

Finanzströme im deutschen Föderalismus: Vertikale und horizontale Aspekte der Gewährleistung angemessener Finanzausstattungen der öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden

*Wissenschaftliche Tagung anlässlich
des 20-jährigen Bestehens der ifo Niederlassung Dresden*

Dresden, 9. Oktober 2013

Prof. Dr. André W. Heinemann

Universität Bremen

Gliederung

1. Das Grundproblem: Die unvollendete Föderalismusreform
2. Im Fokus: Der Länderfinanzausgleich
3. Das politische „Ziel“: „Gleichwertige Lebensverhältnisse“
4. Komplexität der Finanzströme im Mehrebenensystem
5. Reformoptionen

1. Das Grundproblem: Die unvollendete Föderalismusreform
2. Im Fokus: Der Länderfinanzausgleich
3. Das politische „Ziel“: „Gleichwertige Lebensverhältnisse“
4. Komplexität der Finanzströme im Mehrebenensystem
5. Reformoptionen

Föderalismusreform II (2009)

- Gemessen am Auftrag (BR- Drs. 913/06) sind wesentliche Reformvorhaben ausgeblieben.
- Insbesondere die Frage nach der „aufgabenadäquaten Finanzausstattung“ der Länder (einschließlich der Gemeinden?) ist nicht befriedigend beantwortet worden.
- Die „Schuldenbremse“ reduziert enorm den Handlungsspielraum auf der Einnahmeseite für dezentrales politisches Agieren der Länder (was jedoch grundsätzlich nicht problematisch ist).
- Aber
Eine Kompensation für den langfristigen Verzicht der Länder auf die Kreditfinanzierung struktureller Defizite ist nicht erfolgt.

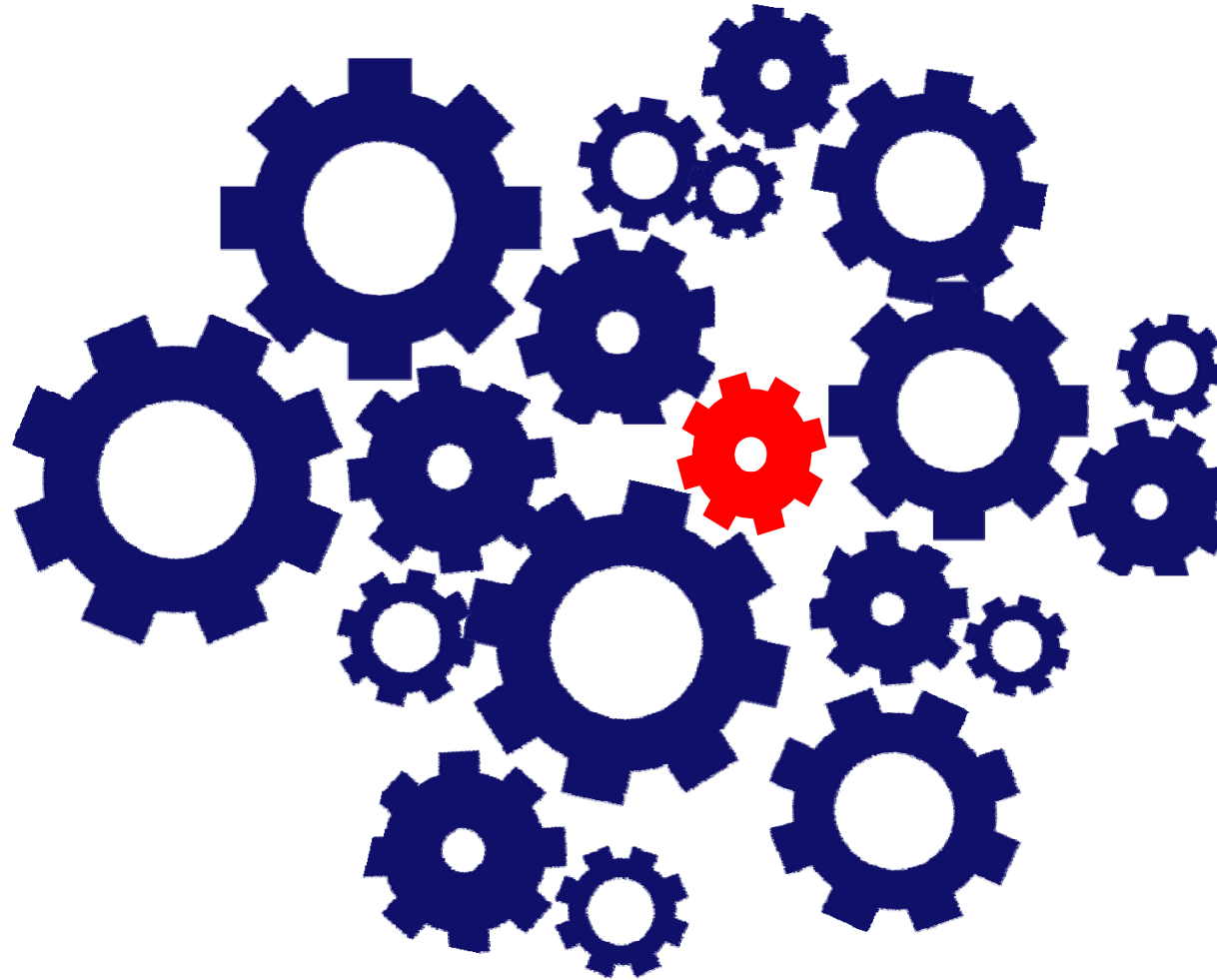
Im Interesse einer Stärkung der „Institutionellen Kongruenz“ (BLANKART) sollten dezentrale Ausgabeentscheidungen mit dezentralen Finanzierungsentscheidungen verbunden werden können.

Den Ländern fehlt es gegenwärtig an relevanten dezentralen Einnahmekompetenzen.

Befristungen erzeugen Reformdruck

- Schuldenbremse für die Länderhaushalte (Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG) entfaltet volle Wirkung (Verbot struktureller Defizite) mit Beginn des Haushaltsjahres 2020.
- Das Maßstäbengesetz (MaßstG) sowie das Finanzausgleichsgesetz (FAG) sind vom Gesetzgeber mit einem „Verfallsdatum“ versehen worden → Befristung 31.12.2019.
- Auslaufen des Solidarpaktes II im Rahmen des SFG ebenfalls zum 31.12.2019.
- Konsolidierungsleistungen für die fünf Konsolidierungsländer (Art. 143d Abs. 2 GG) werden letztmalig für das Haushaltsjahr 2019 geleistet (Abschlussstranche 01.07.2020).
- Entflechtungsgesetz läuft 2019 aus.
- Seehafenfinanzhilfen nur bis 2019 noch möglich (Art. 125c Abs. 2 GG)

Die bundesstaatliche „Finanzverteilungsarchitektur“



Finanzausgleich in Deutschland

Passiver Finanzausgleich

Verteilung der Aufgaben

Art. 30 GG
 Ausübung der staatlichen Befugnisse
 und die Erfüllung der staatlichen
 Aufgaben ist Sache der Länder.

Art. 70 GG
 Gesetzgebung des Bundes und der
 Länder

Art. 71 GG
 Ausschließliche Gesetzgebung des
 Bundes

Art. 72 GG
 Konkurrierende Gesetzgebung

Art. 91a GG
 Gemeinschaftsaufgaben

Art. 91b GG
 Bildungsplanung und Forschungs-
 förderung

Verteilung der Ausgaben

Art. 104a GG
 Ausgabenverteilung

Grundsätzlich stimmt die
 Ausgabenverteilung mit der
 Aufgabenverteilung überein.

⇒ Art. 104a Abs. 1 GG

Besonderheiten z.B.:

Art. 104a Abs. 2 GG
 Auftragsangelegenheiten

Art. 104a Abs. 3 GG
 Geldleistungen

Art. 104b GG
 Finanzhilfen

Art. 91a, b GG

Aktiver Finanzausgleich

primärer
 vertikaler Finanzausgleich
 (Art. 105, 106 GG)

primärer
 horizontaler Finanzausgleich
 (Art. 107 Abs. 1 GG)

sekundärer
 horizontaler Finanzausgleich
Länderfinanzausgleich i.e.S.
 (Art. 107 Abs. 2 GG)

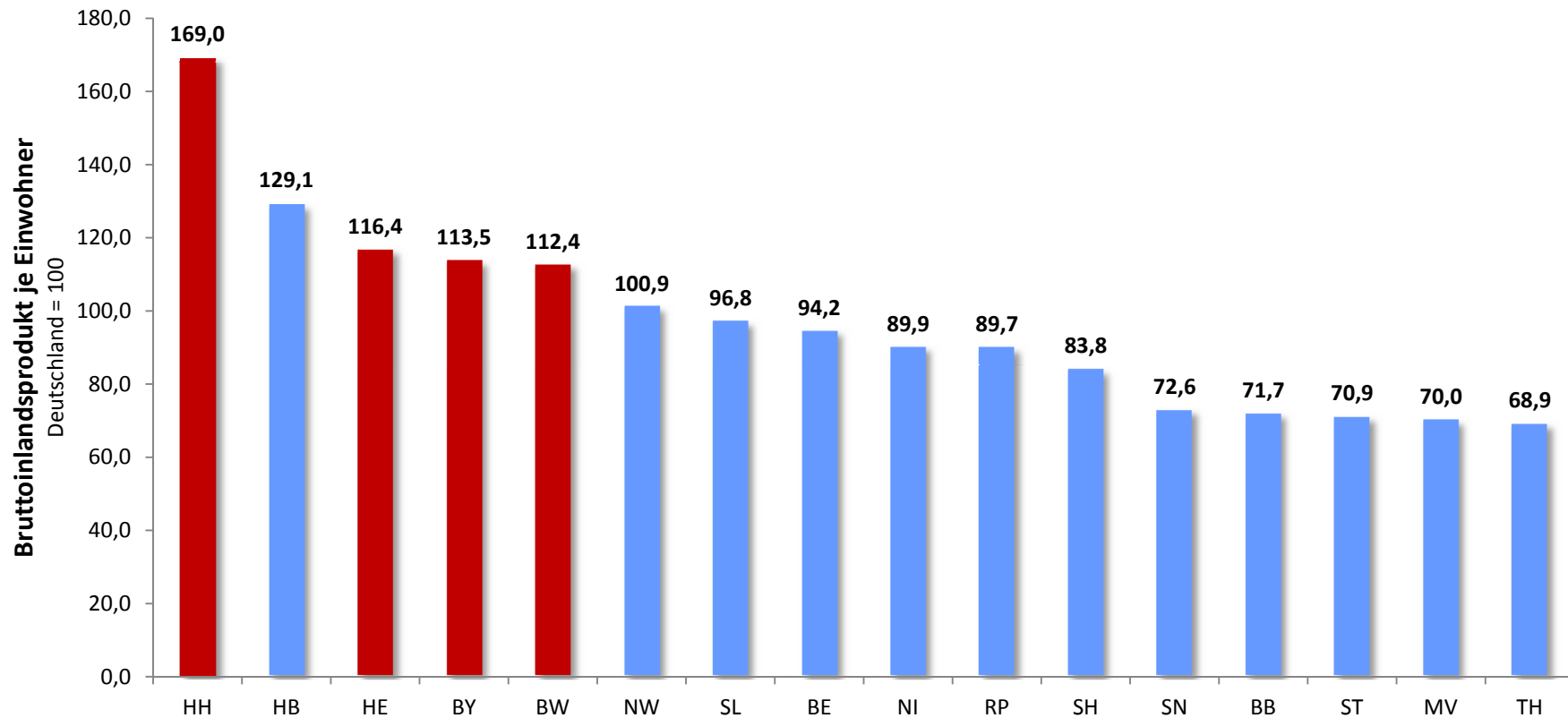
sekundärer
 vertikaler Finanzausgleich
Bundesergänzungszuweisungen
 (Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG)

Reformbedarf

- Mehrere Reformen in den vergangenen 20 Jahren. Unzufriedenheit ist geblieben.
- Bewältigung des Problems hochgradig unterschiedlicher Haushaltsvorbelastungen der Länder und Gemeinden → Altschuldenproblematik.
- Aufgabenadäquate Finanzausstattung der Länder einschließlich ihrer Gemeinden.
- Erhöhung der Möglichkeiten zur dezentralen Haushaltssteuerung auf der Ausgaben- und Einnahmenseite des öffentlichen Haushaltes → Stärkung der Demokratie vor Ort.
- Reduzierung der *gegenseitigen Abhängigkeiten* der öffentlichen Haushalte.
- Mehr Transparenz, Vereinfachung, Plausibilität.

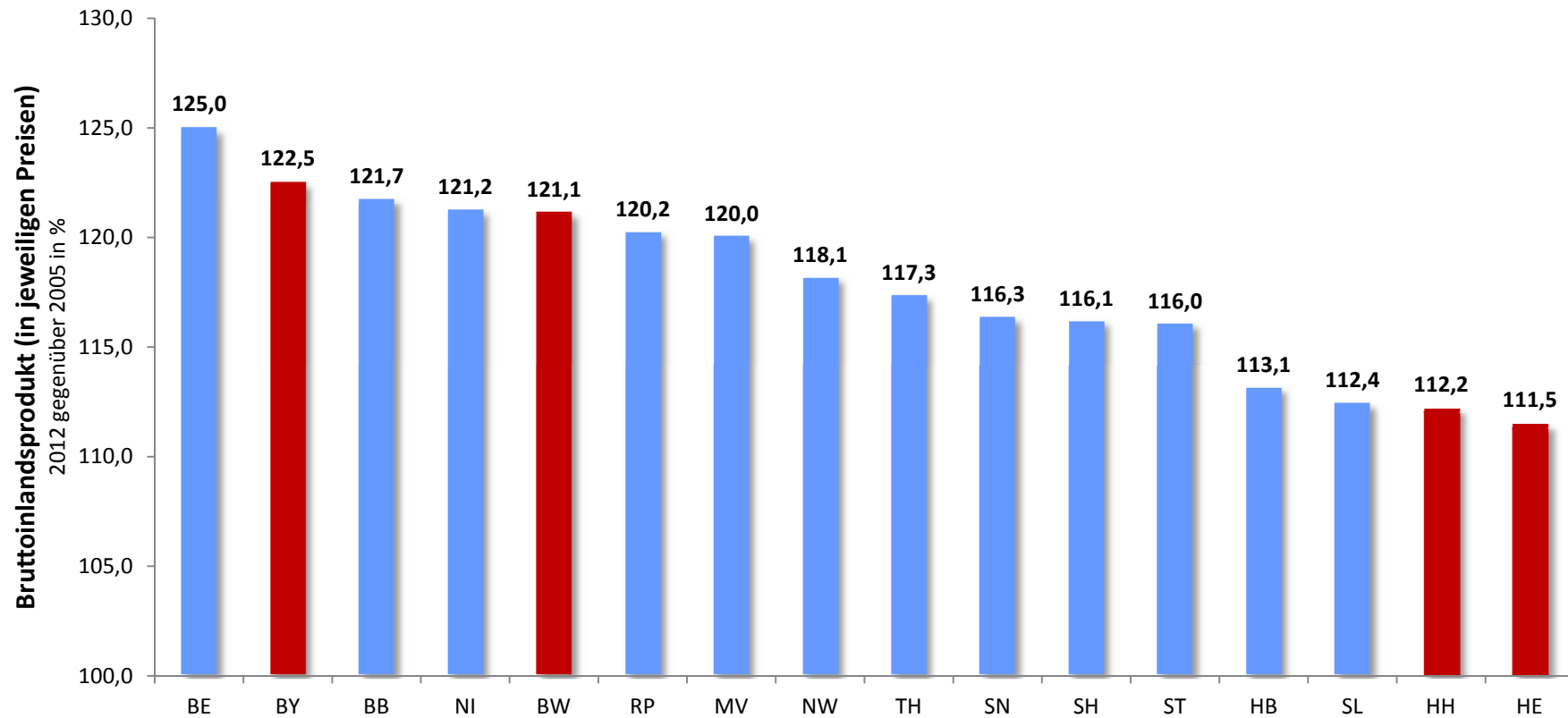
1. Das Grundproblem: Die unvollendete Föderalismusreform
- 2. Im Fokus: Der Länderfinanzausgleich**
3. Das politische „Ziel“: „Gleichwertige Lebensverhältnisse“
4. Komplexität der Finanzströme im Mehrebenensystem
5. Reformoptionen

Bruttoinlandsprodukt nach Ländern 2012



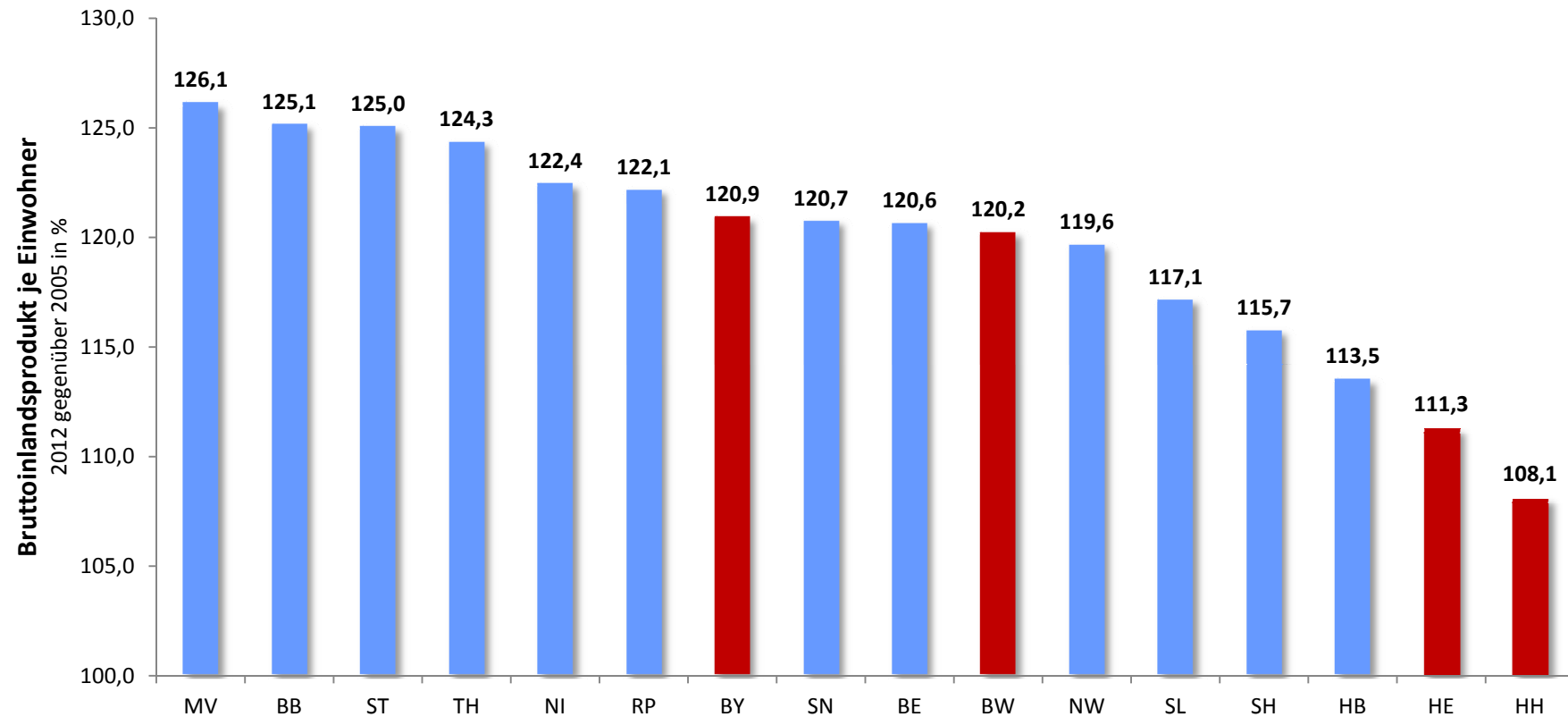
Quelle: Arbeitskreis „VGR der Länder“, Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung (...) 1991 bis 2012, Reihe 1, Länderergebnisse Bd. 1, Berechnungsstand August 2012/ Februar 2013; Einwohner: 30.06.2012 (Basis Zensus 2011); Eigene Berechnung; Eigene Darstellung.

Bruttoinlandsprodukt nach Ländern



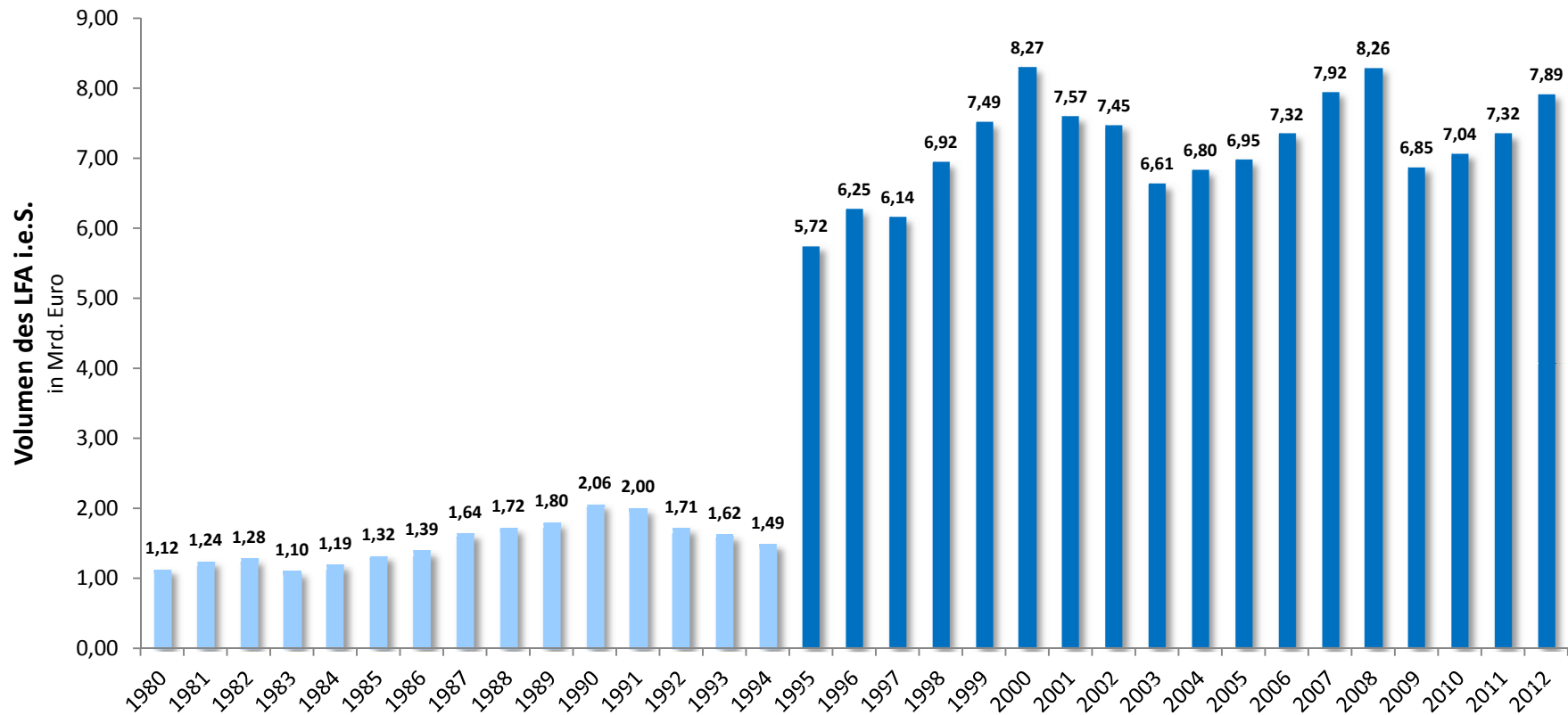
Quelle: Arbeitskreis „VGR der Länder“, Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung (...) 1991 bis 2012, Reihe 1, Länderergebnisse Bd. 1, Berechnungsstand August 2012/ Februar 2013; Eigene Darstellung.

Bruttoinlandsprodukt nach Ländern



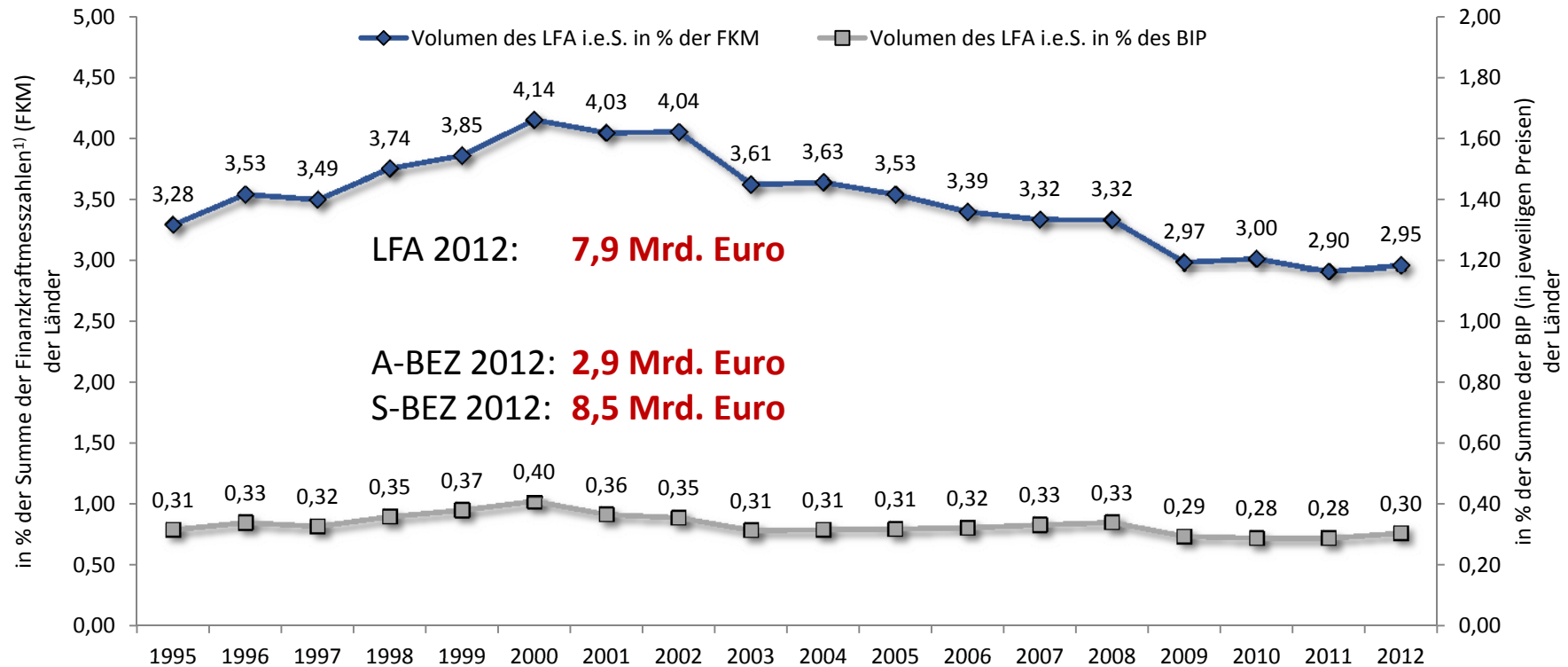
Quelle: Arbeitskreis „VGR der Länder“, Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung (...) 1991 bis 2012, Reihe 1, Länderergebnisse Bd. 1, Berechnungsstand August 2012/ Februar 2013; Eigene Darstellung.

Der Länderfinanzausgleich i.e.S. zwischen 1980 bis 2012



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, endgültige LFA-Abrechnungen bis 2010, akt. vorläufige LFA-Abrechnung 2011; Zweite Verordnung zur Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes (BR-Drs. 681/13) im Ausgleichsjahr 2012; Eigene Berechnung; Eigene Darstellung.

Volumen des Länderfinanzausgleichs i.e.S. – 1995 bis 2012



¹⁾ Finanzkraftmesszahl nach § 6 Abs. 1 FAG i.V.m. §§ 7, 8 FAG.

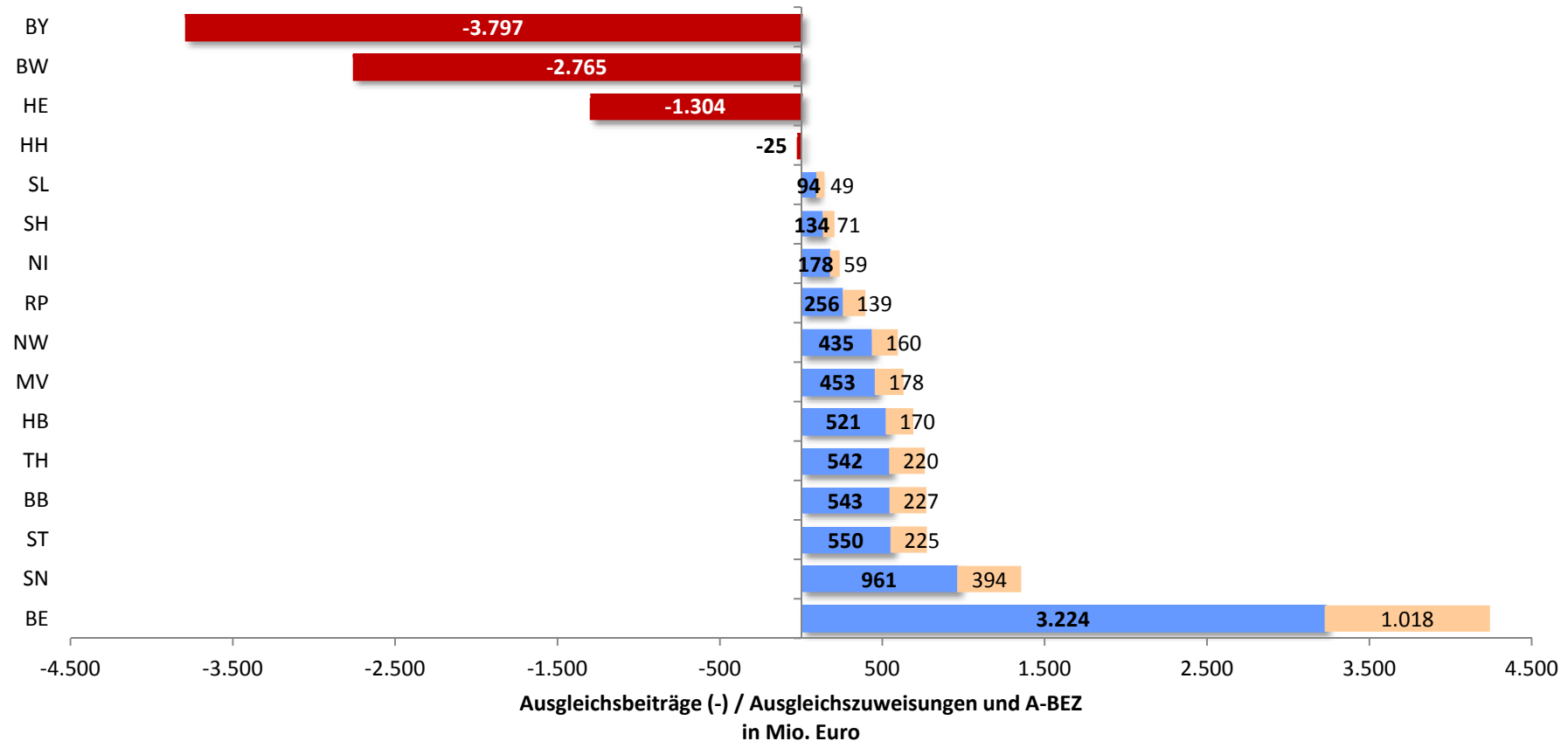
Quelle: Bundesministerium der Finanzen, endgültige LFA-Abrechnungen bis 2010, aktualisierte vorläufige LFA-Abrechnung 2011; Zweite Verordnung zur Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes (BR-Drs. 681/13) im Ausgleichsjahr 2012; Arbeitskreis „VGR der Länder“, BIP, BWS (...) 1991 bis 2012, Reihe 1, Länderergebnisse Bd. 1, Berechnungsstand August 2012/ Februar 2013; Eigene Berechnung; Eigene Darstellung.

Horizontaler Ausgleich und vertikale Ergänzung 2012 – in Mio. Euro



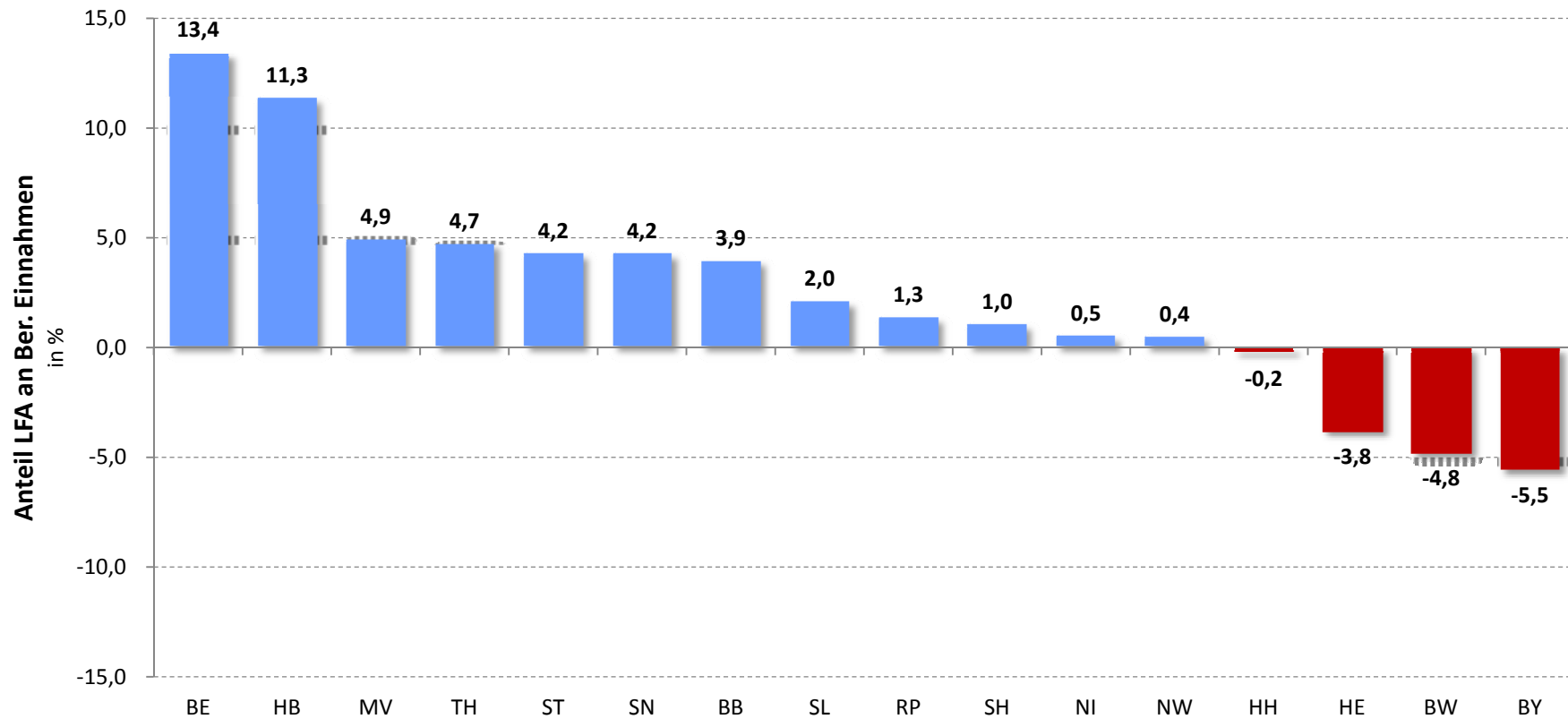
Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Zweite Verordnung zur Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes (BR-Drs. 681/13) im Ausgleichsjahr 2012; Eigene Berechnungen; Eigene Darstellung.

Länderfinanzausgleich i.e.S. und Allgemeine BEZ 2012



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Zweite Verordnung zur Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes (BR-Drs. 681/13) im Ausgleichsjahr 2012; Eigene Berechnung; Eigene Darstellung.

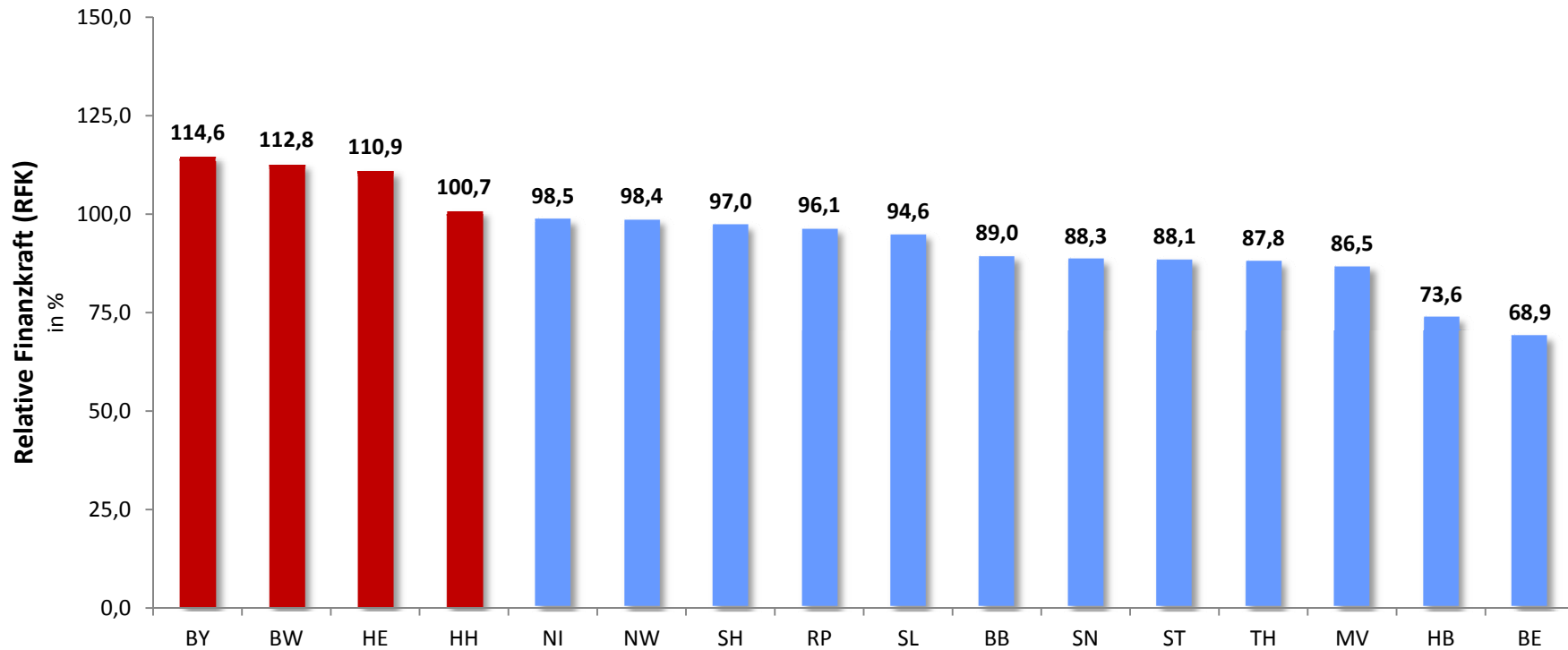
Anteil der LFA-Beträge an den Bereinigten Einnahmen¹⁾ 2012



¹⁾ Bereinigte Einnahmen der Länder einschließlich ihrer Gemeinden/ Gv.; Kernhaushalte und Extrahaushalte.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Zweite Verordnung zur Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes (BR-Drs. 681/13) im Ausgleichsjahr 2012; Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2 (Kassenstatistik); Eigene Berechnung; Eigene Darstellung.

Relative Finanzkraft¹⁾ der Länder²⁾ im Ausgleichsjahr 2012 - vor Länderfinanzausgleich i.e.S.

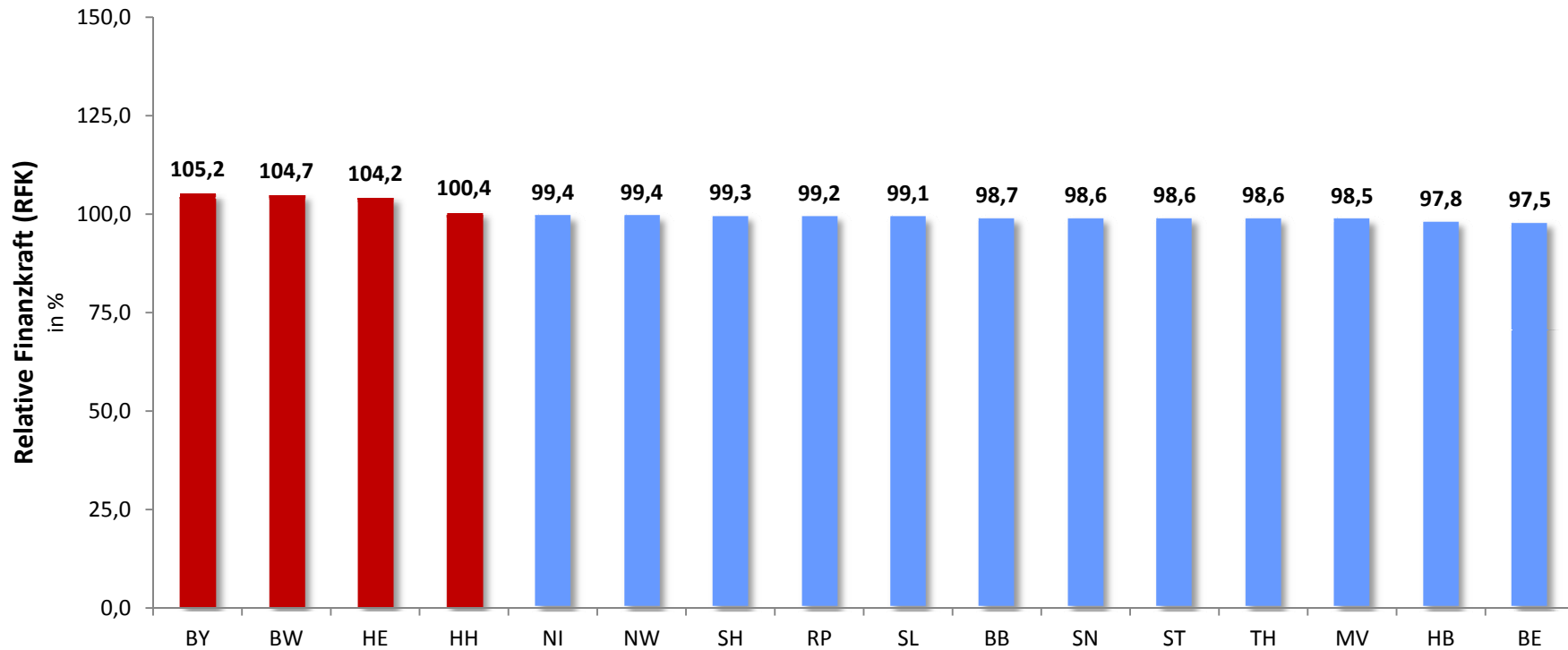


¹⁾ Finanzkraftmesszahl in % der Gleichungsmesszahl.

²⁾ Länder einschließlich Gemeinden/ Gv.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Zweite Verordnung zur Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes (BR-Drs. 681/13) im Ausgleichsjahr 2012;
Eigene Berechnung; Eigene Darstellung.

Relative Finanzkraft¹⁾ der Länder²⁾ im Ausgleichsjahr 2012 - nach Länderfinanzausgleich i.e.S. und A-BEZ

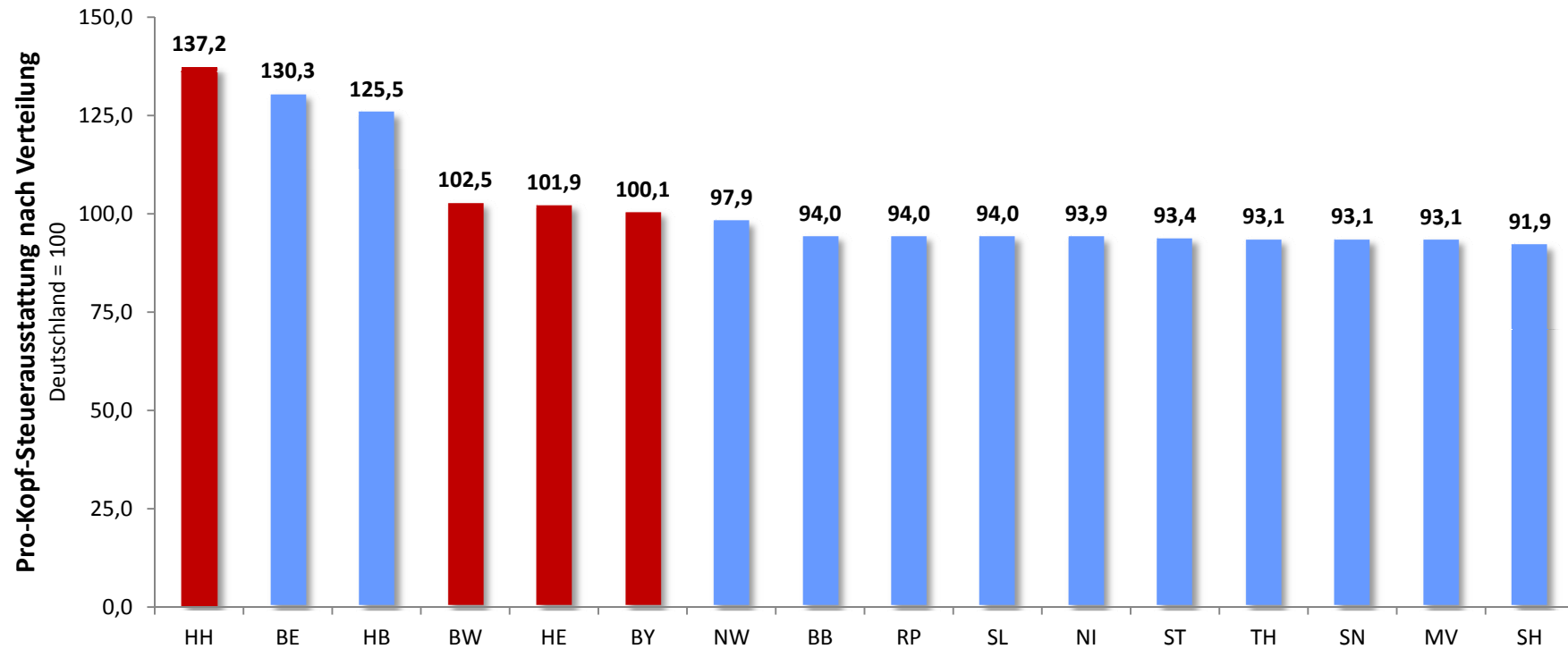


¹⁾ Finanzkraftmesszahl in % der Ausgleichsmesszahl.

²⁾ Länder einschließlich Gemeinden/ Gv.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Zweite Verordnung zur Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes (BR-Drs. 681/13) im Ausgleichsjahr 2012;
Eigene Berechnung; Eigene Darstellung.

Pro-Kopf-Steuer Ausstattung¹⁾ der Länder²⁾ 2012 – nach Verteilung

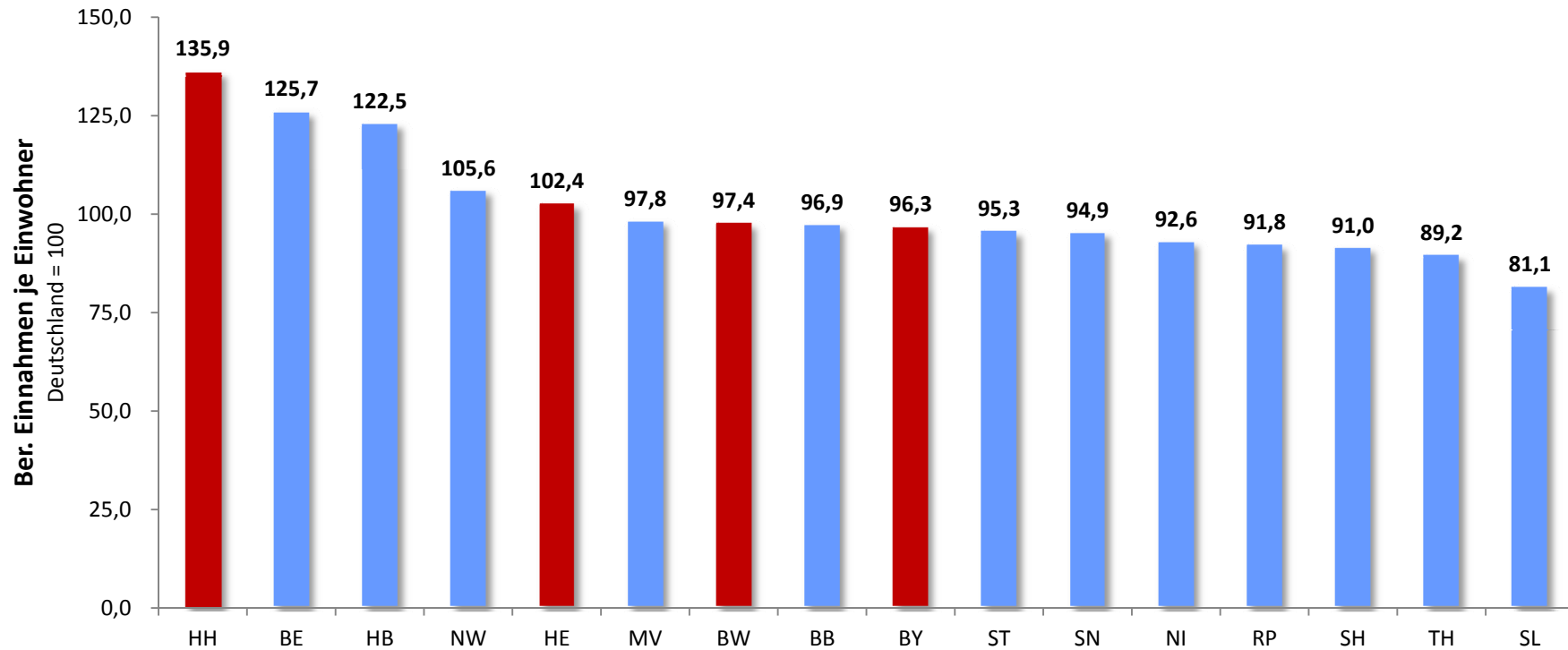


¹⁾ Steuerausstattung = Steuereinnahmen der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene (einschließlich ÖPNV-Mittel nach Art. 106a GG und Kfz-Steuer-Kompensationsbeträge nach Art. 106b GG; ohne steuerähnliche Einnahmen der Gemeinden) + Ausgleichzuweisungen der Nehmerländer / - Ausgleichsbeiträge der Geberländer + Allgemeine BEZ + Sonderbedarfs-BEZ "KoPolF". Ohne S-BEZ „Strukturelle Arbeitslosigkeit“ und Konsolidierungshilfen. Einwohner: Zensus-Basis 30.06.2012.

²⁾ Länder einschließlich Gemeinden/Gv.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 4 (Steuerhaushalt); Eigene Berechnungen; Eigene Darstellung.

Bereinigte Einnahmen¹⁾ je Einwohner²⁾ der Länder³⁾ 2012



¹⁾ Bereinigte Einnahmen in der Abgrenzung der Kassenstatistik (Kernhaushalte und Extrahaushalte); Ohne S-BEZ „Neue Länder“, S-BEZ „Strukturelle Arbeitslosigkeit“ und Konsolidierungshilfen. Bei Geberländern ohne LFA-Ausgleichsbeiträge.

²⁾ Einwohner: Zensus-Basis 30.06.2012.

³⁾ Länder einschließlich Gemeinden/Gv.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2 (Kassenstatistik); Eigene Berechnungen; Eigene Darstellung.

1. Das Grundproblem: Die unvollendete Föderalismusreform
2. Im Fokus: Der Länderfinanzausgleich
- 3. Das politische „Ziel“: „Gleichwertige Lebensverhältnisse“**
4. Komplexität der Finanzströme im Mehrebenensystem
5. Reformoptionen

Einheitlichkeit bzw. Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse

- Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse → Art. 106 Abs. 3 GG
- Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse nur in der „Organisationseinheit“ Land? (Zimmermann 1987).
- Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse → Art. 72 Abs. 2 GG
- „Gleichwertig“ bedeutet nicht „gleich“
- Gleichwertigkeit in Bezug auf das (regionale) Potenzial bzw. die Fähigkeit, mit Güterbündeln die Bürger zu befriedigen (Wohlstandsindikatoren → u.a. BIP).
- Güterbündel bestehen aus privaten Gütern und öffentlich bereitgestellten Gütern.

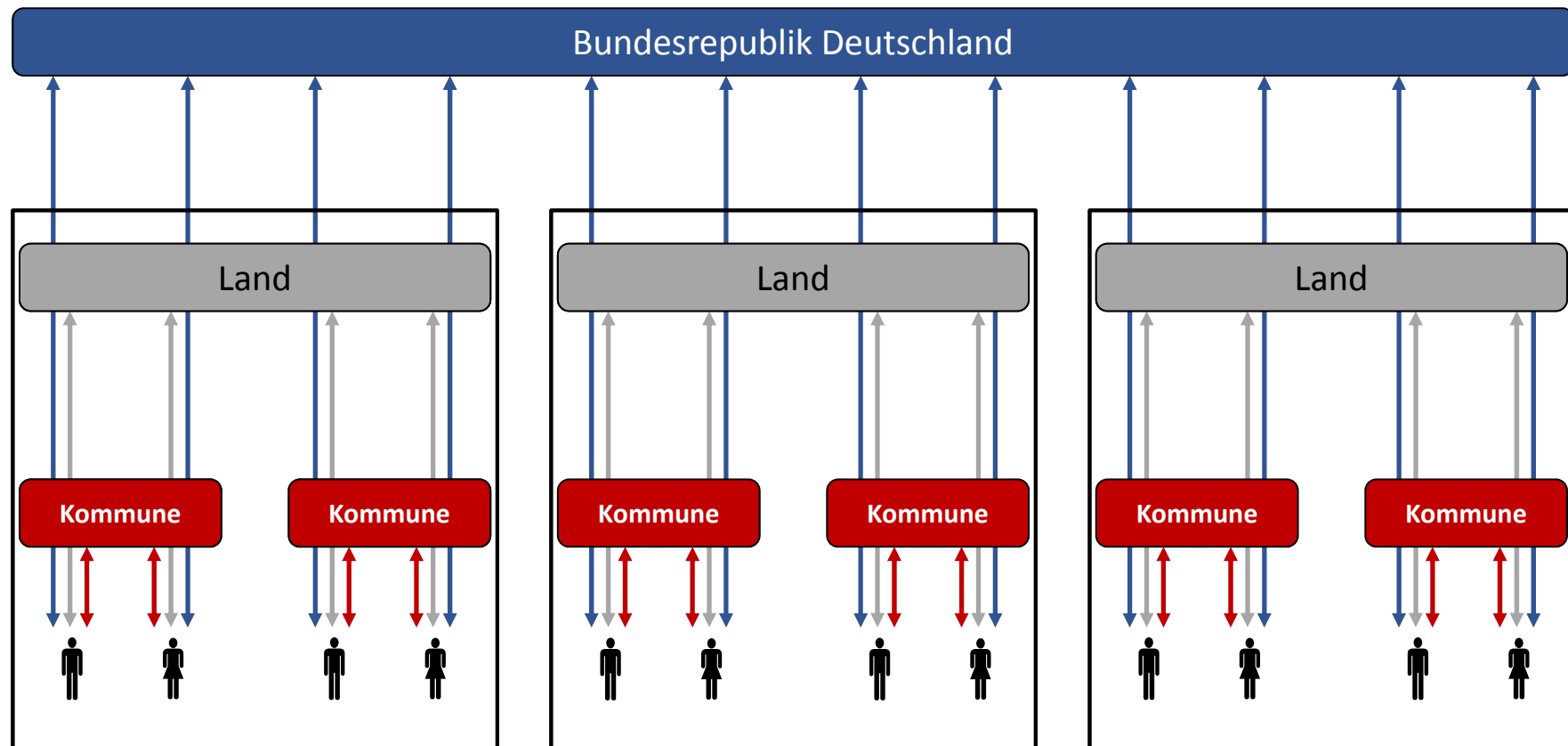
Wirkungen von öffentlichen Finanzströmen

- Öffentliche Finanzströme sind Geldströme, die beim Empfänger zusätzliche Dispositionskraft darstellen und die wirtschaftliche Seite der räumlichen Entwicklung beeinflussen.

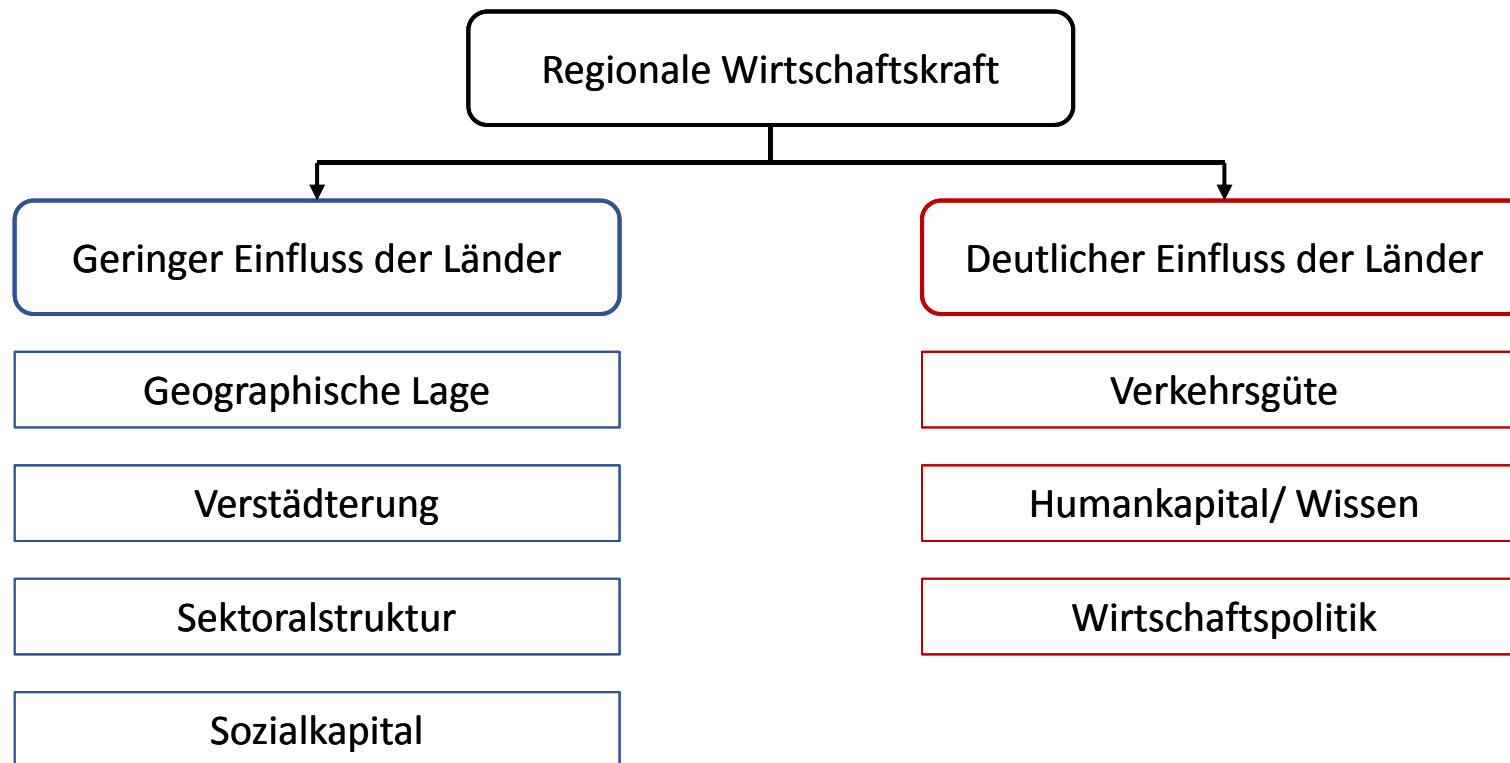
- „Diese üben ihren Einfluss teils direkt als Ausgaben für Güter und Dienste, Transferzahlungen, Steuern und Abgaben aus, teils indirekt über das Leistungsangebot der öffentlich finanzierten Infrastrukturen.“ (Mäding 2009, S. 2).

- Daher sollte der Blick erweitert werden und diejenigen öffentlichen Finanzströme betrachtet werden, die Dispositionskraft
 - der Privaten (Bürger und Unternehmen) und
 - der dezentralen öffentlichen Haushalteerhöhen.

Ökonomische Aktivitäten und föderaler Aufbau in Deutschland



Determinanten der regionalen Wirtschaftskraft



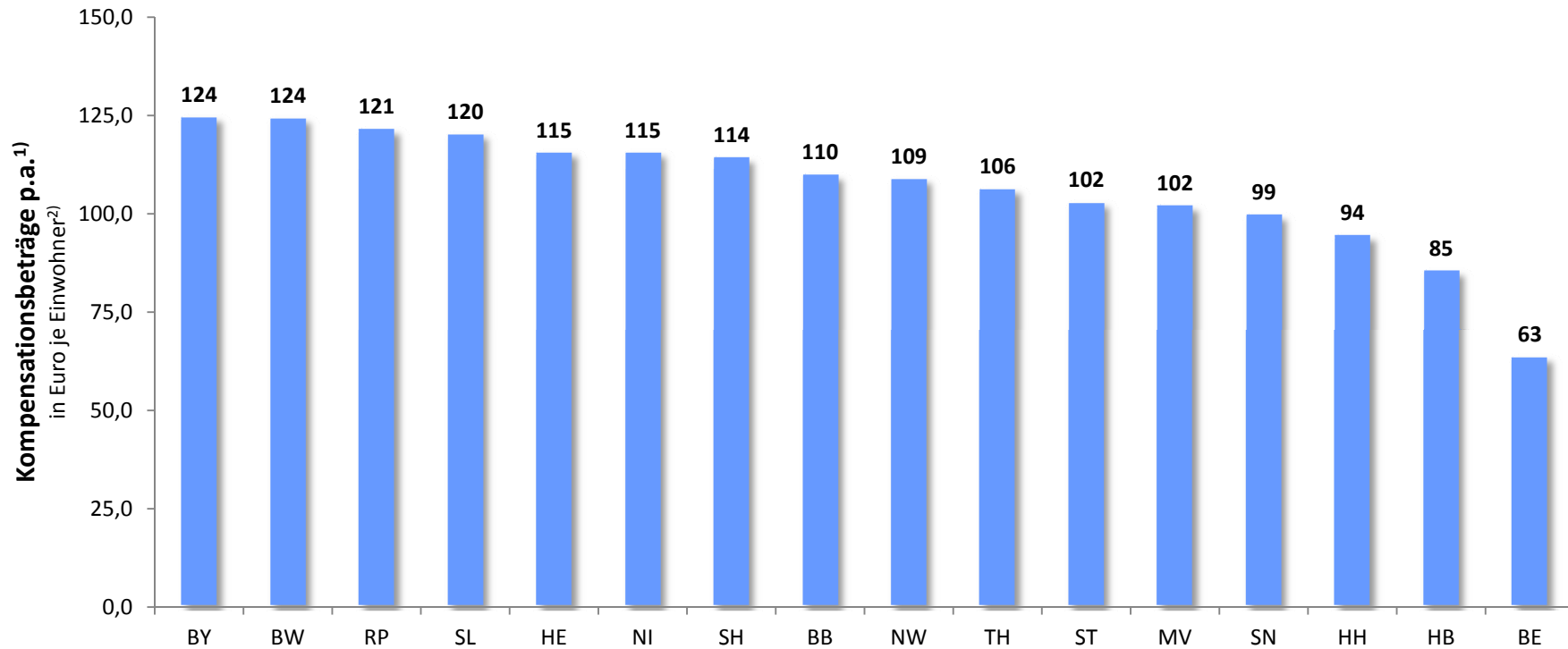
Quelle: Blume, Lorenz und Thomas Döring (2009), Unterschiede regionaler Wirtschaftskraft – welchen Einfluss hat die Landespolitik? *Jahrbuch für Regionalwissenschaften* 29 (2), S. 113.

1. Das Grundproblem: Die unvollendete Föderalismusreform
2. Im Fokus: Der Länderfinanzausgleich
3. Das politische „Ziel“: „Gleichwertige Lebensverhältnisse“
- 4. Komplexität der Finanzströme im Mehrebenensystem**
5. Reformoptionen

Bundesstaatliche Verteilung und Umverteilung (2012)

- Lohnsteuererlegung → ± 11,4 Mrd. Euro
- Körperschaftsteuererlegung → ± 1,5 Mrd. Euro
- Zinsabschlagzerlegung → ± 2,3 Mrd. Euro
- Umsatzsteuerausgleich → ± 7,3 Mrd. Euro (USt-Ergänzungsanteile: 11,2 Mrd. Euro)
- Länderfinanzausgleich i.e.S. → ± 7,9 Mrd. Euro
- Bundesergänzungszuweisungen → 11,4 Mrd. Euro

Kompensation Kfz-Steuer

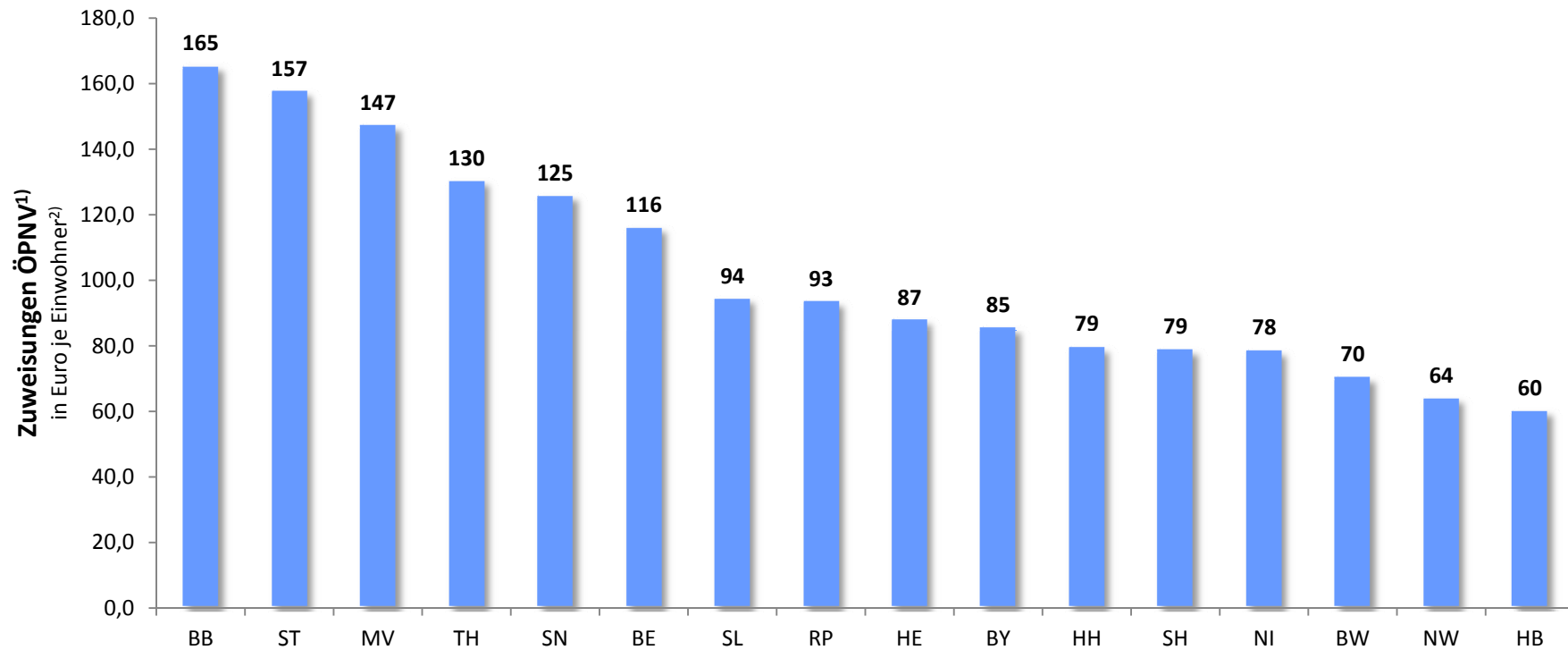


¹⁾ Jährlich gleichbleibende Kompensationsbeträge nach KraftStKompG i.V.m. Art. 106b GG.

²⁾ Einwohner: 30.06.2012 (neue Basis Zensus 2011).

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 4 (Steuerhaushalt); Eigene Berechnungen; Eigene Darstellung.

Regionalisierungsmittel ÖPNV (2012)



¹⁾ Entsprechend § 5 RegG i.V.m. Art. 106a GG.

²⁾ Einwohner: 30.06.2012 (neue Basis Zensus 2011).

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 4 (Steuerhaushalt); Eigene Berechnungen; Eigene Darstellung.

Gemeinschaftsaufgaben, Mischfinanzierungen und Sonstige (2011)

- GA regionale WiStruk Art. 91a GG (Bund) → 0,877 Mrd. Euro
- GA Agrar /Küstenschutz Art. 91a GG (Bund) → 0,583 Mrd. Euro
- GA Bildungsplanung / Forschungsförderung Art. 91b GG (Bund) → 0,688 Mrd. Euro
- Geldleistungsgesetze Art. 104a Abs. 3 GG (Bund) → 8,030 Mrd. Euro
- Finanzhilfen Art. 104b GG (Bund) → 0,948 Mrd. Euro

- Regionalisierungsmittel (Bund) → 6,980 Mrd. Euro
- Entflechtungsgesetz (Bund) → 2,569 Mrd. Euro

- Seehafenfinanzhilfen Art. 104a Abs. 4 GH (alt) (Bund) → 0,038 Mrd. Euro
- Konsolidierungshilfen Art. 143d Abs. 2 GG → 0,800 Mrd. Euro

Weitere „versteckte“ Finanzausgleiche

- Zwangsabgabensysteme, wobei die Letztverwendung Wirkungen im Raum erzeugt.
- Gewerbesteuerumlage Art. 106 Abs. 6 GG (Bundesanteil)
- Sozialversicherungssysteme
- Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG)
- Rundfunk-Finanzausgleich

1. Das Grundproblem: Die unvollendete Föderalismusreform
2. Im Fokus: Der Länderfinanzausgleich
3. Das politische „Ziel“: „Gleichwertige Lebensverhältnisse“
4. Komplexität der Finanzströme im Mehrebenensystem
5. Reformoptionen

Demokratie, Bürger und Steuern

- Der moderne Staat ist ein Steuerstaat.
- Eine moderne Gesellschaft ist eine offene Bürgergesellschaft.
- Zur Finanzierung der umfangreichen Aufgaben, die dem öffentlichen Sektor zugewiesen wurden, werden Haushaltsmittel notwendig, welche überwiegend durch Steuern als Zwangsabgaben aufgebracht werden müssen.
- Steuerpolitik im Bundesstaat sollte sich ausrichten an:
 - Aufrechterhaltung der gesellschaftlich gewünschten Balance zwischen privaten Entscheidungen der Bürger und kollektiven Entscheidungen.
 - Ausgabennotwendigkeiten des öffentlichen Sektors zur Erfüllung der ihm zugewiesenen Aufgaben (Festlegung eines spezifisches Ausgabenniveau ist letztlich ein politisch zu lösendes Problem).
 - Gewährleistung einer eigenständigen, d.h. dezentralen Abstimmung zwischen Ausgaben und Einnahmen in (teil-)souveränen Gebietskörperschaften (Länder).

Allgemeine Reformoptionen

- Stärkung der Verantwortlichkeiten auf allen Ebenen innerhalb des föderalen System der Bundesrepublik Deutschland bei Beibehaltung des solidarischen Leitbildes.
 - **Vielfalt in Einheit**
 - **(Eigen-)Verantwortung und Solidarität**
- Bürgerinnen und Bürger sollten **Verantwortlichkeiten für politische Entscheidungen** und Maßnahmen besser als bisher zuordnen können (**Stärkung der Demokratie**).
- Bei den Bürgerinnen und Bürgern sollte die **Merklichkeit** dezentralisierter Entscheidungen (sowohl bei den Ausgaben als auch insbesondere bei den Einnahmen) erhöht werden.
- Bürgerinnen und Bürgern sollte die **Erweiterung ihres Handlungs- und Entscheidungsspielraumes** über das durchschnittliche Maß hinaus ermöglicht werden.
- Allen Bundesbürgerinnen und Bundesbürgern sollte auf einem **einfachen, transparenten** und **nachvollziehbaren** Weg eine **gleichwertige Mindestausstattung öffentlicher Leistungen** gewährt werden.

Gestaltungsoption zur steuerlichen Finanzausstattung der Länder

„Zusatzausstattung“

im Rahmen der Länderautonomie gestaltbar
 (föderale Vielfalt und Eigenverantwortung)

- „Echte“ Landessteuern, die nicht dem Gemeinschaft-Steuerpool zugeschlagen werden.
- z.B. eine „Landes-Grundsteuer“?

Garantierte Mindestausstattung

durch Finanzausgleich zu gewährleisten
 (föderale Einheit und bündische Solidarität)

- Konsensuale Festlegung eines Allgemeinen Mindest-Bedarfs bei Landesaufgaben
- Kein Tarif, sondern 100%-ige Abdeckung des Bedarfs (anders als heute)



www.fofi.uni-bremen.de

