

Die Zukunft der föderalen Finanzstrukturen

**Vortrag im Rahmen der
Herbstfachtagung des Kompetenzzentrums
für Nachhaltige Kommunale Finanzpolitik
am 17. November 2015**

Inhalt

1. Finanzpolitische Herausforderungen
2. Föderaler Ordnungsrahmen
3. Ausgewählte Handlungsfelder
 - Reform des Länderfinanzausgleich
 - Förderung kommunaler Investitionen
 - Neuordnung der Soziallastenfinanzierung
 - Lösung des Schuldenproblems
4. Abschließende Bemerkungen

Finanzpolitische Herausforderungen I

- Ziel des Finanzausgleichs 2005-2019 war der Aufbau Ost. Ab 2020: **gesamtddeutsche Problemlagen** sollen wieder stärker im Mittelpunkt stehen.
- Anhaltende **sozioökonomische und fiskalische Disparitäten** im Raum – insb. zw. Ost und West: 67-74% der bundesdurchschnittlichen Wirtschaftsleistung; 54 % (Länder) bzw. 61% (Kommunen) der bundesdurchschnittlichen Steuerkraft.
- Zu lösende **Zukunftsaufgaben**: Breitbandversorgung, Infrastruktursicherung und Infrastrukturausbau in Zeiten schrumpfender Bevölkerung.
- Weiterhin **steigende Sozialausgaben** mit zusätzlichen neuen Herausforderungen (Stichwort: Flüchtlinge)

Finanzpolitische Herausforderungen II

- Ab 2020 ist **Schuldenbremse** strikt einzuhalten: trotz Bundes- und Landeshilfen bei zugleich steigenden Schlüsselzuweisungen **kommunale Defizitsteigerungen** in einigen Flächenländern; hohe Altschulden und ausgeprägtes Zinsänderungsrisiko.
- **Diskrepanz bei Aufgaben- und Steuerverteilung** zw. Bund, Ländern und Kommunen (Kernhaushalte):

Aufgabenverteilung – Bund (38,7%), Länder (37,7%),
Kommunen (23,6%)

Steuerverteilung – Bund (44,2%), Länder (41,5%),
Kommunen (14,3%)

Föderaler Ordnungsrahmen

Aufgabenangemessene Finanzausstattung

Gewährleistung einer bedarfsorientierten Finanzausstattung zur Erfüllung pflichtiger wie freiwilliger kommunaler Selbstverwaltungsaufgaben

Prinzip der fiskalischen Äquivalenz

Gewährleistung einer effizienten Aufgabenerfüllung durch Übereinstimmung von Nutznießern und Kostenträgern kommunaler Leistungen

Grundsatz der Konnexität von Aufgaben und Ausgaben

Gewährleistung der Einheit von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung (Stichwort: Veranlassungs- vs. Durchführungskonnexität)

Grundsatz der finanzpolitischen Autonomie

Gewährleistung von dezentralen Handlungsspielräumen in der Haushaltsgestaltung mit originären Steuerungselementen (Stichwort: Steuerfinnungsrecht, -zuschläge)

Handlungsfeld: Länderfinanzausgleich

- **Ausgleich sozioökonomischer Disparitäten** – Dazu können die folgenden Maßnahmen beitragen:
- **Beibehaltung des Umsatzsteuervorwegausgleichs** – Es handelt sich hierbei – anders als bei den BEZ und den Leistungen des LFA – um „eigene Einnahmen“ der Empfängerländer, die in die Verbundgrundlage des KFA eingehen.
- **Vollständige Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft** – Bisher wird diese nur zu 64% berücksichtigt, womit rund 29 Mrd. Euro kommunaler Steuereinnahmen im LFA vollständig unberücksichtigt bleiben. Dies ermöglicht zugleich eine Absenkung des Ausgleichsniveaus im LFA.
- **Neugestaltung der Bundesergänzungszuweisungen** – Gewährung von Sonderzuweisungen hinsichtlich Infrastruktur und unterproportionaler kommunaler Finanzkraft nicht nur für Osten; Abschaffung der BEZ für überdurchschnittlich hohe Kosten der politischen Führung in kleineren Ländern.

Finanzkraft der Länder 2013 *)

in Euro je Einwohner

Land	vor Finanzausgleich ¹⁾	Status quo nach Finanzausgleich ²⁾	Reformmodell 1	Reformmodell 2
Hamburg	5 180	5 110	5 110	5 120
Bremen	3 590	4 820	4 820	4 690
Berlin	3 490	4 760	4 800	4 660
Bayern	4 530	4 040	4 060	4 140
Hessen	4 460	4 030	4 040	4 110
Baden-Württemberg	4 370	4 000	4 000	4 060
Niedersachsen	3 680	3 730	3 730	3 730
Nordrhein-Westfalen	3 810	3 730	3 780	3 780
Rheinland-Pfalz	3 700	3 710	3 740	3 730
Schleswig-Holstein	3 650	3 690	3 730	3 720
Saarland	3 260	3 640	3 670	3 620
Brandenburg	2 930	3 620	3 640	3 560
Sachsen-Anhalt	2 650	3 580	3 590	3 490
Mecklenburg-Vorpommern	2 600	3 580	3 600	3 500
Sachsen	2 630	3 560	3 560	3 470
Thüringen	2 610	3 560	3 560	3 460
Insgesamt	3 850	3 890	3 910	3 920

Quelle: Bundesministerium der Finanzen und eigene Berechnungen. * Mit voller Einrechnung der Gemeindesteuerkraft in den ausgewiesenen Kennzahlen. **1** Verteilung der Umsatzsteueranteile nach der Einwohnerzahl. **2** Finanzausgleich: Umsatzsteuer-vorwegausgleich, LFA und allgemeine BEZ.

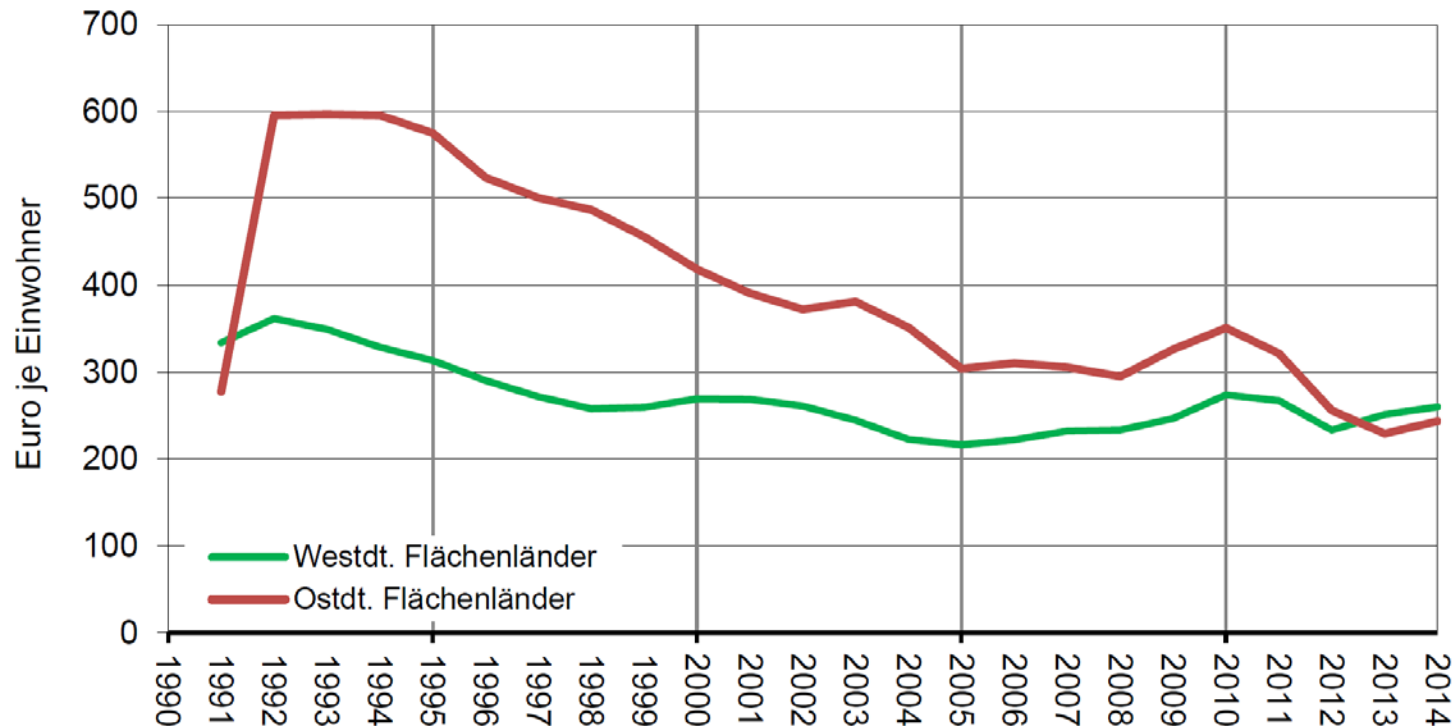
Deutsche Bundesbank

Handlungsfeld: Kommunale Investitionen

- **Kommunalpanel der KfW** – Investitionsrückstand 2015 in Höhe von 132 Mrd. Euro (Straße und Verkehr: 35 Mrd. Euro, Schulen: 32 Mrd. Euro, Kulturbereich: 5 Mrd. Euro).
- **Unterstützung durch Bund** – Möglich bei bedeutsamen Investitionen, die auf definierte unterdurchschnittlich wirtschaftsstarke Räume konzentriert sind; Ziel ist die Ertüchtigung der Berechtigten zur zukünftigen Realisierung von Eigenmitteln.
- **Aktuelles Investitionsprogramm des Bundes (3,5 Mrd. Euro)** – Erfüllt nicht die zuvor genannten Kriterien: Strohfeuer für kurze Zeit, Verteilung nach Gießkannenprinzip; keinerlei Planungssicherheit für Kommunen; hoher Koordinations- und Verwaltungsaufwand; eingeschränkte Förderbereiche.
- **Entflechtungs- und GVFG-Mittel** – Klärungsbedürftig ist, welche Ebene ab 2020 für diese Aufgaben zuständig ist und in welchem Umfang finanzielle Mittel dafür bereitgestellt werden.

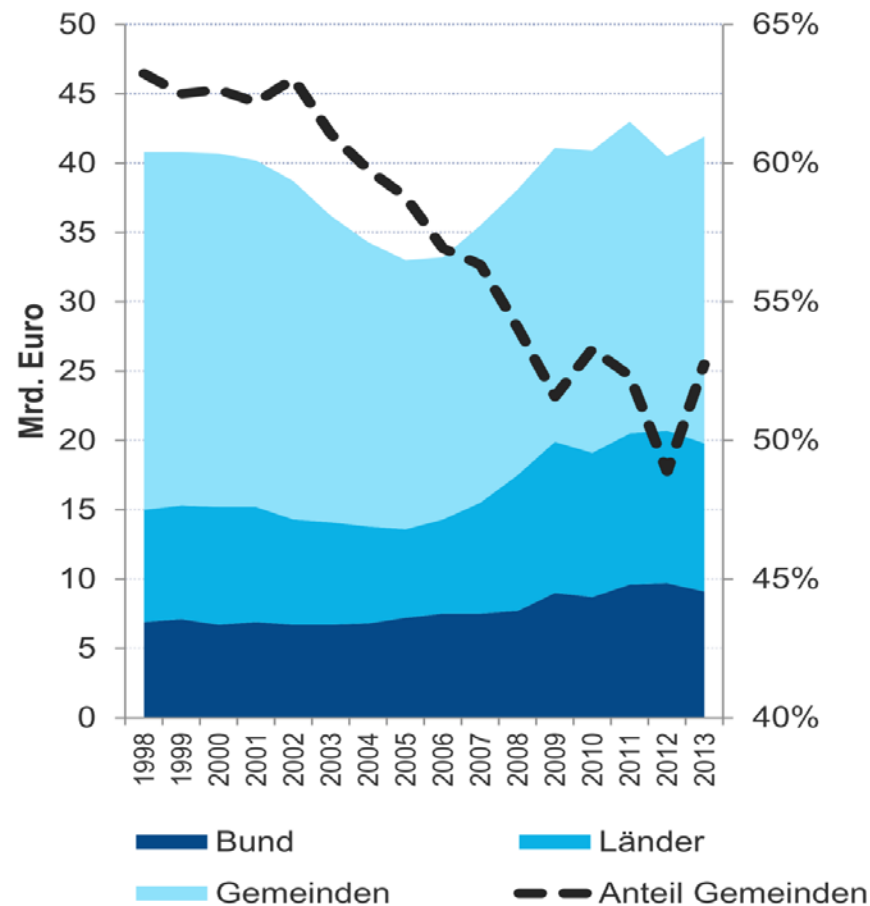
Entwicklung der Auszahlungen für Investitionen 1991 bis 2014

in Euro je Einwohner (Stand: ab 2012 auf Grundlage Zensus 2011)



Quelle: Junkernheinrich (2015): Öffentliche Finanzen in Deutschland, Vortrag anlässlich der Vorstellung des Jahrbuchs für Öffentliche Finanzen beim Hessischen Rechnungshof am 25. September 2015 in Darmstadt.

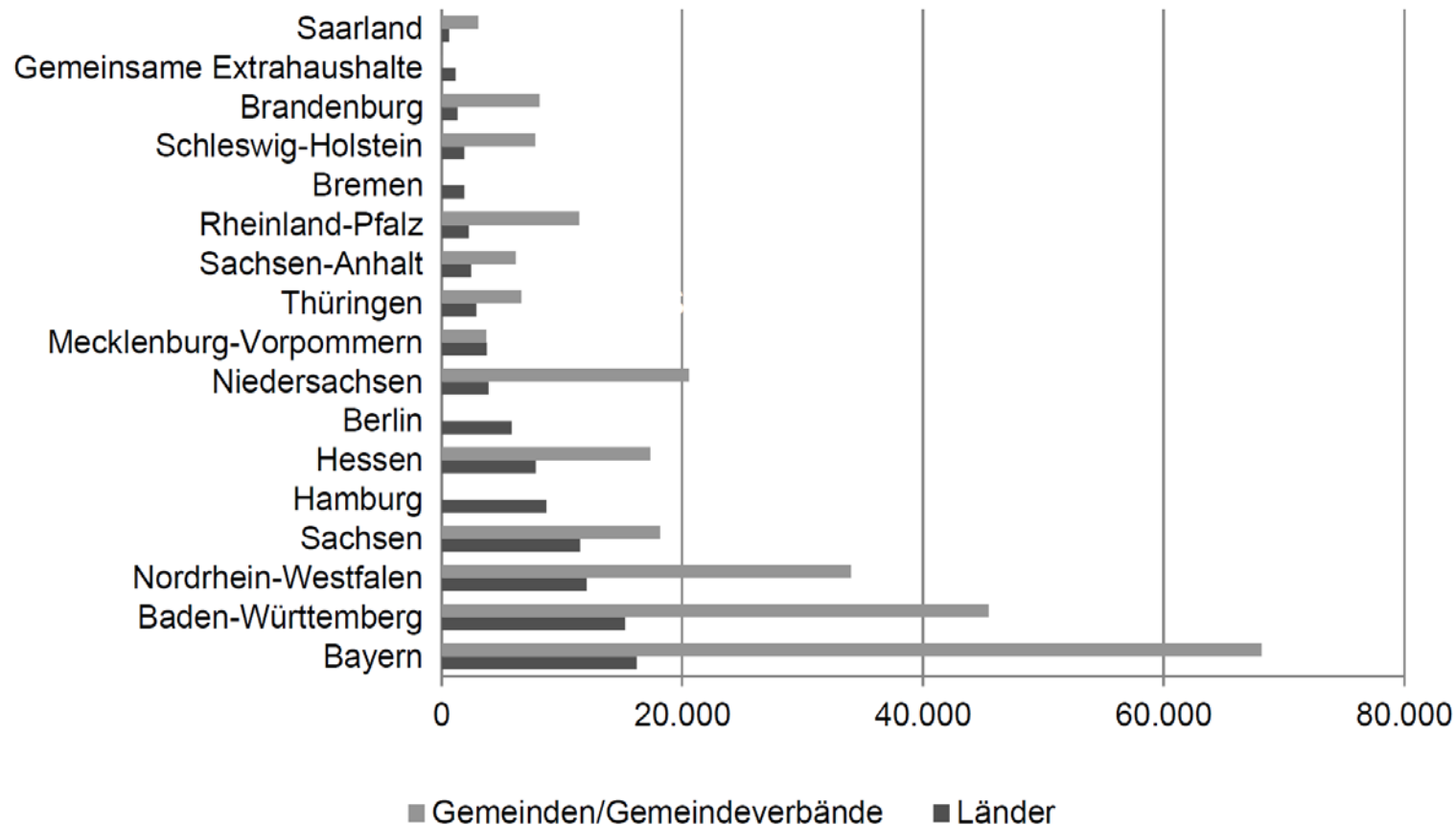
Investitionsanteil der Kommunen rückläufig Substanzverlust der kommunalen Infrastruktur



Quelle: Junkernheinrich (2015): Öffentliche Finanzen in Deutschland, Vortrag anlässlich der Vorstellung des Jahrbuchs für Öffentliche Finanzen beim Hessischen Rechnungshof am 25. September 2015 in Darmstadt.

Investitionsausgaben nach Arten und Ländern

Kern- und Extrahaushalte, 1.-4. Vierteljahr 2014, in Euro je Einwohner



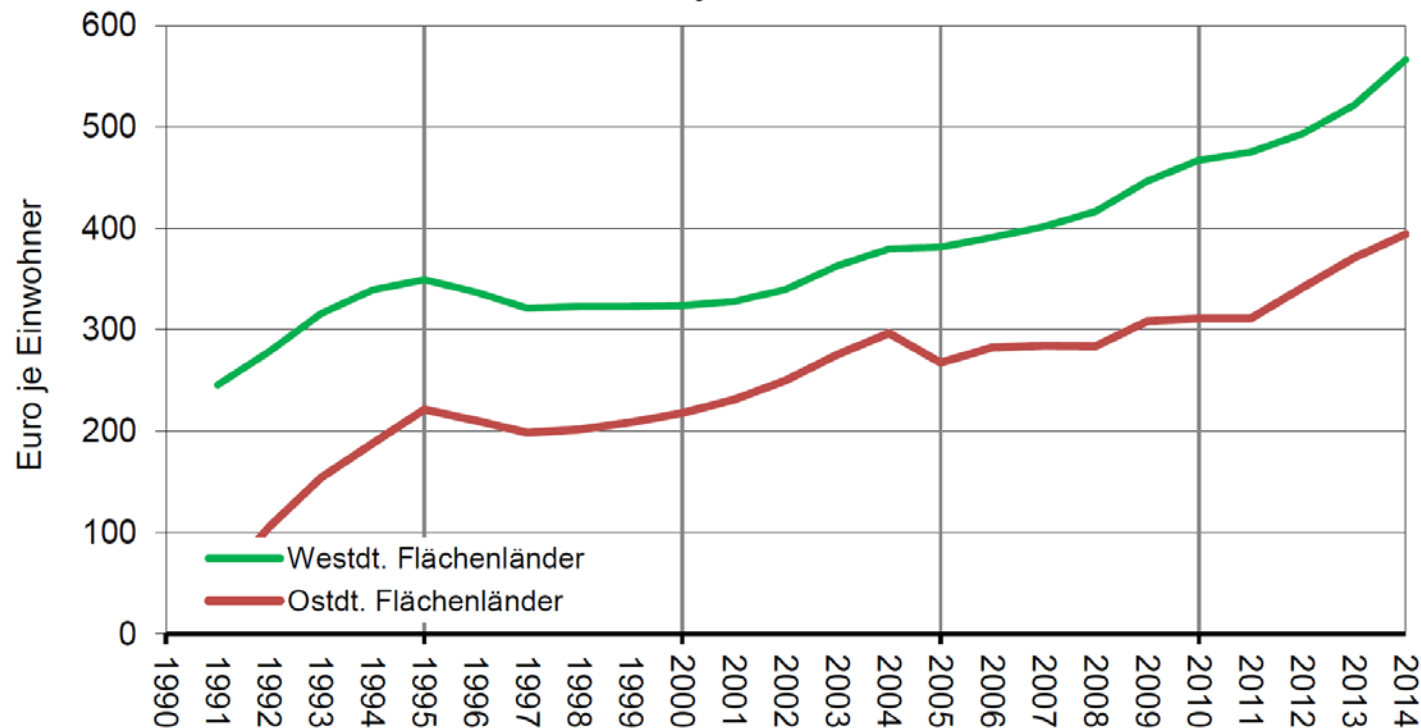
Quelle: Junkernheinrich (2015): Öffentliche Finanzen in Deutschland, Vortrag anlässlich der Vorstellung des Jahrbuchs für Öffentliche Finanzen beim Hessischen Rechnungshof am 25. September 2015 in Darmstadt.

Handlungsfeld: Soziallastenfinanzierung

- **Kommunale Sozialleistungen** – Kontinuierlicher Anstieg über die Zeit; 2014 in den Flächenländern 49,55 Mrd. Euro (insb. Kosten der Unterkunft, Hilfe zum Lebensunterhalt, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Kinder- und Jugendhilfe, Eingliederungshilfe für Behinderte, Hilfe zur Pflege).
- **Strukturelle Entlastung der Kommunen** – Mitfinanzierung durch Bund ist zu verstärken; Bund normiert die Leistungen, Kommunen setzen lediglich um; Gleichwertigkeit im Raum als gesamtstaatliche (nicht allein kommunale) Aufgabe.
- **Entlastungsoptionen** – Aufstockung Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft; Stärkung kommunaler Steuerausstattung (Erhöhter Umsatzsteueranteil mit neuem Verteilungsschlüssel; Reduzierung des Bundesanteils an Gewerbesteuerumlage).
- **Zielgenaue Entlastung** – Kreisfreie Städte und Landkreise finanzieren 74% (bzw. 94%) der Sozialleistungen.

Entwicklung der reinen Sozialausgaben 1991 bis 2014

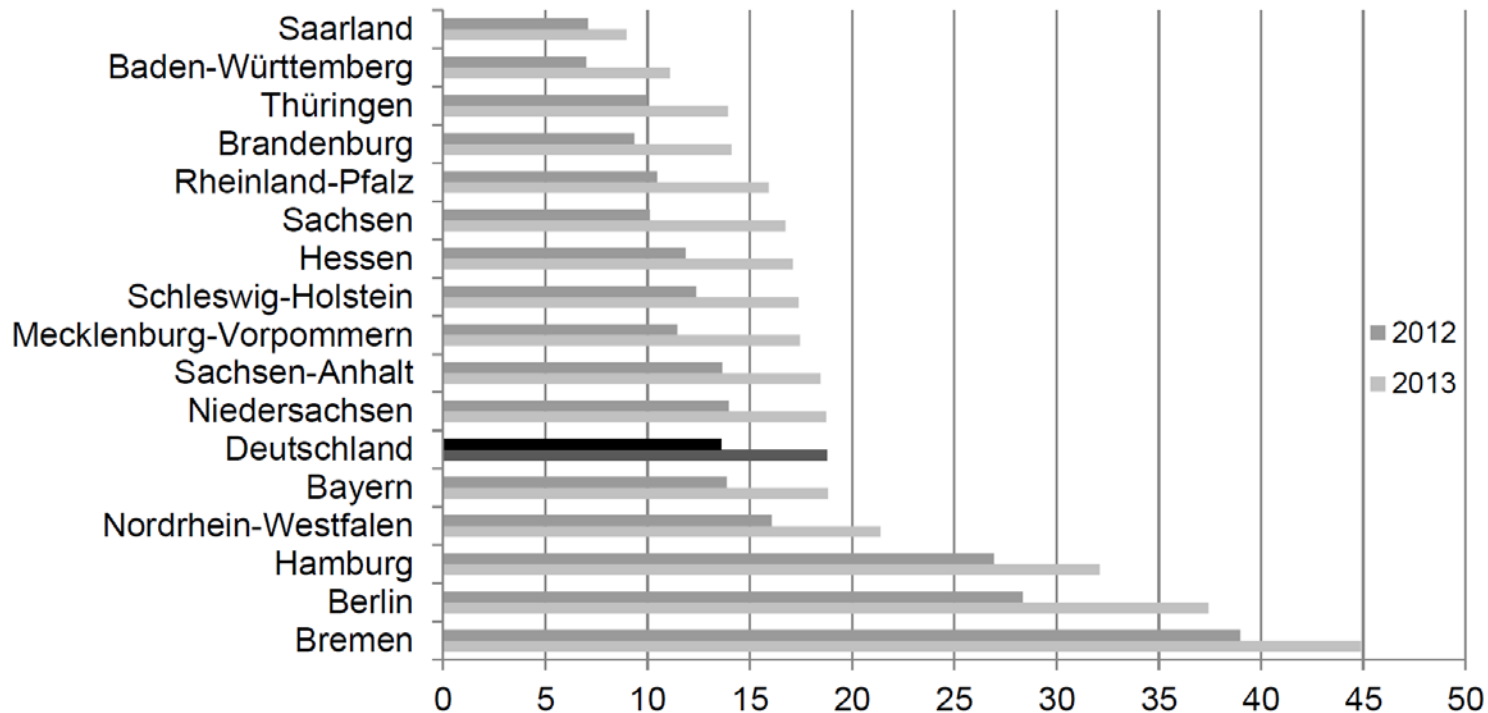
in Euro je Einwohner (Stand: ab 2012 auf Grundlage Zensus 2011)



Quelle: Junkernheinrich (2015): Öffentliche Finanzen in Deutschland, Vortrag anlässlich der Vorstellung des Jahrbuchs für Öffentliche Finanzen beim Hessischen Rechnungshof am 25. September 2015 in Darmstadt.

Asylbewerberleistungen

Bruttoausgaben 2013 insgesamt nach Bundesländern in Euro je Einwohner



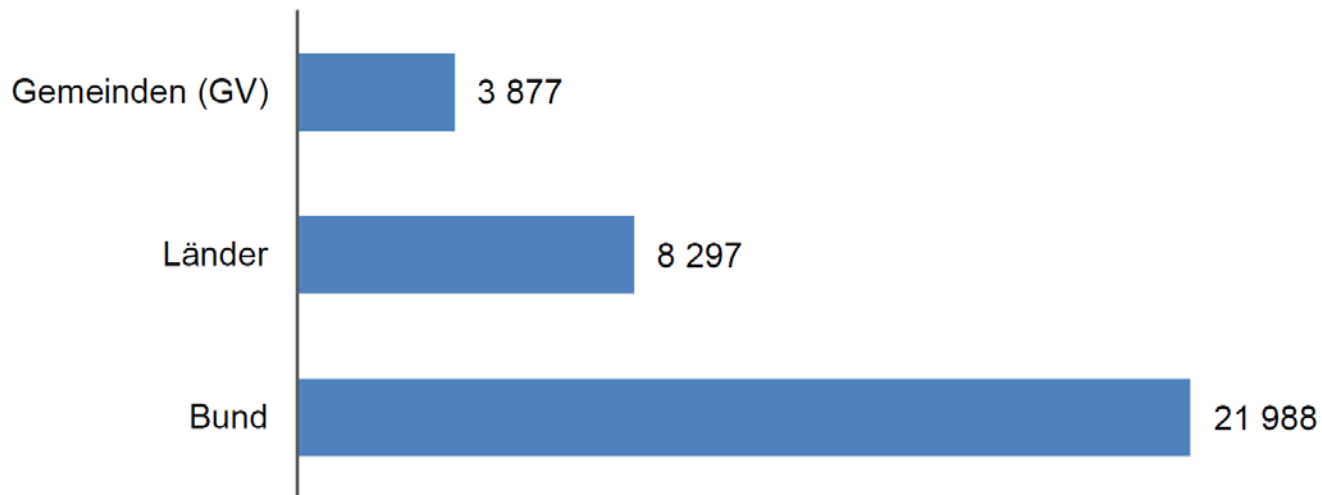
Quelle: Junkernheinrich (2015): Öffentliche Finanzen in Deutschland, Vortrag anlässlich der Vorstellung des Jahrbuchs für Öffentliche Finanzen beim Hessischen Rechnungshof am 25. September 2015 in Darmstadt.

Handlungsfeld: Kommunalverschuldung

- **Gesamtbewertung** – Kommunalverschuldung im Verhältnis zur Verschuldung von Ländern und Bund eher moderat; aber: negative Entwicklung in einzelnen Ländern bei Kassenkrediten.
- **Umgang mit Altschulden** – Grundsätzlich gilt Prinzip der Eigenverantwortung für bestehende Verschuldung sowie aus Anreizgründen keine (vollständige) Schuldenübernahme; aber: Problemdimension entzieht sich Eigensteuerung, gesamtstaatliches Interesse an Problemreduktion, Zinsänderungsrisiko mit Problemverstärkungsgefahr.
- **Wege zur kommunalen Entschuldung** – Vorrangig ist Ausgleich des Primärsaldos (=> Nachhaltigkeit der aktuellen Aufgabenerfüllung), erst danach: Altschuldenabbau (=> Entlastung des Haushalts um Kosten aus früheren Perioden).
- **Institutionelle Begrenzung** – Von den 6 Ländern ohne eine quantitative Begrenzung kommunaler Liquiditätskredite, weisen 4 Länder die höchsten Liquiditätskredite pro Kopf auf.

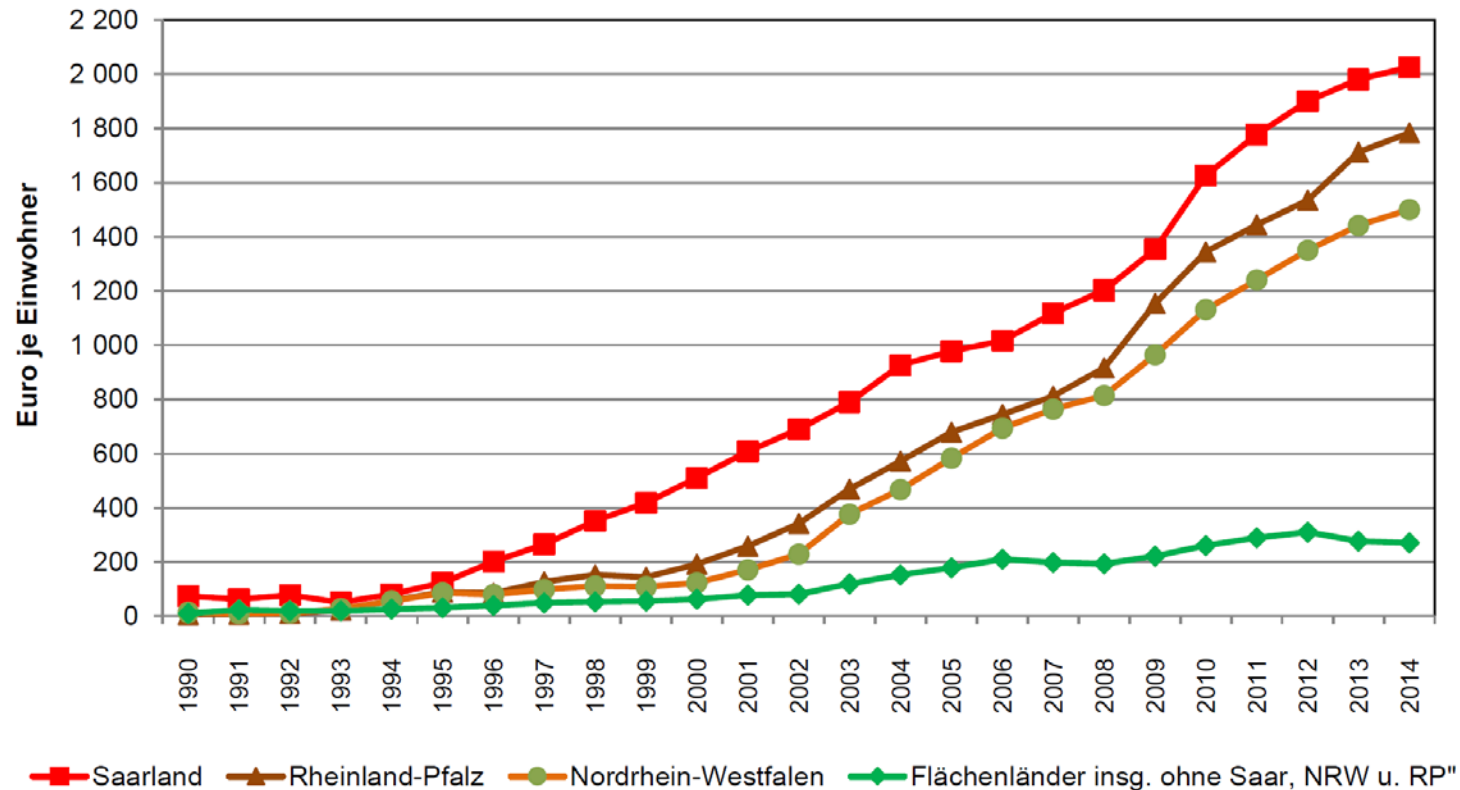
Gesamtschulden der staatlichen Ebenen

**Gesamtschulden von Bund, Ländern und Gemeinden
einschließliche Extrahaushalte und sonstiger FEUs
am 31.12.2013 in Euro je Einwohner**



Quelle: Junkernheinrich (2015): Öffentliche Finanzen in Deutschland, Vortrag anlässlich der Vorstellung des Jahrbuchs für Öffentliche Finanzen beim Hessischen Rechnungshof am 25. September 2015 in Darmstadt.

Kommunale Liquiditätskredite 1990-2014 (jew. 31.12.) im Ländervergleich in Euro je Einwohner



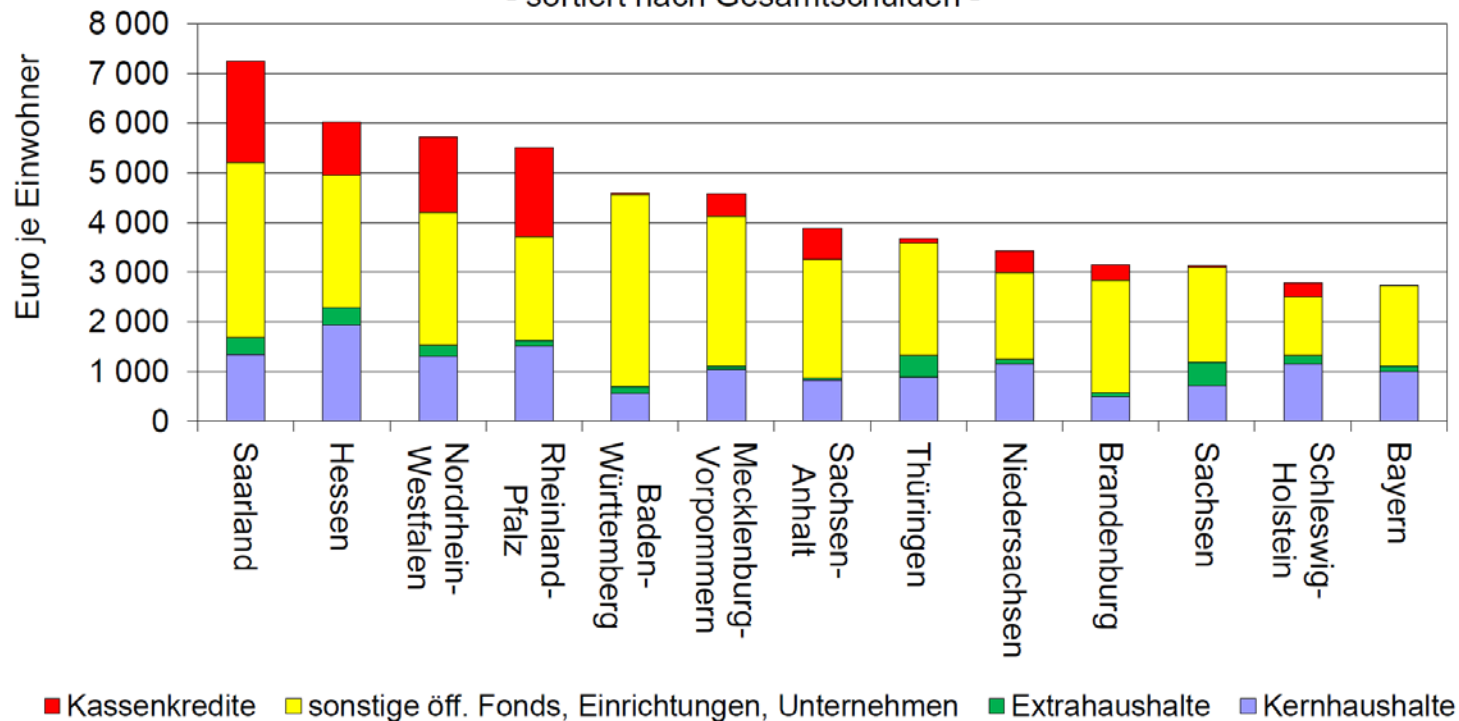
* Untererfassungen der Liquiditätskredite in NRW, da eine hierfür aufgenommene Anleihe als Wertpapier den Investitionskrediten zugeordnet wurde.

Quelle: Junkernheinrich (2015): Öffentliche Finanzen in Deutschland, Vortrag anlässlich der Vorstellung des Jahrbuchs für Öffentliche Finanzen beim Hessischen Rechnungshof am 25. September 2015 in Darmstadt.

Kommunale Gesamtschulden

Höhe und Struktur der kommunalen Schulden* am 31.12.2014

- sortiert nach Gesamtschulden -



* Wertpapierschulden und Kredite beim nicht-öffentlichen und öffentlichen Bereich.

Quelle: Junkernheinrich (2015): Öffentliche Finanzen in Deutschland, Vortrag anlässlich der Vorstellung des Jahrbuchs für Öffentliche Finanzen beim Hessischen Rechnungshof am 25. September 2015 in Darmstadt.

Abschließende Bemerkungen

- **Strukturelle Ursachen von Wirtschafts- und Finanzkraftunterschieden** (Döring et al. 2008, Döring/Blume 2013) als Begründung für ausgleichspolitische Maßnahmen zur Sicherung einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung.
- **Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse** als Fiktion, die sowohl eine Aufgabenkritik als auch die Flexibilisierung von Standards der Aufgabenerfüllung erfordert.
- **Fiskalische Selbstbeschränkung** (Döring/Rischkowsky 2015, Döring 2015), da bei Finanzierung kommunaler Aufgaben oft Weg des geringsten Widerstands gegangen wird (= Schuldenfinanzierung bei zugleich unzureichender Ausschöpfung des bestehenden Realsteuerpotentials).
- **Ausweitung der Finanzautonomie** in Form von Zuschlags-/Hebesatzrechten bei Einkommen- und Körperschaftsteuer zur stärkeren Gewährleitung fiskalischer Äquivalenz; wirksamere Schuldengrenzen.

Die Zukunft der föderalen Finanzstrukturen

**Vortrag im Rahmen der
Herbstfachtagung des Kompetenzzentrums
für Nachhaltige Kommunale Finanzpolitik
am 17. November 2015**