AKADEMIE FÜR
RAUMFORSCHUNG UND
LANDESPLANUNG

Thomas Lenk, André Grüttner

Länderfinanzen

S. 1291 bis 1305

URN: urn:nbn:de: 0156-55991212

CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-55993

Thomas Lenk, André Grüttner

Länderfinanzen

Gliederung

1 Verfassungsrechtlicher Rahmen der Länderfinanzen – Finanzbeziehungen im föderalen Bundesstaat
2 Überblick über die Einnahmen und Ausgaben der Länder
3 Finanzlage der Länder
4 Optionen zur Annäherung der Finanzausstattung der Länder
Literatur

Der Rahmen für die Länderfinanzen wird maßgeblich durch die Finanzverfassung der Art. 104a bis 114 Grundgesetz gebildet. Auf der Einnahmeseite stellen die Steuern die dominierende Position dar; neben den eigenen (Länder-)Steuern erhalten sie noch Anteile an den Gemeinschaftssteuern. Die größten Ausgabepositionen sind die Bereiche Bildung, Wissenschaft und Kultur. Dabei zeigen sich deutliche Unterschiede bezüglich der Finanzlage der Länder.

1 Verfassungsrechtlicher Rahmen der Länderfinanzen – Finanzbeziehungen im föderalen Bundesstaat

Die Länderfinanzen werden maßgeblich von den Bund-Länder-Finanzbeziehungen determiniert, in welchen auch der föderale Staatsaufbau (▷ *Föderalismus*) der Bundesrepublik Deutschland zum Tragen kommt. Die wesentliche Rechtsnorm hierfür ist das Grundgesetz (GG), welches im Abschnitt X das Finanzwesen und hier speziell ebenfalls die Steuerverteilung zwischen den staatlichen Ebenen regelt. Aber auch weitere Regelungsbereiche des Grundgesetzes beeinflussen die Länderfinanzen, beispielhaft seien hier die Festlegungen über Zuständigkeiten für bestimmte staatliche Aufgaben und deren daraus resultierende Finanzierung genannt. Nachfolgend sollen die wesentlichen Spezifikationen des Grundgesetzes kurz aufgeführt werden, welche den föderalen Staatsaufbau mit entsprechenden Zuweisungen von Aufgaben und Finanzierungsverantwortung der jeweiligen staatlichen Ebene regeln und folglich mittel- und unmittelbar auf die Länderfinanzen wirken.

1.1 Allgemeine Vorgaben des Grundgesetzes: Staatliche Aufgabenverteilung

Ausgehend vom föderalen Staatsaufbau regelt das Grundgesetz in Abschnitt II zunächst allgemein die Zuständigkeiten der beiden staatlichen Ebenen Bund und Länder, die Gemeinden sind dabei verfassungsrechtlich Teil der Länder. Nach Art. 23 Abs. 2 GG wirken die Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union mit. Artikel 28 Abs. 2 GG garantiert die ▷ *Kommunale Selbstverwaltung* für die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. Schließlich bestimmt Art. 30 GG, dass „die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben [...] Sache der Länder [ist], soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt“. Abschnitt VII (und für das Finanzwesen Abschnitt X) regelt die Gesetzgebungskompetenzen, welche zunächst gemäß Art. 70 GG ebenfalls in den Aufgabenbereich der Länder fallen, sofern nicht dem Bund die Gesetzgebungsbefugnisse zugestanden werden (ausschließliche Gesetzgebung des Bundes, Art. 71, 73 und 105 Abs. 1 GG) oder diese die konkurrierende Gesetzgebung betreffen (Art. 72, 74 und 105 Abs. 2 GG). Weiterhin werden in Abschnitt VIIIa Gemeinschaftsaufgaben definiert, bei welchen der Bund infolge besonderer gesamtgesellschaftlicher Erfordernisse bei der Erfüllung von Länderaufgaben mitwirkt bzw. bei überregionaler Bedeutung von Aufgaben mitwirken kann. Zudem werden Regelungen zur Verwaltungszusammenarbeit getroffen.

Hieraus ergeben sich für die Länder typische Aufgabenschwerpunkte, deren entsprechende Ausgaben nach dem Ausführungskonnexitätsprinzip (▷ *Konnexitätsprinzip*) zunächst von den Ländern finanziert werden müssen. Typische Aufgaben der Länder sind dabei Bildung, Forschung und Wissenschaft, Kommunalaufsicht und Finanzausstattung der Gemeinden, Kultur, Landesfinanzverwaltung, öffentlicher Personennahverkehr, Polizei und regionale Wirtschaftsförderung (vgl. BMF 2014).

1.2 Spezifische Vorgaben des Grundgesetzes: Finanzwesen und Steuerverteilung

Das Finanzwesen wird in den Artikeln 104a bis 115 GG geregelt. Zunächst normiert Art. 104a Abs. 1 GG, dass die Länder jene Ausgaben tragen, welche sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, sofern das Grundgesetz nichts anderes bestimmt (Ausführungskonnexität). Sofern der Bund Aufgaben an die Länder überträgt, muss dieser die daraus resultierenden Ausgaben tragen (Art. 104a Abs. 2 GG). Für die Länderfinanzen ist einnahmeseitig vor allem Art. 106 GG maßgeblich, welcher die Steuerzuordnung sowie die Verteilung der Gemeinschaftssteuern zwischen Bund, Ländern und Gemeinden regelt. Die Autonomie der Länder in der Haushaltswirtschaft leitet sich schließlich aus Art. 109 Abs. 1 GG ab.

Hierbei stellt die Umsatzsteuerverteilung zwischen dem Bund und den Ländern das wesentliche Scharnier dar, um Änderungen bei der Aufgaben- und damit Ausgabenbelastung auf der Einnahmeseite auszugleichen, indem die Anteile am Umsatzsteueraufkommen nach dem Deckungsquotenverfahren (Verhältnis der laufenden Einnahmen zu den notwendigen Ausgaben) angepasst werden (vgl. Woisin 2008: 446). So hat sich der Anteil des Bundes von 70 % im Jahre 1970 auf 50,5 % im Jahr 2014 sukzessive verringert.

Neben diesen Regularien sei abschließend auf die schuldenbegrenzenden Vorgaben des Grundgesetzes verwiesen. Im Rahmen der Föderalismuskommission II wurde 2009 in Art. 109 Abs. 3 GG die sogenannte Schuldenbremse verankert, welche besagt, dass Bund und Länder ihre Haushalte grundsätzlich ohne die Aufnahme von Krediten auszugleichen haben. Dabei muss der Bund sein strukturelles Defizit schrittweise bis 2016 zurückführen, die Länder dürfen ab 2020 keine neuen Schulden aufnehmen.

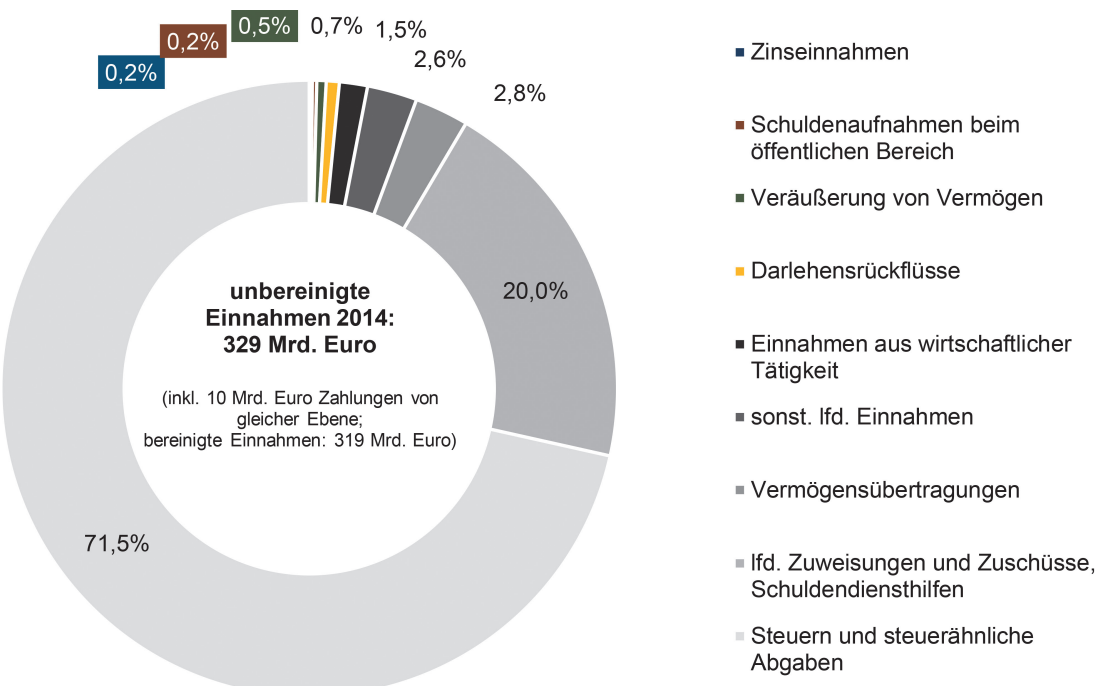
2 Überblick über die Einnahmen und Ausgaben der Länder

Einführend soll kurz darauf hingewiesen werden, dass die Länder einen Teil des öffentlichen Gesamthaushalts darstellen. Das Konzept des öffentlichen Gesamthaushalts dient dabei der Systematisierung bzw. Abgrenzung des öffentlichen Bereichs für finanzstatistische Zwecke, insbesondere der öffentlichen Schulden- und Kassenstatistik. Dabei wurde bis 2011 nach Bund, Sondervermögen des Bundes, Ländern, Sondervermögen der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbänden, Zweckverbänden, Sozialversicherung und Finanzanteilen der Europäischen Union (▷ *Europäische Union*) differenziert (vgl. Destatis 2015c). Im Rahmen des sogenannten „Neuen Öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens“ erfolgte unter anderem eine Umstellung der kommunalen Haushalte auf die doppelte Buchführung in Konten (Doppik), auch auf Ebene der Länder existieren entsprechende Reformprojekte. Zudem erforderten die schon länger zu beobachtenden Auslagerungen öffentlicher Gebietskörperschaften in Zweckverbände und öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEUs) (vgl. Schmidt 2011: 154) eine neue finanzstatistische Systematik. Daher wird der öffentliche Gesamthaushalt vom Statistischen Bundesamt seit 2012 in Kern- und Extrahaushalte des Bundes, der Länder, der Gemeinden/Gemeindeverbände und der Sozialversicherung sowie Finanzanteile der Europäischen Union (EU-Anteile) unterteilt.

2.1 Einnahmeseite

Bezogen auf die Kernhaushalte werden die Einnahmen unterschieden in Einnahmen aus der laufenden Rechnung und Einnahmen aus der Kapitalrechnung. Dabei sind die wesentlichen Einnahmepositionen aus der laufenden Rechnung Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben, Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit, Zinseinnahmen, laufende Zuweisungen und Zuschüsse (einschließlich Schuldendiensthilfen) sowie sonstige laufende Einnahmen (Gebühren, Entgelte, Verwaltungseinnahmen). Die Einnahmen aus der Kapitalrechnung umfassen dabei Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögen und Vermögensübertragungen, aus Darlehensrückflüssen und aus der Schuldenaufnahme beim öffentlichen Bereich. Die Einnahmen der Ländergesamtheit im Jahr 2014 zeigt Abbildung 1.

Abbildung 1: Struktur der Einnahmen der Länder (Kernhaushalt) im Jahr 2014

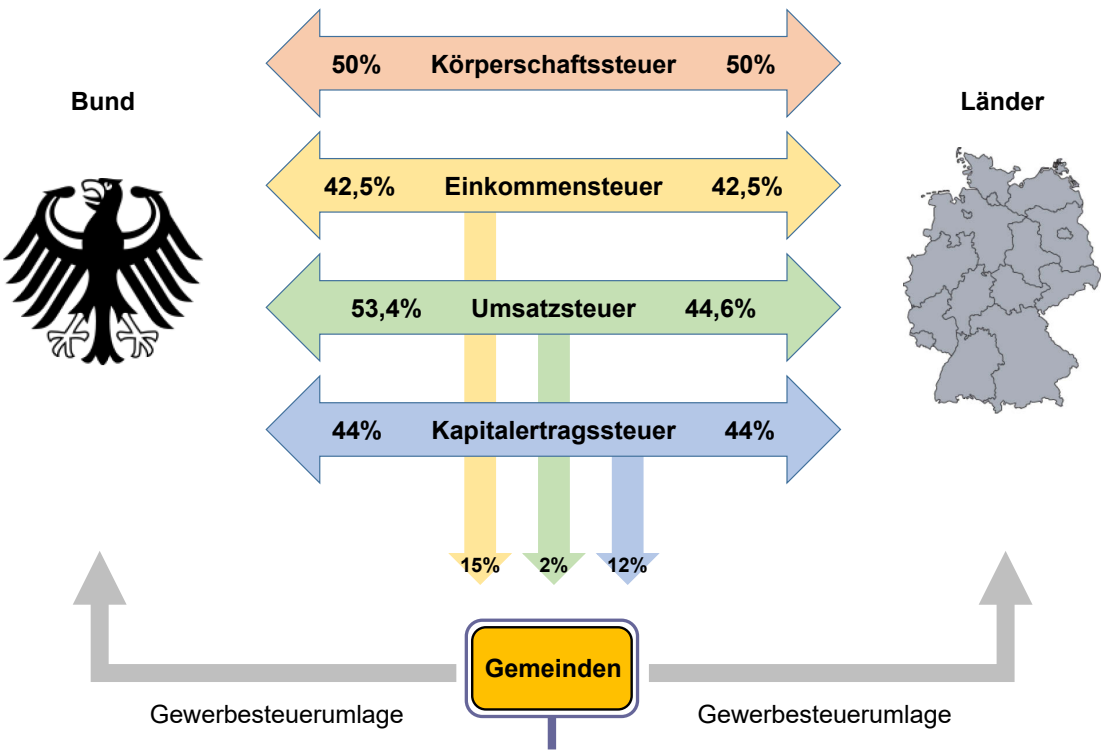


Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Destatis 2015a: 46

Die ertragreichste und zugleich größte Einnahmeposition der Länder stellen die Steuern dar. Im Jahr 2014 nahmen die Länder aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben ca. 235 Mrd. Euro ein (vgl. Destatis 2015a: 46). Die allein den Ländern zustehenden Steuern sind dabei die Vermögenssteuer, die Erbschaftssteuer, die Verkehrssteuern (sofern diese gemäß Grundgesetz nicht dem Bund oder dem Bund und den Ländern gemeinsam zustehen), die Biersteuer, die Rennwett- und Lotteriesteuer sowie die Spielbankabgabe. Neben diesen Landessteuern erhalten die Länder Anteile an den sogenannten Gemeinschaftssteuern und basierend auf der gemeindlichen Gewerbesteuer Anteile der Gewerbesteuerumlage.

Die Gemeinschaftssteuern, welche Bund und Ländern gemeinsam zustehen, sind die Körperschaftssteuer, die Einkommensteuer und die Umsatzsteuer. Dabei sind Bund und Länder jeweils hälftig am Aufkommen der Körperschaftssteuer zu beteiligen, vom Aufkommen der Einkommensteuer erhalten Bund und Länder jeweils 42,5 % und die Gemeinden 15 %, die Verteilung der Umsatzsteuer regelt dabei § 1 Finanzausgleichsgesetz (FAG). Zudem wurde 2009 auf Kapitalerträge aus dem Privatvermögen die Kapitalertragssteuer (auch Abgeltungssteuer genannt) eingeführt, welche eine Form der Einkommensteuererhebung darstellt und folglich ebenfalls anteilig auf Bund (44 %), Länder (44 %) und Gemeinden (12 %) verteilt wird. Abbildung 2 zeigt die Aufteilung der Gemeinschaftssteuern auf Bund, Länder und Gemeinden, ergänzt um die Kapitalertragssteuer und die Beteiligung des Bundes und der Länder an der Gewerbesteuer.

Abbildung 2: Steueraufteilung 2014



Quelle: Eigene Darstellung

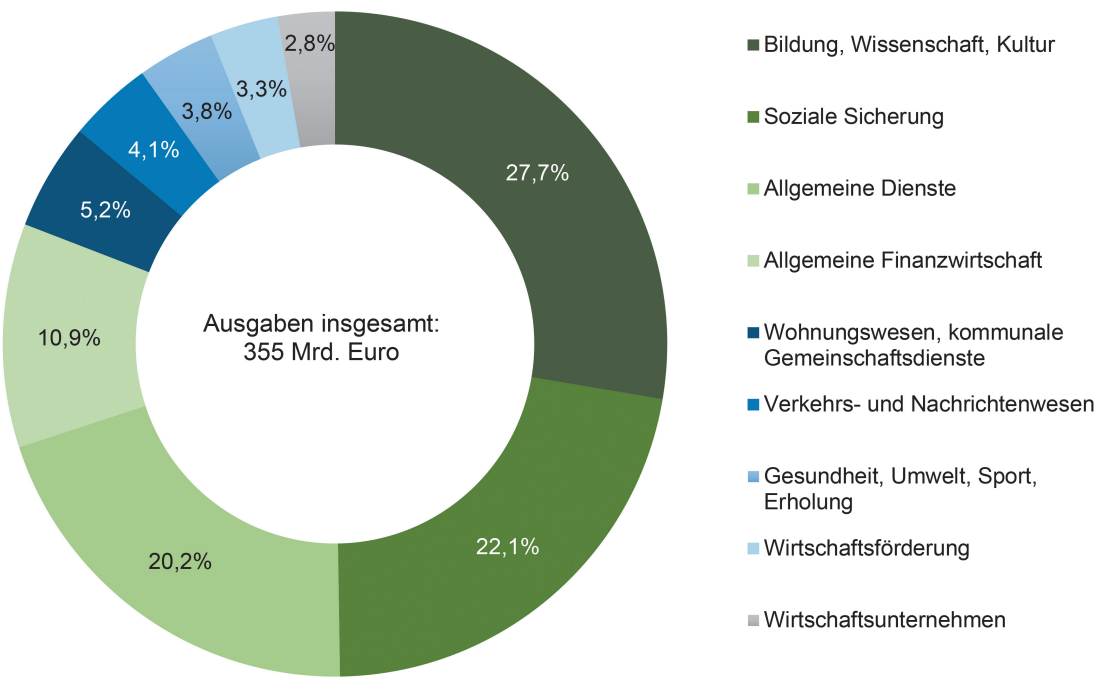
Differenziert nach der Aufkommenshöhe verzeichneten 2014 die Gemeinschaftssteuern mit 71,1 % den höchsten Anteil am Gesamtsteueraufkommen von ca. 644 Mrd. Euro, gefolgt von den Bundessteuern (15,8 %) und Gemeindesteuern (9,0 %) (vgl. Destatis 2015b). Die Ländersteuern mit einem Anteil von 2,7 % sowie die Zölle mit einem Anteil von 0,7 % sind für das Gesamtsteueraufkommen von marginaler Bedeutung.

2.2 Ausgabeseite

Auch die Ausgaben des Kernhaushalts werden nach Ausgaben aus der laufenden Rechnung und aus der Kapitalrechnung gegliedert. Danach sind die wesentlichen Ausgabepositionen der laufenden Rechnung die Personalausgaben, der laufende Sachaufwand, die Zinsausgaben und die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse sowie Schuldendiensthilfen. Hinzu kommen die Ausgaben aus der Kapitalrechnung, welche Sachinvestitionen, Vermögensübertragungen, Darlehen, Erwerb an Beteiligungen und Tilgungsausgaben an den öffentlichen Bereich umfassen.

Die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern spiegelt sich entsprechend in der Ausgabenstruktur der Landeshaushalte wider. Auch hier zeigt sich für die Ländergesamtheit eine spezifische Ausgabenstruktur, welche der Abbildung 3 entnommen werden kann.

Abbildung 3: Länderausgaben 2011 nach Aufgabenbereichen



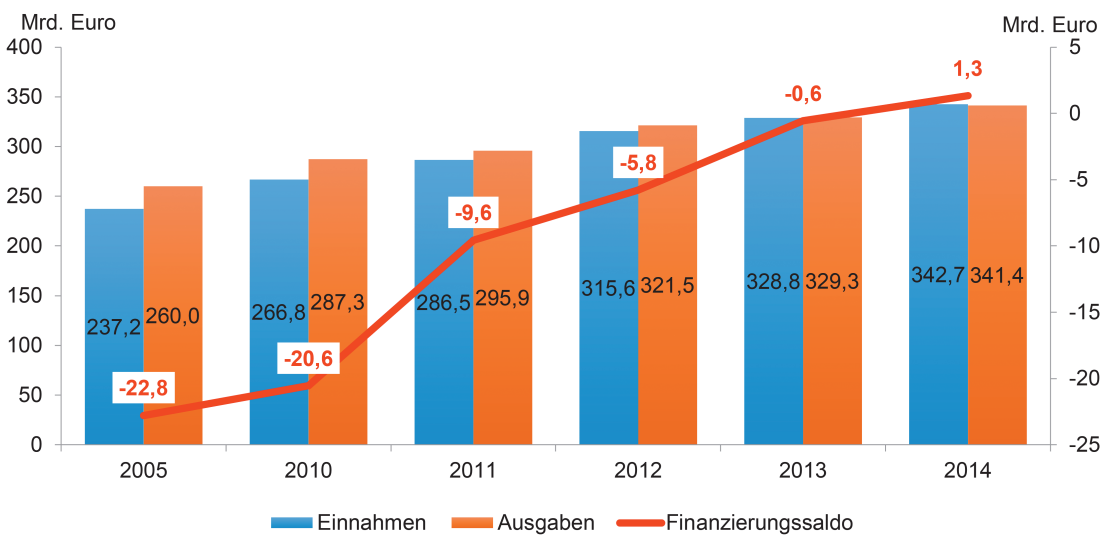
Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Destatis 2014a: 260

Insgesamt umfassen die Ausgaben der Länder (inklusive Gemeinden und Gemeindeverbände) etwa ein Drittel der Ausgaben des öffentlichen Gesamthaushalts. Dabei werden sie von bestimmten Aufgaben determiniert. Den größten Ausgabenblock bildet der Bereich Bildung, Wissenschaft und Kultur, für welchen 2011 etwa 28 % der Ausgaben geleistet wurden. Weitere ca. 22 % der Ausgaben entfallen auf den Bereich Soziale Sicherung. Allgemeine Dienste (unter anderem Verwaltung, öffentliche Ordnung und Sicherheit) beanspruchen ein weiteres Fünftel der Ausgaben der Länder, für den Bereich Allgemeine Finanzwirtschaft werden weitere 10 % der Ausgaben aufgewandt. Die restlichen 19 % der Ausgaben setzen sich aus den übrigen fünf Aufgabenbereichen zusammen.

3 Finanzlage der Länder

Die Finanzlage der Länder kommt im Finanzierungssaldo der Länderhaushalte zum Ausdruck, welcher sich nach der Finanzstatistik aus dem Saldo der bereinigten Ausgaben und Einnahmen ergibt. Die bereinigten Ausgaben resultieren aus der Summe der Ausgaben von laufender Rechnung und Kapitalrechnung, reduziert um Ausgabenströme zwischen den Ländern. Analog erfolgt die Ermittlung der bereinigten Einnahmen. Der Finanzierungssaldo gibt dabei noch keine Auskunft über die finanzielle Situation der Länder, sondern zeigt zunächst an, ob die Ausgaben für die einzelnen Aufgaben über entsprechende Einnahmen gedeckt werden. Im Zeitverlauf ist dabei zu konstatieren, dass Einnahmen und Ausgaben der Länder seit 2005 kontinuierlich gestiegen sind. Wie Abbildung 4 zeigt, stiegen dabei die Einnahmen stärker als die Ausgaben, sodass sich der Finanzierungssaldo seit 2005 fortwährend reduzierte und 2014 positiv ausfiel.

Abbildung 4: Einnahmen, Ausgaben und Finanzierungssaldo der Länder 2005 bis 2014

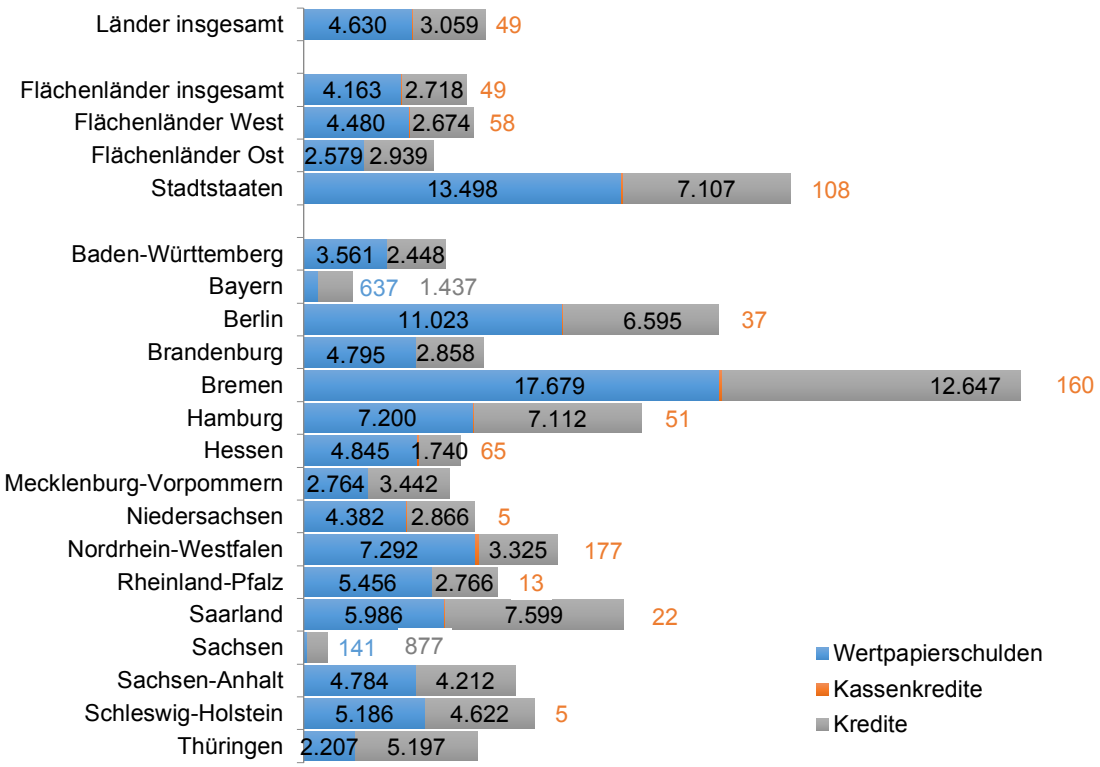


Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Destatis 2014a

Zwischen den Ländern schwankt der Finanzierungssaldo jedoch beträchtlich: Während Bayern 2013 einen positiven Saldo von etwa 2,3 Mrd. Euro aufwies, lag dieser in Nordrhein-Westfalen bei -2,2 Mrd. Euro. Die ostdeutschen Länder verzeichneten dabei alle einen positiven Finanzierungssaldo, welcher mit 829 Mio. Euro in Brandenburg am höchsten ausfiel.

Weiterhin ist für die Finanzen der Länder der Schuldenstand relevant, da von dessen Höhe und vor allem von der Bedienbarkeit (Schuldendienst) die finanzielle Handlungsfähigkeit bestimmt wird. Dabei ist zu berücksichtigen, für welchen Zweck Schulden aufgenommen wurden. Sofern es sich um investive Schulden, also eine Schuldenaufnahme für investive Zwecke, handelt, sind diese anders zu bewerten als Kassenkredite zur Liquiditätssicherung. Nach Art der Schulden zeigt Abbildung 5, dass der Schuldenstand der einzelnen Länder sehr unterschiedlich ausfällt.

Abbildung 5: Pro-Kopf-Verschuldung der Länder 2013 beim nicht-öffentlichen Bereich



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Destatis 2014b

Bezogen auf die Ländergruppen Flächenländer West, Flächenländer Ost und Stadtstaaten zeigt sich, dass insbesondere die Stadtstaaten die höchsten Pro-Kopf-Verschuldungen aufweisen, während die Flächenländer Ost die geringsten Werte verzeichnen. Mit einer Pro-Kopf-Verschuldung von insgesamt 30.486 Euro weist Bremen den höchsten Schuldenstand aller Länder auf, gefolgt von Berlin mit 17.655 Euro/EW (Euro je Einwohner) und Hamburg mit 14.363 Euro/EW. Jedoch ist bezogen auf die Stadtstaaten zu beachten, dass diese zugleich Landes- und Gemeindeaufgaben erfüllen und ein Vergleich allein auf Basis des Schuldenstands mit den Flächenländern daher nur sehr bedingt möglich ist. Bezogen auf die Flächenländer verzeichnet das Saarland mit 13.306 Euro/EW den höchsten Schuldenstand der Flächenländer, Sachsen mit 1.017 Euro/EW den niedrigsten. Unter den Flächenländern West weist Bayern mit 2.074 Euro/EW die mit Abstand geringste Verschuldung auf, gefolgt von Baden-Württemberg mit 6.010 Euro/EW. Das Schlusslicht bildet – wie schon erwähnt – das Saarland. Den niedrigsten Schuldenstand der Flächenländer Ost hat Sachsen mit dem genannten Wert von 1.017 Euro/EW vorzuweisen, mit großem Abstand gefolgt von Mecklenburg-Vorpommern mit 6.205 Euro/EW. Den höchsten Schuldenstand der Flächenländer Ost verbucht Sachsen-Anhalt mit 8.996 Euro/EW. Bezogen auf die Schulden der Länder ist weiterhin zu erwähnen, dass die ostdeutschen Länder keine Schulden in Form von Kassenkrediten haben, diese werden nur noch in den westdeutschen Ländern genutzt und dort in nennenswertem Umfang nur von Nordrhein-Westfalen und Bremen.

Da die Schulden allein nicht zwingend als Kriterium zur Beurteilung der Finanzsituation der Länder herangezogen werden können, sollen für den Ländervergleich darüber hinaus die Zinsausgaben je Einwohner sowie die Investitionsquote berücksichtigt werden. Die Investitionsquote gibt den prozentualen Anteil der Sachinvestitionen an allen Ausgaben wieder und gilt als Maß, in welchem Umfang in die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung des Landes investiert wird.

Die nachstehende Tabelle 1 gibt einen Überblick über ausgewählte Finanzdaten der Länder bezogen auf die Haushaltsjahre 2012 und 2013. Enthalten sind der Finanzierungssaldo und die Zinsausgaben je Einwohner in Euro sowie die Investitionsquote in Prozent. Mit diesen werden die wesentlichen Rahmendaten der Länderfinanzen beschrieben und können Vergleiche der Länder untereinander vorgenommen werden.

Für die neuen Länder geben maßgeblich der Einwohnerrückgang und die Abschmelzung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) für teilungsbedingte Lasten den zukünftigen Rahmen der Länderfinanzen vor. Zwar haben sich alle Länderhaushalte planerisch hierauf ausgerichtet (vgl. Flachs/Förster/Fries et al. 2014: 38), dennoch sind sie infolge der im Vergleich zu den Flächenländern West noch immer unterdurchschnittlichen Wirtschaftskraft, welche wiederum deutlich geringere Steuereinnahmen der Gemeinden bedingt, von Zahlungen aus dem ▹ *Länderfinanzausgleich* stark abhängig. Dabei können die ostdeutschen Länder die abschmelzenden teilungsbedingten SoBEZ durch die positiven Finanzierungssalden kompensieren, im Jahr 2013 betrugen diese zusammen +2,44 Mrd. Euro, die teilungsbedingten SoBEZ bis 2020 weiter degressiv bis auf null reduziert (vgl. Flachs/Förster/Fries et al. 2014: 39). Die Zinsausgaben der ostdeutschen Länder, folglich die für den Schuldendienst aufzubringenden Zahlungen, liegen unter dem Schnitt aller Länder und sind gegenüber dem Vorjahr in allen ostdeutschen Ländern gesunken. Das Investitionsniveau dieser Länder liegt über dem Niveau der westdeutschen Länder und der Stadtstaaten und ist im Vergleich zum Vorjahr auf dem gleichen Niveau geblieben bzw. in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen leicht gestiegen. Mit einer Quote von 17,9 % belegt Mecklenburg-Vorpommern den ersten Platz unter allen Ländern. Daran zeigt sich, dass sie trotz eines im Vergleich zu den Flächenländern West deutlich höheren Pro-Kopf-Ausgabenniveaus weiterhin auf Haushaltskonsolidierung und Investitionen in die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung setzen. Wenngleich die Finanzdaten darauf hinweisen, dass den ostdeutschen Ländern die Anpassung an die rückläufige Einwohnerentwicklung gelingen wird, so kann mit Blick auf die anstehende Reform des Länderfinanzausgleichs und Solidarpaktes zum Jahr 2019 noch nicht abschließend beurteilt werden, ob die bisher unternommenen Konsolidierungsmaßnahmen der ostdeutschen Haushalte die dann möglicherweise wegbrechenden Einnahmen aus diesen Systemen kompensieren können.

Auch wenn die aus Sicht des Länderfinanzausgleichs als finanzschwach einzuordnenden westlichen Flächenländer (Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein) gleichfalls hohe Konsolidierungsmaßnahmen umsetzten, so weisen sie überwiegend negative Finanzierungssalden auf. Die vergleichsweise günstigen Finanzierungssalden von Niedersachsen und Schleswig-Holstein sind vorrangig in der niedrigen Investitionsquote begründet (vgl. Flachs/Förster/Fries et al. 2014: 40). Dennoch haben sich die Finanzierungssalden gegenüber dem Vorjahr deutlich positiver entwickelt. Bezogen auf das Saarland und Schleswig-Holstein hat der Stabilitätsrat 2011 eine drohende Haushaltsnotlage konstatiert und entsprechende Konsolidierungsmaßnahmen verabschiedet. Wenngleich sich die Haushaltslage in beiden Ländern entspannt hat, so besteht die Haushaltsnotlage weiterhin fort.

Tabelle 1: Finanzdaten der Länder 2012 und 2013 im Vergleich

Kennzahlen 2013	Flächenländer Ost					Stadtstaaten		
	BB	MV	SN	ST	TH	BE	HB	HH
Finanzierungssaldo €/EW	274	191	158	204	81	142	-738	-520
Zinsausgaben €/EW	190	214	74	281	267	564	961	438
Investitionsquote %	13,6	17,9	17,2	13,0	13,4	6,3	10,7	7,9
	Flächenländer West							
	NI	RP	SL	SH	NRW	BW	BY	HE
Finanzierungssaldo €/EW	-64	-137	-461	41	-189	-35	166	-120
Zinsausgaben €/EW	214	246	483	307	224	163	76	210
Investitionsquote %	8,3	9,0	9,7	8,4	8,4	8,6	11,0	9,3

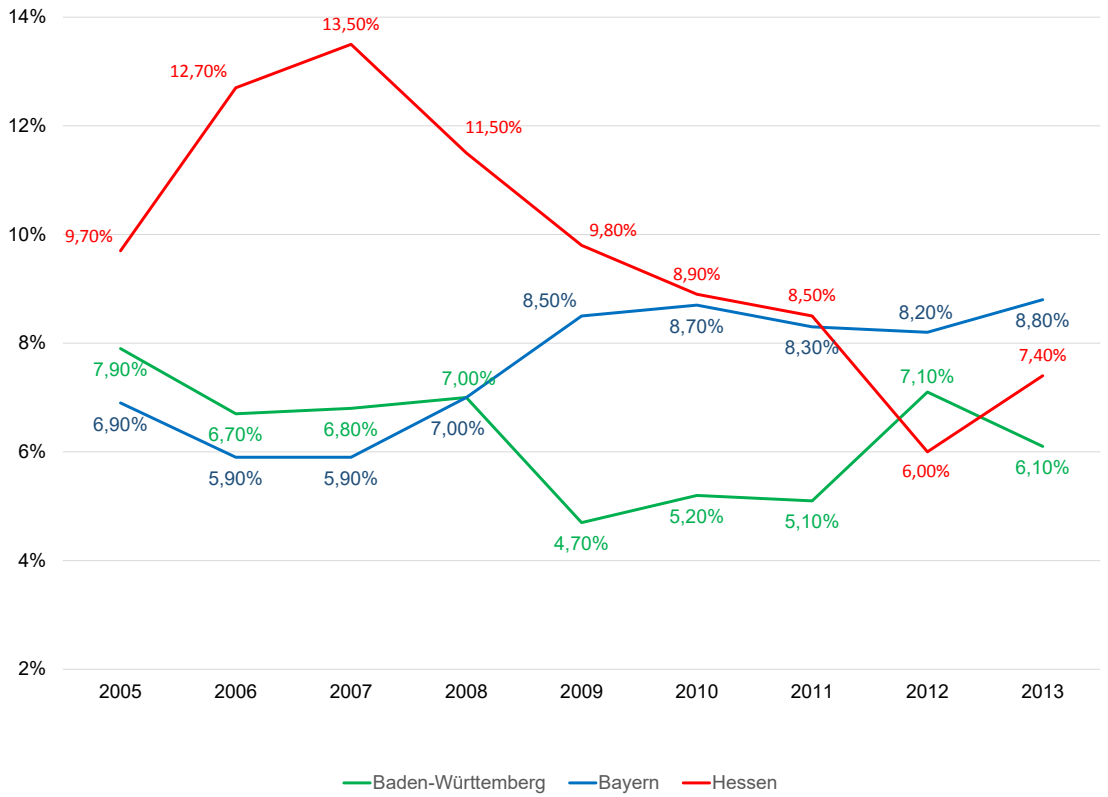
Kennzahlen 2012	Flächenländer Ost					Stadtstaaten		
	BB	MV	SN	ST	TH	BE	HB	HH
Finanzierungssaldo €/EW	15	93	304	-18	156	179	-843	-360
Zinsausgaben €/EW	230	225	75	309	280	595	923	435
Investitionsquote %	13,5	17,8	17,2	13,1	13,0	6,5	10,7	7,9
	Flächenländer West							
	NI	RP	SL	SH	NRW	BW	BY	HE
Finanzierungssaldo €/EW	-102	-284	-682	-59	-214	-6	108	-297
Zinsausgaben €/EW	236	242	499	320	232	155	82	229
Investitionsquote %	8,3	9,0	9,7	8,4	8,4	8,6	11,0	9,3

Quelle: Flachs/Förster/Fries et al. 2014: 39 ff.; Flachs/Förster/Fries et al. 2013: 30 ff.

Nordrhein-Westfalen als bevölkerungsreichstes Bundesland weist ein vergleichsweise hohes Finanzierungsdefizit auf. Gegenüber dem Vorjahr ist dieses zwar gesunken, was jedoch vorrangig den rückläufigen Investitionsausgaben, sinkenden Zinslasten und gedrosselten Personalausgaben bei leicht wachsenden Steuereinnahmen geschuldet ist. Wird insbesondere auf den

Finanzierungssaldo rekurriert, wird Nordrhein-Westfalen – ohne Berücksichtigung der Stadtstaaten – aus der Gruppe der finanzschwachen Flächenländer West nur noch vom Saarland übertroffen und kann seine Position im Ländervergleich nur mit Mühe halten.

Abbildung 6: Ausgleichsbeträge der Zahlerländer in Prozent der jeweiligen Finanzkraft



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Schulte 2015: 332 ff.

Die Stadtstaaten stechen im Ländervergleich wiederum besonders hervor. Einerseits weisen sie sehr hohe Finanzierungsdefizite und Zinsausgaben auf, andererseits konnte Berlin erneut einen positiven Finanzierungssaldo verbuchen und gegenüber dem Vorjahr sogar die Zinslasten senken, während diese in Hamburg und Bremen gestiegen sind. Dabei hat Berlin besonders von der Korrektur des Zensus profitiert. Auch konnte Berlin die Ausgaben pro Einwohner unter das Niveau von Hamburg und Bremen senken, dies ging jedoch zulasten der Investitionsquote, welche 2013 auf 6,3 abgesenkt wurde und damit die niedrigste aller Länder darstellt. Dennoch ist Berlin das größte Empfängerland des Länderfinanzausgleichs. Hamburg hingegen konnte 2013 trotz eines überdurchschnittlichen Wirtschaftswachstums, einer relativ geringen Investitionsquote und Entlastungen bei den Zinsausgaben seine Leistungskraft nicht verbessern und weist mit -520 Euro je Einwohner ein deutlich höheres Finanzierungsdefizit als im Vorjahr auf. Die Haushaltslage von Bremen ist weiterhin als kritisch zu beurteilen. Im Jahr 2011 wurde auch für die Hansestadt eine drohende Haushaltsnotlage festgestellt. Trotz Zahlungen aus dem Länderfinanzausgleich

und Konsolidierungshilfen hat Bremen 2013 mit -738 Euro/EW noch immer das höchste Finanzierungsdefizit , wenngleich dieses gegenüber dem Vorjahr deutlich reduziert wurde. Hinzu kommen enorm hohe Zinsausgaben, welche mit 961 Euro je Einwohner zugleich die höchsten im Ländervergleich darstellen. Weiterhin sind diese gegenüber dem Vorjahr deutlich gestiegen.

Die als finanzstark einzuordnenden Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen stehen im Ländervergleich deutlich positiv dar; sie bilden derzeit zudem die Gruppe der Zahlerländer im Länderfinanzausgleich. Während Bayern und Hessen ihre Finanzierungssalden gegenüber dem Vorjahr deutlich verbessern konnten und Hessen wieder das Niveau vor der Finanzkrise erreicht hat, verschlechterte sich der Finanzierungssaldo Baden-Württembergs infolge steigender Zinslasten. Die positive Entwicklung in Hessen und Bayern ist maßgeblich durch eine starke Zunahme der Steuereinnahmen geprägt, während das Wirtschaftswachstum nur geringfügig über dem Bundesdurchschnitt lag (vgl. Flachs/Förster/Fries et al. 2014: 43). Dies führte im Zeitraum des Solidarpaktes II dazu, dass Hessen von 2005 bis 2011 anteilig die Hauptlast der Finanzierungsbeiträge im Länderfinanzausgleich trug. Erst seit 2012 ist der Freistaat Bayern das am höchsten belastete Land. Die aktuelle Belastung einzelner Länder mit maximal 8,8 % (2013) ist im Vergleich mit Werten aus der Vergangenheit nicht ungewöhnlich (vgl. Lenk 2014: 41), wie auch Abbildung 6 zeigt.

Zudem sind Tendenzen zu beobachten, welche nahelegen, dass die vergangenen Finanzkraftverschiebungen der klassischen Zahlerländer Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen als dauerhaft anzusehen sind und dass dadurch Bayern im Rahmen des Länderfinanzausgleichs besonders belastet wird (vgl. Schulte 2015: 350 f.).

4 Optionen zur Annäherung der Finanzausstattung der Länder

Im Zuge der Neuordnung der föderalen Finanzverfassung ab 2020, aber auch aufgrund der Kritik am gegenwärtigen System des Länderfinanzausgleichs und der Steuerkraftunterschiede zwischen den ost- und westdeutschen Ländern (und hier vor allem deren Gemeinden) wurden verschiedene Optionen diskutiert, wie die Länder ihre Einnahmen insbesondere aus Steuern erhöhen könnten. Der bisher auch ohne Reformmaßnahmen durchführbare Weg wäre eine Veränderung der Aufteilung der Umsatzsteuer, welche zunächst Bund und Ländern zusteht. Da die genaue Verteilung im Finanzausgleichsgesetz geregelt wird, wäre hier eine Anpassung denkbar. Jedoch erfolgten bereits zahlreiche Änderungen; insbesondere im Rahmen von Erhöhungen der Umsatzsteuer erhielten die Länder einen höheren Umsatzsteueranteil (vgl. Woisin 2008: 446).

Ebenfalls auf die Stärkung der Einnahmen der Länder aus Steuern zielen Vorschläge ab, die Länderzuständigkeit bei der Steuergesetzgebung zu stärken. So wurden bereits seit Längerem Hebesatz- oder Zuschlagsrechte der Länder auf bundesgesetzlich geregelte Steuern diskutiert, beispielsweise ein Zuschlagsrecht der Länder zur Mehrwert- oder Kfz-Steuer oder seit Ende der 1980er Jahre auch seitens der Finanzwissenschaft Länderzuschläge zur Einkommen- und Körperschaftssteuer (vgl. Korioth 1997: 162 f.). Als grundlegendes Argument für eine solche Ausweitung der ländereigenen Steuerautonomie wird oftmals auf ein Mehr an fiskalischer Äquivalenz verwiesen, d. h. eine für den Bürger transparentere Verknüpfung von Einnahmen- und Ausgabenentscheidungen auf Länderebene. Wenn damit zugleich auch ein Anreiz für mehr Steuerwettbewerb

zwischen den Ländern verbunden ist, kann dies allerdings auch zu einer Ausweitung der Steuerkraftunterschiede zwischen den Ländern führen. Schließlich werden aktuell und speziell im Kontext der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen Reformvorschläge zum bundesstaatlichen Finanzausgleich diskutiert, welche vorrangig eine stärkere Anreizkompatibilität und höhere Transparenz zur Folge haben sollen. In diesem Zusammenhang wird etwa angeregt, die Finanzmittel stärker vertikal auszurichten und einen vertikalen Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern im Sinne eines Spitzlastausgleichs einzuführen (vgl. Bertelsmann Stiftung 2012: 28).

Ein Ansatz zur grundsätzlichen Reduzierung der Steuerkraftunterschiede vor den einzelnen Ausgleichsstufen, der zunehmend in der finanzwissenschaftlichen und politischen Debatte behandelt wird, rekurriert auf eine Steuerzuordnung, die sich unmittelbar an der Wirtschaftskraft der Länder orientiert. Insbesondere bei der horizontalen Zuordnung der aufkommensstarken Gemeinschaftssteuern, die im geltenden System durch aufwendige Zerlegungsregeln erfolgt, kommt es zu einer nicht unerheblichen Abkopplung des finanziellen Ergebnisses von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Es zeigt sich, dass die Wirtschaftskraft der Länder aufgrund verschiedener Effekte durch die originären Steuereinnahmen nach derzeitiger Zuordnungspraxis überzeichnet wird.Das bedeutet, dass wirtschaftsstarke Länder nach der primären Steuerzuordnung relativ zum Länderdurchschnitt finanziell noch besser gestellt sind und vice versa. Die Bruttowertschöpfung als Maßstab für die Zuordnung der Gemeinschaftssteuern (mit Ausnahme der Umsatzsteuer) würde diese Diskrepanz deutlich reduzieren; die bestehenden Zerlegungsregeln wären dadurch obsolet und das System insgesamt transparenter (vgl. Lenk/Glinka 2015).

Hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Zielsetzung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ist die vollständige Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft in den Länderfinanzausgleich sachlich geboten, wie es von einer breiten wissenschaftlichen Mehrheit gefordert wird. Dies ist vorwiegend auf die juristische und finanzwirtschaftliche Verflechtung der Länder mit ihren Gemeinden zurückzuführen. Die Gewährleistungspflicht der Länder, die für eine angemessene Ausstattung ihrer Gemeinden mit finanziellen Mitteln verantwortlich sind, führt zu einer ungleichen Belastung von zwei Ländern, die sich bei sonst gleichen Parametern nur in der originären Ausstattung ihrer Kommunen voneinander unterscheiden. Damit gibt nur die Summe aus Länderfinanzkraft und (vollständiger) Gemeindefinanzkraft die tatsächliche Leistungsfähigkeit wieder, die Wahrnehmung der verfassungsrechtlich zugeteilten Aufgaben innerhalb eines Landes adäquat zu gewährleisten; unabhängig davon, auf welcher Ebene die Aufgabenerfüllung stattfindet. Eine Herabsetzung der ausgleichsrelevanten Gemeindesteuern führt hingegen dazu, dass die Einnahmenspreizung der Länder auf der Gemeindeebene nicht vollständig erfasst wird; folglich bleibt dieser Teil der Spreizung auch im horizontalen Ausgleichsmechanismus unberücksichtigt. Die geltende Herabsetzung auf 64 % der Gemeindefinanzkraft, die weder im Grundsatz noch in der konkreten quantitativen Ausprägung sachlich überzeugend begründet werden kann, benachteiligt primär die aktuellen Empfängerländer im Länderfinanzausgleich. Die eigene unterproportionale Finanzausstattung dieser Länder im Landeshaushalt wird in der Regel noch durch unterdurchschnittliche Steuereinnahmen der Gemeindeebene verstärkt. Dieser Zusammenhang zwischen der Länder- und der Gemeindefinanzkraft konnte durch empirische Untersuchungen bestätigt werden (vgl. Lenk/Glinka/Sunder 2015: 72 ff.).

Literatur

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2012): Neuordnung der föderalen Finanzverfassung Deutschlands ab 2020 unter besonderer Berücksichtigung der Kommunen. Gütersloh.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (2014): Auf den Punkt. Informationen aus dem Bundesfinanzministerium. Bund/Länder Finanzen. Berlin.

Destatis – Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2014a): Statistisches Jahrbuch Deutschland 2014. Wiesbaden.

Destatis – Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2014b): Finanzen und Steuern. Schulden der öffentlichen Haushalte 2013. Wiesbaden. = Fachserie 14 Reihe 5.

Destatis – Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2015a): Finanzen und Steuern, Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, 1.-4. Vierteljahr 2014. Wiesbaden. = Fachserie 14 Reihe 2.

Destatis – Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2015b): Statistik über das Steueraufkommen. https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/OeffentlicheFinanzenSteuern/Steuern/Steuerhaushalt/Tabellen/KassenmaessigeSteuereinnahmen.html (17.06.2015).

Destatis – Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2015c): Glossar zu öffentlichen Finanzen. https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/OeffentlicheFinanzenSteuern/Begriffserlaeuterungen/OeffentlicherGesamthaushalt.html (17.06.2015).

Flachs, A.; Förster, W.; Fries, J.; Gase, A.; Hengstenberg, D.; Hoestermann, A.; Krönert, E.; Manig, C.; Mathes, A.; Pfeil, C. M.; Meyer-Rix, U.; Schrödter, D.; Schulte, H.; Woisin, M. (2013): Länderfinanzbericht 2012. In: Junkernheinrich, M.; Korioth, S.; Lenk, T.; Scheller, H.; Woisin, M. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2013. Berlin, 30-33. = Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 228.

Flachs, A.; Förster, W.; Fries, J.; Gase, A.; Hengstenberg, D.; Hoestermann, A.; Krönert, E.; Manig, C.; Mathes, A.; Pfeil, C. M.; Meyer-Rix, U.; Schrödter, D.; Schulte, H.; Woisin, M. (2014): Länderfinanzbericht 2013. In: Junkernheinrich, M.; Korioth, S.; Lenk, T.; Scheller, H.; Woisin, M. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2014. Berlin, 13-278. = Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 229.

Korioth, S. (1997): Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern. Tübingen. = Jus publicum, Band 23.

Lenk, T. (2014): Föderalismusreform III – Kritische Analyse der föderalen Finanzbeziehungen und aktuell diskutierte Reformansätze. In: ifst-Schrift Nr. 501, 71-74.

Lenk, T.; Glinka, P. (2015): Steuerzuordnung nach der Wirtschaftskraft – gut für den bundesstaatlichen Finanzausgleich. In: Wirtschaftsdienst 95 (9), 619-626.

Lenk, T.; Glinka, P.; Sunder, M. (2015): Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft im Länderfinanzausgleich. Leipzig.

Schmidt, N. (2011): Ausgliederungen aus den Kernhaushalten: öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen. In: WISTA – Wirtschaft und Statistik 2/2011, 154-163.

Schulte, H: (2015): Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen im Ländervergleich: Drei klassische Zahlerländer im Abwärtstrend? In: Junkernheinrich, M.; Korioth, S.; Lenk, T.; Scheller, H.; Woisin, M. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2015. Berlin. = Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 232.

Woisin, M.: (2008): Das eingerostete Scharnier: Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern. In: Wirtschaftsdienst 88 (7), 446-450.

Weiterführende Literatur

Bofinger, P.; Lenk, T.; Schneider, H.-P. (2008): Zukunftsfähige Finanzpolitik. Voraussetzungen einer aufgabenadäquaten Finanzausstattung der Länder. Berlin. = Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 209.

Kastrop, C.; Meister-Scheufelen, G.; Sudhof, M. (Hrsg.) (2010): Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz. Zur Fortentwicklung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen. Berlin. = Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 219.

Kuntze, M. (2013): Bundesstaatliche (De-)Zentralisierungstendenzen im Lichte der Föderalismusreformen I und II. Leipzig.

Bearbeitungsstand: 02/2017