Helaba

Im Fokus: Deutschland
14. Januar 2025

Was passiert mit den föderalen Finanzen nach der Bundestagswahl?

Die Wahlprogramme der Parteien geben einen Eindruck davon, welche politischen Prioritäten in der nächsten Legislaturperiode gesetzt werden sollen. Als Blaupause für die Koalitionsverhandlungen ergeben sich daraus die Leitplanken der künftigen Bundesregierung. Welche Schlussfolgerungen lassen sich für den Aufgabenzuschnitt und die Finanzverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen ziehen?



Dr. Stephan Brand
Nachhaltigkeit &
Öffentliche Finanzen
T 069/91 32-46 59

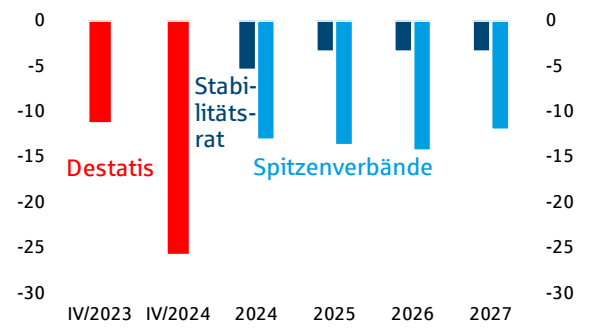
Politik ist immer auch die Frage nach dem Geld. Die **Pflicht zum Haushaltsausgleich** hat zur Folge, dass die Einnahmen die Ausgaben und damit letztlich den Umfang der öffentlichen Aufgaben definieren. Wie die Finanzen geregelt sind entscheidet also auch darüber, wie leistungsfähig ein Staat ist. Dies gilt umso mehr in einem föderalen Gebilde wie der Bundesrepublik, wo geklärt werden muss, wer welche Aufgaben übernimmt und wieviel dafür von den Finanzmitteln abbekommt. Zwischen den staatlichen Ebenen und Körperschaften – insbesondere zwischen Bund, Ländern und Kommunen – muss dieses Verhältnis von Zeit zu Zeit kritisch geprüft werden, weil sich die Rahmenbedingungen staatlichen Handelns ständig verändern.

Die letzte große **Föderalismusreform** gab es 2009, als Aufgaben- und Finanzverflechtungen zwischen Bund und Ländern reduziert wurden, um beispielsweise das Blockadepotenzial im Bundesrat zu reduzieren. Auch die Schuldenbremse wurde in diesem Zuge ins Grundgesetz aufgenommen. Zehn Jahre später gab es mit der Neugestaltung des Länderfinanzausgleichs eine weitere bedeutende Reform, als das umstrittene System der Geber- und Nehmerländer zugunsten eines Ausgleichsmechanismus durch den Bund abgelöst wurde. Bei beiden Reformen standen Überlegungen im Vordergrund, das politische System der Bundesrepublik von wiederkehrenden Konflikten zu befreien, die als lähmend empfunden wurden und verhinderten, dass sich das Land neu aufstellen kann.

Strukturelle Reformen umfassen nicht zuletzt Änderungen in den föderalen Finanzbeziehungen

Im Hinblick auf die **gegenwärtigen Herausforderungen** ist die Ausgangslage ähnlich, steigt doch der Anpassungsbedarf auf Deutschland; um mit den Themen Klimaschutz und -anpassung, Demografie und Migration, Digitalisierung, Verteidigung, Modernisierung der Infrastruktur oder Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit die größten Baustellen zu nennen. Kaum eine dieser Aufgaben wird der Staat zufriedenstellend lösen können, wenn nicht zumindest ein kritischer Blick auf die **finanzielle Leistungsfähigkeit** der staatlichen Ebenen und Akteure geworfen wird. Dies gilt vor allem für die Kommunen, weil diese für die Umsetzung vor Ort eine zentrale Rolle spielen und darum für Erfolg oder Misserfolg vieler politischen Vorhaben von Bedeutung sind.

Kommunaler Finanzierungssaldo stark im Defizit



*für 2023 und 2024 jeweils Kassenergebnisse zum 30.09., ab 2024 Prognosen
Quellen: Destatis, Stabilitätsrat, Kommunale Spitzenverbände,
Helaba Research & Advisory

So zeigen aktuelle Daten des Statistischen Bundesamtes für Ende September 2024 ein kommunales Finanzierungsdefizit von rund 25 Mrd. Euro. Ohne Anpassungen der Finanzströme bleibt mehr als fraglich, wie viele der im Wahlkampf versprochenen Ziele sich tatsächlich umsetzen lassen. Jedem politischen Beobachter ist zwar klar, dass Wahlprogramme nicht den Zweck haben, politische Großvorhaben in allen Details auszuführen. Aber aufschlussreich ist trotzdem, welche Punkte überhaupt adressiert werden und welche künftigen Entscheidungen sich daraus ableiten lassen. **Was sagen die derzeit im Bundestag vertretenden Parteien in ihren Programmen zur Bundestagswahl zu einer Reform der föderalen Finanzbeziehungen in Deutschland?**

CDU und CSU setzen auf Optimierung des Status quo ohne grundlegende Reform der föderalen Finanzarchitektur

Die **Union** betont am Beispiel des Klimaschutzes die Bedeutung einer langfristigen Finanzierung. Sie fordert starke Kommunen und will sie daher bei der Bund-Länder-Koordinierung frühzeitiger einbinden, auch um deren Praxiserfahrung besser nutzbar zu machen. Wie dies institutionell umgesetzt werden soll, bleibt aber offen. Zumindest in finanzieller Hinsicht gibt es ein klares Bekenntnis zum Grundsatz der **Konnexität**: „Wer eine Leistung veranlasst oder ausweitet, muss für ihre Finanzierung aufkommen. Besonders darauf zu achten ist, wenn Bundesgesetze oder andere Maßnahmen des Bundes bei den Ländern und Kommunen zu Mehrausgaben oder Mindereinnahmen führen." Daraus folgt unter anderem die Forderung, die Sozialausgaben zu begrenzen, was nicht zuletzt die Kommunen finanziell entlasten würde. Auf der Einnahmeseite will die Union die kommunale Selbstverwaltung stärken: „Um eine stabile Finanzlage zu gewährleisten, brauchen die Kommunen auch **dauerhaft sichere Einnahmequellen**." Wie diese Einnahmen im Detail aussehen könnten, wird jedoch nicht ausgeführt.

AfD möchte umfangreiche Änderungen im Steuersystem

In ihrem Wahlprogramm schlägt die **AfD** Veränderungen bei mehreren Steuerarten vor, leitet daraus jedoch keinen Änderungsbedarf hinsichtlich der innerstaatlichen Steuerverteilung ab. Allerdings erwähnt die AfD zumindest im Hinblick auf die Kommunen ein **Zuschlagsrecht bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer** als Ausgleich für die abzuschaffende Grundsteuer. Darüber hinaus fordert die Partie die Einhaltung der Konnexität insbesondere im Verhältnis zu den Kommunen, führt als konkretes Beispiel aber nur den Asylbereich an.

SPD hält deutlich höhere Investitionen für nötig, die über Schulden finanziert werden sollen

Die **SPD** schreibt in ihrem Programm von einem gemeinsamen Kraftakt für eine „Ära der Investitionen", um beispielsweise die Infrastruktur zu modernisieren. Hierbei erwähnt sie ausdrücklich die dafür notwendigen **finanziellen Spielräume** für Länder als auch für Kommunen und fordert langfristige Unterstützungs- sowie Finanzierungsvereinbarungen zwischen den staatlichen Ebenen. Dafür schlagen die Sozialdemokraten u.a. einen „Zukunftspakt" vor. Gegenstand dieses Paktes wäre eine **Reform der Schuldenbremse**, um vor allem den Ländern mehr finanzielle Spielräume zu eröffnen. Die Länder wiederum werden explizit an ihre Verantwortung erinnert „den Kommunen eine **adäquate Finanzausstattung** für die Bewältigung ihrer Aufgaben zukommen zu lassen." Die SPD betont die Bedeutung der Kommunen für die öffentlichen Investitionen und erneuert ihre Forderung nach einer **Lösung des Altschuldenproblems**. Damit die Kommunen darüber hinaus ihre „zahlreichen und wachsenden Aufgaben" bewältigen können, soll eine „systematische Verbesserung der Kommunalfinanzen" erreicht werden. Hierunter fällt auch der sog. „**Deutschlandfonds**", über den 100 Mrd. Euro als Darlehen oder Beteiligung für Zukunftsinvestitionen aus staatlichen und privaten Mitteln bereitgestellt werden sollen. Inwieweit dies tatsächlich eine systematische Verbesserung dauerhafter Natur darstellt, bleibt jedoch fraglich, denn bei der beabsichtigten Größenordnung des Fonds dürften die Mittel rasch aufgebraucht sein.

Bündnis 90/Die Grünen betonen für Investitionsausweitung eine Reform der föderalen Steuerverteilung

Auch im Programm von **Bündnis 90/Die Grünen** taucht der Begriff „Deutschlandfonds" auf. Wie groß dieser Investitionsfonds sein soll und woher das Geld kommt, bleibt aber offen. Trotzdem wird bei mehreren im Programm behandelten Vorhaben auf ihn als Finanzierungsoption verwiesen. Auch die Grünen fordern eine **Reform der Schuldenbremse**. Zudem schlagen sie einen „Pakt für ein modernes Deutschland" vor, zu dem sie vor allem die Kommunen einladen. Was in diesem Pakt beschlossen werden soll, bleibt unklar. Möglich wäre die offensichtlich beabsichtigte **Reform des Steuerverbundsystems**, weil das Programm vorsieht: „Die Verteilung der Steuern zwischen

Bund, Ländern und Kommunen muss den tatsächlichen Aufgaben und Investitionsbedarfen entsprechen, um gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Landesteilen zu ermöglichen." Damit wird der Finanzföderalismus als Reformbaustelle implizit genannt. Einer Änderung beispielsweise in der Verteilung der Gemeinschaftssteuern wird jedoch sogleich ein Riegel vorgeschoben, denn „das aktuelle **System des Bund-Länder-Finanzausgleichs** werden wir in seiner jetzigen Form beibehalten." Wie unter diesen engen Leitplanken eine Reform aussehen könnte, an deren Ende „handlungsfähige Kommunen" stehen, bleibt fraglich.

BSW schlägt Investitionsprogramm vor, das insbesondere die Kommunen adressieren würde

Das **BSW** spricht sich für eine Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung aus und leitet daraus die Forderung nach einer Lösung des Altschuldenproblems ab. Um den Investitionsstau vor allem auf der kommunalen Ebene anzugehen, betont die Partei, dass ausreichend Finanzmittel bereitzustellen sind. Am Beispiel der Fördermittel führt sie aus, dass die Mittelvergabe vereinfacht werden sollte. Dem BSW schwebt ein „**großangelegtes Investitionsprogramm**" vor, das durch eine Reform der Schuldenbremse finanziert werden soll. Fraglich bleibt, in welchen Größenordnungen sich dieses Programm bewegt und ob dafür eine Schuldenaufnahme ausreichend wäre. Auch die Einbettung einer solchen Reform in die bestehenden föderalen Finanzen bleibt unklar.

FDP fordert einen reduzierten und stärker fokussierten Föderalismus

Die **FDP** widmet sich vergleichsweise ausführlich dem Föderalismus und verknüpft dies mit der Forderung nach einem schlanken und effizienten Staat. Dafür nennt sie klare Zuständigkeiten für das Zusammenspiel von Bund und Ländern als Bedingung. Das benötigte „**Update**" der grundsätzlich bewährten föderalen Struktur und Verwaltung in Deutschland wollen die Freidemokraten durch eine „**Generalinventur**" der Aufgaben und Zuständigkeiten erreichen. Damit verknüpft ist eine **Föderalismusreform**, nach der das Steueraufkommen zwischen Bund und Ländern neu verteilt und die Mischfinanzierungen reduziert werden. Organisatorisch soll dies durch eine Finanzföderalismuskommission ausgearbeitet werden. Klar genannt wird eine **Änderung der Finanzierungsströme**, ohne dass jedoch im Vorhinein deutlich wird, wie die künftige Verteilung aussehen könnte. Betont werden die Finanzierungslasten des Bundes, während dem gegenüber die Finanzbedarfe von Ländern und Kommunen nicht herausgestellt werden.

Die Linke plädiert für Gemeindefinanzreform zugunsten strukturschwacher Regionen

Die **Linke** schreibt in ihrem Programm von einer „Infrastrukturgarantie" und einer Ausweitung der Daseinsvorsorge. Das dem gegenüberstehenden Investitionsproblem der öffentlichen Hand verortet sie vor allem bei den Kommunen, die vielfach unterfinanziert seien. Als Lösung plädiert die Linke für „die Abschaffung der Schuldenbremse und ihre Ersetzung durch die ‚**Goldene Regel**', wonach Investitionen über Kredite finanziert werden können." Mit Bezug zu den föderalen Finanzen findet sich im Programm der Vorschlag einer **Gemeindefinanzreform** sowie die 100-prozentige Anrechnung der kommunalen Finanzkraft im Länderfinanzausgleich. Welche Inhalte die Reform im Einzelnen haben soll, bleibt weitgehend offen, wenngleich mit einer Anpassung der Gewerbesteuer, einem Altschuldenfonds sowie der Stärkung der Konnexität bereits Kernelemente benannt sind. Ähnlich wie in den Programmen der anderen Parteien werden die fiskalischen Einzelmaßnahmen aber nicht in den größeren Zusammenhang bundesstaatlicher Finanzbeziehungen gesetzt.

Umgang mit der Schuldenbremse bleibt Gretchenfrage für die absehbaren Koalitionen

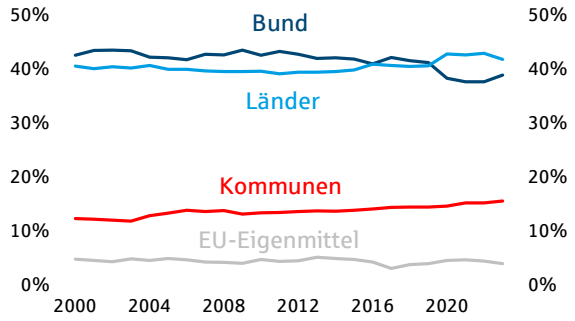
Der Blick in die Wahlprogramme zeigt inhaltliche Übereinstimmungen hinsichtlich der Vorstellungen zu den föderalen Finanzen vor allem zwischen SPD und Grünen. Schaut man auf die derzeitigen Umfragen zum möglichen Ausgang der Bundestagswahl am 23. Februar, wird es aller Wahrscheinlichkeit nach auf eine Regierungskoalition aus Union mit SPD oder Bündnis 90/Die Grünen hinauslaufen. Darum dürften die Gemeinsamkeiten und Gegensätze der beiden Parteien zur Union relevanter sein. Die Union steht eher für die Optimierung des finanzpolitischen Status quo. Dazu gehört auch ein **Festhalten an der Schuldenbremse**. Im Hinblick auf die **Einrichtung eines Deutschlandfonds** dürfte das kein Problem sein, solange die Konzeption als finanzielle Transaktion schuldenbremsenkonform erfolgt.

Eine weitgehende **Änderung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen** unter Berücksichtigung der Kommunen schwebt der Union aber nicht vor, ebenso wenig wie eine **Bundesbeteiligung bei der Altschuldenübernahme**. Hier könnten sich größere Differenzen zur SPD als zu den Grünen ergeben. Denn die Forderung der Grünen, die **Verteilung der Steuereinnahmen** zu prüfen, ist im Umkehrschluss nichts anderes als die Beachtung der von der Union betonten **Konnexität**.

Föderale Finanzen dürften Verhandlungen kaum dominieren, sind aber Grundlage für Umsetzung der Vorhaben

Stücke vom „Steuerkuchen" bleiben ähnlich groß

%-Anteil am Steueraufkommen nach Steuerverteilung



Quellen: Bundesfinanzministerium, Helaba Research & Advisory

Keine großen Unterschiede zeigen sich in den Programmen aller Parteien, in den Politikfeldern jenseits der Ordnungs- und Finanzpolitik eigene Schwerpunkte setzen zu wollen. Die Wahlprogramme sind voll von wohlklingenden **Ideen und Versprechen**. Es geht dabei mehr um das „was" und weniger um das „wie", denn allzu häufig bleibt offen, wie sich diese Vorhaben finanzieren und administrativ in die Praxis umsetzen lassen. Zwar betonen nahezu alle Parteien ausdrücklich das Konnexitätsprinzip – im konkreten Einzelfall werden Vorschläge aber selten mit einer greifbaren Finanzierung untermauert.

Für dieses „**Realitätsdefizit**" lassen sich einige Gründe finden. Vielleicht sind die Wählerinnen und Wähler an den Details der Umsetzung schlicht nicht interessiert, sondern überlassen dies lieber den Profis hinter den Kulissen. Vielleicht sind die organisatorischen Details auch zu komplex oder konfliktbehaftet, als dass die Parteien dies im Wahlkampf überzeugend aufgreifen können bzw. möchten. Und vielleicht fehlt den jeweiligen Fachleuten in den stark arbeitsteiligen Zuständigkeiten auch schlicht der übergreifende Blick auf das große Ganze.

In der Konsequenz spielen **Grundsatzfragen des Finanzföderalismus** im Wahlkampf **keine allzu relevante Rolle**. Bei den Koalitionsverhandlungen dürften sich die entscheidenden Schnittmengen in den einzelnen fachpolitischen Wünschen und Versprechen ergeben. Die Frage, wer im Staat dies dann umsetzt und wie es finanziert wird, wird wohl am liebsten vertagt und erst im späteren Tagesgeschäft aufgegriffen. Nichtsdestotrotz sind funktionierende, föderale Finanzen für die Umsetzung der Vorhaben essenziell. Ohne eine Klärung der damit verbundenen offenen Punkte wird die nächste Bundesregierung nicht erfolgreich arbeiten können.



Hier können Sie sich für unsere Newsletter anmelden:
https://news.helaba.de/research/

Herausgeber und Redaktion

Helaba Research & Advisory

Redaktion:
Dr. Stefan Mitropoulos

Verantwortlich:
Dr. Gertrud R. Traud
Chefvolkswirtin/
Head of Research & Advisory

Neue Mainzer Str. 52-58
60311 Frankfurt am Main
T +49 69 / 91 32 – 20 24

Internet: **www.helaba.de**

Disclaimer

Die Publikation ist mit größter Sorgfalt bearbeitet worden. Sie enthält jedoch lediglich unverbindliche Analysen und Prognosen zu den gegenwärtigen und zukünftigen Marktverhältnissen. Die Angaben beruhen auf Quellen, die wir für zuverlässig halten, für deren Richtigkeit, Vollständigkeit oder Aktualität wir aber keine Gewähr übernehmen können. Sämtliche in dieser Publikation getroffenen Angaben dienen der Information. Sie dürfen nicht als Angebot oder Empfehlung für Anlageentscheidungen verstanden werden.