

# Reform und Zukunft des Finanzausgleichs in Deutschland

## NUTZEN FÜR DIE ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

**Michael Thöne und Jens Bullerjahn**

Köln / Ziegelrode, April 2018

### Die zentralen Befunde der Kurzstudie im Überblick

Die deutschen Bund-Länder-Finzen haben in den letzten fünfzehn Jahren zahlreiche Neuerungen erfahren. Nach zwei großen Föderalismuskommissionen und der Finanzausgleichsreform von 2017 ändern sich ab 2020 für alle Ebenen – besonders für die Länder – die Bedingungen ihrer Finanzierung und aller darauf aufbauenden Politikfelder grundlegend. Doch nicht für alle kommenden Herausforderungen des deutschen Fiskalföderalismus ist mit den beschlossenen Reformen schon vorgesorgt – im stets regen föderalen Regelkreis ist nach der Reform immer auch vor der Reform.

Mit der Kurzstudie betrachten wir Stand und Zukunft der Bund-Länder-Finzen aus der Perspektive der Entwicklungszusammenarbeit. In Kooperation eines ehemaligen Finanzpolitikers und eines Finanzwissenschaftlers, beide in ihren Funktionen an den Reformen beteiligt, ziehen wir gemeinsame Schlüsse zu den Stärken des bestehenden Modells der föderalen Finanzierung und seiner Reform. Lassen sich aus unserer Erfahrung Erfolgsfaktoren destillieren, die jenseits der spezifisch deutschen Bedingungen sinnvoll verfolgt werden können? In mancher Hinsicht gehört der deutsche Bund-Länder-Finanzausgleich mit seiner Kombination von Angleichung von Finanzkraftunterschieden und solidarischem Haftungsverband zwischen Bund, Ländern und Gemeinden zum deutschen „Markenkern“. Die internationale Wertschätzung für dieses deutsche Bundesstaatsmodell ist hoch – nicht zuletzt an den an den Kapitalmärkten. Doch was davon ist beispielhaft? Lohnt es, den deutschen Weg zu verfolgen?

In der Untersuchung erläutern wir eingehend die Bund-Länder-Finzen - auch die besondere Rolle der kommunalen Ebene - sowohl was die finanzwirksamen Mechanismen angeht, als auch hinsichtlich der politischen Mechanismen dahinter. Wir diskutieren die Verteilung der wichtigen Gemeinschaftsteuern, die horizontalen Ausgleichsmechanismen zwischen den Ländern sowie die wachsende Rolle des Zentralstaats in der föderalen Finanzierung. Die 2017 beschlossene Reform des Finanzausgleichs wird aus der Insider-Perspektive analysiert: Warum die Reform notwendig war, welche Ziele verfolgt wurden und wie diese erreicht wurden. Wir zeigen auch, welche Umstände bewirken, dass keine Reform im dynamischen Bundesstaat alle Ziele erreichen kann und wie mit der Notwendigkeit permanenter Weiterentwicklung umzugehen ist.

Ohne Anspruch auf Vollständigkeit identifizieren wir sechs Erfolgsfaktoren, die eine zentrale Rolle beim Funktionieren des deutschen Modells föderaler Finanzierung spielen. Ohne Anspruch auf allgemeingültige Übertragbarkeit schildern wir sie als Strukturen, die auch außerhalb des deutschen Kontextes gut wirken können. Diese Erfolgsfaktoren sind: (1) Halb-bestimmte Normen wie die gleichwertigen Lebensverhältnisse des Grundgesetzes; (2) die integrierte Gesetzgebung der föderalen Finanzen; (3) gemeinsame Daten- und Buchführungsstandards; (4) partieller Ausgleich horizontaler Unterschiede durch die zentrale Ebene; (5) homogene Steuern der Länder sowie (6) Soft Law-Instrumente wie der Stabilitätsrat.

Will man aus diesen Erfolgsfaktoren Schlussfolgerungen und auch Nutzen für die Entwicklungszusammenarbeit ziehen, würden selbst bei direkter Übertragung der strukturellen Ideen in andere nationale Kontexte Lösungen herauskommen, die dem deutschen Weg nur entfernt ähneln. Funktionierender Föderalismus ist stetes Ringen um Verbesserung, Erneuerung und Anpassung an neue Herausforderungen. Dass ist auch in Deutschland so – einem Land im demografischen und ökonomischen Wandel, das noch viele Zukunftsaufgaben annehmen muss. Die 2017er Finanzausgleichsreform schafft eine solide Basis. Aber zugleich wird die Relevanz des Finanzausgleichs etwas in den Hintergrund treten. Wenn es darum geht – auch im Sinne des Koalitionsvertrags der neuen Bundesregierung – die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu stärken, der kommunalen Ebene systematisch beizustehen und nachhaltige, ausgeglichene Haushalte zu ermöglichen, stehen auf der deutschen föderalen Agenda eine Reihe von Meilensteinen, zu denen kurz- und mittelfristig aufgebrochen werden muss. Wir identifizieren fünf Themen, die nach unserer Auffassung auf diese Agenda müssen – auch wenn nicht alle originär föderalen Angelegenheiten sind: (1) Soziale Leistungen und Konnexität; (2) demografischer Wandel und Binnenwanderung; (3) investive Modernisierung; (4) ein Schuldenmanagement für schlechten Zeiten; sowie die (5) Pensions- und Versorgungslasten besonders der westdeutschen Länder.

Diese Herausforderungen kann Deutschland gut annehmen und bewältigen; vorausgesetzt es stärkt die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen auf allen Ebenen und stellt sich den vielen qualitativen Governance-Fragen durch mehr wirkungsorientierte Steuerung. Gelingt das, stärkt es auch den Bundesstaat. So kann auf der „föderalen Amplitude“ der aktuelle Bedeutungszuwachs des Bundes zum Vorbote einer langfristigen finanziellen und damit auch politischen Stärkung der Länder und Kommunen werden.

#### *Die Autoren*

**Jens Bullerjahn** (\*1962) war deutscher Politiker (SPD). Er war von 2006 bis 2016 Finanzminister und stellvertretender Ministerpräsident des Landes Sachsen-Anhalt sowie von 2006 bis 2007 stellvertretender Bundesvorsitzender der SPD. Als langjähriger Finanzminister hat er die Reformen der Föderalismuskommission II und die aktuelle Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs mitverhandelt. Dem Stabilitätsrat gehörte er von dessen Gründung bis 2016 an.

**Dr. Michael Thöne** (\*1967) ist geschäftsführender Vorstand des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln (FiFo Köln). Als Ökonom und wissenschaftlicher Politikberater arbeitet er unter anderem seit rund zwanzig Jahren zum deutschen Fiskalföderalismus und dessen Reformen.