



1 | 2014

67. Jg., 1.–3. KW, 16. Januar 2014

ifo Schnelldienst

Symposium

Reformoptionen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs
Wissenschaftliche Tagung am 9. Oktober 2013 anlässlich des
20-jährigen Bestehens der Niederlassung Dresden des ifo Instituts

René Geißler

- Die kommenden Verhandlungen: Nachhaltig und solidarisch?

Thomas Lenk

- Zur Klage gegen den Bund-Länder-Finanzausgleich

André W. Heinemann

- Aspekte der Gewährleistung angemessener Finanzausstattungen der öffentlichen Haushalte

Joachim Ragnitz

- Länderfinanzausgleich: Zeit für grundlegende Reformen!

Michael Thöne

- Bund-Länder-Finanzausgleich für das 21. Jahrhundert

Lars P. Feld und Jan Schnellenbach

- Mehr Autonomie für die Bundesländer: Zu einer Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Wolfgang Renzsch

- Zu einigen Problemen bundesgesetzlich konstituierter Lasten der Gemeinden im Finanzausgleich

Ingolf Deubel

- Schuldenbremse und Finanzausgleich

Daten und Prognosen

Thomas Strobel und Arno Städtler

- Abwärtstrend der Ausrüstungsinvestitionen gestoppt

Im Blickpunkt

Karen Pittel und Jana Lippelt

- Kurz zum Klima: Nachhaltigkeit und Naturkapital – wie viel und wie wichtig?

Klaus Wohlrabe

- ifo Konjunkturtest Dezember 2013

ifo Institut

Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
an der Universität München e.V.

ifo Schnelldienst ISSN 0018-974 X

Herausgeber: ifo Institut, Poschingerstraße 5, 81679 München, Postfach 86 04 60, 81631 München,
Telefon (089) 92 24-0, Telefax (089) 98 53 69, E-Mail: ifo@ifode.de.

Redaktion: Dr. Marga Jennewein.

Redaktionskomitee: Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Hans-Werner Sinn, Dr. Christa Hainz, Annette Marquardt, Dr. Chang Woon Nam.

Vertrieb: ifo Institut.

Erscheinungsweise: zweimal monatlich.

Bezugspreis jährlich:

Institutionen EUR 225,-

Einzelpersonen EUR 96,-

Studenten EUR 48,-

Preis des Einzelheftes: EUR 10,-

jeweils zuzüglich Versandkosten.

Layout: Pro Design.

Satz: ifo Institut.

Druck: Majer & Finckh, Stockdorf.

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):

nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

Symposium

Reformoptionen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs

3

Wissenschaftliche Tagung am 9. Oktober 2013 anlässlich des 20-jährigen Bestehens der Niederlassung Dresden des ifo Instituts

In der jetzt beginnenden Legislaturperiode muss eine Nachfolgeregelung für das auslaufende Finanzausgleichsgesetz ausgehandelt werden. Zudem haben die Bundesländer Bayern und Hessen Klage eingereicht, da sie sich als Geberländer im geltenden Finanzausgleich benachteiligt sehen. Die Nehmerländer verweisen wiederum darauf, dass bei einer Veränderung des derzeitigen Regelwerks zu ihren Lasten die »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse« nicht mehr gewahrt sei. Aus wissenschaftlicher Sicht werden zudem mangelnde Transparenz und unzureichende Anreizwirkungen für eine Stärkung der eigenen Wirtschafts- und Steuerkraft kritisiert. Inzwischen liegen eine ganze Reihe prominenter Vorschläge zur Neugestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen vor. Das vorliegende Heft des ifo Schnelldienstes widmet sich daher diesem Thema und stellt eine Auswahl dieser Politikvorschläge vor. Es dokumentiert damit zugleich eine Tagung der Niederlassung Dresden des ifo Instituts, die das Institut am 9. Oktober 2013 unter dem Titel »Reformoptionen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs« anlässlich des 20-jährigen Bestehens der Niederlassung veranstaltet hat.

Nachhaltig und solidarisch? Ein Ausblick auf die kommenden Verhandlungen

4

René Geißler

Nach Ansicht von *René Geißler*, Bertelsmann Stiftung, sind die Voraussetzungen für eine Neuverhandlung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen »nicht die Schlechtesten«, da auch der Koalitionsvertrag bereits einige finanzielle Zugeständnisse und Verhandlungsaufträge enthalte.

Anmerkungen zur Klage des Freistaates Bayern und des Landes Hessen gegen den Bund-Länder-Finanzausgleich

9

Thomas Lenk

Thomas Lenk, Universität Leipzig, betont, dass der bundesstaatliche Finanzausgleich auch zukünftig die Konturen des kooperativen Föderalismus bewahren und auf den Erhalt der Solidargemeinschaft zwischen finanzkräftigen und finanzschwachen Ländern hinwirken muss.

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

15

André W. Heinemann

André W. Heinemann, Universität Bremen, sieht die Chance, die bundesstaatliche Finanzverteilungsarchitektur durch den Abbau heute nicht mehr begründbarer Finanzströme zu entrümpeln, durch die Bündelung gleichgerichteter Finanzströme zu vereinfachen und durch Reduzierung des Finanzstromumfangs die Übersichtlichkeit des Gesamtsystems zu erhöhen.

Länderfinanzausgleich: Zeit für grundlegende Reformen!

21

Joachim Ragnitz

Auch *Joachim Ragnitz*, ifo Dresden, sieht die Chance, durch die anstehenden Neuverhandlungen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ein in sich konsistentes System zu beschließen. Er plädiert für einen Ersatz des horizontalen Ausgleichssystems durch ein vertikales Zuteilungssystem.

Vertikaler, transparenter, aufgabengerechter: Agenda für einen Bund-Länder-Finanzausgleich für das 21. Jahrhundert

26

Michael Thöne

Michael Thöne, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln, stellt einen Finanzausgleich, der das Attribut »zukunftsfest« verdient, vor.

Mehr Autonomie für die Bundesländer: Ansatzpunkte zu einer grundlegenden Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

32

Lars P. Feld und Jan Schnellenbach

Lars P. Feld, Universität Freiburg und Walter-Eucken-Institut, Freiburg, und *Jan Schnellenbach*, Walter-Eucken-Institut, Freiburg, und Universität Heidelberg, formulieren einen Reformvorschlag, der den Finanzausgleich in seiner Gesamtheit deutlich anreizorientierter ausgestaltet.

»... hierbei sind die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) zu berücksichtigen.«

37

Zu einigen Problemen bundesgesetzlich konstituierter Lasten der Gemeinden im Finanzausgleich

Wolfgang Renzsch

Wolfgang Renzsch, Universität Magdeburg, weist auf die Probleme bei der Bestimmung des Finanzbedarfs der Länder und Gemeinden hin.

Schuldenbremse und Finanzausgleich:

Wie stark muss der Finanzausgleich im Jahr 2020 ausgleichen, damit (fast) alle Länder die Schuldenbremse einhalten können?

43

Ingolf Deubel

Für *Ingolf Deubel*, Finanzminister a.D. des Landes Rheinland-Pfalz, geht es bei der Neuordnung des Finanzausgleichs vor allem um die Beseitigung offensichtlicher Inkonsistenzen und eine deutliche Verringerung der Komplexität.

Daten und Prognosen

Abwärtstrend der Ausrüstungsinvestitionen gestoppt – 2014 kräftiges Wachstum erwartet

52

Thomas Strobel und Arno Städler

Nach den Ergebnissen der ifo Konjunkturumfrage im Leasingsektor werden die Investitionen der Leasinggesellschaften 2013 auf der Stelle treten. Im Jahresdurchschnitt wird im Neugeschäft mit Mobilien ein Rückgang von 0,2% eintreten.

Im Blickpunkt

Kurz zum Klima: Nachhaltigkeit und Naturkapital – wie viel und wie wichtig?

55

Karen Pittel und Jana Lippelt

In der Diskussion um die Nachhaltigkeit hat das Naturkapital von jeher eine besondere Rolle gespielt, allerdings bleibt die Abgrenzung dessen, was dem Naturkapital eigentlich zugerechnet wird und wie sein Wert gemessen werden kann, schwierig.

ifo Konjunkturtest Dezember 2013 in Kürze: Optimistischer Ausblick auf das erste Halbjahr 2014

59

Klaus Wohlrabe

Das ifo Geschäftsklima für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands hat sich abermals verbessert.

Reformoptionen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs

Begrüßung und Eröffnung

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Hans-Werner Sinn
ifo Institut und Ludwig-Maximilians-Universität München

20 Jahre ifo Dresden

Prof. Dr. Marcel Thum
ifo Dresden und Technische Universität Dresden

Nachhaltig und solidarisch? Rahmenbedingungen der kommenden Verhandlungen

Dr. René Geißler, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Zur Klage Bayerns und Hessens gegen den Finanzausgleich

Prof. Dr. Thomas Lenk, Universität Leipzig

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

Prof. Dr. André Heinemann, Universität Bremen

Wie funktioniert eigentlich der Finanzausgleich? Defizite und Reformoptionen

Prof. Dr. Joachim Ragnitz, ifo Dresden

Vertikaler, Transparenter, Aufgabengerechter – Elemente eines Länderfinanzausgleichs für das 21. Jahrhundert

Dr. Michael Thöne, Universität zu Köln

Ein ressourcenorientierter Finanzausgleich in Deutschland als Voraussetzung für eine Stärkung der Steuerautonomie der Bundesländer

PD Dr. Jan Schnellenbach, Universität Heidelberg

»... hierbei sind die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden zu berücksichtigen.« Zu einigen Problemen der Berücksichtigung der Kommunen im Länderfinanzausgleich

Prof. Dr. Wolfgang Renzsch, Universität Magdeburg

Wie stark muss der Finanzausgleich im Jahr 2020 ausgleichen, damit (fast) alle Länder die Schuldenbremse einhalten können?

Prof. Dr. Ingolf Deubel
Finanzminister a.D. des Landes Rheinland-Pfalz

Der bundesstaatliche Finanzausgleich steht erneut in der Kritik. Das bestehende Regelwerk ist zwar erst seit 2005 in Kraft, war jedoch von vornherein bis zum Ablauf des Jahres 2019 befristet. In der jetzt beginnenden Legislaturperiode muss deshalb eine Nachfolgeregelung für das auslaufende Finanzausgleichsgesetz ausgehandelt werden. Zudem haben die Bundesländer Bayern und Hessen Klage eingereicht, da sie sich als Geberländer im geltenden Finanzausgleich insbesondere durch die hohen Grenzabschöpfungsquoten benachteiligt sehen. Die Nehmerländer verweisen wiederum drauf, dass bei einer Veränderung des derzeitigen Regelwerks zu ihren Lasten die »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse« nicht mehr gewahrt sei. Aus wissenschaftlicher Sicht werden zudem mangelnde Transparenz und unzureichende Anreizwirkungen für eine Stärkung der eigenen Wirtschafts- und Steuerkraft kritisiert.

Frühere Reformen des Finanzausgleichs wurden von Bund und Ländern vornehmlich unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten durchgeführt und haben deswegen die grundlegenden Konstruktionsmängel des Systems nicht ausräumen können. Inzwischen liegen auch aus der Wissenschaft eine ganze Reihe prominenter Vorschläge zur Neugestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen vor. Das vorliegende Heft des ifo Schnelldienstes widmet sich daher diesem Thema und stellt eine Auswahl dieser Politikvorschläge vor.

Das Heft dokumentiert damit gleichzeitig eine Tagung der Niederlassung Dresden des ifo Instituts, die das Institut am 9. Oktober 2013 unter dem Titel »Reformoptionen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs« anlässlich des 20-jährigen Bestehens der Niederlassung veranstaltet hat.

Die Dresdner Außenstelle des Instituts wurde im Jahr 1993 eröffnet, um einen Beitrag zur wissenschaftlichen Begleitung des Transformationsprozesses in den ostdeutschen Ländern zu leisten. Heute arbeitet die Niederlassung Dresden mit regionalem Schwerpunkt Ostdeutschland und Sachsen vor allem auf den Forschungsgebieten:

- Konjunktur und Wachstum,
- Humankapital, Strukturwandel und die Position im Standortwettbewerb,
- Arbeitsmarkt und Sozialpolitik,
- Einbettung in die internationale Arbeitsteilung,
- Öffentliche Finanzen und Wirtschaftsförderung

und widmet sich darüber hinaus dem Querschnittsthema »Implikationen des demographischen Wandels für die wirtschaftliche Entwicklung«. Die Dresdner Wissenschaftler des ifo Instituts haben sich damit erfolgreich in einem schwierigen Umfeld etablieren können und werden insbesondere von ostdeutschen Landesregierungen als wichtiger Ideengeber in der politischen Beratung geschätzt.

Nachhaltig und solidarisch? Ein Ausblick auf die kommenden Verhandlungen

4



René Geißler*

Große Ereignisse werfen ihre Schatten voraus. Vor vielerlei heute nicht absehbaren und unerwarteten Herausforderungen wird die Bundesrepublik in den kommenden Jahren stehen. Eine ist sicher: Die Neuverhandlung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern. Um eine Herausforderung handelt es sich hier ohne Frage, um eine Überraschung hingegen nicht. Denn zum einen ist die Novellierung der Finanzverfassung angesichts volatiler Umfelder ohnehin in regelmäßigen Abständen notwendig; des Weiteren häuften sich die politischen Erklärungen, die eine solche Verhandlungsrunde forderten. Zu denken sei hier an den MPK-Beschluss vom Oktober 2012 oder die Klage Hessens und Bayerns, die im Kern die Forderung nach einer Neuverhandlung bedeutet. (Die Kläger wollen sie ja als »Hilferuf« verstanden wissen.) Auch der jüngst entworfene Koalitionsvertrag äußert sich unmissverständlich.¹ Aus Sicht der Ministerialbürokratie ist all dies ohnehin müßig, da die Rechtsänderungen zum Jahr 2020 seit langem angelegt und vorhersehbar waren. Es herrscht somit allseits Einigkeit über das »Ob« der Verhandlungen. Sie sind rechtlich, politisch und faktisch notwendig. Darüber hinaus ist, trotz erwähnter Erklärungen, inhaltlich und strukturell im Grunde alles offen und alles möglich.

Was wir wissen ist, dass diese Verhandlungen hoch kontrovers verlaufen werden. Kontrovers waren Verteilungskämpfe immer, aber mit der Schuldenbremse haben sich die »Spielregeln« geändert. Die Schuldenbremse ist die wesentliche und neue Rahmenbedingung der kommenden Verhandlungen. Mit Blick auf das Politikfeld Finanzbeziehungen könnte man sagen, es ginge »nur« um Geld. Kein ideologisches Thema, wie vielleicht Bildung oder Energiewende. Im Vergleich dazu haben wir es unter Finanzexperten mit sachlichen Menschen zu tun. Akteure allerdings, die ihre Interessen an Haushaltsalden ablesen. Die Relevanz der Finanzen ist insbesondere für die Länder

gestiegen. Auf kommunaler Ebene sprechen wir von regionalen Problemen, für die einige Verbesserungen beschlossen sind. Für den Bund ist die Schuldenbremse, dies lässt sich nicht zuletzt dem Entwurf des Koalitionsvertrages entnehmen, in den kommenden Jahren kein hoher Anspruch. Für die Länder geht es um die fiskalische und damit politische Handlungsfähigkeit. Ein gemeinsames Verständnis, ein Leitbild über den Charakter der Finanzbeziehungen oder die kommenden Verhandlungen wäre hilfreich. »Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte« und »Solidarität zwischen Ebenen und Ländern« sind zwei solcher Normen, die niemand in Abrede stellt und die doch für sich wenig aussagen. Im Kanon singulärer Interessen, komplexer Systeme und diverser Tauschgeschäfte ist es kein Automatismus, dass diese Leitplanken Beachtung finden. Im Gegenteil, es wäre erstaunlich.

An diesem Punkt sollte die Funktion zivilgesellschaftlicher Akteure ansetzen: neutrale Analysen erstellen, Öffentlichkeit schaffen, Diskussionen ermöglichen, Innovationen befördern und die Handelnden gelegentlich an ihre Verantwortung erinnern (vgl. Bertelsmann Stiftung 2012). Die Bertelsmann Stiftung tritt ein für Nachhaltigkeit und Ausgleich. Sie tritt vor allem ein für die Verantwortung der Politik, Herausforderungen sachlich und konstruktiv anzugehen. Auch dies ist keine Selbstverständlichkeit. Vor diesem Hintergrund hat die Bertelsmann Stiftung ein Projekt aufgelegt, diese Verhandlungen zu begleiten. Um ein reflektiertes Meinungsbild zu gewinnen, fanden im Laufe des Jahres 2013 Dutzende Expertengespräche mit Akteuren des Bundes und aller Länder statt.

Unübersehbar sind die Länder nervös. Sie ahnen, dass die kommenden Verhandlungen einen Umfang annehmen werden, der die Grundfesten des Föderalismus berührt. Das große Ziel der Schuldenbremse verändert die Sachlage, denn für kein Land, sei es Geber oder Nehmer, wird dies ein Leichtes; was nebenbei gesagt als Indiz eines funktionierenden Finanzenausgleichs gelten kann. Die Schul-

* Dr. René Geißler ist wissenschaftlicher Mitarbeiter für öffentliche Finanzen der Bertelsmann Stiftung Gütersloh.

¹ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 18. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages: Deutschlands Zukunft gestalten.

denbremse verändert die Relevanz von Haushaltspolitik. In diesem Sinne hat sie einen Teil ihrer Aufgabe bereits erfüllt. Für die Länder geht es in den nächsten Jahren um nichts weniger denn um die finanzielle Handlungsfähigkeit, damit einfach gesagt, um die politische Existenz. Diese Diagnose trifft im Grunde alle Länder, die finanzstarken wie die finanzschwachen; Geber wie Nehmer. Die jeweiligen Interessen sind kein Geheimnis. Sie leiten sich aus dem Haushaltssaldo ab. Die Akteure sind berechenbar.

Welche Rolle spielt der Föderalismus in den kommenden Verhandlungen? Der Wunsch nach Eigenstaatlichkeit ist relativ. Er beantwortet sich für die Mehrheit der Länder nach der Haushaltslage. Finanzielle Handlungsfähigkeit ist wichtiger als politische Handlungsspielräume. Das Leitbild der Entflechtung der FÖKO I, mittlerweile sind zehn Jahre vergangen, taugt nicht mehr. Im Gegenteil, es hat sich als unrealistisch erwiesen und wurde wenige Jahre später beispiellos konterkariert. Es mag Verfassungspuristen nicht gefallen, aber die gesellschaftlichen Herausforderungen verlangen für die übergroße Mehrheit der Länder nach einem Mehr an vertikaler und horizontaler Kooperation. Das bedeutet nichts weniger als die weitere Verflechtung von Zuständigkeiten und Finanzströmen.

Obgleich allenthalben von einer Föderalismusreform geredet wird, ist offenbar niemand an diesem Format interessiert. Die Erfahrungen der letzten Runde waren prägend. Zu viele Beteiligte, zu viele Themen, zu viele Gremien, zu viele Wissenschaftler. So gibt es Ende 2013 noch keine Idee für ein Verhandlungsformat. Was es gibt, sind konträre Erwartungen. So fordern die Kommunen und die Landtage mehr Mitsprache. Länder und Bund wollen die Runde und den Themenkanon klein halten. Der Koalitionsvertrag spricht davon, die Kommunen »einzubeziehen«. Das lässt Befürchtungen der Kommunen wachsen, entspricht aber der Rationalität der Länder, deren Bedeutungszuwachs wo möglich zu bremsen. Steuerbarkeit des Prozesses und Partizipation stehen offensichtlich in Widerspruch.

Der Finanzausgleich ist ein komplexes System. Ein System, aus dem sich jedes Land das Detail als Verhandlungsgegenstand herausucht, das dem eigenen Haushalt nutzt. Daraus folgt ein vermeintlich einfacher, tatsächlich aber strategischer und somit sensibler Punkt: die Agenda der Verhandlungen. Steuerbarkeit verlangt eine kurze Themenliste. Eine kleine Agenda bedeutet aber den Ausschluss von Themen, damit die Schwächung einiger Akteure. Eine große Agenda im Gegensatz berücksichtigt alle Interessen und schafft Spielräume für Tauschgeschäfte. Sie benachteiligt aber wiederum kleine Länder mit begrenzten Kapazitäten. Auch die Themenliste im Koalitionsvertrag ist nur auf den ersten Blick kurz. tatsächlich ist sie hinreichend offen, nahezu alle Aspekte der Finanzverteilung zu verhandeln.

Die Erfahrung zeigt, dass Politik in vielen Fällen an großen Themen scheitert. Zum Teil gibt es dafür sachliche Gründe, zum Teil politische, zum Teil liegt es an Personen. Verschiedene Organisationen haben sich in den letzten Jahren mit der Frage befasst, wie große politische Reformprojekte gelingen können. So unterschiedlich Politikfelder, Akteure und Rahmenbedingungen auch sind, es scheint einige Gemeinsamkeiten zu geben, die das Gelingen großer Reformen begünstigen (vgl. OECD 2010; Bertelsmann Stiftung 2010).

Krisen bergen Chancen für Reformen

Wo würde dieser Zusammenhang deutlicher sichtbar als am Beispiel des deutschen Finanzföderalismus? Die Schuldenbremse des Grundgesetzes, ein historischer und überraschender Schritt, ist nur erklärbar vor dem Hintergrund der globalen Finanzkrise. Das Zeitfenster der FÖKO II, zufällig durch diese Finanzmarktkrise überlagert, wurde genutzt. Das ein oder andere Detail der Schuldenbremse ist nicht perfekt, die eine oder andere Konsequenz wurde nicht zu Ende gedacht. Unvermeidbar, kaum ein großes Reformprojekt wird in einem Zug planmäßig und vollständig umgesetzt. Große Reformen brauchen mehrere Anläufe. Niemand kann ernsthaft erwarten, dass die bundesstaatliche Finanzverfassung in einer Runde ein für allemal zum Wohle aller verhandelt und abgeschlossen wird. Perfektion ist keine realistische Erwartung. Im Gegenteil, Kompromisse und spätere Korrekturen sind der Normalfall. Sie sind zwangsläufig angesichts volatiler Rahmenbedingungen und teilweise durchaus nicht absehbarer Konsequenzen jedweder Novellierung. Hinter dem Ruf nach Perfektion verbirgt sich allzu oft das Ziel der Blockade. So wie die kommende Neuverhandlung auch aus FÖKO I und FÖKO II resultiert, so wird es in den kommenden Jahren neue Anlässe geben, das eine oder andere Detail anzupassen. Unter der Überschrift »Finanzausgleich« werden noch viele Gutachten geschrieben werden.

Die Verhandlungen der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen vor Augen: Können wir in Deutschland von einer krisenhaften Situation sprechen? Das gesamtstaatliche Defizite betrug 2011 und 2012 nur noch ein Prozent des BIP. Die Prognosen verheißen für die kommenden Jahre auf allen Ebenen Verbesserungen (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2013, S. 12 ff.). Eine gesamtstaatliche Haushaltskrise können wir für Deutschland glücklicherweise nicht attestieren. Im Gegenteil, das Bundesministerium der Finanzen hat im Verlaufe der Koalitionsverhandlungen die seitens der Länder oft unterstellten Reserven im Bundeshaushalt auch entdeckt.

Eine Krise muss nicht immer offensichtlich sein. Hinter den Kulissen der Finanzierungssalden bauen sich in den Länderhaushalten, und regional in den kommunalen, Krisen auf. Zum einen waren im ersten Halbjahr 2013 nicht alle Länder im Plus (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2013,

S. 122 ff.). Zum zweiten werden aktuelle Überschüsse durch empfindliche Kürzungen erkaufte, teilweise werden sie auch nicht dauerhaft sein. Die Krise der Länderhaushalte ist eine schleichende. Sie drückt sich aus in einer Verlagerung der Haushaltsstruktur, in einem Verzicht auf Investitionen, sei es in Infrastruktur oder Köpfe.² Krisen messen sich nicht nur am Ausmaß der Defizite, sondern auch am Ausmaß der nichtgetätigten Ausgaben.

Was wir aus der FÖKO II lernen, ist, Chancen zu nutzen. Wir haben aktuell keine krisenhafte Situation, die Reformdruck produziert. Aber wir haben die Situation »erzwungener« Verhandlungen. Die Gelegenheit ist günstig. Die Novellierung zentraler Normen wird stattfinden. Unter den Ländern hat offensichtlich keines Interesse an einer Fortschreibung des Status quo. Der Bund könnte, zumindest fiskalisch, damit gut leben.

Krisen sind Auslöser für Reformen. In der Umsetzung ist jedoch Stabilität wichtig. Die größten Reformschritte gelingen vor dem Hintergrund stabiler und planbarer Haushalte. Das gilt besonders für Fragen der Finanzverteilung. Die Unwägbarkeiten in der Verteilungswirkung einzelner Anpassungen sind ohnehin groß und für manche Beteiligte kaum tragbar. Konjunkturelle Schwankungen würden die Komplexität und Ungewissheit über Gebühr erhöhen. Das aktuelle und absehbare konjunkturelle Umfeld ist demnach günstig. Stabile Haushalte erlauben es auch, Gelder für Kompromisse und Kompensationen bereitzustellen. Ohne Kompensationen wird es keine Einigung geben. Aus früheren Reformen lässt sich für die Länder prognostizieren: Der Kampf gegen Verluste wird härter geführt als der Kampf um Gewinne.

Reformen müssen kommuniziert werden

Schleichende Krisen sind schwer zu kommunizieren. Der »Moment of Urgency«, von dem die Politikwissenschaft gern spricht, ist im Grunde nicht zu bestimmen. Ohne Kommunikation sind große politische Projekte aber nicht möglich. Politische Kommunikation wurde in jüngerer Vergangenheit nur von Seiten Bayerns und Hessens im Zuge der Klage gegen den Länderfinanzausgleich praktiziert. Naturgemäß war jene einseitig und durchaus polemisierend.³ In jedem Fall war sie erfolgreich im Hinblick auf das Ziel, das Instrument des Länderfinanzausgleichs in der Öffentlichkeit zu desavouieren. Die Intensität der Kritik ließ die Experten und die Gegenseite der Nehmerländer durchaus ratlos zurück. Sie haben bis dato zu keiner überzeugenden Antwort gefunden; teils auch da sachliche Gegenargumente technisch komplizierter und weniger eingängig sind (vgl. Kühl 2013). Der kommunikative Vorteil der Argumente liegt bei den Klä-

gern. Die Nehmerländer lassen ein Vakuum der öffentlichen Meinung entstehen, das von der Klage über dieses eine Detail des Finanzausgleichs geprägt wird. Kommunikation ist ein notwendiger Bestandteil erfolgreicher Politik, denn Verhandlungsziele und später Ergebnisse müssen verstanden, im besten Fall auch akzeptiert werden. Zu den vielen ungünstigen Folgen der Klage gehört, dass in der Öffentlichkeit und Wahrnehmung der Bürger das gesamte System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und bundesstaatlicher Solidarität infrage gestellt wird.

Was hingegen nicht erforderlich ist für eine Novellierung des Finanzföderalismus, ist ein Wählerauftrag. Das mag undemokratisch klingen im Zeitalter der Partizipation, aber der Wähler interessiert sich nicht für Verwaltungsinterna, wozu der Finanzausgleich gehört, selbst nicht für Föderalismus an sich. Im Gegenteil, wir sollten die Wähler besser nicht fragen, was sie vom Föderalismus halten. Die Wähler haben kein Verständnis für die täglichen Diskussionen um fachliche Zuständigkeiten und Finanzströme zwischen den Ebenen. Der Wähler interessiert sich allein für öffentliche Leistungen. Zu Recht, denn dafür zahlt er Steuern. Die auch von juristischen Grundsatzdebatten, administrativer und politischer Besitzstandswahrung gekennzeichnete politische Diskussion ist für die Bürger nicht relevant. Mit Blick auf die Bedeutung von Kommunikation und Akzeptanz müssen die Länder, denn sie gelten öffentlich als Besitzstandswahrer, achtgeben, dass besagte Formalitäten keinen großen Raum einnehmen. Der Bund hingegen könnte, so er wollte, diese Karte der öffentlichen Meinung gezielt ausspielen, um eigene Kompetenzen als Gegenleistung letztlich unvermeidbarer finanzieller Zugeständnisse zu mehren.

Reformprojekte brauchen Führung

Keine überraschende, im Grunde eine banale Feststellung: Es muss einen Akteur geben, der den Verhandlungsprozess vorantreibt. Die Gruppe der Länder läuft Gefahr, in Anbetracht unterschiedlicher Interessen in Gruppen zu zerfallen, was die Durchsetzungsfähigkeit gegenüber dem Bund mindert. Die 16 Länder müssen sich auf eine Verhandlungsführung einigen. Was aber, wenn alle Länder eigene Interessen verfolgen, wie es hier der Fall ist? Führung muss akzeptiert sein. Wer sollte in diesen Verhandlungen die Führung übernehmen? Ein überparteilicher Akteur ist nicht vorhanden. Die Erwartungen richten sich daher auf das Land, welchem diese Rolle automatisch zufällt, welches den MPK-Vorsitz innehat. Für den Zeitraum bis September 2014 ist dies Baden-Württemberg. Eine zufällige, aber durchaus geschickte Konstellation, denn Baden-Württemberg ist hinsichtlich der Interessen den klagenden Ländern Bayern und Hessen zuzuordnen. Da es selbst aber nicht direkt Partei ist, kann es vermittelnd zwischen den Gruppen stehen. Die Monate bis September 2014 sind entscheidend in Bezug auf Verhand-

² Wie die Länder zukünftig steigende Zinssätze und unabweislich steigende Versorgungslasten tragen wollen, ist heute nicht absehbar.

³ Z.B. Pressemitteilung der Bayerischen Staatsregierung vom 25. März 2013.

lungsaagenda, Fristen und Format. Es werden Pflöcke eingeschlagen, die Prozess und Ergebnis beeinflussen. Baden-Württemberg nimmt eine herausgehobene Position ein, sachliche und strukturierte Verhandlungen zu begünstigen. Die Verantwortung besteht darin, ein Stück weit das große Ganze im Blick zu haben. Diese Verantwortung ist für den Betreffenden Chance und Ärgernis zugleich. Sie mäßigt Baden-Württemberg als dauerhaftes Zahlerland darin, allzu offen die Positionen Bayerns und Hessens zu stützen. Gleichzeitig wird es nicht der Gegenseite zufallen und die Klage als irreführend abtun.

Ohne Ziele keine Verhandlungen

In den kommenden Verhandlungen stehen sich zwei Parteien gegenüber: der Bund und die Länder. Der Kern der Verhandlungen wird um vertikale Verteilungsfragen kreisen. Der horizontale Konflikt der Länder untereinander ist im Grunde nur ein Nebenkriegsschauplatz. (Zitat eines altgedienten Ministerialbeamten: Man beginnt immer mit Visionen und endet bei der Umsatzsteuer.) Ein Schauplatz, den die Länder im eigenen Interesse möglichst schnell verlassen sollten. Denn dort gibt es nichts zu gewinnen. Erfolgreich aus Sicht der Länder können Verhandlungen mit dem Bund nur sein, wenn sie geschlossen auftreten. Bisher haben die Länder diese Geschlossenheit nicht gefunden. Sie blockieren sich durch den Länderfinanzausgleich. Dieser Streit schwächt die Länder als Ganzes. Er begünstigt den Bund, welcher sich hier betont als nicht zuständig begreifen kann. Eine Lösung ist unter den Ländern allein jedoch nicht möglich. Es ist auch nicht prognostizierbar, welche Gruppe eher auf Zeit spielen kann. Für wen die Klage eher Risiko oder Chance ist. Im Grunde ist für die Kläger aber auch mit einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts allenfalls ein Pyrrhussieg errungen. Denn jedes Urteilengt den politischen Spielraum für Kompromisse weiter ein.

Die Empfehlung kann daher nur lauten, dieses Verhandlungsfeld so schnell als möglich zu verlassen. Der horizontale Streit muss vertagt werden. Geschickte Strategen wissen, um welche Sache sich zu streiten lohnt und um welche nicht. Die vertikalen Verhandlungen mit dem Bund sollten im Fokus der Länder stehen. Nur hier ist es den Ländern eröffnet, Nettogewinne zu erzielen; nicht nur als Ebene, sondern auch für jeden Einzelnen. Dies ist Voraussetzung für gemeinsames Agieren. Dann wäre es den Ländern möglich, gemeinsame Ziele zu finden. So einfach der kleinste gemeinsame Nenner für die Länder auch ist, die bloße Forderung nach Umsatzsteuerpunkten wird dem Anspruch an ein der Öffentlichkeit vermittelbares Verhandlungsziel nicht gerecht.⁴ Erst konkrete bildhafte Ziele bieten der Spitzenpolitik Chancen zur Profilierung. Ein wichtiger Erfolgsfaktor. Denn ohne

Engagement der Spitzenpolitik können die Verhandlungen nicht aufgehen. Erst wenn alle vertikalen Themen verhandelt und beschlossen sind, ist es sachlich überhaupt möglich, das fiskalisch kleine Thema Länderfinanzausgleich zu lösen. Ohne Kenntnis der Änderungen in den vertikalen Finanzbeziehungen wäre ein Kompromiss aus schlichter Unkenntnis der Haushaltswirkungen nicht möglich. Nach (erfolgreichem) Abschluss der vertikalen Verhandlungen dürfte es hingegen ein Leichtes sein, eine formale Verringerung des Umverteilungsvolumens auf dieser Stufe zu bewerkstelligen. Denn klar ist, diese Verringerung, mag sie auch nur eine Verschiebung zwischen den Umverteilungsstufen sein, ist politisch notwendig, die Zahlerländer zu befrieden.

Der Bund trägt die gesamtstaatliche Verantwortung

Es ist eine einfache Rechnung. Konflikte im Finanzföderalismus werden dadurch entschärft, dass die höchste staatliche Ebene aus eigenen Mitteln einen Kompromiss herbeiführt. Eine einfache Rechnung zu Lasten Dritter. Sie ist jedoch nicht sachfremd. Denn zum einen ist mit Blick auf die Konflikte der Länder um den Länderfinanzausgleich keine Lösung vorstellbar, diesen Streit horizontal zu lösen. Zum anderen spricht manches dafür, dass die alten Institutionen des Finanzausgleichs angesichts der extremen und wachsenden wirtschaftlichen Differenzen in Deutschland überdehnt sind. Eine Lehre aus diversen Föderalismusreformen ist, dass die höchste Ebene letztlich die Verantwortung für den Gesamtstaat trägt und tragen muss. Dafür gibt es viele Wege und Ansatzpunkte. Festzuhalten ist, dass der Bund dieses Problem anerkannt hat. Er weiß, dass er am Ende netto finanziell verlieren wird. Der Bund tut sich allerdings schwer damit, die Finanzkraft der Länder en blanc zu stärken. Im Gegensatz dazu verhält sich der Bund seit einigen Jahren ausgesprochen kommunalfreundlich. Meist war er auch zurückhaltend, zumindest aber recht erfolglos in den Verhandlungen mit seinen Forderungen nach Kompensationen. So zählt auch der Koalitionsvertrag prioritäre Maßnahmen zu Gunsten der Kommunen auf und konkretisiert frühere Zusagen, so z.B. bei der Eingliederungshilfe, die nun bedingungslos ist. Der genaue Leser wird jedoch feststellen, dass die versprochene große Entlastung von 5 Mrd. Euro erst 2018 erfolgen soll, also in der nächsten Legislaturperiode. Festzuhalten ist ebenso, dass alle Hilfen für die Kommunen gleichzeitig den Länderhaushalten nutzen. Eine Entlastung der Länder bzw. eine Umverteilung von Bund zu Land ist somit bereits beschlossen. Dies ist für den Bund unerfreulich, da diese Hilfen explizit den Kommunen zugedacht sind, aber in der Abwicklung unvermeidbar. Ärgerlich ist es für den Bund, da diese Zahlungen wohl den eigenen Handlungsspielraum mindern, nicht aber die Forderungen der Länder.

⁴ Die Bestandsaufnahme der Finanzministerkonferenz läuft auf dieses Ziel hinaus.

Jede Reform verursacht Kosten

Es wird nicht möglich sein, einen Kompromiss zu finden, der allen Beteiligten vollauf gerecht wird. Es wird am Ende Lösungen geben, die im Kreise der Länder dem einen mehr und dem anderen weniger nutzen. Für den Bund darf sich das Verhandlungsergebnis nicht allein am Saldo bemessen. Er trägt wie gesagt, eine andere Verantwortung und ihm stehen andere Mittel der Kompensation offen, die er allerdings erst durchsetzen muss. Ein Spezifikum der Finanzverteilung ist, dass am Ende recht genau in Euro zu beziffern ist, wer welche Erfolge errang. Diese Transparenz ist Fluch und Segen zugleich. Umso wichtiger ist es für alle Beteiligten, keine in Euro messbaren Forderungen in den Raum zu stellen, von denen man sich später nicht mehr distanzieren kann; selbst wenn man wollte. In diesem Sinne ist es beruhigend, dass der Koalitionsvertrag zwar die Reform des Länderfinanzausgleichs per se nennt, aber nicht konkret wird, was Einsparungen für die Geberländer angeht.

Der Verteilungskonflikt wird kleiner, wenn die Verteilungsmasse steigt. Manch einer hoffte auf Steuererhöhungen. Eine trügerische Hoffnung, denn jeder Euro an Mehreinnahmen wird zum Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Finanzausgleich längst verteilt sein. Die Koalitionsverhandlungen können lehrbuchhaft als Bestätigung aller Annahmen politischer Ökonomie dienen, nicht nur das Verfügbare wurde verteilt, sondern auch versteckte Reserven und etwaige konjunkturbedingte Mehreinnahmen. Im aktuellen Bundeshaushalt gibt es für Umverteilung im Finanzföderalismus keine Spielräume mehr, ein Problem für die Verhandlungen? Mitnichten, denn deren Ergebnisse werden erst ab 2020 wirksam. Koalitionsverträge werden stets nur für die aktuelle Legislatur geschlossen, welche 2017 endet. Nachhaltige Lösungen spielen eine allenfalls marginale Rolle. Solide Finanzen erreicht dieser Koalitionsvertrag nicht.

Fazit

Mit Blick auf die Lehren aus großen politischen Reformprojekten und die Lage in Deutschland lässt sich festhalten: Die Voraussetzungen für eine Neuverhandlung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen sind im Grunde nicht die Schlechtesten. Wir wissen, sie werden stattfinden. Auch der Koalitionsvertrag enthält mehr als bloße Absichtserklärungen, sondern bereits einige finanzielle Zugeständnisse und Verhandlungsaufträge. Dies erklärt sich wiederum nicht allein aus den politischen Funktionsweisen großkoalitionärer Kompromisse, sondern auch aus der Zusammensetzung der Arbeitsgruppe Finanzen. Ein Drittel der Mitglieder, aus allen drei Parteien, entstammte der Länderebene. Der Bund befand sich in einer suboptimalen Verhandlungsposition, da er Ansprüchen aus mehreren Richtungen ausgesetzt war. Zum Verhandlungsformat und den finalen The-

men konnte der Koalitionsvertrag noch keine finalen Aussagen treffen.⁵ Dies muss auch aus symbolischen Gründen einer gemeinsamen Beschlussfassung mit den Ländern vorbehalten bleiben. Die Verhandlungen werden die laufende Legislatur prägen. Die fiskalischen Effekte werden erst in der kommenden wirksam. Ob der Leidensdruck groß genug sein wird, tatsächlich bis Herbst 2015 konstruktive Kompromisse erreicht zu haben, bleibt heute offen. Für den Bund besteht kein Zeitdruck. Wir können davon ausgehen, es wird Überraschungen geben.

Literatur

Bertelsmann Stiftung (2012), *Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen ab 2020 unter besonderer Berücksichtigung der Kommunen*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Bertelsmann Stiftung (2010), *Mehr Strategie wagen. Strategie-Kompass für politische Reformprozesse*. 2. Auflage. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Bundesministerium der Finanzen (2013), *Monatsbericht* August, Berlin.

Kühl, C. (2013), »Richtig rechnen vor dem Finanzausgleich«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 23. September.

OECD (2010), *Making Reform Happen. Lessons from OECD Countries*, OECD, Paris.

OECD (2011), *Reforming Fiscal Federalism and Local Government. Beyond the Zero-sum Game*, OECD, Paris.

⁵ Die genannten Punkte entsprechen den Erwartungen und sind hinreichend offen. Im Vergleich zu früheren Entwürfen der AG Finanzen rutschte der Länderfinanzausgleich noch herein. Die Bildungskoooperation verschwand.

Vorbemerkungen

Nicht nur wegen der Einreichung der Klage Bayerns und Hessens beim Bundesverfassungsgericht wird die föderale Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland wieder verstärkt diskutiert. Auch infolge der Gültigkeit des Maßstäbengesetzes und des Länderfinanzausgleichgesetzes nur noch bis 2019 steht in der kommenden Legislaturperiode die Erarbeitung von Anschlussregelungen für den bundesstaatlichen Finanzausgleich ohnehin auf der Agenda. Zusätzlich muss bedacht werden, dass die Haushalte der Länder aufgrund der Neuregelung der »Schuldenbremse« in Verbindung mit dem europäischen Fiskalpakt ab 2020 ausgeglichen sein müssen.

Um die Ansatzpunkte der eingereichten Klageschrift einordnen zu können, werden im Folgenden, auf der Basis des Eckpunktepapiers zur Klage¹, diese in die Berechnungsabfolge des bundesstaatlichen Finanzausgleichs eingeordnet und kurz bewertet.

Ansatzpunkte im bundesstaatlichen Finanzausgleich

Aufgabe des bundesstaatlichen aktiven Finanzausgleichs ist es, den Gebietskörperschaften aufgabenadäquat die notwendigen Einnahmen zuzuordnen. Da die ökonomischen Verhältnisse in Deutschland sehr unterschiedlich sind, kommt dem Finanzausgleich eine wichtige regionale Distributionsfunktion zu, um der Forderung des Grundgesetzes nach Einheitlichkeit bzw. Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse²

nachzukommen. Ziel muss es sein, der Bevölkerung flächendeckend einen Mindeststandard an staatlichen Leistungen insbesondere in der Daseinsvorsorge zu gewährleisten. Allokative Ziele wie z.B. im Sinne der Wirtschaftsförderung sind beim bundesstaatlichen Finanzausgleich als nachgeordnet zu betrachten.

Die erste Stufe gem. Art. 106 GG besteht aus der Zuordnung der Erträge der einzelnen Steuerarten. Dies erfolgt sowohl für die Steuern der einzelnen Gebietskörperschaften nach dem Trennsystem (Bundes-, Landes- oder Gemeindesteuern) als auch anteilmäßig nach dem Verbundsystem (Gemeinschaftssteuern). Die sogenannten Gemeinschaftssteuern umfassen rund 70% der Steuereinnahmen in Deutschland, während 30% dem Trennsystem zuzuordnen und folglich reine Bundes-, Landes- oder Gemeindesteuern sind.

Den einzelnen Gebietskörperschaftsebenen werden die »Gemeinschaftssteuern« nach Art. 106 III GG, zu denen die Körperschaft-, Einkommen- und Kapitalertragsteuer gehören, zu bestimmten (fixen) Quoten zugeordnet. So erhält bspw. bezogen auf die Einkommensteuer der Bund 42,5%, das Wohnsitzland 42,5% und die Wohnsitzgemeinde 15% des entsprechenden Steueraufkommens.

Die Zuordnung des Aufkommens der Landessteuern und der Länderanteile an der Einkommen- und Körperschaftsteuer erfolgt nach dem »Prinzip des örtlichen Aufkommens«. Dies bedeutet: Das Steueraufkommen wird demnach dem Land zugerechnet, in dem es eingenommen wird. Davon ausgenommen sind die Lohn-, die Körperschaft- sowie die Kapitalertragsteuer. Ihre Zuordnung erfolgt jeweils auf der Grundlage des sogenannten Zerlegungsgesetzes, das bei der Lohnsteuer das Wohnsitzprinzip und bei der Körperschaftsteuer das Betriebsstättenprinzip zugrunde legt (Art.107 I GG).³



Thomas Lenk^{*}

* Prof. Dr. Thomas Lenk ist Prorektor für Entwicklung und Transfer an der Universität Leipzig und Direktor des Instituts für Öffentliche Finanzen und Public Management.

¹ Vgl. https://stk.hessen.de/sites/default/files/media/anlage_1_kabinettsitzung.pdf.

² Art 72 Abs. 2 GG gibt bei der Zuordnung der Aufgaben vor: »... Auf den Gebieten des Artikels 74 Abs. 1 Nr. 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 und 26 hat der Bund das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse (Hervorhebung durch den Verfasser) im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.«

Bei der Einnahmeverteilung bestimmt Art. 106 Abs. 3 GG: »... 2. Die Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder sind so aufeinander abzustimmen, dass ein billiger Ausgleich erzielt, eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse (Hervorhebung durch den Verfasser) im Bundesgebiet gewahrt wird.«

³ Das Wohnsitzprinzip besagt, dass die Lohnsteuer dem Land zusteht, in dem der Arbeitnehmer seinen Wohnsitz hat. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass der Arbeitnehmer die überwiegende Zahl der öffentlichen Leistungen am Wohnort oder in dessen Nähe in Anspruch nimmt und dementsprechend dieser Gebietskörperschaft auch seine Lohnsteuer zufließen soll. Fis-

Die Gutachter der bayrischen/hessischen Klage führen hierzu an, dass die Zerlegung der Lohnsteuer nach dem Wohnsitzprinzip zu einer systematischen Benachteiligung der wirtschaftsstarke Länder führe. Insbesondere Länder mit relativ vielen Einpendlern seien davon betroffen. Die Begründung, dass der Arbeitnehmer bzw. seine Familienmitglieder die öffentlichen Leistungen eher am Wohnort nutzen, halten sie für ökonomisch kaum begründbar (vgl. Feld, Kube und Schnellenbach 2013, S. 4). Das Argument ist nicht neu und wurde insbesondere von den Stadtstaaten in den vergangenen Jahren immer wieder angeführt, da diese gerade ihre Verkehrsinfrastruktur für die Berufspendler entsprechend ausrichten müssen. Eine Modifikation der jetzigen verfassungskonformen Regelung ist im Zuge der Neuordnung jedoch durchaus denkbar.

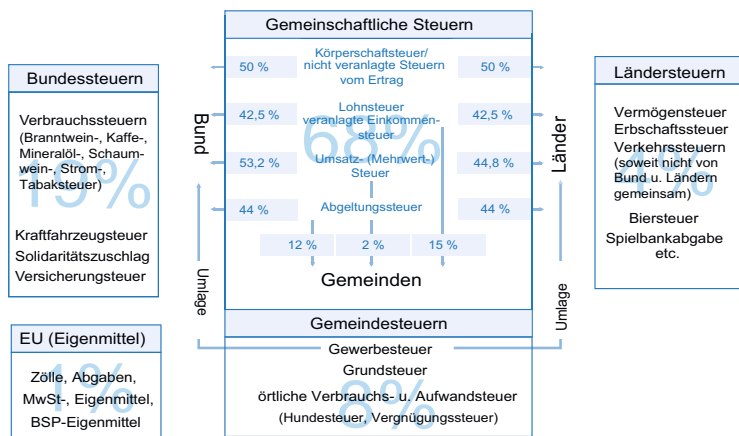
Beachtenswert ist die einwohnerorientierte Zuordnung der Umsatzsteuer, die auch zu den Gemeinschaftssteuern zählt. Als erstes wird das Umsatzsteueraufkommen auf die einzelnen Gebietskörperschaftsebenen aufgeteilt. Im zweiten Schritt wird der Länderanteil den einzelnen Länder zugeordnet (s.u.).

Abbildung 1 gibt einen Überblick über die Steuerertragszuordnung der derzeitigen Finanzverfassung mit dem jewei-

Fortsetzung Fußnote 3

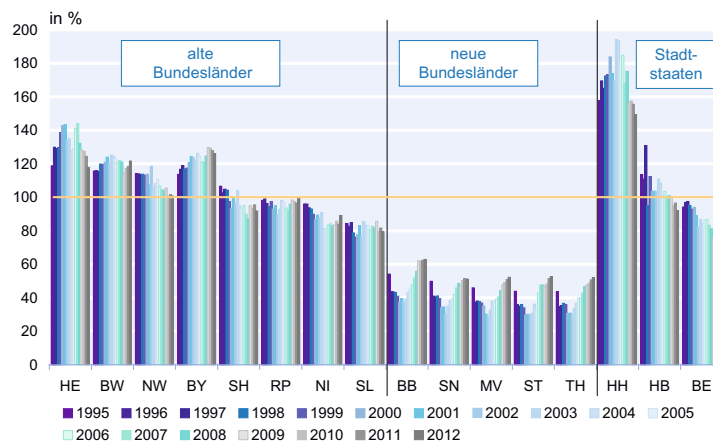
kalisch relevant wird dieser Gesichtspunkt bei Berufspendlern, die in einem Bundesland wohnen und in einem anderen Bundesland arbeiten. Für Unternehmen, die Betriebsstätten in mehreren Bundesländern unterhalten, wird die am Unternehmenssitz abgeführte Körperschaftsteuer auf die Bundesländer verteilt, allerdings nur, wenn die zu erbringende Körperschaftsteuer mindestens 500 000 Euro beträgt (§ 2 I ZerlG) (Betriebsstättenprinzip). Begründet wird dies insbesondere mit den staatlichen (Vor-)Leistungen für die entsprechenden Betriebsstätten, z.B. Infrastrukturaufwendungen und Abfallbeseitigung.

Abb. 1 Steuerertragszuordnung



Quelle: BMF (2013, S. 114).

Abb. 2 Steuern der Länder nach dem Einkommen je Einwohner in v. H. des Durchschnitts



Quelle: Berechnungen des Autors, Daten: BMF.

gen Anteil am Gesamteueraufkommen (Prozentzahlen im Hintergrund).

Nach erfolgter Zuordnung der Steuern (ohne Umsatzsteuer) ergibt sich pro Einwohner das folgende Bild für die Jahre 1995–2012 (vgl. Abb. 2). Auch 24 Jahre nach der Wiedervereinigung fällt die starke Streuung der Steuern der Länder nach dem Einkommen je Einwohner ins Auge. Die Differenz zwischen dem Stadtstaat Hamburg (149,4%) und dem Flächenland Sachsen (51,2%) beträgt fast 100 Prozentpunkte. Aber auch zwischen dem reichsten und ärmsten Flächenland beträgt die Differenz beim Einkommen der Steuern der Länder immerhin 75 Prozentpunkte.

Vom Gesamtaufkommen der Umsatzsteuer stehen dem Bund vorab 4,45% für die Senkung der Beiträge zur gesetzlichen Arbeitslosenversicherung und 5,05% als Ausgleich für die zusätzlichen Belastungen durch den Bundeszuschuss an die Rentenversicherung zu. Nach weiteren kleineren Vorwegabzügen erhalten vom verbleibenden Einkommen die Gemeinden 2,2%. Nach Abzug des Gemeindeanteils wird der restliche Betrag zu 50,5% an den Bund und zu 49,5% auf die Länder verteilt.

Nach dieser vertikalen Zuordnung der Umsatzsteuer erfolgt die Zuordnung des Länderanteils auf die einzelnen Länder. Dies geschieht zu mindestens 75% nach Einwohnerzahl, während bis zu 25% als sogenannte Ergänzungsanteile an finanzschwache Länder ausbezahlt werden können (vgl. § 2 FAG). Als finanzschwach gelten diejenigen Länder, deren Einnahmen aus Landessteuern, Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Gewerbesteuerumlage je Einwohner unter dem Durchschnitt aller Länder liegen (vgl. Abb. 2).

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 angleichende Wirkung aus (vgl. Abb. 2 und Abb. 3).

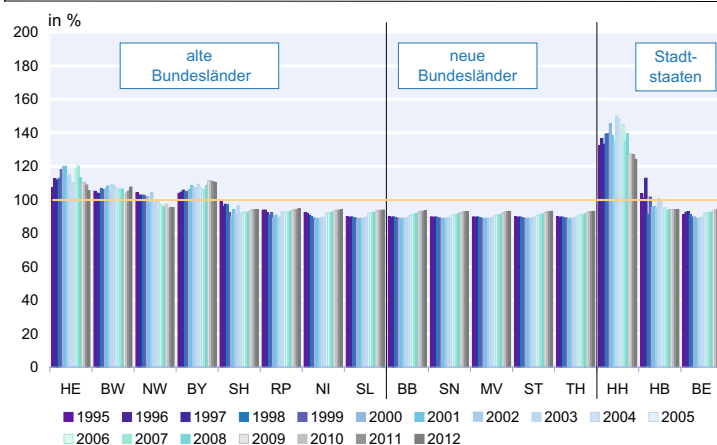
Feld, Kube und Schnellenbach (2013, S. 4) halten bereits die Existenz der Umsatzsteuerergänzungsanteile für systemwidrig, da diese eine Umverteilungswirkung vorweg nähmen, die systematisch durch den Länderfinanzausgleich im engeren Sinne erst zu erzielen wäre. Dadurch würde erheblich zur Intransparenz des Systems beigetragen.

Fakt ist, dass durch die derzeitige Zuordnung der Umsatzsteuer das Umverteilungsvolumen im Länderfinanzausgleich grosso modo halbiert wird. Dies ist aber seit der großen Finanzreform von 1969 schon immer politisch so gewollt gewesen. Nur so kann auch erklärt werden, warum bei den Verhandlungen zum Solidarpakt II im Jahr 2003 zur Entschärfung der Verteilungsdiskussion im Länderfinanzausgleich das Volumen des Umsatzsteuervorwegausgleichs am bundesstaatlichen Finanzausgleich erhöht wurde. Es mag sein, dass dadurch für die Gutachter der Finanzausgleich intransparenter wird. Alles in allem ist das Länderfinanzausgleichsgesetz mit seinen zwölf Paragraphen auf rund zehn Druckseiten aber sehr übersichtlich und nachvollziehbar; ganz im Gegensatz zur Abgabenordnung, die den Bürger unmittelbar betrifft und 415 Paragraphen und vergleichbar 149 Druckseiten umfasst.

Ein Finanzausgleich (i. e. S.) zwischen den Ländern ist dann notwendig, wenn das Steueraufkommen pro Einwohner einzelner Länder nicht ausreicht, um die den Ländern inklusive ihrer Gemeinden zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen. Nach Artikel 107 II GG ist durch Gesetz sicherzustellen, dass diese unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird.

Abb. 3

Steuern der Länder nach dem Aufkommen und Umsatzsteuer pro Einwohner in v. H. des Durchschnitts



Quelle: Berechnungen des Autors, Daten: BMF.

Die Basis für den Länderfinanzausgleich im engeren Sinne ist nicht das in Abbildung 3 dargestellte Steueraufkommen pro Kopf. Vielmehr werden zur Ermittlung der Höhe der Ausgleichszahlungen zwischen den Ländern für jedes Land dessen Finanzkraftmesszahl sowie seine Ausgleichsmesszahl ermittelt.

Zur Berechnung der **Finanzkraftmesszahl** werden neben den Einnahmen der Länder auch die Steuereinnahmen der zugehörigen Gemeinden zu 64% mit in die Berechnung einbezogen. Aufgrund der Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft wird die Spreizung zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern größer. So liegt die Steuerkraft Hessens im Jahr 2012 nach der Umsatzsteuerzuordnung 5 Prozentpunkte über dem Durchschnitt, die Sachsens 12 Prozentpunkte tiefer. Diese Differenz vergrößert sich bei Berücksichtigung der Gemeindefinanzkraft zu 64% auf 23 Prozentpunkte (Hessen: 111,1%; Sachsen: 88,3%).

Auch diese Einbeziehung der (Gemeinde-)Finanzkraft stellen Hessen und Bayern in ihrer Klageschrift in Frage, da ihrer Meinung nach bei der Bestimmung des gemeindlichen Finanzbedarfs die finanzielle Eigenverantwortung der Kommunen nur unzureichend berücksichtigt würde. Das Maßstäbengesetz regelt diesbezüglich, dass »grundsätzlich [...] alle Einnahmen von Ländern und Gemeinden sowie Gemeindeverbänden zu berücksichtigen [sind].«⁴ Nur § 8 Abs. 4 MaßStG ermöglicht einen Abschlag. Dieser wurde dann auf 36% politisch ausgehandelt. Da die Länder über den kommunalen Finanzausgleich zu einer aufgabenadäquaten Finanzausstattung ihrer Kommunen verpflichtet sind, wäre eine Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft zu 100% nur konsequent. Zumal aufgrund des hohen Anteils der Gemeinschaftssteuern in Deutschland finanzkräftige Kommunen eher in finanzkräftigen Ländern und vice versa zu finden sind (vgl. hierzu Lenk 2001).

Durch ein »Prämienmodell« sollen die Länder einen Anreiz erhalten, ihr Steuerpotenzial voll auszuschöpfen. So dürfen die Länder, die überdurchschnittliche Steuerzuwächse erzielten bzw. deren Steuermindereinnahmen unterdurchschnittlich ausfielen, ihre Finanzkraftmesszahl um 12% dieses Mehrbetrags kürzen.

In die **Ausgleichsmesszahl** gehen auch die Einwohnerzahlen der Länder, die allerdings veredelt werden, ein; die Einwohnerzahl der Stadtstaaten wird mit 1,35 und die Einwohnerzahl dünnbesiedelter Länder (Mecklenburg-Vorpommern mit 1,05; Brandenburg mit 1,03; Sachsen-Anhalt mit 1,02) gewichtet. Diese Gewichtung bewirkt bei den be-

⁴ § 7 Abs. 1 MaßStG i. V. m. Art 107 Abs. 2 GG.

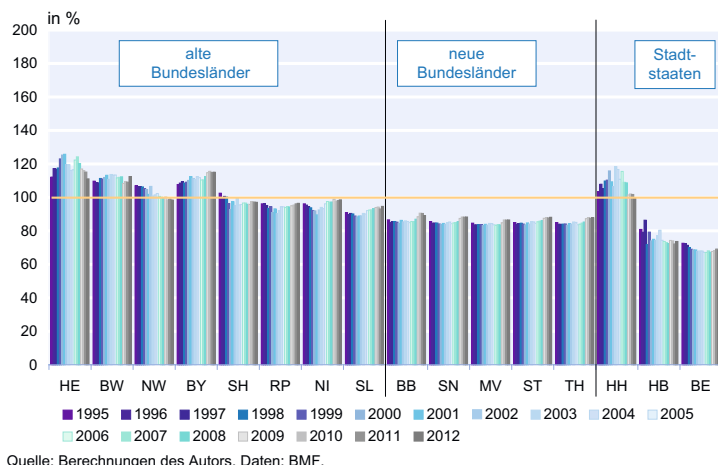
troffenen Ländern, insbesondere für die Stadtstaaten, eine deutliche Steigerung ihrer Bedarfsmessziffer, so dass sich dadurch die Relation zu ihrer Finanzkraftmesszahl verschlechtert.⁵

Hier wollen die klageführenden Länder ebenfalls eine Überprüfung bewirken, weil sie glauben, dass die Hauptstadtfunktion Berlins im bundesstaatlichen Finanzausgleich zu berücksichtigen und die Einwohnergewichtung im Allgemeinen zu hinterfragen wäre. Die Einwohnergewichtung wird regelmäßig auch bzgl. der dünnbesiedelten Länder hinterfragt, was Gegenstand zahlreicher Gutachten war und sicherlich zukünftig weiterhin sein wird. Jedoch hat das Bundesverfassungsgericht bereits in seiner Entscheidung von 1986 (Leitsatz 7) verdeutlicht, dass die vorgegebene strukturelle Besonderheit der Stadtstaaten eine Einwohnergewichtung erfordert.⁶ Die einfachgesetzliche Festlegung einer Wertung von 135% sei sachgerecht, um die »Andersartigkeit der Stadtstaaten gegenüber den Flächenstaaten im Länderfinanzausgleich zu berücksichtigen«⁷. In einem Gutachten des BMF (2002) wurden für die Neugestaltung des LFAs im Jahr 2002 die Einwohnerwertungen überprüft. Bezüglich des Hauptstadtstatus Berlins ist darauf hinzuweisen, dass dieser bisher im bundesstaatlichen Finanzausgleich nicht berücksichtigt wird, jedoch wird er »[...] über direkte Leistungen des Bundes ausgeglichen, die im Hauptstadtfinanzierungsvertrag festgelegt sind.«

Nachstehende Abbildung 4 zeigt die Finanzkraft der Länder vor dem Länderfinanzausgleich.

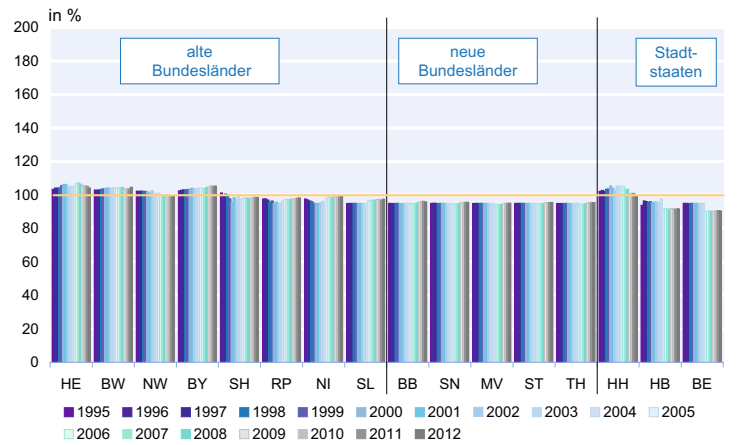
⁵ Vergleiche dazu gerade bei den Stadtstaaten die Abb. 3 und 4.
⁶ Vgl. BVerfGE Bd. 72 S. 330 ff. (vom 24. Juni 1986).
⁷ BVerfGE Bd. 72 S. 415 (vom 24. Juni 1986).

Abb. 4
Finanzkraft der Länder vor Länderfinanzausgleich
 in v. H. der Ausgleichsmesszahl



Quelle: Berechnungen des Autors, Daten: BMF.

Abb. 5
Finanzkraft der Länder nach Länderfinanzausgleich
 in v. H. der Ausgleichsmesszahl



Quelle: Berechnungen des Autors, Daten: BMF.

Die Relation von Finanzkraftmesszahl und Ausgleichsmesszahl ist nun bedeutend für die Ausgleichszuweisungen bzw. -beiträge. Liegt die Finanzkraftmesszahl eines Landes unter der Ausgleichsmesszahl, so ist dieses Land ausgleichsberechtigigt; liegt sie darüber, so ist es ausgleichspflichtig. Die Bemessung der Ausgleichszuweisungen bzw. -beiträge regelt § 10 FAG. Abbildung 5 zeigt das Ergebnis dieser Steuerumverteilung.

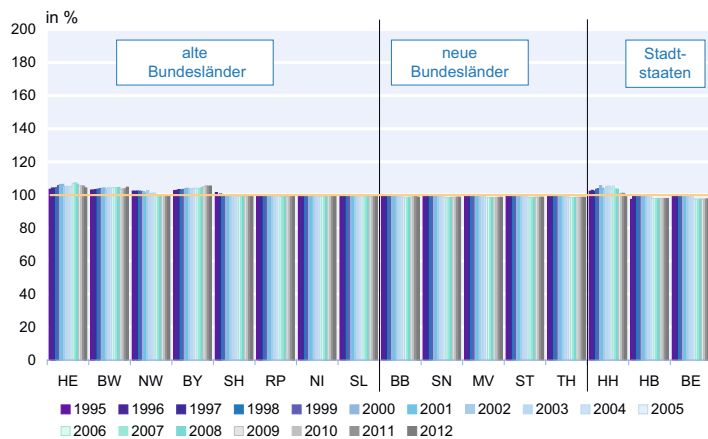
In der abschließenden Stufe des regelgebundenen bundesstaatlichen Finanzausgleichs erhalten leistungsschwache Länder aus Bundesmitteln sogenannte Bundesergänzungszuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs. Das Ergebnis zeigt Abbildung 6.

Nach Auffassung der Staats- bzw. Landesregierungen Bayerns und Hessens besteht in diesem Zusammenhang insofern ein Regelungsbedarf, als dass auf die Finanzkraftreihenfolge unter den Ländern in verfassungswidriger Weise derart Einfluss genommen werde, dass ein ursprünglich aufkommensstarkes Land nach der Umverteilung hinter ein eigentlich aufkommensschwaches Land rutschen könne. Dies gelte insbesondere durch die Kumulation von Stadtstaatenwertung und Bundesergänzungszuweisungen. Diesem Einwand kann zunächst mit Blick auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999 entgegengehalten werden, dass zwar eine Angleichung der Finanzkraft erfolgt, aber die Finanzkraftreihenfolge bis einschließlich der Stufe der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen durch die Umverteilung im Länderfinanzausgleich nicht tangiert wird.

Darüber hinaus führen die Klageländer an, dass das Zusammenwirken der einzelnen

Abb. 6

Finanzkraft der Länder nach allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen
in v. H. der Ausgleichsmesszahl



Quelle: Berechnungen des Autors, Daten: BMF.

Stufen im bundesstaatlichen Finanzausgleich in der Summe zu einem für die Zahlerländer nicht mehr akzeptablem Übermaß führe, so dass eine verbotene Übernivellierung vorliegt. Daraus würden erhebliche Fehlanreize resultieren, da ggf. erzielte Steuermehreinnahmen zu einem zu hohen Anteil über den Ausgleich anderen Ländern zufließen. Die Gerechtigkeit des Ausgleichssystems ist dadurch erheblich in Frage gestellt. Wie die Autoren zu ihrer Beurteilung kommen, bleibt jedoch offen. Vergleicht man bspw. die Finanzausstattung nach allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen mit den Aufgaben, die die Länder zu erfüllen haben, kann die Bewertung durchaus positiver ausfallen.

Prima vista unterstützt Abbildung 6 diese Argumentation. So beträgt die maximale Differenz zwischen den relativen Positionen der Flächenländer – Bayern 105,4% und Mecklenburg-Vorpommern 98,5% – 6,9 Prozentpunkte. Dabei muss aber bedacht werden, dass die relative Position das Verhältnis aus Finanzkraftmesszahl zu Ausgleichsmesszahl darstellt. Berechnet man die verbleibenden Steuereinnahmen pro Einwohner von Land und seinen Kommunen (mit Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft zu 100%) nach Länderfinanzausgleich und allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen, ergeben sich gemessen am Durchschnitt der Flächenländer als maximale Differenz 10,9 Prozentpunkte.⁸ Dies liegt im Wesentlichen an der Schwäche der neuen Länder bei den Gemeindesteuern. Bei Berücksichtigung von Konzession und Gebühren würde diese Differenz noch deutlich größer. Gemessen an den geringen Haushaltsspielräumen der

⁸ Ohne Sonder-BEZ, Steuereinnahmen der Länder in der Abgrenzung des Finanzausgleichsgesetzes mit tatsächlichen Einnahmen bei Grunderwerbsteuer und §7 Abs. 3 FAG zuzüglich Kfz-Steuer-Kompensation; Steuern der Gemeinden nach Kassenstatistik.

Länder, die aufgrund der vielen Pflichtausgaben noch verbleiben, ist dies ein hoher Wert.

Auch die im System der Länderfinanzausgleichsberechnungen sich ergebenden hohen Grenzbelastungen erscheinen in einem anderen Licht, wenn man fragt, wie viel der finanzausgleichsrelevanten Steuermehreinnahmen denn in den Ländern verbleibt. So antwortete das BMF auf eine Anfrage eines Abgeordneten, dass im Jahr 2012 Baden-Württemberg 27% und Bayern 8% als höhere Ausgleichszahlungen abgeben mussten. Hessen konnte trotz Steuerwachstums seine Ausgleichszahlungen um 477 Mill. Euro senken, da sein Zuwachs im Vergleich zu demjenigen Baden-Württembergs und Bayerns deutlich geringer ausfiel.⁹

Erst durch die Gewährung von zusätzlichen Bundesergänzungszuweisungen, welche Bundestag und Bundesrat zum Ausgleich von Sonderlasten eventuell beschließen, kann es zu einer temporären Änderung in der Finanzkraftreihenfolge kommen (vgl. Abb. 7). Das Nivellierungsverbot kann dann nicht mehr zur Beurteilung herangezogen werden.¹⁰ Solche Sonderlasten wurden 2001 anerkannt und als Sonderbedarfe »zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft«¹¹ in das Finanzausgleichsgesetz aufgenommen. Da diese zusätzlichen Bundesergänzungszuweisungen für die neuen Länder der Schließung der Infrastrukturlücke dienen sollen, scheint die degressive und zeitlich befristete Ausgestaltung bis 2019 sachgerecht.

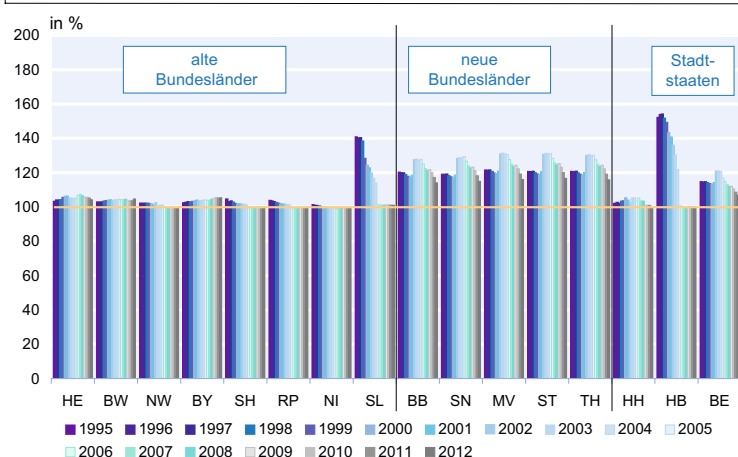
⁹ Vgl. BT-Drs. 17/12440, S. 14, Nr. 25.

¹⁰ Vgl. BVerfGE 101, S. 158 [334].

¹¹ § 12 Abs. 3 FAG.

Abb. 7

Finanzkraft der Länder nach Sonderbundesergänzungszuweisungen
in v. H. der Ausgleichsmesszahl



Quelle: Berechnungen des Autors, Daten: BMF.

Fazit und Anregungen

Bei der Diskussion um eine künftige Finanzverfassung sollte bedacht werden, dass diese nicht auf die Einnahmenseite verkürzt wird und der Länderfinanzausgleich im engeren Sinne nur ein Element in der Stufenfolge im bundesstaatlichen Finanzsystem ist. Eine umfassende Diskussion erfordert vor dem Hintergrund der Schuldenbremse deshalb auch eine Aufgabenkritik, da sowohl die Ausgabenseite als auch die Einnahmenseite berücksichtigt werden müssen. Änderungen nur auf der Einnahmenseite im Sinne einer anderen Verteilung der Steuererträge dürften zu kurz greifen.

Auch soll auf die Verteilung des gesamten Steueraufkommens sowie die sich je nach Basis der einzelnen Stufen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ergebenden Relationen bzgl. des Umverteilungsvolumens hingewiesen werden (vgl. Übersicht 1 für 2012). So werden bspw. durch den Länderfinanzausgleich 1,3% des gesamten Steueraufkommens, 3,4% des Ländersteueraufkommens und 31% des gesamten bundesstaatlichen Finanzausgleichsvolumens umverteilt (vgl. Übersicht 1).

Die Reformierung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs kann angesichts der Befristung bestehender Gesetze im Jahr 2019 von entscheidender Bedeutung sein. Hinzu kommt, dass infolge der Artikel 109 und 115 GG die Länderhaushalte ab 2020 strukturell ausgeglichen sein müssen. Im Gegensatz zu den politisch ausgehandelten Detailregelungen ist jedoch ein grundlegender Konsens über die originäre Zielsetzung des gesellschaftlichen Wertesystems der Bundesrepublik von weit aus größerer Bedeutung, denn diese spiegelt sich besonders in der Ausgestaltung der föderalen Finanzbeziehungen wider. Wollen die politischen Entscheidungsträger von Bund und Ländern an das grundgesetzlich verankerte Postulat der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen des Bundesgebiets festhalten, wird der bundesstaatliche Fi-

nanzausgleich auch zukünftig die Konturen des kooperativen Föderalismus bewahren und auf den Erhalt der Solidargemeinschaft zwischen finanzkräftigen und finanzschwachen Ländern hinwirken müssen. Dies ist auch insbesondere mit Blick auf steuerpolitische Entscheidungen vor dem Hintergrund der schuldenbegrenzenden Regeln ab 2020 maßgebend.

Unabhängig von diesen Diskussionslinien ist unbestritten, dass in der kommenden Legislaturperiode der grundlegende Weg zur Ausgestaltung des künftigen Föderalismus in der Bundesrepublik eingeschlagen werden muss. Deshalb verwundert es auch nicht, dass die Bundesregierung die Notwendigkeit der Einsetzung einer Kommission aus Bund, Ländern und Vertreter der Kommunen sieht, welche »[...] sich mit Fragen der föderalen Finanzbeziehungen befassen und dazu Vorschläge erarbeiten [soll]«, welche sich auch mit der Neuregelung des Länderfinanzausgleichs zu befassen hat.

Literatur

BMF (Hrsg.) (2002), Abstrakte Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich, Gutachten des Wissenschaftlichen Bereichs des Bundesamtes für Baumwesen und Raumordnung, Schriftenreihe des BMF Heft 72, Berlin.

BMF (2013), Finanzbericht, Berlin.

Feld, L., H. Kube und J. Schnellenbach (2013), Optionen für eine Reform des bundesdeutschen Finanzausgleichs, Gutachten im Auftrag der FDP-Landtagsfraktionen der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen, Universität Freiburg, Fassung vom 13. Mai 2013.

Lenk, T. (2001), »Berücksichtigung der Gemeindefinanzkraft im Länderfinanzausgleich § 8 Länderfinanzausgleichsgesetz«, in: T. Lenk (Hrsg.), Aspekte des Länderfinanzausgleichs, Schriften des Instituts für Finanzen, Band 4, Universität Leipzig, S. 45 ff.

Übersicht 1
Steueraufkommen und bundesstaatlicher Finanzausgleich im Vergleich

Steuereinnahmen 2012 ...			Anteil am ... (in %)			
			Gesamtsteuer- aufkommen (SUMME 1)	Steueraufkommen der Länder	Steueraufkommen des Bundes	bundesstaatlichen Finanzausgleich (SUMME 2)
des Bundes		256 303				
der Länder		236 344				
der Gemeinden		81 083				
EU-Eigenmittel		26 316				
SUMME 1		600 046				
Bundesstaatlicher Finanzausgleich	Umsatzsteuerausgleich	7 345	1,22	3,1		29
	Länderfinanzausgleich	7 925	1,32	3,4		31
	allg. Bundesergänzungszuweisungen	2 886	0,48		1,12	11
	Sonderbundesergänzungszuweisungen	7 260	1,21		2,83	29
	SUMME 2	25 954	4,24	6,5	3,95	100

Quelle: Zusammenstellung des Autors.

Die bundesstaatliche Finanzverteilungsarchitektur der Bundesrepublik Deutschland, welche nach Art. 20 GG in Verbindung mit der sogenannten »Ewigkeitsklausel« in Art. 79 Abs. 3 GG ein auf Dauer angelegter demokratischer und sozialer Bundesstaat ist, steht wieder einmal zur Überprüfung an. Wenngleich dies nicht überraschend ist, da insbesondere föderale Systeme stets dazu neigen, sich hinsichtlich einer zielkonformen Kompetenzverteilung im Bundesstaat und den Anforderungen an notwendigen Ausgleichssystemen von Zeit zu Zeit zu überprüfen, kommt der momentanen Diskussion eine größere Bedeutung zu, da mit Blick auf das Jahr 2019 zahlreiche bundesstaatliche Finanzverteilungsregeln auslaufen und andere föderale Regelungen ihre Wirkung voll entfalten werden. Mit der Verständigung über die sogenannte¹ Schuldenbremse im Jahr 2009, wobei der Bund und die Länder gemeinschaftlich nach einer längeren Phase des Aushandels und der Abstimmung im Rahmen der damaligen Föderalismusreformkommission II ein grundsätzliches Neuverschuldungsverbot für die öffentlichen Haushalte von Bund und Ländern mit den Zustimmungen im Deutschen Bundestag am 29. Mai 2009 (vgl. Deutscher Bundestag 2009) und im Bundesrat am 12. Juni 2009 (Deutscher Bundesrat 2009) in das Grundgesetz (Art. 109 Abs. 3 GG) aufgenommen haben,² ist insbesondere den Ländern ein bisher dezentral gestaltbares Ein-

nahmeinstrument zur Anpassung von Ausgabe-Einnahme-Differenzen langfristig aus der Hand genommen worden. Dies sollte zwar nicht grundsätzlich beklagt werden, da die bisherige Möglichkeit zur Nutzung des Einnahmeinstrumentes »Kredit« auf der Ebene der Länder zumindest auch einen Beitrag zu teilweise enormen Verschuldungsbelastungen der Länder aufgrund eines Ausgabenwettbewerbs zwischen den Ländern geführt hat.³ Da jedoch der Verlust einer relevanten dezentralen Einnahmekompetenz nicht an anderer Stelle kompensiert wurde, stehen die heutigen und zukünftigen Landeshaushaltsgesetzgeber vor der großen Herausforderung, ihre jeweiligen Landeshaushalte nach Maßgabe von Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG und gleichzeitig mit Blick auf die Wünsche und Bedürfnisse ihrer jeweiligen Landesbevölkerungen zu steuern. Unzureichende Gestaltungsoptionen der Länder im Bereich der Besteuerung bzw. dezentraler Einnahmensteuerung können dann unter dem Druck der Schuldenbremse dazu führen, dass die Länder noch stärker als bisher Ansprüche auf Bundesmittel erheben, was die Unabhängigkeit der Länderebene nicht gerade fördern dürfte.

Parallel zum Auslaufen der einfachgesetzlichen Regelungen zum bundesstaatlichen Finanzausgleich (Maßstäbengesetz, Finanzausgleichsgesetz) werden zahlreiche weitere Finanzierungsströme zwischen den staatlichen Ebenen beendet, sofern der Gesetzgeber nicht Anschlussregeln beschließt. Dazu gehört der bis 2019 befristete Solidaritätspakt II, welcher im Übrigen nicht nur aus dem »Korb I« (Gesamtvolumen für den Zeitraum 2005 bis 2019: über 105 Mrd. Euro), sondern auch aus dem 2001 vereinbarten und 2006 konkretisierten »Korb II« mit einer Zielgröße für den Zeitraum zwischen 2005 und 2019 von ca. 51 Mrd. Euro besteht. Das Entflechtungsgesetz, welches die fi-



André W. Heinemann*

* Prof. Dr. André W. Heinemann ist Inhaber der Professur für Bundesstaatliche und regionale Finanzbeziehungen am Fachbereich Wirtschaftswissenschaft, Forschungsstelle Finanzpolitik an der Universität Bremen.

¹ Der abschließende Beweis einer wirkungsvollen Begrenzung der Politik hinsichtlich der Finanzierung von Regelaufgaben über Kreditaufnahme steht freilich noch aus. Dazu sind die Erfahrungen mit der bisherigen »alten« verfassungsgemäßen Schuldenregel im deutschen Grundgesetz sowie den Regelungen auf der europäischen Ebene (Stichwort: Stabilitäts- und Wachstumspakt und Konvergenzkriterien) noch zu frisch. Auch die gegenwärtige Diskussion über die Auslegung des gerade erst im März 2012 beschlossenen Fiskalpaktes sollte Anlass zur Achtsamkeit geben.

² Die Länder Berlin, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein haben allerdings der Schuldenbremse im Bundesrat nicht zugestimmt (vgl. Deutscher Bundesrat 2009). Die Entscheidung des verfassungsgebenden Gesetzgebers bedeutet jedoch, dass die jeweiligen, in ihrer Haushaltswirtschaft selbständigen (Art. 109 Abs. 1 GG) Landeshaushaltsgesetzgeber als Parlamente teilsouveräner Teilgebiete des Bundesstaates ohne ihr Einverständnis in ihren Möglichkeiten zur Aufgabenwahrnehmung begrenzt werden.

³ Die Aussicht, dass in Zukunft insbesondere Infrastruktur-Großprojekte der Länder aus den Steuerhaushalten der Länder finanziert werden müssen, dürfte indes noch zu einer interessanten Diskussion bezüglich einer gleichmäßigen Haushalts- und Einnahmensteuerung führen, wenn der öffentliche Kredit gewissermaßen als zeitlicher Puffer nicht mehr zur Verfügung steht. Entwicklungen, die auf ein Ausweichen aus dem Budget mit einhergehender abnehmender demokratischer Kontrolle hinauslaufen, sind nicht auszuschließen.

nanziellen Kompensationen einzelner Kompetenzverlagerungen im Zuge der 2006 beschlossenen Föderalismusreform I regelt, wird ebenso Ende 2019 auslaufen wie die 2009 im Zuge der Föderalismusreform II zwischen Bund und Ländern vereinbarten Konsolidierungshilfeansprüche⁴ für die fünf bemerkenswerterweise im Grundgesetz (Art. 143d Abs. 2 Satz 1 GG) genannten Konsolidierungsländer. Für die norddeutschen Küstenländer dürfte das Auslaufen der Übergangsregelung nach Art. 125c Abs. 2 Satz 2 GG für Regelungen, welche ursprünglich auf der Grundlage von Art. 104a Abs. 4 GG (alt) basierten, von Bedeutung sein, da die Kofinanzierung der Aufwendungen der Länder für Unterhaltung und Erneuerung durch den Bund spätestens ab 2020 aufgrund der Bestimmungen des Art. 104b GG (Finanzhilfen) nicht mehr möglich sein dürfte.

Damit verlieren zunächst Ende 2019 zahlreiche und überdies überwiegend vertikale Finanzströme zwischen der Bundes- und der Länderebene ihre gesetzliche Grundlage. Für die stärker betroffenen Länder erzeugt dieser Umstand sicherlich einen erhöhten Handlungs- und Einigungsdruck, sofern auch über das Haushaltsjahr 2020 an der Einhaltung der Schuldenbremse festgehalten werden soll. Zweifelsohne wird auch der Länderfinanzausgleich im engeren Sinne (LFA i.e.S.), welcher mittlerweile erneut Gegenstand einer Überprüfung durch das Bundesverfassungsgericht geworden ist, eine nicht unbedeutende Rolle spielen. Allerdings vermag das jährliche Volumen des LFA i.e.S. die oftmals zugeschriebene Bedeutung im Rahmen einer Diskussion über einen allokationseffizienzfördernden und zugleich verteilungspolitisch motivierten bundesstaatlichen Finanzausgleich nicht zu rechtfertigen.

Der horizontale Länderfinanzausgleich in Deutschland – ein überzeugendes Instrument zur Schaffung und Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse?

Zum vierten Mal seit Anfang der 1980er Jahre soll das Bundesverfassungsgericht aufgrund der gemeinsamen Klage der Länder Bayern und Hessen vom März 2013 den Länderfinanzausgleich hinsichtlich der Verfassungskonformität seiner einzelnen Regelungen sowie deren fiskalischer Ergebnisse überprüfen.⁵

⁴ Die Konsolidierungshilfen nach Art. 143d Abs. 2 GG können maximal 800 Mill. Euro p.a. ausmachen, sind jedoch nicht als definitive Auszahlungsbeträge zu verstehen. Die jeweilige Auszahlung ($\frac{2}{3}$ im laufenden Jahr und $\frac{1}{3}$ im Folgejahr) an ein Konsolidierungsland hängt von der Erfüllung der jeweils mit dem Bund in Konsolidierungsverträgen vereinbarten Konsolidierungserfolge ab und wird vom Stabilitätsrat überwacht.

⁵ Wesentliche Elemente des heute existierenden Länderfinanzausgleichs sind in den Urteilen von 1986, 1992 und 1999 mittlerweile mehrfach überprüft worden. Das Bundesverfassungsgericht hat schließlich stets darauf hingewiesen, dass die Bestandteile im Grundsatz mit dem Grundgesetz konform gehen, die konkrete Ausgestaltung sowie insbesondere die Herbeiführung des konkreten Ausgleichsergebnisses am Ende auf politischem Wege unter Nutzung des entsprechenden Einschätzungs- und Gestaltungsspielraumes zu verhandeln und festzulegen sei. Die Grundgesetzkonformität der heutigen Finanzausgleichsregeln schließt jedoch keine alternativen Finanzausgleichskonzepte, z.B. eine stärkere Vertikalisierung der Herbeiführung eines Ausgleichsergebnisses, aus.

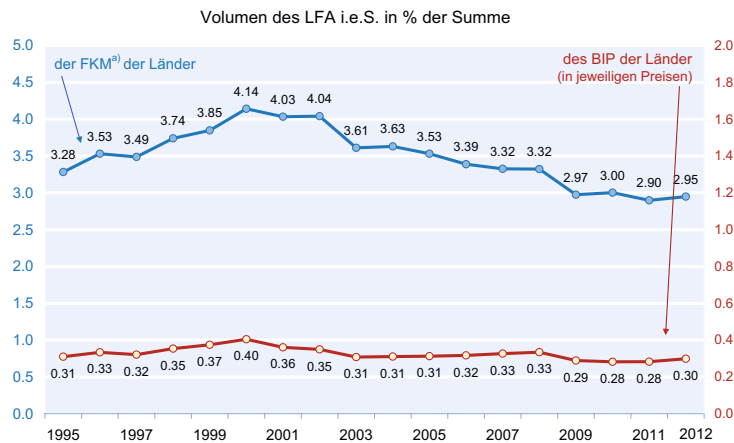
Dabei soll der Länderfinanzausgleich die Unterschiede, die nach erfolgter primärer Steuerverteilung noch existieren, »angemessen« ausgeglichen werden. Genauer soll die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen werden (Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG). Grundlage für den angemessenen Ausgleich ist dabei die »eigene Steuerkraft« (BVerfGE 72, 330 (385, 386); BVerfGE 116, 327 (379 f.)) der Länder, wobei durch die horizontale Zuteilung des Länderanteils am Umsatzsteuerertrag genau genommen nicht mehr von »Eigenem« aufgrund der steuerschwächebedingten Zuweisung von Umsatzsteuer-Ergänzungsanteilen (§ 2 Abs. 1 FAG i.V.m. Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG) gesprochen werden kann. Die Umsatzsteuer-Ergänzungsanteile machten im Ausgleichsjahr 2012 immerhin 11,2 Mrd. Euro aus. Diese Ergänzungsanteile stellen letztlich eine dem LFA i.e.S. vorgelagerte Stufe der horizontalen Steuerverteilung dar.

Das Volumen des LFA i.e.S. als das vermeintlich zentrale Instrument a) zur Herbeiführung angemessener Finanzausstattungen der Länderhaushalte und b) einer solidarischen Umverteilung zwischen den Ländern ist letztlich seit Jahrzehnten umstritten. Naturgemäß empfinden Geberländer die Zahlungen in den LFA i.e.S. (Ausgleichsbeiträge) als zu hoch, und die Nehmerländer erachten die Zahlungen aus dem LFA i.e.S. (Ausgleichszuweisungen) als zu gering.⁶ Seit der Integration der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich mit Beginn des Ausgleichsjahres 1995 beträgt das Gesamtvolumen des LFA i.e.S. ca. 0,3 % des nominalen BIP (vgl. Abb. 1). Wird berücksichtigt, dass der Gesetzgeber den Länderfinanzausgleich auf die im FAG definierte Finanzkraftmesszahl der Länder (einschließlich Gemeinden) beschränkt, so wurde bezogen auf diese Basis seit 2009 weniger als 3% umverteilt. Inwieweit »Nehmerländer« ein Rentier-Dasein einer aktiven Rolle mit Bezug auf Wirtschaftswachstums- und Steuerkraftförderung tatsächlich vorziehen, sollte angesichts der Entwicklung (Volumen des LFA i.e.S. in % der FKM) seit dem Jahr 2000 einer kritischen Prüfung unterzogen werden.

Bei den finanzschwachen Ländern kann zwischen drei Gruppen unterschieden werden (vgl. Abb. 2). In der ersten Gruppe nehmen die Ausgleichszuweisungen einen Anteil von 0,4% bis 2,0% der Bereinigten Einnahmen (Land und Gemeinden) ein. Dies sind die westdeutschen Flächenländer. In der zweiten Gruppe machen die Ausgleichszuweisungen grob betrachtet zwischen 4% und 5% der Bereinigten Einnahmen aus. Dies sind die ostdeutschen Flächenländer. Die letzte Gruppe besteht aus den Stadtstaaten Berlin (13,4%) und Bremen (11,3%), bei denen die Ausgleichszuweisungen durchaus merklich sind.

⁶ Exemplarisch hierfür sei auf die Auseinandersetzung in der 339. Sitzung des Bundesrates am 30. Mai 1969 und auf die Argumentationen insbesondere des ausgleichspflichtigen Landes Hamburg (vertreten durch Senator Dr. Heinsen) und des ausgleichberechtigten Landes Niedersachsen (vertreten durch Minister Hellmann) verwiesen, als der Gesetzentwurf für den Finanzausgleich unter den Ländern vom Rechnungsjahr 1970 als Teil der »Großen Finanzreform« beraten wurde (vgl. Deutscher Bundestag 1969).

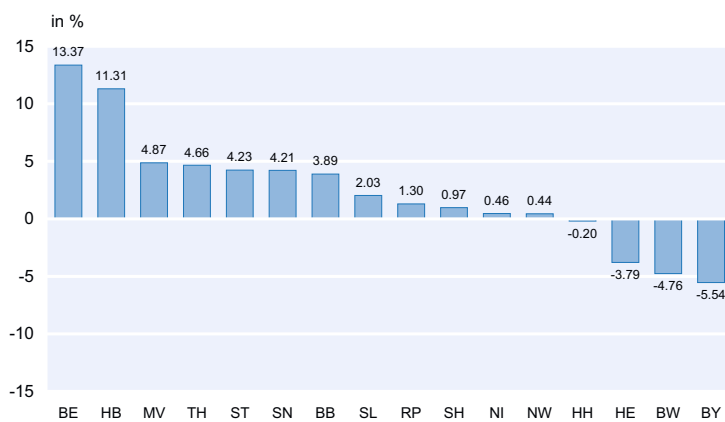
Abb. 1
Länderfinanzausgleich im engeren Sinne 2012



^{a)} 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; Berechnung und Darstellung des Autors.

Abb. 2
Anteile des Länderfinanzausgleichs i.e.S. an den Bereinigten Einnahmen 2012



^{a)} Bereinigte Einnahmen der Länder einschließlich ihrer Gemeinden/Gv.; Kernhaushalte und Extrahaushalte. Ohne Auslaufperiode.

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

Der LFA i.e.S. wird in der Diskussion bisweilen als wichtiger Hort der Solidarität zwischen den Ländern angesehen, so dass auf einen horizontalen Finanzausgleich nicht verzichtet werden könne. Offensichtlich kann aber der LFA i.e.S. den erforderlichen angemessenen Ausgleich nicht herbeiführen, da in der letzten Stufe der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen in einem ersten Schritt der Bund im Rahmen des sekundären vertikalen Finanzausgleichs Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen (2012: 2,9 Mrd. Euro) für leistungsschwache Länder gewährt. Zwar geht es bei den Bundesergänzungszuweisungen nach Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG um »Leistungsschwäche« und damit um eine »Relation des Finanzaufkommens eines Landes zu seinen allgemeinen und besonderen Ausgabenlasten« (BVerfGE 72, 333 (403)),

was allerdings »die Bewertung des Verhältnisses von Finanzaufkommen und Ausgabenlasten der Länder« (BVerfGE 101, 158 (224)) erfordert. Allerdings spielen Sonderlasten oder Ausgabenlasten bei den Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen faktisch keine Rolle. Der Bund hebt die Finanzkraft der leistungsschwachen Länder allgemein an und achtet dabei lediglich auf das Rangreihenfolgegebot (BVerfGE 72, 333 (404); BVerfGE 101, 158 (224)). Da der Bund durch die Rechtsprechung des BVerfG gebunden ist, bei der Gewährung Allgemeiner BEZ die Maßstäbe des horizontalen Finanzausgleichs anzusetzen (BVerfGE 101, 158 (224)) muss auch erkannt werden, dass letztlich zumindest bei den Allgemeinen BEZ keine besonderen Ausgabenlasten oder Sonderlasten berücksichtigt werden, da diese im horizontalen LFA ebenfalls, mit Ausnahme der abstrakten Mehrbedarfe der Stadtstaaten, keine Rolle spielen. Die Schlussfolgerung kann daher nur sein, dass beide Elemente – horizontaler LFA i.e.S. und Allgemeine BEZ – nur gemeinsam den angemessenen Ausgleich bewirken können, nicht aber der horizontale LFA allein. Dabei ist noch weiter zu berücksichtigen, dass das BVerfG in seinem Urteil aus dem Jahr 1986 dem Bund eine weit größere Verantwortung, als heute bisweilen vermutet, zugeordnet hat. Vielmehr wurde der Bund in die Pflicht genommen, im Rahmen seiner Letztverantwortung dafür Sorge zu tragen, dass am Ende aller Stufen der angemessenen Ausgleich erreicht wird. »Je niedriger hier die Grenze der Angleichung gezogen wird, umso mehr wird eine ergänzende Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs durch die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen praktisch zur Pflicht.« (BVerfGE 72, 333 (403)).

Gleichwertige Lebensverhältnisse und Pro-Kopf-Finanzausstattungen

Im Jahr 1994 wurde in Art. 72 Abs. 2 GG der Begriff der »Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse« aufgenommen und somit der bis dahin vorhandene Begriff der »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse« abgelöst. Was aber genau »gleichwertige Lebensverhältnisse« sein könnten, darüber gibt das Grundgesetz letztlich keine weiteren Auskünfte, es bleibt bei einem unbestimmten Rechtsbegriff. Sicherlich kann mit »gleichwertig« nicht »gleich« gemeint sein. »Er zielt wohl auf Vereinheitlichung, betont, wie bereits festgestellt,

aber im Gegensatz zu ihr gerade auch die *Unterschiedlichkeit* der Lebensverhältnisse und bezweckt naturgegebene Ungleichheiten zwischen den Regionen hinzunehmen und zu verstärken. Dies war auch der Grund, in Art. 72 Abs. 2 GG den Begriff »Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse« durch den schwächeren Begriff »Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse« zu ersetzen.« (Wierer und Tauske 2005, S. 15).

Die Unbestimmtheit des Begriffs »Gleichwertigkeit« eröffnet einen Interpretationsspielraum, welcher bisweilen politisch genutzt wird, um eine gleiche Pro-Kopf-Finanzausstattung in den Landeshaushalten zu begründen. Ob die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse als Staatsziel aufzufassen sei, mögen Juristen beantworten. Ökonomisch betrachtet deutet eine derartige Argumentation aber implizit an, dass insbesondere quasi-private Güter im Fokus stehen und weniger öffentliche Güter. Denn bei (reinen) öffentlichen Gütern sollten z.B. bei ansteigender Bevölkerung sinkende Pro-Kopf-Produktionskosten zu erwarten sein.

Was jedoch für einen auf gleich hohe Pro-Kopf-Finanzausstattungen abzielenden Finanzausgleich spricht, ist der Umstand, dass bei bundeseinheitlicher Gesetzgebung unterschiedliche Bruttoeinkommen aufgrund unterschiedlicher regionaler Produktivitäten zu regional differierenden Pro-Kopf-Steueraufkommen führen können. Diese von van Suntum (1981) aufgegriffene Argumentation lässt sich auf das Gebot der Herstellung fiskalischer Gleichheit von Buchanan (1950) zurückführen. Zur Verhinderung ineffizienter Migration, die bei identischer Steuerbelastung in jeder Region und regional differierenden Pro-Kopf-Finanzausstattungen und den damit einhergehenden besseren öffentlichen Pro-Kopf-Leistungsbereitstellung zu erwarten ist, müsste dann der Teil der Steuern, der bundeseinheitlich geregelt ist und nicht regionalen Anpassungen unterliegt, überall gleichmäßig verteilt werden. In Verbindung mit einer bundesstaatlichen Abstimmung über Mindeststandards, welche die Länder zu erfüllen haben, wäre durchaus an eine über alle Länder hinweg gleich hohe Mindest-Pro-Kopf-Finanzausstattung zu denken. Dieser vertikal durch den Bund organisierte Grundaussgleich könnte einen horizontalen Finanzausgleich erübrigen.⁷ Dieser Vorschlag orientiert sich im Grundsatz an einem Vorschlag im Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates beim BMF aus dem Jahr 1992 in Fußnote 6, wobei damals nur ein voll nivellierter Sockel auf dem Niveau eines politisch zu konkretisierenden Mindestbedarfs vorgeschlagen wurde. Die vertikale Komponente wird dann mit der besonderen Aufgabe des Bundesgesetzgebers zur Sicherstellung des Ausgleichserfolgs (vgl. Koriath 1997, S. 127 f.) begründet.

⁷ Wobei zu berücksichtigen ist, dass es auch durch eine vertikale Bundeslösung letztlich immer zu einer Solidarität innerhalb der Gesamtbevölkerung und damit natürlich auch zu einem solidarischen Ausgleich zwischen den Ländern kommt.

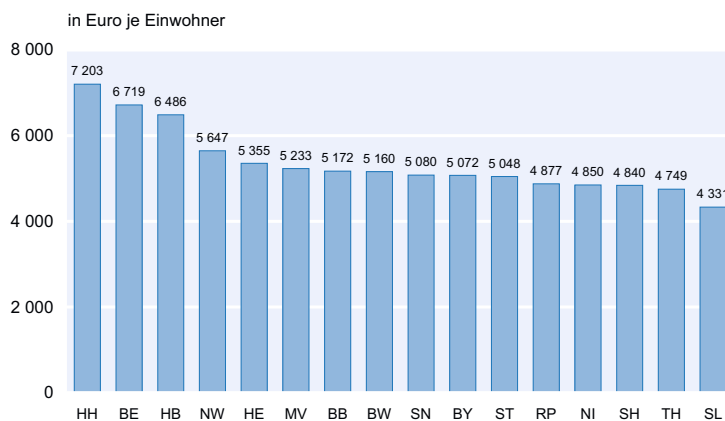
Die bundesstaatlichen Finanzverflechtungen sind in ihrer Gesamtheit zu erfassen

Der horizontale Länderfinanzausgleich stellt nur ein einzelnes und darüber hinaus volumenmäßig nicht überragendes Element innerhalb einer Schar von Finanzstromsystemen innerhalb der bundesdeutschen Finanzverteilungsarchitektur dar, welche u.a. auch mit dem Ziel verbunden sind, das politische Postulat der Schaffung und Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse real werden zu lassen. Dabei beziehen sich gerade die zwischen den öffentlichen Haushalten etablierten Steuerumverteilungssysteme auf das politische Ziel, die öffentlichen Haushalte so aneinander anzugleichen, so dass letztlich nur noch sehr geringe Unterschiede in den Finanzausstattungen der Länder vorhanden bleiben. Der Gesetzgeber geht also davon aus, dass letztlich gleiche Pro-Kopf-Finanzausstattungen im öffentlichen Raum auch Ausdruck gleichwertiger Lebensverhältnisse sind bzw. diese ermöglichen.

Die öffentlichen Haushalte der Länder und ihrer Gemeinden speisen sich aber nicht ausschließlich aus den primären Steuerverteilungssystemen sowie den begrenzten und ausschließlich auf Umverteilung ausgerichteten Umverteilungssystemen. Vielmehr werden die öffentlichen Haushalte aus einer Vielzahl weiterer Quellen gespeist, welche im Ergebnis die abschließende Pro-Kopf-Einnahmesituation eines jeden Landes erzeugen. Daher kann ein Blick auf die Primäreinnahmen, also die Bereinigten Gesamteinnahmen abzüglich der Erlöse durch Vermögensveräußerungen, helfen zu bewerten, wie es um die Möglichkeit der einzelnen Haushalte, Landes- und Gemeindeaufgaben über alle Länder hinweg gleichwertig zu erfüllen, tatsächlich steht.

Um den Besonderheiten in den neuen Ländern Rechnung zu tragen, werden bei dieser Betrachtung die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (S-BEZ) »Neue Länder« sowie »Strukturelle Arbeitslosigkeit« nicht berücksichtigt. Ebenso bleiben die Konsolidierungshilfen unberücksichtigt. In Abbildung 3 ist dann zu sehen, dass sich innerhalb der Gruppe der Flächenländer die Einnahmesituationen doch deutlicher unterschieden, als nach dem doch stark nivellierenden Länderfinanzausgleich bisweilen vermutet wird. So stehen dem Geberland Hessen im Jahr 2012 immerhin um knapp 24% höhere Pro-Kopf-Einnahmen zur Verfügung als dem Konsolidierungsland Saarland. Mecklenburg-Vorpommern kann gegenüber Thüringen über 10% höhere Einnahmen verfügen. Die u.a. durch den Gesetzgeber gewollte höhere Finanzausstattung der Stadtstaaten zeigt sich ebenfalls. So verfügt der Stadtstaat Bremen im Jahr 2012 mit 6 486 Euro je Einwohner über 34% höhere Primäreinnahmen als das umliegende Flächenland Niedersachsen.

Abb. 3
Primäreinnahmen^{a)} der Länder (einschließlich Gemeinden/Gv.) 2012



^{a)} Primäreinnahmen = Bereinigte Einnahmen der Länder einschließlich ihrer Gemeinden/Gv. in Abgrenzung der Kassenstatistik (ohne LFA-Beiträge der Geberländer) abzüglich Veräußerung von Vermögen. Ohne S-BEZ »Neue Länder«, S-BEZ »Strukturelle Arbeitslosigkeit« und Konsolidierungshilfen. Kernhaushalte und Extrahaushalte. Ohne Auslaufperiode.

Quelle: Fachserie 14, Reihe 2 (Kassenstatistik); Berechnung und Darstellung des Autors.

Die hier einfach präsentierten Ergebnisse können als das politische Ergebnis einer jahrzehntelangen politischen Auseinandersetzung um das Ausbalancieren zwischen föderaler Eigenverantwortung der Länder⁸ und föderaler Solidarität sowohl zwischen den Ländern (einschließlich ihrer Gemeinden) als auch zwischen den beiden staatlichen Ebenen interpretiert werden. Über die Jahre hinweg werden vertikale und horizontale, allokativ oder distributiv begründete, für allgemeine Haushaltsmittel oder für zweckgebundene Haushaltsmittel vorgesehene Finanzströme eingeführt (wie 1970 die heute rechtfertigungsbedürftige Gewerbesteuerumlage), modifiziert oder auch mal abgeschafft. Somit entsteht im Zeitablauf ein »System«⁹ von Finanzströmen, welches aus einer institutionenökonomischen Perspektive nicht allein (föderalismus-)theoretisch begründet sein muss. Dies gilt ebenso für Reformvorschläge (vgl. Döring und Stahl 2000, S. 4).

Am Beispiel der Regionalisierungsmittel (Art. 106a GG) kann illustriert werden, wie sehr die öffentlichen Haushalte der Länder auch von weiteren Finanzströmen neben Finanzausgleich, Bundesergänzungszuweisungen

⁸ Diesbezüglich hat das BVerfG mehrfach klargestellt, dass Eigenständigkeit und politische Autonomie auch bedeutet, »dass die Länder grundsätzlich für die haushaltspolitischen Folgen autonomer Entscheidungen selbst einzustehen und eine kurzfristige Finanzschwäche selbst zu überbrücken haben (...).« (BVerfGE 116, 327 (382)). Zusätzlich weist § 6 Satz 2 MaßStG darauf hin, dass bei der Annäherung der Finanzkraft der Länder durch den Finanzausgleich die Eigenstaatlichkeit zu berücksichtigen sei.

⁹ Wenn davon ausgegangen wird, dass einem »System« ein systembildendes Grundprinzip zugrunde liegt, dann darf durchaus die Eigenschaft der bundesstaatlichen Finanzverteilung als System angezweifelt werden.

und traditionellen Mischfinanzierungen gespeist werden (vgl. Abb. 4) und dabei gleichzeitig höchst unterschiedliche Pro-Kopf-Finanzströme die öffentlichen Haushalte erreichen. Bei den Diskussionen über die bundesstaatlichen Finanzbeziehungen bleiben derartige Finanzströme hingegen stets außen vor. Dies gilt umso mehr für Finanzstromsysteme, welche das System der öffentlichen Haushalte ergänzen, gleichwohl aber zum öffentlichen Sektor zu rechnen sind, da sie insbesondere mit Zwangselementen verbunden sind. Dazu gehören u.a. die Sozialversicherungssysteme oder das EEG-Umlagensystem.

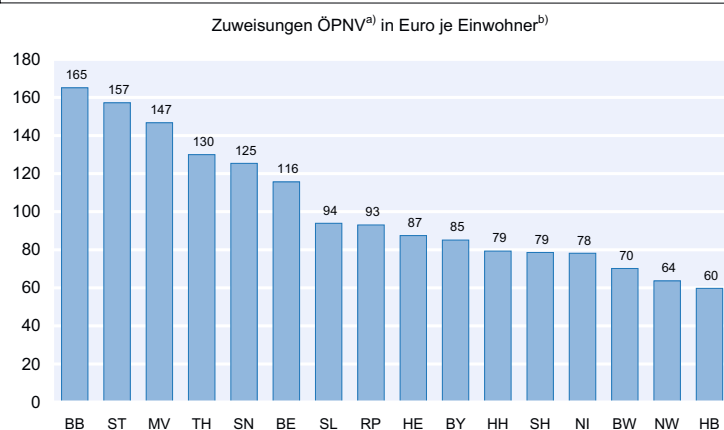
Schlussfolgerungen für die anstehende Föderalismusreform

Eine isolierte Betrachtung einzelner Bausteine innerhalb eines föderalen Geflechtes an Finanzströmen ist weniger sinnvoll als eine umfassende Analyse der Gesamtarchitektur eines föderalen Gesamtsystems. Aus diesem Blickwinkel wird es mit Blick auf den Jahreswechsel 2019/2020 notwendig sein,

- einzelne Finanzströme bzw. Regelungskreise hinsichtlich ihrer ursprünglichen Intention und ihrer heutigen Wirkung zu analysieren und zugleich
- eine umfassende Analyse des föderalen Gesamtsystems vorzunehmen.

Die Verbindung beider Analyseverfahren trägt dem Umstand Rechnung, dass am Ende eines Verhandlungsprozesses über eine Reform der bundesstaatlichen Finanzverteilungsarchitektur eine Konsenslösung stehen muss, bei der sicher-

Abb. 4
Regionalisierungsmittel ÖPNV 2012



^{a)} Entsprechend § 5 RegG i.V.m. Art. 106a GG. ^{b)} Einwohner: 30. Juni 2012 (neue Basis Zensus 2011).

Quelle: Fachserie 14, Reihe 2 (Kassenstatistik); Berechnung und Darstellung des Autors.

lich nicht jede Detailregelung zu einem Gewinn oder Verlust bei den beteiligten Akteuren führen wird. Jeder beteiligte Akteur wird den Kooperationsgewinn als Ganzes bewerten. Inwieweit die Hergabe bisheriger Privilegien (vgl. Döring und Stahl 2000, S. 15) in dem hier zugrunde liegenden Sinne von Finanzströmen die Zustimmungsfähigkeit einer Reform erhöht, wird wohl davon abhängen, welches Gesamtergebnis jeder Akteur erwarten kann. Dies bietet jedoch gerade in Verbindung mit dem zeitlichen Druck die Chance, die bundesstaatliche Finanzverteilungsarchitektur durch den Abbau heute nicht mehr begründbarer Finanzströme zu entrümpeln, durch die Bündelung gleichgerichteter Finanzströme zu vereinfachen und durch Reduzierung des Finanzstromumfangs die Übersichtlichkeit des Gesamtsystems und damit die Zuordnung von Verantwortlichkeit von Politik zu erhöhen. Insofern bietet sich für die Politik gar eine große Chance, Solidarität und Eigenverantwortlichkeit gleichermaßen durch eine grundlegende Neujustierung der Finanzströme im Bundesstaat zu stärken, indem nicht nur der Länderfinanzausgleich reformiert wird. Fraglich wird sein, ob die Politik diese Chance auch nutzen möchte.

Literatur

Buchanan, J.M. (1950), »Federalism and Fiscal Equity«, *American Economic Review* 40(4), 583–599.

Bundesverfassungsgericht (2006), *Urteil des zweiten Senats vom 19. Oktober 2006 (BVerfGE 116, 327)*.

Bundesverfassungsgericht (1999), *Urteil des zweiten Senats vom 11. November 1999 (BVerfGE 101, 158)*.

Bundesverfassungsgericht (1986), *Urteil des zweiten Senats vom 24. Juni 1986 (BVerfGE 72, 330)*.

Deutscher Bundestag (2009), *Plenarprotokoll der 225. Sitzung des 16. Deutschen Bundestages zur Föderalismusreform II am 29. Mai 2009* (2. und 3. Lesung).

Deutscher Bundesrat (2009), *Plenarprotokoll der 859. Sitzung des Bundesrates zur Föderalismusreform II am 12. Juni 2009*.

Deutscher Bundesrat (1969), *Plenarprotokoll der 339. Sitzung des Bundesrates am 30. Mai 1969*.

Döring, T. und D. Stahl (2000), *Institutionenökonomische Aspekte der Neuordnung des bundesdeutschen Finanzausgleichs*, Lucius & Lucius, Stuttgart.

Korioth, S. (1997), *Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern*, Mohr Siebeck, Tübingen.

Suntum, U. van (1981), *Öffentliches Finanzsystem und regionale Effizienz*, *Kyklos* 34(2), 216–229.

Wierer, E. und J.-C. Stauske (2005), *Gleichwertige Lebensverhältnisse. Ausarbeitung des Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienstes des Landtags NRW im Auftrag der Landtagsabgeordneten Edit Müller (B'90/DIE GRÜNEN)*, Information 13/1284, Düsseldorf.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1992), *Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 47, Bonn, Dezember 1992.

Der bundesstaatliche Finanzausgleich steht aktuell erneut in der Kritik. Bayern und Hessen haben Klage vor dem Bundesverfassungsgericht eingereicht, weil sie sich durch das geltende System überproportional stark belastet sehen; die Nehmerländer im Finanzausgleich wiederum verweisen darauf, dass auch in Zukunft nur ein weitgehender Ausgleich von Einnahmeunterschieden die Erfüllung des grundgesetzlichen Gebots einer »Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse« ermöglichen. Von Seiten der Wissenschaft wird der geltende Finanzausgleich vor allem deswegen als reformbedürftig angesehen, weil damit keine ausreichenden Anreize zur Erhöhung der Steuerkraft eines Landes einhergehen. Generell wird zudem ein Mangel an Konsistenz und Transparenz des geltenden Ausgleichssystems beklagt.

Tatsächlich weist der bundesstaatliche Finanzausgleich in seiner heutigen Ausgestaltung eine Vielzahl von Problemen auf.¹ Dem Gesetzgeber war dies wohl auch durchaus bewusst, als er die Geltungsdauer des aktuellen Finanzausgleichsgesetzes (FAG) von vorneherein auf einen Zeitraum von 15 Jahren – bis zum 31. Dezember 2019 – beschränkte. Dies sollte Zeit geben, ein in sich schlüssiges System zu konstruieren, das sowohl die Interessen der Geber- wie die der Nehmerländer im Finanzausgleich berücksichtigt als auch in sich »anreizkompatibel« ausgestaltet sein sollte. Seither ist freilich trotz zweier Föderalismusreformkommissionen nichts geschehen; nach aktueller Planung soll in der jetzt beginnenden Legislaturperiode ein neuer Anlauf unternommen werden, die Bundesländer-Finanzbeziehungen neu zu gestalten. Es steht jedoch zu befürchten, dass dabei Verteilungsinteressen die Oberhand gegenüber Rationalitätsüberlegungen behalten. Umso wichtiger ist es, dass die Wissenschaft sich einmischt und Vorschläge unterbreitet, wie die bundesstaatliche Finanzverfassung (von der der Finanzausgleich ein wichtiger Bestandteil ist) künftig ausgestaltet werden könnte.

¹ Eine kritische Darstellung der Funktionsweise des geltenden Finanzausgleichs findet sich z.B. bei Fehr und Tröger (2002) oder bei Ragnitz (2013).

Das empirische Bild

Dass es eines Ausgleichssystems bedarf, das eine Annäherung unterschiedlicher hoher Steuereinnahmen zwischen den einzelnen Ländern bewirkt, ist angesichts der regional stark divergierenden Steuerkraft wohl unstrittig, denn das Niveau der (notwendigen) Pro-Kopf-Ausgaben dürfte in den einzelnen Ländern (außer Stadtstaaten) zumindest annähernd gleich hoch sein. So liegt die originäre Steuerkraft (je Einwohner gerechnet und bei Verteilung der Umsatzsteuer nach Köpfen) in den ostdeutschen Bundesländern bei weniger als 70% des gesamtdeutschen Durchschnitts, während es in den Geberländern im Finanzausgleich (aktuell: Hessen, Baden-Württemberg, Bayern und Hamburg) mehr als 110% sind. Gäbe es keinen Ausgleichsmechanismus, so müssten die ärmeren Länder auch ihre Ausgaben entsprechend reduzieren – mit negativen Folgen nicht nur für die Bereitstellung öffentlicher Güter, sondern auch für die Finanzierung von Sozialleistungen und Maßnahmen der Wirtschaftsförderung. Die »Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse« (Art. 106 Abs. 3 GG spricht mit Bezug auf die vertikale Steuerverteilung sogar von »Einheitlichkeit«) wäre insoweit eklatant verletzt. Dies gilt umso mehr, als dass auch die von den Ländern und ihren Kommunen zu tragenden Sozialausgaben, wie auch die von Bund und Ländern gemeinschaftlich finanzierten Ausgaben im Rahmen der regionalen Wirtschaftspolitik tendenziell eher in finanzschwachen Ländern anfallen und damit die verbleibenden Ausgabenspielräume zusätzlich reduzieren.

Wie stark der geltende Finanzausgleich die unterschiedliche Finanzkraft der Länder ausgleicht, wird in Abbildung 1 deutlich: Selbst Länder mit einer sehr niedrigen originären Finanzkraft erreichen nach Abschluss aller Ausgleichsmaßnahmen eine Finanzkraft von rund 98,5% des Län-

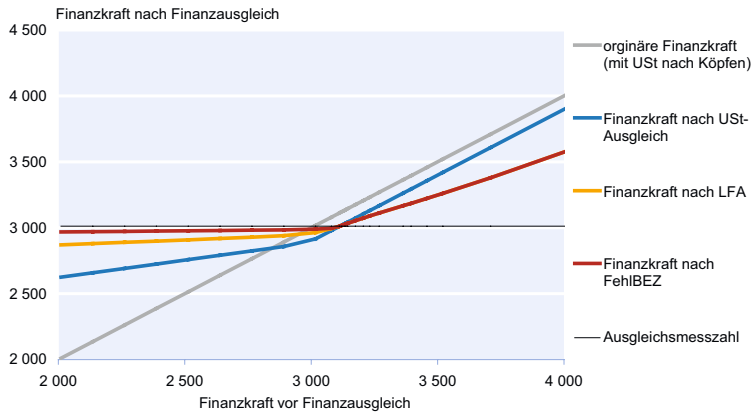


Joachim Ragnitz**

* Der vorliegende Beitrag basiert auf dem Vortrag »Wie funktioniert eigentlich der Finanzausgleich? Defizite und Reformoptionen« anlässlich der Tagung »Reformoptionen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs« zum 20-jährigen Jubiläum der Niederlassung Dresden des ifo Instituts am 9. Oktober 2013.

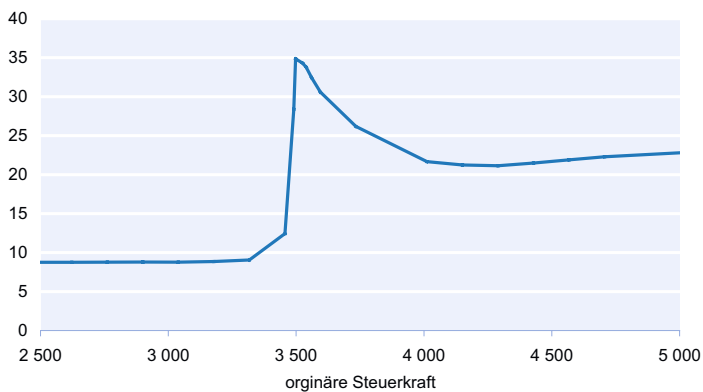
** Prof. Dr. Joachim Ragnitz ist Stellvertretender Leiter der ifo Niederlassung Dresden.

Abb. 1
Wirkungsweise des bundesstaatlichen Finanzausgleichs



Quelle: Finanzausgleichsgesetz; Berechnungen des ifo Instituts.

Abb. 2
Verbleibsquote der Einkommensteuer
Beispiel Sachsen



Quelle: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des ifo Instituts.

derdurchschnitts (der sogenannten Ausgleichsmesszahl). Bei einer originären Finanzkraft von 120% des Länderdurchschnitts würde hingegen nach Finanzausgleich lediglich noch eine Finanzkraft von rund 112% verbleiben. Die starke Nivellierungswirkung insbesondere bei niedriger Finanzkraft ist dabei das eigentliche Ziel des Ausgleichs – die (allerdings weniger starke) Abschöpfung bei den finanzstarken Ländern hingegen unvermeidbare Nebenwirkung eines Systems, das in seinem Kern auf eine Umverteilung des Steueraufkommens zwischen den Ländern abzielt.

Der aus wissenschaftlicher Sicht bedeutsamste Kritikpunkt am gegenwärtigen Finanzausgleich ist, dass infolge der hohen Nivellierungswirkung insbesondere für die finanzschwächeren Länder nur ein geringer Anreiz besteht, das eigene Steueraufkommen zu steigern: Während die Kosten für wachstumsfördernde Maßnahmen im Wesentlichen von den jeweiligen Ländern selbst zu tragen sind, mindern die daraus resultierenden Steuermehreinnahmen die Zuweisungen im

Finanzausgleich, so dass per saldo nur eine geringe Steigerung der verbleibenden Einnahmen resultiert. Umgekehrt werden Steuermehreinnahmen bei den finanzstarken Ländern zu einem nicht unbeträchtlichen Teil dadurch abgeschöpft, dass sie Zuweisungen an die finanzschwächeren Länder zu zahlen haben. Auch wenn man einwenden mag, dass bei wirtschaftspolitischen Entscheidungen nicht unbedingt deren fiskalische Auswirkungen im Vordergrund stehen, ist die ungenügende Anreizkompatibilität des Finanzausgleichs doch nicht zu übersehen.

Die Anreizwirkungen lassen sich anhand der Verbleibsquote zusätzlicher Steuereinnahmen verdeutlichen.² Betrachtet man diese (für Landes- und kommunale Ebene gemeinsam³) in Abhängigkeit von der Steuerkraft, so ergibt sich der in Abbildung 2 gezeigte Verlauf (hier dargestellt am Beispiel Sachsens sowie mit Bezug auf die Einkommensteuer): Bei niedrigerer Steuerkraft⁴ liegt die Verbleibsquote in etwa konstant bei einem Wert von weniger als 10% und erhöht sich dann bei einer Steuerkraft von mehr als 93% des Länderdurchschnitts sukzessive auf rund ein Drittel. Bei einer über dem Durchschnitt liegenden Steuerkraft hingegen reduziert sich die Verbleibsquote zunächst von 35% auf rund 20%, steigt dann aber bei einer Steuerkraft von mehr als 120% des Länderdurchschnitts wieder leicht an. Die Anreize, ihre eigenen Steuereinnahmen zu erhöhen, sind somit in Abhängigkeit von der jeweiligen Steuerkraft höchst unterschiedlich und insbesondere nicht symmetrisch verteilt. Darüber hinaus steigt die Verbleibsquote auch mit der Einwohnerzahl des jeweiligen Landes an.

Ein wesentlicher Grund für dieses Ergebnis ist, dass im bundesstaatlichen Finanzausgleich – genauer beim Umsatzsteuervorgewegungsausgleich, beim horizontalen Finanzausgleich zwischen den Ländern und bei den ergänzenden Zuweisungen

² Andere Autoren betrachten stattdessen die Abschöpfungsquote; beide Betrachtungsweisen sind im Ergebnis deckungsgleich.

³ Die Aufteilung eines gegebenen Steueraufkommens zwischen Land und Kommune ist Aufgabe des länderspezifischen kommunalen Finanzausgleichs und deswegen für die hier im Vordergrund stehende Betrachtung irrelevant. Da die Länder zudem formaljuristisch für die Gewährleistung einer angemessenen Finanzausstattung ihrer Kommunen verantwortlich sind, ist es auch nicht sinnvoll, Verbleibs- und Abschöpfungsquoten lediglich für den Landeshaushalt zu betrachten, wie es häufig geschieht.

⁴ Zu beachten ist, dass die Wirkungsweise des Finanzausgleichs hier mit Blick auf die Steuerkraft, nicht auf die dem Regelwerk zugrunde liegende Finanzkraft dargestellt ist. Wesentlicher Unterschied ist, dass bei der Ermittlung der Finanzkraft die Gemeindesteuern nur zu 64% eingerechnet werden, was die finanzschwächeren Länder zusätzlich benachteiligt.

des Bundes an finanzschwache Länder – unterschiedliche Definitionen und Tarifverläufe angewandt werden.⁵ Insbesondere der Tarifverlauf beim Umsatzsteuervorgewegausgleich ist dabei als anreizschädlich einzuordnen, zumal dieser am stärksten zur Nivellierung von Steuerkraftunterschieden beiträgt. Hieraus folgt, dass bei einer anstehenden Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs nicht allein der horizontale Länderfinanzausgleich i.e.S. einbezogen werden darf, sondern ebenso auch der vorgelagerte Umsatzsteuervorgewegausgleich und die nachgelagerten allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen zu berücksichtigen sind, da alle diese Stufen aufeinander aufbauen und die Ergebnisse der jeweils vorangehenden Stufe die Verteilungsmechanismen auf der nächsthöheren Stufe mitbestimmen.

Leider geben die Erfahrungen mit früheren Anläufen zur Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehung wenig Anlass zur Hoffnung, dass die anstehenden Verhandlungen um ein neues Finanzausgleichssystem tatsächlich zu einer grundlegenden Neugestaltung führen werden. Eher besteht die Gefahr, dass es lediglich zu marginalen Veränderungen bei einzelnen Regelungen kommt, die die grundlegenden Schwächen des geltenden Systems nicht beseitigen können. Hierfür spricht vor allem, dass den Gewinnen einer Gruppe (Geber- oder Nehmerländer) gleich hohe Verluste der jeweils anderen Gruppe gegenüberstehen, solange sich das insgesamt für die Verteilung zur Verfügung stehende Steueraufkommen nicht erhöht. In der Vergangenheit wurde dieses Dilemma zumeist dadurch gelöst, dass der Bund auf Steueranteile verzichtet hat (wobei er sich diesen Verzicht häufig genug durch Zugeständnisse der Länder in anderen Politikfeldern hat abkaufen lassen); der Rationalität des Gesamtsystems war diese Vorgehensweise jedoch nicht unbedingt dienlich. Ob der Bund hierzu nochmals bereit ist, muss jedoch fraglich erscheinen, da die absehbare demographische Entwicklung in der Tendenz zu zusätzlichen Ausgabenbelastungen des Bundes (und der Sozialversicherungen) führen wird, während Länder (und ihre Kommunen) hierdurch entlastet werden.⁶ Es stellt sich daher die Frage, ob über andere Mechanismen Mehreinnahmen für die Ländergesamtheit generiert werden können, die notwendig sind, um eine Mehrheit für eine Reform zu gewinnen, die diesen Namen wirklich verdient.

Eine mögliche Reform: Vertikaler Steuerverbund statt horizontalem Finanzausgleich

Am ehesten lässt sich das Steueraufkommen erhöhen, wenn die Anreize für die Länder verstärkt werden, ihre eigenen Steuereinnahmen auszuweiten. Nur folgerichtig setzen

daher prominente Vorschläge für eine Reform des Finanzausgleichssystems vor allem darauf, den Wettbewerb zwischen den Ländern zu erhöhen, indem ihnen bei verringerter Ausgleichsintensität im Finanzausgleich eine höhere Autonomie bei der Erhebung eigener Steuern zugesprochen werden soll.⁷ Auch wenn derartige Vorstellungen eines verstärkten Fiskalföderalismus (der sich dann auch auf der Ausgabenseite des öffentlichen Budgets fortsetzen müsste) manchen Charme aufweisen, erscheint ihre Durchsetzbarkeit vor dem Hintergrund der die deutsche politische Kultur prägenden Vorstellung bundesweit einheitlicher (oder zumindest gleichwertiger) Lebensverhältnisse eher gering. Hinzu kommt, dass ein verstärkter (Steuer-)Wettbewerb in der Tendenz die reichen Länder begünstigt, da diese sich im Zweifel eher niedrige Zuschlagssätze »leisten« können und auf diese Weise einen zusätzlichen Standortvorteil generieren können. Dies würde die wirtschaftliche Divergenz zwischen den Bundesländern (und damit die Unterschiede bei den Steuereinnahmen) sogar noch erhöhen und wäre insoweit kontraproduktiv. Hier wird deshalb für einen grundsätzlich anderen Ansatz plädiert, nämlich für einen weitgehenden Ersatz der horizontalen Steuerverteilung durch eine vertikale Steuerzuteilung.

Bislang weisen die Länder nur äußerst geringe Gestaltungsmöglichkeiten in der Steuerpolitik auf, weil der Gesetzgeber einen steuerlichen Wettbewerb zwischen den Bundesländern nach Möglichkeit verhindern wollte. Sowohl bei den Gemeinschaftsteuern als auch bei den meisten Ländersteuern sind die Bestimmungen zur Ermittlung von Bemessungsgrundlage und Steuersatz deshalb durch Bundesgesetz festgelegt. Lediglich die Sätze bei der Grunderwerbsteuer sind länderseitig beeinflussbar; das Aufkommen dieser Steuer ist jedoch, gemessen an den gesamten Steuereinnahmen der Länder, mit rund 3,2% äußerst gering. Zudem wird ihnen mit Inkrafttreten der grundgesetzlich fixierten Schuldenbremse die Möglichkeit genommen, mittels Kreditaufnahme ihre Einnahmesituation zu verbessern.⁸ Auf Seiten der Gemeinden sind die Gestaltungsspielräume zwar höher, aber auch hier gibt es Vorgaben des Bundes. Schließlich ist der Finanzausgleich so angelegt, dass eigene steuerliche Kompetenzen von Ländern und/oder Gemeinden im Ergebnis irrelevant wären, da letzten Endes ohnehin eine weitgehende Nivellierung erfolgt. Insoweit gibt es keinen überzeugenden Grund, an der Fiktion »eigener« Steuereinnahmen der Länder festzuhalten. Vielmehr sind die Länder einnahmeseitig nahezu ausschließlich von bundesgesetzlicher Vorgabe abhängig (die freilich über den Bundesrat unter Mitwirkung der Länder entstanden ist) und haben lediglich über ihre (beschränkten) Möglichkeiten zur Beeinflussung der Steuerbasis (also primär: dem regionalen Bruttoinlandsprodukt) einen Einfluss auf

⁵ Bundesergänzungszuweisungen zur Berücksichtigung von Sonderbedarfen (§ 11 Abs. 3ff FAG) sind hier unberücksichtigt.

⁶ Grund hierfür ist, dass die Ausgaben der Länder eher »jugendlastig« (Bildungsausgaben) sind, während die Ausgaben des Bundes eher »altenlastig« sind (vgl. z.B. Seitz 2008).

⁷ Vgl. z.B. Fuest und Thöne (2009) oder auch Feld, Kube und Schnellenbach (2013).

⁸ Gleichzeitig ist auch auf der Ausgabenseite nur eine eingeschränkte Autonomie vorhanden, da ein erheblicher Teil der von den Ländern zu erfüllenden Aufgaben durch Bundesgesetzgebung in Umfang und Form vorgegeben ist.

die Höhe ihrer Steuereinnahmen. Es scheint daher angemessen, auch die Finanzverfassung diesen Realitäten anzupassen, indem auf die Illusion einnahmeseitiger Eigenständigkeit der Länder gleich ganz verzichtet wird.

Mit anderen Worten: Gegenüber dem heutigen Zustand wäre nicht viel verloren, wenn sämtliche Gemeinschaftsteuern sowie die Ländersteuern zentral vom Bund vereinnahmt würden und anschließend nach Kriterien auf die einzelnen Länder verteilt werden, die eine bedarfsorientierte Aufgabenerfüllung ermöglichen. Im Zweifel wird dies wiederum vor allem die Einwohnerzahl sein. Die höheren Bedarfe der Stadtstaaten infolge der Bereitstellung von Leistungen für das Umland können darüber hinaus durch Aufschläge (bzw. durch eine modifizierte Einwohnerwertung) berücksichtigt werden.

Eine rein einwohnerorientierte Verteilung des Steueraufkommens würde freilich die Anreize zur Erhöhung der eigenen Steuereinnahmen gänzlich beseitigen und zu einer vollständigen Nivellierung der Steuerkraft (je Einwohner) führen. Um dies zu verhindern, sollte daher zusätzlich auch das jeweilige Bruttoinlandsprodukt eines Landes bei der Steuerverteilung berücksichtigt werden. Da das Bruttoinlandsprodukt quasi die »Steuerbasis« der Steuereinnahmen darstellt, würde diese Modifikation dazu führen, dass wirtschaftlich erfolgreiche Länder wie im heutigen System »belohnt« würden. Der augenscheinliche Vorteil gegenüber dem geltenden Regelwerk läge jedoch darin, dass die komplizierte und wenig transparente Ermittlung von eigenem Steueraufkommen und anschließender Umverteilung entfallen würde.⁹

Wie eine solche grundlegende Veränderung der bundesdeutschen Finanzverfassung konkret ausgestaltet werden kann, muss natürlich politischen Verhandlungen zwischen Bund und Ländern vorbehalten bleiben. Dabei ist insbesondere darüber zu befinden, mit welchen Gewichtungsfaktoren die beiden genannten Indikatoren in die neue Verteilungsregel für die öffentlichen Einnahmen zwischen den Ländern eingehen sollen und wie hoch die zusätzlichen Bedarfe der Stadtstaaten sind.¹⁰ Darüber hinaus wäre die Frage zu thematisieren, inwieweit weitere Bedarfsindikatoren – vorgeschlagen werden zum Beispiel die Zahl der Arbeitslosen, die Bevölkerungsdichte oder die demographische Entwicklung¹¹ – einbezogen werden sollten.

⁹ Tatsächlich ist dieser Vorschlag nicht wirklich neu; er fand sich bereits im Abschlussbericht der Kommission für die Finanzreform (Träger-Kommission) (1966) und wurde in jüngerer Zeit beispielsweise in ähnlicher Weise auch von van Suntum und Hafemann (2007) und Sarrazin (2007) propagiert.

¹⁰ Die derzeitige Einwohnerveredelung für die Stadtstaaten in Höhe von 135% erfährt ihre Legitimation durch ein Gutachten des BBR (vgl. Eitges et. al. (2001)), das jedoch auf inzwischen veralteten Daten beruht und deswegen für die Bestimmung eines angemessenen Zuschlags für die Stadtstaaten in den Jahren ab 2020 nicht mehr herangezogen werden kann.

¹¹ Vgl. hierzu z.B. Behnke (2012). Der Behnke-Vorschlag beinhaltet in seinem Kern eine Abschaffung des horizontalen Finanzausgleichs und eine Verteilung des Umsatzsteueranteils der Länder nach den genannten Faktoren. Die übrigen Gemeinschaftsteuern sollen hingegen weiterhin nach örtlichem Aufkommen zugewiesen werden, was grob einer Verteilung nach dem BIP-Anteil der einzelnen Länder entspricht.

Um das System möglichst einfach zu halten, wird hier jedoch für eine Verteilungsregel plädiert, die lediglich Bruttoinlandsprodukt Y und Einwohnerzahl E berücksichtigt. Mit einem Gewichtungsfaktor α für den Einwohneranteil $\frac{E_i}{E}$ belaufen sich die Steuereinnahmen A_i eines Landes i dann auf

$$A_i = \left[\alpha \frac{E_i}{E} + (1 - \alpha) \frac{Y_i}{Y} \right] \cdot T$$

Geht man davon aus, dass sich die Steuereinnahmen T proportional mit dem Bruttoinlandsprodukt entwickeln (Elastizität $\frac{\delta T / \delta Y}{T/Y} = 1$), so beläuft sich die (implizite) Verbleibsquote V_i auf

$$V_i = \frac{\delta A_i}{\delta T_i} = \alpha \frac{E_i}{E} + (1 - \alpha)$$

Die Verbleibsquote ist somit lediglich von der Einwohnerzahl und dem Gewichtungsfaktor α abhängig – nicht aber von der aktuellen Finanzkraft wie im geltenden System. Der Anreiz zur Steigerung der jeweiligen regionalen Wirtschaftskraft ist damit bei gegebener Einwohnerzahl für finanzschwache Länder genauso groß wie für finanzstarke Länder, was gegenüber dem heutigen Regelwerk ganz offenkundig eine Verbesserung darstellt.

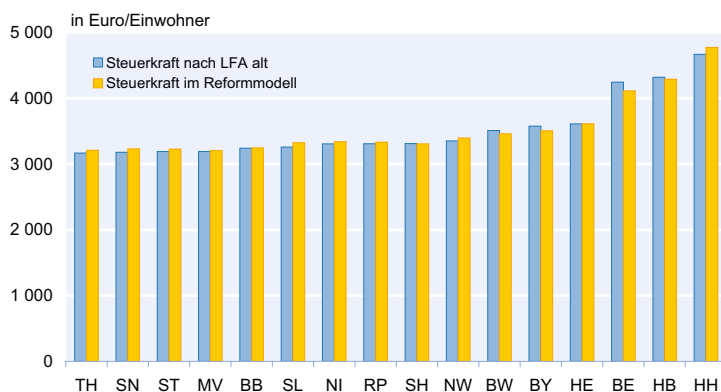
Aussicht auf Umsetzung im politischen Prozess hat eine Lösung, wie hier skizziert, freilich nur dann, wenn zumindest zu Beginn jedes Land in etwa die gleiche Finanzausstattung erhält wie heute. Rechnungen mit unterschiedlichen Werten für die relevanten Parameter (Gewichtungsfaktor, Stadtstaatenzuschlag) zeigen, dass dies erreicht werden kann, wenn Einwohneranteil und BIP-Anteil im Verhältnis 9:1 in die Verteilungsregel eingehen und die Stadtstaaten jeweils einen Zuschlag von 800 Euro je Einwohner an zusätzlichen Mitteln erhalten (vgl. Abb. 3). Zudem wurde für die Berechnungen angenommen, dass die bisherigen Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen künftig ausschließlich an Länder mit einer unterproportionalen kommunalen Finanzkraft ausgeschüttet werden. Lediglich Berlin hätte in diesem Fall größere Einbußen (in Höhe von rund 3% der bisherigen Einnahmen) zu verzeichnen; in allen anderen Ländern würde hingegen in etwa das bisherige Einnahmenniveau erreicht.¹²

Fazit

Es ist inzwischen weitgehend anerkannt, dass der geltende Finanzausgleich reformbedürftig ist – immerhin wurden die grundlegenden Verteilungsprinzipien in ihrem Kern bereits 1969 beschlossen und seither lediglich im Detail angepasst.

¹² Man könnte einwenden, dass die implizite Verbleibsquote zusätzlicher Steuereinnahmen je nach Einwohnerzahl für die meisten Länder nur zwischen 10% und 15% liegt. Insoweit scheinen die Anreize zur Erhöhung der eigenen Steuereinnahmen auch in diesem Reformvorschlag nicht besonders hoch. Ein Vergleich mit den Verbleibsquoten im geltenden Finanzausgleichssystem zeigt jedoch, dass gerade den finanzschwachen Ländern im reformierten System ein deutlich höherer Anteil der von ihnen generierten Mehreinnahmen verbleibe. Insoweit kann auch dieser Einwand nicht wirklich überzeugen.

Abb. 3
Steuerkraft nach Finanzausgleich



Quelle: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des ifo Instituts.

Die infolge des Auslaufens des Finanzausgleichsgesetzes anstehenden Neuverhandlungen um die Bund-Länder-Finanzbeziehungen bieten die einmalige Chance, jetzt ein in sich konsistentes System zu beschließen, das sowohl die Interessen von Geber- und Nehmerländern berücksichtigt als auch gravierende Konstruktionsfehler des geltenden Regelwerks beseitigt.

Es gibt inzwischen eine Reihe von durchaus prominenten Vorschlägen zur Ausgestaltung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab dem Jahr 2020. In diesem Beitrag wird für einen Ersatz des horizontalen Ausgleichssystems durch ein vertikales Zuteilungssystem plädiert. Alle Vorschläge, so unterschiedlich sie auch sind, sind geeignet, die Anreizkompatibilität der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen zu erhöhen, ohne zumindest in der Ausgangslage zu einer übermäßigen Verschlechterung der Finanzsituation einzelner Länder zu führen. Welche dieser Lösungen gewählt wird, ist eine Frage, die nur von der Politik beantwortet werden kann; die schlechteste Lösung wäre es jedoch, das gegenwärtige System mit nur leichten Modifikationen fortzuführen. Es wäre daher zu wünschen, dass eine große Koalition auch großen Mut für große Reformen aufbringt.

Literatur

Behnke, N. (2012), *Fahrplan für eine grüne Reform der bundesdeutschen Finanzverfassung*, Gutachten im Auftrag der GRÜNEN-Landtagsfraktionen von Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen, Konstanz.

BMF (Hrsg.) (2002), *Abstrakte Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich*, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 72, Berlin.

Eltges, M. et al. (2001), *Abstrakte Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich*, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Bonn.

Fehr, H. und M. Tröger (2003), »Die Anreizwirkungen des Länderfinanzausgleichs: Reformanspruch und Wirklichkeit«, *DIW-Vierteljahreshfte* (3), 391–406.

Feld, L., H. Kube und J. Schnellenbach (2013), *Optionen für eine Reform des bundesdeutschen Finanzausgleichs*, Gutachten im Auftrag der FDP-Landtagsfraktionen der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen, Freiburg.

Fuest, C. und M. Thöne (2009), *Reform des Finanzföderalismus in Deutschland*, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Kommission für die Finanzreform (Träger-Kommission) (1966), *Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart.

Ragnitz, J. (2013), »Wie funktioniert eigentlich der Finanzausgleich?«, *ifo Dresden berichtet* 20(6), 5–19.

Sarazin, T. (2007), »Einfach, transparent und nachvollziehbar: Zur Reform der Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern«, *ifo Dresden berichtet* 14(6), 23–29.

Seitz, H. (2008), *Die Demographieabhängigkeit der Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Haushalte*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

van Suntum, U. und K. Hafemann (2007), »Effizienter Steuerverbund statt korrigierender Finanzausgleich«, *Wirtschaftsdienst* (5), 319–328.

Vertikaler, transparenter, aufgabengerechter: Agenda für einen Bund-Länder-Finanzausgleich für das 21. Jahrhundert

26



Michael Thöne*

Welcher Finanzausgleich ist zu reformieren?

Der Länderfinanzausgleich muss dringend reformiert werden. Dieser Satz ertönt immer und von jedem Zustimmung, von Bürgern, von Politikern und in der Wissenschaft; von Zahlerländern ebenso wie von Empfängerländern. Selbst während und kurz nach einer Finanzausgleichsreform – die letzte stammt von 2001, sie trat 2005 in Kraft – wird diese Aussage reihum als richtig anerkannt; nur von den unmittelbaren Akteuren der Reform wird das Ergebnis post festum noch mit einer gewissen Schamfrist verteidigt. Dennoch verkommt der Satz von der Reformbedürftigkeit des Länderfinanzausgleichs mehr und mehr zum *no-brainer*, den jeder sagen kann und der immer richtig scheint. Hinter diesem seltsamen Konsens steht die resignative Ansicht – mancher sagt: *Einsicht* –, dass die Probleme des Finanzausgleichs ohnehin nicht an der Ursache behoben werden könnten, sei es aus politischen, sei es aus objektiven Gründen. Diese Ansicht teile ich nicht.

Der Länderfinanzausgleich muss dringend reformiert werden. Dafür gibt es aktuell zwei äußere Anlässe. Mit dem Auslaufen des Solidarpaktes II im Jahr 2019 wird es erforderlich, das Finanzausgleichssystem neu zu justieren. Dem Vernehmen nach sieht die gegenwärtige Planung der Staatskanzleien der Länder vor, schon Mitte 2016 ein zustimmungsfähiges Modell entwickelt zu haben. Zudem haben das Land Hessen und der Freistaat Bayern im März 2013 beim Bundesverfassungsgericht eine Normenkontrollklage gegen den geltenden Länderfinanzausgleich eingereicht. Sollte das Gericht den Klägern in einzelnen Punkten oder in Gänze Recht geben, käme ein weiterer deutlicher Reformimpuls hinzu.

Eine nachhaltige und wirksame Reform der Finanzbeziehungen des Bundes zu den Ländern und der Länder untereinander verlangt jedoch, so die mit diesem Beitrag vertretene These, dass der Blick nicht bei diesen äußeren Anlässen verharret. Än-

dert man allein etwas an den Mechanismen, mit denen Finanzmittel zwischen Bund und Ländern horizontal und vertikal transferiert werden, kann – bei den *richtigen* Reformschritten – ein transparenterer, gerechterer und effizienterer Finanzausgleich herauskommen. Das wäre kein kleiner Erfolg. Dennoch würde man dabei vorwiegend die Symptome kurieren. Eine Finanzausgleichsreform hingegen, die *zudem* einen Blick auf dahinterstehende Probleme des deutschen Fiskalföderalismus wagt, wäre ein wichtiger Schritt, die Länder im fortschreitenden Kompetenzwettbewerb zwischen den vier staatlichen Ebenen – den Kommunen, den Ländern, dem Bund sowie mehr und mehr der EU – richtig aufzustellen.

Der vorliegende Beitrag soll dazu einige Ansatzpunkte skizzieren sowie einige der begleitenden Zwänge diskutieren. Er hat ganz bewusst einen offenen Agenda-Charakter. Neben den diskussionswürdigen Reformelementen verweist er auch auf Elemente einer Forschungsagenda. Denn obwohl manche Fragen des Länderfinanzausgleichs über die Jahrzehnte hinweg ein beinahe erdrückendes Ausmaß von wissenschaftlicher Aufmerksamkeit erfahren haben, sind andere wichtige Fragen eher stiefmütterlich behandelt worden. Das gilt insbesondere für den Zusammenhang von *Länderaufgaben* und *-finanzen*. Wenn es bei dieser fehlenden Aufmerksamkeit bliebe, könnte sich das langfristig besonders für die Länder rächen.

Aufgaben: Der Finanzausgleich fängt nicht mit dem Geld an

Die ältere deutsche Finanzwissenschaft unterscheidet in der Analyse des deutschen Fiskalföderalismus vier verschiedene Ebenen des Finanzausgleichs: den passiven Finanzausgleich und den aktiven Finanzausgleich, wobei es für jede Ebene noch einmal eine primäre und eine sekundäre Stufe gibt. Beim passiven Finanzausgleich geht es um die Frage, welche staatlichen Aufgaben am besten auf welcher Ebene erfüllt werden sollen. In seiner primären Stufe werden Aufgaben

* Dr. Michael Thöne ist Geschäftsführer des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln (FiFo).

nach Allokationskriterien verteilt, in der sekundären Stufe werden verbleibende Probleme, zum Beispiel räumliche Leistungs-*Spill-overs*, abgemildert oder nach Möglichkeit ganz gelöst.

Aufgaben ziehen Ausgaben nach sich, d.h. im passiven Finanzausgleich wird festgelegt, welche Ebene – allein oder in Kooperation – welche Staatsaufgabe erfüllen sollte und welcher Finanzbedarf daraus folgt. Da sich der Staat allokativ von seinen Aufgaben her definiert, steht der passive Finanzausgleich logisch am Anfang jeder Überlegung zur Reform des Fiskalföderalismus.

Im aktiven Finanzausgleich werden den Ebenen und den einzelnen Gebietskörperschaften die zur Erfüllung ihrer zuvor festgelegten Aufgaben notwendigen Einnahmen zugeordnet. Zunächst werden Steuerquellen zugeordnet, dann werden diese primären Einnahmenezuteilungen in der sekundären Stufe korrigiert, um eine effiziente und aufgabengerechte Einnahmensituation bei allen Gebietskörperschaften sicherzustellen. Der öffentliche Streit um den Länderfinanzausgleich bezieht sich also auf die vierte von vier Stufen des Finanzausgleichs. Reformen und Verbesserungen, die nur hier ansetzen, können naturgemäß Probleme, die sich aus den vorgelagerten Ebenen herleiten, nicht beheben.

Die Frage nach der richtigen Aufgabenverteilung im Föderalstaat wurde in Deutschland zuletzt mit den 2006er Reformen in Folge der Föderalismuskommission I (2003–2004) angegangen. Auch wenn im Bund-Länder-Verhältnis eine Reihe von überfälligen Entflechtungen bei den Aufgaben erreicht werden konnte und auch wenn mit dem »Kooperationsverbot« zwischen Bund und Kommunen ebenfalls eine Schärfung der Aufgabenprofile erreicht wurde, kann diese Föderalismusreform allenfalls als ein *erster* Schritt angesehen werden. Insbesondere ist es mit dem 2006er Kompromiss nach der faktisch schon gescheiterten FöKo I nicht gelungen, den Ländern – jenseits der Bestätigung der Kultur- und Bildungshoheit und der Stärkung ihrer beamtenrechtlichen Kompetenzen – nennenswerte Aufgabenspielräume zu schaffen, in denen sie eigenverantwortliche, ohne Abstimmung im Bundesrat auszuübende Politikkompetenzen von einigem Gewicht gewonnen hätten. Scharpf (2009) resümiert seine zahlreichen Hintergrundgespräche mit den seinerzeitigen Akteuren dahingehend, dass den Ländern gegenüber den möglichen, in der Kommission zeitweise auch diskutierten Handlungskompetenzen am Ende nur »Quisquillien«, also »Kleinkram«, zugekommen sei.

Auch im Erreichten wurden die Konstruktionsmängel zudem sehr schnell deutlich. Kaum ein Jahr nachdem 2006 das Kooperationsverbot zwischen Bund und Kommunen fixiert worden war, wurde 2007 mit dem »Krippengipfel« eine große Bund-Länder-Kommunen-Kooperation zum Ausbau der Kinderbetreuung für unter Dreijährige (U3) beschlossen, de-

ren Umsetzung nur mit einigen verfassungspolitischen Klimmzügen in den neuen Rahmen eingepresst werden konnte. Heute gilt das Kooperationsverbot sehr vielen Akteuren und Beobachtern als ein Fehler. Wenn es um wichtige neue Aufgaben geht, solle man den potentesten Spieler, den Bund, nicht von vornherein ausschließen. Dahinter steht oft die Einschätzung, dass man es den Ländern nicht zutrauen könne, neue Aufgaben von nennenswerter politischer Potenz allein zu stemmen.¹

Diese These lässt sich nicht leicht verwerfen. Tatsächlich spricht vieles dafür, dass die lange gepflegte Politikverflechtung des *kooperativen Föderalismus* in Deutschland den Ländern zu wenige Handlungsspielräume gelassen hat, wirtschafts- und gesellschaftspolitische Initiativen von Bedeutung eigenständig zu entwickeln und daheim umzusetzen. Dass das nicht ohne Rückwirkungen auf die politische Kultur in den Ländern bleiben konnte, liegt auf der Hand. Die Schlussfolgerung daraus kann aber in beide Richtungen gehen: Zurück zu mehr Kooperation unter dem Dach des Bundesgesetzgebers (einschließlich Bundesrat) oder hin zu einer »Stärkung des Politischen in der Landespolitik« (vgl. Thöne 2008).

In welche Richtung es bei der Aufgabenentwicklung auch geht, Reformen des Länderfinanzausgleichs dürfen diese Trends nicht ignorieren. Genau das aber war die explizite Prämisse der Diskussionen in der Föderalismuskommission I in den Jahren 2003 und 2004. Es ist sehr gut nachvollziehbar, dass niemand den gerade zwei Jahre zuvor gefundenen Kompromiss zum Bund-Länder-Finanzausgleich zu Disposition stellen wollte. Genauso wenig muss es dann aber wundern, dass unter der Prämisse unveränderter Finanzierungsbedingungen auch keine nennenswerten Verbesserungen in der Aufgabenallokation erreicht werden konnten.

Kurzum, Länderaufgaben und Ländereinnahmen (einschließlich LFA) können nicht unabhängig voneinander diskutiert werden – auch wenn das die Diskussionen vereinfachen würde. Für die Reform des aktiven, d.h. des »finanziellen Finanzausgleichs« ergeben aus dieser Perspektive drei Punkte:

- Über viele Jahrzehnte hinweg sind Aufgabenverschiebungen und die zugehörigen Verlagerungen von Finanzierungszuständigkeiten immer anlassgebunden und inkrementell erfolgt. Bei Finanzierungsfragen können auch politische Gegengeschäfte mit herein gespielt haben. Was tagespolitisch eine effiziente Form »minimalinvasiver« Weiterentwicklung gewesen sein mag, führt in der Summe dazu, dass der Konnex von Aufgaben und Ein-

¹ Verwiesen sei hier auf die jüngst vorgestellten »Bemerkungen 2013 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes« des Bundesrechnungshofes, der sich sehr kritisch zu der Haltung äußert, dass im Zweifel immer der Bund eingreifen müsse, wenn etwas gelingen solle.

nahmen nicht mehr nachvollziehbar ist. Kommt exogener – z.B. demographischer – Wandel hinzu, werden die ursprünglichen Arrangements endgültig undurchschaubar. Nötig ist eine »Neuvermessung« der Aufgaben im deutschen Föderalismus, um zu gewährleisten, dass ein reformierter Länderfinanzausgleich auch aufgabengerecht ist.² Die Bedeutung des demographischen Wandels für die Raumstrukturen (Stichworte »Reurbanisierung« und »Landflucht«) und für die *zukünftige* Entwicklung der verschiedenen Aufgaben von Ländern und Kommunen³ dürfte hier eine wichtige Rolle spielen. Mit einer solchen Betrachtung würde der zurzeit freischwebende aktive Finanzausgleich wieder auf den Boden der aufgabenspezifischen Tatsachen gebracht.

- Eine solche Erhebung sollte zudem offen für künftige Verlagerungen von Aufgabenzuständigkeiten zwischen den Ebenen sein. Diese Notwendigkeit besteht, gleichgültig ob diese Bewegung zu mehr Zentralisierung oder mehr Dezentralisierung führt. Konkret hieße das, dass von den kumulierten »Einwohnerveredelungen« für Stadtstaaten und »Dünnsiedlern« Abschied genommen werden sollte. Stattdessen wären desaggregierte, aufgabenspezifische Betrachtungen der pauschalierten Finanzbedarfe verschiedener Gebietskörperschaften ein Weg, Veränderungen im Aufgabenportfolio direkt abbilden zu können. Aufgabenbezogene Analysen brächten überdies den Vorteil, dass der (in Deutschland überfällige) Wechsel zu stärker wirkungsbezogenen öffentlichen Haushalten vergleichsweise leicht im Finanzausgleich zu nachvollzogen werden könnte. Dies ist in den Augen des Verfassers eine wichtige Bedingung für die Zukunftsfähigkeit eines Finanzausgleichssystems.
- Ein klarerer Aufgabenbezug des Finanzausgleichs legt schließlich eine gute Grundlage für *mehr* Länderautonomie bei der Aufgabenerfüllung. Diese These scheint paradox: Ein stärkerer Aufgabenbezug des Länderfinanzausgleichs nähert diesen den meisten kommunalen Finanzausgleichen an. Die KFA könnten aber wegen der staatsrechtlichen Zugehörigkeit der Kommunen zu den Ländern als Signal für ein gewolltes Subordinationsverhältnis verstanden werden. Dagegen könnte man das Fehlen eines Aufgabenbezugs im gegenwärtigen Länderfinanzausgleich als Zeichen der Anerkennung einer vorbedingungslosen Staatlichkeit der Länder interpretieren. Beide Perspektiven verwechseln den Anschein mit dem Sein. Das Schweigen über die zu finanzierenden Aufgaben verschafft den Ländern im gegenwärtigen Finanz-

ausgleich kein Quäntchen mehr Bestimmungsmacht. Ebenso wenig legt das Sprechen über faktisch ohnehin zu erfüllende Aufgaben die Länder (und die anderen Gebietskörperschaften) auf Dauer auf diese Aufgaben und deren Erfüllungsmodi fest. Solange sich ein Finanzausgleich nur stillschweigend auf eine bestimmte Aufgabenverteilung bezieht, ist diese stärker fixiert, als wenn die Aufgabenbestände in den Grundlagen des Finanzausgleichs differenziert berücksichtigt werden. Eine solche Aufgabentransparenz des LFA böte auch eine gute Grundlage, dass Länder autonom neue Aufgaben aufgreifen und autonom andere Aufgaben, die für sie keine Dringlichkeit mehr haben, reduzieren oder ganz zurückstellen.

Die weitgehende Abwesenheit dieses Aufgabenbezugs ist eine zentrale Schwachstelle in der allmählich wieder anlautenden wissenschaftlichen und politischen Diskussion zur Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs.

Schuldenbremse als Katalysator der Steuerautonomie

Ab dem Jahr 2020 müssen sich die Länder an die grundgesetzliche Schuldenbremse der 2009 neu gefassten Artikel 109 und 115 GG halten. Im Gegensatz zum Bund, dem ein *strukturelles* Defizit von 0,35% des BIP sowie in Aufschwungsphasen wieder zu tilgende *konjunkturelle* Defizite erlaubt sein wird, müssen die Länderhaushalte zunächst einmal ganz ohne Nettokreditaufnahme auskommen. Die eher groben Vorgaben des Grundgesetzes für die Länder müssen von diesen jeweils noch im Landesrecht ausgeformt werden; dabei können sie Vorkehrungen für temporäre konjunkturelle Defizite und für die Schuldenaufnahmen im Falle von Krieg, Katastrophen und anderen singulären Ereignissen treffen. *Strukturell* aber müssen die Länderhaushalte ausgeglichen sein, auf die mittlere Frist ist die »schwarze Null« die Untergrenze für die Budgetsalden. Ob dies allen Ländern bis 2020 gelingen wird, ist derzeit zweifelhaft. Projektionen für die nach gegenwärtigen Weichenstellungen erwartbaren Ländereinnahmen und -ausgaben geben ein gemischtes Bild.

Mit der Möglichkeit zur Neuverschuldung wird den Ländern das einzige nennenswerte Ventil auf der Einnahmenseite geschlossen, mit dem sie auf kurzfristige und/oder nicht absehbare Ausgabensteigerungen reagieren können. Die Ausgabenseite allein ist dazu häufig zu unflexibel. Mit dem Wegfall der Defizitautonomie entsteht damit die Notwendigkeit für ein neues Ventil: Das ist – auf der legalen Seite⁴ – die Notwendigkeit, mehr Steuerautonomie der Länder zu etablieren.

² Wichtige Impulse in diese Richtung hat die Untersuchung von Eltges et al. (2002) gegeben, die jedoch wegen ihres begrenzten Mandats die hier aufgeworfenen Fragen nicht gänzlich beleuchten konnte.

³ Die Verantwortung der Länder, für eine aufgabengerechte Finanzierung der kommunalen Ebene zu sorgen, und die von Land zu Land merklich unterschiedlichen Kommunalisierungsgrade der öffentlichen Aufgabenerfüllung erzwingen, dass Länder und Kommunen schon in der Aufgabensperspektive gemeinsam betrachtet werden. Die empfohlene Neuvermessung der Aufgaben sollte sich aber ohnehin (zumindest) aus Kommunen, Ländern und den Bund beziehen, idealiter mit einem »Platzhalter«, in den später EU- und supranationale Aufgaben integriert werden können.

⁴ Leider sind die Schlupflöcher der Länder-Schuldenbremsen noch so groß, dass deren Gelingen auf Länderebene ernsthaft gefährdet ist (vgl. Fuest und Thöne 2013).

Vorstellbar ist hier vor allem eine (partielle) Steuersatzautonomie bei der Einkommensteuer, die ergänzt wird durch eine optionale Ländergrundsteuer, wie von Fuest und Thöne (2013) skizziert (vgl. ausführlich Thöne 2014). Jenseits der konkreten Designfragen sind hier vor allem die grundlegenden Perspektiven wichtig:

- Steuerautonomie funktioniert nur, wenn sie für *alle* Länder neben unvermeidlichen Risiken auch merkliche Chancen verspricht.
- Dazu muss der Finanzausgleich faire Startbedingungen herstellen. Die Länder müssen ohne damit verbundene Einbußen in die Steuerautonomie hineingehen können.

Den Ländern mehr Steuerautonomie im Gegenzug zu einer merklich *geringeren* Transferintensität des Finanzausgleichs anzubieten, wie zuweilen empfohlen, wäre dagegen ein Danaergeschenk. Kein Empfängerland wird sich darauf einlassen, sichere LFA-Transfers gegen die »Freiheit« einzutauschen, bei seinen Bürgerinnen und Bürgern sofort die Steuern signifikant erhöhen zu müssen. Aber nicht nur hinsichtlich der Zustimmungsfähigkeit ist das keine Option, auch polit-ökonomisch liegen die Vorteile einer Steuerautonomie auf gleicher Augenhöhe auf der Hand:

- Schafft der LFA eine hinreichende und verlässliche Grundfinanzierung für alle, so können sich alle Länder, auch die finanzschwachen, dafür entscheiden, ihre neuerdings autonomen Steueranteile gegenüber dem *Status quo ex ante* unverändert zu lassen. Steuerautonomie hätte einen »weichen Einstieg«, zunächst würden nur (Einkommen-)Steuern umbenannt, ohne dass sich die Steuerbelastung direkt ändern würde.
- Nimmt eine Landesregierung dann die autonomen Rechte zur Steigerung oder Senkung ihres Steuertarifs in Anspruch, so wird das an Faktoren liegen, die in der Landespolitik begründet sind. Öffentliche Leistungen – womöglich landesspezifische öffentliche Leistungen bei stärker föderalisierten Aufgaben – bekommen ihr eigenes »Preisschild«.
- Weil diese Steuerautonomie auf gleicher Augenhöhe startet, stehen alle Länder, »arme« wie »reiche«, damit auch in derselben Art von politischen Wettbewerb mit den besten Konzepten (d.h. eine Art »Yardstick-Wettbewerb«).

Im Extremfall kann man diese höhere Steuerautonomie so konstruieren, dass sie die nachgelagerte Ebene des Länderfinanzausgleichs gänzlich unberührt lässt. Es wäre lediglich sicherzustellen, dass die ursprünglichen Steuersätze (vor länderautonomer Abweichung) als Normierungssteuersätze für die Berücksichtigung im Länderfinanzausgleich genutzt werden. Damit würden die Reformen des primären von denen des sekundären aktiven Finanzausgleichs entkoppelt. Angesichts der evidenten Reformbedürftigkeit des Länderfinanzausgleichs wäre eine solche Trennung schade. Sie

hätte allerdings den großen Vorteil, die Vorbehalte gegenüber mehr Steuerautonomie klar entkräften zu können.

Die Probleme des Länderfinanzausgleichs

Der Länderfinanzausgleich im engeren Sinne allein kann sinnvoll nicht betrachtet werden. Das Finanzausgleichsgesetz (FAG) selbst stellt ihn in die Mitte der Dreierkette des Bund-Länder-Finanzausgleichs: Umsatzsteuerausgleich, LFA i.e.S., Bundesergänzungszuweisungen. Die allokativen und distributiven Dimensionen des Finanzausgleichs können nur in der Gesamtschau betrachtet werden. Zugleich kann in diesem kurzen Beitrag keine erschöpfende Revue der (wenigen) Stärken und der (vielen) Schwächen des Bund-Länder-Finanzausgleichs geboten werden. Die Befunde liegen seit längerem vor (vgl. statt vieler Fuest und Thöne 2009). Auch soll mit der notwendigen Kritik nicht der Eindruck erweckt werden, der gegenwärtige Länderfinanzausgleich sei die »schlimmstmögliche« Lösung. Der vor 2005 geltende Finanzausgleich beispielsweise war in vielerlei Hinsicht schlimmer als der gegenwärtige. Im Schnelldurchlauf stellt sich das Stärken-Schwächen-Profil des Finanzausgleichs wie folgt dar:

Seine Umverteilungsleistung kann dem Finanzausgleich niemand streitig machen. Mit bedingungsloser Effizienz wird jeder Euro, der einem Land als Steuermehr- oder -mindereinnahme zufällt, direkt im Länderfinanzausgleich berücksichtigt und ausgleichsrelevant. Sofern nicht die Sonderbedingungen des § 7 Abs. 3 FAG für überdurchschnittliche Mehreinnahmen greifen, spüren alle Länder über die kommunizierenden Röhren des Finanzausgleichs unmittelbar, wenn *anderswo* kleinste Änderungen der Einnahmenposition erfolgen. Setzt diese volle Wirkung wegen § 7 Abs. 3 FAG nicht sofort ein, wird sie erst nach Ablauf eines Jahres wirksam. Es versteht sich von selbst, dass die hohe Umverteilungseffizienz des Finanzausgleichs nicht einmütig gut geheißten wird. Zahlerländer haben naturgemäß eine kritischere Sicht auf die Verteilungsleistung des LFA als Empfängerländer. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht dagegen ist die *Gerechtigkeit* der Umverteilung durch den gegenwärtigen Finanzausgleich nicht wirklich zu beurteilen. Diese Aussage gilt umso mehr, als es an den Maßstäben für eine aufgabengerechte Finanzausstattung fehlt, wie oben ausgeführt.

Auf der Seite der Nachteile des Finanzausgleichs ist die Liste auch ohne den schon abgehandelten fehlenden Aufgabenbezug noch lang genug:

- Der Finanzausgleich ist intransparent. Neben der allgemeinen Unverständlichkeit der verschiedenen LFA-Mechanismen ist es vor allem die irreführende Wahrnehmung, nur drei Länder – Bayern, Hessen und Baden-Württemberg – wären Zahlerländer im Finanzausgleich. Tatsächlich sind

es im Jahr 2012 (ohne Berücksichtigung der umstrittenen Zenusergebnisse) immerhin sechs von sechzehn Ländern, die netto in den innerstaatlichen Transfers einzahlen: Hamburg, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen haben im Jahr 2012 im Umsatzsteuerausgleich mehr finanzielle Einbußen hinnehmen müssen, als im LFA oder durch Bundesergänzungszuweisungen anschließend wieder hereinkommen. Insbesondere Nordrhein-Westfalen sticht hier heraus: Mit 1,9 Mrd. Euro Nettzahlung trug das »Empfängerland« NRW 2012 absolut gesehen beinahe genauso so große Zahlungslasten wie das »Zahlerland« Hessen mit einem Nettotransfer von 2,2 Mrd. Euro.

- Der Finanzausgleich ist extrem anreizfeindlich. Betrachtet man allein die Länderhaushalte, so rufen autonome Einnahmesteigerungen bei der Lohn- und Einkommensteuer marginale Abschöpfungsquoten der Mehreinnahmen zwischen 78% und 108% hervor. Die höchsten Abschöpfungen treffen vor allem die finanzschwachen Länder; bei ihnen werden autonome Initiativen zur Pflege der Steuerbasis – z.B. die Schaffung von Arbeitsplätzen – fiskalisch explizit bestraft. Zwar können sich die Länder einen kleinen Teil ihrer Einbußen bei ihren eigenen Gemeinden zurückholen. Hier muss man aber fragen, ob es ein großer Trost ist, dass dieses Defizit des Länderfinanzausgleichs dadurch gemildert wird, dass sich ein Land über den kommunalen Finanzausgleich einen Teil des Geldes zurückholen kann. Als Reparaturmechanismen für defizitäre Bundesgesetze sind die KFA jedenfalls nicht *gemeint*.
- Die Akzeptanz von Divergenz im Länderfinanzausgleich ist unsystematisch. Insbesondere der Umstand, dass gesetzlich anerkannte Unterschiede bei den Finanzbedarfen nicht dort (d.h. bei den »Ausgleichsmesszahlen«), sondern als künstlich heruntergerechnete Finanzkraft operationalisiert werden, ist kaum vermittelbar.

Alles in allem sind dies genug Ansatzpunkte, um eine gründliche Reform des Finanzausgleichs ins Auge zu fassen.

Elemente eines Finanzausgleichs für das 21. Jahrhundert

Wie sollte ein kommender Bund-Länder-Finanzausgleich gestaltet werden, um das Attribut »zukunftsfest« zu erhalten? Ein Grundmodell für eine ganze Klasse umsetzbarer Finanzausgleichsmodelle haben Fuest und Thöne (2009) vorgeschlagen; es ist auch heute noch aktuell. Ein neuer Bund-Länder-Finanzausgleich muss drei Kriterien erfüllen:

1. Er muss allen Ländern eine ausreichende Finanzausstattung zur Erfüllung ihrer Aufgaben gewährleisten.
2. Er soll anreizgerechter werden. Damit wird eigenes politisches Handeln mit dessen fiskalischen Folgen ver-

knüpft und zugleich die übermäßige horizontale Finanzverflechtung zwischen den Ländern aufgehoben.

3. Er soll einfach und transparent sein. Das ist auch eine Frage der Legitimation in einem demokratischen Bürgerstaat. Zur Transparenz gehört auch, dass die Einnahmenverteilung insofern ehrlich ist, als der Eindruck von Autonomie nur dort entsteht, wo tatsächliche signifikante Spielräume für eigene Gestaltung und Eigenverantwortung bestehen.

Der herkömmliche Finanzausgleich zwingt zu einer Entscheidung zwischen diesen Zielen. Heute wird das erste Ziel erfüllt, das zweite und dritte Ziel wird hingegen verfehlt. Will man alle drei Ziele erfüllen, muss man sich von Finanzausgleichstarifen verabschieden, die seismographisch schon kleinste Einnahmenveränderungen registrieren und in unmittelbare Folgen für die Umverteilung übertragen. Eine Reform, die diesen Gedanken Rechnung trägt, umfasst folgende Änderungen gegenüber dem Status quo:

- Ehrliche Ländersteuern: Als Ländersteuern werden nur noch diejenigen Abgaben geführt, auf die von Seiten des einzelnen Landes autonom eingewirkt werden kann. Dies kann in Form voller Gesetzgebungshoheit erfolgen oder aber über ein Steuersatz- bzw. Hebesatzrecht. Hier setzt auch die Einführung von mehr Steuerautonomie an, wie oben skizziert.
- Abschaffung des unnötigen Umsatzsteuerausgleichs.
- Vertikale Grundfinanzierung: An die Stelle des Einnahmenmixes aus Ländersteuern, Gemeinschaftssteueranteilen und Umsatzsteuerergänzungsanteilen tritt eine indikatorbasierte Grundfinanzierung. Die aufgabenbasierte Auswahl der besten und »zukunftsfestesten« Indikatoren wird, wie oben ausgeführt, eine der wesentlichen noch auszuführenden Pflichten eine kommenden Reformdiskussion sein.
- Ersatz des horizontalen Länderfinanzausgleichs durch einen vertikalen Ausgleich, in dem allein der Bund dafür verantwortlich ist, einen Ausgleich der Länderfinanzen herzustellen. Ausgleichszahlungen werden dabei für einige Jahre im Voraus in festen Beträgen angesetzt, wie heute schon in den Sonderbedarf-Bundesergänzungszuweisungen praktiziert und akzeptiert.

Das ursprüngliche Fuest-Thöne-Modell war primär didaktisch motiviert. Mit ihm konnte gezeigt werden, dass die im geltenden Finanzausgleich gesetzlich angestrebten Ausgleichsintensitäten erreicht werden können, ohne dass ein so anreizfeindliches und intransparentes System wie das gegenwärtige genutzt werden muss.

Die empfohlene Vertikalisierung des Finanzausgleichs ist dabei ökonomisch nicht zwingend; sie macht sich lediglich die in der Finanzausgleichsdebatte erstaunlich persistente Verlustaversion zunutze: Auch heute schon konzentrieren sich

die wesentlichen Verteilungsstreitigkeiten auf diejenigen Mittel, die die »Zahlerländer« zunächst als Einnahmen zugeordnet bekommen, dann aber wieder abgeben müssen. Mittel hingegen, die den Ländern nie als Einnahmen zugeordnet wurden, wie die Mittel des Umsatzsteuerausgleichs, werden als Einbußen offenbar viel leichter verschmerzt. In einem durch Gemeinschaftssteuern dominierten System sind aber beliebig viele, fiskalisch völlig wirkungsäquivalente Konstellationen von erster Zuordnung und darauf folgender »Umverteilung« vorstellbar. Vor diesem Hintergrund ist es nur konsequent, diese Konflikte durch Vertikalisierung zu mildern. Mittelfristig dürfte dieser Effekt aber durchschaut werden – mit der ebenfalls begrüßenswerten Konsequenz, dass im Vertikalmodell die Verteilungsstreitigkeiten auf einer unverfälschten und kompletten Datenbasis erfolgen.

Welche konkreten Finanzausgleichsgesetze man nun auf einer solchen Basis konstruieren will, ist noch offen. Die vorgeschlagene Modellklasse bietet zahlreiche Ansatzpunkte, Verteilungsfragen nach den Festlegungen der hierfür demokratisch legitimierten Entscheidungsträger auszugestalten. Wichtig erscheint vor allem, dass sich eine Reform des Finanzausgleichs nicht allein auf dessen letzte Stufen konzentriert: Die föderalen Aufgabenkonstellationen sollten aus sich heraus ein Thema der Reformdiskussion sein; zumindest aber sollten die Finanzbedarfe der verschiedenen föderalen Ebenen sehr viel klarer an heutige und kommende Aufgabenallokationen geknüpft werden. Und auf der dem Finanzausgleich i.e.S. vorgelagerten Ebene müssen mehr Spielräume für Steuerautonomie der Länder geschaffen werden, um eines lebendigen Föderalismus und einer funktionierenden Schuldenbremse willen.

Literatur

Bundesrechnungshof (2013), *Bemerkungen 2013 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes*, Bonn, 10. Dezember.

Eltges, M. et al. (2002), *Abstrakte Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich*, Gutachten des Wissenschaftlichen Bereichs des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung im Auftrag im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 72, Bonn, Berlin.

Fuest, C. und M. Thöne (2009), *Reform des Finanzföderalismus in Deutschland*, Stiftung Marktwirtschaft, Kleine Handbibliothek Bd. 37, Berlin, Wiederabdruck in: I. Härtel (Hrsg.), *Handbuch Föderalismus*, Bd. II, 1. Aufl., Springer, Berlin 2012, 265–321.

Fuest, C. und M. Thöne (2013), *Durchsetzung der Schuldenbremse in den Bundesländern*; Bayerisches Staatsministeriums für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie, Köln, Oxford, München.

Scharpf, F. (2009), *Föderalismusreform: Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?*, Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Bd. 64, Campus Verlag, Frankfurt, New York.

Thöne, M. (2012), »Deutscher Finanzausgleich bizarr: Nachrichten aus dem zahlenden Empfängerland«, *Ökonomenstimme*, 2. August, KOF, Zürich.

Thöne, M. (2014), *Regionalisierung von Steuern*, erscheint demnächst.

Mehr Autonomie für die Bundesländer:

Ansatzpunkte zu einer grundlegenden Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen¹

32



Lars P. Feld*



Jan Schnellenbach**

Das aktuelle System der deutschen Bund-Länder-Finanzbeziehungen leidet an einer Reihe von schwerwiegenden Problemen. Diese bestehen zunächst in einer fehlenden Steuerautonomie der Bundesländer. Den Ländern fehlt aktuell das Instrumentarium, um in substantiellem Umfang zusätzliche Einnahmen zu generieren, die zur Deckung länderspezifischer Finanzbedarfe notwendig wären. Solche Finanzbedarfe können sich etwa aus einer regional asymmetrischen Wirtschaftsentwicklung und daraus folgenden unterschiedlichen regionalpolitischen Maßnahmen ergeben, oder auch aus einer regional differenzierten Präferenz der Bürger für öffentliche Güter. Zur fehlenden Flexibilität gesellen sich als zweites Problem Anreize zu ineffizientem politischem Handeln, die vom aktuellen System ausgehen (vgl. ausführlich Feld und Schnellenbach 2012).

Insbesondere haben die Länder derzeit aufgrund hoher marginaler Abschöpfungsquoten kaum einen Anreiz, ihre Wirtschaftskraft und damit verbunden ihre eigenen Steuerbemessungsgrundlagen zu pflegen (vgl. Büttner 2006). Ebenso ist es bemerkenswert, dass nach der Wiedervereinigung noch jeweils die Hälfte der Länder Geber- und Nehmerland waren, aber im Jahr 2012 noch drei von 16 Ländern in den Finanzausgleich einzahlten. Wenn die Hansestadt Hamburg, die gemäß ihrer primären Finanzkraft bei 150% des Durchschnitts der Länder liegt, zum Nehmerland wird, so deutet dies auf eine fundamentale Fehlkonstruktion des Systems hin.

Ausgehend von dieser Situation schlagen wir hier einige Eckpunkte vor, die Teil einer umfassenden Reform des deutschen Finanzausgleichs sein könnten. Diese wurden in einem ausführlichen Gutachten erarbeitet (vgl. Feld, Kube und Schnellenbach

2013), dem auch die weiteren Details entnommen werden können, die in der hier gebotenen Kürze nicht diskutiert werden können.

Ziele und Ansatzpunkte einer Reform des deutschen Finanzausgleichs

Die Ziele und die Ansatzpunkte einer Reform des Finanzausgleichs können ausgehend von der aktuellen Lage kurz zusammengefasst werden.

Vereinfachung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Die aktuellen Regelungen zum Finanzausgleich sind wenig transparent und gelten zum Teil gar als unlesbar (vgl. Woisin 2008). Diese Komplexität ist nicht nur ein Problem für die interessierte politische Öffentlichkeit, sondern sie macht es zunehmend auch für die Akteure selbst schwieriger, die fiskalischen Folgen ihres politischen Handelns präzise abzuschätzen. Intransparenz kann selbst zu einem Anreizproblem werden (vgl. Wiegard 2006). Eine Vereinfachung erscheint daher dringend geboten.

Eine solche Vereinfachung könnte z.B. mittels einer starken Vertikalisierung der Finanzbeziehungen erreicht werden (vgl. Fuest und Thöne 2009). Der Preis dieses Ansatzes bestünde aber darin, dass an der Fiktion einer bedarfsorientierten Mindestfinanzausstattung je Einwohner festgehalten würde (siehe unten). Die Erfahrung zeigt zudem, dass eine zentralstaatliche Ebene durchaus zu einem Motor der weiteren politischen Zentralisierung werden kann, wenn sie über umfangreiche vertikale Transfers zu einer wichtigen Finanzquelle der Länder wird (vgl. Döring und Schnellenbach 2011). Die Opposition der Geberländer gegen höhere Ausgleichszahlungen im horizontalen Finanzausgleich wirkt dagegen aus politökonomischer Sicht als Kontrollmechanismus gegen eine übermäßige Umverteilung. Wir halten daher an einem stärker horizontalen Finanzausgleich fest und schlagen eine Reihe von Vereinfachungen

¹ Der vorliegende Beitrag gibt in stark gekürzter Form die ökonomischen Kernargumente von Feld, Kube und Schnellenbach (2013) wieder.

* Prof. Dr. Lars P. Feld ist Inhaber des Lehrstuhls für Wirtschaftspolitik und Ordnungsökonomik an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg und Direktor des Walter-Eucken-Instituts.

** PD Dr. Jan Schnellenbach ist Geschäftsführender Forschungsreferent am Walter-Eucken-Institut, Freiburg und Privatdozent an der Universität Heidelberg.

im Detail vor, wie etwa einen linearen Ausgleichstarif (vgl. ähnlich Kitterer und Plachta 2008).

Eine engere Koppelung von Wirtschaftskraft und Steueranteilen

Überspitzt gesagt gibt die Zerlegung der Lohnsteuer nach dem Wohnsitzprinzip den Ländern einen Anreiz zur Maximierung ihrer Einwohnerzahl, jedoch nicht zur Maximierung ihrer Wirtschaftskraft (vgl. Kitterer 2007). Gerade die Nachbarländer der Stadtstaaten werden dadurch begünstigt, dass zahlreiche Pendler Einkommen dort erwirtschaften, aber im heimischen Flächenstaat versteuern. Es wäre wünschenswert, den Ländern bereits im primären horizontalen Finanzausgleich einen klaren Anreiz zur Stärkung ihrer eigenen Wirtschaftskraft zu geben.

Hierzu wäre eine Zuteilung des Lohnsteueraufkommens nach dem Betriebsstättenprinzip grundsätzlich geeignet. Diese ist aber verfassungsrechtlich problematisch. Eine je hälftige Aufteilung nach dem Betriebsstätten- und dem Wohnsitzprinzip ist dagegen zulässig und wird daher unseren Berechnungen zugrunde gelegt. In der Verteilung des Umsatzsteueraufkommens sorgt nach derzeitigem Recht der Vorausgleich für eine Schlechterstellung der wirtschaftsstarke Länder relativ zu einem Rahmen, in welchem das gesamte Aufkommen der Umsatzsteuer nach der Einwohnerzahl auf die Länder verteilt wird. Hinzu kommt, dass der umverteilend wirkende Vorausgleich im primären horizontalen Finanzausgleich eigentlich ein Fremdkörper ist, dessen Ratio vor allem in der Verschleierung der Umverteilungswirkung des gesamten Ausgleichssystems zu bestehen scheint. Daher schlagen wir den Wegfall des Umsatzsteuervorausgleichs vor.

Eine Abkehr vom Denken in Finanzbedarfen

Der Finanzausgleich ist aktuell grundsätzlich so konstruiert, dass eine möglichst ähnliche Finanzausstattung pro Kopf in allen Ländern vom Bund-Länder-Finanzausgleich angestrebt wird. Dahinter verbirgt sich die Vorstellung, dass es für jeden Bürger einen festen Bedarf an öffentlichen Leistungen gibt, deren Finanzierung zu ermöglichen ist. Es gibt aber aus ökonomischer Sicht keinen Grund zur Annahme, dass Präferenzen für öffentliche Leistungen in allen Ländern identisch sind. Vielmehr ist es gerade die Ratio föderaler Systeme, finanzpolitisch auf regional unterschiedliche Präferenzen reagieren zu können (vgl. Oates 1972). Das Denken in fixierten Ausgabenbedarfen ist systemwidrig und führt zu einem irrationalen Harmonisierungsdruck.

Anstelle eines an fiktiven Finanzbedarfen und tatsächlichen Steuereinnahmen orientierten Länderfinanzausgleichs i.e.S. schlagen wir daher eine Orientierung an der zugrunde liegenden fiskalischen Leistungsfähigkeit vor. Dies ist mit einem

ressourcenorientierten Finanzausgleich zu erreichen, der sich am Umfang der vorhandenen Steuerbemessungsgrundlagen orientiert. Diese Ressourcenorientierung schafft dann auch die Möglichkeit, den Ländern zusätzliche Steuerautonomie zu gewähren. Würde man den Ausgleich weiterhin an tatsächlichen Steuereinnahmen ausrichten, dann wäre dies im Verbund mit dezentraler Steuerautonomie offensichtlich mit Anreizproblemen verbunden, die wir so vermeiden.

Die Finanzkraft der Gemeinden berücksichtigen wir vollständig, da es keinen sachlichen ökonomischen Grund für den bisherigen Ansatz mit nur 64% gibt. Ebenso verzichten wir auf die Einwohnerveredelung. Das zur Begründung für die aktuelle Praxis herangezogene Brechtsche Gesetz ist empirisch nicht robust belegt (vgl. Rosenfeld 2000; Feld et al. 2007). Außerdem ist es auch fraglich, ob Länder für hohe Kosten entschädigt werden sollten, oder ob man ihnen nicht vielmehr Anreize bieten sollte, öffentliche Leistungen kostengünstig bereitzustellen (vgl. Wiegard 2006).

Eine Stärkung der Steuerautonomie der Länder

Um den Ländern die Möglichkeit zu geben, flexibel auf abweichende Ausgabenpräferenzen ihrer Bürger und auch auf den von der Schuldenbremse erzeugten Druck zu reagieren, wäre eine Stärkung ihrer Finanzautonomie auf der Einnahmeseite sinnvoll. Hier steht ihnen bisher nur die relativ aufkommensschwache Grunderwerbsteuer zur Verfügung. Es erscheint daher unbedingt notwendig, den Ländern ein zusätzliches und hinreichend aufkommensstarkes Finanzierungsinstrument zu überlassen. Wir schlagen vor, den Ländern zu erlauben, autonome Zuschläge auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer zu erheben.

Die Bemessungsgrundlagen bleiben bundesweit einheitlich definiert, ebenso wie die eigentlichen Steuertarife. Auf das so ermittelte Steueraufkommen der bei ihnen ansässigen natürlichen und juristischen Personen können die Länder dann jeweils einen eigenen Zuschlag erheben oder je nach politischen Präferenzen auch darauf verzichten. Diese Regelung wäre für die Bürger mit keinem und für die Finanzämter nur mit einem sehr geringen zusätzlichen bürokratischen Aufwand verbunden. Eine Voraussetzung für die Steuerautonomie auf Länderebene besteht allerdings darin, dass zunächst einmal der bundeseinheitliche Tarif abgesenkt wird, um einen Spielraum zu schaffen, in den die Länder dann je nach eigenen Präferenzen vorstoßen können. Welche Effekte dies genau hat, werden wir im Abschnitt »Reformvorschlag im Detail und seine Auswirkungen« sehen.

Verschiedentlich wird der Einwand laut, dass Steuerwettbewerb ruinös sei und dass die Länder erst eine ähnliche Wirtschaftskraft erreichen müssten, bevor sie in einen Wettbewerb miteinander treten könnten. Beide Einwände sind

haltlos, wie zahlreiche Beispiele wettbewerbsförderaler Staaten auf der ganzen Welt zeigen. Ein Blick über die Grenze zu unseren Nachbarn in der Schweiz zeigt etwa, dass ein Steuerwettbewerb zwischen 26 Kantonen auf engem Raum, also ein sehr intensiver Wettbewerb, keinesfalls ruinös ist (vgl. Feld 2009). Kantone und Gemeinden sind sehr gut in der Lage, öffentliche Aufgaben vor allem über autonom erhobene Steuern zu finanzieren. Dabei sind diese 26 Kantone auch nicht durch eine ähnliche Wirtschaftsstruktur gekennzeichnet, sondern extrem heterogen. Tatsächlich kann finanzpolitische Autonomie gerade für relativ arme Gebietskörperschaften ein sinnvolles Instrument sein, um aufholende Regionalpolitik zu erfolgreich zu betreiben.

Der Reformvorschlag im Detail und seine Auswirkungen

Primärer vertikaler Finanzausgleich

Die vertikale Zuteilung der Gemeinschaftsteuern wird wie gewohnt beibehalten, da wir unseren Reformvorschlag unter der Prämisse erarbeitet haben, dass keine Änderungen des Grundgesetzes erfolgen sollen. Im Hinblick auf das Ziel der Finanzautonomie für die Länder können wir somit die »große« Lösung einer Überführung der ertragreichen Steuern ins Trennsystem nicht anstreben. Vielmehr schlagen wir vor, den Tarif der Einkommen- und Körperschaftsteuer um jeweils 5% über den gesamten Tarifverlauf abzusenken und den Ländern ein autonomes Zuschlagsrecht auf das auf ihrem Gebiet versteuerte Einkommen der natürlichen und juristischen Personen zu gewähren. Darüber hinaus wird die Anreizkorrektur nach §7 Abs. 3 FAG abgeschafft, da sie im hier entwickelten Ausgleichssystem obsolet ist.

Primärer horizontaler Finanzausgleich

Um eine starke Wirtschaftskraftorientierung der Steuerverteilung zu erreichen, muss an der Zerlegung der Körperschaftsteuer nichts geändert werden; sie erfolgt bereits nach dem Betriebsstättenprinzip. Die Lohnsteuer wird nunmehr je hälftig nach dem Betriebsstätten- und dem Wohnsitzprinzip zerlegt. Dieser Kompromiss ist aus verfassungsrechtlichen Gründen notwendig. Der Länderanteil der Umsatzsteuer wird schließlich vollständig nach der Einwohnerzahl auf die einzelnen Länder verteilt.

Die Resultate dieser Veränderungen wurden in einer Modellrechnung mit den Daten aus dem Jahr 2011 ermittelt. Auf dieser Ebene des Bund-Länder-Finanzausgleichs führen die Änderungen zunächst einmal dazu, dass die wirtschaftsstarke Länder besser gestellt werden. NRW, BY, BW und HE profitieren jeweils stark durch beide Maßnahmen, wobei NRW vor allem durch höhere Umsatzsteueranteile gewinnt. Auch die beiden Stadtstaaten HH und HB profitieren auf

beiden Ebenen. Berlin würde zwar von der neuen Lohnsteuererhebung profitieren, dieser positive Effekt würde aber durch den Wegfall des Umsatzsteuer-Vorausgleichs deutlich negativ überkompensiert.

Würde man nun auf den weiteren Stufen den *alten* Finanzausgleich auf Grundlage der neuen Steuerverteilung wie gewohnt fortführen, so würden alle westdeutschen Flächenländer außer NI und SL profitieren, ebenso wie die beiden Hansestädte. Besonders stark würden wiederum die wirtschaftsstarke Länder profitieren, während die schlechter gestellten Länder nur marginal an Finanzkraft verlor, da der Bund mit höheren Fehlbetrags-BEZ in die Bresche springen müsste.

Sekundärer horizontaler Finanzausgleich

Eine besonders weitreichende Neuerung im Vergleich zum aktuellen Finanzausgleich ist unser Vorschlag, den Finanzausgleich künftig ressourcenorientiert durchzuführen. Dies bedeutet, dass nicht mehr jeweils aktuelle Einnahmenströme entscheidend für die Bestimmung der Höhe der Ausgleichszuweisungen und -beiträge sind, sondern die fiskalischen Ressourcen, auf die ein Bundesland grundsätzlich Zugriff hat. Der Vorteil dieses Ansatzes besteht in wesentlich geringer ausgeprägten Anreizproblemen, denn ein Land wird jedenfalls kurzfristig kaum seine Wirtschaftskraft beeinflussen, um seine Position im Finanzausgleich zu manipulieren. Damit werden jedoch erst die Voraussetzungen für eine Stärkung der Länderautonomie in der tatsächlichen Steuererhebung geschaffen: Die Position im Finanzausgleich wird unabhängig von aktuellen Steuersätzen.

Dreh- und Angelpunkt des Systems sind nun die lokalen Steuerbemessungsgrundlagen. Die Summe der Bemessungsgrundlagen von Einkommen-, Körperschaft-, Gewerbe- sowie Erbschaft- und Schenkungsteuer bildet die in einer Gebietskörperschaft in einer Periode entstandenen Einkommen recht umfassend ab. Letztendlich werden alle weiteren wirtschaftlichen Aktivitäten wie Konsum, Ersparnis und Investitionen, die ebenfalls Anknüpfungspunkt der Besteuerung sein können, aus Einkommen finanziert. Die Summe der vier genannten Bemessungsgrundlagen kann daher ebenfalls als gutes Maß des Besteuerungspotenzials einer Gebietskörperschaft gelten.

Die Neue Finanzkraftmesszahl ergibt sich aus der Addition der Bemessungsgrundlagen der vier zuvor genannten Steuern. Die Neue Ausgleichsmesszahl ergibt sich, indem die bundesweit aufsummierte Finanzkraftmesszahl durch die Zahl der Einwohner der Bundesrepublik geteilt und mit der Zahl der Einwohner jedes einzelnen Bundeslandes multipliziert wird. Der Finanzkraftindex als Index fiskalischer Ressourcen ergibt sich durch Division der Finanzkraft- durch die Ausgleichsmesszahl. Wie im aktuellen System sind Länder

mit einem Indexwert größer als 1 Geberländer und Länder mit einem Indexwert kleiner als 1 Nehmerländer. Dies hat den Effekt, dass wir nunmehr sechs Geberländer haben: NRW, BY, BW, NI, HE und HH. Die Last des Finanzausgleichs wird breiter gestreut, was ein durchaus gewolltes und sinnvolles Resultat ist.

Für den Ressourcenausgleich schlagen wir einen einfachen, linearen Ausgleichstarif vor. Für den Ausgleichsfaktor kann man kaum einen ökonomisch korrekten Wert angeben, er ist vielmehr Gegenstand politischer Verhandlungen. Dies war aber bei den Formeltarifen des aktuellen Finanzausgleichs nicht anders. In unserem Basismodell haben wir den sekundären horizontalen Finanzausgleich mit einem Ausgleichsfaktor von 5% berechnet. Wenn dieser Wert niedrig erscheint, so sei nochmals angemerkt, dass der Tarif im Ressourcenausgleich auf die viel umfangreicheren Bemessungsgrundlagen bezogen wird und daher natürlich niedriger sein muss als bei einem Ausgleich tatsächlicher Einnahmen. Würde man einen Wert oberhalb von etwa 7% wählen, so würden tendenziell nicht mehr die heutigen Geberländer, sondern die heutigen Nehmerländer profitieren. Der Systemwechsel ist also nicht per se mit bestimmten Verteilungswirkungen verbunden, sondern diese folgen aus der Wahl von Parametern, die politisch auszuhandeln sind.

Auswirkungen der stärkeren Finanzautonomie der Länder

Es gilt einige rechtliche Beschränkungen zu beachten, um eine Grundgesetzänderung zu vermeiden. Danach ist es zwar problemlos möglich, einfachgesetzlich den Ländern die Kompetenz einzuräumen, autonome Zuschläge auf Gemeinschaftsteuern zu erheben. Die Ertragshoheit ist dagegen nicht einfachgesetzlich zu ändern. Konkret bedeutet dies, dass die Zuteilungsquoten für das Steueraufkommen der Gemeinschaftsteuern im primären vertikalen Finanzausgleich unangetastet bleiben. Darüber hinaus gilt, dass das Aufkommen autonomer Zuschläge auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer nur zur Hälfte an die jeweiligen Länder selbst fließt. Eine größere und systematischere Lösung wäre nur mittels einer Grundgesetzänderung durchsetzbar.

Geht man nun von einem Szenario mit einem Ausgleichsfaktor von 5% aus und rechnet das Modell bis einschließlich der Fehlbetrags-BEZ durch, so profitieren einzelne Bundesländer wie NRW, BY, BW und HE bereits, ohne einen eigenen Zuschlag zu erheben. Die anderen Bundesländer dagegen müssten einen eigenen Zuschlag auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer erheben, um das gleiche Einnahmenvolumen wie im aktuellen System zu realisieren – aber dafür wurde durch die Tarifabsenkung ja auch ein gewisser Spielraum geschaffen. Außerdem ist nochmals darauf hinzuweisen, dass viel am Ausgleichsfaktor von 5% hängt. Der Systemwechsel hin zu mehr Länderautonomie

kann, je nach Wahl der Parameter, mit unterschiedlichen Verteilungswirkungen verbunden werden.

Der sekundäre vertikale Finanzausgleich

Berechnet man nun die aufkommensneutralen Zuschläge, die von den Ländern erhoben werden müssten, um ihr Einnahmenvolumen aus dem Status quo zu erreichen, dann zeigt sich, dass dies in den meisten Bundesländern zu durchaus akzeptablen Belastungswirkungen führen würde. Für einzelne Bundesländer, hier sind insbesondere Berlin, Bremen und Thüringen zu nennen, wären allerdings sehr hohe länderspezifische Zuschläge nötig, um das aktuelle Niveau zu erreichen. Nun ist dies natürlich ökonomisch gesehen auch nicht unbedingt notwendig – diese Länder könnten auch auf der Ausgabenseite sparen. Dennoch scheint es sinnvoll, die Akzeptanz des Reformvorschlages dadurch zu erhöhen, dass temporär der Bund mit zusätzlichen vertikalen Finanzausgleichszahlungen die Verlierer des Systemwechsels kompensiert. Dies kann für einen politisch zu definierenden Übergangszeitraum geschehen. In diesem Zeitraum hätten die betroffenen Länder einen starken Anreiz, durch eine aktive Struktur- und Regionalpolitik ihre eigenen Steuerbemessungsgrundlagen auszuweiten. Eine stärker wachstums- und weniger konsumorientierte Politik wäre zu erwarten und sicherlich auch realisierbar. Die Reserven dafür existieren.

Für den Bund würde daraus temporär eine zusätzliche Belastung folgen. Der Bund würde also durch ein zeitweilig höheres Volumen der zu zahlenden BEZ seinen Beitrag dazu leisten, dass der Wechsel zu einem rationaleren, langfristig effizienteren und mit höheren Wachstumsaussichten verbundenen Finanzausgleichssystem gelingt. Die zusätzlichen Lasten für den Bund wären nach unseren Berechnungen allerdings nicht exorbitant hoch.

Aus der Tarifabsenkung hätte er 4,0 Mrd. Euro Mindereinnahmen. Würden alle Länder einen Steuerzuschlag von 5,26% in der Einkommen- und Körperschaftsteuer erheben (also einen steuersatzneutralen Zuschlag, bei dem die Steuerbelastung exakt das Niveau vor der Absenkung des Tarifs wieder erreicht), dann würden über den Bundesanteil 4,7 Mrd. wieder an den Bund fließen (dieser Betrag ist höher als die 4,0 Mrd., weil hier kein Gemeindeanteil mehr abgezogen wird, sondern das Aufkommen aus den Zuschlägen je hälftig an Bund und Länder fließt). Wenn zumindest für eine Übergangszeit der Bund den Verliererländern mit Sonder-BEZ alle Verluste ersetzt, die nach einem Länderzuschlag von 5,26% noch bleiben, dann belastet dies den Bundeshaushalt mit 5,1 Mrd. Euro. Dies entspricht 4,4 Mrd. Euro im Jahr temporärer Mehrkosten für den Bund.

Jedoch fallen die bisherigen Sonderbedarfs-BEZ weg; im Jahr 2019 werden dies noch 3,4 Mrd. Euro sein. Hinzu kom-

men nun allerdings höhere Fehlbetrags-BEZ. Hier sind die Mehrkosten relativ zum Status quo 4,7 Mrd. Euro. Per saldo kämen auf den Bund in diesem Szenario also 5,7 Mrd. Euro Mehrausgaben zu. Dieses Vergleichsszenario berücksichtigt die Belastung des Bundes mit SoBEZ im Jahr 2019. Legt man stattdessen die aktuell gezahlte Summe für die SoBEZ zugrunde, so müsste der Bund im Vergleich zu heute mit der hier vorgeschlagenen Finanzausgleichsreform nur noch rund 500 Mill. Euro höhere Ausgaben verkraften. Die Zahlungen für Konsolidierungshilfen sind in beiden Berechnungen unberücksichtigt.

Fazit

Das geltende Finanzausgleichssystem wird von Wissenschaft und Politik kritisch beurteilt und erscheint dringend reformbedürftig. Wir formulieren einen Reformvorschlag, der den Finanzausgleich in seiner Gesamtheit deutlich anreizorientierter ausgestaltet. Die wesentlichen Elemente sind ein Übergang zum hälftigen Betriebsstätten- und Wohnsitzprinzip bei der Lohnsteuerverteilung, die Abschaffung des Umsatzsteuervorausgleichs, ein Ressourcen- anstelle eines Finanzkraftausgleichs und vor allem die Einführung von autonomen Zuschlagsrechten für die Länder bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer.

In unserer Modellrechnung würden die wirtschaftsstarken Länder Bayern, Baden-Württemberg und Hessen, aber auch Nordrhein-Westfalen begünstigt und könnten von den in ihrem Land erwirtschafteten Finanzmitteln mehr behalten. Diese Verteilungswirkung ist jedoch bei einem Systemwechsel nicht zwingend notwendig. Werden andere Parameter gewählt, insbesondere für den Ausgleichsfaktor, so resultieren andere Verteilungswirkungen. Der hier vorgeschlagene Systemwechsel ist vor allem deshalb langfristig rational, weil er für die Länder Anreize zu einer wachstumsorientierten Wirtschafts- und Finanzpolitik setzt, die im aktuellen System fehlen.

Literatur

Büttner, T. (2006), »The Incentive Effects of Fiscal Equalization Transfers on Tax Policy«, *Journal of Public Economics* 90, 477–497.

Döring, T. und J. Schnellenbach (2011), »A Tale of Two Federalisms: Long-Term Institutional Change in the United States and in Germany«, *Constitutional Political Economy* 22, 83–102.

Feld, L.P. (2009), *Braucht die Schweiz eine materielle Steuerharmonisierung?*, economiesuisse, Zürich.

Feld, L.P. und J. Schnellenbach (2012), »Optionen für eine Reform des deutschen Finanzausgleichs«, *Jahrbuch der Juristischen Gesellschaft Bremen* 13, 90–109.

Feld, L.P., H. Kube und J. Schnellenbach (2013), *Optionen für eine Reform des bundesdeutschen Finanzausgleichs*. Gutachten im Auftrag der FDP-Landtagsfraktionen der Länder Bayern, Baden-Württemberg und Hessen, Freiburg und Mainz.

Feld, L.P., J. Schnellenbach und T. Baskaran (2007), *(Extreme) Haushaltsnotlage in Bremen?* Finanzwissenschaftliches Gutachten im Auftrag der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen, Heidelberg.

Fuest, C. und M. Thöne (2009), *Reform des Finanzföderalismus in Deutschland*, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Kitterer, W. (2007), »Bundesstaatsreform und Zukunft der Finanzverfassung aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht«, *Jahrbuch der Juristischen Gesellschaft Bremen* 8, 27–41.

Kitterer, W. und R.C. Plachta (2008), *Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs als Kernelement einer Modernisierung des deutschen Föderalismus*, Nomos, Baden-Baden.

Oates, W.E. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace, New York.

Rosenfeld, M.T.W. (2000), »Wo stehen wir mit dem kooperativen Föderalismus in Deutschland?«, *Konjunkturpolitik* 49 (Beiheft Fiskalischer Föderalismus in Europa), 55–102.

Wiegand, W. (2006), »Reform des föderalen Finanzsystems aus ökonomischer Sicht«, in: P. Wendisch und M. Fonger (Hrsg.), *Reform des föderalen Finanzsystems in Deutschland*, Nomos, Baden-Baden, 19–32.

Woisin, M. (2008), »Das eingerostete Scharnier: Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern«, *Wirtschaftsdienst* 88, 446–450.

»... hierbei sind die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) zu berücksichtigen.« Zu einigen Problemen bundesgesetzlich konstituierter Lasten der Gemeinden im Finanzausgleich

37

Problemaufriss

Das Verfassungsgebot, im Länderfinanzausgleich die Finanzkraft und den Finanzbedarf der Gemeinden zu berücksichtigen, stellt den Gesetzgeber vor schwierig zu lösende Probleme. Während sich die Finanzkraft der Gemeinden unter Neutralisierung verschiedener Hebesätze bei den Realsteuern noch relativ einfach feststellen lässt, stellt sich eine sachgemessene Definition des Finanzbedarfs erheblich schwieriger dar. Der »einfache Einwohner« ist in mehrfacher Hinsicht kein hinreichender Maßstab für den kommunalen Finanzbedarf. Er wird vielleicht den Interessen wirtschaftsstarker Kommunen ohne besondere Belastungen gerecht, aber kaum den Kommunen, bei denen die Verdrängung alter Industrien mit dem Aufbau neuer einhergeht, noch denen, die den industriellen Strukturwandel ohne neues Wachstum erleben. Insbesondere die Freistellung von 34% des kommunalen Steueraufkommens im Länderfinanzausgleich hilft finanzschwachen und von hohen Soziallasten betroffenen Gemeinden wenig. Die eine Lösung für alle, wie wir sie derzeit kennen, wird den unterschiedlichen Problemlagen der Kommunen kaum gerecht. Insbesondere aus der Perspektive des vereinigten Deutschlands ist zu fragen, ob die gegenwärtige Rechtslage im Hinblick auf die vorgefundenen Disparitäten der Gemeinden zwischen den einzelnen Teilen der Bundesrepublik als angemessen bezeichnet werden kann.

Bei der Lösung der Frage, wie der kommunale Finanzbedarf problemgerechter im Länderfinanzausgleich zu berücksichtigen ist, ist zuerst von allgemeinen Verfassungsgrundsätzen der Bundesstaatlichkeit in Deutschland auszugehen. Das Grundgesetz konstituiert den deutschen Bundesstaat als kooperativen, nicht als kompetitiven Föderalismus. Die entscheidenden Eckpunkte sind hierbei die umfänglichen Gesetzgebungskompetenzen des Bundes (Art. 70 ff. GG), die Pflicht der Länder, diese unter Beachtung des Gleichheitsgrundsatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) als eigene Angelegenheit auszuführen, (Art. 83 GG) und die Anlas-

tung der Kosten bei der ausführenden, nicht der veranlassenden Ebene (Art. 104a Abs. 1 GG). Die Finanzverfassung des Grundgesetzes folgt dieser Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern, in diesem Sinn ist sie eine Folgeverfassung. Ausgehend vom logischen Primat der Aufgabenverteilung gegenüber der Einnahmenverteilung (vgl. Koriath 1997, S. 31 f.) sind stets die Aufgaben, nicht die zur Verfügung stehenden Einnahmen Ausgangspunkt für die Verteilung der Finanzmittel stets die Aufgaben und nicht die zur Verfügung stehenden Einnahmen (vgl. Wohltmann 2011, S. 482 f.). Ein angemessener Ausgleich ist dann erreicht, wenn alle Glieder des Bundesstaates in der Lage sind, die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam zu erfüllen. Das gilt auch für die kommunalen Finanzen und deren Berücksichtigung im Länderfinanzausgleich.

Zu beachten ist ferner, dass es nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes hier wie im gesamten Länderfinanzausgleich nur Bedarfe gehen kann, die für die Gemeinden vorgegeben sind, nicht aber eigenverantwortete (vgl. Kesper 1997, S. 115 f.).

In dem Ende 2019 auslaufenden Maßstäbengesetz vom 9. September 2001 (BGBl. I, 2302, zuletzt geändert durch Art. 8 G vom 29. Mai 2009, BGBl. I, 1170) findet sich im Hinblick auf das Verfassungsgebot der Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft und des Finanzbedarfs in § 8 Abs. 4 folgende bemerkenswerte Formulierung:

»Sofern eine umfassende Abbildung des kommunalen Finanzbedarfs ... nicht möglich ist, muss dem insoweit nicht berücksichtigten abstrakten Mehrbedarf durch einen Abschlag ... Rechnung getragen werden.«

Diese Formulierung im Gesetz deutet bereits darauf hin, dass die Berücksichtigung der abstrakten Mehrbedarfe durch einen Abschlag – einen für alle gleichen prozentualen Abschlag – nur die zweit-



Wolfgang Rensch*

* Prof. Dr. Wolfgang Rensch lehrt am Institut für Politikwissenschaft an der Universität Magdeburg.

beste Lösung ist. Die bessere wäre die »umfassende Abbildung des kommunalen Finanzbedarfs«.

Das im Rahmen des zweiten Solidarpaktes 2001 neu formulierte Finanzausgleichsgesetz (Art. 5 Solidarpaktfortführungsgesetz vom 20. Dezember 2001, BGBl. I, 3955 [3956]) führte gegenüber den früheren Fassungen zwei Änderungen ein: In § 8 Abs. 3 wurden die Steuereinnahmen der Gemeinden eines Landes für die Berechnung im Länderfinanzausgleich nicht mehr auf 50%, sondern nur noch auf 64% der Einnahmen herabgesetzt. § 9 Abs. 3 veränderte die Einwohnerwertung der Gemeinden. Anstelle der hergebrachten Staffelung nach Ortsgrößenklassen wurden für die Stadtstaaten eine Wertung von 135%, für die besonders dünn besiedelten ostdeutschen Länder Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen-Anhalt wurden Wertungen zwischen 102% und 105% eingeführt. Die Einwohner der anderen Länder werden mit 100% angesetzt.

Dass mit diesen Änderungen die Probleme der Rolle der kommunalen Finanzen im Finanzausgleich, insbesondere im Hinblick auf die Finanzschwäche der ostdeutschen Länder, noch nicht gelöst sind, ergibt sich aus § 11 Abs. 3 des Finanzausgleichsgesetzes. Danach werden den ostdeutschen Ländern unter anderem

»zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft«

bis 2019 Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen gewährt. Zwar ist diese Bestimmung älter, aber sie hätte 2001 konsequenterweise gestrichen werden müssen, wenn eine befriedigende Lösung für die kommunalen Steuern im Länderfinanzausgleich gefunden worden wäre. Dem war aber nicht so.

Im Gegenteil, weil die Berücksichtigung des gemeindlichen Finanzbedarfs offenbar als unzureichend angesehen wurde, fügte der Bundesgesetzgeber im Rahmen des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23. Dezember 2003 (BGBl. I, 2954 [2990]) den § 11 Abs. 3a in das Finanzausgleichsgesetz ein, aufgrund dessen die ostdeutschen Länder bis 2009 Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich von Sonderlasten durch strukturelle Arbeitslosigkeit erhielten. Mit dem Gesetz vom 7. Dezember 2011 (BGBl. I 2592[2617]) wurden diese Leistungen bis zum Jahr 2013 verlängert, mit dem Gesetz vom 15. Juli 2013 (BGBl. I, 2395) wurde die Befristung aufgehoben, so dass diese Leistungen nunmehr zumindest bis 2019 gewährt werden.

Nach derzeitigem Kenntnisstand ist auch nicht damit zu rechnen, dass sich die kommunalen Finanzkraftverhältnisse bis zum Jahr 2020 grundlegend ändern werden, so dass

sich das Problem von selbst löst. Eher ist davon auszugehen, dass das Problem weiter bestehen wird, aber wegen des Befristungsgebots (§ 12 Abs. 3 MaßStG) ab 2020 schwerlich weiter durch Zuweisungen des Bundes zu lösen ist. Daher wird man über andere Lösungen nachdenken müssen. Hierbei sollte die im Maßstäbengesetz geforderte umfassende Abbildung des kommunalen Finanzbedarfs eine wichtige Rolle spielen.

Die Urteile des Bundesverfassungsgerichtes vom 27. Mai 1992 und 11. November 1999

Ausgangspunkt für die weiteren Überlegungen ist die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes, das sich in seinen Urteilen zum Finanzausgleichsgesetz von 1992 (BVerfGE 86, 148) und 1999 (BVerfGE 101, 158) umfänglich zur Berücksichtigung der Finanzkraft und des Finanzbedarfs der Kommunen im Länderfinanzausgleich geäußert hat.

Hinsichtlich der Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft erläutert das BVerfG einerseits, dass »die kommunale Finanzkraft grundsätzlich, d.h. sofern dem nicht besondere Gründe entgegenstehen, voll einzubeziehen ist.« (220) Andererseits hebt es hervor, dass die Finanzkraft einer Gemeinde, »soweit sie autonomer Entscheidung unterliegt« (BVerfGE 86, 221), auch durch die »Bedürfnisse und Interessen der in der örtlich lebenden Gemeinschaft zusammenlebenden Menschen« geprägt sei. Dieses sei typischerweise bei den Realsteuern der Fall. Es ist aus der Sicht des Gerichtes gerechtfertigt, sie »nicht voll in die Finanzkraft des Landes einzubeziehen.« (221)

Diese Formulierungen des Gerichtes legen es erst einmal nahe, bei den Steuereinnahmen der Gemeinden zwischen deren Anteilen an der Umsatzsteuer und der Einkommensteuer einerseits und den Realsteuern andererseits zu differenzieren. Ein Rechtfertigungsgrund für eine Kürzung der Gemeindeanteil an den Verbundsteuern ist nicht zu erkennen, bei den Realsteuern nur insoweit, als die autonom festgelegten Hebesätze von den durchschnittlichen abweichen. Letzteres ist nicht kontrovers, denn hier handelt es sich um autonome Entscheidungen der Gemeinden.

Hinsichtlich des zu berücksichtigenden Finanzbedarf der Gemeinden betont das Bundesverfassungsgericht, dass es sich hierbei

»nicht um Sonderbedarfe, die zu berücksichtigen sind, sondern – wie bei den Ländern – um einen abstrakten Finanzbedarf, der ohne Rücksicht auf die besonderen Verhältnisse bestimmter Gemeinden allgemein bei der Erfüllung der den Gemeinden zukommenden Aufgaben anfällt und sich von daher auf die – den Gegenstand des Ausgleichs bildende – Finanzkraft auswirkt.« (223)

Die in Rede bestehende Formulierung des Grundgesetzes, so das Gericht, habe über den Bedarfsmaßstab Einwohnerzahl hinaus Bedeutung, weil sich die Unterstellung eines gleichen Finanzbedarfs je Einwohner wegen vorgegebener die Gemeinden kennzeichnenden struktureller Faktoren als unangemessen erweisen könne. Das Grundgesetz erkenne an, dass es im Aufgabenbereich der Kommunen bundesweit solche Merkmale geben könne, denen Rechnung zu tragen sei.

»Derartige zu einem generellen Mehrbedarf bei der Aufgabenerledigung führende Faktoren sollen beim Finanzausgleich unter den Ländern berücksichtigt werden, weil sie mitbestimmen, in welchem Ausmaß deren Finanzkraft durch ihre Sorge für eine aufgabengerechte Finanzausstattung der Kommunen in Anspruch genommen wird. Diese Faktoren müssen unabhängig von eigenen kommunalen Prioritätsentscheidungen gegeben sein; sie müssen auch bei Kommunen generell, d.h. aufgrund ihrer Eigenart als Kommunen ... und gemeinsam, ... – wenn auch in quantitativ unterschiedlicher Ausprägung – gegeben sein können. Das unterscheidet sie von nichtberücksichtigungsfähigen Sonderbedarfen.« (223 f.)

Unter Verweis auf die Entstehungsgeschichte des Finanzverfassungsgesetzes vom 23. Dezember 1955 (vgl. dazu auch Rensch 1991, S. 130 ff.) erläutert das Gericht, dass seinerzeit die »Bevölkerungsdichte die Höhe des Finanzbedarfs bestimme.« (224) Aus diesem Grunde wurde eine abgestufte Einwohnerwertung vorgenommen.

Die Kürzung der im Länderfinanzausgleich berücksichtigten Realsteuereinnahme sah das Gericht als »derzeit« zulässig an (231), der damalige Abschlag von 50% hielt sich »noch in den Grenzen des Vertretbaren.« (232) Den Abschlag bei dem kommunalen Anteil der Einkommensteuer verwarf das Gericht zwar nicht, betrachtete ihn aber deutlich kritischer: Angesichts der zur Zeit des Urteils noch geltenden Einwohnerwertung nach Ortsgrößenklassen sei es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn eine pauschale Bedarfsberücksichtigung in Anknüpfung an die Einnahmen aus dem gemeindlichen Einkommensteueranteil gewählt werde,

»solange nicht hinreichende und zuverlässige Kriterien zur Bestimmung des Finanzbedarfs der Gemeinden entwickelt sind, die eine Pauschalierung dieser Art und Höhe nicht mehr als vertretbar erscheinen lassen.

Das ist aber derzeit nicht der Fall. ... Sobald solche Kriterien gewonnen sein werden, erübrigt sich allerdings eine so pauschale Berücksichtigung des Finanzbedarfs.« (233)

Die Schlussfolgerung, die das Gericht aus diesen Erörterungen zieht, ist konsequent und folgerichtig:

»Der dargelegte Befund verpflichtet den Gesetzgeber zum Handeln.« (235 f.)

Zwar sei die bestehende Regelung »noch nicht« verfassungswidrig, dieses aber nur, weil »in der Finanz- und Kommunalwissenschaft derzeit keine gesicherten Erkenntnisse darüber zur Verfügung stehen, welche Bedarfskriterien denn als empirisch und verlässlich an die Stelle der bisherigen hätten treten sollen.« (236) Das Gericht gibt auch Hinweise, welche Tatbestandsmerkmale geprüft werden sollen, welche strukturellen Merkmale »wie etwa Deglomerationsnachteile, die Zahl der Arbeitslosen, der Anteil von alten Menschen und Kindern sowie von Sozialhilfeempfängern geeignet sind, zu einem abstrakten Mehrbedarf ... zu führen.« (236)

An späterer Stelle heißt es im Hinblick auf die Sozialhilfekosten, dass deren Berücksichtigung »etwa im Rahmen von § 9 Abs. 3 FAG« nicht ausgeschlossen sei. Weiter heißt es dann:

»Auch über die mögliche Einbeziehung von Merkmalen der Bevölkerungsstruktur, wie etwa dem Anteil der pflegebedürftigen Personen oder der Erwerbslosenquote, mögen Sozialhilfeausgaben indirekt miteingefasst werden können. Der Gesetzgeber ist ... ohnehin zur Überprüfung und etwaigen Neuregelung des § 9 Abs. 3 FAG verpflichtet.« (249 f.)

Der Bundesgesetzgeber ist diesem Auftrag des Bundesverfassungsgerichtes bei der Neufassung des Finanzausgleichsgesetzes im Rahmen des Föderalen Konsolidierungsprogramms vom 23. Juni 1993 (Solidarpakt I; BGBl. I 944; 977) nicht gefolgt, sondern behielt in der ab dem 1. Januar 1995 geltenden Fassung die alte Gewichtung der Einwohner nach Ortsgrößenklasse für die Bestimmung der Ausgleichsmesszahl für die kommunalen Steuern bei.

In dem Normenkontrollverfahren 2BvF 2, 3/98, 1,2/99, das zu dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 11. November 1999 führte (BVerfGE 101,158), wird zwar angesprochen, dass die Prüfaufträge des Urteils von 27. Mai 1992 noch nicht erfüllt seien, aber mit noch unzureichenden wissenschaftlichen Erkenntnissen entschuldigt (207 f.). Infrage gestellt wurde hingegen die nur hälftige Berücksichtigung der Gemeindesteuern im Länderfinanzausgleich, weil 1997 die Gewerbesteuer abgeschafft, die Gewerbesteuerumlage erhöht und die Gemeinden mit 2,2% am Aufkommen der Umsatzsteuer beteiligt wurden. Damit verlören die kommunalen Steuern ihre Verbindung mit dem Äquivalenzprinzip. Insbesondere ostdeutsche Länder plädierten für die volle Einbeziehung der Kommunalsteuern in den Finanzausgleich (211 f.).

In den weiteren Ausführungen (229 ff.) erinnert das Gericht an den Auftrag, der »noch nicht erfüllt« sei, die Formen der Einbeziehung der kommunalen Steuern in den Länderfinanzausgleich zu überprüfen. Es spricht hierbei die Veränderungen seit 1992 an und fordert eine Gleichbehandlung der Länder ein. Die Einbeziehung der ostdeutschen Länder erfordere, die Finanzkraft der dünn besiedelten Flächenländer der der Stadtstaaten gegenüber zu stellen. Die Kosten öffentlicher Leistungen könnten in dünn besiedelten Gebieten deutlich höher liegen als in den Städten.

Vor diesem Hintergrund vergab der Bundesminister der Finanzen einen Gutachtenauftrag an den Wissenschaftlichen Beirat des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, das 2002 unter dem Titel »Abstrakte Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich« (vgl. Eltges et al. 2002) vorgelegt wurde. Dieses Gutachten untersuchte sehr umfassend unterschiedliche Belastungen der Länder, worauf hier nicht weiter eingegangen werden soll. Im Ergebnis kommt es zu der Einschätzung, dass die kommunale Finanzkraft in einem Rahmen zwischen 60% und 80% in den Länderfinanzausgleich einbezogen werden sollte. Besondere Lasten wegen der dünnen Besiedlung wiesen Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen-Anhalt auf (vgl. Eltges et al. 2002, S. 96 f). Trotz der fundierten Analyse bleibt die Frage, ob eine pauschale Kürzung der Gemeindesteuern im Länderfinanzausgleich den unterschiedlichen Problemlagen der Länder gerecht wird. Der undifferenzierte Abschlag nützt den finanzschwachen und besonders belasteten Kommunen relativ wenig.

Der Bundesgesetzgeber folgte im Rahmen des Solidarpaktfortführungsgesetzes vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I 3955, 3956) diesen Empfehlungen insoweit, als er in dem ab 2005 geltenden FAG die Gemeindesteuern zu 64% (statt bisher 50%; § 8 Abs. 3 FAG) einbezog und die Einwohnerwertung der Gemeinden dahingehend vereinfachte, dass für die Stadtstaaten die Einwohnerwertung von 135% auch für die Kommunalsteuern übernommen worden und für die Länder Mecklenburg-Vorpommern (105%), Brandenburg (103%) und Sachsen-Anhalt (102%) Einwohnerwertungen neu eingeführt wurde. Die Einwohner der übrigen Flächenländer werden mit 100% angesetzt (§ 9 Abs. 3 FAG). Dieses Ergebnis nützte vor allem den finanzschwachen Ländern, aber auch den Stadtstaaten. Quasi im Gegenzug setzten die von dieser Regelung benachteiligten finanzstarken westdeutschen Länder eine Reduzierung der Ausgleichsintensität durch (§ 10 FAG) und konkretisierten damit auch die Intentionen des Bundesverfassungsgerichtes. Im Ergebnis wurde den besonders belasteten Ländern auf der einen Seite das genommen, was sie auf der anderen erhalten hatten.

Die Bundesregierung hatte sich in ihrem Gesetzesvorschlag zur Fortführung des Solidarpaktes zwar an diese Ergebnis-

se des genannten Gutachtens angelehnt, jedoch zugleich deutlich gemacht, dass diese Lösung noch nicht als abschließend zu verstehen ist. Im Gegenteil:

»Um den Anteil der kommunalen Finanzkraft mit der zum Jahre 2020 anstehenden Reform nicht auf die nunmehr festgelegten 64% zu begrenzen, sollten im Vorfeld der nächsten Finanzausgleichsreform neuerliche Anstrengungen unternommen werden, den Grad der Erfassung des Finanzbedarfs der Gemeinden – statt über pauschale Abzüge – anhand objektivierbarer Daten zu erfassen.« (BMF 2003, 44).

Tatsächlich wird man ohne weiteres dieser etwas skeptischen Beurteilung des Solidarpaktfortführungsgesetzes vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I, 3955) durch den Bundesfinanzminister zustimmen können. Betrachtet man die Umsetzung im novellierten Finanzausgleichsgesetz kritisch, wird man kaum von einer den Intentionen der Urteile vom 27. Mai 1992 und 11. November 1999 folgenden Lösung sprechen können. Insbesondere wurde die Anregung des Gerichtes, Merkmale der Bevölkerungsstruktur wie die Erwerbslosenquote, den Anteil von alten und pflegebedürftigen Menschen und Kindern sowie von Sozialhilfeempfängern im Hinblick auf die durch sie veranlassten Lasten zu berücksichtigen, nicht gefolgt. Insofern bleibt ein Defizit bestehen. Auf den vom Gericht selbst genannten Entschuldigungsgrund, fehlende wissenschaftliche Erkenntnisse, wird man sich kaum noch berufen können. Die Stadtsoziologie, die allerdings in der Finanzausgleichsdiskussion unbeachtet blieb, hat mittlerweile relevante Erkenntnisse über den Zusammenhang von Reichtum und Armut in Städten vorgelegt (vgl. Rensch 2001).

Tatsächlich wird man nicht mehr einfach davon ausgehen können, dass allein Agglomeration und Wirtschaftsstärke besondere Kosten verursachen, die über Einwohnerwertungen und pauschale Abschläge von den Einnahmen angemessen berücksichtigt werden können. Vielmehr wird man vor dem Hintergrund stadtsoziologischer Erkenntnisse zwischen drei Typen unterscheiden müssen: Ort neuer Wirtschaftsstärke ohne altindustrielle Lasten, Orte traditioneller und neuer Wirtschaftsstärke, aber mit deutlichen Umstrukturierungsproblemen, und schließlich altindustrialisierte Orte ohne neue Wirtschaftskraft, mit deren Hilfe der Strukturwandel bewältigt werden könnte. Für diese verschiedenen Herausforderungen ist eine pauschale Lösung schwerlich angemessen.

Wie man solche Probleme differenziert angehen könnte, zeigt ein Blick in die kommunalen Finanzausgleichsgesetze der Länder. Hier haben die Länder Lösungsmodelle entworfen, die sich in gewissem Maß als Anregungen für eine Regelung im Finanzausgleichsgesetz eignen. Sie werden hier insoweit beispielhaft diskutiert, als es um kommunale Lasten handelt,

die nicht durch Landespolitik, sondern durch die Bundesgesetzgebung oder natürliche Umstände veranlasst sind.

Die meisten Länder weisen in ihren kommunalen Finanzausgleichsgesetzen eine Regelung auf, die eine Entlastung der mit Sozialhilfe (SGB XII) oder der Grundsicherung der Arbeitssuchenden (SGB II, »Hartz IV«) belasteten Gemeinden vorsieht. Die Regelungen im Detail unterscheiden sich:

Die kommunalen Finanzausgleichsgesetze von drei Ländern berücksichtigen Soziallasten nicht: Mecklenburg-Vorpommern (FAG vom 10. November 2009, GVBl., 606), Sachsen (SächsFAG vom 21. Januar 2013, SächsGVBl., 95) und Schleswig-Holstein (FAG vom 7. März 2011, GVBl. 76). Der Landesrechnungshof von Mecklenburg-Vorpommern hält eine umfassende Novellierung des Finanzausgleichsgesetzes für erforderlich, weil es zu wenig differenziert sei. Neben Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz sei es das einzige Land, dessen Hauptansatzstaffeln nicht auf gewichteten Einwohnern und Bedarfsindikatoren basierten (LHR Mecklenburg-Vorpommern, Jahresbericht 2012, Teil I, Kommunalfinanzbericht 2012, 70 f.).

Sehr einfach gestalten auch Brandenburg und Sachsen-Anhalt die Berücksichtigung von Soziallasten. Brandenburg reicht die Sonder-Bundesergänzungszuweisungen nach § 11 Abs. 3a GG in voller Höhe weiter an die Landkreise und kreisfreien Städte (§15 BbgFAG vom 29. Juni 2004, GVBl. I/04, 262). Die Verteilung im Land wird durch Einvernehmen zwischen Finanz- und Arbeitsminister durch Rechtsverordnung geregelt. Sachsen-Anhalt weist für 2013 und 2014 konkrete Summen in §§ 7 f. FAG (vom 18. Dezember 2012, GVBl. LSA 641) aus, die nahezu identisch mit den Sonderbundesergänzungszuweisungen nach § 11 Abs. 3a FAG sind.

Andere Länder erstatten Aufwendungen direkt oder integrieren Indikatoren für Belastungen in die Berechnung der Ansätze für den kommunalen Finanzbedarf. Teils wird dabei von den tatsächlichen Belastungen oder Belastungsindikatoren ausgegangen, teils werden nur die überdurchschnittlichen Belastungen einbezogen.

Baden-Württemberg nimmt direkte Erstattungen vor und zahlt seinen Stadtkreisen 30% der den Durchschnitt übersteigenden Nettoausgaben für Sozialhilfe und für die Grundsicherung von Arbeitssuchenden zurück, den Landkreise 40% (§ 21 FAG vom 1. Januar 2000, GBl. 14). Ähnlich verfährt Hessen, das eine im Haushaltsplan zu bestimmende Summe für örtliche Sozialhilfelasten (§ 23 FAG vom 1. Januar 2007, GVBl. I, 310) nach den Gesamtausgaben an die Kommunen weiterreicht. Für die Grundsicherung der Arbeitssuchenden stellt das Land den Gemeinden pauschal 100 Mill. Euro zur Verfügung, die sich für die einzelnen Kommunen nach den Anteilen an den Bedarfsgemein-

schaften, gewichtet nach dem örtlichen Mietniveau, berechnet (§ 23a).

Bayern hingegen wählt den Weg über den Hauptansatz und berücksichtigt hierbei sowohl Strukturschwäche (überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit) als auch Sozialausgaben. Den Gemeinden wird bei der Berechnung des Hauptansatzes für den kommunalen Finanzbedarf einen Ansatz für Strukturschwäche gewährt, wenn die Gemeinden »eine überdurchschnittliche Zahl an Arbeitslosen im Verhältnis zu ihrer Steuerkraft aufweisen« (Art. 3 Abs.1 Ziff. 3 FAG vom 3. Juni 2010, GVBl., 258). Ebenfalls bei der Berechnung des Hauptansatzes werden die Aufwendungen für Sozialhilfe und Grundsicherung berücksichtigt. Die Aufwendungen der überdurchschnittlichen belasteten Gemeinden gehen zu 75%, die der durchschnittlich oder unterdurchschnittlich belasteten Gemeinden zu 25% in die Berechnung ein (Ziff. 4, siehe auch Art. 5 Abs. 2). Ebenfalls Rheinland-Pfalz (§ 11 Abs. 4 Ziff. 3 LFAG vom 30. November 1999, GVBl., 414) und das Saarland (KFAG vom 12. Juli 1983, Amtsbl., 462) berücksichtigen die überdurchschnittlichen Belastungen der Gemeinden, die bei der Sozialhilfe und der Grundsicherung für Arbeitslose zusammen eine überdurchschnittliche Belastung zu tragen haben. Das Saarland bezieht auch Kosten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und der Jugendhilfe mit ein.

Das Land Bremen wählt einen Belastungsansatz bei den Schlüsselzuweisungen. Aus der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften ergibt sich eine entsprechende Erhöhung der Schlüsselzuweisungen für die beiden Städte Bremen und Bremerhaven (§ 1 Abs. 5 Finanzzuweisungsgesetz vom 18. Dezember 2012, Brem. GBl. 552). Im Unterschied zu Baden-Württemberg und Bayern werden nicht überdurchschnittliche Belastungen herangezogen (was bei dem Zwei-Städte-Land auch schwierig wäre), sondern die Zahl der Bedarfsgemeinschaften geht in die Berechnung ein. Niedersachsen berücksichtigt bei der Berechnung des Bedarfsansatzes die Sozialhilfe und Grundsicherung für Arbeitssuchende in vollem Umfang (§ 8 NFAG i.d.F. vom 14. September 2007, Nds. GVBl. 466). Eine fiktiv erhöhte Einwohnerzahl errechnet sich aus der Relation der Belastung der einzelnen Gemeinde zum Durchschnitt. Nordrhein-Westfalen verfährt ähnlich, indem ein Soziallastenansatz in den Gesamtansatz integriert wird. Grundlage sind die in den Gemeinden erfassten Bedarfsgemeinschaften bei der Grundsicherung für Arbeitssuchende (§ 8 Abs. 5 Gemeindefinanzierungsgesetz vom 17. Dezember 2009, GV. NRW, 871). Thüringen integriert ebenfalls die Lasten der Gemeinden und Landkreise nach SGB II und XII in die Bedarfsmesszahlen für Kreisaufgaben (ThürFAG vom 31. Januar 2013, GVBl. 10).

Wenn es gelingt, im kommunalen Finanzausgleich die unterschiedlichen extern veranlassten oder vorgegebenen Las-

ten sinnvoll in den Ausgleich zu integrieren, sollte eine angemessene Lösung auch in den Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern möglich sein.

Neben der Frage einer sinnvollen und begründeten Berücksichtigung des Finanzbedarfs der Gemeinden und Gemeindeverbände steht das Problem des demographischen Wandels, konkret die zu erwartenden Einnahmeverluste einiger Länder, insbesondere ostdeutscher, durch den Bevölkerungsverlust. In einem im Wesentlichen am aktuellen Einwohner orientierten Finanzausgleichssystem haben Einwohnerverschiebungen unter den Ländern erhebliche Folgen. Einwohnergewinne oder -verluste eines Landes schlagen sich unmittelbar bei den Einnahmen nieder. Nicht so aber die Ausgaben, denn die passen sich erst mit deutlicher zeitlicher Verzögerung an. Insbesondere gilt dieses bei langfristig angelegten Lasten wie Beamtenbesoldung, Pensions- und Zinslasten. Bei einem Bevölkerungsverlust von einem Viertel steigt die Pro-Kopf-Belastung der bleibenden Bevölkerung um ein Drittel. Umgekehrt sinken durch Bevölkerungsgewinne die Altlasten je Einwohner.

Demographische Verschiebungen finden nicht nur unter den Ländern, sondern auch zwischen Gemeinden statt. Die in den Ländern gefundenen Lösungen für diese Probleme könnten auch eine Anregung für eine Regelung auf Bundesebene sein.

Fünf der 16 Länder haben einen Demographiefaktor in ihre Finanzausgleichsgesetze integriert, wobei vier von ihnen auf ältere Einwohnerzahlen zurückgreifen, so dass sich Bevölkerungsverluste erst mit Verzögerungen bei den Einnahmen bemerkbar machen, ein Land – Rheinland-Pfalz – hat einen Ansatz für besonders dünn besiedelte Landkreise.

Bayern legt bei Kommunen, wenn die aktuelle Einwohnerzahl unter dem Durchschnitt der vergangenen zehn Jahre liegt, den Durchschnitt der letzten zehn Jahre zugrunde (Art. 3 Abs. 2 FAG). Brandenburg (§ 20 BbgFAG) und Niedersachsen (NFSAG § 17) verfahren ähnlich, greifen aber lediglich die durchschnittliche Einwohnerzahl der letzten zwei Jahre (Brandenburg) resp. fünf Jahre vor dem Stichtag zurück. Sachsen-Anhalt rechnet nicht mit dem Durchschnitt, sondern mit der höchsten Einwohnerzahl der letzten fünf Jahre vor dem Stichtag (§ 25 Abs. 1 FAG). Eine von diesem Modell der verzögerten Berücksichtigung von Einwohnerverlusten abweichende Lösung hat Rheinland-Pfalz entwickelt. Das Land integriert in die Bedarfsmesszahl einen Flächenansatz (§ 11 Abs. 4 Ziff. 5 LFAG), der einen Zuschlag für kommunale Gebietskörperschaften, deren Gebietsfläche bezogen auf die Einwohnerzahl den Durchschnitt übersteigt.

Literatur

BMF (2003), *Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Maßstäbengesetz und Solidarpaktfortführungsgesetz*, Schriftenreihe des BMF, Bd. 73, Bonn.

Eltges, M., M. Zarth, P. Jakubowski und E. Bergmann (2002), *Abstrakte Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich*, Schriftenreihe des BMF, Bd. 72, Bonn.

Kesper, I. (1998), *Bundesstaatliche Finanzordnung. Grundlagen, Bestand, Reform*, Nomos, Baden-Baden.

Korioth, St. (1997), *Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern*, Mohr Siebeck, Tübingen.

Renzsch, W. (1991), *Finanzverfassung und Finanzausgleich. Die Auseinandersetzung um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung (1948 bis 1990)*, Dietz, Bonn.

Renzsch, W. (2001), *Einwohnerwertung der Stadtstaaten – Berücksichtigung von Integrationsleistungen, die insbesondere von Großstädten erbracht werden*, Gutachten, Anlage V.2. – Drucksache 16/6000 der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg.

Wohlmann, M. (2011), »Bemessung und Ausstattung des kommunalen Finanzausgleichs: Methodische Vorgaben in den Ländern«, M. Junckerheinrich, S. Korioth, T. Lenk, H. Scheller und M. Woisin (Hrsg.), *Jahrbuch für öffentliche Finanzen*, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin.

Spätestens im Jahr 2020 müssen alle Länder ihre Haushalte strukturell ausgleichen. Zeitgleich muss wegen des Auslaufens der jetzigen Regelungen eine Neuordnung des nach Artikel 107 GG verpflichtend vorgegebenen Finanzausgleichs in Kraft getreten sein. Von einem angemessenen Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder im Sinne des Artikels 107 (2) GG kann dabei nur dann gesprochen werden, wenn alle 16 Länder prinzipiell (d.h. bei vollständiger Ausschöpfung ihrer Konsolidierungsmöglichkeiten) in die Lage versetzt werden, die Schuldenbremse einzuhalten. Eine Analyse der jeweiligen Ausgangssituation des Jahres 2012 der einzelnen Länder (einschließlich ihrer Kommunen) und der zur Einhaltung der Schuldenbremse im Jahr 2020 notwendigen Konsolidierungspfade zeigt, dass eine signifikante Reduzierung der Ausgleichsintensität des föderalen Finanzausgleichs kaum möglich sein dürfte. Denn schon bei einer Beibehaltung der jetzigen Ausgleichsintensität dürften mehrere Länder nicht bzw. nur unter äußersten Anstrengungen in der Lage sein, ihre Haushalte strukturell auszugleichen. Bei der anstehenden Neuordnung des Finanzausgleichs geht es deshalb weniger um eine Reduzierung der Ausgleichsintensität, sondern vor allem um die Beseitigung offensichtlicher Inkonsistenzen und eine deutliche Verringerung der Komplexität. Die dringend notwendige Einführung von Zuschlagsrechten bei der Einkommensteuer hat nur dann eine Chance auf Umsetzung, wenn sie nicht mit einer gleichzeitigen Absenkung der Ausgleichsintensität verbunden wird.

Die Vorgaben der Schuldenbremse

Spätestens ab dem Jahr 2020 müssen alle 16 Länderhaushalte strukturell ausgeglichen sein. Die fünf Länder, die Konsolidierungshilfen erhalten (Bremen, Saarland, Berlin, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt) müssen ihre Ausgangsdefizite des Jahres 2010 bis zum Jahr 2020 in zehn gleichen Schritten auf null reduzieren. Die anderen elf Länder sollen ihre Haushalte so gestalten, dass sie im

* Prof. Dr. Ingolf Deubel ist Finanzminister a.D. des Landes Rheinland-Pfalz.

Jahr 2020 die Schuldenbremse einhalten können. Der Stabilitätsrat hat die Aufgabe, diesen Prozess zu überwachen und ggf. steuernd einzugreifen. Insbesondere entscheidet er über die jährliche Freigabe der Konsolidierungshilfen.

Die Kommunen sind formal nicht in die Schuldenbremse einbezogen, aber bereits aufgrund der jeweiligen Gemeindeordnungen rechtlich verpflichtet, zumindest ihre Verwaltungs- bzw. Ergebnishaushalte strukturell auszugleichen. Ein strukturell ausgeglichener Ergebnishaushalt stellt dabei eine besonders hohe Hürde dar, weil dazu auch die Abschreibungen und die zu bildenden Rückstellungen erwirtschaftet werden müssen. Die überjährige Aufnahme von Kassenkrediten ist den Kommunen prinzipiell untersagt, aber in etlichen Ländern wurde (und wird zum Teil auch heute noch) diese eindeutige Rechtslage nicht in der rechtlich gebotenen Weise umgesetzt. Investitionskredite dürfen die Kommunen – so ist zumindest die Rechtslage – nur dann aufnehmen, wenn die zukünftige Erwirtschaftung von Zins und Tilgung als gesichert anzusehen ist.

Außerdem sind die Vorgaben des europäischen Fiskalpakts zu beachten. Danach darf das gesamtstaatliche strukturelle Defizit von Bund, Ländern, Gemeinden und der Sozialversicherung – zumindest solange die Schuldenstandsquote in Deutschland den Wert von 60% übersteigt – maximal 0,5% des BIP betragen. Schon von daher sind auch die Kommunen in das bereits geltende Regime der Schuldenbegrenzung einbezogen.

Im Verhältnis zwischen den einzelnen Ländern und ihren Kommunen existieren zudem eine Vielzahl verfassungsrechtlicher Vorgaben, die es den Ländern prinzipiell untersagen, ihre eigenen Haushalte zu Lasten ihrer Kommunen zu konsolidieren. Soweit die Länder überhaupt in der Lage sind, ihre eigenen Haushalte strukturell auszugleichen, müssen sie deshalb die Volumina der kommunalen Finanzausgleiche so bemessen, dass auch die Kommunen in ihrer jeweiligen Gesamtheit ihre Haushalte strukturell ausgleichen können.



Ingolf Deubel*

Die Konsolidierungspfade der Länder und ihrer Kommunen bis zum Jahr 2020

Die Einhaltung der Schuldenbremse im Jahr 2020 setzt voraus, dass die Ausgabenentwicklung der (Kern-)haushalte in den einzelnen Ländern und ihren Kommunen so gesteuert wird, dass die voraussichtlichen Einnahmen des Jahres 2020 zur Finanzierung dieser Ausgaben ausreichen. Dabei wird davon ausgegangen, dass der Finanzierungssaldo der Extrahaushalte im Jahr 2020 jeweils durch entsprechende Ausgleichsleistungen aus den Kernhaushalten einen Wert von null annimmt.

Um für alle 16 Länder und ihre Kommunen zu überprüfen, ob und unter welchen Voraussetzungen die Schuldenbremse im Jahr 2020 genau eingehalten werden kann, ist ein in sich konsistentes Projektionsmodell entwickelt worden.¹ Ausgangspunkt sind dabei die Ergebnisse der Kassenstatistik des Jahres 2012. Für die Projektion werden folgende Annahmen getroffen:

- Unveränderte Regeln des föderalen Finanzausgleichs (Ausnahme: Annahme einer Absenkung der Sonderbedarfsergänzungszuweisungen für strukturelle Arbeitslosigkeit von 777 Mill. Euro im Jahr 2014 auf 400 Mill. Euro im Jahr 2020).²
- Fortschreibung der 12. koordinierten Bevölkerungsvorberechnung durch Berücksichtigung der Zensusergebnisse und der Wanderungssalden der einzelnen Länder 2012.³
- Schätzwerte für die Gesamtsteuereinnahmen der Länder und der Gemeinden für das Jahr 2020 auf der Basis einer Fortschreibung der Schätzwerte für das Jahr 2018 aus der Steuerschätzung vom November 2013 mit jährlich 3% für die Länder und 3,5% für die Gemeinden.⁴
- Regionalisierung dieser Steuereinnahmen für das Jahr 2020 auf der Basis einer Trendextrapolation der Anteile der einzelnen Länder und ihrer Gemeinden der Jahre 2005–2012.⁵
- Konstantes Verhältnis aus der kommunalen Steuerkraft (mit einheitlichen Hebesätzen entsprechend dem Niveau des Jahres 2012) und den tatsächlichen Steuereinnahmen (entsprechend den tatsächlichen Hebesätzen des Jahres 2012).⁶
- Linearer Abbau der negativen und positiven Finanzierungssalden der Kernhaushalte des Jahres 2012 der Länder und ihrer Kommunen bis zum Jahr 2020 (wird zur Projektion der Schuldenstände und der Zinsbelastungen des Jahres 2020 benötigt).⁷
- Annahme eines durchschnittlichen Zinssatzes für die Schulden der Länder und ihrer Gemeinden in den Kernhaushalten von 3,5% im Jahr 2020.
- Versorgungslasten der einzelnen Länder und ihrer Gemeinden 2020 in Anlehnung an die Projektionen von Raffelhüschen.⁸
- Sonstige Zuweisungen des Bundes im Jahr 2020 auf dem Niveau des Jahres 2012 bei ersatzlosem Fortfall der überproportionalen Leistungen für die neuen Länder aus dem Korb II.⁹
- Halbierung der geplanten überproportionalen EU-Förderung für die neuen Länder in der kommenden Förderperiode von 64% auf 32% der Leistungen der Förderperiode 2007–2013 bei Beibehaltung der sonstigen laufenden und investiven Zuschüsse durch die EU.¹⁰

Auf der Basis der obigen Annahmen lassen sich die Steuerkraft (mit einheitlichen Hebesätzen) und die Steuereinnahmen (mit tatsächlichen Hebesätzen der Gemeinden in den einzelnen Ländern) vor und nach dem föderalen Finanzausgleich relativ problemlos projizieren. Zur Ermittlung der Ausgleichszahlungen zwischen den Geber- und den Nehmerländern und der ergänzenden Zuweisungen des Bundes wird dabei die kommunale Steuerkraft entsprechend der aktuellen Rechtslage nur zu 64% berücksichtigt. Da den Gemeinden jedoch nicht nur die eingerechneten 64% der Steuerkraft, sondern natürlich die gesamten 100% zur Verfügung stehen, werden in den folgenden Abbildungen immer die vollständigen Steuereinnahmen der Gemeinden dargestellt.

Falls sich die Systematik des föderalen Finanzausgleichs nicht oder nur sehr geringfügig verändert, lassen sich die relativen Werte des Jahres 2020 für die einzelnen Länder ziemlich genau projizieren, während die absoluten Werte natürlich – je nach der wirtschaftlichen Entwicklung bis zum Jahr 2020 – gegenüber den projizierten Werten stark nach oben oder unten abweichen können. Um die Auswirkungen des Solidarpakts II im Jahr 2012 und der »Stadtstaatenveredlung« von 135% nicht in die berechneten Durchschnittswerte eingehen zu lassen, wird jeweils der gewichtete Durchschnitt pro Einwohner der alten Flächenländer auf 100% normiert.

Auf dieser Basis ergeben sich im Jahr 2020 die Projektionswerte in Abbildung 1 für die konsolidierte Steuerkraft (bei einheitlichen Hebesätzen) bzw. Steuereinnahmen (bei tatsächlichen Hebesätzen).

¹ Für eine vertiefende Darstellung der Methodik vgl. Detemple, Michels und Schramm (2013, S. 25–55 und 185–192).

² Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG) und Berechnungen des Autors.

³ Quelle: Statistisches Bundesamt und Berechnungen des Autors.

⁴ Quelle: BMF, Ergebnisse der Steuerschätzung vom 5. bis 7. November 2013 und Berechnungen des Autors.

⁵ Quelle: BMF und Berechnungen des Autors.

⁶ Quelle: BMF und Berechnungen des Autors.

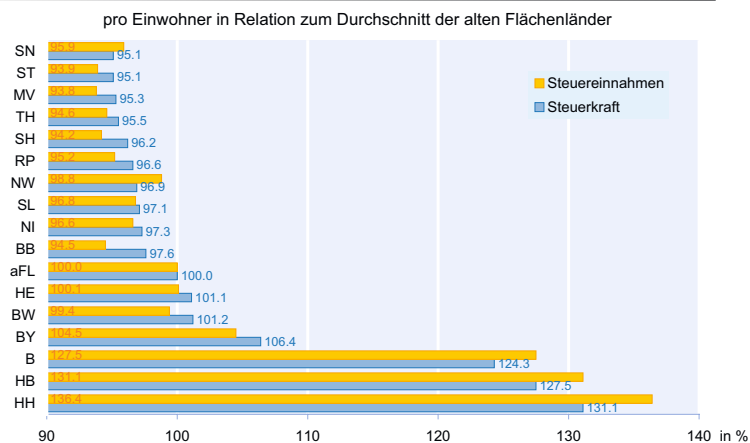
⁷ Quelle: Statistisches Bundesamt (für die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern) und Berechnungen des Autors.

⁸ Vgl. Benz, Hagist und Raffelhüschen (2011) und Berechnungen des Autors auf der Basis der Abweichungen zwischen den Schätzwerten der Studie und den Ist-Werten der Kassenstatistik für das Jahr 2012.

⁹ Quelle: Statistisches Bundesamt, Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister (für die Leistungen des Bundes aus dem Korb II) und Berechnungen des Autors.

¹⁰ Quelle: Statistisches Bundesamt, Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister (für die Leistungen der EU aus dem Korb II) und Berechnungen des Autors.

Abb. 1
Geschätzte Steuerkraft und Steuereinnahmen der Länder und ihrer Gemeinden nach Finanzausgleich 2020



Quelle: Berechnungen des Autors.

Am steuerstärksten ist das Land Hamburg mit 131,1%, während Sachsen mit 95,1% die geringste Steuerkraft aufweist. Die Geberländer Bayern, Baden-Württemberg und Hessen liegen auch weiterhin deutlich über dem Durchschnitt, während die steuerschwachen neuen Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen deutlich hinter dem Durchschnitt zurückbleiben. Der Hauptgrund dafür liegt in der Steuerschwäche der Gemeinden. Da deren Steuerkraft nur zu 64% in den Finanzausgleich eingeht, werden für die Nehmerländer die Unterschiede in der Steuerkraft der Gemeinden zum Durchschnitt nur zu etwa 60% ausgeglichen.

Bei den tatsächlichen Steuereinnahmen wirken sich die unterschiedlichen Anspannungen der Hebesätze der Realsteuern erheblich aus. Die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen und Sachsen haben besondere Hebesätze, während in Brandenburg, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern die Hebesätze deutlich unter dem Durchschnitt liegen. Auch die Geberländer Baden-Württemberg, Bayern und Hessen weisen relativ niedrige, die drei Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen dagegen besonders hohe Hebesätze auf. Dementsprechend verbessert sich Sachsen bei den tatsächlichen Steuereinnahmen unter den Flächenländern von Platz 13 auf Platz 7 und Nordrhein-Westfalen von Platz 7 auf Platz 4. Umgekehrt rutschen Brandenburg von Platz 4 auf Platz 10 und Mecklenburg-Vorpommern von Platz 10 auf Platz 13 ab.

Neben den Steuereinnahmen erhalten die Länder vom Bund und aus europäischen Fonds weitere Mittel für laufende und investive Aufgaben. Diese setzen sich aus regulären und zeitlich (überwiegend) nicht befristeten

und den zeitlich befristeten und bis 2020 ausgelaufenen Mitteln aus dem Korb II zusammen. Aus dem Korb II erhalten die neuen Länder im Rahmen des Solidarpakts II überproportionale Mittel des Bundes und der EU zum Abbau ihrer Infrastrukturlücken.

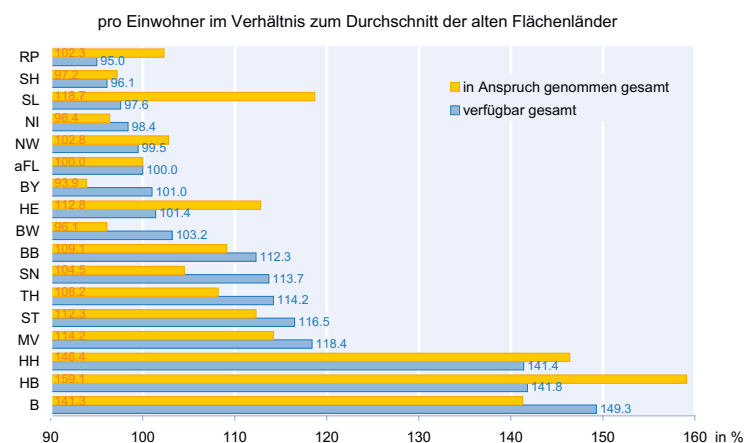
Deshalb konnten die neuen Länder auch im Jahr 2012 über eine erheblich höhere Finanzmasse pro Einwohner verfügen als die alten Flächenländer. Unter der Finanzmasse wird dabei die Summe aus den Steuereinnahmen, den sonstigen Zuweisungen des Bundes sowie den Zuschüssen aus europäischen Fonds verstanden.

Für das Jahr 2012 werden in Abbildung 2 die verfügbaren den tatsächlich in Anspruch genommenen Finanzmassen gegenüber gestellt. Die Differenz aus diesen beiden Größen entspricht dem Finanzierungsdefizit bzw. dem Finanzierungsüberschuss. Auch diese Größen werden jeweils in Relation zum Durchschnitt pro Einwohner der alten Flächenländer dargestellt.

Bei der verfügbaren Finanzmasse liegen die alten Flächenländer zwischen 95,0% in Rheinland-Pfalz und 103,2% in Baden-Württemberg, die neuen Länder zwischen 112,3% in Brandenburg und 118,4% in Mecklenburg-Vorpommern und die Stadtstaaten zwischen 141,4% in Hamburg und 149,3% in Berlin.

Die größten Überschreitungen der verfügbaren Finanzmasse durch die tatsächliche Inanspruchnahme finden sich mit 118,7% zu 97,5% im Saarland, mit 159,1% zu 141,8% in Bremen, 112,8% zu 101,4% in Hessen und in Rheinland-Pfalz mit 102,3% zu 95,0%.

Abb. 2
Verfügbare und in Anspruch genommene Finanzmasse 2012



Quelle: Berechnungen des Autors.

Umgekehrt bleibt die Inanspruchnahme besonders weit hinter der Verfügbarkeit zurück in Sachsen mit 104,5% zu 113,6%, Berlin mit 141,3% zu 149,3%, Bayern mit 93,9% zu 101,0% und Baden-Württemberg mit 96,1% zu 103,2%.

Von den Ländern, die ihre Haushalte nicht ausgleichen können, wird dies sehr häufig mit den sogenannten »Altlasten« begründet. Darunter werden zum einen die Zinsbelastungen aus der expliziten Verschuldung und zum anderen die nicht durch entsprechende Rückstellungen abgedeckten Versorgungslasten (Pensionen und Beihilfe) für die Ruhestandsbeamten bzw. die Hinterbliebenen verstanden. Der Barwert der nicht durch Rückstellungen finanzierten Versorgungszusagen wird dabei als implizite Verschuldung bezeichnet.

Bei den neuen Ländern kann man dazu auch den an den Bund zu zahlenden Anteil der Länder von 60% der Zusatz- und Sonderversorgungsrenten an Ruheständler aus der DDR-Zeit verstehen. Diese Verpflichtungen sind im § 16 des Gesetzes zur Überführung der Ansprüche und Anwartschaften aus Zusatz- und Sonderversorgungssystemen des Beitrittsgebiets (AAÜG) geregelt.

Es ist deshalb sinnvoll, bei der Verfügbarkeit und der Inanspruchnahme an Finanzmasse jeweils die »Altlasten« abzuziehen. Dabei wird dann zum einen deutlich, welche Mittel für die Aufgabenerledigung (ohne Zinsen und Versorgung) zur Verfügung stehen, und zum anderen lässt sich feststellen, ob sich die Länder bei ihren Ausgaben tatsächlich an den nach Abzug von Zinsen und Versorgung noch verbleibenden Finanzmassen orientieren.

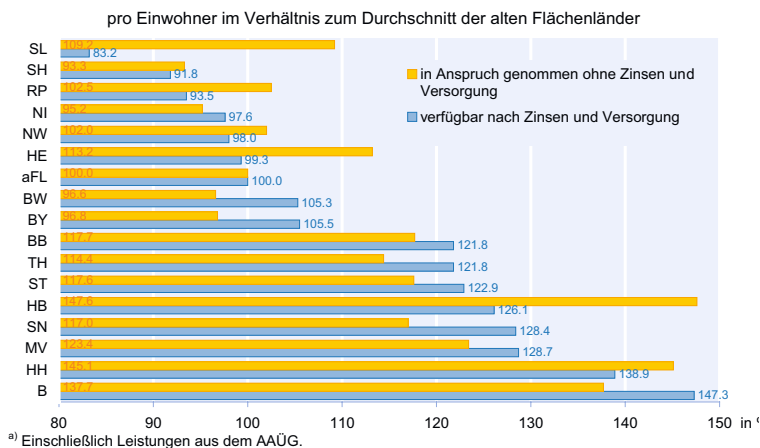
In Abbildung 3 wird unmittelbar deutlich, dass sich die relativen Diskrepanzen zwischen der Verfügbarkeit und der Inanspruchnahme nach Abzug von Zinsen und Versorgung deutlich verschärft darstellen. Besonders dramatisch ist die Situation im Saarland mit einer Inanspruchnahme von 109,2% bei einer Verfügbarkeit von 83,2%, in Bremen mit 147,6% zu 126,1%, in Hessen mit 113,2% zu 99,3% und in Rheinland-Pfalz mit 102,5% zu 93,5%.

Umgekehrt stellt sich die Situation insbesondere in Sachsen (117,0% zu 128,4%), Bayern (96,8% zu 105,5%) und Baden-Württemberg (96,6% zu 105,3%), aber auch in Berlin (137,7% zu 147,3%) und den übrigen neuen Ländern, dar.

Allerdings muss dabei berücksichtigt werden, dass es bei dieser Analyse vor allem um die Frage geht, ob und unter welchen Bedingungen im Jahr 2020 die Schuldenbremse

Abb. 3

Verfügbare und in Anspruch genommene Finanzmassen ohne Zinsen und Versorgung^{a)} der Länder und ihrer Kommunen 2012



eingehalten werden kann. Da bis dahin für die neuen Länder die Leistungen aus dem Solidarpakt II vollständig abgebaut werden und zugleich die Einwohnerzahlen weiter zurückgehen, müssen diese Entwicklungen explizit berücksichtigt werden. Hinzu kommen die Entwicklung der Versorgungsausgaben und die Auswirkungen von Finanzierungsdefiziten und Finanzierungsüberschüssen auf die Schuldenstände und damit auf die Zinsbelastungen.

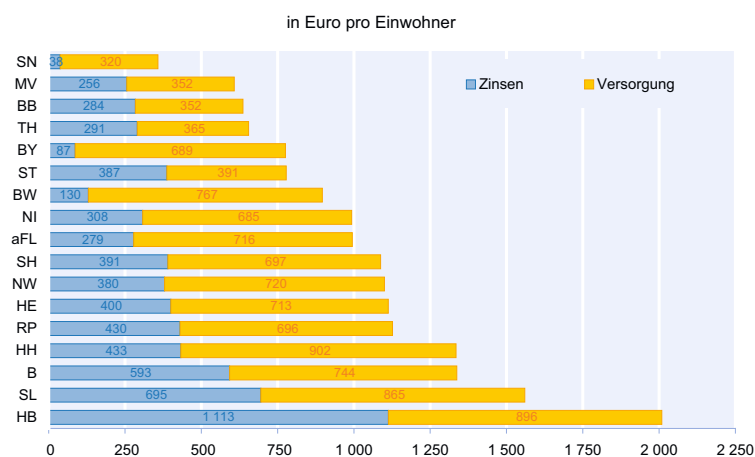
Unterstellt man, dass alle Länder ihre Finanzierungssalden (positiv wie negativ) des Jahres 2012 bis zum Jahr 2020 in acht gleichen Schritten auf null reduzieren, und berücksichtigt die Standardprojektionen für die Entwicklung der Versorgungsleistungen, so kann für jedes Land abgeschätzt werden, wie hoch im Jahr 2020 die Belastungen aus »Altlasten« sein dürften. Dabei ist im hier dargestellten Grundmodell für das Jahr 2020 ein Zinssatz von 3,5% unterstellt worden.

In Abbildung 4 und 5 wird dabei deutlich, dass es sowohl bei den Zinsen als auch den Versorgungslasten erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern und ihren Gemeinden gibt.

Die mit Abstand geringste Belastung – sowohl bei den Zinsen als auch den Versorgungslasten – ist mit zusammen gerade einmal 358 Euro pro Einwohner in Sachsen zu erwarten, die höchsten Belastungen dagegen in Bremen mit 2 009 Euro und im Saarland mit 1 560 Euro pro Einwohner.

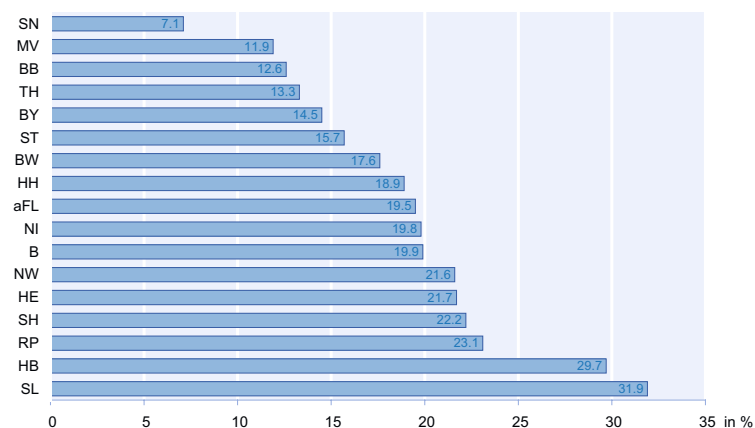
Auch die anderen neuen Länder werden (im Vergleich zu den alten Ländern) auch noch im Jahr 2020 sehr niedrige Versorgungsausgaben aufweisen, während die Zinslasten zum Teil bereits oberhalb des Durchschnitts der alten Flächenländer liegen. Da Bayern sehr niedrig verschuldet ist, kann sich der Freistaat trotz seiner wesentlich höheren Versorgungsausgaben in der Gesamtbelastung noch knapp vor Sachsen-Anhalt platzieren.

Abb. 4
Zinsen und Versorgung (einschl. Belastung aus dem AAÜG) 2020



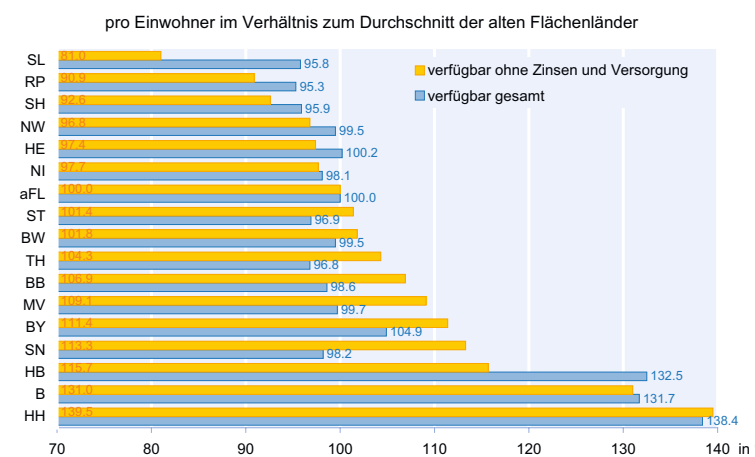
Quelle: Berechnungen des Autors.

Abb. 5
Zinsen und Versorgung (einschl. Belastung aus dem AAÜG) 2020 als Anteil an der insgesamt verfügbaren Finanzmasse



Quelle: Berechnungen des Autors.

Abb. 6
Verfügbare Mittel im Jahr 2020 insgesamt und ohne Zinsen und Versorgung



Quelle: Berechnungen des Autors.

Setzt man die »Altlasten« in Relation zur voraussichtlich im Jahr 2020 verfügbaren Finanzmasse, so liegt Sachsen lediglich bei einer Belastung von 7,1%, das Saarland dagegen bei 31,9% und Bremen bei 29,7%. Die anderen neuen Länder werden zwischen 11,9% (Mecklenburg-Vorpommern) und 15,7% (Sachsen-Anhalt) und die übrigen alten Flächenländer zwischen 14,5% (Bayern) und 23,1% (Rheinland-Pfalz) belastet. Berlin mit 19,9% und Hamburg mit 18,9% liegen knapp über bzw. knapp unter dem Durchschnitt der alten Flächenländer.

Die bei unverändertem Finanzausgleich 2020 voraussichtlich verfügbaren Mittel (Steuereinnahmen nach Finanzausgleich, sonstige Zuweisungen des Bundes und der EU) der Länder und Gemeinden dürften in den Flächenländern zwischen 95,3% in Rheinland-Pfalz und 104,9% in Bayern und in den drei Stadtstaaten zwischen 131,7% in Berlin und 138,4% in Hamburg des Durchschnitts pro Einwohner der alten Flächenländer liegen.

Zieht man die für das Jahr 2020 jeweiligen projizierten »Altlasten« aus Zinsen und Versorgung (einschließlich AAÜG) ab, so ergibt sich ein völlig anderes Bild. Im Vergleich zum Durchschnitt der alten Flächenländer ergibt sich in den Flächenländern eine Spreizung zwischen 81,0% im Saarland und 113,3% in Sachsen und in den Stadtstaaten zwischen 115,7% in Bremen und 139,4% in Hamburg.

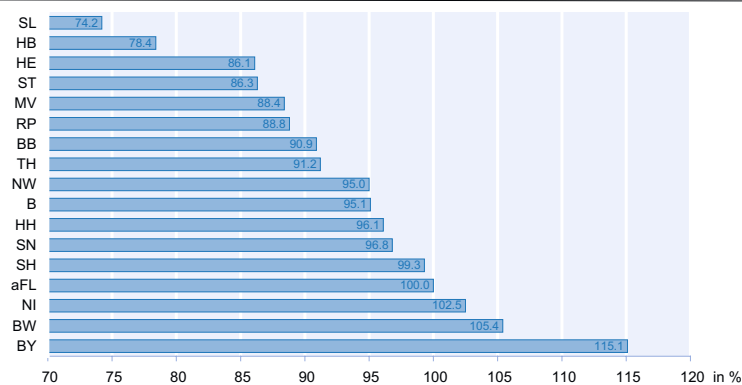
Selbst bei unverändertem föderalen Finanzausgleich dürften deshalb das Saarland und auch Bremen selbst bei äußerster Sparsamkeit kaum in der Lage sein, im Jahr 2020 die Schuldenbremse einzuhalten und ihre Haushalte strukturell auszugleichen. Es dürfte ausgeschlossen sein, ein Flächenland mit 81,0%, und kaum möglich sein, einen Stadtstaat mit 115,7% der durchschnittlichen nach Zinsen und Versorgung noch verfügbaren Finanzmasse pro Einwohner der alten Flächenländer zu finanzieren.

Auf der anderen Seite führen die sehr geringen Versorgungslasten in den neuen Ländern (trotz der Einbeziehung der Belastungen aus dem AAÜG) dazu, dass die pro Einwohner verfügbaren Finanzmassen zwischen 101,4% in Sachsen-Anhalt und

Abb. 7

Nachhaltigkeitsindex

als Verhältnis aus der relativen Verfügbarkeit nach Zinsen und Versorgung im Jahr 2020 und der relativen Inanspruchnahme von Finanzmasse nach Zinsen und Versorgung im Jahr 2012



Quelle: Berechnungen des Autors.

113,3% in Sachsen liegen dürften. Sachsen stehen damit im Jahr 2020 sogar mehr Mittel zur Verfügung als Bayern, das über 111,4% des Durchschnitts der alten Flächenländer verfügen kann.

Das Hauptproblem der neuen Länder liegt deshalb keineswegs bei einer zu geringen nach Zinsen und Versorgung verfügbaren Finanzmasse pro Einwohner, sondern darin, dass sie bis zum Jahr 2020 die Mittel aus dem Solidarpakt II vollständig verlieren, durch den anhaltenden Einwohnerrückgang zugleich auch (aufgrund der Mechanismen des Finanzausgleichs) in einem erheblichen Umfang Einnahmen verlieren und deshalb ihre Ausgaben real absenken müssen.

Im Saarland und in Bremen, aber auch in Hessen und Rheinland-Pfalz, entstehen die Probleme vor allem dadurch, dass aufgrund der – im Verhältnis zur Verfügbarkeit – weit überzogenen Inanspruchnahme von Finanzmasse (nach Zinsen und Versorgung) im Jahr 2012 (vgl. Abb. 3) bis zum Jahr 2020 extrem ambitionierte Konsolidierungsanstrengungen notwendig sind.

So hat das Saarland im Jahr 2012 nach Zinsen und Versorgung noch 109,2% des Durchschnitts der alten Flächenländer in Anspruch genommen (vgl. Abb. 3) und darf zur Einhaltung der Schuldenbremse im Jahr 2020 nur noch 81,0% in Anspruch nehmen (vgl. Abb. 6).

Der Nachhaltigkeitsindex als Quotient aus diesen beiden Prozentsätzen zeigt an, ob die Finanzpolitik des Jahres 2012 bereits (am Maßstab des Durchschnitts der alten Flächenländer) nachhaltig war, d.h. einen Wert von mindestens 100% aufweist. Die Indizes des Saarlandes mit 74,2%, Bremens

mit 78,4% und von Hessen mit 86,1% zeigen, dass diese drei Länder besonders extreme Konsolidierungsnotwendigkeiten vor sich haben. Aber auch Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Berlin und Hamburg sowie – mit Ausnahme von Sachsen – die neuen Länder müssen noch erhebliche Konsolidierungsaufgaben bewältigen.

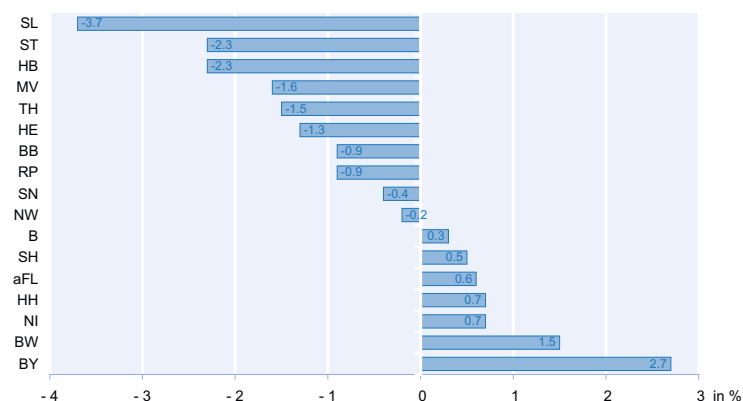
Beim Saarland und den neuen Ländern kommt erschwerend der anhaltende Einwohnerrückgang hinzu, während Berlin und Hamburg aufgrund der demographischen Entwicklung trotz des Rückschlags durch die Zensus-Ergebnisse zusätzliche Einnahmen zu erwarten haben.

Im Gegensatz zur bisherigen relativen Darstellung pro Einwohner werden deshalb in Abbildung 8 die zulässigen jährlichen realen Steigerungsraten für die absolute Inanspruchnahme der Finanzmassen nach Zinsen und Versorgung dargestellt. Aufgrund des hohen Personalkostenanteils und der unterdurchschnittlichen Produktivitätsentwicklung wird dabei eine jährliche Kostensteigerungsrate von 2% unterstellt. Diese liegt erfahrungsgemäß deutlich über der längerfristig für Deutschland erwarteten Preissteigerungsrate von ca. 1,3% bis 1,5%.

Da das Saarland auch weiterhin Einwohner verlieren dürfte, müsste die reale Inanspruchnahme an Finanzmasse zur Einhaltung der Schuldenbremse bis zum Jahr 2020 jährlich um 3,7% reduziert werden. Es erscheint völlig ausgeschlossen, einen solch radikalen Konsolidierungskurs tatsächlich zu realisieren. Auch in Bremen dürfte es kaum gelingen, jährliche reale Einsparungen von 2,3% zu erreichen. Obwohl Sachsen-Anhalt mit jährlich 2,3% gleichhohe relative Einsparungen wie Bremen realisieren muss, könnte dies bei

Abb. 8

Zulässige jährliche Steigerung der in Anspruch genommenen Finanzmasse nach Zinsen und Versorgung der Länder und ihrer Kommunen von 2012– 2020 bei einer geschätzten Kostensteigerung für öffentliche Leistungen von 2% pro Jahr



Quelle: Berechnungen des Autors.

einer konsequenten Vorgehensweise (die in Sachsen-Anhalt allerdings auf erhebliche Widerstände in der Politik und der »veröffentlichten Meinung« stößt) gelingen, denn mit 101,4% liegt die 2020 zu erwartende Finanzmasse nach Zinsen und Versorgung immer noch deutlich über dem Niveau der alten Flächenländer. Dies gilt erst recht für Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen und Brandenburg sowie natürlich für Sachsen.

Dagegen wird Hessen die Schuldenbremse nur dann einhalten können, wenn alsbald ein massiver Konsolidierungskurs bei Land und Kommunen eingeleitet wird und die realen Ausgaben jährlich um 1,3% reduziert werden. Bei einem 2020 finanzierbaren Niveau für die Finanzmasse nach Zinsen und Versorgung von 97,4% sollte dies dennoch möglich sein. In Rheinland-Pfalz müssen die Ausgaben zwar jährlich real »nur« um 0,9% reduziert werden, aber das 2020 finanzierbare Niveau von lediglich 90,9% wird nur dann erreicht werden können, wenn der eingeschlagene Konsolidierungskurs nochmals verschärft wird.

Die notwendigen jährlichen Einsparungen von nur 0,2% in Nordrhein-Westfalen verdecken, dass das Land und seine Kommunen stärker als alle anderen auch jetzt schon auf Kosten der Substanz leben. Unter den Flächenländern weist Nordrhein-Westfalen mit Abstand die höchsten Sozialausgaben und zugleich die niedrigsten Sachinvestitionen auf. Zugleich erheben die Gemeinden die höchsten Realsteuerhebesätze aller Flächenländer. Es wird deshalb außerordentlich schwierig werden, die nach Zinsen und Versorgung in Anspruch genommene Finanzmasse von 102,8% auf 96,8% des Durchschnitts der alten Flächenländer zu reduzieren.

Ähnliches gilt auch für das Land Berlin. Auch dort liegen die Investitionen deutlich niedriger und die Sozialausgaben erheblich höher als in Hamburg und Bremen. Der jahrelange Sparkurs macht sich in der öffentlichen Infrastruktur der Hauptstadt immer stärker bemerkbar. Von daher wird auch in Berlin die Einhaltung der Schuldenbremse im Jahr 2020 noch erhebliche Anstrengungen erfordern.

Dass es prinzipiell möglich ist, die Haushalte in Flächenländern auch mit einer unterdurchschnittlichen Finanzmasse auszugleichen, wird in Niedersachsen und Schleswig-Holstein nachgewiesen. Obwohl die 2020 finanzierbaren Niveaus nur bei 97,6% bzw. 92,6% liegen, zahlen sich die erheblichen Konsolidierungsanstrengungen in beiden Ländern langsam aus. Niedersachsen hat ohne Zinsen und Versorgung 2012 ein Niveau von 96,4% in Anspruch genommen, und Schleswig-Holstein war mit 93,3% sogar das mit Abstand sparsamste Land. Im Ergebnis können Niedersachsen und Schleswig-Holstein bis 2020 ihre Inanspruchnahme jährlich um 0,7% bzw. 0,5% steigern und sollten deshalb

bei Fortsetzung ihres sparsamen Haushaltskurses die Schuldenbremse einhalten können.

Hamburg mit einer zulässigen jährlichen realen Steigerung von 0,7%, Baden-Württemberg mit 1,5% und Bayern mit 2,7% sollten die Schuldenbremse im Jahr 2020 ebenfalls ohne größere Probleme einhalten können.

Reformansätze im Finanzausgleich

In zahlreichen wissenschaftlichen Veröffentlichungen, aber auch seitens der erneut vor dem Bundesverfassungsgericht klagenden Länder Bayern und Hessen, wird immer wieder die Behauptung aufgestellt, dass die Ausgleichsintensität des föderalen Finanzausgleichs völlig überzogen sei und jegliche Eigenanstrengungen zur Verbesserung der Wirtschafts- und Steuerkraft konterkariert würden.

So werden z.B. in der wissenschaftlichen Literatur Grenzabschöpfungsquoten bei der Einkommensteuer von bis zu 108% genannt (vgl. z.B. Fuest und Thöne 2009, S. 52) und natürlich auch gerne als »Beweis« für die angebliche Absurdität des Systems zitiert. Schaut man sich die zitierte Quelle genauer an, wird deutlich, dass sich diese Aussagen ausschließlich auf die Landeshaushalte beziehen. Da der Ausgleich für Unterschiede in der kommunalen Steuerkraft jedoch schon aus rein verfassungsrechtlichen Gründen über die Landeshaushalte erfolgen muss, schlagen sich im föderalen Finanzausgleich auch die Unterschiede und Veränderungen in der kommunalen Steuerkraft nieder. Von daher muss die Steuerkraft der Länder und ihrer Kommunen immer in konsolidierter Form betrachtet werden. Für den kommunalen Finanzausgleich folgt daraus natürlich, dass das angemessene Volumen in steuerschwachen Ländern entsprechend höher ausfallen muss als in steuerstarken Ländern.

Es sei z.B. unterstellt, dass im FAG des Jahres 2012 der Einkommensteueranteil eines Landes um 425 Euro und dementsprechend der Gemeindeanteil um 150 Euro gestiegen wäre. Bei isolierter Betrachtung würde dies im Landeshaushalt des Geberlandes Bayern trotzdem noch zu einem saldierten Gewinn von 121 Euro und selbst im Landeshaushalt des Nehmerlandes Nordrhein-Westfalen noch zu einem saldierten Gewinn von 56 Euro führen. Um die Gesamteffekte zu berechnen, müssen jedoch in beiden Ländern auch die den Kommunen zufließenden 150 Euro berücksichtigt werden. Somit verbleiben dem Land Bayern einschließlich seiner Kommunen von 575 Euro Mehreinnahmen nach dem föderalen Finanzausgleich immerhin 271 Euro und dem Land Nordrhein-Westfalen einschließlich seiner Kommunen 206 Euro. Bei sachgerechter konsolidierter Abgrenzung liegen somit die tatsächlichen Grenzabschöpfungsquoten im föderalen Finanzausgleich des Jahres 2012

für die Einkommensteuer in Bayern bei 52,8% und in Nordrhein-Westfalen bei 64,1%. Die höchste Grenzabschöpfungsquote aller Länder für die Einkommensteuer weist in dieser Betrachtung wegen seiner geringen Einwohnerzahl das Land Bremen mit 88,5% auf.

Kernstück des föderalen Finanzausgleichs ist der horizontale Ausgleich zwischen den Ländern. Die tatsächlichen durchschnittlichen Auffüllungs- und Abschöpfungsquoten (bei Berücksichtigung der vollständigen kommunalen Steuerkraft) liegen dabei für die vier Geberländer zwischen 9,2% in Hamburg und 54,3% in Bayern. Für die Nehmerländer liegt das Spektrum zwischen 33,4% in Niedersachsen und 64,3% in Bremen.

Aus Abbildung 9 ergibt sich unmittelbar, dass die Ausgleichsquoten im horizontalen Länderfinanzausgleich bei weitem nicht so hoch sind, wie zuweilen behauptet bzw. beklagt wird. Dies liegt vor allem daran, dass der bei weitem größere Teil des Ausgleichs für die steuerschwachen Flächenländer bereits beim Umsatzsteuervorwegausgleich stattfindet. Bei diesem werden bis zu 25% (2012 waren es 12,9%) des Anteils der Länder an der Umsatzsteuer vorab an die Länder verteilt, deren Steuerkraft pro Einwohner auf der Länderebene unter 97% des Durchschnitts liegt. Davon profitieren vor allem die neuen Flächenländer, denen über 75% dieser Ergänzungsanteile zufließen. Der verbleibende Anteil von 87,1% wird nach Einwohnern verteilt.

Dieses in der Öffentlichkeit kaum wahrgenommene System ist in seiner Verteilungswirkung mit der Finanzierung von Sozialleistungen durch eine Kopfsteuer vergleichbar und führt u.a. dazu, dass insbesondere das eigentlich überdurchschnittlich steuerstarke Land Nordrhein-Westfalen künstlich – man kann auch durchaus von willkürlich sprechen – zum Nehmerland degradiert wird. Bei einer Neuordnung des Finanzausgleichs sollte deshalb auch und gerade beim Um-

satzsteuervorwegausgleich eine symmetrisch angelegte Lösung realisiert werden.

Die Einbeziehung der kommunalen Steuerkraft mit lediglich 64% – auch hier kann man durchaus von Willkür sprechen – ist für die steuerschwachen neuen Länder bisher nur aufgrund ihrer Sonderbedarfsergänzungszuweisungen erträglich. Für die anstehende Neuordnung des Finanzausgleichs erscheint deshalb die vollständige Einbeziehung der kommunalen Steuerkraft unausweichlich.

Das Hauptproblem des jetzigen Finanzausgleichssystems besteht jedoch darin, dass es wohl nur relativ wenige Personen gibt, die dieses komplexe und in sich widersprüchliche mehrstufige System wirklich durchschauen. Dadurch fällt es den Kritikern sehr leicht, das bisherige System zu diskreditieren. Die Hauptaufgabe einer Neuordnung sollte deshalb in einer deutlichen Verringerung der Komplexität und einer Beseitigung der bisherigen Inkonsistenzen gesehen werden.

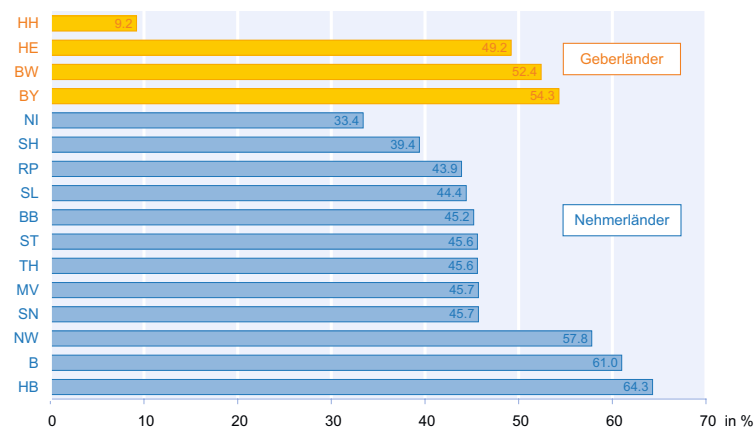
Der Dreh- und Angelpunkt für eine solche Reform könnte in einer völligen Neuordnung der Regeln für die Verteilung des Umsatzsteueranteils der Länder liegen. Sinnvoll erscheint eine symmetrische Lösung mit einer gleichzeitigen Einbeziehung der Ländersteuerkraft nach § 7 und der Gemeindesteuerkraft nach § 8 (allerdings zu 100%) sowie einer Berücksichtigung der Einwohnergewichtungen nach § 9 FAG. Die Ausgleichsregel könnte so formuliert werden, dass zunächst Anteile von x% der jeweiligen Differenzen aus einer Ausgleichsmesszahl und einer Finanzkraftmesszahl zu bestimmen sind und diese Anteile (die in der Summe null ergeben) dann mit dem nach gewichteten Einwohnern verteilten Umsatzsteueranteil verrechnet werden.

Als Ergebnis dieser Operation erhält man die jeweiligen Umsatzsteueranteile der Länder. Ob für den sehr theoretischen Fall, dass in einem Land die Finanzkraftmesszahl oberhalb der Summe aus der Ausgleichsmesszahl und der nach gewichteten Einwohnern verteilten Umsatzsteuer liegt, eine Abschöpfungsregel zu treffen ist, kann zunächst offen bleiben, erscheint aber wegen des hohen Volumens der Umsatzsteuer weder notwendig noch sinnvoll.

Der bisherige horizontale Länderfinanzausgleich würde somit gänzlich überflüssig. Damit würde das psychologische Haupttargernis des bisherigen Systems – dass nämlich Anteile der bereits im eigenen Haushalt vereinnahmten Steuern wieder an andere Länder gezahlt werden müssen – vollständig beseitigt. Allerdings

Abb. 9

Ausgleichsquoten im Länderfinanzausgleich 2012 bei Berücksichtigung der vollständigen Gemeindesteuerkraft



Quelle: Berechnungen des Autors.

setzt eine solche grundlegende Neuordnung eine entsprechende Änderung des Artikels 107 GG voraus.

Damit der Ausgleichsgrad im neu gestalteten Umsatzsteuerausgleich nicht zu hoch ausfallen muss und die steuer-schwächeren Länder dennoch leistungsfähig bleiben, empfiehlt sich die Beibehaltung der Bundesergänzungszuweisungen. Durch diese würden dann $y\%$ der nach dem Umsatzsteuerausgleich noch verbleibenden Differenz zur Ausgleichsmesszahl ausgeglichen.

Damit sich im Ergebnis kein Land gegenüber den heutigen Regeln (ohne Solidarpakt II) verschlechtert, müsste auf der Basis der Grunddaten des Jahres 2012 für den erweiterten Umsatzsteuerausgleich eine lineare Ausgleichsquote von 58% und für die Bundesergänzungszuweisungen eine ergänzende Ausgleichsquote von 64% verwendet werden.

Eine lineare und symmetrische Ausgleichsquote von 58% würde bedeuten, dass vom Länderanteil an der Umsatzsteuer im Jahr 2012, der insgesamt 86,8 Mrd. Euro beträgt, +/-11,8 Mrd. Euro für den Umsatzsteuerausgleich vorab umverteilt werden müssen. Für den Bund würden sich bei einer ergänzenden Aufstockungsquote von 64% gegenüber den heutigen Regeln zusätzliche Kosten von rund 2,5 Mrd. Euro ergeben. Dem stehen allerdings die Einsparungen aus dem Auslaufen des Solidarpakts II gegenüber.

Bedingungen für die Einführung einer Steuerautonomie der Länder

Wenn der Föderalismus auch auf der Einnahmenseite der Länder endlich ernst genommen werden soll, ist zusätzlich eine Steuerautonomie in Form von Zuschlagsrechten bei der Einkommensteuer unumgänglich. Insbesondere für die neuen und die anderen strukturschwachen Länder könnten nämlich niedrigere Einkommensteuersätze ein ganz wesentliches Instrument zur Verbesserung ihrer Standortattraktivität sein.

Leider herrscht allerdings bisher bei den meisten Befürwortern einer stärkeren Steuerautonomie (Geberländer und Teile der Wissenschaft) die (m.E. merkwürdige) Vorstellung vor, dass im Gegenzug zugleich der Finanzausgleich zu reduzieren sei (evtl. »großzügig« abgedeckt durch zeitlich befristete Bundeshilfen).

Dies würde fast zwangsläufig dazu führen, dass die strukturschwächeren Länder ihre Steuern gerade nicht senken könnten, sondern vielmehr erhöhen müssten und damit in eine Abwärtsspirale gezwungen würden. Welche fatalen Auswirkungen sich aus der Kombination von Strukturschwäche, hohen Sozialleistungen und extrem hoher Hebesätze der Gemeinden ergeben können, kann z.B. im Ruhrgebiet genauestens studiert werden.

Es ist deshalb beim besten Willen nicht vorstellbar, dass es für solche unpolitischen, ökonomisch kontraproduktiven und weltfremden Vorstellungen jemals eine Zustimmung im Bundesrat geben könnte. Wer eine stärkere Steuerautonomie wirklich will, kann nicht gleichzeitig einer Verringerung der Ausgleichsintensität im föderalen Finanzausgleich das Wort reden.

Literatur

Benz, T., C. Hagist und B. Raffelhüschen (2011), *Ausgabenprojektion und Reformszenarien der Beamtenversorgung in Deutschland*, Studie im Auftrag des Bundes der Steuerzahler, Deutschland e.V., Berlin.

Detemple, P., Y. Michels und T. Schramm (2013), *PwC-Länderfinanzbenchmarking 2013, Eine Untersuchung der Länder- und Kommunalfinanzen vor dem Hintergrund der Schuldenbremse*, PwC, Berlin.

Fuest, C. und M. Thoene (2009), *Reform des Finanzföderalismus in Deutschland*, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Abwärtstrend der Ausrüstungsinvestitionen gestoppt – 2014 kräftiges Wachstum erwartet

52

Thomas Strobel und Arno Städtler

Die Abkühlung der Weltwirtschaft, die Schuldenkrise in Europa und wohl auch die extrem winterliche Witterung sorgten dafür, dass im Auftaktquartal 2013 die Wirtschaftsleistung in Deutschland stagnierte und im Vorjahresvergleich sogar um 1,6% zurückging. Wie das Statistische Bundesamt im November 2013 berichtete, gewann die deutsche Wirtschaft nach dem schwachen Jahresauftakt an Dynamik. Die erste Schätzung für das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) im dritten Quartal zeigte einen Anstieg gegenüber dem Vorquartal von 0,3% (zweites Quartal: + 0,7%) und im Vergleich zum Vorjahresquartal von 1,1% (nominal: + 3,3%) an (vgl. Statistisches Bundesamt 2013). Positive Impulse kamen dabei ausschließlich aus dem Inland. Sowohl die staatlichen (0,5%) als auch die privaten Konsumausgaben (0,1%) zogen im Vorquartalsvergleich an, ebenso wie die Investitionen in Ausrüstungen, das sind vor allem Maschinen und Geräte sowie Fahrzeuge (real: 0,5%). Der Abwärtstrend der Ausrüstungsinvestitionen konnte also gestoppt werden: Gegenüber dem Vorjahr und nominal wurde im dritten Quartal 2013 – erstmals seit Anfang 2012 – wieder mehr für Maschinen und Geräte sowie Fahrzeuge ausgegeben (+ 1,0%).

Eine deutlich nachlassende Dynamik ist schon seit 2012 bei den Fahrzeuginvestitionen festzustellen, da sich die Automobilkonjunktur deutlich abgekühlt hat und vermehrt auch strukturelle Faktoren wirksam sind. Immerhin ist die Eintrübung in Deutschland nicht so stark ausgefallen wie im Durchschnitt Westeuropas. Im bisherigen Jahresverlauf von 2013 entwickelten sich die Pkw-Neuzulassungen hier zu Lande noch recht schwach. In den ersten elf Monaten ist ein Minus von 4,9% aufgelaufen. Mit einem ähnlichen Ergebnis rechnet der Importeursverband VDIK auch im Gesamtjahr (vgl. o.V. 2013a). Bei den Nutzfahrzeugen gab es von Januar bis November einen Rückgang von 4%, allerdings war hier zuletzt mit + 10% nach Monaten wieder ein kräftiger Zuwachs erzielt worden.

Die Signale, die von verschiedenen anderen Konjunkturindikatoren, wie dem ifo Geschäftsklima und der Kredithürde für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands, dem ifo Wirtschaftsklima im Euroraum sowie den ZEW-Konjunkturerwartungen für Deutschland, ausgehen, lassen erkennen, dass die deutsche Wirtschaft wieder auf Expansionskurs ist. Der Markit-Einkaufsmanagerindex für Deutschland hat kürzlich einen Wachstumsschub festgestellt. Im November kletterte er auf den höchsten Stand seit zweieinhalb Jahren (vgl. o. V. 2013b).

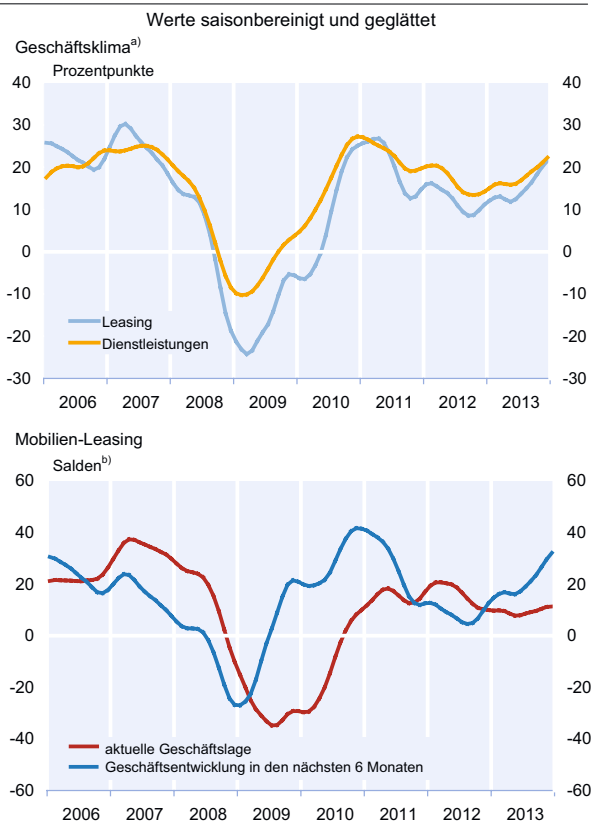
Die Investitionspläne der Industrieunternehmen vom Frühjahr deuten für 2013 auf

höhere Investitionen in diesem Sektor hin. Nach den Ergebnissen des ifo Investitionstests wollen die Unternehmen im Jahr 2013 nominal 4% (real: gut 3%) mehr investieren als im Vorjahr (vgl. Weichselberger 2013). Die Ergebnisse des ifo Investitionstests im Handel vom Frühjahr 2013 zeigen, dass die Unternehmen gegenüber dem Vorjahr zumindest gleich hohe Investitionen erwarten (vgl. Sauer 2013).

Der auf den Geschäftslagebeurteilungen der Leasinggesellschaften basierende Investitionsindikator¹, den das ifo Institut und der Bundesverband Deutscher Leasing-Unternehmen gemeinsam ermitteln, signalisiert für das Jahr 2013 einen mäßigen Rückgang der Ausrüstungsinvestitionen einschließlich der sonstigen Anlagen von 0,6%. Nach dem Minus im ersten Halbjahr werden für das dritte und vierte Quartal Zuwächse angezeigt. Für das Jahr 2014 deuten die Werte auf eine starke Dynamik hin, die ein Wachstum von etwa 7% bedeuten würde (vgl. Abb. 2), was ziemlich genau der Einschätzung der jüngsten Gemeinschaftsdiagnose entspricht (vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2013). Damit würde zwar das Vorkrisenniveau noch nicht wieder erreicht, aber es käme zumindest

¹ Dieser Forschungsansatz basiert auf den Urteilen zur aktuellen Geschäftslage der Leasinggesellschaften aus dem monatlichen ifo Konjunkturtest Dienstleistungen. Er benutzt ein strukturelles Zeitreihenmodell, das die Zeitreihen Geschäftslage und Investitionen in ihre Bestandteile Trend, Zyklus, Saison und irreguläre Komponente zerlegt. Dabei dient insbesondere die Zykluszerlegung der Geschäftslage zur Prognose der Investitionszeitreihen. Detaillierte Informationen zur Methode finden sich in Gürtler und Städtler (2007).

Abb. 1
Unternehmensnahe Dienstleister und Leasing



^{a)} Durchschnitt der Salden aus den Prozentsätzen der positiven und der negativen Meldungen zu den Größen "Geschäftslage" und "Geschäftserwartungen".
^{b)} Differenz aus den Prozentanteilen der positiven und negativen Firmenmeldungen.

in Sichtweite, und die Investitionsquote bei den Ausrüstungs-investitionen in Deutschland würde nach den Rückgängen 2012 und 2013 wieder zunehmen, wenn auch auf sehr niedrigem Niveau.

Die konjunkturelle Gangart der Leasinggesellschaften verlief in den letzten Monaten in ruhigen Bahnen, wie die Ergebnisse der Konjunkturumfragen des ifo Instituts im Leasingsektor belegen. Während die Geschäftslageurteile wenig Veränderungen aufweisen, zeigen die Geschäftserwartungen schon seit Monaten eine klare Aufwärtstendenz (vgl. Abb. 1).

Während sich der private Verbrauch das ganze Jahr über gut halten konnte, haben die Abkühlung der Weltwirtschaft und die Zuspitzung der Schuldenkrise in Europa die Investitionstätigkeit der Unternehmen 2013 spürbar in Mitleidenschaft gezogen. Es zeigt sich wieder einmal, dass die Investitionsbereitschaft der Unternehmen in hohem Maße von den wirtschaftlichen Perspektiven und dem Vertrauen in die Wirtschafts-

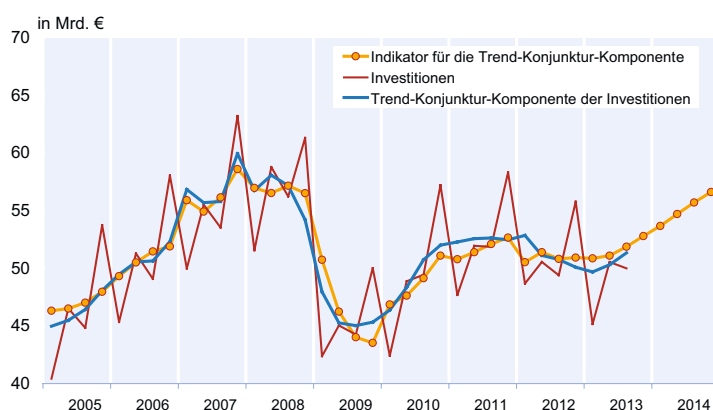
und Finanzpolitik abhängig ist, niedrige Zinsen allein reichen dafür nicht.

Eine aktuelle Analyse des Bundesverbandes der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken (BVR) kommt anhand des Index der wirtschaftspolitischen Unsicherheit für Deutschland zu dem Ergebnis, dass der Rückgang der Investitionen im Jahr 2012 fast vollständig auf die Verunsicherung der Investoren – vor allem durch die Staatsschuldenkrise – zurückgeführt werden kann (vgl. Vogt 2013). Etwa ab der Jahresmitte 2013 hat die Verunsicherung nachgelassen und wieder den langjährigen Mittelwert erreicht. Allerdings war im Oktober wieder ein deutlicher Anstieg zu beobachten, der eventuell mit den Koalitionsverhandlungen in Berlin im Zusammenhang stand. Mit dem Regierungsprogramm sind die Unternehmen offenbar sehr unzufrieden (vgl. Neuerer 2013). Sie vermissen auch Impulse für die privaten Investitionen (vgl. o. V. 2013c).

Wie die Ergebnisse des jüngsten ifo Investitionstests zeigen, werden die Investitionen der Leasinggesellschaften 2013 auf der Stelle treten. Im Jahresdurchschnitt wird im Neugeschäft mit Mobilen ein minimaler Rückgang von 0,2% auf rund 46,5 Mrd. Euro eintreten. Dafür ist die Fahrzeugspar-te verantwortlich, die ein Minus von 2% aufweist, während bei Büromaschinen/EDV (+ 7%), Produktionsmaschinen (+ 4%) und sonstigen Ausrüstungen (+ 2%) Zuwächse realisiert werden können. Die Mobilen-Leasingquote steigt damit von 22,8 auf 23,0% (vgl. Städtler 2013).

Der Aufschwung der deutschen Wirtschaft wird sich 2014 weiter fortsetzen und im kommenden Jahr an Tempo gewinnen. Die Gemeinschaftsdiagnose vom Herbst 2013 rechnet angesichts deutlich geringerer Unsicherheit im Zusammenhang mit der Eurokrise und einer Belebung der Weltwirtschaft mit einem beträchtlichen Anstieg der Wirtschaftsleistung in Deutschland, diese dürfte sogar stärker zulegen als das Produktionspotenzial. Da in diesem Umfeld

Abb. 2
Investitionsindikator



Berechnungsstand: 18. Dezember 2013.
Quelle: ifo Konjunkturtest Dienstleistungen; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

die günstigen binnenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen wieder zum Tragen kommen, wird im Jahresdurchschnitt für das BIP ein nominales Plus von 3,8% (real: + 1,8%) angenommen. Da die Produktionskapazitäten der deutschen Unternehmen wieder annähernd normal ausgelastet sein werden, ist für die Ausrüstungsinvestitionen einschließlich der sonstigen Anlagen sogar ein dynamisches Wachstum von nominal 7% zu erwarten.

Es scheint also, dass sich die Unternehmensinvestitionen angesichts des Auslaufens der Rezession in der Eurozone, steigender Kapazitätsauslastung, günstigerer Exportaussichten und nicht zuletzt sehr niedriger Zinsen endlich wieder beleben und diverse Projekte, die bis zuletzt aufgeschoben wurden, nun realisiert werden.

Die anziehende Binnennachfrage mit der kräftigen Steigerung der Investitionstätigkeit ist auch angesichts der breiten internationalen Kritik an den hohen deutschen Exportüberschüssen ein Schritt in die richtige Richtung. »Denn es ist ungesund, Überschüsse in Höhe von 7% der Wirtschaftsleistung zu haben. Es wäre besser gewesen, mehr in Deutschland zu investieren, um die heimische Wirtschaft produktiver zu machen« (vgl. Sinn 2013).

Deutschland sollte daher jetzt die Chancen wahrnehmen, die die veränderten internationalen Kapitalströme gegenwärtig bieten, und den Inlandsverbrauch vor allem durch höhere Investitionsausgaben steigern. Die extrem niedrige Nettoinvestitionsquote des Landes im internationalen Vergleich zeigt, dass dafür einiger Bedarf vorhanden ist. Wichtig ist, dass die Politik hierfür geeignete Rahmenbedingungen schafft. Eine mittelfristig nahezu aufkommensneutrale und zudem schnell realisierbare sowie unbürokratische Möglichkeit für den Fiskus wäre etwa, die vor Jahren verschlechterten Abschreibungstabellen wieder zu verbessern und/oder die degressive Abschreibung wieder zuzulassen. Das macht das Investitionsrisiko, vor allem für mittelständische Betriebe überschaubarer (vgl. Städtler 2012).

Die Wachstumsperspektiven der Leasinggesellschaften helfen sich nicht nur durch die zunehmende Investitionsdynamik auf, sondern auch durch die verbesserten Aussichten für die Automobilkonjunktur im Jahr 2014. Erste Expertenschätzungen gehen immerhin von einem Zulassungsplus von gut 6% aus (vgl. Schneider 2013).

Insgesamt ist also für 2014 – nach derzeitigem Prognosestand – mit kräftig steigenden Ausgaben für Ausrüstungsgüter zu rechnen; wobei davon ausgegangen werden kann, dass dann auch aufgeschobene Projekte aus den Vorjahren nachgeholt werden. Daran sollten die Leasinggesellschaften zumindest durchschnittlich partizipieren können.

Risiken für die vorliegende Prognose gehen allerdings von den wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen aus. Für die deutsche Konjunktur resultieren sie insbesondere dar-

aus, dass die Lage im Euroraum immer noch fragil und ein erneutes Aufflammen der Krise weiterhin nicht auszuschließen ist. Die in den vergangenen Jahren geschaffenen Instrumente zur Stabilisierung der Finanzmärkte und die Ankündigung der Europäischen Zentralbank, unter bestimmten Voraussetzungen stabilisierend auf den Märkten für Staatsanleihen einzugreifen, haben die Lage nur vorerst beruhigt, stellen aber keine dauerhafte Lösung dar (vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2013).

Die von Energie sparenden Technologien getriebene Investitionswelle ist ein Hoffnungsträger für die Leasingbranche in den nächsten Jahren. Die Leasinggesellschaften werden wieder einmal gefragte Experten bei der Markteinführung der neuen Produkte sein, die im Gefolge knapper und teurer Energieressourcen in großer Zahl nachgefragt werden. Das sind neben neuen Generationen von Straßenfahrzeugen insbesondere Anlagen zur dezentralen Energieerzeugung aus nachwachsenden Rohstoffen, Maschinen und Elektroanlagen.

Literatur

Neuerer, D. (2013), »Familienunternehmen plädieren für Neuwahlen«, online verfügbar unter: www.handelsblatt.com, 22. November.

o.V. (2013a), »Opel ist der größte Gewinner auf dem Automarkt«, online verfügbar unter: www.welt.de, 4. November.

o.V. (2013b), »Dienstleister verzeichnen Wachstumsschub«, online verfügbar unter: www.handelsblatt.com, 4. Dezember.

o.V. (2013c), »Wirtschaft ist enttäuscht vom Koalitionsvertrag«, online verfügbar unter: www.handelsblatt.com, 27. November.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2013), »Konjunktur zieht an – Haushaltsüberschüsse sinnvoll nutzen«, *ifo Schnelldienst* 66(20), 3–60.

Sauer, S. (2013), »ifo Investitionstest Einzelhandel und Kfz-Handel: Lediglich große Unternehmen wollen Investitionen erhöhen«, *ifo Schnelldienst* 66(13), 65–69.

Sauer S. (2013), »ifo Investitionstest Großhandel: Investitionspläne weiter nach oben gerichtet«, *ifo Schnelldienst* 66(14), 41–43.

Schneider, M. (2013), »Die Rabatte auf Neuwagen sinken«, *Handelsblatt*, 7. November, 23.

Sinn, H.-W. (2013), »Es ist ungesund«, Presseinterview, *Die Zeit*, Nr. 47, 14. November, 32.

Städtler, A. (2012), »Rückläufige Investitionen – geringes Leasingwachstum«, *ifo Schnelldienst* 65(23), 69–80.

Städtler, A. (2013), »Investitionen 2013 noch rückläufig – Leasinggeschäft stagniert, 2014 Wachstum in Sicht«, *ifo Schnelldienst* 66(23), 68–78.

Statistisches Bundesamt (2013), »Ausführliche Ergebnisse zur Wirtschaftsleistung im 3. Quartal 2013«, Pressemitteilung Nr. 394, 22. November.

Vogt, G. (2013), »Wirtschaftspolitische Unsicherheit als Investitions- und Wachstumsbremse«, *BVR Volkswirtschaft special* Nr. 7, 1–6.

Weichselberger, A. (2013), »Deutsche Industrie: Für 2013 erneutes Investitionsplus geplant«, *ifo Schnelldienst* 66(15), 53–57.

Naturkapital und Nachhaltigkeit

In der Diskussion um die Nachhaltigkeit hat das Naturkapital von jeher eine besondere Rolle gespielt. Auch wenn der Begriff heute in vielen verschiedenen Kontexten verwendet wird (man denke nur an »nachhaltige Finanzen«, »nachhaltige Politik« oder eine »nachhaltige Spielstrategie« im Fußball), so wurde er doch ursprünglich für die Bewirtschaftung erneuerbarer Ressourcen und speziell für die Forstwirtschaft entwickelt. Johann Carl von Carlowitz, ein Landedelmann aus dem Erzgebirge, verwendete ihn in diesem Zusammenhang erstmals im 18. Jahrhundert: »[W]ie eine [...] Conservation und Anbau des Holtzes anzustellen, daß es eine kontinuierliche beständige und *nachhaltende* Nutzung gebe, weil es eine unentbehrliche Sache ist, ohne welche das Land in seinem Esse nicht bleiben mag« (von Carlowitz 1713).

Seit dieser Zeit ist die Frage, wann eine Entwicklung als nachhaltig bezeichnet werden kann, eng mit der Entwicklung des Naturkapitals verbunden. Das Konzept der »starken« Nachhaltigkeit formuliert beispielsweise die Konstanz des Wertes des Naturkapitals als eine Minimalbedingung für Nachhaltigkeit. Zugrunde liegt die Vorstellung, dass Naturkapital nur sehr beschränkt gegen andere Arten von Kapital wie Humankapital oder Maschinen substituierbar ist. Vertreter des Paradigmas der sogenannten »schwachen« Nachhaltigkeit sind diesbezüglich optimistischer und postulieren die Konstanz des Wertes des gesamten Kapitalstocks einer Volkswirtschaft als Minimalbedingung für Nachhaltigkeit. Dies impliziert im Extremen, dass der Naturkapitalbestand durchaus vernichtet werden kann, solange dies durch den Aufbau anderer Arten von Kapital kompensiert wird. Der Ansatz des Wertes des Naturkapitals anstelle der physischen Menge erfüllt dabei zweierlei Zweck: Zum einen erlaubt eine Transformation von Mengen in Werte eine Vergleichbarkeit der Bestände verschiedener Ressourcen (zum Beispiel von einer Tonne Gold mit einer Tonne Sand), zum anderen spiegelt der Wert von Ressourcen deren Knappheit und Bedeutung für den Menschen wider. Ressourcen, die nur schwer zu ersetzen sind, haben einen höheren Wert als Ressourcen, die einfach substituiert werden können.

Inwieweit eine Substitution langfristig möglich sein wird, wird erst die Zukunft wirklich zeigen. Während die Grenzen des technischen Fortschritts vermutlich noch lange nicht erreicht sind, erscheint eine gewisse Skepsis gegenüber den Grenzen dieses Fortschritts ebenfalls angebracht – oder mit den Worten der Wachstumskritiker Daly und Farley »it is impossible to create something from nothing« (Daly und Farley 2004).

Ob man nun eher dem einen oder dem anderen Konzept der Nachhaltigkeit zugeneigt ist, die Abgrenzung dessen, was dem Naturkapital eigentlich zugerechnet wird und wie

sein Wert gemessen werden kann, bleibt schwierig. Dies wird sehr schnell deutlich, wenn man an die Wüsten dieser Erde denkt. Einerseits besitzen diese häufig nur einen geringen Wert für den Menschen. Andererseits haben sie für die dort heimischen Tierarten durchaus einen hohen Wert. Zudem stellt sich die Frage, ob ihnen nicht ein grundsätzlicher Existenzwert, der von der Nutzung durch Menschen und Tiere unabhängig ist, zugewiesen werden sollte.

Hinsichtlich der Messung des Wertes von Naturkapital lassen sich die Probleme ebenso leicht am Beispiel des tropischen Regenwaldes nachvollziehen. Der Wert dieser Ökosysteme kann nicht auf den reinen Holzpreis reduziert werden. Der Regenwald erfüllt wichtige Funktionen für das lokale wie auch das globale Klima und ist aufgrund der Vielfalt der dort heimischen Arten auch für die Biodiversität von hoher Bedeutung. Doch wie lässt sich dies messen? Ähnliche Probleme ergeben sich bei der Bewertung von globalen Ressourcen wie der Ozonschicht oder des Klimas.

In der Vergangenheit gab es bereits eine Reihe von Versuchen, wenn schon nicht den Wert des Naturkapitals an sich, so doch wenigstens den Wert der Dienstleistungen zu messen, die das Naturkapital für den Menschen erbringt (sogenannte »ecosystem services«). Diese Dienstleistungen entsprechen dem laufenden Nutzen, den die Natur zum Beispiel für den Menschen erbringt – sei es in Form von Trinkwasser, Lebensmitteln oder Energie. Alexander et al. (1998) kommen in ihrer Studie für das Jahr 1987 je nach Berechnungsweise auf einen jährlichen Wert von 8 – 16,2 Billionen US-Dollar (bei einem globalen BSP von 18 Billionen US-Dollar, vgl. Alexander et al. 1998, S. 162). Dies beinhaltet allerdings nur die produktive Verwendung von Diensten des Naturkapitals in der Ökonomie, so dass das globale Bruttosozialprodukt die absolute Obergrenze für ihre Schätzungen darstellt. Costanza et al. (1997) versuchen, zumindest partiell Dienstleistungen einzubeziehen, die nicht über Märkte entlohnt werden (Erosionsschutz, ästhetische Werte usw.) und kommen damit auf einen Gesamtwert von jährlich 16 – 54 Billionen US-Dollar bei einem geschätzten Mittelwert von 33 Billionen US-Dollar. Zum Vergleich: Dieser Wert entspricht dem 1,8fachen des damaligen Bruttosozialprodukts. Der Vergleich zeigt deutlich, dass in der Sozialproduktberechnung ein Bruchteil der Dienste des Naturkapitals Berücksichtigung findet. Dabei berücksichtigen Costanza et al. viele wichtige Komponenten erst gar nicht. So fließen weder der Wert der Atmosphäre noch der Wert abgebauter nicht-erneuerbarer Ressourcen wie Erdöl, Kohle oder Mineralien in ihre Rechnung ein.

Ein Vergleich der verschiedenen Studien ist allerdings schon aufgrund unterschiedlicher Bewertungsmethoden schwierig. Es ist jedoch leicht ersichtlich, dass die Probleme, die schon bei der Schätzung des laufenden Nutzens aus dem Naturkapital entstehen, noch wesentlich größer werden, wenn der gesamte Bestand an Naturkapital bewertet werden soll. Für

eine solche Bewertung spielen nicht nur die heutigen Dienstleistungen eine Rolle, sondern auch der Wert der zukünftigen Dienstleistungen, die aus dem Bestand gezogen werden können. Wie hoch diese ausfallen, hängt natürlicherweise von der Entwicklung der Bestände ab. Werden beispielsweise erneuerbare Ressourcen übernutzt, so sinkt auch der mögliche zukünftige Nutzen. Fischbestände, die immer weiter reduziert werden, erlauben weniger Fang in der Zukunft; Waldflächen, die für Straßen oder Häuser gerodet werden, werden in Zukunft weniger Holzeinschlag möglich machen. Bei nicht-erneuerbaren Ressourcen wie Mineralien oder Öl sieht das Bild grundsätzlich genauso aus. Mengen, die heute abgebaut werden, stehen in der Zukunft nicht mehr zur Verfügung. Die Bewertung zukünftiger Bestände und ihrer Dienstleistungen ist aber nicht nur aufgrund der unsicheren Mengen sondern auch wegen der unsicheren Preise schwierig. Auch stellt sich die Frage, wie weit die Zukunft in die Analyse einbezogen werden soll. 30 Jahre? 300 Jahre? 30 000 Jahre? Und wie soll der in der Zukunft anfallende Nutzen bewertet werden? Typischerweise wird von Ökonomen bei der Bestimmung des Wertes von Kapitalanlagen berücksichtigt, dass Menschen eine Präferenz für die Gegenwart haben und dieser mehr Gewicht zuweisen als der Zukunft. Da Naturkapital ebenfalls eine Art Kapital darstellt, sollte diese unterschiedliche Bewertung von Heute und Morgen auch in die Bewertung von Naturkapital einfließen. Es stellt sich allerdings die Frage, wie hoch der Abschlag auf den zukünftigen Nutzen sein sollte.

Ein weiteres Problem, welches sich nicht nur, wie oben beschrieben, bei der Bewertung der laufenden Dienstleistungen aus Naturkapital sondern auch bei der Bewertung seines Bestandes ergibt, ist die Einbeziehung von Freizeitwerten und Schutzfunktionen ebenso wie von potenziellen zukünftigen aber heute noch nicht erkannten Werten. Ein gern zitiertes Beispiel dafür stellt die Biodiversität im Regenwald dar. Dort lebende und heute zum Teil noch nicht einmal bekannte Arten könnten für die Medizin der Zukunft eine wichtige Funktion einnehmen. Doch wie soll dieser potenzielle Wert aus heutiger Sicht berücksichtigt werden?

Ein prominenter Versuch, sich zumindest einigen dieser Probleme zu stellen und den Bestand an Naturkapital – und nicht nur die jährlichen Dienstleistungen – zu messen, wurde im Jahr 2011 von der Weltbank unternommen (World Bank 2011). Die Studie kommt auf einen Wert des Bestandes an Naturkapital von ca. 43,6 Billionen US-Dollar – ein Wert, der im Vergleich zu den oben zitierten Werten für die jährlichen Dienstleistungen doch recht gering anmutet. Der Unterschied zu den obigen Schätzungen ist unter anderem dadurch zu erklären, dass fast ausschließlich über Marktpreise bewertbare Bestände berücksichtigt werden. Existenzwerte werden ebenso wie Freizeitwerte und Schutzfunktionen nur sehr rudimentär einbezogen. Ressourcen wie das globale Klima finden keinen Eingang in die Schätzungen.

Die Studie beschränkt sich jedoch nicht nur auf die Schätzung des Naturkapitalbestandes, sondern versucht ebenfalls, die Bestände an produziertem Kapital sowie des sogenannten intangiblen Kapitals zu schätzen (siehe auch letzter Abschnitt). Diese Schätzungen erlauben es den Weltbank-Autoren, erste Rückschlüsse über die Bedeutung der verschiedenen Kapitalarten für verschiedene Länder und Ländergruppen zu ziehen.

Die Studie der Weltbank im Detail

In die Berechnung des Naturkapitalbestandes fließen vier Komponenten ein:

- Nicht-erneuerbare Ressourcen (Öl, Gas, Kohle und wichtige Mineralien)
- Wälder (sowohl Holz- als auch Nichtholzprodukte)
- Acker- und Weideland
- Geschützte Gebiete

Da in der Regel keine Marktpreise für Naturkapital existieren, wird der Wert der jeweiligen Bestände über den Gewinnstrom, der heute und in der Zukunft aus der Nutzung des jeweiligen Kapitals gezogen werden kann, approximiert. Um die schon angesprochene unterschiedliche Gewichtung heutiger und zukünftiger Zahlungsflüsse zu berücksichtigen, werden zukünftige Gewinne diskontiert und so der Barwert der Naturkapitalbestände aus heutiger Sicht berechnet.

Der Wert der Reserven an **nicht-erneuerbaren Ressourcen** ergibt sich entsprechend aus dem Gegenwartswert der Gewinne aus der Extraktion dieser Ressourcen, wobei der Zeithorizont auf 25 Jahre beschränkt wird. Die Grundlage der Berechnung bilden dabei die heute extrahierten Mengen und ihre Preise. Ändern sich Mengen und Preise, so ändern sich die Werte der Ressourcenbestände entsprechend. Insbesondere der Wert von Ressourcen, die heute noch in großen Mengen zur Verfügung stehen (wie z.B. Kohle), wird durch die Beschränkung des Zeithorizontes auf 25 Jahre allerdings erheblich unterschätzt.

Hinsichtlich der Bewertung von **Wäldern** erfolgt die Bestimmung des Barwertes grundsätzlich ähnlich. Basierend auf Schätzungen des Holzeinschlages und der Nachhaltigkeit dieses Einschlages wird die Lebensdauer der bewirtschafteten Wälder bestimmt. Wird nicht mehr abgeholzt als aufgeforstet, wird der Zeithorizont auf 25 Jahre gesetzt. Ist die Bewirtschaftung nicht nachhaltig, d.h. es wird mehr Holz geschlagen als nachwächst, wird geschätzt, bis wann die Wälder abgeholzt sind. Bewertet werden die eingeschlagenen Holzmengen über Preise für Nutzholz und die Kosten der Waldbewirtschaftung entsprechend existierender Studien. Für den sogenannten »Nichtholzwert« von Wäldern (z.B. aus Freizeitnutzung, Schutz vor Bodenerosion und Existenz-

werten) wird ebenfalls auf Schätzungen aus der Literatur zurückgegriffen.

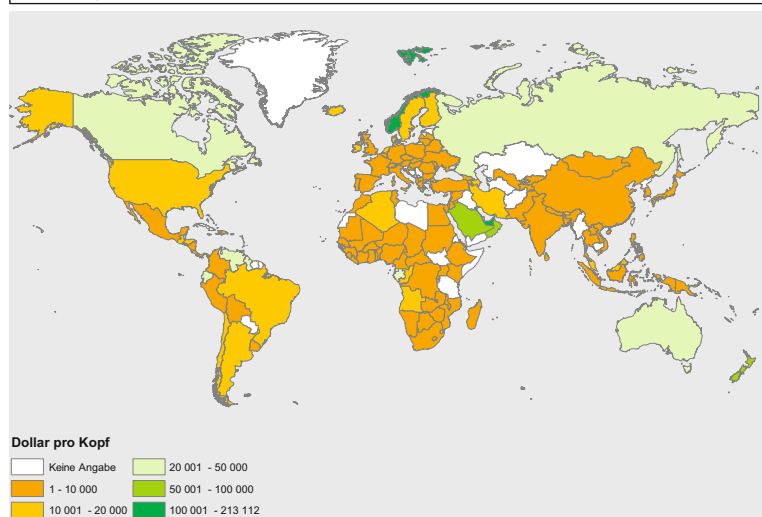
Da auch in Bezug auf Acker- und Weideland Marktpreise häufig gar nicht oder nur verzerrt verfügbar sind, werden zu ihrer Bewertung die Gewinne aus dem Anbau verschiedener Getreide-, Obst- und Gemüsesorten respektive die Gewinne aus Nutztierhaltung herangezogen. Da es dabei nicht immer länder- und sektorspezifische Daten gibt, werden unter anderem Weltmarktpreise, Durchschnittswerte für Produktionskosten und, im Falle der Ackerflächen, einheitliche Werte für Bodenrenten angesetzt. Auch hier wird der Zeithorizont auf 25 Jahre beschränkt, wobei für diesen Zeitraum prognostizierte Veränderungen der Produktivität Berücksichtigung finden.

Schlussendlich werden auch **geschützte Gebiete** wie Nationalparks in die Berechnung des Wertes des Naturkapitals einbezogen. Da für diese Gebiete nur vereinzelte Zahlungsbereitschaftsstudien und erst recht keine Marktwerte existieren, behilft sich die Weltbank mit dem Wert der sogenannten Opportunitätskosten. Dieser Wert entspricht dem Wert, den diese Flächen bei Nutzpflanzenanbau oder Tierhaltung hätten, und kann als eine Art Mindestwert interpretiert werden. Die Überlegung ist dabei, dass die Flächen zur Bewirtschaftung freigegeben werden, wenn die Zahlungsbereitschaft zu ihrer Erhaltung unter dem Wert liegt, der bei ihrer Bewirtschaftung erzielt werden kann. Die tatsächliche Zahlungsbereitschaft kann in der Realität allerdings auch weit höher sein.

Abbildung 1 zeigt die Werte des Naturkapitals pro Kopf für die Länder der Erde im Jahr 2005. Werte über 100 000 US-Dollar erreichen dabei lediglich Kuwait (213 112 US-Dollar), Brunei (183 018 US-Dollar), die Vereinigten Arabischen Emirate (120 989 US-Dollar) und Norwegen (110 162 US-Dollar). Platz 5 bis 7 werden von Saudi-Arabien (97 012 US-Dollar), Bahrain (83 662 US-Dollar) und Neuseeland (52 979 US-Dollar) belegt. Interessanterweise macht der Wert nicht-erneuerbarer Ressourcen wie fossiler Energieträger und Mineralien bei den sechs Ländern, die am meisten Naturkapital besitzen, zwischen 88% und 99% des Gesamtwertes an Naturkapital aus. Lediglich in Neuseeland liegt der Anteil nicht-erneuerbarer Ressourcen bei nur 8%, während geschützte Gebiete und Weideland 84% des Gesamtwertes ausmachen. Der Wert des deutschen Naturkapitals liegt bei lediglich 5 716 US-Dollar pro Kopf, wobei die höchsten Anteile auf Naturschutzgebiete sowie Acker- und Weideland entfallen.

Die Autoren der Studie analysieren auch die Veränderungen des Wertes der Naturkapitalbestände über die Zeit. Sie zeigen, dass sich die Veränderungen im Zeitraum von 1995 bis

Abb. 1
Naturkapital 2005



Quelle: World Bank (2011).

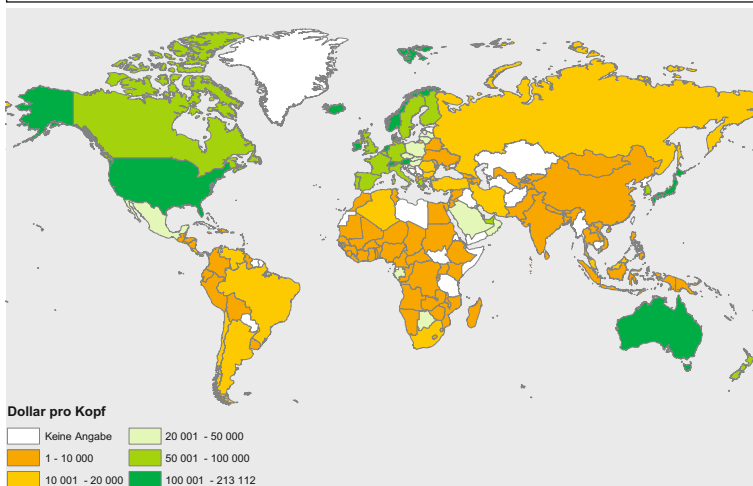
2005 in erster Linie aus der Änderung von Preisen (z.B. für fossile Energieträger, Nahrungsmittel und Nutzholz) ergeben. Der in der Studie festgestellte Anstieg des Wertes nicht-erneuerbarer Ressourcen ist im Durchschnitt zu über 70% auf preisinduzierte Faktoren zurückzuführen. Entsprechend angestiegen sind die Werte des Naturkapitalbestandes für Staaten, bei denen fossile Ressourcen einen hohen Anteil am Gesamtvermögen ausmachen. Da die letzten Berechnungen der Studie für das Jahr 2005 vorgenommen wurden, wäre allerdings interessant, wie sich der Fracking-Boom der vergangenen Jahre insbesondere auf den Wert des Naturkapitals der USA ausgewirkt hat.

Naturkapital, produziertes Kapital und intangibles Kapital

So hoch die Werte des Naturkapitals für einige Länder auch sind, so ist der globale Durchschnittswert von ca. 7 119 US-Dollar pro Kopf im Vergleich zum durchschnittlichen Gesamtvermögensbestand von 115 484 US-Dollar pro Kopf doch relativ gering. Weit höher ist der geschätzte Pro-Kopf-Bestand an produziertem Kapital (insbesondere Maschinen, Ausrüstung, Gebäude und urbane Flächen) mit 20 329 US-Dollar. Wie zu erwarten, ist der Wert des produzierten Kapitals insbesondere in den Industrieländern der westlichen Welt besonders hoch (vgl. Abb. 2).

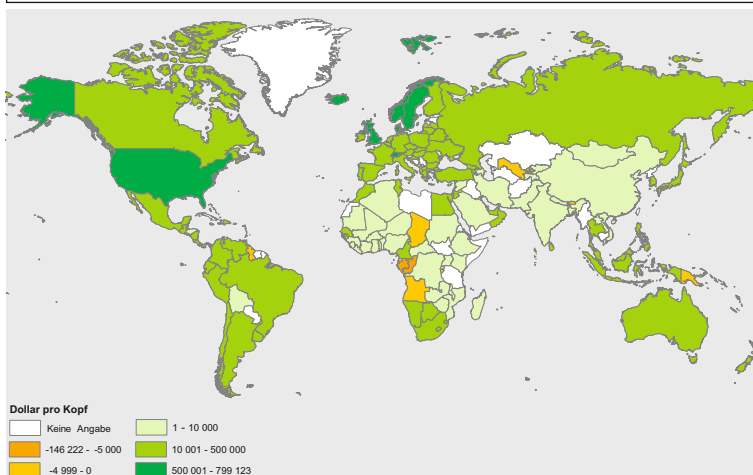
Den weitaus größten Anteil am globalen Vermögen hat allerdings das sogenannte intangible Kapital (ca. 88 000 US-Dollar pro Kopf), welches die Autoren der Studie aus der Differenz zwischen dem Gesamtvermögen einer Volkswirtschaft (geschätzt als Barwert aus heutigem Konsum und dem Konsum der kommenden 25 Jahre) und der Summe aus Naturkapital, produziertem Kapital und Nettoauslandsvermögen bestimmen. Es wird als Beitrag von Humankapital, sozialem

Abb. 2
Produziertes Kapital 2005



Quelle: World Bank (2011).

Abb. 3
Intangibles Kapital 2005



Quelle: World Bank (2011).

Kapital und institutionellem Kapital zur Wertschöpfung eines Landes interpretiert. Ein gutes Beispiel hierfür ist der Einfluss von gesellschaftlicher Ordnung, politischem System, Korruption und Rechtsprechung auf Produktions- und Konsummöglichkeiten.

Aufgrund der Berechnungsmethode der Weltbank können die Werte an intangiblen Kapital durchaus auch negative Werte annehmen. Die in der Studie der Weltbank berechneten Werte variieren entsprechend zwischen knapp 800 000 US-Dollar pro Kopf (Island) und - 146 222 US-Dollar pro Kopf (Brunei). Die zu beobachtenden regionalen Muster (vgl. Abb. 3) sind dabei allerdings weniger klar als beim produzierten Kapital.

Wirft man einen Blick auf die Bedeutung der verschiedenen Kapitalarten für verschiedene Ländergruppen (vgl. Tab. 1), wird schnell ersichtlich, dass das Naturkapital für weniger entwickelte Länder von höherer Bedeutung ist als für reiche Länder, während in Bezug auf das intangible Kapital genau das Gegenteil gilt. Die Bedeutung des produzierten Kapitals für die verschiedenen Länder ist hingegen relativ ähnlich.

Literatur

Alexander, A.M., J.A. List, M. Margolis und R.C. d'Arge (1998), »A Method for Valuing Global Ecosystem Services«, *Ecological Economics* 27, 161-170.

Costanza, R., R. d'Arge, R. de Groot, S. Farber, M. Grasso, B. Hannon, K. Limburg, S. Naeem, R.V. O'Neill, J. Paruelo, R.G. Raskin, P. Sutton und M. van den Belt (1997), »The Value of the World's Ecosystem Services and Natural Capital«, *Nature* 387, 253-260.

Daly, H. und J. Farley (2004), *Ecological Economics – Principles and Applications*, Island Press, Washington, DC.

von Carlowitz, H.C. (1713), *Sylvicultura Oeconomica: hausswirthliche Nachricht und Naturmäßige Anweisung zur Wilden Baum-Zucht*; zitiert nach: Landesforsten Niedersachsen (2013), »Wo die Nachhaltigkeit vor 100 Jahren begann«, Pressemitteilung, 13. Dezember 2013, online verfügbar unter: http://www.landestforsten.de/uploads/media/Wo_die_Nachhaltigkeit_vor_100_Jahren_begann.pdf, aufgerufen am 3. Januar 2014.

World Bank (2011), *The Changing Wealth of Nations*, Washington, DC.

Tab. 1
Gesamtvermögen und Vermögen pro Kopf nach Kapitalart und Einkommensgruppe (2005)

Einkommensgruppen	Gesamtvermögen (in Mrd. US-\$)	Gesamtvermögen pro Kopf (in US-\$)	Anteil intangibles Kapital pro Kopf (in %)	Anteil produziertes Kapital pro Kopf (in %)	Anteil Naturkapital pro Kopf (in %)
Geringes Einkommen	3.597	6.138	57	13	30
Geringes bis mittleres Einkommen	58.023	16.903	51	24	25
Höheres bis mittleres Einkommen	47.183	81.354	69	16	15
Hohes Einkommen, OECD	551.964	588.315	81	17	2
Welt	673.593	120.475	77	18	5

Die Zahlen basieren auf Werten für diejenigen Länder, für welche Vermögensdaten zur Verfügung stehen. Die Daten in dieser Tabelle umfassen nicht erdölexportierende Hoheinkommensländer.

Quelle: World Bank (2011, S. 7).

ifo Konjunkturtest Dezember 2013 in Kürze¹

Optimistischer Ausblick auf das erste Halbjahr 2014

Das ifo Geschäftsklima für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands hat sich abermals verbessert. Die Unternehmen haben zwar ihre aktuelle Geschäftslage etwas weniger gut bewertet. Jedoch blicken sie erneut wesentlich optimistischer auf den weiteren Geschäftsverlauf. Es wird ein reich gedeckter Gabentisch erwartet.

In den einzelnen Sparten stieg der Geschäftsklimaindex in der Industrie und im Bauhauptgewerbe. Während sich im Verarbeitenden Gewerbe vor allem die Erwartungen verbesserten, gab die Beurteilung zur aktuellen Lage etwas nach. Im Bau hingegen verbesserten sich beide Komponenten. In den beiden Handelsstufen trübte sich das Geschäftsklima etwas ein.

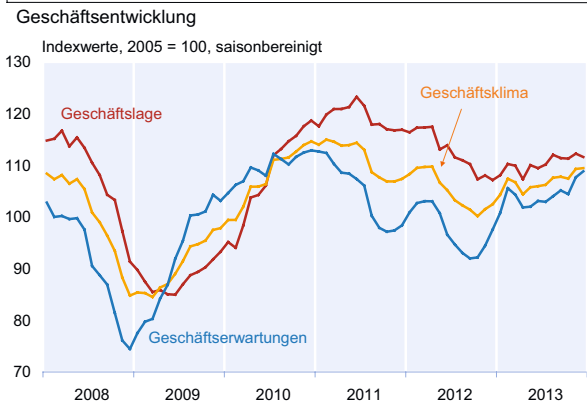
Das ifo Beschäftigungsbarometer für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands, einschließlich des Dienstleistungssektors, ist nach dem starken Anstieg im Vormonat leicht gefallen. Die Unternehmen planen aber weiterhin, zusätzliches Personal einzustellen. Im Verarbeitenden Gewerbe ist das Beschäftigungsbarometer zum sechsten Mal in Folge gestiegen. Um der guten Nachfragesituation im In- und Ausland gerecht zu werden, suchen viele Firmen weiterhin neue Mitarbeiter. Im Bauhauptgewerbe gab das Barometer etwas nach. Die Winterzeit hat jedoch noch keine negativen Einflüsse auf die leicht expansiven Personalpläne. Während sich im Großhandel die Beschäftigungsaussichten weiter verbesserten, gab der Index im Einzelhandel etwas nach. Im Dienstleistungsgewerbe konnte das hohe Niveau vom Vormonat nicht gehalten werden. Trotzdem sucht weiterhin eine Mehrheit der Dienstleistungsfirmen nach zusätzlichem Personal.

Das Geschäftsklima für das **Verarbeitende Gewerbe** hat sich weiter verbessert. Die gute Einschätzung der aktuellen Geschäftslage wurde zwar etwas zurückgenommen. Die optimistischen Erwartungen der Industriefirmen sind aber auf den höchsten Wert seit Frühjahr 2011 gestiegen. Obwohl die Exporterwartungen leicht gesunken sind, signalisieren sie weiterhin, dass die Firmen mit Impulsen aus dem Ausland rechnen. Aufgrund der guten Auftragssituation konnten die Lager weiter geräumt werden. Trotz leicht nachlassender Produktionsdynamik rechnen die Firmen mit einem Anstieg der Produktion in den kommenden Monaten. Zudem wollen sie die Preise vermehrt anheben. Im Investitionsgüterbereich stieg der Geschäftsklimaindex auf den höchsten Wert des Jahres 2013. Die Firmen waren zufriedener mit ihrer aktuellen Geschäftslage und blicken optimistischer auf die kommenden Monate. Nach wie vor spielt das Auslandsgeschäft eine wichtige Rolle. Die Export-

¹ Die ausführlichen Ergebnisse des ifo Konjunkturtests, Ergebnisse von Unternehmensbefragungen in den anderen EU-Ländern sowie des Ifo World Economic Survey (WES) werden in den »ifo Konjunkturperspektiven« veröffentlicht. Die Zeitschrift kann zum Preis von 75,- EUR/Jahr abonniert werden.

Abb. 1

Gewerbliche Wirtschaft^{a)}

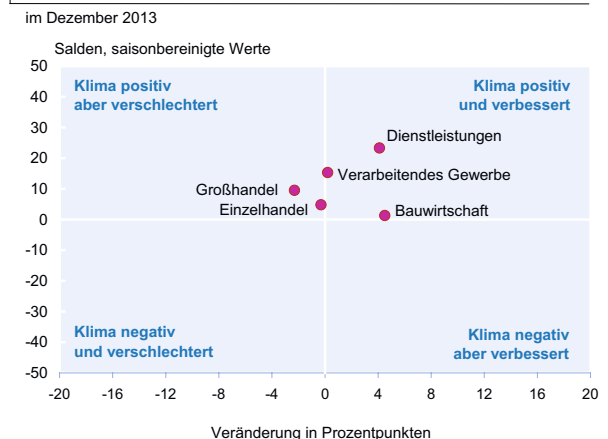


^{a)} Verarbeitendes Gewerbe, Bauhauptgewerbe, Groß- und Einzelhandel.

Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 2

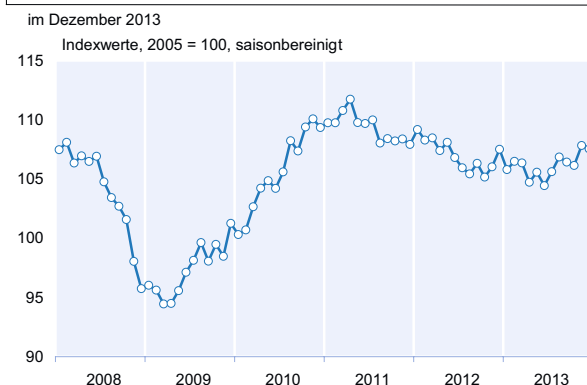
Geschäftsklima nach Wirtschaftsbereichen



Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 3

ifo Beschäftigungsbarometer Deutschland Gewerbliche Wirtschaft^{a)}

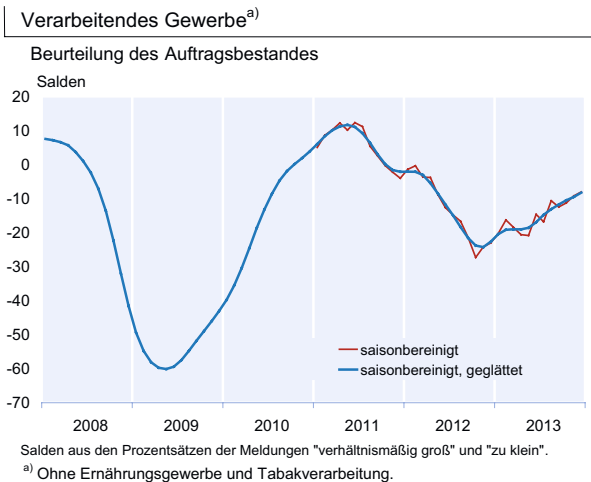


^{a)} Verarbeitendes Gewerbe, Bauhauptgewerbe, Groß- und Einzelhandel, Dienstleistungssektor.

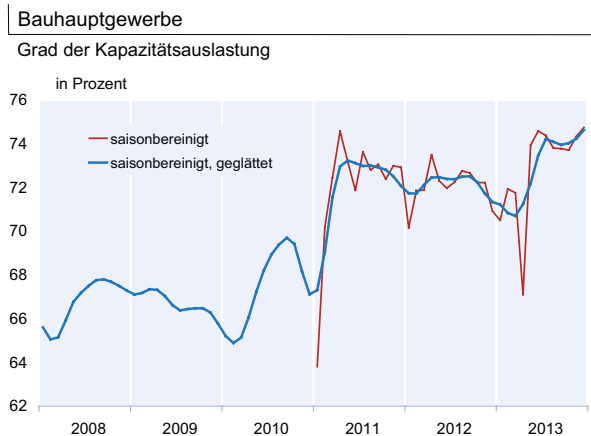
Quelle: ifo Konjunkturtest.

erwartungen sind weiterhin sehr gut. Vor dem Hintergrund der guten Auftragslage sind die Lager nahezu geräumt, zudem soll die Anzahl der Beschäftigten weiter erhöht werden. Im Konsumgüterbereich gab das Geschäftsklima etwas nach. Dies ist vor allem auf eine deutlich weniger optimistische Einschätzung der aktuellen Lage zurückzuführen. Im Gegensatz dazu hellten sich die Erwartungen an den weiteren Geschäftsverlauf merklich auf. Auch hier gelten die Lager als geräumt und die Unternehmen wollen vermehrt Preissteigerungen vornehmen. Das gleiche Phänomen, Fallen des Index für die Geschäftslage und Anstieg der Erwartungskomponente, führte aber im Ernährungsgewerbe zu einer Verbesserung des Geschäftsklimas. Im Fahrzeugbau stieg der Geschäftsklimaindex erneut deutlich an. Die Firmen waren merklich zufriedener mit ihrer aktuellen Geschäftslage und auch die Aussichten auf die kommenden Monate verbesserten sich. Einer der Haupttreiber der Entwicklung dürfte weiterhin der Export sein. Die Exporterwartungen beurteilten die Unternehmen deutlich positiv. Zudem gehen sie von leichten Preissteigerungen aus. Die Fertigwarenlager werden immer noch als zu klein beurteilt und der Personalbestand soll weiter erhöht werden.

Im **Bauhauptgewerbe** hat sich der Anstieg des Geschäftsklimaindex fortgesetzt. Die aktuelle Geschäftssituation wurde wieder etwas besser eingeschätzt. Zudem blicken die Bauunternehmen mit voller Zuversicht auf die weitere Geschäftsentwicklung. Der Auslastungsgrad der Gerätekapazitäten stieg auf knapp 75%. Dies entspricht einem neuen historischen Höchstwert. Der Vorjahreswert wurde um nahezu 4 Prozentpunkte übertroffen. Der Anteil der Firmen mit Bautätigkeitsbehinderungen stieg erneut etwas an. Hauptgrund ist weiterhin Auftragsmangel (14%), gefolgt von Witterungseinflüssen (13%). Den Angaben der Firmen zufolge konnten die Preise häufiger heraufgesetzt werden. Dies ist zudem auch für die nähere Zukunft geplant. In den kommenden Monaten dürfte sich der Personalbestand der Unternehmen erhöhen. Die Sonderfrage im Dezember beschäftigte sich mit dem Thema Betriebsurlaub. Von den befragten Firmen berichteten 16%, dass sie in den Sommermonaten den Baustellenbetrieb einstellen. Weitere 11% lassen dabei die Arbeit nur in einzelnen Niederlassungen ruhen. Der Betriebsurlaub findet mehrheitlich im August, gefolgt vom Juli, statt. In der Regel dauert er zwei Wochen. Im Hochbau ist der Geschäftsklimaindex erneut gestiegen. Dies ist vor allem auf deutlich verbesserte Geschäftsaussichten zurückzuführen. Aber auch die Beurteilung der aktuellen Geschäftslage verbesserte sich leicht. Die Beurteilung des Auftragsbestandes liegt weiterhin deutlich über seinem langfristigen Durchschnitt. Zudem hat die durchschnittliche Reichweite dieser Bestände seit Mai 2013 die drei Monate nicht unterschritten. Die Witterungseinflüsse spielen im Hochbau im Vergleich zum Tiefbau eine geringere Rolle bei den Bautätigkeitsbehinderungen. In allen Teilsparthen des Hochbaus verbesserte sich das Geschäftsklima. Während sich die Erwartungskomponente bereichsübergrei-

Abb. 4

Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 5

Quelle: ifo Konjunkturtest.

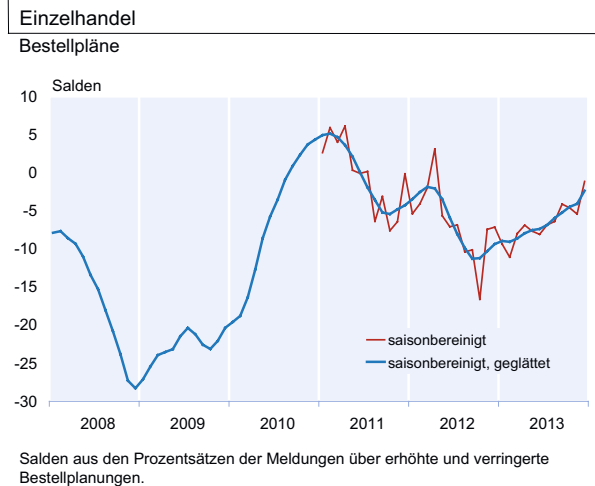
hend verbesserte, trübte sich die Beurteilung der Geschäftslage im öffentlichen und gewerblichen Hochbau ein. Im Tiefbau ist der Geschäftsklimaindikator ebenfalls gestiegen. Die befragten Unternehmen waren mit ihrer aktuellen Geschäftslage zufriedener als im November. Bezüglich der Aussichten für das nächste halbe Jahr hat die Zuversicht merklich zugenommen. Die Auslastung des Maschinenparks liegt mit 74,3% nur geringfügig unter seinem historischen Höchstwert. Im vergleichbaren Vorjahreszeitraum waren die Geräte nur zu 68,5% ausgelastet.

Im **Großhandel** ist der Geschäftsklimaindex gesunken. Die Firmen haben ihre aktuelle Geschäftslage deutlich weniger gut bewertet, während sie jedoch etwas optimistischer auf die weiteren Geschäfte blicken. Die Lagerbestände wurden wieder etwas erhöht und die Firmen berichteten von vermehrten Preissteigerungen. Letztere sollen auch in der nahen Zukunft vorgenommen werden. Die Bestellfähigkeit

wurde weiter ausgeweitet und befindet sich auf dem höchsten Stand seit mehr als einem Jahr. Gleiches gilt für die Beschäftigterenerwartungen. Die Firmen planen vermehrt, neues Personal einzustellen. Im Produktionsverbundhandel kühlte sich das Geschäftsklima leicht ab. Die Geschäftslageurteile fielen nicht mehr ganz so positiv aus. Jedoch blickten die Firmen weiterhin sehr optimistisch auf den weiteren Geschäftsverlauf. Die Bestelltätigkeit soll weiterhin leicht erhöht werden. Zudem fielen die Lagerbestände auf den niedrigsten Wert des Jahres 2013. Auch im Konsumgüterhandel fiel das Geschäftsklima. Die Firmen waren etwas weniger zufrieden mit ihrer aktuellen Lage, zudem nahmen sie den Optimismus mit Blick auf die kommenden Monate etwas zurück. Die Lagerbestände stiegen nach dem starken Rückgang im November wieder deutlich an. Weiterhin sollen vermehrt die Verkaufspreise steigen. Auch die Beschäftigtenpläne bleiben leicht expansiv. Der Nahrungs- und Genussmittelgroßhandel stufte zwar seine derzeitige Situation besser ein als im Vormonat, der verringerte Optimismus mit Blick auf das kommende halbe Jahr führte aber dennoch zu einem Rückgang des Geschäftsklimaindikatoren. Die Orderpläne wurden trotz gewachsener Lagerüberhänge nach oben korrigiert.

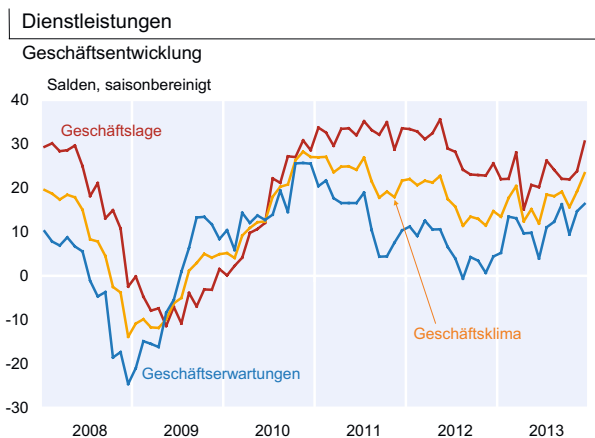
Auch im Einzelhandel hat der Index etwas nachgegeben. Die Bewertung der aktuellen Geschäftslage stieg zwar auf den höchsten Wert seit dem Frühjahr des Vorjahres. Doch mit Blick auf das nachweihnachtliche Geschäft trübte sich der Optimismus etwas ein. Die im November aufgefüllten Lager konnten wieder etwas abgebaut werden. Zudem berichteten die Firmen von weiteren Preissteigerungen. Die Bestelltätigkeit erreichte den höchsten Wert seit mehr als einem Jahr. Nach den Befragungsergebnissen lief das Weihnachtsgeschäft, gemessen am Geschäftsklimaindex, insbesondere in den Bereichen Bekleidung, Schuhe und Einrichtungsgegenstände gut. Der zur Weihnachtszeit traditionell gut laufende Bereich der Unterhaltungselektronik verzeichnete einen starken Rückgang des Geschäftsklimas. Dies scheint darauf zurückzuführen sein, dass ein Großteil des Umsatzes schon Mitte bis Ende November getätigt wurde. Die entsprechenden Zahlen legen dies beim Umsatz und der Bestelltätigkeit nahe. Letztere soll in den kommenden Monaten wieder deutlich restriktiver werden. Auch die Beschäftigtenzahl soll weiter reduziert werden. Im Bereich Nahrungs- und Genussmittel (einschließlich Getränke) gab der Geschäftsklimaindex etwas nach, verbleibt aber weiterhin deutlich über seinem langfristigen Durchschnitt. Die Umsatzentwicklung ist nach wie vor sehr gut und die Verkaufspreise sollen heraufgesetzt werden. Darüber hinaus soll der Personalbestand erhöht werden. Im Kfz-Einzelhandel ist der Geschäftsklimaindikator im Dezember gesunken. Die aktuelle Lage wurde von den Umfrageteilnehmern geringfügig ungünstiger als im Vormonat beurteilt. Auch mit Blick auf den weiteren Geschäftsverlauf rechneten sie mit einer Geschäftsabschwächung. In die-

Abb. 6



Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 7



Quelle: ifo Konjunkturtest.

sem Rahmen wurden auch die Bestellpläne von den Autohändlern nach unten korrigiert. Im Neuwagengeschäft hat sich das Geschäftsklima deutlich verschlechtert. Ausschlaggebend dafür waren vor allem schlechtere Geschäftserwartungen. Auch mit der aktuellen Lage waren die Firmen unzufriedener als im November. Die Orderbereitschaft ließ spürbar nach. Die gute Lage der Fahrzeugbauer in der Industrie spiegelt sich somit nicht im Einzelhandel wider und scheint wie bereits erwähnt vor allem exportgetrieben zu sein.

Der ifo Geschäftsklimaindikator für das Dienstleistungsgewerbe Deutschlands ist auf den höchsten Wert seit Sommer 2011 gestiegen. Die Dienstleister haben ihre aktuelle Geschäftslage erheblich besser beurteilt als im Vormonat. Zudem hat mit Blick auf die weitere Geschäftsentwicklung der Optimismus zugenommen. Der Umsatz konnte weiter gesteigert werden, auch vor dem Hintergrund, dass

sich die Entwicklung des Auftragsbestandes verbessert hat. Es sollen weiterhin mehr Mitarbeiter eingestellt werden. Zudem gehen die Firmen von weiteren Preissteigerungen aus. Im Bereich Transport und Logistik ist der Geschäftsklimaindex deutlich gestiegen. Die Firmen waren mit ihrer aktuellen Geschäftslage zufrieden. Zudem verbesserten sich die Erwartungen an den weiteren Geschäftsverlauf. Der Index erreichte den höchsten Wert seit mehr als einem Jahr. Im Bereich Reisebüros und Reiseveranstalter trübte sich das Geschäftsklima deutlich ein. Die befragten Dienstleister blicken immer weniger optimistisch auf ihre weiteren Geschäfte. Der entsprechende Index sank zum fünften Mal in Folge. Es wird von weitreichenden Preissteigerungen ausgegangen und damit einhergehenden Steigerungen des Umsatzes. Es bleibt jedoch abzuwarten, wie sich die Nachfrage entwickelt, wenn diese angekündigten Preissteigerungen durchgesetzt werden können. Gegenwärtig bewertet immer noch eine deutliche Mehrheit der Firmen ihre Lage als gut. Dem Bereich Rechts- und Steuerberatung/Wirtschaftsprüfung geht es gegenwärtig sehr gut. Im Dezember stiegen sowohl die Bewertung der aktuellen Geschäftslage als auch die Erwartungen an den weiteren Verlauf deutlich an. Hintergrund ist vor allem die sehr gute Entwicklung des Auftragsbestandes. Dieser stieg auf den höchsten Wert seit Januar 2011. Auch für die Zukunft gehen die Firmen davon aus, den Umsatz weiter steigern zu können. Vor diesem Hintergrund gehen sie davon aus, höhere Preise durchsetzen zu können. Aufgrund der aktuell guten Lage werden weiterhin mehr Mitarbeiter gesucht. Auch im Bereich der Werbung stieg der Geschäftsklimaindex deutlich. Dies ist vor allem auf deutlich optimistischere Erwartungen zurückzuführen, welche sicherlich vor dem Hintergrund eines Anziehens der Nachfrage zu sehen sind. Die aktuelle Geschäftslage verbesserte sich hingegen nur leicht. Im Gastgewerbe hat das Geschäftsklima minimal nachgegeben. Während die Lage nahezu unverändert mehrheitlich als gut bezeichnet wird, trübten sich die Aussichten für die nächsten sechs Monate etwas ein. Trotzdem soll der Personalbestand leicht ausgebaut werden.

12 | 2013

40. Jahrgang

ifo Konjunktur- perspektiven

Inhalt

- 1 Industrie:
Günstige Geschäftsaussichten

- 13 Bauwirtschaft:
Weiterhin hohe Kapazitätsauslastung

- 19 Großhandel:
Abgeschwächter Geschäftsverlauf, Aussichten aber
weiterhin günstig

- 25 Einzelhandel:
Verbesserte Geschäftslage

- 31 Dienstleistungen:
Geschäftslage spürbar günstiger

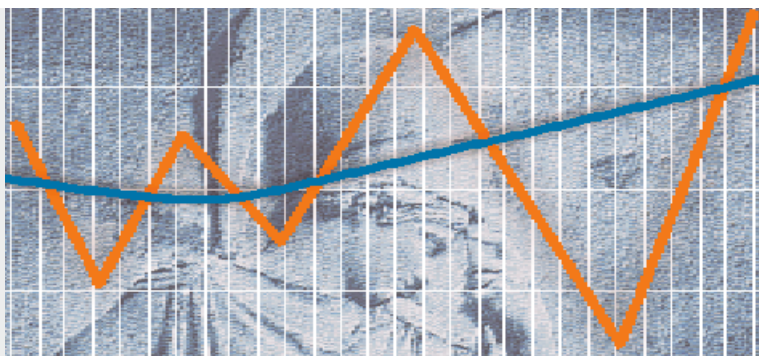
- 34 Beschäftigungsbarometer

- 35 Konjunkturindikatoren EU

- 39 Konjunkturindikatoren Weltwirtschaft

ifo Institut

Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
an der Universität München e.V.



53

ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung

Empirical Essays in the Economics of Ageing and the Economics of Innovation

Janina Reinkowski

ifo Institut

im Internet:

<http://www.cesifo-group.de>

