

# Für einen fairen Wettbewerb zwischen den Ländern

Von Volker Giersch



Unsere föderale Grundordnung hat sich in den vergangenen Jahrzehnten im Kern bewährt. Und es gibt einen breiten Konsens, an ihr festzuhalten und sie gezielt weiterzuentwickeln. Nach Reformen, in denen die Kompetenzen zwischen Bund und Ländern neu zugeschnitten wurden, steht aktuell die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen an. Denn Ende 2019 laufen sowohl der aktuell geltende Finanzausgleich als auch der für den Aufbau Ost aufgelegte Solidaripakt II aus. Die Verhandlungen werden sich wahrscheinlich noch bis in die Som-

mermonate hinziehen. Klar ist aber schon jetzt: Ihre Ergebnisse werden die wohl wichtigste politische Weichenstellung in diesem Jahr sein – nicht nur für uns im Saarland, sondern auch für Deutschland im Ganzen. Mit Blick auf unser Land geht es schlichtweg darum, eine tragfähige finanzielle Basis für die weitere Eigenständigkeit zu schaffen. Dazu ist eine befriedigende Lösung der Altlastenproblematik unumgänglich. Deutschlandweit heißt die Herausforderung, den Rechts- und Finanzrahmen unserer föderalen Ordnung zukunftsfest zu machen, ihn so zu gestalten, dass er allen Bundesländern faire Entwicklungschancen bietet und die richtigen Anreize für einen lebendigen föderalen Wettbewerb setzt.

Die Reform wird im Jahr 2020 in Kraft treten – in dem Jahr also, in dem zugleich eine neue Ära des Föderalismus in Deutschland beginnt: Ab 2020 dürfen die Bundesländer keine neuen Schulden mehr aufnehmen. Schon jetzt wirft das Jahr 2020 seine Schatten voraus: In fast allen Ländern regiert inzwischen der Rotstift. Ganz besonders in den Ländern, die hohe Zins- und Versorgungslasten zu tragen haben und diese jetzt durch Einsparungen an anderer Stelle kompensieren müssen.

## Hohe Altlasten verzerren den Wettbewerb ...

Wie schwer die Altlasten im Einzelfall wiegen, lässt sich anschaulich am Beispiel Saarland aufzeigen, das, bedingt durch hohe

Aufwendungen für den Strukturwandel, in eine Haushaltsnotlage geraten ist – unverschuldet, wie das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat. Die Folge: Das Land und seine Kommunen werden Ende des Jahrzehnts gut 400 Millionen Euro mehr an Zinsen zu zahlen haben als die übrigen Länder im Schnitt. Hinzu kommen überbordende Schulden und Kassenkredite bei den Kommunen sowie eine Mehrbelastung von rund 150 Millionen Euro bei der Versorgung ehemaliger Beamten. Gemessen am Schnitt der Länder errechnet sich für unser Land ein fiskalisches Handicap von insgesamt 750 Millionen Euro. Das ist auch durch eine noch so gute Politik nicht wettzumachen. Hohe Altlasten haben neben dem Saarland auch die übrigen Haushalts-Notlagenländer zu tragen – allen voran Bremen. Und es stellt sich ernsthaft die Frage: Wie können diese Länder künftig im Wettbewerb mit jenen Ländern bestehen, deren Zins- und Versorgungslasten deutlich niedriger sind? Zu letzteren zählen aus leicht nachvollziehbaren Gründen etwa die ostdeutschen Länder. Dort liegt der Anteil der Zins- und Versorgungslasten an den Landes- und Kommunalhaushalten durchweg im einstelligen Bereich – in einer Spanne zwischen 3,2 Prozent in Sachsen und 7,7 Prozent in Sachsen-Anhalt. Einstellig ist der Anteil mit 9,7 Prozent auch im finanz- und wirtschaftsstarken Bayern. Dagegen bindet die Zins- und Versorgungslast im Saarland und in Bremen immerhin gut ein Fünftel des Landesbudgets. Bald schon wird es ein Viertel sein. Entsprechend weniger Mittel stehen hier für andere Ausgaben zur Verfügung – etwa für

Bildung, Forschung, Soziales, Kultur, Wirtschafts- und Tourismusförderung und insbesondere auch für Zukunftsinvestitionen. Es ist müßig, über die Ursachen zu räsonieren. Tatsache ist: Im Laufe der Jahre ist der föderale Wettbewerb so gesehen zu einem Wettbewerb mit ungleichen Chancen geworden. Und es ist absehbar, dass die Bundesländer wirtschaftlich weiter auseinander driften werden, wenn es nicht gelingt, das Gefälle bei Steuerkraft und Altlasten nachhaltig einzuebnen. Ohne entsprechende Ausgleichsmaßnahmen würden die finanziell starken und weniger vorbelasteten Länder weiter an Wirtschafts- und Steuerkraft gewinnen, jene mit hohen finanziellen Vorlasten mehr und mehr den Anschluss verlieren.

Beschleunigend wirkt sich aus, dass die Altlasten ab 2020 in voller Höhe und ohne Zeitverzug durch Minderausgaben an anderer Stelle ausgeglichen werden müssen. Entsprechend rasch werden die schon heute bestehenden Unterschiede bei Standortqualität und Lebensbedingungen weiter wachsen. Dadurch wird ein sich selbst verstärkender Prozess in Gang gesetzt: Das wachsende Gefälle wird nämlich nicht ohne Einfluss auf die Standortwahl von Bürgern und Unternehmen bleiben: Die Unternehmen werden an weniger attraktiven Standorten weniger investieren. Dadurch gehen Arbeitsplätze verloren, Fachkräfte wandern in andere Regionen ab. Die Wirtschaftskraft wird schwinden und mit ihr die Steuerkraft – ein Teufelskreis. Deutschland wird sich dann immer weiter von dem Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse entfernen, einem Postulat, das im Übrigen im Grundgesetz verankert ist.

## ... und schwächen die Anreize zu Selbstverantwortung und Eigeninitiative

Was viele nicht bedenken: Wenn das Gefälle in der Wirtschafts- und Steuerkraft zunimmt, werden quasi automatisch auch mehr Mittel für den Finanzausgleich benötigt – mit der Folge, dass die Geberländer dann entsprechend höhere Zahlungen leisten müssten. Überdies werden die Schulden je Kopf in den zurückfallenden Ländern steigen, wenn die Menschen von dort abwandern. Sollte dann auch noch die aktuelle Niedrigzinsphase auslaufen, ist absehbar, dass diese Länder bald darauf ihren Kapitaldienst nicht mehr leisten können und zusätzliche bündische Hilfe erforderlich wird.

Vor diesem Hintergrund steht die Politik vor einer grundlegenden Weichenstellung:

- Entweder sie entlastet die Länder mit hohen Altlasten jetzt so stark, dass diese im Länderwettbewerb dauerhaft bestehen können – was kurzfristig ein relativ hohes Maß an bündischer Solidarität erfordert.
- Oder sie unterstützt die vorbelasteten Länder nur so weit, wie es kurz- oder mittelfristig für deren Überleben nötig ist – etwa nach dem Motto: „zum Leben zu wenig, zum Sterben zu viel“.

Auf das Saarland übertragen hieße die erste Option, den Großteil des finanziellen Handicaps von jährlich 750 Millionen Euro auszugleichen – sei es über eine einmalige Teilentschuldung, sei es über jährliche Zuschüsse, sei es über eine Besserstellung im jährlichen Finanzausgleich. In der Summe wären Finanzhilfen von jährlich 550 bis 600 Millionen Euro nötig, um die Eigenständigkeit des Landes nachhaltig sichern zu können. Erforderlich wäre es überdies, einen Ausgleich für die deutlich ungünstigere demografische Entwicklung vorzusehen.

Im Gegenzug werden die Geberländer und der Bund zu Recht erwarten, dass das Land ein schlüssiges Zukunftskonzept vorlegt, das aufzeigt, wie es mit den verfügbaren Mitteln wirtschaftlich weiter auf Erfolgskurs bleibt. Das Grundgesetz gewährleistet ja ohnedies, dass das Land ab 2020 keine neuen Schulden mehr aufnehmen darf.

Die zweite Option könnte so aussehen, dass sich Bund und Länder nur dazu bereitfinden, die laufende Konsolidierungshilfe in Höhe von jährlich 260 Millionen Euro ins nächste Jahrzehnt hinein zu verlängern. Das wäre deutlich zu wenig, um im Länderwettbewerb Schritt halten zu können. Unser Land würde dann unweigerlich in eine Abwärtsspirale geraten, die über kurz oder lang zum „Offenbarungseid“ und der dann ohnehin fälligen bündischen Nothilfe führen würde.

## Auf die Kraft des Wettbewerbs setzen!

Das Fazit aus alledem: Bund und Länder wären gut beraten, die anstehende Neuordnung der Finanzbeziehungen zu nutzen, um die derzeit stark divergierenden Chancen der Bundesländer im föderalen Wettbewerb wieder einander anzugleichen. Diese Option würde auf Dauer mit hoher Wahrscheinlichkeit weniger Solidarhilfe erfordern als das Zulassen des weiteren wirtschaftlichen Auseinanderdriftens der Regionen. Sie würde die Anreize zur Eigeninitiative in den

Ländern stärken, die auf einmal wieder eine reale Chance sähen, sich aus eigener Kraft im föderalen Wettbewerb zu behaupten. Vor allem entspräche sie dem Charakter des Föderalismus, der seinem Wesen nach auf Wettbewerb ausgerichtet ist. Dessen Grundidee ist es ja, Politik in einem breit gefächerten Prozess von Versuch und Irrtum zu gestalten – in der Erwartung, dass sich die überlegenen Politikkonzepte im Wettbewerb letztlich durchsetzen werden. Länder wie die Schweiz, die USA oder auch Kanada zeigen, wie sich ein solcher Ideen- und Gestaltungswettbewerb zum Vorteil des Gesamtstaates auswirken kann.

Dort gehören übrigens auch ländereigene Stellschrauben bei den Steuern zum Spielfeld des Wettbewerbs – die Kompetenz etwa, unterschiedlich hohe Einkommens- oder Umsatzsteuern zu erheben. Entsprechende Vorschläge werden inzwischen auch hier in Deutschland diskutiert. Klar sein muss aber: Mehr Steuerautonomie für die Länder kann und darf hierzulande erst dann eine Option sein, wenn deren Entwicklungschancen über den Finanzausgleich zuvor sehr weitgehend angeglichen werden. Ansonsten würde sich bei der Einkommens- und Körperschaftssteuer wohl sehr rasch ein ähnlich unerfreuliches Gefälle entwickeln, wie es bei der Grunderwerbssteuer und den kommunalen Gewerbesteuerhebesätzen aktuell leider bereits besteht – sehr zu Ungunsten der Standortattraktivität unseres Landes.

Die Neigung, auf einen lebendigen föderalen Wettbewerb zu setzen, war hierzulande leider nie sehr ausgeprägt. Im Gegenteil: Es gab bis in die 80er Jahre hinein starke Tendenzen, die Kompetenzen von Bund und Ländern mehr und mehr zu vermischen und die Handlungsspielräume der Länder dadurch einzuengen – sei es durch übergeordnete bundesweite Regelungen, sei es durch Einführung der so genannten Gemeinschaftsaufgaben. Auch wenn diese Fehlentwicklungen im Rahmen der beiden letzten Föderalismusreformen zu einem guten Teil wieder korrigiert wurden: Von einem optimalen Rechts- und Finanzrahmen für einen kreativen Länderwettbewerb sind wir nach wie vor ein gutes Stück entfernt.

Die jetzt anstehende Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen bietet die Chance, wieder stärker auf die Kraft eines fairen föderalen Wettbewerbs zu setzen, auf Eigeninitiative und Selbstverantwortung. Es könnte eine neue „Stunde null“ des Föderalismus werden. Diese Chance sollte Deutschland nutzen!