

Prof. Dr. Wolfgang Renzsch  
Otto-von-Guericke Universität Magdeburg

Institut der deutschen Wirtschaft Köln  
Max-Planck Institut für Gesellschaftsforschung

**V. Wissenschaftliche Tagung:  
Fairer Föderalismus? Zum Reformbedarf bei Bildung und Finanzen**

Vortrag: Finanzföderalismus

Köln, 12. November 2014

Summary

1. Die Ausgangsbedingungen für eine erfolgreiche Finanzreform 2019 sind nicht gut. Von den drei Stufen der Bundesstaatsreform seit 2006 war keine weniger intensiv vorbereitet als dieser letzte und schwierigste. Dieses gilt auch im Vergleich mit früheren Finanzreformen von 1955 und 1969.
2. Die Vorschläge eines vollständigen Umbaus der Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der ökonomischen Föderalismustheorie werden dem deutschen Bundesstaat nicht gerecht.
3. Die bestehende Finanzverfassung des Grundgesetzes hat sich über mehr als sechs Jahrzehnte, insbesondere bei der Bewältigung der finanziellen Lasten der Deutschen Einheit bewährt. Sie sollte weiterentwickelt werden.
4. Die Schwächen der gegenwärtigen Finanzordnung liegen in der originären Steuerverteilung, die weder leistungsbezogen noch aufgabengerecht ist, und in der Konflikträchtigkeit des Länderfinanzausgleichs. Wenn es gelänge, die originäre Steuerverteilung im Sinne von mehr Gemeinschaftsverträglichkeit zu ändern, dann wäre es auch möglich, die Autonomie der Länder durch eine eigene Gesetzgebung bei den Landes- und Kommunalsteuern zu stärken.

*Die Ausgangslage*

Der Bundesgesetzgebung hat sowohl das Maßstäbengesetz (§15) wie auch das Finanzausgleichsgesetz (§20) mit der Klausel versehen, dass sie am 31.12.2019 auslaufen. Aus diesem Grund muss der Bundesgesetzgeber tätig werden. Der Handlungskorridor ist sehr weit. Grundsätzlich würde es genügen, die Befristungsklauseln streichen. Tatsächlich möchte man aber mehr, unklar ist aber was. Am 7. September 2011 veranstaltete die Deutsche Nationalstiftung in Berlin mit Bundesfinanzminister Schäuble eine Diskussionsveranstaltung aus Anlass des 90. Todestages von Matthias Erzberger unter dem Titel „1919 – 1969 – 2019“. Damit wurde der Anspruch signalisiert, dass man 2019 ähnliches

erreichen möchte wie die geniale Erzberger'sche Finanzreform von 1919 oder die erfolgreiche Finanzverfassungsreform von 1969.

Davon ist man aber weit entfernt. Schaut man sich den gegenwärtigen Stand der Debatte an, so wird man feststellen müssen, dass es sehr unwahrscheinlich ist, dass eine Finanzreform 2019 dieselbe Qualität und Bedeutung erreichen wird wie ihre Vorgänger vor 50 oder 100 Jahren. Der ursprüngliche Zeitplan von Bund und Ländern ist längst Makulatur. Vergleicht man die Vorbereitung zu dem schwierigen Teil der dreistufigen Bundesstaatsreform, dann ist unübersehbar, dass die Reformen von 2006 und 2009 weitaus besser vorbereitet waren. Vergleicht man den Stand der Debatte von der vor den Reformen von 1955 und 1969, so fehlen die damals angefertigten Denkschriften und Gutachten, nicht zu reden von den damals im Bundesfinanzministerium erarbeiteten umfangreichen und noch heute lesenswerten Drucksachen. Da es sich um ein Bundesgesetz handelt, ist der Bundesgesetzgeber, konkret das vorbereitende Bundesfinanzministerium, in der Pflicht. Der ist es bisher nicht hinreichend nachgekommen.

In der aktuellen Diskussion stehen sich zwei grundsätzlich unterschiedliche Positionen gegenüber, die nur sehr schwer miteinander zu verbinden sind. Der eine Ansatz beruht auf der Ökonomischen Theorie des Föderalismus. Er geht aus vom Postulat der institutionellen Kongruenz bzw. der fiskalischen Äquivalenz, konkret der Identität von Nutzern, Entscheidern und Lastenträgern. und plädiert vor diesem Hintergrund für mehr Wettbewerb unter den Ländern. Der andere Ansatz basiert auf der Aufgabenaufteilung des Grundgesetzes und fordert daher die „richtige Mitte“ (BVerfGE 72, 398; Koriath 2011, 196) zwischen einer aufgabengerechten Aufteilung des gesamtstaatlichen Steueraufkommens und der Sicherung der staatlichen Autonomie der Länder. Es verwundert nicht, dass der erste Ansatz in erster Linie von Ökonomen, der zweite eher von Juristen vertreten wird. Insofern ist es auch ein Streit der Zünfte. Die Meinungen der Politikwissenschaftler, die sich mit diesem Thema beschäftigen, sind geteilt. Ich selbst stehe in dieser den Rechtswissenschaftler näher als den Ökonomen.

Im Folgenden werden beide Ansätze kurz erläutert und dabei kritisch verglichen. Abschließend werde ich auf einen verfassungsändernden Beschluss des Deutschen Bundestages von 1968 zurückgreifen, der aber wegen des Fehlens einer verfassungsändernden Mehrheit im Bundesrat scheiterte. Auf dessen Grundlage werde ich einen Vorschlag formulieren, der dem Erfordernis der Verbindung einer aufgabengerechten Finanzausstattung und einer stärkeren Autonomie der Länder möglicherweise in sinnvoller Weise näher kommt.

### *Finanzausgleich auf der Grundlage der ökonomischen Föderalismustheorie*

Aus Vereinfachungsgründen wird für das Wettbewerbsmodell auf den Monatsberichts vom September 2014 der Deutschen Bundesbank (S.35-54) zurückgegriffen. Dieser Vorschlag wurde auch von der Presse aufgegriffen (siehe faz.net, 22.09.2014: Die Bundesbank nimmt die Länder in die Pflicht). Das dort skizzierte Modell, dessen Autor anonym bleibt, entspricht m.W. dem gegenwärtigen Stand der Diskussion, Differenzen gibt es sicherlich in Details, die hier aber ohne Bedeutung sind.

Primärer Bezugspunkt dieses Modells ist nicht der „aktive Finanzausgleich“, wie die ältere Finanzwissenschaft die Aufgaben- und Lastenteilung im Bundesstaat bezeichnete, sondern die Haushaltsautonomie von Bund und Ländern nach Art. 109 Abs. 1 GG, nach der beide in ihrer Haushaltswirtschaft

selbständig und unabhängig voneinander sind. Vor diesem Hintergrund beklagt der Autor, dass die Länder aufgrund von Bundesvorgaben, z.B. bei Sozialleistungen, zu geringe eigene Handlungsspielräume besitzen und die vorhandenen, z.B. bei der Besoldung des öffentlichen Dienstes, nicht hinreichend nutzen. Dasselbe gilt auch für die Steuergesetzgebung. Gleichwohl hätten die Länder die Möglichkeit, etwa durch Infrastrukturpolitik oder Bildungsleistungen, ihre örtliche Wirtschaftskraft zu stärken. Daraus wird geschlossen, dass die Anreize zur Förderung der regionalen Wirtschaftskraft umso größer sind, je stärker die Landeshaushalte vom örtlichen Steueraufkommen profitierten (S. 35-38). Hinsichtlich der Verschuldung der Länder wird das Auseinanderfallen von Haftung und Kontrolle beklagt und bemängelt, dass den besonders verschuldeten Ländern Bremen und Saarland Notlagenhilfen gewährt wurden, ohne dass sich die Haushaltslage verbessert hätte (39). In den Ausführungen zur Steuerverteilung und zum Finanzausgleich wird die Steuererlegung nach dem Wohnort des Steuerschuldners, insbesondere bei den Stadtstaaten, der Umsatzsteuervorwegausgleich sowie die Intensität des Länderfinanzausgleichs kritisiert (S. 40- 42). Die nach Länderfinanzausgleich verbleibenden Finanzkraftunterschiede werden unter Berücksichtigung der Einwohnerwertungen, bei Berücksichtigung der vollen kommunalen Finanzkraft und ohne Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen auf eine Spanne von 15 Prozentpunkten veranschlagt (S. 45).<sup>1</sup> Diese Spanne wird als gering bezeichnet.

Die Reformvorschläge orientieren sich an den Stichworten „Eigenverantwortung“ und „Schuldenbremse“. Bisher sei die Verschuldung vielfach die einzige Möglichkeit der Länder gewesen, sich die Mittel für eigene Ausgabenpräferenzen zu beschaffen. Durch die Schuldenbremse werde dieser Weg versperrt. Durch begrenzte landesindividuelle Zu- oder Abschläge von der Einkommen- und Körperschaftsteuer könnten den politischen Präferenzen der Länder Rechnung getragen werden. Damit würde auch eine wünschenswerte Verbindung von öffentlicher Leistung und steuerlicher Belastung erreicht. Für eine Differenzierung der Finanzkraft der Länder spreche, dass das Preisniveau in Ländern mit hoher Wirtschafts- und Finanzkraft höher liege. Es wird den Ländern daher auch empfohlen, z.B. bei der Besoldung des öffentlichen Dienstes Differenzierungsmöglichkeiten stärker zu nutzen. Die regionalen Preisunterschiede sprächen dafür, die bestehende Differenzierung bei der Finanzkraft der Länder beizubehalten oder zu erhöhen. Der Umsatzsteuervorwegausgleich sollte abgeschafft und der Ausgleichstarif im Länderfinanzausgleich proportional gestaltet und etwas abgesenkt werden, die Gemeindesteuern hingegen vollständig einbezogen werden. Nach den Simulationen der Bundesbank liefen diese Veränderungen auf eine Stärkung der Finanzkraft der Länder Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Hessen und vor allem Bayern um 50 bis 100 € je Einwohner hinaus, die Verluste der ostdeutschen Länder und Berlins lägen bei 100 €, Bremens bei 130 € je Einwohner (S. 45-52). Kurz gesagt: Die „reichen“ Länder werden reicher, die „armen“ Länder werden ärmer.

Die Ausführungen zur Einwohnerwertung für die Stadtstaaten und der möglichen Verfahren für einen Schuldenabbau sind hier nicht von weiterer Bedeutung.

Ich halte eine solche radikale Umgestaltung der Finanzverfassung für weder überzeugend noch für wünschenswert und möchte auf die folgenden Probleme hinweisen. Einige kritische Anmerkungen zu dem Konzept der Bundesbank:

---

<sup>1</sup> Nach anderen Berechnungen (Schulte 2014, 390f.) reicht die Spanne in den Flächenländern von ca. 93% bis 104% des Durchschnitts, umfasst gut 10 Prozentpunkte. Siehe auch Schulte 2012, 412.

- Wie die Finanzverfassung des Grundgesetzes (Art. 104a - 108 GG) geht der Reformvorschlag bei der Verteilung des Länderanteils der Einkommen- und Körperschaftsteuer vom örtlichen Aufkommen aus. Dieses soll die örtliche Wirtschaftskraft in etwa reflektieren. Tatsächlich jedoch ist dieses „örtliche Aufkommen“ keine vorgegebene, quasi „natürliche“ Kategorie, sondern eine juristische Konstruktion, die zu hinterfragen ist. Tatsächlich zeigen die vorhandenen Daten, dass die gewünschte annähernde Übereinstimmung von regionaler Wirtschaftskraft und regionalem Steueraufkommen in nur sehr begrenztem Umfang erreicht wird. Unstreitig ist, dass das einfache kassenmäßige Steueraufkommen in den Ländern aufgrund technisch bedingter Verzerrungen wegen zentraler Lohnabrechnungen, Pendlern, zentraler Abführung von Ertragsteuern als Maßstab wenig geeignet ist. Aus diesem Grund wurde bereits 1952 die Steuererlegung für die Einkommen- und Körperschaftsteuer eingeführt, mit der die „richtige“ örtliche Zuordnung der Steuern gewährleistet werden soll. Tatsächlich wurde im Jahr 2012 eine annähernde Übereinstimmung nur in drei Ländern, nämlich Hessen, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen erreicht. Deutliche Diskrepanzen sind im Fall Bayerns zu verzeichnen, das – gemessen an dem Bundesdurchschnitt – eine Wirtschaftskraft von 114% aufweist, aber eine örtliche Steuerkraft von 126%. Dasselbe gilt in geringerem Maß auch für Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein. Auf der anderen Seite steht Bremen, das bei einer Wirtschaftskraft von 130% - Bremen ist wirtschaftsstärker als Bayern! – eine örtliche Steuerkraft von lediglich 92% verzeichnet. Etwas geringer, aber grundsätzlich ähnlich sind die Diskrepanzen beim Saarland, Hamburg, den ost-deutschen Ländern und Berlin. (Renzsch 2014, 405 – 411).

Wenn also der Zusammenhang zwischen Wirtschaftskraft und Steuerkraft eines Landes nicht besteht oder bestenfalls sehr vage ist, dann fällt die ökonomische Anreiztheorie in sich zusammen.

Damit stellt sich Frage, ob dieses ohnehin nur fiktive örtliche Aufkommen der Einkommen- und Körperschaftsteuer als Grundlage der originären Verteilung der den Ländern zustehenden Erträge geeignet ist. Der Nestor der deutschen Finanzwissenschaft, Johannes Popitz, schrieb zur Zuteilung der Erträge dieser Steuer bereits im Jahr 1927 (Popitz 1927, 353):

„Theoretisch wäre der Streit [über die Aufteilung der Einkommen- und Körperschaftsteuer, w.r.] zugunsten der die ganze Volkswirtschaft umschließenden größten Gebietskörperschaft, also des Zentralstaats, zu entscheiden, wenn man sich vergegenwärtigt, daß der Steuergegenstand den Begriff der Leistungsfähigkeit am ausgeprägtesten in sich schließt und der Wohlstand des Volkes unmittelbar mit der Betätigung der Gebietskörperschaft im Zusammenhang steht, der [die?, w.r.] Träger der Machtstellung und der Gesamtwirtschaftspolitik ist. Dazu kommt, daß das Einkommen sich durch die moderne Entwicklung der Geld- und Kreditwirtschaft sehr stark von den einzelnen Objekten loslöst, die Einkommensquellen der großen Einkommensbezieher sich über weite Bezirke verteilen, beim Einkommen aus Kapitalvermögen gänzlich von ihrem Wohnsitz losgelöst sein können und daß auch beim Lohneinkommen infolge der Freizügigkeit ... die örtliche Radizierung ständig wechselt.“

Während der Debatte, die zur Finanzreform von 1969 führte, heißt es dazu im schriftlichen, mit dem Finanzausschuss abgestimmten Bericht des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages (zu BT-Drs. V/3605, 8):

„Der Grundsatz des örtlichen Aufkommens erscheint angesichts der Verflechtung unserer Wirtschaft nicht mehr sachgerecht. Außerdem wird das bundesstaatliche Verhältnis durch die Aufspaltung in gebende und nehmende Länder stark belastet.“

Am 4. August dieses Jahres berichteten die Stuttgarter Nachrichten („Fluch und Segen“) über den Steuerverlust von Baden-Württemberg infolge der Übernahme von Porsche durch VW und einen Gewinnabführungsvertrag zwischen Allianz Leben in Stuttgart und der Allianz AG in München. Gewinner sind Niedersachsen und Bayern. Dieses Beispiel zeigt, dass das örtliche Steueraufkommen im Fall der Einkommen- und Körperschaftsteuer nur begrenzt etwas mit der regionalen Wirtschaftskraft zu tun hat. Tatsächlich wird das regionale Steueraufkommen mehr durch die geographische Verteilung der Unternehmenszentralen, durch Unternehmensentscheidungen und die Steuerprogression beeinflusst als durch die regionale Wirtschaftsleistung. Insbesondere die ostdeutschen Länder leiden unter diesen Ungereimtheiten, weil Unternehmenszentralen fehlen und „verlängerte Werkbänke“, für die Steuern zum erheblichen Teil an den Unternehmenssitzen abgeführt werden, die Industriestruktur prägen. Der Wirtschaftsleistung von etwa 70% des Bundesdurchschnitts je Einwohner steht eine Ertragssteuerkraft von lediglich rund 50% gegenüber.

Die Probleme des heutigen Länderfinanzausgleichs, insbesondere die bayerischen Klagen über eine zu hohe Abschöpfung der Steuereinnahmen, hängen ursächlich mit der relativ irrationalen Verteilung der Einkommen- und Körperschaftsteuer zusammen.

- Auch die Kritik am Umsatzsteuervorwegausgleich wegen Intransparenz kann nicht überzeugen. Transparenz ist etwas relatives, das gilt für den Umsatzsteuervorwegausgleich und ebenso für die Abseitsregel im Fußball. Auch die Frage, ob damit eine nicht gerechtfertigte Umverteilung stattfindet, ist eine Frage nach dem Maßstab der Verteilung. Der natürliche Einwohner ist kein gegebenes Kriterium für die Steuerverteilung, sondern ebenfalls eine gestaltbare juristische Konstruktion, was nicht zuletzt durch die Einwohnerwertung deutlich wird. Tatsächlich ist aber der einfache Einwohner nicht der Maßstab der Umsatzsteuerverteilung, sondern der durch eine (fakultative<sup>2</sup>) Mindestausstattung relativierte Einwohner. Es ist daher in sich schlüssig, wenn das Bundesverfassungsgericht die Steuerkraft nach dem Umsatzsteuervorwegausgleich als „eigene Finanzausstattung“ (BVerfGE 72, 385; Koriath 2011, 193) der Länder definiert und darin keine Umverteilung sieht.

Ein zweites kommt hinzu: Im Jahr 1995 stellte der Bund den Ländern sieben Umsatzsteuerprozentpunkte im Rahmen des Solidarpaktes I als Bundesanteil für die ostdeutschen Länder zur Verfügung. Über das Instrument Umsatzsteuervorwegausgleich sollten sie an ihrem Bestimmungsort ankommen (Renzsch 1994). Im Jahr 2013 waren das etwa 13,8 Mrd. €, von denen 11,4 Mrd. € tatsächlich in die Kassen der ostdeutschen Länder und Berlins fließen.<sup>3</sup> Aus den Mitteln des Bundes, die dem Zweck dienen, die ostdeutschen Länder „finanzausgleichsfähig“ werden zu lassen und die westdeutschen Länder zu entlasten, werden unter der Hand Mittel der Länder, die angeblich intransparent umverteilt werden.

<sup>2</sup> In Art. 107 Abs. 1 Satz 4, 2. Halbsatz GG heißt es: „... können durch Bundesgesetz ...“. Die Frage, wann ein solches Instrument genutzt wegen großer Finanzkraftdifferenzen zu nutzen ist, ist nicht entschieden.

<sup>3</sup> Eigene Berechnung nach BMF/V A4: Vorläufige Abrechnung des Finanzausgleichs unter den Ländern 2013.

- Die Zahlen über die angeblich anreizschädliche Umverteilung im Länderfinanzausgleich halten keiner empirischen Überprüfung stand. Sie stammen aus Modellen, in dem ein Land plötzlich eine Millionen Euro Mehreinnahmen hat, und alles andere unverändert bleibt. Mir ist kein Fall bekannt, in dem so etwas schon einmal vorgekommen ist. Veränderungen stehen im Verbund mit einander. Die empirische Analyse über die Jahre 2005-2012 zeigt, dass die tatsächlichen Abschöpfungsquoten von Steuerzuwächsen in der Spitze (Bayern) bei 12% des Einnahmewachses lagen, in den anderen Ländern waren sie deutlich niedriger.<sup>4</sup> „Gewinner“ waren Hessen und Nordrhein-Westfalen.
- Der Autor der Bundesbank empfiehlt, Kostenunterschiede zu nutzen, insbesondere die Besoldung im öffentlichen Dienst stärker regional zu differenzieren. Zu dem Thema amtsangemessene Besoldung von Beamten und landesrechtliche Gestaltungsmöglichkeiten findet am 3. Dezember diesen Jahres die Verhandlung über einen Normenantrag vor dem Bundesverfassungsgericht statt.<sup>5</sup> Man darf gespannt, wie das Gericht dieses Spannungsverhältnis lösen wird.

In Ostdeutschland ist eine solche Differenzierung bereits bekannt: Lehrer werden nur selten verbeamtet und die Stellenkegel sind in der Regel flacher. Die Konsequenz ist eine zunehmende Abwanderung von qualifiziertem Personal in andere Länder. Fremdsprachenunterricht ist in Teilen Ostdeutschlands bereits zu einem Problem geworden. Latein- und Französischunterricht gibt es nicht überall in hinreichendem Maße, dafür wird den Eltern Russisch für ihre Kinder angeboten. In der Industrie ist die Situation ähnlich. Kleine und kapitalschwache Unternehmen sind nicht in der Lage, mit den in Süddeutschland gezahlten Löhnen zu konkurrieren. Die Abwanderung von Fachkräften insbesondere nach Bayern und Baden-Württemberg entwickelt sich bereits zu einem gewichtigen Wachstumshindernis. Wenn man eine Angleichung der Wirtschaftskraft in Ost und West erreichen will, müsste man genau anders herum verfahren.

- Unklar bleibt vor diesem Hintergrund, wie die staatsrechtlich durch die in Art. 20 Abs. 1 GG enthaltenen Prinzipien des Sozialstaats und des Bundesstaats und der daraus abzuleitende Anspruch aller Bürger auf angemessene soziale Daseinsvorsorge und damit die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sichergestellt werden soll. Es handelt hierbei vom Ewigkeitsprinzip des Art. 79 Abs.3 GG als unveränderbar festgeschriebene Grundsätze des deutschen Bundesstaates.
- Schließlich wird auf andere Staaten verwiesen, in denen die föderalen Finanzbeziehungen nach den Prinzipien der ökonomischen Föderalismustheorie organisiert ist und kein „konfiskatorischer“ Finanzausgleich praktiziert wird. Die Schweiz wird hier immer wieder genannt. Man wird auch diesem Argument kaum zustimmen können, denn die Schweiz ergänzt den „Ressourcenausgleich“ (Einnahmenausgleich) im „Neuen Finanzausgleich“ durch einen umfassenden Lastenausgleich, der ein geografisch-topografisches und ein soziodemografisches Element enthält, sowie einen interkantonalen Lastenausgleich. Kanada, wo Bund und Provinzen nach dem Grundsatz der „watertight compartments“ organisiert ist, ist geradezu das Paradebeispiel für einen wettbewerbsorientierten Föderalismus. Die Steuerautonomie der Provinzen ist umfassend, allerdings

---

<sup>4</sup> Die tatsächlichen Grenzbelastungen der Jahren 2005 bis 2012 lagen bei den ostdeutschen Ländern bei 1,4% Mindereinnahmen durch den Länderfinanzausgleich, bei den Empfängerländern West (ohne Stadtstaaten) bei 3,6 % und bei den drei Zahlerländern bei 6,3% des Zuwachses (Bayern 12%). Die Gewinner waren Hessen mit 5,5 % Nordrhein-Westfalen mit 7.9% Mehreinnahmen aus dem Länderfinanzausgleich, Schulte 2013, 392.

<sup>5</sup> Siehe Pressemitteilung Nr. 94/2014 v. 24.10.2014 des BVerfG.

auch mit einem hochintensiven Finanzausgleich verbunden: Der Bund stockt die Einnahmen der „have-not“ Provinzen auf 100% der tax capacity auf. Das ist der fiktive Durchschnitt der Steuereinnahmen auf der Grundlage einer normierten durchschnittlichen Steuerbelastung. Die USA kennen im Unterschied zu den vorgenannten Staaten keinen systematischen Finanzausgleich, aber das uneingeschränkte Recht des Bundes, Aufgaben der Einzelstaaten und der Kommunen nach seinem Gutdünken durch „grants“ zu finanzieren.

Diese Beispiele zeigen alle, dass es so, wie von der Bundesbank modellmäßig vorgeschlagen wird, in der realen Staatspraxis nicht gemacht wird. Wettbewerbsföderalismus heißt in diesen Staaten nicht, dass die ärmeren Gliedstaaten darauf verwiesen werden, sich ihre Einnahmen durch eine höhere Besteuerung ihrer Bürger und Unternehmen zu beschaffen, sondern dass der Wettbewerb auf der Grundlage von hochintensiven Ausgleichsmechanismen stattfindet. Das heißt, dieses und andere Modelle, die auf der ökonomischen Föderalismustheorie fußen, sind vielleicht im theoretischen Modell plausibel, aber einer empirischen Prüfung halten sie nicht stand.

### *Die Finanzverfassung des Grundgesetzes*

Aus einer verfassungsrechtlichen Perspektive wird man die Dinge ganz anders beurteilen. Die bundesstaatliche Ordnung in Deutschland folgte seit ihrer Begründung im Jahr 1871 dem, die staatlichen Aufgaben gemeinsam zu regeln – Gewerberecht, Zivilrecht, Bürgerliches Recht usw. – die Umsetzung aber den Ländern zu überlassen. Diese funktionale Aufgabenteilung, Regulierung durch das Reich bzw. den Bund mit Zustimmung der Gliedstaaten, Ausführung durch die Gliedstaaten, nicht aber die institutionelle Kongruenz und fiskalische Äquivalenz waren die leitenden Gestaltungsprinzipien. Dieses charakteristische Merkmal des deutschen Föderalismus blieb über alle historischen Brüche hinweg bis zum Grundgesetz bestehen. Heute bestimmt Art. 83 GG, dass die Länder Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt. Damit unterscheidet sich der deutsche Föderalismus fundamental von den nordamerikanischen Spielarten. Übertragungen von Teilaspekten dieser Ordnungen sollte man daher kritisch betrachten.

Diese Form der föderalen Aufgabenteilung des Grundgesetzes – gemeinsame Regulierung, Ausführung durch die Gliedstaaten – konstituiert keinen Wettbewerbsföderalismus, was immer man darunter verstehen mag. Vielmehr geht es darum, in möglichst dezentraler und bürgernahe Weise öffentliche Güter wie innere und äußere Sicherheit, Bildungsmöglichkeiten, Gesundheitsvorsorge, sozialstaatliche Einrichtungen und Leistungen sowie andere Dinge der öffentlichen Daseinsvorsorge vorzuhalten. Aus dem Begriff des „öffentlichen Gutes“ folgt bereits, dass es sich hier um Güter handelt, die nicht im Wettbewerb über den Markt den Nutzern bereitgestellt werden. Daher stehen sich die Gebietskörperschaften nicht wie konkurrierende Unternehmen im Markt gegenüber, die bei Erfolglosigkeit aus dem Markt ausscheiden können. Aber auch der Nutzer, sprich Bürger, kann sich kaum in einer einem Marktteilnehmer vergleichbaren Weise verhalten. Er kann nicht entscheiden, ob er die innere Sicherheit von der einen Gebietskörperschaft, das Bildungsangebot von einer anderen und schließlich den öffentlichen Nahverkehr von einer dritten nutzt.

Gleichwohl hat der Bürger als Steuer- oder Gebührenzahler ein Interesse daran, dass das von ihm für diese Dinge zur Verfügung gestellte Geld möglichst wirtschaftlich ausgegeben wird. Umgekehrt haben die Gebietskörperschaften auch ein Interesse an einer sparsamen Mittelverwendung: Im politischen Wettbewerb ist es ein Vorteil, wenn eine parteipolitisch geführte Regierung erfolgreich mit

den ihr zu Verfügung stehenden Gelder wirtschaftet. Politischer Wettbewerb und ein best-practice-Wettbewerb wirken hier zusammen.

Anders als die Bundesbank hat das Bundesverfassungsgericht keinen Vorschlag für die Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen vorgelegt. Das war auch nicht zu erwarten, denn die gegenwärtige Finanzverfassung reflektiert die bestehende Aufgabenteilung des Grundgesetzes.

Die Systematik des Grundgesetzes geht von der Aufgaben- und Lastenverteilung, dem „aktiven Finanzausgleich“ in der Terminologie der älteren Finanzwissenschaft aus. Die Finanzverfassung (Art. 104a bis 108 GG) selbst beginnt mit dem Lastenverteilungsgrundsatz, dem die Bestimmungen über die Steuergesetzgebung, die Verteilung der Steuererträge auf Bund und Länder und schließlich der Finanzausgleich im engeren Sinn folgt. Der Begriff „Folgeverfassung“ (Korioth 2011, 190) für die Finanzverfassung ergibt sich aus dem Primat der Aufgabenteilung, des „aktiven Finanzausgleichs“, und dem diesem folgenden „passiven Finanzausgleich“, nämlich der Verteilung der Steuererträge auf die Gebietskörperschaften.

Die vertikale Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern folgt dem Grundsatz, dass Bund und Länder in der gleichen Weise ihre Ausgaben decken können, also im Grundsatz nach dem Bedarf der beiden Ebenen (Art. 106 Abs. 3 GG). Bei der Verteilung der Steuererträge unter den Ländern soll ein angemessener Ausgleich erzielt werden (Art. 107 Abs. 2 GG). Das Bundesverfassungsgericht spricht in diesem Zusammenhang von der „richtigen Mitte“ zwischen aufgaben-, d.h. bedarfsgerechter Aufteilung und einer, die der Staatlichkeit der Länder entspricht.

Die horizontale Steuerverteilung erfolgt in einem hier nicht in den Einzelheiten, sondern nur kurz darzulegenden komplexen und streitanfälligen System. Es beginnt mit dem bereits beschriebenen örtlichen Aufkommen der Landes- und Gemeindesteuern (die zu 64% berücksichtigt werden) sowie der Einkommen- und Körperschaftsteuer, wobei letztere zerlegt werden. Daran schließt sich die Verteilung des Länderanteils der Umsatzsteuer nach einem modifizierten Einwohnerschlüssel an. Im daran anschließenden Länderfinanzausgleich werden etwa drei Prozent der Länderfinanzmasse zugunsten der finanzschwachen Länder umverteilt. Abschließend gewährt der Bund noch Bundesergänzungszuweisungen. Die weiteren zweckgebundenen vertikalen Zuweisungen des Bundes an die Länder bleiben hier außerhalb der Betrachtung.

Dieses komplexe Modell ist nur verständlich, wenn man berücksichtigt, dass der historisch und im Vergleich einzigartige Länderfinanzausgleich vor der Gründung der Bundesrepublik, also ohne einen regulierenden Bund, geschaffen worden ist. Zudem war die Finanzverfassung 1948/49 ein heftiger Streitpunkt zwischen dem Parlamentarischen Rat und den Alliierten. Infolgedessen trägt unser heutiges Modell noch deutlich die Spuren jener Tage. Gleichwohl, im Grundsatz hat es sich über die Jahre bewährt und entspricht auch der Logik des Grundgesetzes. In der alten Bundesrepublik vor der deutschen Einheit wurde damit ein hoher regionaler Ausgleich erzielt. Auch in den abgelegenen Regionen der Bundesrepublik wurde ein hinreichendes Angebot an öffentlicher Daseinsvorsorge von Schulen bis zu Krankenhäusern geschaffen. Kein junger Mensch musste schwerwiegende Nachteile dadurch hinnehmen, dass er in einer weniger entwickelten oder abgelegenen Gegend aufwuchs. Nach meiner Einschätzung wurde dem Gleichheitsgrundsatz im Sinne von Chancengleichheit durch diese föderale Ordnung besser gedient als in vielen zentralistischen Staaten.



Die Finanzverfassung des Grundgesetzes bewährte sich auch bei der deutschen Einheit, insbesondere bei der Einbeziehung der ostdeutschen Länder in die bundesstaatlichen Finanzbeziehungen 1995. Das war so nicht unbedingt erwartet worden. Insbesondere der von Ökonomen oftmals heftig kritisierte Umsatzsteuervorgangsausgleich erwies sich dabei als tragfähige Brücke, um den Bundesanteil an der Finanzierung der ostdeutschen Länder an seinen Bestimmungsort zu bringen. Der Grad des regionalen Ausgleichs, den die alte Bundesrepublik erreicht hatte, ist heute insbesondere in sehr dünn besiedelten Gegenden Ostdeutschlands nach meiner Einschätzung noch nicht erreicht.

Im Unterschied zu vielen Ökonomen meine ich auch, dass dieses System nicht nur im Hinblick auf den regionalen Ausgleich erfolgreich ist, sondern auch positive Anreize hat und wirtschaftsfreundlich ist. Große regionale Unterschiede im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge, der Infrastruktur, im Bildungssystem oder der öffentlichen Sicherheit mindern nicht nur die Lebenschancen der dort lebenden Menschen und die Wettbewerbsfähigkeit einer Region, sie sind auch nicht im Interesse eines modernen integrierten Industriestaates. Ich kann mir nicht vorstellen, dass es ein wirtschaftliches Interesse daran gibt, in der Bundesrepublik Gegenden mit finanzpolitisch begründeter geringerer innerer Sicherheit, schlechter Gesundheitsversorgung oder Schulen zu haben.

Der wichtigste Anreiz für die Länder im Finanzausgleich resultiert aus der Orientierung am Einwohner. Ein Einwohner, ein gewonnener oder verlorener, führt in einem Flächenland derzeit zu einem Gewinn oder Verlust von knapp 4.000 Euro jährlich. Zentrales finanzpolitisches Anliegen der Landespolitik ist daher das Halten oder Gewinnen von Einwohnern. Das wichtigste Instrument in diesem Wettbewerb der Länder um die Menschen ist das Angebot an attraktiven Arbeitsplätzen, die von der Wirtschaft geschaffen werden. Allein aus diesem Grund sollten die Länder eine wirtschafts- und investitionsfreundliche Politik verfolgen.

Die Schwächen des derzeitigen Modells liegen nicht in den Bereichen, die aus der Sicht der ökonomischen Föderalismustheorie formuliert werden. Aus meiner Sicht begeht man einen Fehler, wenn man das Modell aus der ökonomischen Föderalismustheorie, das auf der Grundlage der nordamerikanischen Bundesstaatsmodelle entwickelt worden ist, auf den deutschen Föderalismus übertragen will, ohne die Grundsätze und Ziele des deutschen Bundesstaates zu beachten. Gleichwohl hat das deutsche Modell Schwächen, die aber mehr in den Entscheidungsverfahren als in den politisch definierten Zielsetzungen und deren Erreichen liegen. Die Schwächen lassen sich in den nur aus der Entstehung zu verstehenden komplexen Regelungen und der daraus folgenden Konfliktintensität verorten.

*Wie könnte man es anders machen?*

Wir haben es im deutschen Bundesstaat mit drei unterschiedlichen Bereichen der Gesetzgebung und des Vollzuges zu tun:

1. Wir haben die Bundesgesetzgebung verbunden mit der Bundesverwaltung,
2. dann die Bundesgesetzgebung, die von den Ländern ausgefügt wird, und
3. die Landesgesetzgebung, die ebenfalls von den Ländern ausgeführt wird.

Dazu haben wir ein paralleles Steuersystem mit

1. Bundessteuern, die der Bund ohne Zustimmung des Bundesrates regulieren kann,

2. Gemeinschaftsteuern, die sich Bund und Länder derzeit in etwa hälftig teilen und deren Gesetzgebung der Zustimmung der Länder im Bundesrat unterliegt, und schließlich
3. Landes- und Gemeindesteuern, die diesen allein zufließen, aber im wesentlichen durch den Bundesgesetzgeber mit Zustimmung des Bundesrates reguliert werden.

Zwar entsprechen diese drei Aufkommenstypen quantitativ nicht den jeweiligen Bedarfen, jedoch lassen sich daran Überlegungen für eine bessere Gestaltung des derzeitigen Systems anknüpfen. Man könnte sich ein Modell vorstellen, in dem der Bund wie bisher die Bundessteuern und den Bundesanteil an den Gemeinschaftsteuern erhält. Hier wäre keine Änderung erforderlich.

Für den Bereich der von den Ländern ausgeführten Bundesgesetzgebung steht in erster Linie der Länderanteil der Gemeinschaftsteuern zur Verfügung. Der Länderanteil dieser Steuern würde dann primär dem Vollzug der gemeinschaftlich verantworteten Politik, also der Bundesgesetze, die der Zustimmung des Bundesrates unterliegt, aber auch den Teilen der Landespolitik, für die in besonderer Weise der Grundsatz der Bundestreue gilt, dienen. Weil die Normsetzung unabhängig von der wirtschaftlichen Lage der Länder stattfindet und weil bei der Ausführung durch die Länder keine oder bestenfalls nur sehr geringe Spielräume bestehen, erscheint eine Verteilung der für diesen Aufgabenbereich zur Verfügung stehenden Steuererträge unter den Ländern nach dem örtlichen Aufkommen nicht den Aufgaben angemessen. Die Gründe dazu wurden genannt. Eine Verteilung nach dem in Grundsatz allen Ländern in etwa gleichen bundesgesetzlich definierten Bedarf, d.h. nach der Zahl der Einwohner, erscheint sinnvoller. Würde man den Länderanteil an den Gemeinschaftsteuern nach Einwohnern verteilen, erübrigte sich der Länderfinanzausgleich, der schwerwiegendste Konfliktpunkt der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen.

Auf dieser Grundlage – und ich würde meinen, nur auf dieser – könnte man den Ländern und Gemeinden die Landes- und Kommunalsteuern nach dem örtlichen Aufkommen und zur eigenen gesetzlichen Gestaltung überlassen. Das würde auch zu der oben beschriebenen Trias bei der Gesetzgebung und Verwaltung sowie der Steuern passen.

Im Grundsatz würde man in einem solchen Modell sogar nach den Grundsätzen der institutionellen Kongruenz oder fiskalischen Äquivalenz verfahren, in dem es aber nicht zwei Nutzer- und Zahlergruppen – Bund und Ländern – (Blankart 2007, 131), sondern drei gäbe, nämlich neben Bund und Ländern noch den Bereich, den Bund und Länder gemeinsam verantworten.

Nach meinen Berechnungen würde sich in einem solchen Modell die Spanne zwischen den „reichen“ und „armen“ Ländern nach den kassenmäßigen Steuereinnahmen auf der Grundlage der heutigen Erträge der Gemeinschaftsteuern sowie der Landes- und Kommunalsteuern von derzeit gut 10% auf etwa 8% verkürzen (Renzsch 2014). Unterschiede blieben, weil die heute finanzstarken Länder auch höhere Erträge aus den Landes- und Kommunalsteuern haben. Aber so weit, diese gänzlich einzuebennen, will ich nicht gehen. Das würde auch den verfassungsrechtlichen Vorgaben durch das Bundesverfassungsgericht widersprechen.

In einem solchen Modell, das sich in seiner Struktur stark an das bestehende System anlehnt und dessen finanziellen Ergebnisse nicht weit von den heutigen entfernt sind, würden die Konflikte um die Finanzverteilung deutlich entschärft werden können, der regionale Ausgleich würde gestärkt und die Länder würden an Autonomie gewinnen. In Anlehnung an einen Satz von Fritz Scharpf könnte

man von einer bundesfreundlichen und autonomiefördernden Lösung sprechen. Der Wettbewerb unter den Ländern, der heute in erster Linie ein Standortwettbewerb um Investitionen ist, würde um einen begrenzten, aber wegen der vorgeschalteten höheren Angleichung der Finanzkraft auch für die schwächeren Länder akzeptablen Steuerwettbewerb ergänzt.

Ich meine sogar, dass sich so etwas verwirklichen ließe. Den Ländern wird in den laufenden Verhandlungen gerade deutlich, dass das Drehen an den „Stellschrauben“ nur ein Nullsummenspiel ist. Ein Ergebnis, dass keine Sieger und Verlierer hervorbringt, gibt es nur bei Beibehaltung des Status quo.

Wenn es aber möglich wäre, eine Gesetzgebungskompetenz für Landes- und Kommunalsteuern, an der die süddeutschen Länder interessiert sind, gegen eine für die nord- und ostdeutschen Länder günstigere Verteilung des Landesanteils an den Gemeinschaftsteuern zu tauschen, wäre man auf einem guten Weg.

Ein Problem bliebe dann aber noch zu lösen, das der extremen kommunalen Finanzschwäche der ostdeutschen Städte und Gemeinden. Die kommunalen Steuereinnahmen 2014 belaufen sich nach einer Prognose des Deutschen Städtetages (Anton/Diemert, 2014, 16) auf 1.144 € je Einwohner westdeutscher Gemeinden, aber nur 667 € je Einwohner ostdeutscher Gemeinden. Die Finanzkraft der ostdeutschen Kommunen beträgt damit weniger als 60% der westdeutschen. Partiiell wird diese Differenz derzeit noch durch den auslaufenden Solidarpakt aufgefangen, aber der läuft im Jahr 2019 aus.

Das derzeit geltende Finanzausgleichsgesetz gewährt den ostdeutschen Ländern u.a. „zum Ausgleich unterproportionaler Finanzkraft“ (§11 Abs. 3 FAG) Bundesergänzungszuweisungen. Sinnvoll lösen ließe sich dieses Problem durch die Fortführung von Bundesergänzungszuweisungen, gekoppelt aber an die Finanzschwäche der Kommunen.

Mir liegt ein namentlich nicht gezeichnetes und undatiertes Papier vor, das ich von einer Journalistin bekommen habe und das von den Landesregierungen von Bayern und Baden-Württemberg stammen soll, in dem auf der einen Seite die „solidargemeinschaftliche Mitverantwortung eines jeden Landes“ betont wird, andererseits „ganz besonders“ eine Stärkung der Landesgesetzgebungskompetenzen bei den Steuern, „die ausschließlich dem jeweiligen Land bzw. seinen Städten und Gemeinden zustehen“, gefordert wird.

Liegt es nicht nahe, einmal zu testen, was auf einer solchen Grundlage möglich ist.

#### *Literatur*

Anton, Stefan/ Dörte Diemert, 2014: Gemeindefinanzbericht. Finanzbeziehungen neu regeln, Städte stärken, in: Deutscher Städtetag, Gemeindefinanzbericht 2014.

Blankart, Charles B., 2007: Föderalismus in Deutschland und Europa, Baden-Baden.

Deutsche Bundesbank 2014: Zur Reform der föderalen Finanzbericht, Monatsbericht September, 35-54.

Korioth, Stefan 2011: Nachhaltigkeit und Finanzausgleich, in: Wolfgang Kahl (Hrsg.), Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat, Tübingen, Mohr Siebeck, 2011, S. 188–207.

Renzsch, Wolfgang 1994: Föderative Problembewältigung: Zur Einbeziehung der neuen Länder in einen gesamtdeutschen Finanzausgleich ab 1995, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 25. Jg., 116-138.

Renzsch, Wolfgang, 2013: Steuerzerlegung, Wirtschafts- und Steuerkraft, in: Wirtschaftsdienst, 93. Jg./2013, S. 405-411.

Renzsch, Wolfgang, 2014: Überlegungen zur Finanzreform 2019, in: Föderal und gerecht. Nachdenken über Föderalismus und Föderalismusreform III, hrsg. von der Heinrich Böll Stiftung Bremen, 117-121.

Schulte, Hubert, 2012: „Absolut bescheuert“ oder kann der bundesstaatliche Finanzausgleich ab 2020 an das geltende Ausgleichssystem anknüpfen?, in: Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2012, hrsg. von Martin Junkernheinrich u.a., Berlin 2012, 381-398.

Schulte, Hubert, 2013: Anreize im bundesstaatlichen Finanzausgleich – Wirklich ein Schlüsselthema für die Neuordnung ab 2020?, in: Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2013, hrsg. von Martin Junkernheinrich u.a., Berlin 2013, 387-406.

Schulte, Hubert, 2014: Sind die Zahlerländer überfordert?, in: Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2014, hrsg. von Martin Junkernheinrich u.a., Berlin 2014, 381-398.