

Anstöße  
aus den USA  
und der Schweiz

# Für eine Reform der Finanzbeziehungen

Axel Heise

„Ohne den Länderfinanzausgleich wären wir Baden-Württemberger schuldenfrei.“ Nicht nur Stefan Mappus übte Kritik am derzeitigen Länderfinanzausgleich. Ende Januar haben die drei Geberländer Bayern, Baden-Württemberg und Hessen in einer gemeinsamen Kabinettsitzung über eine Klage vor dem Bundesverfassungsgericht beraten. Die Nehmerländer bemühen sich zu wenig, ihre Haushalte in Ordnung zu bringen, wer sich anstrengt, wird zu wenig belohnt, so lautet seit Jahren der Vorwurf, den auch Wissenschaftler immer wieder erheben. Nach mehreren Klagen gegen den Finanzausgleich ist durchaus die Frage berechtigt, ob nicht nur der Ausgleich, sondern auch die gesamten Bund-Länder-Finanzbeziehungen reformiert werden sollten. Bis 2019 muss ohnehin ein neuer Modus her, der die fünf neuen Bundesländer voll integriert. Gibt es also ein System, das die ab 2019 notwendige und richtige Verpflichtung der Länder zu ausgeglichenen Haushalten mit mehr Flexibilität für die Bund-Länder-Finanzbeziehungen verbindet und gleichzeitig die bündische Solidarität erhält? Ein Blick in die USA und die Schweiz bietet interessante Anstöße.

## Probleme im deutschen Finanzföderalismus

Es herrscht nahezu Einigkeit in der wissenschaftlichen Diskussion, dass die Reformen des Föderalismus zwischen 2005 und 2009 kein großer Wurf waren. Vor allem die Reform des Finanzföderalismus in Deutschland ist dürftig aus-

gefallen. Zusammenfassend lassen sich fünf Problembaustellen ausmachen:

*Erstens:* Das System aus den dominierenden Bund-Länder-Gemeinschaftssteuern und eher marginalen Ländersteuern, über deren Ausgestaltung die Bundesländer mit wenigen Ausnahmen nicht einmal selbst entscheiden können, unterläuft in eklatanter Weise das – gerade aus historischer Perspektive – wichtige Budgetrecht der Parlamente. Die Länder können nur noch über knapp drei Prozent ihrer Einnahmen selbst bestimmen. Die prinzipiell richtige Schuldenbremse schränkt die ohnehin schwache Finanzhoheit weiter ein, von der Länderautonomie bleibt wenig übrig.

*Zweitens:* Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, wonach die Nutzer von öffentlichen Gütern auch für die Zahlung dieser aufkommen sollten, ist massiv verletzt. Die Bürger können ihre Ein- und Ausgabepräferenzen nicht an einen eindeutigen Adressaten richten, weil Bund und Länder gemeinsam zuständig sind und sich häufig gegenseitig die Verantwortung zuschieben.

*Drittens:* Der gemeinsame Entscheidungsprozess von Bundestag und Bundesrat über die Gemeinschaftssteuern (Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer), die 2009 rund 71 Prozent des Steueraufkommens ausmachten, ist bei gegenläufigen Mehrheiten in den beiden Kammern blockadeanfällig. In der Vergangenheit waren teure Kompensationsgeschäfte des Bundes, mit denen Abweichler aus der Ablehnungsfront „herausgekauft“ wur-

den, die Folge. Bund *und* Länder sind in ihrer Entscheidungsbefugnis eingeschränkt.

*Viertens:* Der Finanzausgleich setzt völlig falsche Anreizwirkungen, weil er Steuermehreinnahmen stark abschöpft. Nach Berechnungen der Ökonomen Clemens Fuest und Michael Thöne ergeben sich für Mecklenburg-Vorpommern bei einer beispielhaften Steigerung der Einnahmen um tausend Euro für das Land Minder-einnahmen von zweiunddreißig Euro.

*Fünftens:* Der Finanzausgleich mit seinen komplizierten vier Stufen wird nur von absoluten Fachleuten durchschaut, Transparenz nicht annähernd erreicht.

Ziel eines reformierten Systems muss es also sein:

*Erstens:* die Entscheidungsflexibilität von Bund und Ländern zu erhöhen.

*Zweitens:* den Einfluss der Parlamente und damit auch der Bürger auf die Finanzpolitik zu vergrößern.

*Drittens:* die ökonomischen Anreizwirkungen für die Länder zu erhöhen.

*Viertens:* den Wunsch der deutschen Bevölkerung nach gleichwertigen Lebensverhältnissen, der durch zahlreiche Umfragen immer wieder dokumentiert wird, zu erfüllen.

*Fünftens:* die Transparenz zu steigern.

Die finanzföderalen Systeme der Schweiz und der USA bieten zahlreiche Instrumente an, die mehr, aber auch weniger geeignet sind, die oben genannten Ziele zu erreichen.

## Entscheidungsautonomie für die US-Bundesstaaten

Zunächst: Ein Vergleich der föderalen Systeme der Schweiz und der USA mit Deutschland sollte mit Vorsicht angegangen werden. Der „duale Föderalismus“ in den Vereinigten Staaten zeichnet sich durch eine doppelte Architektur von Exekutive, Legislative und Judikative auf Bundes- und Bundesstaatenebene aus, die beiden Ebenen prinzipiell erlauben soll, mög-

lichst unabhängig voneinander zu entscheiden. Dies ist Ausdruck einer politischen Kultur, die regionale und lokale Lösungen bevorzugt und großes Misstrauen gegenüber dem „Big Government“ in Washington hat. Die Dualität der Ebenen wird durch eine institutionelle Fragmentierung, das heißt die klare Trennung zwischen Exekutive (Präsident beziehungsweise Gouverneure) und Legislative (Kongress beziehungsweise Staatenparlamente) auf Bundes- und Bundesstaatenebene, begünstigt.

Die Dualität der Ebenen führt dazu, dass Kongress und Staatenparlamente prinzipiell unbegrenzte Möglichkeiten der Steuererhebung haben. Dies betrifft nicht nur die Steuersätze, sondern auch die Steuerbemessungsgrundlagen. Es ist nicht übertrieben, dieses System, welches durch ein teilweise undurchschaubares Geflecht bilateraler Abkommen zwischen Bund und Bundesstaaten zur gegenseitigen Abzugsfähigkeit von Steuern sogar noch verkompliziert wird, als Steuerchaos zu bezeichnen. Faktisch haben sich immerhin Einnahmeschwerpunkte herausgebildet: Der Bund finanziert sich vor allem aus der Einkommensteuer, die Bundesstaaten stärker aus Konsumsteuern. Ein Finanzausgleich im Wortsinne existiert in den USA nicht, vielmehr gibt Washington den Staaten Zuschüsse (*Grants*) für bestimmte Zwecke und Politikziele, etwa im Gesundheitswesen. Das Bundesgeld hat aber nur zu einem sehr geringen Teil das Ziel, Unterschiede in der Finanzkraft auszugleichen.

Wenn den Staaten die Zuschüsse gekürzt werden, können sich die Regierungen der Bundesstaaten nicht dagegen wehren. „Kehrseite“ der Bundesstaaten-Autonomie ist also, dass die Regierungen der US-Bundesstaaten, anders als die Länderregierungen in Deutschland, auf die Politik in Washington wenig Einfluss ausüben können. Die Senatoren als Vertreter regionaler Interessen sind keine

Stefan Mappus (Mitte), Horst Seehofer (rechts) und Volker Bouffier (links) nach einer Kabinettsitzung zur aktuellen Ausgestaltung des Länderfinanzausgleichs am 24. Januar 2011.

© picture-alliance/dpa, Foto: Bernd Weißbrod



„Abgesandten“ ihrer Regierungen, sondern werden gewählt. Institutionelle Blockaden der Bundesfinanzpolitik durch die Bundesstaaten sind in diesem System sehr schwierig, weil die Interessen der einhundert Senatoren, der fünfzig Gouverneure und der fünfzig Staatenparlamente in der Regel nicht deckungsgleich sind.

Das Problem des Zuweisungssystems ist aber weniger die Zersplitterung von Staateninteressen als die Atomisierung des Zuweisungssystems. Derzeit gewährt der Bund den Staaten rund tausend Zuschüsse für teilweise sehr spezielle Zwecke. Werden die Grants gestrichen oder gekürzt, kommt es in der Regel zu einer Verbindung von Interessengruppen von der Bundes- bis hinunter zur kommunalen Ebene (vertikale Koalitionen), die ihre Pfründe massiv verteidigen. Weil sich diese Spezialinteressen häufig effektiver gegen Kürzungen wehren können, sind Änderungen im Zuweisungssystem relativ schwierig. Konflikte verlaufen in den USA also weniger horizontal zwischen Bund und Staaten, sondern vertikal zwischen Interessengruppen. Sollte es in Zu-

kunft zu einer Verbindung vertikaler Interessenkoalitionen mit politisch polarisierten Parteiinteressen kommen, drohen den USA auch bei den Bundeszuschüssen Blockaden. Der Streit um die Gesundheitsreform ist ein deutliches Anzeichen dafür.

### Schweiz: Ziel ist Chancengleichheit

Das föderale System in der Schweiz zeichnet sich ebenfalls durch eine starke Autonomie seiner Glieder aus. Nur so ist es möglich, die unterschiedlichen Kantone, Konfessionen und Sprachregionen in die Eidgenossenschaft zu integrieren. Allerdings: In der Schweiz gibt es wie in der Bundesrepublik eine funktionale Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen. Das heißt, dass der Bund bei der Ausführung seiner Gesetze auf die Verwaltungen der Gliedstaaten angewiesen ist und daher mit den Kantonen kooperieren muss. Allerdings: Die Kantone sind in der Aufgabenausführung deutlich freier als die deutschen Bundesländer. Da die kantonalen Interessenvertreter im Ständerat wie die Senatoren in den USA mittels Volkswahl bestimmt

werden, verfügen die Kantone über weniger direkten Einfluss auf die Bundespolitik als die Bundesländer. In den vergangenen Jahren ist allerdings eine „schleichende Institutionalisierung“ zu beobachten. Indem sich die Kantone in der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) abstimmen, haben diese ihr Blockadepotenzial, das bis dato vor allem in der Implementierung der Bundespolitik bestand, erhöht. Heißt: Nur selten wird die Regierung in Bern im konsensorientierten politischen System Politik gegen die Mehrheit der Kantone machen.

Durch die vorherrschende dezentrale politische Kultur in der Eidgenossenschaft war in der Vergangenheit auch die Direktdemokratie ein wirksamer politischer Damm gegen eine üppige Finanzausstattung für den Bund. So haben im Schweizer Steuersystem die Kantone die grundsätzliche Kompetenz, Einkommen und Vermögen von natürlichen und juristischen Personen zu besteuern. Darüber entscheiden die Parlamente der Kantone unabhängig vom Bund. Im Unterschied zu Deutschland und den USA verfügt der Bund nur über die knapp bemessene Direkte Bundessteuer. Ohne eine ertragsstarke Bundeseinkommensteuer fehlt Bern bis heute ein finanzielles Lockmittel, um die Kantone „an die Kandare“ zu nehmen. Der Bund finanziert sich vor allem aus Konsumsteuern.

Der Schweizer Finanzausgleich ist nicht wie in Deutschland in erster Linie auf die finanzielle Gleichheit der Kantone ausgerichtet, sondern soll vielmehr im Rahmen des bestehenden kantonalen Steuer- und Standortwettbewerbes für faire Ausgangsbedingungen sorgen und deren Autonomie sichern. Im seit 2008 geltenden Neuen Finanzausgleich (NFA) werden die finanzielle Leistungsfähigkeit, die in der Regel Ergebnis einer hohen Wirtschaftskraft ist, und besondere Lasten, die einige Kantone zu tragen haben, differenziert betrachtet.

Zentraler Punkt des NFA ist der Ressourcenausgleich zwischen den Kantonen. Zunächst wird das Potenzial eines jeden Kantons ermittelt. Der sogenannte Ressourcenindex bildet nicht wie in Deutschland die tatsächlichen, sondern die potenziellen Finanzressourcen ab. Dies soll ausschließen, dass sich Kantone durch Mehrausgaben oder Steuersenkungen „ärmer rechnen“. Der Ressourcenindex wird zunächst einheitlich für die Schweiz berechnet, auf hundert festgesetzt, und anschließend werden die Indizes der Kantone dazu ins Verhältnis gesetzt.

Dann tritt der Ressourcenausgleich auf den Plan. Der Ressourcenausgleich besteht wie das deutsche System aus einer horizontalen und einer vertikalen Komponente, dem horizontalen (HRA), in den die steuerstarken Kantone einzahlen, und dem vertikalen Ressourcenausgleich (VRA), in den Bundesgeld fließt. Ziel ist es am Ende, dass der ressourcenschwächste Kanton nach der Umverteilung ein Potenzial von fünfundsiebzig Indexpunkten aufweist. Die Rangfolge der Kantone darf sich nach der Umverteilung nicht ändern.

Zweiter Baustein im Finanzausgleich sind der soziodemografische Lastenausgleich (SLA) und der geografisch-topografische Lastenausgleich (GLA) des Bundes. Dieser richtet sich an die Kantone, die wegen ihrer Soziodemografie, dies sind vor allem die Stadtkantone, oder ihrer besonderen Topografie, also die Bergkantone, überdurchschnittliche Kosten beim Bereitstellen von öffentlichen Gütern haben. Sie bekommen Zuschüsse vom Bund.

## Flexibilität und Solidarität

Mit den Erfahrungen aus der Schweiz und den USA lässt sich ein System skizzieren, das Flexibilität und Solidarität verbindet. Wichtig wäre die Einführung einer begrenzten Steuerautonomie für

die Länder, die es ihnen ermöglichte, auf ihren Ertragsanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer eigene Hebesätze festzulegen. Dies brächte den Ländern mehr Spielraum auf der Einnahmenseite. Auch das unselige Tauziehen bei Einkommen- und Körperschaftsteuerreformen im Bundesrat und die damit verbundenen teuren Kompensationsgeschäfte würden vermindert. Da über die Ertragsanteile und die Höhe der Umsatzsteuer Bund und Länder weiterhin gemeinsam bestimmen würden, bliebe ein Vorteil des deutschen Systems erhalten: Aufgrund des konjunkturrobusteren, wenn auch modifizierten Steuerverbundes wären die Bundesländer wie bisher weniger auf Bundeszuweisungen angewiesen als US-Bundesstaaten und Schweizer Kantone.

Dass schwache Länder im begrenzten Steuerwettbewerb nicht zurückfallen, dafür müsste der Finanzausgleich sorgen. Denkbar wäre, einen am Schweizer System orientierten Ressourcenindex als Basis zu nehmen, um den Ländern ein bestimmtes Einnahmenniveau, beispielsweise neunzig Prozent des Durchschnitts oder noch höher, zu garantieren. So blieben der Solidargedanke und ein vergleichbares Niveau an staatlichen Leistungen im gesamten Bundesgebiet erhalten, ohne dass aber den Ländern ihre Mehreinnahmen „geklaut“ würden. Die Hilfen für die Schwachen sollten konsequenterweise vertikal vom Bund zu den Ländern erfolgen wie in den USA. Dies wäre transparenter als die derzeitige Regelung in der Schweiz, bei der vertikale und horizontale Ströme gemischt werden. Gefährlich wäre es allerdings, das US-System mit seinen sehr speziellen Zuweisungsprogrammen zu übernehmen.

Klar ist: Die Abhängigkeit einiger Länder vom Bund würde durch einen reinen Bundeszuschuss verschärft. Seit der Wiedervereinigung ist zu beobachten, dass wirtschaftsschwache Länder stärker am

Tropf der Bundesregierung hängen als andere. Allerdings: Wie in fast jedem föderalen System ist auch in Deutschland, der Schweiz und den USA eine Spreizung der regionalen Finanzkraft zu beobachten: zwischen denen, die sich weitgehend aus eigenen Einnahmen finanzieren, und denen, die stark vom Bund abhängig sind.

Es wäre Ansporn für die Länder, diese Abhängigkeit zu verringern. Ein weiterer Vorteil: Bisher lässt die mit der Föderalismusreform II beschlossene Schuldenbremse keine Sanktionen gegen Schuldenmacher zu. Mit einem Hebesatzrecht für die Bundesländer wäre es möglich, Sünder vor die Wahl zu stellen: entweder Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen. Eine Schmach, die sich die meisten Länder wohl gern ersparen würden.

Ein flexibilisiertes Bündel an öffentlichen Gütern und den dafür notwendigen Opfern spiegelt zudem besser die gesellschaftliche Realität wider.

## Mehr Vielfalt und mehr Subsidiarität

Bereits jetzt lassen sich Ansätze für unterschiedliche regionale „politische Anspruchskulturen“ beobachten. Oder anders: Die Nachfrage nach öffentlichen Gütern im Bundesgebiet ist nicht einheitlich. Sie ist möglicherweise im Osten Deutschlands und in den Stadtstaaten höher als in anderen Teilen der Republik. Im Anbetracht regional unterschiedlicher demografischer Entwicklungen wären mehr Vielfalt und mehr Subsidiarität eine zeitgemäße Antwort. Der kanadische Politikwissenschaftler Christian Leuprecht prognostiziert bereits, dass die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Unterschiede in der Bundesrepublik Deutschland mit dem derzeitigen System in Zukunft nur noch schwer im Zaum gehalten werden können. Die entscheidende Frage ist (mit Roland Sturm): Ist Deutschland „vielfaltfähig“?