Länder geregelt ist, war die selbstgesetzte Auslaufrist kein Garant für eine substantielle Reform. Auf die Einnahmen aus dieser zweitgrößten Steuer sind der Bund und alle einzelnen Länder gleichermaßen stark angewiesen. Entsprechend wäre immer ein Beschluss zu einer schlichten FAG-Verlängerung bzw. zur Aufhebung der Auslaufrist zustande gekommen. Die 2017er Reform der föderalen Finanzen geht dagegen sehr viel weiter; sie löst wichtige Konflikte und regelt mehrere vordringliche Zukunftsfragen.

Im Folgenden beleuchten wir, welche Elemente und Rahmenbedingungen der Bund-Länder-Finzen diese Erfolge erleichtert bzw. ermöglicht haben. Unsere besondere Aufmerksamkeit gilt dabei strukturellen Faktoren, nicht den konkreten politischen und zeithistorischen Konstellationen.

Es sind diese strukturellen Elemente, die aus der internationalen Außensicht vom Betrachter auf ihren Nutzen geprüft werden sollen. Ein solcher Nutzen kann darin bestehen, dass Elemente der deutschen Bund-Länder-Finzen tatsächlich als Vorbild dienen können. Der Nutzen kann aber auch darin bestehen, dass bei großen Unterschieden zum kooperativen deutschen Föderalismus zwar keine Übertragung von Erfolgsfaktoren möglich ist, das deutsche Modell aber als Counterpart genutzt werden kann, um die eigenen Erwartungen und Möglichkeiten klarer herauszuarbeiten.

#### B. Erfolgsfaktoren

Die Erfolgsfaktoren werden der Übersichtlichkeit halber als einzelne Elemente modular dargestellt. Dass diese verschie-

denen Faktoren in der Praxis zusammenwirken und sich teilweise wechselseitig stützen, wird in der Darstellung deutlich.

Bei der Zusammenstellung struktureller Erfolgsfaktoren für den kooperativen Föderalismus deutscher Prägung sollen auch zwei äußere Bedingungen nicht verschwiegen werden, die das Zustandekommen der 2017er Reform erleichtert haben dürften. Zum einen befand sich Deutschland in der Phase der Entscheidungsfindung in der Hochkonjunktur (die auch bei Abschluss des Papiers noch anhält). Der wirtschaftliche Boom hat sich sehr positiv auf die Steuereinnahmen und die öffentlichen Haushalte ausgewirkt. Ohne die dadurch erreichte Konsolidierung und ohne die Aussicht auf weiterhin wachsende Steuereinnahmen hätte wahrscheinlich länger um die finanzielle Seite des Kompromisses gerungen werden müssen. Zum anderen verfügte die Regierungskoalition im Deutschen Bundestag zur Zeit des Beschlusses im Sommer 2017 über eine Mehrheit von 80 Prozent der Stimmen. Das hat den Weg zur notwendigen Verfassungsänderung erleichtert, für die zwei Drittel der Stimmen in jeder der beiden Kammern benötigt werden.

Jenseits dieser Rahmenbedingungen der jüngsten Reform tragen die nachfolgend dargestellten Faktoren strukturell und dauerhaft dazu bei, wie der deutsche Föderalismus schrittweise weiterentwickelt wird, so dass alle relevanten Akteure immer wieder zu Kompromissen zusammenkommen und die neuen Lösungen nach Umsetzung auch aktiv mittragen.

### 1. Gleichwertige Lebensverhältnisse anstreben, Unterschiede zulassen

Der Bund-Länder-Finanzausgleich wird nicht allein aus bündischer Solidarität durchgeführt; die Verfassung fordert einen angemessenen Ausgleich der Finanzkraft der Länder (Art. 107 GG). Der Anspruch dahinter ist weiter vorn im Grundgesetz formuliert: Eine zentrale Aufgabe des Bundes ist es, im Bundesgebiet gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen (Art. 72 GG).

Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ist kein eindeutig greifbares, operationalisierbares Ziel, selbst wenn man nur die Sphären staatlichen Einflusses auf die Lebensverhältnisse der Menschen betrachtet. Die ersten 45 Jahre der (west-)deutschen Verfassung war an dieser Stelle im Grundgesetz noch die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse als Kriterium staatlichen Handelns formuliert. Dieser Maßstab wurde mit einer Grundgesetzänderung 1994 aufgegeben – allerdings nicht wegen der deutschen Vereinigung vier Jahre zuvor, auch wenn das zuweilen behauptet wurde. Allerdings hat die deutsche Vereinigung die Schwierigkeiten mit diesem Maßstab besonders hervorgekehrt. Die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse war aber auch schon 1949 bis 1994 ein untauglicher Maßstab für den föderalen Ausgleich. Das Ziel ist in einem großen und heterogenen Land nicht erreichbar. Menschen, die in einem Bergdorf am Alpenrand oder auf Helgoland draußen in der Nordsee wohnen, können nicht

unter denselben Verhältnissen leben wie im Herzen von Großstädten wie Berlin oder Hamburg. Die meisten wollen das auch nicht. Föderalismus heißt, regionale Unterschiede im Sinne des Subsidiaritätsprinzips zu schätzen und den regionalen Ausgleich nicht über „Vereinheitlichung“ zu suchen.

Ein Kriterium für den regionalen Ausgleich, das nicht erreichbar ist und letztlich auch nicht erreicht werden soll, kann nicht als Leitbild dienen – weder in, noch außerhalb der Verfassung. Die Gleichwertigkeit als neuer Maßstab ist seit ihrer Einführung viel kritisiert worden: Der Begriff sei zu unbestimmt und zu offen für verschiedene Interpretationen. Welchen Wert habe es, Ziele zu verfolgen, deren Erreichbarkeit man letztlich nicht feststellen könne?

Wir argumentieren anders: Gleichwertigkeit ist in ihrer „Halb-Bestimmtheit“ gerade ein besonders guter Maßstab, an dem sich die Bund-Länder-Finanz und der Finanzausgleich orientieren können. Denn das Kriterium muss im föderalen Prozess eine doppelte Funktion erfüllen. Zunächst muss es einen ungefähren Maßstab dafür geben, welche Ergebnisse finanzielle Umverteilung erbringen soll. Wer hier sagt, das „ungefähr“ nicht klar genug sage, wo es hingehen solle, übersieht das ausschlaggebende Verdienst der Formel: Gleichwertigkeit sagt deutlich genug, dass es sehr weit von anfänglicher Ungleichheit weggehen soll. Das Kriterium verspricht verfassungsrechtlichen Schutz gegen offensichtliche Ungleichheiten, die aus unterschiedlichen fiskalischen Möglichkeiten stammen – und nicht aus geografischen oder anderen objektiven Unterschieden, die nicht ausgeglichen werden können oder sollen. Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ist aber nicht nur ein wichtiger Schutz gegen willkürliche Differenzierungen. Automatisch wird mit dem Ziel eine anspruchsvolle Umverteilung von Ressourcen legitimiert, wo nötig.

Außerdem – das wird oft unterschätzt – braucht jeder Föderalismus eine Umverteilungsformel, die alle Seiten, der Bund, die Finanzschwächeren und eben auch die Finanzstärkeren, auf Dauer tragen können. Die Formel muss gemeinsame Identifikation im Föderalismus zulassen, sie muss als föderales Narrativ funktionieren. Dazu muss sie jeder Seite ein Identifikationsangebot machen. Wenn dabei die einen wegen des Verzichts auf die Einheitlichkeit das Mehr an Differenzierung schätzen, während die anderen den implizit hohen Ausgleichsgrad bei Gleichwertigkeit hervorheben, ist die Vielschichtigkeit des Ziels ein echter Vorteil. Um als gute Grundlage für kontinuierliche Kompromissfindung im Föderalismus dienen zu können, schadet es offensichtlich nicht, wenn schon das gemeinsame Ziel selbst die Vielschichtigkeit eines guten Kompromisses ausstrahlt.

### 2. Integrierte Sicht auf die Bund-Länder-Finanz

Die Bestimmungen zur Verteilung nicht zweckorientierter, allgemeiner Finanzmittel auf die Länder werden in Deutschland grundsätzlich im Regelwerk des Bund-Länder-Finanzausgleichs festgelegt. Alle Vereinbarungen fin-

den ihren Niederschlag im Finanzausgleichsgesetz (FAG). Das betrifft auch solche Festlegungen, die nicht zum Länderfinanzausgleich im engeren Sinne gehören:

- Aufteilung der Umsatzsteuer zwischen Bund und Ländern,
- Umsatzsteuerverteilung auf die Länder (mit Umsatzsteuerenausgleich bis 2019),
- Allgemeinen Ergänzungszuweisungen des Bundes an alle Netto-Empfänger des Länderfinanzausgleichs,
- Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen, die abweichend von der allgemeinen Finanzausgleichsmechanik nach spezifischen Kriterien gewährt werden.

Das Gesetz wird aber nicht nur bei den großen Finanzausgleichsreformen wie 2017 oder zuvor 2001 geändert. Regelmäßig werden aus Einzelanlässen notwendig gewordene Änderungen der Finanzmittelverteilung vor allem im Verhältnis zwischen Bund und Ländern in des FAG aufgenommen. Derartige Anpassungen erfolgen dabei immer über die Zuordnung der Umsatzsteueranteile an Bund und Länder. Anlässe für derartige Änderungen können Veränderungen beim Kindergeld, den Zuschüssen an die Rentenversicherungen, Steuererhöhungen oder –senkungen bei den Gemeinschaftsteuern, Flüchtlingsintegration und viele andere sein. Erst wenn der Bund bestimmte Zwecke explizit mit eigenen Programmen unterstützt oder wenn er den Ländern konkrete Kosten ersetzt, werden die Zahlungsströme außerhalb des FAG geregelt.

Die integrierte Betrachtung aller nicht-zweckgebundenen Finanzflüsse zwischen Bund und Länder ist in doppelter Hinsicht wertvoll:

- Automatisch ist immer „alles im Blick“. Bund-Länder-Finanz werden von den Akteuren als Ganzes und in ihrer Gesamtwirkung betrachtet.
- Der Brauch, alles allgemein Finanzielle im FAG zu regeln (es ist kein Zwang), wirkt auch disziplinierend auf Verhandlungen und die dort erwogenen Optionen.

Aus Ad-Hoc-Verhandlungssituationen könnte es zuweilen eher opportun sein, aktuelle Vereinbarungen ganz separat zu regeln und vom Finanzausgleich getrennt zu regeln. In der Konsequenz können aus solchen Beschlüssen allmählich parallele und unkoordinierte Finanzausgleichsstrukturen entstehen. Ein Beispiel hierfür liefert der Finanzausgleich in Spanien, hier sind im Zeitablauf mehrere Teilsysteme des horizontal wirkenden Finanzausgleichs nebeneinander geschaffen worden. In der Summe sind die Verteilungswirkungen damit nicht nur sehr undurchsichtig; sie sind vor allem auch ungerecht, da das Zusammenwirken mehrerer

Teil-Logiken eine Art großer Unlogik geschaffen hat. Das ist mittlerweile ein großes Hindernis in der Weiterentwicklung der dortigen föderalen Finanzbeziehungen.<sup>4</sup>

Eine derartige Situation kann in Deutschland nicht aufkommen, solange die integrierte Sicht kontinuierlich umgesetzt wird.

### 3. Gemeinsame Daten- und Buchführungsstandards umsetzen

Die saubere Abgrenzung der genutzten Haushaltszahlen und ökonomischen Daten bildet eine essentielle Voraussetzung für die Umsetzung von Finanzausgleichs- und Transferlösungen. Auf die Zahlen muss Verlass sein hinsichtlich

- ihrer Volumina,
- ihrer Vollständigkeit und
- ihrer Vergleichbarkeit.

Kommen Zweifel an diesen Qualitäten der Daten auf, schwindet das Vertrauen in hierauf aufgebauten Finanzierungssysteme. Wo Unschärfen und Lücken der Datenstandards Raum für „kreative Buchführung“ lassen, sinkt zudem das Vertrauen der beteiligten Akteure. Der Vertrauensverlust tritt nicht erst ein, wenn Belege für die taktische Ausnutzung solcher Lücken vorliegen. Schon die Möglichkeit, legal gemeinsame Standards unkooperativ auszulegen, schafft Misstrauen und schränkt so den Raum für allseits getragene Kompromisse merklich ein.

Gemeinsame Daten- und Rechnungsstandards, die nicht nur formal bestehen, sondern auch in der Praxis gleichmäßig umgesetzt werden, wirken nur auf den ersten Blick wie eine Selbstverständlichkeit, die nicht mehr gesondert erwähnt werden muss. Doch gerade in historisch gewachsenen Föderalstaaten ist eine solche Praxis keineswegs automatisch gewährleistet. Da gemeinsame Buchungsstandards zu etablieren bei komplexen öffentlichen Aufgaben oft erheblichen Kostenaufwand verursachen würde, können sie auch nicht als „niedrig hängende Früchte“ betrachtet werden.

In Deutschland arbeiten Bund und Länder in ihrem Haushaltswesen auf der Grundlage gemeinsamer Prinzipien. Auf der Bundesebene sind sie festgehalten im Haushaltsgrundsatzgesetz (HGrG) und der Bundeshaushaltsordnung (BHO). Die Länder führen ihre Budgets auf der BHO weitgehend angeglichenen Landeshaushaltsordnungen (LHO). Hierauf, auf einer zwischen Statistischem Bundesamt und Statistischen Landesämtern koordinierten Finanzrechnung und volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung sowie auf jeweils daran anknüpfenden Regelwerken, beruhen wesentliche Elemente der deutschen Bund-Länder-Fi-

<sup>4</sup> Vgl. A. de la Fuente, C. Kastrop, M. Thöne (2016): Regional Financing in Germany and Spain: Comparative Reform Perspectives, BBVA Working Paper N° 16/04, Madrid.

nanzen. Eigens zur gemeinsamen Datenbeschaffung und -validierung haben die Länder Anfang der 1970er Jahre die Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL) geschaffen. Sie wird von den Finanzministerien der sechzehn Länder gemeinsam getragen und hat ihren Sitz im Bunderrat in Berlin. Einen starken zusätzlichen Schub haben die gemeinsamen Standards dann 2009 durch den Beschluss der grundgesetzlichen „Schuldenbremse“, sowie durch die europäischen Defizitregeln des Maastricht-Vertrags (1992) und des europäischen Fiskalpakts (2012) erhalten.

Datenqualität und -verbesserung ist immer ein Prozess im Dialog von Praxis und Wissenschaft<sup>5</sup> sowie zwischen Praktikern untereinander im Wege der Peer Review. Üblicherweise schaffen diese Prozesse schrittweise Fortschritte.

Wenn aber die Interessenslagen deutlich kontrovers sind oder die Betroffenheit einzelner weit über das durchschnittliche Maß hinausgeht, müssen Datenfragen politisch oder auch höchstrichterlich geklärt werden. Dafür liegt dem Bundesverfassungsgericht im Frühjahr 2018 eine für die Bund-Länder-Financen wesentlichen Datenfrage zur Entscheidung vor: Im Jahr 2011 wurde die jüngste Volkszählung in Deutschland als Stichprobenerhebung mit anschließender Hochrechnung umgesetzt. Dabei wurden aus statistischen Gründen die Hochrechnungen für Gemeinden unter 10.000 Einwohner einfacher umgesetzt als die Korrektur- und Hochrechnungen für alle größeren Städte und Gemeinden. Im Ergebnis führte die 2013 vorgestellte neue Rechnung zu einer Korrektur der Einwohnerzahl Deutschlands um 1,5 Millionen Personen nach unten. Die Änderungen verteilten sich aber sehr unterschiedlich über Deutschland. Für manche Regionen wurden höhere Einwohnerzahlen ausgewiesen, andere verloren massiv. Berlin schrumpfte rechnerisch um 180.000 Einwohner. Da der Bund-Länder-Finanzausgleich bei der Verteilung der wichtigen Umsatzsteuereinnahmen, bei der Ermittlung der durchschnittlichen Finanzbedarfe und bei den Bundesergänzungszuweisungen auf diese Bevölkerungszahlen zurückgreift, hatte diese Datenfrage deutlichen Einfluss auf die Finanzströme. Die Änderungen summierten sich nach FiFo-Berechnungen auf über 940 Millionen Euro im Jahr, allein Berlin sollte 515 Millionen Euro im Jahr verlieren.<sup>6</sup> Mittlerweile sind die Änderungen der Bevölkerungszahlen mit einer Übergangsfrist von drei Jahren in Kraft gesetzt worden; die Finanzausgleiche werden auf der neuen Grundlage umgesetzt. Angesichts ihrer

erheblichen Einbußen lassen die Stadtstaaten Berlin und Hamburg den Zensus 2011 dennoch vom Bundesverfassungsgericht prüfen. Wegen der verschiedenen Methoden für kleine und größere Gemeinden leiten sie eine verfassungswidrige Ungleichbehandlung ab. Ein Urteil war bei Abschluss der vorliegenden Kurzstudie noch nicht gefällt.<sup>7</sup> Das Beispiel illustriert, wie ernst die Akzeptanz von Datenfragen für das Gelingen von Finanzausgleichen zu nehmen ist.

Hürden treten auch dort auf, wo Verbesserungen der Datenqualitäten nicht durch schrittweise Verbesserungen erreicht werden können, sondern einen grundlegenden und sehr aufwendigen Systemwechsel verlangen. So ist Deutschland einer von nur sechs OECD-Staaten (von insgesamt 35), die in ihren öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen weiterhin auf Cash-Basis rechnen. Alle anderen nutzen eine doppelte Buchführung mit Periodenabgrenzung (Doppik, eng. Accrual Accounting) oder befinden sich in einer Übergangsphase dorthin.<sup>8</sup>

Entsprechend werden auch die Bund-Länder-Financen auf einheitlicher Cash-Basis abgerechnet. Die gegenwärtig zwei Bundesländer mit Periodenrechnung (Hamburg und Hessen) legen Parallelrechnungen auch auf Cash-Basis vor. Der Umstand, dass Deutschland auf Bundes- und Länderebene überwiegend das hergebrachte, kamerale Rechnungswesen nutzt, illustriert zwei weitere Faktoren, die für gemeinsame Rechnungsstandards wichtig sind:

- Neuerungen müssen einen Mehrwert schaffen, der dem Mehraufwand der Einführung und Umstellung entspricht. Der Mehraufwand der Umstellung des kompletten Rechnungswesens ist groß. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Einführung der Doppik nach EPSAS-Standard in Deutschland deutlich mehr als die von der Europäischen Kommission geschätzten 3,1 Mrd. Euro kosten würde.<sup>9</sup> Ob Doppik/Accrual Accounting diesen Aufwand lohnt, wird in Deutschland vielfach bezweifelt.<sup>10</sup> Perspektivisch böte diese Modernisierung aber gute Ansatzpunkte, um fortschrittliche Governance wie auch Kosten- und Leistungsrechnungen konsistenter im Haushalt verankern zu können.
- Um neben einer gemeinsamen Rechnungsbasis auch die Funktion einer gemeinsamen Gesprächs- und Verhand-

<sup>5</sup> Vgl. z.B. H.T. Burret und J. Schnellenbach (2013), Umsetzung des Fiskalpakts im Euro-Raum, SVR-Arbeitspapier 08/2013, Wiesbaden.

<sup>6</sup> Die Rechnungen wurden für das Finanzausgleichsjahr 2012 durchgeführt. Vgl. M. Thöne in M. Greive: Zensus stellt Länderfinanzausgleich auf den Kopf, Welt am Sonntag 02.06.2013.

<sup>7</sup> In der mündlichen Verhandlung der Verfahren (2 BvF 1/15, 2 BvF 2/15) wurde deutlich, dass das Gericht die von den statistischen Behörden entwickelte Zensus-Methode zumindest nicht vorbehaltlos akzeptieren dürfte: „Man hat ein bisschen den Eindruck einer Münchhausen-Konstruktion“, sagte Andreas Voßkuhle, der Präsident des Verfassungsgerichts (vgl. Das geschätzte Volk, FAZ vom 24.10.2017).

<sup>8</sup> Vgl. OECD (2017), Accrual Practices and Reform Experiences in OECD Countries, Paris.

<sup>9</sup> Bundesrechnungshof: Bericht über die angestrebte Einführung harmonisierter Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor (EPSAS) in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Bonn, 15.11.2017.

<sup>10</sup> Auf der kommunalen Ebene allerdings, wo die periodengerechte Haushaltsführung wegen umfangreicher Investitionstätigkeiten am dringendsten benötigt wird, ist die Doppik in der großen Mehrzahl der deutschen Länder mittlerweile eingeführt worden.

lungsbasis zu erfüllen, sollten Haushaltsstandards auch Nicht-Fachleuten so verständlich wie möglich sein. Auch in dieser Hinsicht verlangt Accrual Accounting von allen am politischen Prozess Beteiligten – einschließlich Presse und interessierter Öffentlichkeit – sehr viel ab. Die Erfahrungen auf kommunaler Ebene in Deutschland bestätigen das.

Wann immer auch beim Bund und den verbleibenden Ländern die doppelte Buchführung mit Periodenabgrenzung eingeführt werden wird, muss auf alle Fälle für lange Zeit ein Parallelsystem mit kameralem Rechnungswesen auf Cash-Basis weitergeführt werden. Nur so kann gewährleistet werden, dass es zu keiner Unterbrechung in der für die föderalen Finanzen essentiellen Doppelfunktion der gemeinsamen Rechnungsbasis als Kommunikations- und Vertrauensbasis kommt.

#### 4. Ausgleich durch die zentrale Ebene

Ein funktionierender horizontaler Finanzausgleich zwischen den Ländern darf, so die deutsche Erfahrung, nicht zu groß werden. Wenn gleichwohl im Finanzausgleich ein relativ hoher Grad an finanziellem Ausgleich zwischen stärkeren und schwächeren Ländern erreicht werden soll, muss ein signifikanter Teil des horizontal wirksamen Ausgleichs zwischen „Arm“ und Reich“ von zentraler Bundesebene erfolgen. Diese Feststellung folgt nicht aus einer rein monetär-rechnerischer Perspektive. Wichtig ist hier vielmehr die finanzausgleichspolitische Sichtweise – gewissermaßen die föderale Psychologie.

Rein rechnerisch wären viele unterschiedliche Lösungen äquivalent. Wie oben dargestellt, werden in Deutschland die verschiedenen Steuern mit unterschiedlichen Anteilen dem Bund, den Ländern und den Kommunen als ihr jeweils „Eigenes“ zugeordnet. Die Steuerzuteilung ist Ergebnis eines historischen Prozesses, der auch anders hätte verlaufen können. Aus der solcherart gegebenen Anfangsverteilung wird mit dem Bund-Länder-Finanzausgleich umverteilt, bis am Ende die politisch gemeinsam festgelegte Verteilung von Finanzmitteln erreicht ist. Mit einer anderen Anfangsverteilung und einem entsprechend anderen Ausgleichssystem wäre rechnerisch dasselbe Ergebnis zu erreichen.

Schon im heutigen Bund-Länder-Finanzausgleich spielt der Zentralstaat eine wichtige Rolle beim horizontalen Ausgleich zwischen den Ländern: Vor dem eigentlichen horizontalen Länderfinanzausgleich wird in der Umsatzsteuerverteilung kraftvoll nivelliert. Nach dem LFA werden die verbleibenden Finanzkraftunterschiede durch Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen an alle LFA-Empfänger weiter verringert. Spezifische Bedarfssituationen werden ohnehin über Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen vertikal vom Bund befriedigt. Wenn die 2017er Reform ab 2020 in Kraft tritt, wird auch der horizontale Länderfinanzausgleich vertikal über den Bund

abgewickelt. Rein rechnerisch wäre das nicht notwendig: Bei einer anderen Anfangsausstattung könnten die Länder den angestrebten Ausgleich theoretisch auch rein horizontal leisten. Auch die starke Rolle des Bundes ist nicht zwingend gegeben, sondern Ergebnis eines langen historischen Prozesses – vor 1920 galt noch das Deutsche Reich als „Kostgänger der Länder“.

Doch diese theoretische Perspektive ist eben in der Tat unhistorisch; sie reflektiert nicht den tatsächlichen föderalen Prozess und das, was wir vereinfachend als föderale Psychologie bezeichnen. Föderalismus steht immer, wie schon betont, im Spannungsverhältnis von regionaler Eigenständigkeit und bündischer Solidarität. Wo ein finanzieller Ausgleich regionaler Disparitäten notwendig ist, sollte dieser Akt der Solidarität nicht in einen Konflikt mit der Wahrnehmung der regionalen Eigenständigkeit bei den „Zählern“ und auch bei den „Empfängern“ geraten. Da heißt, „Zähler“ sollen durch einen Finanzausgleich nicht in einer Weise belastet werden, die ihre Solidaritätsbereitschaft überschreitet. „Empfängern“ sollen nicht in einer Weise von staatsrechtlichen ebenbürtigen Akteuren geholfen werden müssen, dass sie sich als Bittsteller empfinden müssen. Beide Seiten sollen sich als Ebenbürtige auf gleicher Augenhöhe begegnen können. Dazu darf die Bedeutung der horizontalen Umverteilung zwischen ihnen nicht zu dominant werden.

Allerdings gibt es keinen Mechanismus, der automatisch sicherstellt, dass objektive Ausgleichsbedarfe und objektive finanzielle Ausgleichskraft mit diesen subjektiven Hilfsgrenzen übereinstimmen. Beide können im Idealfall übereinstimmen, eine Garantie dafür gibt es allerdings nicht. Unkompliziert ist es, wenn die subjektiven Hilfsgrenzen höher liegen als die objektiven Bedarfe.

Die deutsche Erfahrung der letzten Jahrzehnte weist in die entgegengesetzte Richtung: Die subjektiven Hilfsgrenzen bei Zahlern und Empfängern sind oftmals niedriger als die objektiven Bedarfe und die objektiven Möglichkeiten. In einer solchen Situation liegt es nah, einen Teil der „objektiven“ Umverteilungsnotwendigkeit in die weniger merkbare Zone der horizontal wirkenden, aber vertikal durchgeführten Ausgleichszahlungen des Bundes zu verlagern. So werden sichtbare Umverteilung zwischen den Ländern und Akzeptanz direkt horizontaler Umverteilung zwischen den Ländern einander angenähert.

Dieses Bedürfnis wird auch in anderen Finanzausgleichssystemen anerkannt. So wird in der Schweiz – deren Föderalmodell zum kooperativen deutschen Modell ansonsten in vieler Hinsicht ein diametrales Gegenbild bietet – der Nationale Finanzausgleich (NFA) zwischen den Kantonen ebenfalls von zentraler Ebene stark finanziell gestützt: Im Jahr 2018 werden die drei Ausgleichsgefäße des NFA, der Ressourcenausgleich, der Härteausgleich und der Lastenausgleich, vom Bund mit rund 3,3 Mrd. Franken finanziert – das sind 65 Prozent des gesamten Ausgleichsvolumens.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Vgl. Schweizerische Eidgenossenschaft – Der Bundesrat (2018), Wirksamkeitsbericht 2016–2019 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen. März 2018, Bern.

In Deutschland folgte schon die Schaffung des Umsatzsteuerausgleichs 1969 dieser Logik. Die unter Bundesfinanzminister Franz-Josef Strauß eingeführte horizontal wirksame, aber vertikal abgerechnete Ausgleichsstufe bewirkte es, dass der zuvor stark gestiegene, sichtbare Länderfinanzausgleich im ersten Jahr seiner Nutzung 1970 glatt halbiert wurde.

Mit der Integration der ostdeutschen Länder in den regulären Finanzausgleich ab 1995 machten die nunmehr zu überwindenden Disparitäten in Wirtschaftskraft und individueller Wohlfahrt einen Sprung, jetzt musste wirklich viel umverteilt werden. Umsatzsteuerausgleich und Bundesergänzungszuweisungen halfen, den eigentlichen horizontalen Länderfinanzausgleich äußerlich kleiner zu halten. Sie taten dies allerdings in einer Weise, dass am Ende scheinbar nur sehr wenige Zahler den Ausgleich für eine große Zahl Empfänger erbringen mussten: Im heute noch geltenden Länderfinanzausgleich stehen 2017 vier Zahlerländer zwölf Empfängern gegenüber – während im davor durchgeführten, auf vertikaler Ebene verrechneten Umsatzsteuerausgleich effektiv acht Zahler acht Empfängern gegenüberstehen. Mit der bewirkten Konzentration auf wenige Zahler im sichtbaren Länderfinanzausgleich war der Keim dafür gelegt, dass dort wieder ein Empfinden der Überbelastung im solidarischen Ausgleich gewachsen ist. Da zudem Bayern aufgrund seiner großen wirtschaftlichen Dynamik einen wachsenden Anteil an den LFA-Zahlungen aufbringen muss, hat das Empfinden einer Schieflage noch mehr verschärft: Von den LFA-Ausgleichszahlungen trägt der Freistaat zeitweilig rund die Hälfte, regelmäßig werden mehr als zehn Prozent des Landeshaushalts für den Länderfinanzausgleich eingeplant.

Mit der 2017er Reform wurde erreicht, dass dieser äußerliche Anschein der Überlastung weniger Zahler verschwindet. Indem der komplette Ausgleich in die vertikale Verrechnung verlagert wird, gibt es nominell keine Zahler und Empfänger mehr. Stattdessen erhalten alle Länder jetzt nach LFA-Maßstäben differenzierte Umsatzsteueranteile vom Bund. Ab 2020 wird kein Land mehr Ausgaben für den solidarischen Ausgleich in seinem Landeshaushalt einplanen müssen.

Es trifft gewiss nicht zu, dass die subjektive Solidaritätsbereitschaft so weit gesunken wäre, dass der Ausgleich komplett auf die vertikale Verrechnung verlagert werden musste. Auch wird die Wahrnehmung einer horizontal wirksamen Umverteilung nicht gänzlich schwinden, selbst wenn sie weniger sichtbar ist. Dass bei dieser Reform eine scheinbar komplette Vertikalisierung als Lösung herauskam, war auch der spezifischen Verhandlungskonstellation geschuldet; hier musste ein „gordischer Knoten“ durchschlagen werden (vgl. Abschnitt II.D).

Es bleibt aber die Feststellung, dass eine zumindest partielle Vertikalisierung – eine Stärkung des Zentralstaats – wieder-

holt sehr hilfreich gewesen ist, um die horizontale Akzeptanz für den notwendigen Ausgleich regionaler Disparitäten zu erreichen. Da es, wie gezeigt, zudem rein rechnerisch gleichgültig ist, ob der notwendige Ausgleich über horizontale oder vertikale Rechnungen abgewickelt wird, ist dadurch materiell nichts verloren. Die Rücksichtnahme auf die föderale Psychologie und die Wahl eines akzeptanzfördernden hohen Grades der Vertikalisierung zeigt sich in dieser Perspektive als eine Art praktizierte Staatskunst im Föderalismus.

## 5. Einheitliche Steuern

Das deutsche Steuersystem ist sehr homogen. Bis auf wenige Bagatellabgaben werden alle Steuern einheitlich vom Bundesgesetzgeber beschlossen und verändert. Nur bei den Steuern, die dem Bund allein zustehen und die er selbst erhebt, ist allein die erste Kammer – der Bundestag – für die Steuergesetzgebung zuständig. Das sind vor allem große Verbrauchsteuern, wie Treibstoff- und Energieabgaben und die Tabaksteuer.

Alle anderen nennenswerten Steuern werden einheitlich und gemeinsam vom Bundestag und vom Bundesrat, der Länderkammer, geregelt: Gemeinschaftssteuern, Ländersteuern, Gemeindesteuern und solche Bundessteuern, die von den Ländern verwaltet werden. Die Gesetzgebungshoheit umfasst dabei durchweg die Festlegung der Bemessungsgrundlagen und der Ausnahmen hiervon, der Steuervergünstigungen. Auch Freibeträge, Freigrenzen und die Tarifstrukturen – proportional, indirekt/direkt progressiv – legt der Bundesgesetzgeber fest.

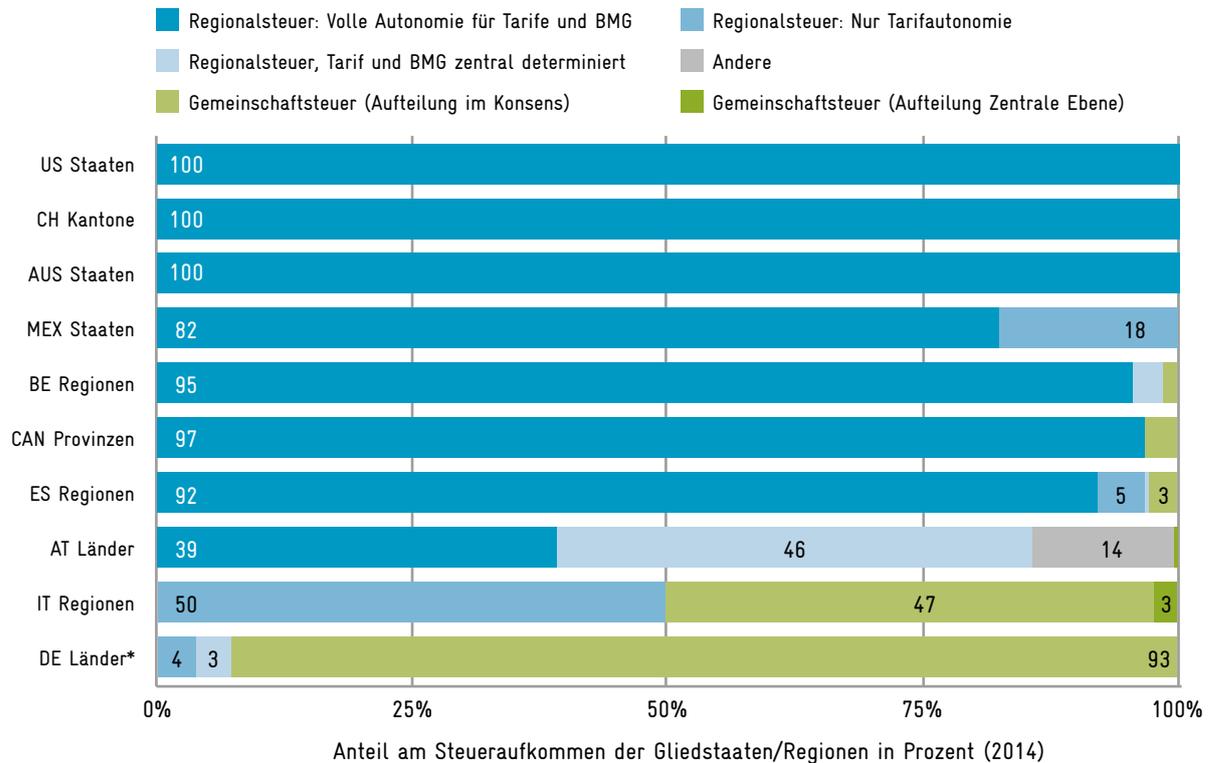
Eigene Spielräume der jeweiligen Gebietskörperschaft bestehen beim Bund bei den genannten Bundessteuern; zusammen machen diese rund 30 Prozent seiner steuerlichen Einnahmen aus. Die einzelnen Länder haben seit 2006 das Recht, den Steuersatz der Grunderwerbsteuer eigenständig über das gemeinschaftliche Niveau anzuheben. Damit können sie bei weniger als fünf Prozent ihrer Steuereinnahmen Einfluss auf den Tarif und damit das Aufkommen nehmen. Die einzelnen Gemeinden haben das im Grundgesetz garantierte Recht, die Tarife der Grundsteuern und der Gewerbesteuer über eigene Hebesätze selbst zu bestimmen. Damit können sie im Durchschnitt auf knapp 60 Prozent ihrer steuerlichen Einnahmen eigenen Einfluss ausüben.<sup>12</sup>

Damit sind gerade die für den Bund-Länder-Finanzausgleich relevanten Steuereinnahmen der Länder sehr stark vereinheitlicht. Abbildung 5 illustriert diese Eigenart der deutschen Länder im Vergleich zu den anderen föderal organisierten OECD-Staaten.

Im internationalen Vergleich folgt daraus keine Empfehlung, anderswo nach deutschen Vorbild die Besteuerung

<sup>12</sup> Mit der Senkung der Steuersätze auf US-Bundesebene wurde zugleich die Absetzbarkeit von in den Staaten zu zahlenden Steuern sehr weitgehend eingeschränkt. Damit entfällt das Element indirekter Ex-Post-Koordination über den Bund.

ABBILDUNG 5: STEUEREINNAHMENSTRUKTUR FÖDERALER GLIEDSTAATEN IM OECD-VERGLEICH



Quelle: OECD (2017); eigene Abbildung. [\* Für Deutschland wurde ein Fehler korrigiert.]

weitestgehend zu vereinheitlichen. Auch in Deutschland wurde die Einführung der Steuersatzautonomie bei der kleinen Grunderwerbsteuer von manchem als ein erster Schritt hin zu etwas mehr föderaler Eigenständigkeit auf der Einnahmenseite verstanden. Auf der anderen Seite gibt es aber keinen Zweifel, dass etwas wie die völlige Steuerautonomie der US-amerikanischen Bundesstaaten, deren ohnehin geringe Koordination durch die 2018er Steuerreform des Bundes noch einmal weiter eingeschränkt wurde,<sup>13</sup> mit einem erfolgreichen horizontalen Finanzausgleichssystem wie dem deutschen komplett unvereinbar wäre. Leistungsfähige Finanzausgleiche verlangen einen hohen Grad steuerlicher Koordination; ein gewisses Maß steuerlicher Vereinheitlichung ist zusätzlich hilfreich.

Unstrittig vorteilhaft ist die einheitliche Besteuerung für die Kommunikation und die Kompromissfindung bei den Bund-Länder-Finzen: Der Finanzausgleich zwischen den Ländern wird, trotz einiger abstrakter Bedarfelemente, primär als Ausgleich der Finanzkraft verstanden. Die Philosophie dahinter ist dem föderalen Gedanken sehr verbunden: Wo der Ausgleich primär auf die Leistungsfähigkeit auf der Einnahmenseite ausgerichtet ist, sollen Unterschiede auf der Ausgabenseite in der Eigenbestimmung der Länder

bleiben, so dass regionale Unterschiede und verschiedene politische Präferenzen auch gelebt werden können.

Dieses idealistische Bild stimmt zwar mit der komplexen und vielfach gebundenen Realität föderaler Politik nicht immer überein. Es spielt aber eine wichtige Rolle für das Selbstverständnis der Länder und die Anerkennung der jeweils anderen in allen föderalen Diskursen. In der Frühphase der LFA-Verhandlungen wurde die Debatte zwar vereinzelt mit öffentlichen Fragen angeheizt, warum sich einzelne Empfängerländer Angebote wie kostenlose Kindergartenjahre „leisten konnten“, wenn nicht einmal alle Zahlerländer derartige Leistungen boten. Damit wurden Verhandlungspositionen aufgebaut und „Stimmung gemacht“. In den eigentlichen Verhandlungen aber spielten unterschiedliche Ausgaben und dahinter stehende, unterschiedliche politische Programme aber kaum eine Rolle. So lange ein Land im Stabilitätsrat „seine Hausaufgaben macht“ (vgl. III.B.6 unten), stehen Unterschiede in Leistungsniveaus und -arten zwischen den Ländern nicht zur Debatte.

Um die Unterschiede auf der Ausgabenseite „ignorieren“ zu dürfen, muss der Ausgleich auf der Einnahmenseite leis-

<sup>13</sup> Mit der Senkung der Steuersätze auf US-Bundesebene wurde zugleich die Absetzbarkeit von in den Staaten zu zahlenden Steuern sehr weitgehend eingeschränkt. Damit entfällt das Element indirekter Ex-Post-Koordination über den Bund.

tungsfähig sein. Dazu wiederum bedarf es eines tragfähigen gemeinsamen Verständnisses, was Finanzkraft ausmacht:

- Durch die weitgehende Einheitlichkeit des deutschen Steuersystems ist für das Gros der Steuereinnahmen der Länder von vornherein klar, dass überall mit den gleichen Maßstäben gemessen wird. Theoretisch sind zwar noch Unterschiede im Vollzug der Steuererhebung möglich, da die Verwaltung der großen Gemeinschaftsteuern bei den Ländern liegt. Da das Bundesministerium der Finanzen allerdings den Steuervollzug durch zahlreiche Verwaltungsvorschriften koordiniert, wären belastbare Unterschiede nur in einer Grauzone der Halblegalität möglich oder dort, wo die Steuerverwaltungen einzelner Länder bei komplexen Fällen an ihre Grenzen stoßen. Mit der 2017er Reform der Bund-Länder-Finanzen wurden die Kompetenzen des Bundes in der Steuerverwaltung gestärkt, um hier weiter vereinheitlichend wirken zu können.
- Beim einheitlichen Steuersystem ist ebenfalls unstrittig und leicht umsetzbar, dass die Einnahmen aus allen Steuern vollständig in die Finanzkraft eingerechnet werden. Die einzige substantielle Ausnahme betrifft die Berücksichtigung der kommunalen Steuerkraft bei der Finanzkraft der Länder. Hier handelt es sich um einen systematischen Sonderfall, der auch gesondert behandelt wird: Wie in der Infobox zu den Kommunen oben ausgeführt, gelten die Kommunen staatsrechtlich als Teile der Länder. Diese sind regulär verpflichtet, die Kommunen über vertikale Finanzausgleichssysteme mitzufinanzieren. Das spricht für die integrierte Betrachtung der Länder und Kommunen bei der Finanzkraft. Zugleich sind die Kommunen eigenständige demokratische Körperschaften, deren Selbstverwaltung durch das Grundgesetz geschützt ist. Das spricht gegen die völlige Einbeziehung kommunaler Steuern als gleichwertige Ländereinnahmen. Im Ergebnis muss hier ein Kompromiss gefunden werden. Die 2017er Reform hat den Anteil, zu dem kommunalen Einnahmen im LFA in die Finanzkraft ihres jeweiligen Landes einbezogen werden, von 64 auf 75 Prozent angehoben. Damit wurde der Gedanke der Vereinheitlichung der Einnahmegrundlage des Finanzausgleichs weiter gestärkt.
- Steuern mit dem Recht, die Steuersätze vor Ort eigenständig festzulegen, können nicht mit ihrem tatsächlichen Aufkommen in einen Finanzausgleich einbezogen werden, weil dadurch die Steuersatzautonomie neut-

ralisiert werden würde. Anstelle des tatsächlichen wird ein einheitlicher Steuersatz zu Normierung genutzt, mit dem die tatsächlichen Einnahmen auf eine fiktive, im Finanzausgleich berücksichtigte Einnahmegröße umgerechnet werden. Naheliegender und plausibler ist es, hier jeweils den durchschnittlichen Steuersatz zu nutzen. So wird es für die Grunderwerbsteuer im LFA auch praktiziert. Allerdings ist der durchschnittliche Steuersatz nicht entscheidungsneutral: Wenn ein Bundesland seinen Steuersatz anhebt, ändert sich dadurch auch der Satz, mit dem jedem anderen Land dessen Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer als Finanzkraft angerechnet werden. In Deutschland haben seit 2006 insgesamt vierzehn der sechzehn Länder ihre Grunderwerbsteuer ein- oder mehrfach angehoben.<sup>14</sup> In dieser Konstellation droht durch die Normierung mit den Durchschnittsteuersatz eine „Spirale“ – die Erhöhungen der einen veranlassen die anderen, ihre dadurch entstehenden Anrechnungseinbußen durch eigenen Erhöhungen zu konterkarieren.<sup>15</sup> In einer solchen Situation bremsen ein fixer Normierungsteuersatz die Spiraleffekte. Noch besser allerdings ist eine gute Grundfinanzierung. Dann entstehen bei Steuersatzautonomie keine Spiraleffekte, und der durchschnittliche Steuersatz kann ohne weiteres zur Normierung genutzt werden.

- Ein prinzipielles Problem der Normierung bei dezentraler Steuersatzautonomie bleibt dem deutschen Länderfinanzausgleich erspart, weil das Gewicht dieser Einnahmen so klein ist. Das Problem kann zum Teil bei den kommunalen Finanzausgleichssystemen in Deutschland beobachtet werden, da hier mit der Hebesatzfreiheit bei den Realsteuern (Grund- und Gewerbesteuer) eine sehr viel größere Finanzmasse betrachtet wird. Wenn Gebietskörperschaften zu einem größeren Teil aus solchen Steuern und zu einem ebenfalls größeren Teil aus Finanzausgleichstransfers getragen werden, wird früher oder später die Frage nach dem Verhältnis dieser beiden Finanzierungssäulen gestellt werden. Das gipfelt schnell in der Frage, wie viel Steuererhöhungen von Gebietskörperschaften im Durchschnitt erwartet bzw. verlangt werden können.<sup>16</sup> Ohne das Leitbild einer belastbaren (Verfassungs-)Regel kann eine solche Auseinandersetzung die Grundlage für konstruktive Finanzausgleichsverhandlungen leicht erodieren bzw. laufende Verhandlungen unverhältnismäßig stark in Beschlag nehmen.
- Mit der schwierigsten denkbaren Kombination von Finanzausgleich und Steuerautonomie muss man sich in Deutschland heute nicht auseinandersetzen: Einen

<sup>14</sup> Für sich genommen ist das ein klares Indiz, dass diese begrenzte Steuerautonomie in einer Situation struktureller Unterfinanzierung der Länder umgesetzt wurde.

<sup>15</sup> Vgl. Hummel/Thöne (2017), Wachstumsgerechte Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, a.a.O., S. 26 ff.

<sup>16</sup> Ein aktuelles Beispiel in Deutschland bietet das Bundesland Rheinland-Pfalz, wo im Zuge eines vertikalen Verteilungsstreits nun die Frage behandelt wird, ob das Kollektiv der rund 2300 Städte und Gemeinden zu niedrigen Hebesätzen nutzt (vgl. T. Döring (2018): Unzureichende Ausschöpfung der Realsteuern – das Beispiel Rheinland-Pfalz, in: Wirtschaftsdienst 201, H. 1, S. 42-49). Eine solche Frage ist objektiv kaum aufzuklären. In einer echten, d.h. hierarchiefreien Verhandlungssituation käme ihr großes Blockadepotenzial zu.

leistungsfähigen Finanzausgleich für einen Staat mit voller regionaler Steuerautonomie über Tarife und Bemessungsgrundlagen umzusetzen, ist eine anspruchsvolle Aufgabe. Hier werden nicht nur Normierungssteuersätze benötigt; zur Festlegung der Finanzkraft braucht es hier zusätzlich fiktive Benchmark-Steuern oder sogar Benchmark-Steuersysteme. Es liegt auf der Hand, dass bei fundierter regionaler Steuerautonomie die Einigung auf ein gemeinsames und einheitliches Referenz-Steuersystem, das dann im Finanzausgleich den Ausschlag gibt, ein sehr mühevolleres Unterfangen sein muss. Sinnvoll ist hier die Reduktion der Komplexität (und damit der Anzahl strittiger Fragen) auf eine überschaubare Zahl dauerhaft nutzbarer Indikatoren.<sup>17</sup> Wegen seiner grundsätzlichen Bedeutung dürfte der Akt dieser Vereinfachung ebenfalls sehr anspruchsvoll zu verhandeln sein.

Es wird deutlich, dass leistungsfähige Finanzausgleiche durchaus mit unterschiedlichen Graden der Steuervereinheitlichung bzw. –autonomie vereinbar sind. Je heterogener aber die Einnahmeseite gestaltet ist, desto mehr Energie dürfte bei Finanzausgleichsverhandlungen schon die Einigung auf das gemeinsame Verständnis der relevanten Leistungsfähigkeit verlangen. Das wäre einer der „Preise“, die für mehr steuerliche Selbstbestimmung gezahlt werden müssten. Deutschland kann sich beim Bund-Länder-Finanzausgleich, wie gezeigt, auf andere Fragen konzentrieren – die Einnahmeseite ist derzeit geklärt.

## 6. Stabilitätsrat: Soft Law für Bundestreue und Bailout

In den Verhandlungen zur neuen Bund-Länder-Finanzierung ab 2020 spielte eine Institution eine zentrale Rolle, die offiziell in diesem Kontext kaum aufgetreten ist, der Stabilitätsrat.

Der Stabilitätsrat wurde 2010 im Zuge der Einführung der Schuldenbremse als Frühwarnsystem für aufziehende fiskalische Krisen gegründet. Gemäß der Schuldenbremse – einer gemeinsamen Null-Defizit-Regel – dürfen die Länder von 2020 an in wirtschaftlich normalen Zeiten keine neuen Kredite mehr aufnehmen. Der Stabilitätsrat prüft regelmäßig die Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen. Er kann sie dazu verpflichten, Sanierungsprogramme auszuarbeiten. Ihm steht ein unabhängiger wissenschaftlicher Beirat zur Beratung und kritischen Reflektion zur Seite.

Die Mitglieder des Stabilitätsrates sind die Finanzminister der Länder sowie der Bundesfinanzminister und der Bundeswirtschaftsminister. Den gemeinsamen Vorsitz haben der Bundesfinanzminister und der jeweilige Vorsitzende

der Finanzministerkonferenz der Länder inne. Der Rat tagt im Halbjahres-Rhythmus und berichtet jeweils öffentlich über seine Befunde und Beschlüsse.

Der Stabilitätsrat ist mithin noch ein vergleichsweise neues Organ, das zur Überprüfung der Verschuldungsregeln geschaffen wurde, nicht des Finanzausgleichs. Dennoch spielte der Rat für die Art und die Inhalte schon dieser Finanzausgleichsreform eine große Rolle, wenn auch nicht explizit als Institution. Aber im Stabilitätsrat wie auch in den operativen Verhandlungen zur Finanzausgleichsreform treffen dieselben Personen in denselben Rollen aufeinander. Und die Beschlüsse zum Bund-Länder-Finanzausgleich haben einen ganz wesentlichen Einfluss darauf, wie leicht oder wie schwer es den Ländern in jedem Haushaltsjahr ab 2020 fallen wird, den von der Schuldenbremse geforderten strukturell ausgeglichenen Haushalt vorlegen zu können. Neben der Erwartung, dass die im Stabilitätsrat vertretenen Länder und der Bund die Schuldenbremse jeweils einhalten, gibt es hier noch ein zweites, potenziell stärkeres Motiv zur Zusammenarbeit: Staatliche Einheiten in Deutschland lassen einander nicht „pleitegehen“. Das oben angesprochene föderale Narrativ findet seinen Widerhall im Grundsatz der Bundestreue. Alle Mitglieder eines Bundes verhalten sich bündnisfreundlich. In der Praxis heißt das, dass in jedem Bundesland die Landesebenen und die kommunale Gemeinschaft für die Schulden jeder einzelnen Kommune geradestehen. Dieses „Bailout“-Versprechen findet seine Entsprechung in der Bundestreue, die Länder und die Bundesrepublik Deutschland einander in der Praxis erbringen.

Die multilaterale Bailout-Erwartung für alle deutschen Gebietskörperschaften ist eines der zentralen Signale, die die hohe und deshalb zinsgünstige Kreditwürdigkeit Deutschlands und seiner Länder und Kommunen begründet. An den internationalen Finanzmärkten gilt die umfassende wechselseitige Einstandspflicht geradezu als eines der „Markenzeichen“ Deutschlands als öffentlichem Kreditnehmer. Zugleich wird die Einstandspflicht von den betroffenen Akteuren nach innen nur sehr selten explizit thematisiert. Eine verbleibende Unsicherheit, ob die Einstandswilligkeit von allen potenziell in die Pflicht Gerufenen wirklich ernst genommen wird, hat eine disziplinierende Wirkung angesichts des sog. moralischen Risikos (moral hazard) eines Bailout-Versprechens.

Eine unterstützende Disziplinierung soll der Stabilitätsrat schaffen. Wegen seiner geringen Sanktionsmöglichkeiten wird ihm zuweilen vorgeworfen, ein „zahnloser Tiger“ zu sein. Bei drohender Haushaltsnotlage in einem Land oder beim Bund muss mit dem Stabilitätsrat ein Sanierungsprogramm vereinbart werden. Sanierungshilfen können nur

<sup>17</sup>In der Schweiz beruht der „Ressourcenvergleich“ auf einem Index der kantonalen Ressourcen- bzw. Steuerpotenziale. Das Ressourcenpotenzial wiederum setzt sich zusammen aus: (1) dem steuerbaren Einkommen der natürlichen Personen, (2) dem Vermögen der natürlichen Personen und (3) den steuerbaren Gewinnen der juristischen Personen mit und ohne besonderem Steuerstatus (Art. 3 FiLaG). Ausgeglichen wird also vereinfachend über drei große Bemessungsgrundlagen.

gewährt werden, wenn von dem betroffenen Land (bzw. dem Bund) geeignete Sanierungsmaßnahmen angestrebt sind, die in der alleinigen Kompetenz dieser Gebietskörperschaft liegen. Reichen diese nicht aus oder werden sie nicht hinreichend umgesetzt, sieht das Stabilitätsratsgesetz ein Verfahren vor, was nach außen vor allem die medienwirksame Offenlegung im Stabilitätsbericht vorsieht sowie eine mehrstufige Ermahnung, ohne dass weitergehende Sanktionen zur Verfügung erkennbar wären (§ 5 Abs. 2-4 StabiRatG). Dieser Eindruck täuscht. In den Verwaltungsvereinbarungen zu Sanierungsprogrammen wird regulär vereinbart, dass ein Land bei unzureichender Umsetzung der vereinbarten Sanierungsmaßnahmen die Sanierungshilfen für das folgende Jahr verliert. Dieser Mechanismus gilt prinzipiell auch, wenn der Mechanismus auf den Bund angewendet werden müsste. Dadurch stehen dem Stabilitätsrat also durchaus weitergehende Eskalationsstufen zur Verfügung, die schon als Androhung disziplinierend wirken. Es trifft gleichwohl zu, dass eine wirklich große Bewährungsprobe – beispielsweise die Auswirkungen einer großen Konjunkturkrise oder eine auf Dauer unkooperative Politik der zu sanierenden Gebietskörperschaft – noch aussteht.

Die bisherige Praxis des Stabilitätsrats stimmt jedoch optimistisch. Denn was am Rat oft übersehen wird, sind seine Qualitäten als sog. Soft Law-Instrument. „Hard law“, also ein Stabilitätsrat, der vor allem auf restriktive Sanktionen setzt, hätte einen deutlichen Zentralisierungsschub bedeutet. Es solches Instrument wäre nicht durchsetzbar gewesen. Das Risiko ist bei Soft Law deutlich geringer. Hier agiert der Stabilitätsrat gewissermaßen nach Lehrbuch:<sup>18</sup> Seine Aktivitäten umfassen Benchmarking, Peer Review und einen Austausch über gute Praxis; Sanierung und Sanktionierung kommen nur bei Bedarf am Ende hinzu.

Dies als zumeist unverbindliche Ermahnungen abzutun, verkennt die Funktionsweise des Stabilitätsrats, wie sie sich jetzt nach nur wenigen Jahre herauskristallisiert. Als Peer Review der Finanzministerinnen und Finanzminister, die hinter geschlossenen Türen erfolgt, funktioniert der Rat heute schon sehr gut. Dabei spielen die geschlossenen Türen, so „intransparent“ das auf den ersten Blick erscheint, eine ganz zentrale Rolle. Ohne Öffentlichkeit sprechen hier Finanzminister mit Finanzministern, nicht die Vertreter bestimmter Landesregierungen oder Parteien. Diese Runde koordiniert kraftvoller und überzeugender als man das nach traditionellen Hard Law-Maßstäben erwarten würde.

Der Wiederhall des Stabilitätsrats war in den Verhandlungsergebnissen zum Finanzausgleich deutlich ablesbar. Nicht nur wurde mit den Hilfen für Bremen und Saarland explizit dafür gesorgt, dass diese Länder die Schuldenbremse werden einhalten können. Die ganzen Verhandlungsergebnisse

reflektieren das Wissen der Beteiligten, dass man sich regelmäßig im Rat mit klarer Kontrollaufgabe wiedersehen wird. Das hat verhindert, dass beim Finanzausgleich Kompromisse in Erwägung gezogen wurden, die vielleicht 2017 politisch gepasst hätten, aber nicht nachhaltig stabil gewesen wären.

### C. Nutzen für die Entwicklungszusammenarbeit

Die Betrachtung der deutschen Bund-Länder-Finzen und ihrer Reformen zeigt, dass viele Elemente des Systems eng ineinander greifen. Auch die als Erfolgsfaktoren besonders herausgehobenen Eigenschaften funktionieren in dieser Weise zunächst speziell in Deutschland. Dennoch sind diese Faktoren nicht spezifisch deutsch. Sie sind hier in der Überzeugung zusammengeführt, dass die Finanzausgleichs-Elemente selbst oder die Mechanismen dahinter aus internationaler Perspektive interessant und mitunter beispielhaft sein können.

Dabei geht es selbstredend nicht um eine direkte Übertragung von Elementen des deutschen Finanzausgleichs. Wichtig ist es vielmehr, die jeweils strukturelle Seite eines Erfolgsfaktors von – mitunter spezifisch deutschen – Niveaueffekten zu unterscheiden: Deutschland ist ein gewachsener Bundesstaat mit einer leistungsfähigen Wirtschaft und hohem Volkseinkommen. Ein solcher Staat kann auch in seinen föderalen Beziehungen bei aller Unterschiedlichkeit der Regionen teils hohe Niveaus administrativer Qualität und eine weitreichende Umverteilung ermöglichen. Den großen Möglichkeiten stehen dabei aber auch große – nicht selten dynamisch zunehmende – Ansprüche an die Finanzpolitik gegenüber. Wenn man von diesen Niveaueffekten des im internationalen Vergleich unstrittig reichen Landes abstrahiert, kommen die strukturellen Stärken besser zum Vorschein, die auch international nutzbar gemacht werden können.

Das nachstehende Tableau rekapituliert die wichtigsten Erfolgsfaktoren in kurzer Form.

<sup>18</sup> Vgl. z.B. David Trubek et al., *Soft Law, Hard Law, and European Integration: Toward a Theory of Hybridity*, in: Joanne Scott & Gráinne de Búrca eds., 2006, *New Governance and Constitutionalism in Europe and the US*. Oxford.

Erfolgsfaktor in Deutschland...	...in internationaler Perspektive
<p><b>Gleichwertige Lebensverhältnisse: Halb-bestimmte Ziele...</b></p>	<p>...als föderales Narrativ stärken die integrative Kraft eines Ausgleichsystems, weil sie das unterschwellige Spannungsverhältnis zwischen Ausgleich und Eigenständigkeit überbrücken helfen.</p> <p>Eng bestimmte Ziele werden in der föderalen Dynamik schnell zum Hindernis oder müssten immer revidiert werden. Unbestimmte Ziele können als Leerformeln keine Bindungskraft in den politischen Prozess bringen. Ein halb-bestimmtes Ziel bietet allen Seiten Identifikationsmöglichkeiten, schafft aber zugleich einen Korridor der Verbindlichkeit. So entsteht ein Verständnis, wo im Bundesstaat die Grenzen von Eigenständigkeit einerseits und für den Ausgleich andererseits liegen.</p>
<p><b>Integrierte Gesetzgebung für die föderalen Finanzen...</b></p>	<p>...sorgt dafür, dass immer die Gesamtwirkungen von Anpassungen berücksichtigt werden. Denn alle zentralen Finanzierungsfragen des Fiskalföderalismus sind in einem Gesetz geregelt.</p> <p>Kurzfristig kann das zuweilen Ad-hoc-Beschlüsse erschweren, die man leichter neben als im Finanzausgleichssystem realisieren könnte. Mittel- und langfristig beugt die integrierte Gesetzgebung aber potenziellen Einigungshindernissen vor, weil keine „Nebenkriegsschauplätze“ zugelassen werden. Wenn Ad-hoc-Beschlüsse nicht direkt im Finanzausgleich geregelt werden können, sind sie bei der nächsten Revision dort einzufügen.</p>
<p><b>Gemeinsame Daten- und Buchführungsstandards...</b></p>	<p>...reduzieren in Verhandlungen die Anzahl potenziell strittiger Fragen deutlich. Denn man muss sich nicht über Fakten auseinandersetzen, man kann auf sie vertrauen.</p> <p>Akzeptierte Daten werden über akzeptierte Institutionen geschaffen. Das schafft Vertrauen und bietet auch eine verlässliche Grundlage bei rechtlichen Auseinandersetzungen. Wichtig ist dabei die politische Unabhängigkeit der Statistiker und des Rechnungswesens. Das wird im Zweifel erleichtert über internationale Standards und Peer-Review.</p> <p>Solange Akzeptanz bei den Akteuren gewährleistet ist, müssen gemeinsame Daten nicht bis ins Detail den höchsten Standards folgen; wichtig sind verlässliche Grunddaten.</p>
<p><b>Ausgleich durch die zentrale Ebene ...</b></p>	<p>...schafft bei schwierigen Startbedingungen die politischen Voraussetzungen für einen solidarischen Ausgleich zwischen finanzstarken und finanzschwachen Partnern.</p> <p>Der Ausgleich regionaler Disparitäten soll nicht in Konflikt mit der wahrgenommenen Eigenständigkeit der Finanzstarken und -schwachen kommen. Bei großen Ausgangsunterschieden kann es dazu kommen, dass die objektiven Ausgleichsbedarfe (und auch objektive Ausgleichskraft) größer sind als die subjektiven, politisch akzeptierbaren Hilfsgrenzen. In solchen Konstellationen bietet die partielle Verlagerung der Umverteilung zwischen Starken und Schwächeren auf die zentrale Ebene einen Weg, um eine Verhandlungsblockade zu vermeiden.</p>

Erfolgsfaktor in Deutschland...	...in internationaler Perspektive
<p><b>Homogene Steuern der Länder...</b></p>	<p>...erleichtern die für einen Finanzausgleich entscheidende Erfassung der Finanzkraft enorm. Jeder kennt automatisch die Einnahmen der anderen in Höhe und Zusammensetzung.</p> <p>Von allen Seiten akzeptierte Benchmarks für Finanzkraft sind bei weitgehender Steuerautonomie nicht unmöglich; nehmen aber sehr viel Raum in Reformkompromissen ein. Sie benötigen auch sehr gute Vergleichsdaten.</p> <p>Steuerwettbewerb entfällt als Quelle politischer Kontroversen über die „richtige“ Steuerhöhe und Finanzkraft.</p>
<p><b>Beispiel Stabilitätsrat. Gemeinsame Kommissionen als Soft Law-Instrumente...</b></p>	<p>...sichern den permanenten Dialog der Finanz- und Fachpolitiker im Föderalstaat, indem sie ein Monitoring gesamtstaatlicher Grundentscheidungen organisieren.</p> <p>Föderale Konstellationen zeichnen sich in ihrer politischen Dynamik durch handelnde Personen aus. Harte Sanktionen wirken breit und unspezifisch, sie ignorieren die Binnenstrukturen von Regierungen. Soft-Law kann präzise und weniger invasiv die richtigen Personen mit individueller politischer Verantwortung zusammenbringen und über Teamgeist und Peer Pressure einbinden. Im kleinen Kreis und hinter verschlossenen Türen kommt es so zu Entscheidungen, die in der offenen politischen Auseinandersetzung nur selten erreicht würden.</p> <p>Der Einsatz harter Sanktionen zur Absicherung von gemeinsamen Hilfen wird dadurch seltener nötig, was wiederum den föderalen Teamgeist stärkt. Soft-Law-Gremien sind auch zur Einbindung der lokalen Ebene in Politikprozesse des Bundeslandes sinnvoll.</p>
<p><b>Föderaler Regelkreis: Nach der Reform ist vor der Reform...</b></p>	<p>...hilft als Leitsatz, um bei vielen Reformakteuren zu gemeinsamen getragenen Kompromissen zu kommen. Von vornherein ist allen Beteiligten klar, dass auch große Reformvorhaben nur eine begrenzte Zahl von Fragen beantworten können, wenn viele Akteure eingebunden werden müssen. Diese Konstellation ist im föderalen Kontext typisch.</p> <p>„Nach der Reform ist vor der Reform“ heißt dabei, dass Fragen, die durch eine Reform beantwortet werden, erst einmal für einen längeren Zeitraum „abgehakt“ sein sollen. Im Gegenzug sind aber die vorerst nicht behandelten Reformfragen eben nicht erledigt; sie können und sollen nach Möglichkeit bald wieder vorangetrieben werden.</p>

Mit dem letzten Faktor zum Wesen föderaler Kompromissfindung greifen wir schon auf den folgenden Agenda-Abschnitt IV voraus. Er zeigt, stellvertretend für die dort angesprochenen offenen Fragen und Herausforderungen, dass die Benennung von Erfolgsfaktoren föderaler Entwicklung

nicht darauf abzielen kann, einen erstrebten Zustand zu erreichen, um bei ihm zu bleiben. Erfolgsfaktoren können helfen, realistische Etappenziele zu formulieren und sie zu erreichen. Nach jeder kleinen Etappe kommt die nächste, wahrscheinlich ebenfalls kleine Etappe.

## IV. FÖDERALER REGELKREIS UND FÖDERALE AGENDA: NACH DER REFORM IST VOR DER REFORM

### A. Föderale Kompromissfindung

Die Beschlüsse zum Bund-Länder-Finanzausgleich vom Sommer 2017 sollen für die Zeit von 2020 bis 2030 Geltung haben. Nach heutigem Wissen sind sie derart ausgestaltet, dass sie tatsächlich so lange gelten können. Ob das der Fall sein wird, kann heute niemand sagen. Das hängt von der Entwicklung zahlreicher politischer und ökonomischer Faktoren im Inland und global ab, die nicht oder allenfalls schemenhaft voraussehbar sind.

Aber schon heute wird auch deutlich, dass einige Aspekte der Bund-Länder-Financen schon vor 2030 wieder auf die Tagesordnung kommen werden. Die Einschätzung, dass der Finanzausgleich bis 2030 genutzt werden kann, schließt nicht aus, ihn um Elemente zu ergänzen, mit denen absehbar aufkeimende Probleme aufgegriffen und einer gemeinsamen Lösung zugeführt werden können.

Einige Fragen für die nahe Zukunft zeichnen sich schon deutlich ab. Das ist nicht zuletzt dem eingespielten Verfahren der jüngsten und der vorangegangenen Reformen von Kompetenzen, Verschuldungsregeln und Finanzausgleich geschuldet. Der praktische Föderalismus eines Bundesstaates wie Deutschland erfordert ein kontinuierliches Balancieren von Kompetenzen, Verantwortungen und Finanzierungen. An dieses Gesamtsystem werden viele Leistungsforderungen gestellt und häufig Reformwünsche formuliert. Von der Wissenschaft wird es mit zahlreichen Kriterien konfrontiert und gemessen. Daraus wächst ein steter Strom von Anregungen und aufkeimenden Aufgabenerwartungen.<sup>19</sup>

Bund und Länder setzen sich mit der Vielzahl dieser Empfehlungen auseinander. Aber sie folgen natürlich nicht allen Anregungen. Gerade der wissenschaftliche Diskurs formuliert, seiner Natur gemäß, an Optimalität und systemischer Passung orientierte Empfehlungen, die in Breite und Anspruch über das hinausgehen, was ein auf dem Kompromiss angewiesener politischer Prozess selbst im besten Falle leisten kann. Als Benchmark sowie als Wis-

sens- und Ideenpool leistet der wissenschaftliche Diskurs aber einen wichtigen Beitrag zu den Reformprozessen im Föderalismus und bei den Bund-Länder-Financen.

Das trifft auch zu, wenn jeder Reformschritt immer nur einen Teil der anfänglich von Politik und Wissenschaft auf die Agenda gesetzten Fragen abarbeiten kann. Das traf auch für die von uns betrachtete 2017er Reform zu. Föderale Kompromisse in Deutschland müssen zwischen vielen Akteuren mit teils sehr unterschiedlichen Interessen gefunden werden – sechzehn selbstbewussten Ländern und dem einem ebenfalls gestaltungswilligen Bund. Diese Vielzahl handelnder Akteure erzwingt nahezu automatisch eine Beschränkung der sachlichen Dimensionen, die in einem Kompromiss berücksichtigt werden können. Vielzahl bei den Akteuren und Vielzahl bei den zu klärenden Themen erschwert es extrem, zu substantiellen Kompromissen zu kommen.

Dabei ist die 2017 beschlossene Reform zu den Bund-Länder-Financen alles andere als eindimensional. Sie umfasst die Themen, die für die politisch Verantwortlichen in den Ländern prioritär waren. Zudem sind Elemente dazugekommen, die für einige Akteure einen hohen – zum Teil auch symbolischen – Wert hatten. Ohne Erfolg in dieser auch symbolisch aufgeladenen Dimension konnten sie „nicht nach Hause kommen“. Dann gibt es da die Beschlüsse, die die erforderlich gewordenen Gegengeschäfte darstellen. Schließlich finden sich noch wenige kleine Aspekte, die für das große Ganze weder besonders wichtig, noch schädlich sind, aber hilfreich waren, um den Kompromiss abzurunden und für alle zustimmungsfähig zu machen. Dabei ist ein am Ende vielschichtiger Reformbeschluss zusammengekommen.

<sup>19</sup> Auch einer der Autoren des vorliegenden Papiers hat an diesem Prozess teilgenommen, Kriterien formuliert und Empfehlungen aus Sicht der Finanzwissenschaft formuliert. Vgl. dazu beispielsweise: M. Thöne u. C. Fuest (2012), Reform des Finanzföderalismus in Deutschland, in: Handbuch Föderalismus, hrsg. von I. Härtel, Bd. II, Springer, Berlin, S. 265-321. M. Thöne (2014), Vertikaler, Transparenter, Aufgabengerechter: Agenda für einen Bund-Länder-Finanzausgleich für das 21. Jahrhundert, in: ifo Schnell-dienst 01/2014, S. 26-31. De la Fuente, A., C. Kastrop, M. Thöne (2016), Regional Financing in Germany and Spain: Comparative Reform Perspectives, BBVA Working Paper N° 16/04, Madrid.

## B. Elemente der föderalen Agenda

Nach der Reform ist vor der Reform. Der neue Bund-Länder-Finanzausgleich tritt 2020 in Kraft und soll bis mindestens 2030 genutzt werden. Diese Reform ist verwirklicht. Eine Reihe von weiteren föderalen Fragen ist, wie oben angesprochen, aber schon heute virulent und wird sich in den kommenden Jahren auf die Agenda drängen. Im Schlussabschnitt greifen wir einige dieser hinzu kommenden Fragen auf.

Die kommenden Reformen werden zum Teil die Aufgabenverteilung weiterentwickeln müssen, zum Teil werden sie fiskalische Fragen betreffen. Dabei geht es nicht um den LFA selbst, aber um Fragen mit so großer finanzieller Potenz, dass sie nicht ohne Bezug auf die Bund-Länder-Finanzien beantwortet werden können. Folgende Themen werden aus unserer heutigen Sicht wichtige Rollen in der zukünftigen Entwicklung des Föderalismus in Deutschland spielen müssen:

- 1. Sozialeleistungen und Konnexität.** Qualitativ hochwertige Sozialeleistungen und der soziale Ausgleich spielen auch im entwickelten Wohlfahrtsstaat politisch keine abnehmende Rolle; gegenwärtig nimmt ihre Bedeutung in Deutschland eher noch zu. Neben den großen Aufgaben der staatlichen Sozialversicherungen – Alter, Krankheit, Arbeitslosigkeit und Pflege – treten hier immer mehr die Sozialeleistungen der Kommunen und Länder in den Vordergrund.

Parallel zu den hier geschilderten Diskussionen um die Bund-Länder-Finanzien hat sich in Deutschland in den letzten Jahren eine Diskussion um die fehlenden Finanzbeziehungen des Bundes zu den Kommunen entwickelt. Sie knüpft an zahlreichen Sozialeleistungen an, die der Bundesgesetzgeber im Sozialgesetzbuch (insbes. SGB II, VIII und XII) reguliert, die aber vor Ort von den Kommunen und zum Teil von den Ländern umgesetzt und finanziert werden. Inhaltlich geht es hier vor allem um die sog. Grundsicherung für Arbeitsuchende, die Kinder- und Jugendhilfe, die Sozialhilfe sowie die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen. Mit der großen Flüchtlingszuwanderung der Jahre 2015 und 2016 wurde noch ein weiteres Leistungsgesetz schlagartig finanziell sehr relevant für Länder- und kommunale Haushalte. Für viele betroffene Teilleistungen stellt der Bund den Ländern mittlerweile Finanzmittel zu Verfügung, die von diesen wiederum über unterschiedliche Mechanismen an die Kommunen weitergegeben werden. Damit folgt er der Forderung nach mehr Konnexität, also dem Grundsatz „Wer bestellt, bezahlt.“

In der Praxis wird aber immer deutlicher, dass die pauschale Hingabe von Geld an die Länder und die Mittelweiterleitung an die Kommunen keine Lösung

für die Governance-Probleme dieses verflochtenen Arrangements sind. Da die betroffenen Ausgaben zugleich mit großer Dynamik steigen, werden immer mehr Forderungen aufkommen, den Bund auch organisatorisch und institutionell in die Erbringung „seiner“ Sozialeleistungen einzubinden, so dass Finanzierungs- und Ergebnisverantwortung wieder besser in Einklang kommen. Mehr von solcher Vertikalisierung muss nicht zwingend auf Zentralisierung hinauslaufen. Für jede vorstellbare „vertikalere“ Lösung müssen aber auf jeden Fall Bund, Länder und Kommunen zusammenkommen.

- 2. Demografischer Wandel und Binnenwanderung.** Deutschland ist ein Land im demografischen Wandel. Zwar haben fluchtbedingte Einwanderungsschübe die dahinter stehenden Trends in den Jahren seit 2015 vorläufig überdeckt. Dennoch altert Deutschland mehr als viele seiner Nachbarländer. Zu der erfreulichen Verbesserung der durchschnittlichen Lebenserwartung kommen hinzu Geburtenquoten, die jahrzehntlang unter dem Niveau lagen, das eine generative Ausgewogenheit gewährleisten könnte. Zwar steigen die Geburtenquoten seit einigen Jahren allmählich an; doch nicht derart stark, dass die strukturelle Alterung absehbar gebremst werden könnte.

Die Flächenländer – zunächst in Ostdeutschland, mehr und mehr auch in westdeutschen Regionen – sind in überdurchschnittlichem Maße vom demografischen Wandel betroffen. Neben den niedrigen Geburtenziffern und der Alterung der Bevölkerung wirkt in vielen Regionen die Abwanderung junger Menschen verschärfend auf die Schrumpfungstrends. Mit dem Bevölkerungsschwund gehen auch Wirtschaftskraft und damit Steuereinnahmen verloren. Auf der anderen Seite unterstellt der Finanzausgleich durch seine weitgehende Einwohnerorientierung implizit, dass das Angebot öffentlicher Leistungen der Länder und ihrer Kommunen proportional und ebenso schnell heruntergefahren werden kann, wie Einwohner verlorengelassen. Objektiv ist das vielfach unmöglich, es bleiben „Kostenremanenzen“ – die Ausgaben sinken langsamer als die Einwohnerzahlen – und auch Skaleneffekte schlagen durch: Die fixen Kosten staatlicher Leistungen steigen bei sinkender Bevölkerung pro Kopf.

Diese beiden „demografischen Deltas“ zwischen demografisch schnell sinkenden Einnahmen und allenfalls langsam senkbaren Ausgaben sind nur eine Dimension, in der die föderalen Finanzen vom regional sehr unterschiedlich auftretenden demografischen Wandel betroffen sein werden. Auch der Grundsatz der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse wird hier die Diskussionen noch weiter befeuern. Wiederum gilt: Ohne gemeinsame Befassung in Bund-Länder-Kontext ist keine Lösung absehbar.

**3. Investive Modernisierung.** Deutschland hat über Jahrzehnte den Erhalt und die Erneuerung der öffentlichen Infrastrukturen vernachlässigt. Für ein modernes Industrieland im absehbar weiter zunehmenden Wettbewerb mit dynamischen Schwellenländern ist dieser Befund alarmierend.

Die zentralen finanzrelevanten Reformen im deutschen Fiskalföderalismus, die Schaffung von Schuldenbremse und Stabilitätsrat sowie die 2017er Reform von Bund-Länder-Finzen hatten wenig Bezug zur Frage der öffentlichen Investitionen. Diese Dimension wurde im politischen Prozess weitgehend separat behandelt. Hintergrund sind die seit 2003 für den Gesamtstaat zu konstatierenden negativen Nettoinvestitionen in die öffentliche Infrastruktur, die ihren Ausgangspunkt primär bei den Kommunen finden. Bund und Länder stehen im Vergleich dazu weder besonders gut, noch besonders schlecht da; ihre Nettoanlageinvestitionen haben sich in den letzten 25 Jahren nicht verschlechtert. Aber auch auf diesen Ebenen wurden Infrastrukturen in erster Linie nur erhalten und verwaltet. Mit Blick auf die Verantwortung der Länder gegenüber ihren Kommunen und der weiterhin großen Investitionsrückstände auf lokaler Ebene kommen besondere Aufgaben auf Bund, Länder und Kommunen zu, da die Infrastrukturen nicht nur erhalten, sondern im Zuge der Digitalisierung auch substantiell modernisiert werden müssen.

Aktuell leistet der Bund hier schon Hilfe in Form von Einzelpaketen im Rahmen des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes. Wenn aber die staatlichen Investitionen auch unter konjunkturell weniger günstigen Rahmenbedingungen und bei allseitiger Einhaltung der Schuldenbremse dauerhaft verstärkt werden sollen, wird auch hier eine strukturelle Lösung von Bund und Ländern zu suchen sein, die anlassgebundene Förderprogramme hinter sich lässt. Hier bleibt abzuwarten, welche Ansatzpunkte und Überlegungen im Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung mit Leben erfüllt werden.

**4. Schuldenmanagement für schlechten Zeiten.** Der Nachhall der Wirtschafts- und Schuldenkrise der Jahre nach 2008 bringt für Deutschland eine ungewöhnlichen Kombination konjunkturell äußerst günstiger Rahmenbedingungen mit sich: Eine – aus deutscher Sicht – latent unterbewertete Gemeinschaftswährung und ein historisch einmalig niedriger Zins befeuern eine Wirtschaftskonjunktur, die von einem Rekord zum nächsten zu eilen scheint. Die Begleiterscheinungen für die Staatsfinanzen sind ebenfalls sehr günstig; Niedrigzins und steuerliche Hochkonjunktur bescheiden volle Kassen und ermöglichen den Haushaltsausgleich sowie den Schuldenabbau. Doch das atypische konjunkturelle Umfeld wird nicht von Dauer sein.

Der Weg in die Umsetzung der Schuldenbremse beim Bund ab 2016 und bei den Ländern ab 2020 ist eingeschlagen. Mit dem ab 2020 geltenden Bund-Länder-Finanzausgleich werden alle Länder in der Lage sein, die Schuldenbremse einzuhalten. Dieser Einstieg ist für den nachhaltigen Erfolg dieser Regel bei allen Ländern essentiell. Ebenso wichtig wird es sein, das Schuldenmanagement der Länder – und auch der Kommunen – für schlechte Zeiten zu rüsten. Früher oder später werden die Zinsen in Deutschland und Europa wieder steigen. Auch die Konjunktur wird nicht permanent im Aufschwung bleiben. Um auch unter ungünstigen Bedingungen die Schuldenbremse einhalten zu können, muss Vorsorge getroffen werden, indem das Schuldenmanagement und die Regeln zu konjunkturell zulässigen Defiziten auf kommende „Regentage“ vorbereitet werden. Vorsorge muss auch durch mehr finanzielle Rücklagen getroffen werden; einige Länder müssen damit beginnen, andere ihre Bemühungen verstärken. Zur Konjunkturvorsorge dazu gehört auch die kommunale Ebene; gerade bei der besonders sensibel reagierenden Gewerbesteuer folgt einem großen Einnahmenboom oft genug ein herber Einnahmenrückgang.

**5. Pensions- und Versorgungslasten.** Die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen wird in einem demografisch alternden Land wie Deutschland auch wesentlich von den Altersprofilen der öffentlich Bediensteten und der Finanzierung ihrer Pensionen und Gesundheitsversorgung beeinflusst.

In Deutschland werden Beamte des Bundes, der Länder und der Kommunen und Richter traditionell nicht sozialversichert; sie bleiben ein Leben lang im Staatsdienst. Nach Eintritt in den Ruhestand werden die Bezüge auf reduziertem Niveau weitergezahlt; Krankheitskosten werden auf dem Qualitätsniveau von „Privatpatienten“ zu 70 Prozent ebenfalls lebenslang getragen. Das gilt auch für die Hinterbliebenen von Beamten und Richtern. Dieses sehr attraktive System der Altersversorgung ist ein wichtiger Faktor in der Personalakquise für den öffentlichen Sektor. Traditionell wurde das System immer aus den laufenden Haushalten finanziert. Pensionsfonds oder eine separate Sozialversicherung waren in der Beamtenversorgung nach den Grundsätzen vergangener Jahre nicht vorgesehen.

Die Haushaltsfinanzierung der Pensionen und der Gesundheitsversorgung für die 1,7 Millionen deutschen Beamten und Richter und für die heute 1,6 Mio. Pensionäre wird insbesondere die Länder vor sehr große finanzielle Herausforderungen stellen. Die Länder beschäftigen mehr als 75 Prozent der deutschen Beamten. Hier sind mit Schulen und Hochschulen, Polizei und Justiz sowie Finanzbehörden die besonders

personalaufwendigen öffentlichen Dienste angesiedelt. In der kommenden Dynamik und angesichts der aktuell aufwachsenden Einstellungen des öffentlichen Dienstes werden vor allem die Länder – nicht der Bund, weniger die Kommunen – mit anschwellenden Versorgungslasten konfrontiert sein; hier vor allem die westdeutschen Länder.

In den letzten Jahrzehnten haben die meisten Länder zwar begonnen, Rücklagen für die Pensionen neu eingestellter Beamten zu bilden. Das reicht aber bei weitem nicht aus, um die gerade in den westdeutschen Ländern einsetzende Pensionierungswelle zu refinanzieren. Die im Zuge der großen Bildungsexpansion in den 1970er und 1980er Jahren dort eingestellten Beamten gehen derzeit in den Ruhestand. In Kombination mit der demografisch gewachsenen Lebenserwartung steigen die Versorgungsausgaben in vielen Länderhaushalten heute schon von Jahr zu Jahr um fünf Prozent und mehr an.

Für diese große und weiter anschwellende Finanzierungsaufgabe ist perspektivisch in den betroffenen Länderhaushalten keine ausreichende Refinanzierung erkennbar. Als Gegenbild zu der überwiegend ostdeutschen Steuerschwäche entsteht hier ein vor allem die Länder der „alten“ Bundesrepublik betreffendes, westdeutsches Finanzproblem. Denn zugleich gäbe es derzeit keinen politisch gangbaren Weg, diese Pensionszusagen zu kürzen oder gar zu umgehen. Es folgt: Auch wenn es sachlich eigentlich kein föderales Finanzproblem ist – ohne eine gemeinsame Befassung von Bund und Ländern ist keine grundsätzliche Chance auf eine allseitige Lösung absehbar.

Zusammenfassend müssen also zwei Elemente bei der Weiterentwicklung des fiskalischen Föderalismus in Deutschland eine noch wichtigere Rolle spielen: Die Maxime der langfristigen Tragfähigkeit muss mehr und mehr Felder der öffentlichen Finanzen in diesem sich wandelnden und demografisch alternden Land durchdringen. Und zur quantitativen Verbesserungen müssen mehr qualitative Innovationen treten. Moderne Governance der öffentlichen Finanzen kümmert sich nicht „nur ums Geld“, sie bezieht auch die Wirkungsseite in die Betrachtung und Verantwortungsstrukturen ein, die zu den Finanzströmen kompatibel sind. Beim Ausbau der wirkungsorientierten Governance ist in Deutschland noch viel zu erreichen. Beide Prinzipien sind auch im Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung angelegt – und drängen auf weitere Ausformung und Verbreitung in der gesamten deutschen Politik, auf allen Ebenen.

Der föderale Prozess in Deutschland läuft – wie wahrscheinlich in den meisten Bundesstaaten auf der Welt – nicht auf einen bestimmten Zustand oder gar ein

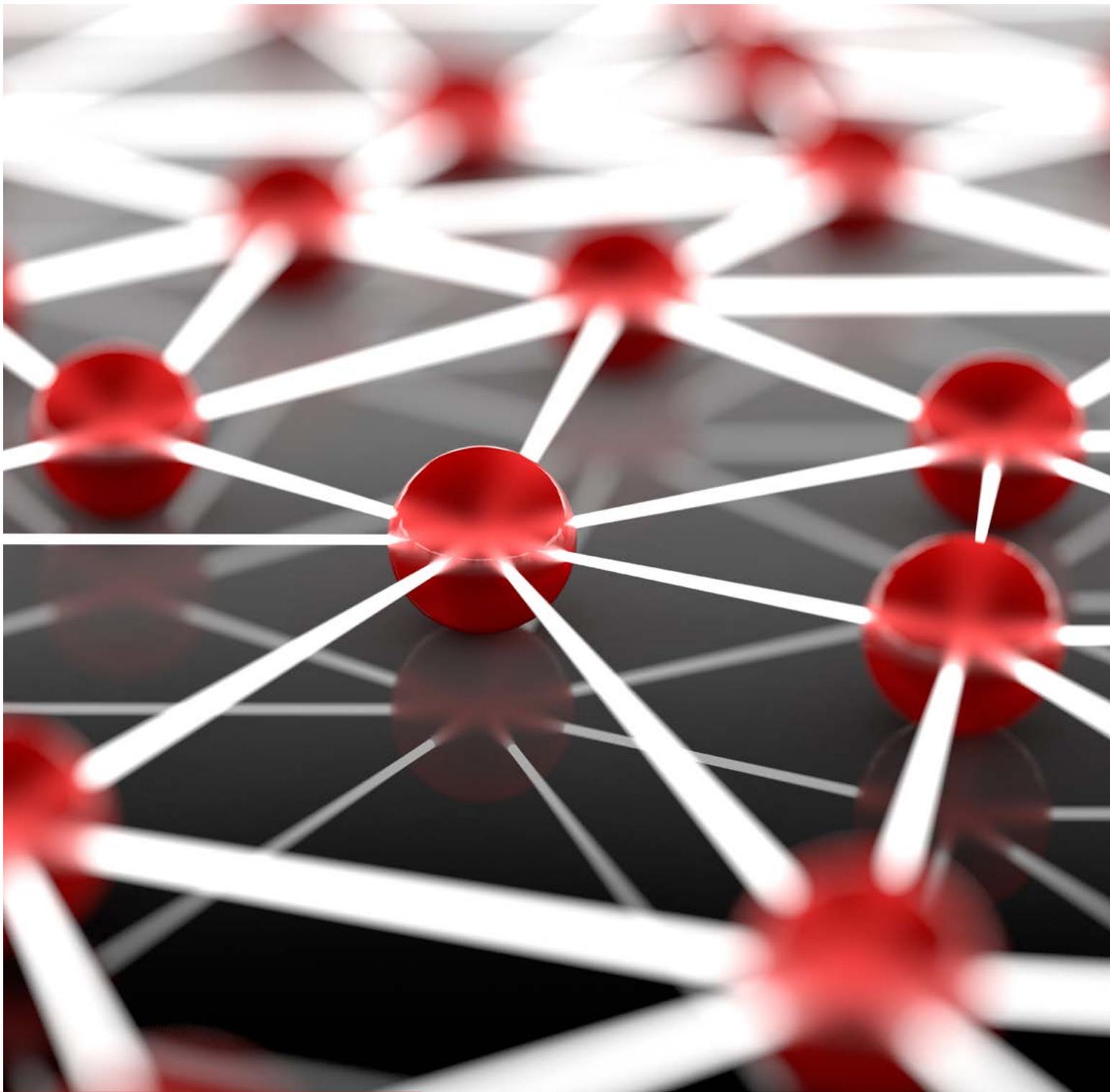
Gleichgewicht zu. Das stete Bemühen, im föderalen Staat die Aufgabenverteilung den sich wandelnden Anforderungen anzupassen und damit gleichzeitig die öffentlichen Finanzen auszubalancieren, führt im Ergebnis zu einer Art langer Amplitude. Die hier vor allem betrachteten 2017er Reformen der Bund-Länder-Finanzen wurden von vielen Beobachtern als eine Stärkung des zentralstaatlichen Elements bewertet. Viele der hier genannten fünf Aktionsfelder zur Weiterentwicklung des deutschen Föderalismus bedingen ebenfalls eine stärkere Einbindung des Bundes.

Doch was manchem als zunehmende Zentralisierung erscheinen mag, kann auch nur das Zurückfinden zu einer Balance sein: Der zentralen Ebene, die derzeit sichtlich leichter Lasten tragen kann, werden einige Lasten überlassen. Länder und Kommunen werden finanziell gestärkt und strukturell entlastet. Das versetzt sie in die Lage, auf der „föderalen Amplitude“ den Bogen hochzufahren. Die vermeintliche Zentralisierung kann so zum Vorboten eines Erstarkens der Länder werden. Wenn die Sozialleistungen wieder stärker beim Bund liegen (wo sie hingehören), spricht wenig dagegen, dass die Länder ihre Kernkompetenz im Bildungsbereich in den nächsten Jahren wieder stärker für sich in Anspruch nehmen. Vorstellbar ist es zum Beispiel, die Kommunen und den Bund perspektivisch aus dem Engagement für die frühkindliche Betreuung zu entlassen und an deren Stelle eine klare Länderkompetenz „Vorschule“ treten zu lassen. Vorstellbar wäre es auch, dass strukturell entlastete Länder so gut grundfinanziert sind, dass sie sich auf mehr Elemente steuerlicher Autonomie einlassen können. Das kann gelingen, wenn auch die Finanzschwächeren sicher sein können, dass sie eigene Steuern nicht als Ersatz für sinkende Solidarität erhöhen müssen. Stattdessen sollen sie steuerliche Autonomie als Element flexibler Eigenverantwortung kennenlernen, in der auch finanzschwächeren Ländern Steuersenkungen möglich sind, wenn die eigenen Bürgerinnen und Bürger dieses im demokratischen Prozess fordern und im Gegenzug auch auf bestimmte Staatsleistungen verzichten wollen.

Das sind nur zwei Beispiele, welchen Weg die Länder auf einer föderalen Amplitude nehmen können. Sie können auch in anderer Weise erstarken, ganz nach den entstehenden Bedürfnissen der Bevölkerung und nach auch dem Selbstverständnis der politischen Akteure im Mehr-Ebenen-Staat.

Was auch immer passiert, welche Herausforderungen auch immer auf die Menschen und auf ihre gewählten Repräsentanten zukommen mögen – allein die Tatsache, dass sich mehrere Ebenen darum kümmern können und dass sie im politischen Wettbewerb mitunter sogar darum konkurrieren, Lösungen anbieten zu dürfen, ist ein echter demokratischer Mehrwert. In diesem Sinne ist Föderalismus immer sinnvoll, immer wertvoll – ganz gleich, wo die föderale Amplitude gerade steht.





Deutsche Gesellschaft für  
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sitz der Gesellschaft  
Bonn und Eschborn

Friedrich-Ebert-Allee 36 + 40  
53113 Bonn, Deutschland  
T +49 228 44 60-0  
F +49 228 44 60-17 66

Dag-Hammarskjöld-Weg 1 - 5  
65760 Eschborn, Deutschland  
T +49 61 96 79-0  
F +49 61 96 79-11 15

E [info@giz.de](mailto:info@giz.de)  
I [www.giz.de](http://www.giz.de)

Im Auftrag des



Bundesministerium für  
wirtschaftliche Zusammenarbeit  
und Entwicklung