



DStGB

Deutscher Städte-
und Gemeindebund

Diskussionspapier

DER AUTOR

STATEMENT ZUR NEUORDNUNG DER FINANZBEZIEHUNGEN

Dr. Gerd Landsberg

ist Geschäftsführendes
Präsidialmitglied des Deutschen
Städte- und Gemeindebundes.

Der Deutsche Städte- und
Gemeindebund vertritt die
Interessen der Kommunalen
Selbstverwaltung der Städte und
Gemeinden in Deutschland und
Europa. Über seine Mitglieds-
verbände repräsentiert er rund
11.000 Kommunen in Deutschland.

Mitgliedsverbände

- Bayerischer Gemeindetag
- Gemeinde- und Städtebund
Rheinland-Pfalz
- Gemeinde- und Städtebund
Thüringen
- Gemeindetag Baden-
Württemberg
- Hessischer Städte- und
Gemeindebund
- Hessischer Städtetag
- Niedersächsischer Städte-
und Gemeindebund
- Niedersächsischer Städtetag
- Saarländischer Städte-
und Gemeindetag
- Sächsischer Städte-
und Gemeindetag
- Schleswig-Holsteinischer
Gemeindetag
- Städte- und Gemeindebund
Brandenburg
- Städte- und Gemeindebund
Nordrhein-Westfalen
- Städte- und Gemeindebund
Sachsen-Anhalt
- Städte- und Gemeindetag
Mecklenburg-Vorpommern
- Städtebund Schleswig-Holstein
- Städtetag Rheinland-Pfalz

Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen neu ordnen

Reformen und Lösungsansätze

- Länderfinanzausgleich: Vertikale Verteilung stärken
- Vom Solidaritätszuschlag zum Stabilisierungsfonds

Bund, Länder und Kommunen sind in Deutschland mit über zwei Billionen Euro verschuldet. Täglich müssen dafür fast 170 Millionen Euro Zinsen aufgebracht werden. Trotz eines guten Wirtschaftswachstums und zurückgehender Arbeitslosigkeit kommen die staatlichen Haushalte nicht ohne neue Schulden aus. **Mit der Bewältigung des demografischen Wandels, der Umsetzung der Energiewende, der Behebung des Investitionsstaus und dem Abbau der Schulden steht unser Land vor großen Herausforderungen.** Zur Lösung dieser zentralen Fragen ist eine Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen unverzichtbar. Die bestehenden Instrumente müssen reformiert und neu ausgerichtet werden.

A. Länderfinanzausgleich

System reformieren

– vertikale Verteilung stärken

Deutschland ist laut Grundgesetz ein föderaler Staat. Die Länder unterscheiden sich in Größe und Wirtschaftskraft. Das Grundgesetz normiert das Prinzip der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse

(Art. 72 II GG). Dafür ist der Länderfinanzausgleich ein wichtiges Instrument. Er verteilt Einnahmen von Bund und Ländern so um, dass alle Regionen der Bundesrepublik zumindest annähernd die gleichen Mittel zur Verfügung haben.

Die Umverteilung geschieht in zwei Stufen: **Der so genannte horizontale Finanzausgleich verteilt Steuereinnahmen zwischen den Ländern.** Schwache Länder erhalten zusätzliche Umsatzsteuereinnahmen.

Für den weiteren Finanzausgleich ist die so genannte Finanzkraftmesszahl maßgeblich. Sie zeigt, wie viel Geld jedes Land im Verhältnis zum bundesweiten Durchschnitt für seine Einwohner zur Verfügung hat. Ist ein Land deutlich schwächer, so werden seine Einnahmen angehoben, wozu Länder mit überdurchschnittlichen Einnahmen Geld abgeben müssen. So kommt ein Land mit einer Finanzkraft von 70 % nach dem Ausgleich auf 91 %, eines mit 130 % dagegen auf 109 %.

Dabei wird ein **erhöhter Bedarf** bei besonders dünn besiedelten Ländern anerkannt und auch die Besonderheiten der **Stadtstaaten** werden berücksichtigt.



DStGB

Deutscher Städte-
und Gemeindebund

Diskussionspapier

Neben dieser Verteilung des Umsatzsteueraufkommens gibt es zusätzlich so genannte Ergänzungszuweisungen des Bundes, die ebenfalls das Ziel haben, die Angleichung der Lebensverhältnisse zu fördern. Bei den Ergänzungszuweisungen kann beispielsweise ein schwaches Land von anfangs 70 % auf schließlich 97,5 % der durchschnittlichen Finanzkraft gelangen.

Geberländer und Umfang

2012 zahlten drei Länder in den Länderfinanzausgleich ein, nämlich **Bayern, Hessen und Baden-Württemberg**. Die restlichen 13 Länder sind Nehmerländer. Insgesamt wurden im Jahre 2012 **7,9 Mrd. Euro** auf diesem Wege verteilt.

Nehmerländer steht seit der Wiedervereinigung Sachsen mit 18,2 Mrd. Euro gefolgt von Sachsen-Anhalt mit 10,6 Mrd. Euro. Auf der anderen Seite müssen Hessen, Bayern und Baden-Württemberg seit Jahren mit Abstand die größten Beträge für den Länderfinanzausgleich zur Verfügung stellen. Zwischen 1990 und 2012 zahlte Hessen 39,8 Mrd. Euro, Bayern 42,2 Mrd. und Baden-Württemberg 38,4 Mrd. Euro.

Kontroverse Diskussionen

Das Ausgleichsverfahren im Länderfinanzausgleich ist so gestaltet, dass die finanzielle Rangfolge der Länder grundsätzlich erhalten bleibt, das heißt, wer wie Bayern vorher sehr gut aufgestellt ist, steht auch hinterher sehr gut da. Dennoch **verringert der Länderfinanzausgleich nach Ansicht von Kritikern den Anreiz, die eigene Finanzlage zu verbessern**. So stellen die Empfängerländer Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen das dritte Kindergartenjahr beitragsfrei, das Geberland Bayern hat bisher diesen Schritt nicht vollzogen.

Bayern und Hessen haben gegen den Länderfinanzausgleich Verfassungsklage erhoben. Sie machen geltend, dass die eigenen Belastungen zu hoch und der Anreiz für Empfängerländer, sich selbst zu helfen, zu gering ist. Auch die Privilegien für Stadtstaaten sollen überprüft werden.

Reformen unverzichtbar

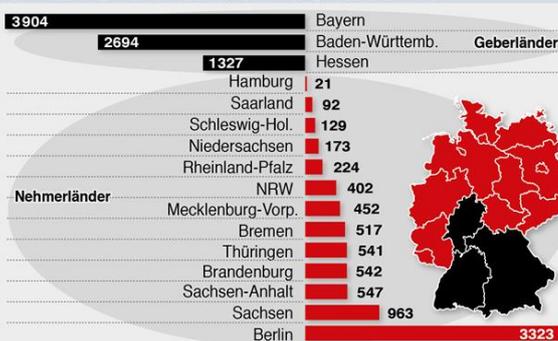
Das gegenwärtige Ausgleichssystem ist in seinen Strukturen älter als 40 Jahre. Eine Reform ist unverzichtbar, wenn wir den Auftrag des Grundgesetzes „**gleichwertige Lebensverhältnisse**“ erfüllen wollen.

Zielrichtung muss nicht der Wettbewerbsföderalismus, sondern der kooperative Föderalismus sein. Es muss flächendeckend ein gewisses vergleichbares Maß an öffentlichen Leistungen im Sinne der Daseinsvorsorge für die Bürger geben. Aus diesem Grund sollte ein reformierter Finanzausgleich in ein System eingebettet werden, das der Bedürftigkeit im Sinne eines erhöhten Bedarfs an öffentlichen Leistungen folgt und **die jeweilige Aufgabenlast als Bemessungsgrundlage** für eine Finanzausweisung berücksichtigt. Die Entwicklung zeigt, dass z. B. die Schere zwischen reichen und armen Kommunen, erfolgreichen Regionen und wirtschaftsschwachen immer stärker auseinander driftet. Teilweise vollzieht sich diese Entwicklung sogar innerhalb einzelner Bundesländer. So gibt es auch in strukturschwachen Ländern immer wieder erfolgreiche Gebiete (sogenannte **Erfolgsinseln**).

Vor diesem Hintergrund sollte die geplante Finanzverfassung ab 2020 **weniger Wert auf den horizontalen Finanzausgleich legen als vielmehr den vertikalen Ausgleich stärken**. Also zwischen Bund, Ländern und Kommunen.

Länderfinanzausgleich 2012 (Vorläufig)

Ausgleichszahlungen unter den Bundesländern (Angaben in Mio. Euro)



Grafik: Deutscher Städte- und Gemeindebund

Quelle: BMF

Größter Nutznießer dieses Länderfinanzausgleiches ist seit der Deutschen Einheit Berlin. So hat Berlin im Jahre 2012 einen Zuschuss von 3,3 Mrd. Euro bekommen. Die Hauptstadt hat seit der Wiedervereinigung rd. 48,7 Mrd. Euro erhalten. Auf Platz 2 der



DStGB

Deutscher Städte-
und Gemeindebund

Diskussionspapier

Eine stärkere vertikale Verteilung müsste insbesondere folgende Punkte enthalten:

1. Dauerhafte Entlastung der Kommunen

Nachdem der Bund die Grundversicherung übernommen hat, müsste insbesondere die Eingliederungshilfe übernommen werden, damit auch strukturschwache Kommunen Spielräume für Investitionen bekommen. Die dauerhafte Entlastung der Städte und Gemeinden von den Sozialleistungen, die ohnehin gesamtgesellschaftliche Verpflichtungen darstellen, würde die Kommunen häufig befähigen, aus eigener Kraft Schulden abzubauen und die wirtschaftliche Entwicklung voranzutreiben.

2. Basisversorgung öffentlicher Daseinsvorsorge sichern

In einem politischen Prozess sollte zwischen Bund, Ländern und Kommunen festgelegt werden, welche Mindestbasisversorgung an Dienstleistungen für die Bürgerinnen und Bürger in jeder Region Deutschlands vorhanden sein sollte. Dazu gehört z. B. auch die Breitbanderschließung mit einem Hochgeschwindigkeitsnetz. Auch dies müsste dann eine Basis für Finanzausgleich sein, die auch dem demografischen Entwicklungsprozess Rechnung trägt.

3. Investitionen vor Ort fördern

Der Finanzausgleich müsste, ergänzt durch EU-Strukturfondsmittel, auch dazu genutzt werden, die notwendigen Investitionen vor Ort zu finanzieren und damit den Investitionsbedarf

(nach Schätzung der KfW-Bankengruppe 128 Mrd. Euro nur für die Kommunen) zu schaffen.

4. Innovationen in Ländern und Kommunen fördern

Innovative Lösungen sollten gesondert gefördert werden, um so einen Wettbewerb zwischen Kommunen, aber auch zwischen den Ländern sicherzustellen. Als Vorbild könnte insoweit das Exzellenzprogramm des Bundes für Forschung und Lehre an den Hochschulen sein.

B. Vom Solidaritätszuschlag zum Stabilisierungsfonds

Im Zuge der Wiedervereinigung zeichnete es sich ab, dass zur Angleichung der Lebensverhältnisse in Ost und West der Bund erhebliche zusätzliche Aufwendungen haben würde. Vor diesem Hintergrund wurde der so genannte **Solidaritätszuschlag** eingeführt.

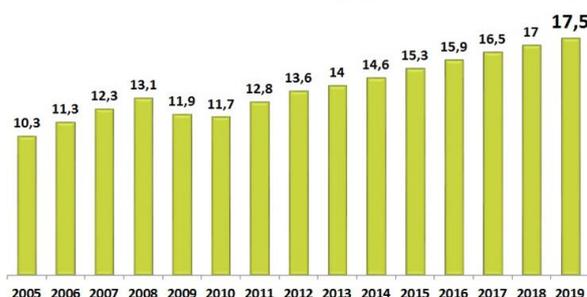
schaftssteuer. Der Solidaritätszuschlag ist nicht befristet. Er fließt vollständig in den Bundeshaushalt und muss von allen Steuerpflichtigen, egal, ob sie in Ost oder West leben, entrichtet werden. Steuerrechtlich handelt es sich um eine Ergänzungsabgabe. Vor drei Jahren hat das Bundesverfassungsgericht einen Vorlagebeschluss des niedersächsischen Finanzgerichts als unzulässig abgewiesen, da nach Ansicht des Gerichts nicht hinreichend dargelegt wurde, dass die unbefristete Erhebung gegen die bisherige verfassungsrechtliche Rechtsprechung zur Ergänzungsabgabe verstößt.

Die Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag haben sich sehr gut entwickelt. Im Jahre 2005 betragen die Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag 10,3 Mrd. Euro/Jahr. Im Jahre 2013 waren es 14 Mrd. Euro und für die Jahre bis 2018 wird eine Steigerung auf 17 Mrd. Euro erwartet. Da der Solidaritätszuschlag prozentual im Wesentlichen an der Einkommenssteuer orientiert ist, zahlen folglich gut Verdienende deutlich mehr für diesen Zuschlag, während Personen

mit geringerem Einkommen keinen oder nur einen geringeren Beitrag leisten müssen.



Einnahmen des Bundes aus dem Solidaritätszuschlag (in Mrd. Euro)



Er beträgt zurzeit 5,5 % auf die Einkommenssteuer, die Kapitalertragssteuer und die Körper-

mit geringerem Einkommen keinen oder nur einen geringeren Beitrag leisten müssen.



DStGB

Deutscher Städte-
und Gemeindebund

Diskussionspapier

Der Bund hat sich im Jahre 2013 trotz gut laufender Konjunktur erneut mit über 20 Mrd. Euro verschulden müssen. Es ist deshalb kaum zu erwarten, dass der Bund mittelfristig in der Lage sein wird, seinen Haushalt komplett auszugleichen und Altschulden abzubauen. **Vor diesem Hintergrund ist es fraglich, ob der Bund auf über 14 Mrd. Euro aus dem Solidaritätszuschlag verzichten kann.**

Richtig ist allerdings, dass der Solidaritätszuschlag letztlich nichts anderes als ein Bestandteil der Einkommenssteuer ist. Die in diesem Zusammenhang von einigen Stellen erhobene Forderung, den Solidaritätszuschlag abzuschaffen mit dem Verweis, dass im Falle von gewünschten Mehreinnahmen es ehrlicher sei, Steuern zu erhöhen, ist politisch fraglich.

Die Menschen haben den Eindruck, dass mit dem Solidaritätszuschlag eine positive Wirkung erzeugt wird. Auch wenn dies formal rechtlich nicht der Fall ist, bleibt festzuhalten, dass der Bund noch viele besondere Leistungen für den Osten erbringen muss. So sind z. B. die Zahlungen in die Rentenkasse aus dem Bundeshaushalt in Höhe von fast 80 Mrd. Euro/Jahr natürlich auch teilweise

Folgen der Wiedervereinigung, weil die Rentner in den neuen Bundesländern in das alte System nicht eingezahlt haben.

Politisch ist es sinnvoll, den **Solidaritätszuschlag weiter zu entwickeln, zu einem Investitionsfonds für benachteiligte Kommunen und Regionen in Deutschland – unabhängig von der Himmelsrichtung und als Instrument zum Altschuldenabbau.** Letztlich ist der Solidaritätszuschlag und die daraus resultierenden Einnahmen auch ein wichtiger Aspekt für die zu erwartenden Verhandlungen im Bund-Länder-Finanzausgleich.

Wenn ein entsprechender Investitionsfonds gegründet würde, könnte der Solidaritätszuschlag weiter erhoben werden wie bisher. Es bestände lediglich die politische Verpflichtung, mit den Einnahmen in bestimmter Weise zu verfahren.

Im Rahmen der anstehenden Föderalismusreform wird es allerdings notwendig sein, das Kooperationsverbot zwischen Bund und Kommunen aufzuheben und gleichzeitig auch bestimmte Investitionsleistungen vom Bund an die Kommunen zu ermöglichen. Wenn man dies an

die Zustimmung der Länder bindet, dürfte die Umsetzung politisch möglich sein.

In der Grundstruktur könnte man den Investitionsfonds aufbauen wie die EU-Strukturfördermittel. Man könnte anhand der Faktoren: Demografische Entwicklung, Arbeitslosigkeit, Wirtschafts- und Steuerkraft die Gebiete in Deutschland (Regionen) in Fördergebiete I und II einteilen und damit eine gewisse Vergleichbarkeit sicherstellen.

Bei der Schaffung und Umsetzung der erforderlichen Mechanismen **wird es erforderlich sein, das Kooperationsverbot zwischen Bund und Kommunen aufzuheben.** Dass sich dieses nicht bewährt hat, zeigen beispielsweise die nachträglich im Grundgesetz geschaffenen Ausnahmen im Hochschul- und IT-Bereich.

Im Übrigen zeigen die in der Wirtschaft erfolgreichen Strukturen, dass mehr Effizienz und damit mehr Erfolg gerade durch mehr Kooperationen zwischen den Ebenen erreicht wird.

Berlin, 18. März 2014