

Lenk, Thomas; Glinka, Philipp

**Article — Published Version**

## Länderfinanzausgleich: Reform mit (zu) hohen Risiken

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Lenk, Thomas; Glinka, Philipp (2017) : Länderfinanzausgleich: Reform mit (zu) hohen Risiken, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 97, Iss. 1, pp. 6-, <https://doi.org/10.1007/s10273-017-2077-6>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/156460>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## Armuts- und Reichtumsbericht

**Politische Teilhabe ungleich**

Eine breite politische Teilhabe ist sowohl für die Demokratie als auch für eine funktionierende Soziale Marktwirtschaft eine zentrale Voraussetzung. Die politische Teilhabe ist jedoch in Deutschland, auch im internationalen Vergleich, sehr ungleich verteilt. Nicht überraschend ist es deshalb, dass eine kontroverse Diskussion an der Streichung von Passagen zur politischen Einflussnahme der Vermögenden aus dem Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung entbrannt ist.

Mehr politische Teilhabe erfordert vor allem, die Ursachen der sozialen Ungleichheit zu adressieren. Denn es verwundert nicht, dass Menschen mit hohem Vermögen und Einkommen einen deutlich stärkeren Einfluss auf die Politik haben als sozial- und einkommensschwächere Menschen. Dabei ist die politische Teilhabe in Deutschland im internationalen Vergleich ungleicher. So nehmen beispielsweise 90% der einkommensstärksten, aber nur 65% der einkommensschwächsten Bürger in Deutschland regelmäßig an Wahlen teil. Dieser Unterschied von 25 Prozentpunkten ist doppelt so hoch wie im Durchschnitt der Industrieländer.

Es ist wichtig, die Kausalität zwischen politischer Teilhabe und sozialer Ungleichheit vorsichtig zu analysieren und zu identifizieren. Eine Reihe von Studien zeigt, dass die Kausalität in beide Richtungen verläuft. Eine hohe Ungleichheit bei Chancen, Einkommen und Vermögen führt dazu, dass sich immer weniger Menschen politisch beteiligen. Gleichzeitig berücksichtigt die Politik immer weniger die Anliegen derer, die nicht partizipieren, was wiederum die Ungleichheit erhöhen kann. Die Gefahr ist, dass eine Spirale zwischen Ungleichheit bei der politischen Teilhabe und sozialer Ungleichheit entsteht.

Eine geringe politische Teilhabe ist auch mit weniger wirtschaftlicher Teilhabe verbunden. Die Politik, und auch die beiden großen Volksparteien, vertreten dabei immer weniger die Interessen der Sozialschwächsten. Ein Beispiel ist die große Rentenreform der Bundesregierung von vor drei Jahren. Weder die Rente mit 63 noch die Mütterrente haben den wirklich Bedürftigen geholfen, sondern waren in erster Linie eine Klientelpolitik für die wichtigsten Wählergruppen der beiden Volksparteien. Die Einführung des Mindestlohns hat zwar vielen Menschen mit geringem Einkommen geholfen, die 2,7 Mio. Arbeitslosen – deren Interessen kaum Gehör finden – wurden jedoch bei den Arbeitsmarktformen nicht berücksichtigt.

Bei der gegenwärtigen Diskussion um eine weitere Rentenreform und Steuersenkungen – zwei der zentralen

Themen des kommenden Wahlkampfes – geht es nicht um die Menschen, die auf diese staatlichen Leistungen am stärksten angewiesen sind, sondern in erster Linie um Klientelpolitik der Parteien. Dies reflektiert das völlig normale Verhalten einer Partei in einer Demokratie: Sie versucht so viele Stimmen wie möglich für sich zu gewinnen, indem sie möglichst vielen Wählern möglichst viel verspricht.

Eine breite politische Teilhabe ist nicht nur für eine jede Demokratie, sondern auch für das Funktionieren einer Marktwirtschaft notwendig. Die politische Teilhabe wird sich nur dann verbessern, wenn vor allem die Ursachen der sozialen Ungleichheit in den Fokus genommen werden. Nur so kann die Politik an Legitimierung gewinnen, wirtschaftlichen Schaden abwenden und Populismus verhindern. Die Politik darf nicht versuchen, dieses Thema unter den Teppich zu kehren, sondern sie sollte das Problem offen zur Diskussion stellen und nach Lösungen suchen.

Marcel Fratzscher

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin  
president@diw.de

## HSH Nordbank

**Verantwortlichkeit in der Demokratie**

Die deutschen Medien schimpfen über den Skandal bei der Banca Monte dei Paschi di Siena und schweigen über den Skandal bei der HSH Nordbank. Dabei sind die Kosten für den Steuerzahler bei der HSH Nordbank ein Mehrfaches dessen, was der italienische Staat bei der Banca Monte dei Paschi aufbringen soll.

Anfang Dezember teilte die HSH Nordbank mit, dass sie die Verlustgarantie der Länder Hamburg und Schleswig-Holstein wohl voll in Anspruch nehmen werde. Als die Garantie 2009 gegeben wurde, hieß es, das koste nichts, es müssten nur die Gläubiger der Bank beruhigt werden. Als die Garantie 2013 von 7 Mrd. Euro auf 10 Mrd. Euro angehoben wurde, hieß es wieder, das koste nichts, es gehe nur darum, die Anforderungen der Aufsicht an das Eigenkapital der Bank zu senken; die Inanspruchnahme der Garantie werde insgesamt nur bei 1,2 Mrd. Euro liegen. Jetzt also doch die vollen 10 Mrd. Euro! Aus einer Berechnung von Peter Nippel (Universität Kiel) vom Juli 2016 schließe ich, dass die Garantie die Länder nach Abzug der dafür gezahlten Prämien, knapp 7,4 Mrd. Euro kosten wird. Als Totalverlust sind ferner die ca. 9,2 Mrd. Euro anzusehen, die die Länder seit Gründung der Bank an eigenen Mitteln eingebracht haben (abzüglich Dividenden). Bei einem

Landeshaushalt von 11 Mrd. Euro in Schleswig-Holstein ist das kein Pappentier.

2016 haben die Länder ihre Risiken noch einmal erhöht. Im Juni 2016 wurden Kredite im Nennwert von 5 Mrd. Euro zu einem von PricewaterhouseCoopers geschätzten „Marktwert“ von 2,4 Mrd. Euro in eine „Bad Bank“ eingebracht. Die 2,6 Mrd. Euro Differenz wurden als Verlust auf die Garantie angerechnet. Auf die 2,4 Mrd. Euro „Marktwert“ gab es bereits zum 30. September 2016 eine Wertberichtigung um 340 Mio. Euro. Auch der verbleibende Wert von ca. 2 Mrd. Euro steht noch im Risiko – zulasten der Länder.

Laut Übereinkunft mit der EU-Kommission darf die Bank faule Kredite mit Nennwerten von bis zu 6,2 Mrd. Euro an die Länder und von bis zu 2 Mrd. Euro an private Investoren übertragen. Vorher war aber von über 15 Mrd. Euro an faulen Krediten die Rede. Die bei der Bank verbleibenden Problemkredite werden die bis Februar 2018 angestrebte Privatisierung verhindern, es sei denn, die Länder entschädigten die Käufer für etwaige Verluste. Das kann noch einmal einige Milliarden Euro kosten – zusätzlich zu den schon genannte Posten in Höhe von insgesamt ca. 17 Mrd. Euro.

Eine öffentliche Diskussion haben die Verantwortlichen in der Bank und den Regierungen erfolgreich unterbunden, durch Vertuschen, Beschönigen und Verweigern von Antworten. Die Stützungsbeschlüsse von 2009, 2013 und 2015/2016 beruhen auf erkennbar fehlerhaften Prognosen. So hieß es 2013, die Schiffahrtskrise werde bis Ende 2014 beendet sein, und das, obwohl die Überschusskapazitäten und der Druck auf die Margen immer noch erheblich wuchsen. Der einstmalige größte Schiffsfinanzierer der Welt verstand nicht oder wollte nicht verstehen, wie die Märkte seiner Kreditnehmer funktionieren (dazu mein Papier „Neoliberales Sektierertum oder Wissenschaft?“ mit Verweisen auf Stellungnahmen von 2009 und 2013 für den Wirtschaftsfonds Deutschland und die Hamburgische Bürgerschaft). Die Bank will regelmäßig mit Gewinnmeldungen Optimismus verbreiten, aber diese Gewinne kann sie nur deshalb ausweisen, weil die Abschreibungen auf faule Kredite nicht der Bank, sondern den Garantiegebern zugerechnet werden.

In Schleswig-Holstein wird demnächst gewählt. Die Landesregierung hofft, dass sie die HSH Nordbank aus dem Wahlkampf heraushalten kann, wie dies schon 2015 in Hamburg gelang. Verantwortlichkeit in der Demokratie sieht anders aus.

Martin Hellwig

Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern Bonn  
hellwig@coll.mpg.de

## Chinas Firmenkäufe

### Wie sollte Deutschland reagieren?

Unilaterale Offenheit bei Firmenaufkäufen oder Reziprozität bei Direktinvestitionen, nach dem Motto „Wie Du mir, so ich Dir“? Angesichts der zunehmenden Übernahmen von europäischen Firmen durch chinesische Investoren stellt sich diese Frage insbesondere in Deutschland neu. Trotz Liberalisierungsfortschritten ist das Investitionsregime Chinas noch restriktiv. Die protektionistische Abwehrhaltung gegen chinesische Übernahmen hat sich in letzter Zeit verhärtet. Es ist allerdings auffällig, dass die Forderungen nach Reziprozität bei Firmenübernahmen zugenommen haben, obwohl der Restriktionsindex der OECD für China eine graduelle Öffnung anzeigt. Die deutsche Bundesregierung drängt jetzt die EU auf ein gemeinsames Regelwerk, um Übernahmen europäischer Unternehmen aus sicherheits- und industriepolitischen Gründen verbieten zu können. Sie hat selbst eine bereits erteilte Übernahmeerlaubnis im Fall des Chipproduzenten Aixtron widerrufen. Die bilaterale Beurteilung von Chinas kommerzieller Fairness verlottert jedoch leicht zu wohlfeiler Selbstgerechtigkeit. Die Strategie des „Wie Du mir, so ich Dir“, die bei Deutschlands Politikern, Lobbyisten und deren Denkfabriken derzeit viel Anklang findet, wird leicht durch protektionistische Kräfte gekapert.

Die Strategie der reziproken Liberalisierung wurde vom Spieltheoretiker Robert Axelrod entwickelt. Anlass waren vor gut drei Jahrzehnten die japanischen Direktinvestitionen, die in den USA und Europa nationale Diskriminierungsreflexe stimulierten. Heute wie damals läßt die Strategie der reziproken Öffnung des Kapitalverkehrs zu Vergeltungsmaßnahmen ein, die im Falle des riesigen Absatzmarktes China der deutschen Industrie sehr schaden können. In der Vergangenheit hat Deutschland die unilaterale Öffnung der reziproken Liberalisierung vorgezogen. Gesamtwirtschaftlicher Schaden ist daraus nicht erwachsen.

Deutschland, nicht China, hat in den letzten Jahren laut dem 20. Global Trade Alert (GTA) die Öffnung seiner Außenwirtschaft deutlich eingeschränkt. Laut GTA-Bericht ist China von Deutschlands Protektionsmaßnahmen am meisten betroffen: Seit dem ersten G20-Gipfel 2008 wurde China durch Deutschland mit mehr als 60 Protektionsmaßnahmen überzogen. Bundeswirtschaftsminister Gabriels retroaktive Rücknahme einer Übernahmeerlaubnis ist auch kompatibel mit einer weiteren Beobachtung des GTA-Berichts: Der wirtschaftspolitische Unsicherheitsindex diagnostiziert für Deutschland eine seit 2008 noch nie gemessene Fahrigkeit in der Periode von 2015 bis 2016. „Regeln statt Aktionismus“ sollte auch bei Firmenübernahmen die Devise heißen. Regelgebundene Zulassungsverfahren sollten gesamtwirtschaftliche und sicherheitspolitische Aspekte umfassen.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht müssen drei Bedingungen gleichzeitig vorliegen, damit Deutschland ein Schaden durch ausländische Firmenaufkäufe erwächst: (1) Die Übernahmen lösen einen Technologietransfer aus, (2) verschlechtern die Austauschraten Deutschlands und (3) Deutschland ist Nettoausfuhrland in der betroffenen Branche. Die sicherheitspolitische Begründung für Übernahmeverbote in rüstungsnahen Branchen ist dann stichhaltig, wenn die Branche von niedrigem Wettbewerbsgrad und hohen Umstellungskosten gekennzeichnet ist.

Da die Globalisierung seit kurzem auf dem Rückzug ist, sollte im Zweifel der unilateralen Offenheit der Vorzug gegeben werden. Regelgebundene Zulassungsverfahren für Unternehmenskäufe durch das Ausland sollten sicherstellen, dass Diskriminierungen bestimmter Staaten – folglich auch willkürliche Staatseingriffe und handelspolitische Zerwürfnisse – vermieden werden.

Helmut Reisen  
ShiftingWealth Consult Berlin  
hr@shiftingwealth.com

#### Länderfinanzausgleich

### Reform mit (zu) hohen Risiken

Mit der Vorlage der Gesetzentwürfe im Dezember 2016 hat die Bundesregierung die mit den Ministerpräsidenten der Länder erzielte Einigung zur Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen vom 14.10.2016 weitestgehend konkretisiert. Neben den erforderlichen Änderungen des Grundgesetzes wurden Entwürfe für die Aus- und Umgestaltung der relevanten Einzelgesetze vorgelegt, die für den weiteren Gesetzgebungsprozess vorerst maßgebend sind. Die darin enthaltenen Details entsprechen im Wesentlichen den Erwartungen, die sich aus dem Grundsatzbeschluss vom Oktober bilden ließen.

In der Gänze seiner Regelungen gestaltet der getroffene Kompromiss das föderale Gefüge deutlich um. Im Ergebnis erhalten die Länder mehr Geld und geben zugleich wichtige Kompetenzen (teilweise) auf: im Bereich der Steuerverwaltung, der Digitalisierung, der Fernstraßenverwaltung, der Gemeinschaftsaufgaben und bei der Finanzierung der Bildungsinfrastruktur finanzschwacher Kommunen. Für den Bund gilt das Gegenteil: Er wird finanziell umfangreicher belastet und zugleich in seinen Kompetenzen in den genannten Bereichen gestärkt. Für den Föderalismus in Deutschland bedeutet das eine klare Vertikalisierung: Der Bund gewinnt an Bedeutung und die Abhängigkeit der Länder vom Bund steigt. Mit ihrem Wirksamwerden dürften die Regelungen das Verhältnis zwischen Bund und Ländern sowie das Verhältnis der Länder untereinander dauerhaft verändern.

Dies zeigt sich unter anderem beim bundesstaatlichen Finanzausgleich. Die unterschiedliche Finanzkraft der Länder soll ab 2020 vorwiegend über die Zuordnung des Länderanteils an der Umsatzsteuer ausgeglichen werden. Der Länderfinanzausgleich in seiner bisherigen Gestalt entfällt vollständig. Das ist in mehrerlei Hinsicht eine deutliche Abkehr von der bisherigen Ausgleichspraxis. Die Länder geben – einstimmig und auf eigene Initiative – die erkennbare und auch symbolstarke, wenngleich streitanfällige Solidarität untereinander auf. Das unmittelbare finanzielle Entstehen füreinander im Länderfinanzausgleich erfolgt künftig nur noch auf indirektem und somit auch intransparentem Wege im Rahmen der Steuerzuordnung. An die Stelle von Zahlerländern, die aus eigenen Mitteln Beiträge leisten, und Empfängerländern, die Zuweisungen von finanzkraftstarken Ländern empfangen, treten ab 2020 Länder, die entsprechend ihrer Finanzkraft Zu- und Abschläge bei der Umsatzsteuerzuordnung, also der Primärverteilung von Umsatzsteuermitteln erhalten. Eine erkennbare und direkte Solidarität der Länder entfällt damit. Zudem gewinnen Bundesergänzungszuweisungen innerhalb des Finanzausgleichssystems erheblich an Gewicht.

Die ausnahmslos positive Ergebnisbewertung der Verhandlungsakteure kann aus einer verhandlungsneutralen Perspektive nicht geteilt werden. Die Politik gibt ein bewährtes System auf und setzt sich in hohem Maße neuen finanzpolitischen, verfassungsrechtlichen und föderalkooperativen Risiken aus – diese wären vermeidbar gewesen, denn das angestrebte fiskalische Ergebnis, das offenkundig der Haupttreiber der Verhandlungen war, hätte auch im Rahmen des bestehenden Systems mit punktuellen Anpassungen erreicht werden können. Doch auch das verhandlungszentrale Verteilungsergebnis selbst ist in einem interperiodischen Kontext zweifelhaft, wenn man die beiden Jahre vergleicht, die den Systemwechsel unmittelbar erfassen. Die Einnahmen wachsen 2020, wenn das neue System erstmals zur Anwendung kommt, gegenüber 2019, wenn das bestehende System letztmals gilt, in den einnahmestarken Ländern besonders deutlich. Die neuen Länder verzeichnen hingegen nur unterproportionale Zuwächse (siehe unsere aktuelle, gemeinsam mit O. Rottmann erstellte Studie „Schwarz, Rot, Geld – Neuer bundesstaatlicher Finanzausgleich ab 2020“). Dies ist auch ein Resultat des Systemwechsels der politisch vereinbarten Gestalt. Wenngleich das neue System die Einnahmen der Länder insgesamt auf ein höheres Niveau hebt, ist vor diesem Hintergrund nicht zu erwarten, dass es die Konvergenz innerhalb der Länderebene bestärkt. Seine Leistungsfähigkeit wird sich erst noch herausstellen müssen.

Thomas Lenk, Philipp Glinka  
Universität Leipzig  
lenk@wifa.uni-leipzig.de