

Neuordnung der föderalen Finanzverfassung nach 2019 unter besonderer Berücksichtigung der kommunalen Finanzausstattung

Prof. Dr. habil. Thomas Lenk und Dr. Martina Kuntze



Neuordnung der föderalen Finanzverfassung nach 2019 unter besonderer Berücksichtigung der kommunalen Finanzausstattung

Prof. Dr. habil. Thomas Lenk und Dr. Martina Kuntze

Inhalt

Abbildungsverzeichnis	5
1 Vorbemerkungen	6
2 Executive summary	9
2.1 Passiver Finanzausgleich	9
2.2 Aktiver Finanzausgleich	10
2.3 Kommunale Ebene	12
3 Anforderungen an Reformen der bundesstaatlichen Finanzverfassung	15
3.1 Unabdingbare Anforderungen	15
3.2 Wünschenswerte Anforderungen	17
4 Ansatzpunkte für eine Reform der Finanzverfassung	19
5 Passiver Finanzausgleich	23

6 Aktiver Finanzausgleich	28
6.1 Steuerzuordnung	29
6.2 Umsatzsteuerverteilung	31
6.3 Länderfinanzausgleich	37
6.3.1 Finanzbedarfskomponenten in der internationalen Anwendung	41
6.3.2 Finanzbedarfskomponenten im deutschen Länderfinanzausgleich	45
6.3.3 Ansatz der kommunalen Finanzkraft im Länderfinanzausgleich	49
6.3.4 Reduktion des Länderfinanzausgleichs	49
6.4 Vertikalisierung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs	51
6.4.1 Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen – Vertikale Finanzströme mit horizontalem Effekt	51
6.4.2 Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen	51
6.4.3 Finanzbedarfskomponenten	53
6.4.4 Vertikalisierung der Finanzströme bei fehlender institutioneller Kongruenz	58
7 Herausforderungen für die kommunale Ebene	61
8 Fazit	64
Literatur	68



Abbildungsverzeichnis

<i>Abbildung 1:</i>	Entwicklung der Einwohnerzahl 2009–2050, 2009 = 100	20
<i>Abbildung 2:</i>	Jugend- und Altenquotient 2020 und 2050 im Ländervergleich	22
<i>Abbildung 3:</i>	Finanzieller Aufwand im Zuge des BAföG in Euro/Einw., Länderanteil (35%)	26
<i>Abbildung 4:</i>	Steueraufkommen der Länder je Einwohner in Prozent des Durchschnitts	35
<i>Abbildung 5:</i>	Finanzkraft in Prozent der Ausgleichsmesszahl nach Umsatzsteuerverteilung	36
<i>Abbildung 6:</i>	Finanzkraft in Prozent der Ausgleichsmesszahl nach Länderfinanzausgleich	39
<i>Abbildung 7:</i>	Finanzkraftmesszahl nach Fehlbetrags-Bundesergänzungs- zuweisungen in Prozent der Ausgleichsmesszahl	52
<i>Abbildung 8:</i>	Finanzkraftmesszahl nach allen Bundesergänzungs- zuweisungen in Prozent der Ausgleichsmesszahl	54

1 Vorbemerkungen

Aufgrund der sich ändernden Rahmenbedingungen, wie dem Auslaufen des Solidarpakts Ost und der Befristung der Finanzverfassung in ihrer jetzigen Form bis 2019 sowie der vollen Wirksamkeit der Schuldenbremse, stellt sich die Frage, welcher Reformbedarf und welche Handlungsoptionen für die föderale Finanzverfassung bestehen.

Ziel einer Reform der föderalen Finanzverfassung muss es hierbei sein, die öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden zu konsolidieren und damit die öffentliche Finanzwirtschaft so zu gestalten, dass sie den Anforderungen eines industriell geprägten Sozialstaates gerecht werden kann (Kommission für die Finanzreform 1966: 2, Rdnr. 6 und 544). Zu diesem Zweck erhob bereits die Kommission für die Finanzreform¹ 1966 den Anspruch, „dass die von der Volkswirtschaft aufgebracht und der öffentlichen Hand anvertrauten Mittel mit einem Höchstmaß ökonomischer Zweckmäßigkeit zur Wirkung kommen und dass der insgesamt verfügbare Steuerertrag auf der Grundlage einer klaren Abgrenzung der Finanzverantwortung nach dem Verhältnis ihres Steuerbedarfs auf Bund, Länder und Gemeinden verteilt werden“ müssen (Kommission für die Finanzreform 1966: 2, Rdnr. 6).

Hierbei wurde die Finanzverfassung im Laufe der Jahrzehnte zwar leicht den jeweiligen Rahmenbedingungen angepasst. Allerdings besteht nicht nur wegen der zeitlichen Befristung des Finanzausgleichsgesetzes und des Maßstäbengesetzes bis 2019, sondern auch aufgrund der derzeitigen, aber auch zukünftigen Herausforderungen Reformbedarf. Zu diesen gehören in erster Linie die demographische Entwicklung und die wirtschaftliche Gefälle zwischen den Ländern der Bundesrepublik Deutschland. Bis heute konnte die finanzielle Konvergenz der neuen zu den alten Ländern nicht hergestellt werden. Zudem erschweren wegbrechende EU-Finanzmittel, das Auslaufen der Solidarpaktmittel und die Gültigkeit der neuen sogenannten Schuldenbremse die Haushaltspolitik des Bundes und der Länder. Überdies birgt das Unionsrecht mit dem Fiskalpakt sowie dem Euro-Rettungsschirm weitere Anforderungen an die deutsche Finanzverfassung.²

Auch die Kommunen werden insbesondere durch die Regelung der Schuldenbremse betroffen sein. Auf nationaler Ebene findet die Kommunalverschuldung in Art. 109 GG keine Berücksichtigung, weil „eine Einbeziehung etwaiger Defizite von Sozialversicherungen und Gemeinden (...) sowohl inhaltlich als auch in der zeitlichen Abfolge unerfüllbare Informationsanforderungen an die Aufstellung der Haushalte von Bund und Ländern stellen“ würde, so die Gesetzesbegründung (Deutscher Bundestag, Drucksache 16/12410: 16). Diese nationale Regelung ist insofern schwierig, als dass die kommunale Verschuldung nicht mit erfasst wird und ein Anreiz für die übergeordneten Ebenen besteht, auf Kosten der Kommunen die schuldenbegrenzenden Regelungen ein-

¹ Selbige wird auch als sogenannte Troeger-Kommission nach ihrem Vorsitzenden Staatsminister a. D., Dr. Heinrich Troeger (Vizepräsident der Deutschen Bundesbank von 1958 bis 1969), bezeichnet.

² So gewinnt die Europäische Union im Zuge der Staatsschuldenkrisen zusätzliche Kompetenzen in der Überwachung und Koordination der nationalen Haushalts- und Wirtschaftspolitik. Überdies sieht der Fiskalpakt zur Begrenzung der Staatsverschuldung strengere Verschuldungsregeln als die nationale Schuldenbremse vor. Innerstaatlich will der Bund die Risiken aus Sanktionen des Fiskalpakts allein tragen (vgl. Die Bundesregierung. „Eckpunkte einer innerstaatlichen Umsetzung der neuen Vorgaben des Fiskalvertrages und des Stabilitäts- und Wachstumspakts“. Pressemitteilung, 24.6.2012).



halten zu wollen. Vor allem die Länder, die ab 2020 keinen strukturellen Verschuldungsspielraum mehr besitzen sollen, könnten geneigt sein, notwendig werdende Konsolidierungen vor allem in den ausgabeintensiven Bereichen umzusetzen. Zu diesen gehört der kommunale Finanzausgleich. Eine Reduzierung der Verbundmasse im jeweiligen kommunalen Finanzausgleich würde die Länder folglich finanziell entlasten. Darüber hinaus sind außerdem Aufgabenübertragungen und die damit einhergehende Überwälzung der Ausgaben von den Ländern an die Kommunen denkbar (sogenannter „kalter Finanzausgleich“). Sowohl die Reduzierung der Landeszuweisungen als auch der zusätzlichen Ausgaben infolge einer möglichen Aufgabenübertragung könnte die Kommunen zukünftig vor finanzielle Herausforderungen stellen, die eine zunehmende kommunale Verschuldung nicht unwahrscheinlich werden lassen.

Mithin ist zu fragen, wie die historische Chance der Neustrukturierung der Finanzverfassung bis 2019 genutzt werden kann, um die kommunale Ebene davor zu bewahren, als Ventil für die Haushaltsengpässe der Länder und des Bundes benutzt zu werden und gleichzeitig alle Ebenen (Bund, Länder und Gemeinden) mit den Finanzmitteln auszustatten, die sie zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben benötigen, wenngleich das Verschuldungsinstrument ab 2016 (Bund) und 2020 (Länder) nur noch eingeschränkt bzw. nicht mehr zur Verfügung steht.

Neben diversen Ansätzen, die einnahme- und ausgabeseitig gedacht werden können, soll sich im Folgenden auf Reformen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs konzentriert werden. Der Länderfinanzausgleich, der die finanzielle Konvergenz und damit eine wie auch immer definierte Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse realisieren soll, konnte nach 20 Jahren Deutsche Vereinigung nur bedingte Erfolge vorweisen; so erreicht die originäre Finanzkraft der neuen Länder nicht einmal das Finanzniveau der finanzschwachen alten Länder. Sicherlich ist dies eher ein allokatives Problem, das originär nicht durch das horizontale Umverteilungssystem gelöst werden soll, da der Länderfinanzausgleich primär eine distributive Funktion erfüllt. Jedoch stellt sich vor dem Hintergrund der politischen Debatte um diese innerstaatlichen Transfers, bei der im Wesentlichen zurzeit vier Länder zu Zahlungen verpflichtet sind, die Frage nach der Zweckmäßigkeit solcher Ausgleichs; mithin ob nicht andere Mechanismen, neben dem Länderfinanzausgleich, verstärkt oder neu etabliert werden sollten, um die originäre Finanzkraft der Länder zu stärken und die Ausgleichsvolumina im Länderfinanzausgleich zu senken. Erhöht sich die originäre Finanzkraft der neuen als auch der finanzschwachen alten Länder, sinkt zudem auch die Notwendigkeit vertikaler Transfers, was die Eigenstaatlichkeit der Gliedstaaten befördern würde. So implizieren vertikale Transfers, die mit Sachzweck vom Bund an die Gliedstaaten ausgereicht werden, eine Abhängigkeit der Subsysteme, die im drastischen Fall zu einer Einschränkung der regionalen Autonomie führt (sogenannte „goldene Zügel“). Die Einnahmeautonomie der Länder ist jedoch bereits durch die faktische Steuergesetzgebung des Bundes eingeschränkt. Eine denkbare Vertikalisierung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs wird daher ebenso in den Blick genommen.

Eine Neuausrichtung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs sollte hierbei nicht nur die Eigenständigkeit der Gebietskörperschaften, sondern auch eine aus finanzwissenschaftlicher Perspektive aufgabenadäquate Aufgaben- und Einnahmuzuordnung gewährleisten, um die Vorteile eines

föderalen Staatsaufbaus nutzen zu können. Daher ist in einem ersten Schritt die Diskussion der Prozesse in ihrer Gesamtheit zur Verständigung auf ein konsensfähiges Modell für die Finanzverfassung ab 2020 unabdingbar und der Stufe vorgelagert, auf der Detailfragen auf Basis von Berechnungen geklärt werden. Diesem ersten Schritt widmet sich das vorliegende Gutachten.

Zur Beurteilung bzw. Bewertung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs wird deshalb im nachfolgenden Kapitel 3 ein Anforderungskatalog bzw. Kriterienraster entwickelt, bevor der Blick auf die Reformoptionen gelenkt wird. Die Erfahrungen aus den Föderalismusreformen I und II zeigen hierbei, dass bei der Überarbeitung der Finanzverfassung der „ganz große Wurf“ bis 2019 (politisch) nicht zu erwarten ist. Nachdem bereits die Aufgaben und Ausgaben im Zuge der ersten Föderalismusreform überdacht und anschließend die schuldenbegrenzenden Regelungen im Rahmen der zweiten Föderalismusreform neu justiert wurden, steht eine erneute Überarbeitung dieser politisch hart erkämpften Ergebnisse wohl kaum zur Disposition. Reformmöglichkeiten der Schuldenregel werden daher trotz ihrer Mängel nicht behandelt. Die erneute Zusammenführung und Bewertung der in der Literatur und politischen Diskussion umfassend erörterten Probleme sowie der Verbesserungsvorschläge hätte lediglich Übungscharakter, keinen neuen Erkenntnisgewinn. Stattdessen wird die Aufgabenverteilung thematisiert. Denn der Pfadabhängigkeit der öffentlichen Haushalte geschuldet, sind Überlegungen zur Aufgaben- und Ausgabenverteilung Voraussetzung für eine Reform der Einnahmeverteilung. Überdies besteht hier ein notwendiger Nachsteuerungsbedarf der Ergebnisse aus der Föderalismusreform I, der in seiner Realisierung wahrscheinlich erscheint (vgl. Kapitel 5). Der Schwerpunkt dieser Kurzstudie liegt auf den Reformvorschlägen der Finanzverfassung bei der Einnahmeverteilung (vgl. Kapitel 6). Hier werden die gesamten Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften in den Blick genommen: die primäre Steuerzuordnung, die Verteilung der Gemeinschaftssteuern, der Länderfinanzausgleich und die vertikalen Finanzbeziehungen. Anschließend wird der Fokus auf die kommunale Finanzausstattung gelenkt (Kapitel 7) und ein abschließendes Fazit formuliert (Kapitel 8).



2 Executive summary

2.1 Passiver Finanzausgleich

- i) Bei einer Neujustierung der Aufgabenverteilung (passiver Finanzausgleich) gilt es, prinzipiell drei Teilprobleme zu lösen. So müssen zunächst die öffentlichen Aufgaben sowohl gegenüber den privaten Aufgaben als auch untereinander abgegrenzt werden. Das heißt, es geht um die Frage, welche Aufgaben vom Staat übernommen und welche durch Private erledigt werden sollen.
- ii) Steht der staatliche Aufgabenkatalog fest, muss in einem zweiten Schritt überlegt werden, welcher staatlichen Ebene welche Aufgaben übertragen werden.
- iii) Aufgabe einer wie auch immer gearteten Föderalismusreform III muss es daher sein, die bisherigen Erfahrungen der Aufgabenneuverteilung aus der Föderalismusreform I zu bewerten und gegebenenfalls nachzusteuern.
- iv) Vor dem Hintergrund des strukturellen Nullverschuldungsgebotes und angespannter Länderhaushalte sollten die Länder einen gemeinsamen Standpunkt finden, welche Kernkompetenzen sie weiter ausüben können und bei welchen Aufgaben Verhandlungen mit dem Bund angeraten sind.
- v) Einvernehmliche Lösungen sind allerdings kaum zu erwarten, weil die Finanzkraft der reicheren Länder die bisherige Aufgabenfinanzierung ermöglicht und eine Abgabe der Kompetenzen zur Haushaltsentlastung nicht virulent ist. Im Gegensatz dazu werden die finanzschwachen Länder eher auf eine Vertikalisierung der Aufgaben drängen, um entsprechende Haushaltspielräume wiederzuerlangen.
- vi) Um beispielsweise den in der Föderalismusreform I beschlossenen Bildungsföderalismus aufgrund der induzierten Kostenbelastung nicht zu einer Politik nach Haushaltslage verkommen zu lassen, sondern tatsächlich effektive Lösungen zu gewährleisten, sollte die Bildungspolitik entweder wieder als Gemeinschaftsaufgabe behandelt oder eine Übertragung auf den Bund vorgenommen werden. Alternativ ist den Ländern eine entsprechende Finanzausstattung sicherzustellen, die an diesem Politikfeld anknüpft. Mithin gewinnen Reformüberlegungen beim passiven als auch beim aktiven Finanzausgleich an Bedeutung.
- vii) Vor dem Hintergrund angespannter öffentlicher Haushalte und den mittel- bis langfristigen Herausforderungen im Zuge der Schuldenbremse und der demographischen Entwicklung wird auch das Thema einer Bundessteuerverwaltung wieder zu thematisieren sein. Hiervon können Einsparpotenziale auf Länderebene erhofft werden. Gliedstaaten, die die Aufwendungen im Zuge der Steuerverwaltung finanzieren können, werden sich diesem Reformvorschlag erwartungsgemäß entgegenstellen, um die Haushaltskompetenz weiterhin eigenverantwort-

lich auszuüben und damit ein wesentliches Merkmal der Eigenstaatlichkeit für sich beanspruchen zu können.

- viii) Allerdings könnte ein Konsens der Länder bei den Aufgaben erreicht werden, die maßgeblich durch Bundesgesetz Mehrbelastungen bei den Ländern induzieren. Hier ist als „first-best“-Lösung zu empfehlen, die entsprechenden Regelungsmaterien einer Aufgabenkritik zu unterziehen. Insbesondere bei den Geldleistungsgesetzen sollte die Rechtmäßigkeit der länderseitigen Aufgabenwahrnehmung hinterfragt und eine grundsätzliche Übertragung auf den Bund diskutiert werden.

2.2 Aktiver Finanzausgleich

Nachfolgende Tabellen geben Aufschluss über die Volumina der jeweiligen Stufen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, ihre Reformoptionen und deren Bewertung. Damit gewährleistet diese Zusammenfassung nicht nur einen konzentrierten Überblick über die mögliche Neugestaltung des aktiven Finanzausgleichs; sondern zugleich eine erste Bewertung, welche Stellschrauben zu wesentlichen finanziellen Umverteilungen zwischen den Gebietskörperschaften führen würden.

Tabelle 1: Steuerzuordnung, Reformoptionen und deren Bewertung

Volumen 2010 ³	Stufe des bundesstaatlichen Finanzausgleichs	Status quo: Verteilungsmodi und Zielstellung	Reformoptionen	Bewertung der Reformoption
153,4 Mrd. Euro Bund (rd. 93,4 Mrd. Euro); Länder (rd. 12,2 Mrd. Euro); Gemeinden (rd. 47,8 Mrd. Euro)	Steuerzuordnung nach Trennsystem.	Erste Finanzmittelausstattung der staatlichen Ebenen.	Keine Änderung. Steuerbündelung eines Politikbereiches auf die verantwortliche Gebietskörperschaft.	Befürwortung der Vermeidung eines Steuerwettbewerbs, weil die Länder über derartig unterschiedliche strukturelle Rahmenbedingungen verfügen, die die Wettbewerbsbedingungen von vornherein verzerren würden.
192,8 Mrd. Euro	Steuerzuordnung nach Verbundsystem (ohne USt.).	Erste Umverteilungsstufe nach Prinzip des örtlichen Aufkommens bzw. des Wohnsitz- und Betriebsstättenprinzips.	Das Betriebsstättenprinzip sollte am Ort der Wertschöpfung anknüpfen.	Bevorzugung der Länder, in denen die Wertschöpfung stattfindet.

Quelle: Eigene Darstellung.

³ Vgl. BMF 2011: 22, 24; sowie Bundesrat 2011: 3. Die Ist-Zahlen bezogen sich zum Zeitpunkt der Gutachtenerstellung auf das Jahr 2010.



Tabelle 2: Umsatzsteuerverteilung, Reformoptionen und deren Bewertung

Volumen 2010 ⁴	Stufe des bundesstaatlichen Finanzausgleichs	Status quo: Verteilungsmodi und Zielstellung	Reformoptionen	Bewertung der Reformoption
180,0 Mrd. Euro davon Bund: 95,9 Mrd. Euro; Länder: 80,6 Mrd. Euro; Gemeinden: 3,6 Mrd. Euro	Umsatzsteuerverteilung	Abstimmung der Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder dergestalt, dass ein billiger Ausgleich erzielt, eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt wird; Deckungsquotenverhandlung.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Etablierung eines transparenteren Verfahrens als das der Deckungsquote, sodass der diskretionäre politische Einfluss verhindert werden kann. 2. Beibehalten als Ventil zur Gestaltung der Finanzausstattung beider Gebietskörperschaften, sollten nachgelagerten Stufen angepasst werden. 3. Ggf. Einwohnerveredlung bei der Verteilung des einwohnerspezifischen Länderanteils an der Umsatzsteuer auf die Gliedstaaten zur Begegnung der Herausforderungen im Zuge des demographischen Wandels. 4. Ggf. Abschaffung der Ergänzungsanteile an die finanzschwachen Länder, wenn Bedarfsansätze Eingang in die Verteilungssystematik (Länderfinanzausgleich, Bundesergänzungszuweisungen) nehmen. 	Die Reformoptionen würden die Transparenz erhöhen (insb. Punkt 1) und sind im Sinne der Gewährleistung einer aufgabenadäquaten Finanzausstattung geeignet.

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 3: Länderfinanzausgleich, Reformoptionen und deren Bewertung

Volumen 2010 ⁵	Stufe des bundesstaatlichen Finanzausgleichs	Status quo: Verteilungsmodi und Zielstellung	Reformoptionen	Bewertung der Reformoption
7,0 Mrd. Euro	Länderfinanzausgleich	Ausgleich der Finanzkraft zwischen den Ländern nach vertikaler Steuer- verteilung	<ol style="list-style-type: none"> 1. Stärkere Berücksichtigung des Finanzbedarfs (regionales Bruttoinlandsprodukt pro Kopf, Bildungsausgaben) 2. Reformierung der Einwohnergewichtung der Stadtstaaten, dünnbesiedelten Flächenländern und Gemeinden 3. Vollständige Einbeziehung der Gemeindesteuern 4. Absenken der Auffüllungsquote sowohl der horizontalen Transfers als auch der Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen 5. Verstetigung des Länderfinanzausgleichs über den Konjunkturzyklus 	Die Vorschläge sind aus finanzwissenschaftlicher Perspektive jeweils in sich schlüssig und erfüllen die notwendigen wie auch wünschenswerten Anforderungen an eine Reform. Grundsätzlich wird jedoch empfohlen, auf Variante 4 abzustellen und eine stärkere Betonung der primären Steuerverteilung sowie der Vertikalisierung anhand des bundesgesetzlich induzierten Finanzbedarfs in Betracht zu ziehen. Auf diese Weise wird das politische Konfliktpotenzial, das dem Länderfinanzausgleich innewohnt, vermieden. Zudem rechtfertigt das vergleichsweise geringe Transfervolumen des LFA gegenüber den Finanzmassen des gesamten bundesstaatlichen Finanzausgleichs diesen Reformvorschlag.

Quelle: Eigene Darstellung.

4 Vgl. BMF 2011: 22, 24; sowie Bundesrat 2011: 3. Die Ist-Zahlen bezogen sich zum Zeitpunkt der Gutachtenerstellung auf das Jahr 2010.

5 Vgl. BMF 2011: 22, 24; sowie Bundesrat 2011: 3. Die endgültige Abrechnung war zum Zeitpunkt der Gutachtenerstellung für das Jahr 2010 verfügbar.

Tabelle 4: Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen, Reformoptionen und deren Bewertung

Volumen 2010 ⁶	Stufe des bundesstaatlichen Finanzausgleichs	Status quo: Verteilungsmodi und Zielstellung	Reformoptionen	Bewertung der Reformoption
10,3 Mrd. Euro ⁷	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen tragen Strukturunterschieden unter den Ländern Rechnung.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Vertikalisierung der Finanzströme bei fehlender institutioneller Kongruenz 2. Finanzzuweisungen des Bundes im Speziellen bei zeitweiligen Zusatzbelastungen bzw. einem Einnahmehentzug durch Bundesgesetz 3. Pauschale Kostenerstattungen zum Ausgleich überdurchschnittlicher Mehraufwendungen im Zuge der bundesgesetzlichen Aufgabenbereiche 4. Verhandlungen zur Quotenfestsetzung bei Geldleistungsgesetzen, Städtebauförderung und Gemeinschaftsaufgaben 	<p>Die Reformoptionen gewährleisten eine Harmonisierung von Zuweisungen und Beiträgen sowie das Kriterium der Kompatibilität und Transparenz.</p> <p>Grundsätzlich müsste der Referenzmaßstab für die auszugleichenden Mehrbelastungen durch Bundesergänzungszuweisungen identifiziert werden. Hierfür eignen sich in erster Linie die Werte ähnlich strukturierter Länder und für die Flächenländer der Bundesdurchschnitt (ohne Stadtstaaten).</p>

Quelle: Eigene Darstellung

2.3 Kommunale Ebene

- i) Neben etwaigen Kompensationsverhandlungen mit dem Bund scheinen Ausgabenkürzungen und Aufgabenkritik geeignete landespolitische Strategien zur Sanierung der öffentlichen Finanzen zu sein.
- ii) Überlegungen über eine Reduzierung der Verbundmasse oder eine gänzliche Neustrukturierung der kommunalen Finanzausgleiche (KFA), die auf geringere Landeszuweisungen ausgerichtet sind, scheinen vor dem Hintergrund der Schuldenbremse und der mittel- bis langfristigen Herausforderungen aufgrund des demographischen Wandels wahrscheinlich. Insbesondere bei finanzschwachen Ländern ist eine Lastenbeteiligung der Kommunen über eine Reduzierung der kommunalen Finanzausgleichsmasse nachzuvollziehen, weil der KFA einen der größten Ausgabeposten in jedem Landshaushalt darstellt. Um die öffentliche Leistungsbereitstellung in diesen Ländern und ihren Städten und Gemeinden weiterhin gewährleisten und dem Prinzip einer gewissen Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nachkommen zu können, bedarf es daher der Reformüberlegungen, die im aktiven Finanzausgleich angestellt wurden. Im Gegensatz dazu sind finanzstarke Länder weitgehend transferunabhängig und sollten ihre kommunale Ebene weiterhin an ihrer Finanzstärke partizipieren lassen.

⁶ Vgl. BMF 2011: 22, 24; sowie Bundesrat 2011: 3. Die endgültige Abrechnung war zum Zeitpunkt der Gutachtenerstellung für das Jahr 2010 verfügbar.

⁷ Die Fehlbetrags-BEZ beliefen sich 2010 auf 2,6 Milliarden Euro und sind in dieser Summe von 10,3 Milliarden Euro nicht mit enthalten.



- iii) Sollte sich die kommunale Investitionsfinanzierung mit ihren internen Tilgungsraten ändern, die Landesinvestitionen abgeschmolzen und die kommunalen Förderprogramme reduziert werden, wird das Ausgabeniveau auf kommunaler Ebene kaum zu halten sein. Im Vergleich zu den westdeutschen Städten und Gemeinden sind die ostdeutschen Kommunen stark von finanziellen Transfers abhängig, weil ihre originäre Steuerkraft nach wie vor deutlich geringer ausfällt. Um insbesondere Investitionsausgaben weiterhin tätigen zu können, die Basis einer sich selbsttragenden Wirtschaftsstruktur sind, muss es Zielstellung der Landes- und Bundespolitik sein, den Kommunen eine entsprechende Finanzausstattung zu gewährleisten.
- iv) Zudem steht zu befürchten, dass die Länder den Kommunen als letztes Glied in der Kette öffentlicher Gebietskörperschaften Aufgaben übertragen, ohne die damit einhergehenden Ausgabebelasten in ausreichendem Maße zu kompensieren und den Landeshaushalt auf diese Weise sanieren.
- v) Ein solches Szenario, das finanzielle Mehrbelastungen für Städte und Gemeinden im Zuge der sogenannten Schuldenbremse mit sich bringt, würde sich unmittelbar auf die Haushalte der kommunalen Ebene auswirken. Aber auch steigende Sozialleistungen und Aufwendungen infolge der Energiewende bei in der Regel geringer werdenden Einnahmen stellen die Städte und Gemeinden vor zukünftige Herausforderungen.
- vi) Die Städte und Gemeinden könnten folglich in steigende Kassenkredite flüchten und/oder die Möglichkeit nutzen, diese zusätzlichen Verbindlichkeiten auf ausgelagerte öffentliche Einrichtungen zu verschieben (sogenanntes „off-budget-borrowing“). Beide Strategien könnten eine Verteuerung oder Verknappung der Kreditangebote für (bereits hoch verschuldete) Städte und Gemeinden am Kreditmarkt zur Folge haben.
- vii) Zudem könnte die Bedeutung öffentlich-privater Partnerschaften (ÖPP) oder der (Teil-)Privatisierung steigen, wenn den Kommunen keine adäquate Finanzausstattung zur Verfügung gestellt wird und die originäre Finanzkraft nicht ausreicht, die pflichtigen und freiwilligen Aufgaben finanzieren zu können. Im Fall von ÖPP oder der (Teil-)Privatisierung sollten die jeweiligen Projekte fallweise geprüft werden. So können durch (Teil-)Privatisierungen zwar in erster Linie einmalige Erlöse erzielt werden. Jedoch gehen der Kommune mit Verkauf, zum Beispiel im Fall von Stadtwerken, auch reguläre Einnahmen sowie Gestaltungsspielräume verloren. Generelle Empfehlungen für oder gegen (Teil-)Privatisierungen können folglich nicht getroffen werden. Im Falle von ÖPP können durch Lebenszyklusbetrachtungen und langfristige Verträge mit einem privaten Partner Effizienzpotenziale bei der Aufgabenerfüllung entstehen. So kann sich das Verwaltungspersonal beispielsweise auf andere Kernaufgaben konzentrieren.
- viii) Die Erhöhung von Hebesätzen, Gebühren und/oder Abgaben, Aufgabenpriorisierungen und Aufgabenkürzungen und Standardsenkungen sind zwar denkbar. Den Kommunen oblie-

gen jedoch kaum nennenswerte Möglichkeiten zur Einnahmeerhöhung. Die Gewerbesteuer, deren Aufkommen am bedeutendsten für die Städte und Gemeinden ist, erlaubt keine Hebesatzanpassung in unbegrenzter Höhe, um nicht wirtschaftsschädlich für die Region zu wirken. Mithin gewinnen Überlegungen über eine Reform der Grundsteuer B als weitere gemeindliche Einnahmequelle sowie neue unmittelbare Bürgerabgaben an Bedeutung, die einerseits an den Bürgerpräferenzen orientiert sind und andererseits eine unmittelbare Gegenleistung für die Zahler mit sich bringen. Die Neugestaltung der Grundsteuer B sollte insbesondere die Höhe der Einheitswerte fokussieren, die noch auf den Bezugswerten von 1935 (ostdeutsche Länder) bzw. 1964 (westdeutsche Länder) beruhen. Überdies könnten Hebesatzerhöhungen als Möglichkeit zur Haushaltssanierung geprüft werden. Hinsichtlich der Bürgerabgaben sind beispielsweise Abschläge für den Kulturbereich denkbar. Überdies sind Aufgabenpriorisierungen ratsam, sollte die kommunale Haushaltsausstattung nicht zur Finanzierung aller pflichtigen und der präferierten freiwilligen Ausgaben ausreichen. Eng mit diesem Vorgehen sollten interkommunale Kooperationen verbunden werden. Ein Beispiel bezieht sich auf die gemeinsame Entwicklung von Gewerbeflächen, um Kosten der Flächenentwicklung für die einzelne Kommune zu reduzieren. Sollten die strukturellen Belastungen der Städte und Gemeinden, insbesondere durch die demographische Entwicklung, weitere Haushaltskonsolidierungen erfordern, besteht letztlich nur die Möglichkeit Standardsenkungen vorzunehmen. Inwiefern dies vertretbar ist, kann durch ein Benchmark der Ausgabepositionen mit vergleichbaren Kommunen in Erfahrung gebracht werden.

- ix) Zudem sollte Aufgabenverlagerung von den Kommunen auf die übrigen Gebietskörperschaften forciert werden, bei denen das finanzwissenschaftliche Prinzip der institutionellen Kongruenz verletzt wird.
- x) Sollte eine solche Aufgabenverlagerung (s. Punkt ix) nicht möglich sein, gilt es, eine finanzielle Kompensation der unverschuldeten Mehrbelastungen durch Bund und Länder vorzunehmen.
- xi) Zur Begegnung der hohen kommunalen Verschuldung sind kommunale Konsolidierungshilfen ein probates Mittel. Widerstand ist jedoch vorprogrammiert, indem die fehlende Einflussmöglichkeit der zahlenden Kommunen auf die Ausgaben kritisiert wird.



3 Anforderungen an Reformen der bundesstaatlichen Finanzverfassung

Reformen der bundesstaatlichen Finanzverfassung sollten sowohl unabdingbare als auch wünschenswerte Kriterien erfüllen, um so ihre Geeignetheit für eine Verbesserung des Status quo aufzuzeigen (vertiefend und zur Unterscheidung in unabdingliche wie wünschenswerte Kriterien siehe Lenk 1993: 220–240). Bei unabdingbaren Kriterien handelt es sich um verfassungskonforme, zieladäquate und umsetzbare Eigenschaften, während die Erfüllung der wünschenswerten Kriterien noch eine stärkere Eignung der Reformmöglichkeit bedeutet.

Die Erfüllung der unabdingbaren Eigenschaften ist damit der Befriedigung der wünschenswerten Kriterien in jedem Fall vorzuziehen. Dies bedeutet allerdings nicht, dass die erstrebenswerten Eigenschaften unwichtig, sondern insofern nachrangig zu behandeln sind, als dass die notwendigen Anforderungen prioritär eingehalten werden müssen. Nachfolgend wird folglich ein Prüfschema vorgestellt, das für sich zwar nicht die Beschreibung einer idealen Reform beansprucht, jedoch ein geeignetes Raster zur Bewertung von Verbesserungsvorschlägen darstellt.

3.1 Unabdingbare Anforderungen

Verfassungsmäßigkeit

Normative Bindungen grenzen die Handlungsoptionen des Gesetzgebers durch Verfassungsgesetzgebung und einfache Gesetzgebung ein. Würde die Finanzverfassung als Teil des Grundgesetzes (vgl. Abschnitt X des Grundgesetzes „Das Finanzwesen“, Art. 104a bis Art. 115 GG) infrage gestellt werden, würde das bündische Prinzip und damit die Basis des föderalen Staatsaufbaus zur Disposition stehen. Die nachfolgenden Reformoptionen müssen folglich der föderalen Struktur, die eine gewisse Eigenstaatlichkeit der Gliedstaaten gewährleisten soll, gerecht werden und zielen nur auf Modifizierungen der bestehenden grundgesetzlichen Artikel ab, sofern nicht einfachgesetzliche Regelungen ausreichen. Darüber hinaus rekurrieren die Reformansätze nicht auf die jüngst verabschiedeten schuldenbegrenzenden Regelungen, die mit Art. 109 und 115 GG Bestandteil der Finanzverfassung sind. Vielmehr wird vor dem Hintergrund der Gültigkeit beider Artikel argumentiert und es werden die Regelungen in den Mittelpunkt gestellt, die die horizontale und vertikale Einnahmeverteilung festschreiben.

Rechtsverträglichkeit mit europäischem Recht

Wenngleich der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (vgl. Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union 2010) keine Vorgaben für den innerstaatlichen Staatsaufbau der europäischen Mitgliedsstaaten enthält, ist nicht auszuschließen, dass bundesdeutsche Normen zum Finanzausgleich zukünftig europäisches Recht tangieren können. Aus diesem Grund ist der Kriterienkatalog zur Bewertung von Reformoptionen um den Aspekt der Rechtsverträglichkeit mit den europäischen Vorgaben zu ergänzen.

Vollständigkeit

Das Kriterium der Vollständigkeit erhebt den Anspruch, dass die Neuregelung keinen Sachverhalt unberücksichtigt lässt und jedwede Rechtsfolge in hinreichendem Maße formuliert. So gilt es beispielsweise, bei einer wünschenswerten Berücksichtigung des Finanzbedarfs im bundesstaatlichen Finanzausgleich den Finanzbedarf als Kennzahl abschließend zu definieren und die daraus resultierende Rechtsfolge, wie die Höhe der Ausgleichszahlungen, festzulegen. Zugleich ist zu vermeiden, dass überflüssige Konkretisierungen vorgenommen werden (Zur Bedeutung der Verfassung, vgl. Selmer und Hummel 2009: 493f.). Dies würde dem Kriterium der Transparenz widersprechen.

Widerspruchsfreiheit

Gemäß dem Kriterium der Widerspruchsfreiheit darf sich die Reformoption in keiner Situation selbst konterkarieren. Inkonsistenzen innerhalb der Regelung sind folglich zu vermeiden. Damit grenzt sich dieses Kriterium von der Verfassungsmäßigkeit, der Rechtsverträglichkeit mit europäischem Recht und der Kompatibilität ab.

Geeignetheit

Da die Reform ein bestimmtes Ziel verfolgt, muss die entsprechende Regelung auch zieladäquat sein. Mit Blick auf den bundesstaatlichen Finanzausgleich muss folglich jede staatliche Ebene in die Lage versetzt werden, die ihnen übertragenen Aufgaben auch finanzieren zu können. Reformoptionen müssen daher unter Einhaltung dieser Prämisse formuliert werden.

Praktikabilität

Die neu geschaffene Regelung muss durchführbar und in ihren Ergebnissen nachvollziehbar sein. Die erste Bedingung erfordert hierbei, dass die erforderlichen Informationen und Eingangsdaten beschaffbar und die notwendigen Ressourcen zur Realisierung der Maßnahme vorhanden sind. Die zweite Bedingung macht eine ausreichende Dokumentation der Durchführung und der Ergebnisse der Reform notwendig.

Monotonie

Am Beispiel des Länderfinanzausgleichs wird das Kriterium der Monotonie deutlich. So darf sich innerhalb dieses Transfersystems die Finanzkraftreihenfolge der Gliedstaaten nicht verändern. Länder mit einer schlechteren Finanzausstattung sind nach Länderfinanzausgleich folglich nicht besser zu stellen als Länder mit einer komfortableren Haushaltssituation. Dieses Kriterium wurde durch Urteil des BVerfG bestätigt (vgl. BVerfG 72: 419).

Stetigkeit

Die Variablen müssen miteinander in Zusammenhang stehen. Ändert sich beispielsweise das Verhältnis von Finanzkraft zu Finanzbedarf signifikant, hat dies Auswirkungen auf die Transferzahlungen. Das Kurvenbild muss folglich zusammenhängend erscheinen.



Geringe Sensitivität

Ändern sich die Ausgangsgrößen jedoch nur geringfügig (vgl. „Stetigkeit“), darf sich dies nicht wesentlich auf die Höhe der Transfers auswirken (Sensitivitätsanalyse).

Harmonisierung von Zuweisungen und Beiträgen

Die Systematik des Länderfinanzausgleichs veranschaulicht insofern das Kriterium der Harmonisierung, als dass Ausgleichsbeiträge und Ausgleichszuweisungen aufeinander abzustimmen sind. Gerade im Länderfinanzausgleich wird so eine spiegelbildliche Finanzierung der ausgleichsberechtigten durch die ausgleichspflichtigen Länder gewährleistet und sichergestellt, dass die Transfers zur Deckung der bestehenden Ansprüche ausreichen. Wird nicht der horizontale, sondern vertikale Finanzausgleich in den Blick genommen, bedeutet die Harmonisierung, dass die Ausgaben, die die Länder im Zuge der Bundesgesetzgebung zu tragen haben, mit den vertikalen Transfers, die eine finanzielle Kompensation dieser Leistungen beinhalten, abgestimmt werden.

3.2 Wünschenswerte Anforderungen

Kompatibilität

Reformen sollten, soweit möglich, bestehende anderweitige Regelungen und deren Ziele und Wirkungen nicht beeinflussen. Bei Reformen beispielsweise des Länderfinanzausgleichs gilt es, sowohl die gesamtstaatliche Wirtschaftspolitik als auch die regionale Struktur- und Raumordnungspolitik zu berücksichtigen und nicht zu konterkarieren. Auch die Zusammenhänge zwischen einer stärkeren Vertikalisierung auf das horizontale Transfersystem sowie die grundsätzliche Pfadabhängigkeit der Ausgabenlast und Einnahmeverteilung gilt es zu beachten.

Unabhängigkeit

Die Reformoption ist nur dann aus Sicht der Unabhängigkeitsforderung geeignet, wenn sich die Teile der Reform logisch nicht aus anderen Aussagen derselben Regelung ergeben. Diese Forderung ist jedoch nicht in jedem Fall einzuhalten, weil Wiederholungen in begrenztem Umfang hilfreich sein können, um komplizierte Sachverhalte wiederholend aufzubereiten. Zu beachten ist allerdings das Kriterium der Vollständigkeit, das ungeeignete Redundanzen verbietet.

Transparenz

Geeignete Reformoptionen der bundesstaatlichen Finanzverfassung sollten für einen möglichst großen Kreis direkt und indirekt Betroffener verständlich und nachvollziehbar sein. Auf diese Weise werden die Akzeptanz, die politische Umsetzbarkeit der Reform, die Prüfung in Hinsicht auf die übrigen Kriterien sowie die sachbezogene Auseinandersetzung befördert.

Instrumentelle und institutionelle Effizienz

Dieses Kriterium ist eng mit den Anforderungen der Geeignetheit und Praktikabilität verbunden, weil das Ziel der Reform mit den am besten geeigneten Instrumenten realisiert werden soll. Wird folglich auf eine stärkere Berücksichtigung des Finanzbedarfs im bundesstaatlichen Finanzaus-

gleich abgezielt und existieren mehrere alternative Verfahren zur Messung des Finanzbedarfs, gilt es, die am besten geeignete Variante zu wählen. Mithin erhebt dieses Kriterium nicht nur den Anspruch, dass das verfolgte Ziel erreicht wird (Geeignetheit), sondern auch, dass dies mit effizientem Mitteleinsatz an vorhandenen Ressourcen geschieht.

Kostengünstigkeit

Eng mit der instrumentellen und institutionellen Effizienz ist das Kriterium der Kostengünstigkeit verbunden. Existieren folglich mehrere Reformoptionen mit dem gleichen Ziel, ist diejenige auszuwählen, die die verursachten Kosten so niedrig wie möglich hält. Mithin gilt es, Informationsbeschaffungskosten, den Verwaltungsaufwand sowie die Aus- und Weiterbildung der Rechtsanwender zu berücksichtigen. Zudem sind unnötige Transfer- und Zwischenfinanzierungskosten zu vermeiden.

Periodenunabhängigkeit

Die Periodenunabhängigkeit erhebt die Forderung, dass das Ergebnis des Finanzausgleichsverfahrens nicht vom gewählten Zeitraum (Jahr, Halbjahr, Quartal, Monat) abhängen soll.

Finanzpolitischer Gestaltungsspielraum

Um die neu einzuführende Regelung über einen längeren Zeitraum stabil zu halten, bedarf es der Aufnahme von gewissen Freiheitsgraden. Die Regel muss folglich leicht modifizierbar sein, ohne diskretionäre Änderungen aktiv beschließen zu müssen.



4 Ansatzpunkte für eine Reform der Finanzverfassung

Die Finanzverfassung ist wesentlicher Bestandteil einer jeden Staatsverfassung. Sie grenzt einerseits die Aufgaben der öffentlichen Aufgabenträger gegenüber dem privaten Sektor ab und regelt andererseits die Entscheidungs- und Durchführungskompetenz zwischen den Aufgabenträgern (passiver Finanzausgleich). Darauf aufbauend werden die Rechte zur Bestimmung, Ausgestaltung und Inanspruchnahme öffentlicher Einnahmequellen (aktiver Finanzausgleich) derart verteilt, dass die Aufgabenträger über die zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Einnahmen verfügen. Nachdem Art und Volumen der einzelnen öffentlichen Einnahmearten festgelegt wurden, erfolgt ihre Verteilung sowohl zwischen den Staatsebenen (vertikaler Finanzausgleich) als auch innerhalb der einzelnen Ebenen, also zwischen den Ländern bzw. zwischen den Gemeinden eines jeweiligen Landes (horizontaler Finanzausgleich) auf die öffentlichen Aufgabenträger.

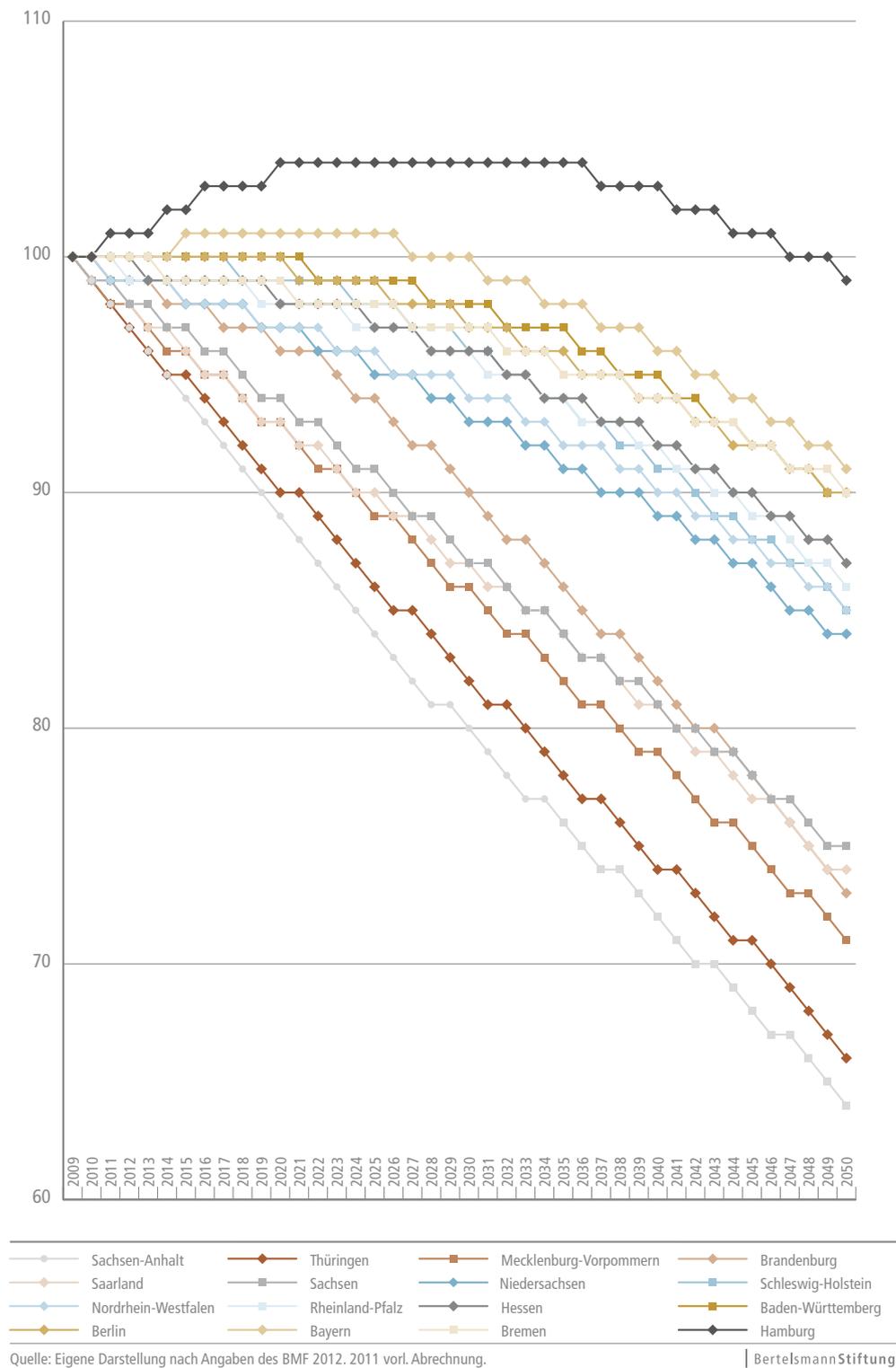
Mithin gilt es, jedweder Reform der föderalen Finanzbeziehungen Überlegungen über die Aufgaben- und Ausgabenverteilung im Bundesstaat voranzustellen (vgl. Kapitel 5) und anschließend auf die Einnahmeverteilung im Bundesstaat einzugehen (vgl. Kapitel 6). Hierbei wird der Status quo der Aufgaben- und Einnahmeverteilung kurz formuliert, um die Ansätze für etwaige Reformen zu identifizieren. Zudem werden die Reformvorschläge unter Berücksichtigung des Kriterienkataloges (vgl. Kapitel 3) erläutert.

Sowohl der passive als auch der aktive Finanzausgleich werden durch die demographische Entwicklung beeinflusst. Einerseits wird durch die Einwohneranzahl und die Bevölkerungsstruktur die Höhe der öffentlichen Ausgaben bestimmt und werden die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden in unterschiedlichem Maße belastet. Dies kann eine Neuverteilung der Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Finanzierungskompetenzen zwischen den staatlichen Ebenen erforderlich machen (passiver Finanzausgleich). Andererseits ändern sich bei den einwohnerspezifischen Verteilungsstufen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs die Finanzierungsanteile der Länder und Gemeinden in Abhängigkeit der jeweiligen Einwohnerentwicklung (aktiver Finanzausgleich).⁸

Die Bevölkerungsentwicklung zeichnet sich durch einen Einwohnerrückgang vor allem in den neuen Ländern aus (vgl. Abbildung 1). Bereits bis 2020 wird die Einwohnerzahl voraussichtlich nur noch rund 92 Prozent des Wertes von 2009 betragen, 2050 werden es noch rund 70 Prozent, 2060 etwa 63 Prozent in den neuen Ländern sein.

⁸ An geeigneter Stelle wird auf die Abhängigkeiten zwischen demographischer Entwicklung und passiven wie auch aktivem Finanzausgleich dezidiert hingewiesen und die Bevölkerungsentwicklung bei den Reformvorschlägen mitgedacht.

Abbildung 1: Entwicklung der Einwohnerzahl 2009–2050, 2009 = 100





Mit Blick auf die Altersstruktur wird in den ostdeutschen Ländern mit verhältnismäßig stärker steigendem Altenquotienten⁹ ein Trend zu einer alternden und damit einem hohen, nicht mehr erwerbsfähigen Bevölkerungsanteil im Vergleich zu dem der westdeutschen Länder deutlich. Der Jugendquotient¹⁰ ist 2020 in den westdeutschen Ländern und Sachsen höher als der Bundesdurchschnitt (= 27,75 Prozent). Bis zum Jahr 2050 verkehrt sich dieser Sachverhalt ins Gegenteil, indem der Anteil unter 20-Jähriger in den neuen Ländern den Bundesdurchschnitt übersteigt (= 29,6 Prozent) (vgl. Abbildung 2).

Perspektivisch resultieren aus dem steigenden Altenquotienten vor allem in den neuen Ländern geringere Steuereinnahmen aus Einkommensteuer und im Zuge des Bevölkerungsrückgangs geringere Anteile am einwohnerspezifischen Umsatzsteueranteil der Länder und der übrigen einwohnerspezifischen Verteilungsstufen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, darunter der Länderfinanzausgleich und die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen. Mit sinkender Einwohnerzahl nehmen auch viele Ausgaben ab, sodass sich beide Seiten des Budgets reduzieren. Allerdings induzieren Kostenremanenzeffekte als auch Veränderungen in der Altersstruktur zumindest gleichbleibende, wenn nicht gar steigende Pro-Kopf-Ausgaben. So werden höhere Ausgaben im Sozialbereich (z. B. Renten- und Pflegekosten) im Zuge der Alterung und bei anderen charakteristischen Ausgabefeldern zu verzeichnen sein. Auf den Jugendquotienten bezogen gehört hierzu beispielsweise der Schulausbau.¹¹ Während im System des Finanzausgleichs Einwohnerrückgänge automatisch berücksichtigt werden, wird die demographische Entwicklung auf der Ausgabeseite öffentlicher Haushalte maßgeblich durch diskretionäre Entscheidungen beeinflusst. Mit Blick auf die Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern gewinnt sowohl die politische Positionierung zur Einwohnerveredlung von dünn besiedelten Flächenländern und Stadtstaaten als auch die Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ), die Bezug zum demographischen Wandel haben, an Bedeutung (z. B. SoBEZ wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung nach § 11 Abs. 4 FAG, die vergleichsweise einwohnerschwache Länder erhalten, um ähnliche Verwaltungsstrukturen vorhalten zu können, die auch bevölkerungsreiche Länder gewährleisten).¹²

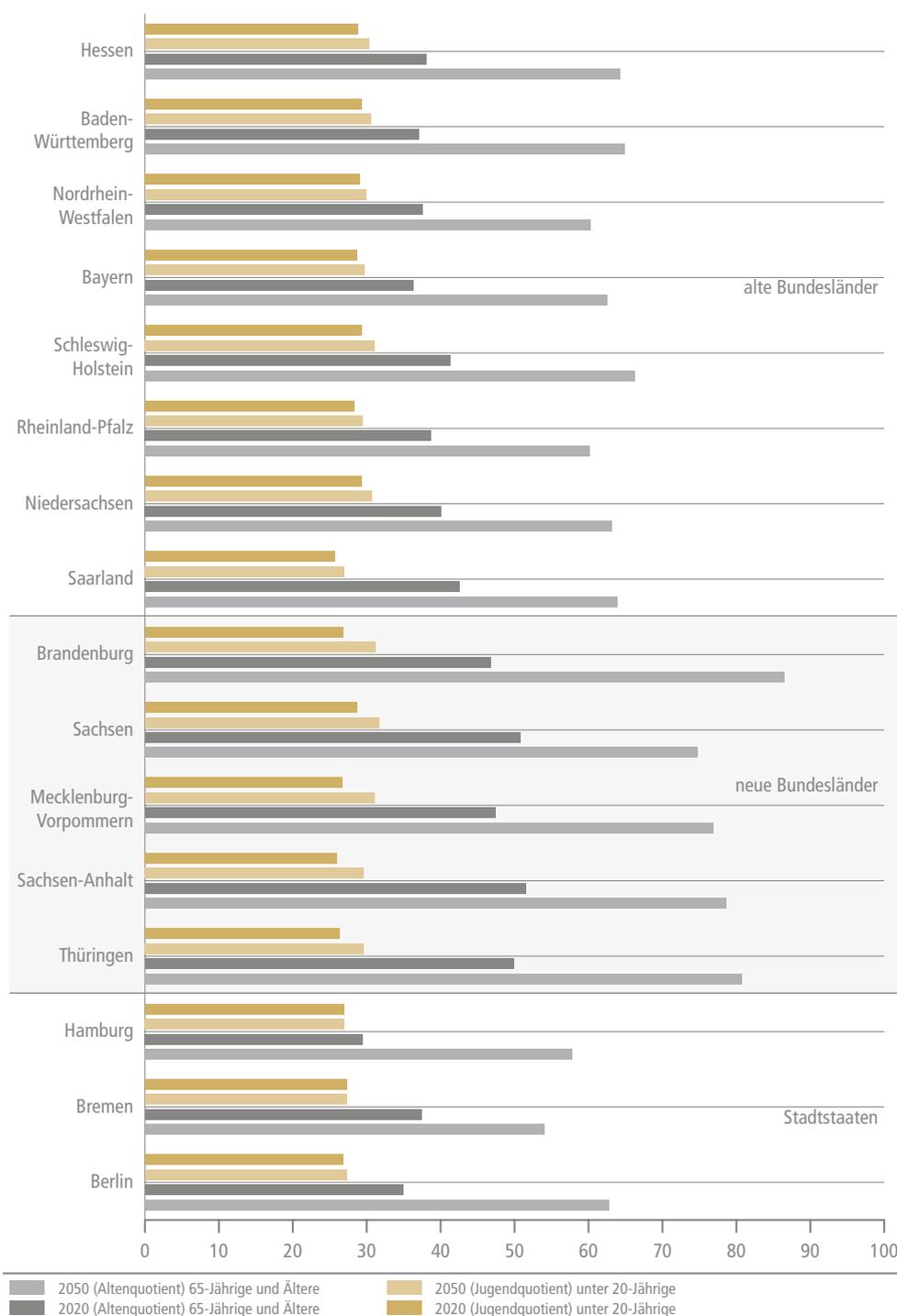
9 Anteil von 65-Jährigen und Älteren, die auf 100 20- bis unter 65-Jährige kommen.

10 Anteil der unter 20-Jährigen, die auf 100 20- bis unter 65-Jährige kommen.

11 Auf die Ausgabenbelastung im Zuge der Aufgabenwahrnehmung und anzuratender Reformvorschläge wird in Kapitel 5 sowie in Kapitel 6.4 eingegangen.

12 Diese Entwicklungen werden bei den Reformvorschlägen in Kapitel 6 berücksichtigt.

Abbildung 2: Jugend- und Altenquotient 2020 und 2050 im Ländervergleich



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt 2010: 12. koordinierte Bevölkerungsprognose.

Bertelsmann Stiftung



5 Passiver Finanzausgleich

Bei einer Neujustierung der Aufgabenverteilung (passiver Finanzausgleich) gilt es, prinzipiell drei Teilprobleme zu lösen. So müssen zunächst die öffentlichen Aufgaben sowohl gegenüber den privaten Aufgaben als auch untereinander abgegrenzt werden. Das heißt, es geht um die Frage, welche Aufgaben vom Staat übernommen und welche durch Private erledigt werden sollen.

Steht der staatliche Aufgabenkatalog fest, muss in einem zweiten Schritt überlegt werden, welcher staatlichen Ebene welche Aufgaben übertragen werden. Auch können für bestimmte Aufgaben eigene staatliche Institutionen gegründet werden (z. B. Bundesagentur für Arbeit, Bundesbank, Monopolkommission). Dies sollte unter regionalen und funktionalen Gesichtspunkten geschehen.

Die Föderalismusreform I nahm sich dieses Themenbereiches an. Insbesondere mit der Zielstellung, die Aufgabenzuständigkeiten zwischen Bund und Ländern transparenter auszugestalten, wurden 2006 umfangreiche Grundgesetzänderungen realisiert. Aufgabe einer wie auch immer getarteten Föderalismusreform III muss es daher sein, die bisherigen Erfahrungen der Aufgabenverteilung aus der Föderalismusreform I zu bewerten und gegebenenfalls nachzusteuern.

So bedarf es vor dem Hintergrund der unterschiedlichen strukturellen Rahmenbedingungen der Länder, wie der originären Finanzkraft, dem Bruttoinlandsprodukt, der Höhe der öffentlichen Verschuldung und der Bevölkerungszahl sowie dem fehlenden Gestaltungsspielraum der Länder, die Ausgabenbelastung oder die Einnahmen signifikant selbst zu beeinflussen, weiterer Überlegungen, von welcher Gebietskörperschaft welche Aufgaben wahrgenommen werden sollten. Darüber hinaus muss auch geklärt werden, welche *Kern*kompetenzen den Ländern und ihren Gemeinden zugeordnet sein sollen.

Aus finanzwissenschaftlicher Perspektive sprechen allokative Argumente für eine Aufgabenwahrnehmung auf dezentraler Ebene und damit von den Ländern und Gemeinden. So gewährleistet die Bürgernähe eine effizientere Aufgabenerfüllung, die sich in kürzeren Entscheidungswegen einer daraufhin günstigeren Leistungserbringung und damit effizienteren Haushaltsführung ausdrückt. Mit Blick auf distributive und stabilitätsorientierte Kriterien relativieren sich jedoch die Vorzüge der dezentralen Aufgabenwahrnehmung. So resultieren aus verschiedenen dezentralen Aufgabenwahrnehmungen differierende Lebensbedingungen. Die Bürger werden daher je nach Wohnort ein unterschiedliches Maß an öffentlicher Unterstützung erfahren. In der Folge verstärken sich regionale Disparitäten. Doch auch bei höherer Mobilität der Bürger gilt es, bestimmte Leistungen zentral bereitzustellen, um unerwünschte externe Effekte zu internalisieren. Unter diesen externen Effekten werden negative Auswirkungen wirtschaftlicher Aktivitäten auf Dritte verstanden, die beispielsweise im Zuge einer unterschiedlichen öffentlichen Leistungsbereitstellung auftreten können. Ein plakatives Beispiel stellt die Sozialpolitik dar. Würden soziale Leistungen im Bundesgebiet verschiedentlich ausgestaltet sein, bestünde für Empfangsberechtigte ein Anreiz, in Regionen umzusiedeln, in denen die öffentliche Leistungsbereitstellung attraktiver gestaltet ist. Mit zunehmenden Empfängerzahlen hätten diese Regionen höhere Ausgaben zu tragen, die bei kons-

tanter Einnahmehasis kaum finanziert werden können. Zur Vermeidung solcher Auswirkungen bietet sich eine zentrale Aufgabenwahrnehmung an. Gelten einheitliche Standards bei der öffentlichen Sozialgesetzgebung und sind die Länder zur Mitfinanzierung verpflichtet, muss überdies eine ausreichende Einnahmehasis sichergestellt werden. Folglich ist auch bei starken Finanzkraftunterschieden zwischen den Gliedstaaten eine zentrale Sozialausgabenfinanzierung anzuraten. Letztlich sprechen auch stabilitätsorientierte Argumente eher für eine zentrale als eine dezentrale Aufgabenwahrnehmung. So besteht kaum ein Anreiz für dezentrale staatliche Ebenen, Konjunkturimpulse zu setzen, weil angrenzende Regionen von lokalen bzw. regionalen konjunkturpolitischen Maßnahmen im Zuge von wirtschaftlicher Abkühlung oder Aufschwungphasen profitieren würden, ohne einen Finanzierungsbeitrag leisten zu müssen. Überdies sind Städte und Gemeinden, aber auch die Gliedstaaten in der Regel mit zu geringen Finanzmitteln ausgestattet, um nennenswerte Konjunkturimpulse setzen zu können.

Doch selbst bei Berücksichtigung dieser finanzwissenschaftlichen Kriterien für eine dezentrale bzw. zentrale Aufgabenerfüllung sind einvernehmliche Lösungen kaum zu erwarten. So ist die Finanzkraft unter den Ländern derart unterschiedlich, dass reichere Länder die bisherige Aufgabenfinanzierung ermöglichen können und eine Abgabe von Kompetenzen nicht in Betracht gezogen werden muss, wenngleich sie aus finanzwissenschaftlicher Sicht sinnvoller auf zentraler Ebene organisiert werden sollte. Im Gegensatz dazu werden die finanzschwachen Länder eher auf eine Vertikalisierung der Aufgaben drängen, um entsprechende Haushaltsspielräume wiederzuerlangen.

So ist es denkbar, dass der in der Föderalismusreform I beschlossene Bildungsföderalismus aufgrund der Kostenbelastung, die die Länder nach den Unterstützungszahlungen des Bundes allein tragen müssen, wieder rückgängig gemacht wird. Dem werden sich die finanzstarken Länder erwartungsgemäß entgegenstellen. Dennoch ist diese Reformoption verfassungsgemäß und bei alleiniger Bundesverantwortung transparent und praktikabel.

Auch das Thema einer Bundessteuerverwaltung wird erneut thematisiert werden, um die Verwaltungskomplexität und Personal- und Sachausgaben auf Länderebene zu reduzieren. Wie auch bei der Bildungspolitik wurde eine zentrale Steuerverwaltung jedoch mehrheitlich abgelehnt, obgleich hiervon Effizienzvorteile zu erwarten sind. Da diese Fragen unmittelbar die Eigenstaatlichkeit von Bund und Ländern tangieren und zur Umsetzung eine Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat notwendig ist, sind schnelle Lösungen nicht zu erwarten.

Allerdings könnte ein Konsens der Länder bei den Aufgaben erreicht werden, die maßgeblich durch Bundesgesetz Mehrbelastungen bei den Ländern induzieren. Hier ist als „first-best“-Lösung zu empfehlen, die entsprechenden Regelungsmaterien einer Aufgabenkritik zu unterziehen. Insbesondere bei den Geldleistungsgesetzen sollte die länderseitige Aufgabenwahrnehmung hinterfragt und eine grundsätzliche Übertragung auf den Bund diskutiert werden.



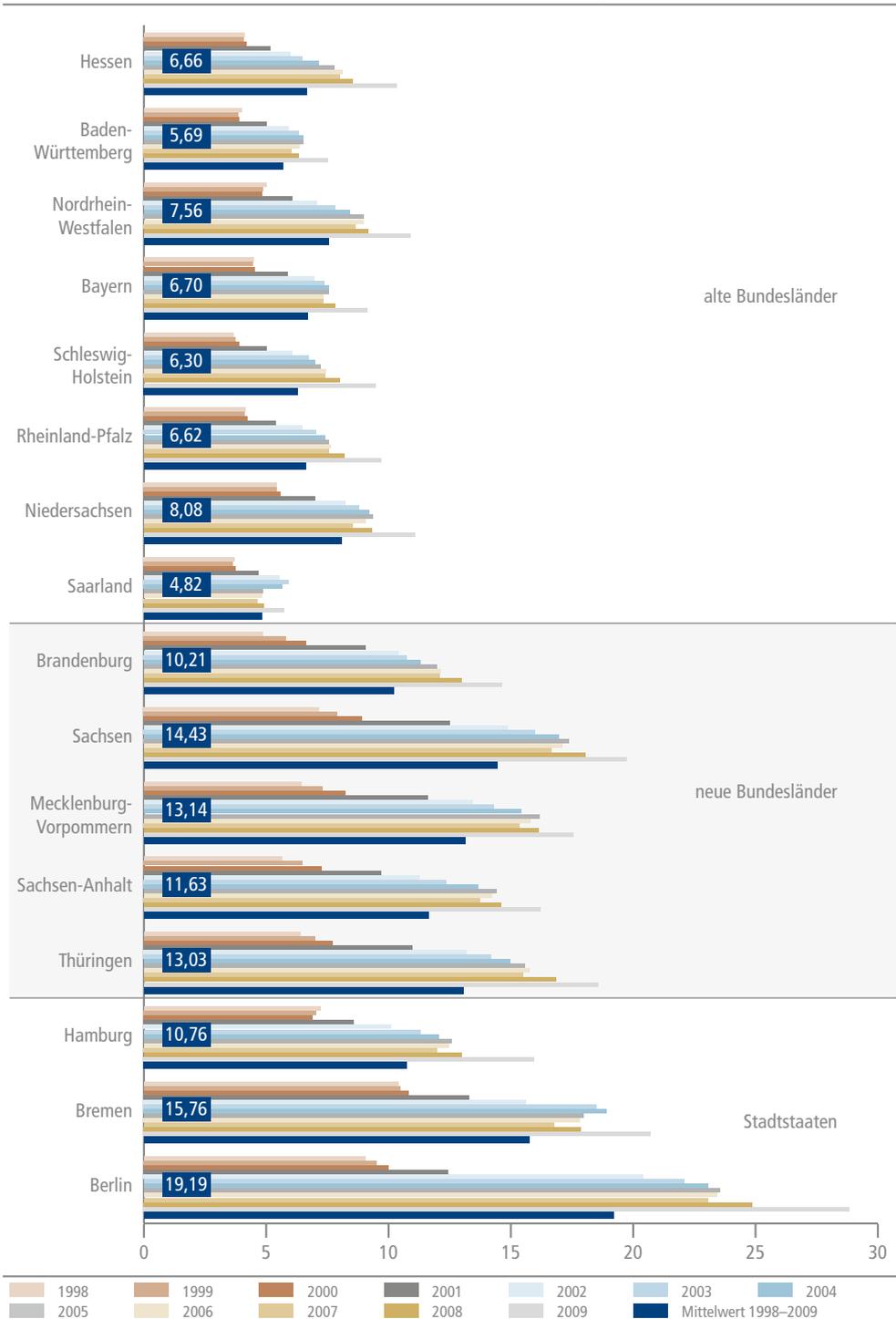
Denn bei Geldleistungsgesetzen handelt es sich um eine Distributionsaufgabe zur Herstellung eines wohnortunabhängigen sozialen Ausgleichs. Indem bundeseinheitliche Standards vorgegeben werden, entstehen zwar keine Verwerfungen beim Bereitstellungsniveau zwischen den Ländern und werden unerwünschte Wanderungsbewegungen mit all ihren nachteiligen Wirkungen verhindert; dem verfassungsgemäßen Postulat der gleichwertigen Lebensverhältnisse wird nachgekommen. Doch indem die Länder zur Mitfinanzierung herangezogen werden, wird die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse auch konterkariert. Denn aufgrund der differierenden strukturellen Rahmenbedingungen sind die Länder bei gleichen Finanzierungsanteilen gemessen am Anteil des jeweiligen Gesamthaushalts unterschiedlich stark belastet.

So verdeutlichen die BAföG-Ausgaben der Länder, wie deutlich die Aufwendungen voneinander abweichen können (vgl. Abbildung 3). Dieser Umstand ist deshalb kritisch zu werten, weil einerseits das finanzwissenschaftliche Prinzip der institutionellen Kongruenz verletzt wird, mithin Entscheidungs-, Durchführungs- und Finanzierungskompetenz auf Bund und Länder verteilt sind. Andererseits wird bei dieser Aufgabe auch gegen das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz¹³ verstoßen. Denn indem die geförderten Studenten und Schüler nach ihrer Ausbildung nicht zwingend im gleichen Land verbleiben, entgehen dem Land potenzielle Steuereinnahmen, die die zuvor geleisteten BAföG-Leistungen kompensieren würden. Überdies besteht keine 100-prozentige Rückzahlungsverpflichtung des BAföG, sodass ein Land, das tendenziell von Abwanderung dieser Kohorte geprägt ist, mit finanziellen Verlusten rechnen muss. Mithin sind Überlegungen zur anderweitigen Kompensation der strukturellen Mehrbelastungen folgerichtig.

Unmittelbare Implikationen mit Blick auf die Haushalte und den unabweisbaren Finanzbedarf werden dann offenbar, wenn die BAföG-Ausgaben der Länder zu den jeweiligen Einwohnerzahlen ins Verhältnis gesetzt werden. Auf diese Weise können die Mehr- oder Minderausgaben aus Sicht des jeweiligen Landes im Vergleich zum Bundesdurchschnitt und den Aufwendungen denkbarer Vergleichsländer berechnet werden. Abbildung 3 verdeutlicht, dass die Haushaltsbelastung pro Einwohner unter den Ländern stark differiert – die Spanne reicht von 4,82 Euro je Einwohner (Saarland) bis 19,19 Euro je Einwohner (Berlin). Die effektive Haushaltsbelastung bemisst sich hierbei nicht an den absoluten Ausgaben, sondern vielmehr an den relativen Pro-Kopf-Ausgaben. Wie eingangs erwähnt, wird die Einwohnerzahl vor allem in den neuen Ländern deutlich zurückgehen, sodass die relative Haushaltsbelastung perspektivisch sogar ansteigen wird, indem die Ausgaben auf weniger Köpfe verteilt werden können.

¹³ Hierunter wird die Identität von Kostenträger- und Nutzerkreis verstanden.

Abbildung 3: Finanzieller Aufwand im Zuge des BAföG in Euro/Einw.,
Länderanteil (35 %)



Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes 2010.

BertelsmannStiftung



Die Strukturierung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs zur Regelung der Einnahmesituation der Länder und damit zur Abfederung der Haushaltsbelastung richtet sich dabei nicht nach den geldleistungsspezifischen Strukturunterschieden, sondern in erster Linie nach der Einwohnerzahl. Mithin wird, auch aufgrund des prognostizierten Einwohnerrückgangs, vor allem in den neuen Ländern die Einnahmehasis erodieren. Mit Blick auf die effektiv steigenden Ausgaben bei geringer werdenden Einnahmen greift der Ansatz einer einwohnerspezifischen Einnahmeverteilung zu kurz, sodass bei Geldleistungsgesetzen entweder stärker die tatsächlichen Bedarfe (z. B. Zahl der Empfangsberechtigten) zugrunde gelegt oder eine gänzlich zentrale Aufgabenwahrnehmung präferiert werden sollte. Eine Verlagerung der Aufgaben auf den Bund würde die derzeitigen interregionalen Disparitäten infolge der nicht unerheblichen Mitfinanzierung der Länder, die der funktionalen Logik der Geldleistungsgesetze widersprechen, entschärfen.

Nicht nur distributive, sondern auch allokatiospolitische Überlegungen liegen der Aufgabenverteilung auf Bund, Länder und Gemeinden zugrunde. So ist nach vorgegebenen räumlichen Charakteristika der öffentlichen Leistungen a priori vorgegeben, dass Güter mit einer nationalweiten Nutzenstiftung national bereitgestellt werden sollten, während das Angebot öffentlicher Güter und Dienstleistungen mit lokalem Nutzen auf lokaler Ebene zu verorten wäre. Im Falle der Geldleistungsgesetze, die für das gesamte Bundesgebiet einheitliche Standards vorsieht, wird dieser Argumentation nachgekommen, wenn der Bund allein in der Pflicht steht, diese öffentlichen Leistungen bereitzustellen. Zwar wird, wie beim Wohngeld, gemäß der regional unterschiedlichen Mietstufen die Zuweisungshöhe differenziert. Eine Bewertung der Mietniveaus kann jedoch in enger Zusammenarbeit mit den Ländern vorgenommen werden und spricht nicht gegen eine Vollfinanzierung der Zweckausgaben vonseiten des Bundes. Eine solche Regelung wäre transparent und praktikabel.

Sollte keine Vertikalisierung der betreffenden Aufgabenverantwortlichkeiten angestrebt werden, gilt es, die strukturell bedingten Mehrbelastungen zumindest finanziell auszugleichen und bei der Einnahmeverteilung zu berücksichtigen („second-best“-Lösung, vgl. Kapitel 6).

6 Aktiver Finanzausgleich

Es ist erstaunlich, dass das 1969 geschaffene Finanzausgleichssystem in seinen Grundzügen nur wenig angepasst werden musste und sogar nach der Wiedervereinigung mit all ihren Folgen, wie den starken strukturellen Verwerfungen zwischen den alten und den neu hinzugetretenen Ländern und dem daraufhin gestiegenen Transfervolumen im bundesstaatlichen Finanzausgleich, bis heute Bestand hat. Mit Blick auf 2019 und dem Wandlungsprozess der Aufgaben- und Ausgabenbelastung sollte jedoch die historische Chance wahrgenommen werden, die Steuerzuordnung und anschließende (Um-)Verteilung auf ihre sachgerechte Ausgestaltung zu überprüfen. Hierzu gehört sowohl der Anspruch, dass die Finanzausstattung der Gebietskörperschaften aufgabenadäquat sein soll als auch den erläuterten Kriterien (vgl. Kapitel 3) gerecht werden müsste.

Um die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen vor dem Hintergrund der sich ändernden Rahmenbedingungen ab 2020 sinnvoll auszurichten, gilt es hierbei, die gesamten Finanzströme zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, aber auch unter den Ländern auf den Prüfstand zu stellen. In der Bundesrepublik Deutschland unterteilt sich der aktive bundesstaatliche Finanzausgleich in mehrere Stufen, an denen die Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen den Gebietskörperschaften anknüpfen könnte:

1. Steuerzuordnung auf die einzelnen staatlichen Ebenen nach einem Trenn- und Verbundsystem,
2. Umsatzsteuerverteilung als zweite Stufe der Steuerzuordnung,
3. Länderfinanzausgleich (i. e. S.),
4. Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen und
5. Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen.

Die kommunale Finanzausstattung wird sowohl bei Stufe 1 als auch bei Stufe 2 berücksichtigt. Überdies sollen kommunale Finanzausgleiche zwischen den Ländern und den Kommunen eine aufgabenadäquate Finanzausstattung der Städte und Gemeinden sicherstellen.

Bereits die Verfassungsänderung 1955 als auch die Troeger-Kommission, die die Finanzreform 1969 maßgeblich bestimmte, orientierten sich an dieser Grundstruktur und untersuchten, ob die Aufgabenwahrnehmung in den unterschiedlichen Ländern stark differiert. Anders als heute (s. Kapitel 5) wurden keine gravierenden Ausgabeunterschiede pro Einwohner festgestellt, sodass kein ausgabenadäquates Einnahmeverteilungssystem, sondern ein einnahmeorientiertes Finanzausgleichssystem entworfen wurde. Finanzbedarfskomponenten werden daher lediglich über den Einwohnerschlüssel berücksichtigt. Mit den sich ändernden Rahmenbedingungen sind jedoch Überlegungen zu einer stärkeren Ausrichtung im Rahmen des Länderfinanzausgleichs an den Bedarfen der Länder anzuraten. Auf diesen Aspekt wird dezidiert in Kapitel 6.3 eingegangen.

Kapitel 6.4 widmet sich schließlich der Vertikalisierung der Finanzströme. Im Mittelpunkt der Analyse stehen ebenso Vorschläge zur stärkeren Berücksichtigung des Finanzbedarfs. Zunächst gilt es jedoch, auf die primäre Steuerzuordnung und die Umsatzsteuerverteilung einzugehen (Kapitel 6.1 und 6.2). Denn diese beiden Verteilungsstufen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs



bedingen aufgrund ihrer spezifischen Verteilungsmodi zwar erste Nivellierungen der Länderfinanzkraftunterschiede, aber auch erste Verwerfungen, die schließlich durch den Länderfinanzausgleich und die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen in einem nachgelagerten Schritt ausgeglichen werden.

6.1 Steuerzuordnung

Art. 106 GG regelt die Verteilung der Steuereinnahmen auf die staatlichen Ebenen. Hierbei werden rund 70 Prozent des gesamten Steueraufkommens durch die sogenannten Gemeinschaftssteuern und etwa 30 Prozent des gesamten Steueraufkommens durch Bundes-, Landes- und Gemeindesteuern generiert.

Zu den Bundessteuern zählen die Mineralölsteuer, der Ertrag des Branntweinmonopols, die Kfz-Steuer, das Aufkommen der meisten Verbrauchsteuern sowie der Versicherungssteuer. Die Länder verfügen hingegen über das Aufkommen aus der Erbschaft-, Grunderwerb-, Bier-, Rennwett- und Lotterie-, Feuerschutzsteuer sowie steuerähnlicher Abgaben, wie zum Beispiel der Spielbankabgabe. Den Gemeinden und Gemeindeverbänden stehen schließlich die Einnahmen aus den Realsteuern (Grund- und Gewerbesteuer) sowie der örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern zu. Überdies obliegt ihnen die Möglichkeit, Hebesätze im Rahmen der Gewerbe- und der Grundsteuer in ihrer Höhe festzulegen (Art. 106 Abs. 1, 2, 6 GG).

Es wird einsichtig, dass die Länder über Steuern verfügen, die ein relativ geringes Steueraufkommen generieren. Mithin scheint zum gegenwärtigen Zeitpunkt ein Steuerwettbewerb im größeren Umfang nicht erwünscht.

Dieser Sachverhalt ist zu befürworten, weil die Länder über derartig unterschiedliche strukturelle Rahmenbedingungen verfügen, die die Wettbewerbsbedingungen von vornherein verzerren würden. Sollte eine Neuverteilung der Steuern nach Trennsystem angestrebt werden, sind dieser Sachverhalt sowie sachlogische Gründe zu berücksichtigen. Letztere sollten sich auf Fragen wie der Steuerbündelung eines Politikbereiches auf die verantwortliche Gebietskörperschaft beziehen. So stehen mit der Übertragung der Kfz-Steuer auf den Bund alle Verkehrssteuern der zentralen Ebene zu.

Die Verteilung der Gemeinschaftsteuern¹⁴ (Körperschaftsteuer, Einkommensteuer und Zinsabschlag) erfolgt nach bestimmten Quoten (vgl. Tabelle 5). Wenngleich es Vorschläge gibt, die eine Übertragung der Umsatzsteuer auf den Bund anraten und den Ländern die Einkommen- und Körperschaftsteuer zusprechen wollen, empfiehlt es sich, an dem bisherigen Verfahren festzuhalten. Denn eine Verteilung der Gemeinschaftsteuern auf die öffentlichen Gebietskörperschaften würde aufgrund der immensen Volumina bei unterschiedlichen Entwicklungspfaden (das Umsatzsteueraufkommen nimmt stärker als das der Einkommen- und der Körperschaftsteuer zu) die Länder mit

¹⁴ Zur Körperschaft- und Einkommensteuer vgl. Art. 106 Abs. 3 GG.

tendenziell weniger Finanzmitteln ausstatten – insbesondere vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung, die unmittelbare Auswirkungen auf die Höhe der Einkommensteuer haben wird (vgl. Kapitel 4). Da die Länder zudem maßgeblich zur Aufgabenwahrnehmung und durch das Konnexitätsprinzip auch zur Finanzierung verpflichtet sind, ist eine Auflösung des Verbundsystems bei unveränderten Rahmenbedingungen nicht zu befürworten.

Tabelle 5: Verteilungsquoten der Gemeinschaftssteuern

	Bund	Länder	Gemeinden
Körperschaftsteuer	50 %	50 %	–
Einkommensteuer	42,5 %	42,5 %	15 %
Zinsabschlag	44 %	44 %	12 %

Das Steueraufkommen der Ländergesamtheit wird nach dem Prinzip des örtlichen Aufkommens auf die einzelnen Länder verteilt. Mithin verbleibt das Steueraufkommen in dem Land, in dem es vereinnahmt wird. Dieses Prinzip sollte im Falle einer hohen Flexibilität der Steuersubjekte überprüft werden.¹⁵

Vom Prinzip des örtlichen Aufkommens existieren schon jetzt zwei Ausnahmen, die die Reformbedürftigkeit dieses Prinzips bestätigen. So erfolgt die Zuordnung der Lohn- und Körperschaftsteuer gemäß dem Zerlegungsgesetz, das die Lohnsteuer nach dem Wohnsitzprinzip und die Körperschaftsteuer nach dem Betriebsstättenprinzip den einzelnen Ländern zuweist (vgl. Art. 107 Abs. 1 GG).

Das Wohnsitzprinzip gibt vor, dass die Lohnsteuer dem Land zusteht, in dem der Arbeitnehmer seinen Wohnsitz hat. Denn indem der Arbeitnehmer tendenziell eher am Wohnort und dessen näherer Umgebung die öffentlichen Leistungen in Anspruch nimmt, sollte das entsprechende Land durch die Lohnsteuererlegung nach Wohnsitzprinzip finanziell berücksichtigt werden. Die Wirkweise dieses Prinzips wird bei Berufspendlern deutlich, deren Wohn- und Arbeitsort in unterschiedlichen Ländern liegen. Dieser Ansatz ist einsichtig und scheint nicht prioritär reformbedürftig, wenngleich der Arbeitnehmer auch am Arbeitsort öffentliche Leistungen in Anspruch nimmt. Zwar ist im Zuge eines steigenden Altenquotienten (vgl. Kapitel 4) vor allem in den neuen Ländern mit rückläufigen Einkommensteuereinnahmen bei nicht in gleichem Maße rückläufigen Ausgaben im Zuge der öffentlichen Leistungserbringung zu rechnen (Kostenremanenzeffekte). Diese Entwicklung begründet jedoch keine Neuverteilung der Einkommensteuer auf die Länder oder gar eine Übertragung dieser Steuerart auf den Bund. Denn die Lohn- und veranlagte Einkommensteuer ist aufgrund ihres Aufkommens in Höhe von 43 Prozent am Gemeinschaftsteueraufkommen (2010)¹⁶ und im Zuge der hälftigen Partizipation der Länder und zu 15 Prozent der Gemeinden eine wesentliche Einnahmequelle der dezentralen Gebietskörperschaft, die zur regulären Haus-

¹⁵ Das Prinzip des „voting by feet“ muss nicht zwingend greifen, insbesondere weil die wesentlichen Steuern in Deutschland bundeseinheitlich geregelt sind und der Spielraum der Länder beim Vollzug der Steuergesetze intransparent ist und daher keine offensiven Anreize birgt, den Wohnsitz oder die Betriebsstätte zu verlagern.

¹⁶ Eigene Berechnungen nach Angaben des BMF 2011: 22.



haltsfinanzierung dient. Unabhängig von den politischen Widerständen ist es auch aus finanzwissenschaftlicher Sicht nicht sinnvoll, ein derart hohes Finanzvolumen der zentralen Ebene zu überantworten und Ausgleiche durch Bundesergänzungszuweisungen an Länder vorzunehmen, die von einer alternden und rückläufigen Bevölkerungsentwicklung geprägt sind. Dies würde zu einem Abhängigkeitsverhältnis der dezentralen von der zentralen Ebene führen, welches die finanzielle Eigenstaatlichkeit der Länder gefährden und dem Kriterium der Verfassungsmäßigkeit entgegenstehen würde. Aus diesem Grund sollte die demographische Entwicklung auf nachgelagerten Verteilungsstufen Berücksichtigung finden.

Haben Unternehmen mehrere Betriebsstätten in verschiedenen Ländern, wird die am Unternehmenssitz abgeführte Körperschaftsteuer auf diese Länder verteilt, sofern die zu verteilende Summe mindestens 500 000 Euro beträgt. Auf diese Weise sollen die staatlichen (Vor-)Leistungen, die für Betriebsstätten notwendig sind (z. B. Infrastrukturaufwendungen), abgegolten werden. Dass die Verteilung der Körperschaftsteuer auf die einzelnen Länder erst nach einer Grenze in der Höhe von 500 000 Euro erfolgt, kann nur unter dem Gesichtspunkt des Verwaltungsaufwands befürwortet werden. Dieses Prinzip sollte jedoch gänzlich neu überdacht werden. Mithin sollte die Körperschaftsteuer grundsätzlich den Ländern zugeordnet werden, in denen die wirtschaftliche Wertschöpfung stattfindet.

6.2 Umsatzsteuerverteilung

Bevor die Umsatzsteuer auf Bund und Länder verteilt wird, kommen bestimmte Vorababzüge zum Tragen. So stehen dem Bund vom gesamten Umsatzsteueraufkommen 4,45 Prozent zur Senkung der Beiträge zur gesetzlichen Arbeitslosenversicherung sowie 5,05 Prozent als Ausgleich für die zusätzlichen Belastungen durch den Bundeszuschuss an die Rentenversicherung zu. Vom verbleibenden Aufkommen partizipieren die Gemeinden in der Höhe von 2,2 Prozent. Der restliche Betrag wird zu 50,5 Prozent an den Bund und zu 49,5 Prozent an die Länder aufgeteilt.

Vom Länderanteil wird bis zum Jahre 2019 noch ein Festbetrag abgezogen, der die durch die Auflösung des Fonds Deutsche Einheit entstandenen Belastungen des Bundeshaushalts ausgleichen soll. Die Aufteilung des Länderanteils erfolgt zu mindestens 75 Prozent nach Einwohnerzahl, während bis zu 25 Prozent als Ergänzungsanteile an finanzschwache Länder ausgezahlt werden können. Als finanzschwach gelten diejenigen Länder, deren Einnahmen jeweils aus Landessteuern, Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Gewerbesteuerumlage je Einwohner unter dem Länderdurchschnitt liegen. Liegen die Steuereinnahmen unter 97 Prozent der Ländergesamtheit, so wird diese Lücke zu 95 Prozent aufgefüllt. Liegen die Steuereinnahmen über 97 Prozent, so sinkt der Auffüllungsgrad bis zum Durchschnitt degressiv auf 60 Prozent.

Zwar handelt es sich bei der Verteilung des Länderanteils der Umsatzsteuer immer noch um den Bereich der Steuerzuordnung, jedoch geht bereits von dieser Steuerzuordnung eine nivellierende Wirkung aus. So werden die vormals existierenden Finanzkraftunterschiede, bei denen die neuen

Länder rund 50 Prozent der bundesdurchschnittlichen Finanzkraft haben, durch die Verteilung der Steuern nach Trennsystem und der Gemeinschaftssteuern auf über 80 Prozent des Bundesdurchschnitts angeglichen (vgl. Abbildungen 4 und 5). Daran schließt sich schließlich der Länderfinanzausgleich (i. e. S.) an.

Unabhängig davon, ob die Finanzverfassung in ihren Grundzügen geändert wird oder nicht, kommt der Umsatzsteuer zur Neuordnung der Finanzausstattung von Bund und Ländern eine bedeutende Rolle zu – einerseits aufgrund des Steuervolumens, das sich regulär auf etwa die Hälfte und beispielsweise im Jahr 2010 auf rund 48 Prozent des gesamten Gemeinschaftssteueraufkommens belief, andererseits weil die Konzeption der Finanzverfassung bisher vorsieht, dass bei grundgesetzlich festgelegter Steuereinnahmeverteilung die Umsatzsteuer das variable Instrument zur Gestaltung der vertikalen Einnahmeverteilung ist. Ein zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz reicht in diesem Fall zur Aufkommensverteilung auf die Gebietskörperschaften aus.

Die Anteile von Bund und Ländern am Umsatzsteueraufkommen bemessen sich an den sogenannten Deckungsquoten, die den Ausgleich der notwendigen Ausgaben und laufenden Einnahmen jeweils von Bund und Ländern sicherstellen sollen (Art. 106 Abs. 3 GG). Aufgrund der unbestimmten Rechtsbegriffe, wie den notwendigen Ausgaben, blieben die Deckungsquotenverhandlungen jedoch Ergebnis eines politischen Verhandlungsprozesses. Hier zeigt sich, welche der Beteiligten (Bund oder Länder) über mehr Verhandlungsgeschick verfügen. Wünschenswert wäre daher ein transparenteres Verfahren, das den diskretionären politischen Einfluss verhindern kann. Diesbezügliche Versuche wurden bereits unternommen. So haben sich Bund und Länder im Zuge der Verhandlungen zum Maßstäbengesetz mit der Berechnungsmethode der Deckungsquote auseinandergesetzt; letztlich ohne Ergebnis. Streitbare Punkte beziehen sich beispielsweise auf die einheitliche Behandlung innerstaatlicher Transfers, die entweder als Ausgaben beim Zahler geltend gemacht oder als Steuermindereinnahmen behandelt werden können. Der Methodenstreit mündete stets in einen politischen Kompromiss (Woisin 2008: 446). Mithin stellt sich die Frage, ob und wie beispielsweise Finanzhilfen im Zuge des Art. 104b Absatz 1 GG als auch Bundesergänzungszuweisungen behandelt werden sollen. Überdies gilt es, transparent zu machen, in welcher Weise Nebenhaushalte und die dort zu verortenden Ausgaben und Einnahmen als auch die Zu- und Abflüsse zum Kernhaushalt in die Berechnung der Deckungsquote einbezogen werden sollen. Gerade vor dem Hintergrund der Finanz- und Wirtschaftskrise und den vielfältigen Sondervermögen, die zur Abwendung der negativen Auswirkungen geschaffen wurden, würde die Deckungsquote von Bund und Ländern stark beeinflusst werden. Um hierbei eine abschließende Einschätzung vornehmen zu können, bietet sich eine zusammenfassende Darstellung an, die das Schalenkonzept des Statistischen Bundesamtes mit Bezug auf die öffentliche Verschuldung leisten will (Rückner 2011: 1106–1110).

Mit Blick auf die Anforderungen an eine Reform der bundesstaatlichen Finanzverfassung sollte das methodische Vorgehen von allen Beteiligten nachvollzogen werden können (Praktikabilität) und dem Ziel gerecht werden, die Gebietskörperschaften mit einer hinreichenden Finanzausstattung zur Gewährleistung der öffentlichen Aufgabenerfüllung zu versorgen (Geeignetheit). Wäh-



rend Ersteres eine Entschlackung des überaus komplexen § 1 FAG nahelegt, setzt Letzteres die Vermeidung von Fehlanreizen voraus. Hierzu zählt ein übermäßiges Ausgabeverhalten der Gebietskörperschaften, das durch die unklare Abgrenzung von notwendigen Ausgaben im Zuge der Deckungsquotenberechnung intendiert sein kann und zumindest teilweise durch Umsatzsteueranteile refinanziert werden würde. Dieses Problem dürfte in erster Linie aufseiten des Bundes zu verorten sein, weil die Länder ihre Ausgaben für den gleichen Effekt koordiniert erhöhen müssten. Für ein einzelnes Land dürfte hierfür kein Anreiz bestehen.

Solange die Deckungsquotenverhandlungen nicht wieder aufgenommen und stattdessen politische Kompromisse der Umsatzsteuerverteilung zugrunde liegen, werden wohl weiterhin Vorwegabzüge (zur Kritik der Vorwegabzüge, vgl. Woisin 2008: 446–450.) und Festbetragsregelungen vereinbart, um einen Ausgleich etwaiger Mehrbelastungen entweder des Bundes oder der Länder vorzunehmen. So haben Festbetragsregelungen den Vorteil, dass sie abgekoppelt von dem Sachzusammenhang politisch verhandelt und fortgeschrieben werden können. Überdies sind sie von der Dynamik der Umsatzsteuer unabhängig (zu diesen Vorteilen, vgl. Woisin 2008: 449f.).

Im Zuge der Schuldenbremse und der strukturellen Verschuldungsoption des Bundes ändern sich jedoch mittelfristig die Rahmenbedingungen der Verhandlungen. So bleiben bei der Deckungsquotenberechnung zwar die Aufnahme und Tilgung von Krediten unberücksichtigt, die Zinszahlungen fließen jedoch als Ausgabeposition der Haushaltspläne mit ein. Entsprechend schmälern die Zinsbelastungen die Deckungsquote und es überrascht kaum, dass der Bund aufgrund seiner immensen Zinsbelastungen eine regelmäßig geringere Deckungsquote aufweist als die Länder (BMF 2005: 40). Diese Situation wird sich im Zuge der schuldenbegrenzenden Regelung, die eine strukturelle Verschuldung in Höhe von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsproduktes ab 2016 weiterhin erlaubt, kaum ändern bzw. noch zugunsten des Bundes auswirken und seine Verhandlungsposition verbessern. Indem die zentrale Ebene ab 2016 weiterhin die Möglichkeit zur kreditären Ausgabenfinanzierung hat, kann sie überdies Einnahmeausfälle im Zuge von etwaigen Steuersenkungen kompensieren. So reduziert sich bei Bund und Ländern durch nahezu gleiche Partizipation an den Gemeinschaftssteuern zwar die Deckungsquote. Während der Bund diesen Einnahmeverlust jedoch durch eine öffentliche Kreditaufnahme gegenfinanzieren kann, ist dies den Ländern ab 2020 nicht mehr gestattet. Die Umsatzsteuerverteilung könnte in diesem Fall zugunsten der Länder modifiziert werden – sei es durch einen erhöhten Aufkommensanteil oder durch einen Festbetrag. Da sich die Finanzkraft der Länder deutlich unterscheidet, ist die Einbeziehung der finanzschwachen Länder für die Verhandlungsposition von Vorteil, weil die massive Steuerschwäche insbesondere der neuen Länder die Deckungsquote der Ländergesamtheit verringert.

Wenngleich hierdurch die Verhandlungsposition der Länder gestärkt wird, verhindert das nicht die horizontalen Diskussionen über die Umsatzsteuerverteilung unter den Ländern. Da 75 Prozent des Länderanteils den Gliedstaaten nach Einwohnern zufließt, kann besonders einwohnerstarken Bundesländern ein Anreiz unterstellt werden, an diesem Verteilungsmodus festhalten zu wollen. Dieser Standpunkt ist vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung, die sich vor allem in den neuen Ländern durch einen Einwohnerrückgang auszeichnet, streitbar. Werden die

Umsatzsteueranteile für die neuen Länder reduziert, verschärft sich einmal mehr die Finanzlage der von Abwanderung und Geburtenrückgängen geprägten Länder. In der Folge würden weniger Finanzmittel für die öffentliche Leistungserbringung zur Verfügung stehen – sowohl auf Landesebene aufgrund geringerer Landesanteile als auch auf kommunaler Ebene aufgrund der geringeren Schlüsselmasse über den Kommunalen Finanzausgleich. Mittelbar könnte die Attraktivität der Regionen und damit die von der Umsatzsteuerverteilung verfolgte Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse (Art. 106 Abs. 3 Punkt 2 GG) gefährdet sein und könnten die negativen Auswirkungen der demographischen Entwicklung katalysiert werden.

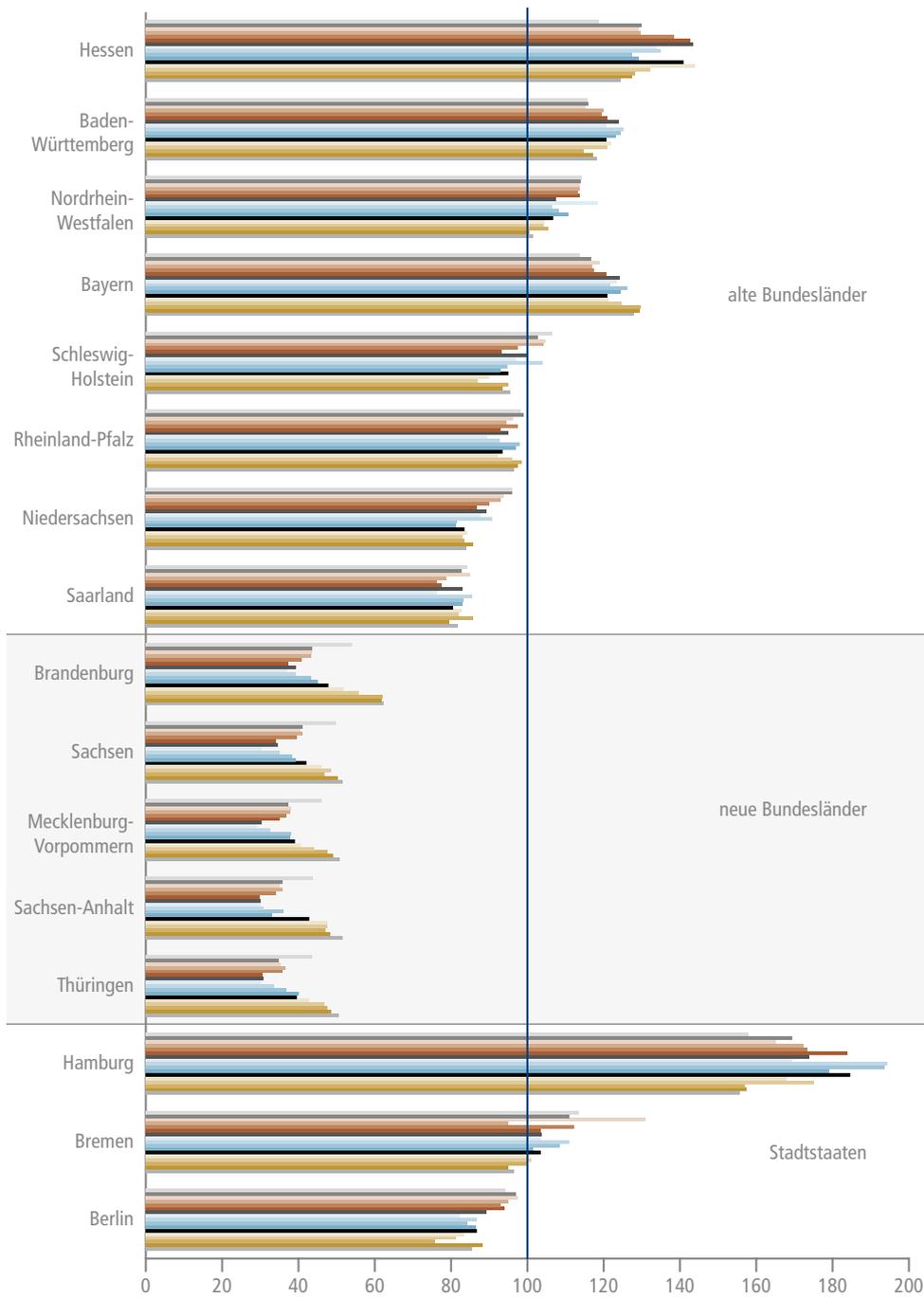
Zur Begegnung dieses Problems scheint neben dem Einwohnerindikator die Integration von Bedarfsansätzen in die Finanzverfassung sinnvoll zu sein. Hierfür bedarf es wiederum einer genauen Definition der Bedarfe. Die Zugrundelegung der notwendigen Ausgaben, die bereits zur Berechnung der Deckungsquote dienen, wäre eine sinnvolle Option. Allerdings entbrannte gerade im Zuge der Schuldenbremse und mit Blick auf die Neuverhandlungen des Länderfinanzausgleichs eine Länderdiskussion über das Ausgabeverhalten unter den Gliedstaaten, sodass eine gemeinsame Auffassung von notwendigen Ausgaben nicht zu erwarten ist. Mithin gilt es, andere Bedarfe zu finden, die die demographische Entwicklung berücksichtigen. Ob die Umsatzsteuerverteilung hierfür der geeignete Ort ist, ist in Anbetracht der bereits herrschenden Komplexität des § 1 FAG zumindest fragwürdig. Allerdings zeigt die Vergangenheit, dass Festbeträge oder Vorwegabzüge das Mittel der Wahl für die Abfederung von finanziellen Mehrbelastungen waren.

Mit Blick auf die Integration von Bedarfsansätzen in die Finanzverfassung, wie beispielsweise auch in den Länderfinanzausgleich (vgl. Kapitel 6.3) und/oder die Bundesergänzungszuweisungen (vgl. Kapitel 6.4), könnte gegebenenfalls sogar die Abschaffung der Ergänzungsanteile für finanzschwache Länder angedacht werden. In der Folge würde das Umsatzsteueraufkommen auf die Länder ausschließlich nach Einwohnern verteilt werden, wobei der Einwohnerindikator für dünnbesiedelte Flächenländer veredelt werden könnte – ähnlich dem Prinzip im Länderfinanzausgleich, sodass dem Kriterium der Vollständigkeit über eine abschließende Definition der Kennzahl Rechnung getragen werden kann. Mit dieser Regelung würde sich der Verfassungsgeber bei der Umsatzsteuerverteilung auch stringent verhalten, indem in erster Linie auf die Bedarfe (Einwohnerzahl mit den einhergehenden Folgelasten, darunter z. B. Kostenremanenzeffekte) statt auf die Finanzkraft bei der länderspezifischen Umsatzsteuerverteilung abgestellt wird. Sollten die Ergänzungsanteile an finanzschwache Länder fortbestehen, ist eine Einwohnerveredlung in der Umsatzsteuerverteilung zur Abfederung von finanziellen Mehrbelastungen im Zuge der demographischen Entwicklung aus den beschriebenen Gründen dennoch ratsam.

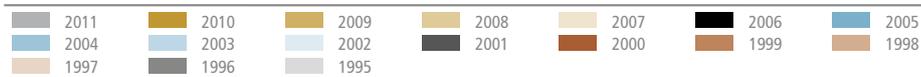
Gelingt die Integration solcher Bedarfsansätze nämlich nicht, könnte für die finanzschwachen und von Einwohnerrückgängen betroffenen Länder ein Anreiz bestehen, dem Bund über die Umsatzsteuerverteilung finanzielle Spielräume zu verschaffen, die in Form von Bundesergänzungszuweisungen direkt abgefordert werden können.



Abbildung 4: Steueraufkommen der Länder je Einwohner in Prozent des Durchschnitts*



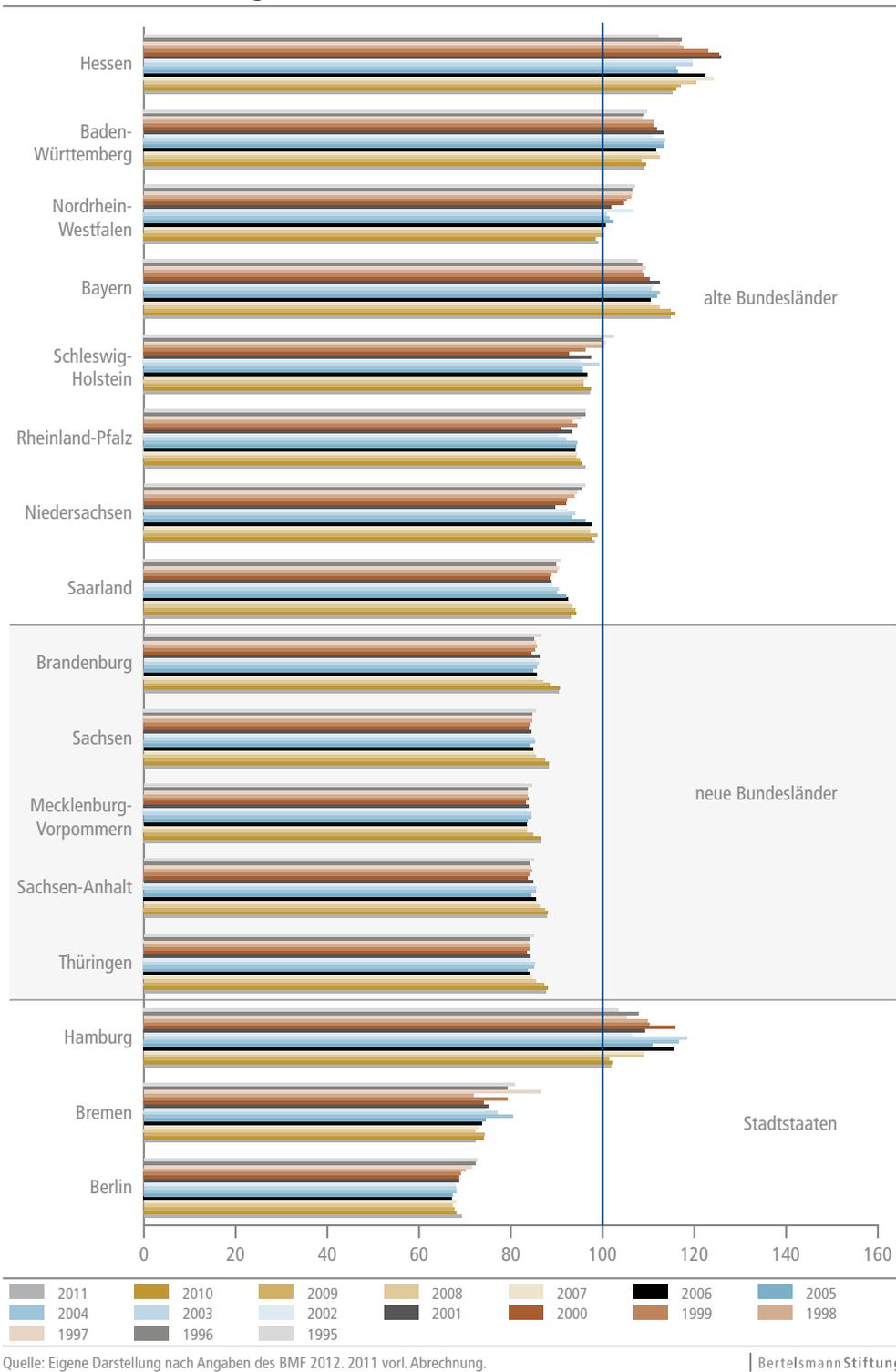
* Länderanteile an den Gemeinschaftsteuern (ohne Umsatzsteuer), zzgl. Ländersteuern.



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des BMF 2012, 2011 vorl. Abrechnung.

Bertelsmann Stiftung

Abbildung 5: Finanzkraft in Prozent der Ausgleichsmesszahl nach Umsatzsteuerverteilung





6.3 Länderfinanzausgleich

Der Länderfinanzausgleich ist eine Komponente des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, die der vertikalen Verteilung des gesamten Steueraufkommens auf Bund, Ländergesamtheit und Gemeinden (vgl. Art. 106 GG) und der Zuweisung des Steueraufkommens der Ländergesamtheit an die einzelnen Gliedstaaten folgt. Bestehen nach Länderfinanzausgleich noch Unterschiede in der Finanzkraft der Länder, zahlt der Bund sogenannte Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen, um die Finanzkraft zwischen den Ländern weiter anzugleichen. Die Verbindung horizontaler Ausgleichszahlungen mit vertikalen Bundesergänzungszuweisungen ist hierbei einzigartig in ihrer Struktur (so auch Koriath 2007: 72). Die Länder selbst sind dazu verpflichtet (Art. 106 Abs. 7 GG), die Kommunen mit ausreichenden Mitteln auszustatten; dies geschieht in jedem Land durch einen kommunalen Finanzausgleich, der jeweils als vertikaler Finanzausgleich mit horizontalem Effekt ausgestaltet ist. Die Regelungen in den Ländern sind nicht einheitlich und deshalb schwer zu vergleichen (näheres dazu siehe Lenk und Hesse 2011: 20–23; Lenk 2009: 15–33; Lenk und Rudolph 2003a; Lenk und Rudolph 2003b; Lenk und Rudolph 2004a; Lenk und Rudolph 2004b).

Ziel des Länderfinanzausgleichs ist es, die Finanzkraft zwischen den Ländern nach vertikaler Steuerverteilung auszugleichen. Ein Finanzausgleich (i. e. S.) zwischen den Ländern ist deshalb notwendig, weil in bestimmten Fällen die Finanzkraft von Ländern nicht ausreicht, um zugewiesene Aufgaben (vgl. Kapitel 5) und sich daraus ergebende Ausgaben zu erfüllen. Nach Artikel 107 Abs. 2 GG ist durch Gesetz sicherzustellen, dass diese unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird. Hierfür werden einerseits die Finanzkraft (Finanzkraftmesszahl) und andererseits der Finanzbedarf (Ausgleichsmesszahl) der jeweiligen Gliedstaaten ermittelt und zueinander ins Verhältnis gesetzt. Die Ausgleichsmesszahl stellt hierbei allein auf die durchschnittliche Finanzkraft aller Länder ab, wobei Korrekturen durch die Einwohnergewichtung für die Landessteuern der Stadtstaaten, der dünnbesiedelten Länder und der Gemeinden vorgenommen werden.

Die Finanzkraftmesszahl berücksichtigt neben den Steuereinnahmen der Länder auch die Steuereinnahmen der Gemeinden zu 64 Prozent (§ 7 FAG (Einnahmen der Länder aus Steuern und Förderabgabe)). Überdies soll das sogenannte Prämienmodell für die Länder Anreize setzen, ihr Steuerpotenzial voll auszuschöpfen. Mithin verbleiben überdurchschnittliche Steuerzuwächse in Höhe von 12 Prozent im Land und werden nicht mit in die Finanzkraftmesszahl eingerechnet.

Übersteigt die Finanzkraftmesszahl die Ausgleichsmesszahl, ist das entsprechende Land ausgleichspflichtig. Ist die Ausgleichsmesszahl hingegen größer als die Finanzkraftmesszahl, ist das Land ausgleichsberechtigt. Abschöpfungs- und Zuweisungsquote verlaufen dabei punktsymmetrisch und erfüllen folglich das Kriterium der Harmonisierung, indem Ausgleichsbeiträge und Ausgleichszuweisungen aufeinander abgestimmt sind. Relative Positionen von unter 80 Prozent bzw. über 120 Prozent werden dabei zu 75 Prozent aufgefüllt bzw. abgeschöpft. Liegt die relative Position eines Landes zwischen 80 Prozent und 93 Prozent bzw. zwischen 107 Prozent und 120 Prozent, so werden diese Positionen mit einem degressiv fallendem Tarif zwischen 75 Prozent und 70

Prozent aufgefüllt bzw. abgeschöpft. Eine relative Position über 93 Prozent bzw. bis 107 Prozent, wird mit einem degressiv fallenden Satz zwischen 70 Prozent und 44 Prozent aufgefüllt bzw. abgeschöpft.

Auf diese Weise werden die finanzschwachen Länder weiter an die bundesdurchschnittliche Finanzkraft herangeführt, eine Übernivellierung findet jedoch nicht statt. Vormalis reichere Länder sind folglich nach Länderfinanzausgleich weiterhin bessergestellt als finanzschwache Länder (vgl. Abbildung 6).¹⁷

Der Länderfinanzausgleich steht regelmäßig in der Kritik. Vor allem Zahlerländer, die sich auf nunmehr vier Gliedstaaten beschränken (Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Hamburg), kritisieren die Systematik des Umverteilungssystems, bei dem sie verpflichtet sind, zwölf weitere Länder finanziell zu unterstützen. Darüber hinaus werden interregionale Transferzahlungen¹⁸ als hemmend für den Konvergenzprozess aufgefasst. So sollen die Zuweisungen durch das damit abgesicherte Mindestniveau an öffentlichen Leistungen die Migrationsentscheidungen der Haushalte verzerren und damit zu einer Hemmung statt zu einer Förderung des Konvergenzprozesses führen.¹⁹

Die Kritik am Länderfinanzausgleich bezieht sich damit in der Regel auf die fehlenden Anreize zur Ausschöpfung von Steuerquellen und zur aktiven Angleichung der originären Finanzkraft an den Bundesdurchschnitt. Hierbei werden meist die ausgleichsberechtigten Länder verdächtigt, weil stärkere Bemühungen zur Ausschöpfung der Steuerquellen aus Sicht der Zahlerländer eine höhere Finanzkraft und damit geringere Transfers zur Folge hätten. Aber auch den finanzstarken Gliedstaaten ist ein geringer Anreiz zu unterstellen, aktiv auf die zur Verfügung stehenden Steuerquellen Einfluss auszuüben; denn bei ihnen würde eine höhere Finanzkraft bedeuten, dass sie noch höhere Transfers zahlen müssten.

Um den Anreiz zur Ausschöpfung von Steuerquellen zu erhöhen, wurde ein Prämienmodell seit 2005 im Länderfinanzausgleich implementiert und den Ländern ein Eigenbehalt an überdurchschnittlichen Steuereinnahmen in Höhe von 12 Prozent zugestanden. Die Effizienz dieser Regelung ist umstritten. Die Anreize des Prämienmodells sind gering (Lenk und Kaiser 2003).

Darüber hinaus wird die Verwendung der Mittel in den empfangsberechtigten Ländern von den Zahlerländern hinterfragt. An dieser Stelle sei jedoch darauf hingewiesen, dass es sich beim Länderfinanzausgleich nicht um ein allokatives Instrument handelt, das im Dienst der Strukturpolitik steht. Vielmehr soll der Länderfinanzausgleich zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse dienen, indem eine Umverteilung von finanziellen Mitteln zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern stattfindet, um gerade eine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu erreichen, die das Grundgesetz postuliert (vgl. Art. 72 Abs. 2 GG).

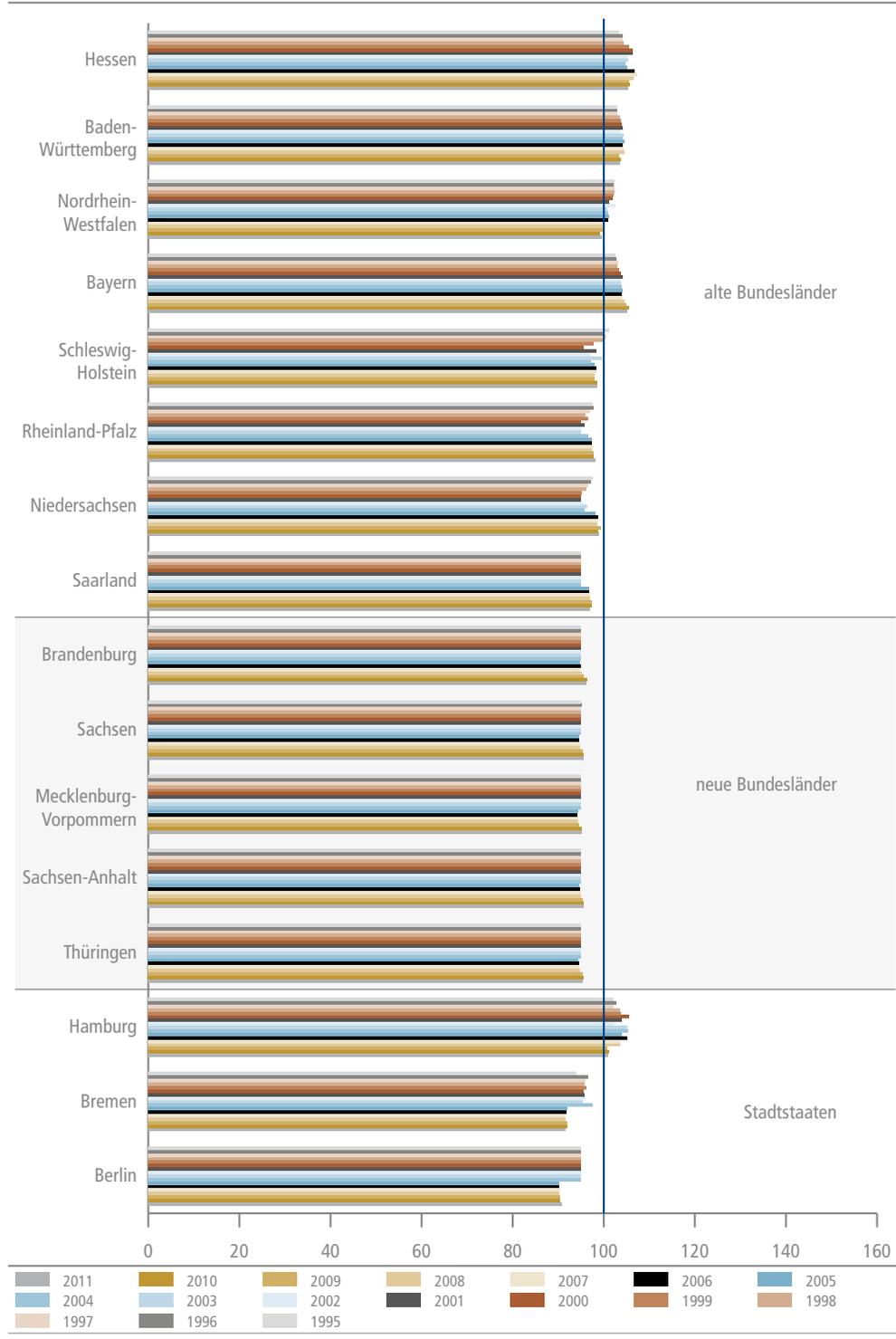
¹⁷ Dies ist auch noch nach Zahlung von Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen der Fall, vgl. Kapitel 6.4.1.

¹⁸ Im Sinne von ungebundenen Zuweisungen, wie die im Länderfinanzausgleich, vgl. Lessmann 2011: 149.

¹⁹ Lessmann versuchte theoretisch nachzuweisen, dass interregionale Transferzahlungen für die Nivellierung regionaler Unterschiede ungeeignet sind, vgl. Lessmann 2011: 137–150.



Abbildung 6: Finanzkraft in Prozent der Ausgleichsmesszahl nach Länderfinanzausgleich



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des BMF 2012, 2011 vorl. Abrechnung.

Prioritär sollten demnach nicht die allokativen, sondern die distributiven Überlegungen bei der Ausgestaltung eines (neuen) Länderfinanzausgleichs ab 2020 ausschlaggebend sein. Anreizüberlegungen haben sicher ihre Berechtigung, sodass bei Wahrung der Gleichmäßigkeit der Lebensverhältnisse Modellvarianten, die eine höhere Anreizkompatibilität bewirken würden, ohne dass die distributive Funktion grundlegend infrage gestellt wird, zu bevorzugen sind.

Auch mit Blick auf die demographische Entwicklung könnte folglich diskutiert werden,

1. ob dem Einwohnerschlüssel noch andere Indikatoren zur Bemessung der Transferströme zur Seite gestellt werden sollten.
2. Auch könnte generell diskutiert werden, ob die Einwohnergewichtung der Stadtstaaten, dünn besiedelten Flächenländer und Gemeinden noch zeitgemäß und finanzwissenschaftlich fundiert ist. Da zwischen den Pro-Kopf-Ausgaben für die öffentliche Leistungsbereitstellung und der Einwohnerdichte durchaus ein Zusammenhang unterstellt werden kann, der durch die Einwohnerveredlung im Länderfinanzausgleich berücksichtigt wird und bei den Stadtstaaten und den dünnbesiedelten Flächenländern bereits zu Transfergewinnen führt, kann dies grundsätzlich befürwortet werden. Insbesondere vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung, die vor allem in den neuen Ländern perspektivisch zu einer zunehmenden Entvölkerung führen wird, sollte eine Einwohnerveredlung weiter angeraten sein, um einerseits ein Mindestmaß an öffentlicher Leistungsbereitstellung zur Gewährleistung einer gewissen Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet weiterhin sicherstellen zu können. Andererseits kann auf diese Weise Kostenremanenzeffekten Rechnung getragen werden. Die Kostenremanenzeffekte machen zudem deutlich, dass auch die Einwohnerveredlung im kommunalen Finanzausgleich weiterhin Bestand haben sollte, da eine Vielzahl an öffentlichen Leistungen von Städten und Gemeinden unabhängig von der Einwohnerzahl bereitgestellt werden (müssen).²⁰
3. Darüber hinaus wäre überlegenswert, die kommunale Situation im Länderfinanzausgleich stärker zu berücksichtigen. So könnte mit der vollständigen Einbeziehung der Gemeindesteuern ein annähernd realistisches Bild der relativen Finanzkraftsituation der Länder gezeichnet werden (Lenk, u. M. v. Birke und Koch 2001: 45–80).
4. Zudem kann auch eine Reduktion der Transferströme erwogen werden.
5. Schließlich wäre es eine noch zu diskutierende Option, den Länderfinanzausgleich um konjunkturelle Wirkungen zu bereinigen, um so einem prozyklischen Verhalten der Länder und Gemeinden vorzubeugen. Eine auf diese Weise prognostizierbare Haushaltspolitik würde die Diskussion der Einnahmen und Ausgaben im Hinblick auf ihre Konjunkturreakibilität in sich bergen (Bofinger, Schneider und Lenk 2008: 71–77).

²⁰ Zur Diskussion der Einwohnergewichtung nach Gemeindegröße und der Stadtstaaten, vgl. bereits Lenk 1993: 268–280. Zur Begründung der Stadtstaatenveredlung erarbeitete das Institut für Wirtschaftsforschung (Ifo-Institut) die strukturellen Unterschiede im Finanzbedarf und der Finanzausstattung je Einwohner von Stadtstaaten im Vergleich zu Großstädten. Aufgrund der schwierigen Abgrenzung des Bedarfs lag der Schwerpunkt der Untersuchung auf dem Vergleich der Finanzausstattung je Einwohner, vgl. Hummel und Leibfritz 1987. Zur Kritik der Ergebnisse, vgl. Hickel, Roth und Troost 1988.



Es zeigt sich, dass das System des Länderfinanzausgleichs mehrere Stellschrauben enthält, die jeweils zu Gewinnen und Verlusten bei den einzelnen Ländern oder dem Bund führen würden.

Mit Blick auf die seit dem Beitritt der neuen Länder zum Bundesgebiet nach wie vor deutlichen strukturellen Verwerfungen zwischen den Gliedstaaten soll sich nachfolgend einer stärker finanzbedarfsorientierten Ausrichtung des Länderfinanzausgleichs und damit dem ersten der aufgeführten Punkte gewidmet werden. Zur Identifikation praktikabler Finanzbedarfskomponenten wird dieser Untersuchung eine Betrachtung der internationalen Finanzausgleichssysteme in föderal organisierten Staaten vorangestellt. Die Berücksichtigung von Bedarfen würde zu Ausgleichszahlungen nicht nur zwischen den finanzstarken und finanzschwachen Ländern von West nach Ost, sondern unabhängig von der Himmelsrichtung an alle bedürftigen alten wie auch neuen Länder nach den gleichen Indikatoren und Maßstäben führen. Die Einwohnerveredlung soll hierbei nicht ersetzt, sondern modifiziert werden. Sie ist vielmehr weiterhin notwendig, um zumindest in dünnbesiedelten Ländern vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung weiterhin ein Mindestmaß an öffentlicher Leistungsbereitstellung gewährleisten zu können. Überdies soll nachfolgend auch auf den sachgerechten Ansatz der kommunalen Finanzkraft im Länderfinanzausgleich von bisher 64 Prozent eingegangen werden. Aufgrund der politischen Brisanz des Länderfinanzausgleichs und des vergleichsweise²¹ geringen Transfervolumens wird anschließend eine Reduktion der Verteilungsmasse diskutiert.

6.3.1 Finanzbedarfskomponenten in der internationalen Anwendung

Um zu ermitteln, welche Finanzbedarfskomponenten sich eignen, in einem Finanzausgleich Anwendung zu finden, soll zunächst ein Blick auf die internationale Ebene geworfen werden. Hierbei werden lediglich die föderal organisierten Staaten beleuchtet, die in ihren Transfersystemen spezielle Bedarfskomponenten aufgenommen haben.²²

Im *äthiopischen Finanzausgleichssystem* nimmt die Bundesebene eine starke Stellung ein. Sie verteilt vertikale Zuweisungen an die neun Regional- und zwei Stadtstaaten Äthiopiens. Diese finanziellen Leistungen richten sich seit der letzten Reform im Jahr 2007 nach den von der Bundesregierung festgestellten Ausgabenbedarfen der Regionalstaaten. Die Zentralregierung bestimmt somit über die Höhe und die Verteilung der Zuweisungen. Die Bemessung des Bedarfs erfolgt anhand der Kapazitäten der Gliedstaaten zur Erzielung von Einnahmen und zur Bereitstellung von öffentlichen Dienstleistungen (Legesse 2009: 13). Grundlage dieser gewählten fiskalföderalen Ausgestaltung ist die Bestrebung, dass verstärkt objektive Ausgabeverpflichtungen zur Bemessung des Bedarfs genutzt werden sollen, um dem äthiopischen Volk lebensnotwendige Güter und Leistungen der Daseinsvorsorge bereitzustellen. Davon profitieren besonders die rückständigen Gebiete,

²¹ Innerhalb des sekundären Finanzausgleichs (USt-Ergänzungsanteile, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen) entspricht das Volumen des Länderfinanzausgleichs im Jahr 2010 rund 23 Prozent der gesamten Verteilungsmasse. Bei einer Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen gilt es jedoch, alle Verteilungsstufen auf den Prüfstand zu stellen. Bei dieser Betrachtung ist die Finanzmasse im Länderfinanzausgleich gegenüber dem gesamten Verteilungsvolumen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs mit rund 1,3 Prozent tendenziell vernachlässigbar.

²² Die Länder werden in alphabetischer Reihenfolge beleuchtet. Es wird auf diese Weise keine Wertung der Finanzausgleichssysteme induziert.

deren Mittelzuweisungen seit der letzten Reform des Finanzausgleichs gestiegen sind. Demzufolge hat sich in diesen Gebieten seitdem die Versorgung der Bürger mit öffentlichen Leistungen deutlich verbessert (ebd.: 13).

In *Argentinien* finanzieren sich die Provinzen maßgeblich durch Bundestransfers. Ursächlich ist das deutliche Schwergewicht des Bundes bei der Steuergesetzgebungskompetenz, während die Provinzen maßgeblich die Ausgabeverantwortung innehaben. Die vertikalen Transfers richten sich sowohl an interessengeleiteten Maßstäben, die nicht wissenschaftlich fundiert sind (zu dieser Problematik Saiegh und Tommasi 1999: 181–182), als auch an fixen Beträgen sowie Quoten, nach denen die Provinzen am zu verteilenden Steueraufkommen partizipieren. Darüber hinaus werden zweckgebundene Transfers vom Bund an die Provinzen, insbesondere im Bereich des Bildungswesens, gezahlt. Zielstellung dieser Mittel ist es, die Verschwendung finanzieller Ressourcen einzuschränken und die kontinuierliche Verschuldung des Staates einzudämmen. Letzteres ist insbesondere auf das Ausgabeverhalten der Provinzen zurückzuführen. Mithin kann festgehalten werden, dass der Finanzbedarf lediglich in Bezug auf spezifische öffentliche Aufgaben, in diesem Fall das Bildungswesen, berücksichtigt wird und Ausdruck in vertikalen Transfers erfährt.

In der *Schweiz* wurde die Umverteilung zwischen dem Bund und den Kantonen in den letzten Jahren reformiert. Die Diskussionen über eine Neugestaltung des eidgenössischen Finanzausgleichs nahmen ihren Anfang bereits schon Mitte der 1990er Jahre (Rey 1996: 26). Die Bestimmungen zum Neuen Finanzausgleich (NFA) wurden im November 2004 im Rahmen einer Volksabstimmung von den Schweizern angenommen und traten mit Beginn des Jahres 2008 in Kraft. Das bis dahin gültige System bestand aus vertikalen zweckgebundenen Leistungen, die sich an der Finanzkraft des jeweiligen Kantons orientierten. Die Aufgabenverflechtungen zwischen dem Bund und den Kantonen waren sehr komplex. Zudem erlaubte die alte Ausgestaltung nur eine unwirksame Steuerung und unterstützte die Entwicklung zu großen Unterschieden in der Leistungsfähigkeit zwischen den einzelnen Gliedstaaten. Das Ziel des neuen Finanzausgleichs liegt demzufolge in der Stärkung der Autonomie der Kantone gegenüber dem Bund und der Modifizierung des Föderalismus innerhalb der Schweiz (Grüninger 2004: 12). Mehrere gesetzliche Änderungen sollen die Umsetzung der Ziele unter Berücksichtigung einer höheren Bedarfsorientierung unterstützen.

Zunächst ersetzen zweckungebundene Zahlungen die vorher aktiven zweckgebundenen Leistungen. Ferner wurde von dem Terminus der Finanzkraft zur Bestimmung des Ausgleichsziels Abstand genommen. Stattdessen stehen nun das Ressourcenpotenzial jedes Kantons und der damit einhergehende Ressourcenausgleich im Mittelpunkt des Ausgleichsystems (Seybold 2005: 259). Das Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) definiert das Ressourcenpotenzial gemäß Artikel 3 als Wert der fiskalisch ausschöpfbaren Ressourcen eines Kantons. Es wird berechnet auf Grundlage der:

- steuerbaren Einkommen der natürlichen Personen nach dem Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer;
- Vermögen der natürlichen Personen;



- steuerbaren Gewinne der juristischen Personen nach dem Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (Art. 3 FiLaG).

Der Ressourcenausgleich soll die Leistungsfähigkeit zwischen den Kantonen angleichen, sodass jeder Kanton eine aufgabenadäquate finanzielle Ausstattung besitzt. Der Bund und die ressourcenstarken Gliedstaaten tragen dafür gemeinsam zur Umverteilung im NFA bei. Somit weist das neue System vertikale und horizontale Elemente auf (Seybold 2005: 259f.). Des Weiteren erfolgt ein durch den Bund allein getragener Lastenausgleich, der sich nach geographisch-topographischen und soziodemographischen Gesichtspunkten richtet (Art. 7 und 8 des FiLaG). Entflechtungen der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen sowie eine verstärkte interkantonale Zusammenarbeit gehören ebenfalls zu den wesentlichen Neuerungen des NFA (Seybold 2005: 260).

Der NFA verändert die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Gliedstaaten in der Schweiz grundlegend. So beteiligen sich nun auch die leistungsstarken Kantone am Ausgleichssystem. Dabei ist das Ziel die Angleichung der Leistungsfähigkeit der ressourcenschwachen Kantone (in Anlehnung an Seybold 2005: 265).

Im *südafrikanischen Staat* dient das Finanzausgleichssystem zur Angleichung der Differenz zwischen Einnahmen und Ausgabenbedarf. Der Zentralstaat erzielt rund 90 Prozent aller öffentlichen Einnahmen (Yemek 2005: 9). Diese Finanzmittel werden in den „National Revenue Fund“ übertragen und als Zuweisungen an die staatlichen Ebenen ausgezahlt, wobei die zugrunde liegende Zuteilung jährlich neu beschlossen wird.²³ Die vertikale Verteilung bemisst sich hierbei an den jeweiligen Verwaltungskompetenzen der staatlichen Ebenen. Dieser Sachverhalt verdeutlicht, dass die Provinzen, die etwa 50 Prozent der gesamten staatlichen Ausgaben tragen, stark von den vertikalen Zuweisungen abhängig sind. Überdies muss festgestellt werden, dass die exakte Aufteilung der Steuern letztlich stark politisch motiviert ist, indem die zugrunde liegenden Kriterien relativ unbestimmt sind. So soll die Mittelzuweisung unter anderem eine aufgabenadäquate Finanzausstattung der einzelnen staatlichen Ebenen gewährleisten, sich an der Höhe des Steueraufkommens der nationalen Ebene orientieren sowie nationale Zielsetzungen berücksichtigen (Warnecke 2003: 124). Die Finanzmittel, die den Provinzen zugesprochen wurden, werden anschließend nach weiteren Kriterien an die einzelnen Provinzen ausgereicht. Die zugrunde liegende Formel setzt sich aus sieben Faktoren zusammen, deren Zusammensetzung und Gewichtung aufgrund der jährlichen Neubestimmung des Gesetzes zur Verteilung des national erhobenen Steueraufkommens von Jahr zu Jahr leicht voneinander abweichen kann. Hierzu zählt die:

- **Bildungskomponente.** Sie wird anhand der schulpflichtigen Kinder zwischen sechs und sieben Jahren und der Anzahl der eingetragenen Schüler in den öffentlichen Schulen bestimmt.
- **Gesundheitskomponente.** Sie orientiert sich an der Anzahl der Einwohner mit und ohne Krankenversicherung, wobei die Anzahl der Einwohner ohne Versicherung viermal höher bewertet wird.
- **Sozialkomponente.** Hierbei wird die Anzahl der Einwohner zugrunde gelegt, die auf soziale Unterstützung angewiesen sind.

²³ Im Rahmen des Gesetzes zur Verteilung des national erhobenen Steueraufkommens, vgl. Warnecke 2003: 119.

- Basiskomponente. Dieser Faktor wird durch die Bevölkerungszahlen der Provinzen bestimmt.
- Wirtschaftskraftkomponente. Hierdurch wird die Einkommensverteilung der Beschäftigten berücksichtigt.
- institutionelle Komponente auf Basis der Kosten für die politische Führung. Dieser Faktor bemisst sich bei allen Provinzen gleich und korrespondiert nicht direkt mit der Größe der Regierungseinheiten.
- Die Verteilung der letzten Komponente wird schließlich durch besondere Belastungen bestimmt. Es sollen die Provinzen mit einem hohen Anteil an ländlicher Bevölkerung und ländlicher Infrastruktur unterstützt werden (in Anlehnung an Warnecke 2003: 126–128.).²⁴

Das *amerikanische Finanzausgleichssystem* unterscheidet sich stark vom bundesstaatlichen Finanzausgleich. Eine wie in Deutschland verfassungsrechtlich verankerte finanzielle Mindestausstattung²⁵ der Gliedstaaten ist in den USA nicht vorhanden. Zudem steht vielmehr die Verteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Bundesstaaten im Fokus. Es fließen zwar auch Finanzzuweisungen an die Gliedstaaten. Diese sind aber vollständig zweckgebunden. Somit besteht für einen Bundesstaat die Option, die vom Bund vorgegebenen Bedingungen zu erfüllen oder die angebotenen Leistungen nicht in Anspruch zu nehmen (Seybold 2005: 245f.).

Die Zuweisungen gliederten sich bis zum Ende der 1980er Jahre in drei Typen: den Grants-in-Aid, den Tax Expenditures und den General Revenue Sharings. Während die beiden erstgenannten Zuweisungsarten auch heute noch im US-Finanzausgleich zu finden sind, liefen die General Revenue Sharings, nachdem sie 1972 erst gesetzlich verankert wurden, bereits 1986 aufgrund der strengen Haushaltspolitik der Reagan-Administration wieder aus (Heun 1994: 116f.).

Zur Verteilung der verschiedenen Arten von zweckgebundenen Finanzzuweisungen werden vier verschiedene Kriterien angewandt und bisweilen miteinander kombiniert. Das älteste Verteilungskriterium ist das Prinzip des „fair share“. Dieser gerechte Anteil kann sich auf die Gleichheit der Staaten (durch das Repräsentationsprinzip im Senat) oder die Gleichheit der Bürger (durch die Zusammensetzung des Repräsentantenhauses) beziehen. Während Letzteres sich primär an der Einwohnerzahl orientiert, beziehen beim Senatsprinzip alle Staaten die gleiche Summe (ebd., FN 237). Zwei weitere Verteilungskriterien sind die Ausrichtung der Höhe der Zuweisungen nach dem Leistungsangebot des Empfängers und das Prinzip der „fiscal equalization“ (Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft). Im Hinblick auf eine Bedarfsbestimmung ist das vierte Kriterium jedoch am bedeutsamsten. Es orientiert sich am Prinzip des „need for services“ (Finanzbedarf) der Gliedstaaten. Neben der Bevölkerungszahl wird dabei zur Bedarfsbestimmung auf weitere Unterkategorien wie etwa die Zahl der Studierenden, die Zahl der Farmer, die Gebietsgröße oder die Länge der Küstenlinie zurückgegriffen (Heun 1994: 121–123).

²⁴ Die Gewichtung der Komponenten im Haushaltsjahr 1999/2000 war wie folgt: Bildungskomponenten 40 Prozent, Gesundheitskomponente 18 Prozent, Sozialkomponente 17 Prozent, Basiskomponente 9 Prozent, Komponente der Wirtschaftskraft 8 Prozent, institutionelle Komponente 5 Prozent und die Infrastrukturkomponente 3 Prozent.

²⁵ Diese ist durch die Regeln des bundesstaatlichen Finanzausgleichs immer pro Einwohner relativ zum Durchschnitt gegeben.



Zusammenfassend ist festzuhalten, dass spezifische Bedarfskomponenten als Kriterium zur Verteilung der Zahlungen innerhalb eines Finanzausgleichsystems im internationalen Kontext Anwendung finden. Allerdings beschränken sich die Finanzausgleichsmechanismen in den föderal organisierten Staaten, die den Finanzbedarf berücksichtigen, ausschließlich auf vertikale Transfers oder, wie im südafrikanischen System, auf die Verteilung der gesamten Finanzmasse der zentralen Gebietskörperschaft auf die einzelnen Provinzen. Im Gegensatz dazu finden Bedarfskomponenten in horizontalen Ausgleichssystemen auf einer Ebene wie der deutsche Länderfinanzausgleich²⁶ keine Anwendung. Dies legt einerseits den Schluss nahe, dass Bedarfskomponenten auf Ebene der Gliedstaaten problembehaftet sind. Andererseits wird deutlich, dass die Umverteilungsaufgabe als auch der strukturelle Ausgleich mithilfe vertikaler Transfers der zentralen Ebene an die Länder erfolgt. Koriath bemüht zur Verifizierung dieser Feststellung nicht nur den internationalen Vergleich, sondern auch die Historie des deutschen Bundesstaates (Koriath 2007: 72).

6.3.2 Finanzbedarfskomponenten im deutschen Länderfinanzausgleich

Der Blick auf Finanzausgleichssysteme im internationalen Kontext offenbart, dass es durchaus Ansätze gibt, die Verteilung von Ausgleichszahlungen durch den Rückgriff auf Bedarfsaspekte zu steuern. Es wird allerdings deutlich, dass nicht der horizontale, sondern in erster Linie der vertikale Ausgleich Bedarfskomponenten enthält. Dies weist bereits darauf hin, dass sich die Berücksichtigung von Bedarfsansätzen in horizontalen Finanzausgleichen schwierig gestaltet.

Grundsätzlich mangelt es hierbei an objektiv haltbaren Kriterien zur Bestimmung des Finanzbedarfs. Denn es stellt sich die Frage, welche Ansätze im deutschen System des Länderfinanzausgleichs über die bisher einbezogene Länderfinanzkraft als auch der Einwohnerzahl hinaus Anwendung finden könnten. Die Berücksichtigung einzelner Sonderbedarfe der Länder, wie die ehemals einbezogenen Hafencosten für Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen, widersprechen dem Gleichbehandlungsgrundsatz (Häde 1996: 272). Mithin müssten entweder alle zu identifizierenden verteilungsrelevanten Sonderbedarfe der einzelnen Länder Eingang in die Systematik des Länderfinanzausgleichs finden oder keiner. Dass die Hafencosten als Sonderbedarf mit Ratifizierung des Maßstäbengesetzes und Solidaritätfortführungsgesetzes gestrichen wurden und seit 2005 im Länderfinanzausgleich unberücksichtigt bleiben, ist aus Sicht der objektiven Nachvollziehbarkeit des Länderfinanzausgleichs daher verständlich und zu befürworten.²⁷ Bestünde die Tendenz eher in der Aufnahme jeglicher Sonderbedarfe, würde dies die Einfachheit und Objektivität als auch die politische Umsetzbarkeit der Berechnungsmethode des Länderfinanzausgleichs infrage stellen.

Die Berücksichtigung sozialer Ungleichgewichte zwischen den Gliedstaaten eignen sich ebenso wenig, durch den Länderfinanzausgleich abgedeckt zu werden. Da die damit einhergehenden

²⁶ Kommunale Finanzausgleichssysteme beinhalten des Öfteren Bedarfskomponenten, auch in Deutschland.

²⁷ Obgleich sich das BVerfG seit 1986 mehrfach zugunsten der Berücksichtigung von Seehafenlasten aussprach. Erst 1999 mahnte das BVerfG an, die Seehafenlasten als Sonderlasten im Sinne des Gleichbehandlungsgebotes zu überprüfen. Seit 2005 werden die Seehafenlasten vertikal nach Art. 104a Abs. 4 GG abgegolten. Zur Genese der BVerfG-Urteile vgl. Hoffmann 2011: 21–23. Zur Behandlung der Seehafenlasten in Art. 104a, vgl. außerdem Stuchtey, Haller und Dannemann 2006: Folie 278.

Ausgaben auf kommunaler Ebene anfallen und teilweise vom Bund kompensiert werden, sollte im Sinne der institutionellen Kongruenz auch der Bund an den Aufwendungen der Kommunen stärker beteiligt werden, wenn eine Kompensation der kommunalen Lasten gewünscht ist. Eine derart indirekte Lösung über den Länderfinanzausgleich sichert nicht, dass die Gelder an die Kommunen weitergereicht werden. Schwierig ist also nicht nur, dass der Länderfinanzausgleich dann eine aufgabenbezogene Komponente (Soziallasten) enthalten würde, sondern auch, dass der Mechanismus zur Weitergabe der zusätzlichen Ausgleichsbeiträge, nämlich der kommunale Finanzausgleich, ebenso wenig aufgabenbezogen ist, sondern sich vielmehr an der Einwohnerzahl bemisst. Die Realisierung einer solchen Systematik wäre nicht nur juristisch und ökonomisch fragwürdig und würde zu einer starken Verkomplizierung der Rechensystematik führen. Sie würde auch Änderungen der kommunalen Finanzausgleichssysteme induzieren, um die Weitergabe der Ausgleichszuweisungen bzw. die Partizipation der Kommunen an geringeren Transferzahlungen zu gewährleisten. Eine elegantere Lösung zur Berücksichtigung der kommunalen Finanzschwäche bei der Bereitstellung der öffentlichen Aufgaben scheint vielmehr die Einbeziehung der 100-prozentigen Finanzkraft der Kommunen in den Länderfinanzausgleich zu sein (vgl. Kapitel 6.3.3).

Neben Sonderbedarfen kann auch der Anspruch erhoben werden, andere Kennzahlen als die Finanzkraft und Einwohnerzahl in die Berechnung der Ausgleichszuweisungen und Ausgleichsbeiträge einzubeziehen. So könnte die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Länder berücksichtigt werden. Es existieren zur Messung dieser Größe drei unterschiedliche Indikatoren: das regionale Pro-Kopf-Einkommen, das regionale Bruttoinlandsprodukt pro Erwerbstätigem als auch das Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt.

Das regionale Pro-Kopf-Einkommen ist insofern ungeeignet, als dass dieser Indikator nicht die erheblichen Preisunterschiede zwischen den Landesregionen, geschweige denn zwischen den Ländern berücksichtigt. Mithin kann sich das Einkommensverteilungsmaß zwischen den Regionen/Ländern stark unterscheiden, obwohl die Konsumneigung der Haushalte aufgrund der Preisunterschiede annähernd gleich ist. Dieser Messfehler ist nur durch komplizierte ökonomische Berechnungen korrigierbar, indem das preisbereinigte Einkommen mithilfe von Mikrodaten geschätzt wird (zu diesem Aspekt vgl. Elbers et al 2005: 37–76; zitiert nach Lessmann 2011: 73). Darüber hinaus sind Einkommensunterschiede auch durch die demographischen Rahmenbedingungen determiniert, wobei insbesondere die Zusammensetzung der jeweiligen Bevölkerungsgruppe ausschlaggebend ist (zu diesem Aspekt vgl. Azzoni, Menezes-Filho und Menezes 2005: 61–76; zitiert nach Lessmann 2011: 73). Die Einbeziehung dieses Indikators in den Länderfinanzausgleich würde folglich komplizierte Berechnungsverfahren zur Bereinigung der Messfehler bedingen, die in einem politischen System, wie es der Länderfinanzausgleich ist, nicht transparent und nachvollziehbar implementiert werden können.

Im Regelfall wird daher eher auf Bruttoinlandsprodukt-Größen zur Messung der Konvergenz abgestellt (vgl. bspw. Barro und Sala-i-Martin 1991: 107–182 sowie dieselben 1992: 223–251). Eine Berücksichtigung im Länderfinanzausgleich könnte folglich dergestalt sein:



- eine relativ höhere regionale Wirtschaftskraft pro Kopf bzw. Erwerbstätigem, die die originäre Finanzkraft signifikant übersteigt, könnte darauf hinweisen, dass noch Potenzial besteht, diese Wirtschaftskraft in höherem Maße abzuschöpfen und die originäre Finanzkraft zu erhöhen, als dies bisher der Fall war. Ein solcher Tatbestand könnte folglich im Ausgleichssystem berücksichtigt werden, indem entweder die Finanzkraft fiktiv erhöht oder der Finanzbedarf rechnerisch reduziert würde.
- Im umgekehrten Fall, nämlich wenn die originäre Finanzkraft höher als die Wirtschaftskraft ausfällt, würde dies auf eine relative Mehrbelastung der ansässigen Steuerpflichtigen hindeuten, die über eine fiktive Senkung der Finanzkraft bzw. eine rechnerische Erhöhung des Finanzbedarfs abgemildert werden könnte. In Bezug auf das Bruttoinlandsprodukt pro Erwerbstätigem würde darüber hinaus die strukturelle Divergenz zwischen den Ländern abgebildet werden.

Diese Systematik würde der im Kommunalen Finanzausgleich entsprechen, wo die Gemeinden mit relativ niedrigen Hebesätzen mit fiktiv erhöhten Hebesätzen in der Ausgleichssystematik berücksichtigt werden und damit für ihre vergleichsweise lockere Haushaltspolitik durch eine fiktiv erhöhte Finanzkraft sanktioniert werden. Im Gegensatz dazu werden Gemeinden mit überdurchschnittlichen Hebesätzen mit dem (niedrigeren) Landesdurchschnittshebesatz berücksichtigt und damit bevorteilt.

Dass die Landespolitik jedoch tatsächlich maßgeblich Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung nehmen kann, wird bezweifelt (Döring, Blume und Türck 2008). Einerseits sind die wirtschaftlichen Strukturen in der Bundesrepublik Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg historisch gewachsen. Zu erinnern sei nur an die Politik von Franz Josef Strauß, die massiv die jetzige wirtschaftliche Situation in Bayern geprägt hat. Die zu dieser Zeit noch existierenden Freiheiten der Länder sind jedoch im Zeitablauf bis heute abgeschmolzen worden. So obliegen den Gliedstaaten kaum noch wesentliche Gesetzgebungszuständigkeiten. Insbesondere das Steuerrecht wurde vom Bund in der Vergangenheit umfassend genutzt.²⁸ Lediglich der Verwaltungsvollzug der Steuergesetze ist in Länderverantwortung, was gewisse, wohl aber vergleichsweise geringe Spielräume bei der Abschöpfung der Steuerquellen ermöglicht. Zudem besteht kein direkter Zusammenhang zwischen der Höhe der Landessteuern nach Trennsystem und der wirtschaftlichen Entwicklung. So obliegt die Hebesatzpolitik eben nicht den Ländern, sondern ihren Städten und Gemeinden. Eine gesetzliche (direkte)²⁹ Einwirkungsmöglichkeit der Landesregierung auf die Einnahmekompetenz der Gemeinden ist hierbei fraglich.

Darüber hinaus existieren diverse methodische Schwierigkeiten. So basiert das Bruttoinlandsprodukt pro Erwerbstätigem auf dem Inländerkonzept (Wohnortkonzept) und bezieht diejenigen Personen ein, die sowohl ihren Wohn- als auch ihren Arbeitsort in der jeweiligen Region besitzen. Darüber hinaus werden auch diejenigen Personen erfasst, die zwar in diesem Gebiet wohnen, aber

²⁸ So führen Qian und Weingast aus, dass wachstumsstimulierende Maßnahmen nur bei größtmöglicher Autonomie der untergeordneten Gebietskörperschaften durchführbar sind (Qian und Weingast 1997: 83–92, zitiert nach Lessmann 2011: 84).

²⁹ Indirekt können bspw. im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs durch Nivellierungshebesätze Anreize gesetzt werden.

als Auspendler ihren Arbeitsort in anderen Regionen haben. Es ist ebenso möglich, alle Personen nach Inlandskonzept (Arbeitsortkonzept) zu erfassen. Dieses Vorgehen erhebt alle Individuen, die im jeweiligen Gebiet ihren Wohn- und Arbeitsort haben, zuzüglich der außerhalb dieses Gebietes wohnenden Individuen, die in dieser Region ihren Arbeitsort haben und damit Einpendler sind (Arbeitskreis Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder 2011: 16). Kritisch anzumerken ist, dass gemäß dem Erwerbstätigenkonzept sowohl die Beschäftigten in Teilzeit als auch die marginal Beschäftigten voll gezählt werden. Diese beiden Teilgruppen besitzen jedoch eine tendenziell stärkere Entwicklungsdynamik als die Vollzeit-Erwerbstätigen, sodass die Ermittlung des tatsächlichen Arbeitsvolumens aller Beschäftigungsgruppen noch präziserer Entwicklungsanalysen und Regionalvergleiche der Wirtschaftskraft bedürfen.³⁰ Darüber hinaus müssen die Zeitreihen periodischen Revisionen unterworfen werden, um angefallene Großzählungsergebnisse, Änderungen in der Wirtschaftssystematik, neue erwerbsstatistische Ausgangsmaterialien und neuartige Arbeitsverhältnisse zu berücksichtigen (Arbeitskreis Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder 2011: 5). Diese methodischen Notwendigkeiten würden die Transparenz der Länderfinanzausgleichssystematik womöglich beeinträchtigen.

Auch das regionale Bruttoinlandsprodukt pro Kopf könnte als Vergleichsindikator den Finanzbedarf und damit eine mögliche Berücksichtigung der Wirtschaftskraft im Länderfinanzausgleich widerspiegeln. Eine solche Messzahl würde auf einer vergleichbar guten Datenbasis beruhen. Zwar reagiert das regionale Bruttoinlandsprodukt pro Kopf sensibel auf regionale Wirtschaftsverflechtungen. So werden Pendlerbewegungen, die insbesondere zwischen Stadtstaaten und dem Umland auftreten, nicht berücksichtigt. Indem jedoch die Einwohnerzahl des (Arbeits-)Landes nicht mit der durch die Pendlerzahl erhöhten wirtschaftenden Bevölkerungszahl übereinstimmt, wird der Bedarf im Wohnland sachgemäß ausgewiesen, während die pendlerinduzierte Wirtschaftskraft im Arbeitsland eine finanzielle Kompensation begründet (Lessmann 2011: 73).

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass sich aufgrund der zum Teil notwendigen Bereinigungsverfahren und der fehlenden ökonomischen Belastbarkeit eine Integrierung der Entwicklung des regionalen Pro-Kopf-Einkommens oder des Bruttoinlandsprodukt pro Erwerbstätigem in den Länderfinanzausgleich prima vista nicht anbietet, lediglich das Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner als Vergleichsindikator sinnvoll erscheint. Die Berücksichtigung anderweitiger Sonderlasten empfiehlt sich aufgrund des Gleichbehandlungsgebotes nicht. Aufgrund der hohen Anteile der Bildungsausgaben an den jeweiligen Landeshaushalten scheint allerdings die Berücksichtigung einer Bildungskomponente erwägenswert. Hierfür bieten sich pauschale Kostenansätze je Studiengang als Verrechnungseinheit an. Es wird empfohlen, diesen Ansatz als Bedarfskomponente ins Zerlegungsgesetz und/oder Finanzausgleichsgesetz bei der Ausgestaltung der Ausgleichsmesszahl aufzunehmen, da sich bilaterale Verträge und Rahmenverträge in ihrer Menge zu komplex ausgestalten würden und der Kostenansatz relativ einfach sowie transparent nachvollziehbar wäre.

³⁰ Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder. <http://aketr.de/index.php/erlaeuterungen.html>, Download 16.12.2011.



6.3.3 Ansatz der kommunalen Finanzkraft im Länderfinanzausgleich

In Debatten über eine Neuordnung des bundesstaatlichen Länderfinanzausgleichs rückt häufig der Umfang der Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft in den Fokus. Grundsätzlich wären nach § 7 Abs. 1 MaßstG³¹ „alle Einnahmen von Ländern und Gemeinden (...) zu berücksichtigen“: Jedoch werden die Gemeindeanteile an der Umsatzsteuer und an der Einkommensteuer sowie die Steuerkraftzahlen von Grundsteuer und Gewerbesteuer in § 8 Abs. 3 FAG auf 64 Prozent herabgesetzt. Zur Ermittlung der Finanzkraft eines Landes sollen nach Auffassung des Bundesgesetzgebers die Regelungen des Artikels 107 GG einen angemessenen Ausgleich zwischen den unterschiedlichen Finanzbedarfen der Länder sicherstellen, wofür gemäß Absatz 2 die kommunale Finanzkraft zu berücksichtigen ist (Art. 107 Abs. 2 GG). Ob die Formulierung des Artikels dem verfassungsrechtlichen Gedanken entspricht und Rechtsklarheit schafft, lässt sich aufgrund zahlreicher Diskussionen über das Für und Wider der Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft bezweifeln (für eine ausführlichere Darstellung der Pro- und Contra-Argumentation zu dieser Thematik, vgl. Hielscher und Lenk 2001: 50f.). Augenscheinlich werden die ausgleichspflichtigen Länder begünstigt, da die Ansetzung der Einkünfte aus den Gemeindesteuern nur zu 64 Prozent ohne begründete Argumentation in die Berechnung einbezogen wird (Hielscher und Lenk 2001: 51). Folgerichtig wäre eine vollständige Einbeziehung der kommunalen Steuereinnahmen in den horizontalen Finanzausgleich, da – auch nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts in seinem Urteil vom 27. Mai 1992 – ein Reduzierungsgebot nicht inbegriffen ist (ebd.: 51). Auch der Wissenschaftliche Beirat des Bundesministeriums für Finanzen vertritt die Auffassung, dass eine pauschale Berücksichtigung des Finanzbedarfs der Gemeinden nach einem festgesetzten Regelsatz willkürlich scheint, da lediglich die Landes- und Gemeindesteuern in voller Höhe das Potenzial zur Bedürfnisbefriedigung der Bürger eines Landes wiedergeben (ebd.: 52). Verschärfend kommt hinzu, dass Länder mit einer starken finanziellen Ausstattung der Gemeinden im Vergleich zu Ländern mit einer schwachen finanziellen Ausstattung der Gemeinden tendenziell weniger finanzielle Mittel innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs bereitstellen müssen, sodass Ersteren ein wesentlich größerer Handlungsspielraum für Entschlüsse auf landespolitischer Ebene geschaffen wird, wohingegen Letztere vergleichsweise benachteiligt sind (ebd.: 52). Eine vollständige Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft ist daher, insbesondere mit Blick auf die finanziellen Belastungen im Zuge der demographischen Entwicklung auf kommunaler Ebene, zu befürworten – unter der Prämisse, dass die kommunale Ebene tatsächlich an den Transfergewinnen empfangsberechtigter Länder beteiligt wird.

6.3.4 Reduktion des Länderfinanzausgleichsvolumens

Wird berücksichtigt, dass das Volumen des Länderfinanzausgleichs mit etwa 7 bis 8 Milliarden Euro ein Bruchteil der finanziellen Verhandlungsmasse zwischen Bund und Ländern ausmacht (vgl. Fußnote 21) und die bisherigen Kriterien der Finanzkraft und Einwohnerzahl am objektivsten und nachvollziehbarsten sind, besteht kein zwingender Anlass, das Berechnungsschema des Länderfinanzausgleichs um zusätzliche Komponenten zu verkomplizieren. Einzelne Meinungen zie-

³¹ Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz – MaßstG) vom 9. September 2001 (BGBl. I: 2302).

len gar darauf ab, derartige ungebundene horizontale Transfers gänzlich zu streichen, weil diese den Konvergenzprozess eher hemmen als befördern und durch die Migrationsmöglichkeiten der Haushalte bereits ein faktischer Mechanismus zur Einebnung der regionalen Ungleichheiten existiert (Lessmann 2011: 150). So konstatierte Courchene in Bezug auf den kanadischen Finanzausgleich: „Market dependency may well mean that some of the provinces in the Atlantic region will suffer losses of population over the short term. But so what” (Courchene 1981: 512).

Die gänzliche Streichung des Länderfinanzausgleichs wurde bereits mehrfach in die wissenschaftliche Debatte im Vorfeld der Föderalismusreform II mit den gleichen Argumenten, wie der Erhöhung der Verfahrenstransparenz und der Beseitigung von Länderrivalitäten, eingebracht. Es steht zu erwarten, dass diese Gedanken auch zukünftig wieder Gegenstand der Debatten um den Finanzausgleich nach 2019 sein werden.

Kemmler schlug beispielsweise vor, den Länderfinanzausgleich gänzlich abzuschaffen und den bundesstaatlichen Finanzausgleich auf einen Notausgleich zu reduzieren, der jedem Land eine gewisse Grundausstattung gewährleistet. Die Verteilung der Finanzmittel soll sich an der Einwohnerzahl und der Flächenzahl ausrichten. So werden gerade in großen Ländern Infrastrukturmaßnahmen in umfangreicherem Maße notwendig sein, als es in kleineren Gliedstaaten oder Stadtstaaten der Fall ist. Die Länder, so Kemmler, sollen sich die darüber hinaus notwendigen Finanzmittel zur Aufgabenwahrnehmung selbst beschaffen (Kemmler 2007: 65f.). Problematisch ist jedoch, dass die Steuergesetzgebungskompetenz nahezu vollständig beim Bund verortet ist. Insofern bedürfte diese Forderung entweder zunehmender Steuerautonomie der Länder oder ein Mehr an vertikalen Transfers, das die aufgabengerechte Finanzausstattung der Gliedstaaten über diesen rudimentären Finanzausgleich sicherstellen soll. Ein Steuerwettbewerb scheint jedoch aufgrund der äußerst unterschiedlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Länder bei gleichzeitig erwünschten nahezu bundeseinheitlichen Lebensverhältnissen wenig zielführend. Vielmehr gewinnt die Idee der stärkeren Vertikalisierung der Finanzströme an Bedeutung. So müsste der Bund die übermäßigen Belastungen, beispielsweise aufgrund der Flächengröße, ausgleichen. Inwiefern der Bund wiederum eine Gegenfinanzierung dieser Transfers von der Ländergesamtheit erhält, ist jedoch zu klären. Denkbar wäre eine Anpassung der Umsatzsteueranteile. In diesem Fall müsste berücksichtigt werden, was den Empfängerländern der vertikalen Transfers netto verbleibt, mithin mit Wegfall der Umsatzsteuereinnahmen zuzüglich der vertikalen Transfers in den Landeshaushalten verbucht werden kann.

Zudem könnte, wie bereits im Zuge des auf der Basis des Maßstäbengesetzes seit 2005 geltenden Finanzausgleichsgesetzes, das Umverteilungsvolumen durch Absenken der Auffüllungsquote reduziert werden. Auf diese Weise wird die politische Diskussion entschärft.

Soll die Pfadabhängigkeit der öffentlichen Haushalte mit Blick auf den Finanzbedarf der Gebietskörperschaften weiterhin fokussiert werden, weisen diese Ansätze, die internationale Betrachtung, aber auch die Rahmenbedingungen in der Bundesrepublik Deutschland darauf hin, auch die vertikalen Finanzströme zwischen Bund und Ländern zu beleuchten.



6.4 Vertikalisierung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs

6.4.1 Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen – Vertikale Finanzströme mit horizontalem Effekt

Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen dienen der Ergänzung des horizontalen Länderfinanzausgleichs und erfüllen damit eine rein distributive Funktion. Sie werden vom Bund an finanzschwache Länder gezahlt, die weniger als 99,5 Prozent der bundesdurchschnittlichen Finanzkraft besitzen. Indem diese Finanzkraftlücke zu 77,5 Prozent ausgeglichen wird, soll eine weitere Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs der Länder bewerkstelligt werden. Eine Verschiebung der Finanzkraftreihenfolge wird hierbei nicht induziert (vgl. Abbildung 7). Zunächst waren Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen als Ausnahme geplant, wurden jedoch nach der großen Finanzreform von 1969 dauerhaft genutzt.

Denkbar wäre, die Auffüllungsquote der Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen als logische Folge der Absenkung des Länderfinanzausgleichs zu reduzieren. Dieses Vorgehen führt zu geringeren Einnahmen der finanzschwachen Länder und sollte anderweitig kompensiert werden – beispielsweise durch gezielte Bundesergänzungszuweisungen zur Deckung bestimmter Finanzbedarfe, wie sie nachfolgend in Kapitel 6.4.3 formuliert werden. Überdies könnte diskutiert werden, die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen zu erhöhen, um bei reduziertem Länderfinanzausgleich die Finanzkraft der Länder anzugleichen. Eine solche Vorgehensweise hätte rein distributiven Charakter und könnte alternativ auch bei der Umsatzsteuerverteilung Berücksichtigung finden.

6.4.2 Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen

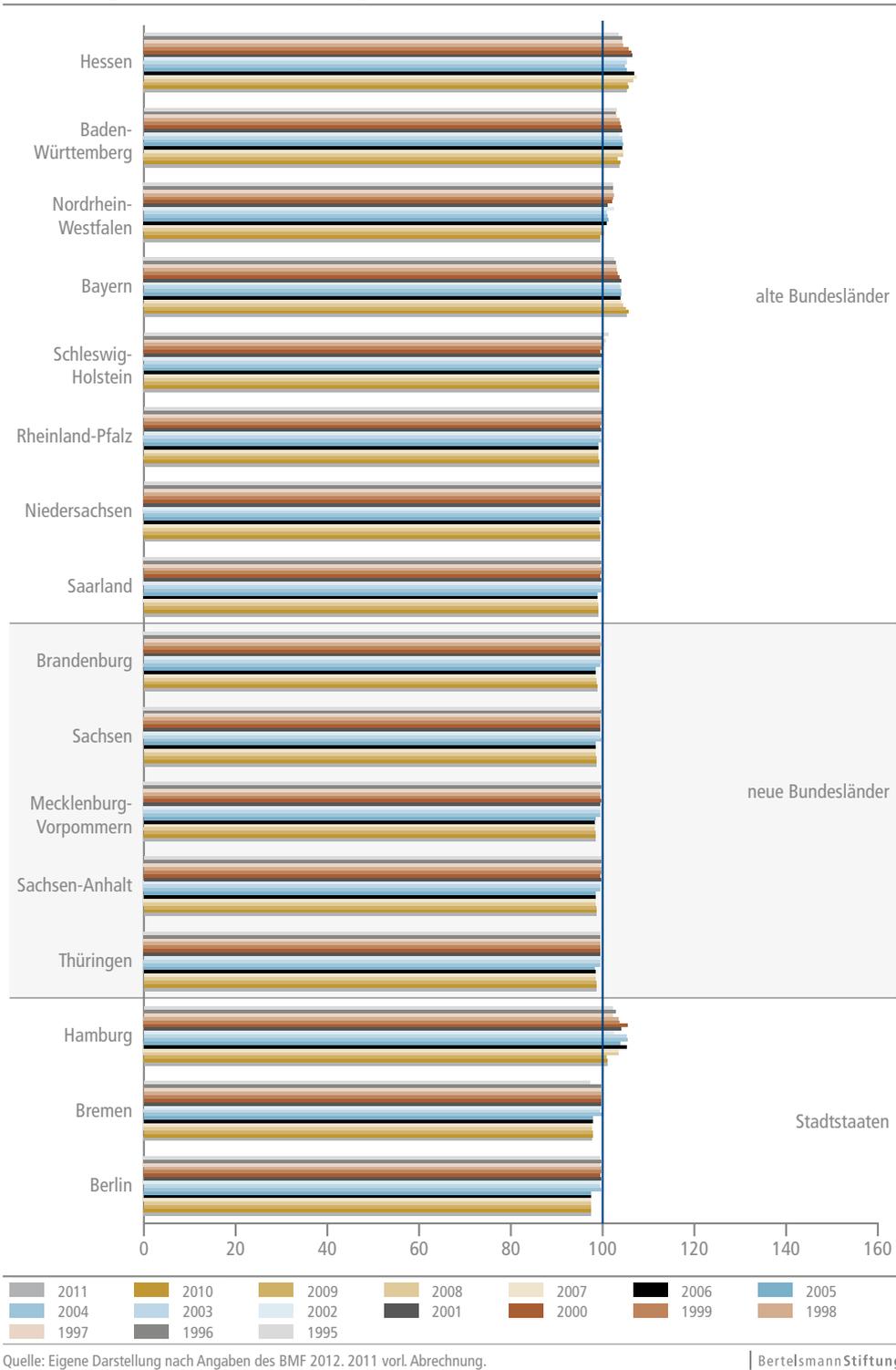
Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen tragen Strukturunterschieden unter den Ländern Rechnung. So werden

- die überdurchschnittlich hohen Kosten der politischen Führung in kleineren Ländern,
- die Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit und die daraus entstehenden überproportionalen Lasten bei der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige der ostdeutschen Flächenländern sowie
- die teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft in den ostdeutschen Ländern bis 2019

vom Bund finanziell ausgeglichen.

Die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen führen, da Sonderbedarfe per Definition nicht gleichverteilt sein können, zu einer Veränderung der Finanzkraftreihenfolge der Länder (vgl. Abbildung 8). Diese Regelung ist wie auch das Finanzausgleichsgesetz als Ganzes (§ 20 FAG) und das Maßstäbengesetz (§ 15 MaßStG) zeitlich bis 2019 befristet. Es ist unwahrscheinlich, dass eine Anschlussfinanzierung 20 Jahre nach der Deutschen Vereinigung weiterhin auf einen Sachgrund

Abbildung 7: Finanzkraftmesszahl nach Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen in Prozent der Ausgleichsmesszahl





„teilungsbedingte Sonderlasten“ abstellen wird. Vielmehr müssen andere Kriterien den notwendigen vertikalen Transfers als Verteilungsmodi zugrunde gelegt werden.

Welche Finanzbedarfe durch vertikale Transfers gedeckt werden sollten, wird nachfolgend erörtert (vgl. Kapitel 6.4.3).

6.4.3 Finanzbedarfskomponenten

Wird der Finanzbedarf nicht nur mit Blick auf den horizontalen Finanzausgleich unter den Ländern als Maßstab herangezogen, sondern auch auf die vertikalen Finanzströme bezogen, sollten maßgeblich Veränderungen im Aufgaben- und Standardumfang und die zugrunde liegenden Kostenprognosen für die Ausgestaltung vertikaler Transfers ausschlaggebend sein. Hierfür liefert die prognostizierte demographische Entwicklung einen ersten Anhaltspunkt. So werden bei zunehmend alternder Bevölkerung andere Ausgaben im öffentlichen Haushalt (wie Renten-, Gesundheits-, Pflegeausgaben) an Bedeutung gewinnen, als wenn sich die Bevölkerung aus maßgeblich jungen Menschen zusammensetzt. Im letztgenannten Fall werden hauptsächlich Ausgaben im Betreuungsbereich entstehen.

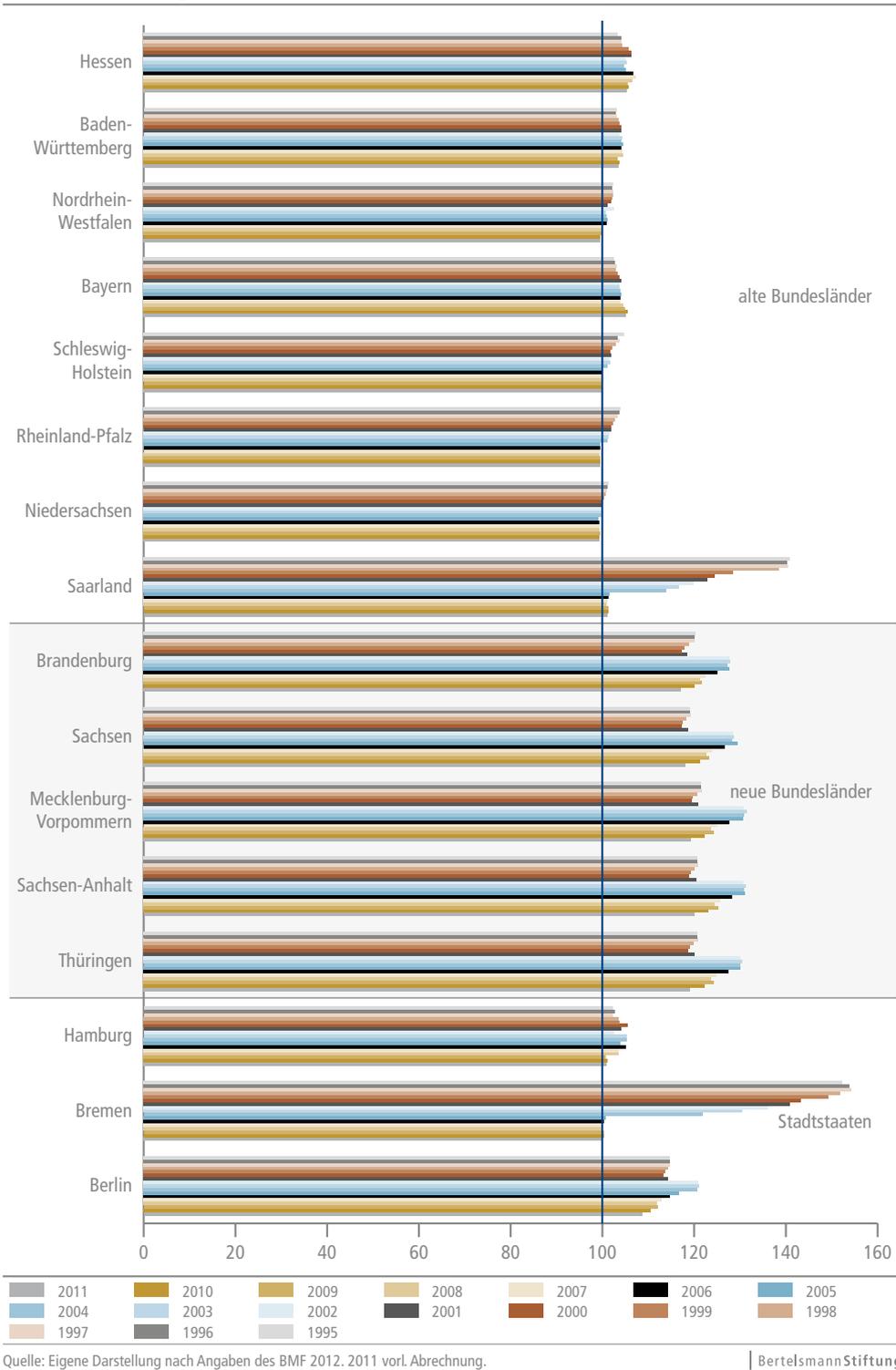
Mithin ist zunächst von Belang, welche Aufgaben von welcher Ebene tatsächlich wahrgenommen werden sollten und wie dies bisher in der Bundesrepublik Deutschland geregelt ist (vgl. auch Kapitel 5). In Bezug auf die Ausgabenbelastung sollen an dieser Stelle lediglich die Aufgaben von Interesse sein, bei denen die Gesetzgebungs- und Durchführungskompetenz und damit die Finanzverantwortung auseinanderfallen. Denn bei Konzentration der drei Kompetenzbereiche bei einer Gebietskörperschaft ist sowohl das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz und als auch das der institutionellen Kongruenz erfüllt, sodass keine Überlegungen hinsichtlich etwaiger Ausgleichsverhandlungen angestellt werden müssen.

Unbenommen der Möglichkeit einer gänzlichen Aufgabenverlagerung auf eine andere staatliche Ebene ist bei manchen Regelungsmaterien festzustellen, dass die Gesetzgebung, welche die Aufgabenausgestaltung festlegt, nicht den einzelnen Ländern obliegt, sondern auf Bundesebene verortet ist. Der Gesetzgebung ist hierbei je nach Regelungstiefe ein immanenter Einfluss auf die Kostentragung zuzusprechen. Mithin muss der bisher gültige Ansatz, dass die Finanzierung allein der Durchführungskompetenz (sogenannte Durchführungskonnexität) folgt, zunächst kritisch hinterfragt werden. Im Anschluss daran wird untersucht, wie die finanzielle Kompensation der Aufgaben in die Systematik des bundesstaatlichen Finanzausgleichs eingeordnet werden sollte.

Begründung der Durchführungskonnexität

Bereits 1969 wurde im Zuge der Ratifizierung des Finanzreformgesetzes das sogenannte Konnexitätsprinzip in Art. 104a Abs. 1 GG verfassungsrechtlich verankert. Dieses allgemeine Lastenverteilungsprinzip erfüllt die bereits zehn Jahre zuvor erhobene Forderung des Bundesverfassungsgerichts, dass die öffentlichen Gebietskörperschaften für die Ausgaben verantwortlich sein sollen, die im Zuge der Wahrnehmung ihrer Aufgaben entstehen (BVerfG 9: 305 (328 f.)). Die Begrifflich-

Abbildung 8: Finanzkraftmesszahl nach allen Bundesergänzungszuweisungen in Prozent der Ausgleichsmesszahl





keit der „Wahrnehmung von Aufgaben“ wurde jedoch nicht weiter konkretisiert, sodass hierunter sowohl die Gesetzgebungshoheit oder aber auch die Verwaltungskompetenz verstanden werden kann. Die Finanzverfassung in ihrer jetzigen Form stellt auf die Verwaltungskompetenz und damit den Aufgabenvollzug ab.³²

Für diese Auslegung sprechen finanzwissenschaftliche Prinzipien. Einerseits zielt das Subsidiaritätsprinzip drauf ab, die Selbstbestimmung und Eigenverantwortung aller staatlichen Ebenen zu gewährleisten. Dem Subsidiaritätsprinzip wird hierbei eine effiziente Kompetenzzuordnung zugesprochen (Pielke 2010: 117). Diese effiziente Kompetenzzuordnung einschließlich der dadurch induzierten Finanzierung durch dieselbe staatliche Ebene wird im Zusammenhang mit dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz diskutiert. So wird unter diesem Grundsatz die Abstimmung des Kostenträger- und Nutzerkreises verstanden, die eine „ökonomisch sinnvolle Begrenzung der Staats-tätigkeit“ (Scherf 2010: 2) gewährleisten soll. Stimmen darüber hinaus nicht nur Kostenträger und Nutzerkreis überein, sondern sind diese gar mit den Entscheidungsträgern identisch, sind die Aufgaben und die damit einhergehenden Ausgaben gänzlich eigenbestimmt und erfüllen das Prinzip der institutionellen Kongruenz.

Folglich ist es ökonomisch sinnvoll, der staatlichen Ebene die Kosten der Aufgabenerfüllung aufzuerlegen, die sowohl über die Art und Ausgestaltung der Aufgabe bestimmt als auch den Vollzug derselben innehat; mithin sollten Bundesgesetze vom Bund und Landesgesetze von den Gliedstaaten eigenverantwortlich geregelt, vollzogen und finanziert werden.

Fallen diese drei Kompetenzen auseinander, indem die Gesetzgebung von der einen und der Vollzug von einer anderen Ebene wahrgenommen wird, kann das Prinzip der Durchführungskonnexität dennoch befürwortet werden, wenn die Ausgaben einer Aufgabe erst mit dem Vollzug der Gesetze virulent werden. In diesem Fall wird den vollziehenden Behörden ein großer Einfluss auf die Festlegung der Kosten zugesprochen. Zur Vermeidung einer typischen Prinzipal (Bund)-Agenten (Länder)-Situation sollten daher die Gliedstaaten in die Finanzierungsverantwortung genommen werden, um Anreize für eine kostengünstige und effiziente Aufgabenerfüllung zu gewährleisten. Eine Kostenbeteiligung durch den Bund würde diese Anreize schwächen und die Ausgaben erhöhen.

Die deutsche Finanzverfassung folgt dem Prinzip der Durchführungskonnexität bei der Kostenzuordnung der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung. Unbenommen hiervon bleibt jedoch, dass die Gesetzgebung und damit die Konkretisierung der öffentlichen Aufgabe in Art und Höhe wesentlichen Einfluss auf die Kostenlast ausüben. Vor dem Hintergrund der im Zeitablauf zunehmenden Zentralisierung der Gesetzgebungskompetenz beim Bund ist daher eine kritische Reflexion der Durchführungskonnexität anzuraten.

³² Das Konnexitätsprinzip wird daher auch als Durchführungs-, Vollzugs- oder Ausführungskonnexität bezeichnet.

Verfassungsrechtliche Reformbemühungen hinsichtlich der Durchführungskonnexität

Im Gegensatz zur Durchführungskonnexität ordnet das Prinzip der Veranlassungskonnexität der Gebietskörperschaft die Ausgabelast zu, die für die Gesetzgebung verantwortlich ist. Auf diese Weise könnten Anreize des Bundes reduziert werden, kostenintensive Bundesgesetze zu verabschieden, die letztlich auch bei den Ländern und Gemeinden haushaltswirksam werden. Der durch solche Bundesgesetze induzierte Finanzbedarf der Länder ist Gegenstand der Reformüberlegungen der Durchführungskonnexität. Mithin sind die Aufgaben von Interesse, die den Tatbestand des Art. 104a Abs. 3³³ sowie Abs. 4³⁴ GG erfüllen. In diesen Fällen stehen sich vollzugs- und gesetzeskausale Prinzipien gegenüber und begründen einen Finanzbedarf der Länder, weil Entscheidungsgewalt und Finanzierungszuständigkeit auseinanderfallen und Verzerrungen im Entscheidungsprozess induzieren. Der Bund ist folglich in der Lage, Entscheidungen mit finanziellen Folgen für die Länder zu treffen. Sind die Länder daraufhin genötigt, die Finanzierungslast auf die Steuerzahler umzulegen, verliert nicht der Bund an politischem Ansehen, sondern die Gliedstaaten (Maurer 2010: § 21 Rdnr. 8 und in Anlehnung an von Arnim 2010: § 103 Rdnr. 11). Im Rahmen der Föderalismusreform II äußerten sich daher bereits diverse Sachverständige, die sich für eine stärkere Belastung des Bundes bei von ihm veranlassten Leistungen aussprachen. So plädierte Renzsch³⁵ zumindest für eine begrenzte Veranlassungskonnexität, indem er die Aufgaben hinsichtlich des „normalen“ Verwaltungsvollzugs in Abgrenzung zu den Leistungsgesetzen³⁶ unterscheidet. Renzsch verwies hierbei insbesondere auf die Geldleistungsgesetze, die Sozialhilfe und die Kosten der Unterkunft im Rahmen der Hartz-IV-Regelungen (Renzsch 2007: 1; ders. 2004: 710). Während der „normale“ Aufgabenvollzug eine effiziente und bürgernahe öffentliche Verwaltung gewährleistet, induzieren die Leistungsgesetze zwei Probleme. Einerseits werden wirtschafts- und strukturschwache Länder finanziell in erheblichem Maße mehrbelastet. Andererseits besteht für den Bund ein Anreiz, eine Politik zu verfolgen, die insbesondere bei den Ländern haushaltswirksam wird. Folglich sollte der Bund für die finanziellen Lasten im Zuge der verabschiedeten Sozialleistungen und damit der Bundesgesetzgebung vollständig aufkommen (vgl. auch Kapitel 5). Ähnlich argumentierten Feld und Lenk im Rahmen der Föderalismusreform II. Während sich Feld bei Geldleistungsgesetzen, die durch Bundesgesetz geregelt sind, für eine vollständige Kostenübernahme durch den Bund aussprach (Feld 2007: 35), empfahl Lenk zumindest eine stärkere Berücksichtigung der Veranlassungskonnexität bei der Modifizierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Folglich sollte die zentrale Ebene die durch Geldleistungsgesetze induzierten Belastungen weitgehend tragen und die bundesgesetzlich induzierten Belastungen auf Länder- und Gemeindeebene kompensieren. Ähnliche Argumentationen erfolgten bereits im Zuge der Großen Finanzreform von 1969.

33 „Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden, können bestimmen, daß die Geldleistungen ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden. Bestimmt das Gesetz, daß der Bund die Hälfte der Ausgaben oder mehr trägt, wird es im Auftrage des Bundes durchgeführt.“

34 „Bundesgesetze, die Pflichten der Länder zur Erbringung von Geldleistungen, geldwerten Sachleistungen oder vergleichbaren Dienstleistungen gegenüber Dritten begründen und von den Ländern als eigene Angelegenheit oder nach Absatz 3 Satz 2 im Auftrag des Bundes ausgeführt werden, bedürfen der Zustimmung des Bundesrates, wenn daraus entstehende Ausgaben von den Ländern zu tragen sind.“

35 Unter dem Prinzip der Veranlassungskonnexität wird verstanden, dass die Ausgaben von der gesetzgebenden Gebietskörperschaft getragen werden, vgl. Huber 2001: 6.

36 Gesetze, die das ganze oder teilweise Erbringen bundesgesetzlich regulierter Sach- und Geldleistungen durch die Länder festschreiben.



So konstatierte die Troeger-Kommission, dass die Geldleistungsgesetze einem „Verwaltungsermessen der Länder keinen wesentlichen Raum lassen“ (Kommission für die Finanzreform 1966: Rdnr. 124). Mithin haben die Gliedstaaten kaum Einfluss auf diesen Aufgabenbereich, der nach Voraussetzung, Höhe und Empfängerkreis durch den Bund festgelegt ist. Trotz dieses Tatbestands werden die Länder zur Mitfinanzierung der Aufgaben herangezogen. Diese unsachgemäße Belastung der Gliedstaaten mündete 1966 in dem Vorschlag, dem Bund die Zweckausgaben der Geldleistungsgesetze vollständig zu übertragen (Kommission für die Finanzreform 1966: Rdnr. 127). Im Jahr 1976 wiederholte sich die Diskussion, indem die Enquete-Kommission vorschlug, die zentrale Ebene mit regulär 80 Prozent der Ausgaben zu belasten (Deutscher Bundestag 1976: 196). Der Bundesgesetzgeber kam diesem Vorschlag jedoch nicht nach (Renzsch 2004: 704). 1996 griff Kirchhof diese Thematik vor dem Hintergrund der finanziellen Engpässe der Länderhaushalte erneut auf (Kirchhof 1996: D 64f.). Wie auch auf dem 61. Deutschen Juristentag gefordert wurde, soll somit zumindest eine begrenzte Veranlassungskonnexität (Geske 1998: 558) realisiert werden (Renzsch 2007: 4; Kirchhof 1996: D 66). Unbenommen hiervon soll die grundsätzliche Gültigkeit des Konnexitätsprinzips gemäß Art. 104a Abs. 1 GG bestehen bleiben, aber die aus Art. 104a Abs. 3 GG resultierende Finanzierungsverantwortung des Bundes zunehmen. Mithin soll der Bund in den Fällen die Zweckausgaben³⁷ zu 100 Prozent tragen, wenn er die Aufgabe gesetzgeberisch bestimmt und den Ländern keinen Umsetzungsspielraum zugesteht (Kirchhof 1996: D 73). Der Sachverständigenrat schloss sich in seinem Jahresgutachten 1997/1998 dieser Argumentation an, indem er jede Ebene für die Finanzierung der von ihr beschlossenen Aufgabe verantwortlich zeichnete (Sachverständigenrat 1997: Ziffer 286). Folglich ist die Ebene zur Finanzierung verpflichtet, die die Gesetzgebung innehat.

Insofern stellt sich die Frage, bei welchen Regelungsmaterien die Gesetzgebung, der Vollzug und die Finanzierung auseinanderfallen; die Länder folglich für die Finanzierung verantwortlich sind, der Bund jedoch die Aufgabe in Art und Höhe festlegt. Die Betrachtung der Gesetzgebungs- und Durchführungskompetenz gibt hierbei Aufschluss über den Aufgabenbestand der Gebietskörperschaft, während die Finanzierungskompetenz den haushaltswirksamen Aufgabenumfang wiedergibt. Daher könnte man die Mehr- und Minderbelastungen der Länder, die im Zeitablauf und am aktuellen Rand im Vergleich zum Bundesdurchschnitt und zu ähnlich strukturierten Ländern entstanden, berechnen und Lösungsvorschläge zur Nivellierung formulieren.

³⁷ Der Vorschlag Kirchhofs bezieht sich ausdrücklich nicht auf die Verwaltungskosten. Diese bleiben gem. Art. 104a Abs. 5 GG weiterhin dem Bund respektive den Ländern zugeordnet.

6.4.4 Vertikalisierung der Finanzströme bei fehlender institutioneller Kongruenz

Wie bereits bei den Überlegungen zur Aufgabenneuverteilung (vgl. Kapitel 5) angedacht, bietet sich zum Ausgleich der übermäßigen Belastungen im Zuge der bundesgesetzlichen Aufgaben und zur Gewährleistung einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung der Länder neben der Aufgabenübertragung auf den Bund als „second-best“-Lösung eine zunehmende Vertikalisierung der Finanzströme an, weil der Bund die Aufgaben sowohl in Art und Ausgestaltung bundesgesetzlich festlegt und andererseits im Zeitablauf maßgeblich die Steuergesetzgebungs- und damit die Einnahmekompetenz auf sich vereint.³⁸

So könnte der Bund im Zuge des Art. 104a Abs. 3 GG eine Unterstützung der Gliedstaaten durch zunehmende Sachleistungen vornehmen. Um darüber hinaus die überdurchschnittlichen Belastungen auszugleichen, die den Ländern im Zuge der Aufgabenfinanzierung entstehen, ohne dass sie Einfluss auf die Gesetzgebung nehmen können, bieten sich folgende Lösungsmöglichkeiten an:

- i. Deckungsquotenverhandlungen gemäß Art. 106 Abs. 3 und 4 GG
- ii. Bundesergänzungszuweisungen gemäß Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG
- iii. Pauschale Kostenerstattung mit ungebundenen Zuweisungen, die pauschal die überdurchschnittlichen Kosten der Aufgabenerfüllung ausgleichen.
- iv. Auch könnte eine Diskussion der Quotenfestsetzung bei den Geldleistungsgesetzen, der Städtebauförderung und der Gemeinschaftsaufgaben geführt werden.
- v. Neben der stärkeren Vertikalisierung von Finanzströmen wäre schließlich zumindest theoretisch zu überlegen, die Länder die Höhe der Geldleistungen bestimmen zu lassen.

ad i: In Bezug auf das Beispiel des BAföG wurde von Huber bereits 2001 angemerkt, dass im Falle solcher Geldleistungsgesetze Anreize des Bundes für großzügige Leistungen zulasten der Länder unterbunden werden könnten, wenn die Länder zum Ausgleich einen höheren Anteil an der Umsatzsteuer erhalten. Dieser Anteil müsste automatisch zulasten des Bundes erhöht werden, sofern die Ausgaben im Zuge der Geldleistungsgesetze schneller wachsen als das Umsatzsteueraufkommen. Mithin wird der Anreiz des Bundes, großzügige Leistungen zu gewähren, geschmälert. Allerdings wird die Umsatzsteuer auf die Länder maßgeblich pro Kopf verteilt. Wie gezeigt wurde, sind die Ausgabekosten jedoch nicht in allen Ländern pro Kopf gleich hoch. Eine gleichmäßige Streuung der Pro-Kopf-Ausgaben ist folglich nicht festzustellen, sodass über die Umsatzsteuerverteilung keine vollständige Deckung des Finanzbedarfs realisiert werden kann.

ad ii: Anknüpfend an die Diskussion zur Umsatzsteuerverteilung gilt es, die geschilderten horizontalen Umverteilungseffekte zu reduzieren, indem Ergänzungszuweisungen als Möglichkeit zur Finanzbedarfsdeckung gemäß Art. 107 Abs. 2 GG herangezogen werden.

³⁸ Dieser Ansatz ist im Übrigen dem in Äthiopien und Südafrika ähnlich, wo sich die Finanzbedarfsmessung an den Kapazitäten der Gliedstaaten zur Erzielung von Einnahmen und zur Bereitstellung von öffentlichen Dienstleistungen bemisst (s. Legesse 2009: 13).



Finanzzuweisungen des Bundes sind im Speziellen bei zeitweiligen Zusatzbelastungen bzw. einem Einnahmeentzug durch Bundesgesetz denkbar. Hierbei ist die Bedingung einer Mehrbelastung über einen kurzen Zeitraum deshalb einzuhalten, weil für dauerhafte Zusatzbelastungen die Deckungsquotenverhandlung der Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern dient. Im Gegensatz dazu sind Sonderbelastungen durch Bundesmittel auszugleichen, wenn festgestellt werden kann, dass die Länder mit der Übernahme der durch den Bund veranlassten Einrichtungen unzumutbar belastet werden. In jedem Fall darf es dem Bund nicht möglich sein, bei einer solchen Lösung einseitig über die Höhe der Finanzausstattung der Länder zu entscheiden. Folglich müssen die Zuweisungen an die Länderebene garantiert werden. Darüber hinaus bedingt diese Lösung explizit nicht, dass die Länder über die Mitwirkung im Bundesrat keinen Einfluss mehr auf die Steuergesetzgebung des Bundes haben sollen.

- ad iii: Pauschale Kostenerstattungen, die die überdurchschnittlichen Mehraufwendungen im Zuge der geschilderten Aufgabenbereiche ausgleichen, wären ein weiterer überlegenswerter Ansatz. Geklärt werden müsste der Referenzmaßstab, wobei für den vorgeschlagenen Ansatz wohl in erster Linie die Werte der Vergleichsländer herangezogen werden müssten.
- ad iv: Ist eine gänzliche Übertragung der Geldleistungen auf den Bund nicht realisierbar, sollte zumindest die aus Art. 104a Abs. 3 GG folgende Finanzierungsverantwortung aufseiten des Bundes steigen. Dies betrifft insbesondere auch die Mitfinanzierungsanteile des Bundes an Ausgaben im Zuge der Städtebauförderung und der Gemeinschaftsaufgaben. Eigenanteile der Länder im Fall der beiden letztgenannten Regelungsbereiche sollten natürlich weiterhin geboten bleiben, um etwaige Anreize zur ineffizienten Aufgabenerfüllung zu unterbinden. Wonach sich jedoch die Höhe der Anteile bemisst, ist zumindest vor dem Hintergrund der strukturellen Rahmenbedingungen und Leistungsfähigkeit der jeweiligen Länder überprüfungswürdig und sollte durch einen Benchmark der Ausgabepositionen mit strukturell vergleichbaren Ländern in Erfahrung gebracht werden.
- ad v: Zudem wäre denkbar, den Ländern ein begrenztes Recht zur Bestimmung der Geldleistungshöhe einzurichten. Dies hätte bei knappen Einnahmen automatisch eine Budgetierung entweder zulasten der Geldleistungen oder anderer Ausgabebereiche zur Folge, sodass Anreize für effiziente Lösungen gesetzt werden. Andererseits stellt sich die Frage, ob in einem solchen Fall das Postulat der Gleichheit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet noch gewahrt werden kann und effiziente Lösungen überhaupt möglich sind, wenn die Finanzlage in manchen Bundesländern keine kreative Haushaltspolitik erlaubt. In diesen Fällen sollten Unterstützungsleistungen auf Basis von Bedarfsaspekten gezahlt und Untergrenzen für die Aufgabenstandards gesetzt werden.

Zusammenfassend muss konstatiert werden, dass die Länder im Zuge nachweisbarer Mehrbelastungen durch kaum beeinflussbare Gesetzgebungskompetenzen und Aufgabenvollzug nach Weisung einer finanziellen Mindestausstattung bedürfen, die unabhängig von der Leistungskraft des Landes sichergestellt werden sollte. Zwar handelt es sich bei den Ländern im Gegensatz zu den Kommunen um eine selbstständige Gebietskörperschaftsebene. Diese Selbstständigkeit ist jedoch bei de facto fehlenden Einnahmespielräumen (Steuerrecht und strukturelles Verschuldungsverbot ab 2020) zumindest fraglich. So wie Art. 28 Abs. 2 GG die Gemeinden in die Lage versetzen soll, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“, könnte folglich überlegt werden, ob nicht in ähnlicher Weise auch für die Länderebene verfahren werden sollte. Mithin sieht Art. 107 Abs. 2 GG zumindest auf der Einnahmeseite bereits vor, dass das Grundgesetz einen angemessenen Ausgleich der Finanzkraft sicherstellen soll. Spiegelbildlich könnte ein angemessener Ausgleich des Finanzbedarfs schließlich auf Basis der skizzierten Vorschläge, vor allem beim Aufgabenvollzug im Zuge der Auftragsverwaltung, erfolgen.



7 Herausforderungen für die kommunale Ebene

Die kritische Reflexion der Durchführungskonnexität auf Bund-Länder-Ebene legt nahe, auch die Konnexitätsregel zwischen Ländern und Kommunen zu beleuchten. Diese Notwendigkeit resultiert aus aktuellem Anlass und einer mittel- bis langfristigen Notwendigkeit. So werden insbesondere die Kommunen der neuen Länder im Zuge der alternden Bevölkerung steigende Soziallasten verzeichnen müssen. Überdies schafft die schuldenbegrenzende Regelung des Grundgesetzes, die in Art. 109 Abs. 3 GG festgeschrieben ist und den Ländern ab 2020 strukturell ausgeglichene Haushalte vorschreibt, fiskalische Bedingungen, die auch auf die Kommunen ausstrahlen werden. Zwar wird die Schuldenpolitik der Städte und Gemeinden nicht von der grundgesetzlichen Schuldenregel erfasst. Eine solche „Einbeziehung etwaiger Defizite von Sozialversicherungen und Gemeinden (... hätte A. d. V.) sowohl inhaltlich als auch in der zeitlichen Abfolge unerfüllbare Informationsanforderungen an die Aufstellung der Haushalte von Bund und Ländern“ (Deutscher Bundestag, Drucksache 16/12410: 10) gestellt. Zudem wäre hiervon ein deutlicher Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung ausgegangen. Und schließlich hätte der gänzlich anders gelagerte Verschuldungsansatz im Zuge der Doppik keine einfache Hinzurechnung der kommunalen Verschuldung zur Landesschuld erlaubt (Der Städtetag 2011: 51). Allerdings sind Auswirkungen auf die Kommunen als verfassungsgemäße Teile der Länder durch die Verfassungsänderung wahrscheinlich und wurden bei der Konzeption der Schuldenbremse nicht ausreichend berücksichtigt. Hierzu gehören die Effekte etwaiger Konsolidierungsbemühungen der Länder. Wie bereits in dem vorangegangenen Kapitel dargestellt wurde, besitzen die Gliedstaaten nämlich kaum einnahmepolitischen Handlungsspielraum, wird einmal von Krediten, die theoretisch bis 2019 noch aufgenommen werden können, abgesehen. Spätestens ab 2020 sind die Länder in ihrer Haushaltspolitik jedoch relativ rigide, weil ihnen das Verschuldungsinstrument zur Finanzierung laufender Ausgaben versagt bleiben wird und strukturelle Reformen notwendig werden. Mithin erscheinen neben etwaigen Kompensationsverhandlungen mit dem Bund (vgl. Kapitel 6.4) lediglich Ausgabekürzungen und Aufgabenkritik geeignete landespolitische Strategien zur Sanierung der öffentlichen Finanzen zu sein. Bei den Kommunen werden in erster Linie Ausgabekürzungen im Landeshaushalt spürbar werden. So ist der kommunale Finanzausgleich neben den Polizeiausgaben der größte Haushaltsposten. Überlegungen über eine Reduzierung der Verbundmassen oder eine gänzliche Neustrukturierung der Ausgleichssystematik, die auf geringere Landeszuweisungen ausgerichtet ist, scheinen so wahrscheinlich. Darüber hinaus könnte sich auch die kommunale Investitionsfinanzierung mit ihren internen Tilgungsraten ändern, indem die Landesinvestitionen abgeschmolzen und die kommunalen Förderprogramme reduziert werden. Zudem steht zu befürchten, dass die Länder den Kommunen als letztes Glied in der Kette öffentlicher Gebietskörperschaften (aus haushälterischen Überlegungen heraus) Aufgaben übertragen, ohne die damit einhergehenden Ausgabelasten in ausreichendem Maße zu kompensieren. Zwar erfordert das Konnexitätsprinzip eine finanzielle Kompensation von Mehrbelastungen, die durch den Landesgesetzgeber induziert wurden. Allerdings ist nicht abschließend geregelt, inwiefern diese Entschädigung sachgerecht ist und vor einer Aufgabenübertragung schützt.

Ein solches Szenario, das finanzielle Mehrbelastungen für Städte und Gemeinden im Zuge der sogenannten Schuldenbremse mit sich bringt, würde sich unmittelbar auf die Haushalte der kommunalen Ebene auswirken. Aber auch steigende Sozialleistungen, vor allem im Zuge der demographischen Entwicklung (vgl. Kapitel 4), und Aufwendungen infolge der Energiewende bei in der Regel geringer werdenden Einnahmen stellen die Städte und Gemeinden vor zukünftige Herausforderungen.

Zur Bewältigung der sich abzeichnenden Probleme könnten die Kommunen mit steigenden Kassenkrediten reagieren, deren Bedeutung als reguläres Finanzierungsinstrument zur Deckung laufender Ausgaben zunehmend an Bedeutung gewonnen hat. Hierbei ist es nicht nur an den Kommunen, die öffentliche Verschuldung im Kernhaushalt zu intensivieren. Es besteht vielmehr die Möglichkeit, diese zusätzlichen Verbindlichkeiten auf ausgelagerte öffentliche Einrichtungen zu verschieben (sogenanntes „off-budget-borrowing“). Beide Strategien könnten eine Verteuerung oder Verknappung der Kreditangebote für (bereits hoch verschuldete) Städte und Gemeinden am Kreditmarkt zur Folge haben. Zudem widerspricht diese Entwicklung dem Anspruch einer nachhaltigen Finanzpolitik, die im Kern ausgeglichene Haushalte erfordert und nur in Ausnahmefällen eine Neuverschuldung gestattet (passive Vorsorge). Die Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik erleichtert hierbei die Transparenz der kommunalen Verschuldungspolitik. Allerdings gehen mit der Neustrukturierung auch Probleme einher. Denn indem ein ausgeglichener Ergebnishaushalt gefordert wird, gilt es, die zum Teil sehr umfangreichen Versorgungsaufwendungen und Abschreibungen auf der Ertragsseite zu erwirtschaften. Die Berücksichtigung solcher „Nicht-Geld-Vorgänge“ erschwert im Vergleich zur Kameralistik folglich den Haushaltsausgleich. Im Zusammenhang mit der Priorisierung des Ergebnishaushalts steht darüber hinaus zu erwarten, dass Investitionen eher nachrangig behandelt werden. Und schließlich erfordert die Umstellung von Kameralistik auf Doppik einen zwar nur zeitweisen, jedoch nicht zu verschweigenden personellen Mehrbedarf, der mit entsprechenden Kosten verbunden ist.

Neben einer zusätzlichen Kreditaufnahme könnte im Zuge zunehmend angespannter Haushalte die Bedeutung öffentlich-rechtlicher Partnerschaften (ÖPP) oder der (Teil-)Privatisierung an Bedeutung gewinnen. Mithin würde sich die Aufgabenerfüllung zunehmend vom öffentlichen in den privaten Bereich verlagern. Bei Haushaltskonsolidierungen durch ÖPP oder (Teil-)Privatisierung sollten die Handlungsoptionen jedoch fallweise geprüft werden. So können durch (Teil-)Privatisierungen zwar in erster Linie einmalige Erlöse erzielt werden (z. B. Verkauf der WOBAs in Dresden 2006, die eine vollständige Entschuldung des städtischen Haushalts ermöglichte). Jedoch gehen der Kommune mit Verkauf, zum Beispiel im Fall von Stadtwerken, auch reguläre Einnahmen sowie Gestaltungsspielräume verloren. Generelle Empfehlungen für oder gegen (Teil-)Privatisierungen können folglich nicht getroffen werden. Im Falle von ÖPP können durch Lebenszyklusbetrachtungen und langfristige Verträge mit einem privaten Partner Effizienzpotenziale bei der Aufgabenerfüllung entstehen. So kann sich das Verwaltungspersonal beispielsweise auf andere Kernaufgaben konzentrieren.



Überdies besteht für Kommunen grundsätzlich die Möglichkeit, Hebesätze, Gebühren und/oder Abgaben zu erhöhen, Ausgaben zu kürzen und Aufgabenstandards zu überdenken. Insbesondere die beiden letztgenannten Aspekte werden unmittelbar von Bürgern wahrgenommen. So besitzen die Städte und Gemeinden bei freiwilligen Aufgaben, wie kulturellen Einrichtungen, die größten Spielräume, um Sparmaßnahmen oder gänzliche Streichungen durchzuführen. Doch auch bei den pflichtigen Aufgaben können Konsolidierungsbemühungen ansetzen, indem zumindest Art und Umfang der öffentlichen Leistungsbereitstellung überdacht werden (z. B. ÖPNV). Personalabbau, das Unterlassen von Investitionen als auch Prozessoptimierungen (z. B. durch interkommunale Zusammenarbeit, wie bei der gemeinsamen Entwicklung von Gewerbeflächen) bergen hierbei weitere Einsparmöglichkeiten. Inwieweit diese Standardsenkungen vertretbar sind, kann durch einen Benchmark mit den Ausgabepositionen ähnlich strukturierter Kommunen in Erfahrung gebracht werden. Diese Strategie ist umso bedeutender, als dass Kommunen kaum nennenswerte Möglichkeiten zur Einnahmeerhöhung obliegen. Die Gewerbesteuer, deren Aufkommen am bedeutendsten für die Städte und Gemeinden ist, erlaubt keine Hebesatzanpassung in unbegrenzter Höhe, um nicht wirtschaftsschädlich für die Region zu wirken. Mithin gewinnen Überlegungen zum Beispiel in Bezug auf die Neustrukturierung³⁹ der Grundsteuer B sowie die Höhe der Grundsteuerhebesätze als auch neue unmittelbare Bürgerabgaben an Bedeutung, die einerseits an den Bürgerpräferenzen orientiert sind und andererseits eine unmittelbare Gegenleistung für die Zahler mit sich bringen. Denkbar sind solche Abgaben beispielsweise für den Kulturbereich.

Diese Entwicklungen könnten in Zusammenhang mit einer zunehmenden Vertikalisierung der Aufgaben und Ausgaben gesetzt werden, bei denen das finanzwissenschaftliche Prinzip der institutionellen Kongruenz verletzt wird. Spiegelbildlich zur Bund-Länder-Argumentation müsste in diesen Fällen entweder über eine gänzliche Aufgabenverlagerung von den Kommunen auf die übrigen Gebietskörperschaften nachgedacht oder eine finanzielle Kompensation der unverschuldeten Mehrbelastungen vereinbart werden. Mithin ist dies ein Plädoyer für mehr Entscheidungskonnexität, die vor allem in der Sozialstaatsgesetzgebung kaum gegeben ist, weil der Bund maßgeblich die Entscheidungen fällt, die Kommunen aber für die Finanzierung aufkommen müssen. Dies verdeutlicht, dass die kommunalen Einnahmen und Ausgaben nicht in einem sachlogischen Zusammenhang stehen, wie es beispielsweise bei privaten Unternehmen der Fall ist. So gibt es durchaus Kommunen, die sowohl geringe Einnahmen erzielen, als auch immense Ausgaben im Zuge der Sozialgesetzgebung verzeichnen müssen. Neben den beschriebenen Optionen der Vertikalisierung besteht natürlich auch auf kommunaler Ebene die Möglichkeit, die strukturellen Unterschiede finanziell auszugleichen, indem, ähnlich wie die nordrhein-westfälische Konsolidierungshilfe, finanzstarke Kommunen finanzschwächere Städte und Gemeinden unterstützen (Junkernheinrich et al 2011: Rdnr. 240 und Abschnitt 5.2.1.2). Widerstand ist jedoch vorprogrammiert, indem die fehlende Einflussmöglichkeit der zahlenden Kommunen auf die Ausgaben kritisiert wird.

³⁹ So wurden die Einheitswerte letztmalig 1964 (westdeutsche Länder) bzw. 1935 (ostdeutsche Länder) erhoben und entsprechen kaum einer realitätsnahen Bewertung der Grundstücke. Bisher sind verschiedene Reformvorschläge in der politischen Diskussion. Vgl. Lenk und Hesse 2011: 57.

8 Fazit

Die vorliegende Studie skizziert die möglichen Reformoptionen der Finanzverfassung. Um einen konsensfähigen Vorschlag für eine Neuordnung der Bund-Länder-Beziehungen zu erarbeiten, wurde sich den finanzwissenschaftlich sinnvollen Entwicklungslinien sowohl des passiven als auch aktiven Finanzausgleichs gewidmet. Auf Basis dieser Sachdiskussion bedarf es in einem zweiten Schritt expliziter Berechnungen, um eine transparente Basis für die Konkretisierung der Reform der Finanzverfassung schaffen und interessengeleiteten Widerständen von Politik sowie übrigen Lobbyisten begegnen zu können. Diesem Arbeitsauftrag muss sich in einer zusätzlichen Studie gewidmet werden.

Vor dem Hintergrund der generierten Erkenntnisse gilt es herauszustellen, dass eine zunehmende Vertikalisierung der Finanzströme zwar die Gefahr einer steigenden Abhängigkeit der Gliedstaaten von der zentralen Ebene birgt. Diese ist jedoch bereits gegeben, indem die einzelnen Länder nur eine geringe eigene Steuergesetzgebungskompetenz und damit Einnahmeautonomie haben. Auch der horizontale Finanzausgleich unter den Ländern ist problembehaftet, indem die Solidarität der Geberländer strapaziert wird und die Empfangsberechtigung der übrigen Gliedstaaten den politischen und rechtlichen Umgang unter den Ländern erschwert. Im Gegensatz zu einer stärkeren Vertikalisierung der Finanzströme reduziert der Länderfinanzausgleich die Abhängigkeit der dezentralen von der zentralen Ebene. Mithin wird deutlich, dass sowohl der horizontale Ausgleich zwischen den Ländern als auch die Vertikalisierung der Finanzströme Vor- und Nachteile birgt. Einen Königsweg zur Ausgestaltung des zukünftigen bundesstaatlichen Finanzausgleichs gibt es folglich nicht. Es empfiehlt sich bei einer Überarbeitung daher, eine Kombination aus horizontalen und vertikalen Elementen beizubehalten, wobei die Vorteile beider Systeme intensiver genutzt und die Nachteile weitestgehend minimiert werden müssen. So gilt es insbesondere, den horizontalen Finanzausgleich zu überarbeiten. Wie gezeigt wurde, empfiehlt es sich kaum, Finanzbedarfskomponenten in den Länderfinanzausgleich zu integrieren. Das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf oder eine Bildungskomponente sind nur scheinbar geeignet. Zudem könnte, wie bereits im Zuge des auf der Basis des Maßstäbengesetzes seit 2005 geltenden Finanzausgleichsgesetzes, das Umverteilungsvolumen durch Absenken der Auffüllungsquote in Sicht auf horizontale Ausgleichszahlungen reduziert werden. Auf diese Weise würde der politische Sprengstoff des Länderfinanzausgleichs weiter entschärft werden. Im Ergebnis bergen die Absenkung des horizontalen und die Intensivierung des vertikalen Finanzausgleichs „friedensstiftende“ Effekte (so Renzsch 2007: 100; auch schon Lenk 1993: 327–359) und gewährleisten zugleich eine gewisse Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet. Die vertikalen Finanzströme sollten jedoch nur dahingehend erhöht werden, als dass die Aufgaben- und Ausgabenstrukturen bundesgesetzlich vorgegeben sind und einen entsprechenden (unverschuldeten) Finanzbedarf bei den Ländern induzieren. Jede darüber hinausgehende Zentralisierung könnte zunehmende Akzeptanzprobleme in sich bergen, weil das Subsidiaritätsprinzip nach wie vor Gültigkeit besitzen sollte und zunehmende, nicht am bundesgesetzlich induzierten Finanzbedarf der Gebietskörperschaften ausgerichtete Bundeszuweisungen eine Spirale von anwachsenden Länderausgaben und steigenden vertikalen Transfers in Bewegung setzen. Mithin gilt es, die Aufgaben in den Blick zu nehmen, die zu finanziellen Belastungen führen und nicht vom Land oder der Kommune selbst beeinflusst werden können.



Dies schließt nicht aus, auch die Aufgaben zu analysieren, die in alleiniger Länderverantwortung liegen, indem ein Aufgaben- und Ausgabenbenchmark im Ländervergleich vorgenommen wird. Voraussetzung hierfür ist aber eine Finanzausstattung, die durch eine angepasste primäre Steuerzuordnung realisiert wird, welche sich wiederum an der Finanzkraft der staatlichen Ebenen, nicht jedoch an spezifischen Finanzbedarfen (unbenommen vom Einwohnerindikator) orientieren sollte. Uneingeschränkte Bundesergänzungszuweisungen als Instrument zum Ausgleich dieser länderseitig induzierten Ausgabenlasten empfehlen sich zur Vermeidung der Kosten- und Transferspirale hingegen nicht.

Im Gegensatz zu reinen Landesaufgaben ist ein Ausgabenvergleich umso schwieriger, wenn es sich um „gemischte“ Aufgaben handelt. Klaffen folglich Gesetzgebung, Durchführung und Finanzierung von Aufgaben auseinander, können Probleme auftreten. Dies betrifft nicht die Verwaltungsausgaben, die allein beim Vollzug der Gesetze anfallen. Denn das Belassen der Verwaltungsausgaben bei den Ländern vermeidet die Nachteile einer Prinzipal-Agenten-Situation und hält die Länder an, einen effizienten, kostengünstigen Vollzug zu gewährleisten. Im Gegensatz dazu gilt es jedoch, die Zweckausgaben näher zu beleuchten. Selbige fallen aufgrund des Konnexitätsprinzips ebenso bei den Ländern an, obwohl der Bund maßgeblich die Aufgabenausgestaltung festlegt und damit Einfluss auf die finanziellen Aufwendungen im Aufgabenvollzug nimmt. Dies ist vor allem bei Sozialausgaben und Geldleistungsgesetzen der Fall. Insofern sollte intensiver untersucht werden, inwieweit den einzelnen Gliedstaaten im Vergleich zu ähnlich strukturierten Ländern und dem Bundesdurchschnitt Mehr- oder Minderbelastungen entstehen.

Zur Internalisierung der überproportionalen Mehraufwendungen wird vorgeschlagen, bei den Geldleistungsgesetzen grundsätzlich nach der Aufgabenzuständigkeit zu fragen. Mithin spricht der Charakter des BAföG's als auch des Wohngeldes eher für eine zentrale Aufgabenwahrnehmung und damit für eine Finanzierung durch den Bund. Darüber hinaus wird als „second-best“-Lösung vorgeschlagen, eine stärkere Vertikalisierung der Finanzströme anzustreben und auf diese Weise den Bund mehr in die Pflicht zur Mitfinanzierung der (Mehr-)Bedarfe zu nehmen. Andiskutiert wurden sowohl Festbetragsregelungen im Zuge der Umsatzsteuerverteilung, Ergänzungszuweisungen, pauschale Kostenerstattungen als auch die Höhe der Finanzierungsanteile bei Geldleistungen, Städtebauförderung und Gemeinschaftsaufgaben. Neben diesen Optionen könnte auch grundsätzlich eine stärkere Steuergesetzgebung der Länder diskutiert werden. Vor dem Hintergrund der deutlich divergierenden Ausgangslagen der Länder, und zwar hinsichtlich der Finanzkraft als auch in Bezug auf die strukturellen Rahmenbedingungen, bietet sich eine solche Lösung jedoch eher nicht an.

Sollte eine stärkere Vertikalisierung der Finanzströme verfolgt werden, um so den Finanzbedarf des Landes zunehmend durch Bundesmittel zu finanzieren, wird zugleich auch ein höherer Einfluss des Bundes gemäß dem Motto „wer bestellt, bezahlt“ induziert.

Es ist nachvollziehbar, dass jede staatliche Ebene ihre finanziellen Belastungen weitestgehend reduzieren möchte, eben auch, indem sie diese auf andere Ebenen verlagert. Mithin werden vor

allein die Kommunen als letzte der drei staatlichen Ebenen besonders belastet werden, wenn keine Vertikalisierung der Finanzströme verfolgt wird. Zugleich gilt es jedoch, den Anspruch zu wahren, weiterhin eigenverantwortlich handeln zu wollen, wobei der Finanzierungsträger kaum auf gerade diese Einwirkungsmöglichkeiten verzichten würde. Vor diesem Hintergrund könnte sogar vermutet werden, dass eine Ebene gänzlich die Finanzierungsverantwortung übernehmen möchte, um höchstmöglichen Einfluss auf die Aufgabenwahrnehmung auszuüben. Dies ist jedoch nur dann möglich, wenn eine Refinanzierung durch die Steuerverteilung gewährleistet ist. An dieser Stelle löst sich die geschilderte Ambivalenz von Streben nach Finanzierungsverantwortung und Abwälzung von Entscheidungsgewalt auf. Denn die Länder verfügen im Vergleich zum Bund de facto über keine eigenen Entscheidungsspielräume bei der Steuergesetzgebung und können damit ihre (wesentlichen) Einnahmequellen kaum eigenverantwortlich erhöhen. Auch die Steuereinnahmeautonomie der Städte und Gemeinden ist beschränkt. Von einer stärkeren ländereigenen Steuergesetzgebung mit entsprechender Partizipation der Kommunen wird aus den geschilderten Gründen jedoch abgeraten. Scheinbar ist es daher nur möglich, die finanziellen Belastungen zu schultern, indem der Bund herangezogen und eine größere Einflussnahme auf den Vollzug akzeptiert wird. Die Bedeutung der Gliedstaaten würde gegenüber dem Bund abnehmen. Ein Verzicht auf eigene haushaltspolitische Länderkompetenzen geht hiermit jedoch nicht einher, weil die Steuergesetzgebungskompetenz bereits maßgeblich beim Bund verortet ist und trotz des Quorums im Bundesrat landesspezifische Entscheidungen nicht möglich sind. Ob es sich bei dieser Entwicklung um eine positive oder negative Ausprägung der föderalen Ordnung handelt, kann schwerlich beurteilt werden. Es handelt sich hier vielmehr um einen Zusammenhang, der maßgeblich in den strukturellen Unterschieden der Länder zu finden ist und keine vergleichbaren Haushaltspolitiken und damit kaum eine gemeinsame Verhandlungsposition gegenüber dem Bund zur Stärkung der dezentralen Ebene gestattet.

Eine Mischfinanzierung von Aufgaben gilt es jedoch in jedem Fall zu vermeiden. Selbige bedingt einerseits Anreize, Ausgaben in den betreffenden Bereichen auszuweiten. Andererseits erlaubt sie dem Bund, die Länderpolitik dahingehend zu beeinflussen, als dass subventionierte Bereiche zulasten anderer Politikfelder forciert werden. Mischfinanzierungen könnten auch gänzlich abgeschafft und die damit frei werdenden Bundesmittel den Ländern über höhere Umsatzsteueranteile zugewiesen werden (Korioth 2007: 69).⁴⁰ Auf diese Weise würden die Finanzmittel ungebunden an die Gliedstaaten fließen und den Ländern mehr eigenverantwortlich gestaltbaren Finanzspielraum eröffnen.

Eine Diskussion der hier vorgeschlagenen Ansätze zur Nivellierung eines finanziellen Mehraufwands ist deshalb von Belang, als dass insbesondere die neuen Länder durch die geringen originären Einnahmen kaum in der Lage sein werden, die Länderausgaben in kurz- bis mittelfristiger Perspektive allein zu schultern. Zwar werden die Einnahmerückstände nahezu vollständig im bundesstaatlichen Finanzausgleich nivelliert bzw. durch die bis 2019 gewährten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen überkompensiert. Diese Zahlungen nehmen jedoch im Zeitablauf ab

⁴⁰ Für eine zunehmende Vertikalisierung über die Umsatzsteuerverteilung bei ggf. abzuschaffendem Länderfinanzausgleich spricht sich auch Renzsch (2007: 100) aus.



und fallen ab 2020 gänzlich weg. Auch ist es den Ländern ab 2020 nicht mehr gestattet, sich strukturell zu verschulden. Aufgrund dieser geringer werdenden Einnahmesituation bei nahezu gleichbleibenden Ausgaben wird die finanzielle Belastung pro Einwohner angesichts des Bevölkerungsrückgangs sukzessive ansteigen. Die Ausgabenhöhe wird deshalb annähernd gleich bleiben bzw. mit deutlicher Zeitverzögerung sinken, weil mit Kostenremanenzeffekten zu rechnen ist. Überdies richten sich die Aufgaben, welche gegen die institutionelle Kongruenz verstoßen, nicht nach der Einwohnerzahl, sondern nach der Anzahl an Leistungsempfängern und ihrer Einkommenssituation (z. B. BAföG, Wohngeld) oder nach anderen strukturellen Rahmenbedingungen. Als weiteres Beispiel sei auf die Höhe der Bundesbeteiligung bei der Städtebauförderung verwiesen, die gesetzlich fixiert ist und nicht in unterschiedliche Leistungsfähigkeiten der Länder unterscheidet. Während die Einnahmesituation der Länder folglich stark einwohnerbezogen ist, hängen viele Ausgaben eher von anderen Aspekten ab. Insofern muss bereits zum heutigen Zeitpunkt diskutiert werden, welche Möglichkeiten bei den vertikalen Finanzierungsbeziehungen zwischen Bund und Ländern zur Deckung des unabweisbaren Finanzbedarfs bestehen. Mithin soll eine solch frühzeitige Untersuchung davor bewahren, vor dem Hintergrund der Neuverhandlungen des Finanzausgleichs übereilte Lösungen zu verabschieden und bereits jetzt den Diskussionsprozess anstoßen.

Literaturverzeichnis

Arbeitskreis Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder. *Methodenhandbuch 2011. Regionale Erwerbstätigenrechnung im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Länder*. Wiesbaden 2011.

http://aketr.de/tl_files/aketr/DATA/Downloads/Methodenhandbuch_2011.pdf (Download 12.09.2012).

Arnim, Hans-Herbert von. *Defizite in Staat und Verwaltung*. Speyer 2010.

Azzoni, Carlos, Naercio Menezes-Filho und Tatiane Menezes. „Opening the Convergence Black Box: Measurement Problems and Demographic Aspects”. Discussion Paper No. 2003/56. *Spatial Inequality and Development*. Hrsg. Ravi Kanbur und Anthony J. Venables. New York, NY, 2005. 61–76.

Barro, Robert J., und Xavier Sala-i-Martin. „Convergence Across States and Regions”. *Brooking Papers on Economic Activity* 1 1991. 107–182.

Barro, Robert J., und Xavier Sala-i-Martin. „Convergence”. *Journal of Political Economy* (100) 2 1992. 223–251.

Bofinger, Peter, Hans-Peter Schneider und Thomas Lenk. *Zukunftsfähige Finanzpolitik. Voraussetzungen einer aufgabenadäquaten Finanzausstattung der Länder*. Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 209. Berlin 2008.

Bundesministerium der Finanzen (BMF). *Bund-Länder Finanzbeziehungen auf der Grundlage der geltenden Finanzverfassungsordnung*. Berlin 2005.

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

Bundesrat. „Zweite Verordnung zur Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes im Ausgleichsjahr 2010“ Drucksache 551/11, Anlage 1. Berlin 2011.

Bundesverfassungsgericht (zitiert als BVerfG 72). „Bundesgerichtsentscheidung Nr. 21“. *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*. Hrsg. Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts. Tübingen 1987. 330–437.

Bundesverfassungsgericht (zitiert als BVerfGE 9). 1959, 305. 328 f.

Der Städtetag. „Gemeindefinanzbericht 2011“. *der städtetag* 5 2011. 51.



Deutscher Bundestag. „Schlussbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform“. Bundesdrucksache 7/5924 vom 9.12.1976.

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

Döring, Thomas, Lorenz Blume und Matthias Türck. *Ursachen der unterschiedlichen Wirtschaftskraft der deutschen Länder: Gute Politik oder Resultat günstiger Rahmenbedingungen?* Baden-Baden 2008.

Elbers, Chris, Peter Lanjouw, Johan Mistiaen, Berk Özler und Kenneth Simler. „Are Neighbours Equal? Estimating Local Inequality in Three Developing Countries“. *Spatial Inequality and Development*. Hrsg. Ravi Kanbur und Anthony J. Venables. New York 2005. 37–60.

Feld, Lars P. „Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung der Föderalismuskommission II zu den Finanzthemen am 22. Juni 2007“. Alfred-Weber-Institut für Wirtschaftswissenschaften, Lehrstuhl für Finanzwissenschaft, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg. (Kommissionsdrucksache Nr. 024). Heidelberg 2007.

Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) vom 3. Oktober 2003 (Stand am 1. Januar 2012).

Finanzausgleichsgesetz vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955, 3956), das zuletzt durch Artikel 24 des Gesetzes vom 7. Dezember 2011 (BGBl. I S. 2592) geändert worden ist.

Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzaufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz – MaßStG) vom 9. September 2001 (BGBl. I: 2302).

Geske, Otto-Erich. „Eine neue Finanzverfassung zur Wiederherstellung eines strikten Konnexitätsprinzips“ *Wirtschaftsdienst* (78) 1998. 556–564.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21. Juli 2010 (BGBl. I S. 944) geändert worden ist.

Grüninger, Michael. „Neuer Finanzausgleich“. *Treffpunkt* 11 2004. 12–13.

Häde, Ulrich. *Finanzausgleich – Die Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen im Recht der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union*. Tübingen 1996.

Heun, Werner. „Die bundesstaatliche Finanzverfassung der USA. Die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Gliedstaaten in den Vereinigten Staaten“. *Staatwissenschaften und Staatspraxis. Rechts-, wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Beiträge zum staatlichen Handeln*. Band 1, 5. Jahrgang. Baden-Baden 1994. 97–152.

Hickel, Rudolf, Bernhard Roth und Axel Troost. *Stadtstaat Bremen im föderalen Finanzsystem. Ursachen der Finanzkrise – Neuordnungsvorschläge zum Länderfinanzausgleich*. Bremen 1988.

Hoffmann, Reinhard. „Infrastrukturfinanzierung des Bundes – Denkanstoß zu den Hafenlasten in den Bund-Länder-Beziehungen“. *Schriften zum Öffentlichen Recht* Band 1178. Berlin 2011.

Huber, Bernd. „Die Mischfinanzierungen im deutschen Finanzausgleich, ökonomische Probleme und Reformmöglichkeiten“. *Projekt Föderalismusreform* Arbeitspapier Nr. 48. Hrsg. Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. Sankt Augustin 2001.

Hummel, Marlies, und Willi Leibfritz. „Die Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen“. *Studien zur Finanzpolitik* 45. Hrsg. Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung e.V. München 1987.

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*. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Kommunales sowie des Finanzministeriums Nordrhein-Westfalen. Kaiserslautern, Leipzig und Bottrop 2011.

Kemmler, Iris. „Die unvollendete Bundesstaatsmodernisierung: Auf dem Weg zur zweiten Stufe der Reform“. *Föderalismusreform II: Weichenstellung für eine Neuordnung der Finanzbeziehungen im deutschen Bundesstaat, Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismusforschung* Band 29. Baden-Baden 2007. 63–66.

Kirchhof, Ferdinand. „Empfehlen sich Maßnahmen, um in der Finanzverfassung Aufgaben- und Ausgabenverantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden stärker zusammenzuführen?“. Gutachten zum 61. Deutschen Juristentag.. Band 1, Teil D. München 1996. 5–79.

Kommission für die Finanzreform. *Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland*. 2. Auflage. Stuttgart, Köln, Berlin und Mainz 1966.

Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Amtsblatt der Europäischen Union, 30.3.2010.



Korioth, Stefan. „Perspektiven einer Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen“. Föderalismusreform II: *Weichenstellung für eine Neuordnung der Finanzbeziehungen im deutschen Bundesstaat*. Hrsg. Ralf Thomas Baus, Thomas Fischer und Rudolf Hrbek. Baden-Baden 2007. 67–77.

Legesse, Berhanu. *Note on Fiscal Federalism, Service Delivery and Capacity Building: The Case of Ethiopia*. Abuja, Nigeria 2009.

Lenk, Thomas. „Reformbedarf und Reformmöglichkeiten des deutschen Finanzausgleichs. Eine Simulationsstudie“. *Schriften zur öffentlichen Verwaltung* Band 138. Baden-Baden 1993.

Lenk, Thomas u. M. v. Anja Birke und Sirko Koch. „Die Berücksichtigung der Gemeindefinanzkraft im Länderfinanzausgleich § 8 Finanzausgleichsgesetz“. *Schriften des Instituts für Finanzen, Aspekte des Länderfinanzausgleiches* Band 4. Hrsg. Udo Hielscher und Thomas Lenk. Frankfurt am Main u. a. 2001. 45–80.

Lenk, Thomas, und Hans-Joachim Rudolph. „Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland: Die Bestimmung der Finanzausgleichsmasse – vertikale Verteilungsprobleme zwischen Land und Kommunen“. *Arbeitspapier* Nr. 24. Hrsg. Universität Leipzig, Institut für Finanzen, Finanzwissenschaft. Leipzig 2003a.

Lenk, Thomas, und Hans-Joachim Rudolph. „Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland – Die Bestimmung des Finanzbedarfs“. *Arbeitspapier* Nr. 25. Hrsg. Universität Leipzig, Institut für Finanzen, Finanzwissenschaft. Leipzig 2003b.

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

Lenk, Thomas, und Hans-Joachim Rudolph. „Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland – Die Ermittlung der Finanzkraft“. *Arbeitspapier* Nr. 26. Hrsg. Universität Leipzig, Institut für Finanzen, Finanzwissenschaft. Leipzig 2004a.

Lenk, Thomas, und Hans-Joachim Rudolph. „Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland – Der Ausgleich zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft“. *Arbeitspapier* Nr. 27. Hrsg. Universität Leipzig, Institut für Finanzen, Finanzwissenschaft. Leipzig 2004b.

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

Lenk, Thomas, und Mario Hesse. „Gemeindefinanzbericht Sachsen 2010/2011“. *Sachsenlandkurier* 5 2011.

Lessmann, Christian. *Föderalismus, regionale Ungleichheiten und Entwicklung*. Marburg 2011.

Maurer, Hartmut. *Staatsrecht I*. 6. Auflage. München 2010.

Pielke, Cora. „Das Konnexitätsprinzip in der deutschen Finanzverfassung, eine interdisziplinäre und rechtsvergleichende Analyse“ *Schriftenreihe für Verfassungsrecht in Forschung und Praxis* Band 80. Hamburg 2010.

Qian, Yingyi, und Barry R. Weingast. „Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives“. *Journal of Economic Perspectives* (11) 4 1997. 83–92.

Renzsch, Wolfgang. „Belastungen der Länder und Gemeinden durch Bundesgesetze“. *Wirtschaftsdienst* 11 2004. 702–710.

Renzsch, Wolfgang. „Föderalismusreform II – Finanzen: Überlegungen aus Sicht der finanzschwachen Länder“. *Föderalismusreform II: Weichenstellung für eine Neuordnung der Finanzbeziehungen im deutschen Bundesstaat*. Hrsg. Ralf Thomas Baus, Thomas Fischer und Rudolf Hrbek. Baden-Baden 2007. 91–102.

Rey, Alfred. „Finanzausgleichs- und Föderalismusreform für die Schweiz. Vorschläge für eine Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs“. *Dokumente und Informationen zur schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung* 125 2 1996. Berlin 1996. 26–30.

Rückner, Christine. „Integration in den Finanz- und Personalstatistiken – Auf dem Weg zum finanzstatistischen Gesamtbild“ *Wirtschaft und Statistik* November 2011. 1104–1111.

Sachverständigenrat. *Wachstum, Beschäftigung, Währungsunion – Orientierung für die Zukunft*. Jahresgutachten 1997/1998. Wiesbaden 1997.

Saiegh, Sebastián M., und Mariano Tommasi. „Why is Argentina’s fiscal federalism so inefficient? Entering the labyrinth“ *Journal of Applied Economics* (II) 1 1999. 169–209.

Scherf, Wolfgang. „Defekte des internationalen Steuerwettbewerbs“. *Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere* Nr. 82. Hrsg. Justus-Liebig-Universität Gießen, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften. Gießen 2010.

Selmer, Peter, und Lars Hummel. „Vertrauensschaffende Funktion der Finanzverfassung?“. *Jahrbuch für öffentliche Finanzen*. Hrsg. Martin Junkernheinrich, Stefan Koriath, Thomas Lenk, Henrik Scheller und Matthias Woisin. Berlin 2009. 477–513.

Seybold, Martin. *Der Finanzausgleich im Kontext des deutschen Föderalismus. Perspektiven für einen zukünftigen Länderfinanzausgleich*. Baden-Baden 2005.



Statistische Ämter des Bundes und der Länder. <http://aketr.de/index.php/erlaeuterungen.html>
Download 13.9.2012).

Stuchtey, Rolf, Frank Haller und Günter Dannemann. *Langfristige Sicherung der Infrastrukturinvestitionen für die bremischen Häfen unter veränderten Rahmenbedingungen*. Endpräsentation des Förderprojektes der Kieserling Stiftung. Bremen 2006.

Warnecke, Dirk. *Die Finanzverfassungen Deutschlands und Südafrikas im Vergleich*. Dissertation. Universität Hamburg. Hamburg 2003.

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

Yemek, Etienne. *Understanding fiscal decentralisation in South Africa*. Pretoria, South Africa 2005.

Impressum

© 2012 Bertelsmann Stiftung

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0
Fax +49 5241 81-81999
www.bertelsmann-stiftung.de

Verantwortlich

Dr. Kirsten Witte

Gestaltung

Nicole Meyerholz, Bielefeld

Lektorat

Rudolf Jan Gajdacz, München

Foto

© Flexmedia – Fotolia.com

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