



Reform der Schuldenbremse der Länder und Finanzausgleich

Kreditfinanzierte Länderausgaben unter Berücksichtigung des horizontalen interjuristikhionellen Wettbewerbs und unterschiedlicher Selbstbehaltquoten im Finanzkraftausgleich

Prof. Dr. Dr. h.c. André W. Heinemann
Leipzig, 5. September 2025



18. Workshop zum
Jahrbuch für öffentliche
Finanzen

Gliederung

1. Einführung und Hintergrund
2. Bundesstaatlicher Finanzausgleich und allgemeine fiskalische Wirkungen
3. Regionale Wirtschafts- und Finanzpolitik: Anreize und Möglichkeiten
4. Regionale Wirtschafts- und Finanzpolitik, Wettbewerb und Finanzausgleich
5. Schlussfolgerungen

- 1. Einführung und Hintergrund**
2. Bundesstaatlicher Finanzausgleich und allgemeine fiskalische Wirkungen
3. Regionale Wirtschafts- und Finanzpolitik: Anreize und Möglichkeiten
4. Regionale Wirtschafts- und Finanzpolitik, Wettbewerb und Finanzausgleich
5. Schlussfolgerungen

Diskussion über Schuldenbremse

- Mit Änderung der grundgesetzlichen Regeln zur **Krediteinnahmemöglichkeit** für Bund und Länder im Jahr 2009 ist ein formal strenger Verschuldungsrahmen für den Bundeshaushalt und für die Landeshaushalte (bei den Stadtstaaten sogar einschließlich der Gemeindeebene) eingeführt worden.
- Die Diskussion über eine erneute Reform der sogenannten “Schuldenbremse” ist in den vergangenen 15 Jahren weitergeführt worden, überwiegend jedoch mit dem Fokus auf die **allgemeinen Grundfragen**, welche mit der öffentlichen Verschuldungspolitik verbunden sind.
- Ein Hauptargument für die Öffnung der Schuldenbremse: “**Goldene Regel der Finanzpolitik**” (Fehlkonstruktion der „alten“ Schuldenbremse, Kirchgässner 2014)
- In deutlich geringerem Umfang wurde auf mögliche unterschiedliche **Rahmenbedingungen** und **Anreizsysteme** für die Verschuldungspolitik des Bundes und der Länder abgestellt.

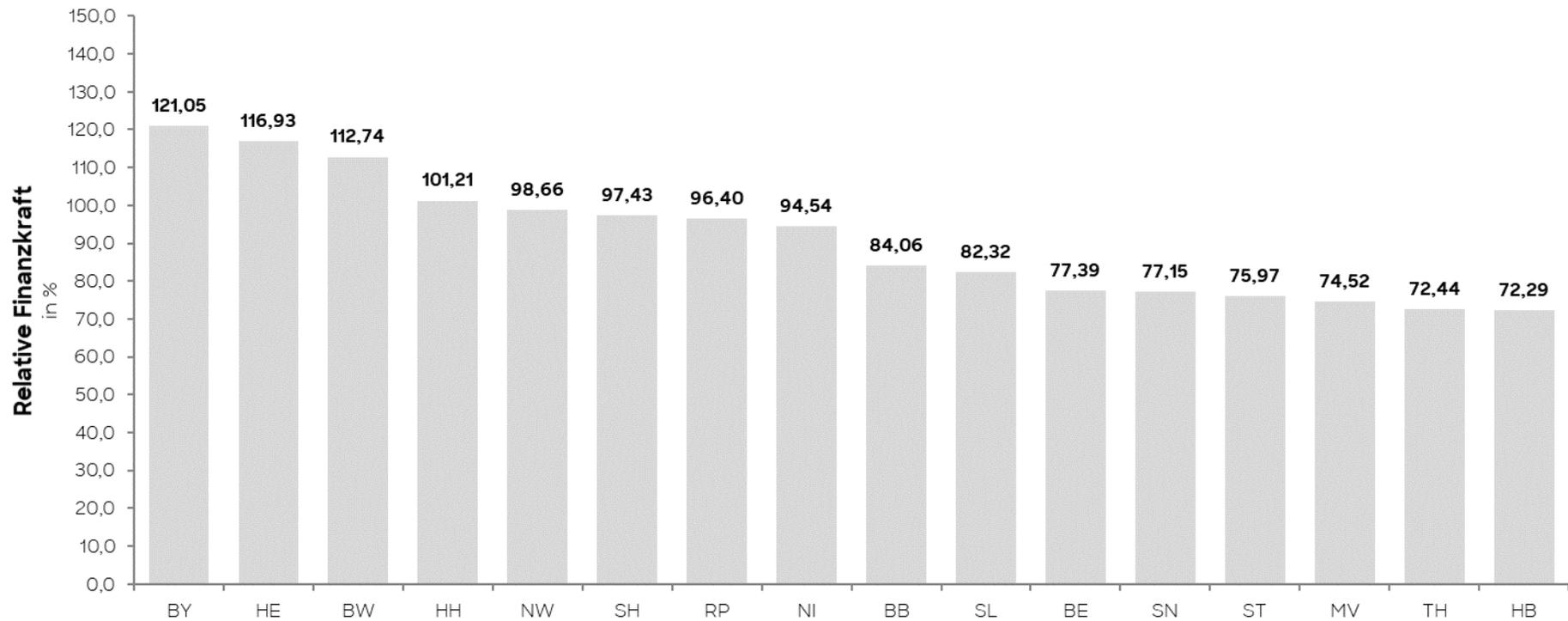
Politischer Kurswechsel im Feb/März 2025

- Nach dem Sondervermögen “Bundeswehr” in Höhe von 100. Mrd. Euro (Art. 87a Abs. 1a GG) in 2022 ist ein weiteres Sondervermögen “Infrastruktur und Klimaneutralität” in Höhe von 500 Mrd. Euro für **“zusätzliche Investitionen”** (Art. 143h GG) in das Grundgesetz eingefügt worden.
- Aus dem Sondervermögen sollen 100 Mrd. Euro an die Länder (und mittelbar auch an die Gemeinden) **“auch für Investitionen der Länder in deren Infrastruktur”** (Art. 143h Abs. 2 Satz 1 GG) gehen (Aufteilung auf Länder nach Königsteiner Schlüssel).
- Stellungnahme Dullien zum Entwurf LuKIFG (2025): “Anders als beim Bund ist bei den Ländern keinerlei Mechanismus vorgesehen, dass die Mittel aus dem Sondervermögen auch in zusätzliche Investitionen fließen.“
- Zusätzlich erhält die Ländergesamtheit einen strukturellen Verschuldungsspielraum in Höhe von 0,35 % des BIP (Aufteilung auf Länder nach Königsteiner Schlüssel).

1. Einführung und Hintergrund
- 2. Bundesstaatlicher Finanzausgleich und allgemeine fiskalische Wirkungen**
3. Regionale Wirtschafts- und Finanzpolitik: Anreize und Möglichkeiten
4. Regionale Wirtschafts- und Finanzpolitik, Wettbewerb und Finanzausgleich
5. Schlussfolgerungen

RFK¹⁾ 2) *vor* FKA

2024

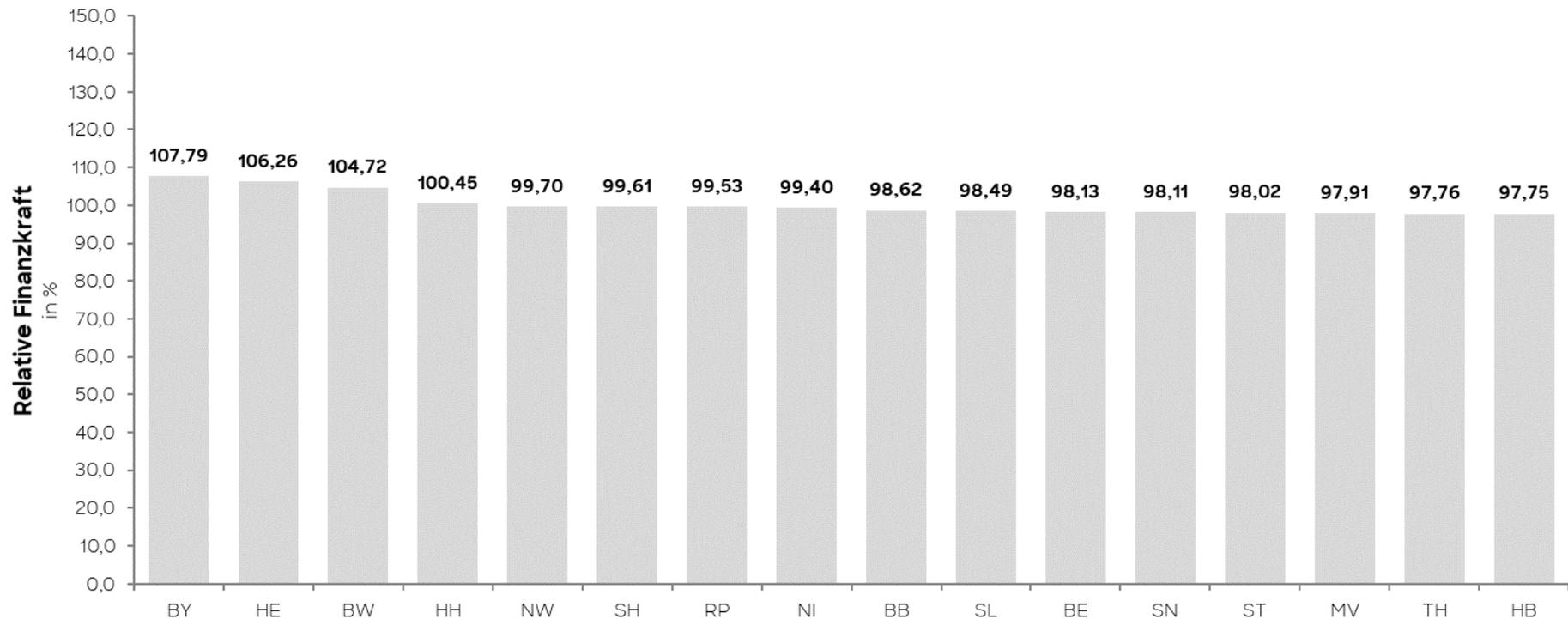


¹⁾ Relative Finanzkraft (RFK): Finanzkraftmesszahl in % der Ausgleichsmesszahl.

²⁾ Länder einschließlich Gemeinden/Gv.

RFK¹⁾ ²⁾ *nach* FKA & A-BEZ

2024

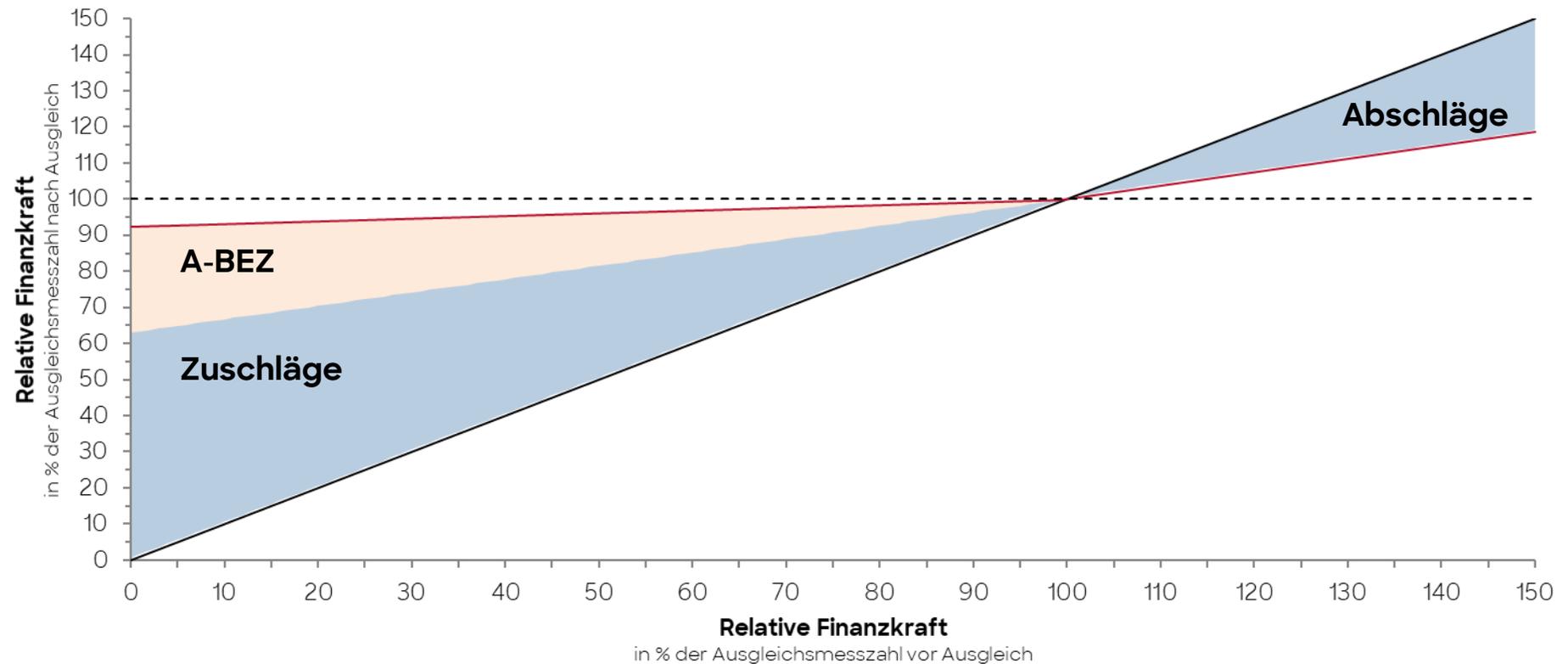


¹⁾ Relative Finanzkraft (RFK): Finanzkraftmesszahl in % der Ausgleichsmesszahl.

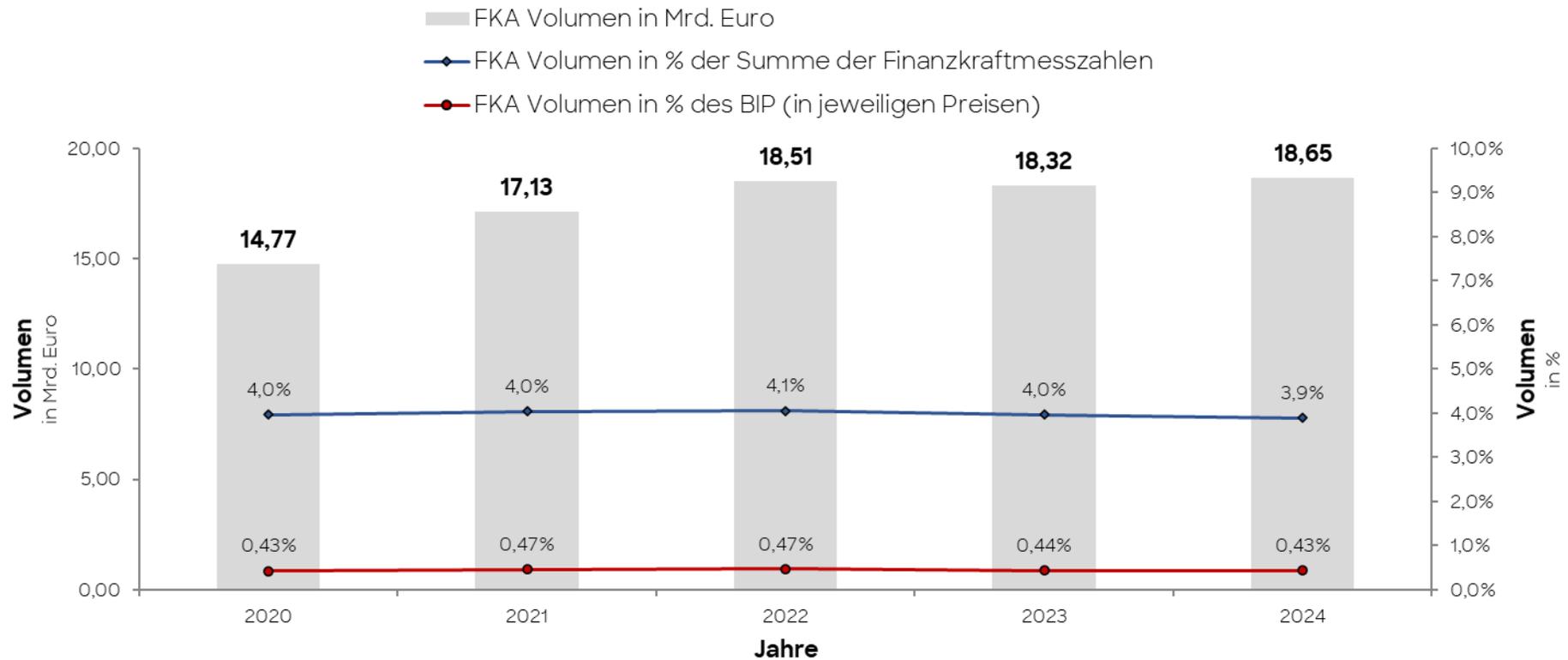
²⁾ Länder einschließlich Gemeinden/Gv.

Finanzkraftausgleich und A-BEZ

Allgemeiner fiskalischer Effekt ab 2020



Volumen des Finanzkraftausgleichs 2000 bis 2024



1. Einführung und Hintergrund
2. Bundesstaatlicher Finanzausgleich und allgemeine fiskalische Wirkungen
- 3. Regionale Wirtschafts- und Finanzpolitik: Anreize und Möglichkeiten**
4. Regionale Wirtschafts- und Finanzpolitik, Wettbewerb und Finanzausgleich
5. Schlussfolgerungen

Multidimensionalität regionaler wirtschafts- und finanzpolitischer Ziele

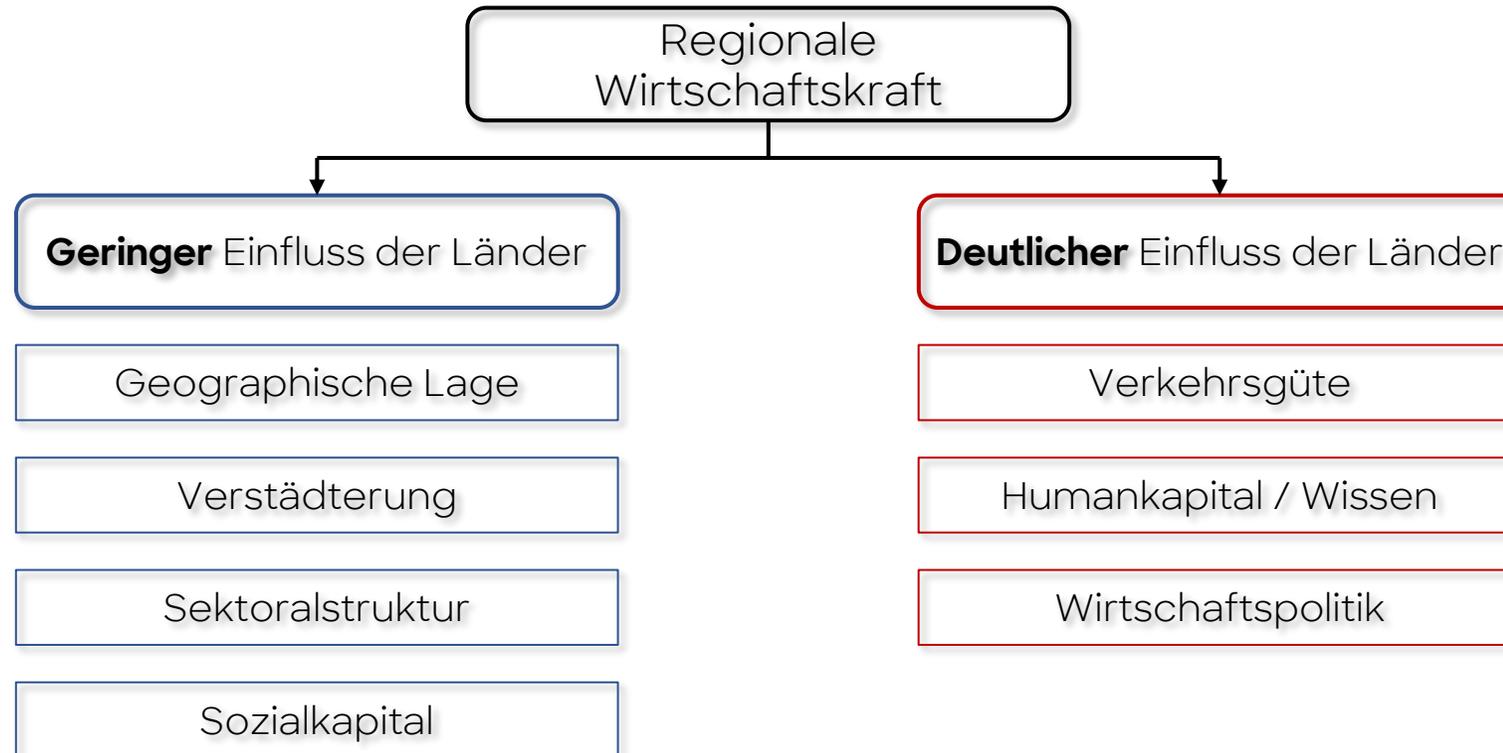
- Politische Entscheidungsträger sind interessiert an
 - neuen Arbeitsplätzen für ihre Bürger
 - besseren Lebensbedingungen ihrer Bürger
 - der Verbesserung der Konsummöglichkeiten ihrer Bürger

- Wenn eine politische Investition eines oder mehrere der oben genannten Ziele verspricht, spielen möglicherweise fiskalische Erträge eher eine untergeordnete Rolle oder sind gar nicht von Bedeutung

- Weitere Aspekte:
 - Spezifische fiskalische Regelungen und Vorschriften zur Steuerverwaltung
 - Gewinnverlagerung / Steueroasen
 - Wirksamkeit der Wirtschafts- und Finanzpolitik

- Problem **negativer fiskalischer Anreize** aufgrund hoher Grenzsteuersätze (oder geringer fiskalischer Erträge) (z. B. Bury, Feld und Burret 2024)?

Determinanten der regionalen Wirtschaftskraft



1. Einführung und Hintergrund
2. Bundesstaatlicher Finanzausgleich und allgemeine fiskalische Wirkungen
3. Regionale Wirtschafts- und Finanzpolitik: Anreize und Möglichkeiten
- 4. Regionale Wirtschafts- und Finanzpolitik, Wettbewerb und Finanzausgleich**
5. Schlussfolgerungen

Theoretischer Rahmen

- Zwei Jurisdiktionen (1 und 2) mit unterschiedlichen Bevölkerungsgrößen.
- Gegebener Kapitalbestand \bar{K} und identische linear-homogene regionale Produktionsfunktionen $F^i(K_i, \bar{L}_i)$ mit $F_K^i > 0$ und $F_{KK}^i < 0$.
- Keine regionale Steuerautonomie und keine regionale Defizitfinanzierung. Steuer auf Kapital τ_i^K zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben (z.B. Infrastruktur als Inputgut für private Produktion) mit bundesweit einheitlichem Steuersatz.
- Jurisdiktionen entscheiden dezentral ausschließlich über Art und Umfang öffentlicher Ausgaben im Wettbewerb (z.B. Wilson and Gordon 2003; Hauptmeier et al. 2012)
- Finanzausgleichssystem zur Angleichung unterschiedlicher Finanzkraft.

Theoretischer Rahmen

- Unterschieden wird zwischen einem Brutto-Steuersatz und einem Netto-Steuersatz (effektiver Steuersatz)

- Brutto-Steuersatz:

$$\tau_i^K$$

- Nutzen aus der Beanspruchung von Infrastruktur

$$\varphi_i$$

- Die fiskalische Rückflussquote soll Einfluss auf den “effektiven Steuersatz” in Anlehnung an das Konzept des “fiskalischen Restwerts” haben (“fiscal residuum”; Buchanan 1950).

- Effektiver Steuersatz

$$\tau_i^{K^{eff.}} = \tau_i^K - \varphi_i$$

Theoretischer Rahmen

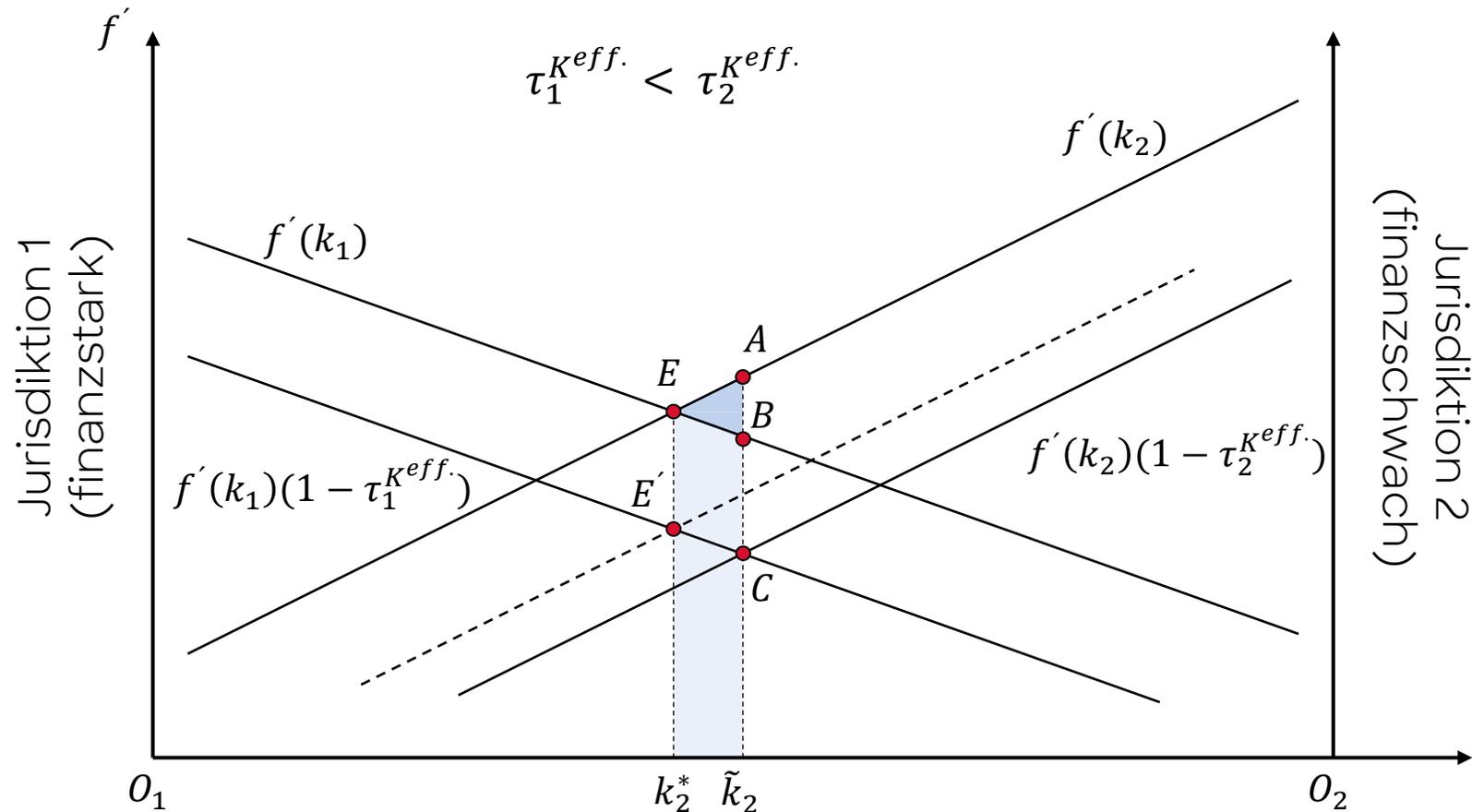
- Annahme:
Jurisdiktion 1 ist ökonomisch (fiskalisch) stark und Jurisdiktion 2 ist ökonomisch (fiskalisch) schwach.
- Die Grenzurückflussquote in Jurisdiktion 1 ist größer als in Jurisdiktion 2.
- Wenn eine höhere Grenzurückflussquote z.B. zu höheren Infrastrukturausgaben führt, dann steigt der Nutzen für das Kapital φ aufgrund steigender öffentlicher Ausgaben.

$$\varphi_1 > \varphi_2$$

- Bei bundesweit einheitlichen Steuersätzen auf Kapital kommt es dann zu unterschiedlichen effektiven Steuersätzen

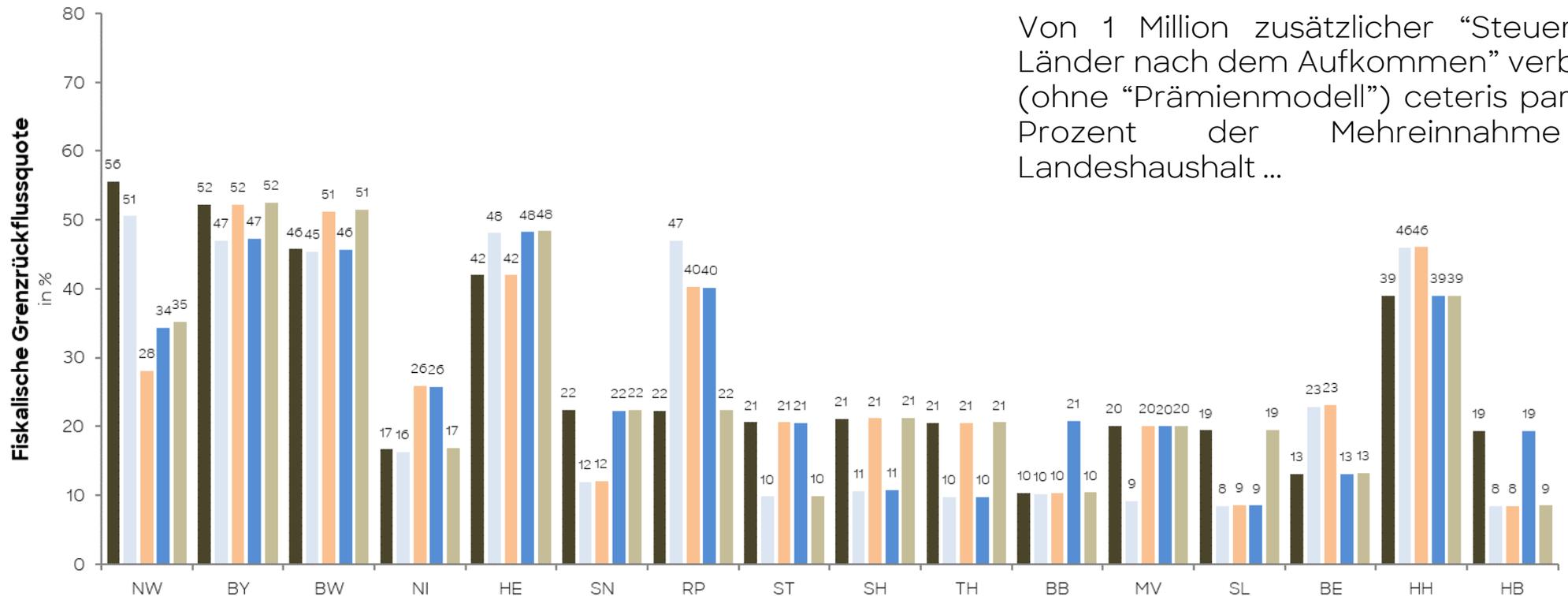
$$\tau_1^{Keff.} < \tau_2^{Keff.}$$

Räumliche Allokation von Kapital bei unterschiedlichen Grenzurückflussquoten



Fiskalische Selbstbehaltquoten

■ Fiskalischer Rückfluss 2020
 ■ Fiskalischer Rückfluss 2021
 ■ Fiskalischer Rückfluss 2022
■ Fiskalischer Rückfluss 2023
 ■ Fiskalischer Rückfluss 2024



Von 1 Million zusätzlicher “Steuern der Länder nach dem Aufkommen” verbleiben (ohne “Prämienmodell”) ceteris paribus in Prozent der Mehreinnahme im Landeshaushalt ...

1. Einführung und Hintergrund
2. Bundesstaatlicher Finanzausgleich und allgemeine fiskalische Wirkungen
3. Regionale Wirtschafts- und Finanzpolitik: Anreize und Möglichkeiten
4. Regionale Wirtschafts- und Finanzpolitik, Wettbewerb und Finanzausgleich
- 5. Schlussfolgerungen**

Schlussfolgerungen

- Aktuell erhalten die Länder eine Kompetenz zur strukturellen Verschuldung in quantitativ begrenztem Umfang.
- Dieser strukturelle Verschuldungsspielraum wird zur allgemeinen Deckung aller Ausgaben im Haushalt zur Verfügung stehen. Eine konstitutionelle bzw. rechtliche Investitionsbindung wird es **nicht** (so sieht es momentan aus) geben -> Orientierung an (Netto-)Investitionen ein MUSS.
- Länder (anders als die Gemeinden mit Gewerbe- und Grundsteuerhebesatzrecht) verfügen mit Ausnahme der Grunderwerbsteuer, welche durch den institutionellen Rahmen ein eingebautes „race to the top“ enthält, über keine steuerlichen Instrumente im Wettbewerb um Kapital, Unternehmen sowie Einwohner.
- Somit müssen sie zwangsläufig mit öffentlichen Ausgaben und/oder Anpassungen der institutionellen Rahmenbedingungen mit anderen Ländern konkurrieren.
- Mit jeder Form der Dezentralisierung entsteht ein wettbewerbliches Umfeld. Insofern ist interjurisdiktioneller Wettbewerb nicht etwas, was wünschenswert oder unerwünscht sein möge, sondern ein Fakt. Die wohlfahrtsökonomischen Folgen können gleichwohl diskutiert werden.

Schlussfolgerungen

- Im Wettbewerb der Länder stehen Interessen im Vordergrund, welche auch vor dem Hintergrund u.a. wählerstimmenmaximierender politisch-administrativer Entscheidungsträger zu bewerten sind.

- Länder konkurrieren mit allem, was sie haben. bzw. einsetzen können.

(Anm.: Sollten sie dies nicht tun, wozu werden dann eigenständige Länder benötigt? Bundeseinheitliche Standards können auch Verwaltungseinheiten umsetzen.)

- Finanzstärke und Finanzschwäche in Verbindung mit einem bestimmten Finanzausgleichsrahmen, welcher gleiche Anstrengungen im fiskalischen Ergebnis ungleich bewertet, könnten ein weiteres Auseinanderdriften fördern.

- **Folgt nun ein länderwettbewerbsbedingtes „Race to the top“ in der Verschuldung?**

Literaturübersicht

Buchanan, James M. (1950), Federalism and Fiscal Equity, *American Economic Review* 40 (4), 583–599.

Bury, Yannick, Feld, Lars P. und Heiko T. Burret (2024), Skimming the Achieved? Quantifying the Fiscal Incentives of the German Fiscal Equalization Scheme and Its Reforms Since 1970, *Economics of Governance* 25, 291–334.

Dullien, Sebastian (2025), Investitionsoffensive nicht verwässern, Weitere Maßnahmen insbesondere für die kommunale Ebene erforderlich, Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 25.8.2025.

Hauptmeier, Sebastian, Mittermaier, Ferdinand und Johannes Rincke (2012), Fiscal Competition over Taxes and Public Inputs, *Regional Science and Urban Economics* 42 (3), 407–419.

Kirchgässner, Gebhard (2014), Die Schuldenbremse der Bundesländer: Eine Fehlkonstruktion? *Wirtschaftsdienst* 94 (10), 721–724

Wilson, John D. und Roger H. Gordon (2003), Expenditure Competition, *Journal of Public Economic Theory* 5 (2), 399–417.



Vielen Dank für
ihre
Aufmerksamkeit!