



OTTO-VON-GUERICKE-UNIVERSITÄT
MAGDEBURG
Institut für Politikwissenschaft
Prof. Dr. Wolfgang Renzsch
Jean-Monnet-Lehrstuhl für European Studies



Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg * Postfach 41 20 * D-39016 Magdeburg

Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg
Zschokkestraße 32
D-39104 Magdeburg

Kommission von Bundestag und Bundesrat zur
Modernisierung der Bund-Länder-
Finanzbeziehungen
c/o Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Prof. Dr. Wolfgang Renzsch

Tel. (03 91) 67 - 1 65 82
Fax (03 91) 67 - 1 65 75
e-mail: renzsch@ovgu.de

Ihre Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen
Re/Fi

Hausapparat
1 65 84 / 1 65 82

Datum
24. Mai 2007

Betr.: Anhörung am 22. Juni 2007

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Übersendung des Fragekatalogs für die Anhörung am 22. Juni 2007. Ich möchte zu folgenden Fragen Stellung nehmen:

0. Allgemein

1. Die größten Probleme der Finanzverfassung verorte ich bei den ungleichmäßigen Belastungen der Länder durch die Bundesgesetze, die die Länder ausführen und ganz oder teilweise finanzieren. Hier sind in erster Linie sozialpolitisch motivierte Gesetze wie die Geldleistungsgesetze und die Sozialhilfe, neuerdings auch die Kosten der Unterkunft im Rahmen der sogen. Hartz-IV-Gesetzgebung zu nennen. Schwache Länder werden in diesem Bereich pro Einwohner deutlich höher belastet als starke (Details dazu unter Nr. 183). Dieses führt zwangsläufig zu einer erheblichen Schieflage unter den Länder. Die gegenwärtige Lastenverteilung hat die implizite Tendenz, diese Schieflagen zu perpetuieren. Die Mehrbelastungen werden im Finanzausgleich nur unzureichend aufgefangen und in der Folge stehen den schwachen Ländern wegen der Belastungen, aber auch wegen niedrigerer Einnahmen, deutlich weniger Ressourcen für die Erfüllung von gleichartigen Landesaufgaben zur Verfügung. Die verzerrten Ausgangsbedingungen für die Wahrnehmung landespolitischen Aufgaben führen potentiell zu deren ungleichmäßiger Erfüllung und/oder überproportionaler Verschuldung der benachteiligten Länder. Die Verteilungskonflikte des horizontalen Finanzausgleichs sind zu einem wesentlichen Teil Folge dieser Schieflage. – Eine nachhaltige Lösung der Probleme der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen muss einen Ausweg aus diesem Teufelskreis finden, wenn sie erfolgreich sein will.

Die unterschiedlichen (Wirtschafts-)Stärken der Länder sind zu einem erheblichen Teil auf beachtliche natürliche und langfristig historisch bedingte strukturelle Unterschiede zwischen den Regionen/Ländern zurückzuführen, die sich in überschaubaren Zeiträumen kaum angleichen lassen. Wenn „Politik“ zumindest einen gewichtigen Teil der Ursachen nicht korrigieren kann, sollte sie die Folgen solcher gegebenen Unterschiede mildern – sie tut es auch teilweise –, sie aber nicht durch überproportionale Belastungen der schwächeren Glieder verschärfen.

Eine dauerhaft überproportionale Belastung einzelner Länder ist auch Folge überhöhter Verschuldung und verschärft diese zwangsläufig. Sie korreliert mit einer vergleichsweise ungünstigen demographischen Entwicklung. Tendenziell sind die durch die Bundesgesetzgebung und eine ungünstige demographische Entwicklung überproportional belasteten Länder daher auch diejenigen, die die höchsten Schuldenstände je Einwohner ausweisen, was ihren politischen Handlungsspielraum weiter einschränkt.

Überproportionale Belastungen der Länder haben zudem einen crowding-out-Effekt gegenüber landesgesetzlich regulierten Aufgaben: Überlastete Länder sehen sich gezwungen, beispielsweise auch Bildungsausgaben zu kürzen (siehe Nr. 216).

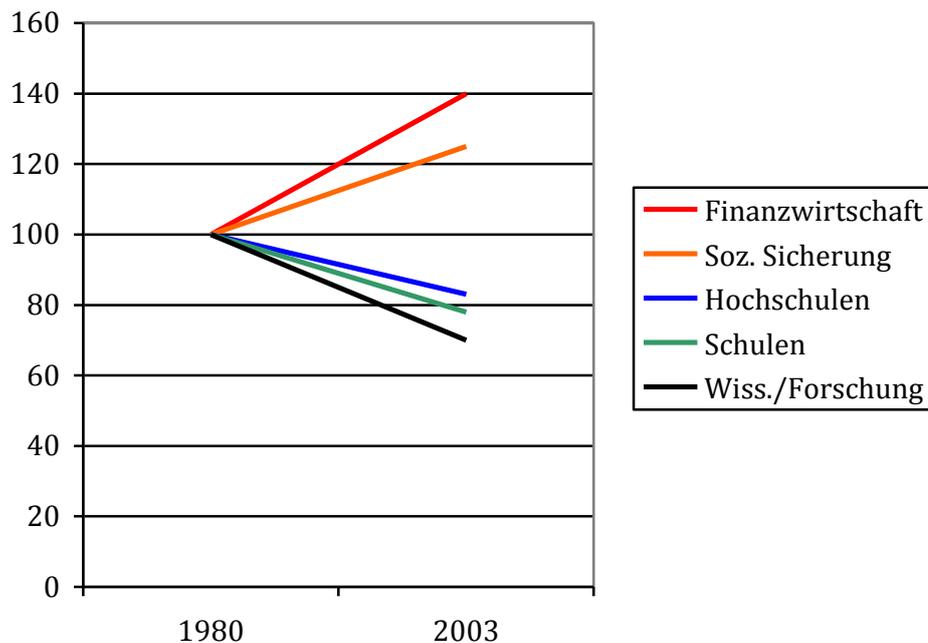
In der gegenwärtigen Finanzverfassung ist der Bund aufgrund der ihm zustehenden Gesetzgebungskompetenzen eindeutig die stärkere, dominante Ebene. Das hat zur Folge, dass die vom Bund veranlassten Aufgaben, hier vor allem sozialpolitische, Priorität gegenüber den von den Ländern verantworteten Aufgaben, hier vor allem Bildung und andere Zukunftsaufgaben, innehaben. In der Konkurrenz dieser Aufgaben sind die von den Ländern verantworteten stets die nachrangigen. Das schlägt sich deutlich in der Entwicklung des öffentlichen Gesamthaushalts nieder:

Zwischen 1980 und 2003 sind die Anteile für Schulen, Hochschulen, Wissenschaft und Forschung am öffentlichen Gesamthaushalt rückläufig, gleichzeitig die Ausgaben für soziale Sicherung und den Schuldendienst deutlich angewachsen. In dem genannten Zeitraum sanken die Anteile am öffentlichen Gesamthaushalt für

- **Schulen von 6,4 % auf 5,0 % oder um 22%,**
 - **Hochschulen von 2,4 % auf 2,0 % oder um 17%,**
 - **Wissenschaft/Forschung von 1,3 % auf 0,9 % oder um 30%,**
- zugleich stiegen sie für
- **Soziale Sicherung von 45,8 % auf 56,4 oder um 25% und**
 - **Finanzwirtschaft (darunter Schulden) von 7,8 % auf 11,0 % oder um 40%.¹**

¹ Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 3.1: Öffentliche Finanzen. Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts, Wiesbaden 2003, Tabelle 2, eigene Berechnung.

**Veränderungen im öffentlichen Gesamthaushalt
1980 - 2003, 1980 = 100**



Der *crowding-out*-Effekt der Schuldendienst- und Sozillasten gegenüber den zukunftsorientierten Aufgaben wie Schulen, Hochschulen, Wissenschaft und Forschung schränkt die Zukunftsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland auf Dauer erheblich ein.

Die ungleichmäßigen demographischen Veränderungen, die indirekt auch eine Folge der oben angesprochenen Schieflagen sind, führen für sich genommen zu Veränderungen der Pro-Kopf-Verschuldung der Länder. Sie verschärfen die Verschuldungskrise sowohl bei den expliziten wie auch den impliziten Schulden (Versorgungslasten) der strukturschwachen oder sich in einem Strukturumbuch befindenden „Verlierer-Länder“ und entlasten die „Gewinner“ dieser Verschiebungen (siehe Nr. 128). – Gerade diese Umstände sind wesentlich für eine nachhaltige Bewältigung der Verschuldungsproblematik der Länder sowie ein nachhaltiges Vermeiden von Haushaltskrisen.

Gelänge es, die Probleme der nicht selbst verursachten überproportionalen Belastungen einiger Länder durch einen den Einnahmeausgleich ergänzenden Lastenausgleich sowie die Folgeprobleme einer übermäßigen Zins- und Versorgungsbelastung beispielsweise durch einen gesamtstaatlichen Schuldenfonds zu lösen, stünden anderen Reformen wie der Einführung neuer Schuldenbegrenzungen, einem anreizkompatiblen Einnahmeausgleich oder auch einem (begrenzten) Recht der Länder, für die ihnen zufließende Steuern oder Steueranteile Hebesätze zu variieren, weniger Widerstände entgegen. ***Deshalb liegt in der Lösung des Problems der ungleichmäßigen Belastungen der Länder der Schlüssel zu möglichen weiteren Reformschritten.***

Eine solche Reform ließe sich weitestgehend im Rahmen der gegenwärtigen Finanzverfassung

- durch eine Anlastung der vom Bund veranlassten Leistungen an den Bund,
- eine Teilentschuldung der überproportional belasteten Länder und
- eine insgesamt lasten- und aufgabengerechten Finanzverteilung lösen.

Verbesserte Anreizstrukturen ließen sich dann beim Finanzausgleich (im engeren Sinn) beispielsweise

- durch eine Stärkung der vertikalen und Reduzierung der horizontalen Komponenten
- und einen zeitlich verzögerten Ausgleich sowie
- durch ein Hebesatzrecht bei den den Ländern zufließenden Steuer(anteilen) herstellen.

2. An dem Leitbild der Solidarität im deutschen Bundesstaat, das seit 1949 Grundlage der bundesstaatlichen Beziehungen ist, ist festzuhalten. Es ergibt sich aus Art. 83 GG (Die Länder führen die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus ...) in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG (Gleichheit vor dem Gesetz). Es wird konkretisiert in der Forderung des angemessenen Ausgleichs nach Art. 107 Abs. 2 GG. Unter dem „angemessenen Ausgleich“ ist ein aufgabenadäquater Ausgleich zu verstehen, der alle Länder in die Lage versetzt, gleichmäßig die ihnen vom GG übertragenen Aufgaben zu erfüllen. Derzeit wird dieses Ziel – siehe 1. – verfehlt.

Das Bundesverfassungsgericht hat dazu in seinem „Berlin-Urteil“ (vom 19.10.2006 – 2 BvF 3/03 – Rd.-Nr. 201) festgehalten, dass ohne einen solchen Ausgleich angesichts gegebener struktureller Unterschiede der Länder „die verfassungsgemäße Wahrnehmung objektiver Organkompetenzen im Interesse (bundes-)staatlicher Aufgabenerfüllung gegenüber den Bürgern“ nicht möglich sei. Das BVerfG hat damit den Bürger in den Mittelpunkt der Überlegungen über eine Gestaltung des Finanzausgleichs gestellt. Die verfassungsgemäße Wahrnehmung der Organkompetenzen hat sich zuerst an Art. 3 GG, Gleichheit vor dem Gesetz, zu orientieren.

Allerdings sollte verstärkt darüber nachgedacht werden, wie die gegenwärtig eingesetzten Instrumente weiterentwickelt werden müssen, um dieser Aufgabe (wieder) gerecht zu werden.

3. Finanzverfassungsreform und Länderneugliederung sollten von einander getrennt behandelt werden. Die gängige Annahme, große Einheiten hätten Vorteile gegenüber kleineren, ist nur schwach begründet. Nimmt man das BIP je Einwohner oder je Arbeitnehmer, verzeichnen die „kleinen“ Länder Hamburg und Bremen, die „großen“ Bayern und Baden-Württemberg sowie das „mittlere“ Land Hessen die besten Werte. – Auf europäischer Ebene zeigt sich, dass nicht die großen, sondern eher die kleineren Mitgliedstaaten der EU die erfolgreichereren sind.

I Haushalt/ Schulden

4. Eine innerstaatliche (zusätzlich zu den Maastricht-Kriterien) Begrenzung der Nettoneuverschuldung von Bund und Ländern ist sinnvoll.
Ein Regime zur Vermeidung übermäßiger Verschuldung muss einerseits bundes-

freundliches Ausgabeverhalten sichern, andererseits Rücksicht auf die Haushaltsautonomie von Bund und Ländern nehmen. Bei einem Frühwarnsystem mit automatischen Sanktionen wäre die demokratische und/oder verfassungsrechtliche Legitimation problematisch, ohne Sanktionen – quasi als Informationssystem – könnte von ihm ein erhöhter Legitimationsdruck bei überhöhter Neuverschuldung ausgehen.

Die Einführung des Art. 109 Abs. 5 GG durch die erste Stufe der Bundesstaatsreform dürfte für sich genommen bereits als Schuldenbremse wirken.

5.- 9. --

10. Die genannten Indikatoren sind – siehe 1 – um eindeutig definierte, objektiv nachvollziehbare Belastungsindikatoren von erheblicher Bedeutung zu ergänzen wie beispielsweise überproportionale Lasten durch
- bundesgesetzlich veranlasste Leistungen
 - Altschulden
 - Versorgungslasten
 - demographische Verwerfungen
 - besondere gesamtstaatliche Lasten.

11.-25 –

26. Nachdem die in den ersten 20 Jahren der Geschichte der Bundesrepublik die gesamtstaatliche Verschuldung sehr moderat geblieben war, zeitweise sogar Überschüsse und Rücklagen gebildet worden waren („Julius-Turm“), stieg die öffentliche Verschuldung in Bund und Ländern insgesamt nach der Umsetzung der Finanzreform von 1969 deutlich und kontinuierlich an.

In den Jahren 1970ff. zeigte sich, dass die antizyklische Steuerung nicht funktionierte: Zwar verstand man sich auf das deficit-spending in den Phasen eines Konjunkturabschwungs, aber weder wurden Kredite getilgt noch Rücklagen gebildet. Daher müssen die Ursachen der Staatsverschuldung insgesamt auch erster Linie in den zu dieser Zeit eingeführten Instrumenten verortet werden.

27. --

28. Angesichts der erheblich unterschiedlichen sozialpolitischen Belastungen der Länder (siehe Nr. 183) sind diese – ohne ihre pflichtgemäßen Aufgaben zu vernachlässigen (siehe Nr. 216) – kaum gleichmäßig in der Lage, mit den heute verfügbaren Instrumenten (sehr) enge Schuldengrenzen einzuhalten.

29. Ein absolutes oder generelles Neuverschuldungsgebot ist m.E. nicht sinnvoll.

30.-33.--

34. Wenn es richtig ist, dass die Ursachen der zu hohen Verschuldung von Bund und Ländern auch eine Folge der Einführung von keynesianischen Steuerungsinstrumente ist – siehe Nr. 26 –, dann wäre es angezeigt, über deren Veränderung, soweit sie sich nicht bewährt haben, nachzudenken.

Beispielsweise ließe sich über eine (Wieder-)Einführung einer Trennung von laufender Rechnung und Vermögensrechnung nachdenken. Eine separate Ausweisung jeder kreditfinanzierten Investition oder Ausgabe, versehen mit einem Zins- und Tilgungsplan

sowie Vorkehrungen für Abschreibungen würde gegenüber Parlamenten und Öffentlichkeit die politische Verantwortlichkeit klarstellen und eine jetzt nicht gegebene Transparenz schaffen. Das durch Transparenz und klare Verantwortlichkeit deutlich erhöhte Legitimationsbedürfnis würde als Schuldenbremse wirken.

35. Nein.

36.-52.--

53. Tatsächlich weisen die Vorschläge des Sachverständigenrates eine große Ähnlichkeit zum § 15 StWG auf. Eine historische Betrachtung zeigt, dass es politisch kaum möglich ist, Konjunkturausgleichsrücklagen zu bilden. Seit den 70er Jahren des 20. Jahrhunderts gab es entweder andere Bedarfe, die Priorität besaßen, oder die erwarteten Mehreinnahmen galten während der „Stagflation“ als noch zu niedrig oder man befürchtete negative konjunkturelle Effekte. Die Gründe (welche auch immer), keine Rücklagen zu bilden, überwogen die, solche zu bilden, und waren im politischen Prozesse stets „politisch“ weitaus „überzeugender“. – Abschreckend im Hinblick auf solche Überlegungen dürfte auch die Debatte um neue Ausgabeprogramme anlässlich der Ergebnisse der Steuerschätzung vom Mai 2007 sein.

54. siehe Nr. 55.

55. Im Hinblick auf eine nachhaltige Stabilisierung der überproportional belasteten Länder ist nicht nur ein Ausgleich der übermäßigen Belastungen erforderlich, sondern auch eine (Teil-)Entschuldung insoweit die Verschuldung eine Folge der Überlastung durch den Bundesgesetzgeber, infolge überproportionaler Versorgungslasten und/oder demographischer Verschiebungen ist.

56.-67.--

68. Die Schweizer „Schuldenbremse“, wie sie u.a. vom Sachverständigenrat vorgeschlagen wurde, erscheint nicht empfehlenswert. Sie baut auf einer antizyklischen Steuerung auf, mit der in Deutschland in Hinblick auf die öffentliche Verschuldung eher ungünstige Erfahrungen gemacht worden sind (siehe dazu auch Nr. 53). Zudem erscheint es zweifelhaft, ob die Instrumente nach Deutschland übertragen werden können und dieselben Wirkungen zeitigen.

Erstens spricht die unterschiedliche föderale Struktur dagegen. Schweizer Kantone haben erhebliche größere finanzpolitische Spielräume sowohl bei der Gestaltung der Ausgaben als auch der Einnahmen als die deutschen Länder.

Zweitens – wichtiger noch – wirkt nach Ansicht Schweizer Wissenschaftler die Referendumsdemokratie gegen eine wachsende öffentliche Verschuldung. Die Bürger entscheiden unmittelbar über Steuersätze, Kreditaufnahmen und öffentliche Ausgaben. Wenn der Zusammenhang von Steuern und Verschuldung einerseits und öffentlichen Leistungen andererseits konkret und nachvollziehbar ist, entscheiden Bürger offensichtlich gegen eine Ausweitung öffentlicher Ausgaben und Verschuldung. Ist der Zusammenhang – wie in Deutschland – nur abstrakt, tendieren Entscheidungsträger wohl eher zur Ausweitung staatlichen Ausgaben, weil die staatliche Leistung unmittelbar wirksam wird, die Belastungen jedoch erst einmal ignoriert werden können.

69.- 71. –

72. Nach dem „Berlin-Urteil“ des Bundesverfassungsgerichts sind die Ursachen für Haushaltsnotlagen zu beseitigen. Der Finanzausgleich hat sich danach an der „verfassungsgemäße[n] Wahrnehmung objektiver Organkompetenzen im Interesse (bundes-)staatlicher Aufgabenerfüllung gegenüber den Bürgern“ zu orientieren (siehe Nr. 2). Das BVerfG hat damit den Bürger in den Mittelpunkt der Überlegungen über eine Gestaltung des Finanzausgleichs gestellt. Die verfassungsgemäße Wahrnehmung der Organkompetenzen hat sich, insbesondere bei der Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder nach Art. 83 GG, an Art. 3 GG, Gleichheit vor dem Gesetz, zu orientieren.

Haushaltsnotlagen können durch mangelnde Haushaltsdisziplin oder durch eine nicht aufgabengerechte Finanzausstattung verursacht sein. Die beschriebenen Schief lagen (siehe vor allem Nr. 183) zeigen an, dass eine nicht aufgabengerechte Finanzausstattung zumindest auch verantwortlich für die überaus schwierige Haushaltslage verschiedener Länder ist. In diesem Zusammenhang bleiben die Entscheidungen des BVerfG über die Normenkontrollanträge des Saarlandes und Bremens, die sich in diesem Punkt vom Berliner Antrag deutlich unterscheiden, abzuwarten.

73.-120. –

121. Ausgleich, wenn möglich Beseitigung struktureller Benachteiligungen einzelner Länder, Abbau unterschiedlicher Belastungen, siehe Nr. 183.

122. --

123. Die Annahme, dass Haushaltskrisen der Länder **auch** die Folge einer nahezu vollständigen Definition der steuerlichen Landeseinnahmen durch den Bundesgesetzgeber und einer sehr weitgehenden Bindung der Landesausgaben ebenfalls durch den Bundesgesetzgeber sind, ist zumindest plausibel. Ein Abbau der unterschiedlichen Belastungen der Länder infolge von Leistungsgesetzen, durch demographische Verschiebungen und „Altlasten“ wie Zinsen und Versorgung sowie größere eigene Gestaltungsspielräume der Länder sowohl bei den Ausgaben wie den Einnahmen könnte eine Abhilfe erleichtern.

124.-127. --

128. Die unterschiedlich hohe Pro-Kopf-Verschuldung der Länder ist zu einem erheblichen Teil auf die Kumulation von Überlastung durch Leistungsgesetze des Bundes (siehe Nr. 183) und die Folgen des demographischen Wandels zurückzuführen. Bevölkerungsverluste in der Dimension von bis zu 10 % und gleichzeitigen Gewinne bis zu 20 % in den letzten 30 bis 40 Jahren wirken sich auch gravierend die unterschiedliche Verschuldung sowie Versorgungslastungen pro Einwohner aus. Im Hinblick auf die überlasteten und die von Bevölkerungsverlusten besonders betroffenen Länder wäre eine Regelung, die diese „Spätfolgen“ insbesondere der übermäßigen Belastungen durch Leistungsgesetze des Bundes sowie der demographisch verursachten Lasten mildert, angebracht.

Eine Überführung solcher Schulden in einen „Entschuldungsfonds“ könnte einen substantiellen Beitrag zur Schaffung gleichwertiger Rahmenbedingungen für Landespolitik und zur nachhaltigen Haushaltskonsolidierung leisten.

129. Teil 1 der Frage: grundsätzlich ja, allerdings nur insofern, dass die Spielräume nicht dazu führen, ein strukturell benachteiligtes Land in die Zwangslage zu bringen, für ihm extern aufgegebene Lasten quasi die eigene Bevölkerung durch überhöhte Steuern „ausbeuten“ zu müssen. Eine zwangsläufige „Überbelastung der Steuerpflichtigen“ (Art. 106 Abs. 3 Ziff. 2 GG) muss dabei ausgeschlossen bleiben.

Teil 2: --

Teil 3: Eine Verstärkung des Gefälles zwischen den Ländern (einschl. Kommunen) ist m.E. keine notwendige Folge von mehr Gestaltungsmöglichkeiten der Länder. Im Gegenteil, das Gefälle könnte sich unter der Voraussetzung, dass vergleichbare Rahmenbedingungen für Landespolitik geschaffen werden, durchaus kleiner werden, wenn nämlich die schwächeren Länder mehr Möglichkeiten hätten, ihre Leistungen stärker selbst zu gestalten und sich dabei an regionalen Umständen orientieren könnten. – Eine stärkere Orientierung auch der Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder an regionalen Bedingungen könnte einen Beitrag zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet leisten.

130.-145. –

146. Durch eine entsprechende Änderung des Haushaltsgrundsätzegesetzes, siehe auch Nr. 34.

147.-153. –

II. Einnahmen/Kompetenzen

154. Die Unterschiede der wirtschaftlichen Strukturen der Länder (resp. Regionen) sind auf ein extrem komplexes Ursachengeflecht zurückzuführen. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit wären zu nennen:

- Historische Umstände: in der deutschen Wirtschaftsstruktur lassen sich teilweise heute noch die Gegenden mit Anerbenrecht (Nord-/Nordostdeutschland) und Realerbteilung (Süd-/Südwestdeutschland) vor und während der Industrialisierung unterscheiden. Ebenso das Vorhandensein natürlicher Energiequellen wie (fallende) Wasser oder Kohle.
- Zweiter Weltkrieg/deutsche Teilung: Nach 1945 verlegten zahlreiche Unternehmen und Banken ihre Zentralen von Berlin und dem ostdeutschen Raum in die westlichen Besatzungszonen, vornehmlich in die amerikanische Zone nach Frankfurt und München. Diese Länder haben bis heute davon erhebliche Vorteile. Es ist nicht damit zu rechnen, dass die in den Nachkriegsjahren entstanden Strukturen (Süd-Nord/West-Ost-Gefälle) in überschaubaren Zeiträumen grundlegend verändert werden können – keines der großen Unternehmen, die ihre Sitze nach Hessen oder Bayern verlegten, hat bisher die Absicht geäußert, nach Berlin (oder einen anderen Ort in Ostdeutschland) zurückzukehren. Die Aufteilung der Besatzungszonen hat damit bis heute erhebliche wirtschaftliche Nachwirkungen – positive in Süddeutschland, negative in Ostdeutschland. Die Sitze der DAX-Unternehmen konzentrieren sich neben Nordrhein-Westfalen als industriellem Stammland in Folge dieser Bedingungen vor allem auf Bayern, Hessen und – in geringerem Maß – Baden-Württemberg.

Auch das Saarland hat durch die verspätete Integration in die Bundesrepublik erhebliche Nachteile hinnehmen müssen, die bisher nicht überwunden werden konnten.

- Geographische Umstände: Lage an ursprünglich natürlichen (Küste, Flüsse), später auch künstlichen Verkehrswegen („blaue Banane“).
- Vorhandensein oder Fehlen von industriellen Altlasten: moderne Industrien gehen eher in Gegenden ohne industrielle Altlasten, wie Oberbayern (oder nach Flandern). Regionen, die vor der Industrialisierung bis in die 50er Jahre des 20. Jahrhunderts dominierend waren, verloren später an Bedeutung (Ruhrgebiet, Wallonie; USA: rust-belt-states und sun-belt-states).
- Politische Entscheidungen, oftmals in Zusammenhang mit Rüstungspolitik: Wolfsburg, Kiel, Wilhelmshaven, heute Standorte in Bayern.
- Einstellungen von Politik, Bevölkerung und Wirtschaft: Offenheit für neue Technologien (Finnland) oder Festhalten/Subventionieren an/von alten Strukturen vor allem in (ehemaligen) Krisenbereichen wie Stahl oder Werften (Ruhrgebiet, Bremen).

155. Ja. Siehe dazu im wesentlichen Nr. 154.

Wirtschaftsgeographische Strukturunterschiede lassen sich mit ihren Vor- und Nachteilen (Altlasten) in Europa zum Teil bis auf die mittelalterlichen Strukturen zurückverfolgen, zum Teil bis in die (frühe) Industrialisierung. Verkehrswege, Bodenschätze, Kriege, Grenzziehungen, unterschiedliche rechtliche Rahmenbedingungen und ähnliche Faktoren haben die Wirtschaftsstrukturen erheblich beeinflusst.

156. Die rückläufige Bevölkerungsentwicklung insbesondere hat zur Folge, dass die Pro-Kopf-Bedarfe wegen Kostenremanenzen (sunk cost, Versorgungslasten) steigen und, sofern diese nicht aufgefangen werden können, zu höherer Verschuldung führen. Die bestehende Verschuldung sowie die Pensionslasten steigen auch ohne Neuverschuldung oder ohne neue Versorgungslasten pro Einwohner an. Der theoretische „Letzte“ muss die Lasten allein tragen.

Ein (relativer) Bevölkerungsverlust von 10% hat für sich genommen einen Anstieg der Pro-Kopf-Verschuldung von ca. 11% zur Folge, ein Bevölkerungsgewinn von 10% ein Sinken der Verschuldung um ca. 9%. Die Spanne der Veränderungen unter den alten Ländern seit 1970 reicht von + 20% bis -10%, im Saldo 30 %. Seit 1990 – alle Länder – reicht sie von + 8 % bis -11%.

157. Die demographische Entwicklung beeinflusst m.E. weniger die vertikalen Bund-Länder-Finanzbeziehungen, vielmehr wirkt sie sich auf die horizontalen Länder-Länder-Beziehungen aus.

158. Der überproportionale Kostenaufwand für „Dünnsiedler“ wird bereits in § 9 Abs. 3 FAG (Einwohnerwertung für Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt bei den Gemeindesteuern) berücksichtigt.

159. Grundsätzlich ist von einer besonderen Belastung auszugehen, weil regional unterschiedliche demographische Entwicklungen politisch kaum zu steuern sind. Einnahmen fallen nach geltendem Recht unmittelbar fort, Kosten bleiben aber wegen Remanenzen auf einem hohen Niveau.

Ein einfacher Lösungsweg ohne Fehlanreize wäre, den Länderfinanzausgleich nicht auf aktuelle Zahlen zu gründen, sondern auf ältere. Würde beispielsweise der LFA auf

der Basis des Durchschnitts zurückliegender Jahre gerechnet (in Kanada z.B. gründet der Ausgleich auf der Grundlage des Durchschnitts der letzten drei bis fünf Jahre), würden längere Anpassungszeiträume ohne dauernde Sondertatbestände geschaffen. Zudem hätte eine solche Berechnungsmethode nicht nur den Vorteil, dass sie die Folgen von demographischen Verschiebungen zeitlich etwas streckt und damit mildert, sondern sie würde zudem den Selbstbehalt stärken, weil überproportionale Mehr- und Mindereinnahmen ebenfalls erst mit einer Verzögerung finanzausgleichsrelevant würden.

160. Ja. Zu nennen wäre hier neben den bereits mehrfach erwähnten demographischen und sozialstrukturellen besonderen Umständen beispielsweise die Hochschulfinanzierung. Einige Bundesländer – die Stadtstaaten, NRW, Hessen – stellen eine überproportionale Anzahl von Studienplätzen, andere profitieren von den Leistungen dieser Länder.
Derzeit trägt das Land, das Studienplätze bereitstellt, die Hochschulkosten und den Landesanteil an BaföG (35%) ohne Rücksicht auf den (finanzausgleichsrelevanten) Hauptwohnsitz der Studierenden oder deren späteren Ort der Steuerleistung. Aus der Sicht der Landesfinanzpolitik ist es höchst unattraktiv, Studienplätze anzubieten; „preiswerter“ ist es, die Landeskinder außer Landes studieren zu lassen. Grundsätzlich sind die Vorschläge aus Rheinland-Pfalz und Sachsen, hier andere Wege zu beschreiben (z.B. das Wohnsitzland stärker an der Finanzierung zu beteiligen), richtig.
161. Eine Mindestgröße ist aus meiner Sicht nicht erkennbar. Die Erfahrungen aus den Sanierungsbemühungen im Saarland und in Bremen stehen in keinem Bezug zu der Größe der Länder. – Allerdings sind Sanierungsmaßnahmen, wie man sie in den Fällen Bremens und des Saarlandes vorgenommen hat, wegen der Kostenintensität nur bei kleinen Ländern denkbar.
162. Die Strukturunterschiede könnten beispielsweise anhand entsprechender Indikatoren für „Altlasten“ wie Zinsen und Versorgungslasten, besondere Belastungen durch bundesgesetzliche Leistungsverpflichtungen und Lasten aufgrund des demographischen Wandels berücksichtigt werden.
Das Finanzausgleichssystem, **wie es derzeit besteht**, ist grundsätzlich nicht in der Lage, Strukturunterschiede zu beseitigen. Es kann lediglich die Folgen mildern.
163. Mir sind ungewollte Folgen des Länderfinanzausgleichs nicht bekannt. Die theoretischen Annahmen über unerwünschte Folgen wegen Fehlanreizen konnten bisher empirisch nicht bestätigt werden. Eine (angebliche) Überlastung der Zahlerländer ließe sich durch eine stärkere vertikale Komponente im horizontalen Ausgleich abmildern.
164. Das hängt von der regionalen Streuung dieser Tatbestände ab.
165. Es ist sehr fraglich, ob die angesprochenen Anreize wirklich handlungsrelevant sind, siehe dazu Nr. 170. Unterstellt, diese Anreize spielten eine Rolle, ließen sich beispielsweise Eigenbehalte erhöhen, ggf. durch Berechnung des LFA auf der Basis der Zahlen vergangener Jahre, siehe Nr. 159.
166. siehe Nr. 165.

167. Im Grundsatz befürworte ich eine Stärkung der vertikalen Ausgleichselemente bei entsprechendem Abbau der horizontalen Elemente, würde aber dem Modell BEZ/ resp. „dynamisierten Basisausgleichs“ nicht folgen wollen, siehe auch Nr. 168.
168. Ich würde eine Lösung in Anlehnung an den „Umsatzsteuervorabausgleich“ nach Art. 107 Abs. 1 Satz 4, 2. Halbsatz („für einen Teil, höchstens jedoch ein Viertel dieses Länderanteils, können ... Ergänzungsanteile für die Länder vorgesehen werden ...“) vorschlagen. Dazu müsste auf die Begrenzung („ein Viertel“) verzichtet werden und die Verteilungskritiken müssten an die der jetzigen horizontalen Verteilung angepasst werden. Denkbar wäre auch die Verteilung auf der Basis eines gemischten Schlüssels von Einwohnern, BIP und ggf. anderen Indikatoren. Der folgende horizontale Ausgleich könnte (wieder) auf einen Spitzenausgleich reduziert werden, möglicherweise würde er verzichtbar. Ohne die Intensität des Ausgleichs zu reduzieren, ließe sich der LFA so anreizkompatibler gestalten.
169. Denkbar wäre, anstelle des auf den Einwohner bezogenen Finanzausgleichs die vertikale Steuerverteilung auf einen gemischten Schlüssel aus Anzahl der Einwohner und dem Bruttoinlandsprodukt eines Landes sowie ggf. weiteren Indikatoren für die Umsatzsteuer- und/oder Gemeinschaftsteueranteile der Länder zu gründen. Grundsätzlich ließe sich ein solches nur vertikales Modell mit dem Vorschlag unter Nr. 168 kombinieren. – Allerdings wäre eine Steuerverteilung unter den Länder nur nach dem BIP nicht sinnvoll.
170. Politischen Entscheidungen liegt in der Regel der Anreiz des Machterwerbs bzw. der Machtsicherung zugrunde, konkret Wählerstimmen zu maximieren, kaum aber der, Finanzausgleichsleistungen zu maximieren. ***Im Hinblick auf leistungsschwache Länder ist der Anreiz, Arbeitsplätze zu schaffen und dadurch auch Sozialhilfe und andere Ausgaben einzusparen, sowohl unter wahl- als auch finanzpolitischen Aspekten erheblich wirksamer.*** – Die Anreiztheorie lässt sich nicht sinnvoll auf Finanzausgleichsfragen anwenden.
171. Ja. Die unterschiedlichen Lasten, die auf bundesgesetzlich definierten und von den Ländern ganz oder teilweise zu erbringender Leistungen gründen, sollten ausgeglichen werden.
172. Die Lösung dieser Frage sollte der Landespolitik überlassen bleiben.
173. Die Probleme einer nicht aufgabenadäquaten Finanzausstattung sind nicht bei den Ausgaben der Länder „an sich“ zu verorten, sondern nur in dem Bereich, in dem vor allem bundesgesetzlich und demographisch veranlasste Belastungen unterschiedlich streuen. In diesem Bereich ist ein „Ausgaben- und Bedarfswettlauf“ nicht zu erwarten, weil die Ausgaben vorgegeben und von der Landespolitik nicht zu beeinflussen sind.
174. Überproportionale Pro-Kopf-Schulden ließen sich ohne negative Anreizwirkung in soweit in einen nationalen Entschuldungsfonds überführen, so weit die übermäßige Verschuldung vor allem eine Folge des Einwohnerverlustes und/oder von übermäßigen Belastungen ist.
175. Teil eins der Frage: nein. Der deutsche Bundesstaat ist mit der Trennung vom Gesetzgebung, Vollzug und Finanzierung einer Aufgabe (Vollzugsprinzip) eher die Ausnahme.

Andere föderale Staaten weisen eher eine fiskalische Äquivalenz/institutionelle Kongruenz auf, nach der Veranlassung, Vollzug und Finanzierung einer Aufgabe in der Hand liegen (Veranlassungsprinzip).

Im „normalen“ Verwaltungsvollzug hat sich das Vollzugsprinzip bewährt: es wirkt nicht kostentreibend und erlaubt eine bürgernahe, im wesentlichen nach einheitlichen Grundsätzen handelnde öffentliche Verwaltung. Anders ist das Erbringen von bundesgesetzlich regulierten, von den Ländern ganz oder teilweise zu erbringenden staatlichen Sach- oder Geldleistungen zu beurteilen.

Das Vollzugsprinzip hat in dem Bereich der Leistungsgesetze zwei Folgen, dass nämlich – erstens – wirtschafts- oder strukturschwache Länder in der Regel finanziell erheblich stärker belastet werden als leistungsstarke Länder, und dass – zweitens – für den Bund ein Anreiz besteht, seine Politik auf Kosten der Länder zu verfolgen. Deshalb hat sich **in diesem Bereich** das Vollzugsprinzip nicht bewährt und das Veranlassungsprinzip wäre vorzuziehen. Es ist zu vermuten, dass bei dessen Einführung bei Leistungsgesetzen die Kosten eher sinken würden.

Teil zwei der Frage: nein.

176. Wahrscheinlich.

177.-179. --

180. Nein. Grundsätzlich verfehlt eine Regelung, nach der besondere Belastungen einzelner Länder den Finanzanspruch der Ländergesamtheit erhöhen, diese Finanzmasse aber nicht den belasteten, sondern allen Länder gleichmäßig zukommt, seinen Sinn.

Beispiel: Nur das Land „1“ wird mit der Ausführung der Aufgabe x belastet. Diese Belastung erhöht den Anspruch der Ländergesamtheit auf Umsatzsteueranteile. Diese aber kommen allen Länder entsprechend ihrer Einwohnerzahl, nicht nach den realen Lasten zugute. Die Länder „2“ bis „16“ haben dadurch zusätzliche Einnahmen für die Politikgestaltung oder zur Senkung der Neuverschuldung, das Land A muss die Kosten für zusätzliche Belastungen an anderer Stelle erwirtschaften oder – wenn das nicht möglich ist – sich weiter verschulden.

181. Die Zahlungsströme zwischen Bund und Ländern werden vom BMF und der ZDL umfangreich dargestellt. Abgesehen von der im Solidarpakt II vereinbarten besonderen Förderung der ostdeutschen Länder ist in den übrigen Leistungen des Bundes für Landesaufgaben keine Struktur zu Gunsten der benachteiligten Länder zu erkennen. Die Verfassungswirklichkeit entspricht – derzeit abgesehen von den ostdeutschen Ländern – nicht den Intentionen des Verfassungsgebers von 1969, der in den Gemeinschaftsaufgaben und den Finanzierungskompetenzen nach Art. 104a Abs. 4 GG (alt) ein Instrument sah, strukturelle Benachteiligungen auszugleichen.

182. Teil 1: ja. Bundesgesetzlich veranlasste und vergleichbare andere Lasten sollten ausgeglichen werden. In einem materiellen Sinn tangieren sie den Gleichheitsgrundsatz nach Art. 3 GG.

Teil 2: ja. Gelänge es, die unterschiedlich streuenden bundesgesetzlich veranlassten (und ähnliche) Belastungen effektiv auszugleichen, wäre es möglich, den Einnahmenausgleich unter den Ländern neu zu justieren und ggf. anreizfreundlicher zu gestalten.

183. Die Belastungen für die Jahre 2004 und 2005 ergeben sich aus den Tabellen der folgenden Seiten. Die Spanne reichte im Jahr 2004 (Tabelle 1) ohne Hochschullasten von 70,33 € je Einwohner (Bayern) über 161,35 € (Schleswig-Holstein) unter den Flächenländern und bis 323,41 € je Einwohner unter den Stadtstaaten (Bremen).

Die Belastung durch Geldleistungsgesetze und Sozialhilfe betrug damit in Bayern etwa 3 % der Einnahmen nach LFA und Fehlbetrags-BEZ², in Schleswig-Holstein etwa 7,3 % und in Bremen rund 10,6%.

Für das Jahr 2004 können auch die Hochschullasten als quasi-gesamtstaatliche Aufgabe berücksichtigt werden (Tabelle 1a). Die Belastungsunterschiede sind erheblich. Sie reichen von 455 € je Einwohner (Bremen) bis 109 € (Brandenburg). – Grundsätzlich ist die Frage der Finanzierung von gesamtstaatlichen Aufgaben durch einzelne Länder nicht hinreichend geklärt. Die Anreize laden geradezu zum „Trittbrettfahren“ ein und zum Teil folgen die Länder diesem Anreiz.

Im Jahr 2005 ergaben sich durch das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz-IV“) vom 24.12.2003 (BGBl I 2003, 2954) zwar einige Änderungen (Tabelle 2), die aber längst nicht die erwartete Entlastung der Länder mit sich brachten. Im Gegenteil, die Belastungen stiegen.

Das nunmehr am geringsten belastete Land, Thüringen³, wurde mit ca. 3,5% seiner Einnahmen nach LFA und Fehlbetrags-BEZ belastet, das am geringsten belastete westdeutsche Land, Baden-Württemberg, mit knapp 3,8%. Dem am höchsten belasteten Land, wie zuvor Schleswig-Holstein, kosteten diese Belastungen gut 7,6% seiner Einnahmen. Berlin, infolge der Kosten der Unterkunft nun am stärksten belastet, verlor dadurch etwa 10,8% seiner Einnahmen. Entgegen den Erwartungen stiegen also die Belastungen in Relation zu den Steuereinnahmen.

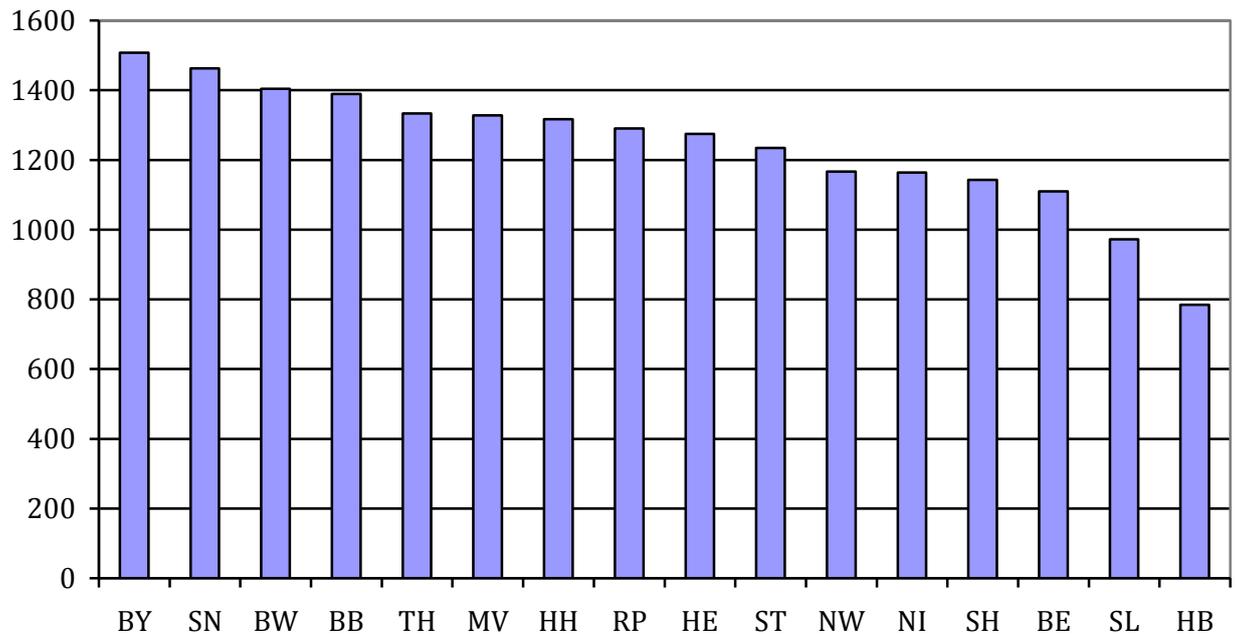
Unter Berücksichtigung der „Altlasten“ wie Zinsen und Pensionen, die zumindest zu einem erheblichen Teil Folgen früherer Überlastungen und des demographischen Wandels sind, verschieben sich die Relationen. Besonders belastet sind hier die Stadtstaaten mit 1109 € (Berlin), 1166 € (Hamburg) und 1343 € (Bremen) je Einwohner im Jahr 2004. Unter den Flächenländern reicht die Spanne von 388 € (Sachsen) bis 861 € (Saarland) pro Kopf. 2005 sind keine wesentlichen Verschiebungen eingetreten: Die höchste Last trägt – wie zuvor – Bremen mit nun 1250 €, die niedrigste Sachsen mit 224 € je Einwohner (Tabelle 3).

Schaut man nun auf die verbleibende Finanzkraft der Länder je Einwohner – für 2004 unter Einbeziehung der Hochschullasten, die für 2005 noch nicht vorliegen – so zeigen sich erhebliche Verschiebungen unter den Finanzkraftverhältnissen. 2004 verblieb Bayern eine Finanzkraft von 1404 €, Bremen eine von 784 (Tabelle 4).

² Die Finanzkraft Bayerns in Abgrenzung des FAG nach LFA und Fehlbetrags-BEZ (ohne Einnahmen, die nicht im LFA berücksichtigt werden; Quelle BMF/VA4) lag 2004 in Bayern bei 2305 €, in Schleswig-Holstein bei 2206 € und in Bremen bei 3060 € je Einwohner, siehe Tabelle 4.

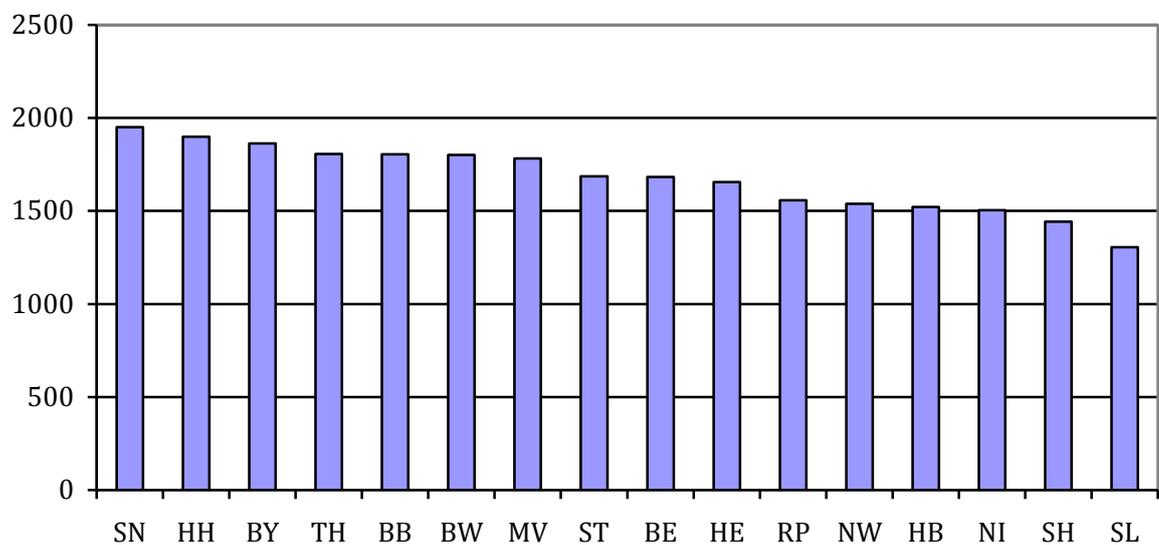
³ Die geringe Belastung Thüringens (und der anderen ostdeutschen Länder außer Berlin) ist das Ergebnis einer BEZ-Sonderzuweisung in Höhe von 1 Mrd. € jährlich in den Jahren 2005 bis 2009, siehe § 11 Abs. 3a FAG i.d.F. v. 20.12.2001, zuletzt geändert durch G v. 05.09.2006, BGBl. I 2098.

Verbleibende Finanzkraft einschl. Hochschullasten je EW 2004 in €



Für 2005 sieht das Bild – vor allem, weil hier die Hochschullasten noch nicht enthalten sind – etwas anders aus. Die beste verbleibende Finanzausstattung hatte Sachsen mit 1950 € je Einwohner, Schlusslicht war das Saarland mit 1305 €.

Verbleibende Finanzkraft ohne Hochschullasten je EW 2005 in €



Flexible Beteiligungsquoten (belastungsabhängige Bundesquoten) halte ich für problematisch, weil damit Auseinandersetzungen um Grenzwerte provoziert werden.

Generell wäre eine vollständige oder zumindest wesentlich erhöhte Übernahme der von den Ländern nicht zu beeinflussenden Belastungen durch den Bund und eine gleichmäßigere Anlastung der Hochschullasten (z.B. durch Heranziehung der Wohnsitzländer) angezeigt. (Insofern ist es bedauerlich, dass bei Hochschulgebühren derzeit nicht nach Wohnsitz im Land/außerhalb des Landes differenziert werden darf.) Die Länder müssten dafür im Gegenzug auf Umsatzsteueranteile und/oder – vielleicht sinnvoller – auf Kofinanzierungen von Landesaufgaben verzichten. – Ein Entflechtung der Mischfinanzierungen könnte dabei durchaus zu einer Verminderung der Belastungsunterschiede der Länder führen.

Tabelle 1: Lasten der Länder durch Geldleistungsgesetze 2004 und Sozialhilfe im engeren Sinn außerhalb von Einrichtungen (HLU) in Mio. € und € je EW																
	BW	BY	HB	HH	HE	NI	NW	RP	SL	SH	BE	BB	MV	SN	ST	TH
Einwohner	10,707	12,427	0,662	1,737	6,088	8,002	18,069	4,058	1,059	2,825	3,387	2,569	1,726	4,307	2,511	2,365
Wohngeld inges. Mio. €	402,3	400,2	84,5	186,0	389,6	545,6	1329,8	166,8	63,6	183,7	408,1	175,4	159,0	329,9	183,7	137,0
Erstattung Bund	226,1	236,2	51,7	123,8	225,0	318,3	776,4	102,8	37,9	132,8	248,6	90,0	84,8	181,0	98,4	75,3
Wohngeld Land	176,2	164,0	32,8	62,2	164,6	227,3	553,4	64,0	25,7	50,9	159,5	85,4	74,2	148,9	85,3	61,7
€ je Einw	16,46	13,20	49,55	35,81	27,04	28,41	30,63	15,77	24,27	18,02	47,09	33,24	42,99	34,57	33,97	26,09
KdU	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
€ je Einw	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BaföG in Mio. €	44,5	14,7	7,9	11,4	25,4	47,8	97,4	18,6	3,6	13,5	31,7	22,4	19,4	51,1	24,0	25,5
€ je Einw	4,16	1,18	11,9	6,57	4,18	5,97	5,39	4,59	3,41	4,79	9,37	8,71	11,24	11,86	9,57	10,78
Bafög Schü- ler	18,7	31,6	3,4	3,4	9,0	21,2	45,0	7,2	1,2	6,3	13,8	16,1	12,0	26,5	13,9	15,0
€ je Einw	1,74	2,54	5,12	1,95	1,48	2,65	2,49	1,77	1,16	2,23	4,09	6,26	6,93	6,15	5,52	6,33
Bafög Stu- dent	25,9	25,2	4,5	8,0	16,4	26,6	52,4	11,4	2,4	7,2	17,9	6,3	7,4	24,6	10,2	10,5
€ je Einw	2,42	2,03	6,77	4,61	2,7	3,32	2,9	2,81	2,25	2,56	5,28	2,45	4,31	5,72	4,06	4,45
HLU in Mio. €	692,1	695,3	173,4	384,6	723,6	866,8	2198,0	281,3	127,9	391,4	833,7	191,5	175,0	308,0	231,3	142,8
€ je Einw.	64,64	55,95	261,97	221,42	118,86	108,33	121,64	69,33	120,76	138,56	246,14	74,55	101,4	71,5	92,13	60,37
Summe in Mio. €	912,8	874,0	214,1	458,2	913,6	1141,9	2848,8	363,9	157,2	455,8	1024,9	299,3	268,6	508	340,6	230,0
€ je Einw	85,25	70,33	323,41	263,79	150,07	142,70	157,66	89,67	148,44	161,35	302,60	116,50	155,62	117,95	135,64	97,25
Tabelle 1a: Aufwendungen für Hochschulen 2004																
Hochschulen 2004	2752	2933	301	607	1352	1721	4366	717	242	511	1415	280	336	1031	508	545
€ je Einw	257,03	236,02	454,68	349,45	222,08	215,07	241,63	176,69	228,52	180,88	417,77	108,99	194,67	239,38	202,31	230,44

Anmerkungen: Die Daten wurden berechnet nach Angaben der ZDL, Zahlungen des Bundes an die Länder 2004 und 2005, Regionalisierung, vom Mai 2004 und 2005. Im einzelnen wurden für die Berechnung der Belastungen der Länder folgende Vorschriften zugrunde gelegt:

Für das **Wohngeld**: Wohngeld insgesamt nach Angaben des Statistischen Bundesamtes, Ref. VIII B 3 vom 07.02.2006, Erstattungen des Bundes lt. ZDL;

für die **Kosten der Unterbringung** § 46 SGB II Abs. 5 und 6 i.d.F. G 24.12.2003f, BGBl. I 2954; Entlastung Ost nach § 11 Abs. 3a FAG

für die **Ausbildungsförderung** BAföG v. 26.8.1971, BGBl. I 1409, zuletzt geändert durch 21. BAföGÄndG v. 2.12.2004, BGBl. I 3127;

für die **Sozialhilfe** Statistisches Bundesamt, Fachserie 13/ Reihe 2.1, Sozialleistungen 2004, Wiesbaden 2005, Tabelle B2 und Statistisches Bundesamt, Presseerklärung vom 27.10.2006.

Tabelle 2: Belastungen der Länder durch die Bundesgesetzgebung 2005 und Sozialhilfe im engeren Sinn (HLU) außerhalb von Einrichtungen																
	BW	BY	HB	HH	HE	NI	NW	RP	SL	SH	BE	BB	MV	SN	ST	TH
Einwohner	10,731	12,457	0,663	1,738	6,093	8,006	18,06	4,06	1,052	2,829	3,391	2,562	1,713	4,284	2,484	2,345
Wohngeld in Mio. €	57	54	6	19	44	68	176	28	8	29	43	21	22	58	22	22
€ je Einw	5,27	4,37	9,51	11,1	7,16	9,73	15,82	6,82	7,13	10,11	12,65	8,31	12,67	13,42	8,9	9,25
Grundsicherung im Alter, § 34 Abs. 2 WoGG	257	347	29	98	229	335	520	125	36	96	149	47	41	59	36	31
€ je Einw	23,95	27,86	43	56,6	37,65	41,82	28,8	30,77	34,01	33,79	43,79	18,5	24,05	13,7	14,58	13,35
KdU in Mio. €	592,2	648,8	139,1	302,3	575,8	739,7	2146,4	266,6	105,8	325,3	834,8	372,3	300,9	595,2	395,4	266,9
Entlastung Ost												190,0	128,0	319,0	187,0	176,0
€ je Einw	55,19	52,09	209,94	173,88	94,5	92,39	118,85	65,68	100,56	114,99	246,14	71,16	100,93	64,47	83,9	38,76
Bafög in Mio. €	44,1	59,7	7,1	12,8	27,1	49	106,0	19,1	2,8	13,7	36,0	23,9	20,3	51,9	25,7	26,3
€ je Einw	4,11	4,79	10,69	7,34	4,45	6,12	5,87	4,71	2,64	4,86	10,62	9,34	11,85	12,11	10,37	11,2
Bafög Schüler	18,0	32,7	2,4	3,7	9,6	22,4	50,5	7,4	1,4	6,7	14,6	16,6	12,4	26,9	14,8	15,6
€ je Einw	1,68	2,62	3,58	2,16	1,58	2,8	2,8	1,83	1,31	2,36	4,31	6,47	7,25	6,28	5,97	6,66
Bafög Student	26,1	27,1	4,7	9,0	17,5	26,6	55,5	11,7	1,4	7,1	21,4	7,3	7,9	25,0	10,9	10,6
€ je EW	2,43	2,17	7,11	5,18	2,87	3,33	3,07	2,88	1,33	2,5	6,31	2,87	4,6	5,83	4,39	4,54
HLU in Mio. €	26,6	128,7	9,5	19,9	55,1	57,3	96,8	16,7	13,2	32,6	49,3	11,2	9,3	12,1	19,7	14,9
€ je EW	2,48	10,33	14,33	11,45	9,04	7,16	5,36	4,11	12,54	11,52	14,54	4,37	5,43	2,82	7,93	6,35
Summe in Mio. €	976,9	1238,2	190,7	452	931	1249	3045,2	455,4	165,8	496,6	1112,1	285,4	265,5	457,2	311,8	185,1
€ je Einw	91,04	99,40	287,63	260,07	152,80	156,01	168,62	112,17	157,60	175,54	327,96	111,40	154,99	106,72	125,52	78,93

Anmerkung: Quellen und Berechnungsmethoden siehe Tabelle 1, Kosten der Unterkunft netto, Zahlen für Hochschulen liegen noch nicht vor.

Tabelle 3: Belastungen der Länder durch „Altlasten“ (Zinsen und Versorgung) 2004 und 2005:																
	BW	BY	HB	HH	HE	NI	NW	RP	SL	SH	BE	BB	MV	SN	ST	TH
Einw 2004	10,707	12,427	0,662	1,737	6,088	8,002	18,069	4,058	1,059	2,825	3,387	2,569	1,726	4,307	2,511	2,365
Einw 2005	10,731	12,457	0,663	1,738	6,093	8,006	18,06	4,06	1,052	2,829	3,391	2,562	1,713	4,284	2,484	2,345
Zinslasten 2004	2387	1891	514	991	1899	2964	6254	1398	453	1045	2381	1012	567	836	1038	821
€ je Einw	222,94	152,17	776,44	570,52	311,93	370,41	346,12	344,5	427,76	369,91	702,98	393,93	328,51	194,1	413,38	347,15
Versorgung 2004	3642	4218	375	1035	2244	2562	6267	1258	459	991	1375	495	330	833	542	453
€ je Einw	340,15	339,42	566,47	595,85	368,59	320,17	346,84	310	433,43	350,8	405,96	192,68	191,19	193,41	215,85	191,54
Zinslasten 2005	2297	1742	500	1002	1806	2801	5924	1357	455	1015	2382	874	568	828	1048	842
€ je Einw	214,05	139,84	754,15	576,52	296,41	349,86	328,02	334,24	432,51	358,78	702,45	341,14	331,58	193,28	421,90	359,06
Versorgung 2005	3.395	3.873	329	896	2.039	2.324	5.612	1.182	420	909	1.141	100	57	131	141	85
€ je Einw	316,35	310,93	495,78	515,59	334,63	290,28	310,74	291,16	399,14	321,28	336,51	39,11	33,27	30,49	56,56	36,12
Summe 2004	6029	6109	889	2026	4143	5526	12521	2656	912	2036	3756	1507	897	1669	1580	1274
€ je Einw	563,09	491,59	1342,90	1166,38	680,52	690,58	692,95	654,51	861,19	720,71	1108,95	586,61	519,70	387,51	629,23	538,69
Summe 2005	5.692	5.615	829	1.898	3.845	5.125	11.536	2.539	875	1.924	3.523	974	625	959	1.189	927
€ je Einw	530,41	450,77	1249,92	1092,12	631,04	640,14	638,75	625,39	831,65	680,06	1038,96	380,25	364,86	223,76	478,46	395,18

Quelle s.o.

Tabelle 4: Verbleibende Finanzkraft der Länder nach LFA und Fehlbetrags-BEZ sowie externen Belastungen und "Altlasten" in Mrd. € und € je Einwohner 2004 und 2005

	BW	BY	HB	HH	HE	NI	NW	RP	SL	SH	BE	BB	MV	SN	ST	TH
Belastungen 2004																
EW 2004	10,707	12,427	0,662	1,737	6,088	8,002	18,069	4,058	1,059	2,825	3,387	2,569	1,726	4,307	2,511	2,365
FK 2004	24,725	28,64	1,923	5,379	14,174	17,704	40,809	8,973	2,34	6,233	9,954	5,654	3,794	9,508	5,527	5,2
FK €/EW 2004	2.309	2.305	2.905	3.097	2.328	2.212	2.259	2.211	2.210	2.206	2.939	2.201	2.198	2.208	2.201	2.199
Tab. 1	913	874	214	458	914	1142	2849	364	157	456	1025	299	269	508	341	230
Tab. 3	6029	6109	889	2026	4143	5526	12521	2656	912	2036	3756	1507	897	1669	1580	1274
Hochschulen 2004	2752	2933	301	607	1352	1721	4366	717	242	511	1415	280	336	1031	508	545
Summe	9694	9916	1404	3091	6409	8389	19736	3737	1311	3003	6196	2086	1502	3208	2429	2049
Lasten € je Einw	905	798	2121	1780	1053	1048	1092	921	1238	1063	1829	812	870	745	967	866
Rest 2004 je Einw	1.404	1.507	784	1.317	1.275	1.164	1.167	1.290	972	1.143	1.110	1.389	1.328	1.463	1.234	1.333
Belastungen 2005																
EW 2005	10,731	12,457	0,663	1,738	6,093	8,006	18,06	4,06	1,052	2,829	3,391	2,562	1,713	4,284	2,484	2,345
FK 2005	25,993	30,06	2,029	5,65	14,864	18,415	42,357	9,322	2,413	6,504	10,342	5,882	3,945	9,773	5,689	5,349
FK €/EW 2005	2.422	2.413	3.060	3.251	2.440	2.300	2.345	2.296	2.294	2.299	3.050	2.296	2.303	2.281	2.290	2.281
Tab. 2	977	1238	191	452	931	1249	3045	455	166	497	1112	285	266	457	312	185
Tab. 3	5692	5615	829	1898	3845	5125	11536	2539	875	1924	3523	974	625	959	1189	927
Summe	6669	6853	1020	2350	4776	6374	14581	2994	1041	2421	4635	1259	891	1416	1501	1112
Lasten € je Einw	621	550	1538	1352	784	796	807	738	989	856	1367	492	520	331	604	474
Rest 2005 je Einw	1.801	1.863	1.522	1.899	1.656	1.504	1.538	1.558	1.305	1.443	1.683	1.804	1.783	1.950	1.686	1.807

Eigene Berechnungen, Quellen s.o.

184. Länderweise unterschiedliche demographische Entwicklungen ließen sich durch einen „verzögerten“ Finanzausgleich (Berechnung auf der Basis der Bevölkerungszahlen vergangener Jahre mildern), Pro-Kopf-Schulden aufgrund des Bevölkerungseffektes und aufgrund von Überlastungen in der Vergangenheit könnten von einem nationalen Schuldentilgungsfonds übernommen werden; denkbar wäre auch die „Mitnahme“ der fiktiven Schulden des Abwanderers und deren Übertragung auf dessen Wohnsitzland. Studienplatzkosten ließen sich durch eine Beteiligung des Wohnsitzlandes des Studierenden an den Kosten (Ausgleich für den Anspruch an Steuern im LFA je Einwohner) ausgleichen oder durch Zuweisung eines Teils des Umsatzsteueraufkommens der Länder nach der Zahl der Studierenden in der Regelstudienzeit ergänzend/anstatt der Verteilung nach Einwohnern.
- Die Nutzerstruktur der Seehäfen (die Bremer Häfen werden z.B. hauptsächlich von anderen Ländern, vornehmlich süddeutschen, genutzt) zeigt, dass mit den Seehäfen gesamtstaatliche Leistungen vorgehalten werden. Soweit diese Kosten nicht den Nutzern angelastet werden können, sollte ein angemessener Teil dieser Kosten vom Bund oder der Ländergesamtheit getragen werden.
185. Ja. Siehe dazu Nr. 180 bis Nr. 183.
186. Ja. Bei der Verabschiedung des Zerlegungsgesetzes 1969 stand im Vordergrund, einen Ausgleich zwischen dem Ort der Arbeitsstätte und dem Wohnsitz des Steuerpflichtigen zu schaffen. Bis dahin fielen sowohl die Gewerbesteuer als auch die Lohnsteuer dem Ort der Arbeitsstätte zu. Durch die Zuweisung der Lohnsteuer an den Wohnsitz des Steuerpflichtigen sollte ein Ausgleich geschaffen werden.
- Durch den Abbau der Gewerbesteuer findet dieser Ausgleich faktisch nicht mehr statt. Hält man die Idee des Ausgleiches zwischen dem Ort der Arbeitsstätte und dem Wohnort nach wie vor für berechtigt, berücksichtigt man die mittlerweile eingetretene Gewichtsverschiebung zwischen Gewerbesteuer und Lohnsteuer, erscheint eine Neujustierung der Zerlegung unabweisbar. Die Orte der Arbeitsstätten sollten an der Lohnsteuer in einem gewissen Umfang beteiligt werden.
187. Grundsätzlich ja, aber auch mit einer regelmäßigen Überprüfung auf die Angemessenheit, z.B. der Einwohnerwertung zugunsten der Stadtstaaten und der besonders dünn besiedelten Länder.
188. Ob ein solches Verfahren, das sich dem Augenschein nach an die Erzberger'sche Finanzreform von 1919/20 anlehnt, sinnvoll ist oder nicht, hängt weitestgehend von der konkreten Ausgestaltung ab. Einerseits ließen sich durch eine Bundesfinanzverwaltung die Steuererhebung effizienter und gleichmäßiger gestalten, die Verrechnungen zwischen Bund und Ländern sowie der Finanzausgleich wesentlich vereinfachen, andererseits besteht die Gefahr, dass die Länder wieder „Kostgänger“ würden, konkret in eine (noch stärkere) finanzielle Abhängigkeit vom Bund gerieten.

Grundsätzlich aber ist ein solches Modell mit der bundesstaatlichen Ordnung zu vereinbaren. Beispielsweise verwaltet in dem weitaus dezentraler und kompetitiv angelegten kanadischen Bundesstaat die Bundesfinanzbehörde, „*Canada Revenue*“, sowohl die Bundes- als auch die Provinzsteuern (mit Ausnahme von Quebec, das eine eigene Verwaltung für die Provinzsteuern hat). Die zentralisierte Steuerverwaltung organisiert einen intensiven Finanzausgleich, der nur vertikal aus Bundesmitteln geleistet wird

(Anhebung der „have not“-Provinzen auf den Durchschnitt der beiden bevölkerungsreichsten Provinzen, Ontario und Quebec, die nach Finanzkraftkriterien die zweit- und drittstärkste Provinz sind), und ermöglicht den Provinzen zugleich, für ihre Steuern bzw. Steueranteile (einschl. der sales tax!) eigene Hebesätze (tax-on-tax-System: gemeinsame Steuerbasis, jeweils eigene Hebesätze des Bundes und der einzelnen Provinzen) festzulegen.

Das kanadische Beispiel zeigt, dass eine Bundesfinanzverwaltung durchaus die Möglichkeit bietet, eine effiziente Steuerverwaltung mit einem intensiven Finanzausgleich und Steuerautonomie der Gliedstaaten zu vereinbaren. Bemerkenswert ist insbesondere, dass Canada Revenue trotz unterschiedlicher Hebesätze der Provinzsteuern den Finanzausgleich auf der Basis der durchschnittlichen Steueranspannung erfolgreich bewerkstelligt.

Für überproportionale Altschulden ist eine Regelung erforderlich, um die überlasteten Länder wieder in die Lage zu versetzen, nachhaltig und dauerhaft selbständig und ohne Hilfe von außen zu agieren.

189. Ja. Nach der gegenwärtigen Rechtslage ist die Verschuldung die einzige dauerhafte Möglichkeit der Länder, sich autonom Einnahmen zu verschaffen. Die Länder benötigen auch finanzielle Möglichkeiten, um auf Präferenzen ihrer Bürger einzugehen. Ohne diese würden sie ihre Staatsqualität verlieren. Geeignet wären auf der Grundlage eines Ausgleichs der unterschiedlichen Belastungen der Länder mehr Gestaltungsmöglichkeiten der Länder sowohl bei den Ausgaben wie bei den Einnahmen.

Die möglichen (negativen) Folgen von mehr Gestaltungsspielräumen der Länder werden – vor allem vor dem Hintergrund der Erfahrungen anderer Bundesstaaten – m.E. in der politischen Diskussion in Deutschland erheblich überschätzt, die Transaktionskosten von Wanderungen deutlich unterschätzt.

- Für Wanderungen sind in der Regel andere Umstände (Arbeitsplatz, Lebensqualität, Grundstücks-/Wohnungspreise) entscheidender als Unterschiede bei der Steuerlast. Bisher gibt es keine Hinweise darauf, dass unterschiedliche kommunale Lasten, die wie Steuern wirken, oder privatwirtschaftlich konstituierte regional unterschiedliche Lasten (regionalisierte Tarife der Autoversicherer) Wanderungsbewegungen ausgelöst hätten.
- Probleme entstehen derzeit durch die Verlagerung von Unternehmensgewinnen ins Ausland, nicht durch Verlagerungen im Inland. Die werden im wesentlichen durch den Finanzausgleich kompensiert. – Außerdem wären Lösungen, nach denen die Länder Zuschläge auf den Landesanteil der Einkommensteuer, nicht aber auf den der Körperschaftsteuer erheben könnten, denkbar und möglicherweise auch sinnvoll.
- In den föderalen Staaten, in denen Gliedstaaten eine deutlich höhere Autonomie bei der Einnahmgestaltung besitzen, ist die Verschuldung tendenziell eher geringer als in Deutschland.
- Kaufkraftminderung – der Zusammenhang ist für mich nicht erkennbar.
- Mehr Autonomie würde die Schaffung einer aufgabenadäquaten Finanzkraft eher erleichtern.

190. Ja, siehe Nr. 189.

191. Positiv.
192. Grundsätzlich nein. Das Deckungsquotenverfahren hat sich nicht bewährt. Deutlicher Ausdruck dafür sind Art. 106 a GG und § 1 FAG, in denen etliche Ausnahmen von der Steuerverteilung nach Art. 106 Abs. 3 und 4 GG konstituiert werden.
Siehe auch Nr. 180: besondere Belastungen einzelner Länder erhöhen den Anspruch der Ländergesamtheit auf Umsatzsteueranteile, diese wegen jedoch nicht lasten-, sonder einwohnerbezogen verteilt.
193. --
194. Prinzipiell erst einmal alle Steuern, deren Ertrag den Ländern ganz oder teilweise zufließt. Entscheidend ist aber, ob die Voraussetzungen für eine gewisse Steuerautonomie geschaffen werden und wie sie gestaltet wird.
Allerdings ist bei den einzelnen Steuern abzuwägen, in welchem Verhältnis Vor- und Nachteile zu einander stehen. Im Rahmen des deutschen bzw. EU-Umsatzsteuersystems ist die Umsatzsteuer (z.B. im Unterschied zur kanadischen sales tax, die nur beim Endverbraucher erhoben wird) dafür nicht geeignet. Bei der Körperschaftsteuer bestehen in der gegenwärtigen Form zumindest Bedenken. Hingegen erscheinen begrenzte Zu- oder Abschläge bei der Einkommensteuer (z.B. +/- 3% wie in Schottland) durchaus möglich und diskussionswürdig. Vorstellen ließen sich auch Zuschläge (kaum Abschläge) bei der KfZ-Steuer, die auch regional differenziert werden könnten (z.B. als Ballungsraum-Zuschläge). Bei der Erbschaftsteuer wäre ein unerwünschtes „race to the bottom“ zu erwarten: Durch die Senkung oder Abschaffung der Erbschaftsteuer in einzelnen Ländern entstünde für (Einkommen-)steuerkräftige ältere Bürger ein Anreiz, ihren Wohnsitz in diese Länder zu verlagern. – Allerdings haben wir auf der europäischen Ebene bereits dieses Problem.
195. siehe Nr. 194.
- 196.-199. –
200. Bezogen auf den Länderanteil, ja, siehe Nr. 194.
201. Die „alleinige Gesetzgebungskompetenz“ sollte nicht an die Länder gegeben werden (aber das will m.W. auch niemand), aber die Bestimmung der Hebesätze (möglicherweise in einem zu bestimmenden Rahmen).
202. Bei der Erbschaftsteuer negativ, siehe Nr. 194.
Bei der Grundsteuer positiv, solange die Erträge mit normierten Sätzen im Finanzausgleich berücksichtigt wird. – Die Berücksichtigung von normierten Erträgen wird vor allem überhöhte Steuerabschläge verhindern.
Bei der Grundsteuer bestehen bereits heute unterschiedliche kommunale Hebesätze. Grundsätzlich ist es sinnvoll, wenn eine Übereinstimmung der Höhe der kommunalen Steuersätze und der kommunalen Leistungen besteht.
203. Teil 1: Das hängt von den Unterschieden der Sätze ab.
Teil 2: Was heißt „zu befürchten“? Eine mögliche europäische Steuerharmonisierung wird die Steuerbasen anpassen, kaum aber die Sätze, siehe Umsatzsteuer. Unterschiedliche Hebesätze in Ländern, von denen die meisten größer sind als etliche EU-

- Mitgliedstaaten, dürften keine ernsthaften Probleme bereiten – haben sie zumindest in anderen EU-Staaten nicht, die Hebesatzrechte der subnationalen Ebene kennen.
204. Es besteht aus meiner Sicht kein zwingender Grund, sie aufgrund eines Hebesatzrechtes der Länder zu ändern. Ob aus anderen Gründen Veränderungen angezeigt sind, ist eine andere Frage.
205. Mit normierten Sätzen. – Bei Ab- oder Zuschlägen wäre die Basis, von der Ab- oder Zuschläge erhoben werden, die sinnvolle Größe für den LFA.
206. Eine Orientierung der Finanzkraftverteilung an der Wirtschaftskraft (BIP) an Stelle des originären Steueraufkommens würde die Progressionseffekte des Steuersystems neutralisieren und damit möglicherweise den Finanzausgleich vereinfachen.
207. Eine City-Maut wäre durchaus denkbar, ggf. auch für andere Verkehrseinrichtungen.
208. Die Argumente pro und contra halten sich weitgehend die Waage; eine Kompensation durch die Versicherungssteuer halte ich wegen der horizontalen Verteilung für wenig angebracht, besser wären Umsatzsteueranteile.
209. Mir ist nicht bekannt, dass die gegenwärtige Kompetenzaufteilung bei der Versicherungssteuer zu Problemen geführt hätte.
210. Ja. Vor allem die Bereiche der Sozialgesetzgebung. Eine Anpassung der staatlichen (Sozial-)Leistungen an die regionalen Umstände könnte durchaus besser dem Postulat der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse entsprechen als einheitliche Standards, die sich eher an den Möglichkeiten der finanzstarken als finanzschwachen Ländern orientieren. Flexible Standards sollten sich an örtlichen Gegebenheiten orientieren (z.B. durch regionalisierte „Warenkörbe“), dürften aber nicht nur die Folge einer unzureichenden Finanzausstattung sein.
- 211.-212. Siehe Nr. 210.
213. Keine – wenn der Bürger die Wahl hat zwischen hohen Steuersätzen und einem hohen staatlichem Leistungsniveau einerseits und niedrigeren Steuersätzen und niedrigeren staatlichen Leistungen andererseits: auch dieses kann im Interesse einer Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse liegen.
214. siehe Nr. 210
215. z.B. durch einen Belastungsausgleich, siehe Nr. 183.
216. Es ist und war nie die Aufgabe des Bundes, unmittelbar für eine Ausstattung im Bildungsbereich oder bei den Kitas zu sorgen. Dieses war und ist Aufgabe der Länder. Hat der Bund ein politisches Interesse an einer verbesserten Wahrnehmung solcher Aufgaben, wäre eine Änderung der Umsatzsteuerverteilung zugunsten der Länder der nach der Finanzverfassung geeignete Weg für einen finanziellen Beitrag des Bundes. Die jetzt diskutierten Lösungen erinnern sehr an den „goldenen Zügel“, der 1969 abgeschafft werden sollte.
Tatsächlich führt eine nicht aufgabenadäquate Finanzausstattung der Länder infolge von hohen bundesgesetzlich definierten Ausgaben im Bereich der sozialen Sicherung

(siehe Nr. 1 und Nr. 183) zu einer Vernachlässigung des Bildungssektors.

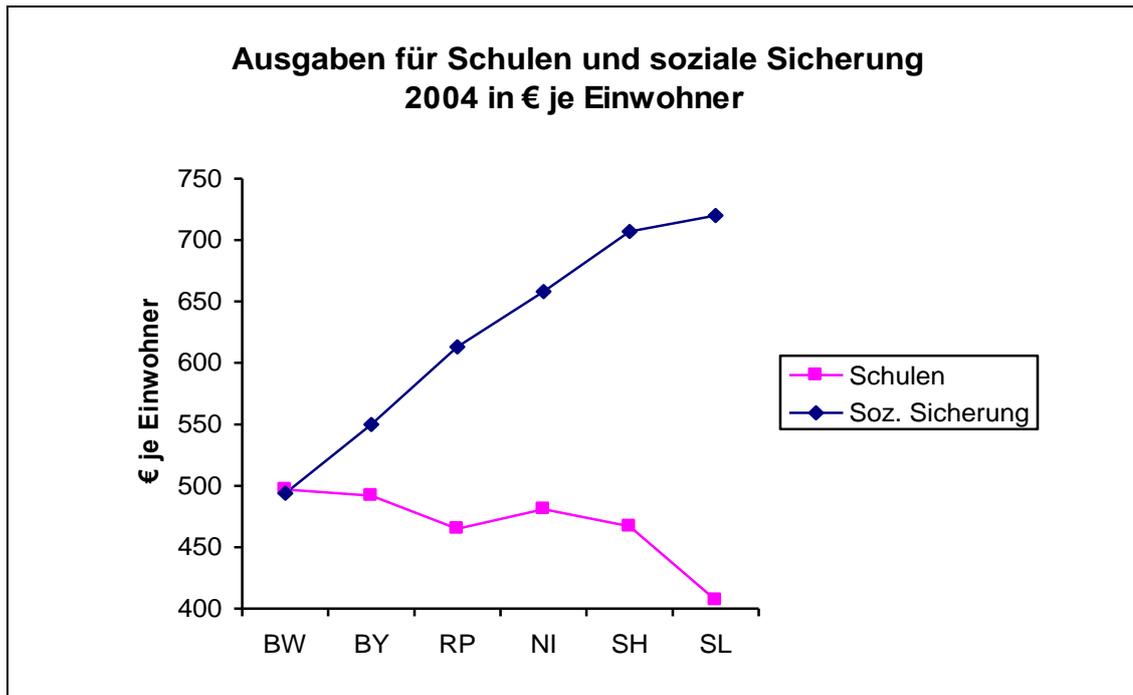
Ein Blick auf die Zahlen des Jahres 2004 für die westdeutschen Flächenländer (die ostdeutschen Länder und die Stadtstaaten sind hier [noch] nicht vergleichbar) zeigt, dass die Länder, die durch die Bundesgesetzgebung hoch belastet sind, in den Bereichen, die das Land selbständig regeln kann wie das Schulwesen, unterproportionale Ausgaben tätigen. In den Haushalten der westdeutschen Flächenländer (Länder und Gemeinden) schlug sich der Aufgabenbereich „Soziale Sicherung“ mit Nettoausgaben abzüglich unmittelbarer Einnahmen in Höhe von 646 € pro Einwohner⁴ nieder und war damit der teuerste Bereich überhaupt. Dem folgte an zweiter Stelle der Aufgabenbereich „Allgemeinbildende Schulen“ mit 489 € pro Einwohner. Der Umstand, dass die Länder, die im Bereich der weitgehend vom Bund regulierten sozialen Sicherung *überdurchschnittliche* Ausgaben verzeichnen, bei dem von ihnen selbst verantworteten Bereich „Allgemeinbildende Schulen“ nur *unterdurchschnittliche*, indiziert den *Crowding-out*-Effekt von bundesgesetzlich regulierter gegenüber landesgesetzlich regulierter Aufgabenwahrnehmung.

Auch wenn man akzeptiert, dass im Bereich Schule Geld und Qualität nicht in einem monokausalen Verhältnis zu einander stehen, so ist doch davon auszugehen, dass die Qualität des Bildungssystems in erheblicher Weise von der Höhe der eingesetzten Mittel beeinflusst wird. Es ist nicht zufällig, dass unter den westdeutschen Flächenländern mit Ausnahme von Hessen die bei der sozialen Sicherung am geringsten belasteten Länder Bayern (550 €; 85 % des Durchschnitts) und Baden-Württemberg (494 €; 76 % des Durchschnitts) die höchsten Ausgaben für Schulen ausweisen (492 €; 101 % des Durchschnitts bzw. 497 €; 102 %). Es ist sicherlich auch nicht zufällig, dass die beiden Länder bei den PISA-Untersuchungen die besten Ergebnisse der westdeutschen Flächenländer zeigten.

Tabelle 5: Nettoausgaben abzüglich unmittelbarer Einnahmen der westdeutschen Flächenländer für allgemeinbildende Schulen und soziale Sicherung, in Mio. € und € je Einwohner, 2004; Einwohnerstand 30.06.2004										
Allg. Bild. Schulen	BW	BY	HE	NI	NW	RP	SL	SH		
Ausgaben	5.318	6.117	3.145	3.845	8.833	1.866	431	1.319		
€ je Einw	497	492	517	481	489	465	407	467		
Soz. Sicherung										
Ausgaben	5.287	6.832	4.477	5.267	13.729	2.487	762	1.999		
€ je Einw	494	550	735	658	760	613	720	707		

Statistisches Bundesamt, Öffentliche Finanzen, Fachserie 14, Reihe 3.1., 2004

⁴ Berechnet nach Statistisches Bundesamt, Öffentliche Finanzen, Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 2004, Fachserie 14, Reihe 3.1, Tab. 8, Positionen 1016 und 1024



Mit Ausnahme der beiden finanzstarken Länder Hessen und Nordrhein-Westfalen ist unter den westdeutschen Flächenländern die Tendenz eindeutig: überproportional hohe Pro-Kopf-Ausgaben für soziale Sicherung gehen einher mit überproportional geringen für allgemeinbildende Schulen. Die Chancengleichheit der Menschen in den finanzschwachen und überlasteten Ländern wird damit signifikant eingeschränkt.

Ein finanzschwaches Land, das überproportional hohe bundesgesetzlich normierte Lasten zu tragen hat, hat deutlich weniger Geld für zukunftsrelevante Aufgaben wie den Bildungsbereich zur Verfügung. Die Chancengleichheit der Menschen in diesen Ländern gegenüber denen in besser gestellten wird dadurch signifikant eingeschränkt. Dies ist nicht das Ergebnis – guter oder schlechter – landespolitischer Entscheidungen, sondern die Folge des Umstandes, dass die Belastungen der Länder durch den Bund erheblich unterschiedlich streuen. Bundespolitische Entscheidungen haben materiell deutlich ungleichgewichtige Auswirkungen auf die Lebenschancen der Menschen in den einzelnen Ländern der Bundesrepublik.

Oder anders: Hohe Lasten der Länder infolge bundesgesetzlich begründeter sozialpolitischer Maßnahmen fördern die Chancenungleichheit der Menschen in den unterschiedlich belasteten Ländern. Das Ergebnis ist ein Teufelskreis: Hohe Soziallasten eines Land vermindern die Zukunftschancen der Menschen dieses Landes, was wiederum zu höheren sozialen Lasten führt und letztlich Haushaltskrisen bzw. Haushaltsnotlagen nach sich ziehen kann.

217. Aus dem Grundsatz der Bundestreue ergibt sich m.E., dass die Länder in zentralen Bereichen ihrer Aufgaben, vor allem im Bereich der Inneren Sicherheit und des Schulwesens, keine Zustände eintreten lassen dürfen, die die Grundrechte wie Chancengleichheit und Freizügigkeit materiell tangieren.

218.-219. –

220. Der Länderfinanzausgleich könnte anreizfreundlicher gestaltet werden, in dem der Ausgleich durch eine deutliche Intensivierung des „Umsatzsteuervorabausgleichs“ nach Art. 107 Abs. 1 Satz 4, 2. Halbsatz, von der horizontalen Schiene auf die vertikale verlagert wird und/oder der Ausgleich auf der Basis zurückliegender Daten gerechnet wird. Eine Vertikalisierung des Ausgleichs hätte zur Folge, dass die Finanzausstattung der ausgleichsberechtigten Länder erhalten bleiben, zugleich aber die Abschöpfungsquoten der ausgleichspflichtigen Länder sinken könnten. Ein verzögerter Ausgleich hätte zur Folge, dass überproportionale Mehr- und Mindereinnahmen erst einmal bei den jeweiligen Ländern verblieben und erst nach einer gewissen Zeit ausgeglichen würden. Siehe auch Nr. 167. Denkbar wäre auch, anstelle des einwohnerbezogenen LFA einen Ausgleich auf der Basis eines Schlüssels zu gestalten, der Einwohnerzahlen und BIP sowie möglicherweise weitere Indikatoren miteinander verbindet.
221. Korb II des Solidarpaktes II ist unabhängig vom Finanzausgleich im engeren Sinn. Auch mit dem Vorschlag unter Nr. 220 ließen sich die Ergebnisse des Solidarpaktes II darstellen, soweit sie den LFA (und die BEZ) betreffen.
222. Vermutlich ja.
223. Die Antwort hängt davon ab, in welches Umfeld steuerliche Hebesatzvariationen eingebettet werden.
224. Begrenzte Möglichkeiten, Hebesätze für den Länder zufließende Steuer zu variieren, lösen noch keinen Steuersenkungswettlauf (der ohnehin sehr unwahrscheinlich ist) aus.
225. Solange es um das begrenzte Recht, Hebesätze zu variieren, geht, sicherlich nicht. Negative Auswirkungen auf Transparenz und Bürokratie sind nicht zu erwarten.
226. M.W. hat bisher niemand unterschiedliche „Steuerregime“ vorgeschlagen. Warum Hebesatzvariationen abschreckend auf potentielle Investoren wirken sollten, ist unerfindlich. Aus anderen Bundesstaaten, die unterschiedliche Hebesätze der Gliedstaaten kennen, liegen keine Erkenntnisse dieser Art vor. Andere Standortfaktoren sind für Investitionsentscheidungen wichtiger als Variationen der Hebesätze der Einkommen-, Körperschaft- oder Gewerbesteuer um eine begrenzte Anzahl von Prozentpunkten.