

## ÖFFENTLICHE FINANZEN

### Föderalismusreform II

von Dr. Susanne Cassel und Dr. Tobias Thomas

Wenige Monate nach Inkrafttreten der Verfassungsänderungen der ersten Stufe der Föderalismusreform haben Bundestag und Bundesrat im Dezember 2006 eine gemeinsame Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen einberufen. Schwerpunkt der Föderalismuskommission II ist die Lösung des Staatsschuldenproblems. Andere wichtige Themenfelder, wie z. B. der Länderfinanzausgleich, werden nicht behandelt.

Die hohe und steigende Verschuldung des Bundes und der Länder, die im Zuge der aktuellen Finanzmarktkrise noch weiter zunehmen dürfte, übt erheblichen Reformdruck aus. Dennoch wird sich die Föderalismuskommission II kaum auf substantielle Reformvorschläge einigen. Die Strukturen sind festgefahren; die Positionen von Bund und Ländern und zwischen armen und reichen Ländern scheinen unvereinbar zu sein. Damit dürfte die Chance, die Effizienz des Staatsaufbaus der Bundesrepublik Deutschland zumindest ein Stück weit zu erhöhen, derzeit (erneut) vertan sein.

Der Reformdruck resultiert im Wesentlichen aus drei Problemen des gegenwärtigen föderalen Systems in der Bundesrepublik Deutschland. So gehen erstens vom horizontalen Finanzausgleich mit seinen Abschöpfungsquoten von ca. 90 % negative Anreizwirkungen sowohl auf die Empfänger- als auch auf die Zahlerländer im Finanzausgleich aus. 90 % Abschöpfungsquote bedeutet, dass von jedem Euro, den ein Land über dem Bundesdurchschnitt Steuern einnimmt, 90 Cent für den Finanzausgleich abgeführt werden müssen; umgekehrt erhält ein Land, welches einen Euro weniger als der Bundesdurchschnitt einnimmt, 90 Cent aus dem Finanzausgleich. So verringern sich seine faktischen Mindererträge im Vergleich zum Durchschnitt auf 10 Cent. Länder werden sich daher kaum anstrengen, ihre Wachstumskräfte zu stärken, um dadurch höhere Steuereinnahmen zu generieren, denn sie müssen damit rechnen, weniger Mittel aus dem Finanzausgleich zu bekommen (Empfängerländer) oder entsprechen mehr Mittel abzuführen (Zahlerländer).

Zweitens ist der Umgang mit Haushaltsnotlagen zu klären. Auch hier bestehen weiterhin Fehlanreize. Befindet sich ein Land in einer Haushaltsnotlage, so muss der Bund ihm finanziell beistehen (sog. bail-out). Zwar hat das Bundesverfassungsgericht mit seinem Berlin-Urteil 2006 die Anforderungen an das Bestehen einer Haushaltsnotlage

erhöht, dennoch hat es grundsätzlich bestätigt, dass der Bund ein „notleidendes“ Land finanziell unterstützen muss. Schließlich hat sich die „goldene Regel“ des verfassungsgemäßen Haushalts (Art. 115 GG) als nicht bindend herausgestellt. Diese sieht vor, dass die Kreditaufnahme die Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten darf, es sei denn, dies ist zur Behebung einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts notwendig. Verstöße gegen diese Regel blieben bisher weitgehend unsanktioniert.

Im Zuge der Arbeiten der Föderalismuskommission II zeigt sich, dass der Spielraum für konsensfähige Lösungen sehr beschränkt ist. So wurde das Thema Fusion von Bundesländern von Anfang an ausgeklammert und die Frage einer größeren Steuerautonomie der Länder – etwa über ein Zuschlagsrecht der Länder zur Einkommenssteuer – recht schnell nicht weiter erörtert. So ist der einzig verbleibende Vorschlag in der Diskussion, eine Schuldenbremse einzuführen, um Haushaltskrisen zu vermeiden. Da sowohl ein totales Verschuldungsverbot als auch die Einführung der Insolvenzfähigkeit von Ländern nicht konsensfähig sind, wird aktuell um die Ausgestaltung eines Verschuldungskorridors gerungen, der sowohl konjunkturelle Aspekte als auch Investitionsausgaben berücksichtigen soll. Ein solcher beliebige Politikern jedoch beträchtliche diskretionäre Handlungsspielräume, so dass seine Wirksamkeit nur begrenzt sein dürfte.

Bei einer reinen Marktlösung dagegen, bei der jedes Land eigenverantwortlich handeln müsste, würde die Haushaltssituation durch die Kapitalmarktakteure bewertet und – sofern ein no bail-out glaubwürdig vertreten wird – jedes Land rechtzeitig auf Konsolidierungskurs.

Es zeichnet sich ab, dass eine Lösung erneut nur auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner gefunden werden kann. Zu groß sind die Interessengegensätze zwischen den Beteiligten. Damit wird für eine Föderalismusreform III mehr als genug Stoff übrig bleiben. Diese muss nicht zuletzt auch eine Neuregelung des Finanzausgleichs beinhalten, dessen aktuelle Fassung 2019 ausläuft. Damit zukünftige Föderalismusreformen größere Erfolgchancen haben, müssen Lösungen verstärkt auch unter politökonomischen Gesichtspunkten konzipiert werden. So sollte eine Einigung auf ein neues Finanzausgleichssystem möglichst lange vor dem Termin 2019 stattfinden. Je weiter

## KERNAUSSAGEN

- Verbesserung der deutschen Finanzverfassung durch den Abbau gravierender Fehlanreize.
- Absenkung der Abschöpfungsquoten im horizontalen Finanzausgleich.
- Einführung der Individualhaftung von Gebietskörperschaften bei gleichzeitiger Freiheit zur Gestaltung individueller Regulierungsregime.
- Strikte Ahndung von Verstößen gegen den verfassungsgemäßen Haushalt (Art. 115 GG) als Minimalforderung.
- Baldiger Start einer Föderalismuskommission III zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichsystems.

der Einführungsfrist des neuen Systems entfernt ist, desto größer ist die Unsicherheit darüber, in welcher Position (Empfänger/Zahler) sich ein Land unter den neuen Regeln befinden wird. Dieser „Schleier der Unwissenheit“ (Rawls) begünstigt effiziente Lösungen, bringt er doch die Akteure dazu, unterschiedliche künftig mögliche Perspektiven mit in ihr Votum einzubeziehen. Es stellt sich auch die Frage, wie eine „optimale Föderalismuskommission“ zusammengesetzt sein sollte, d.h. wer sollte ihr angehören?, wie sollte gewählt werden?, wer sollte das agenda setting vornehmen?

Schließlich könnte auch eine bessere ökonomische Bildung der Bevölkerung dazu beitragen, dass der Druck auf die Politik zunimmt, eine umfassende Föderalismusreform durchzuführen. Der Wissenschaft kommt bei alledem eine wichtige Rolle zu. Allerdings bestehen auch hier gravierende Anreizprobleme, die es für Wissenschaftler unattraktiv machen, sich in die Niederungen der praktischen Details und der second-, third- und fourth-best Lösungen zu begeben.

Dieser Policy Brief entstand auf Grundlage der Veranstaltung „Föderalismusreform II“ mit Dr. Beate Jochimsen (Wissenschaftszentrum Berlin und Freie Universität Berlin) am Wissenschaftszentrum Berlin (WZB).

## Impressum ECONWATCH

Gesellschaft für Politikanalyse e.V.  
Poststraße 12  
10178 Berlin

[www.econwatch.org](http://www.econwatch.org)