Landtag
Nordrhein-Westfalen
16. Wahlperiode

Ausschussprotokoll
APr 16/274
13.06.2013

Haushalts- und Finanzausschuss (26.)
Ausschuss für Kommunalpolitik (25.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

13. Juni 2013

Düsseldorf – Haus des Landtags

14:45 Uhr bis 17:25 Uhr

Vorsitz: Dietmar Schulz (PIRATEN) (amt. Vorsitzender)

Protokoll: Beate Mennekes, Gertrud Schröder-Djug (Federführung)

Verhandlungspunkt:

Eckpunkte für eine Reform des Länderfinanzausgleichs und der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen

Antrag
der Fraktion der CDU
Drucksache 16/1911

Öffentliche Anhörung

Die Sachverständigen tragen zunächst ihre Statements vor und beantworten anschließend Fragen der Abgeordneten.

Eine Übersicht über die Wortbeiträge der Sachverständigen und die eingegangenen Stellungnahmen ist der Tabelle auf der folgenden Seite zu entnehmen.

Haushalts- und Finanzausschuss (26.) 13.06.2013
Ausschuss für Kommunalpolitik (25.) sd
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Organisationen/Verbände	Sachverständige	Stellung-nahmen	Seiten
Städtetag NRW	Stefan Anton	-	3, 29
Universität Osnabrück, Institut für Finanz- u. Steuerrecht	Prof. Dr. Henning Tappe	16/841	7, 30
Friedrich-Alexander Universität Erlangen-Nürnberg (FAU)	Prof. Dr. Thiess Büttner	16/846	12, 32, 43
Ludwig-Maximilians-Universität München (LMU)	Prof. Dr. Stefan Korioth	16/821	17, 37, 42

Weitere Stellungnahmen	
Städte- und Gemeindebund NRW Landkreistag NRW	16/844
Universität Konstanz Prof. Dr. Nathalie Behnke	16/848
Universität Leipzig/Bertelsmann Stiftung Prof. Dr. habil. Thomas Lenk	16/751

* * *

Amt. Vorsitzender Dietmar Schulz: Sehr geehrte Damen und Herren! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Ich begrüße Sie zur 26. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses sowie zur 25. Sitzung des Ausschusses für Kommunalpolitik. Die Vorsitzenden der beiden beteiligten Ausschüsse haben mich gebeten, die heutige Anhörung zu moderieren.

Der einzige Tagesordnungspunkt lautet:

Eckpunkte für eine Reform des Länderfinanzausgleichs und der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen

Antrag
der Fraktion der CDU
Drucksache 16/1911

Öffentliche Anhörung

Den Herren Sachverständigen, die unserer Einladung gefolgt sind, möchte ich an dieser Stelle herzlich für ihr Erscheinen danken. Ich bedanke mich auch für Ihre vorab eingegangenen schriftlichen Stellungnahmen.

Stefan Anton (Städtetag NRW): Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete! Sehr geehrte Damen und Herren! Zunächst möchte ich mich für die Gelegenheit zur Stellungnahme sehr herzlich bedanken.

Ich möchte zwei Vorbemerkungen machen: Erstens ist festzuhalten, dass über die Ausgestaltung von Bund-Länder- und kommunalen Finanzbeziehungen politisch entschieden werden muss. Das erfordert einen sehr weitreichenden Konsens und hat sicherlich Auswirkungen auf die Vorschläge, die gemacht werden sollten, indem sie grundsätzlich konsensfähig sein müssen.

Zweitens kann der Städtetag NRW nicht zur ganzen Bandbreite der Bund-Länder-Finanzbeziehungen Stellung nehmen, sondern nur zu den Bereichen, die die Kommunen mittelbar oder unmittelbar besonders tangieren. Das ist bei der Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft und des kommunalen Finanzbedarfs sicherlich der Fall – es wird oftmals vergessen, dass auch der kommunale Finanzbedarf angemessen zu berücksichtigen ist – und auch bei dem Thema, das insbesondere durch die Klage der Länder Bayern und Hessen in den Vordergrund gerückt werden soll, nämlich ob ein Zusammenhang zwischen einer zunehmenden haushaltspolitischen, finanzpolitischen Autonomie der Kommunen und deren Berücksichtigung im kommunalen Finanzausgleich besteht.

Auch möchte ich anfügen, dass sich der Städtetag NRW genauso wie Sie noch im Meinungsbildungsprozess befindet. Das heißt, meine Ausführungen sind leider als vorläufige Einschätzungen zu verstehen, noch nicht als endgültige.

Besonders wichtig hervorzuheben ist, dass sich ein Finanzausgleichssystem, in welcher Form auch immer, an geänderte Rahmenbedingungen anpassen muss. Es muss sozioökonomische Rahmenbedingungen – wie Wirtschaften funktioniert und wie Strukturen aussehen – und auch Änderungen, die sich im Zeitablauf ergeben haben, zur Kenntnis nehmen. Das bedeutet insbesondere, dass Regelungen, die zum Zeitpunkt der grundsätzlichen Konzeption der jetzigen Finanzbeziehungen, also eigentlich schon 1969, vielleicht richtig waren, es heute nicht mehr sein müssen, sondern falsch sein können. Das ist keine Kritik an damaligen Entscheidungen, aber man muss sie trotzdem überprüfen und sich fragen: Welche der damals vorhandenen und berechtigten Annahmen sind heute nicht mehr gegeben?

Ich möchte gerade für die Kommunen auf etwas sehr Wesentliches hinweisen. Es gab in der Vergangenheit die Auffassung, man könne eine Art Gleichung aufstellen nach dem Motto: Eine Stadt hat hohe Einnahmen – die braucht sie auch –, und die reichen, um die hohen Ausgaben, die mit dem Stadtsein verbunden sind – Infrastruktur und Ähnliches –, finanzieren zu können. Umgekehrt war die Überlegung: Dass der ländliche Raum geringere Einnahmen hat, ist insofern kein Problem, weil er nicht vor dem gleichen Ausmaß unabwendbarer Ausgabebedarfe steht. Die Gleichung, dass ein Gleichklang zwischen der Höhe der Einnahmen einerseits und Ausgabebedarfen andererseits besteht, stimmt definitiv nicht mehr.

Das ist nachvollziehbar, weil Kosten in der Vergangenheit insbesondere mit Wachstum verbunden waren, während heutzutage innerhalb einer Größenklasse ganz klar zu sehen ist, dass Kosten eher mit Nichtwachstum verbunden sind. Jeder kennt die Ruhrgebietsstädte, in denen auf Strukturschwäche und dementsprechend geringere Einnahmen sehr hohe unabwendbare Aufgaben treffen. Daher kann man nicht mehr den einfachen Zusammenhang annehmen. Er existiert weiterhin, wird aber ganz stark durch die Frage der Strukturschwäche überlagert. Das muss man berücksichtigen.

In der Vergangenheit war die Wirtschaftsentwicklung sehr stark endogen, sie wurde von der örtlichen Bevölkerung, von den örtlichen Unternehmen getragen, während es heutzutage – das kennen Sie wahrscheinlich aus Ihren Wahlkreisen – darum geht, Standortentscheidungen von Unternehmen von außerhalb durch gute Standortfaktoren oder Ähnliches zu beeinflussen. Das heißt aber auch, dass Unterschiede in der Finanzausstattung, die sich in der Standortattraktivität niederschlagen, wirksamer geworden sind. Man hat einen stärkeren Druck, der zu einem Auseinanderfallen von armen und reichen Kommunen führt; das Stichwort der Abwärtsspirale ist sicherlich bekannt.

Auch fand im Vergleich zur Vergangenheit ein grundsätzlicher Wechsel in den kommunalen Haushalten statt. Das wird unter dem Schlagwort „Sozialhaushalte wurden zu Investitionshaushalten“ geführt und beschreibt genau die Tatsache, dass es eben nicht mehr, was das Volumen des Haushalts angeht, insbesondere der Ausbau der Infrastruktur ist. Er ist natürlich notwendig, vor allem der Erhalt ist sehr unter Druck. Wichtig ist aber auch, dass die Haushalte sehr viel stärker durch nicht mehr oder kaum steuerbare Sozialausgaben bzw. soziale Leistungen bestimmt sind.

Dann haben sich noch die Mobilität der Bürger und deren Pendelverhalten verändert. Früher gab es deutlich weniger Pendelbewegungen über die Gemeindegrenzen hinweg. Man konnte vereinfacht sagen, dass der Wohnort im Normalfall auch der Arbeitsort ist. Dementsprechend waren in der Vergangenheit Diskussionen über die Frage, wie man die Einkommensteuer zerlegt, nach dem Wohnort oder nach dem Arbeitsort, nicht von dermaßen großer Bedeutung. Bei den Pendlerströmen heutzutage fällt die Verteilung sehr stark auseinander. Man muss sich klarmachen, dass sich dort etwas geändert hat und die Frage, die sich in der Vergangenheit nicht gestellt hat, jetzt sehr wohl stellen kann.

Diese geänderten Rahmenbedingungen haben unmittelbare Folgen für die Anforderungen an die Finanzausgleichssysteme. Insbesondere die Tatsache, dass die Haushalte sehr viel stärker fremdbestimmt, nicht mehr vor Ort bestimmbar sind, sowie Ungenauigkeiten oder ein nicht richtiges Treffen und Zuordnen von Finanzmitteln haben deutlich stärkere Auswirkungen, weil der Bereich der frei gestaltbaren Ausgaben all das auffangen muss. Das bedeutet sowohl im kommunalen Finanzausgleich als auch auf Landesebene – gerade im Zusammenhang mit der Schuldenbremse und dem Fiskalpakt –, dass die Anforderungen an die Zielgenauigkeit der Finanzausgleichssysteme im Vergleich zur Vergangenheit deutlich gestiegen sind.

Wenn man das Ganze auf die Debatte über den Länderfinanzausgleich bezieht, muss man sich eines klarmachen: Im Länderfinanzausgleich ist zumindest implizit die Vorstellung verankert, dass der durchschnittliche Finanzbedarf je Einwohner der Kommunen innerhalb eines Landes weitgehend gleich sei. Das war in der Vergangenheit eventuell auch richtig, zumindest wurden Unterschiede als vernachlässigbar angesehen. Jetzt muss man feststellen: Das ist eindeutig nicht mehr der Fall. Der Finanzbedarf innerhalb der Kommunen eines Flächenlandes ist nicht gleich. Es spricht auch wenig dafür, die Unterschiede als vernachlässigbar anzusehen. Das heißt, die These, die vor 50 Jahren richtig gewesen sein kann, ist es heute sicherlich nicht mehr.

Ein kleiner Einschub, damit keine Missverständnisse auftauchen: Ich will damit nicht sagen, dass der Finanzbedarf je Kommune in der Vergangenheit als gleich angenommen worden sei. Aber es wurde gesagt, dass sich die Unterschiede in den Finanzbedarfen innerhalb eines Flächenlandes über die unterschiedlichen Strukturen hinweg zumindest ausgleichen lassen, zum Beispiel in Bezug auf die Einwohnergewichtung. Die gibt es schon seit Langem. Man hat gesagt: In einem Stadtstaat hat man nicht die Möglichkeit zum Ausgleich der Belastung unterschiedlicher Raumarten. – Das heißt, meine Aussage zu der Unterstellung, dass es einen einheitlichen durchschnittlichen Finanzbedarf gab, kann nur jeweils auf die Gesamtheit innerhalb eines Landes bezogen werden, aber nicht auf die einzelne Kommune.

Zu der Berücksichtigung von kommunaler Finanzkraft und kommunalem Finanzbedarf im Länderfinanzausgleich: Hierzu möchte ich vorab skizzieren, dass die normierte kommunale Steuerkraft derzeit im Länderfinanzausgleich zu 64 % der Ländersteuerkraft zugerechnet wird. Das heißt, 64 % werden dem Land mit den durch-

schnittlichen Hebesätzen zugerechnet, und die Gewerbesteuerumlage wird nicht von den Kommunen genommen, sondern gänzlich von den Ländern.

Ein wie auch immer gearteter Mechanismus zur Berücksichtigung von kommunalen Finanzbedarfen, die sich zum Beispiel aus der Strukturschwäche ergeben, existiert im jetzigen Länderfinanzausgleich nicht. Die Debatte um die Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft, also der 64 %, wird sehr oft in einen Topf geworfen mit der Frage: Sind die kommunalen Finanzbedarfe grundsätzlich zu berücksichtigen, und wenn ja, zu wie viel Prozent? Ich möchte darauf hinweisen, dass die 64-%-Berücksichtigung der kommunalen Steuereinnahmen einer etwas anderen Begründungslinie folgt als dem Muster, dass gewerbesteuer- oder einkommensteuerstärkere Städte und Gemeinden automatisch höhere Ausgaben haben, weil sie eher großstädtisch sind und dementsprechend höhere Sozialleistungen zu erbringen haben. Das ergibt sich eher aus der Art der Steuereinnahmen selber.

Dazu gibt es die sogenannte Werbungskostenhypothese. Das entspricht einer Art Analogie im Einkommensteuerrecht. Sie wissen sicherlich aus dem Einkommensteuerrecht, dass man bei den Einnahmen aus nichtselbstständiger Arbeit seine Werbungskosten, weil man zu seinem Arbeitsort fahren muss, weil man eventuell an Fortbildungsmaßnahmen teilnehmen muss, von den Einkünften abziehen kann, bevor man dann zu einer Nettoposition kommt, die in das zu versteuernde Einkommen eingeht, einfach aus dem Gedanken heraus: Ich muss erst einmal Geld ausgeben, um hinterher Geld verdienen zu können. – Das ist ein sehr nahe liegender und auch richtiger Gedanke.

Genau dieser Gedanke führt aber zu der nur teilweisen Einbeziehung der kommunalen Steuerkraft, weil auch dort die Überlegung klar ist – das hat sich der Gesetzgeber sehr stark zu eigen gemacht –: Damit ich zum Beispiel Gewerbesteuern einbeziehen kann, muss ich erst einmal eine Standortattraktivität, eine Infrastruktur anbieten. – Die Bedarfe, die sich daraus ergeben, die Werbungskosten, sind das, was durch die 36-prozentige Nichtberücksichtigung, also 100 minus 64, erfasst werden sollen. Das hat nichts mit der Frage irgendwelcher kommunaler Bedarfe zu tun, beispielsweise im Bereich Soziales, die mit Großstadtdasein einhergehen.

Aus dieser Argumentation folgen zwei Punkte für den Länderfinanzausgleich:

Erstens. Aus der Entscheidung, die kommunalen Finanzbedarfe, die zwischen den Ländern deutlich differieren, in den Länderfinanzausgleich einzubeziehen, folgt nicht automatisch, dass auch die kommunale Steuerkraft zu 100 % einbezogen werden muss. Die Nichteinbeziehung folgt einer anderen Logik.

Zweitens. Wenn man sich das bewusst macht, dann kann man sagen: Es ist sehr nahe liegend, dass die Unterschiede in den kommunalen Finanzbedarfen oder die kommunalen Finanzbedarfe als Ganzes – das ist eher eine technische Frage – im Länderfinanzausgleich berücksichtigt werden.

Ich erlaube mir noch einige Ausführungen zu dem Zusammenhang oder – aus meiner Sicht – Nichtzusammenhang zwischen der kommunalen Autonomie und der Berücksichtigung oder Nichtberücksichtigung von kommunaler Finanzkraft und kommu-

nalen Finanzbedarfen im Länderfinanzausgleich. Dieser Zusammenhang wird, soweit man den entsprechenden Pressemitteilungen glauben darf, im Rahmen der Klage der Länder Bayern und Hessen konstruiert. Das heißt, unter Verweis auf eine in der Finanzverfassung verstärkte Finanzautonomie der Kommunen, die sich wiederum aus der Verankerung einer wirtschaftskraftbezogenen Steuerquelle für die Kommunen ergibt, wird gesagt: Wenn dort so langsam eine Art Zwitterposition eingeführt wird, dann bedeutet das auch, dass das im Finanzausgleich weniger stark berücksichtigt werden muss.

Diese Argumentation berücksichtigt allerdings nicht, dass die Letztverantwortung für eine ausreichende kommunale Finanzausstattung immer noch bei den Ländern liegt und weiterhin liegen wird. Die ist weiterhin gegeben, unabhängig von einer bereichsweise gestärkten Autonomie. Auch das Bundesverwaltungsgericht hat das in seinem letzten Urteil noch einmal nachdrücklich bestärkt. Das bedeutet: Solange die Letztverantwortung der Länder weiter existiert, ist relativ klar, dass sie in der Lage sein müssen, sie auch wahrzunehmen. Es kann also nicht sein, dass die Kommunen ohne eine Gewähr, einen Ansprechpartner oder Ähnliches in Bezug auf ihre Finanzausstattung gelassen werden. Die Kommunen brauchen Länder, die willens und in der Lage sind, ihre Verantwortung wahrzunehmen. Es ist Aufgabe der Länder, sich in die Lage zu versetzen, eine auskömmliche Finanzausstattung garantieren zu können.

Eine Beziehung zwischen der zunehmenden kommunalen Autonomie und der Höhe, in welcher die kommunale Finanzkraft und der Finanzbedarf berücksichtigt werden, vermag ich nicht zu erkennen.

Prof. Dr. Henning Tappe (Universität Osnabrück): Meine Damen und Herren! Wir stehen noch ganz am Anfang der Diskussion. Daher werde ich zum einen eher allgemeine Ausführungen machen, das Spezielle können wir gerne in der Fragerunde angehen. Zum anderen sind auch meine Angaben noch etwas vorläufig. Ich muss mich zwar mit niemandem abstimmen, aber man lernt auch hinzu.

In der einleitenden Stellungnahme möchte ich drei Fragen ansprechen, erstens – der Rolle als Jurist geschuldet –: Welche Bedeutung hat in der gegenwärtigen Diskussion nicht nur das verfassungsgerichtliche Verfahren, sondern vor allen Dingen auch das Verfassungsrecht selbst? Das Stichwort „Primat der Politik“ ist gefallen.

Zweitens. In welchem Verhältnis stehen die verschiedenen Stufen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs? Welche Charakteristika haben diese Stufen? Daraus folgt: Wo besteht der größte Reformbedarf?

Drittens – meine Prioritäten sind zumindest in der Reihenfolge etwas anders –: Wie sind die kommunalen Ebenen zu berücksichtigen? An der Stelle wird man vielleicht auch das eine oder andere zu den Stadtstaaten oder Ähnlichem sagen können.

Zunächst zum ersten Punkt, der verfassungsrechtlichen Ausgangslage: Für die jetzt anstehenden Neuverhandlungen sollte man nicht unbedingt auf eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts warten. Man sollte nicht darauf hoffen, dass die Fra-

gen, die politisch entschieden werden müssen, verfassungsrechtlich vorgegeben werden. Man muss das allerdings auch nicht fürchten. Insofern ist der Gedanke des „Primats der Politik“ sicherlich richtig und zu unterstützen.

Zum einen sind die verfassungsrechtlichen Fragen, die sich stellen, die auch angesprochen wurden, soweit sie überhaupt bekannt sind, nicht neu. Die strittigen Dinge wurden in mehreren Entscheidungen eigentlich schon geklärt. Selbst wenn es eine Entscheidung gibt, bezieht sie sich naturgemäß auf das alte Recht und nicht auf das neue, das sich gerade erst entwickelt, auch wenn es inhaltlich ähnlich sein sollte. Das liegt vor allem daran, dass sich die Entscheidungen des Verfassungsgerichts in der letzten Zeit zunehmend von einer materiellen Ebene auf eine formelle, eine Darlegungsebene verlagert haben. Ich halte das zwar nicht für richtig, aber wenn man das als modernen Ansatz akzeptiert, dann folgt daraus, dass man mit neuen Begründungen, etwa zur Frage der Einwohnerwertung oder Ähnlichem, alte Ergebnisse wieder neu finden kann, die dann durch neue Überlegungen, obwohl es im Ergebnis vielleicht das Gleiche ist, möglicherweise auch verfassungsmäßig werden können.

Zum anderen gibt die Verfassung weniger her, als man es vermuten möchte. Gerade beim Länderfinanzausgleich im engeren Sinne spricht das Grundgesetz von nicht mehr und nicht weniger als einer Angemessenheit, einem angemessenen Ausgleich, und die Frage der Angemessenheit ist, abgesehen von den vorhandenen Grenzen – Nivellierungsverbot, Reihenfolge usw. –, in erster Linie politisch zu entscheiden.

Dazu gehört auch der Hinweis, dass Verfassungsrecht geändert werden kann. Wenn wir darüber diskutieren, dass wir – Stichwort „Föderalismusreform II“ – einen grundlegenden Wechsel wollen – ich sage nicht, dass man ihn haben muss, aber er ist zumindest denkbar –, dann spricht nichts dagegen, wenn mit entsprechenden Mehrheiten grundlegende Änderungen durchgeführt werden. Es geht hier nicht um absolute Menschenrechte, sondern es geht einfach um einen funktionierenden Mechanismus. Es geht um Geld. Das ist auch wichtig, aber da gibt es, glaube ich, keine absolute Wahrheit.

Ich halte es nicht unbedingt für erforderlich, das Verfassungsrecht zu ändern. Man kann über Details sprechen – Aufgabenverteilung, Mischfinanzierung und Ähnliches –, auch über das Umverteilen bestimmter Steuergesetzgebungs- oder Ertragskompetenzen. Man kann aber auch – das hat durchaus Vorteile bei der Vorhersehbarkeit der Ergebnisse – das gegenwärtige System behutsam weiterentwickeln und dabei gegebenenfalls entsprechende Neuerungen aus der Realität aufnehmen. Man muss nicht immer alles umwerfen.

Das bringt mich zu dem zweiten Punkt: Was zeichnet das gegenwärtige System aus? Was sind die Kritikpunkte? Wo sollte man herangehen? – Hier möchte ich drei Aspekte herausgreifen: Das eine ist ein finanzpsychologischer Aspekt – so möchte ich ihn einmal nennen –, zu dem auch die häufig behaupteten Anreizwirkungen gehören, das andere sind die Finanzströme, die außerhalb des eigentlichen Finanzausgleichs stattfinden, und der letzte Aspekt – das ist gerade schon angeklungen – ist das Verhältnis von Finanzkraft und Finanzbedarf im jetzigen und vielleicht auch in einem zukünftigen Finanzausgleich.

Zunächst zu dem psychologischen Aspekt: Es ist klar, dass das Wegnehmen von etwas, das man hat, deutlicher schmerzt als das Gar-nicht-erst-Bekommen. Das führt dazu, dass der Länderfinanzausgleich im engeren Sinne besonders streitanfällig ist. Wenn man Steuern gar nicht erst bekommt und vielleicht auch gar nicht weiß, warum man sie nicht bekommt, stört es einen weniger, als wenn man erst einmal etwas hat und es dann wieder abgeben muss. Ich glaube, das ist relativ logisch. Jedenfalls steckt der Gedanke dahinter, dass es so etwas wie naturgesetzliche eigene Einnahmen gibt. Man kann sich sicherlich fragen, ob es die wirklich gibt.

Es ist gerade schon angeklungen: Gewisse Steuern haben gewisse Eigenarten. Bestimmte Steuern belasten eine bestimmte Art von Leistungsfähigkeit. Die Umsatzsteuer belastet den Konsum. Die Einkommensteuer belastet die Leistungsfähigkeit einer bestimmten Person, und daraus ergeben sich möglicherweise gewisse Folgerungen für die Frage, wo so etwas zu Recht vereinnahmt werden darf, unabhängig vom örtlichen Aufkommen als solchem. Das ist schon eine Frage der Wertung. Da ist es sicherlich richtig, dass man zum Beispiel bei der Umsatzsteuer, die auf die Konsumleistungsfähigkeit abstellt, schaut, wo jemand konsumiert. Das ist am Wohnort. Auch bei der Einkommensteuer sind die natürlichen Gegebenheiten so, wenn man solche überhaupt annimmt, dass man sagen muss: Wenn man die Leistungsfähigkeit eines Arbeitnehmers besteuert, die er gewonnen hat, dann hat das eben am Wohnort zu geschehen. Das ist erst einmal die natürliche Logik, die dahinter steht.

Dahinter steht aber auch eine Wertung, nicht nur der Abgrenzung, sondern auch der Zerlegung; denn das örtliche Aufkommen ist nicht immer vernünftig – Dividenden bei Kapitalgesellschaften, Kapitalertragsteuer –, es gibt jede Menge Beispiele. Durch die Zerlegung versucht man schon, erste wertende Elemente mit hineinzubringen und das Steueraufkommen bestimmten Bedürfnissen anzupassen. Das halte ich nicht für falsch, das ist durchaus richtig, aber man sollte sich vor Augen führen, dass man bereits an der Stelle Wertentscheidungen trifft, die man auch bei dem psychologischen Moment – was bekomme ich eigentlich, und was muss ich davon abgeben? – berücksichtigen kann.

Was die Anreize angeht, kann man sich fragen, ob es sie wirklich gibt. Theoretisch sind sie immer sehr nachvollziehbar, teilweise sind es aber Phantomansätze. Ob man sie wirklich empirisch feststellen kann, weiß ich nicht; ich kann das auch nicht empirisch untersuchen. Man hört jedenfalls Zweifel. Konkrete Bedarfe könnte man natürlich nicht berücksichtigen. Das macht aber auch niemand, das hat niemand vor. Abstrakte Bedarfe sind schon etwas losgelöst von der Frage: Wer leistet sich was? Das ist keine Frage des Nehmens.

Man könnte auch überlegen, ob man in den besonders streitanfälligen Bereichen – nämlich beim Wegnehmen, beim Länderfinanzausgleich im eigentlichen Sinne – den Bedarfsaspekt völlig herausnimmt und vielleicht auf spätere Stufen – Bundesergänzungszuweisungen oder Ähnliches – verlagert. Das macht keinen Unterschied. Die Summe, die am Schluss dabei herauskommt, kann immer noch dieselbe sein. Es ist ein psychologischer Aspekt. Vielleicht hilft es ein bisschen in der Diskussion, um die Schärfe herauszunehmen, wenn man sieht, dass der Finanzkraftausgleich damit zu

tun hat, wie gut es einem geht, und nicht damit, was sich andere leisten, man sich selbst aber vielleicht nicht leisten kann.

Bei der Frage der Anreize kann man nach dem Werbungskostenprinzip, das Sie schon angesprochen haben, vielleicht auch über Eigenbehalte nachdenken, zum Beispiel beim Steuervollzug Steuererhebungskosten einrechnen. Denn in solchen Fällen ergeben sich eher Anreizwirkungen, weil sie unmittelbar mit den Einnahmen zu tun haben, als bei Standortentscheidungen und ähnlichen Dingen.

Zu den Finanzströmen außerhalb des eigentlichen Länderfinanzausgleichs: Wir haben in der letzten Zeit schon gesehen, dass es immer parzellierter, immer kleinteiliger wird. Daher sollte man auch in den Blick nehmen, was es neben dem eigentlichen Länderfinanzausgleich noch gibt. Dazu gehört, dass die Umsatzsteuerergänzungsanteile, der Vorwegausgleich schon eine Ebene des Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne sind, weil eben umverteilt und nicht originär zugeteilt wird. Ebenso ist es mit anderen Finanzströmen außerhalb des Finanzausgleichs, wo gewisse Zahlungen an einzelne Länder gehen, an andere nicht usw. Das muss man der Sache nach nicht kritisieren, aber zumindest berücksichtigen, wenn man sich die Gesamtzahlen anschaut und fragt: Wer bekommt was? Worüber streiten wir eigentlich?

Den Gedanken, dass man Finanzkraft und Finanzbedarf zumindest systematisch auf zwei Ebenen auseinanderziehen kann, hatte ich gerade schon angedeutet. Das Hauptproblem sind immer die Argumente: Der eine leistet sich die Kindergärten, der andere leistet sich etwas anderes. Man könnte die Argumente ein bisschen sortieren und sagen: Den Länderfinanzausgleich im engeren Sinne halten wir frei von Bedarfen – Bedarfe spielen eher eine Rolle bei den vertikalen Finanzströmen –, denn schließlich legt der Bund zu einem großen Teil die Aufgaben der Länder, der Kommunen betragsmäßig fest. – Somit könnte man überlegen, ob es nicht sinnvoll ist, dem Bund die Verantwortung für die Bedarfe zuzuschieben, wobei man natürlich berücksichtigen muss, dass sie geringer werden, wenn man die Finanzkraft auf der Ebene zuvor entsprechend angleicht. Gewisse Zusammenhänge gibt es da schon, jedenfalls betragsmäßig.

Das bringt mich zu dem dritten Punkt, zu den Kommunen. Es ist gerade schon angesprochen worden: Wie sind sie einzubeziehen? Es gab einmal 50 %, es gibt jetzt 64 %, man könnte auf 100 % oder auch auf null gehen. Da gibt es verschiedene Möglichkeiten. Auch um das zu vertreten, braucht man gewisse sachliche Argumente. Es ist aber keine Ungleichbehandlung und insofern etwas anderes als bei der Einwohnerveredelung in den Stadtstaaten. Da hat man eine Ungleichbehandlung und braucht vielleicht eine entsprechende Begründung. Hier braucht man das eigentlich nicht, sondern kann schon – da es letztlich alle Länder ähnlich betrifft, vielleicht nicht in ihrer konkreten Ausgestaltung, aber jedenfalls vom Konzept her – etwas freier entscheiden. Wenn man den Einschätzungsspielraum, den der Gesetzgeber hat, den auch die Verhandlungsteilnehmer im Vorfeld haben, ernst nimmt, stellt sich die Frage: Muss man hier eine Wahrheit finden, oder kann man auch mit Wertungen arbeiten bzw. sich auf Verhandlungsergebnisse einigen, die allen Beteiligten sinnvoll erscheinen?

Das hat sicherlich auch Folgewirkungen auf den kommunalen Finanzausgleich; Sie hatten es gerade schon angesprochen. Wenn das Land weniger bekommt, kann es den Kommunen auch weniger geben. Wenn die Kommunen stärker einberechnet werden, dann kann sich das, je nachdem wie das Land aufgestellt ist, in die eine oder andere Richtung entwickeln. All das ist sicherlich richtig. Eins ist aber auch klar: Die Tatsache, dass man die Kommunen mit in die Finanzkraft einbezieht, hat aus meiner Sicht keine Auswirkungen auf das, was die Kommunen von der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes erwarten können. Das ist schon unabhängig voneinander.

Andererseits – zu der finanziellen Unabhängigkeit ist bereits etwas gesagt worden, da möchte ich nicht weiter ins Detail gehen – wird man den Gedanken, den Sie hinsichtlich der Werbungskosten und der Realsteuern angesprochen haben – ich investiere etwas und möchte das abziehen –, durchaus auch auf anderen Ebenen des Finanzausgleichs nutzen können, um gewisse Eigenbehalte zu haben, um die Anreizwirkung, so es sie denn gibt, ein bisschen bekämpfen zu können.

Zu den Stadtstaaten, insbesondere Berlin: Nun sind wir in Nordrhein-Westfalen, und man könnte sagen, dass sich die Berliner selber kümmern sollen. Aber das hat natürlich Rückwirkungen. Es geht generell um die Frage der Einwohnerwertung. Ich habe schon gesagt: Dass Stadtstaaten entsprechend höhere Kosten haben, beruht auf gewissen ökonomischen Annahmen. Die kann man überprüfen. Ich kann sie zwar nicht überprüfen, aber es ist richtig, dass man an der Stelle auf solche ökonomischen Wertungen achtet. Denn hier passiert in der Tat etwas, das man als eine Art Ungleichbehandlung sehen kann. Man spricht immer von der Einwohnerveredelung. Wenn ein Einwohner mehr zählt als ein anderer, dann sollte man, wenn man das rechnerische Ergebnis auf dem Weg erreicht, auch Gründe liefern können, warum das so ist, oder man sollte ehrlich sein und sagen: Aufgrund besonderer Bedarfe geben wir etwas dazu. – Das hat dann aber nichts mit Einwohnern zu tun.

Genauso ist es bei der vertikalen Finanzierung Berlins; das waren die Modelle. Ich glaube nicht, dass es eine richtige und systematisch ableitbare Lösung gibt. Vielleicht können die Ökonomen besser erklären, ob all das so richtig ist. Ich meine, es gibt keine Sachlogik, dass etwas in einer bestimmten Art und Weise sein muss, sondern man kann frei überlegen. Es gibt keine Logik, dass Berlin vom Bund finanziert werden muss. Wegen gewisser Hauptstadtlasten gibt es vielleicht die innere Logik, bei anderen Dingen nicht. Das heißt im Umkehrschluss aber nicht, dass es nicht sein dürfte. Man muss sich dann allerdings klar darüber werden, welche möglichen Konsequenzen im Gesamtverbund das hat. Fließt jemandem etwas zu, was jemand anderem genommen wird? Das müsste man sehen.

Damit möchte ich zum Schluss kommen und noch ein paar kurze Anmerkungen zur Frage der Sanktionsmechanismen, Schuldenbremse usw. machen. Es ist sicherlich richtig, dass die bisherigen Regelungen zur Schuldenbegrenzung – vielleicht auch die neuen, darüber haben wir in diesem Kreis schon einmal gesprochen – nicht so funktionieren, wie man es gerne hätte. Selbst wenn man das Verfassungsrecht ernst nimmt, führt ein als verfassungswidrig erklärter Haushalt nicht immer zu praktischen

Konsequenzen. Das war im alten Recht so und ist im neuen Recht vielleicht nicht viel anders. Das muss auch nicht sein, denn es gibt entsprechende Sanktionsmechanismen – auch das habe ich in früheren Sitzungen hier schon einmal gesagt –, zum Beispiel Gedanken, die infrage stehenden Beträge als Fehlbeträge in den nächsten Haushalt zu übernehmen. Das ist aber ein anderes Thema.

Zurück zu dem Druck von außen und der Frage, ob das eigentlich richtig ist: Ich meine, es tut insbesondere in der Diskussion, die wir jetzt führen – Finanzausgleich, man muss sich irgendwie einigen –, nicht unbedingt gut; denn der Druck von außen – der Kampf der reichen Länder gegen die armen – ist immer problematisch. Wir leben in einem Bundesstaat und haben eine automatische Bail-out-Situation, also gerade nicht das Verbot, wie anderswo, sondern es gibt tatsächlich den Zwang, sich gegenseitig zu helfen. Alle sitzen in einem Boot, alle bilden einen gemeinsamen Staat. Natürlich haben die Länder ein Interesse daran, dass nicht einzelne Länder die Solidarität ausnutzen – das ist völlig klar –, es wird aber die Frage erlaubt sein: Passiert das wirklich? Geht es um einen Wettbewerb zwischen den Ländern – wohin soll das führen? –, oder geht es nicht umgekehrt eher darum, in der Gemeinschaft unter dem Dach des Bundes gemeinsam an einem Strang zu ziehen?

Wirtschaftspolitisch ist auf der Ebene der Bundesländer ohnehin nicht allzu viel zu steuern. Vieles ist unabhängig davon und bundesrechtlich vorgegeben, manches sind regionale Besonderheiten, die auch historisch, wie der Föderalismus, gewachsen sind. Der Bergbau ist nur ein Beispiel. Es gab Zeiten, da ging es ihm gut, da ging es allen gut, insbesondere den Ländern, in denen er angesiedelt war. Es gab Zeiten, da war das nicht mehr so, und jetzt ergeben sich strukturelle Probleme. Aber gerade das macht den Gedanken des Finanzausgleichs aus. Die regionalen Ungleichgewichte, die sich ergeben, die sich wahrscheinlich in jedem Staat zeigen, ob föderal aufgebaut oder nicht, sollen abgemildert und nicht durch Ländergrenzen, die man künstlich aufzieht, zementiert werden.

Prof. Dr. Thiess Büttner (Friedrich-Alexander Universität Erlangen-Nürnberg [FAU]): Schönen guten Tag! Vielen Dank für die Einladung. Ich freue mich, dass Sie sich die Zeit nehmen, sich mit dem wichtigen Thema „Finanzausgleich“ zu befassen, und dass ich Ihnen dazu das eine oder andere sagen darf. Ich mache erst ein paar allgemeine Bemerkungen und will dann – es ist ein weites Feld, daher möchte ich es nicht zu weit nach außen ziehen – über vier Punkte sprechen, die sich an dem Antrag orientieren: Tarif, Einbeziehung der Gemeinden, Sonderbedarfe und Verschuldung.

Vorweg möchte ich sagen: Der Finanzausgleich wird in der Öffentlichkeit oft so dargestellt, als gebe es einen Konflikt, als sei er ein Quell von Störungen, weil dadurch ein Widerspruch zwischen der Eigenverantwortung der Politik, die zum Föderalstaat dazugehört, und irgendwelchen politischen Interessen entsteht. Diese Sichtweise ist falsch. Der Finanzausgleich steht nicht im Widerspruch zu einem gut funktionierenden Föderalsystem, weil etwas umverteilt wird, sondern er ist eine Notwendigkeit für das gute Funktionieren einer föderalen Finanzverfassung. Die ökonomische Notwen-

digkeit ergibt sich daraus – ich spreche von Notwendigkeit und wende das in den volkswirtschaftlichen Terminus, sage also „ökonomische Notwendigkeit“ –, dass in einem gemeinsamen Wirtschaftsraum wie innerhalb Deutschlands die Entscheidung einer Gebietskörperschaft nicht nur Effekte auf die eigenen Wähler, die eigene Wirtschaftsstruktur, die Bedingungen des Bürgers im eigenen Land hat, sondern meistens auch auf andere. Dies gilt es durch einen Finanzausgleich vernünftig einzufangen.

Man könnte natürlich versuchen, alles vollständig zu separieren und aufzulösen und eine sehr hohe Autonomie aufzubauen, aber dann entsteht folgendes Problem: Eine Politik, die sich um die lokalen Bürger kümmert und es beispielsweise schafft, ein großes Unternehmen ins Land zu holen, bringt nicht immer das Gemeinwesen nach vorne. Es kann zwar sein, dass eine Politik, die einen Standort stärkt, insgesamt zu einer steigenden Leistungsfähigkeit führt, dass zum Beispiel ein Investor aus Übersee kommt, aber diese Anstrengung kann auch auf Kosten eines anderen Standorts innerhalb des integrierten Wirtschaftsraums gehen. Das ist ein sehr wichtiges Thema auf der kleinräumigen Ebene. Beim Länderfinanzausgleich in Deutschland geht das hinunter bis in sehr kleine Einheiten, die vielleicht auch unterhalb einer ökonomisch sinnvollen Größe für ein Bundesland liegen. Deswegen gibt es sehr viele solcher Probleme, und es ist wichtig, mit einem Finanzausgleich ordnend einzugreifen.

Die wesentlichen Strukturelemente im bundesdeutschen Länderfinanzausgleich sind eigentlich sinnvoll, zunächst einmal ein Ausgleich der Finanzkraft. Es ist in gewisser Hinsicht eine Sozialisierung der Erwirtschaftung von Steuergeldern. Die ist in gewissen Grenzen sinnvoll, weil der Erfolg des einen zum Teil auf Kosten des anderen geht. Man kann es auch übertreiben, also zu einer völligen Sozialisierung kommen, bei der sich keiner mehr um die Pflege der Steuerquellen kümmert. Das ist ein altes Argument, das in der Finanzwissenschaft immer schon vorgebracht wurde. In Deutschland wird sehr weit gegangen.

Die Fakten liegen natürlich auf der Hand. Es geht um die sogenannte Verbleibquote, also das, was einem Land noch übrig bleibt, wenn es einen zusätzlichen Euro Steuermittel erwirtschaftet. Manche Aspekte der Steuermittel brauchen einen wirtschaftlichen Charakter, zum Beispiel die Steuerverwaltung: Lohnt es sich, eine Steuerverwaltung aufzubauen? Wenn man zusätzliche Steuermittel erwirbt, muss man wirklich den Großteil – die Größenordnung ist wahnsinnig hoch – abgeben. Man muss sich das einmal vor Augen führen: Oft verbleiben von 1 € nur noch 20 Cent, mitunter können es auch 10 Cent sein.

Der sehr hohe Ausgleichstarif ist ein Problem. Das wird dadurch überlagert, dass das System im Ausgleich mit den mehreren Ebenen hintereinander ziemlich kompliziert ist. Es wird auf drei Ebenen umverteilt. Dann ist der Tarif hochgradig nicht linear, sodass die Konsequenzen irgendwelcher Anpassungen oft gar nicht mehr prognostizierbar sind. Ich erinnere an die Einführung des Prämienmodells. Nach der letzten Reform wollte man versuchen, der sehr starken Umverteilung ein bisschen die Spitze zu nehmen. Dann konnte man aber Fälle konstruieren, dass sich ein Land, das in

den Genuss der Prämie kommt, schlechter stellt. Das System der Addition der Finanzmittel ist nicht linear und damit intransparent.

Die Intransparenz ist ein ernsthaftes Problem, weil der Bürger eines Landes nicht mehr beurteilen kann, ob es die richtige oder falsche Finanzpolitik ist, derentwegen es ihm gut geht oder nicht, oder ob es ein – ganz offen gesagt – verrückt gewordener, nicht linearer Finanzausgleich ist, der irgendwelche Spitzen treibt. Das ist die Gefahr für ein demokratisches System, ein Level-Playing-Field, wie man neudeutsch sagt. Ist es sinnvoll, dass der Bürger eine Politik erkennen kann, dass er vergleichen kann, wer eine gute und wer eine schlechte Politik macht? Die Vergleichbarkeit setzt natürlich voraus, dass bei der Verteilung der Mittel eine klare und transparente Struktur besteht.

Das sind die üblichen Punkte, die man hier vorbringen kann, die man auch in der Reformdiskussion wieder vorbringen wird. Die Frage ist: Kann man die Autonomie stärken? – Man wird sie nur stärken können, wenn man den Ausgleichsgrad im Finanzausgleich absenken kann. Das muss verteilungspolitisch nicht immer in dem Sinne problematisch sein, dass dann eine Region, die heute geringe Steuereinnahmen hat, verliert, es kann das Gegenteil sein. Wenn man den Ausgleichstarif abschwächt und sicherstellen will, dass mehr Cent von einem Euro in dem Land verbleiben, das ihn erwirtschaftet hat, dann könnte man einen Teil der Zuweisungen in Pauschalzuweisungen verwandeln. Im amerikanischen Föderalismus wurde ein Großteil der Zuweisungen als Block Grants an die Gebietskörperschaften gegeben. Es ist ein weites Feld, in das man gehen kann. Man kann sich überlegen, ob man das machen will und sich fragen, ob Deutschland dazu imstande ist, solch eine Diskussion zu führen. All das führt aber ein bisschen zu weit.

Ich will mich eher auf die Punkte konzentrieren, die noch in dem Antrag genannt werden. Das Thema „Tarif“ habe ich teilweise schon abgehakt. Es ist sinnvoll, dass der Tarif leicht abgesenkt wird. Wie viel „leicht“ ist, ist eine Frage der Abschätzung, auch der politischen Abschätzung. Jetzt haben wir ein System, das sehr viel umverteilt, zudem auch nicht prognostizierbar. Dass das Prämienmodell keine ernsthafte Lösung ist, kann man nachlesen.

Zu der Einbeziehung der Gemeinden in den Länderfinanzausgleich: Das ist eine spezielle Frage, die aber ein großes Gewicht hat. Momentan – wir haben es gehört – werden Gemeindeeinnahmen zu 64 % angerechnet. Es gab einmal 50 %. Wenn Sie sich das Schrifttum ansehen, finden Sie sehr viele Menschen – wir haben das Argument gehört –, die sagen: 100 % sind richtig. Warum sollen die Gemeinden nicht auch berücksichtigt werden? Das Land ist ohnehin in der Pflicht für die Kommunen, also muss die kommunale Ebene vollständig berücksichtigt werden. – Aus finanzwissenschaftlicher Sicht ist das falsch; denn wir haben nicht nur ein horizontales System, in dem verschiedene Länder existieren, sondern wir haben in Deutschland auch eine vertikale Gliederung, die enorm wichtig für das Land ist. Ich wage einmal die Vermutung, dass die Stärke der Kommunen die wahre Stärke des Standorts Deutschland ist. Die lange Tradition von über 100 Jahren eines intensiven kommunalen Wettbewerbs hat dazu geführt, dass wir eine hohe Leistungsfähigkeit auf der lo-

kalen Ebene haben. Schauen Sie zum Vergleich ins Ausland, wie Gebietskörperschaften zum Teil aufgestellt sind. Sie werden sehen, hier ist eine hohe Qualität vorhanden. Es ist schwer, das anhand von Zahlen zu vergleichen.

Die vertikale Gliederung bedeutet, dass mehrere Ebenen auf ein und dieselbe Steuerquelle zugreifen. Die Gemeinden greifen zu, die Länder greifen zu, und der Bund greift zu. Am Ende muss jeder Steuer-Euro verdient werden. Zu sagen: „Das eine ist die Gewerbesteuer, das andere die Einkommensteuer oder Körperschaftsteuer“, macht nicht viel Unterschied, da alles in der lokalen Wirtschaft produziert werden muss. Mit dem Argument, dass dann die Ebenen miteinander verzahnt werden, kann man sagen, dass eine vollständige Einbeziehung der Gemeindeeinnahmen falsch wäre. Wenn die Kommunen entscheiden, ihre Steuerquellen nach oben zu bringen, werden diese dann von einer darüberliegenden Ebene abgeschöpft.

Daraus ergeben sich – in der Literatur wird viel darüber geschrieben – ernsthafte Probleme im Hinblick auf eine Konkurrenz der Ebenen um die Steuerquellen, die insgesamt zu Fehleinstellungen führen. Im Prinzip ist die Überlegung die gleiche wie bei dem horizontalen Standortwettbewerb. Es ist nicht mehr zu erkennen, wem der Erfolg einer gut gehenden Steuerquelle eigentlich zu verdanken ist. Liegt es an der Kommune oder an den darüberliegenden Ebenen? Es ist sinnvoll, zwischen den Ebenen zu trennen. In anderen Föderalstaaten sieht man es genauso, dass es im Prinzip keine vollständige Einbeziehung geben darf; die Kanadier diskutieren auch über die Thematik.

Zu den Bedarfen: Der Länderfinanzausgleich in Deutschland kümmert sich nicht nur darum, die Einnahmen umzuverteilen, sondern er berücksichtigt auch Bedarfsspezifika, Besonderheiten der Länder. Ein Thema sind immer die Ballungsgebiete, die Stadtstaaten und neuerdings auch die dünn besiedelten Flächenstaaten. Dann gibt es eine ganze Reihe weiterer Punkte: verteilungsbedingte Sonderlasten, Kosten politischer Führung, strukturelle Arbeitslosigkeit.

Wenn man sich damit auseinandersetzt, ist es sinnvoll, erst einmal die Einwohnerwertung aufzugreifen, weil sie auch aktuell wieder stark in der Diskussion ist. Dabei ist zwischen der Einwohnerwertung bei den Gemeindeeinnahmen und der Einwohnerwertung bei den Landeseinnahmen zu unterscheiden. Bei den Gemeindeeinnahmen ist die Einwohnerwertung ein Mittel, um die Raumstruktur – als Fachbegriff – nicht zu beschädigen. Ein typisches Charakteristikum weltweit ist, dass die Steuereinnahmen sehr stark in Städten, in Ballungsräumen entstehen. Wenn man darüber einen Finanzausgleich legt, zumal einen, der unheimlich stark umverteilt, ergeben sich daraus schwerwiegende Konsequenzen.

Wir müssen sehen: Wieso gibt es überhaupt eine Zusammenballung? Eine Stadt ist ein produktives Zentrum, sonst würde es sie nicht geben. Das kann man daran erkennen, dass alle Lebenshaltungskosten in der Stadt höher sind. Trotzdem funktioniert sie, trotzdem kann sie im Wettbewerb gegenüber wesentlich günstigeren Standorten bestehen. Der Grund sind Produktivitätsvorteile, die man in der Stadt hat. Das wird in der ganzen Welt so gesehen und diskutiert, in Deutschland manchmal ein bisschen vergessen, gerade wenn es um die Einwohnerwertung in den Stadt-

staaten geht. Der Produktivitätsvorteil kann durch eine Stadt, die Infrastruktur bereitstellt, gefördert werden. Sie kann Straßenbahnen, Verkehrsampeln, U-Bahnen bauen und massiv in den Standort investieren. Dadurch werden die Ballungskosten zurückgedrängt, und das produktive Zentrum kann ein noch größeres Wachstum auslösen. Von dieser Urbanisierung hat das ganze Land etwas. Es ist eine wesentliche Triebfeder des gesamtwirtschaftlichen Wachstums. Daher fördert die höhere öffentliche Geldausgabe im Raum einer Stadt tendenziell den Wirtschaftsstandort. Deswegen sehen wir in der ganzen Welt, dass die Steuereinnahmen in den Städten viel höher sind als auf dem Land.

Wir stehen jetzt vor der Frage: Wie gehen wir damit in einem Finanzausgleich um? Wenn man die Mittel ungeschützt nach der Einwohnerzahl umverteilen würde, fände eine massive Verschiebung von den Städten auf das Land statt, die unsere gegenwärtige Wirtschaftsstruktur, wenn man den im Länderfinanzausgleich angesetzten Ausgleichsgrad nehmen würde, zum Scheitern brächte. Insofern ist die Einwohnerwertung auf der Gemeindeebene ein sinnvolles Mittel, um mit dem Agglomerationsproblem umzugehen.

Anders gelagert ist das Problem bei den Landessteuereinnahmen, bei denen im Länderfinanzausgleich ebenfalls die Einwohnerwertung greift. Dabei werden damit gar keine kommunalen Leistungen finanziert, sondern Landeshaushalte, die für alles Mögliche aufkommen müssen. Ein gewisser Anteil des Landeshaushalts fließt in die Kommunen. Sichtbarer Ausdruck dessen ist der sogenannte obligatorische Steuerverbund, wonach ungefähr ein Viertel der Steuereinnahmen in Deutschland an die Kommunen weiterverteilt wird. Daher würde ich es für sinnvoll halten, zu sagen: In der Höhe, zu einem Viertel, können Landeseinnahmen mit einer Einwohnerwertung versehen werden. – Darüber hinaus sehe ich dafür allerdings keine Rechtfertigung. Auch empirische Studien zeigen, dass die darüber hinausgehenden Landesausgaben – für Krankenhäuser usw. – überall und gleichermaßen entstehen, es sind keine Verdichtungseffekte in dem Sinne zu erkennen. Da ist einiges zu tun.

Es ist auch darauf hinzuweisen, dass das Gesetz sehr pauschal mit den Kriterien umgeht – wahrscheinlich aus der Not heraus –, die Dinge klar auseinanderzuhalten. Dass ein Land wie Bremen pauschal mit 135 % angesetzt wird und ein Land wie Nordrhein-Westfalen pauschal mit 100 %, ist nicht ganz vernünftig. Denn Nordrhein-Westfalen hat eine große kommunale Ebene und ist in großem Umfang verstädtert. Die Siedlungsdichte liegt daher eher bei der von Bremen als beim Durchschnitt der anderen Flächenländer. Hier besteht eine hochgradige Verdichtung, die man eigentlich – insbesondere wenn man die Gemeindeeinnahmen stark in den Finanzausgleich einbezieht – durch eine Einwohnerwertung berücksichtigen müsste.

Ich will noch zwei Punkte ansprechen, weil sie in dem Antrag erwähnt werden: Soll man weitergehen und noch weitere Faktoren einbeziehen? – Wie gesagt, die Berücksichtigung der Ballung bringt die Leistungsfähigkeit nach vorne. Bei einer schwachen Besiedlung ist es gerade umgekehrt. Die schwache Besiedlung eines Landes bietet meines Erachtens keine ökonomische Rechtfertigung für zusätzliche Sonderbedarfe. Wenn die Wirtschaft eines Landes sehr dünn besiedelt ist, entstehen daraus

keine Wachstumseffekte für das ganze Land, sondern wenn man das im Finanzausgleich berücksichtigt, wie es zurzeit der Fall ist, dann handelt es sich um die Subventionierung einer ineffizienten Siedlungsstruktur. Wir müssen zudem sehen, dass die Siedlungsstrukturen für ein Land nicht sakrosankt sind. Auch ein Land wie Mecklenburg-Vorpommern steht vor der Frage, wie es Städte gegenüber dem Land gewichtet. Der jetzige Finanzausgleich schafft Anreize für Mecklenburg-Vorpommern, gerade in der ineffizienten Struktur zu bleiben.

Demografische Faktoren halte ich auch nicht für zielführend. Es klingt zwar auf den ersten Blick überzeugend, dass ein Land mit einem starken Bevölkerungsrückgang Sonderbedarfe hat, weil es den Rückbau der Infrastruktur finanzieren muss, um die Kostenremanenz aufzubrechen – das ist sicherlich richtig –, es handelt sich aber um einen temporären Finanzbedarf, wie es alle möglichen temporären Finanzbedarfe gibt. Eine Einwohnerwertung, die man an die demografische Entwicklung koppeln würde, würde die Mittel aber langfristig binden. Bevölkerungsrückgänge in den Bundesländern, zum Beispiel in Ostdeutschland, sind ein langfristiges Phänomen. Die Bevölkerung wandert seit der Wiedervereinigung ab und ist auch schon davor abgewandert. Wenn wir die Finanzmittel nach historischen Werten verteilen – das ist der Effekt eines Demografiefaktors –, dann landet das Steuergeld nicht dort, wo die Menschen heute leben, sondern dort, wo sie früher gelebt haben.

Die wahre Stärke des Finanzausgleichs in Deutschland ist, dass die Finanzmittel letztendlich nach den Bürgern verteilt werden. Sie sind die entscheidenden Bedarfsträger. Deswegen ist die Einwohnerzahl zentral, auch wenn sie schwierig zu messen ist, wie die letzte Volkszählung gezeigt hat. Ich will jetzt nicht spekulieren, warum es zu Diskrepanzen zwischen der Messung der Bevölkerungszahlen und dem tatsächlichen Befund gekommen ist, aber es könnte sein, dass der Finanzausgleich auch dabei eine Rolle spielt.

Zur Hauptstadtfunktion Berlins: Berlin bekommt zwar sehr viele Mittel, aber nicht aufgrund der Hauptstadtfunktion, sondern aufgrund einer Reihe von Bedarfsmerkmalen, die sich dort bündeln: Ostdeutschland, klein, Stadtstaat, geringe Finanzkraft. Die Hauptstadtfunktion wird eigentlich durch den Hauptstadtfinanzierungsvertrag geregelt. Ich halte das für absolut sinnvoll und würde davor warnen, die Mittel über den Bundeshaushalt nach Berlin zu geben. Diese Rechnung würde für die anderen Länder der Republik nach hinten losgehen, denn dann gäbe es gar keinen Vergleichsmaßstab mehr, wie man Berlin adäquat behandeln müsste. Durch den Einbezug in das Konzert der Länder gibt es Vergleichsgrößen, andere Flächenländer genauso wie andere Stadtstaaten.

Prof. Dr. Stefan Korioth (Ludwig-Maximilians-Universität München [LMU]): Herr Vorsitzender! Vielen Dank für die Einladung. Meine schriftliche Stellungnahme liegt Ihnen vor. Ich möchte in fünf Punkten auf die wichtigsten Gegenstände eingehen, die auch von meinen Vorrednern schon angesprochen worden sind.

Erstens. Wie sieht die Ausgangssituation aus, in welcher Situation befinden wir uns im Jahre 2013? – Wir haben zum einen die Reformaufgabe mit Blick auf 2020 vor

uns. Wichtige Teile des einfachgesetzlichen Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern sind zu diesem Zeitpunkt neu zu regeln, weil die Gesetze befristet sind und Ende 2019 auslaufen. Zum anderen gibt es derzeit die Klage gegen Einzelelemente des Länderfinanzausgleichs vor dem Bundesverfassungsgericht. Da greifen zwei Dinge ineinander.

Es gibt noch einige andere Reformfaktoren, die zu bewältigen sind, und einige andere Dinge, die für die Ausgangssituation der Reformfrage von Bedeutung sind. Die Schuldenbremse wird für den Bund in vollem Umfang ab 2015 gelten, für die Länder ab 2020. All das wird sich in den nächsten Jahren kumulieren. Aus dem Grund ist es richtig und wichtig, dass in dem Antrag der CDU auf das Primat der Politik, auf eine anzustrebende Verhandlungslösung zwischen den Gebietskörperschaften in Deutschland und auch darauf hingewiesen wird, dass die Länder bei den anstehenden Reformfragen in den nächsten Jahren eine möglichst prominente Rolle einnehmen sollten.

Das bringt mich zu der Frage: Ist das realistisch? Können wir erwarten, dass die Länder in den nächsten Jahren die Initiative ergreifen? Wird es Ihnen gelingen, einen über die divergierenden Alltagsinteressen hinausgehenden gemeinsamen Standpunkt zu finden und diesen dann im Dialog mit dem Bund in den Reformprozess einzuführen? Ich bin eher skeptisch, ob diese Rolle von den – so wird es im Antrag der CDU umschrieben – kraftvollen Ländern, die sich in den Reformprozess einbringen, in den nächsten Jahren tatsächlich ausgefüllt werden kann. Denn ich stelle fest, dass sich die föderale Gewichtsverteilung zwischen Bund und Ländern seit mindestens drei Jahrzehnten, verstärkt in den letzten 15 Jahren, eindeutig in Richtung Bund verschiebt. Am deutlichsten sieht man das an den Ergebnissen der Föderalismusreformen I und II; ich möchte das jetzt nicht im Detail ausführen.

Vielleicht mag der Hinweis genügen, dass die Tatsache, dass jetzt im Grundgesetz, also in der Verfassung des Bundes, mit den Schuldengrenzen, die ab 2020 eingehalten werden sollen, Vorgaben für die Haushalte der Länder stehen, ein Novum und in einem funktionierenden Föderalismus eigentlich ein Fremdkörper ist. So etwas machen die Länder normalerweise aus eigener Kraft, im eigenen Recht, kraft eigener Entscheidung und Grenzfestlegung. Dass die Föderalismuskommission II es mit Zustimmung der allermeisten Länder anders gemacht und den Ländern 2009 verbindliche Schuldengrenzen vorgegeben hat, ist mit Blick auf die föderale Gewichtsverteilung zwischen Bund und Ländern eigentlich ein Alarmzeichen.

Ich könnte noch ein paar andere Punkte nennen, zum Beispiel: Wie geht man mit Mischfinanzierungen um, etwa im Bereich der Grundsicherung, Hartz IV? Sie kennen die Probleme, das muss ich nicht mehr erörtern.

Ein ganz aktueller Punkt ist – auch das will ich nicht vertiefen –: Wie verhalten sich Bund und Länder bei der Umsetzung des Fiskalpaktes? Wie bringen die Länder eigene politische Vorstellungen zu dem ein, was uns über Europa und vermittelt durch die Vorlagen des Bundes in nächster Zeit droht? Nach dem, was ich bisher wahrgenommen habe, sagen die Länder: Wenn ungefähr 13 bis 15 Milliarden € vom Bund in Richtung der Länder wandern, dann mag das schon alles so gehen. – Das ist na-

türlich keine kraftvolle und von Sachfragen bestimmte Länderpolitik, sondern eher – so deute ich es – eine verzweifelte Position gegenüber dem Bund. Man sieht das Ganze als Notwendigkeit, Geld zu sichern. – Das zur Ausgangssituation.

Ich würde mir wünschen, dass in den nächsten Jahren das gelingt, was im Antrag vorgezeichnet ist, nämlich dass sich die Länder einigermaßen kraftvoll und so weit wie möglich mit einem gemeinsamen Standpunkt in die Reformbemühungen für die Zeit ab 2020 einbringen. Aber da müsste sich dann einiges ändern.

Zweitens. Die seit März vor dem Bundesverfassungsgericht anhängigen Normenkontrollanträge Bayerns und Hessens betreffen natürlich das geltende Recht, das bis 2019 befristet ist, und nur den einfachgesetzlichen Teil. Beim Bundesverfassungsgericht stellt man ja kein Verfassungsrecht zur Überprüfung, nur die einfachen Gesetze. Das Finanzausgleichsgesetz und das Maßstäbegesetz stehen da im Vordergrund.

Ich bin mir nicht sicher, ob die Klage zum einen sinnvoll und zum anderen erfolgversprechend ist, denn praktisch alle Fragen, die man sich in dem Zusammenhang denken kann, sind vom Bundesverfassungsgericht in den letzten Jahrzehnten hin und her gewälzt und entschieden worden. Natürlich ist es so, wie Herr Anton es eben beschrieben hat: Normen schweben nicht einfach so in der Luft, sondern veränderte Zeiten können zu veränderten Beurteilungen von Normen führen. – Mit Blick auf den Länderfinanzausgleich sehe ich das nicht, jedenfalls was die verfassungsrechtliche Seite angeht. Ich würde die Erfolgsaussichten der Klage also eher sehr skeptisch beurteilen.

Ein Nebeneffekt des Vorgehens in Karlsruhe – man könnte auch von Kollateralschaden sprechen – ist: Politische Diskussionen werden erfahrungsgemäß lahmgelegt, solange man in Karlsruhe klagt. Das könnte den Reformprozess zunächst einmal zurückwerfen oder jedenfalls bis 2015/16 auf politischer Ebene ausbremsen. Es wird lange dauern, bis das Bundesverfassungsgericht über die Frage entscheiden wird. Rechnen Sie nicht damit, dass vor 2015/16, wenn die Klagen aufrechterhalten werden, Entscheidungen dazu ergehen. Wenn mit Blick auf die anhängigen Klagen in der Politik bis dahin tatsächlich nicht sehr viel geschehen sollte, dann wird die Zeit in Richtung 2020 schon fast knapp.

Drittens zur Reformfrage – das ist das eigentlich Wichtige für den Zeitraum ab dem Jahr 2020 –: Es gibt im Grunde genommen eine Alternative, zwei Möglichkeiten, wie man das Jahr 2020 angehen kann. Die erste Möglichkeit würde ich die „große Lösung“ nennen. Man macht eine ganz andere Finanzverfassung als das, was wir im Moment haben. Dann kämen wir aber in Schwierigkeiten, weil damit der ganze bundesdeutsche grundgesetzliche Föderalismus auf den Prüfstand gestellt würde. Wenn man eine andere Finanzverfassung haben will, muss man auch an die Aufgabenverteilung und Ausgabenverteilung zwischen Bund und Ländern denken; denn die bundesstaatliche Ordnung nach dem Grundgesetz ist so gestrickt, dass es eine logische Abfolge gibt. Zuerst werden die Politikbereiche, die Aufgaben zwischen Bund und Ländern aufgeteilt, dann wirft die Verfassung die Frage auf, was das kostet und wer es bezahlen soll, und nachgeordnet folgt der Finanzausgleich, verstanden als Ge-

samtkomplex von Steuerverteilung und Umverteilung. Es ist also ein Dreischritt: Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilung.

Wenn man die Finanzverfassung ändern will, ist man ganz am Ende angelangt. Da kann man eigentlich nicht sehr viel ändern, weil die Finanzverfassung sagt: Alle Gebietskörperschaften brauchen eine aufgabenangemessene Finanzausstattung. – Wenn das so ist, dann ist der Spielraum, die Finanzverfassung als verfassungsrechtlichen Komplex isoliert anzugehen, relativ gering. Natürlich ist es nicht völlig ausgeschlossen, etwas anderes zu machen, aber man steht immer vor dem Problem, dass dann die eigentliche Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern unverändert bliebe, die bei uns dadurch gekennzeichnet ist, dass die wesentlichen Teile der Gesetzgebung vom Bund gemacht werden. Der Bund schreibt durch seine Gesetzgebung wesentliche Standards in allen möglichen Bereichen vor. Die Länder führen die Gesetze aus und tragen die Kosten dafür.

Wenn man über eine Reform der Finanzverfassung nachdenken will, ist man schnell beim föderalen System insgesamt. Deswegen halte ich es für relativ wenig realistisch, dass mit Blick auf 2020 die Finanzverfassung insgesamt in den Fokus gerät, also die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Einnahmenverteilung und Umverteilung zwischen Bund und Ländern unter Einbezug der Kommunen reformiert werden. Das wäre, auch wenn man in der 60-jährigen Geschichte der Bundesrepublik Deutschland zurückschaut, ein gewaltiger Kraftakt und ist im Grunde genommen nur einmal gelungen, nämlich bei der zweigeteilten großen Finanzreform von 1967 und 1969. Ansonsten hat es immer – sozusagen bei laufendem Föderalismus, man könnte auch sagen: Reparaturen bei laufendem Motor – kleinere Anpassungen gegeben. Insgesamt ist man damit in unserem Föderalismus nicht schlecht gefahren. Ich teile die Auffassung, dass ein grundsätzlicher Paradigmenwechsel in der Finanzverfassung, vor allem bei der Einnahmenverteilung zwischen Bund und Ländern, eigentlich nicht nötig ist, dass man auch 2020 mit einer behutsamen Korrektur von problematischen Feldern auf der einfachgesetzlichen Ebene weiterkommt.

Damit bin ich der zweiten Möglichkeit, der „kleinen Lösung“: Man lässt die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Einnahmenverteilung zwischen Bund und Ländern weitgehend unverändert, belässt es vor allen Dingen bei dem vierstufigen System aus vertikaler Steuerverteilung, horizontaler Steuerverteilung, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen. Bei den Stufen, bei denen die Verfassung den Bundesgesetzgeber ausdrücklich beauftragt, Konkretisierungen zu finden, muss man sich überlegen, wo Korrekturen notwendig sind und welche Dinge weiterentwickelt werden sollen. Praktisch alle Fragen, die meine Vorredner schon angesprochen haben, bewegen sich auf der Ebene. All das könnte man durch die Änderung auf der einfachgesetzlichen Ebene, wenn man es für sinnvoll hält und es will, durchaus umsetzen.

Damit bin ich bei den Reformfragen, die durchaus auf einfachgesetzlicher Ebene erörtert werden können. Das Grundproblem bei der Steuerverteilung, vor allen Dingen zwischen den Ländern, ist das örtliche Aufkommen; da bin ich ganz und gar der Meinung von Herrn Tappe. Das örtliche Aufkommen wird häufig als etwas behandelt,

das im Recht einfach vorgegeben ist. Örtliches Aufkommen ist eben die Steuereinnahme, die irgendwo anfällt. Dabei wird übersehen, dass das stark normativ geformt ist. Was das örtliche Aufkommen ist, ergibt sich erst aus den Steuergesetzen und aus den Definitionen, die andere Gesetze enthalten. Es ist keine natürliche vorrechtliche Größe, an die das Recht dann anknüpft, sondern „örtliches Aufkommen“ ist schon eine stark wertende Entscheidung.

Zum Länderfinanzausgleich haben wir eben schon eine ganze Menge gehört. Ganz sicher werden die Fragen der richtigen Finanzkraftermittlung, des Ausgleichstarifs und der Bedarfsermittlung auch 2020 im Länderfinanzausgleich eine große Rolle spielen. In aller Kürze dazu: Im Länderfinanzausgleich operieren wir mit einem relativ einfachen Finanzkraftbegriff. Wir nehmen die tatsächlichen Einnahmen der Länder, dividieren sie durch die Einwohnerzahl und haben dann die Finanzkraft pro Einwohner. Das ist ein relativ guter Maßstab, der auch relativ wenig strategieanfällig ist. Bei der Finanzkraftermittlung als Ausgangspunkt des Länderfinanzausgleichs sollte das Ganze auch wenig strategieanfällig und möglichst objektiv sein. Dahin kommt man in der Tat, wenn man den Einwohnermaßstab nimmt, die relevanten Einnahmen der Länder ermittelt und auf diese Weise dann die Vergleichbarkeit zwischen den Ländern herstellt.

In den Zusammenhang gehört auch die Frage, inwieweit die kommunale Finanzkraft in die Länderfinanzkraft einzubeziehen ist, wiederum verstanden als Ausgangspunkt für den Länderfinanzausgleich, sozusagen als Aufstellung an der Startlinie. „Finanzkraftermittlung im Länderfinanzausgleich“ heißt: Was haben die Länder eigentlich? Dann stellt sich die weitere Frage: Inwieweit und nach welchen Regeln soll zwischen ihnen umverteilt werden? Weil es um die Finanzkraft der Gemeinden geht, wäre die logische Folge, dass man sie – es handelt sich um den Startpunkt des Länderfinanzausgleichs – zu 100 % einbezieht. Damit unterbindet man jede Strategieanfälligkeit und erreicht, dass am Anfang des Länderfinanzausgleichs alle Länder mit ihren Gemeinden so dastehen, wie sie tatsächlich sind. Das wäre für mich eine einleuchtende und klare Lösung.

Sie müssen sich vergegenwärtigen, was passiert und welche Effekte eintreten, wenn man im Länderfinanzausgleich die kommunale Finanzkraft nur mit 50 oder 64 % ansetzt. In Deutschland haben finanzstarke Länder typischerweise auch finanzstarke Gemeinden. Wenn die kommunale Finanzkraft in finanzstarken Ländern mit finanzstarken Gemeinden herabgesetzt wird, dann erscheinen die reichen Länder ärmer, als sie eigentlich sind. Wenn man die kommunale Finanzkraft zu 100 % einbeziehen würde, wären die reichen Länder in unserem System rechnerisch reicher. Das würde auch den tatsächlichen Einnahmen auf kommunaler und auf Landesebene entsprechen. Umgekehrt wird der Effekt, wenn ein eher finanzschwaches Land finanzschwache Kommunen hat, etwas abgemildert. Also: Je mehr die Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft im Länderfinanzausgleich herabgesetzt wird, umso stärker profitieren die finanzstarken Länder. Darüber muss man sich im Klaren sein.

Nun gibt es allerdings noch ein paar weitere Gesichtspunkte – auch darauf ist schon hingewiesen worden –: Art. 107 Abs. 2 des Grundgesetzes differenziert beim Länder-

finanzausgleich, wenn die Länder und die Gemeinden ins Auge gefasst werden. Dort heißt es, dass die Finanzkraft der Länder auszugleichen ist. Dann kommt der Einschub zu den Gemeinden, wonach Finanzkraft und Finanzbedarf der Kommunen zu berücksichtigen sind, also eine leichte Differenzierung. Insofern darf man den kommunalen Finanzbedarf im Ansatz durchaus berücksichtigen. Das kann man meinethalben, auch wenn es systematisch wenig glücklich ist, durch eine Herabsetzung der kommunalen Finanzkraft auf unter 100 % machen und damit begründen, dass es sich um die Werbungskosten der Kommunen handelt. Wenn sie besonders starke Steuereinnahmen haben, dann soll ihnen rechnerisch dadurch ein Vorteil verbleiben, dass man sie weniger stark in die Länderfinanzkraft einbezieht und ihren Ländern dann mehr Raum für den kommunalen Finanzausgleich bleibt. Das kann man machen. Es ist an der Stelle systematisch nicht ganz glücklich, aber das Ergebnis ist durchaus tragbar. Wenn wir im Moment 64 v. H. haben, ist das ein Kompromiss, der aus verfassungsrechtlicher Sicht haltbar ist. Mir persönlich wären 100 % lieber, und der kommunale Finanzbedarf würde an anderen Stellen im Länderfinanzausgleich berücksichtigt. Mit 100 % Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft hätten wir an der Startlinie eine Vergleichbarkeit, die die realen Verhältnisse wiedergibt.

Die demografische Veränderung im Länderfinanzausgleich zu berücksichtigen, wäre ein gewaltiges Problem, das man allerdings hinbekommen könnte. Ich würde es eher in einen vertikalen Finanzausgleich schieben. Dann stellt sich aber die Frage, wie bei allen Bedarfsfragen: Was bedeutet der demografische Wandel eigentlich? Wir haben zwei Aspekte, einmal Wanderungsbewegungen und einmal die generelle Alterung der Gesellschaft. Beides trifft zusammen. Wanderungsbewegungen, die wir im Moment stark in die wirtschaftlich leistungsfähigen Ballungszentren der Bundesrepublik feststellen – das wird sich vermutlich noch verstärken –, sind das eine, das andere ist die alternde Bevölkerung. Das in einen Bedarf umzurechnen, ist ausgesprochen kompliziert, weil neben Anpassungen der Infrastruktur an eine veränderte Gesellschaft die Frage hinzukommt: Sparen wir vielleicht auch etwas durch den demografischen Wandel, so traurig es ist, wenn Schulen nicht mehr benötigt werden, weil die Schülerzahlen nicht mehr gegeben sind? Das ist ein trauriger Faktor, der aber physikalisch unter Umständen dazu führt, dass man in dem Bereich weniger Geld ausgeben muss.

Ein Punkt, den ich im Zusammenhang mit dem Länderfinanzausgleich gerne noch ansprechen würde, sind die Anreize. Häufig ist die Rede davon, eine Bedarfsorientierung des Finanzausgleichs schaffe Bedürftigkeit – Sie kennen die weiteren Stichworte –, unser Länderfinanzausgleich sei ein bisschen so gestrickt, dass eine bundesstaatliche „Hängematte“ entsteht, sich die Armen also getrost zurücklehnen können – wenn ihnen die Steuereinnahmen fehlen, dann bekommen sie die durch den Länderfinanzausgleich –, und das hänge damit zusammen, dass man in den Länderfinanzausgleich Bedarfe einfließen lasse. All diese Annahmen sind empirisch falsch. Es lässt sich zeigen – die Entwicklungsdaten der letzten zwei Jahrzehnte sind durchaus interessant –, dass der Länderfinanzausgleich keineswegs dazu führt, dass aus den reichen Ländern enttäuschte reiche Länder werden, die irgendwann mutlos die Hände in den Schoß sinken lassen und sagen: „Es lohnt sich nicht, wir müssen ja alles

abgeben“, sondern die reichen Länder werden reicher, und sie behalten ihren Reichtum, auch bei der Abschöpfung durch den Länderfinanzausgleich.

Es gibt bei den finanzstarken Ländern eine Parallele – die ist empirisch gesehen besonders interessant – zwischen dem Wachstum des regionalisierten Bruttoinlandsprodukts und dem Wachstum der Steuereinnahmen nach Länderfinanzausgleich. Sie sehen dagegen keine so deutliche Parallele bei den finanzschwächeren Ländern. Da ist das ein bisschen abgekoppelt.

Aus den Zahlen kann man schließen, dass die vielfach dem Länderfinanzausgleich zugeschriebene Wirkung, finanzpolitische Initiativen in einem Land zu entmutigen, weil sich das nicht lohne – die starken Länder müssen von jedem Euro, der an zusätzlichen Steuereinnahmen kommt, abgeben, während sich die finanzschwachen Länder nicht anstrengen müssen, da das Geld über den Länderfinanzausgleich kommt –, so nicht stimmt. So funktioniert die Politik in den Ländern auch nicht. Ich kenne kein Land, das mit Blick auf den Länderfinanzausgleich seine Politik so konstruiert. Wir sollten vorsichtig sein mit Anreizargumenten im Bereich des Länderfinanzausgleichs.

Vierter Punkt: Wie soll man die Reform mit Blick auf 2020 angehen, wenn Sie mir für einen Moment lang folgen mögen, dass vielleicht eher kleinere Korrekturen an der einfachgesetzlichen Ausgestaltung des Ganzen erforderlich sind, die Finanzverfassung des Grundgesetzes aber nicht grundsätzlich verändert werden muss? – Man könnte vielleicht in Richtung einer Föderalismuskommission III denken, wobei man aus den Erfahrungen der beiden Stufen der Föderalismusreform I und II, 2006 und 2009, durchaus lernen könnte. Es stellt sich immer wieder die Frage: Soll es ein rein politisches Gremium sein, oder sollen auch Vertreter der Wissenschaft in eventuelle Kommissionen einbezogen werden? Die Erfahrungen bei den beiden Reformstufen in den letzten zehn Jahren waren gemischt.

Ich könnte mir vorstellen, dass man schon einmal anfängt, solange die Klagen in Karlsruhe noch anhängig sind, und eine Expertenkommission einsetzt, die ganz in Ruhe und ungestört von der Politik ein paar Entwürfe entwickelt und vorlegt. In den 60er-Jahren haben wir damit sehr gute Erfahrungen gemacht. Damals hat eine Kommission unter dem Vorsitz von Herrn Troeger drei Jahre lang daran gearbeitet, wie man den Bundesstaat modernisieren könnte. Sie hat ein in sich rundes, vollständiges Konzept vorgelegt, das sogenannte Troeger-Gutachten von 1966, und dann war die Politik gefragt. Vielleicht könnte man an diese Erfahrung anknüpfen, erst einmal Sachverständige etwas erarbeiten lassen, und die Gestaltungsaufgabe der Politik beginnt dann 2015/16. All das kann man natürlich auch anders machen, man sollte die Zeit aber auf jeden Fall nutzen. Es sind sieben Jahre bis 2020. Das erscheint immer noch relativ viel, aber die Zeit vergeht sehr schnell.

Fünftens ein abschließendes Wort: Der deutsche Föderalismus hat einen schlechten Ruf. – Die Einschätzung teile ich nicht. Ich finde unser bundesstaatliches System nach wie vor insgesamt gelungen. Die These der Anreizfeindlichkeit teile ich nicht. Die weitere These, dass zu viel umverteilt wird, teile ich auch nicht. Wenn wesentliche Aufgaben der Länder und Kommunen vom Bund vorgeschrieben werden, dann

muss dem eben ein Finanzausgleich nachgeschaltet werden, der dafür sorgt, dass Länder und Kommunen ihre Aufgaben angemessen erfüllen können.

Über die Behauptung, dass unser Föderalismus in vielen Fällen ineffizient sei, kann man lange resümieren und philosophieren. Ich würde den internationalen Vergleich vorschlagen. Wenn unser Föderalismus tatsächlich so ineffizient wäre, wie ihm häufig vorgehalten wird, dann müsste Deutschland im internationalen Vergleich mindestens in der B-Liga spielen, wenn nicht noch weiter unten. Das scheint im Moment aber nicht der Fall zu sein. Vielleicht kann man das mit dem Argument, dass unser Föderalismus ineffizient sei, noch einmal rückkoppeln.

In manchem ist er in der Tat intransparent. Ein Bund, 16 Länder, mehr als 3.000 Kommunen und ein Steuervolumen von ungefähr 650 bis 700 Milliarden € – das verteilen Sie nicht nach zwei Grundprinzipien. Das geht auch nicht ohne Widersprüche auf. In einem föderalen System muss man – das ist eine Begleiterscheinung – mit gewissen intransparenten Erscheinungen leben. Nach meiner Einschätzung hält sich das in unserer föderalen Ordnung, auch im internationalen Vergleich, aber immer noch in Grenzen.

Ich plädiere dafür, unser bestehendes System behutsam fortzuentwickeln, darauf zu schauen, dass alle Gebietskörperschaften eine aufgabenangemessene Finanzausstattung haben und die Verfassung nicht überhastet zu ändern. Die Föderalismusreformen I und II sind für mich eher abschreckende Beispiele dafür, wie man eine Verfassung „verbeulen“ kann, indem man ein paar Dinge ändert, ohne einen grundsätzlichen Kompass zu haben, was man genau will. Darauf sollte man nach Möglichkeit verzichten.

Amt. Vorsitzender Dietmar Schulz: Wir kommen nun zur ersten Fragerunde.

Dr. Marcus Optendrenk (CDU): Im Namen der CDU-Fraktion zunächst vielen Dank an alle, die uns heute als Sachverständige zur Verfügung stehen und dass Sie sich nicht nur mit den Grundsatzfragen so vertieft beschäftigen, sondern sich auch mit dem auseinandersetzen, was wir in den Landtag eingebracht haben. Ich möchte vorweg sagen: Unser Antrag und die Debatte, die wir bei der Einbringung parteiübergreifend geführt haben, waren nicht davon geprägt, dass wir alles auf den Kopf stellen wollen. Das unterscheidet die Diskussion hier im Landtag vielleicht ein Stück weit von anderen, die sich das Ganze etwas grundsätzlicher vorgestellt haben. Wir sind eher der Meinung, dass wir aus dem größten Bundesland heraus – auch im Parlament, nicht nur in der Regierung – Vorschläge erarbeiten sollten, die einen Impuls dafür geben, wie man die notwendige Debatte möglichst strukturiert und der Sache angemessen zum Ziel führt.

Ihre Beiträge haben gezeigt, dass unsere Anregung, verfassungspolitisch oder finanzpolitisch über das Thema „Berlin“ nachzudenken, vielleicht nicht ganz deutlich geworden ist. Wir sagen: Man könnte es außerhalb eines systematischen Kontextes der Reform des Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne betrachten, jedenfalls als eine Idee, um dem, was Herr Prof. Tappe in seiner Stellungnahme ausgeführt hat, zu

begegnen. Das ganze System wird umso streitanfälliger, je höher das Ausgleichsvolumen wird, und damit wächst die gefühlte Gerechtigkeit, Ungerechtigkeit, Umverteilung, wie auch immer. Das war ein Versuch, außerhalb des Ausgleichsmechanismus mit Fachleuten zu überlegen – das ist auch so geschehen –, wie man das Ausgleichsvolumen strukturell begrenzen kann und welchen Weg es gibt – wie es auch in anderen Staaten Europas und der Welt der Fall ist –, der Bundeshauptstadt eine andere Ausstattung originärer Art zuzuerkennen. Das ist in einen Antrag eingefügt, der sich mit dem Länderfinanzausgleich und den anstehenden Aufgaben beschäftigt. Dadurch würde man, weil Berlin von der tatsächlichen Empfängerstruktur her so ist, wie es ist, und sich absehbar auch nicht ändern wird, das politische Streitpotenzial etwas reduzieren.

Deshalb frage ich Sie: Gibt es andere Mechanismen – wenn wir unterstellen, dass das Streitpotenzial ein Thema ist –, um überhaupt einmal zu einem dauerhaften Konsens zu kommen, mit einer vergleichbaren dämpfenden Wirkung, ohne dass wir das Gesamtsystem auf den Kopf stellen müssen?

Robert Stein (PIRATEN): Vielen Dank an die Experten vonseiten der Piratenfraktion für die Ausführungen. – Herr Prof Dr. Tappe und Herr Prof. Dr. Korioth nehmen eine ablehnende Haltung ein, was die Frage der Anreize für die Länder angeht, die für eine gute Wirtschaftspolitik und Durchsetzung der Steuergesetze notwendig sind. Dabei führen Sie juristische Gründe an. Uns interessiert darüber hinaus, ob es auch nichtjuristische Gründe gibt, die die Anreize kritisch betrachten lassen, die außerhalb der Auslegung bestehender Gesetzestexte liegen?

Herr Prof Dr. Tappe schreibt in seiner Stellungnahme:

> „Empirisch lassen sich die im Modell angenommenen Anreize kaum belegen, politische Entscheidungen werden in der Realität eher selten nach ihren rechnerischen Auswirkungen im Länderfinanzausgleich getroffen.“

Ich frage Herrn Prof. Dr. Tappe und Herrn Prof. Dr. Büttner: Kennen Sie beide genauere empirische Untersuchungen? Wenn ja, könnten Sie die kurz skizzieren?

Mehrdad Mostofizadeh (GRÜNE): Herr Vorsitzender! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Auch von der Fraktion der Grünen vielen Dank für die Vorträge, die sich sehr ausführlich mit der gesamten Materie befasst haben.

Eine kurze Bemerkung, was das Dazulernen betrifft – das hat auch Herr Prof. Dr. Tappe gesagt –: Frau Prof. Behnke muss, wenn ich die Stellungnahme mit ihrem Gutachten vergleiche, eine ganze Menge dazugelernt haben – leider ist sie heute nicht anwesend –, da sie sich jetzt zu allen drei Kernpunkten des Gutachtens anders geäußert hat, insbesondere zur Frage Berlins und auch zur Frage der Länderkonkurrenzen.

Herr Prof. Korioth sagte, der Föderalismus sei nicht so schlecht, man müsse auch nicht viel an der Gesamtstruktur ändern. Dem möchte ich grundsätzlich zustimmen. Ich bin absoluter Fan des Föderalismus und halte die Schwächen, die ihm zuge-

schrieben werden, eher für Stärken. Die Geschwindigkeit zu drosseln, dass man nicht durchregieren kann und andere Dinge, die mit Föderalismus zu tun haben, sehe ich als Vorteil und nicht als Nachteil.

Beim Finanzausgleich geht es darum, wohin man will, und die Frage wurde nicht zwingend gestellt. Beim Schweizer oder dem skandinavischen Modell gibt es eine klare Zuordnung. Um es direkt dazuzusagen: Ich plädiere weder für das eine noch für das andere, sondern stelle es nur in den Raum. Ich halte weder die Schweiz noch erst recht nicht die skandinavischen Länder nur ansatzweise für vergleichbar mit einem dicht besiedelten Land wie Deutschland. In Schweden und in Finnland zum Beispiel spielt die Kommune in der Finanzverfassung eine ganze andere Rolle, ebenso wie der Ausgleich und auch die Möglichkeiten der Zuordnung eine andere Rolle spielen. Wenn in einem Schweizer Kanton eine Volkabstimmung über bestimmte Sachverhalte stattfindet und man die Finanzzuordnung hat, ist das eine andere Ausgangslage, als wenn man sich in der Kommune ständig darüber streiten muss, wer überhaupt zuständig ist und wie man die Frage formulieren kann.

All das hat natürlich Rückwirkungen auf einen Finanzausgleich. Wenn die Zuständigkeitsfragen kompliziert sind, ist auch die Frage der Mitwirkung von Bürgerinnen und Bürgern kompliziert. Insofern geht es darum: Wohin wollen wir? Wollen wir eher das bestehende System stabilisieren und in Ordnung halten? Das hielte ich für absolut in Ordnung. Dann sind die Aussagen, die Sie getroffen haben, richtig. Wenn wir eher den Gedanken direktdemokratischer Partizipation oder auch Entscheidung stärken wollen, müssten wir möglicherweise über ein anderes System nachdenken. Das möchte ich als These in den Raum stellen, zu der Sie – sehr schön, dass schon jemand den Kopf schüttelt – gerne Stellung nehmen können.

Dann zu Berlin: Ich würde es auch nach längerem Nachdenken für problematisch halten, Berlin – oder welches Bundesland auch immer – aus dem System herauszunehmen.

(Dr. Marcus Optendrenk [CDU]: Das ist nicht der Vorschlag!)

– Wie auch immer. Ich würde Berlin trotzdem, auch wenn das nicht der Vorschlag ist, weder herausnehmen noch gesondert behandeln, hätte aber gerne eine Stellungnahme der Sachverständigen dazu. Ich glaube, das wäre nicht für Berlin ein Problem, sondern für die Gesamtheit der Länder im Bezug zum Bund, weil man möglicherweise auf die Idee kommen könnte, Berlin im vertikalen Ausgleich eine besondere Funktion zuzuschreiben. Dann könnte man in anderem Zusammenhang in Rechtfertigungsdruck geraten; einer der Sachverständigen hat das in seiner schriftlichen Stellungnahme genauso ausgeführt.

Interessieren würde mich auch das Thema der Ostländer. Wir haben einen Abbau der Subventionen und eine Besserstellung der Ostländer bis 2019, und es ist nicht zu bestreiten – auch wenn das nicht zugunsten von Nordrhein-Westfalen ausgeht –, dass der Finanzbedarf im Osten im Durchschnitt höher bleiben dürfte. Anders gesagt: Der Osten wird weiterhin Finanzausgleichsbedarf haben. Welche Größenordnung könnte das ausmachen?

Allerdings würde ich einen zweiten Aspekt einbeziehen, der auch 1995 bei der Frage des Länderfinanzausgleichs eine Rolle gespielt hat, nämlich die Altschulden und die Pensionsverpflichtungen der Ostländer, die völlig anders sind als die der Westländer, was den Ländervergleich immer schwierig macht. Sie hatten eben keine Altschulden – die wurden von der Bundesrepublik übernommen –, und auch die Pensionsverpflichtungen wurden übernommen. Könnte so etwas bei der Frage der Bemessung des Länderfinanzausgleichs eine Rolle spielen, oder ist das eine völlig abwegige Betrachtung eines Westlandes, das mit erheblichen Pensionslasten zu kämpfen hat?

Herr Prof. Tappe, Sie haben den Steuervollzug und auch die Steuererhebung einbezogen. Würde es aus Ihrer Sicht Sinn machen, Qualitätsstandards im Länderfinanzausgleich festzuschreiben, möglicherweise mit fiktiven Kennzahlen, was man im kommunalen Finanzausgleich schon mal macht? Wie könnte man es nicht nur theoretisch, sondern auch technisch administrieren, wenn ein Bundesland in besonderer Weise abweicht, zum Beispiel nach unten – und besonders wenig für die Steuererhebung tut – oder auch nach oben?

Herr Prof. Korioth, zur Einbeziehung der Kommunen: Nach meinem Kenntnisstand ist es nicht ganz so, wie Sie es dargestellt haben, dass finanzstarke Länder zwingend finanzstarke Kommunen haben, zumindest nicht, wenn man einbezieht, dass sie auch Hebesatzrechte bei den Grund- und Gewerbesteuern haben. In Nordrhein-Westfalen liegen die Grund- und Gewerbesteuereinnahmen aufgrund der Hebesätze deutlich über dem Bundesdurchschnitt; das ist jetzt im Rahmen des FiFo-Gutachtens für den kommunalen Finanzausgleich in NRW noch einmal ermittelt worden. Nordrhein-Westfalen ist sicherlich kein armes Bundesland – das will ich nicht unterstellen –, aber es gibt sicherlich Abstände zu anderen Bundesländern, was die Finanzstärke betrifft. Insofern würde ich persönlich nicht zwingend dafür plädieren, die Kommunen zu 100 % einzubeziehen, oder man müsste einen fiktiven Faktor einfügen. Dann wäre vielleicht ein Ausgleich möglich, pro Kopf oder wie immer man das ausgestaltet. Können Sie dazu noch ein, zwei Sätze sagen?

Herr Prof. Korioth bezieht sehr eindeutig Stellung, was die Frage der Zuschlagsrechte und Einnahmerechte der Steuern insgesamt betrifft, und plädiert dafür, dass die Bundesländer weiterhin in dem jetzigen System bleiben sollten. Die CDU hat dafür plädiert – auch andere Sachverständige könnten auf die Idee kommen, obwohl keiner der Anwesenden dabei war –, Zuschlagsrechte auf die Einkommensteuer und andere Steuerarten zu erheben. Dazu bitte ich die Sachverständigen um eine Aussage.

Ausdrücklich unterstützen kann ich die These, dass es eine Verhandlungssache sein müsste und die Klage absolut schädlich für den Finanzausgleich ist. Aber ich vermute – das wird mich dann wieder beruhigen –, dass wir nach den Landtagswahlen in Bayern und in Hessen – in Hessen gibt es dann vielleicht eine andere Regierung, die die Klage nicht weiterverfolgt, in Bayern interessiert es auch niemanden mehr, weil die Wahl gelaufen ist, egal wie sie ausgeht – 2014 so oder so wieder anfangen können, vernünftig zu verhandeln. Insofern stört das nicht so ganz.

Was das Primat der Politik betrifft: Das wird immer die Frage bei der Schuldenbremse sein, egal welche Mechanismen man einbaut. Herr Prof. Tappe sprach davon, in einem neuen Ausgleichssystem zum Beispiel die Steuern anrechnen zu können. Auch das wird verfassungsrechtlich kompliziert durchzusetzen sein. Wie könnte man dies ausgestalten, ohne die Etathoheit der jeweiligen Bundesländer infrage zu stellen? Weil Herr Prof. Korioth das auch angesprochen hat, es aber genau andersherum sieht, die Frage: Halten Sie es verfassungsrechtlich überhaupt für vertretbar, solche Mechanismen gegenüber den Bundesländern durchzusetzen?

Eva Lux (SPD): Auch seitens der SPD-Fraktion ein herzliches Dankeschön an die Sachverständigen für Ihre Einführungen, Ihre Stellungnahmen und dass Sie sich die Zeit genommen haben, uns heute für Rückfragen zur Verfügung zu stehen. Für mich waren Ihre Hinweise sehr wichtig, dass eine Reform oder Weiterentwicklung, wenn die Länder eine Rolle dabei spielen sollen, im Konsens angegangen werden muss, obwohl mich die Entwicklungen nicht besonders zuversichtlich stimmen.

Herr Prof. Tappe, ist aus Ihrer Sicht im bestehenden System des Länderfinanzausgleichs der Schutz der einzelnen Länder vor einer Überforderung nicht bereits gegeben, bzw. ist tatsächlich eine gewollte Überkompensation des Finanzbedarfs einzelner Länder festzustellen? Welche Auswirkungen sehen Sie bei einer Absenkung des Ausgleichstarifs für das Land NRW?

Herr Prof. Korioth, welche Einflussmöglichkeiten sehen Sie für eine Landesregierung, die Finanzkraft ihres Landes direkt zu erhöhen? Wie würde sich ein eigenes Besteuerungsrecht der Länder auf den Grundsatz vergleichbarer Lebensverhältnisse auswirken?

An alle Sachverständigen: Im Antrag der CDU ist mit der Forderung nach Einberufung einer Föderalismuskommission III ein ganzer Aufgaben-, Fragenkatalog aufgeführt. Welche Aufgaben erachten Sie für eine solche Kommission als wichtig?

Dirk Wedel (FDP): Auch seitens der FDP-Fraktion herzlichen Dank sowohl für die schriftlichen Stellungnahmen als auch für die Eingangsstatements.

Weil die bisherigen Beiträge schon sehr ausführlich waren, will ich mich auf Fragen an Herrn Prof. Büttner beschränken. Sie haben in Ihrer schriftlichen Ausarbeitung die mangelnde Steuerautonomie der Länder stark problematisiert. Welche Steuerquellen würden Sie aus finanzwissenschaftlicher Sicht für eine verstärkte Autonomie vorsehen und warum? In den USA beispielsweise gibt es zwischen den Bundesstaaten abweichende Mehrwertsteuersätze. Wäre das auch für uns ein Modell? Wie stark spielt der Aspekt der Mobilität von Personen und Unternehmen in den Überlegungen eine Rolle?

Amt. Vorsitzender Dietmar Schulz: Wir kommen nun zur Antwortrunde.

Stefan Anton (Städtetag NRW): Ich möchte gerne auf die Frage eingehen, was aus kommunaler Sicht bei einer Föderalismuskommission III zu bedenken oder zu behandeln wäre. Dazu gehört erstens die Bund-Länder-Kommunen-Finanzbeziehung inklusive LFA, aber ganz massiv auch die Eingliederungshilfe. Da sind Zusagen gemacht worden, die umgesetzt werden müssen. Das ist relativ offensichtlich.

Ein zweiter großer Punkt ist unter dem Stichwort „Kooperationsverbot“ zu verbuchen, das heißt eher unter der Frage: Wie gestaltet man Kooperationsmöglichkeiten zwischen Bund und Kommunen so, dass die besonderen Fähigkeiten der Kommunen, zum Beispiel im Rahmen der Leistungserbringung, genutzt werden können, ohne dass sie aufgrund dieser Fähigkeit automatisch mit einer Kostenträgerschaft bestraft werden, indem die Aufgabe an sie übertragen wird? Dem hat man im Rahmen der Föderalismuskommission II erst einmal einen Riegel vorgeschoben bzw. das noch verstärkt. Es ist auch erkennbar geworden, dass in vielen Bereichen sinnvolle Kooperationen möglich wären, die aber jetzt nicht mehr gegeben sind. Die Diskussionen im Rahmen des Zukunftsinvestitionsgesetzes waren nur die Spitze des Eisbergs, weil das so drängend war. Dort wird man gemeinsam nach Wegen suchen müssen.

Zu der Frage nach Berlin, auch wenn das etwas außerhalb des kommunalen Bereichs liegt: Die Länder müssen sich die Frage stellen, als wie starke Gemeinschaft sie sich verstehen, als wie starke Ebene, die bestimmte Aufgaben übernimmt. Darauf kann ich keine Antwort geben. Man muss sehen, dass es ein Trade-off zwischen einer Entlastung in Bezug auf Volumina und dem gemeinsamen Auftreten als einheitliche Länderebene gibt.

Zu der Frage der Bedarfsberücksichtigung und wie man das Ganze im Sinne von geringeren Volumina weniger streitanfällig gestalten kann: Ich kann nur etwas in Bezug auf die Möglichkeiten ausführen, kommunale Bedarfe zu berücksichtigen. Wenn man sich entscheidet, kommunale Bedarfe klarer einzubeziehen, und sich auch einigt, was dabei anzuerkennen ist, dann hat man grundsätzlich drei Möglichkeiten, die Unterschiede in den Finanzbedarfen zu beachten:

Die erste Möglichkeit besteht darin, dass man die Finanzbedarfe und dadurch auch die Unterschiede in den Finanzbedarfen eliminiert. Das wäre das Modell der Grundsicherung im Alter mit einer Übernahme der Kostenträgerschaft durch den Bund.

Zweitens könnte man sich genau anschauen, welche unterschiedlichen Bedarfe es gibt, und nur diese Unterschiede werden dann ausgeglichen. Das wäre das Modell der Ostmilliarde im Bereich der Kosten der Unterkunft. Ursprünglich war das keine regionale Frage, sondern eher datentechnisch abgeleitet und nur aus dem Datenmaterial heraus in den Ostländern angelegt. Dort hatte man rechnerisch einen überdurchschnittlichen Bedarf festgestellt und diesen dann ausgeglichen.

Die dritte Methode, für die es nur sehr wenige Modelle gibt, wäre, dass man zusätzlich zu dem jetzt implizit unterstellten einwohnergleichen Finanzbedarf im Länderfinanzausgleich ganz explizite Finanzbedarfe hinzurechnet und das dann mit dem normalen Tarif innerhalb des Finanzausgleichs berücksichtigt. – Das sind die drei

grundsätzlichen Möglichkeiten der Bedarfsberücksichtigung, was den kommunalen Bereich angeht.

Prof. Dr. Henning Tappe (Universität Osnabrück): Sie haben gefragt, wie wir das Volumen reduzieren können und wie wir Berlin aus dem Volumen herausbekommen, weil das die Reduzierung bringt. Da gibt es zwei denkbare Ansätze:

Zum einen geht es um die Wahrnehmung; denn die großen Volumina sind nur auf der Ebene des Wegnehmens, auf der Ebene des Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne und nicht auf anderen Ebenen. Das ist ein Ansatz, den ich nachvollziehen kann. Wenn man die Ebenen verschiebt, dem Land Berlin also das Geld auf einer anderen Ebene gibt, dann reduziert sich der Bedarf auf der streitanfälligen Ebene. Nur, das kann auch ein Anlass sein, darüber nachzudenken, ob diese Wahrnehmung richtig ist oder ob man nicht sagt: Gerade weil ich beliebig umschichten kann, ist es letztlich egal, ob die Mittel aus der Stufe „Länderfinanzausgleich“ – im engeren Sinne – stammen oder auf irgendeiner anderen Ebene zugewiesen werden. Warum schmerzt es dann so sehr?

(Dr. Marcus Optendrenk [CDU]: Psychologie!)

– Ja, genau. Wenn man sich klarmacht, dass es Psychologie ist, dann kann man mit dem Problem besser umgehen. Es ist dann vielleicht eine Frage der Kommunikation und wie man damit umgeht. Wenn man sich klarmacht, dass es eigentlich nur Psychologie ist, muss man vielleicht gar nichts ändern.

Zum anderen: Wenn man etwas ändern möchte, kann man durchaus darüber nachdenken, einzelnen Ländern einzelne Bedarfe zuzugestehen. Es ist die Frage: Wer zahlt das? Wenn es die Länder bezahlen, wovon wir gerade wegmöchten, dann ist das natürlich etwas anderes. Die Frage ist in der Tat: Wenn der Bund es bezahlt, bezahlen es die Länder dann nicht möglicherweise wieder mit? Das würde voraussetzen, dass man die Bedarfe, die vom Bund zu übernehmen wären, so definiert und gleichzeitig die anderen Länder so absichert, dass es ihnen nicht wehtut. Ob es möglich ist, im politischen Prozess so zu verhandeln, weiß ich nicht, dazu kann ich nichts sagen.

Theoretisch ist natürlich eine Lösung denkbar, dass der Bund dem Land Berlin Geld gibt und den anderen Ländern dadurch nichts groß weggenommen wird. Wo man da ansetzt, ist aus meiner Sicht relativ egal. Man kann bei den Altschulden ansetzen, sagen: „Das Hauptproblem Berlins sind die großen Schulden“ und darüber dann versuchen, eine Lösung zu finden. Man kann auch an spezifischen Bedarfen ansetzen. Es gibt sicherlich verschiedene Möglichkeiten. All das kann man machen, an die Vertikalisierung lässt sich durchaus denken, man muss sich nur überlegen, ob es wert ist, das anzugehen, wenn man weiß, dass es nur ein psychologisches Problem betrifft; das möchte ich aber nicht weiter ausführen.

Zu den Anreizen: Sie hatten nach empirischen Daten gefragt, wie man das feststellen kann oder eben auch nicht. Da bin ich der falsche Ansprechpartner, weil ich kein Ökonom bin. Man kann es aber umdrehen: Ich kenne keine empirischen Studien, die

die Anreize belegen würden. Es gibt aus meiner Sicht weder das eine noch das andere. Zumindest an den auch mir verständlichen Zahlen kann man ablesen, dass es die unmittelbaren Zusammenhänge oft nicht gibt. Herr Korioth hatte die Entwicklung des regionalen BIP, die Entwicklung der Steuereinnahmen nach Länderfinanzausgleich angesprochen. Das sind Punkte, bei denen man sagen kann: Es ist nicht so intuitiv nachvollziehbar, wie es auf den ersten Blick scheint. Sie sollten darüber nachdenken, ob man bei jeder politischen Entscheidung im Hinterkopf haben muss: Wenn ich das mache, muss ich aber etwas im Länderfinanzausgleich abgeben. – Das ist nicht unbedingt die Denkweise, die man bei Standort- oder ähnlichen Entscheidungen hat. Ich kenne aber zu wenige Studien und insbesondere keine, die die Anreize, die immer behauptet werden, positiv belegen würden.

Zu Berlin und der Frage: Wie soll sich die Gesamtheit der Länder, oder wie sollen sich einzelne Länder im Verhältnis zum Bund insgesamt aufstellen? Es gibt verschiedene Möglichkeiten: Man könnte zum Beispiel darüber nachdenken, ob man gerade bei den schon angesprochenen Problemen – auf der einen Seite die Altschulden, auf der anderen Seite die Pensionslasten – Punkte findet, wo man den Bund in besonderer Weise mit hineinnehmen kann und dadurch entsprechende Reduzierungen an anderer Stelle erreicht. Über solche Punkte kann man diskutieren. Die Vertikalisierung, die Finanzierung einzelner Länder durch den Bund oder auch die Umverteilung sind keine festgelegten Modelle, sondern das sind Praktikabilitätsüberlegungen.

Das Gleiche kann man – das bezieht sich auch ein bisschen auf die Anreize – zum Steuervollzug, zur Steuererhebung sagen. Ich habe versucht anzudeuten, dass die Länder in Bereichen wie der Steuererhebung – ich glaube, dass es in dem Bereich, der den Staat unmittelbar angeht, eher Anreizwirkungen geben kann als in der Wirtschaftspolitik, dort können insbesondere die Länder nicht allzu viel machen – durch ihren Personaleinsatz und ihre Verwaltungstätigkeit, die beim Steuervollzug auch sehr stark durch den Bund beeinflusst wird, vielleicht mehr machen können. Auch dadurch ergeben sich eventuell Anreize. Ich würde das nicht herausnehmen und irgendwelche Drucksituation oder ähnliche ordnungsrechtliche Modelle einführen. An dem Punkt könnte man gezielt Anreize setzen, indem man Vorwegabzüge oder ähnliche Dinge zulässt. Man könnte sagen: Die Steuerverwaltung stellt in gewisser Weise die Werbungskosten bei der Steuererhebung dar. – Wenn man das in entsprechender Weise ansetzen würde, könnte es im Gegenzug anreizen, das Ganze dadurch möglichst ineffizient zu machen, möglichst viele Kosten zu verursachen.

Das kann man ganz gut mit dem Gedanken der Etathoheit verknüpfen: Wie kann ich solche Mechanismen mit der Souveränität, mit der Etathoheit der Länder vereinbaren? Ich sehe das durchaus kritisch. Solche Druck- oder Sanktionsmechanismen bergen gewissen Konfliktstoff und tun dem Föderalismus nicht unbedingt gut. Aber das Beispiel der Konsolidierungshilfen zeigt, dass man gewisse Hilfen durchaus mit Forderungen verknüpfen kann. Dann ist es vielleicht wieder nur der psychologische Unterschied. Man schenkt etwas und verknüpft das, man nimmt nicht etwas und verknüpft das. So könnte man die Probleme der Altschulden, Pensionslasten und Ähnli-

ches angehen, wobei es aus meiner Sicht bei den Altschulden etwas leichter sein dürfte als bei den Pensionslasten, die sehr eng mit den Ländern zusammenhängen.

Zum Schutz vor Überforderung, Überkompensation: Das funktioniert im gegenwärtigen System schon relativ gut, deswegen ist die Gefahr der Überkompensation eigentlich gar nicht so groß. Man muss sich einmal ansehen, auf welchen Ebenen die großen Änderungen passieren. Wenn sich überhaupt etwas verschiebt – es verschiebt sich gar nicht so viel –, dann auf der ersten Schiene, nämlich beim Umsatzsteuervorwegausgleich. Da ergeben sich die größten Umschichtungen, da tut sich auch etwas in der Reihenfolge. Das wird nicht unter dem Gesichtspunkt „Länderfinanzausgleich“ wahrgenommen, weil man traditionell immer gesagt hat: Das gehört auf die erste Stufe der Zuteilung. – Ich halte das nicht für richtig, auch wenn ich dazusagen muss: Das Bundesverfassungsgericht sieht es so. Insofern bin ich in schlechter Gesellschaft, wenn ich das anders sehe.

Beim Umsatzsteuervorwegausgleich haben wir einen Mechanismus, dass eben nicht etwas nach natürlichen und auch nicht nach wertenden Kriterien zugeteilt wird, sondern es wird tatsächlich umverteilt. Deswegen ist diese Ebene mit in das hineinzunehmen, was wir eigentlich unter Länderfinanzausgleich verstehen. Da kommt es dann, wenn man sich die Zahlen anschaut, tatsächlich zu leichten Verschiebungen. Aber bei dem, was üblicherweise unter „Länderfinanzausgleich“ diskutiert wird, sehe ich das Problem nicht in dem Maße.

Wie senkt man das weiter ab? Ich bin kein Ökonom und habe auch nicht die Zahlen, könnte mir aber vorstellen, dass Nordrhein-Westfalen schon deswegen im Durchschnitt liegt, weil es so groß ist. Daher kann das Ganze nicht so große Auswirkungen haben. – Das allerdings unter Vorläufigkeitsvorbehalt und unter dem Gedanken, dass man noch dazulernen kann.

Welche Aufgaben könnte in dem Zusammenhang eine Föderalismuskommission III haben? – Wenn ich böse wäre, würde ich sagen, man könnte die ersten beiden weitestgehend zurücknehmen. Das ist aber vielleicht etwas zu weit gedacht. In der Tat könnte man darüber nachdenken, an gewissen Punkten wieder etwas zurückzufahren. Das hängt sehr eng mit den Fragen zusammen. Herr Korioth hat völlig zu Recht gesagt: Wir haben eine Dreistufigkeit. Wir reden über die Aufgaben, über die Ausgaben und erst dann über die Umverteilung. Insofern gehört es sicherlich mit hinein, darüber nachzudenken: Wie finanzieren wir die Aufgaben? Haben wir den Durchgriff auf die Kommunen? Ist es möglich, wieder direkter zu finanzieren? Wie geht man mit den Mischfinanzierungen im Hochschulbereich um? All diese Themen könnte man da angehen. Ich würde es nicht als erste Aufgabe einer Finanzföderalismusreform ansehen, insbesondere den Länderfinanzausgleich anzugehen, sondern, wenn überhaupt, den Bereich Altschulden und ansonsten eher die Bereiche der Aufgabenverteilung, die ersten beiden Stufen.

Prof. Dr. Thiess Büttner (FAU): Zunächst zu der Frage nach Berlin: Ich verstehe, wenn gesagt wird, dass über den Finanzausgleich, in welcher Form auch immer, so viel Geld nach Berlin fließt, dass man versuchen will, den Druck herauszunehmen

und damit die Akzeptanz des Systems zu verbessern, indem man Berlin anders finanziert. Das Argument leuchtet mir ein, das Problem ist aber, dass es am Ende immer Steuergeld ist, das in Berlin ausgegeben wird – auch im Land Berlin –, und zwar nicht das der Berliner, sondern das der Leute aus NRW, aus Bayern und anderen Ländern. Daran ändert sich eben nichts. Die faktische Inzidenz, also wer dazu beiträgt, ist bei jeder Steuer ein bisschen anders.

Das Problem ist, dass die direkte Finanzierung ungerechter ist als die Finanzierung über den Länderfinanzausgleich, denn beim Länderfinanzausgleich trägt jedes einzelne Land nach Maßgabe seiner Leistungsfähigkeit zur Finanzierung bei. Dabei wird alles Mögliche berücksichtigt. Bei der Erhebung der Steuermittel gibt es aber keinen Schutz. Ich muss in Bayern keinen anderen Steuersatz zahlen als in Nordrhein-Westfalen. Daher ist der Finanzausgleich im Zweifelsfall der richtige Ort, um die Finanzierung zu leisten, bis auf die Finanzierung der Hauptstadtfunktion.

Es gibt eine ganze Reihe von Ländern in der Welt, die ihre Hauptstadt durch direkte Zuweisungen aus dem föderalen Haushalt finanzieren, und es finden Diskussionen darüber statt, ob das nicht gerade der unverantwortlichen Haushaltspolitik Tür und Tor öffnet, weil die Hauptstadtfunktion auch eine Erpressbarkeit des föderalen Parlaments schafft. Deshalb warne ich davor, diesen Schritt zu gehen. Am Ende ist es immer Steuergeld. Es ist richtiger, das Instrument für die Verteilung der Lasten zu nehmen, das dafür da ist, und das ist der Finanzausgleich, es sei denn, es handelt sich um die Finanzierung der Hauptstadtfunktion. Die muss in der Tat durch spezifische, aber zweckgebundene Zuweisungen erfolgen. Vielleicht kann man darüber reden, dass im Hinblick auf Berlin mehr geschehen muss.

Empirische Untersuchungen sind ein ganz wichtiger Punkt, insbesondere in einer Diskussion, in der es um Versachlichung geht. Ich freue mich, dass auch juristische Kollegen wie Herr Korioth anfangen, empirisch zu arbeiten. Die Materie ist aber nicht so einfach, wie es dargestellt wird.

Die Anreize, von denen gesprochen wird, sind ein volkswirtschaftlicher Terminus, der bedeutet, dass sich die Bedingungen, wie der Staat an Geld kommt, entsprechend dem Finanzsystem verändern. Das grundsätzliche Problem ist, dass die Länder das Geld nicht bekommen, indem sie den Bürger für etwas Bestimmtes besteuern, sondern sie bekommen das Geld aus den großen Gemeinschaftssteuern. Damit ist der Zusammenhang zwischen der Politik, die ein Land macht, und der Last, die das finanziell für den Bürger des Landes bedeutet, nicht mehr erkennbar. Das ist der fundamentale Anreiz des Länderfinanzausgleichs.

Natürlich kann ich das nicht im Vergleich der Bundesländer beobachten, denn die Situation stellt sich in jedem Bundesland dar. Wenn man hier etwas erkennen will, dann vielleicht, dass dies in Deutschland zu einer großen Ausweitung der Staatstätigkeit führt, insbesondere auf Länderebene, weil man zu günstigeren Bedingungen an das Steuergeld der Bürger kommt als in einem anderen Land, zum Beispiel der Schweiz. Wenn ein Kanton in der Schweiz die Steuerbelastung erhöhen will, muss er sich der Diskussion mit den Bürgern stellen. Das ist kein ökonomischer, sondern ein politischer Anreiz. Es ist ein sehr fundamentales Thema.

Es gibt flächendeckende empirische Untersuchungen zu dem Thema, Hunderte von Aufsätzen befassen sich damit. Deutschland ist ein Föderalstaat ebenso wie die USA, Kanada, die Schweiz. Auch in den skandinavischen Ländern gibt es föderale Strukturen, und es gibt überall eine intensive Diskussion um empirische Untersuchungen. Es gibt alle möglichen Anreize, auch Studien, die sich mit Deutschland befassen. Natürlich ist die Literatur englischsprachig. Sie ist in Fachzeitschriften veröffentlicht – Fachchinesisch – und deswegen nicht leicht verständlich. Ich kann gut verstehen, dass sich ein juristischer Kollege das nicht anguckt, aber es gibt die Studien.

Anreize beziehen sich dann auf die Steuerpolitik, auf die Ausgabenstruktur: Wofür wird eigentlich Geld ausgegeben? Es macht einen großen Unterschied, ob man das Geld über Transfers bekommt oder nicht. Schulden sind in Deutschland ein gravierendes Thema. Es wird intensiv darüber gesprochen, ob der Länderfinanzausgleich den allgemeinen Zugang zum Kapitalmarkt nicht zu weit offen hält. Riskante Projekte beobachten wir in allen Bundesländern, zum Teil grandios scheiternde Finanzierungen, die man sich natürlich nur leistet, weil man die Belastung nicht direkt beim Bürger aufscheinen lassen muss. Der Finanzausgleich bietet, wenn man sich näher damit befasst, zahlreiche Anreize.

Er hat aber nicht nur negative Anreize, sondern ganz wichtig sind die positiven Anreize. Wenn bei einem konjunkturellen Einbruch in einem Bundesland die Steuereinnahmen wegbrechen, dann muss man nicht alle möglichen Ausgaben radikal kürzen, wie wir das gerade von unseren europäischen Freunden aus dem System heraus erzwingen, sondern man kann dann auf Kompensation durch den Finanzausgleich setzen. Das ist ein Substitut zur Verschuldung und führt insofern zu stetigeren Einnahmen. Ohne Finanzausgleich könnten wir solch fluktuierende Steuereinnahmen wie die Gewerbesteuer überhaupt nicht benutzen, um Kommunen zu finanzieren. Es geht nicht nur um negative Anreize, es gibt auch positive Anreize, und es gibt eine reichhaltige Literatur, die ich gerne auf Anfrage zur Verfügung stellen will.

Zu der Frage: Würde es einen Systembruch bedeuten, wenn man das System fundamental ändern und zum Beispiel in die Schweizer Richtung gehen will? – Nein. Ich meine, es gibt genug Stellschrauben im hiesigen System, mit denen man auch ein anderes Zusammenleben im Föderalstaat möglich machen kann. Wenn man etwas ändern will, ist es für viele Dinge erforderlich, den sehr hohen Ausgleichsgrad abzusenken.

Kurze Nebenbemerkung zu den negativen Anreizwirkungen der starken Steuerumverteilung: Die sind besonders gravierend für die Länder mit einer geringen Steuerkraft, weil sie sich gar nicht bemühen müssen, Steuermittel zu bekommen, sondern das wird kompensiert. Der Fehler in dem Prämienmodell ist der Anreiz, die Steuerpflege nur auf die reichen Länder zu übertragen. Das Hauptproblem sind aber gerade die armen Länder.

Hat Ostdeutschland einen höheren Finanzbedarf? – Die Frage ist Gegenstand regelmäßiger Studien. Jedes Jahr werden dazu Studien erstellt, um das Ganze zu unterfüttern. Was die Pensionslasten angeht, weiß ich es nicht genau. Die Thematik ist

aber seit Langem bekannt. Einzelne Länder haben Tunnel geschaffen, um Pensionsverpflichtungen absichern zu können. Wie das in Ostdeutschland im Gegensatz zu hier aussieht, weiß ich nicht, aber das System sollte so ausgestaltet sein, dass sich jedes Land selber darum kümmert, seine Pensionen zu finanzieren. Wenn wir anfangen würden, für bestimmte Ausgaben zusätzliche Bedarfe einzuführen, hätte das einen extrem problematischen Finanzausgleich zur Folge.

Ich möchte darauf hinweisen, dass ein Finanzausgleich, der sich deutschlandweit nur nach Einwohnern richten würde, nach wie vor eine massive Umverteilung nach Ostdeutschland bedeuten würde; denn im Steuerrecht werden alle Beträge nominal angesetzt. Freibeträge, Werbungskosten, all das, was man im Steuerrecht festlegt, ist nominal fixiert. Die Preise unterscheiden sich aber gravierend. In München sind die Lebenshaltungskosten ganz andere als in Mecklenburg-Vorpommern. In der Situation würde eine nominale Umverteilung der Steuermittel bedeuten, dass mehr Geld ankommt, als Bedarf besteht. Der Bedarf ist in peripheren Regionen, wo die Preise insgesamt niedriger sind, natürlich auch niedriger.

Interessant ist der Hinweis, man sollte die Kommunen einbeziehen, weil finanzstarke Länder finanzstarke Kommunen hätten. Wenn das so wäre, bräuchten wir sie gerade nicht einzubeziehen, denn dann würde die Umverteilung nach dem Indikator „Ländereinnahmen“ zu dem gleichen Ergebnis führen wie die Umverteilung, wenn man beides – Länder und Kommunen – zusammenzieht. Das ist eine Frage der Arithmetik. Hier muss man, wie ich vorhin ausgeführt habe, vertikal argumentieren. Es geht darum, dass wir mehrere Ebenen im Staat haben, nicht nur Länder, die horizontal miteinander umgehen müssen, sondern in der deutschen Finanzverfassung gibt es auch Ebenen, die vertikal unterschiedlich liegen.

Zuschlagsrechte bei der Einkommensteuer: Das wäre ein großer bedenkenswerter Systemwechsel, der eine ganze Reihe von Konsequenzen hätte. Darauf will ich später noch eingehen, wenn ich zu der Antwort auf die Frage von Herrn Wedel komme.

Gehört die Schuldenbremse zu dem Thema, über das wir hier sprechen, zum Finanzausgleich im engeren Sinne? – Erst einmal nicht, vielleicht in der Föderalismuskommission. Der Finanzausgleich soll gerade so gestrickt sein, dass man vernünftig mit den Einnahmen umgehen kann. Die Indikatoren, die wir verwenden, sind Einwohnerzahl, möglicherweise gewichtet, und Finanzkraft, aber bitte nicht Schulden. Die Schulden sind das Ergebnis der Haushaltspolitik. Der Finanzausgleich muss dafür Sorge tragen, dass die Länder eine vernünftige Haushaltspolitik machen können. Die Schuldenbremse ist in der deutschen Finanzverfassung eigentlich wesensfremd, sie kommt aus der Diskussion um Maastricht und wie man mit den Kriterien umgeht. Deswegen erscheint sie als störendes Element, das woanders herkommt, und in diesem Zusammenhang etwas unsystematisch.

Wir werden uns nicht darauf verlassen können, über Konzeptionen wie die Schuldenbremse – gerade in den Ländern – eine sorgfältige Haushaltsführung sicherzustellen – das kann nur über das Prinzip der Eigenverantwortung funktionieren – und das mit diesen Regelungen, die zum Teil sehr schwierig sind, auf der Ebene der Bundesländer ausarbeiten zu können. Die Bundesländer haben einen Gebietszu-

schnitt, der in Bezug auf solche Fragen zum Teil außerordentlich schwierig ist. Man kann so etwas wie die Maastricht-Kriterien nicht auf Bundesländer wie Bremen anwenden, weil schon statistisch nicht die Möglichkeit besteht, sie so anzupassen, dass es zu einem strukturell ausgeglichenen Haushalt kommt, und dann all die Dinge durchexerzieren, die wir bei der bundesdeutschen Schuldenbremse haben. Ich neige dazu, nicht allzu sehr darauf zu hoffen, sondern denke, man muss hier wiederum auf die heute beschimpften Anreize setzen.

Welche Aufgaben hätte eine Föderalismuskommission? – Zum einen möchte ich das Thema „Argen, Sozialhilfe“ ansprechen. Die Umstellung der Armutsvorsorge des Wohlfahrtsystems im kommunalen Kontext ist meines Erachtens noch nicht zu Ende diskutiert.

Zum anderen ist steuerlich ganz viel zu tun und anzusprechen. Die Gewerbesteuer ist ein altes Problem, das irgendwann, wenn wir nur noch multinationale Unternehmen haben, außerordentliche Schwierigkeiten aufwerfen wird. Daneben ist die Grundsteuer dringend reformbedürftig. Hier müssen wir unbedingt etwas tun. Alle Versuche, dort voranzukommen, sind gescheitert. Die Grundsteuer ist übrigens das zentrale Element, das wir aus Gründen des Steuerwettbewerbs bei einer dezentralen Besteuerung brauchen; denn Immobilien kann man auch dann noch besteuern, wenn alles andere mobil ist.

Schließlich gehört die Verschuldungsthematik in die Föderalismuskommission. Ich habe aber große Sorgen, dass im Hinblick auf Altschulden oder Pensionslasten mit solchen Argumenten politisch versucht wird, die Ergebnisse der früheren Haushaltspolitik in Zuweisungen zu verwandeln.

Welchen Stellenwert hat die Steuerautonomie, und wozu brauchen wir sie? – Das ist im Prinzip eine Frage der Selbstachtung der Länder. Die Landespolitik, die zurzeit fast ausschließlich über Zuweisungen funktioniert, hat ein Rechtfertigungsproblem gegenüber dem Bürger. Auf der Länderebene wäre es sinnvoll, mit behutsamen Zuschlägen auf Steuern zu operieren. Auf der Gemeindeebene machen wir das in einem Kontext, der eigentlich überraschend ist, nämlich bei mobilen Unternehmen. Dort geht es um Investitionen, und es sehr schwer, sie zu besteuern. Auf der kommunalen Ebene gelingt uns das.

Solche Dinge müssen wir auf der Landesebene suchen. Welche Quellen könnte man nehmen? – Aus der demokratischen Überlegung heraus, dass der Bürger die Konsequenzen einer Politik erkennen muss, auch bei der Finanzierung, kommt als Erstes die Einkommensteuer in Betracht, die mit dem Wohnsitzprinzip genau dem Weg folgt. Die Mehrwertsteuer ist in dem Zusammenhang sehr problematisch, denn Umsätze entstehen ubiquitär irgendwo im Land. Es ist auch sehr schwer, sie zu verbuchen. Sie zu lokalisieren, ist schon administrativ nicht möglich, zudem gibt es EU-rechtlich sicherlich Probleme.

Wenn wir damit beginnen würden, dass die Länder Zuschläge auf die Einkommensteuer erheben könnten, dann würde es sehr schwierig. Da müssen wir sehr genau hinschauen und uns die Architektur vornehmen, mit der wir arbeiten. Zunächst ein-

mal dürften diese Zuschläge bei der Einkommensteuer nicht unmittelbar im Finanzausgleich anrechenbar sein. Denn wer würde seine Bürger besteuern, wenn die Mittel, die dabei erhoben werden, unmittelbar auf die Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich oder dem Umsatzsteuervorwegausgleich angerechnet werden? Sie müssten also herausgezogen werden. Dann bleibt nach wie vor das Problem, wie man damit umgeht.

Das Grundgesetz hat diesbezüglich eine interessante Festlegung. Es sieht im Prinzip vor, dass die Kommunen auch Zuschläge auf den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer erheben können. Interessanterweise hat das Grundgesetz dort eine Deckelung vorgesehen, die bei der Berechnung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer typisch ist. Damit wird sichergestellt, dass eine Kommune nicht ausgesorgt hat, wenn sich ein Tennisspieler entscheidet, seinen Wohnsitz in dieser Kommune zu nehmen, sondern ihr wird nur der gesockelte Grenzbetrag – das sind 60 oder 70 €, je nachdem ob man verheiratet ist oder nicht, ich habe die Details nicht parat – angerechnet. Die Idee im Grundgesetz ist, dass man nur auf einen ersten Betrag von 50.000 € Jahreseinkommen einen Zuschlag erhebt und nicht darüber hinaus. Dann wäre dies möglich und auch wettbewerbstauglich. Dann hätten wir keine Schweizer Verhältnisse, wo es sich lohnt, in den Kanton Zug umzuziehen, um Steuern zu sparen. Das würde Deutschland sehr stark verändern. Aber behutsame Zuschläge in der Form, wie das Grundgesetz sie schon angedacht hat, wären ein Weg, um die Autonomie zu stärken. Um die Haushaltspolitik abzusichern, halte ich das für sinnvoller als Schuldenbremsen.

Prof. Dr. Stefan Korioth (LMU): Zunächst möchte ich Berlin ansprechen. Mir leuchtet es ein, dass sofort, wenn man einen Blick auf die Abrechnung des Länderfinanzausgleichs wirft und die Zahlen sieht, die Frage kommt: Wie kann man das Problem „Berlin“ eliminieren und damit Druck aus dem System nehmen? Ich glaube, das wird nicht gelingen, das Problem „Berlin“ würde an anderer Stelle auftauchen. Im Länderfinanzausgleich haben wir es auf der horizontalen Ebene, und wir haben es abgelöst von konkreten Bedarfen.

Ich will das kurz anhand der Frage illustrieren, wie alternative Anrechnungsmöglichkeiten für Berlin aussehen könnten – das wären praktisch nur vertikale Dinge –: Als Erstes denkt man natürlich an die Hauptstadtfunktion und die besonderen Kosten, die dadurch entstehen. Die werden teilweise schon durch besondere Zuweisungen abgegolten. Was sind eigentlich genau „Kosten der Hauptstadt“? Darüber kann man sich lange streiten. Man kann sagen, dass Berlin mehr Polizei oder mehr Straßenbeleuchtung vorhalten und die Straßen im Regierungsviertel besser instand halten muss als in den Außenbezirken. Insgesamt ist das aber eine stark bewertende Aufgabe, die zu größten Schwierigkeiten und Feilschereien führen würde. Wir haben schon Abgeltungen über vertikale besondere Zuweisungen des Bundes. Die großen Probleme Berlins sind die vergleichsweise schwache Wirtschaftskraft bei dichter Besiedlung, die Stadtstaatenstruktur und die Umlandproblematik mit Brandenburg. Diese grundlegenden Probleme würden Sie mit dem Stichwort „Hauptstadtfunktion“ nicht in den Griff bekommen.

Sie könnten daran denken, darüber hinaus spezielle vertikale Zuweisungen des Bundes für Berlin vorzusehen, um das Problem im Länderfinanzausgleich abzumildern. Aber auch da würde sich die Frage stellen: nach welchen Kriterien? Wer entscheidet über die Kriterien? Im Länderfinanzausgleich haben wir immerhin den Vorteil, dass Berlin nach den Kriterien in das System läuft, die für alle anderen Länder auch gelten. Dass es dabei am Ende viel Geld abgreift, ist eben der spezifischen Struktur geschuldet. Das ist kein glücklicher Punkt im ganzen System, aber alternative Lösungen würden das Ganze nach meinem Eindruck nur noch verschlimmern.

Eine kleine Anmerkung eines Verfassungsrechtlers: Wenn Sie daran denken würden, die Hauptstadtfunktion aus dem Länderfinanzausgleich herauszulösen und gezielt mit vertikalen Zuweisungen abzugelten, böte unsere Verfassung derzeit keine Grundlage dafür, sie müsste geändert werden. Alle Instrumentarien, die wir im Moment haben, würden sich nicht dafür eignen. Das ist kein prinzipieller Einwand, zeigt aber, dass dann eine gewaltige politische Hürde zu überspringen wäre.

Zu den Anreizen – ein beliebter Streitpunkt, wie wir auch gerade wieder gehört haben, zwischen Ökonomen und Juristen –: Herr Büttner, seien Sie versichert, Juristen arbeiten immer empirisch. Juristen interessieren sich für Regeln und dafür, wie diese in der Wirklichkeit funktionieren. Sie schauen dann, ob man die Regeln mit Blick auf die Wirklichkeit vielleicht wieder verändern muss. Es ist immer ein Wechselspiel. Gelegentlich lesen wir sogar englische Texte. Das kommt vor, wie auch in anderen Geistes- und Sozialwissenschaften.

Mir sind Untersuchungen aus dem Bereich der Ökonomie zu Anreizfragen bekannt, die stark modelltheoretisch und weniger empirisch geprägt sind. Aber das mag meinem mangelndem Überblick geschuldet sein. Bei mir ist es eher eine Vermutung, vielleicht so ähnlich wie bei Herrn Tappe. Wenn man die Landespolitik und überhaupt die Entscheidungsfindung in der Politik beobachtet, dann habe ich den Eindruck, dass dies mit Blick auf die Auswirkungen bei der Steuerverteilung oder der Umverteilung im Länderfinanzausgleich nicht läuft.

Dazu noch eine kleine Anmerkung: Das grundlegende Finanzierungsinstrument im öffentlichen Bereich ist die Steuer. Die Steuer hat gegenüber dem Bürger die Eigenschaft, dass er sie voraussetzungslos schuldet. Die Steuer hat gegenüber dem Staat die interessante rechtliche Ausgestaltung, dass das Steueraufkommen nicht in irgendeiner Wise zweckgebunden ist, sondern vom Staat verwendet werden kann, wie er das möchte. Das macht eben der Haushaltsgesetzgeber, der die Steuern ausgibt, und nicht der Steuergesetzgeber. Das zeigt schon, dass es eine Gewaltenteilung innerhalb der Legislative gibt, sodass die Anreizfunktionen und die Behauptungen, die gelegentlich aufscheinen, durchaus problematisch sind. Empirisch würde ich an meiner Vermutung – ich gebe zu, es ist eine Vermutung – festhalten, dass die Auswirkungen von umverteilenden Schritten, sowohl vertikal als auch horizontal, auf die Politik maßlos überschätzt werden. Ich glaube, es funktioniert nicht so, wie man sich das vorstellt.

Außerdem sollte man noch eines sehen: Wir haben im Moment etwas mehr als 600 Milliarden € Steuereinnahmen. Umverteilt werden durch den Länderfinanzaus-

gleich 7 Milliarden €. Dazu kommen vertikal noch die Bundesergänzungszuweisungen in Höhe von etwa 15 bis 20 Milliarden €; die werden ja abgeschmolzen. Das umverteilende Element ist vergleichsweise gering.

Zu dem Problem „Anreiz“: Das heißt natürlich nicht – da bin ich sofort bei Herrn Büttner –, dass man nicht darauf achten müsste, Fehlanreize im Finanzverteilungssystem zu vermeiden. In einem umverteilenden Finanzausgleich darf spendable eigenverantwortete Ausgabenpolitik niemals dadurch belohnt werden, dass man die Ausgaben sozialisieren kann. Ich glaube, das ist völlig klar.

Bei einem umverteilenden Finanzausgleich kann man bei der Ermittlung des Status der einzelnen Länder natürlich nicht die aufgelaufene Verschuldung einbeziehen. Das ist auch völlig klar. Das würde einen Anreiz – da würde ich das Wort verwenden – dahin gehend setzen, in die Verschuldung hineinzulaufen und diese dann zu sozialisieren. Wenn Sie sich die Ausgestaltung unseres gegenwärtigen Systems anschauen, dann stellen Sie fest, dass sie dem entspricht. Niemand würde auf die Idee kommen, eine besonders spendable Ausgabenpolitik im Länderfinanzausgleich zu berücksichtigen. Schulden bleiben bei der Ermittlung der Finanzkraft der Länder schlicht außen vor.

Wo wollen wir 2020 hin? Das ist die grundlegende Frage, die Sie aufgeworfen haben. Ich würde es so formulieren: Wir brauchen weiterhin – eventuell mit kleinen Korrekturen – eine bedarfsgerechte, nicht strategieanfällige Verteilung des Gesamtsteueraufkommens auf Bund und Länder, die keine Fehlanreize setzt, aber auch dafür sorgt, dass bei zunehmenden regionalen Disparitäten, die ich persönlich nicht hinnehmen würde, die ich auch verfassungsrechtlich für bedenklich halte, eine halbwegs angemessene Versorgung mit öffentlich Gütern in allen Bereichen stattfindet. Das wäre das oberste sehr abstrakte Ziel.

Wir müssen die Frage der Altschulden angehen. Das ist die wichtige Frage, die bei der Föderalismusreform II völlig außen vor blieb, obwohl sie uns immer stärker auf den Nägeln brennt. Bei einer aufgelaufenen offenen Staatsverschuldung von mehr als 2.000 Milliarden € auf allen Ebenen drängt es, das Problem in irgendeiner Weise zu lösen. Im Moment dümpelt die Frage so vor sich hin und wird nach meinem Eindruck auch ein bisschen verdrängt, weil die Kapitalmarktzinsen historisch niedrig sind, sodass die laufenden Refinanzierungskosten für die aufgelaufene Verschuldung gerade noch, auch wenn sie schlimm in die öffentlichen Haushalte hineinschlagen, tragbar sind. Aber was wäre denn – das muss man sich einmal vorstellen –, wenn sich die Kapitalmarktzinsen innerhalb von drei Jahren verdreifachen würden? Das würde mit einer gewissen Zeitverzögerung alle öffentlichen Haushalte in Deutschland zum Explodieren bringen, weil dann schon die Zinslasten nicht mehr richtig zu bedienen wären.

Was den Blick auf 2020 und die östlichen Länder betrifft, stellt sich die Frage: Haben wir dann einen halbwegs ausgewogenen Bundesstaat, oder sind immer noch besondere Bedarfe der östlichen Länder zu berücksichtigen? Im Jahr 2020 werden wir die Finanzkraft pro Einwohner in den östlichen Ländern über 30 Jahre lang durchweg höher gehalten haben als in den westlichen Ländern. Das wäre für mich ein Argu-

ment dafür, damit Schluss zu machen. Es mag sein, dass es immer noch Nachholbedarfe gibt, aber irgendwann müssen die Folgen der deutschen Einheit vorbei sein. 30 Jahre waren angemessen, denn – das ist heute schon fast vergessen – die neuen Länder wurden ins ziemlich kalte Wasser der Finanzverfassung gestoßen und mussten sich da erst einmal behaupten. Dass sie zunächst eine gewisse Privilegierung in der Finanzordnung bekamen, war nicht nur in Ordnung, sondern auch notwendig, um ihre Startschwierigkeiten auszugleichen.

Die Pensionsverpflichtungen in den östlichen Ländern werden auch 2020 deutlich niedriger sein als in den westlichen Ländern, obwohl alle Zahlen darauf hindeuten, dass dann die erste große Pensionierungswelle läuft und im Vergleich zu den Jahren jetzt ein steiler Anstieg festzustellen sein wird. Das Problem wird 2020 aber vermutlich nicht so gewaltig sein wie in den westlichen Ländern.

Bei den Altschulden haben die östlichen Länder relativ schnell aufgeholt, von wenigen Ausnahmen abgesehen. Gemessen an dem Zeitraum, der ihnen zur Verschuldung zur Verfügung stand, haben sie die schlechten Praktiken der Westländer relativ schnell übernommen. Das ist alarmierend, aber da ist der Unterschied zwischen westlichen und östlichen Ländern nicht so groß.

Dann ist danach gefragt worden, ob eine Landesregierung Einfluss auf die Finanzkraft und auf die Steuerkraft nehmen kann. Letztlich bedeutet das, Einfluss auf das Steueraufkommen im eigenen Bereich zu nehmen. Das kann man in gewisser Weise machen. Dazu gibt es durchaus Lenkungsinstrumente, aber die Handlungsmöglichkeiten in dem Bereich sind begrenzt.

Welche Aufgaben sollte sich eine Föderalismuskommission III vornehmen? – Die Altschulden sind der erste Punkt, der unbedingt geregelt werden muss. Das wird ein großes Problem sein. Die einzig realistische Möglichkeit ist, glaube ich, ein gemeinsamer Altschuldenfonds von Bund und Ländern. Ich vermute, anders würden wir es nicht in den Griff bekommen. In diesen Altschuldenfonds müssten dann die Gebietskörperschaften ihre Altschulden Stück für Stück, nicht auf einen Schlag, übertragen dürfen, wenn sie in der Vergangenheit Konsolidierungsanstrengungen unternommen haben. Konsolidierungsversprechungen sollten mit Blick in die Zukunft niemals genügen. Die Erfahrungen, die wir damit im Moment auf europäischer Ebene machen, müssen deutliche Lehren sein.

Beim Länderfinanzausgleich müssen wir gar nicht so viel ändern. Wir könnten über eine Abflachung des Tarifs nachdenken. Die Frage der Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft wird sicher eine Rolle spielen.

Die Mischfinanzierung von Bund und Ländern ist ein Thema, das behandelt werden muss, weil vor allem die Föderalismusreform I einen Trümmerhaufen hinterlassen hat. Sie hat sich nicht dafür entschieden, die Mischfinanzierung weitgehend abzuschaffen oder beizubehalten, sondern stattdessen eher unsystematisch einzelne Tatbestände herausgestrichen, teilweise solche, die mit am wichtigsten bzw. am berechtigtsten waren. Darüber sollte man noch einmal nachdenken, in welche Richtung auch immer. Ich neige nicht dazu, die Mischfinanzierung von Bund und Ländern per

se für schlecht zu halten. Wenn sich herausstellt, dass die Wahrnehmung von Länderaufgaben Wirkungen auf andere Länder hat oder dass Länder mit einzelnen Aufgaben finanziell überfordert sind, kann es sehr sinnvoll sein, daraus eine Mischfinanzierung von Bund und Ländern zu machen.

Eigene Besteuerungsrechte der Länder sind ein weites Feld. Meine Antwort dazu lautet: Ganz abstrakt gesehen kann es nie falsch sein, über eine Kompetenzstärkung der dezentralen Ebene nachzudenken. In der Situation Deutschlands 2013/2020 würde ich aber unbedingt davon abraten, eigene Besteuerungsrechte der Länder einzuführen, seien es Zuschlagsrechte auf bestehende Steuern, seien es eigene Steuerkompetenzen der Länder. Ich weiß, dass viele der Auffassung sind, die den Ländern vorgegebene neue Schuldenbremse des Grundgesetzes sei so etwas wie ein Durchgangsstadium zu dem nächsten Schritt, der darin besteht, den Ländern, nachdem man ihnen die Verschuldungsmöglichkeit hoffentlich – vielleicht erfolgreich, vielleicht aber auch nicht – verstopft hat, andere Einnahmemöglichkeiten zu geben. Das geht so nicht auf. Denn selbstständige Besteuerungskompetenzen der Länder sind wenig sinnvoll, wenn wir auf europäischer Ebene zunehmend Steuern harmonisieren. Was soll eine Binnendifferenzierung in Deutschland, wenn von Brüssel ein Harmonisierungsdruck kommt? Der betrifft im Moment im Wesentlichen die indirekten Steuern, aber die Sache wird weitergehen.

Wollen wir wirklich Wanderungsbewegungen zwischen den Bundesländern in Kauf nehmen? – Ich finde es viel wichtiger, auf das Steuerergebnis bezogen auf das Gesamtterritorium der Bundesrepublik Deutschland zu achten. Wanderungsbewegungen zwischen den Ländern aufgrund von Besteuerungsregelungen halte ich für wenig sinnvoll. Darüber machen sich viele keine Gedanken, die über diese Fragen philosophieren und das befürworten. Wer mit der Praxis des Steuerrechts ein bisschen vertraut ist, der weiß, dass wir mit der Einführung von eigenen Besteuerungsrechten der Länder dann auch Doppelbesteuerungsabkommen brauchen, denn wir benötigen Abgrenzungsregeln. Was wurde wo erwirtschaftet, und wer darf zugreifen? Die Steuerfälle sind längst nicht so eindeutig wie in der Theorie. Man braucht dann vielleicht nicht nur Doppelbesteuerungsabkommen, sondern 16-fache Besteuerungsabkommen mit Abgrenzungsregeln und Clearingstellen, die einzelne Steuerfälle oder Teile von Steuerfällen einzelnen Ländern zuweisen. Ich würde vorschlagen, die Finger davon zu lassen. Das bringt nichts.

Über das alte Argument, dass die finanzschwachen Länder mit eigenen Besteuerungsrechten wenig anfangen können, die finanzstarken Länder aber schon etwas, kann man sich streiten. Das muss nicht so sein, obwohl es eine gewisse Tendenz gibt, dass eigene Besteuerungsrechte der Länder vermutlich dazu führen würden, die Konzentration von wirtschaftlicher Leistungskraft in relativ wenigen Ballungsgebieten der Bundesrepublik noch zu verstärken und andere Bereiche eher zur Steppe werden zu lassen. Das muss nicht so sein, aber die Gefahr erscheint mir zu groß, um damit zu experimentieren. Eigene Besteuerungsrechte der Länder würde ich lieber nicht als Ziel in eine anzustrebende Föderalismusreform III einbeziehen.

Amt. Vorsitzender Dietmar Schulz: Wir kommen nun zur zweiten Fragerunde.

Mehrdad Mostofizadeh (GRÜNE): Eine kurze Anmerkung vorweg, was die den Landespolitikern unterstellte Ausnutzung der Anreize des Länderfinanzausgleichs betrifft: Ich kann Ihnen versichern, dass sie gen null tendiert. Denn ich vermute – ohne meinen Kolleginnen und Kollegen zu nahe treten zu wollen –, dass die Kenntnis über die Struktur des Länderfinanzausgleichs in den Länderparlamenten überschaubar ist.

Es gibt auch ein empirisches Moment – Herr Prof. Tappe hat es vorhin eingeführt –, nämlich den Stärkungspakt in Nordrhein-Westfalen, seine Funktionsweise. Wir haben den Kommunen in ganz erheblichem Maße Konsolidierungszwänge auferlegt, die mit Finanzhilfen verbunden sind, und zwar in einer Größenordnung, wie sie zumindest dieses Bundesland noch nicht gesehen hat, die zu ganz erheblichen Steuererhöhungen, Einnahmeverbesserungen, Konsolidierungsanstrengungen der Kommunen vor Ort und auch dazu führen, dass in der überwiegenden Zahl der Kommunen die ordnungsgemäße Haushaltswirtschaft im Gegensatz zum Zustand vorher wiederhergestellt ist. Insofern ist der Anreiz, sich solch einem Zwang zu unterwerfen, möglicherweise auch begrenzt. Die CDU, die das immer gefordert hat, ist jetzt ganz traurig, dass wir das machen, und fordert viel mehr Gelder für die Kommunen. Die FDP hat sich dem angeschlossen. – Das ist aber nicht das Thema.

Herr Prof. Büttner und auch Herrn Prof. Korioth, wenn wir bis 2020 einen neuen Länderfinanzausgleich machen und möglichst die Finger von der großen Reform lassen sollen, stellt sich trotzdem die Frage des Gesamtzusammenhangs. Zumindest muss man solche Merkwürdigkeiten ansprechen – das ist sicherlich keine Verfassungsfrage – wie die Tatsache, dass in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz ein anderer Ausgleichssatz bei den Kosten der Unterkunft gilt als in Nordrhein-Westfalen. Wenn es eine Bedarfslage gäbe, wäre es nachvollziehbar, aber die kann es nicht sein, zumindest nicht in Baden-Württemberg. Das und auch Merkwürdigkeiten bei der Struktur der Finanzierung im Bereich von Förderprogrammen müssen einmal auf den Tisch.

Widersprechen würde ich auch der These, dass es bei der Mischfinanzierung keine Zusammenhänge gibt. Die Theorie des goldenen Zügels gilt auch in Bezug auf die Bundesländer. Wenn ich besonders viele Fördermittel für den Straßenverkehr bekomme, dann mache ich mehr Straßenverkehr als Bahnverkehr, wenn ich damit meine Infrastrukturmaßnahmen ausgleichen kann. Auch das ist hinreichend wissenschaftlich und empirisch belegt.

Diese Zusammenhänge müssen nicht zwingend dazu führen, dass der Länderfinanzausgleich generell auf den Kopf gestellt wird, aber sie können nicht außen vor bleiben und gehören mit in die Diskussion.

Prof. Dr. Stefan Korioth (LMU): Die differenzierten Sätze bei den Kosten der Unterkunft – ein Problem, das Ende 2006 aufgetreten ist – sind klar verfassungswidrig. Das haben damals auch alle Juristen gesagt. Wenn es um Quoten geht und nicht um

die absoluten Kosten, dann muss die Quote natürlich in jedem Land gleich sein. Es gab nur politische Gründe für Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg. Aber damit muss man keine dritte Föderalismuskommission beschäftigen, die Korrektur könnte man innerhalb des Gesetzes schnell machen, wenn die entsprechenden politischen Mehrheiten dafür zu finden sind.

Der zweite Punkt, den Sie angesprochen haben, ist mit Blick auf die Mischfinanzierung, die goldenen Zügel ein gewaltiges Problem. Die Gefahr kann man aber durch eine richtige Ausgestaltung der Mischfinanzierungstatbestände zumindest minimieren, indem man eine möglichst hohe Eigenbeteiligung der Zuweisungsempfänger ansetzt, indem man die Tatbestände begrenzt, bei denen man durchaus politisches Ermessen hat, wofür man die Dinge verwenden will, indem man das Ganze auch zeitlich begrenzt, degressiv ausgestaltet. Es gibt schon einzelne Punkte in der Neufassung 2006, Föderalismusreform I, die ich im Ansatz, was diese Fragen angeht, für durchaus gelungen halte. Es ist schlicht eine Frage der richtigen Ausgestaltung und Formulierung von Mischfinanzierungstatbeständen in der Verfassung. An der gegenwärtigen Ausgestaltung – Art. 91a bis 91e und vor allen Dingen Art. 104b – gibt es eine ganze Menge zu verbessern.

Prof. Dr. Thiess Büttner (FAU): Was die Mischfinanzierung angeht, sehe ich das ähnlich wie Herr Korioth. Die Mischfinanzierung ist dann angezeigt, wenn die Länder von sich aus in einem bestimmten Aufgabenbereich nicht genug tun. Dann ist der goldene Zügel genau das, was man will. Wenn die Länder in einem Bereich aber ohnehin schon zu viel tun, dann würde eine Mischfinanzierung den Impuls in die falsche Richtung lenken; ich sage „Impuls“ und nicht „Anreiz“, sonst landet man ja in einer Diskussion.

Trotzdem noch ein Punkt zu dem Anreiz: Ich nenne ein Beispiel, wo die Anreize, die Sie völlig negieren, eine große Rolle gespielt haben. Denken Sie an die Erbschaftsteuerreform. Nicht nur bei der Erbschaftsteuer entsteht das Aufkommen fast ausschließlich in drei Bundesländern. Insbesondere in Baden-Württemberg, wo die mittelständische Industrie ist und Unternehmen vererbt werden, ist das ein Thema. Das Erbschaftsteueraufkommen in Ostdeutschland liegt im Bereich von wenigen Euro pro Einwohner, im Süden dagegen irgendwo bei 100 € pro Einwohner. Natürlich hat das einen gewaltigen Anreizeffekt. Als die Erbschaftsteuerreform in Berlin verhandelt wurde, gab es dort ein intensives Treffen von Leuten aus Baden-Württemberg, um eine Reform aufzubauen, die die eigenen Unternehmen schont.

Wenn Volkswirte über Anreize sprechen, meinen sie das viel breiter als in diesem kleinen Ausschnitt – ein paar Milliarden mehr oder weniger werden umverteilt. Es geht grundsätzlich darum: Wie verhält sich ein Politiker in dem System, in dem er Einnahmen garantiert bekommt und sicher weiß, dass alle die gleichen Einnahmen erhalten? Wenn man das sagt, macht man sich bei Politikern nicht beliebt, aber das ist der Anspruch, der hier gestellt wird.

Amt. Vorsitzender Dietmar Schulz: Ich darf den Sachverständigen herzlich für Ihre Unterstützung danken, auch im Namen der beiden Ausschüsse. Das Wortprotokoll der heutigen Anhörung wird Ihnen alsbald zugänglich gemacht werden.

Ich wünsche Ihnen eine gute und sichere Heimreise.

Die Sitzung ist geschlossen.

gez. Dietmar Schulz
amt. Vorsitzender

11.07.2013/12.07.2013

72