

# PLÄDOYER FÜR EINEN VERANTWORTUNGS- FÖDERALISMUS

# GLIEDERUNG

- 3 **Weichenstellung für die Zukunft**
- 6 **Der Status quo ist unhaltbar**
- 8 **Verworren und verflochten – der Länderfinanzausgleich**
- 10 **Eine unendliche Geschichte – die Föderalismusreform**
- 11 **Unsere Ziele**
- 12 **Unsere Lösungsvorschläge**
- 16 **Die Rahmenbedingungen der Reform**
- 21 **Fazit**
- 23 **Anhang**

## KONTAKT

**DIE FAMILIENUNTERNEHMER – ASU e. V.**

**Justus Lenz**

Charlottenstraße 24 | 10117 Berlin

Tel. 030 300 65-443 | Fax 030 300 65-390

lenz@familienunternehmer.eu

www.familienunternehmer.eu/haushalt

## IMPRESSUM

**Herausgeber: DIE FAMILIENUNTERNEHMER – ASU e. V.**

**Redaktion:** Justus Lenz (Inhalt), Anja von Knobelsdorff (Gestaltung)

**Gestaltung:** LANGEundPFLANZ, Speyer

**Druck:** abcdruck GmbH, Heidelberg

**Berlin, Juli 2015**

# WEICHENSTELLUNG FÜR DIE ZUKUNFT

Um die Reform der föderalen Finanzbeziehungen wird wieder kräftig gerungen. Grund ist die anstehende Neuordnung des Länderfinanzausgleichs – das aktuell gültige Gesetz läuft Ende 2019 aus. Dabei sind die Konfliktlinien zunächst klar: Die »armen« Länder möchten weiterhin möglichst hohe Zuweisungen bekommen, die »reichen« weniger abgeben. Und alle zusammen wollen mehr Geld vom Bund. Doch beim Kampf um den Länderfinanzausgleich geht es um viel mehr als um eine reine Verteilungsdebatte. Es geht zu guter Letzt auch um die Zukunft unserer Demokratie.

Das aktuelle System ist zu komplex: Neben dem Länderfinanzausgleich gibt es Gemeinschaftssteuern, den Umsatzsteuervorausgleich und jede Menge unterschiedlicher Bundeszuweisungen. Zugleich haben Länder und Kommunen nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten, über die eigenen Einnahmen und Ausgaben zu entscheiden. Kaum ein Bürger kann dieses verworrene System noch verstehen, was eine effektive demokratische Kontrolle untergräbt. Politiker können sich immer wunderbar hinter der nächsten Ebene verstecken und die Verantwortung für Entscheidungen abwälzen oder verstecken.

Aus Sicht der Familienunternehmer müssen bei der Neuordnung deshalb vor allem zwei Ziele erreicht werden: Die Einnahmen- und Ausgabenverantwortlichkeiten zwischen Bund und Ländern gehören eindeutig zugeordnet. Dabei muss jede Ebene nach der Reform frei über ihre Einnahmen und Ausgaben bestimmen können. Zudem muss die implizite Haftungsübernahme beendet werden. Stattdessen brauchen wir eine Schuldenselbstverantwortung und begleitend hierzu eine Insolvenzordnung. Künftig müssen überschuldete Bundesländer die Verantwortung für ihre gescheiterte Haushaltspolitik übernehmen und entsprechend Insolvenz anmelden können.

Da nicht nur der Länderfinanzausgleich Ende 2019 ausläuft, sondern zeitgleich auch der Solidarpakt II endet, gibt es eine historisch besonders günstige Ausgangslage für eine umfassende Reform der föderalen Finanzbeziehungen. Dies umso mehr, da die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse ab 2020 den Bundesländern die Aufnahme neuer Schulden verbietet. Es liegt jetzt an Politik und Gesellschaft, diese Lage zu nutzen und mit einer klugen Neuordnung der Finanzbeziehungen in Deutschland die Basis für eine nachhaltige Haushaltspolitik in den nächsten Jahrzehnten zu legen. Auch um für die vielfältigen Auswirkungen des demographischen Wandels gewappnet zu sein, ist ein solcher Schritt unerlässlich.

DIE FAMILIENUNTERNEHMER wollen mit diesem Papier einen entsprechenden Vorschlag vorlegen, der auch die haushalts- und steuerpolitischen Rahmenbedingungen berücksichtigt.

## DIE ZIELE UNSERER REFORMVORSCHLÄGE:

---

- Stärkung der Demokratie auf regionaler Ebene durch erhöhte Transparenz und Eigenverantwortung
- Stärkung des Föderalismus
- Verbesserung der Anreize für eine nachhaltige Haushaltspolitik

## UNSERE WICHTIGSTEN FORDERUNGEN:

---

- Schuldenselbstverantwortung: Einführung einer Insolvenzordnung für überschuldete Bundesländer
- Abschaffung des Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne
- Abschaffung des Umsatzsteuervorausgleichs
- Ausweitung der Einnahmehoheit der Länder
- Ausweitung der Ausgabenhoheit der Länder
- Striktes Konnexitätsprinzip: Wer bestellt, muss auch bezahlen.
- Keine Erneuerung des Solidarpakts II
- Abschaffung des Solis

# DER STATUS QUO IST UNHALTBAR

Die föderale Struktur Deutschlands sollte nach 1949 aus der historischen Erfahrung heraus eine Verteilung der staatlichen Macht sicherstellen. Doch schon mit der Finanzreform von 1969 verwandelte sich der deutsche Föderalismus in ein unübersichtliches, vielfältig verflochtenes System, das zu unklaren Zuständigkeiten und Entscheidungsblockaden führte.

## Verschwimmende Verantwortung!

In einem System von »Gemeinschaftsaufgaben«, z. B. in der regionalen Wirtschaftsförderung, müssen Bund und Länder stets einen Konsens finden. Dies verzögert zum einen die Entscheidungsfindung, zum anderen schwimmt jedoch auch die politische Verantwortung. Eine echte demokratische Kontrolle ist so nicht mehr gewährleistet, die Verantwortung kann auf eine jeweils andere Ebene abgewälzt werden. Dieses System ist ineffizient, bürokratisch und zutiefst undemokratisch. Chronischer Verschwendung und ineffizientem Wirtschaften werden Tür und Tor geöffnet, gleichzeitig können Bürger die Folgen politischer Handlung kaum noch nachvollziehen. Vor allem aber können sie die Folgen politischer Handlungen mit ihrer Wählerstimme kaum noch beeinflussen. Dies mag auch ein Grund für die sinkende Wahlbeteiligung bei Landes- und Kommunalwahlen sein.

## Wider die Fremdbestimmung!

Geprägt wird diese ineffiziente Anreizstruktur vor allem auch durch die verflochtenen Finanzbeziehungen. Den Ländern fehlt die notwendige Autonomie, über ihre Einnahmen selbst zu bestimmen. Stattdessen entscheidet der Bund beispielsweise über die Höhe der Steuersätze bei der Erbschaftsteuer, die an die Länder fließt. Die Situation der Kommunen ist vergleichbar, auch sie haben nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten, über die Höhe

ihrer Einnahmen zu entscheiden. Auf der anderen Seite kann der Bund sowohl Ländern als auch Kommunen Zusatzlasten aufbürden, ohne für deren Finanzierung zu sorgen. Dieses undurchschaubare Dickicht macht es für die Länder und Kommunen äußerst schwierig, eine langfristig nachhaltige Haushaltspolitik zu verfolgen.

### **Finanzhoheit fehlt!**

Das undurchsichtige Finanzbeziehungsgeflecht führt zudem auch zu politischen Fehlanreizen. So konnten die Kommunen in den letzten Jahren zahlreiche finanzielle Entlastungen durchsetzen: Beispielsweise übernahm der Bund die Kosten für die Grundsicherung im Alter. Dabei wurden seitens der kommunalen Vertreter immer wieder die zahlreichen Kommunen angeführt, die sich im Haushaltsnotstand befinden. Dabei geht es den Kommunen in Deutschland finanziell insgesamt sehr gut. Als Aggregat betrachtet gibt es keinen kommunalen Haushaltsnotstand, im Gegenteil. So profitierten von den Finanzhilfen der letzten Jahre immer wieder auch die Kommunen, denen ausreichende Haushaltsmittel zur Verfügung standen. Und dies in einer Situation, in der der Bund weiterhin neue Schulden aufnehmen musste. Effektiver wäre es, wenn die betroffenen Kommunen ihre Ausgaben und Einnahmen weitgehend selbstständig an ihre jeweilige Finanzsituation anpassen könnten. Dies würde auch eine deutlich bessere demokratische Kontrolle auf der kommunalen Ebene ermöglichen.

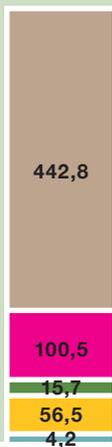
# VERWORREN UND VERFLOCHTEN – DER LÄNDERFINANZAUSGLEICH

## Die Verteilung der Steuern in 2013

in Milliarden Euro

### Vor der Verteilung

- Gemeinschaftssteuern
- Bundessteuern
- Ländersteuern
- Gemeindesteuern
- Zölle



### Nach der Verteilung

- Bundeskasse
- Länderkassen
- Gemeindekassen
- EU-Kasse



Quelle: Statistisches Bundesamt

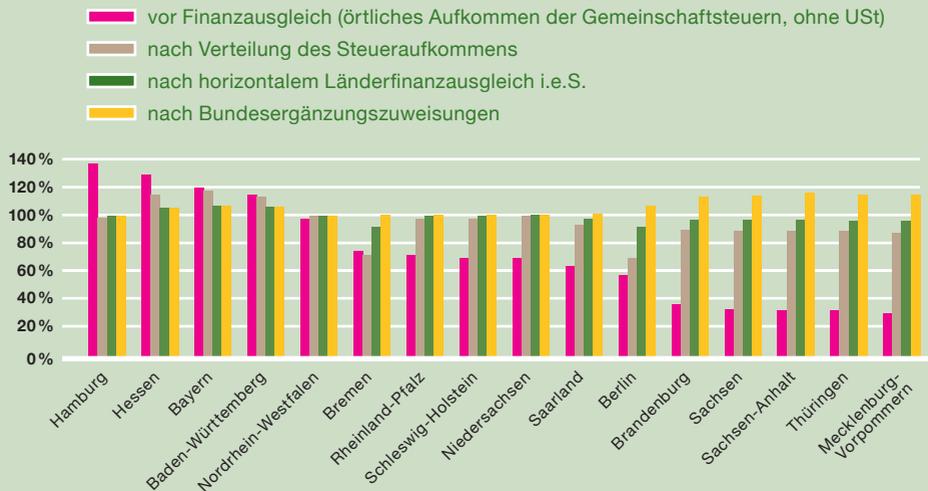
Als Teil des undurchsichtigen Geflechts an Finanzbeziehungen setzt auch der Länderfinanzausgleich Fehlanreize. Um die unterschiedliche Finanzkraft der einzelnen Bundesländer auszugleichen, werden die Finanzmittel auf drei verschiedenen Stufen umverteilt. Zunächst gibt es einen Umsatzsteuervorausgleich, in dem bis zu 25 Prozent des Länderanteils dazu verwendet werden, die Finanzkraft von schwachen Bundesländern an den Durchschnitt anzunähern. In einem zweiten Schritt werden Ausgleichszahlungen zwischen den einzelnen Bundesländern festgelegt – der Länderfinanzausgleich im engeren Sinne. Zusätzlich zu diesen beiden horizontalen Ausgleichsmechanismen kommt es noch zu vertikalen Ausgleichszahlungen an

finanzschwache Bundesländer durch den Bund (Bundesergänzungszuweisungen). Streng genommen besteht der Länderfinanzausgleich sogar aus vier Stufen: Denn noch vor dem Umsatzsteuervorausgleich werden die Gemeinschaftssteuern, deren Einnahmen Bund, Ländern und Kommunen gemeinschaftlich zustehen, auf diese verteilt.

Zusammengenommen führen diese vier Ausgleichssysteme dazu, dass die unterschiedliche Finanzkraft der Länder fast vollständig ausgeglichen wird. Die Länder, die eine erfolgreiche Haushalts- und Wirtschaftspolitik betrieben haben, werden also finanziell bestraft, während die Länder, die keine erfolgreiche Haushalts- und Wirtschaftspolitik verfolgt haben, belohnt werden. Kurz zusammengefasst: In der jetzigen föderalen Umverteilungsmaschinerie lohnt sich weder wirtschaftlicher Erfolg noch Sparsamkeit. Am Ende der Umverteilungsmechanismen stehen finanzstarke Länder häufiger sogar schlechter da als finanzschwache Länder. Die negative Anreizwirkung dieses Systems auf die Länderpolitik liegt auf der Hand.

## Finanzkraft der Länder auf den Stufen des Finanzausgleichs 2013

### in Prozent des durchschnittlichen Steueraufkommens



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Walter Eucken Institut

# EINE UNENDLICHE GESCHICHTE – DIE FÖDERALISMUSREFORM

Die vermischten Finanzströme führen Hand in Hand mit geteilten und oft auch unklaren Zuständigkeiten dazu, dass der Föderalismus in seiner Ausgestaltung nach 1969 als Fortschrittsbremse wirkt: Bund und Länder blockieren sich gegenseitig; die Verantwortung wird auf andere Ebenen abgeschoben und wirtschaftliche Dynamik und Wettbewerbsdenken werden durch falsche Anreize untergraben.

Der oben beschriebene Zustand war der Hauptgrund für die Umsetzung der Föderalismusreformen I und II. Ziel der ersten Reform war eine klarere Zuordnung der Gesetzgebungskompetenzen sowie eine Reduzierung der gemeinsamen Zuständigkeiten. Die Reform trat zum 01.09.2006 in Kraft. Gegenstand der zweiten Föderalismusreform waren die staatlichen Finanzbeziehungen, die bei der ersten Reform noch ausgeklammert waren. Die Föderalismusreform II trat am 01.08.2009 in Kraft. Wesentliches Ergebnis dieser Reform war jedoch nicht die angestrebte Entflechtung der Finanzbeziehungen, sondern die Aufnahme einer Schuldenbremse in das Grundgesetz.

Die Schieflage des deutschen Föderalismus konnte durch diese beiden Reformen trotz der Fortschritte nicht behoben werden. So scheint die erste Föderalismusreform wohl tatsächlich zu einer Verringerung der zustimmungsbedürftigen Gesetze geführt zu haben. Die angestrebte klare Zuordnung der Kompetenzen wurde jedoch nicht erreicht. Auf dem Gebiet der Finanzbeziehungen sieht die Situation noch schlechter aus. Die Einführung der Schuldenbremse als hauptsächliches Ergebnis der Föderalismusreform II war aus haushaltspolitischer Sicht ein herausragender Erfolg – das ursprüngliche Ziel der Entflechtung der föderalen Finanzbeziehungen wurde jedoch verworfen. Da die Einführung der Schuldenbremse jedoch einen wichtigen Rahmen hierfür setzt, ist die Föderalismusreform II nach Meinung der Familienunternehmer auch als erster Fortschritt auf dem Weg zu einer umfassenden Reform der Finanzbeziehungen zu werten. Die konkreten Schritte dieser Neuordnung müssen jedoch jetzt in einer dritten Föderalismusreform umgesetzt werden.

## UNSERE ZIELE

Die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ist nach Ansicht der Familienunternehmer längst überfällig. Das Geflecht der Finanzbeziehung ist höchst unübersichtlich, es vermengt die Zuständigkeiten für haushaltspolitische Entscheidungen zwischen den verschiedenen Ebenen und es setzt eine de-facto Haftung zwischen Bund und Ländern fest. Aus Sicht der Familienunternehmer müssen bei der Neuordnung deshalb vor allem folgende Ziele verfolgt werden:

Die Komplexität der Finanzbeziehungen muss deutlich reduziert werden. Dazu sollten die Einnahmen- und Ausgabenverantwortlichkeiten zwischen Bund und Ländern klar getrennt werden. Nach der Reform muss jede Ebene eigenverantwortlich über ihre Einnahmen und Ausgaben bestimmen können. Weiterhin sollte die implizite Haftungsübernahme beendet werden. Überschuldete Bundesländer müssen stattdessen die Verantwortung für ihre gescheiterte Haushaltspolitik übernehmen und Insolvenz anmelden können. Diese Schuldenselbstverantwortung würde die richtigen Anreize für eine verantwortungsvolle Haushaltspolitik setzen. Investoren könnten nicht mehr darauf hoffen, durch den Steuerzahler »gerettet« zu werden. Deshalb würden die Zinssätze für bereits hoch verschuldete Länder frühzeitig stark ansteigen und so eine Fortführung der Verschuldungspolitik erschweren.

Mit einer solchen Reform könnte die Basis für einen echten Verantwortungsföderalismus gelegt werden: Die Entscheidungskompetenz der Länder und Kommunen würde gestärkt werden, gleichzeitig würde sich die Transparenz der politischen Prozesse deutlich erhöhen. Denn nur bei einer klaren Kompetenzverteilung bei gleichzeitiger Ausgabe- und Einnahmehoheit können die Bürger die getroffenen Entscheidungen und ihre jeweiligen Wirkungen überhaupt beurteilen und in ihre Wahlentscheidungen einfließen lassen.

Die Reform würde gleichzeitig die Grundlage für eine solide Haushaltspolitik in den nächsten Jahrzehnten darstellen. Nur wenn es klare Zuständigkeiten sowie eine eindeutige Haftungsregelung gibt, überwiegen die Anreize für die Verfolgung einer langfristig nachhaltigen Haushaltspolitik.

## UNSERE LÖSUNGSVORSCHLÄGE:

Um das Geflecht der föderalen Finanzbeziehungen zu entwirren, bedarf es vielfältiger Anstrengungen. Die wichtigsten Schritte sind nach Ansicht der Familienunternehmer die klare Verteilung der Entscheidungskompetenzen, die umfassende Neuordnung des Länderfinanzausgleichs sowie die Einführung eines Insolvenzrechts für Bundesländer und Kommunen.

### **Länderfinanzausgleich im engeren und weiteren Sinne**

DIE FAMILIENUNTERNEHMER setzen sich für eine Vereinfachung und Straffung des Länderfinanzausgleichs ein. Gleichzeitig sollte die Reform dazu führen, dass die Einkommensniveaus der einzelnen Bundesländer weniger stark nivelliert werden. Um beide Ziele zu erreichen, könnten beispielsweise der Umsatzsteuervorausgleich sowie der Länderfinanzausgleich im engeren Sinne komplett abgeschafft werden und durch ausgeweitete vertikale Zuweisungen des Bundes ersetzt werden. Der bisherige vierstufige Länderfinanzausgleich würde dann durch ein zweistufiges System ersetzt werden. Nach der Verteilung der Gemeinschaftssteuern würden in einem zweiten Schritt nur noch begrenzte vertikale Zuweisungen vom Bund an bedürftige Länder erfolgen. Zur Gegenfinanzierung könnten dem Bund beispielsweise höhere Anteile an den Gemeinschaftssteuern zugewiesen werden, wenn es bei solchen bleibt. Noch wünschenswerter wäre jedoch eine klare Zuordnung der einzelnen Steuerarten auf Bund, Länder und Gemeinden. Auch hierbei könnte der höhere Finanzbedarf des Bundes berücksichtigt werden. Gleichzeitig müsste ein Zuschlagsrecht auf einzelne Steuerarten – beispielsweise auf die Einkommenssteuer – eingeführt werden, das den Ländern ermöglichen würde, ihre Einnahmen in Teilen selbst zu bestimmen.

## Steuer- und Ausgabenhoheit

Eine Reform des Länderfinanzausgleichs, die zu einer weniger starken Nivellierung zwischen den Bundesländern führt, wird im Ergebnis auch bewirken, dass einige Bundesländer gegenüber dem Status-Quo höhere finanzielle Mittel zur Verfügung haben. Auf der anderen Seite werden aber auch einige Bundesländer Mitteleinbußen gegenüber dem Status-Quo hinnehmen müssen. Damit die Bundesländer auf diese Situation reagieren können, brauchen sie eine höhere Kompetenz für die Selbstbestimmung ihrer Ausgaben und ihrer Einnahmen. Wir Familienunternehmer fordern deswegen auch eine noch stärkere Entflechtung der Gemeinschaftsaufgaben. Zudem muss für alle zukünftigen Entscheidungen ein striktes Konnexitätsprinzip eingeführt werden. Wer über eine Ausgabe bestimmt, muss diese dann auch bezahlen. Auf der Einnahmeseite brauchen die Länder ebenfalls eine höhere Entscheidungskompetenz. Hierzu würde sich aus Sicht der Familienunternehmer wenigstens ein Zuschlagsrecht auf die Einkommensteuer anbieten. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass ein so möglicher Steuerwettbewerb zwischen den Bundesländern keineswegs zu einem Unterbietungswettbewerb führen muss, wie dies manche Kritiker einer Stärkung der Entscheidungskompetenz der Länder immer wieder anführen. Hierzu reicht es, sich die steigenden Grunderwerbsteuersätze anzusehen, über die die einzelnen Bundesländer bereits entscheiden können: Hier gab es einen Wettlauf nach oben.

## Solidaritätszuschlag und Solidarpakt II

Der Solidaritätspakt bedarf aus Sicht der Familienunternehmer keiner Neuauflage nach 2019. Stattdessen können die besonderen Bedürfnisse der neuen Bundesländer – so sie denn überhaupt noch vorliegen – im Rahmen der vertikalen Finanzaufweisungen des Bundes berücksichtigt werden. Analog hierzu gehört der Solidaritätszuschlag nach Ansicht der Familienunternehmer 25 Jahre nach der deutschen Einheit abgeschafft. Der Solidaritätszuschlag müsste eigentlich schon jetzt deutlich reduziert werden, da auch die Zuweisungen aus dem Solidarpakt ständig zurückgehen und spätestens Ende 2019 auslaufen. Jedoch kann es aus Sicht der Familienunternehmer akzeptabel sein, das Abschmelzen des Solidaritätszuschlags einige Jahre über 2019 hinaus zu strecken, um zusätzliche

finanzielle Reserven für die Umstellung der föderalen Finanzbeziehungen zu haben. Jedoch ist es nach Ansicht der Familienunternehmer unausweichlich, dass der Solidaritätszuschlag schon jetzt reduziert wird. Nach dem Jahr 2019 könnte er dann in Gänze abgeschmolzen werden (z. B. nach weiteren fünf Jahren).

## Solidarpakt II

in Milliarden Euro



Quelle: Beauftragte der Bundesregierung für die neuen Bundesländer

## Insolvenzrecht und Abschaffung der gesamtstaatlichen Haftung

Am 27. Mai 1992 hatte das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass sich Bund und Länder in einer Solidargemeinschaft befänden und im Rahmen dieser Gemeinschaft füreinander einstehen müssten. Letztendlich, so die Richter, müsse die Bund-Länder-Gemeinschaft beistehen, wenn sich ein Mitglied in einer extremen Haushaltsnotlage befindet. Damit wurde eine de-facto unbegrenzte Haftungsübernahme zwischen Bund und Bundesländern eingeführt, die im Grunde genommen dem föderalen Ordnungsprinzip

der Bundesrepublik Deutschland widerspricht. Auch in der Praxis hat sich der Haftungsverbund nicht bewährt: So hat beispielsweise Bremen in den Jahren von 1994 bis 2004 über 8,5 Milliarden Euro an Bundeshilfen erhalten. Von 2011 bis 2019 erhält Bremen zudem noch einmal jedes Jahr 300 Millionen Euro Konsolidierungshilfen des Bundes, mit dem Ziel, dass es ab 2020 die Schuldenbremse einhalten kann. Trotz dieser massiven Hilfe stieg die Bremer Verschuldung von 8,6 Milliarden Euro in 1994 auf 19,9 Milliarden Euro in 2013. Bremen nimmt zudem immer noch neue Schulden auf und verkündet bereits heute auf der Homepage der Bremer Finanzsenatorin, auch in 2020 noch ein »Haushaltsnotlageland« zu sein.

Wir Familienunternehmer fordern die Einführung einer breit angelegten Schuldenselbstverantwortung für alle Gebietskörperschaften in Deutschland. Falls Städte, Kommunen, Landkreise und Bundesländer insolvent gehen könnten, würde sich ihre jeweilige haushaltspolitische Lage in höheren oder niedrigeren Zinsen widerspiegeln. Dadurch entstehen Verhaltensanreize zur Vermeidung einer überhöhten Schuldenaufnahme. Zudem könnten die Gläubiger im Falle einer Überschuldung die Kosten dieser de-facto Insolvenz nicht auf die anderen Bundesländer oder den Bund – kurz auf die Allgemeinheit – abwälzen, sondern müssten diese Kosten in Form ausfallender Kredite selbst tragen. Die Schaffung einer solchen Insolvenzordnung würde somit eine zusätzliche, automatisch wirkende Schuldenbremse darstellen, da die Kosten für neue Kredite bereits hoch verschuldeter Gebietskörperschaften stark ansteigen würden. Zudem könnten so die impliziten Haftungszusagen entflochten werden.

## **Gewerbsteuer – Nukleus jeder Föderalismusreform**

Im Zuge der Neugestaltung der föderalen Finanzbeziehungen ist zudem zu berücksichtigen, dass die Frage der Verfassungsmäßigkeit der gewerbsteuerlichen Hinzurechnung gerade beim Bundesverfassungsgericht zur Prüfung vorliegt. Sollte diese in Karlsruhe als nicht verfassungsgemäß durchfallen, müsste in der Folge die steuerliche Kommunalfinanzierung angepasst werden. Im Ergebnis brauchen die Kommunen eine nicht schwankende Steuerquelle, die nicht länger die gewerbliche Wirtschaft diskriminiert.

# DIE RAHMENBEDINGUNGEN DER REFORM

Bei der anstehenden Reform der Finanzbeziehungen müssen die im Folgenden erläuterten Rahmenbedingungen berücksichtigt werden. Sie stellen die Leitplanken vor, innerhalb derer die Ziele der Reform erreicht werden können. Neben konkreten grundgesetzlichen Vorgaben wie der Schuldenbremse müssen auch langfristige gesellschaftliche Veränderungen wie der demographische Wandel beachtet werden.

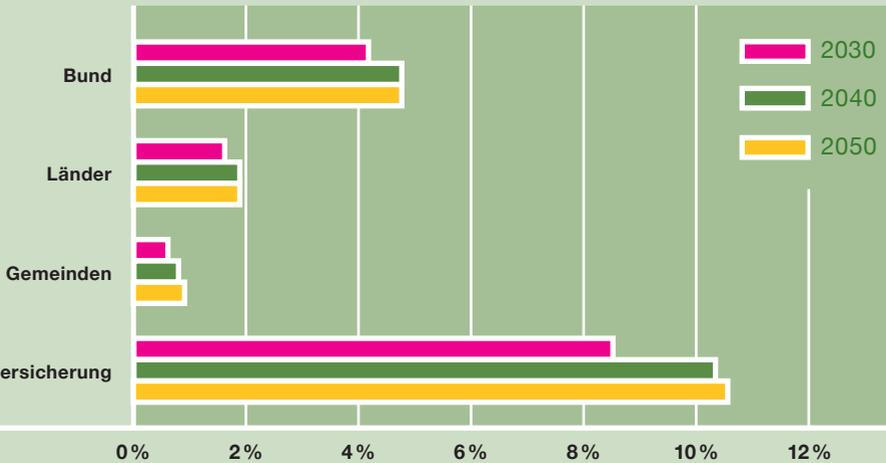
## Demographischer Wandel – der Brandverstärker aller Misstände

Unsere Gesellschaft schrumpft und wird immer älter. Die gesamte Bevölkerung wird nach Berechnungen des Statistischen Bundesamtes bis 2060 auf 68 bis 73 Millionen Menschen zurückgehen. Damit einher geht ein deutliches Ansteigen des durchschnittlichen Alters: Im Jahr 2060 wird der Anteil der 65-Jährigen und Älteren auf 32 bis 33 Prozent ansteigen. Wir werden also gleichzeitig älter und weniger.

Diese Entwicklungen werden sowohl über die Einnahmen- als auch über die Ausgabenseite negative Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte entfalten. Einnahmeseitig ist z. B. von einer Reduzierung der Einkommenssteuerzahler auszugehen. Gleichzeitig wird sich der demographische Wandel vermutlich negativ auf das Wirtschaftswachstum und damit auf den Anstieg der Steuereinnahmen auswirken. Auf der Ausgabenseite wird es wiederum wahrscheinlich zu einem starken Anstieg der Zuschüsse an die Rentenversicherung kommen. Berechnungen zeigen, dass die fiskalischen Kosten des demographischen Wandels vor allem auf der Bundesebene anfallen werden. Dies sollte ein starkes Argument dafür sein, dass die Bundesebene nicht weiter durch immer neue finanzielle Forderungen von Kommunen und Ländern überlastet wird.

## Demographiebedingte Budgetlücken

in Prozent des BIP



Quelle: Max-Planck-Institut für demographische Forschung (2013)

## Schuldenbremse

Als wesentliches Ergebnis der Föderalismuskommission II wurde die Begrenzung der Neuverschuldung im Grundgesetz geändert. Die neue Schuldenbremse in Artikel 109 sowie im neugefassten Artikel 115 des Grundgesetzes löste die alte Begrenzung der Neuverschuldung in Artikel 115 GG ab, die sich in der Praxis als völlig untauglich erwiesen hatte. Mit der neuen Schuldenbremse gibt es jetzt eine deutlich schärfere Vorgabe. Diese sieht vor, dass der Bund ab 2016 nur noch neue Schulden in Höhe von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsproduktes aufnehmen darf. Von der Schuldenbremse abweichen darf der Bund nur in Fällen von Naturkatastrophen oder anderen außergewöhnlichen Notsituationen, wenn sich diese der staatlichen Kontrolle entziehen und die Finanzlage des Bundes erheblich beeinflussen. Für die Bundesländer gilt ab 2020 ein striktes Neuverschuldungsverbot. Abweichungen hiervon, die denen der Regelungen für den Bund ähneln,

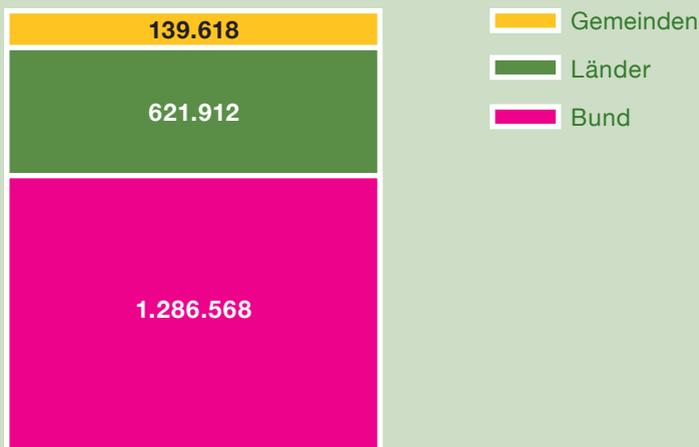
können die Länder nur für sich in Anspruch nehmen, wenn sie zuvor in die jeweilige Landesverfassung aufgenommen wurden.

Auch wenn der Bundeshaushalt ab 2014 bereits die Bedingungen der Schuldenbremse erfüllt – der Bund nimmt noch nicht einmal den Spielraum von 0,35 Prozent in Anspruch – steht der harte Praxistest für die Schuldenbremse noch bevor. Denn zurzeit ist bei vielen Bundesländern ein berechtigter Zweifel angebracht, ob sie es schaffen können, ihre Haushalte bis 2020 auszugleichen. In manchen Landesregierungen scheint zudem der politische Wille zu fehlen, die haushaltsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes einzuhalten.

### Schulden der öffentlichen Haushalte, Ende 2014

in Millionen Euro

**Insgesamt: 2.048.098**



## Schuldenstände in Bund und Ländern – nicht nur bremsen!

Die Verschuldung der öffentlichen Hand ist in Deutschland in den letzten Jahren nur noch in einem sehr geringen Maße angestiegen. Trotzdem ist das erreichte Verschuldungsniveau besorgniserregend. Die Schulden der öffentlichen Haushalte belaufen sich auf insgesamt über 2 Billionen Euro. Deswegen sollte es das oberste Gebot sein, keine weiteren neuen Schulden aufzunehmen – hier bietet die Schuldenbremse durchaus einen guten Rahmen. Darüber hinaus sollte jedoch das Verschuldungsniveau in den nächsten Jahren sowohl relativ (im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt) als auch absolut abgebaut werden.

## Pensionslasten – die versteckten Zukunftslasten

Für Beamte zahlt der Staat im Gegensatz zu seinen Angestellten keine Sozialversicherungsabgaben. Mit Blick auf die Altersvorsorgung verpflichtet er sich, Beamten mit ihrem Eintritt in den Ruhestand eine Pension zu zahlen. Da hierfür in der Vergangenheit kaum Rückstellungen gebildet wurden, müssen die Pensionen überwiegend aus dem laufenden Haushalt bezahlt werden. Eine Studie von Prof. Raffelhüschen hat errechnet, dass sich die Belastung aus diesen schwebenden Versorgungsverpflichtungen auf 1,36 Billionen Euro bis 2050 summiert (Studie vom November 2011). Besonders hohe Belastungen aus den laufenden Pensionsverpflichtungen werden auf die westdeutschen Flächenländer zukommen.

## Grundgesetzliche Vorgaben zur Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse

In Artikel 72 Satz 2 des Grundgesetzes wird auf das Ziel der »Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet« ebenso verwiesen wie in Artikel 91a) und Artikel 106. In Artikel 106 heißt es dazu wörtlich: »Die Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder sind so aufeinander abzustimmen, dass ein billiger Ausgleich erzielt, eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt wird.« Insofern muss davon ausgegangen werden, dass es eine grundgesetzliche Pflicht für einen gewissen

Ausgleichsmechanismus für finanzschwache Länder gibt. Die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse ist jedoch ein unbestimmter Rechtsbegriff, was dem Gesetzgeber einen großen Spielraum eröffnet. Zudem findet sich der Begriff in den verfassungsrechtlichen Normen zur Staatsorganisation und ist keineswegs als Staatsziel oder gar als Grundrecht im Grundgesetz aufgeführt, auch wenn dies im politischen Diskurs oft suggeriert wird. Zudem sollte bei diesem Punkt nicht unterschlagen werden, dass in Deutschland schon die sozialen Sicherungssysteme einen starken Beitrag zur Sicherung von gleichwertigen Lebensverhältnissen leisten. Gleichwertige Lebensverhältnisse sollten zudem nicht so interpretiert werden, dass es sich in der Uckermark so leben lassen müsste wie in München – und umgekehrt. Dies wäre eine Anmaßung staatlicher Allmächtigkeit und zugleich zum Scheitern verurteilt. Unterschiede zwischen den einzelnen Regionen und Städten sollten wir nicht nur zulassen, sondern als Bereicherung ansehen.

## **Auslaufen des gültigen Länderfinanzausgleichs Ende 2019**

Der aktuell gültige Länderfinanzausgleich, der im Finanzausgleichsgesetz von 2001 festgeschrieben ist, läuft zum 31.12.2019 aus. Bis zu diesem Zeitpunkt müssen sich Bundesländer und Bund auf eine Neufassung des Finanzausgleichsgesetzes einigen.

## **Auslaufen des Solidarpakts II Ende 2019**

Der umgangssprachlich Solidarpakt II genannte Mechanismus für den Ausgleich teilungsbedingter Sonderlasten sowie der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft in den fünf neuen Bundesländern und Berlin wurde 2001 als Teil des Finanzausgleichsgesetzes beschlossen. Damit läuft auch der Solidarpakt II zum 31.12.2019 aus. Die fünf ostdeutschen Bundesländer und Berlin werden somit in 2019 die letzten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen aufgrund des Solidarpakts II erhalten. Schon jetzt reduzieren sich die Zahlungen jedes Jahr. Während in 2005 knapp 10,5 Milliarden Euro flossen, werden in 2019 nur noch knapp 2 Milliarden Euro aufgrund des Solidarpakts II verteilt. Der Solidarpakt II löste den Solidarpakt I ab, der von 1995 bis 2004 lief.

## FAZIT

---

Die Reform der föderalen Finanzbeziehungen ist eine Mammutaufgabe. Nicht nur weil es um eine komplexe Materie geht, die unübersichtlich ist. Vor allem müssen die unterschiedlichsten politischen Akteure unter einen Hut gebracht werden – ein Kraftakt. Die große Koalition, die immerhin im Bundestag eine sehr große Mehrheit aufweist – auch wenn sie im Bundesrat auf die Zustimmung weiterer Parteien angewiesen wäre – hat deswegen eine gute Ausgangsbasis für diese Aufgabe. Die erfolgreiche Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen könnte zum bleibenden historischen Vermächtnis dieser großen Koalition werden. Eine erfolgreiche Reform könnte zur Grundlage für einen echten Verantwortungsföderalismus werden, indem sie die demokratische Kontrolle und damit die Demokratie stärkt – auch mit Blick auf die sinkende Wahlbeteiligung ein wichtiges Ziel. Damit würde eine erfolgreiche Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen auch die Basis für eine nachhaltige Haushaltspolitik liefern.

Hierfür muss die Reform die föderalen Finanzbeziehungen entflechten und klare, nachvollziehbare Entscheidungskompetenzen schaffen. Zur Erreichung dieser Ziele wird es unabdingbar sein, den Bundesländern eine echte Steuerhoheit zu verschaffen. Zudem sollte die Reform nach Ansicht der Familienunternehmer die negativen Anreize des aktuellen Länderfinanzausgleichs verringern. Im jetzigen System werden die Finanzmittel zwischen den Bundesländern zu stark nivelliert. Die Anreize, für ein stärkeres Wachstum und steigende Einnahmen zu sorgen, sind so für Nehmer- und für Geberländer zu gering.

Zur weiteren Stärkung der demokratischen Kontrolle und zur weiteren Verbesserung der Anreizstrukturen sollte zudem die jetzige de-facto-Haftung zwischen Bund und Ländern aufgehoben werden. Nur wenn Bundesländer auch die Konsequenz ihrer Verschuldungspolitik tragen müssen, werden sie versuchen, solche zu vermeiden. Ergänzend sollte eine Insolvenzordnung für Gebietskörperschaften eingeführt werden, damit im Falle der Überschul-

dung ein Neustart für das jeweilige Land gelingen kann. In ihrem jetzigen Zustand – gemeinsame Schuldenhaftung ohne eine Inanspruchnahme der Gläubiger – sollte die föderale Finanzstruktur in Deutschland jedenfalls kein Vorbild für Europa sein. Die hohen Schuldenstände einiger Länder und die Zementierung ihrer jeweiligen Positionen im Länderfinanzausgleich – kaum einem Land ist es in den vergangenen Jahren gelungen, vom Nehmer- zum Geberland zu werden – sollten Warnung genug sein, ähnliche Strukturen in der Europäischen Währungsunion einzuführen, bzw. zu verstetigen.

Zur Angleichung der Lebensverhältnisse wird es auch einen gewissen Ausgleich der Steuerkraft zwischen den Bundesländern geben müssen. DIE FAMILIENUNTERNEHMER schlagen vor dem Hintergrund der dargestellten Reformziele vor, diesen Ausgleich über vertikale Zuweisungen des Bundes zu erzielen. Der Länderfinanzausgleich im engeren Sinne sowie der Umsatzsteuervorausgleich sollten wegfallen, um die Komplexität des Systems zu verringern. Bei einer gleichzeitigen Stärkung der Einnahmehoheit der Länder würde diese Reform trotz der Ausweitung der vertikalen Zahlungen zu einer Stärkung des Föderalismus führen.

Zusammengefasst heißt unsere Lösung zur Schaffung eines Verantwortungs-föderalismus: Einführung einer Schuldenselbstverantwortung inklusive einer Insolvenzordnung für die Bundesländer bei einer gleichzeitigen echten Steuer-autonomie. In Verbindung mit einer weiteren Entflechtung der Ausgaben-kompetenz könnte es so gelingen, die Transparenz und Verantwortlichkeit von politischen Entscheidungen auf regionaler Ebene entscheidend zu verbessern. Wir Familienunternehmer erwarten, dass das historisch günstige Zeitfenster vor 2020 genutzt wird, um unserem Föderalismus wieder neues Leben einzuhauchen!

# ANHANG: VERSCHULDUNG DER ÖFFENTLICHEN HAND IN DEUTSCHLAND IM DETAIL

Schulden der Länder und Gemeinden nach Bundesländern	Finanzierungssaldo 2014	Schuldenstand 2014	Schulden pro Kopf 2014
<b>Baden-Württemberg</b>	-187.000.000 €	65.405.000.000 €	6.152 €
<b>Bayern</b>	3.758.000.000 €	39.117.000.000 €	3.103 €
<b>Berlin</b>	982.000.000 €	59.835.000.000 €	17.486 €
<b>Brandenburg</b>	576.000.000 €	20.360.000.000 €	8.313 €
<b>Bremen</b>	-459.000.000 €	21.191.000.000 €	32.235 €
<b>Hamburg</b>	71.000.000 €	25.996.000.000 €	14.886 €
<b>Hessen</b>	-1.164.000.000 €	63.717.000.000 €	10.540 €
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	408.000.000 €	11.790.000.000 €	7.385 €
<b>Niedersachsen</b>	-30.000.000 €	69.828.000.000 €	8.963 €
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	-3.024.000.000 €	239.533.000.000 €	13.632 €
<b>Rheinland-Pfalz</b>	-962.000.000 €	45.343.000.000 €	11.352 €
<b>Saarland</b>	-745.000.000 €	17.891.000.000 €	18.059 €
<b>Sachsen</b>	1.266.000.000 €	6.854.000.000 €	1.694 €
<b>Sachsen-Anhalt</b>	138.000.000 €	23.781.000.000 €	10.595 €
<b>Schleswig-Holstein</b>	-287.000.000 €	31.916.000.000 €	11.334 €
<b>Thüringen</b>	421.000.000 €	19.151.000.000 €	8.863 €

Quelle: Statistisches Bundesamt, Eigene Berechnungen

Bundesgeschäftsstelle Berlin

**DIE FAMILIENUNTERNEHMER – ASU e. V.**

Charlottenstraße 24 | 10117 Berlin

Tel. 030 30065-0 | Fax 030 30065-390

[kontakt@familienunternehmer.eu](mailto:kontakt@familienunternehmer.eu)

[www.familienunternehmer.eu](http://www.familienunternehmer.eu)

