

# Neuordnung der föderalen Finanzverfassung Deutschlands ab 2020

unter besonderer Berücksichtigung der Kommunen





---

# Neuordnung der föderalen Finanzverfassung Deutschlands ab 2020

unter besonderer Berücksichtigung der Kommunen

## Inhalt

<b>Vorwort: Nachhaltigkeit und Solidarität – Grundgedanken einer neuen Finanzverfassung</b>	<b>4</b>
<b>A Schwächen der geltenden Finanzverfassung</b>	<b>10</b>
<b>B Mängel der grundgesetzlichen Schuldenbremse</b>	<b>18</b>
<b>C Auswirkungen der Mängel in Finanzverfassung und Schuldenbremse auf die Kommunen</b>	<b>23</b>
<b>D Grundzüge einer modernen Finanzverfassung</b>	<b>25</b>
<b>Anlage: Graphische Abbildungen</b>	<b>35</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>50</b>

## Vorwort: Nachhaltigkeit und Solidarität – Grundgedanken einer neuen Finanzverfassung

*„Eine föderale Finanzverfassung mit bundesstaatlichem Finanzausgleich ist und bleibt unverzichtbares Wesenselement der Bundesrepublik. Nur auf diesem Weg lassen sich regionale sozioökonomische Unterschiede in einer Weise ausgleichen, dass alle Länder und Kommunen über die finanziellen Grundlagen zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügen und die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse verfolgt werden kann.<sup>1</sup> Das geltende System der föderalen Finanzverfassung weist jedoch strukturelle Mängel auf. Es hat Fehlentwicklungen wie die ausufernde Staatsverschuldung von Bund und Ländern und die Haushaltskrise vieler Kommunen nicht verhindern können. Der föderale Finanzausgleich muss ab 2020 nachhaltig neu gestaltet werden. Die Verteilung der Steuereinnahmen zwischen den Ebenen sollte sich an deren Aufgaben orientieren. Die Verschiebung von Lasten muss beendet werden. Eigenstaatlichkeit der Länder und kommunale Selbstverwaltung sind ebenso zu wahren wie der Grundgedanke eines solidarischen Ausgleichs.“*

Die Finanzverfassung bildet ein wesentliches Element der durch das Grundgesetz konstituierten bundesstaatlichen Ordnung. Die derzeit gültige Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland wurde 1969 konzipiert. In Anbetracht der stark geänderten Rahmenbedingungen bedarf sie nach über vierzig Jahren einer grundlegenden Reform. Anpassungen sind unausweichlich, da die finanzrechtlichen Regelungen zur Aufgaben- und Einnahmenverteilung in der Vergangenheit kaum an die sich ändernden strukturellen und konjunkturellen Entwicklungen angepasst wurden, immanente Mängel aufweisen und den Anstieg der Staatsverschuldung nicht verhindern konnten.

Vor diesem Hintergrund wird das Jahr 2020 zu einem Schicksalsjahr für die Finanzverfassung Deutschlands: Die Schuldenbremse mit dem Verbot der strukturellen Neuverschuldung für die Länder tritt in Kraft, der geltende Länderfinanzausgleich und der Solidaritätspakt für Ostdeutschland laufen aus.<sup>2</sup> Angesichts dieser Umstände sowie hoher Schulden der öffentlichen Hand stellt sich die Frage, welche Handlungsoptionen für die notwendige Anpassung der föderalen Finanzverfassung bestehen.

1 Der Begriff „gleichwertige Lebensverhältnisse“ ist nicht eindeutig definiert und wird kontrovers diskutiert. Selbstverständlich waren und sind die tatsächlichen Lebensverhältnisse nicht in allen Regionen und Kommunen Deutschlands identisch. Der Staat ist jedoch verpflichtet, in allen Regionen ein Maß an öffentlichen Leistungen bereitzustellen, das dem Prinzip der „Einheit in Vielfalt“ Rechnung trägt. Aus diesem Grund gilt es, geringer entwickelte Regionen zu fördern, flächendeckend öffentliche Dienstleistungen anzubieten und attraktive Lebensbedingungen im gesamten Bundesgebiet zu verwirklichen. Zur Diskussion, Ausprägung und Entwicklung des Begriffs: Scheller 2005: 236 ff.  
Die regionalen ökonomischen Unterschiede der Bundesrepublik werden am Bruttoinlandsprodukt je Einwohner deutlich (vgl. Anlage Abbildung 1). Sie spiegeln sich auch in der Steuerkraft der Länder wider (vgl. Anlage Abbildung 2).

2 Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz).



Unter den Begriff „Finanzverfassung“ werden gemeinhin und in diesem Thesenpapier im engeren Sinne der Abschnitt X des Grundgesetzes zum Finanzwesen verstanden. Dieser subsumiert Kompetenzen der Steuergesetzgebung, Steuerertragshoheit, Steuerverwaltung, Grundlagen der Haushaltswirtschaft, Rechnungslegung und Kreditaufnahme. Der bundesstaatliche Finanzausgleich ist ein Teil der föderalen Finanzverfassung. Er dient der (Um-)Verteilung von Steuererträgen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden nach festgelegten Kriterien. Die wichtigsten Regeln in diesem Zusammenhang sind im Finanzausgleichs- und Maßstäbengesetz kodifiziert.

Ziel einer Reform muss es sein, die öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen zu konsolidieren und die öffentliche Finanzwirtschaft so zu gestalten, dass sie den Anforderungen eines modernen Bundesstaates gerecht werden kann. Das bedeutet, gleichzeitig öffentliche Leistungen und Infrastruktur zu finanzieren wie die internationale Wettbewerbsfähigkeit zu sichern. Eine zukunftsfähige Finanzverfassung muss die heutigen Schwächen mindern und den absehbaren Herausforderungen begegnen. Die Finanzausstattung von Bund, Ländern und Kommunen muss nachhaltig, solidarisch und anreizorientiert gestaltet werden. Darüber hinaus sollten Verbesserungen hinsichtlich der Transparenz des Ausgleichssystems erreicht werden.

Der Handlungsbedarf ist unstrittig. Ein Verzicht auf strukturelle Anpassungen führt unweigerlich zu einem weiteren Anstieg der Staatsverschuldung, zunehmender Intransparenz des Systems und ungleichen Entwicklungschancen der Länder und Kommunen. Die seit Langem beobachtbaren Konflikte zwischen den Ebenen und unter den Ländern werden lediglich verdrängt. Die Verschiebung der Ausgabenlasten auf die Kommunen nimmt zu, die Handlungsfähigkeit von Ländern und Kommunen ist gefährdet. Schlussendlich ist bereits heute absehbar, dass ohne eine zeitgemäße Finanzverfassung auch die hehren Ziele der grundgesetzlichen Schuldenbremse nicht erreichbar sein werden.

Eine Reform ist nicht nur sachlich geboten, sondern faktisch unvermeidbar. Das Zeitfenster bis 2019 darf nicht ungenutzt verstreichen.

Bund, Länder und Kommunen vertreten im bundesstaatlichen Finanzausgleich, als ein Teilbereich der föderalen Finanzverfassung, nachvollziehbar jeweils eigene Interessen. Da es im Kern um die (Um-)Verteilung von Mitteln geht, stehen diese in Konflikt. Der Finanzausgleich, insbesondere der Umverteilungsgrad, ist zwangsläufig politisch. Aus gesamtstaatlicher Sicht resultieren daraus Gefahren der Blockade und allein politisch begründeter, sachlich unangemessener Kompromisse. Die strukturellen Schwächen des Systems würden somit verfestigt, absehbare Herausforderungen nicht reflektiert und die Zukunftsfähigkeit Deutschlands gemindert.

Der bundesstaatliche Finanzausgleich hat in der Vergangenheit eine durchaus erstaunliche Flexibilität bewiesen. Er wurde jedoch nach 1969 nie strukturell und ganzheitlich novelliert. Novellierungen in einem solch komplexen System sind naturgemäß schwierig und hinsichtlich ihrer Wirkungen und Rückkopplungen, beispielsweise auf das Steuerrecht oder die kommunale Finanz-

ausstattung, schwer zu prognostizieren. Anpassungsoptionen sind auch dahingehend begrenzt, dass Fundamente und Leitbilder durch das Grundgesetz und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gesetzt und zu achten sind. Nichtsdestotrotz gilt es, die Finanzverfassung auf sich ändernde Rahmenbedingungen abzustimmen.

Im Wissen darum, dass einfache Lösungen nicht bestehen, ist die Bertelsmann Stiftung mit diesem Thesenpapier bestrebt, das Bewusstsein aller Akteure für die Notwendigkeit einer Reform zu stärken, die Fehlentwicklungen des heutigen Systems, kommende Herausforderungen sowie Eckpunkte einer zukunftsfähigen Lösung aufzuzeigen. Einige der insbesondere im Kapitel A aufgezeigten Mängel befinden sich seit Langem auf der Agenda und wurden bereits in den Föderalismuskommissionen I und II diskutiert. Befriedigende Lösungen wurden jedoch nicht erreicht.

Die Bertelsmann Stiftung ist seit vielen Jahren im Politikfeld öffentlicher Finanzen engagiert.<sup>3</sup> Mit diesem Thesenpapier folgt sie der Intention, eine sachliche Diskussion und konstruktive Verhandlungen in der Vielfalt der beteiligten Interessen zu begünstigen. Das Thesenpapier kann keinen ausformulierten Lösungsvorschlag einer neuen föderalen Finanzverfassung beinhalten. Diese zu erarbeiten ist in den kommenden Jahren Aufgabe von Politik und Verwaltung.

Das Thesenpapier gliedert sich, nach einer kurzen Darstellung des derzeit gültigen Finanzausgleichssystems, in vier Kapitel. In Kapitel A werden die Mängel der heutigen Finanzverfassung, insbesondere des Finanzausgleichssystems, dargestellt. Kapitel B stellt den Bezug zur grundgesetzlichen Schuldenbremse her. Die Auswirkungen der bundesstaatlichen Finanzverfassung auf die kommunale Ebene geraten, ob der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes und der formalrechtlichen Zugehörigkeit der Kommunen zu den Ländern, häufig in den Hintergrund. Sie werden in Kapitel C ausgewiesen. Schlussendlich listet Kapitel D Grundzüge und Eckpunkte auf, die in der Reform der Finanzverfassung berücksichtigt werden sollten. In der Anlage ist eine Fülle graphischer Abbildungen zu den in den Kapiteln vorgestellten Positionen zusammengefasst.



Dr. Kirsten Witte, Director, Programm LebensWerte Kommune

Die in diesem Thesenpapier vorgestellten Positionen basieren auf ausführlichen Begutachtungen der bundesstaatlichen Finanzverfassung aus staatsrechtlicher Perspektive seitens Prof. Dr. Joachim Wieland (Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer) sowie finanzwissenschaftlicher Perspektive seitens Prof. Dr. Thomas Lenk und Dr. Martina Kuntze (Universität Leipzig). Die Gutachten stehen elektronisch zur Verfügung unter [www.wegweiser-kommune.de](http://www.wegweiser-kommune.de) in der Rubrik „Themen und Konzepte“.

<sup>3</sup> Zu nennen sind hier zum Beispiel Projekte zu den Themen bundesstaatlicher Finanzausgleich im Zusammenhang mit der Föderalismusreform I, Haushaltskonsolidierung auf kommunaler, regionaler und internationaler Ebene, kommunale Finanz- und Schuldenreporte, Haushaltsreform und Management oder auch demographischer Wandel.



## Kurze Darstellung des Finanzausgleichssystems

Das System des Finanzausgleichs ist ein wesentlicher Bestandteil der Finanzverfassung. Die Verteilung der Finanzmittel ist stets vor dem Hintergrund der Aufgabenverteilung zwischen den Ebenen Bund, Länder und Kommunen zu sehen (passiver Finanzausgleich). Die Aufgabenverteilung ist der Finanzverteilung vorgelagert.

Die Grundzüge des aktiven bundesstaatlichen Finanzausgleichs sind im Grundgesetz geregelt, technische Details des Verfahrens und der Verteilung im 2001 verabschiedeten Maßstäbe- und Finanzausgleichsgesetz. Das System besteht aus dem primären und sekundären Finanzausgleich. Es enthält vertikale und horizontale Elemente (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2011). Der vertikale Finanzausgleich beinhaltet die Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern, der horizontale Finanzausgleich innerhalb der Länderebene. Hinsichtlich der Steuern wird unterschieden zwischen solchen, die Bund, Ländern und Kommunen jeweils separat zustehen (Trennsystem), und Steuern, die gemeinsam erhoben (Gemeinschaftssteuern) und im Anschluss nach festen Anteilen auf die Ebenen verteilt werden (Verbundsystem).<sup>4</sup>

Der Finanzausgleich ist ein vierstufiges Verfahren, das in einer festen Reihenfolge vollzogen wird.

### Primärer Finanzausgleich (Steuerzuordnung):

- I Im ersten Schritt werden alle Steuerarten in ihrem Aufkommen auf Bund, Länder und Gemeinden nach Trenn- und Verbundsystem verteilt. Das Aufkommen der Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer steht Bund, Ländern und Gemeinden gemeinsam zu.<sup>5</sup> Die Erträge aus dem Länderanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer werden unter den Ländern grundsätzlich nach dem Prinzip des örtlichen Aufkommens verteilt. Vom Prinzip des örtlichen Aufkommens existieren hinsichtlich der Lohn- und Körperschaftsteuer Ausnahmen.<sup>6</sup>
- II Der zweite Schritt betrifft die Verteilung der Umsatzsteuer. Aus deren gesamten Aufkommen stehen Bund und Gemeinden verschiedene Vorwegabzüge zu.<sup>7</sup> Danach erfolgt die Verteilung zwischen Bund und Ländern ungefähr hälftig unter Beachtung, dass die notwendigen Ausgaben beider Seiten angemessen gedeckt werden.<sup>8</sup> Der Länderanteil an der Umsatzsteuer wird anschließend zu mindestens 75 Prozent nach deren Einwohnerzahl verteilt. Bis zu 25 Prozent gehen als Ergänzungsanteile an Länder, deren Einnahmen aus der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer, der Gewerbesteuerumlage und Landessteuern unterdurchschnittlich sind,

4 Alleinige Steuern des Bundes sind unter anderem die Energie-, Tabak- und Versicherungsteuer sowie der Solidaritätszuschlag. Landessteuern sind Erbschaftsteuer, Grunderwerbsteuer oder Lotteriesteuer. Den Gemeinden stehen Grund- und Gewerbesteuern zu. Von Letzterer führen sie wiederum Umlagen an Bund und Länder ab (§ 6 Gemeindefinanzreformgesetz). Die Gemeinschaftssteuern belaufen sich im Aufkommen auf ein Mehrfaches der Steuern nach Trennsystem.

5 An der Körperschaftsteuer sind die Gemeinden nicht beteiligt.

6 Das örtliche Aufkommen der Steuer spiegelt insbesondere vor dem Hintergrund von Pendlerbewegungen der Beschäftigten und verschiedener Betriebsstätten von Unternehmen nicht vollständig den tatsächlichen Anspruch der Gebietskörperschaften wider. Es wird daher auf die beteiligten Gebietskörperschaften „zerlegt“.

7 Ein pauschaler Betrag zur Finanzierung des Fonds der Deutschen Einheit, Erhöhung des Kindergeldes und des Kita-Ausbaus (in 2011 1 Mrd. Euro) sowie 9,5 Prozent des Aufkommens zur Unterstützung der Renten- und Arbeitslosenversicherung (Deutscher Bundestag 2011: 70). Die Gemeinden erhalten vorab 2,2 Prozent zur Kompensation der 1998 entfallenen Gewerbesteuerumlage.

8 Die Verteilung der Umsatzsteuer zwischen Bund und Ländern unterliegt im Zeitverlauf Änderungen. Aktuell erhält der Bund 49,7 Prozent, die Länder 50,3 Prozent.

um die Streuung der Aufkommensunterschiede zu reduzieren (§ 2 Abs. 1 Finanzausgleichsgesetz).

### Sekundärer Finanzausgleich (Steuer(-)verteilung):

III Der Länderfinanzausgleich im engeren Sinne besteht in einer Umverteilung über Ausgleichszahlungen finanzstarker Länder an finanzschwache Länder. In der Berechnung der Finanzkraft der Länder ist die Finanzkraft der Gemeinden anteilig (aktuell zu 64 Prozent) berücksichtigt. Zahlungsansprüche und Verpflichtungen berechnen sich aus dem Verhältnis von Finanzkraftmesszahl und Ausgleichsmesszahl jedes Landes.<sup>9</sup>

IV Der Bund kann im Anschluss an die genannten Schritte mit den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen und den Sonder-Bundesergänzungszuweisungen als letzte Stufe zusätzliche Mittel an finanzschwache Länder gewähren, um deren Finanzausstattung weiter anzugleichen. Erstere dienen zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs. Die zweite Gruppe wird aus politisch situativen Gründen gewährt. Derzeit sind dies:

- teilungsbedingte Sonderlasten der neuen Länder (degressiv abnehmend bis 2019, Teil des Solidarpaktes II)
- Sonderlasten durch strukturelle Arbeitslosigkeit
- überdurchschnittlich hohe Kosten politischer Führung.

Grundsätzlich sind die Länder für die Finanzausstattung der Kommunen verantwortlich. Aus diesem Grunde gibt es in allen (Flächen)ländern einen Finanzausgleich zwischen Land und Kommunen (kommunaler Finanzausgleich). Durch den kommunalen Finanzausgleich soll zum einen eine kontinuierliche Einnahmehasis der Städte und Gemeinden sichergestellt und prozyklische Ausgabenpolitik verhindert werden. Zum anderen soll die Finanzkraft der Kommunen untereinander angenähert werden, damit Bürgern in verschiedenen Regionen annähernd gleichwertige Infrastruktur und Daseinsvorsorge geboten werden kann. Die Ausgleichssysteme variieren stark zwischen den dreizehn Flächenländern. Die Varianzen sind nicht Folge einer „natürlichen“ Fügung, sondern Ergebnis politischer Prozesse (Lenk 2009: 6 und 10). Das Grundgesetz gibt den Ländern vor, die Gemeinden an den Ländereinnahmen aus Gemeinschaftssteuern zu beteiligen (obligatorischer Steuerverbund). Die Beteiligung an weiteren Einnahmen der Länder ist fakultativ (Art. 106 Abs. 7 GG). Hierbei beeinflussen die Zahlungen aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleich die vom Land für den kommunalen Finanzausgleich bereitgestellte Finanzausgleichsmasse.

Eine weitere Form des regionalen Finanzausgleichs findet über die Träger der Sozialversicherung statt. Sie binden über 40 Prozent aller öffentlichen Ausgaben.<sup>10</sup> Eine Umverteilung erfolgt sowohl

<sup>9</sup> Beide Kennziffern sind Rechengrößen, die nicht mit dem tatsächlichen Steuer- und Gebührenaufkommen der Gebietskörperschaften gleichzusetzen sind.

<sup>10</sup> Allein die Umverteilungswirkung aus der Arbeitslosenversicherung kommt für einige Länder den Pro-Kopf-Transfers des Länderfinanzausgleichs nahe (vgl. Anlage Abbildung 3 und 5). Seit 1998 besteht eine Verknüpfung zwischen bundesstaatlichem Finanzausgleich und Sozialversicherung über den Vorwegabzug des Bundes aus dem Umsatzeinkommen zur Unterstützung der Rentenversicherung.



über Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt als auch aus dem räumlichen Auseinanderfallen von Beitragszahlung und Leistungsansprüchen. Auch die gemeinsame Finanzierung einzelner Aufgaben zwischen Bund und Ländern hat einen regional umverteilenden Effekt.

### Abbildung 1: Struktur und Volumen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs im Jahr 2011

		Mrd. Euro
<b>1</b>	Verteilung des gesamten Steueraufkommens auf Bund, Länder und Gemeinden	573,35
<b>2</b>	Verteilung der Umsatzsteuer davon Ergänzungsanteile an finanzschwache Länder	138,96 11,02
<b>3</b>	Horizontale Umverteilung unter den Ländern (4 Geberländer)	7,31
<b>4</b>	Bundesergänzungszuweisungen davon allgemeine Ergänzungszuweisungen (12 Länder) teilungsbedingte Sonderlasten (6 Länder) strukturell hohe Arbeitslosigkeit (5 Länder) hohe Kosten politischer Führung (10 Länder)	12,17  2,63 8,03 1,00 0,52

Quelle: Bundesministerium für Finanzen und Statistisches Bundesamt, Zahlen vorläufig.

| BertelsmannStiftung

## A Schwächen der geltenden Finanzverfassung

### 1. Die Finanzverfassung entspricht nicht mehr der bundesdeutschen Wirklichkeit.

Die deutsche Finanzverfassung wurde vor über vierzig Jahren letztmalig grundlegend modifiziert. Damals war die Streuung der Wirtschafts- und Finanzkraft der Länder deutlich geringer, die Verschuldung von Bund und Ländern unwesentlich, wirtschaftliches Wachstum wurde als selbstverständlich betrachtet, die Arbeitslosigkeit bewegte sich auf einem niedrigen Niveau und die demographische Entwicklung zeichnete sich maßgeblich durch steigende Einwohnerzahlen aus. Internationaler Steuerwettbewerb oder die Gewinnverlagerung deutscher Unternehmen ins Ausland waren seinerzeit kaum vorstellbar. Die Finanzverfassung spiegelt diese Rahmenbedingungen wider und hat vor deren Hintergrund ihre Aufgaben gut erfüllt.

Heute stellen sich die reale Verfassung Deutschlands und das wirtschaftliche Umfeld gänzlich anders dar: Die Unterschiede in der Finanzkraft der Länder sind immens, der Schuldenberg der öffentlichen Hand hat eine gewaltige Höhe erreicht, das Wachstum ist ins Stocken geraten, die Arbeitslosigkeit liegt deutlich über dem damaligen Niveau, die demographische Entwicklung ist vielerorts durch Einwohnerrückgänge gekennzeichnet. Der internationale (Steuer-)Wettbewerb hat dazu geführt, dass weltweit agierende Unternehmen ihre Gewinne mehr oder weniger nach Belieben über Staatsgrenzen hinweg verschieben können.

Die Finanzverfassung, unter gänzlich anderen Verhältnissen entwickelt, ist in ihren Strukturen in den vergangenen Jahrzehnten nicht wesentlich angepasst worden.<sup>11</sup> Sie kann den heutigen Verhältnissen daher zwangsläufig nicht mehr gerecht werden. Die Verschuldung der öffentlichen Hand ist hierfür ein Indikator (vgl. Anlage Abbildung 7). Sie stieg seit Verabschiedung der geltenden Finanzverfassung 1969 von zwanzig Prozent auf über achtzig Prozent des Bruttoinlandsproduktes. Bisherige Versuche, die Zunahme staatlicher Verschuldung über Regelungen der Finanzverfassung zu steuern, sind gescheitert. Sie konnten das Anwachsen der Verschuldung selbst in guten konjunkturellen Phasen nicht verhindern. Im Jahr 2009 wurde als wesentliches Resultat der Föderalismusreform II eine neue grundgesetzliche Schuldenbremse beschlossen, die den Ländern ab 2020 strukturelle Neuverschuldung untersagt. Auch auf dieses neue Instrument kann die Finanzverfassung noch keinen Bezug nehmen.

### 2. Der europäische Fiskalpakt hat ungewisse Rückwirkungen auf die bundesstaatliche Finanzverfassung.

Das Unionsrecht stellt mit dem Fiskalpakt und dem Euro-Rettungsschirm gänzlich neue und zusätzliche Anforderungen an die deutsche Finanzverfassung.

Im März 2012 unterzeichneten 25 Staats- und Regierungschefs den Vertrag über Stabilität, Koordination und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (vgl. Kirch und Schwarzer 2012).

<sup>11</sup> Die Finanzverfassung wurde verschiedentlich in Details geändert. Nicht selten handelte es sich hierbei um „Tauschgeschäfte“ in Verbindung mit anderen Gesetzesvorhaben oder lediglich politische Kompromisse, welche auch der Transparenz des Ausgleichssystems nicht förderlich waren.



Ziel dieses als Fiskalpakt bezeichneten Vertragswerkes ist es primär, die Haushaltswirtschaft der Mitgliedsstaaten stärker zu überwachen, sowie Defizite und wachsende Verschuldung zu vermeiden. Konkret sieht er eine Begrenzung des strukturellen Defizits auf im Regelfall 0,5 Prozent des Bruttoinlandsproduktes vor.<sup>12</sup> Ein Überschreiten der Defizitgrenze zieht automatische Sanktionen nach sich. Die Regelungen bedeuten eine deutliche Verschärfung der früheren Maastricht-Kriterien und einen Kompetenzzuwachs der Europäischen Union (EU) mit direkten Eingriffsrechten in die nationale Haushaltspolitik.

Während sich die grundgesetzliche Schuldenbremse nur auf Bund und Länder bezieht, berücksichtigt der Fiskalpakt alle öffentlichen Schulden, somit auch Kommunen und Sozialversicherungsträger. Darüber hinaus tritt er auch früher als die Schuldenbremse des Grundgesetzes in Kraft, was insbesondere die Länder vor kaum lösbare Herausforderungen stellt. Die Auswirkungen des Fiskalpaktes auf Bund, Länder und Kommunen sind zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht valide zu beziffern, ebenso der rechtliche Anpassungsbedarf der Finanzverfassung und des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Fraglos werden jedoch der Druck zur Haushaltskonsolidierung, zur innerstaatlichen Koordinierung der Haushaltswirtschaft und der Einfluss der EU wachsen. Bund, Länder und Kommunen kamen in Bezug auf die innerstaatliche Umsetzung überein, dass der neue Fiskalpakt für die Länder keine Verschärfung der bereits bestehenden Schuldenbremse des Grundgesetzes bedeutet; der Bund somit gegenüber der EU für etwaige Vertragsverletzungen bis 2019 allein haftet.<sup>13</sup>

Als Euro-Rettungsschirm wird die 2010 gegründete Europäische Finanzstabilisierungsfazilität sowie der diese ab 2013 (voraussichtlich) ablösende Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) bezeichnet. Ziel ist es, Mitgliedsstaaten unter Auflagen über Kredite der Mitgliedsstaaten zu unterstützen. Deutschland leistet Einlagen und haftet anteilig für die vergebenen Kredite.<sup>14</sup> Auch diese Rückwirkungen auf die bundesstaatliche Finanzverfassung sind noch nicht vollständig geprüft und können sich in den gegenwärtigen Regelungen noch nicht widerspiegeln.

### 3. Der primäre Finanzausgleich macht umfangreiche nachträgliche Korrekturen erforderlich.

Die primäre Finanzverteilung orientiert sich in erster Linie am örtlichen Steueraufkommen. Dies bedeutet, dass die Steuererträge bei der Gebietskörperschaft verbleiben, in der sie vereinnahmt werden. Die Verteilung der Umsatzsteuer bemisst sich hingegen zwischen Bund und Ländern nach der Deckungsquote, unter den Ländern an der Einwohnerzahl und der Finanzkraft der Länder.

<sup>12</sup> Diese Defizitgrenze gilt für Länder, deren Gesamtverschuldung über 60 Prozent des Bruttoinlandsproduktes liegt.

<sup>13</sup> Bund und Länder vereinbarten, dass die innerstaatliche Umsetzung für die Länder keine höheren Verpflichtungen bedeutet als die 2009 verabschiedete grundgesetzliche Schuldenbremse (vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2012). Zur Einigung des Bundes und der Länder zum Fiskalpakt: Lenk 2012: 428.

<sup>14</sup> Die Haftungssummen ergeben sich aus den Anteilen der Mitgliedsstaaten an der Europäischen Zentralbank. Am Stammkapital des ESM trägt Deutschland rund 190 Mrd. Euro.

Die Wirkungen dieser Verteilungsprinzipien spiegeln die aufgabenbedingten Kosten nur in Grenzen wider, sodass umfangreiche nachträgliche Korrekturen im Finanzsystem erforderlich sind beziehungsweise die Finanzausstattung ungenügend ist.<sup>15</sup>

Das örtliche Aufkommen einer Steuer reflektiert infolge von Pendlerbewegungen der Beschäftigten oder Gewinngestaltung überregionaler Unternehmen auf mehrere Betriebsstätten nur begrenzt den örtlichen Steueranspruch einer Gebietskörperschaft.<sup>16</sup> Diesen Umständen soll über die Zerlegung der Lohn- und Körperschaftsteuer Rechnung getragen werden. Sie hat sich jedoch als kompliziert, intransparent und strittig erwiesen. Zusätzlich begünstigt die Zerlegung der Lohnsteuer einseitig den Wohnort gegenüber der Arbeitsstätte.

Die primäre Verteilung der Steuererträge nach dem örtlichen Aufkommen ist in einem Sozialstaat wie der Bundesrepublik zu hinterfragen, da soziale Leistungen verstärkt in Regionen anfallen, die eher wirtschaftsschwach sind. Aufkommen und Bedarf an Finanzmitteln fallen somit regional auseinander.

Infolge der Kopplung an die Einwohnerzahl wird der prognostizierte Einwohnerrückgang vor allem in den neuen Ländern die Einnahmehasis weiter erodieren lassen. Da sich nicht alle öffentlichen Ausgaben, beispielsweise aufgrund von Kostenremanenzen, gleichermaßen reduzieren lassen, werden Haushaltsengpässe und sinkende Gestaltungsspielräume unvermeidlich.

Eine Verteilung über die Einwohnerzahl lässt die geldleistungsspezifischen Strukturunterschiede der öffentlichen Leistungen, beispielsweise Hilfen zum Lebensunterhalt, Kinder- und Jugendhilfe, Wohngeld, BAföG, außer Acht. Da diese Bundesgesetze in allen Ländern einheitlich ausgeführt werden müssen, belasten sie finanzschwache Länder (und Kommunen) bezogen auf die Ausgaben pro Einwohner stärker als finanzstarke (vgl. Anlage Abbildung 4). Die bloße Zahl der Einwohner ist daher kein alleiniger Indikator für den Finanzbedarf eines Landes. Von zunehmender Bedeutung sind beispielsweise die Altersstruktur und daraus folgende Bedarfe an öffentlichen Leistungen der Bevölkerung.

15 Im Jahr 2011 wurden in der primären Finanzverteilung rund 573,4 Mrd. Euro verteilt. Nach Abzug der Bundessteuern einschließlich der Bundesanteile an den Gemeinschaftssteuern sowie der EU-Eigenmittel steht das übrige Steueraufkommen den Gliedstaaten und ihren Gemeinden zu. Die Länder erhielten rund 72,8 Mrd. Euro nach Einwohnern (Umsatzsteueranteil der Länder abzüglich Ergänzungsanteile). Der mit circa 117,8 Mrd. Euro weitaus größere Teil der gesamten Steuereinnahmen der Länder orientiert sich am Prinzip des örtlichen Aufkommens (Länderanteile an Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie Einnahmen aus Landessteuern) (vgl. Statistisches Bundesamt 2012b sowie Bundesministerium der Finanzen 2012b). Wie dargestellt wird die primäre Steuerverteilung durch die Zerlegung der Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie durch die Umverteilung im sekundären Finanzausgleich angepasst. Die Verteilungskriterien werden dadurch in ihrer Wirkung gemindert

16 Von der Finanzverteilung nach örtlichem Aufkommen bestehen zwei Ausnahmen. Das Wohnsitzprinzip gibt vor, dass die Lohnsteuer dem Land zusteht, in dem der Arbeitnehmer seinen Wohnsitz hat. Falls Unternehmen Betriebsstätten in mehreren Ländern führen, wird die am Unternehmenssitz abgeführte Körperschaftsteuer auf diese Länder verteilt. Dieses Prinzip sollte gänzlich neu überdacht werden. Mithin sollte die Körperschaftsteuer grundsätzlich den Ländern zugeordnet werden, in denen die wirtschaftliche Wertschöpfung stattfindet.



#### 4. Die Verteilung der Umsatzsteuer zwischen Bund und Ländern ist strittig und belohnt übermäßige Ausgaben.

Im Rahmen der laufenden Einnahmen haben Bund und Länder gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben (Deckungsquotenverfahren). Die Ausgabenbedürfnisse der Ebenen sind dabei aufeinander abzustimmen und regelmäßig anzupassen. Dies erfolgt über die Verteilung der Umsatzsteueranteile (zur Entwicklung der Deckungsquoten im Zeitverlauf: Bundesministerium der Finanzen 2011: 45). Sie ist das „flexible Element“ der Finanzverfassung.<sup>17</sup> Die Maßstäbe der Verteilung haben sich in der Vergangenheit jedoch als sehr streitanfällig und kaum operationalisierbar erwiesen. Problematisch ist insbesondere die Definition und finanzstatistische Unterlegung des zentralen Begriffs „notwendige Ausgaben“.

Darüber hinaus ist das geltende Deckungsquotenverfahren mit negativen Anreizen behaftet. So haben der Bund oder die Ländergesamtheit einen Anreiz zu übermäßigem Ausgabeverhalten, da somit die Deckungsquote sinkt und der Ausgleichsbedarf steigt. Die bisherige Deckungsquotenregelung ist auch vor dem Hintergrund der nationalen Schuldenbremse und der damit geforderten Nullverschuldung der Länder ab 2020 nicht mehr sinnvoll anwendbar. Wenn sich die Länder im verfassungsrechtlich erlaubten Rahmen bewegen, läge die Deckungsquote bei wenigstens 100 Prozent. Im Gegensatz dazu ist dem Bund ein gewisser Spielraum für die strukturelle Verschuldung belassen, sodass bei Inanspruchnahme die Deckungsquote weniger als 100 Prozent betragen wird und eine Forderung des Bundes nach einem höheren Anteil an der Umsatzsteuer nach sich zieht. Dieser Umstand entspricht nicht dem Grundgedanken der Deckungsquote und konterkariert auch die Bemühungen der Länder zur strukturellen Nullverschuldung, sodass die Deckungsquotenregelung ab 2020 angepasst werden sollte.

#### 5. Der hohe Nivellierungsgrad im Finanzausgleich ist anreizfeindlich.

Über den Länderfinanzausgleich wird die Finanzkraft der Länder weiter an den Bundesdurchschnitt angeglichen. Obgleich eine Übernivellierung nicht stattfindet, gehen vom Länderfinanzausgleich ungünstige Wirkungen aus. So bestehen sowohl für Geber- als auch für Nehmerländer kaum Anreize, die eigene Steuerbasis maximal auszuschöpfen. Als Konsequenz kann sich ein Standortwettbewerb zulasten der Steuererträge ergeben.

In diesem Zusammenhang wird regelmäßig die Einrichtung der Länderfinanzbehörden gegenüber einer alleinigen Bundesfinanzverwaltung diskutiert. Die Konsequenz, dass nur ein kleiner Teil der durch die örtlichen Finanzämter als Teil der Landesverwaltung zusätzlich erhobenen Steuern den Landeshaushalten zufließt, kann zu einer nicht ausreichenden und regional heterogenen Steuerprüfung führen.<sup>18</sup>

Der Länderfinanzausgleich in seiner jetzigen Ausgestaltung dient über die Angleichung der Finanzkraft der Länder vorrangig der distributiven Aufgabe der Herstellung annähernd gleich-

<sup>17</sup> Diese Flexibilität wurde in den vergangenen Jahrzehnten über die Verteilung von Umsatzsteuerpunkten, Vorweg-Abzügen und Festbeträgen weidlich genutzt, allerdings zum Preis hoher Komplexität (vgl. Woisin 2008).

<sup>18</sup> Diese Thesen wurden im Rahmen der Föderalismusreform II intensiv diskutiert (vgl. Kommissionsdrucksachen 110, 121 oder 147). Im Zuge dessen wurde die zentrale Rolle des Bundesministeriums der Finanzen gestärkt.

wertiger Lebensverhältnisse. Damit haben alle Länder in etwa gleiche Finanzierungsmöglichkeiten, um die ihnen obliegenden staatlichen Aufgaben wahrzunehmen. Der Länderfinanzausgleich vermittelt aufgrund der Umverteilungseffekte hingegen kaum Anreize, die eigene Wirtschafts- und damit Finanzkraft selbstständig zu erhöhen. Er ist geprägt vom Ziel der Verteilungsgerechtigkeit.

### 6. Der Länderfinanzausgleich schürt Verteilungskonflikte zwischen den Ländern.

Der Länderfinanzausgleich war seinerzeit als reiner Spitzenausgleich gedacht. Durch den Beitritt der neuen Länder zur Bundesrepublik Deutschland haben sich die Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern extrem vergrößert. Dies hat zur Folge, dass sich in dieser Ausgleichsstufe das nominale Umverteilungsvolumen fast verfünffachte.<sup>19</sup>

Im Zuge des Auseinanderdriftens der Länder im Hinblick auf ihre Finanzkraft entwickelte sich der Länderfinanzausgleich mehr und mehr zu einem distributiven Instrument. Parallel stieg die Kritik der Geberländer. Eine Verringerung des Volumens ist in dem gegebenen Berechnungsverfahren vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Entwicklungen in den einzelnen Ländern mittelfristig nicht zu erwarten. Im Gegenteil muss von wachsenden Unterschieden der Länder in Hinblick auf ihre wirtschaftliche und finanzielle Stärke ausgegangen werden.

Der horizontale Länderfinanzausgleich leidet an der fehlenden Akzeptanz aufseiten der Geberländer und diskreditiert die Nehmerländer. Diese Schwächen konnten auch durch das Maßstäbengesetz nicht behoben werden. Die Kritik des Instruments durch die Geberländer entzündet sich auch an der Frage unterschiedlicher Standards öffentlicher Leistungen zwischen den Ländern, beispielsweise in Bezug auf Studiengebühren oder Kita-Versorgung.

Das eigentliche Volumen des Länderfinanzausgleichs ist mit gut sieben Milliarden Euro insbesondere im Vergleich zur Umsatzsteuerverteilung gering (vgl. Anlage Abbildung 6). Es steht so gesehen in keinem Verhältnis zur seit vielen Jahren regelmäßig aufflammenden kontroversen Debatte. Für die Länder sind die Zahlungen aus dem Länderfinanzausgleich in Relation zu den jeweiligen Haushaltsvolumina jedoch in beiden Richtungen durchaus relevant (vgl. Anlage Abbildung 5).

### 7. Das Prinzip der Durchführungskonnexität ist nicht mehr zweckmäßig.

Das Grundgesetz gibt vor, dass jede Verwaltungsebene ihre Aufgaben eigenständig finanziert. Die Ausgabenlast ist damit an die Vollzugszuständigkeit einer Aufgabe gebunden (Durchführungskonnexität oder Vollzugskausalität). Dies bedeutet, dass nicht die Ebene die Ausgaben zu tragen hat, welche die entsprechende Aufgabe „erfindet“, sondern die Ebene, welche mit deren Ausführung betraut ist. Diese Regelung verfolgte ehemals das Ziel, die Wirtschaftlichkeit des Aufgabenvollzugs zu fördern.

<sup>19</sup> Das Volumen des Länderfinanzausgleichs stieg 1995 mit der Integration der neuen Länder und Berlin sprunghaft an. Das Volumen lag in der Dekade der achtziger Jahre nominal bei 1,47 Mrd. Euro jährlich. In der Dekade 2011 bis 2010 betrug es nominal durchschnittlich 7,28 Mrd. Euro. In der Geschichte des Länderfinanzausgleichs seit 1950 waren nur Baden-Württemberg und Hessen durchgängig „Geberländer“. Die Länder Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und das Saarland waren stets „Nehmerländer“; ebenso die neuen Länder ab 1995. Die übrigen westdeutschen Länder wechselten im Zeitverlauf.



Die Ausrichtung des Konnexitätsprinzips an der Verwaltungszuständigkeit ist heute in der Bundesrepublik nicht mehr sinnvoll. Da über die Hälfte aller öffentlichen Ausgaben soziale Leistungen sind, sind die Kosten des Verwaltungsvollzugs im Vergleich zu den Zweckausgaben (z. B. Transferleistungen) weitgehend irrelevant geworden. Mit dem fortschreitenden Ausbau des Sozialstaates ist es vielmehr die Erfüllung eines gesetzlichen (Geld-)Leistungsanspruchs von Bürgerinnen und Bürgern, welcher die Ausgaben bestimmt.<sup>20</sup> Da Voraussetzungen und Höhe des Anspruchs vom Bundesgesetzgeber festgelegt sind, bleibt der Verwaltung vor Ort kaum Ermessen und schließlich wenig Einfluss auf die entstehenden Kosten.

Der Ausbau des Sozialstaates gründet auf Gesetzen des Bundes, wird aber wesentlich von den Ländern und Kommunen getragen. Die daraus resultierenden Ausgabenlasten spiegeln sich in der Finanzausstattung der Ebenen momentan nicht wider. Die Finanzverteilung berücksichtigt nicht das Prinzip „wer bestellt, bezahlt.“ Schlussendlich sind auch finanzschwache Länder und Kommunen, wiederum bezogen auf die Ausgaben pro Einwohner, durch diese Aufgaben stärker belastet als finanzstarke. In diesen Fällen verdrängen übertragene Aufgaben des Bundes eigene politische Prioritäten und schränken die Handlungsfähigkeit der Gliedstaaten und ihrer Kommunen weiter ein.

### 8. Die Möglichkeit Defizite durch Kredite zu finanzieren, hat die Verschuldung in die Höhe getrieben.

Das Grundgesetz schreibt einen ausgeglichenen Haushalt vor. In der Vergangenheit wurden jedoch auch Krediteinnahmen als reguläre Deckungsmittel betrachtet. Dies ändert sich im Zuge der grundgesetzlichen Schuldenbremse, die den Haushaltsausgleich ohne Krediteinnahmen vorsieht. Bis zum Eintritt der grundgesetzlichen Schuldenbremse (in 2016 für den Bund sowie 2020 für die Länder) kann eine etwaige Deckungslücke im Haushalt daher grundsätzlich auf drei (miteinander kombinierbaren) Wegen erreicht werden: durch eine Erhöhung der staatlichen Einnahmen, durch eine Senkung der Ausgaben sowie durch Kreditaufnahmen. Da Steuererhöhungen politisch ebenso wenig attraktiv sind wie Ausgabenkürzungen und in der Bevölkerung tendenziell negative Reaktionen hervorrufen, ist die Politik in der Vergangenheit regelmäßig den Weg des geringsten Widerstands gegangen und hat die Verschuldung stetig erhöht.

Die öffentliche Verschuldung verteilt sich unterschiedlich auf Bund, Länder und Kommunen. Auf den Bund entfielen im Jahr 2011 rund 63 Prozent, die Länder 30 Prozent und auf die Kommunen sechs Prozent.<sup>21</sup> Der relativ geringe Verschuldungsanteil der Kommunen resultiert wesentlich aus dem strengen Haushaltsrecht und dem Willen, dies über die Kommunalaufsicht durchzusetzen. Für den Bund und die Länder existierten vergleichbare Regelungen des Haushaltsrechts und

<sup>20</sup> Geldleistungsgesetze stellen finanzielle Zuwendungen des Staates an natürliche Personen dar. Sie können vereinfacht als steuerfinanzierter Teilbereich der Sozialleistungen betrachtet werden. Im Jahr 2010 waren rund 66 Prozent aller öffentlichen Ausgaben soziale Leistungen (eigene Berechnung nach Statistisches Bundesamt). Der größere Teil aller Sozialleistungen entfällt auf die Träger der Sozialversicherung und wird aus Sozialversicherungsbeiträgen und Zuschüssen des Bundeshaushaltes gedeckt. Ein verbleibender Teil finanziert sich aus Steuern, damit den regulären Haushalten von Bund, Ländern und Kommunen. Die hinsichtlich Volumen größten steuerfinanzierten Sozialleistungen sind (Zahlen für 2009) der Kinder- und Familienlastenausgleich (39,3 Mrd. Euro), die Grundsicherung für Arbeitssuchende (46,1 Mrd. Euro), Sozialhilfe (24,5 Mrd. Euro) oder die Kinder- und Jugendhilfe (23,5 Mrd. Euro) (Statistisches Bundesamt 2011: 206).

<sup>21</sup> Die Differenz zu einhundert Prozent resultiert aus Rundungsdifferenzen (vgl. Anlage Abbildung 7).

externe Kontrollen in dieser Form nicht, worin eine Ursache der hohen Verschuldung begründet liegt.<sup>22</sup> Aufgelaufener Schuldenstand und Problemdruck sind in Bund, Ländern und Kommunen unterschiedlich hoch (vgl. Anlage Abbildungen 7, 8 und 9). Sie resultieren auch aus dem Handeln der jeweils politisch Verantwortlichen.<sup>23</sup>

### 9. Die Finanzverfassung wird durch den Solidarpaket überstrapaziert.

Die finanziellen Folgen der Wiedervereinigung Deutschlands sollten ohne Änderung der Finanzverfassung des Grundgesetzes bewältigt werden. Stattdessen wurden Regelungen wie der „Fonds Deutsche Einheit“ parallel implementiert, den ostdeutschen Ländern überproportionale Ausgaben im Finanzausgleich zugestanden und 2005 das Solidarpaketfortführungsgesetz in Kraft gesetzt. Damit wurde eine materiell finanzverfassungsrechtliche Ordnung unterhalb der formalen Finanzverfassung des Grundgesetzes geschaffen. Sie erlaubte es Bund und Ländern, an der geltenden Finanzverfassung festzuhalten und so allfällige Streitfragen zu vermeiden. Damit wurde der Sondersituation der neuen Länder Rechnung getragen, während gleichzeitig auf der Ebene der Finanzverfassung die „Normallage“ fortgeschrieben werden konnte. Das Auseinanderfallen von formeller und materieller Finanzverfassung trug allerdings nicht zur Transparenz der finanziellen Folgen der Wiedervereinigung Deutschlands bei.

Es ist bemerkenswert, dass mit der bestehenden Finanzverfassung die fiskalischen Folgen der Wiedervereinigung bewältigt werden konnten, allerdings um den Preis stark anwachsender Staatsverschuldung, von Nebenhaushalten, Ausweitung des Länderfinanzausgleichs und der Bundesergänzungszuweisungen. Diese Entwicklungen können nicht dauerhaft aufrechterhalten werden. Insbesondere Ergänzungszuweisungen sollen die vorhergehenden Schritte der Finanzverteilung lediglich korrigieren. Sie dürfen den primären Finanzausgleich nicht ersetzen oder überlagern. Die eigentlich fällige Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen wurde nach 1990 schlicht vertagt.

### 10. Die wirtschaftliche Konvergenz der neuen Länder ist nicht erreicht.

Die neuen Länder sind die Achillesferse der bundesdeutschen Finanzverfassung. Gemessen an der Ausgangslage 1990 konnte ein großer Teil des wirtschaftlichen Rückstands, nicht zuletzt mittels hoher finanzieller Transfers, abgebaut werden. Der Anschluss an die durchschnittliche Leistungsfähigkeit, selbst der schwächeren alten Länder, wurde jedoch nicht erreicht (Institut für Wirtschaftsforschung (IWH) et al. 2011: 56ff.).<sup>24</sup> Ein selbsttragender ökonomischer Aufschwung ist nicht gegeben. Gleichzeitig begründen die finanziellen Transfers einen wesentlichen Teil des Anstiegs der Staatsverschuldung nach 1990 (vgl. Anlage Abbildung 7). Der geltende Solidarpaket II

22 Diese Regelungsmängel sollen über die 2009 implementierte grundgesetzliche Schuldenbremse einschließlich des Stabilitätsrates überwunden werden. Der Finanzplanungsrat als dessen „Vorgänger“ war eher als Planungsgremium konzipiert und nur mit geringen Kompetenzen in Bezug auf die Begrenzung der Verschuldung ausgestattet.

23 Auch die Finanzmärkte haben in der Vergangenheit ihre disziplinierende Funktion über unterschiedliche Nominalzinssätze nicht ausgeübt. Unter anderem bedingt durch strengere Eigenkapitalanforderungen im Zuge von Basel III steht diese Praxis in jüngerer Zeit zur Disposition (vgl. Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen 2012)

24 Die Institute stellen auch fest, dass eine vollständige Konvergenz der neuen Länder gegenüber den alten Ländern bereits aus Gründen der Siedlungsstruktur nicht möglich ist (ebd.: 57) und regionale Strukturschwächen ein gesamtdeutsches Phänomen sind (ebd.: 54).

Zu den Folgen aus der Einbeziehung der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich vgl. Lenk 2008.



läuft 2019 aus, woraus extreme Anpassungszwänge für die Haushalte der neuen Länder resultieren.<sup>25</sup> Eine Neuauflage spezifischer Ost-Förderung mit Bezug zur Wiedervereinigung ist nicht zu erwarten. Die Finanzverfassung muss die Frage beantworten, wie die Bundesrepublik angesichts der zu diesem Zeitpunkt weiterhin bestehenden großen regionalen ökonomischen Unterschiede den Grundsatz gleichwertiger Lebensverhältnisse aufrechterhalten kann.

Die Finanzverfassung muss auch nach 2020 der Situation der neuen Länder Rechnung tragen.

### 11. Der Finanzausgleich ist nicht transparent.

Die Diskussion um die mangelnde Transparenz des bundesstaatlichen Finanzausgleichs bezieht sich vornehmlich auf zwei Punkte: Zum einen die Kriterien der Steuerverteilung innerhalb des eigentlichen vierstufigen Finanzausgleichs, zum anderen die zahlreichen parallel bestehenden vertikalen Finanzströme vom Bund an die Länder im Rahmen gemeinsamer Aufgaben (Mischfinanzierung).

Die erstgenannte Richtung der Kritik ist auf die Stufen zwei und drei des Finanzausgleichs anwendbar und resultiert in dem Umstand, dass der Rechenweg nur für ausgewiesene Experten nachvollziehbar ist. Dem Normalbürger, Steuerzahler und der Politik müssen die Kriterien der Zerlegung von Lohn- und Körperschaftsteuer, der Verteilung der Umsatzsteuer zwischen Bund und Land, der Indikatoren für die Ergänzungsanteile der Umsatzsteuer als auch das Verhältnis von Finanzkraftmesszahl und Ausgleichsmesszahl im Länderfinanzausgleich verschlossen bleiben. Dies ist nicht allein ein demokratietheoretisches Problem. Die Intransparenz fördert die Mythenbildung um den Länderfinanzausgleich und verdeckt solidarische Beiträge weiterer Länder in der Verteilung der Umsatzsteuer.<sup>26</sup>

Die zweite Kritik unter dem Aspekt ungenügender Transparenz richtet sich auf parallele Finanzbeziehungen mit umverteilendem Charakter zwischen Bund und Ländern außerhalb des regulären Finanzausgleichs. In diesen als Mischfinanzierung bezeichneten Fällen gewährt der Bund Gelder zur gemeinsamen Finanzierung bedeutender überregionaler Aufgaben, welche die Länder ohne Kofinanzierung des Bundes nicht erbringen könnten. Diese Formen der Mischfinanzierung stehen seit Langem in der Kritik und wurden in einigen Fällen reduziert.<sup>27</sup> Andere gemeinsam finanzierte Leistungen, wie zum Beispiel Wohngeld oder BAföG, bestehen fort. In jüngerer Zeit haben die Verflechtungen zwischen den Ebenen über neue Mischfinanzierungen wieder zugenommen, so in den durch Bund und Kommunen gemeinsam getragenen Kosten der Unterkunft im Rahmen des ALG II oder des Kita-Ausbaus. Auch das jüngst durch die Bundesregierung be-

25 Für den Landeshaushalt des Freistaates Sachsen prognostiziert das ifo Institut einen nominalen Rückgang der Einnahmen aus wegfallenden Strukturhilfen zwischen 2010 und 2025 von 24 Prozent (vgl. Steinbrecher und Thater 2010).

26 Im Zuge des Umsatzsteuerenausgleichs wurden im Jahr 2010 auch die Länder Nordrhein-Westfalen (NRW), Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Bremen zu Geberländern (Bundesministerium der Finanzen 2011: 54).

27 So liefen die Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden 2004 aus. Im Zuge der Föderalismusreform I wurde ein Teil der Gemeinschaftsaufgaben gestrichen. Die Kritik bezieht sich ebenso auf Fehlanreize für die Investitionspolitik der Länder aus den hohen Förderquoten, durch die Länder allein zu tragenden Folgekosten oder Politikverflechtung.

kannt gegebene spezielle Forschungsförderprogramm für die neuen Länder fällt in die Kategorie der Mischfinanzierung.

Abgesehen von Inkonsistenzen in der Finanzierung öffentlicher Leistungen zwischen den Ebenen haben Mischfinanzierungen auch jeweils umverteilende Wirkungen auf die Länder. Der bundesstaatliche Finanzausgleich ist nicht nur kaum nachvollziehbar, er enthält darüber hinaus auch nicht alle relevanten Finanzströme. Der Finanzausgleich steht damit in einem Spannungsverhältnis zu den „Grundsätzen der Normen- und Formenklarheit sowie der Transparenz und Widerspruchsfreiheit“ (Scheller 2005: 160).

Für den Bürger ist die Verteilung der gezahlten Steuern auf Bund, Länder und Kommunen nicht ersichtlich; damit auch nicht die Finanzierung öffentlicher Leistungen. Intransparenz erschwert auch politische Verantwortlichkeit.

## B Mängel der grundgesetzlichen Schuldenbremse

Im Jahr 2009 hat der Gesetzgeber die sogenannte Schuldenbremse in Art. 109 Abs. 3 GG eingefügt (Gesetz vom 29.07.2009 BGBl. I: 2248). Sie gebietet, die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen, wobei für den Bund diese Bedingung auch erfüllt ist, wenn er sich bis zu 0,35 Prozent des Bruttoinlandsproduktes verschuldet. Für den Bund tritt diese Regel 2016 in Kraft, für die Länder 2020. Sie setzt die Länder jedoch schon vor 2020 unter Handlungszwang, ihre landesrechtlichen Haushaltsregeln und ihre Haushaltspolitik anzupassen (Deutscher Bundestag 2009: 7). Die Schuldenbremse ist mittelbar ein wesentlicher Teil der föderalen Finanzverfassung und muss im Kontext des bundesstaatlichen Finanzausgleichs betrachtet werden. Sie ist ein grundsätzlich richtiger und notwendiger Schritt zur Herstellung fiskalischer Nachhaltigkeit, gleichwohl sie ebenso Anlass der Kritik bietet.

### 1. Die Verschuldung des Staates ist durch eine materielle finanzverfassungsrechtliche Regel schwer zu steuern.

Es sind grundlegende Zweifel angebracht, ob eine finanzverfassungsrechtliche Regel geeignet ist, die Staatsverschuldung wirksam zu beeinflussen. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass die Verschuldungspolitik des Staates durch rechtliche Regelungen allein schwer zu steuern ist. Bereits die Vorgängerregelung in Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG „krankte“ an unklaren Begriffen. So war die Bindung der Einnahmen aus Krediten an die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Investitionsausgaben schon im Ansatz zweifelhaft, weil der Investitionsbegriff unklar und über die Fokussierung an Bruttoinvestitionen zu weit war. Hier zeigen sich gleichsam die strukturellen Nachteile kameraler Haushalte, welche lediglich Zahlungsbewegungen ausweisen und damit zwangsläufig unvollständig sind.<sup>28</sup> Ebenso hat sich der Begriff der „Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ aufgrund seiner definitorischen Uneindeutigkeit als wenig

28 Die Kameralistik ist in Deutschland das historische Rechnungswesen der öffentlichen Hand. Sie befindet sich seit Langem in der Kritik. Die Kommunen setzen seit 2003 eine Reform ihres Rechnungswesens in Richtung kaufmännischer Grundsätze um. Diese Reform ist noch nicht abgeschlossen und führt im Detail zu unterschiedlichen Rechtslagen zwischen den Ländern. Vgl. für weitere Informationen [www.doppikvergleich.de](http://www.doppikvergleich.de).



geeignet zur Begrenzung der Schuldenaufnahme erwiesen. Im Ergebnis hat die alte Staatsschuldenregel den erschreckenden Aufwuchs der Staatsverschuldung nicht zu begrenzen vermocht. Die Finanzverfassung ist für die notwendigen technischen Details und Operationalisierungen einer Schuldenregel nicht der passende Ort; die wirksame Durchsetzung einer verfassungsrechtlichen Verschuldungsregel ist praktisch kaum möglich. Dies gilt umso mehr, wenn bei Verstoß keine Sanktionen greifen.

## 2. Die Schuldenbremse ist nicht konsequent.

Durch die formulierten Ausnahmetatbestände und die Konstruktion der Schuldenbremse wird ihre Bindungswirkung geschwächt.

Die Schuldenbremse würde eine höhere Ernsthaftigkeit erreichen, wenn sie sofort in Kraft träte. Mit der Novellierung 2009 schuf der Gesetzgeber Verfassungsrecht, das über lange Zeit kaum Gültigkeit beansprucht und weiterhin Anreize zur Verschuldung bietet. Ein Anpassungszeitraum ist praktisch angesichts der Konsolidierungslasten durchaus nachvollziehbar und erforderlich, um die Defizite mittelfristig in verträglichen Schritten zu reduzieren. Die notwendige stufenweise Rückführung der laufenden Verschuldung von Bund und Ländern sollte jedoch für Bund und Länder verbindlich im Gesetz geregelt werden und nicht allein in dessen Begründung.<sup>29</sup>

Zwar verlangt die Schuldenbremse vom Bund ab 2016 und von den Ländern ab 2020 strukturell ausgeglichene Haushalte. Mit dieser normativen Vorgabe ist aber keinesfalls gewährleistet, dass die öffentlichen Haushalte auch fristgemäß saniert sein werden. Die normative Kraft der Verfassung kann nicht ausreichen, die finanzwirtschaftlichen Fakten der Mehrheit der Länder zu überwinden.

Der Gesetzgeber hat darauf verzichtet, Sanktionen für Verstöße gegen die Schuldenregel zu verankern. Lediglich die Notlagenländer, welche bis 2019 Sanierungshilfen erhalten, sind bei Nichterfüllen der Konsolidierungsvorgaben von einem Verlust dieser Hilfen bedroht. Es ist fraglich, ob der allein durch das Monitoring des Stabilitätsrates aufgebaute öffentliche Druck ausreichend ist. Der „Formfehler“ eines nicht verfassungsgemäßen Haushaltes wurde in der Vergangenheit zu häufig begangen, als dass das öffentliche Echo hierauf noch als spürbare Sanktion gelten könnte.

Nichtsdestotrotz resultiert aus der Schuldenbremse für die Länder ein immenser Druck zur Haushaltskonsolidierung. Diese scheint jedoch für die Mehrheit der Länder aus eigener Kraft trotz Konsolidierungshilfen und zehnjährigem Übergangszeitraum kaum erreichbar.<sup>30</sup> Ein Grund hierfür sind die Höhen der aufgelaufenen Altschulden, Zinslasten und strukturellen Defizite.

Die Schuldenbremse betrifft nur den Bund und die Länder. Sie erstreckt sich ausdrücklich nicht auf die Kommunen und Sozialversicherungsträger und deckt damit letztlich nur einen Teil des

<sup>29</sup> Die Gruppe der Länder, welche Konsolidierungshilfen empfangen, ist vertraglich zu einem Abbau des strukturellen Defizits in festgelegten jährlichen Stufen verpflichtet.

<sup>30</sup> Auch für die wirtschaftsstarken Länder ist die Herausforderung enorm (vgl. Enderlein et al. 2012).

öffentlichen Gesamthaushaltes hinsichtlich Einnahmen und Ausgaben als auch der Verschuldung ab (Statistisches Bundesamt 2012a: 8; ders. 2011a: 68).<sup>31</sup>

### 3. Die Asymmetrie der Schuldenbremse gefährdet die Staatlichkeit der Länder.

Die Schuldenbremse sieht eine Ungleichbehandlung von Bund und Ländern vor. So hat der Bund auch nach 2019 die Möglichkeit, die strukturelle Verschuldung auszuweiten, während den Ländern dieser Weg dann nicht mehr offen steht. Ein sachlicher Grund für diese diskriminierende Regelung zulasten der Länder ist nicht ersichtlich. Vielmehr hätte es nahegelegen, dem Bund eine striktere Verschuldungsregel vorzugeben als den Ländern. Da gleichzeitig der Gestaltungsspielraum der Länder hinsichtlich Ausgaben (Belastung durch Bundesgesetze) sowie Einnahmen (kaum Spielräume zur Einnahmeerhöhung) wesentlich geringer ist als der des Bundes, werden die Länder in ihrer (finanziellen) Eigenständigkeit massiv eingeschränkt. Es besteht die Gefahr, dass finanzschwache Länder zu Verwaltungseinheiten des Bundes degenerieren, wenn diese nur noch Bundesgesetze vollziehen und damit keine eigenen Aufgaben-/Ausgabenschwerpunkte mehr setzen können. Die Eigenstaatlichkeit der Länder ist durch die sogenannte Ewigkeitsklausel des Grundgesetzes vor Änderungen geschützt. Ein Auseinanderfallen der Eigenstaatlichkeit zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern ist nicht hinnehmbar. Der Bund muss dementsprechend dafür Sorge tragen, dass die Staatlichkeit aller Länder auch unter den von ihm gesetzten Rahmenbedingungen erhalten bleibt. Zwar haben die Länder einen verfassungsrechtlichen Anspruch gegen den Bund auf Bereitstellung entsprechender Finanzmittel, dieser ist allerdings nur implizit im Grundgesetz verankert, nicht textlich.

### 4. Europäischer Fiskalpakt und Schuldenbremse des Grundgesetzes sind nicht kongruent.

Der europäische Fiskalpakt wurde Anfang 2012 als Reaktion auf die krisenbedingt steigenden Haushaltsdefizite und Schuldenstände der EU-Länder beschlossen. Er entstand damit vor einem ähnlichen Hintergrund und verfolgt einen ähnlichen Zweck wie die Schuldenbremse des Grundgesetzes, welche bereits 2009 verabschiedet wurde.

Obleich die konkreten Auswirkungen auf Bund, Länder und Kommunen noch nicht absehbar oder bezifferbar sind, treten Differenzen zwischen den Regelungen auf. Jene konnten bis dato durch innerstaatliche Vereinbarungen nur vorübergehend, damit weder angemessen noch befriedigend gelöst werden.<sup>32</sup>

Der Fiskalpakt ist in verschiedener Hinsicht umfassender und strenger als die Schuldenbremse. So erfasst er auch Kommunen und Sozialversicherungsträger, tritt früher in Kraft und verlagert Kompetenzen auf die EU. Die Regelungsstruktur der Schuldenbremse sollte daher geprüft und angepasst werden, um komplementär zum europäischen Fiskalpakt zu sein. Gleiches gilt für Haushaltsrisiken, die sich für Deutschland aus dem ESM ergeben.

<sup>31</sup> Hieraus können auch im Zuge des europäischen Fiskalpaktes Probleme entstehen. Dieser fokussiert in seinem Defizitziel ausdrücklich auf den Gesamthaushalt (vgl. Bundesrat 2012). Die Nichtberücksichtigung von Kommunen und Sozialversicherungsträgern in der Schuldengrenze wurde über die zu hohe Komplexität begründet (Deutscher Bundestag 2009: 16).

<sup>32</sup> Bund und Länder vereinbarten, dass die innerstaatliche Umsetzung für die Länder keine höheren Verpflichtungen bedeutet als die 2009 verabschiedete grundgesetzliche Schuldenbremse (vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2012).



## 5. Die aufgelaufenen Altschulden bedrohen die Handlungsfähigkeit Deutschlands

Die öffentlichen Haushalte in Deutschland sind mit über zwei Billionen Euro verschuldet.<sup>33</sup> Hinzu treten die sogenannte implizite Verschuldung (Ansprüche aus der Beamtenversorgung und Sozialversicherung) und Risiken aus der Übernahme von Gewährleistungen, Bürgschaften und Haftungen im Gefolge der Finanz- und Bankenkrise.<sup>34</sup> Auch an dieser Stelle ist auf die strukturellen Unzulänglichkeiten des staatlichen kameralen Haushaltswesens hinzuweisen, welches Belastungen dieser Art nicht erfassen kann.

Die Schuldenregel ignoriert das Problem in der Vergangenheit aufgelaufener Verschuldung und der daraus resultierenden Zinslast. Zwar sind Länder und Kommunen in ihrer Gesamtheit stark verschuldet, doch variiert die Finanzsituation sowohl zwischen den Ländern als auch zwischen den Kommunen erheblich (vgl. Anlage Abbildungen 8, 9 und 11).<sup>35</sup> Die Mehrheit der Länder ist derart stark verschuldet, dass sie aus eigener Kraft nicht in der Lage sein wird, ihre Altschulden zurückzuführen. Inwieweit die vorgesehenen Konsolidierungshilfen in Höhe von 800 Millionen Euro jährlich, die sich auf die Länder Bremen, Berlin, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein verteilen, daran Grundsätzliches ändern, ist fraglich. Die Zinszahlungen für die immensen Schuldenberge belasten bereits jetzt die Finanzsituation und die Handlungsfähigkeit in einigen Ländern deutlich (vgl. Anlage Abbildung 9).<sup>36</sup> Da die jetzige Phase extrem niedriger Zinsen realistisch betrachtet nicht von Dauer sein kann, ist ein Zinsanstieg in näherer Zukunft wahrscheinlich (Deutsche Bundesbank 2010: 26ff.).<sup>37</sup> In diesem Fall werden die jährlichen Defizite und damit Schulden sprunghaft ansteigen und auf mittlere Sicht die Handlungsfähigkeit der betroffenen Länder oder sogar Deutschlands ernsthaft gefährden. Eine Haushaltskonsolidierung aus eigener Kraft bis 2019 wäre für diese Länder damit praktisch ausgeschlossen.

Die Problematik der Altschulden ist analog auf die Kommunen übertragbar. Unter den Kommunen ist die Spannweite der Verschuldung noch sehr viel größer. Als Problemindikator werden hier die Kassenkredite herangezogen. Sie besitzen die Funktion, kurzfristige Liquiditätsschwankungen auszugleichen. Tatsächlich wachsen sie für eine große Zahl Kommunen seit vielen Jahren beständig an und werden zur kontinuierlichen Finanzierung laufender Ausgaben herangezogen

33 Die zeitliche Entwicklung und Verteilung auf Bund, Länder und Kommunen weist Abbildung 7 der Anlage aus.

34 Die Höhe der impliziten Verschuldung kann mittels verschiedener Verfahren geschätzt werden. Sie ist abhängig von den zugrunde liegenden Variablen und durch politische Entscheidungen für die Zukunft in Grenzen gestaltbar (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2007: 24ff.). Die Risiken aus der europäischen Schuldenkrise belaufen sich je nach Schätzung auf mehrere hundert Mrd. Euro. Allein die deutsche Beteiligung über Bareinlagen und Garantien am ESM beträgt 190 Mrd. Euro.

35 Einzelgemeindliche Haushaltskennzahlen im zeitlichen Vergleich oder zwischen Gemeinden bietet die Homepage [www.wegweiser-kommune.de](http://www.wegweiser-kommune.de) für alle Kommunen über 5 000 Einwohner.

36 So plant Berlin beispielsweise für das Jahr 2013 bei einem Haushaltsvolumen von rund 22 Mrd. Euro rund 2,3 Mrd. Euro an Zinsen. Für Investitionen sind rund 1,5 Mrd. Euro geplant. (Schuldenstand rund 65,2 Mrd. Euro) (Senatsverwaltung für Finanzen 2011: 45 und 51).

Gesamtstaatlich beliefen sich die Zinszahlungen in 2010 auf 65 Mrd. Euro. Sie entsprachen damit beispielsweise fast dem Dreifachen der öffentlichen Ausgaben für Kinder- und Jugendhilfe.

Die kumulierte Zinslast aus der Verschuldung erreichte im Jahr 2008 vor Beginn der Finanzkrise fast vollständig den Stand der Gesamtverschuldung (Institut für den öffentlichen Sektor 2012: 10f. und Anlage Abbildung 7).

37 Infolge der sinkenden Nominalzinssätze konnte die gesamtstaatliche Zinslast trotz einer Verdopplung der gesamtstaatlichen Schulden seit 1995 nominal konstant gehalten werden. Aktuell profitiert Deutschland insbesondere im Zuge der europäischen Staatsschuldenkrise von einer historischen Niedrigzinsphase. Eine zukünftige Normalisierung führt zu erheblichen Mehrausgaben. Auch der nunmehr erhöhte Schuldenstand wirkt steigend auf die Refinanzierungskosten.

(vgl. Anlage Abbildungen 10). Aussicht auf Tilgung besteht für hochverschuldete Kommunen nicht. Die Inanspruchnahme von Kassenkrediten ist regional sehr unterschiedlich (vgl. Anlage Abbildung 11). Kommen sie in Süddeutschland kaum vor, so beträgt der Durchschnitt pro Einwohner im Jahr 2010 für Nordrhein-Westfalen (NRW) gut 1 200 Euro. Den traurigen Rekord hält Oberhausen mit über 6 800 Euro pro Einwohner. Insbesondere für die Kommunen tritt problemverschärfend der Effekt hinzu, dass in den Haushaltsplänen infolge von Auslagerungen überhaupt nur rund die Hälfte aller Verschuldung ausgewiesen wird.<sup>38</sup>

### 6. Der demographische Wandel beschleunigt die relative Verschuldung insbesondere in den neuen Ländern.

Die demographische Entwicklung aus Alterung und Wanderung führt zu starken Verwerfungen im Einnahme- und Ausgabeverhalten der öffentlichen Haushalte (vgl. Seitz 2010).<sup>39</sup> Die zunehmende Alterung der Bevölkerung hat in den öffentlichen Haushalten zwangsläufig geringere (Steuer-)Einnahmen sowie höhere Ausgaben im Sozialbereich (z. B. Renten- und Pflegekosten) zu Folge und damit letztlich eine Verschärfung der finanziellen Krise. Dies trifft die neuen Länder besonders, da diese stärker von sinkenden Einwohnerzahlen betroffen sind.<sup>40</sup> Sinkende Einwohnerzahlen bedeuten automatisch einen Anstieg der Pro-Kopf-Verschuldung als gängigen Indikator für die Tragfähigkeit öffentlicher Haushalte.

Mit Blick auf die Altersstruktur wird in den neuen Ländern ein Trend zu einer alternden und damit einem hohen, nicht mehr erwerbsfähigen Bevölkerungsanteil im Vergleich zu dem der alten Länder deutlich. Damit gehen nicht allein eine Verschiebung öffentlicher Ausgaben und in der Summe absehbar ein Ausgabenanstieg einher (Seitz 2007: 67ff.). Infolge des Einwohnerbezugs der Finanzverteilung sinken parallel die Einnahmen dieser Länder. Es wird somit zunehmend schwieriger, die Schuldenbremse einzuhalten und die aufgelaufene Verschuldung zu finanzieren. Aus der demographischen Entwicklung kann sich für die besonders betroffenen Regionen eine Abwärtsspirale steigender Ausgaben und sinkender Einnahmen ergeben, die es unmöglich macht, die Haushalte zu sanieren.

Ein zweiter Effekt der demographischen Entwicklung besteht in innerstaatlichen Wanderungsbewegungen der Bevölkerung, die zu einer regionalen Umverteilung von Einnahmen und Lasten führen. In Regionen mit Wanderungsverlusten müssen Lasten der Vergangenheit, wie zum Beispiel Zinsen, Versorgungsansprüche oder Infrastruktur, von immer weniger Menschen bei gleichzeitig sinkenden Einnahmen getragen werden. Dies mindert den Handlungsspielraum der Länder und Kommunen. In Regionen mit positiven Wanderungssalden sinken hingegen die relativen Lasten pro Kopf. Mit der Wanderung der Einwohner ist gleichzeitig die Wanderung von Einnahmen im bundesstaatlichen Finanzausgleich verbunden. Regionen, welche von Wanderungsbewegungen

38 Zum Problem der kommunalen Verschuldung und zu umfänglichen Lösungsvorschlägen: Junkernheinrich, Lenk, Boettcher, Hesse, Holler und Micosatt 2011; Junkernheinrich und Micosatt 2008: 18. Eine neue Ausgabe des kommunalen Finanz- und Schuldenreports wird im Frühjahr 2013 erscheinen.

39 Einzelgemeindliche Daten der demographischen Entwicklung, Konzepte und Länderreports bietet die Homepage [www.wegweiser-kommune.de](http://www.wegweiser-kommune.de).

40 In vielen Regionen Ostdeutschlands wird ein Einwohnerrückgang von mehr als 15 Prozent im Zeitraum 2009 bis 2030 prognostiziert (vgl. Anlage Abbildung 14).



profitieren, gewinnen daher parallel auch an Einnahmen. Da dies die wirtschaftsstarke Regionen sind, konterkariert die innerstaatliche Wanderung den Finanzausgleich.

Die Problematiken des demographischen Wandels bestehen in gleicher Weise für die Kommunen. Vergleichbar zur Verschuldung bestehen auch hier sehr große Unterschiede zwischen den Ländern als auch innerhalb dieser unter den Kommunen. Während einige Regionen mittelfristig die Bevölkerungszahl halten oder lokal gar steigern können, ist der Großteil der Städte und Gemeinden aktuellen Prognosen folgend bis 2030 von einem spürbaren Rückgang der Einwohnerzahl betroffen (vgl. Anlage Abbildung 14).

## C Auswirkungen der Mängel in Finanzverfassung und Schuldenbremse auf die Kommunen

Im System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und der grundgesetzlichen Schuldenregel werden die Kommunen trotz eines Bedeutungszuwachses in jüngerer Zeit noch immer lediglich indirekt, mit ihrem Anteil an den Gemeinschaftssteuern und in der Berechnung der Finanzkraft der Länder, erwähnt. Beide Regelungen gelten unmittelbar für Bund und Länder, entfalten aber mittelbar Wirkungen auch auf die Kommunen. Da diese jedoch in der Föderalismuskommission II, in der Diskussion der Schuldenregel und in vergangenen Anpassungen der föderalen Finanzverteilung nur sehr begrenzte Mitwirkungsrechte besaßen, bestand und besteht stets die Gefahr einer Haushaltspolitik zulasten Dritter, der Kommunen.

### 1. Das Grundgesetz bietet keinen materiellen Schutz kommunaler Selbstverwaltung.

Das Grundgesetz sichert den Kommunen in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 das Recht der Selbstverwaltung. Es umfasst gleichsam die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung. Dies bedeutet jedoch keine Garantie einer angemessenen Finanzausstattung. Das Bundesverfassungsgericht hat einen Anspruch der Kommunen auf angemessene Finanzausstattung gegenüber dem Bund bis dato, im Gegensatz zu den Verfassungsgerichten der Länder, in seiner bisherigen Rechtsprechung noch nicht anerkannt. Die staatsrechtliche Nachrangigkeit der kommunalen Ebene konnte noch nicht überwunden werden.

### 2. Eine bundesverfassungsrechtliche Verpflichtung zum Ausgleich steigender Sozialausgaben fehlt.

Das Grundgesetz betrachtet die Kommunen als Teile der Länder. Nichtsdestotrotz war es dem Bund möglich, den Kommunen ebenso wie den Ländern in den vergangenen Jahrzehnten vielfältige Aufgaben im sozialen Bereich zu übertragen (vgl. Deutscher Städtetag 2010). Einen Finanzierungsanspruch gegenüber dem Bund haben die Kommunen jedoch nicht, da aus Sicht des Grundgesetzes nur die Länder für die Finanzausstattung der Kommunen zuständig sind. Im Gegenteil, direkte Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kommunen sind sogar dann untersagt, wenn diese die Kommunen begünstigen. So wurden die Kommunen zu den

Verschiebeparkplätzen des Sozialstaates. Die Konnexität der Landesverfassungen konnte diese Fehlentwicklung im bundes-staatlichen Finanzausgleichssystem nicht verhindern, denn diese griffen nur bei durch die Länder übertragenen Aufgaben. Ein Konnexitätsanspruch der Kommunen gegen den Bund besteht nicht.

Zwar hat das Aufgabenübertragungsverbot als ein Ergebnis der Föderalismusreform I diese Praxis beendet, es entfaltet aber keine Rückwirkung. Da der Sozialstaat zu diesem Zeitpunkt bereits ausgebaut war, bleibt die Belastung der Kommunen mit den ständig wachsenden Ausgaben für Sozialleistungen bestehen. Hinzu kommt, dass der Bund den Kommunen zwar keine neue Aufgaben übertragen darf, eine Änderung bereits übertragener Aufgaben und eine damit verbundene Ausgabenerhöhung jedoch nach herrschender Meinung auch weiterhin möglich ist. Es besteht somit keine Gewähr, dass der Bund die in der Vergangenheit verursachten Ausgaben automatisch trägt. Zudem dürfen die Länder weiterhin Aufgaben an die kommunale Ebene delegieren. Sie müssen in diesem Fall zwar die Kosten erstatten, doch ist auch hier das Volumen oft strittig.

Für die großen Haushaltsdefizite der Kommunen, die sich durch den Anstieg der kommunalen Kassenkredite auf über 45 Milliarden Euro in 2011 manifestieren, sind die beständig steigenden bundesrechtlich begründeten Sozialausgaben, in welchen sich gravierende gesellschaftliche Trends niederschlagen, eine wesentliche Ursache (zur zeitlichen Entwicklung der Kassenkredite vgl. Anlage Abbildung 10).<sup>41</sup> Infolge dieser elementaren Regelungslücke ist die kommunale Selbstverwaltung ungeachtet der Garantie in Art. 28 GG gefährdet.

Der den Kommunen durch Bundesrecht auferlegte Ausbau des Sozialstaates führte zusätzlich auch zu regionalen Verwerfungen, da finanzschwache Kommunen relativ intensiver belastet sind als finanzstarke. Es sind somit gerade die schwächeren Kommunen, denen die Mittel für Investitionen in die Zukunft durch diese Form der Finanzierung sozialer Aufgaben entzogen werden.

In jüngerer Zeit kam der Bund der lange erhobenen Forderung der kommunalen Verbände, diese Sozialausgaben zu übernehmen, in Teilen nach.<sup>42</sup> Dieses Entgegenkommen ist jedoch kein Ersatz für eine klare verfassungsrechtliche Verpflichtung.

### 3. Die Nichtberücksichtigung der Kommunen in der grundgesetzlichen Schuldenbremse verschärft die kommunale Finanzkrise.

Das Verbot der strukturellen Verschuldung ist in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG auf die Haushalte von Bund und Ländern beschränkt. Die Schulden der Kommunen sind von den Regelungen der Schuldenbremse nicht erfasst. Diese Tatsache kann die finanzielle Situation der Gemeinden weiter verschlechtern, denn die Nichtberücksichtigung entfaltet für die Länder fast zwangsweise einen Anreiz, Belastungen in die Haushalte der Kommunen zu verschieben. Hiermit würde insbesondere die kommunale Finanzmisere verstärkt und dem Grundgedanken der Schuldenbremse zuwidergehandelt. Da die Länder im Gegensatz zum Bund ab 2020 keinen Verschuldungsspielraum

<sup>41</sup> Abbildungen 12 und 13 in der Anlage weisen den langfristigen Anstieg der Sozialausgaben in den kommunalen Haushalten aus.

<sup>42</sup> Z. B. Kosten der Unterkunft im Rahmen ALG II, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Ausbau der Kinderbetreuung, Eingliederungshilfen für Behinderte.



mehr haben, ist der Druck für sie sehr hoch, ausgabenintensive Aufgaben auf die Kommunen zu übertragen, Kosten nur unvollständig zu erstatten oder die Kommunalaufsicht zu lockern. Zudem scheint es nicht unrealistisch, dass finanziell notleidende Länder die Verbundmasse im jeweiligen kommunalen Finanzausgleich absenken, um ihre eigenen Budgets zu schonen und sich so die Beachtung des Verbots struktureller Neuverschuldung erleichtern. Letztlich würden auf diesem Wege finanzielle Belastungen von den Ländern auf die kommunale Ebene abgewälzt. Die Schuldenbremse der Länder erhöht somit mittelbar den Druck auf die Finanzausstattung der Kommunen.<sup>43</sup>

#### 4. Die Kommunen sind im Stabilitätsrat nicht vertreten.

Da die grundgesetzliche Schuldenbremse die Verschuldung der Kommunen nicht erfasst, sind diese auch im Stabilitätsrat nicht vertreten. Auch hierin drückt sich die rein verfassungsorganisationsrechtlich begründete Position aus, die Kommunen lediglich als Teil der Länder zu sehen (Art. 106 Abs. 8 Satz 1 GG).

Der Stabilitätsrat nimmt wichtige Aufgaben wahr, so die Überwachung und Koordinierung der Haushalte von Bund und Ländern, die Feststellung drohender Haushaltsnotlagen, die Vereinbarung von Sanierungsprogrammen oder die Erörterung der Fortschritte im „Aufbau Ost“. In all diesen Fragen sind die Kommunen, übrigens im Gegensatz zum Finanzplanungsrat als dessen Vorgänger, nicht beteiligt. Damit erhöht sich die Gefahr, dass die Positionen der Kommunen in besagten Fragen übergangen werden. Dies gilt umso mehr angesichts der verschärften Konsolidierungserfordernisse aus dem europäischen Fiskalpakt. Gleichzeitig ist eine Diskussion gesamtstaatlicher Haushaltspolitik, Verschuldung oder des „Aufbau Ost“ ohne die Kommunen auch sachlich kaum möglich.

## D Grundzüge einer modernen Finanzverfassung

Die Finanzverfassung in ihrer Gesamtheit ist ein notwendiger Bestandteil der Bundesrepublik als föderaler Bundesstaat. Die nachfolgenden Ausführungen sollen die wesentlichen Eckpunkte aufzeigen, die bei einer Reform der geltenden Finanzverfassung zu berücksichtigen sind, um die vorstehend genannten Schwächen zu überwinden.<sup>44</sup> Die öffentliche Finanzwirtschaft ist so zu gestalten, dass sie den Anforderungen eines modernen Sozialstaates gerecht werden kann und gleichzeitig für Bund, Länder und Kommunen Anreize einer verantwortungsbewussten, nachhaltigen Haushaltspolitik setzt.

### 1. Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen überprüfen

Staatliche Ausgaben resultieren aus den vom Staat übernommenen Aufgaben. Aus diesem Grund ist bei einer Reform der Finanzverfassung in einem ersten Schritt eine Neujustierung der Aufgabenverteilung (passiver Finanzausgleich) zwischen Bund, Ländern und Kommunen angezeigt. Diese theoretisch gebotene umfassende Aufgabenkritik stößt aufgrund ihrer Komplexität schnell

<sup>43</sup> Eine solche Entwicklung wird auch von den Kommunen erwartet (vgl. Lenk, Rottmann und Kuntze 2012).

<sup>44</sup> Die technischen Details der Umsetzung sowie deren fiskalische Auswirkungen sind von hoher Relevanz, müssen jedoch der Diskussion der Leitlinien nachfolgen und sind daher nicht Gegenstand dieses Thesenpapiers.

an Grenzen der Politik und ist in der Vergangenheit meist gescheitert.<sup>45</sup> Der damit verbundene hohe Anspruch darf jedoch nicht zur bequemen Ausrede geraten, die laufende Überprüfung einer effektiven Aufgabenverteilung zu unterlassen.

## 2. Aufgabengerechte Verteilungsmaßstäbe zwischen Bund, Ländern und Kommunen normieren

Die Verteilungsprinzipien des örtlichen Aufkommens und der Einwohnerzahl sollten ergänzt werden.

Zurzeit begünstigt die vorwiegende Orientierung am örtlichen Steueraufkommen die wirtschafts-starken Länder. In Anbetracht der Schwächen, die das Prinzip des örtlichen Aufkommens birgt, sollte eine neue primäre Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern durch direkte Zuweisungen des Bundes ergänzt werden, die sich an den Zweckausgaben bundesgesetzlich vorgegebener Aufgaben orientieren.<sup>46</sup> Voraussetzung ist eine klare Aufgabenverteilung zwischen den Ebenen und die Bemessung der dafür notwendigen Ausgaben.

Somit ließe sich gewährleisten, dass die Finanzausstattung aufgabengerecht ist; der Bund, jedes Land und jede Kommune über die Finanzmittel verfügt, derer sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben bedarf. Verschuldung aus mangelnder Finanzkraft wird damit vermieden. Ist dies gewährleistet, werden komplizierte und intransparente sekundäre (Um-)Verteilungsrunden stark reduziert oder sogar überflüssig. Eine aufgabengerechte primäre Finanzverteilung würde beispielsweise die komplizierte und von politischen Verteilungskämpfen geprägte Umsatzsteuervorausverteilung erübrigen, womit das Verfahren einfacher und transparenter wird.

Die bis dato geltenden zentralen Verteilungskriterien des örtlichen Aufkommens und der Einwohnerzahl bieten Anreize zur Steuererhebung und einen einfachen Bedarfsindikator. Sie sollen grundsätzlich erhalten bleiben, jedoch um aufgaben- und ausgabenbezogene Bedarfsindikatoren ergänzt werden.

## 3. Sozialausgaben durch den Bund tragen

Im gegenwärtigen Finanzausgleich trägt nicht die Ebene die Kosten einer Aufgabe, welche diese gesetzlich „erfindet“, sondern die Ebene, welche mit der Durchführung betraut ist.

Bislang haben der Bundesgesetzgeber im Bundestag und die Länder im Bundesrat „sozialpolitische Wohltaten“ verteilt, ohne für deren Kosten finanziell vollumfänglich aufkommen zu müssen. Angesichts der relativen Höhe der Sozialausgaben in den kommunalen Haushalten besteht kein Zweifel, dass durch das Zusammenwirken von Bund und Ländern im Rahmen der Bundesgesetzgebung für die Kommunen finanzielle Belastungen geschaffen worden sind, die von ihnen nicht getragen werden können.

45 Auch die Föderalismusreform I, angetreten mit dem Ziel der Entflechtung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern, war in dieser Hinsicht nur mäßig erfolgreich.

46 Eine bloße Übernahme der den Ländern entstehenden Ausgaben durch den Bund kann aufseiten der Länder dazu führen, Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu vernachlässigen. Hier müssen anreizkompatible Regelungen gefunden werden, beispielsweise die Erstattung durchschnittlicher oder theoretischer Sollkosten.



In der aktuellen Rechtslage werden aber auch die Länder zur Mitfinanzierung solcher auf Bundesgesetzen beruhender Geldleistungen herangezogen. Damit wird die Herstellung „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ zum Teil konterkariert. Wie dargestellt, bemisst sich der Finanzausgleich vornehmlich an der Einwohnerzahl und der Finanzkraft der Länder, nicht jedoch an den durch die bundesgesetzlichen Aufgaben induzierten Ausgaben. Die Abfederung der daraus resultierenden unterschiedlichen Mehrbelastungen der Länder sollte über Zuweisungen des Bundes vorgenommen werden. Auf diese Weise ließen sich die derzeitigen interregionalen Disparitäten entschärfen.

Insbesondere in Bezug auf Geldleistungsgesetze sollte die Finanzierungslast von Ländern und Kommunen durch den Bund abgelöst werden. Denn bei ihnen handelt es sich um soziale Distributionsaufgaben zur Herstellung eines wohnortunabhängigen Ausgleichs nach bundeseinheitlichen Standards. Die in jüngerer Zeit beschlossenen Kostenübernahmen des Bundes folgten keiner Programmatik zur Korrektur der Finanzverteilung. Es handelte sich jeweils um Reaktionen auf besondere Fehlentwicklungen in einzelnen Leistungsarten oder schlicht politische „Tauschgeschäfte“.<sup>47</sup> Die Entlastungen waren in dem Sinne zufällig und vom Wohlwollen der Bundesregierung abhängig.

Der hier vorgeschlagene Paradigmenwechsel von der Durchführungs- zur Veranlassungskonnexität ließe sich zum Beispiel über zweckgebundene Bundeszuweisungen realisieren.<sup>48</sup> Zwar besteht in diesem Fall die Gefahr einer wachsenden Abhängigkeit der Länder und Kommunen, doch stehen dem eine größere Verantwortung des Bundes, eine solidere Finanzierung der ausführenden Ebenen sowie eine Reduzierung der Anreize großzügigen Ausgabeverhaltens gegenüber. Stellt der Bund die ausreichende Finanzausstattung hingegen nicht sicher, resultieren hieraus negative Folgen insbesondere für die Kommunen als letztes Glied in der Kette der Finanzverteilung.

Leistungsgesetze, die auf Bundesrecht beruhen, sollten folglich durch den Bund finanziert werden. Dies muss auch für Mehrausgaben infolge der Modifikation bestehender Aufgaben gelten.

#### 4. Länderfinanzausgleich reduzieren

Gelegentlich wird gefordert, den Länderfinanzausgleich gänzlich zu streichen, weil das Verfahren intransparent sei, die Transfers den Konvergenzprozess eher hemmen als befördern und durch die Mobilität der Bevölkerung bereits ein faktischer Mechanismus zur Einebnung regionaler Ungleichheiten existiert (Lessmann 2011: 150). Dieser Ansatz stößt jedoch an Grenzen.

Problematisch ist beispielsweise, dass die Gesetzgebungskompetenzen über das Steueraufkommen ebenso wie über soziale Leistungen nahezu vollständig beim Bund verortet sind. Die einzelnen Länder besitzen nur geringe Entscheidungsgewalt. Die Option regional unterschiedlicher öffentlicher Sozialleistungen erscheint momentan als mit dem Grundsatz gleichwertiger Lebensverhältnisse kaum vereinbar. Auch eine größere Steuerautonomie der Länder, gar ein Steuerwett-

47 So im Zuge der Zustimmung der Länder zum Fiskalpakt (Lenk 2012: 428).

48 Eine zentrale Wahrnehmung sozialstaatlicher Aufgaben durch den Bund würde dem Grundsatz institutioneller Kongruenz zwischen Gesetzgebung, Finanzierung und Ausführung folgen. Die Nutzung bestehender Landes- und Kommunalverwaltungen ist jedoch wirtschaftlicher.

bewerb, wäre angesichts der äußerst unterschiedlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Länder nicht zielführend (vgl. Anlage Abbildungen 1 und 2).

Eine vollständige Streichung des Länderfinanzausgleichs aus dem bundesstaatlichen Ausgleichssystem ist gleichsam aus dem Grund nicht sinnvoll, da in diesem Instrument die Gedanken föderaler Solidarität zwischen den Ländern, eines bündischen Einstehens und der Eigenstaatlichkeit der Länder ihre Verwirklichung finden. Auch die tatsächliche Entlastungswirkung für die jetzigen Geberländer aus einer Streichung wäre fraglich, da sich diese in der primären Steuerverteilung auswirken muss.

Vor diesem Hintergrund gewinnt die Idee stärkerer Vertikalisierung der Finanzströme als Lösungsoption an Bedeutung. Der Bund sollte über Zuweisungen die aufgabengerechte Finanzausstattung der Länder sicherstellen und auf diese Weise regionale Unterschiede in deren Finanz- und Leistungskraft ausgleichen.

Ein vertikaler Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern im Sinne eines Spitzenausgleichs ist auch aus dem Grund angezeigt, da sich Aufgaben und damit Ausgaben sowie Einnahmen relativ schnell und unvorhergesehen ändern können. Bei „unverschuldeten Sondersituationen“ muss die Finanzierung nachweisbarer Mehrbelastungen unabhängig von der Finanzkraft vor Ort vom Gesetzgeber (in der Regel vom Bund) gewährleistet werden, um eine gewisse Vergleichbarkeit der Lebensverhältnisse zu erreichen.

Das Volumen des Länderfinanzausgleichs ist zwar mit der Wiedervereinigung sprunghaft gestiegen, im Vergleich zum gesamten bundesstaatlichen Finanzausgleich jedoch gering (vgl. Anlage Abbildung 6). Im Zentrum der Kritik steht folglich nicht der Länderfinanzausgleich als solches, sondern die Belastung weniger Geberländer (vgl. Anlage Abbildung 5). Diese Belastungen ließen sich verschiedentlich mindern. Denkbar sind die Senkung des Ausgleichsniveaus zwischen den Ländern, die stärkere Angleichung über die Verteilung der Umsatzsteuer und, wie erwähnt, die Angleichung der Finanzkraft über bedarfsbezogene Ergänzungszuweisungen des Bundes.<sup>49</sup>

Horizontale Ausgleichszahlungen unter den Ländern blieben letztlich erhalten. Das gegenwärtige Volumen des Länderfinanzausgleichs kann jedoch deutlich reduziert werden, parallel auch die Konflikte zwischen den Ländern.

### 5. Solidarität erhalten, Eigenverantwortung stärken

Soll die Finanzausstattung der Länder aufgabenorientiert sein, müssen für gleiche bundesgesetzlich vorgegebene Aufgaben auch gleiche Finanzmittel zur Verfügung stehen. Aus diesem Grund ist eine Berücksichtigung unterdurchschnittlicher Finanzkraft geboten. Bleibt die Finanzkraft eines Landes nach der primären Steuerzuordnung merklich hinter der durchschnittlichen Finanzkraft der übrigen Länder zurück, ist ein teilweiser (Spitzen-)Ausgleich im bundesstaatlichen Finanzaus-

<sup>49</sup> Unbenommen hiervon sollte im Länderfinanzausgleich die Finanzkraft der Kommunen vollständig berücksichtigt werden, da erst hieraus die tatsächliche Finanzkraft der Länder deutlich wird. Die momentan gegebene anteilige Berücksichtigung von 64 Prozent lässt sich nicht sachlich erklären.



gleich angezeigt. Sofern gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilen Deutschlands angestrebt werden, muss auch die Finanzausstattung der Länder gleichwertig sein, denn vergleichbare Lebensverhältnisse und insbesondere vergleichbare Sozialleistungen lassen Abweichungen von der durchschnittlichen Finanzkraft der Länder nach unten kaum zu. Dabei sollten sich die Ausgleichszahlungen nicht länger an der „Himmelsrichtung“ orientieren (von West nach Ost), sondern an der aufgabeninduzierten Bedürftigkeit, die sich aus den strukturellen Rahmenbedingungen, wie beispielsweise Anzahl der Leistungsberechtigten, ergeben.

Die Unterstützung wirtschafts- und damit steuerschwacher Regionen ist primär Aufgabe des Bundes über vertikale Zuweisungen. Es muss jedoch jedem bewusst sein, dass föderale Ausgleichszahlungen, auch wenn sie sich indikatorgestützt an aufgabeninduzierter Bedürftigkeit bemessen, noch über Jahrzehnte weitgehend in die neuen Länder fließen werden. Die wünschenswerte Versachlichung der föderalen Umverteilungsdebatte stößt an die Grenzen wirtschaftsstruktureller Differenzen (vgl. Anlage Abbildung 1).

Bei der Ausgestaltung sowohl vertikaler als auch horizontaler Ausgleichszahlungen ist darauf zu achten, das richtige Maß zwischen Solidarität und Eigenverantwortung zu finden. Es muss vermieden werden, Anreize zu schaffen, das eigene Steueraufkommen nicht auszuschöpfen. Dies wäre dann der Fall, wenn für ein Land aus einer Verbesserung seiner Finanzkraft eine zu geringe Verbesserung seiner Finanzausstattung resultiert. Derartige Regelungen begünstigen Nachlässigkeiten bei der Ausschöpfung potenzieller Einnahmequellen. Daher muss die Finanzverfassung auch anreizorientiert gestaltet sein. Denkbar wäre es etwa, strukturelle Mehreinnahmen zur Hälfte dem Land zu belassen, das sie erzielt.<sup>50</sup> Die andere Hälfte könnte in den Finanzausgleich fließen. So ließe sich ein gerechter Ausgleich zwischen Anreizen zur Einnahmesteigerung und bundesstaatlicher Solidarität erreichen.

Solidarität und Eigenverantwortlichkeit der Länder bedeuten im Umkehrschluss auch, eigene Standards und Einnahmepotenziale zu hinterfragen. Dies wäre letztlich ein wichtiger Baustein in der Akzeptanz des Ausgleichssystems und der bundesstaatlichen Solidarität.

## 6. Altschulden über gemeinsamen Fonds tragen

Die Höhe der Staatsverschuldung in Deutschland macht sie zum Grundproblem jeder künftigen Finanzverfassung. Es ist ausgeschlossen, dass auch nur der größere Teil der Länder und Kommunen in absehbarer Zeit in der Lage sein wird, seine Schuldenlast aus eigener Kraft zu reduzieren. Zur gegenwärtigen Haushaltskrise haben vor allem Bund und Länder beigetragen. Insbesondere erließ der Bund kostenintensive Gesetze, die nicht ausreichend durch Steuern gegenfinanziert wurden. Im Einzelfall waren stets unterschiedliche Faktoren für die aufgelaufene Verschuldung entscheidend. Es ist zurückblickend nicht möglich, diese zu quantifizieren. Um der Problematik der Altschulden Herr zu werden und den stark verschuldeten Ländern und Kommunen einen Neuanfang zu ermöglichen, bedarf es daher gemeinsamer Anstrengungen des Gesamtstaates.

<sup>50</sup> Um den Anreiz zur Ausschöpfung von Steuerquellen zu erhöhen, wurde seit 2005 ein Prämienmodell im Länderfinanzausgleich implementiert und den Ländern ein Eigenbehalt an überdurchschnittlichen Steuereinnahmen zugestanden. Die Effizienz dieser Regelung ist umstritten. Die Anreize des Prämienmodells sind gering (vgl. Lenk und Kaiser 2003).

Im Zuge der Föderalismusreform II und der Umsetzung der Schuldenbremse gewähren Bund und Länder entsprechend dem Konsolidierungshilfengesetz gemeinsam einzelnen notleidenden Ländern (Schleswig-Holstein, Bremen, Berlin, Saarland und Sachsen-Anhalt) erstmals Hilfen zum Abbau derer laufender Haushaltsdefizite. Die jährliche Auszahlung der Hilfen ist dabei an strenge Eigenanstrengungen geknüpft. Ein Abbau der aufgelaufenen Verschuldung ist hiermit jedoch nicht intendiert und infolge der Höhe der Hilfen auch nicht möglich. Einige Länder (Hessen, Niedersachsen, NRW, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein) haben sich in vergleichbarer Weise zur Unterstützung der Kommunen verpflichtet.

Als Lösung des Altschuldenproblems bietet sich ein gemeinsam getragener Fonds an, der gleichsam als Auffangbecken für die bisher aufgelaufenen Schulden fungiert.<sup>51</sup> Alle Glieder des Bundesstaates (Bund, Länder, Kommunen) sollten unter strengen Voraussetzungen die Möglichkeit erhalten, ihre Altschulden schrittweise auf diesen Fonds zu übertragen. Voraussetzung hierfür ist, dass sie vorab vereinbarte Stufen zur Haushaltskonsolidierung innerhalb eines festgelegten Zeitraums tatsächlich durchführen. Ein externes Gremium, wie der Stabilitätsrat, muss diesen Prozess steuern. Wichtig zur fiskalischen Absicherung des Fonds ist eine gemeinsam festgelegte mittelfristige Konsolidierungs- und Wachstumsstrategie. Kommt ein Land den darin vorgegebenen Verpflichtungen nicht nach, wird die gemeinsame Haftung für neue Schulden gestoppt. Die für den Fonds zu leistenden Annuitäten sollten aus zusätzlichen Steuereinnahmen finanziert werden.

Die Gelegenheit für einen solchen Fonds ist günstig, da aktuell ein Großteil der jährlichen Neuverschuldung nominal nur noch der Finanzierung der Zinslasten dient. Das Zinsniveau ist historisch niedrig und für den Bund niedriger als für die Länder. Die notwendige Voraussetzung eines solchen Schrittes ist hingegen die angemessene Finanzausstattung aller staatlichen Ebenen und die Einhaltung der Schuldenbremse.

## 7. Effektives Controlling etablieren

Um Fehlentwicklungen in der Haushaltswirtschaft einzelner Länder oder des Bundes rechtzeitig zu erkennen und Gegenmaßnahmen einleiten zu können, ist es nicht allein ausreichend, den Rechtsrahmen anzupassen. Zusätzlich ist die Implementierung eines effektiven Controlling-Systems unabdingbar. Die Einrichtung des Stabilitätsrates zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen gemäß Art. 109a GG ist ein erster Schritt in diese Richtung. Der Stabilitätsrat verfügt jedoch gegenwärtig nur über begrenzte Befugnisse. Er überwacht die Entwicklung bestimmter Haushaltskennzahlen, berät Länder in Konsolidierungsverfahren und kann Warnungen aussprechen. Sinnvoll wären weitere Schritte hin zu einem echten Controlling einschließlich spürbarer Instrumente. Sie würden voraussetzen, dass Bund und Länder verbindliche Zielvorgaben erarbeiten und sich in Bezug darauf kontrollieren lassen. Dies bedeutet für Bund und Länder Einschränkungen in ihrer Haushaltshoheit. Diese bestehen jedoch insbesondere für die Länder bereits faktisch und rechtlich über die 2020 wirksam werdende Schuldenbremse.

---

<sup>51</sup> In eine ähnliche Richtung zielen auch die Vorschläge von Olaf Scholz (2012) oder des Institutes für den öffentlichen Sektor (2012). Auch in der Föderalismuskommission II wurde dieser Ansatz diskutiert (vgl. Kommissiondrucksache 107). Zum Konzept eines europäischen Schuldentilgungsfonds: vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2011.



Darüber hinaus unterliegt die Bundesrepublik als Ganzes auch der Haushaltsaufsicht im Zuge des EU-Fiskalpaktes. Der Fiskalpakt ist in seinem Ziel der Begrenzung der Gesamtverschuldung und etwaiger Sanktionen bei Missachtung strenger als die grundgesetzliche Schuldenbremse.

Ebenso wie der europäische Fiskalpakt muss sich ein gesamtstaatliches Haushaltscontrolling auch auf die Haushalte der Kommunen und Sozialversicherungsträger erstrecken. Effektives Controlling bedeutet auch eine Anpassung des Haushaltsplanungsverfahrens in Richtung einer stärkeren Vorgabe von Eckwerten an die Ressorts (vgl. Busemeyer und Wintermann 2008).

### 8. Haushaltswesen in Bund und Ländern modernisieren

Eine ganzheitliche Reform der bundesstaatlichen Finanzverfassung bedingt gleichsam die Umstellung des von Bund und der Mehrzahl der Länder noch praktizierten kameralen Haushalts- und Rechnungswesens. Die Kommunen vollziehen die Reform seit 2003.<sup>52</sup> Im Bereich der Länder sind die Entwicklungen uneinheitlich.<sup>53</sup> Der Bund hat seine Reformbemühungen eingestellt. Die rechtlichen Grundlagen für eine Haushaltsreform von Bund und Ländern sind seit 2009 gegeben, werden aber nur zögerlich genutzt.<sup>54</sup>

Die Kameralistik als historisch gewachsenes Rechnungswesen der öffentlichen Hand befindet sich seit Langem in der Kritik (vgl. Budäus 2009). Die Kameralistik ist strukturell ungenügend, die notwendige Transparenz der öffentlichen Haushalte abzubilden. Sie erfasst beispielsweise Belastungen aus Abschreibungen auf Infrastruktur oder Rückstellungen für Pensionen nicht, „beschönigt“ damit die Haushaltslage und nährt fiskalische Illusionen. Auch ist sie nicht kompatibel zum wachsenden Bereich öffentlicher Unternehmen. Die kameralen Haushaltspläne von Bund und Ländern sind daher zwangsläufig unvollständig. Die Kameralistik begünstigt kurzfristige Politik, die Verdrängung zukünftiger Belastungen und Verlagerung von Schulden.

Eine Finanzverfassung, welche den Prinzipien von Transparenz, Vollständigkeit und Nachhaltigkeit genügen will, bedingt ein modernes Haushalts- und Rechnungswesen.

### 9. Stellung der Kommunen im Grundgesetz stärken

Das Grundgesetz garantiert in Art. 28 die kommunale Selbstverwaltung. Dies bedeutet, dass den Kommunen neben der Pflicht zur Ausführung übertragener Aufgaben Spielraum verbleiben muss, Angelegenheiten vor Ort nach den Präferenzen der Bürger auszurichten und freiwillige Aufgaben zu übernehmen. Diese Handlungsspielräume können jedoch nur erhalten bleiben, wenn die Kommunen nicht von der finanziellen Last übertragener Aufgaben erdrückt werden.

<sup>52</sup> Die Haushaltsreform (Doppik) geht zurück auf ein Konzept der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt). Die Einführung der Doppik wurde 2003 seitens der Innenministerien der Länder beschlossen und grundsätzlich unterstützt durch den Deutschen Städtetag. Die Umstellungen waren für die Kommunen aufwendig. Die Reform an sich wurde ebenso wie deren Effekte kontrovers diskutiert. Im Jahr 2011 fand eine Evaluation mittels einer Befragung von rund 1 000 Kommunen statt. ([www.doppik-studie.de](http://www.doppik-studie.de)) Nach Einschätzung der Kommunen begünstigt die Doppik die Transparenz der Haushalte. Weitergehende Reformziele wie bessere Steuerung oder ein Kulturwandel in Politik und Verwaltung sind noch nicht erreicht.

<sup>53</sup> Die Umstellung vollzogen haben die Länder Bremen, Hamburg und Hessen. In NRW ist sie geplant.

<sup>54</sup> Eine rechtlich eröffnete Reformoption ist auch die „erweiterte Kameralistik“ als Kompromissmodell zwischen traditioneller Kameralistik und Doppik.

In den vergangenen Jahren ist die Stellung der Kommunen im System des Finanzausgleichs und dem Grundgesetz punktuell gestärkt worden.<sup>55</sup> Die erforderliche strukturelle Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung durch Verfassungsrecht ist jedoch nicht erfolgt. Das ist neben einem verfehlten Ausgabeverhalten nicht weniger Kommunen ein maßgeblicher Grund für die kommunale Finanzmisere, die besonders deutlich in der Höhe der kommunalen Kassenkredite zum Ausdruck kommt.

### 10. Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kommunen erlauben

Das Grundgesetz sieht direkte Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kommunen nur ausnahmsweise vor, da die Kommunen staatsrechtlich als Teil der Länder betrachtet werden. Direkte Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kommunen sollten aber zum Kostenausgleich solcher Aufgaben ermöglicht werden, die der Bund den Gemeinden zugewiesen hat oder zuweist.

Die Frage unmittelbarer Finanzbeziehungen stellt sich aktuell zum Beispiel im Zuge der Kofinanzierung des Kita-Ausbaus, der späteren Betriebskosten oder der Entlastung der Kommunen von Sozialkosten. Die Finanzbeziehungen sind jeweils nur über komplexe Nebenhaushalte oder über die Länderhaushalte möglich. Letzteres birgt stets die Gefahr, dass die Länder Geldleistungen des Bundes an die Kommunen nicht vollständig weitergeben.

Vor diesem Hintergrund sollte eine Pflicht zur Finanzierung der an Kommunen übertragenen Aufgaben bestehen, die zum einen auch rückwirkend greift (also die Finanzierung der Sozialausgaben einschließt) und zum anderen daraus resultierende Ausgabeerhöhungen umfasst. Selbstverständlich müssen mit einer stärkeren Finanzierung öffentlicher Leistungen durch den Bund auch Möglichkeiten der Steuerung einhergehen.

### 11. Kommunen von Schuldenbremse erfassen und dem Land zurechnen

Die Nichterfassung der kommunalen Schulden von der Schuldenbremse wird die kommunale Finanzmisere verschärfen. So drohen die Kommunen zum Auffangbecken für Schulden zu werden, die letztlich durch Bund und Länder verursacht wurden. Insbesondere die Länder werden versucht sein, Aufgaben und Ausgaben auf die Kommunen zu verlagern, um den eigenen Haushalt zu entlasten. Den Kommunen verbliebe dann nur die Option, Aufgaben der Selbstverwaltung weiter zu kürzen oder in die Verschuldung auszuweichen. Diese Option haben einige Länder über eine schwache Kommunalaufsicht in der Vergangenheit bereitwillig in Kauf genommen. Gesamtstaatlich ist hingegen Nichts gewonnen, wenn der Bund und die Länder 2020 den Haushaltsausgleich erreichen und die Kommunen finanziell handlungsunfähig sind.<sup>56</sup> Um Anreize für eine Senkung des Schuldenstands der öffentlichen Hand insgesamt zu setzen, sollten die Verbindlichkeiten der Gemeinden dem jeweiligen Bundesland zugerechnet werden. Dies entspräche der verfassungsrechtlichen Logik, nach welcher die Kommunen Teile der Länder sind. Die Länder sind

55 So die Verankerung des Hebesatzrechtes der Gemeinden in Art. 28 Abs. 2 GG (1998) oder die Beteiligung der Kommunen an der Umsatzsteuer (1997).

56 Momentan wird infolge unterschiedlicher Rechnungsstile zwischen Kommunen, Bund und Ländern der Haushaltsausgleich unterschiedlich definiert. Der kamerale Haushaltsausgleich bei Bund und Ländern besitzt im Gegensatz zur Doppik der Kommunen weniger Aussagekraft.



daher in der Verantwortung für eine angemessene Finanzausstattung sowie für eine stabile Haushaltspolitik der Kommunen. Über die Rechtsaufsicht, die Gesetzgebungshoheit für das kommunale Haushaltsrecht und den kommunalen Finanzausgleich stehen den Ländern die Mittel grundsätzlich zur Verfügung. Der Vorschlag folgt ebenso der Struktur des europäischen Fiskalpaktes.

Mit der Ausdehnung der grundgesetzlichen Schuldenbremse auf die Kommunen muss deren Sitz im Stabilitätsrat einhergehen. Nur auf diese Weise lässt sich eine wirkliche gesamtstaatliche Koordinierung der Haushaltswirtschaft erreichen und die Verlagerung von Lasten auf die Kommunen vermeiden.

### 12. Steuereinnahmen erhöhen, Aufgabenkritik umsetzen

Das Niveau der Besteuerung in Deutschland ist in Relation zum angestrebten Niveau der Infrastruktur und des Sozialstaates relativ niedrig, worin eine Ursache der in der Vergangenheit aufgetretenen Haushaltsdefizite liegt. Anders gewendet: Geht man davon aus, dass eine Senkung der staatlichen Ausgaben nur begrenzt möglich und eine Verschuldung für die Länder ab 2020 gänzlich versagt sein wird, ist in Deutschland eine Steigerung der Steuereinnahmen erforderlich, um die gewünschten Aufgaben finanzieren zu können. Im internationalen Vergleich zeigt sich, dass insbesondere im Hinblick auf die Besteuerung von Kapital in der Bundesrepublik noch Raum besteht. So lag die effektive Steuerlast des Faktors Arbeit in Deutschland 2010 über dem Durchschnittswert der EU-25 Länder (Eurostat 2012: 29). Gleiches gilt für die Konsumbesteuerung (ebd.: 28). Demgegenüber fällt die Besteuerung des Kapitals in Deutschland moderater aus als im EU-25-Durchschnitt (ebd.: 39). Vor diesem Hintergrund bietet sich beispielsweise eine allgemeine Vermögensteuer an, dem Staat weitere Einnahmen zu erbringen. Zudem ist an eine Erhöhung bereits bestehender Steuern zu denken. In Betracht käme die Erhöhung der Steuersätze oder Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen in Bezug auf die Erbschaft- oder Ökosteuer. Letztgenannte würde dem Staat nicht nur zusätzliche Steuereinnahmen erbringen, sondern zudem einen Beitrag zur Verbesserung der Umweltqualität leisten; mithin eine doppelte Dividende.<sup>57</sup> Auf kommunaler Ebene sollte die Grundsteuer B in Bemessungsgrundlage und Höhe überdacht werden (vgl. Witte und Tebbe 2008).

Die Stärkung der Einnahmehasis der öffentlichen Hand kann jedoch nicht der einzige Schritt zur langfristigen Sanierung der Staatsfinanzen sein.<sup>58</sup> Zu einer ehrlichen und generationengerechten Politik gehört auch die politisch unbequeme Aufgabe, bestehende Leistungen ob ihrer Notwendigkeit und ihres gesellschaftlichen Nutzens zu hinterfragen (vgl. Deutscher Städte- und Gemeindebund 2012).

### 13. Kooperativen Föderalismus erhalten

Verschiedentlich wird zur Lösung der aktuellen Schwächen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs die Stärkung der Autonomie der Länder in der Erhebung von Steuern oder Standards

<sup>57</sup> Die effektive Steuerbelastung der Unternehmen ist in Deutschland im internationalen Vergleich unterdurchschnittlich sowie in der letzten Dekade gesunken (Eurostat 2012: 92 und 198).

<sup>58</sup> Wissenschaftlichen Evaluationen zufolge waren international erfolgreiche Beispiele der Haushaltskonsolidierung durch eine Gleichzeitigkeit auf der Einnahmen- und Ausgabenseite in Zusammenhang mit institutionellen Reformen geprägt (vgl. Wagschal und Wenzelsburger 2006).

öffentlicher Leistungen vorgeschlagen (vgl. z.B. Fuest und Thöne 2009). Auf diese Weise soll ein Wettbewerb der Länder schwachen Ländern Anreize vermitteln, langfristig wirtschaftlich aufzuschließen.

Wir sehen für eine solche Form des kompetitiven Föderalismus in der Bundesrepublik keine Grundlage. Die Bundesrepublik baut auf dem solidarischen Prinzip des kooperativen Föderalismus auf, der flächendeckend ein vergleichbares Maß an öffentlichen Leistungen gewährleistet. Dieses staatliche Grundprinzip ist weithin akzeptiert und hat die wirtschaftliche und soziale Entwicklung begünstigt. Auch aus Sicht der Bevölkerung befürwortet eine überwältigende Mehrheit, selbst der finanzstarken Länder, das Prinzip des kooperativen, solidarischen Föderalismus (Wintermann und Petersen 2008: 23).

Die demographische und ökonomische Struktur der Länder ist, historisch gewachsen, in einem Maße heterogen, dass finanzschwache Länder ohne die solidarische Unterstützung der finanzstarken Länder und des Bundes keine fiskalische Existenzgrundlage besitzen. Vergleichbare Standards öffentlicher Leistungen und Infrastruktur wären nicht haltbar. Die wirtschaftlichen, sozialen und gesellschaftlichen Differenzen würden verstärkt. Ein Wettbewerbsföderalismus zwischen den Ländern entspricht nicht der Geschichte der Bundesrepublik, der Struktur der Länder und dem Willen der Bevölkerung.

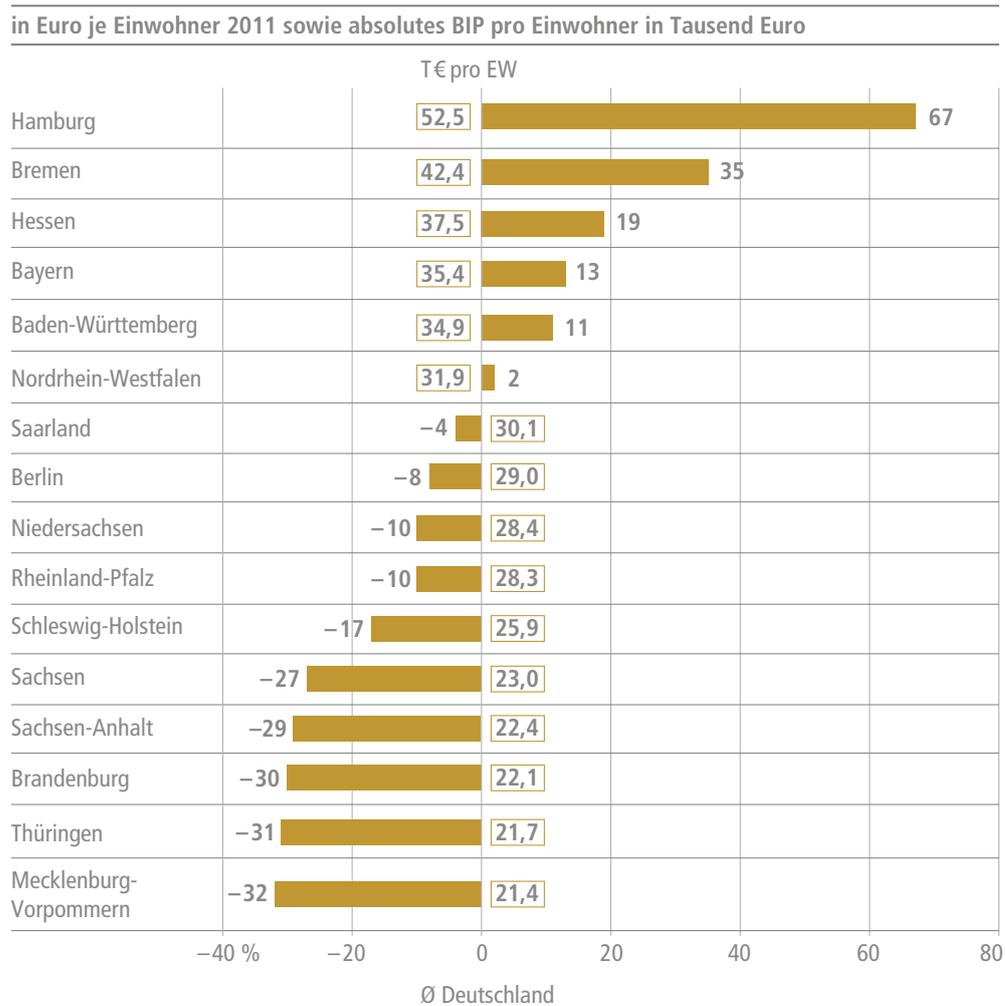


## Anlage: Graphische Abbildungen

In der Folge sind eine Reihe graphischer Abbildungen zu den vorstehenden Thesen zusammengefasst. Sie basieren auf öffentlichen Statistiken beziehungsweise sind vorliegenden Studien entnommen.

<b>Abbildung 1:</b>	Bruttoinlandsprodukt (BIP) der Länder in Relation zum gesamtdeutschen Durchschnitt	<b>36</b>
<b>Abbildung 2:</b>	Steuern der Länder nach dem Aufkommen	<b>37</b>
<b>Abbildung 3:</b>	Saldo der Einnahmen und Ausgaben der Arbeitslosenversicherung	<b>38</b>
<b>Abbildung 4:</b>	Finanzieller Aufwand der Länder im Zuge des BAföG	<b>39</b>
<b>Abbildung 5:</b>	Zahlungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs	<b>40</b>
<b>Abbildung 6:</b>	Anteile der einzelnen Stufen am aktiven Finanzausgleich auf Grundlage des Jahres 2011	<b>41</b>
<b>Abbildung 7:</b>	Entwicklung der öffentlichen Verschuldung (Bund, Länder, Kommunen) sowie der im Zeitverlauf kumulierten jährlichen Zinszahlungen	<b>42</b>
<b>Abbildung 8:</b>	Schulden der Länder einschließlich Gemeinden	<b>43</b>
<b>Abbildung 9:</b>	Anteil der für Zinsen aufgewandten Steuereinnahmen der Länder und des Bundes (Zins-Steuer-Quote) und Anteil des aus Krediten finanzierten Haushaltsvolumens (Kreditfinanzierungsquote)	<b>44</b>
<b>Abbildung 10:</b>	Kommunale Kassenkredite im Zeitverlauf	<b>45</b>
<b>Abbildung 11:</b>	Räumliche Verteilung der kommunalen Kassenkredite	<b>46</b>
<b>Abbildung 12:</b>	Ausgabenstruktur der kommunalen Haushalte	<b>47</b>
<b>Abbildung 13:</b>	Entwicklung der kommunalen Ausgaben für soziale Leistungen im Vergleich zu den kommunalen Einnahmen	<b>48</b>
<b>Abbildung 14:</b>	Bevölkerungsentwicklung 2009 bis 2030	<b>49</b>

**Abbildung 1: Bruttoinlandsprodukt (BIP) der Länder in Relation zum gesamtdeutschen Durchschnitt**



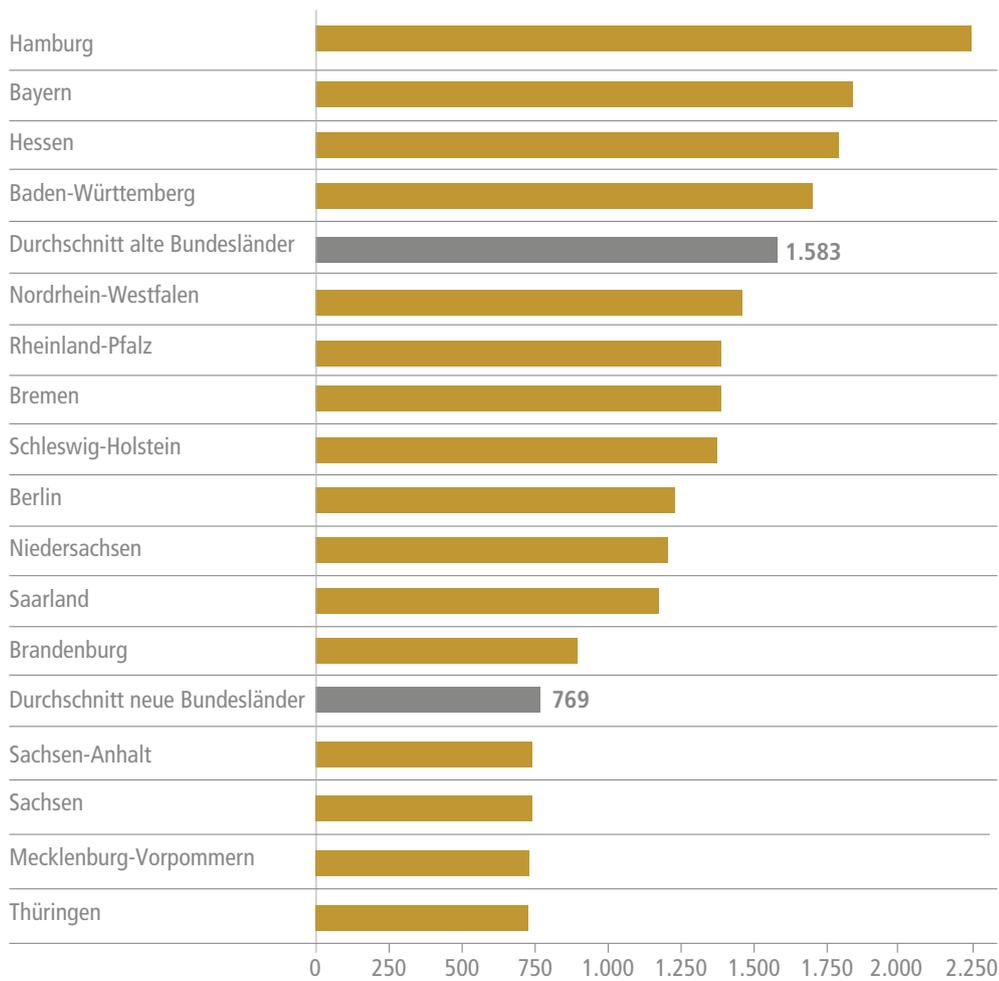
Quelle: Eigene Darstellung nach Zahlen der statistischen Landesämter

BertelsmannStiftung



## Abbildung 2: Steuern der Länder nach dem Einkommen

in Euro je Einwohner 2011



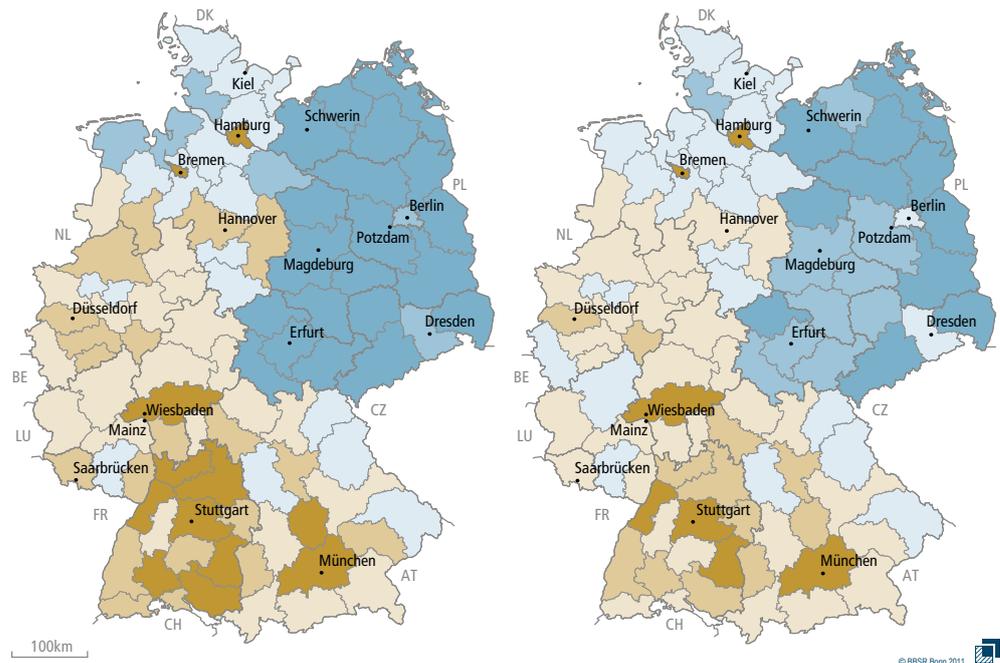
Quelle: Eigene Darstellung nach Zahlen des Bundesministeriums der Finanzen (Durchschnitte ohne Berlin)

BertelsmannStiftung

### Abbildung 3: Saldo der Einnahmen und Ausgaben der Arbeitslosenversicherung

Durchschnitt 2003–2006

Durchschnitt 2007–2008



Saldo der Einnahmen und Ausgaben der Arbeitslosenversicherung in Euro je Einwohner im Alter von 15 bis unter 65 Jahren

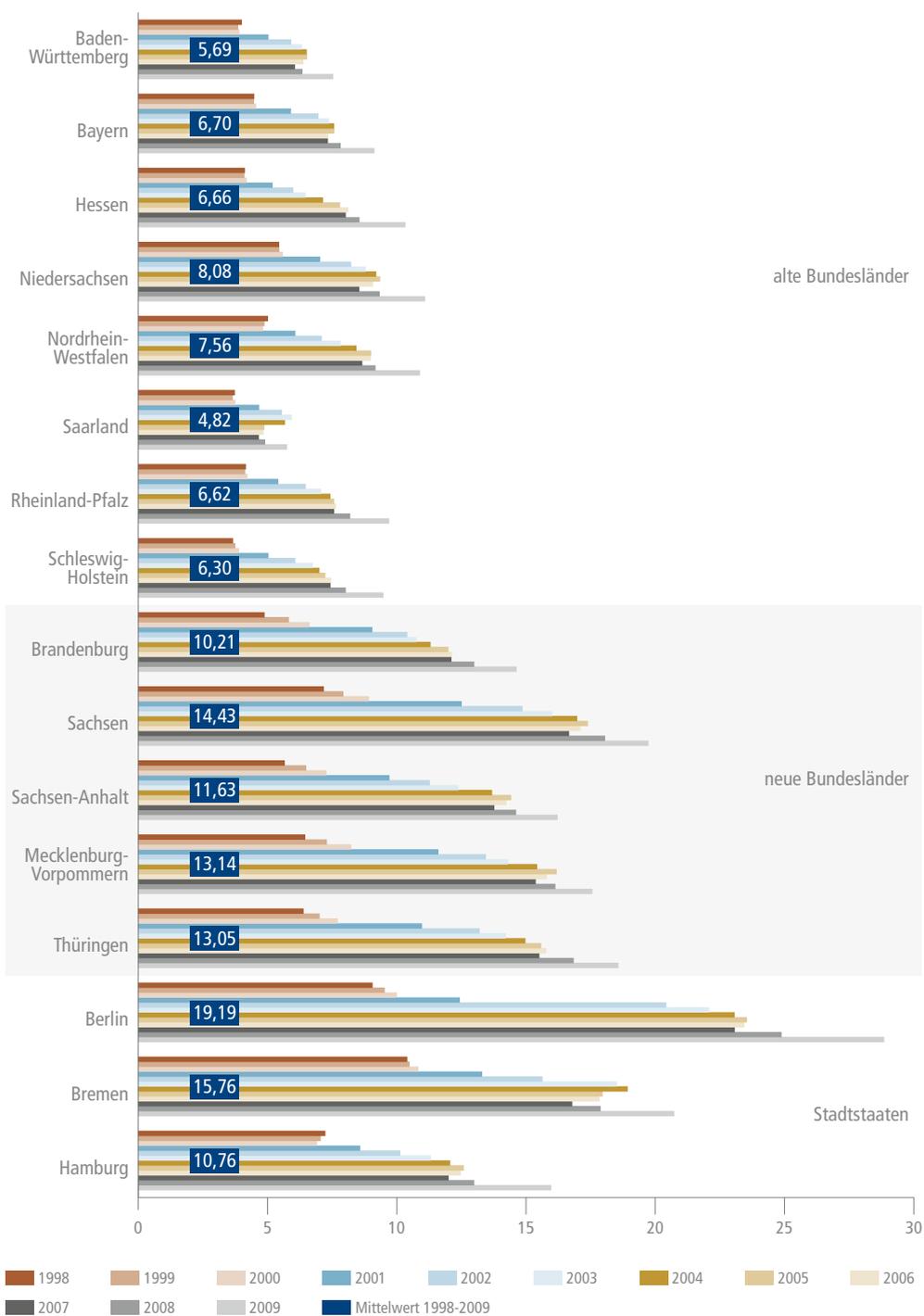


Quelle: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung

BertelsmannStiftung



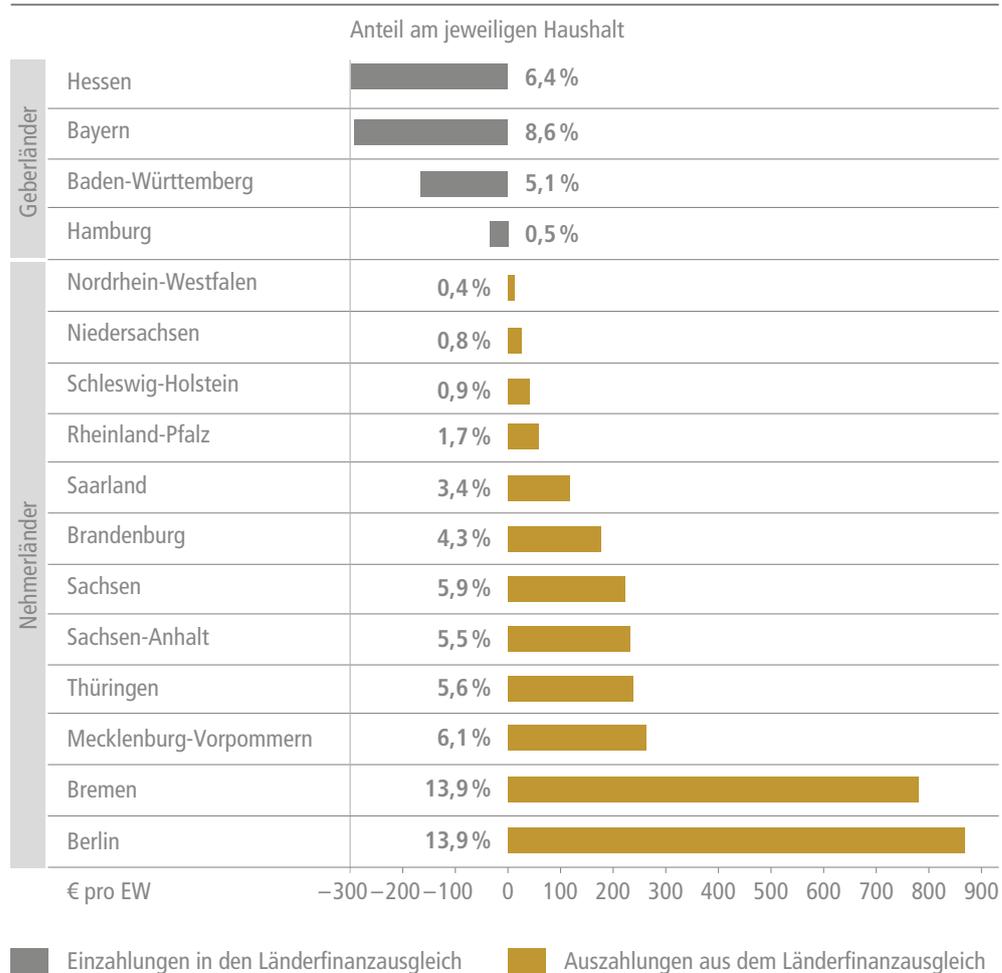
**Abbildung 4: Finanzieller Aufwand der Länder im Zuge des BAföG**  
 in Euro je Einwohner in 2010, Länderanteil (35 %)



Quelle: Lenk und Kuntze 2011: 43

### Abbildung 5: Zahlungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs

in Euro pro Einwohner und in Prozent des Haushalts für das Jahr 2011

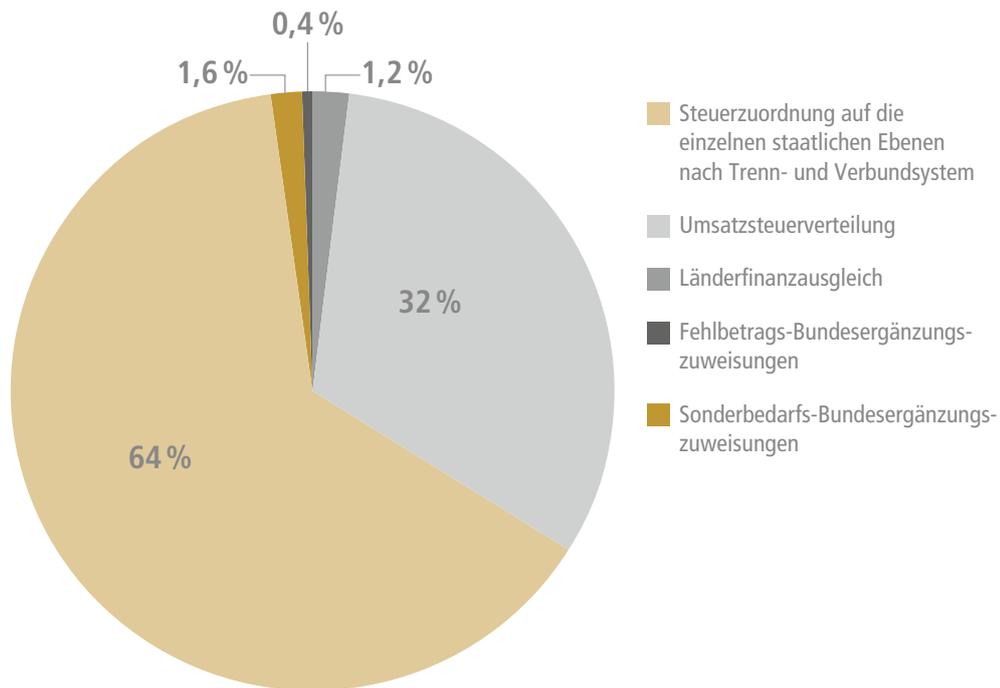


Quelle: Eigene Darstellung nach Zahlen des Statistischen Bundesamtes und Haushaltsplänen der Länder

BertelsmannStiftung



Abbildung 6: Anteile der einzelnen Stufen am aktiven Finanzausgleich auf Grundlage des Jahres 2011

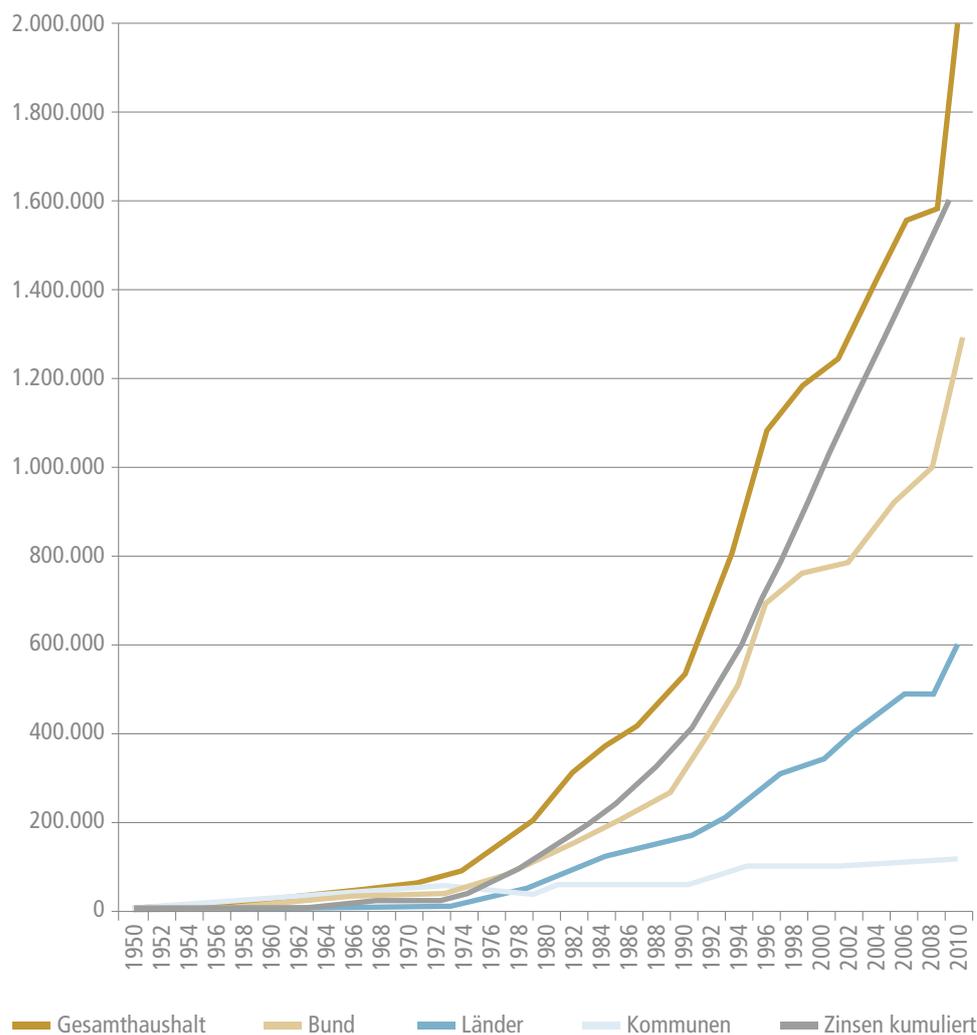


Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (2012a) sowie des Bundesministeriums der Finanzen (2012b)

| BertelsmannStiftung

**Abbildung 7: Entwicklung der öffentlichen Verschuldung (Bund, Länder, Kommunen) sowie der im Zeitverlauf kumulierten jährlichen Zinszahlungen**

in Tausend Euro



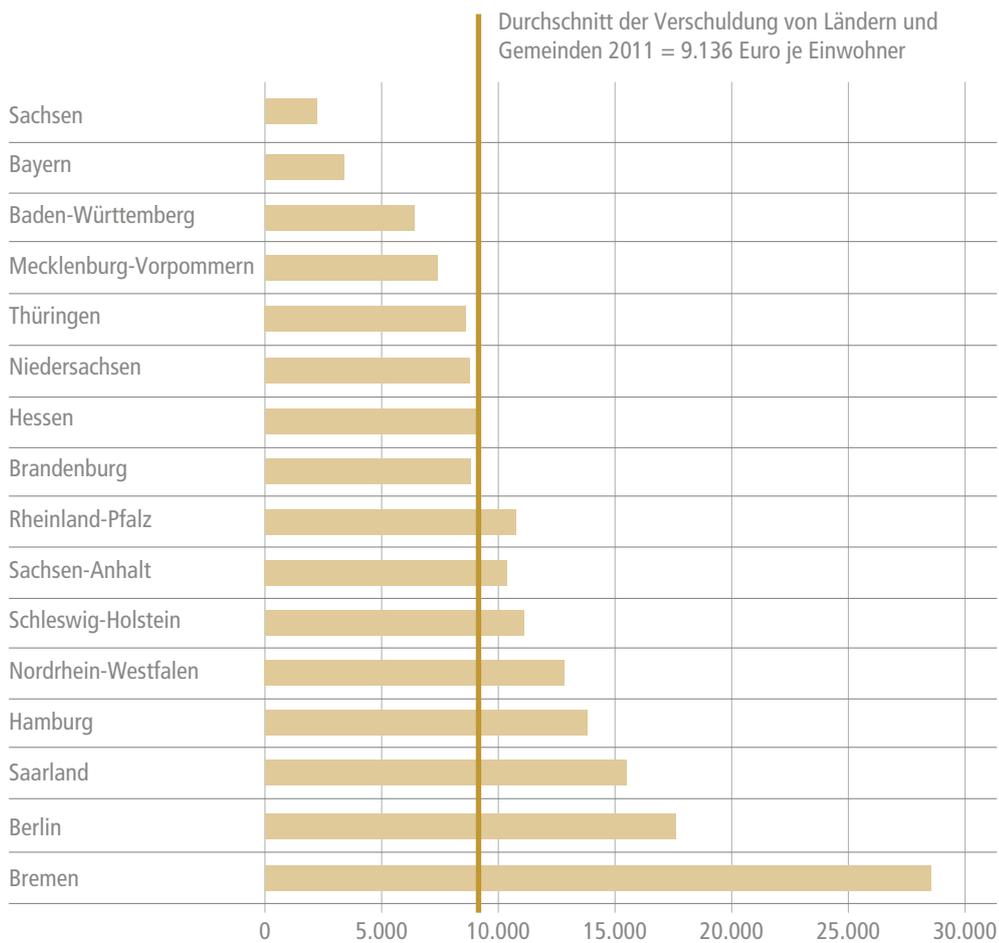
Quelle: Eigene Darstellung nach Zahlen des Statistischen Bundesamtes

BertelsmannStiftung



## Abbildung 8: Schulden der Länder einschließlich Gemeinden

am 31.12.2011 in Euro je Einwohner

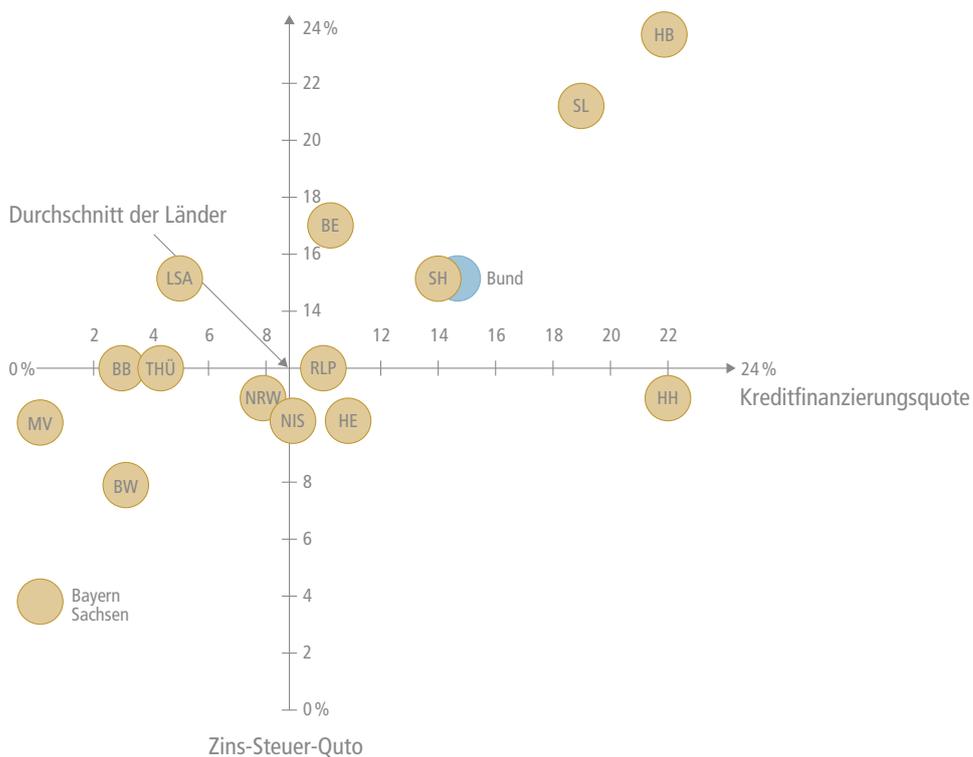


Quelle: Eigene Darstellung nach Zahlen des Statistischen Bundesamtes

BertelsmannStiftung

**Abbildung 9: Anteil der für Zinsen aufgewandten Steuereinnahmen der Länder und des Bundes (Zins-Steuer-Quote) und Anteil des aus Krediten finanzierten Haushaltsvolumens (Kreditfinanzierungsquote)<sup>1</sup>**

im Durchschnitt der Jahre 2010 und 2011



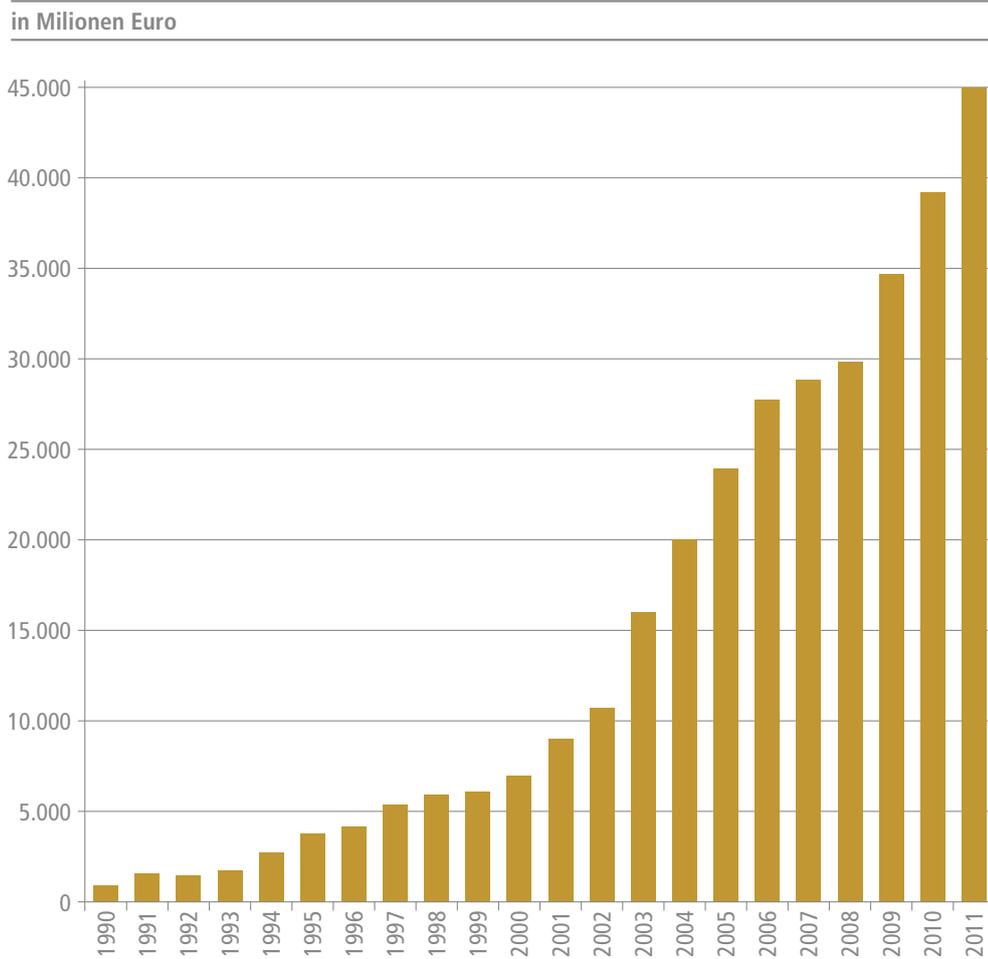
<sup>1</sup> Die Länder Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen wiesen im Jahr 2010 und 2011 eine negative Kreditfinanzierungsquote aus, tilgten also Kreditbestände.

Quelle: Eigene Darstellung nach Zahlen des Stabilitätsrates

BertelsmannStiftung



Abbildung 10: Kommunale Kassenkredite im Zeitverlauf

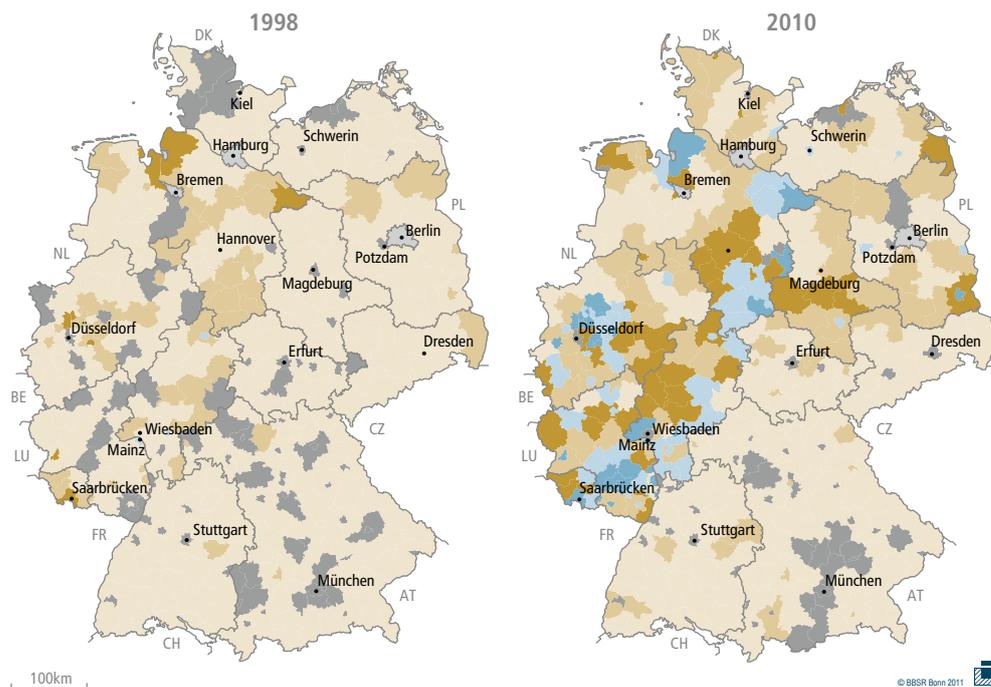


Quelle: Eigene Darstellung nach Zahlen des Statistischen Bundesamtes

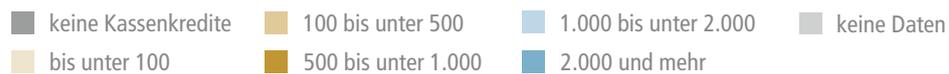
BertelsmannStiftung

## Abbildung 11: Räumliche Verteilung der kommunalen Kassenkredite

im Zeitvergleich 1998 und 2010



Kommunale Kassenkredite in Euro je Einwohner



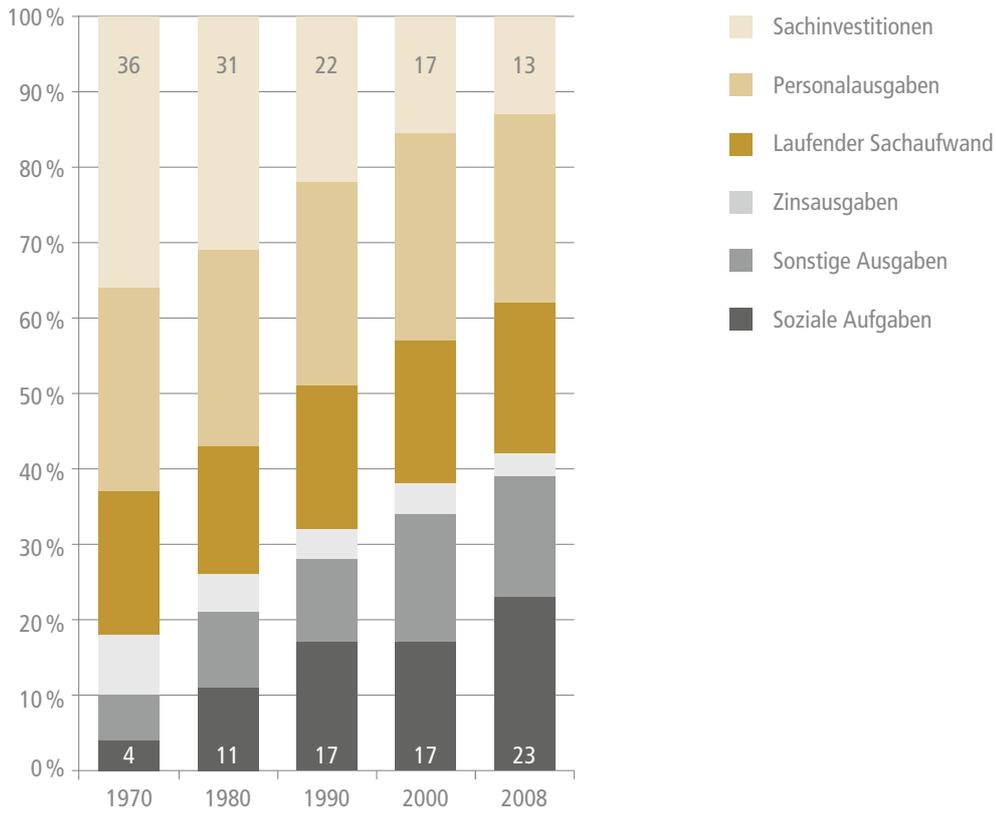
Quelle: Bundesamt für Bau, Stadt und Raumforschung 2012: 7

BertelsmannStiftung



Abbildung 12: Ausgabenstruktur der kommunalen Haushalte

im Zeitvergleich in Prozent

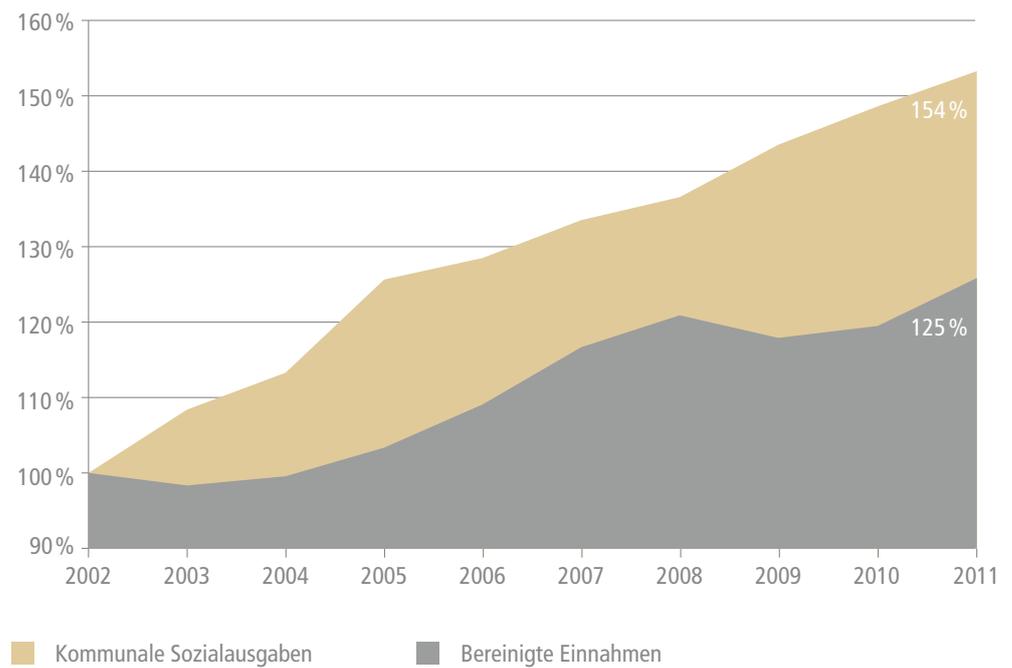


Quelle: Anton und Diemert 2009: 25

BertelsmannStiftung

**Abbildung 13: Entwicklung der kommunalen Ausgaben für soziale Leistungen im Vergleich zu den kommunalen Einnahmen**

relativer Anstieg auf Basis der Werte für 2002, ohne Stadtstaaten

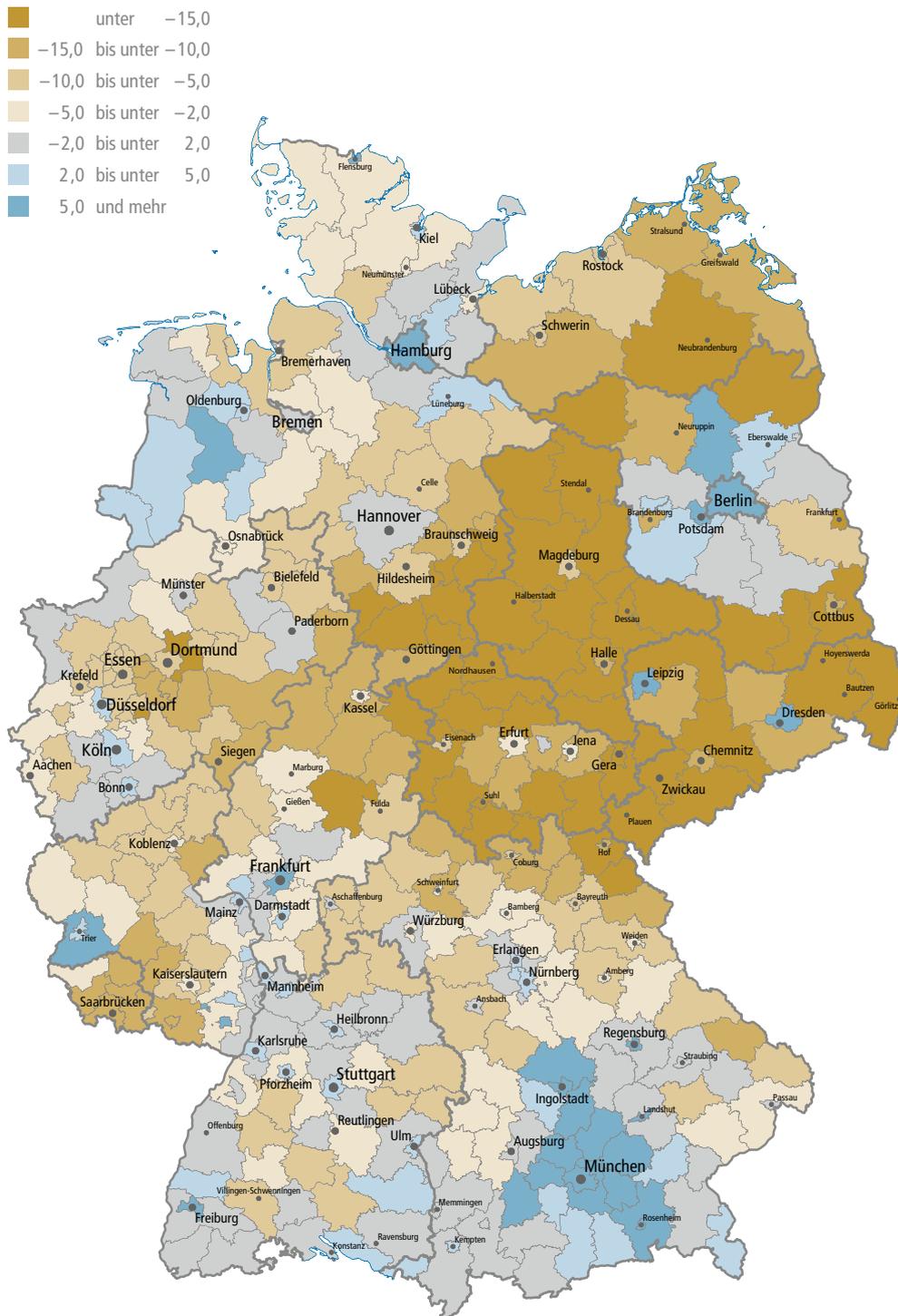


Quelle: Eigene Darstellung nach Bundesministerium der Finanzen 2012a: 5 und 19

BertelsmannStiftung



Abbildung 14: Bevölkerungsentwicklung 2009 bis 2030



## Literaturverzeichnis

Anton, Stefan, und Dörte Diemert. „Gemeindefinanzbericht 2009“. *der städtetag* 5 2009.

Budäus, Dietrich. *Manifest zum öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen in Deutschland*. Hrsg. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) und Bertelsmann Stiftung. Berlin 2009.

Bundesamt für Bau, Stadt- und Raumforschung. *Kommunale Kassenkredite*. Bonn 2012.

Bundesministerium der Finanzen (BMF). *Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung*. Berlin 2011.

Bundesministerium der Finanzen (BMF). *Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunalfinanzen 2002 bis 2011*. Berlin 2012a.

Bundesministerium der Finanzen (BMF). *Vorläufige Abrechnung des Länderfinanzausgleiches für das Jahr 2011*. Berlin 2012b.

Bundesrat. „Gesetz zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordination und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“. Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages. Drucksache 400/12 vom 29.6.2012.

Busemeyer, Marius R., und Ole Wintermann. *Das Haushaltsaufstellungsverfahren als Ansatzpunkt einer Konsolidierungsstrategie*. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh 2008.

Deutsche Bundesbank. *Monatsbericht April 2010*. Frankfurt am Main 2010.

Deutscher Bundestag. „Stand und Perspektiven des Steuervollzugs“. Drucksache 16/4797 vom 22.3.2007.

Deutscher Bundestag. „Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109a, 115, 143d)“. Drucksache 16/12410 vom 24.3.2009.



Deutscher Bundestag. „*Finanzplan des Bundes 2011 bis 2015*“. Drucksache 17/6601 vom 12.8.2011.

Deutscher Städtetag. *Sozialleistungen der Städte in Not. Zahlen und Fakten zur Entwicklung kommunaler Sozialausgaben*. Köln 2010.

Deutscher Städte- und Gemeindebund. „*Agenda 2020. Wege aus dem Schuldenstaat – Städte und Gemeinden stärken – Sozialsysteme stabilisieren – Eigenverantwortung fördern*“. Resolution des Präsidiums des Deutschen Städte- und Gemeindebundes vom 22.5.2012.

Enderlein, Henrik, Jobst Fiedler, Gunnar Folke Schuppert, René Geißler, Florian Meinel und Camillo von Müller. *Gutachten zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Baden-Württemberg*. Berlin 2012.

Eurostat. *Taxation Trends in the European Union*. Luxembourg 2012.

Fuest, Clemens, und Michael Thöne. *Reform des Finanzföderalismus in Deutschland*. Stiftung Marktwirtschaft. Berlin 2009.

Gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Kommissionsdrucksachen.  
<http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=1374&id=1136>  
(Download 11.9.2012).

Institut für den öffentlichen Sektor. *Runter vom Schuldenberg. Plädoyer für eine nachhaltige und transparente Finanzpolitik*. Berlin 2012.

Institut für Wirtschaftsforschung (IWH), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Institut für Hochschulforschung Wittenberg (HoF), Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI). *Wirtschaftlicher Stand und Perspektiven für Ostdeutschland*. Gemeinschaftsstudie. Halle 2011.

Junkernheinrich, Martin, und Gerhard Micosatt. *Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008*. Ein Ländervergleich. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh 2008.

Junkernheinrich, Martin, Thomas Lenk, Florian Boettcher, Mario Hesse, Benjamin Holler und Gerhard Micosatt. *Haushaltsausgleich und Schuldenabbau. Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie im Land Nordrhein-Westfalen*. Kaiserslautern, Leipzig 2011.

Kirch, Anna-Lena, und Daniela Schwarzer. *Die Ratifizierung des Fiskalpakts und des ESM in den Ländern der Eurozone. Rechtliche und politische Rahmenbedingungen*. Hrsg. Stiftung Wissenschaft und Politik. Arbeitspapier der FG 1. 2012/Nr. 02. Berlin 2012.

Lenk, Thomas. *Ermittlung der angemessenen Beteiligung der nordrhein-westfälischen Kommunen an den finanziellen Lasten des Landes NRW infolge der Deutschen Einheit*. Gutachten im Auftrag des Finanzministeriums und des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen. Leipzig 2008.

Lenk, Thomas. „Gemeindefinanzenbericht Sachsen 2008/2009“. *Sachsenlandkurier* 5 2009.

Lenk, Thomas, und Karolina Kaiser. *Das Prämienmodell im Länderfinanzausgleich: Anreiz und Verteilungswirkungen*. Diskussionsbeiträge Band 42. Universität Leipzig. Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät. Leipzig 2003.

Lenk, Thomas, und Martina Kuntze. *Ermittlung der angemessenen Finanzausstattung des Freistaates Thüringen im vertikalen Bund-Länder-Vergleich ausgehend von dem tatsächlich unabweisbaren Finanzbedarf gemessen an der Verteilung der Gesetzeskompetenzen einerseits und des Vollzugsaufwands andererseits*. Leipzig 2011.

Lenk, Thomas, und Martina Kuntze. „Kuhhandel um Fiskalpakt“. *Wirtschaftsdienst* 7 2012: 428.

Lenk, Thomas, Oliver Rottmann und Martina Kuntze. *Die Auswirkung der Schuldenbremse auf die kommunale Ebene*. Frankfurt am Main 2012.

Lessmann, Christian. *Föderalismus, regionale Ungleichheiten und Entwicklung*. Hochschulschriften Band 132. Dresden 2011.



Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. „Eckpunkte einer innerstaatlichen Umsetzung der neuen Vorgaben des Fiskalvertrages und des Stabilitäts- und Wachstumspakts“. Pressemitteilung vom 24.6.2012.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. *Staatsverschuldung wirksam begrenzen*. Wiesbaden 2007.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. *Jahresgutachten 2011/12. Verantwortung für Europa übernehmen*. Wiesbaden 2011.

Scheller, Henrik. *Politische Maßstäbe für eine Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs*. Berlin 2005.

Scholz, Olaf. „Hamburg will mit dem Soli die Länderschulden tilgen“. FAZ vom 28.4.2012.

Seitz, Helmut. *Die Demographieabhängigkeit der Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Haushalte*. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh 2007.

Seitz, Helmut. *Nachhaltige kommunale Finanzpolitik vor dem Hintergrund des demographischen Wandels*. Wegweiser Kommune. Gütersloh 2010.

Senatsverwaltung für Finanzen. *Mittelfristige Finanzplanung Berlin 2011 bis 2015* vom 19. Juli 2011.

Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen. „Kommunale Position zu Basel II“. Mitteilung 203/2012 vom 9.3.2012.

Statistisches Bundesamt. *Statistisches Jahrbuch 2011*. Wiesbaden 2011.

Statistisches Bundesamt. *Finanzen und Steuern. Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts*. Fachserie 14 Reihe 2. 1. Vierteljahr 2012. Wiesbaden 2012a.

Statistisches Bundesamt. *Statistik über das Steueraufkommen*. Wiesbaden 2012b.

Statistisches Bundesamt. „Öffentliche Hand gab 2010 rund 28,9 Milliarden Euro für Kinder- und Jugendhilfe aus.“ Pressemitteilung 022 vom 18.1.2012. 2012c.

Steinbrecher, Johannes, und Christian Thater. „Langfristige Projektion der Einnahmeentwicklung für den Landeshaushalt des Freistaates Sachsen bis zum Jahr 2025“. *ifo Dresden berichtet* 1 2010.

Wagschal, Uwe, und Georg Wenzelsburger. *Erfolgreiche Budgetkonsolidierung im internationalen Vergleich*. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh 2006.

Wintermann, Ole, und Thieß Petersen. *Bürger und Föderalismus*. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh 2008.

Witte, Kirsten, und Günter Tebbe. *Von der Gewerbesteuer zur kommunalen Wirtschaftssteuer*. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh 2008.

Woisin, Matthias. „Das eingerostete Scharnier. Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern“. *Wirtschaftsdienst* 7 2008: 446–450.

## Impressum

© 2012 Bertelsmann Stiftung  
Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh  
Telefon 05241 81-0  
Fax 05241 81-81999  
[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)

### **Verantwortlich**

Dr. Kirsten Witte, Bertelsmann Stiftung

### **Lektorat**

Rudolf Jan Gajdacz

### **Gestaltung**

VISIO Kommunikation GmbH, Bielefeld

### **Foto**

© Flexmedia - Fotolia.com

### **Produktion**

Matthiesen Druck

## Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh

### **Dr. Kirsten Witte**

Director  
Programm LebensWerte Kommune  
Telefon +49 5241 81-81030  
kirsten.witte@bertelsmann-stiftung.de

### **Dr. René Geißler**

Project Manager  
Programm LebensWerte Kommune  
Telefon +49 5241 81-81467  
rene.geissler@bertelsmann-stiftung.de

[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)