



# Nachhaltigkeit und Solidarität - Grundgedanken einer neuen Finanzverfassung

Eine föderale Finanzverfassung mit bundesstaatlichem Finanzausgleich ist und bleibt unverzichtbar. Nur auf diesem Weg lassen sich die in der Bundesrepublik großen regionalen ökonomischen Unterschiede ausgleichen und öffentliche Aufgaben flächendeckend finanzieren. Das geltende System der föderalen Finanzverfassung weist strukturelle Mängel auf. Sie betreffen sowohl die Kriterien der Steuerverteilung, die Ausgestaltung der Schuldenbremse als auch die Rolle der Kommunen. Die Finanzverfassung muss ab 2020 neu gestaltet werden. Ziel ist es, die öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen nachhaltig zu konsolidieren und einen modernen Sozialstaat zu sichern.

## Fokus

**Abb. 1: Bruttoinlandsprodukt (BIP) der Bundesländer in Relation zum gesamtdeutschen Durchschnitt in Euro je Einwohner 2011 sowie absolutes BIP pro Einwohner in Tausend Euro**

Bruttoinlandsprodukt der Bundesländer zum Durchschnitt in Euro pro Einwohner	BIP pro Einwohner in T €
Hamburg	67
Bremen	35
Hessen	19
Bayern	13
Baden-Württemberg	11
Nordrhein-Westfalen	2
Saarland	-4
Berlin	-8
Niedersachsen	-10
Rheinland-Pfalz	-10
Schleswig-Holstein	-17
Sachsen	-27
Sachsen-Anhalt	-29
Brandenburg	-30
Thüringen	-31
Mecklenburg-Vorpommern	-32
Deutschland	0

Quelle: Eigene Darstellung nach Zahlen der statistischen Landesämter

| BertelsmannStiftung

Die derzeit gültige Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland wurde 1969 konzipiert. Sie kann den heutigen Rahmenbedingungen nicht mehr gerecht werden und bedarf einer grundsätzlichen Reform. Vor diesem Hintergrund wird das Jahr 2020 zu einem Schicksalsjahr: Die Schuldenbremse tritt für die Bundesländer in Kraft, der geltende Länderfinanzausgleich und der Solidaritätspakt für Ostdeutschland laufen aus. Das Zeitfenster der kommenden Jahre muss für eine Novellierung genutzt werden.

## Grundzüge des bundesstaatlichen Finanzausgleichs

Das System des aktiven Bund-Länder-Finanzausgleichs besteht aus dem primären und sekundären Finanzausgleich. Es enthält vertikale und horizontale Elemente. Der Finanzausgleich ist ein vierstufiges Verfahren, das in einer festen Reihenfolge durchlaufen wird (vgl. Wendt 2012). Infolge dieser technischen Komplexität und vor dem Hintergrund der beteiligten Interessen sind „einfache“ und unpolitische Lösungswege nicht gegeben.

Primärer Finanzausgleich (Steuerzuordnung):

- I Alle Steuerarten werden in ihrem Aufkommen auf Bund, Länder und Gemeinden nach Trenn- und Verbundsystem verteilt.
- II Aus dem Aufkommen der Umsatzsteuer stehen Bund und Gemeinden verschiedene Vorwegabzüge zu. Danach erfolgt die Verteilung zwischen Bund und Ländern ungefähr hälftig. Der Länderanteil an der Umsatzsteuer wird anschließend zu mindestens 75 Prozent nach deren Einwohnerzahl ver

teilt. Bis zu 25 Prozent gehen als Ergänzungsanteile an finanzschwache Länder.

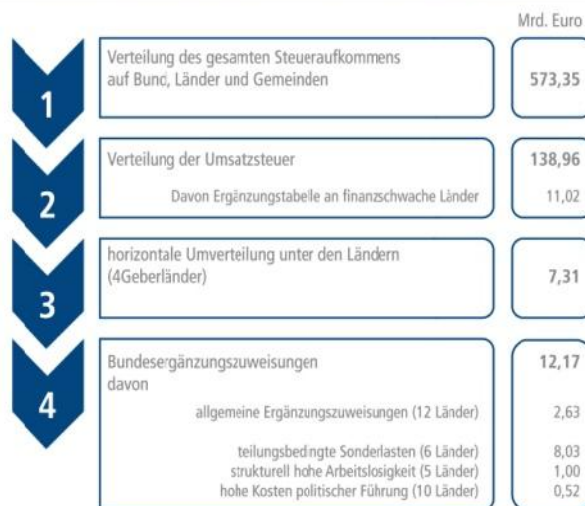
Sekundärer Finanzausgleich (Steuerumverteilung):

- III Der Länderfinanzausgleich im engeren Sinne besteht in einer Umverteilung über Ausgleichszahlungen finanzstarker Bundesländer an finanzschwache Länder.
- IV Schließlich kann der Bund zusätzliche Mittel an finanzschwache Länder gewähren (Bundesergänzungszuweisungen).

Unter dem Begriff „Finanzverfassung“ wird der Abschnitt X des Grundgesetzes verstanden. Er enthält unter anderem Regelungen zur Steuererhebung und -verteilung, zur Kreditaufnahme und zum Rechnungswesen. Der Finanzausgleich ist ein Teil der Finanzverfassung.

## 1. Strukturelle Schwächen der geltenden föderalen Finanzverfassung

Abb. 2: Stufen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs



Quelle: Eigene Darstellung nach Zahlen des Bundesministeriums für Finanzen.

| Bertelsmann Stiftung

Die deutsche Finanzverfassung wurde vor über vierzig Jahren konzipiert. Damals war die Streuung der Wirtschafts- und Finanzkraft der Länder deutlich geringer, die Verschuldung unwesentlich, die Arbeitslosigkeit gering, Wirtschaft und Demographie durch Wachstum gekennzeichnet. Heute stellt sich die reale Verfassung Deutschlands gänzlich anders dar (vgl. Abbildung 1).

Auf die prägenden historischen Veränderungen der Wiedervereinigung und der europäischen Integration nimmt die Finanzverfassung bis dato nicht Bezug.

Die finanziellen Folgen der Wiedervereinigung wurden ohne Änderung der Finanzverfassung bewältigt; allerdings um den Preis steigender Staatsverschuldung, der Expansion des Länderfinanzausgleichs und Bundesergänzungszuweisungen. Diese Entwicklungen können nicht dauerhaft fortgeführt werden. Die fällige Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen wurde nach 1990 schlicht vertagt.

Der im März 2012 unterzeichnete EU-Fiskalpakt hat ebenso wie der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) Auswirkungen auf die Finanzverfassung; etwa eine Verschärfung der früheren Maastricht-Kriterien und Eingriffsrechte der EU. Die innerstaatliche Umsetzung ist unbefriedigend.

Die primäre Finanzverteilung orientiert sich in erster Linie am örtlichen Steueraufkommen und der Einwohnerzahl. Diese Verteilung ist in einem Sozialstaat fragwürdig, da Aufkommen und Bedarf an Finanzmitteln regional auseinanderfallen. Auch die geldleistungsspezifischen Strukturunterschiede (beispielsweise Hilfen zum Lebensunterhalt, Kinder- und Jugendhilfe, Wohngeld, BAföG) werden nicht beachtet.

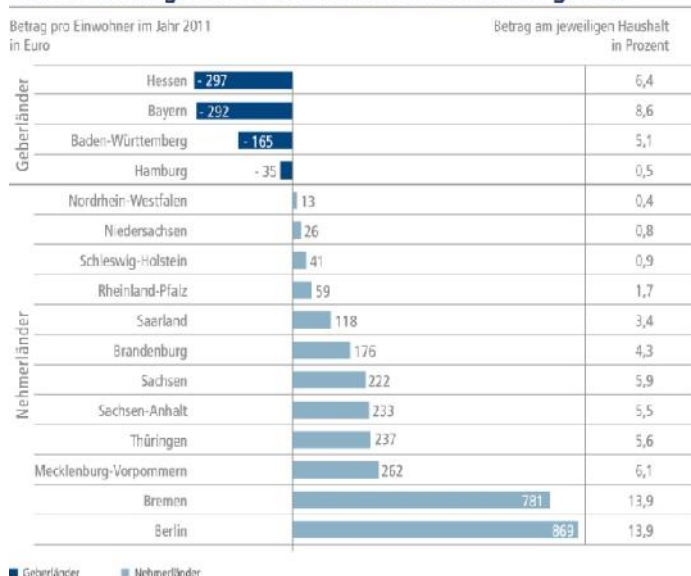
Der Ausbau des Sozialstaates gründet auf Gesetzen des Bundes, wird aber wesentlich von Ländern und Kommunen getragen. Die daraus resultierenden Ausgabenlasten spiegeln sich in der Finanzausstattung der Ebenen momentan nicht wider. Da die Bun-

desgesetze in allen Ländern einheitlich ausgeführt werden müssen, belasten sie finanzschwache Länder (und Kommunen) relativ stärker als finanzstarke. Übertragene Aufgaben des Bundes schränken damit die Handlungsfähigkeit der Gliedstaaten und ihrer Kommunen ein.

Der föderale Finanzausgleich hat in den vergangenen Jahrzehnten durch vielfältige Änderungen im Detail eine sehr hohe Komplexität erreicht (vgl. Woisin 2008). Gleichzeitig existieren Finanzströme mit umverteilender Wirkung auch außerhalb des regulären Finanzausgleichs. Letztlich ist die Verteilung der Steuereinnahmen und die Finanzierung öffentlicher Leistungen heute allenfalls für ausgewiesene Experten, nicht jedoch für Bürger und Politik, nachvollziehbar.

Im Zentrum der öffentlichen Debatte steht der Länderfinanzausgleich. Obgleich dessen Volumen in keinem Verhältnis zur kontroversen Debatte steht, weist auch er strukturelle Mängel auf. So besteht sowohl für Geber- als auch für Nehmerländer wenig Anreiz, die eigene Steuerbasis auszu-schöpfen, da nur ein kleiner Teil zusätzlig

**Abb. 3: Zahlungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs**



Quelle: Eigene Darstellung nach Zahlen des Statistischen Bundesamtes und Haushaltsplänen der Länder. | BerlsmannStiftung

nig Anreiz, die eigene Steuerbasis auszu-schöpfen, da nur ein kleiner Teil zusätz-lich erhobener Steuern den Landeshaus-halten zufließt. Durch den Beitritt der neuen Länder hat sich das Umvertei-lungsvolumen extrem vergrößert. Die pa-rallel steigende Kritik knüpft an die hohe Belastung weniger Länder an (vgl. Abbil-dung 3). Der horizontale Länderfinanz-ausgleich leidet an fehlender Akzeptanz auf Seiten der Geberländer und diskredi-tiert unnötig die Nehmerländer.

## 2. Mängel der grund-gesetzlichen Schulden-bremse

Im Jahr 2009 hat der Gesetzgeber die so-geannte Schuldenbremse in das Grund-gesetz eingefügt. Sie gibt vor, die Haushal-te von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszuglei-chen. Die Schuldenbremse ist mittelbar ein wesentlicher Teil der föderalen Fi-nanzverfassung und muss im Kontext des bundesstaatlichen Finanzausgleichs be-trachtet werden. Sie ist ein notwendiger Schritt zur Herstellung fiskalischer Nach-haltigkeit, bietet jedoch auch Anlass zur Kritik.

So sind aus den Erfahrungen grundlegen-de Zweifel angebracht, ob eine finanzver-fassungsrechtliche Regel geeignet ist, die Staatsverschuldung wirksam zu beein-flussen. Das Grundgesetz ist für die Ope-rationalisierungen nicht die passende Norm. Die wirksame Durchsetzung der Schuldenregel ist praktisch kaum möglich, noch dazu ohne Sanktionen.

Die Schuldenbremse würde eine höhere Ernsthaftigkeit erreichen, wenn sie sofort

in Kraft träte und die stufenweise Rück-führung der Defizite gesetzlich festsetzt. Für die Mehrheit der Länder scheint das Einhalten der Schuldenbremse aus eige-ner Kraft trotz Konsolidierungshilfen und zehnjährigem Übergangszeitraum kaum erreichbar. Die Schuldenbremse deckt nur einen Teil des öffentlichen Gesamthaus-haltes ab. Sie erfasst nicht die Kommunen und Sozialversicherungsträger.

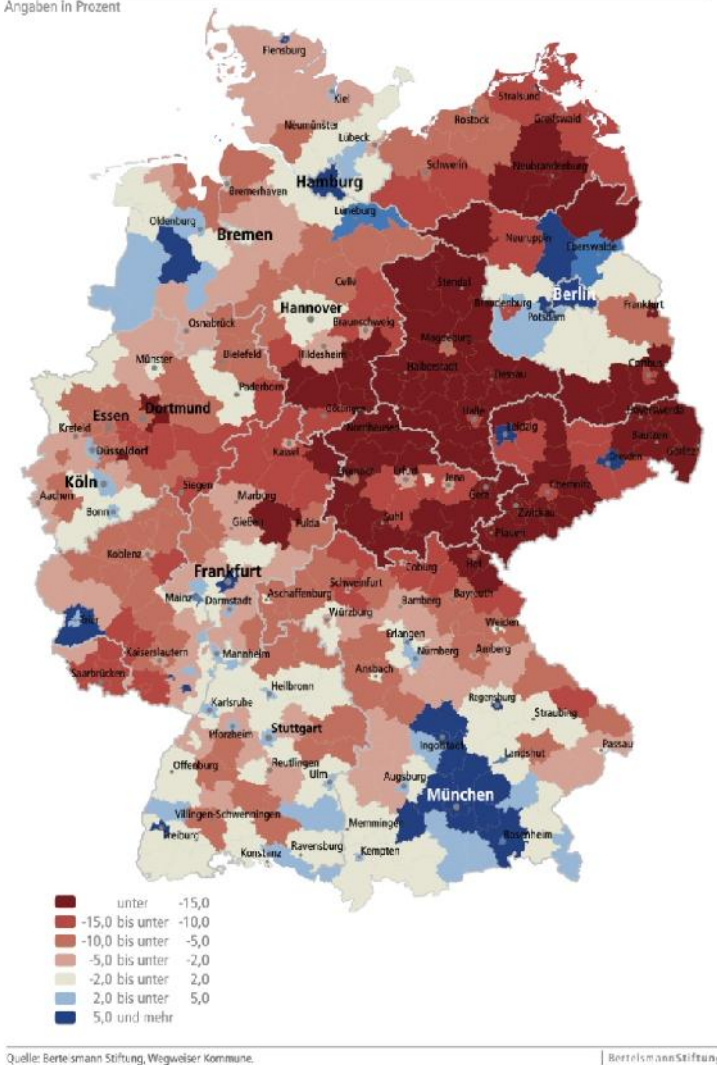
Die Schuldenbremse sieht für die Länder eine strengere Grenze als für den Bund vor. Da kaum ein Gestaltungsspielraum der Länder hinsichtlich Ausgaben oder Einnahmen vorhanden ist, werden die Länder in ihrer (finanziellen) Eigenständ-igkeit massiv eingeschränkt und laufen Gefahr, zu Verwaltungseinheiten des Bundes zu degenerieren.

Die Schuldenregel ignoriert das Problem in der Vergangenheit aufgelaufener Ver-schuldung und der daraus resultierenden Zinslast. Die Zinszahlungen für die im-mensen Schuldenberge belasten bereits heute trotz historisch niedriger Zinssätze die Handlungsfähigkeit in einigen Län-dern erheblich.

Auch auf die demographische Entwick-lung aus Alterung und Wanderung ist die Schuldenbremse nicht eingestellt. Diese regional sehr heterogenen Entwicklungen (vgl. Abbildung 4) führen zu starken Ver-werfungen auf der Einnahmen- und Aus-gabenseite. Daraus kann sich eine Ab-wärtsspirale steigender Ausgaben und sinkender Einnahmen ergeben. Inner-staatliche Wanderungsbewegungen füh-ren zu einer adversen Umverteilung von Finanzen zulasten schrumpfender und fi-nanzschwacher Regionen (vgl. Seitz 2007). Dieses Problem trifft insbesondere die neuen Bundesländer.

**Abb. 4: Bevölkerungsentwicklung 2009 bis 2030 in Landkreisen und kreisfreien Städten**

Angaben in Prozent



### 3. Auswirkungen auf die Kommunen

Im System der bundesstaatlichen Finanzverfassung werden die Kommunen lediglich indirekt erwähnt. Das Grundgesetz betrachtet die Kommunen als Teile der Länder. Daraus resultiert die Gefahr einer Haushaltspolitik zu Lasten Dritter, der Kommunen.

Das Grundgesetz sichert den Kommunen zwar das Recht der Selbstverwaltung, jedoch keine Garantie angemessener Finanzausstattung.

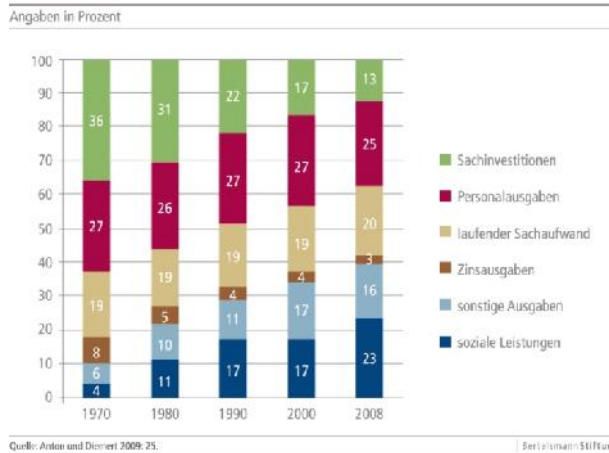
Die ungenügende verfassungsrechtliche Stellung drückt sich insbesondere im Bereich der Sozialausgaben aus. In der Vergangenheit war es dem Bund möglich, den Kommunen soziale Aufgaben ohne einen Refinanzierungsanspruch der Kommunen zu übertragen.

Über die Jahrzehnte führte dies zu einer ungesunden Verschiebung der kommunalen Haushaltsstruktur (vgl. Abbildung 5) und zu einem Anstieg der Kassenkredite von einer knappen Milliarde Euro im Jahr 1990 auf fast 45 Milliarden Euro im Jahr 2011.

In der Schuldenbremse des Grundgesetzes werden die Kommunen nicht erfasst. Dies entfaltet für die Länder einen Anreiz, Belastungen in deren Haushalte zu verschieben.

Zum jetzigen Zeitpunkt sind Schuldenbremse und EU-Fiskalpakt noch nicht abgestimmt und stehen nebeneinander. Der Fiskalpakt ist in verschiedener Hinsicht umfassender und strenger. Die Regulationsstruktur der Schuldenbremse sollte daher geprüft und angepasst werden, um komplementär zum europäischen Fiskalpakt zu sein.

**Abb. 5: Ausgabenstruktur der kommunalen Haushalte im Zeitvergleich**



Parallel sind die Kommunen auch im Stabilitätsrat nicht vertreten. Dessen Aufgaben, wie die Koordinierung gesamtstaatlicher Haushaltspolitik, Verschuldung oder des „Aufbau Ost“, sind jedoch ohne die Kommunen kaum zu erfüllen.

#### 4. Grundzüge einer modernen Finanzverfassung

Die folgenden Ausführungen zeigen wesentliche Eckpunkte auf, die bei einer Reform der geltenden Finanzverfassung zu berücksichtigen sind.

Soweit gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilen Deutschlands angestrebt werden, muss auch die Finanzausstattung der Länder gleichwertig sein. Ein bundesstaatlicher Finanzausgleich ist unter diesen Umständen unverzichtbar. Dabei sollten sich die Ausgleichszahlungen an der aufgabeninduzierten Bedürftigkeit orientieren.

In Anbetracht der Schwächen, die die Prinzipien des örtlichen Aufkommens und der Einwohnerzahl bergen, sollte eine neue primäre Finanzverteilung zwischen

Bund und Ländern durch direkte Zuweisungen des Bundes, orientiert an den Zweckausgaben bundesgesetzlich vorgegebener Aufgaben, ergänzt werden. Somit ließe sich gewährleisten, dass die Finanzausstattung aufgabengerecht ist und jede Ebene über die notwendigen Finanzmittel verfügt. Komplizierte und intransparente sekundäre (Um-) Verteilungsrunden werden stark reduziert.

Besonders deutlich wird dieser Paradigmenwechsel anhand der Sozialausgaben. Bislang haben der Bundesgesetzgeber im Bundestag und die Länder im Bundesrat „sozialpolitische Wohltaten“ verteilt, ohne für deren Kosten finanziell vollumfänglich aufkommen zu müssen. Insbesondere in Bezug auf Geldleistungsgesetze sollte die Finanzierungslast von Ländern und Kommunen durch den Bund abgelöst werden.

Eine vollständige Streichung des Länderfinanzausgleichs ist angesichts der Gesetzgebungskompetenzen in Steuerrecht oder öffentlichen Aufgaben kaum sinnvoll. Der Bund sollte die aufgabengerechte Finanzausstattung der Länder jedoch in deutlich höherem Umfang über direkte Zuweisungen sicherstellen und auf diese Weise regionale Unterschiede in deren Finanz- und Leistungskraft ausgleichen. Das Volumen des Länderfinanzausgleichs ließe sich somit deutlich mindern; parallel die Kritik der Geberländer.

Bei der Ausgestaltung sowohl vertikaler als auch horizontaler Ausgleichszahlungen sind Fehlanreize zu vermeiden, beispielsweise das eigene Steuerpotenzial nicht auszuschöpfen. Die Finanzverfassung muss anreizorientiert gestaltet sein und den Ländern strukturelle Mehreinnahmen zumindest hälftig belassen.

Die Höhe der Staatsverschuldung macht sie zum Grundproblem jeder künftigen Finanzverfassung. Eine Lösung könnte darin bestehen, die schrittweise und konditionierte Übertragung der Schulden von Bund, Ländern und Kommunen in einen gemeinsamen Fonds, welcher aus zusätzlichen Steuereinnahmen finanziert werden sollte. Voraussetzung eines solchen Schrittes ist die angemessene Finanzausstattung aller staatlichen Ebenen und die Einhaltung der Schuldenbremse.

Um Fehlentwicklungen in der Haushaltswirtschaft einzelner Länder oder des Bundes rechtzeitig zu erkennen und Gegenmaßnahmen einleiten zu können, ist die Implementierung eines effektiven Controlling-Systems und eines ehrlichen Haushaltswesens unabdingbar. Die Einrichtung des Stabilitätsrats zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen sowie die doppische Haushaltsreform der Kommunen sind erste Schritte in diese Richtung.

Die kommunale Selbstverwaltung muss im Grundgesetz auch fiskalisch gesichert werden. Direkte Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kommunen müssen zum Ausgleich solcher Aufgaben ermöglicht werden, die der Bund den Gemeinden zugewiesen hat oder zuweist.

Verbindlichkeiten der Kommunen sollten dem jeweiligen Bundesland zugerechnet werden, um Anreize einer Verlagerung von Lasten und nur scheinbaren Erfüllung der Schuldenbremse zu vermeiden.

Das gewünschte Niveau öffentlicher Leistungen und die dauerhafte stabile Finanzierung von Bund, Länder und Kommunen bedingen strukturell höhere Steuereinnahmen. Im internationalen Vergleich ist insbesondere die Besteuerung von Kapital in der Bundesrepublik moderater als im EU-Durchschnitt (vgl. Eurostat 2012: 28ff.).

Die Bundesrepublik baut auf dem Prinzip des kooperativen Föderalismus auf. Dieses staatliche Grundprinzip ist weithin akzeptiert und hat die wirtschaftliche und soziale Entwicklung begünstigt. Ein Wettbewerbsföderalismus zwischen den Ländern entspricht nicht der Geschichte der Bundesrepublik, der ökonomischen Struktur der Länder und dem Willen der Bevölkerung (vgl. Wintermann und Petersen 2008).

## Literatur

- Anton, Stefan und Dörte Diemert. Gemeindefinanzbericht 2009. der städtetag 5 2009
- Deutsches Statistisches Bundesamt. Finanzen und Steuern. Schulden der öffentlichen Haushalte. Wiesbaden 2012.
- Eurostat. Taxation Trends in the European Union. Luxembourg 2012.
- Lenk, Thomas, und Martina Kuntze. Neuordnung der föderalen Finanzverfassung nach 2019 unter besonderer Berücksichtigung der kommunalen Finanzausstattung. Gutachten im Auftrag der Bertelsmann Stiftung. Gütersloh 2012.
- Seitz, Helmut. Die Demographieabhängigkeit der Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Haushalte. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh 2007.
- Wendt, Rudolf. „Der Finanzausgleich im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland“. Handbuch Föderalismus. Band II. Hrsg. Ines Härtel. Berlin 2012. 389–425.
- Wieland, Joachim. Neuordnung der Finanzverfassung nach Auslaufen des Solidarpakts II und Wirksamwerden der Schuldenbremse. Gutachten im Auftrag der Bertelsmann Stiftung. Gütersloh 2012.
- Wintermann, Ole, und Thieß Petersen. Bürger und Föderalismus. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh 2008.

## Policy Brief 2012/05: Maastricht 2.0

Die gegenwärtigen Verschuldungsregeln der Europäischen Union behandeln alle Länder gleich. Der hier skizzierte Alternativvorschlag der Bertelsmann Stiftung und Prognos AG berücksichtigt länderspezifische Gegebenheiten, ohne dabei willkürlich zu sein. Diese Regel ist wachstumsfreundlicher als die europäische Schuldenbremse. Bis 2030 addieren sich die realen Wachstumsgewinne gegenüber der europäischen Schuldenbremse auf mehr als 450 Mrd. Euro. Deutschland profitiert am stärksten von der neuen Regelung wegen des höheren Wirtschaftswachstums in den Partnerländern.

## Policy Brief 2012/06: Euro-Austritt in Südeuropa

Ein griechischer Staatsbankrott samt Euro-Austritt wäre für sich genommen für die Weltwirtschaft verkraftbar. Es besteht aber die Gefahr, dass die Kapitalmärkte dann auch Portugal, Spanien und Italien endgültig das Vertrauen entziehen. Die Weltwirtschaft würde dadurch in eine tiefe Rezession fallen. Bis 2020 würden die 42 wichtigsten Volkswirtschaften Wachstumseinbußen in Höhe von 17,2 Billionen Euro erleiden. Daher sollte ein Staatsbankrott und Euroaustritt Griechenlands verhindert werden, um die damit verbundenen möglichen Dominoeffekte zu vermeiden.

### V.i.S.d.P

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
D-33311 Gütersloh  
[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)

Dr. Thieß Petersen  
Telefon: +49 5241 81-81218  
[thiess.petersen@bertelsmann-stiftung.de](mailto:thiess.petersen@bertelsmann-stiftung.de)

Eric Thode  
Telefon: +49 5241 81-81581  
[eric.thode@bertelsmann-stiftung.de](mailto:eric.thode@bertelsmann-stiftung.de)

### Demnächst erscheint:

- Laura Naegele, Claire Dhéret und Eric Thode, „Bessere Beschäftigungschancen für ältere Arbeitskräfte“
- Henrik Riedel, „Green Economy – ein neues Konzept für nachhaltiges Wirtschaften“