

# **DIE LINKE.**

**FiPo-AG „Länderfinanzausgleich“\***

**Länderfinanzausgleich LINKS gedacht:  
sozial und solidarisch**

***– Ein Diskussionsangebot –***

Stand: 22.06.2014

\* Mit unterschiedlicher Intensität haben an den Grundgedanken und der Fertigstellung dieses Papierses mitgewirkt: Swen Knöchel, Henrik Piltz, Jan Restat, Manuela Schmidt, Andreas Schuster, Axel Troost, Stefan Würzbach.

## Inhalt

Länderfinanzausgleich LINKS gedacht: solidarisch und aufgabengerecht .....	3
1. Der Länderfinanzausgleich .....	3
1.1 Aufgaben, Zweck und Notwendigkeit des Länderfinanzausgleichs .....	3
1.2 Wie funktioniert der Länderfinanzausgleich? .....	8
2. Wie weiter mit dem LFA? Positionen der aktuellen Debatte .....	11
2.1 Wettbewerbsföderalismus: Neoliberale Pläne zur Minimierung des LFA.....	11
2.2 Aufgabengerechte Finanzausstattung der Bundesländer .....	15
2.3 Bedeutung der Kommunen im Länderfinanzausgleich .....	16
2.4 Konnexitätsprinzip vollständig umsetzen .....	17
<b>2.5 Kooperationsverbot aufheben</b> .....	18
2.6 Zwischenfazit und weiteres Vorgehen.....	18
3. Aufgabenspezifische Ausgabenlasten sowie Differenzen in den kommunalen Einnahmen der einzelnen Bundesländer .....	20
3.1 Unterschiede in den Einnahmen der Kommunen .....	20
3.2 Armutsbedingte Sozialausgaben I: Geldleistungsgesetze .....	22
3.3 Armutsbedingte Sozialausgaben II: Bedarfe für sozio-ökonomisch benachteiligte Kinder und Jugendliche.....	25
3.3.1 Exkurs: Ausgaben für „Hilfen zur Erziehung“ in Abhängigkeit von der Anzahl der Kinder in SGB-II-Bedarfsgemeinschaften. ....	26
3.3.2 Schätzung der zusätzlichen Ausgaben für benachteiligte Kinder und Jugendliche ....	29
3.4 Hochschulfinanzierung .....	31
3.5 Daraus resultierende Unterschiede bei der Finanzausstattung der Länder.....	32
3.6 Die Stadtstaaten .....	35
3.7 Demografischer Wandel und Infrastrukturkosten.....	36
4. Konkrete Vorschläge für die strukturelle Umsetzung.....	37
4.1 Die Ausgestaltung der anzurechnenden Faktoren .....	37
4.2 Möglichkeiten der Umsetzung im Rahmen des gegenwärtigen LFA-Aufbaus.....	39
4.2.1 Kommunale Steuereinnahmen und Geldleistungsgesetze .....	39
4.2.2 Förderung benachteiligter Kinder und Jugendlicher sowie Hochschul-förderung im LFA-System.....	40
4.2.3 Erweiterung des LFA-Systems um einen Länderfonds für aufgaben-gerechte Länderausgaben .....	40
4.3 Ein konkretes Rechenbeispiel.....	41
4.4 Ergebnisse.....	45
4.5 Möglichkeiten der strukturellen Weiterentwicklung des LFA .....	48

5. Notwendige Änderungen in der Bund-Länder-Beziehung .....	52
5.1 Steuergerechtigkeit sicherstellen – Bundessteuerverwaltung einführen!.....	52
5.2 Altschuldenregelung.....	53
5.3 Solidarpakt III: Zur Notwendigkeit von Strukturpolitik .....	56
6. Fazit.....	58
Literatur .....	60

# Länderfinanzausgleich LINKS gedacht: solidarisch und aufgabengerecht

**Zusammenfassung.** Der Länderfinanzausgleich (LFA) ist ein im Grundgesetz verankertes System, das gewährleisten soll, dass auch einnahmeschwache Bundesländer genügend Mittel zur Verfügung haben, um ihre föderalen Aufgaben in gleichwertiger Qualität wie die finanziell gut gestellten Bundesländer ausführen zu können. Zu diesen Aufgaben gehört auch die finanzielle Sicherung der Kommunen, die wesentliche Aufgaben der öffentlichen Hand zu leisten haben. Der zurzeit gültige Länderfinanzausgleich sichert im Wesentlichen ab, dass allen einnahmeschwachen Bundesländern pro EinwohnerIn annähernd die Einnahmen des Durchschnitts aller Bundesländer zur Verfügung stehen. Aktuelle Vorschläge, diesen Ausgleich zurückzufahren, vertiefen die Spaltung der Bundesländer und sind zurückzuweisen. Stattdessen sind die Einnahmen der Kommunen stärker als bisher im LFA-System zu berücksichtigen. Darüber hinaus tritt die LINKE dafür ein, dass zwischen den Bundesländern zusätzlich auch ein finanzieller Ausgleich für besondere Aufgabenlasten hergestellt wird, die zwischen den Bundesländern sehr uneinheitlich verteilt sind. Beispiele für solch ungleich verteilte Aufgabenlasten, die im Folgenden auch anhand von konkreten Zahlenmaterial belegt werden, sind die Ausgaben für Soziallasten nach dem SGB II (Kosten der Unterkunft), Ausgaben für sozio-ökonomisch benachteiligte Kinder und Jugendliche sowie Hochschullasten. Für die konkreten Auswirkungen eines solchen zusätzlichen Aufgaben-Lastenausgleichs werden Beispiele angeführt. Als Struktur für diese zusätzlichen Lastenausgleiche wird eine erweiterte Heranziehung der Umsatzsteuerverteilung vorgeschlagen. Zu den notwendigen Neuregelungen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen gehören darüber hinaus eine Bundessteuerverwaltung, die eine einheitliche Qualität des Steuersystems gewährleistet, sowie ein Altschuldenfonds für die föderalen und kommunalen Schulden.

## 1. Der Länderfinanzausgleich

### 1.1 Aufgaben, Zweck und Notwendigkeit des Länderfinanzausgleichs

**Verfassungsrechtliche Grundlagen.** Nach Artikel 107 Abs. 2 GG sind die Bundesländer verpflichtet, ihre Finanzkraftunterschiede auszugleichen. Ziel dieser Regelung ist es, allen BundesbürgerInnen gleichwertige Lebensverhältnisse zu ermöglichen. Im Jahr 2019 läuft das Finanzausgleichsgesetz (FAG) aus, das die gesetzliche Grundlage des Länderfinanzausgleichs bildet. Bund und Länder stehen deshalb gemäß dem Grundgesetz in der Pflicht, bis zum Jahr 2020 ein neues FAG zu verabschieden.

Grundlage des Finanzausgleichs zwischen den Bundesländern wie auch den Bund-Länder-Finanzbeziehungen im weiteren Sinne sind die relevanten Vorgaben im Grundgesetz. Diese sehen bestimmte Anforderungen an die von den Bundesländern zu erfüllenden Aufgaben sowie Rechte im Bezug auf die ihnen hierfür zustehenden Finanzierungsquellen vor.

Anforderungen an die Aufgabenerfüllung:

- Art. 20 GG verpflichtet auch die Länder zur Rechtsstaatlichkeit (u.a. zur Einhaltung von gesetzlichen Verpflichtungen und Verträgen) und zur Sozialpolitik.
- Art 106 GG gibt dem Bund und den Ländern den Auftrag, ihre Aufgaben so zu erfüllen, dass die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt bleibt.

Rechte der Bundesländer:

- Art. 106 schreibt auch vor, dass die Länder einen Anspruch auf Deckung ihrer dazu notwendigen Ausgaben haben.
- Art. 107 Abs. 2 schreibt die Ausgleichspflicht bei Finanzkraftunterschieden zwischen den Bundesländern fest.
- Art. 79 schreibt die Staatlichkeit der Länder fest. Das heißt, dass die Bundesländer über mehr Mittel verfügen müssen, als sie zur reinen Aufgabenerfüllung benötigen. Die Landesregierungen müssen die Freiheit besitzen, eigene Aufgaben- und damit Ausgabenschwerpunkte zu setzen („Haushaltsautonomie“).

**Schuldenbremse.** Verschärft wird die Notwendigkeit einer Neuregelung des Länderfinanzausgleichs ab 2020 durch die zwischenzeitlich im Grundgesetz eingeführte „Schuldenbremse“. Die Regelungen in Artikel 115 verbieten es den Bundesländern ab dem Jahr 2020, Kredite aufzunehmen. Ausnahmen sind nur dann gestattet, wenn konjunkturelle Schwankungen oder Naturkatastrophen bzw. andere nicht abwendbare Ereignisse eintreten. Damit droht den Ländern, denen es nicht gelingt, bei der Neuregelung des LFA für auskömmliche Einnahmen zu sorgen, ab 2020 die Handlungsunfähigkeit.

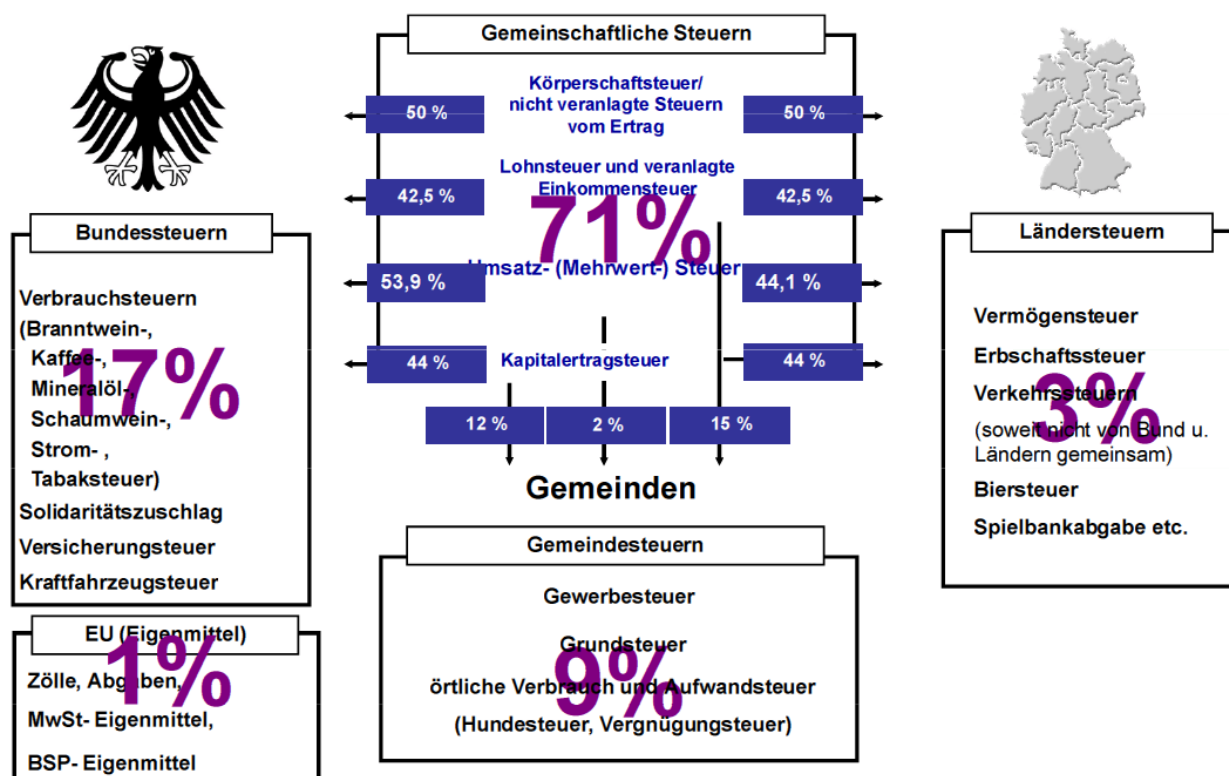
Denn ein Großteil der Ausgaben von Ländern und Kommunen wird durch Bundesrecht diktiert. Darüber hinaus haben die Länder und Kommunen den grundgesetzlichen Auftrag, ihre Aufgaben in vergleichbarer Qualität wie die anderen Bundesländer durchzuführen. Gleichzeitig verfügen die Länder kaum über Möglichkeiten zur eigenständigen Gestaltung ihres Steueraufkommens. Außerdem sind ihre Ausgaben zu einem guten Teil langfristiger Natur und können nicht ohne Rechtsbruch aufgekündigt werden.

Wie das Anwachsen der Verschuldung aller Bundesländer seit dem Jahr 2000 beweist, verfügen die Länder und Kommunen aufgrund der massiven Steuersenkungen Ende der 1990er Jahre zurzeit nicht über ausreichende Steuereinnahmen, um die ihnen übertragenen Aufgaben zuverlässig zu finanzieren. Das zeigt sich auch dadurch, dass selbst bei guter Konjunktur der Investitionsstau der Kommunen kontinuierlich weiter gewachsen ist (Kreditanstalt für Wiederaufbau 2013, S. 67ff.). Ab 2020 soll es ihnen gleichwohl verboten sein, neue Schulden aufzunehmen. Damit droht eine Lähmung einzelner Bundesländer. Um dies zu verhindern, muss der neue LFA wie auch allgemein die Verteilung der Mittel zwischen Bund und Ländern sicherstellen, dass die Länder zuverlässig über ausgabengerechte Einnahmen verfügen. Die Wiedererhebung der Vermögensteuer, eine höhere Besteuerung von Spitzeneinkommen und -vermögen sowie von Gewinnen großer Unternehmen sind daher dringend geboten – unabhängig von der Ausgestaltung des LFA.

**Steuereinnahmen der Länder und Kommunen.** In Deutschland ist die Finanzierung der öffentlichen Haushalte auf den verschiedenen föderalen Ebenen durch aufkommensstarke Verbundsteuern geprägt. Hierzu zählen insbesondere die Einkommen- und die Umsatzsteuer, die nach festen Anteilen auf die einzelnen Gebietskörperschaften verteilt werden.

Mit Ausnahme der kommunalen Ebene spielt die Steuerautonomie – also das Recht, bestimmte Steuern grundsätzlich zu erheben oder die Höhe des zu entrichtenden Steuersatzes festzusetzen – nur eine untergeordnete Rolle. Die Entscheidungen über die Erhebung der Steuern sowie über deren Höhe bedürfen der Zustimmung von Bundestag und Bundesrat. Die folgende Übersicht zeigt die Verteilung der verschiedenen Steuern sowie ihres Aufkommens auf die einzelnen föderalen Ebenen.

Abbildung 1: Aufteilung der Steuereinnahmen (Stand: 2010)



Quelle: Thomas Lenk.

Die Verteilung der Steuereinnahmen zwischen den verschiedenen föderalen Ebenen sagt jedoch wenig über die Finanzausstattung der einzelnen Gebietskörperschaften der föderalen Ebenen – also der Länder und Gemeinden – aus. In Tabelle 1 sind daher die den Bundesländern und ihren Gemeinden zustehenden Steuereinnahmen pro Einwohnerin und Einwohner im Jahr 2012 dargestellt, ohne Berücksichtigung der Umverteilung durch den Länderfinanzausgleich.

Die Tabelle belegt die extrem ungleiche Verteilung der Steuereinnahmen. Die Pro-Kopf-Einnahmen der finanzstarken Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern und Hessen sind mehr als doppelt so hoch wie die der neuen Bundesländer, mit Ausnahme von Berlin. Das gleiche Bild ergibt sich, wenn man die Einnahmen der Gemeinden betrachtet.

Doch es gibt nicht nur große Unterschiede zwischen den alten und den neuen Bundesländern. Auch die alten Bundesländer weisen untereinander große Unterschiede in Bezug auf die Steuerkraft auf. So kommt das finanzschwache Saarland gerade einmal auf zwei Drittel der Steuereinnahmen, die in Baden-Württemberg erzielt werden.

Auf der kommunalen Ebene muss zudem berücksichtigt werden, dass gerade steuerstarke Gemeinden geringere Hebesätze auf die Gewerbesteuer sowie die Grundsteuer anlegen. Würden sie ähnlich hohe Hebesätze einführen wie die finanzschwachen Kommunen, dann würde sich die ungleiche Verteilung der Steuereinnahmen noch weiter verschärfen.

**Tabelle 1: Steuereinnahmen (Ist) der Bundesländer und ihrer Gemeinden pro Kopf 2012<sup>1</sup>**

Bundesland	Steuereinnahmen Länder (Euro pro Kopf)	Steuereinnahmen Gemeinden (Euro pro Kopf)
Baden-Württemberg	1.927,1	1.172,3
Bayern	1.970,9	1.119,5
Berlin	1.369,0	966,2
Brandenburg	991,7	623,2
Bremen	1.440,2	1.074,6
Hamburg	2.407,5	1.712,7
Hessen	1.850,9	1.214,5
Mecklenburg-Vorpommern	823,3	538,2
Niedersachsen	1.406,6	959,5
Nordrhein-Westfalen	1.586,4	1.074,8
Rheinland-Pfalz	1.549,2	891,4
Saarland	1.250,8	794,2
Sachsen	807,9	639,9
Sachsen-Anhalt	831,8	595,2
Schleswig-Holstein	1.439,1	822,0
Thüringen	822,2	596,1

*Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.*

**Wirtschaftskraft.** Der Grund für die starken Differenzen liegt in der regional sehr unterschiedlichen Wirtschaftskraft. Am deutlichsten wird dies in den neuen Bundesländern sichtbar, die einen großen Rückstand bei der wirtschaftlichen Struktur und Entwicklung gegenüber den alten Bundesländern aufweisen. Nicht einmal fünf der 100 größten deutschen Unternehmen haben ihre Unternehmenszentrale in den neuen Bundesländern – und bei diesen wenigen handelt es sich in der Regel um Tochtergesellschaften ausländischer Konzerne mit Sitz in Berlin.

In der Debatte über die Ursachen für die wirtschaftliche Stärke oder Schwäche eines Bundeslandes, die im Rahmen der aktuellen Diskussion über den Länderfinanzausgleich geführt wird, ist häufig von „guter Politik“ und „fleißigen Menschen“ die Rede. Wissenschaftliche Studien zeigen jedoch immer wieder, dass es andere Faktoren sind, die langfristiges Wachstum bedingen. So spielen die geografische Lage, die Siedlungsstruktur, die sektorale Struktur der

---

<sup>1</sup> Steuereinnahmen der Länder ohne Umsatzsteuer, weil diese erst im Verlauf des Länderfinanzausgleichs auf die Länder verteilt wird.

gewerblichen Wirtschaft und die historischen Standortentscheidungen großer strukturbestimmender Unternehmen und öffentlicher Einrichtungen eine bedeutende Rolle bei neuen Standortentscheidungen von weiteren Unternehmen (vgl. z.B. Blume/Döring 2009, S. 115ff.). Politische Entscheidungen sind lediglich von untergeordneter Bedeutung. Nur wenn es um die Einleitung und Lenkung von langfristigen Entwicklungen geht, sind politische Entscheidungen ausschlaggebend. Ebenso kann der viel zitierte Fleiß nicht als Erklärung dienen.

Das Beispiel Nordrhein-Westfalen zeigt dies in idealtypischer Weise. Aufgrund seiner Wirtschaftsstruktur, die vor allem von Schwerindustrie, Energie und chemischen Erzeugnissen geprägt ist, war das Bundesland nach dem Zweiten Weltkrieg eines der am stärksten prosperierenden Wirtschaftsgebiete in der Bundesrepublik – was mit einer hohen Steuerkraft und entsprechend hohen Einzahlungen in den Länderfinanzausgleich verbunden war. Im Verlauf der 1950er Jahre sowie Anfang der 1960er Jahre trug Nordrhein-Westfalen mehr als 50 Prozent der Ausgleichszahlungen im Länderfinanzausgleich.

Die Schwerindustrie hat in den vergangenen Jahrzehnten jedoch massiv an Bedeutung verloren, was auch in Nordrhein-Westfalen zu einem Rückgang der Wirtschaftskraft geführt hat. Die Steuerkraft dieses Bundeslandes liegt aus diesem Grund derzeit nur noch im Durchschnitt aller Bundesländer in der Bundesrepublik.

**Bedeutung des Länderfinanzausgleichs.** Zwar hat Nordrhein-Westfalen mit dem Ausbau seiner Hochschulen und wissenschaftlichen Einrichtungen einen Wandel in seiner wirtschaftlichen Struktur eingeleitet, doch ist dieser Wandel nicht von heute auf morgen durchzuführen. Gleichzeitig ist er nicht ohne entsprechende Finanzmittel umzusetzen: Hochschulen, wissenschaftliche Einrichtungen und die Förderung junger Unternehmen kosten zunächst viel Geld.

Entsprechende Finanzmittel sind ebenso notwendig, um eine funktionsfähige öffentliche Verwaltung und ein hohes Niveau an öffentlichen Leistungen zu finanzieren. Die Bundesländer verwenden die von ihnen eingenommen Steuern vor allem für die Finanzierung des Bildungssystems (Kindertagesstätten, Schulen, Hochschulen), der inneren Sicherheit und Justiz sowie der sozialen Sicherung. Die Gemeinden finanzieren insbesondere die soziale Sicherung, die Bildung und die Infrastruktur.

Eine Veränderung des Länderfinanzausgleichs beeinflusst den Umfang und die Qualität dieser öffentlichen Leistungen. Ohne den Länderfinanzausgleich könnten viele Bundesländer und ihre Gemeinden diese Aufgaben noch unzureichender als derzeit oder sogar überhaupt nicht mehr erbringen, wie ein kurzer Blick auf Tabelle 1 verdeutlicht. Das hat wiederum einen direkten negativen Einfluss auf die Lebensverhältnisse der dort lebenden Menschen – und auch auf die Wirtschaft.

Umgekehrt würden wirtschaftlich starke Bundesländer ein deutlich größeres Angebot von öffentlichen Leistungen anbieten können. Im Ergebnis würde dies zu weiter zunehmenden Wanderungsbewegungen führen, die die wirtschaftlichen Ungleichgewichte verstärken würden – denn tendenziell werden als erste diejenigen Personengruppen abwandern, die durch hohe Bildungsabschlüsse und aufgrund ihres Alters die besten Chancen auf den Arbeitsmärkten haben.

Dieses Ausbluten der wirtschaftsschwachen Regionen wird die öffentlichen Haushalte weiter unter Druck setzen, weil sie über eine schwache Einnahmehasis verfügen und gleichzeitig eine überproportionale Belastung zu tragen haben. Denn vor allem Ältere und Arme bleiben zurück, weil die Transferzahlung, die sie erhalten, vom Bund übernommen werden und sich regional



kaum unterscheiden. Ein Umzug in die prosperierenden Regionen wäre für sie sogar mit Nachteilen verbunden, weil die Lebenshaltungskosten dort höher sind.

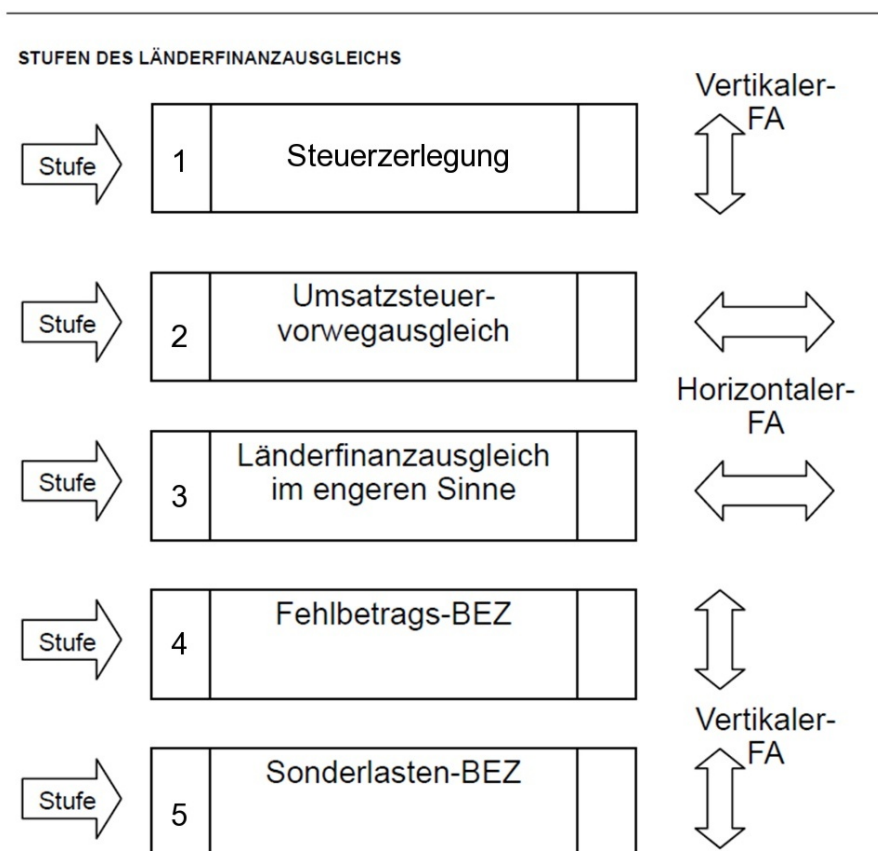
Der Länderfinanzausgleich hat solche Entwicklungen bis zur deutschen Einheit weitestgehend verhindern können. Profiteur war bis dahin insbesondere der heute wirtschaftlich starke Freistaat Bayern, der bis Ende der 1980er Jahre Ausgleichszahlungen aus dem Länderfinanzausgleich erhielt.

Das beweist, dass der Länderfinanzausgleich wirtschaftliche Entwicklung zumindest stabilisieren kann. Dass in den neuen Bundesländern seit der Wiedervereinigung Entwicklungen beobachtet werden können, die dem oben beschriebenen Ausbluten von Regionen sehr stark ähneln, zeigt jedoch die dringende Reformbedürftigkeit des Länderfinanzausgleichs.

## 1.2 Wie funktioniert der Länderfinanzausgleich?

Die Systematik des Länderfinanzausgleichs ist im Finanzausgleichsgesetz (FAG) gesetzlich kodifiziert. Sie ist so konstruiert, dass der Länderfinanzausgleich eine Angleichung der unterschiedlichen Steuereinnahmehöhe verursacht. Bezugsgröße für die Angleichung sind die Steuerzahlungen pro Einwohnerin und Einwohner, die von den Bundesländern und ihren Gemeinden vereinnahmt werden. Insgesamt umfasst der Länderfinanzausgleich fünf Stufen.

**Abbildung 2**



Quelle: Bundesfinanzministerium 2010; eigene Bearbeitung.

**Steuerzerlegung.** In der *ersten Stufe* erfolgt die Aufteilung des Länderanteils an den gemeinschaftlichen Steuern – mit Ausnahme der Umsatzsteuer – auf die einzelnen Bundesländer. Im ersten Schritt erhalten die Bundesländer und Gemeinden den gesetzlich festgelegten Anteil der in ihrem Hoheitsgebiet vereinnahmten gemeinschaftlichen Steuern. Wie in Abbildung 1 (Aufteilung der Steuereinnahmen) aufgeführt, sind dies insbesondere 42,5 bzw. 15 Prozent der Einkommensteuer, 50 Prozent der Körperschaftsteuer sowie der veranlagten Steuern vom Ertrag, 44 bzw. 12 Prozent der Kapitalertragsteuer sowie 2 Prozent der Umsatzsteuer für die Gemeinden.

Im zweiten Schritt erfolgt eine Aufteilung der von den Bundesländern vereinnahmten gemeinschaftlichen Steuern, die in der Steuererhebung begründet ist. Dies ist notwendig, weil der Sitz der Finanzämter, an die die festgesetzten Steuern zu entrichten sind, nicht mit dem Ort übereinstimmen muss, an dem die Steuern entstanden sind. Beispielsweise wird der größte Teil der Zinsabschlagsteuer an die Finanzämter in Frankfurt am Main entrichtet. Der Grund hierfür ist, dass fast alle großen deutschen Kreditinstitute ihren Unternehmenssitz in Frankfurt am Main angemeldet haben und diese Steuer von ihren Kunden einzubehalten und an das örtliche Finanzamt abzuführen haben. Da die einbehaltenen Zinsen jedoch von Personen aus dem gesamten Bundesgebiet stammen, muss die in Frankfurt am Main vereinnahmte Zinsabschlagsteuer unter allen Finanzämtern im Bundesgebiet aufgeteilt werden, entsprechend dem Wohnort der EmpfängerInnen der Zinsen.

Die Zerlegung der Steuereinnahmen und ihre Aufteilung auf die einzelnen Bundesländer sind jedoch nicht unumstritten. Vergleicht man die Steuereinnahmen und die Wirtschaftskraft der einzelnen Bundesländer, so lassen sich deutliche Diskrepanzen erkennen. Insbesondere die neuen Bundesländer, das Saarland und Bremen verzeichnen ein signifikant niedrigeres Steuerniveau, als es ihr Bruttoinlandprodukt (BIP) vermuten ließe. So beträgt das BIP je Einwohnerin und Einwohner in Sachsen 73,1 Prozent des Bundesdurchschnitts, das Steueraufkommen liegt jedoch nur bei 47,6 Prozent des bundesweiten Mittelwerts. Gleichzeitig verfügen Bundesländer mit einem überdurchschnittlich hohen BIP über noch deutlich stärker überdurchschnittliche Steuereinnahmen – mit Ausnahme von Hamburg (vgl. Renzsch 2013, S. 121ff.). Hamburg muss im Rahmen der Einkommensteuerzerlegung große Teile seines Lohnsteueraufkommens für die BerufseinpendlerInnen aus dem Umland an die Gemeinde- und Landeshaushalte der umliegenden Bundesländer abführen.

**Umsatzsteuervorwegausgleich.** In der *zweiten Stufe* des Länderfinanzausgleichs werden im ersten Schritt die Steuereinnahmen berechnet, über die die einzelnen Bundesländer pro Einwohnerin und Einwohner verfügen. Berücksichtigt werden dabei die ihnen zustehenden Anteile aus den gemeinschaftlichen Steuern (ohne die Umsatzsteuer), die Steuern, die ausschließlich den Ländern zustehen (Erbschaftsteuer, Rennwett- und Lotteriesteuer usw.), ihre Einnahmen aus der Gewerbesteuerumlage und der Grundsteuer A und B sowie die Förderabgabe (vgl. § 7 FAG).

Im zweiten Schritt werden die Steuereinnahmen pro Einwohnerin und Einwohner der einzelnen Bundesländer zueinander ins Verhältnis gesetzt. Dazu werden zunächst die Steuereinnahmen berechnet, die pro Einwohnerin und Einwohner erzielt würden, wenn die Steuereinnahmen aus den eben genannten Steuern unter den Bundesländern genau gleich aufgeteilt würden.

Bei allen Bundesländern, deren Steuereinnahmen pro Einwohnerin und Einwohner weniger als 97 Prozent des Durchschnitts aller Bundesländer betragen, werden 95 Prozent des Differenzbetrages aus dem Umsatzsteueraufkommen ausgeglichen. Zwischen 97 und 100 Prozent des Durchschnitts schmilzt dieser Ausgleichssatz linear auf 60 Prozent ab. Dieser sogenannte Umsatzsteuervorwegabzug darf allerdings nicht mehr als 25 Prozent der den

Bundesländern zustehenden Einnahmen betragen.

Anschließend werden im dritten Schritt die verbleibenden Umsatzsteuereinnahmen, die den Bundesländern zustehen, nach EinwohnerInnen unter ihnen aufgeteilt (vgl. § 2 FAG).

**Länderfinanzausgleich im engeren Sinne.** In der *dritten Stufe* des Länderfinanzausgleichs – die häufig auch als Länderfinanzausgleich im engeren Sinne bezeichnet wird – werden zu den bisher den Bundesländern zugeteilten Steuereinnahmen 64 Prozent der Steuereinnahmen der Gemeinden (vgl. § 8 FAG) hinzugerechnet. Diese Summe wird als Finanzkraftmesszahl bezeichnet. Werden alle Finanzkraftmesszahlen summiert und auf die einzelnen Bundesländer gemäß ihrer Einwohnerzahl aufgeteilt, ergibt sich die sogenannte Ausgleichsmesszahl. Diese Ausgleichsmesszahl entspricht genau den Steuereinnahmen, die einem Bundesland zugeteilt würden, wenn die Steuereinnahmen je Einwohnerin und Einwohner exakt gleich verteilt wären.

Die Ausgleichsmesszahlen einiger Bundesländer werden jedoch modifiziert: Für die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg wird die Ausgleichsmesszahl für die Steuereinnahmen der Länder und Gemeinden um jeweils 35 Prozent erhöht (vgl. § 9 FAG). Durch diese Erhöhung soll der zusätzliche Finanzierungsbedarf berücksichtigt werden, der sich aus dem fehlenden Umland ergibt (vgl. Abschnitt 3.6).

Die Ausgleichsmesszahl der Gemeindesteuern wird für Sachsen-Anhalt um zwei, für Brandenburg um drei sowie für Mecklenburg-Vorpommern um fünf Prozent erhöht (vgl. § 9 FAG). Durch diese Erhöhung soll der zusätzliche Finanzierungsbedarf berücksichtigt werden, der sich aus der deutlich unterdurchschnittlichen Bevölkerungsdichte ergibt.

Die Bundesländer, deren Finanzkraftmesszahl unterhalb der Ausgleichsmesszahl liegen, erhalten einen Ausgleichsbetrag. Wie im Falle des Umsatzsteuervorgewegausgleichs errechnet sich der Ausgleichsbetrag nach dem Anteil der Finanzkraftmesszahl an der Ausgleichsmesszahl. Liegt er unterhalb von 80 Prozent, werden 75 Prozent der Differenz ausgeglichen, zwischen 80 und 93 Prozent beträgt der Ausgleich 67 bis 71 Prozent, und auf 44 bis 56 Prozent beläuft er sich, wenn das Verhältnis von der Finanzkraft- zur Ausgleichsmesszahl zwischen 93 und 100 Prozent liegt (vgl. § 10 FAG Abs. 1).

Der Ausgleichsbetrag wird von den Bundesländern getragen, deren Finanzkraftmesszahl über der Ausgleichsmesszahl liegt. Die jeweiligen Ausgleichszahlungspflichten der „Geberländer“ werden analog zu den Ausgleichszahlungsansprüchen der „Nehmerländer“ berechnet. Bundesländer, deren Ausgleichsmesszahl zwischen 100 und 107 Prozent der Finanzkraftmesszahl liegt, müssen zwischen 44 und 56 Prozent abführen, bei 107 bis 120 Prozent sind es zwischen 67 bis 71 Prozent, und bei über 120 Prozent beträgt die Ausgleichszahlung 75 Prozent (vgl. § 10 FAG Abs. 2). Dies sind allerdings nur die Höchstwerte, bis zu denen eine Ausgleichszahlung zu leisten ist. Übersteigt die Summe der Ausgleichszahlungen nach FAG die Ausgleichsbeträge, sind die Bundesländer mit überdurchschnittlicher Finanzausstattung nur zur Zahlungen in Höhe der Ausgleichsbeträge verpflichtet.

**Bundesergänzungszuweisungen.** In der *vierten Stufe* werden bei den Bundesländern, deren Ausgleichsmesszahl immer noch unterhalb von 99,5 Prozent der Finanzkraftmesszahl liegt, 77,5 Prozent dieser Differenz ausgeglichen. Dieser Ausgleich wird als Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisung vom Bund getragen.

**Sonderlasten-Bundesergänzungszuweisungen.** Während des *fünften* und letzten Schritts erhalten die neuen Bundesländer – inklusive Berlin – zusätzliche Zahlungen vom Bund, um teilungsbedingte Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und eine unterproportionale kommunale Finanzkraft auszugleichen. Diese Zahlungen betragen für das Jahr 2013 insgesamt 6,54 Mrd. Euro und sinken bis 2019 kontinuierlich auf null ab.

## 2. Wie weiter mit dem LFA? Positionen der aktuellen Debatte

Zurzeit mehren sich die Vorschläge zur Zukunft des Länderfinanzausgleichs ab 2020. Initiiert von Parteien, Wirtschaftsverbänden oder Forschungsgesellschaften werden zum Teil sehr unterschiedliche Positionen zu der Frage, was am augenblicklichen LFA zu kritisieren ist und in Zukunft anders gemacht werden soll, in Stellung gebracht.

Eine weit verbreitete Position kann mit dem Schlagwort **„Wettbewerbsföderalismus“** gekennzeichnet werden. Die Absicht ihrer Protagonisten ist es, die Zuweisungen an die wirtschaftlich schlechter gestellten Bundesländer zurückzufahren (dieses Ziel verfolgt z.B. die Klage von Bayern und Hessen vor dem BVerfG).

Eine andere wichtige Position kann mit dem Schlagwort **„Aufgabengerechte Finanzausstattung“** gekennzeichnet werden. VertreterInnen dieser Position kritisieren am aktuellen LFA, dass er zwar tatsächlich zu angeglichenen Einnahmen pro Einwohnerin und Einwohner der Länder führt, aber keine Kompensation für besondere Aufgabenbedarfe leistet, die in manchen Bundesländern stärker ausgeprägt sind als in anderen. Notwendig ist demnach nicht eine geringere, sondern aufgabenspezifisch womöglich sogar eine vermehrte Verteilung der Einnahmen zwischen den Ländern. Prominente VertreterInnen dieser Position sind Benke (2010, 2011) in ihrer Studie für die GRÜNEN, Wieland (2012) in seiner Studie für die Bertelsmann-Stiftung oder Eichel et. al. (2013).

Ein drittes, häufig vorkommendes Thema ist die **Rolle der kommunalen Finanzausstattung** im Länderfinanzausgleich. Viele Akteure fordern, die Einnahmen der Kommunen im Länderfinanzausgleich voll anzurechnen.

Unabhängig von diesen Positionen zu Ausmaß und Begründung der zu verteilenden Mittel gibt es ganz unterschiedliche Vorschläge zur **strukturellen Neugestaltung** des LFA, die zum Teil auch Einfluss auf die Regelungen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen haben würden. Verbreitet ist der Vorschlag, den Länderfinanzausgleich im engeren Sinne aufzugeben und durch andere Ausgleichsmechanismen zu ersetzen (z.B. Wieland 2012, Behnke 2011). Für die neuen Ausgleichsmechanismen gibt es Vorschläge, die ausgleichenden Mittel direkt vom Bund zuweisen zu lassen (Wieland 2012) oder durch eine ausgeweitete Umverteilung der Umsatzsteueranteile zu bewerkstelligen (Behnke 2011). Auf diese strukturellen Fragen wird weiter unten (Abschnitt 4) eingegangen. Im Folgenden wird zu den Argumenten hinsichtlich des Wettbewerbsföderalismus und der „Aufgabengerechten Finanzausstattung“ Stellung bezogen.

### 2.1 Wettbewerbsföderalismus: Neoliberale Pläne zur Minimierung des LFA

Tatsächlich geht der LFA schon in seiner jetzigen Ausprägung vielen neoliberal eingestellten KritikerInnen viel zu weit. Die kaum verhüllte Grundannahme ist, dass reiche Bundesländer reich sind, weil sie eine starke Wirtschaft haben. Und die starke Wirtschaft haben sie, weil die jeweiligen Landesregierungen durch ihre Politik die erfolgreiche Entwicklung der Wirtschaft bewerkstelligt haben. Strukturschwache Länder haben demgegenüber schwache Wirtschaften – weil ihre Landesregierungen eine schlechte Wirtschaftspolitik und eine unzureichende Wirtschaftsförderung betrieben haben. Der Länderfinanzausgleich mit seiner „anreizschädlich[en]“ (Ragnitz 2014, S. 23), „extremen Nivellierungswirkung“ (Feld, Kube und Schnellenbach 2013, S. 5; in ihrem Gutachten im Auftrag der FDP-Landtagsfraktionen von Hessen, Baden-Württemberg und Bayern) Sorge jetzt dafür, dass die reichen Länder ihre verdienten hohen Einnahmen an die „Faulpelze“ aus den armen Ländern abgeben müssen. Das führe dazu, dass sowohl die strukturschwachen als auch die reichen Länder nichts zur Verbesserung ihrer Einnahmesituation unternähmen. Die reichen, weil sie zusätzliche Einnahmen zu nicht geringen

Teilen in den LFA abgeben müssten, die strukturschwachen, weil durch eine Steigerung der Einnahmen fast genauso große Zuweisungen aus dem LFA verloren gingen, weshalb sie lieber weiter arm blieben, statt eine erfolgreiche Wirtschaftsentwicklung zu bewerkstelligen. Darum müsse der Länderfinanzausgleich für die strukturschwachen Länder heruntergefahren werden, denn das „korrigiert die bestehenden Fehlanreize [...] des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und setzt stärkere Anreize für die Länder, eine Politik zur Entwicklung eigener Wirtschaftskraft zu betreiben“ (Feld, Kube und Schnellenbach 2013, S. 5)<sup>2</sup>. Durch eine Reduktion der Ausgleichszahlungen sollen Erfolge bei der Stärkung der Wirtschaftskraft stärker den Landeshaushalten zugutekommen, und es solle auch „für Wähler und Gewählte stärker als bisher erkennbar sein, ob ein Land gut oder schlecht regiert wird“ (Eckpunkte-Beschluss der haushaltspolitischen Sprecher der CDU 2012, S. 2).

Gleichzeitig mit der Absenkung der Ausgleichszahlungen für die strukturschwachen Länder sollen die Bundesländer mehr „Freiheit“ bei der Ausgestaltung ihrer Steuerpolitik erhalten (vgl. Eckpunkte-Beschluss der haushaltspolitischen Sprecher der CDU 2012; Feld, Kube und Schnellenbach 2013). Damit hätten sie theoretisch die Möglichkeit, diese weggefallenen Einnahmen durch höhere Steuern auszugleichen. Vor allem aber hätten sie dadurch die Möglichkeit, durch besonders niedrige Steuern Wirtschaftsunternehmen anzulocken und sich so einen höheren Anteil vom Steuerkuchen zu sichern. Wenig verwunderlich, dass auch Wirtschaftsverbände diese Option mit Nachdruck vertreten (z.B. die Handelskammern Bremen und Hamburg, 2013). Allerdings ist anzumerken, dass es auch Verfechter der größeren Freiheit bei der Ausgestaltung von Landessteuern gibt, die eine Absenkung der Mittelzuweisungen für die strukturschwachen Bundesländer explizit ablehnen (z.B. Thöne 2014 sowie Deubel 2014).

**Strukturwandel.** Vorausgesetzt wird von den VertreterInnen dieser Konzepte, dass es in der Macht der Länder steht, ihre Wirtschaft und damit Steuereinnahmen substanziell zu beeinflussen. Allerdings hat sich bei entsprechenden Forschungen gezeigt, dass der wirtschaftliche Erfolg eines Bundeslandes zum großen Teil auf langfristigen infrastrukturellen Entwicklungen beruht, die nicht auf politische Entscheidungen zurückzuführen sind. Als bedeutende Determinanten des Wirtschaftswachstums konnten in wissenschaftlichen Studien (z.B. Döring, Blume und Türck 2008, Blume und Döring 2009, S. 115ff.) vor allem Faktoren wie die geografische Lage, die Siedlungsstruktur, die sektorale Struktur der gewerblichen Wirtschaft und die historische Standortentscheidung strukturbestimmender Unternehmen und öffentlicher Einrichtungen herausgearbeitet werden. Manche Bundesländer haben vom infrastrukturellen Wandel profitiert, wie z.B. Hessen vom Aufschwung des Finanzkapitalismus. Andere Bundesländer mussten ein Abschmelzen oder Zusammenbrechen vormals lukrativer Industriezweige erdulden (Kohle, Stahl, Werften, Bekleidungsindustrie etc.), was mit hoher Arbeitslosigkeit und der Herausbildung von verfestigten Milieus einherging, die von staatlichen Transferzahlungen abhängig sind. Der Aufschwung und Zusammenbruch solcher Industriezweige ist nicht auf Entscheidungen der jeweiligen Landespolitik zurückzuführen. Dies gilt erst recht für die Ost-Bundesländer. Die massive Ansiedlungspolitik der letzten 20 Jahre hat zu einigen wirtschaftlich prosperierenden Regionen geführt, aber im Durchschnitt ist die Finanzkraft der Ost-Bundesländer nach wie vor wesentlich geringer als diejenige der West-Bundesländer. Offensichtlich ist es auch durch eine hochgradige Stimulierung der Wirtschaftsansiedlung über 20 Jahre hinweg nicht möglich gewesen, ein durchschnittliches

---

<sup>2</sup> Die ideologische Nähe zu der Vorstellung, dass Sozialhilfe-EmpfängerInnen es sich in der „sozialen Hängematte“ bequem machen und nur durch Streichung der Zuwendungen motiviert werden können, ist mit Händen zu greifen.

oder sogar überdurchschnittliches Wirtschaftsniveau zu erreichen – unabhängig von den jeweils gewählten Regierungen. Bei einer substanziellen Reduzierung der Mittelzuweisungen aus dem LFA ist also nicht damit zu rechnen, dass die strukturschwachen Bundesländer in der Lage sind, die Verluste einfach durch eine „Entwicklung der eigenen Wirtschaftskraft“ auszugleichen.

**Vorgeschriebene Aufgaben.** Hinzu kommt, dass die Bundesländer und Kommunen ihre Finanzmittel zum allergrößten Teil benötigen, um Aufgaben der öffentlichen Hand zu erledigen, zu denen sie aufgrund bundesgesetzlicher Regelungen und Vereinbarungen verpflichtet sind: Bildung, Hochschulen, Kindergärten, Sozialhilfe, Polizei und Justiz, öffentliche Infrastruktur. Zudem haben sie bei der Qualität der Ausführung nicht die völlig freie Wahl: Sie sind laut Grundgesetz dazu angehalten, die Aufgaben der öffentlichen Hand so zu erfüllen, dass die Einheitlichkeit und Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen in Deutschland (zumindest im Hinblick auf die Bereiche, die durch die Dienstleistungen der öffentlichen Hand geprägt werden) gewahrt bleibt. Wie sie das tun und welche politischen Prioritäten sie setzen, liegt zumindest teilweise in der Hand der Bundesländer und ist durch Wahlen zu beeinflussen. Hätten jetzt, wie das die Apologeten des Wettbewerbsföderalismus fordern, einige Bundesländer deutlich weniger Mittel zur Verfügung als andere, dann wäre es unvermeidlich, dass es Abstriche in der Bildung, bei Polizei und Justiz, beim Erhalt der öffentlichen Infrastruktur usw. geben müsste – in einer Art und Weise, die z.B. für SchülerInnen deutlich schlechtere Chancen auf eine gute Ausbildung und für Opfer von Verbrechen deutlich schlechtere Chancen auf eine gute öffentliche Sicherheit mit sich bringen würde. Dies würde dem Grundsatz der Einheitlichkeit und Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen in Deutschland widersprechen und ist deswegen abzulehnen. Die EinwohnerInnen der Bundesländer sind nicht nur Bayern, Schwaben oder Sachsen usw. Sie sind auch und vor allem BürgerInnen der Bundesrepublik Deutschland. Als solche haben sie alle gleichermaßen ein Anrecht darauf, dass die Bundesländer die ihnen übertragenen Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge in gleichwertiger Qualität erledigen. Dafür benötigen sie aber auch die gleichen Mittel.

**Gefahr der positiven Rückkopplung.** Die Pläne des „Wettbewerbsföderalismus“ nehmen billigend in Kauf, dass die Ungleichheit zwischen den Bundesländern weiter zunimmt. Wird das Vorhaben umgesetzt, die ärmeren Länder durch Kürzungen der Ausgleichszuweisungen zu „neuen Höchstleistungen“ anzuspornen, so werden ihnen die Mittel entzogen, die sie benötigen, um ein attraktiver Wirtschaftsstandort zu sein: mit gut ausgebildeten BewohnerInnen, einem funktionierenden Rechts- und Behördensystem und funktionierender Infrastruktur. Die Folge wird eine Verstärkung der Wanderungsbewegungen sein, die in den vergangenen 20 Jahren zu beobachten waren: Die gut ausgebildeten, hoch qualifizierten und motivierten BewohnerInnen wandern in die boomenden Bundesländer mit niedriger Arbeitslosigkeit aus, während Alte und sozio-ökonomisch Benachteiligte zurückbleiben. Im Falle einer verstärkten Steuerautonomie kann es zu Verlagerung von Unternehmen in finanzstarke Bundesländer kommen, wenn sie ihre Autonomie nutzen, um ihre Steuersätze zu senken – bei einer reduzierten Umverteilung im Länderfinanzausgleich würden sie über entsprechende Spielräume in ihren Haushalten verfügen, ohne ihr Leistungsangebot reduzieren zu müssen. Dies würde die bereits vorhandenen regionalen Finanzkraftunterschiede weiter verstärken. Gleichzeitig kann die Reduzierung der Steuersätze in finanzstarken Bundesländer die übrigen Bundesländer unter Druck setzen, ebenfalls ihre Steuersätze zu senken. Es entstünde eine Steuersenkungsspirale, die zu einer Reduzierung der staatlichen Einnahmen und der daraus finanzierten öffentlichen Leistungen führen würde.

All dies würde dazu führen, dass die heute armen Bundesländer in Zukunft noch viel ärmer

werden. Die einzige Chance, die sie vielleicht kurzfristig hätten, wäre eine massive Senkung der Unternehmenssteuern – in der Hoffnung, dass sich so genügend zahlende Unternehmen bei ihnen ansiedeln. Eine solches „Race to the bottom“ der Bundesländer untereinander dürfte das föderale System kollabieren lassen. Aber es ist klar, dass die Unternehmensverbände dies als ausgesprochen positive Möglichkeit sehen und nach Kräften fördern.

**Konzentration der öffentlichen Dienstleistungen auf die „Geldbringer“.** Der gewünschte Wettbewerb der Bundesländer würde zu einer stärkeren Fokussierung auf die Bedürfnisse der Unternehmen und der gut verdienenden SteuerzahlerInnen führen. Ohne LFA wäre es ihr Steueraufkommen, das die öffentlichen Leistungen finanziert, die von den Bundesländern bereitgestellt werden können. Auf öffentliche Leistungen sind jedoch vor allem die Menschen angewiesen, die kaum oder gar keine Steuern zahlen (können): Kinder und Jugendliche, Kranke, Behinderte, Arme und Alte. Um im Wettbewerb erfolgreich sein zu können, müssen die Bundesländer die von ihnen zu finanzierenden Sozialtransfers folgerichtig abschmelzen. Denn mobile SteuerzahlerInnen würden aufgrund der hieraus resultierenden zusätzlichen steuerlichen Belastung abwandern – insbesondere bei Unternehmen kann dies bereits heute beobachtet werden, da sie nicht auf Sozialtransfers angewiesen sind und davon auch kaum profitieren. Die Bundesländer konkurrieren sich die für eine vernünftige Umverteilung notwendigen Finanzmittel gegenseitig weg. In der derzeitigen „Eurokrise“ kann dies seit einigen Jahren beobachtet werden.

**Wettbewerb worum?** Wettbewerbe haben Gewinner und Verlierer. Wirtschaftsunternehmen stehen in einem Wettbewerb – das leistungsfähigere Unternehmen gewinnt, das schwächere geht bankrott und vom Markt. Seitens der VertreterInnen dieser Richtung wird leider nicht klar gesagt, was mit den unterlegenen Bundesländern geschehen soll. Was passiert mit strukturschwachen Bundesländern, die nicht mehr auf die Beine kommen, weil ihre leistungsfähige Bevölkerung und ihre Wirtschaftsunternehmen in die reichen Bundesländer ziehen? Wie werden sie „vom Markt genommen“? Sollen sie sich – wie die Euro-Krisenstaaten – einer Troika unterwerfen, die den Landesregierungen diktiert, was sie zu tun haben? Und wer haftet für deren Fehler? Sollen sie sich den erfolgreicherer Bundesländern anschließen – wenn diese sie haben wollen? Sollen ganze Landstriche aufgegeben werden? Solche Folgen ständen in klarem Gegensatz zu dem verfassungsmäßigen Gebot der Einheitlichkeit und Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland.

Daher erteilt die LINKE diesen Auffassungen eine klare Absage. Die wirtschafts- und strukturschwachen Regionen könnten beim Wettbewerbsföderalismus nicht mithalten. Die Folge wäre, dass arme Länder noch ärmer und reiche noch reicher werden. Das wirtschaftliche und soziale Auseinanderdriften der Regionen in Deutschland würde verschärft und damit die gemeinsame und gedeihliche Entwicklung der Bundesrepublik gefährdet.

**Steuervollzug.** Es gibt noch eine anders geartete Kritik an den „Fehlanreizen“ des Länderfinanzausgleichs, die nicht auf die mangelnden Anreize zum Aufbau der Wirtschaftskraft, sondern auf die mangelnden Anreize zum sorgfältigen und gewissenhaften Steuervollzug abzielt. Diese Kritik wird insbesondere von den GRÜNEN vorgebracht: „Tatsächlich muss der Länderfinanzausgleich reformiert werden. Denn er führt zu völlig falschen Anreizen in Geber- und Nehmerländern. Steuerermehreinnahmen lohnen sich nicht. Weshalb sollte ein Bundesland Geld ausgeben für eine effektive Steuerfahndung, wenn die Mehreinnahmen in den Finanzausgleich fließen?“ (Erklärung der finanzpolitischen SprecherInnen der grünen Landtagsfraktionen von Hessen, Bayern und Baden-Württemberg 2012) Eine gleichlautende Auffassung wird auch von Wieland (2012) vertreten.

An diesem Argument ist zumindest in Bezug auf die strukturschwachen Bundesländer zweifellos etwas dran. Anträge der Bremer Bürgerschaftsfraktion der LINKEN auf personelle Aufstockung der bremischen FinanzbeamtInnen, deren Sollzahl weit unter der bundeseinheitlich kalkulierten Sollvorschrift liegt, wurden de facto aus genau diesem Grund abgelehnt. Zwar würden die zusätzlichen Personalausgaben durch zusätzliche Steuereinnahmen vor dem LFA im Verhältnis von 10:1 wettgemacht. Nach dem LFA würden sich diese zusätzlichen Einnahmen jedoch kaum bemerkbar machen, sodass es der Regierung „lohnender“ erschien, am Personal zu sparen.

In Bezug auf die reichen Bundesländer ist dieses Argument schon fraglicher. Insbesondere Bayern steht im Ruf, den „maßvollen Steuervollzug“, also eine zurückhaltende bzw. oberflächliche Prüfung insbesondere von Unternehmensfinanzen, zu propagieren und damit Standortpolitik zu betreiben – im Prinzip durch „Dumpingsteuern“. Laut Schätzungen der bayerischen SPD gehen dem Freistaat damit 1 Mrd. Euro pro Jahr verloren (SPD-Landtagsfraktion Bayern 2010). Des Weiteren ist an die bizarre Frühverrentung von vier äußerst erfolgreichen SteuerfahnderInnen in Hessen wegen „unheilbarer paranoid-querulatorischer Störungen“ zu denken, die erfolgte, nachdem sie sich gegen eine Amtsverfügung gestellt hatten, die nach ihrer Ansicht zur Schonung reicher SteuersünderInnen führte (z.B. Bebenburg 2012). Es ist nicht damit zu rechnen, dass sich diese Politik durch einen „anreizfreundlicheren“ LFA ändern würde. Allerdings würde er den entsprechenden Bundesländern die Möglichkeit bieten, ganz legal die Steuern zu senken, statt wie bis jetzt unter der Hand den Steuervollzug „maßvoll“ zu gestalten.

Nach Auffassung der LINKEN liegt die Lösung für die unzureichenden Steuererhebungsqualitäten einiger Bundesländer daher nicht in einem „anreizfreundlichen“ LFA, sondern in der Einführung einer Bundessteuerverwaltung. Darauf wird in Abschnitt 5.2 eingegangen.

## **2.2 Aufgabengerechte Finanzausstattung der Bundesländer**

Eine ganz anders geartete Kritik am jetzigen LFA ist die Forderung nach einer stärkeren Berücksichtigung besonderer Aufgabenlasten einzelner Bundesländer. Im jetzigen System findet eine weitgehende Angleichung der Einnahmen der Bundesländer pro Einwohnerin und Einwohner statt. Damit verbunden ist die Annahme, dass zur angemessenen Erfüllung der Aufgaben der öffentlichen Hand für die Summe der EinwohnerInnen eines jeden Bundeslandes etwa die gleichen Mittel aufzuwenden sind, auch wenn sich die genaue Abschichtung der Aufgabenanforderungen von Bundesland zu Bundesland etwas unterscheiden mag.

Diese Annahme wird in einer Reihe von aktuellen Forschungsarbeiten kritisch hinterfragt. Behnke kritisiert diese Regelung als „strukturblind“, weil sie bestehende Strukturvor- und -nachteile zementiere, strukturschwachen Regionen kaum eine Chance gebe, sich zu verbessern, und reale Bedarfe und Bedarfsunterschiede nur unzureichend berücksichtige (Behnke 2011a, S. 22f). Eichel, Fink und Tiemann fordern, ein reformierter Finanzausgleich müsse „in ein System eingebettet sein, das der Bedürftigkeit i.S. eines erhöhten Bedarfs an öffentlichen Leistungen folgt und die jeweilige Aufgabenlast als Bemessungsgrundlage für eine Finanzausweisung berücksichtigt“ (Eichel, Fink und Tiemann 2013, S. 2). Selbst die CDU/CSU-Eckpunkte vermerken, dass im kommenden LFA spezielle strukturelle Herausforderungen, die sich dem Einfluss der Politik weitgehend entziehen, berücksichtigt werden müssen (CDU/CSU-Eckpunkte 2012).

Elemente einer aufgabengerechten Finanzausstattung finden sich insbesondere in den



kommunalen Finanzausgleichssystemen der einzelnen Bundesländer. So werden beispielsweise in Sachsen-Anhalt und Nordrhein-Westfalen EinwohnerInnen mit besonderen Eigenschaften (Behinderung, Abhängigkeit von Sozialtransfers, Alter etc.) mit einem Faktor von 1,5 oder 2,0 berücksichtigt. Das heißt, es werden die Einwohnerzahlen der Gemeinden, deren EinwohnerInnen besonders häufig diese Eigenschaften aufweisen, erhöht, um ihnen einen größeren Anteil an dem im landeseigenen kommunalen Finanzausgleich zu verteilenden Steueraufkommen zukommen zu lassen.

Allerdings bleiben diese Vorschläge in Bezug auf die erhöhten Bedarfe, um die es gehen soll, meist vage. Thöne (2014) postuliert: „Nötig ist eine ‚Neuvermessung‘ der Aufgaben im deutschen Föderalismus, um zu gewährleisten, dass ein reformierter Länderfinanzausgleich auch aufgabengerecht ist.“ (S. 28) Dabei fordert er, dass die Aufgaben der Kommunen von vornherein mit berücksichtigt werden, da die Länder die Verantwortung haben, für eine aufgabengerechte Finanzierung der kommunalen Ebene zu sorgen. Wieland (2012) weist auf die Diskrepanz zwischen originären Steuereinnahmen und Sozialausgaben hin: „Die Länder können die Ausgabenlast für die von ihnen zu erfüllenden Aufgaben nur tragen, wenn sie über ausreichende Einnahmen verfügen. Da das Steueraufkommen aber räumlich gesehen nicht den Kosten der zu erledigenden Aufgaben entspricht, sondern eher dort niedrig ist, wo hohe Kosten für Sozialleistungen entstehen, muss die Verteilung nicht primär einnahmenorientiert, sondern ausgabenorientiert vorgenommen werden.“ (S. 40) Eichel et al. (2013) weisen insbesondere auf die finanziellen Belastungen von Kommunen mit hoher Arbeitslosigkeit hin, die mit stark erhöhten Sozialausgaben einhergehen. Behnke (2011 b) nimmt an, dass die Faktoren Arbeitslosenzahl, Bevölkerungsdichte und demografische Entwicklung einen wichtigen Einfluss auf die Ausgabenlast der Länder haben, spezifiziert die damit verbundenen Ausgaben aber nicht konkret. Berthold und Fricke (2007) bringen die unterschiedlichen Ausgaben der Länder für Hochschulen in die Diskussion: „Die finanziellen Ausgleichssysteme bestrafen also systematisch Bundesländer, die viel in ihre Hochschulen investieren.“ (S. 13)

Ganz aktuell, während der Arbeit am vorliegenden Papier, hat Rentsch (2013) konkrete Zahlen vorgelegt; er untersucht u.a. die erheblichen Unterschiede bei den Länder-Ausgabenlasten, die durch die Ausführung von Bundesgesetzen hervorgerufen werden. Am Beispiel der „Kosten der Unterkunft“ und an den BAföG-Lasten zeigt er, dass die Ausgabenlasten in den ostdeutschen Bundesländern und in den Stadtstaaten besonders hoch, in den „Geberländern“ dagegen besonders niedrig sind.

### **2.3 Bedeutung der Kommunen im Länderfinanzausgleich**

Auch die Bedeutung der Kommunen spielt bei einer Reihe von Vorschlägen zur Neugestaltung des Länderfinanzausgleichs eine prominente Rolle. Dabei geht es um zwei Themenbereiche.

Zum einen ist strittig, mit welchem Anteil das **Finanzaufkommen der Kommunen** bei der Berechnung der Landesfinanzkraft im LFA berücksichtigt werden soll. Zurzeit werden die Einnahmen der Kommunen im Länderfinanzausgleich mit 64 Prozent zu den Einnahmen des Landes hinzugerechnet, um die Finanzausstattung im Länderfinanzausgleich zu bestimmen. Ein Ziel der Klage von Bayern und Hessen gegen den jetzigen LFA ist es, diese Quote auf 50 Prozent abzusenken. Die Absicht ist klar: Hessen und Bayern haben nicht nur besonders hohe Steueraufkommen als Bundesländer, ihre Kommunen haben auch besonders hohe kommunale Einnahmen. Im Gegensatz dazu vertreten viele Akteure die Auffassung, dass die Einnahmen der Kommunen zu 100 Prozent in den Länderfinanzausgleich eingehen sollten. Wieland (2012) beispielsweise konstatiert zu der bislang nicht vollständigen Anrechnung der kommunalen

Finanzkraft: „Das ist systemwidrig, weil die Länder die Finanzkraft der Kommunen nach eigener Entscheidung bestimmen und die Verteilung der im Land insgesamt zu erzielenden Steuererträge zwischen Land und Kommunen in größerem Umfang frei gestalten können. Erst die Finanzkraft eines Landes und seiner Kommunen zusammengenommen ist für die bundesstaatliche Finanzverteilung aussagekräftig.“ (S. 45) Lenk (2014) argumentiert: „Da die Länder über den kommunalen Finanzausgleich zu einer aufgabenadäquaten Finanzausstattung ihrer Kommunen verpflichtet sind, wäre eine Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft zu 100 Prozent nur konsequent. Zumal aufgrund des hohen Anteils der Gemeinschaftssteuern in Deutschland finanzkräftige Kommunen eher in finanzkräftigen Ländern und vice versa zu finden sind.“ (S. 11) Heinemann (2012) kennzeichnet die jetzige Regelung als „Geberland-Rabatt im Länderfinanzausgleich“ (S. 2), der einer überzeugenden ökonomischen Rechtfertigung entbehre. Lenk und Kunze (2012) weisen zudem auf Folgendes hin: „Verschärfend kommt hinzu, dass Länder mit einer starken finanziellen Ausstattung der Gemeinden im Vergleich zu Ländern mit einer schwachen finanziellen Ausstattung der Gemeinden tendenziell weniger finanzielle Mittel innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs bereitstellen müssen, sodass Ersteren ein wesentlich größerer Handlungsspielraum für Entschlüsse auf landespolitischer Ebene geschaffen wird, wohingegen Letztere vergleichsweise benachteiligt sind.“ (S. 49)

Zum anderen wird in einer Reihe von Vorschlägen die **Sicherstellung der aufgabengerechten Finanzierung der Kommunen** in den Fokus genommen. Eichel et al (2013) konstatieren das Problem: „Der Bund hat zunehmend neue Aufgaben im bundesdeutschen Sozialstaat gesetzgeberisch festgelegt; die Länder und Kommunen mussten sie umsetzen. So haben sich die Sozialausgaben in den Kommunen in den letzten 20 Jahren auf ca. 45 Milliarden Euro pro Jahr verdoppelt.“ (S. 3) Laut Wieland (a.a.O.) ist dieser Anstieg der Sozialausgaben ein wesentlicher Grund für die „großen Haushaltsdefizite der Kommunen, die durch den Anstieg der kommunalen Kassenkredite auf rund 48 Milliarden Euro (Stand März 2012) manifest werden“ (S. 23). Lenk und Kunze (a.a.O.) schlagen deshalb vor, den Bund stärker an den Aufwendungen der Kommunen zu beteiligen, wenn eine solche Kompensation gewünscht wird. Eine Anrechnung von Soziallasten als aufgabenbezogene Komponente im LFA sehen sie dagegen kritisch: „Eine derart indirekte Lösung über den Länderfinanzausgleich sichert nicht, dass die Gelder an die Kommunen weitergereicht werden.“

## 2.4 Konnexitätsprinzip vollständig umsetzen

In der Vergangenheit haben Bundesländer, der Bund und die EU immer neue Schlupflöcher genutzt, um den Kommunen neue Aufgaben – und die damit verbundenen Ausgaben – zu übertragen, ohne sie hierfür ausreichend zu entschädigen (z.B. Becker 2012). Ein Beispiel ist die Einführung des Kinderförderungsgesetzes (KiFöG). Kernbestandteil des KiFöG war der ab Ende 2013 geltende Rechtsanspruch auf einen Kita-Platz für Kinder unter drei Jahren. Um umfangreiche Zahlungen an die Kommunen zu umgehen, wurde das Angebot an Kita-Plätzen deutlich niedriger angesetzt als der tatsächliche Bedarf. Die 2007 kalkulierten Ausgleichszahlungen des Bundes reichen nicht aus, um den Bedarf zu finanzieren. Die Kommunen werden durch dieses von den Bundesländern geduldete Manöver des Bundes mit Mehrkosten von mehreren hundert Millionen Euro belastet (Deutscher Städtetag 2014, S. 8f.).

Eine ähnliche Entwicklung lässt sich bei Aufgabenveränderungen, etwa wenn freiwillige Aufgaben zu Pflichtaufgaben erklärt werden, und bei der Anhebung bestehender Standards, zum Beispiel in der Kinderbetreuung, beobachten. EU, Bund und Bundesländerbürden den Kommunen, die zur Ausführung dieser Aufgaben verpflichtet sind, zusätzliche Ausgaben auf,

ohne ihnen hierfür einen entsprechenden Ausgleich zu gewähren (Hanke 2010, S. 2f.). Um die bereits stark ausgezehrten kommunalen Haushalte nicht noch weiter zu belasten, muss ein striktes Konnexitätsprinzip im Grundgesetz und in den Länderverfassungen verankert werden. Die bisherigen Regelungen sind hierfür nicht ausreichend.

## **2.5 Kooperationsverbot aufheben**

Mit der Verabschiedung der Ergebnisse der Föderalismuskommission I im Jahr 2006 durch Bundestag und Bundesrat wurde das sogenannte "Kooperationsverbot" im Grundgesetz verankert (Art. 104b Abs. 1 GG). Dieses sieht vor, dass der Bund sich nicht mehr an der Finanzierung von Aufgaben beteiligen darf, deren Gesetzgebungskompetenz ausschließlich den Bundesländern zusteht.

Dieses Kooperationsverbot untersagt dem Bund insbesondere im Bildungsbereich - außer den in Art. 91b GG definierten Ausnahmen - die Bundesländer mit den dringend benötigten zusätzlichen Finanzmitteln zu unterstützen (vgl. z.B. Antrag der Linksfraktion im Deutschen Bundestag, Drucksache 18/588). Damit der Bund die Bundesländer und Kommunen zukünftig bei neuen oder sich ausweitenden Problemen in unterschiedlichen Politikbereichen unterstützen kann, muss das Kooperationsverbot aufgehoben werden.

## **2.6 Zwischenfazit und weiteres Vorgehen**

1. Die Bundesländer benötigen die Finanzmittel, um die Aufgaben zu erfüllen, die sie im föderalen System übertragen bekommen haben und die sie hinsichtlich der Güte so ausführen sollen, dass die Einheitlichkeit bzw. Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in den deutschen Bundesländern gewahrt (oder zumindest angestrebt) wird. Die Finanzkraft der Länder ist durch deren eigene Anstrengungen kaum zu beeinflussen, die finanzschwachen Länder sind in keinem nennenswerten Maße selbst verantwortlich für ihre Strukturschwäche. Die zu leistenden Aufgaben sind in den finanzschwachen Ländern aber nicht kleiner als in den reichen. Darum sind neoliberale Vorschläge im Geiste des „Wettbewerbsföderalismus“, die hauptsächlich eine Absenkung der Ausgleichszahlungen an die finanzschwachen Länder bezwecken, klar zurückzuweisen.

2. Eine Reihe von AutorInnen weist auf das Problem hin, dass die Aufgabenlast durch Arbeitslosigkeit, Sozialausgaben, demografische Entwicklung oder besondere Infrastrukturkosten (Verkehr, Hochschulen) deutliche Unterschiede zwischen den Bundesländern aufweist. Relevant ist dabei vor allem der Hinweis, dass gerade finanzschwache Bundesländer besonders hohe Sozialausgaben zu schultern hätten. Diese Aufgabenlasten sollen in einem reformierten LFA Berücksichtigung finden. Bislang gibt es jedoch kaum belastbare Zahlen, die den finanziellen Umfang dieser Lasten greifbar machen. Zudem ist noch völlig unklar, wie sie im Rahmen des Länderfinanzausgleichs berücksichtigt werden sollten.

3. Finanzschwache Bundesländer werden zusätzlich durch erhöhte Ausgaben für ihre ebenfalls finanzschwachen Kommunen belastet. Insofern ist es geboten, auch diese besondere Aufgabenlast der Länder durch eine vollständige Anrechnung der kommunalen Finanzeinnahmen im LFA zu berücksichtigen. Gleichzeitig sollte bei einer Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern auch die finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommunen besser abgesichert werden. Deren massive Schuldenzuwächse in den letzten Jahren sind zum guten Teil auf die massiv gestiegenen Soziallasten zurückzuführen, die

wiederum durch bundesrechtliche Vorgaben bedingt wurden.

**Wünschenswerte Konkretisierungen.** Beim aktuellen Stand der Diskussion über eine aufgabengerechte Finanzausstattung ist es deshalb zielführend, wenn konkrete Nachweise oder belastbare Schätzungen der angesprochenen Ausgabenlasten in den verschiedenen Bundesländern vorgelegt werden können – insbesondere die Kombination von mehreren Faktoren. Im folgenden *Abschnitt 3* werden darum drei verschiedene Faktoren mit Daten des Jahres 2011 empirisch analysiert, und es wird ihre Akkumulation dargestellt: Unter dem Oberbegriff „armutsbedingte Sozialausgaben“ werden einerseits die kommunalen und föderalen Ausgaben aus den Geldleistungsgesetzen (Kosten der Unterkunft, BAföG, Asylbewerberleistungen), andererseits die geschätzten Ausgaben der Länder zur Förderung von sozio-ökonomisch benachteiligten Kindern und Jugendlichen dargestellt. Als Drittes werden die Hochschulausgaben ausgewertet. Als vierter Faktor werden die unterschiedlichen Einnahmen der Kommunen und die daraus resultierenden Unterschiede in den insgesamt verfügbaren Mitteln im Länderfinanzausgleich 2012 analysiert, anschließend werden die aus allen vier Faktoren insgesamt resultierenden finanziellen Differenzen für die Bundesländer präsentiert.

In *Abschnitt 4* werden verschiedene Möglichkeiten zum strukturellen Umbau des LFA diskutiert, und es wird ein konkretes Modell zur Verrechnung der aufgabenspezifischen Ausgaben aus *Abschnitt 3* vorgestellt und angewandt.

In *Abschnitt 5* werden schließlich weitere Themen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen behandelt: Bundessteuerverwaltung, Altschuldenfonds sowie ein Solidarpakt III für strukturschwache Regionen.

### **3. Aufgabenspezifische Ausgabenlasten sowie Differenzen in den kommunalen Einnahmen der einzelnen Bundesländer**

In aktuellen Reformvorschlägen für den LFA wird häufig die Forderung erhoben, dass unterschiedliche Anforderungen an die Länder und Kommunen bei der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben berücksichtigt werden müssen (siehe Abschnitt 2.2). Zudem wird gefordert, die Einnahmen und die spezifischen Ausgabebelastungen der Kommunen im LFA zu berücksichtigen (siehe Abschnitt 2.3). Bislang sind diese Forderungen jedoch zumeist abstrakt vorgebracht worden – es gibt nur wenig empirische Daten über die unterschiedlichen Belastungen der Bundesländer bzw. ihrer Kommunen. In diesem Abschnitt werden darum als Erstes die unterschiedlichen Einnahmen der Kommunen im Länderfinanzausgleich 2012 präsentiert. Bereits hier zeigt sich, dass die Ausgabenanforderungen an die einzelnen Bundesländer zur Finanzierung ihrer Kommunen stark differieren (Abschnitt 3.1). Im Anschluss daran werden die Unterschiede bei den Ausgaben der Bundesländer im Jahr 2011 für drei Ausgabengruppen dargestellt, die spezifische Bedarfe decken. Dies sind (unter dem Oberbegriff armutsbedingte Sozialausgaben) die kommunalen und föderalen Ausgaben für Geldleistungsgesetze: Kosten der Unterkunft, BAföG und Asyl (Abschnitt 3.2) und Ausgaben für sozio-ökonomisch benachteiligte Kinder und Jugendliche (Abschnitt 3.3). Abschließend werden die Ausgaben der Länder für die Hochschulen diskutiert (Abschnitt 3.4). In Abschnitt 3.5 werden die aggregierten Werte für die Bundesländer dargestellt – es wird sich zeigen, dass die Finanzausstattung der einzelnen Länder nach Abzug der Ausgaben für diese Faktoren systematische und profunde Unterschiede aufweist. In Abschnitt 3.6 wird auf die besonderen Aufgabenlasten der Stadtstaaten eingegangen. In Abschnitt 3.7 werden schließlich weitere Faktoren genannt, die im LFA berücksichtigt werden sollten, deren empirische Auswertung hier aber nicht geleistet werden konnte.

#### **3.1 Unterschiede in den Einnahmen der Kommunen**

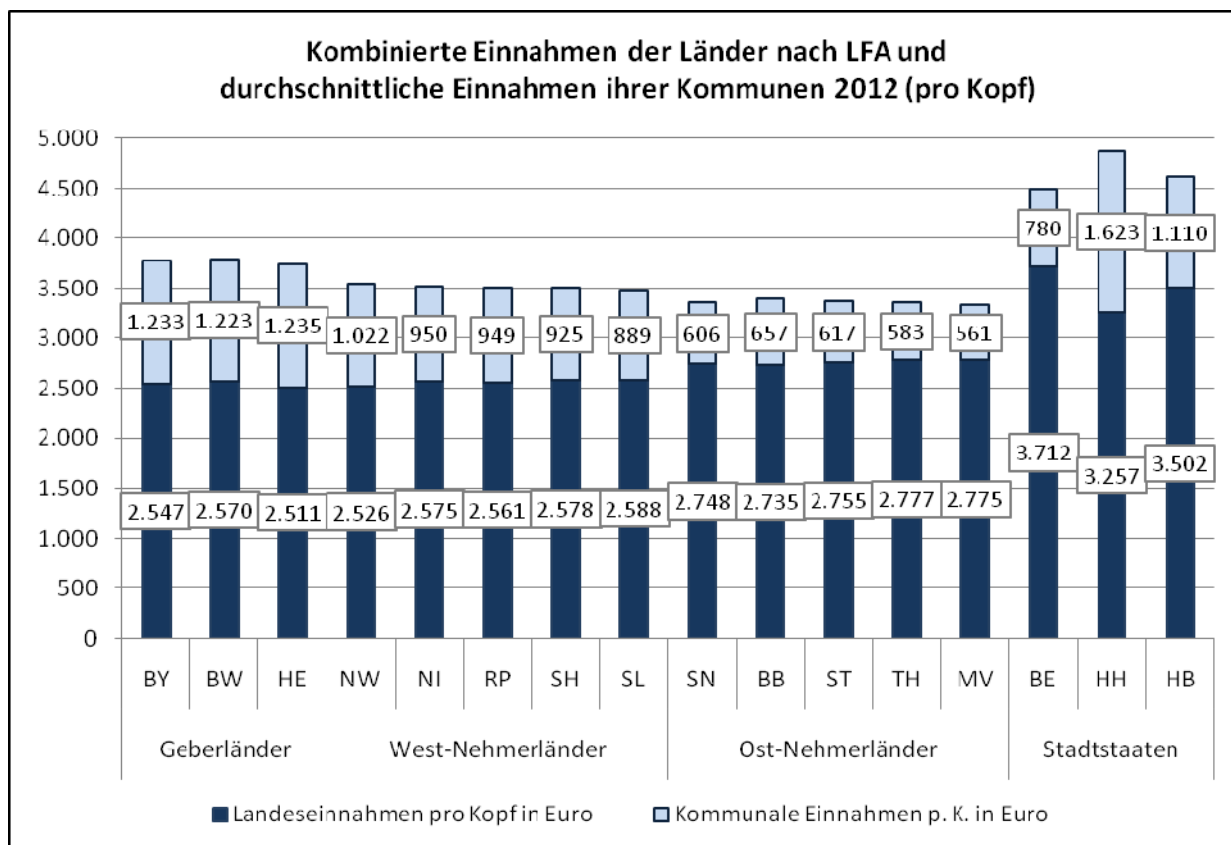
Kommunen spielen bei der Erfüllung der Aufgaben der öffentlichen Hand eine wichtige Rolle, z.B. bei der Bereitstellung der Sozialhilfe, bei öffentlichen Investitionen und bei der Erhaltung der Infrastruktur. Rechtlich gesehen sind sie ein Teil der Bundesländer. Ihre Einnahmen und Ausgaben gelten gemäß Art. 106 Abs. 9 GG als Einnahmen und Ausgaben der Länder.

Da Bundesländer und Gemeinden auf nahezu identische Steuerquellen zugreifen, ist es wenig verwunderlich, dass die finanzstarken Bundesländer ebenso finanzstarke Gemeinden aufweisen. Dagegen sind die Kommunen der finanzschwachen Bundesländer im Durchschnitt ebenfalls arm: Hessische Gemeinden als Spitzenreiter nehmen pro Einwohnerin und Einwohner durchschnittlich 1.235 Euro ein, die Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern als Schlusslicht nur 561 Euro.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Angegeben sind die Einnahmen der Kommunen nach der Statistik des Länderfinanzausgleichs. Dort werden die kommunalen Steuern auf der Basis normierter Hebesätze in die Berechnung einbezogen.

Abbildung 3



Quelle: Statistisches Bundesamt.

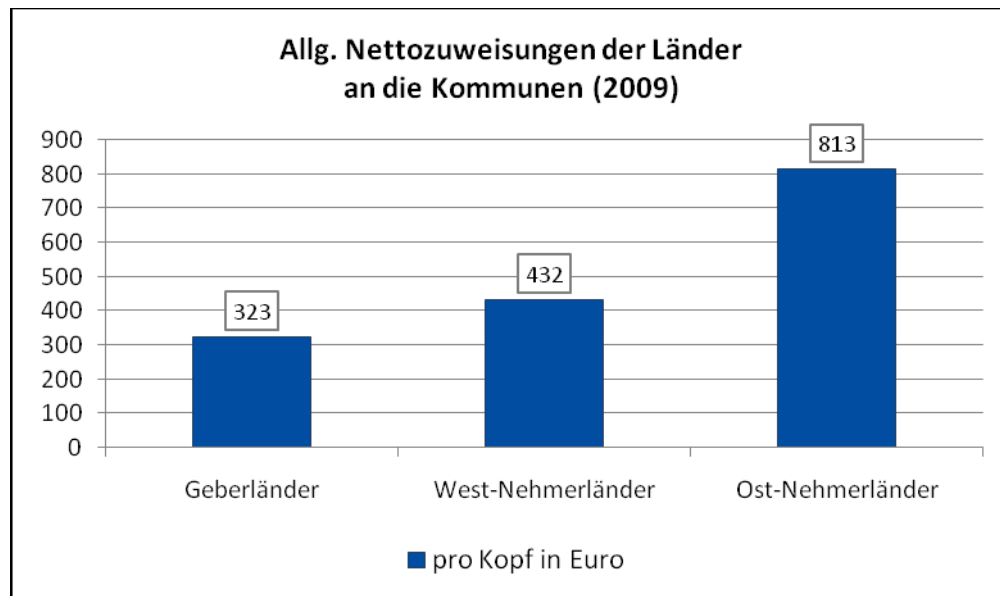
Die daraus resultierenden Unterschiede in der finanziellen Gesamtausstattung (Bundesland und seine Kommunen) werden im LFA bislang nur teilweise berücksichtigt: Zu den Einnahmen der Länder werden 64 Prozent der kommunalen Einnahmen hinzugerechnet. Dadurch gibt es auch nach erfolgtem Länderfinanzausgleich deutliche Unterschiede in der Summe der Mittel pro Einwohnerin und Einwohner, wenn die Einnahmen der Länder und ihrer Kommunen zusammengerechnet werden (siehe Abbildung 3). Im Durchschnitt nahmen die Flächenländer nach erfolgtem Länderfinanzausgleich 2012 pro Einwohnerin und Einwohner 2.583 Euro ein, die Stadtstaaten 3.552 Euro.<sup>4</sup> Die Kommunen verzeichneten Einnahmen von durchschnittlich 1.021 Euro pro Einwohnerin und Einwohner. Durch die partielle Berücksichtigung der kommunalen Einnahmen liegen die Einnahmen der Ost-Nehmerländer, z.B. Sachsen (2.748 Euro), höher als die der Geberländer, z.B. Bayern (2.547 Euro). Trotzdem stehen in Bayern pro Einwohnerin und Einwohner zur Erfüllung der föderalen und kommunalen Aufgaben insgesamt deutlich mehr Mittel zur Verfügung (2.547 Euro + 1.233 Euro = 3.780 Euro) als in Sachsen (2.748 Euro + 606 Euro = 3.353 Euro). Interessant ist, dass sich in den **drei Stadtstaaten** die Unterteilung noch einmal wiederholt: Die kommunalen Einnahmen Berlins sind unterdurchschnittlich, die von Bremen nahe am Durchschnitt, und Hamburg ist deutschlandweit der Spitzenreiter bei den kommunalen Einnahmen.

Als Folge der unterdurchschnittlichen Steuereinnahmen ihrer Kommunen zahlen gerade die

<sup>4</sup> Die dargestellten Einnahmen der Länder enthalten hier und im Folgenden nicht die Sonderzuweisungen insbesondere an die Ostländer, da diese bis 2019 befristet sind und bereits degressiv abgebaut werden.

Ost-Bundesländer wesentlich höhere Zuweisungen an ihre Kommunen, damit diese ihre Aufgaben erfüllen können (siehe Abbildung 4). Diese Mittel fehlen den finanzschwachen Ländern zur Erfüllung der originären Landesaufgaben. Zurzeit werden diese besonderen Aufwendungen für die finanzschwachen Kommunen noch von den Sonder-Bundesergänzungszuweisungen für die Ost-Länder ausgeglichen (§ 11 Abs. 3 FAG). Diese Zuweisungen werden jedoch bis 2019 auf null heruntergefahren, ohne dass bis dahin eine Angleichung in der Finanzkraft der Kommunen in den Ost-Bundesländern zu erwarten ist.

**Abbildung 4**



Quellen: Statistisches Bundesamt, PWC 2012, eigene Berechnungen.

Zum Abbau dieses Privilegs der reichen Bundesländer ist ein vollständiger Einbezug der kommunalen Einnahmen in den Länderfinanzausgleich notwendig und sachgerecht, wie es auch von Wieland (2012), Lenk (2014), Heinemann (2012) sowie Lenk und Kunze (2012) gefordert wird (vgl. Abschnitt 2.3).

### 3.2 Armutsbedingte Sozialausgaben I: Geldleistungsgesetze

Die Sozialausgaben der Kommunen für EmpfängerInnen von Arbeitslosengeld II, die Kosten der Unterkunft (KdU), bestehen aus finanziellen Leistungen, auf deren Auszahlung die LeistungsempfängerInnen einen individuellen Anspruch haben. Die Auszahlungen stehen den Berechtigten nicht als „LandesbewohnerInnen“ oder als „StadtbewohnerInnen“ zu, sondern als BundesbürgerInnen. Gleiches gilt für die Leistungen an AsylbewerberInnen sowie die BAföG-Zahlungen an Studierende und SchülerInnen, die von den Ländern mitfinanziert werden müssen. Diese sogenannten **Geldleistungsgesetze** (vgl. Lenk und Kunze 2012, S. 24ff.) beruhen auf bundesrechtlichen Vorgaben, zu bezahlen haben sie aber zu wesentlichen Anteilen die Kommunen bzw. Länder (BAföG).

Dementsprechend sind die kommunalen Ausgaben für die KdU pro Kopf deutschlandweit relativ ähnlich (siehe Tabelle 2). *Zwischen* den Bundesländern gibt es aber erhebliche Unterschiede in der Quote der LeistungsempfängerInnen. Entsprechend unterschiedlich sind die Belastungen der kommunalen Haushalte (siehe Tabelle 2)

**Tabelle 2: Belastungen der kommunalen Haushalte**

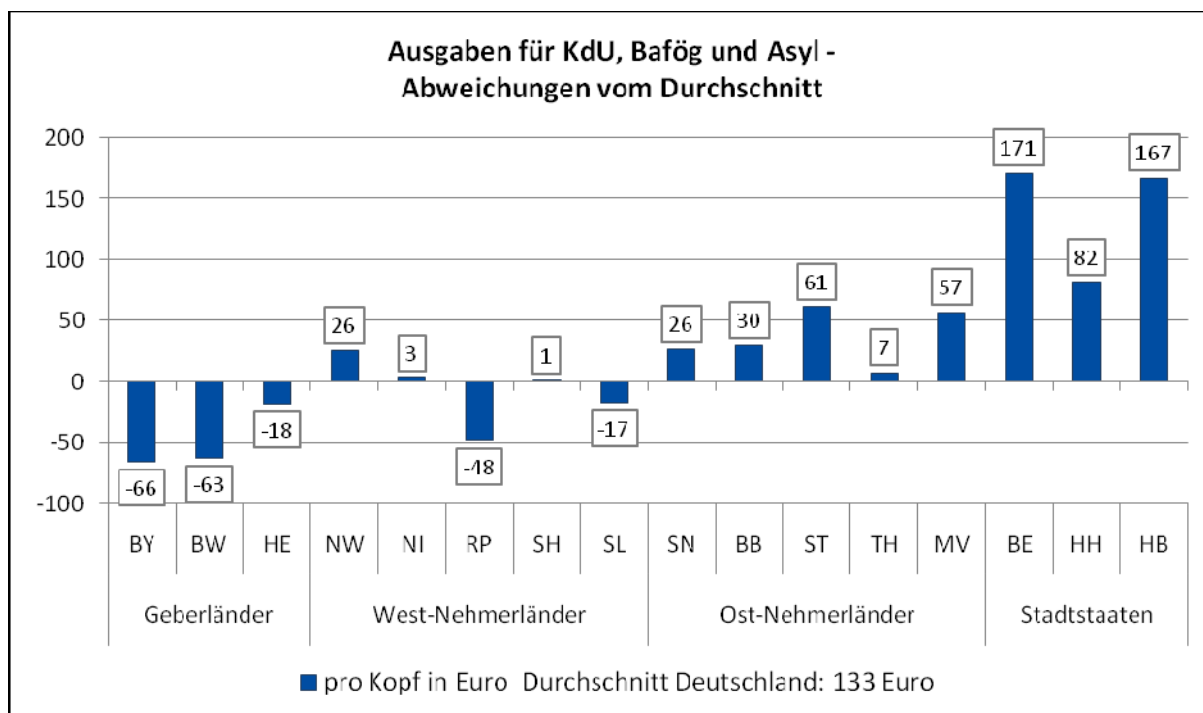
	Kommunale Ausgaben SGB II 2011 (Kosten der Unterkunft)			Landes- BAföG- Ausgaben pro Einwohnerl n (2011)	Leistungen an Asylbewerb erInnen pro Einwohnerl n (2010)	Summe
	pro Fall in Euro	Quote Leistungs- empfänge rIn in %	Ausgaben pro EinwohnerIn			
Bayern	1.493	3,32	50	11	7	68
Baden- Württemberg	1.443	3,94	57	9	5	71
Hessen	1.444	6,54	94	13	8	115
Nordrhein- Westfalen	1.532	8,76	134	13	12	159
Niedersachsen	1.503	7,39	111	14	11	136
Rheinland-Pfalz	1.217	5,42	66	12	7	85
Schleswig- Holstein	1.462	7,75	113	12	9	134
Saarland	1.413	7,29	103	7	6	116
Sachsen	1.283	10,28	132	21	7	160
Sachsen-Anhalt	1.376	10,35	142	15	6	163
Brandenburg	1.309	12,72	167	17	11	195
Mecklenburg- Vorpommern	1.293	8,70	112	20	8	140
Thüringen	1.334	12,25	163	18	9	190
Berlin	1.584	16,38	259	23	22	304
Hamburg	1.704	10,09	172	19	24	215
Bremen	1.748	13,75	240	25	35	300
Deutschland	1.464	7,47	109	14	10	133

*Ausgaben der Kommunen für KdU und AsylbewerberInnen sowie der Länder für BAföG. Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.*

Während in Bayern pro Einwohnerin und Einwohner im Jahr 50 Euro für SGB-II-LeistungsempfängerInnen ausgegeben werden müssen, sind es in Berlin 259 Euro. Zudem liegt das Ausgabenniveau der Ost-Bundesländer deutlich über dem Durchschnitt der West-Länder. Als Abweichung von den durchschnittlichen Ausgaben der Bundesländer und ihrer Kommunen von 133 Euro pro Einwohnerin und Einwohner für die KdU, das BAföG und die Leistungen für AsylbewerberInnen in Deutschland ergibt sich folgendes Muster (Abbildung 5):



Abbildung 5



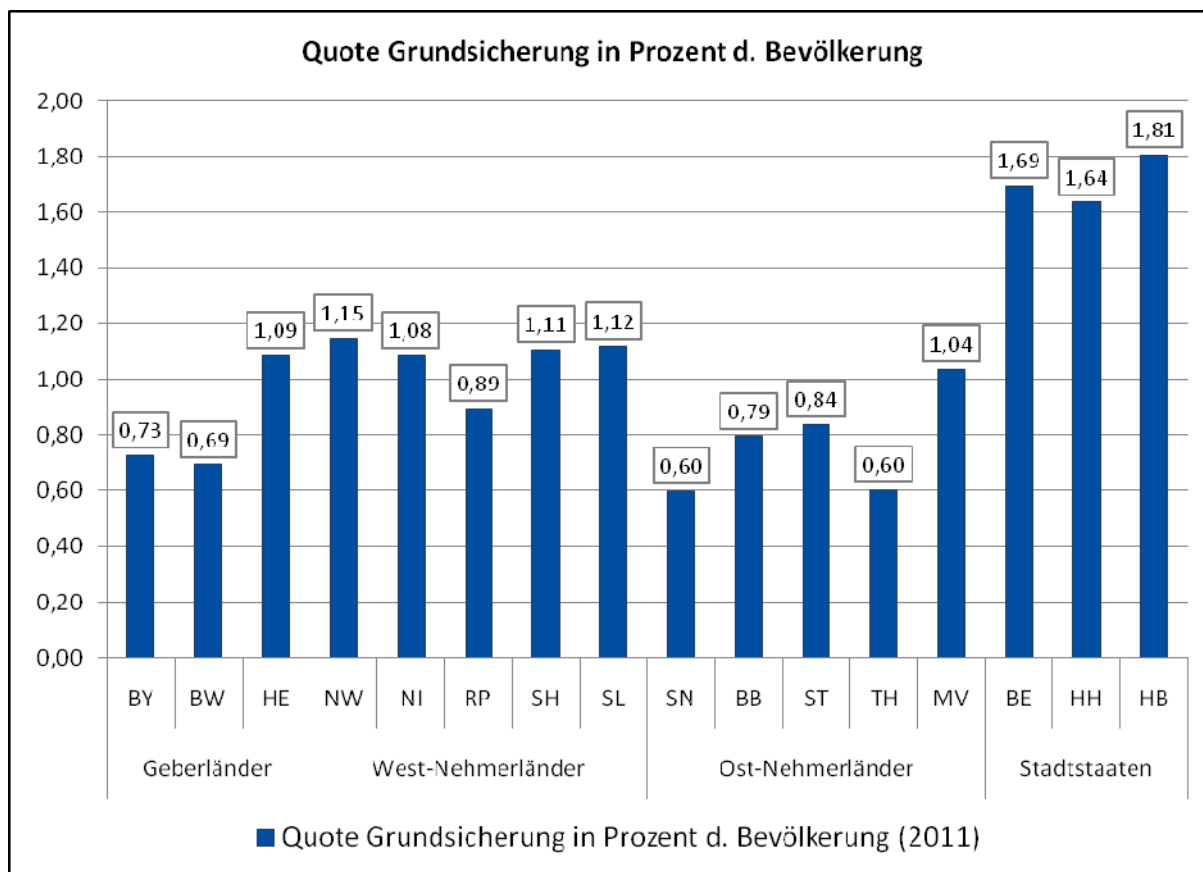
Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Die Vermutung von Wieland (2012), dass ein niedriges Steueraufkommen mit hohen Kosten für Sozialleistungen korrespondiert (vgl. Abschnitt 2.2), trifft also im Großen und Ganzen zu. Trotzdem gibt es im Einzelnen interessante Abweichungen. Auffällig ist, dass die Ausgaben aufgrund von Geldleistungsgesetzen in Hessen deutlich höher sind als in Bayern und Baden-Württemberg. Andererseits hat Rheinland-Pfalz merklich geringere Aufwendungen als die anderen West-Nehmerländer. Das Gleiche gilt für Thüringen im Vergleich zu den anderen Ost-Nehmerländern.

Angesichts dieser Unterschiede in den Ausgabenanforderungen ist unserer Auffassung nach ein weitgehender oder vollständiger Ausgleich sinnvoll, entweder durch eine Übernahme seitens des Bundes oder durch den Einbezug in den LFA. Für eine Übernahme dieser Kosten durch den Bund spricht das „Konnexitätsprinzip“ (wer bestellt, bezahlt). In diesen Fällen, in denen Länder und Kommunen von der Sozialgesetzgebung des Bundes als reine „Erfüllungsgehilfen“ herangezogen werden, sollte der Bund auch die Bezahlung übernehmen (so auch Wieland 2012 und Eichel et al. 2013).

**Beispiel Grundsicherung.** Dafür spricht auch, dass der Bund seit 2013 die Ausgaben der Kommunen für SGB XII Kap. 4 (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit) vollständig übernommen hat. Hierbei handelt es sich ebenfalls um ein Geldleistungsgesetz: Es bestimmt die Mindestsicherung für Alte und Erwerbsunfähige, deren eigene Rentenansprüche unterhalb der gesetzlichen Mindestsicherungshöhe liegen. Zwischen den Bundesländern differieren die Fallzahlen jedoch deutlich (siehe Abbildung 6). Sie zeigen in den West-Ländern einen engen Zusammenhang mit der Arbeitslosenquote. In den Ost-Ländern sind zurzeit noch nicht so viele alte Menschen von Sozialhilfe abhängig.

Abbildung 6



Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

### 3.3 Armutsbedingte Sozialausgaben II: Bedarfe für sozio-ökonomisch benachteiligte Kinder und Jugendliche

Ein weiterer abgrenzbarer Faktor der föderalen und kommunalen Ausgaben aufgrund von Armut sind die Ausgaben, die für sozio-ökonomisch benachteiligte Kinder und Jugendliche aufgewendet werden.

Diese Kindern und Jugendlichen benötigen besondere Betreuungs- und Unterstützungsangebote von Kommunen und Ländern in verschiedenen Bereichen: Hilfen zur Erziehung, preisgünstige oder kostenfreie und gut ausgestattete Kindergärten, Sprachunterricht, Förderangebote, besondere Ausstattung von Inklusionsklassen. Alle Bundesländer tätigen die damit zusammenhängenden Ausgaben, und das ist auch geboten, um allen Kindern und Jugendlichen unabhängig vom sozio-ökonomischen Status ihrer Familien eine Chance auf die Entfaltung ihrer Fähigkeiten zu ermöglichen<sup>5</sup>.

Der Anteil der betroffenen Kinder und Jugendlichen unterscheidet sich (analog zur Arbeitslosenquote) zwischen den Bundesländern jedoch sehr stark (siehe Abbildung 7). Es ist anzunehmen, dass Bundesländer mit einer niedrigen Zahl an benachteiligten Kindern und

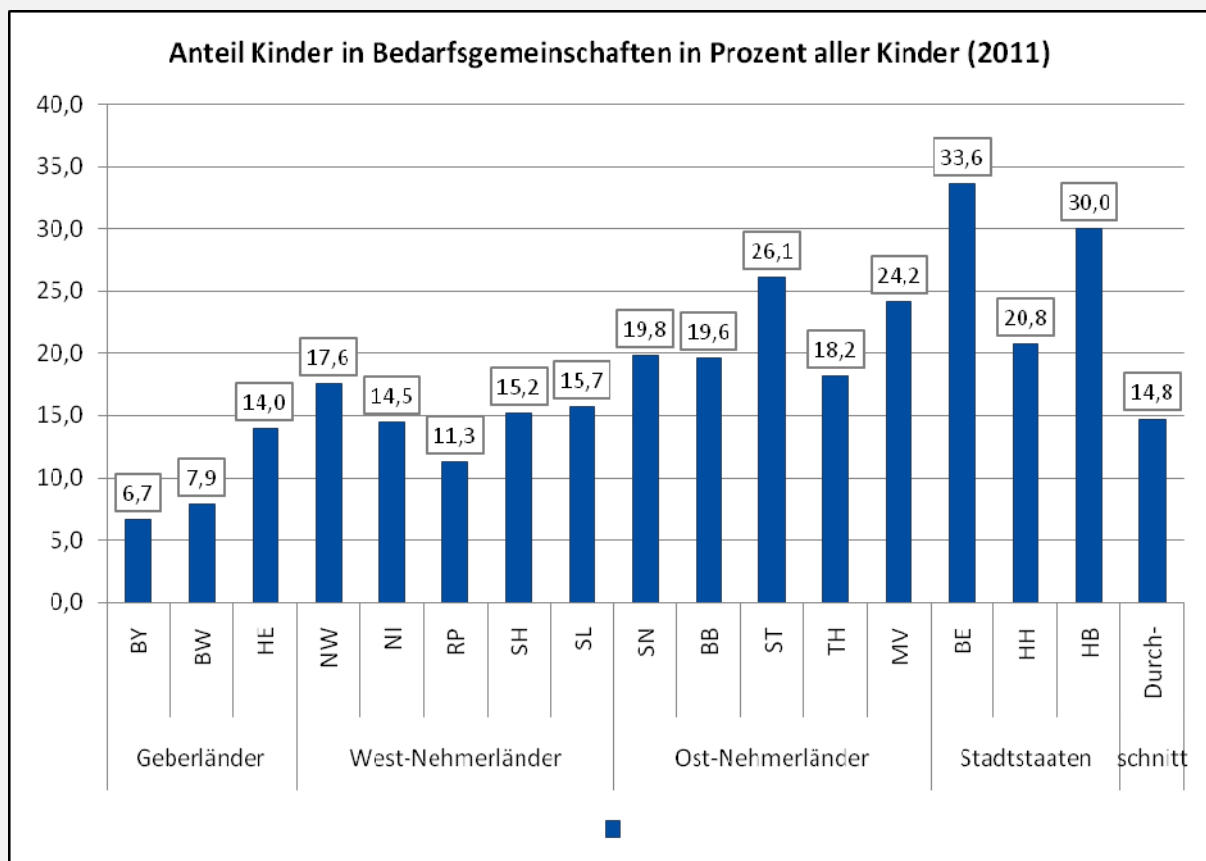
<sup>5</sup> Dabei belegen viele nationale und internationale Studien immer wieder die starke sozio-ökonomische Selektion im deutschen Bildungssystem, was ein Indiz dafür ist, dass die Bundesländer trotz der überall vorhandenen Anstrengungen nicht genügend Mittel aufwenden (bzw. aufwenden können), um die Benachteiligungen der Kinder und Jugendlichen substanziell auszugleichen. Darum sind in diesem Bereich nach Auffassung der LINKEN deutlich verstärkte Anstrengungen notwendig.

Jugendlichen auch merklich geringere Ausgaben tätigen (müssen). Dies wird im Folgenden Abschnitt 3.3.1 empirisch untersucht. Die Schlussfolgerungen werden in Abschnitt 3.3.2 dargestellt.

### 3.3.1 Exkurs: Ausgaben für „Hilfen zur Erziehung“ in Abhängigkeit von der Anzahl der Kinder in SGB-II-Bedarfsgemeinschaften.

Zur Schätzung der Ausgaben, die die Bundesländer für benachteiligte Kinder und Jugendliche tätigen, wird im Folgenden untersucht, ob es einen systematischen Zusammenhang zwischen der Anzahl der Kinder unter 15 Jahren in SGB-II-Bedarfsgemeinschaften und den Ausgaben der Bundesländer für „Hilfen zur Erziehung“ gibt. Dies ist eine relevante Ausgabenart, die explizit in den Statistiken des Bundesamtes ausgewiesen wird. Dahinter steckt die Hypothese, dass sozio-ökonomisch benachteiligte Kinder in besonderem Maße der entsprechenden Hilfsmaßnahmen bedürfen. Wenn man annimmt, dass die Länder pro Fall ähnlich viel Geld aufwenden, die Anzahl der Fälle sich jedoch deutlich unterscheidet, dann kann erwartet werden, dass ein Zusammenhang zwischen der Anzahl der Fälle und der Summe der Ausgaben für Hilfen zur Erziehung festgestellt werden kann.

Abbildung 7



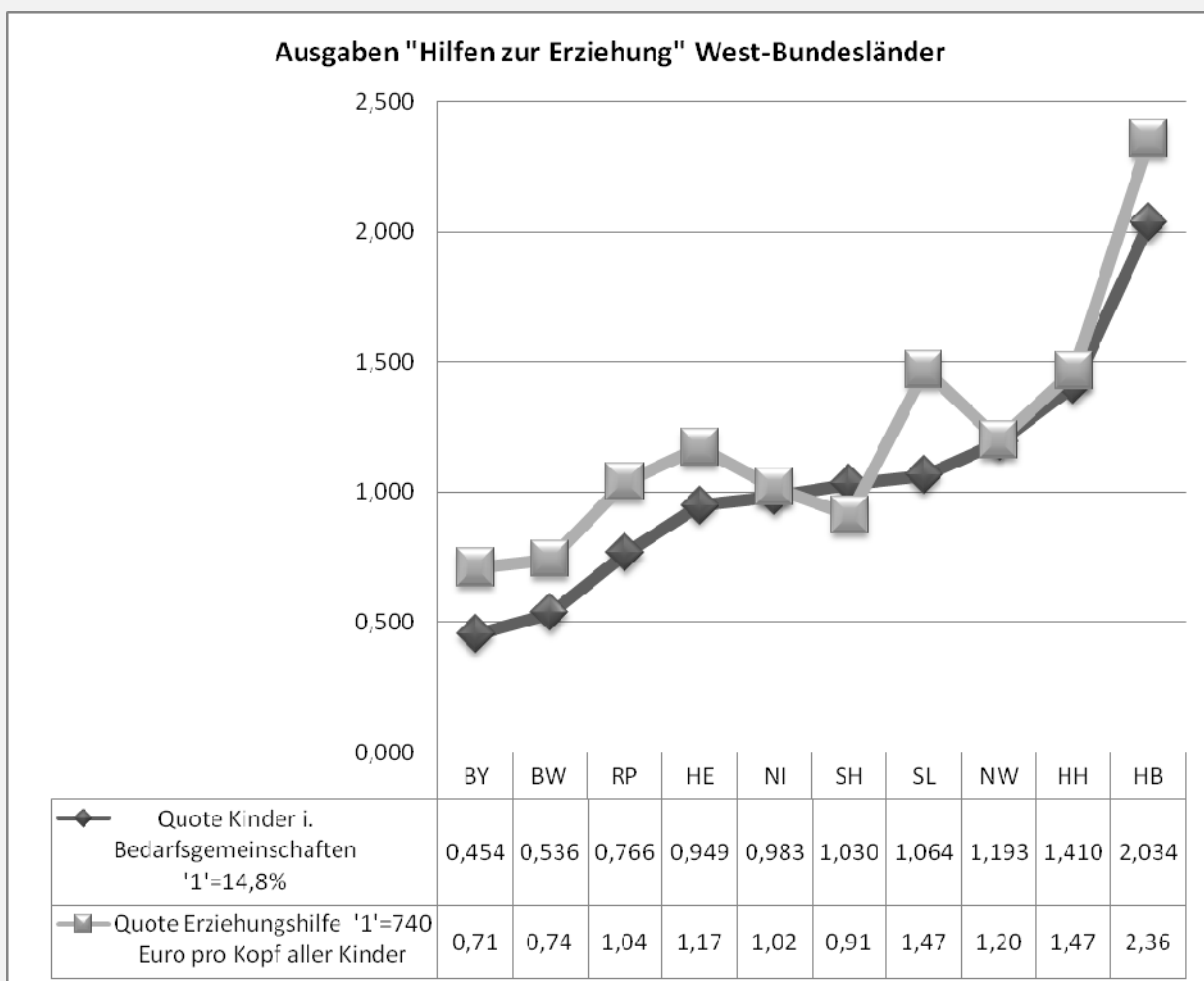
Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

**Die Anzahl der Kinder unter 15 Jahren in SGB-II-Bedarfsgemeinschaften.** In Bayern leben 7 Prozent aller Kinder in SGB-II-Bedarfsgemeinschaften, in Baden-Württemberg 8 Prozent. Der Schnitt der übrigen West-Flächenländer liegt bei 15 Prozent, in den Ost-Flächenländern bei 21

Prozent. In Hamburg leben 20 Prozent, in Bremen 30 Prozent und in Berlin 34 Prozent aller Kinder unter 15 Jahren in SGB-II-Bedarfsgemeinschaften (siehe Abbildung 7). Dieser Faktor (Kind in SGB-II-Bedarfsgemeinschaft) soll im Folgenden als Leitindikator für weitere Indikatoren zur sozio-ökonomischen Lage von Kindern und Jugendlichen verstanden werden: Kinder in armen Lebensverhältnissen, Kinder aus bildungsfernen Familien, Kinder mit Migrationshintergrund.

**West-Bundesländer.** Fraglich ist, ob ein Zusammenhang zwischen der Anzahl der betroffenen Kinder und Jugendlichen und den Ausgaben der Länder für „Hilfen zur Erziehung“ zu beobachten ist. Für die Westländer inklusive Hamburg und Bremen ist dies der Fall (siehe Abbildung 8).

**Abbildung 8**



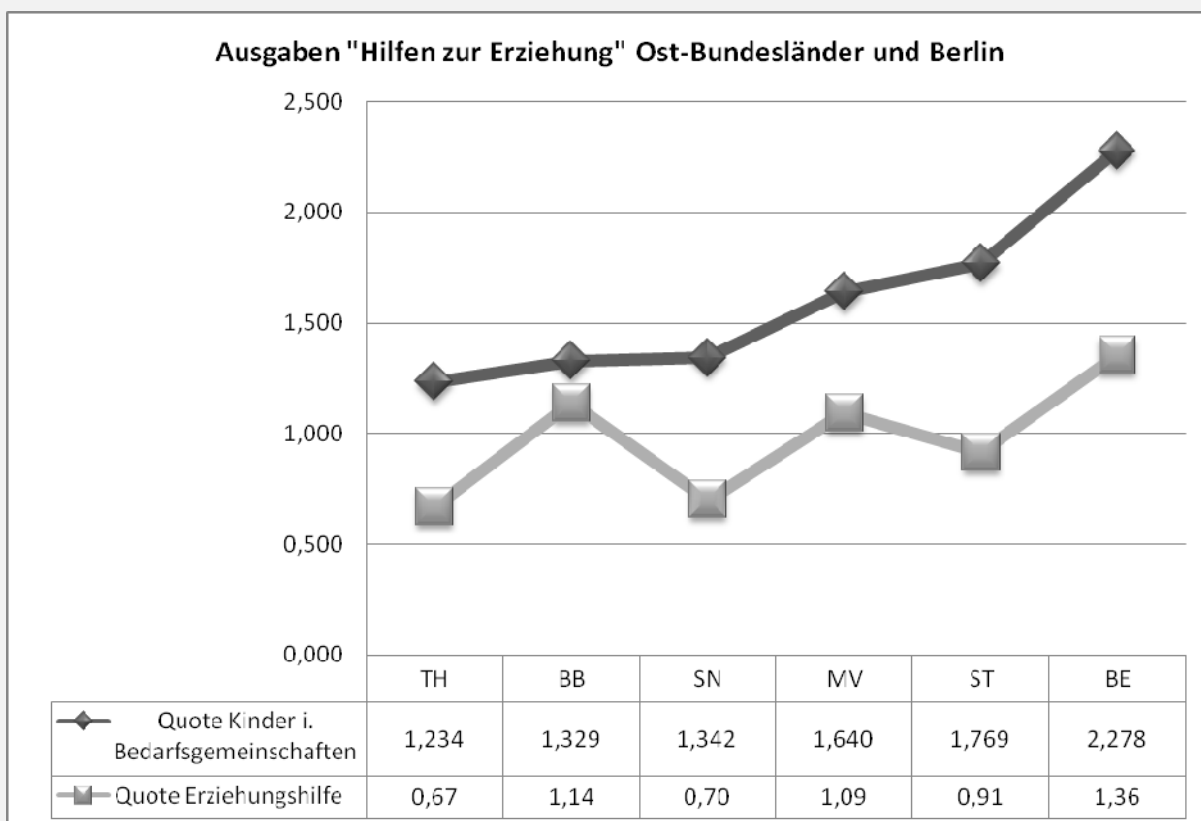
Quelle: Eigene Berechnungen.

**Zur Interpretation der Abbildung 8:** Der jeweilige Wert des Bundesdurchschnitts erscheint als „1“ auf der Skala. Der Anteil der Kinder in Bedarfsgemeinschaften beläuft sich im Bundesdurchschnitt auf 14,8 Prozent. Die bundesdurchschnittlichen Ausgaben für „Hilfen zur Erziehung“ betragen 740 Euro pro Kind (wobei die Berechnungsgrundlage alle in der Bundesrepublik lebenden Kinder sind). Ein Beispiel: Niedersachsen liegt recht genau im Bundesdurchschnitt. 14,5 Prozent aller Kinder leben dort in Bedarfsgemeinschaften, und das Land gibt durchschnittlich 754 Euro pro Kind (gemessen an allen in Niedersachsen lebenden

Kindern) für „Hilfen zur Erziehung“ aus. Dementsprechend liegen beide Werte für Niedersachsen in Abbildung 8 ziemlich genau bei „1“.

Zu beobachten ist nun der lineare Zusammenhang zwischen der Quote der Kinder in Bedarfsgemeinschaften (dunkle Quadrate) und den Ausgaben für Erziehungshilfen (helle Quadrate). Die vier Länder mit niedrigeren Anteilen an betroffenen Kindern (Bayern, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Hessen) geben durchschnittlich etwas mehr für „Hilfen zur Erziehung“ aus, ebenso das Saarland, Schleswig-Holstein dagegen etwas weniger, und NRW, Hamburg und Bremen folgen in etwa dem Generaltrend. **Trotz der landesindividuellen Abweichungen kann der generelle Zusammenhang ( $r = 0,93$ ) deutlich beobachtet werden. Je mehr Kinder in Bedarfsgemeinschaften in einem Bundesland leben, desto mehr gibt dieses Bundesland für „Hilfen zur Erziehung“ aus.** Rechnet man die insgesamt in Deutschland geleisteten Zahlungen für „Hilfen zur Erziehung“ auf die Anzahl aller Kinder in Bedarfsgemeinschaften um, so werden in den West-Bundesländern pro Kind in Hartz-IV-Bezug **5.477 Euro** für „Hilfen zur Erziehung“ ausgegeben.

**Abbildung 9**

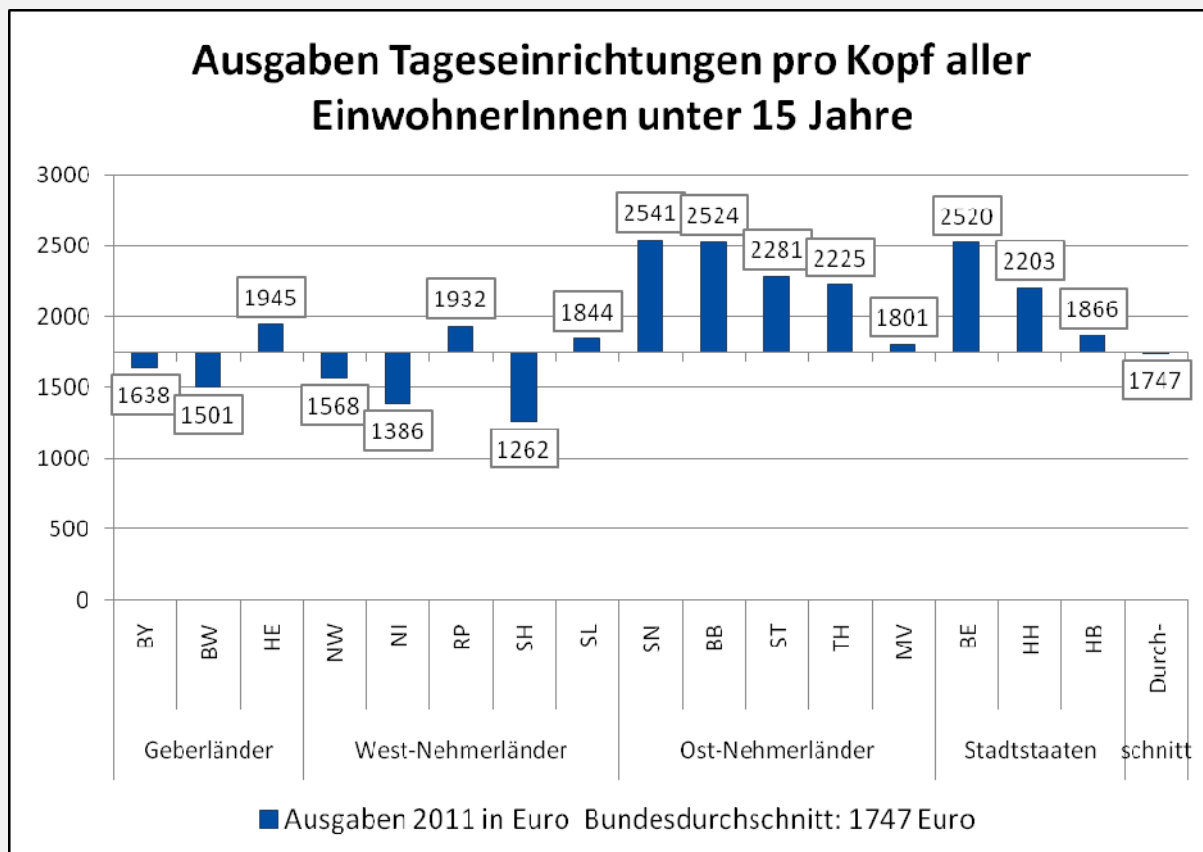


*Quelle: Eigene Berechnungen.*

**Ost-Bundesländer.** Allerdings weichen die Ausgaben der Ost-Länder inklusive Berlin deutlich von diesem Muster ab: Im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt werden hier (mit Ausnahme von Brandenburg) angesichts des überdurchschnittlichen Anteils von Kindern in Bedarfsgemeinschaften in deutlich geringerem Maße „Hilfen zur Erziehung“ finanziert (siehe Abbildung 9). Für diesen auffälligen Unterschied sind eine Reihe von Gründen denkbar. Ein wichtiger davon ist mit Sicherheit, dass die Ost-Bundesländer auch nach der Wende die gut ausgebaute Krippen- und Kindergartenstruktur der DDR aufrechterhalten haben. Nach wie vor

ist die Betreuungsquote, insbesondere die Quote bei der Ganztagsbetreuung, sowohl für unter Dreijährige als auch für Kindergartenkinder in allen Ost-Bundesländern wesentlich höher als im Westen. Auch die Anzahl von SchülerInnen in Ganztagschulen ist in allen östlichen Bundesländern überdurchschnittlich (Ausnahme: Sachsen-Anhalt). Dementsprechend werden in allen Ost-Bundesländern überdurchschnittliche Mittel für die institutionelle Kinderbetreuung bereitgestellt: Die durchschnittlichen Ausgaben für Kindertageseinrichtungen in Deutschland betragen im Jahr 2011, umgerechnet auf alle Kinder bis 14 Jahre, 1.747 Euro pro Kind. In den Ost-Bundesländern (sowie in Berlin) waren die Ausgaben durchweg höher (siehe Abbildung 10).

**Abbildung 10**



Quelle: Eigene Berechnungen.

Dies stützt die Annahme, dass *alle* Bundesländer für die besonderen Bedarfe von sozio-ökonomisch benachteiligten Kindern erhöhte Ausgaben tätigen. Nur die Allokation ist unterschiedlich: Die West-Länder setzen stärker auf individuelle Hilfen zur Erziehung, die Ost-Länder stärker auf die erhöhte Ganztagsbetreuung im U3-Bereich sowie im Kindergarten und in der Schule.

### 3.3.2 Schätzung der zusätzlichen Ausgaben für benachteiligte Kinder und Jugendliche

Die vorangegangenen Berechnungen können nun verwendet werden, um einzuschätzen, welcher Wert im Länderfinanzausgleich eine angemessene Größe darstellen würde, um die geleisteten Ausgaben der Länder zur Unterstützung und Förderung benachteiligter Kinder und

Jugendlicher abzubilden. Die Anzahl der Kinder in SGB-II-Bedarfsgemeinschaften hat sich als geeigneter Indikator erwiesen, um die Differenzen in den Ausgaben der West-Bundesländer für „Hilfen zur Erziehung“ zu erklären: Wenn man annimmt, dass die Bundesländer pro Kind in einer SGB-II-Bedarfsgemeinschaft 5.477 Euro zusätzlich ausgeben, kann damit der Anstieg der Kosten für „Hilfen zur Erziehung“ in den West-Bundesländern erklärt und den überdurchschnittlich hohen Ausgaben für die Ganztagsbetreuung im Osten Rechnung getragen werden. Ein optimaler Indikator müsste weitere Faktoren wie z.B. den Bildungsstand der Eltern und einen Migrationshintergrund berücksichtigen und sollte durch ExpertInnen ermittelt werden. Klar ist jedoch, dass die „Hilfen zur Erziehung“ nicht ausreichen, um die tatsächlichen Ausgaben der Länder abzubilden<sup>6</sup>. Weitere Förderausgaben fallen in allen Bundesländern für Tagesbetreuung sowie für Bildung, Inklusion, Berufsbildung, Jugendzentren, medizinische Aufwendungen usw. an. Als konservative Schätzung soll angenommen werden, dass alle Bundesländer insgesamt **ca. 8.000 Euro** pro Kind in Bedarfsgemeinschaften aufwenden, um diesen Bedarfen zur Herstellung von Chancengleichheit gerecht zu werden. Diese Zahl soll im Folgenden verwendet werden, um die Dimension der unterschiedlichen finanziellen Belastungen der Bundesländer deutlich zu machen. Demnach leisten die Bundesländer die in Abbildung 11 dargestellten Ausgaben pro Einwohnerin und Einwohner.

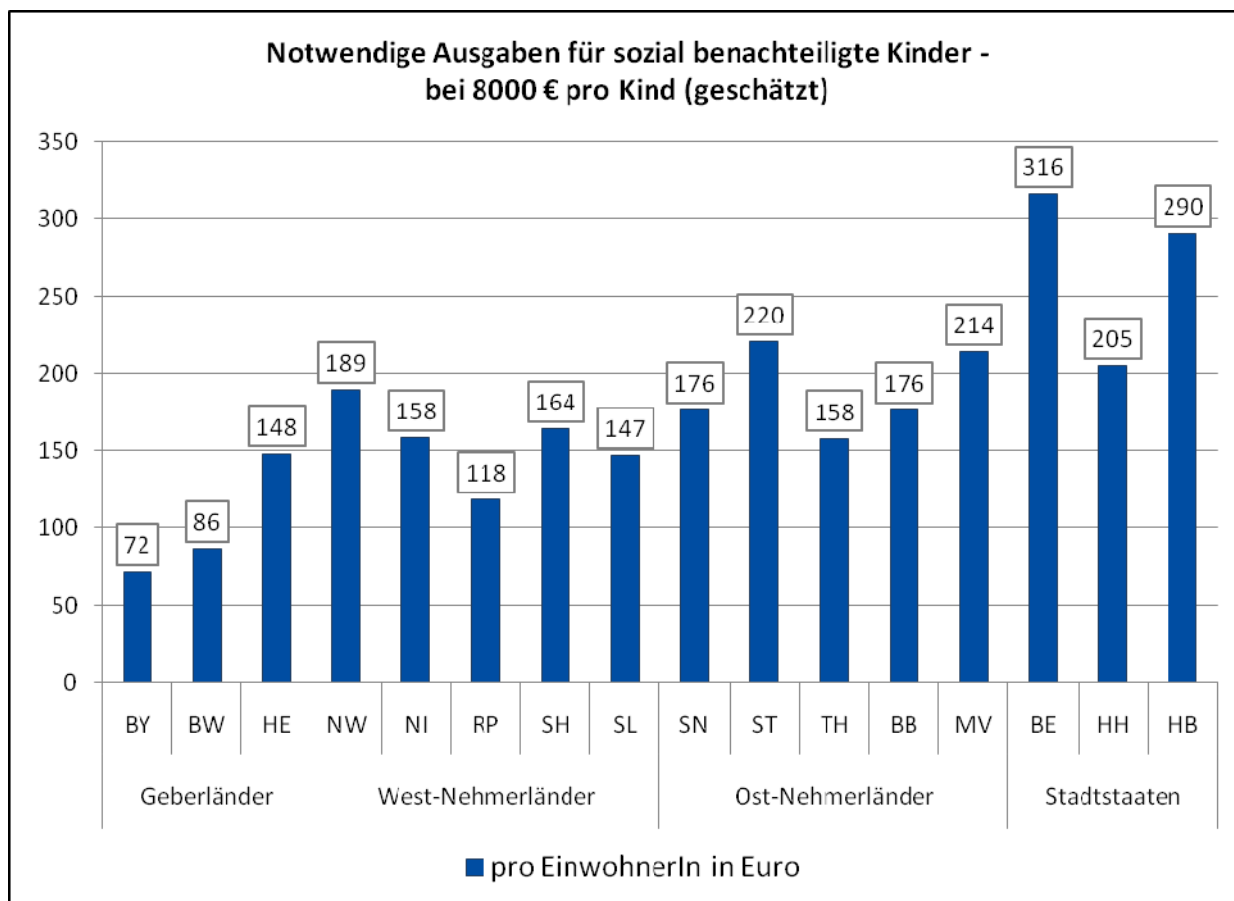
Daher treten wir dafür ein, dass die unterschiedlichen Ausgabenbelastungen, die mit dem ungleichen Anteil von besonders förderungsbedürftigen Kindern in den Bundesländern einhergehen, im Rahmen des LFA angerechnet und ausgeglichen werden.

**Sich selbst verstärkende Problemlagen.** Bei der genauen Errechnung der geleisteten und notwendigen Ausgaben zur Unterstützung von benachteiligten Kindern und Jugendlichen sollte berücksichtigt werden, dass die Bundesländer und Kommunen, die einen hohen Anteil an sozio-ökonomisch benachteiligten EinwohnerInnen aufweisen, zusätzlich durch überproportionale Folgekosten belastet werden. Denn dort, wo sich Armut konzentriert, treten häufig auch weitere Probleme auf. Arme sind häufiger von Erkrankungen betroffen, sich auflösende Sozialstrukturen in Stadtvierteln können zu einem höheren Gewaltpotenzial führen. Kinder aus Familien, die auf Transferleistungen angewiesen sind, werden außerdem mit höherer Wahrscheinlichkeit auch in ihrem zukünftigen Leben von diesen Leistungen abhängig sein. Um diese Kreisläufe durchbrechen zu können und gute und ganztägige Bildungseinrichtungen, qualitativ hochwertige Beratungs- und Weiterbildungsangebote sowie eine aktive Struktur- und Beschäftigungspolitik anzubieten, benötigen diese Regionen potenziell sogar mehr Finanzmittel als nur einen linearen Ausgleich für die betroffenen Kinder und Jugendlichen.

---

<sup>6</sup> Ganz zu schweigen von den Ausgaben, die notwendig wären, um eine tatsächliche Annäherung der Chancengleichheit herzustellen, unabhängig vom sozio-ökonomischen Status des Elternhauses.

**Abbildung 11**



Quelle: Eigene Berechnungen.

### 3.4 Hochschulfinanzierung

Die Ausgaben für die Hochschulen differieren zwischen den Bundesländern ebenfalls sehr stark (siehe Abbildung 12). Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Angebot der Hochschulen sich nicht nur an die „Landeskinder“ richtet, sondern an Studierende aus ganz Deutschland. Gleichzeitig muss festgestellt werden, dass die Gesamtausgaben für die Hochschulen nach wie vor zu niedrig sind. Die Zulassungsbeschränkungen bei den Studiengängen nehmen seit Jahren zu; viele Studienwünsche können nicht oder erst nach langen Wartezeiten erfüllt werden. Die Finanzierung der Hochschulen ist jedoch Aufgabe der Länder. Das bedeutet, dass die Bundesländer mit hohen Ausgaben für Hochschulen einen Teil der Aufgaben aller Länder übernehmen. Es wäre angemessen, hierfür eine Regelung im LFA zu finden, die zumindest einen bedeutenden Teil der Hochschulausgaben aus den Mitteln der Ländergesamtheit refinanziert.

Verstärkt wird die Notwendigkeit eines solchen Ausgleichs durch den Umstand, dass einige Bundesländer – insbesondere Bayern – von einer Zuwanderung von AkademikerInnen aus anderen Bundesländern, vor allem den ostdeutschen, massiv profitiert haben.

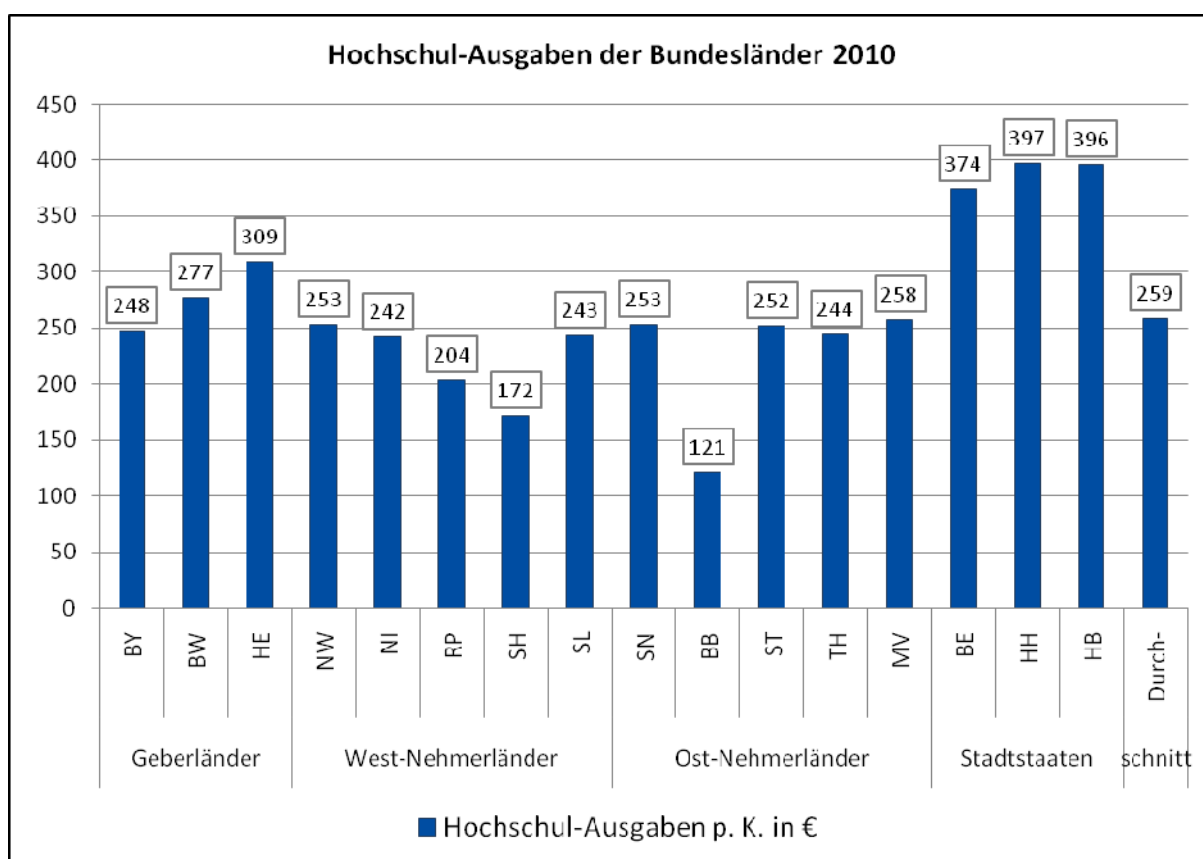
Diese Zuwanderung hat die Wirtschaft und damit auch die Steuereinnahmen dieser Bundesländer zusätzlich wachsen lassen, ohne dass hierfür Ausgaben angefallen sind. Stattdessen haben die Bundesländer, aus denen die AkademikerInnen abgewandert sind, die Kosten für deren Ausbildung übernommen. Die Auswanderungsländer verfügen über keine Mittel, diese Abwanderung zu verhindern, da das jeweilige Angebot an passenden Stellen für



AkademikerInnen in der Regel in regionalen wirtschaftlichen Strukturen gründet, die nur schwer beeinflusst werden können. Es ist eben nicht so, dass die Anwesenheit einer Universität garantiert, dass sich sofort eine Menge profitabler High-Tech-Firmen in der Umgebung niederlässt und für entsprechendes Wirtschaftswachstum sorgt.

Daraus folgt: Bundesländer, die überdurchschnittliche Ausgaben für Hochschulen tätigen, stellen nicht nur eine Ausbildungsleistung für Studierende aus anderen Bundesländern bereit – sie finanzieren auch die qualifizierten MitarbeiterInnen (und damit das Funktionieren der wirtschaftlichen Infrastruktur) in denjenigen Bundesländern, die mehr AkademikerInnen in der Arbeitnehmerschaft aufweisen, als sie selbst ausbilden. Dies verstärkt die Notwendigkeit, die Kosten der Hochschulfinanzierung über den Länderfinanzausgleich zu refinanzieren. Ein konkreter Vorschlag wird in Kapitel 4 dargestellt und berechnet.

**Abbildung 12**



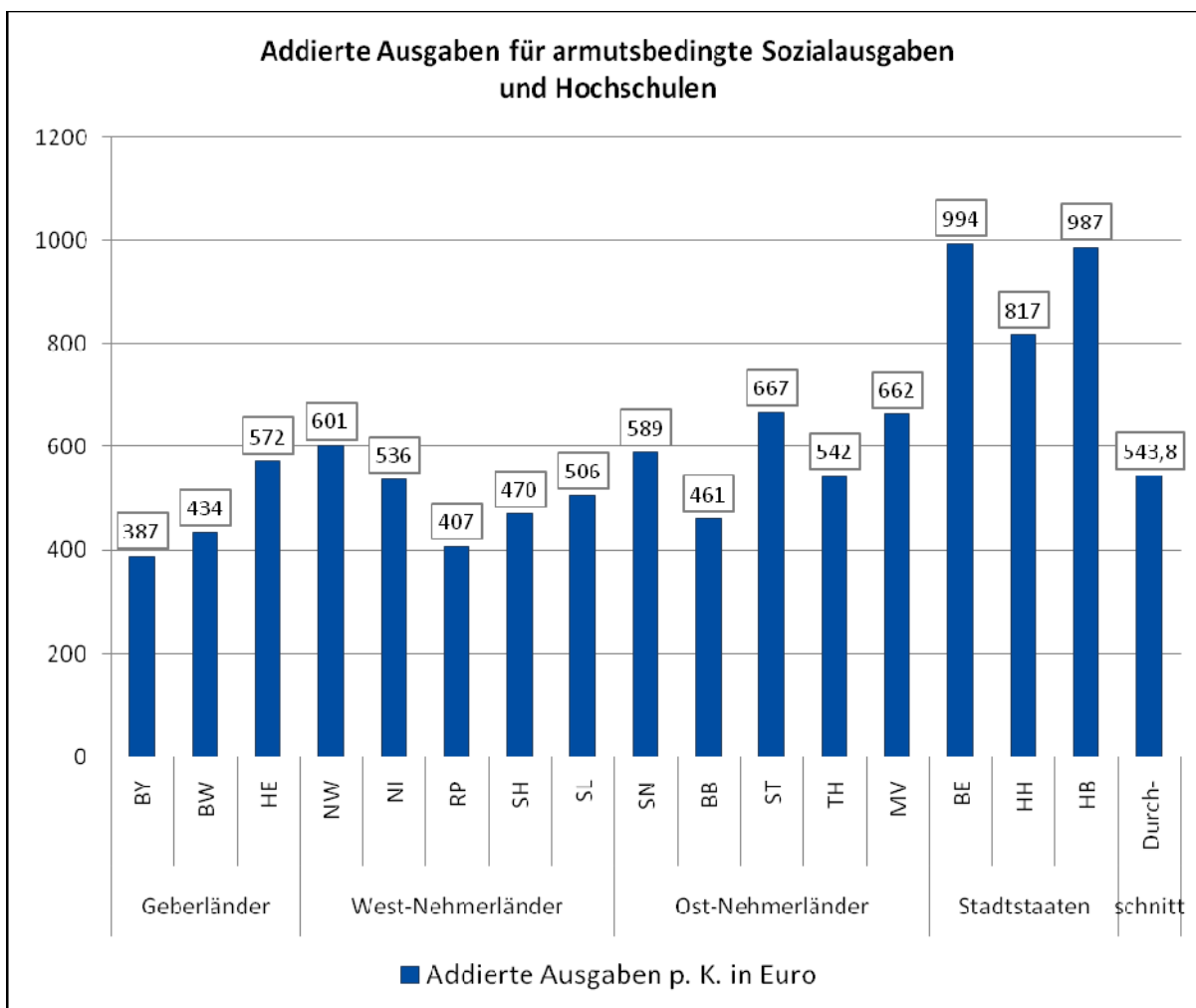
Quelle: PWC-Studie 2013.

### 3.5 Daraus resultierende Unterschiede bei der Finanzausstattung der Länder

Fasst man die oben dargestellten bedarfsbestimmten Ausgabenlasten – also die armutsbedingten Sozialausgaben (KdU, BAföG, Asyl sowie Förderung benachteiligter Kinder und Jugendlicher) sowie die Hochschulausgaben – zusammen, dann ergibt sich folgendes Gesamtbild bei den Ausgaben der Bundesländer für diese Leistungen der öffentlichen Hand (Abbildung 13). Im Durchschnitt gaben die Bundesländer im Jahr 2011 pro Einwohnerin und Einwohner 543,80 Euro für armutsbedingte Sozialausgaben und Hochschulen aus. Bei den einzelnen Bundesländern zeigen sich jedoch deutliche Abweichungen: In Bayern sind es pro

Einwohnerin und Einwohner 387 Euro, in Sachsen-Anhalt, Spitzenreiter bei den Flächenländern, dagegen 667 Euro. Die Differenz von 280 Euro pro Einwohnerin und Einwohner entspricht immerhin 10,1 Prozent der Steuereinnahmen Sachsen-Anhalts im Jahr 2012 (2.760 Euro pro Einwohnerin und Einwohner) – nach dem LFA. Die Differenzen zwischen den Bundesländern zeigen sich jedoch nicht nur zwischen den armen und den reichen, sondern auch innerhalb der Geber- sowie Ost- und West-Nehmerländer (siehe Abbildung 13).

**Abbildung 13**



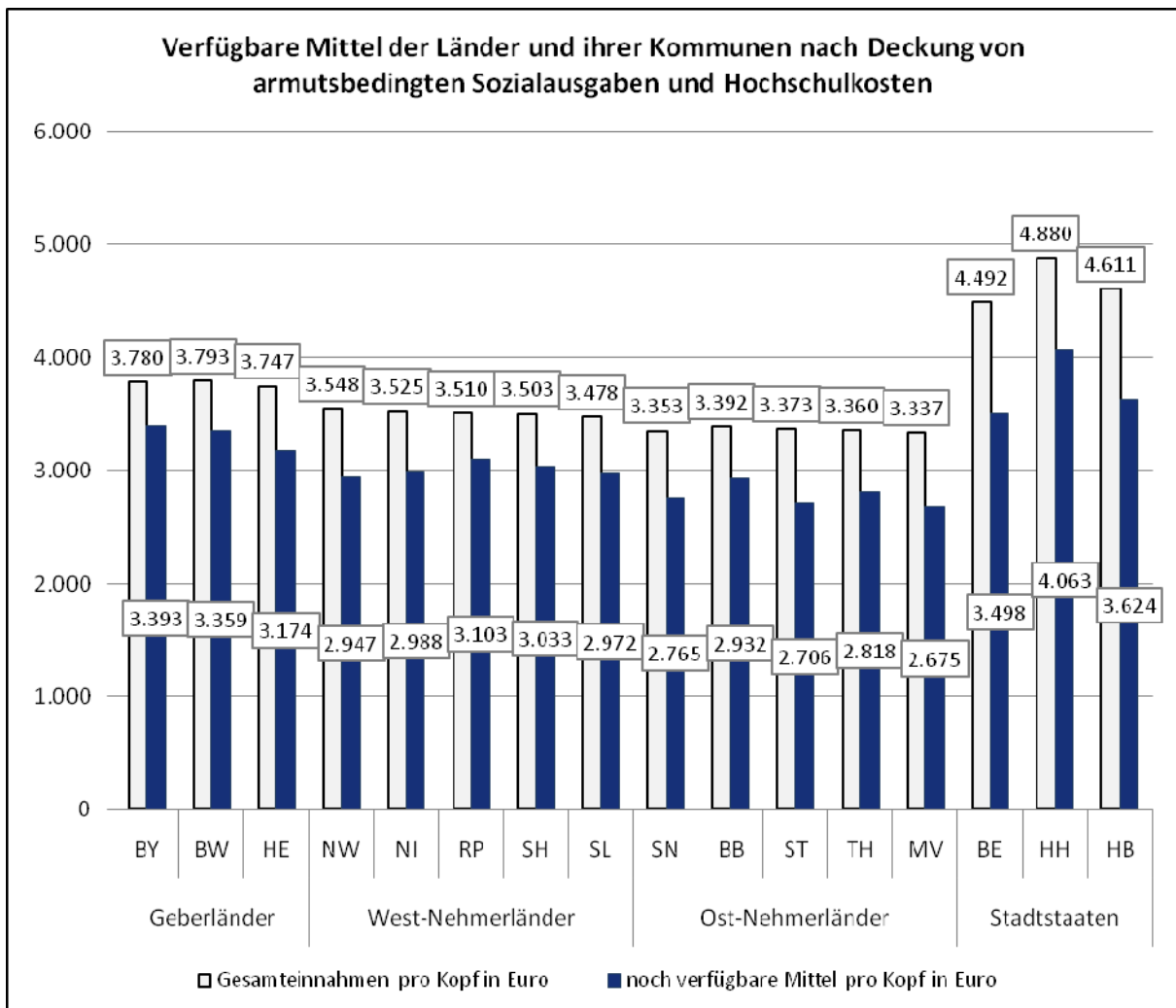
Quelle: Eigene Berechnungen.

Zusätzlich sind die großen Unterschiede bei den kommunalen Einnahmen zu berücksichtigen, insbesondere die Kommunen der Ost-Flächenländer verfügen nur über sehr geringe Steuereinnahmen. In Abbildung 14 werden die Gesamteinnahmen der Länder und ihrer Kommunen im Jahr 2012 dargestellt (weißer Balken, vgl. Abbildung 3). Gegenübergestellt werden die Mittel, die den Ländern und ihren Kommunen bleiben, wenn die Ausgaben für armutsbedingte Sozialausgaben und Hochschulen (Abbildung 13) abgezogen werden (dunkle Balken).

Es zeigt sich: Nach Deckung der Ausgaben für SGB II, Asyl und BAföG, für sozio-ökonomisch benachteiligte Kinder und Jugendliche sowie für die Hochschulen haben das Land Bayern und seine Kommunen von den ursprünglich 3.780 Euro pro Einwohnerin und Einwohner noch 3.393

Euro zur Verfügung, in Baden-Württemberg sind es 3.359 Euro und in Hessen 3.174 Euro. Dagegen hat z.B. Mecklenburg-Vorpommern von den ursprünglich 3.337 Euro noch 2.675 Euro übrig, also 718 Euro weniger als Bayern. Die davon noch zu leistenden Ausgaben der öffentlichen Hand, also für Bildung, Verwaltung, Verkehr, Kultur, Polizei und Justiz, Feuerwehr und Krankenhäuser, Umwelt, Wirtschaftsförderung usw., sind jedoch in allen Bundesländern im Wesentlichen identisch. Mecklenburg-Vorpommern stehen dafür aber nur 78,8 Prozent und Sachsen lediglich 81,5 Prozent der Mittel zur Verfügung, die Bayern aufwenden kann.

**Abbildung 1**



Quelle: Eigene Berechnungen.

**Zusammenfassung.** Die vorstehenden Ausführungen belegen unsere These, dass der augenblickliche Länderfinanzausgleich **keinen ausreichenden Ausgleich** zwischen den Bundesländern herstellt. Die bisherige fiktive Annahme, dass zur Finanzierung von bedarfsgerechten Landes- und Kommunalaufgaben pro Einwohnerin und Einwohner in allen Flächen-Bundesländern die gleichen Mittel aufzuwenden sind, ist nicht zutreffend. Dazu sind zumindest der volle Einbezug der kommunalen Einnahmen und ein Ausgleich der armutsbedingten Sozialausgaben sowie der Hochschulausgaben notwendig.

### 3.6 Die Stadtstaaten

Die drei Stadtstaaten sind ein Sonderfall: Sie erhalten von vornherein erhöhte Mittelzuweisungen über die Einwohnerwertung von 135 Prozent. Diese erhöhte Mittelzuweisung betrug im LFA des Jahres 2012 rund 969 Euro pro Einwohnerin und Einwohner; die Flächenländer erhielten im Durchschnitt pro Einwohnerin und Einwohner 2.583 Euro an Steuereinnahmen, die Stadtstaaten 3.552 Euro. Diese Einwohner-„Veredelung“ steht seit jeher unter Beschuss, aktuell durch die Klage von Bayern und Hessen vor dem Bundesverfassungsgericht. Die obigen Berechnungen zeigen jedoch, dass bereits durch die Ausgaben für SGB II, Asyl und BAföG, benachteiligte Kinder und Jugendliche sowie für die Hochschulen ein beachtlicher Teil dieser erhöhten Zuweisungen verbraucht wird (siehe Abbildung 13). Im Vergleich zum Bundesdurchschnitt sind diese spezifischen Ausgaben in Berlin um 450 Euro pro Person höher, in Bremen um 443 Euro. Hamburgs zusätzliche Ausgaben betragen dagegen nur 273 Euro.

Wie Abbildung 14 zeigt, hatte insbesondere Berlin im Jahr 2012 trotz einer Einwohnerwertung im LFA von 135 Prozent für alle übrigen föderalen und kommunalen Aufgaben eines Stadtstaates (inklusive der stets zitierten Hauptstadtaufgaben!) pro Einwohnerin und Einwohner *nur unwesentlich mehr Mittel* zur Verfügung als Bayern und seine Kommunen (3.498 Euro pro Einwohnerin und Einwohner in Berlin gegenüber 3.393 Euro pro Einwohnerin und Einwohner in Bayern). Auch der Abstand der Bremer Rest-Finanzmittel zu den bayrischen Rest-Finanzmitteln beträgt nur 231 Euro. Allein Hamburg hat mit 4.063 Euro die bei weitem höchsten „Restmittel“ aller Bundesländer zur Verfügung – aufgrund der besonders hohen kommunalen Einnahmen und der geringeren Armutsquoten.

Die hier geforderte Anrechnung von bedarfsspezifischen Ausgaben bietet jedoch die Möglichkeit, einen Teil der bislang unspezifisch „mit der Gießkanne“ vergebenen 135 Prozent der Einwohnerwertung durch eine Zuweisung der aufgabenspezifischen Ausgaben zu ersetzen. Wenn die armutsbedingten Sozialausgaben und die Hochschulausgaben je nach konkretem Ausgabenanfall ersetzt werden sollen, dann kann im Gegenzug die Einwohnerwertung der Stadtstaaten entsprechend herabgesetzt werden, z.B. auf 120 Prozent. Dadurch würde berücksichtigt, dass die armutsbedingten Herausforderungen Hamburgs geringer sind als die von Bremen und erst recht von Berlin. Dies würde zu einer niedrigeren, differenzierten und besser begründeten „Einwohnerveredelung“ führen.

Letztlich wird es die Aufgabe der Stadtstaaten sein, in den kommenden Verhandlungen um den neuen LFA genau darzulegen, für welche spezifischen Herausforderungen und Anforderungen die erhöhte Einwohnerwertung notwendig ist. Klar ist jedoch: Zu den hier aufgeführten besonders hohen armutsbedingten Sozialausgaben und Hochschulausgaben kommen weitere systemische Aufgabenanforderungen der drei Stadtstaaten, die sie mit anderen Großstädten teilen: allgemein erhöhte Sozialausgaben aus dem SGB XII sowie erhöhte Kriminalitätsraten mit besonderen Herausforderungen für Polizei und Justiz. Damit und mit den „Kosten der Kleinheit“ verbunden sind auch besonders hohe Versorgungskosten in allen drei Stadtstaaten. In Flächenländern kann ein kommunaler Finanzausgleich zwischen Stadt und Land diese erhöhten Ausgaben ausgleichen – Stadtstaaten fehlt dazu das „Hinterland“. Dazu kommen noch Aufgaben, die die Stadtstaaten als Oberzentrum für das Umland erfüllen, also die Vorhaltung von kulturellen Leistungen, medizinischer Versorgung und Verkehrsinfrastruktur (siehe z.B. Deutscher Städtetag 2013, S. 10). Insgesamt gibt es nach unserer Auffassung für die erhöhte Einwohnerwertung also gute Gründe.

### 3.7 Demografischer Wandel und Infrastrukturkosten

Die hier dargestellten länderspezifischen Ausgabenanforderungen, also armutsbedingte Sozialausgaben und Hochschulkosten, sind wesentliche Ausgabenfaktoren, aber nicht als abschließend aufzufassen. Weitere Faktoren, bei denen in der Diskussion länderspezifische Differenzen in Bezug auf die finanziellen Belastungen geltend gemacht werden, sind der demografische Wandel (Zu- und Abwanderung sowie Altersstruktur der Landesbevölkerung) sowie die Infrastrukturkosten, insbesondere für den Verkehr (siehe Abschnitt 2.2). Diese Faktoren sollten in die Verhandlungen über einen aufgabengerechten Länderfinanzausgleich einbezogen werden. Sie werden hier aber nur kurz angeführt und nicht mit Datenmaterial untermauert.

**Abwanderungen.** Änderungen in der Anzahl der EinwohnerInnen führen aufgrund der Einwohnerwertung im LFA unmittelbar zu Änderungen der Einnahmen. Insbesondere Abwanderungsbewegungen stellen die Länder und Kommunen vor das Problem, dass ihre Verwaltung „teurer“ wird, weil sie von einer geringeren Anzahl von EinwohnerInnen „finanziert“ wird. Der Ab- und Umbau von Verwaltungseinheiten nimmt jedoch Jahrzehnte in Anspruch – eine frisch verbeamtete Person hat das Anrecht auf 40 Jahre Tätigkeit in der Verwaltung. Unter Abwanderung leiden nach wie vor die Ost-Bundesländer. Aber auch Bremen und das Saarland haben in den vergangenen Jahrzehnten signifikant viele EinwohnerInnen verloren. Als Ausgleich wäre eine „gleitende“ Einwohnerzählung denkbar, die z.T. die Einwohnerzahlen vergangener Jahre berücksichtigt. Eine entsprechende Regelung findet sich im kanadischen Länderfinanzausgleich (Rentsch 2013), aber auch in kommunalen Finanzausgleichen, z.B. von Sachsen-Anhalt.

**Verkehrs-Infrastrukturkosten.** Diese werden bereits im jetzigen LFA ansatzweise berücksichtigt: Besonders dünn besiedelte Bundesländer erhalten einen Zuschlag. Es leuchtet ein, dass die Aufrechterhaltung von Straßen, Schienen usw. in Gegenden mit kleinen, verstreuten Siedlungen pro Kopf teuer ist als in der Stadt. Andererseits ist anzunehmen, dass Großstädte mit hoher Bevölkerungsverdichtung ebenfalls erhöhte Ausgaben für eine verkehrsgerechte Ausstattung aufwenden müssen, insbesondere, wenn Straßenbahnen, S-Bahnen und U-Bahnen notwendig sind, um die täglichen Menschenmassen transportieren zu können. Auch die Ausrüstung und Instandhaltung der Seehäfen könnte als besonderer Verkehrs-Infrastrukturkostenpunkt aufgefasst und angerechnet werden.

## 4. Konkrete Vorschläge für die strukturelle Umsetzung

Wenn das System des Länderfinanzausgleichs in Zukunft auch aufgabengerechte Komponenten enthalten soll, stellt sich die Frage, wie dieser Ausgleich sinnvollerweise umgesetzt werden kann. Diese Frage soll im Folgenden in drei Schritten beantwortet werden.

Als Erstes wird dargestellt und diskutiert, in welchem Maße die Faktoren, die in Abschnitt 3 identifiziert worden sind, ausgeglichen werden sollen (Abschnitt 4.1).

In einem zweiten Schritt werden Möglichkeiten skizziert, diese Faktoren im Rahmen des gegenwärtigen LFA-Aufbaus umzusetzen. Hierzu wird eine konkrete Erweiterung des Aufbaus vorgeschlagen, und es werden die Auswirkungen auf die Einnahmen der Bundesländer anhand des LFA 2012 dargestellt (Abschnitte 4.2–4.4).

In einem letzten Schritt werden die Kritik und Vorschläge für Reformen der Struktur des LFA dargestellt, auf den Einbezug von aufgabengerechten Zuweisungen geprüft und bewertet (Abschnitt 4.5).

### 4.1 Die Ausgestaltung der anzurechnenden Faktoren

Im vorangegangenen Abschnitt ist dargestellt worden, welche Auswirkungen die Unterschiede bei den kommunalen Steuereinnahmen, den armutsbedingten Sozialausgaben und den Hochschulausgaben auf die Höhe der Mittel haben, die den Bundesländern für die Erfüllung ihrer anderen föderalen Aufgaben zur Verfügung stehen. Im Folgenden wird ausgeführt, wie die Anrechnung dieser Faktoren unserer Ansicht nach erfolgen soll.

**Anrechnung der kommunalen Steuereinnahmen im LFA.** Wir treten dafür ein, dass die kommunalen Steuereinnahmen vollständig, also zu 100 Prozent, im Länderfinanzausgleich berücksichtigt werden (vgl. Abschnitte 2.3 und 3.1).

**Armutsbedingte Sozialausgaben 1: Geldleistungsgesetze.** Zurzeit werden die Ausgaben für die KdU und für BAföG-Zahlungen an Studierende, Schülerinnen und Schüler sowie die Leistungen an AsylbewerberInnen teils vom Bund, teils von den Ländern bzw. Kommunen finanziert. Wie sich gezeigt hat, belasten die föderalen und insbesondere die kommunalen Ausgabenanteile (im Jahr 2011 insgesamt 10,9 Mrd. Euro) die Bundesländer in sehr unterschiedlichem Maße (vgl. Abschnitt 3.2). Wir treten deshalb dafür ein, dass diese Ausgaben zu 100 Prozent vom Bund getragen werden. Für eine Übernahme dieser Kosten durch den Bund spricht das „Konnextitätsprinzip“ (wer bestellt, bezahlt). In diesen Fällen, in denen Länder und Kommunen von der Sozialgesetzgebung des Bundes als reine „Erfüllungsgehilfen“ herangezogen werden, soll der Bund auch die Bezahlung übernehmen (so auch Wieland 2012 und Eichel et al. 2013, vgl. Abschnitt 2.4).

Der zu erwartende Einwand, dass ein vollständiger Ausgleich dieser Kosten „falsche Anreize“ setzen würde, ist nicht stichhaltig. Ausgeglichen werden sollen direkte Transferzahlungen an die Berechtigten. Die Gesamtkosten der Kommunen und Länder liegen deutlich höher: Für Sozialämter, Beratung und Unterstützung, Selbsthilfegruppen usw. fallen ebenfalls Kosten an, die proportional zur Anzahl der Betroffenen steigen. Nach wie vor sind Kommunen und Länder mit einer geringeren Anzahl von LeistungsempfängerInnen finanziell besser gestellt und haben auch den „Anreiz“, darauf hinzuwirken.

**Armutsbedingte Sozialausgaben II: Bedarfe für sozio-ökonomisch benachteiligte Kinder und Jugendliche.** In Abschnitt 3.4 wurde gezeigt, dass in den westdeutschen Bundesländern ein

enger Zusammenhang zwischen der Anzahl von Kindern und Jugendlichen in SGB-II-Bedarfsgemeinschaften und den Ausgaben für „Hilfen zur Erziehung“ besteht. Es soll noch einmal betont werden, dass der Faktor „Anzahl der Kinder in SGB-II-Bedarfsgemeinschaften“ hier nur als Leitindikator für eine größere Gruppe von benachteiligten Kindern und Jugendlichen verstanden wird. Kombinationen von spezifischeren Indikatoren wären möglich und wünschenswert. Als Schätzung der Ausgaben, die von jedem Bundesland zur Förderung aller benachteiligten Kinder und Jugendlichen ausgegeben wird, wurden 8.000 Euro pro Kind/Jugendlicher in SGB-II-Bedarfsgemeinschaften vorgeschlagen. Auch diese Ausgabenhöhe könnte und sollte von ExpertInnen überprüft und spezifiziert werden. Sie erscheint jedoch als konservative Schätzung. Um zumindest die Größenordnung der unterschiedlichen Ausgaben in den Bundesländern für eine bedarfsgerechte Förderung der benachteiligten Kinder und Jugendlichen greifbar zu machen, werden im Folgenden den Bundesländern pro Kind/Jugendlicher in SGB-II-Bedarfsgemeinschaften diese 8.000 Euro angerechnet. 2011 gab es laut dem Statistischen Bundesamt in der Bundesrepublik 1.561.799 Kinder und Jugendliche in SGB-II-Bedarfsgemeinschaften. Die Gesamtsumme der Ausgleichszahlungen über alle Bundesländer hinweg beträgt demnach für 2011 insgesamt 12,5 Mrd. Euro.

**Hochschulausgaben.** Die Ausgaben für die Hochschulen unterscheiden sich zwischen den Ländern signifikant. Dabei profitieren von den angebotenen Studienplätzen nicht nur „Landeskinder“, sondern Studierende aller Bundesländer. Darüber hinaus profitieren manche Bundesländer von einer Akademikerquote unter ihren EinwohnerInnen, die deutlich über der Anzahl der selbst ausgebildeten AkademikerInnen liegt (vgl. Abschnitt 3.4). Deswegen treten wir für eine einfache Möglichkeit zur Herstellung eines aufgabengerechten Ausgleichs ein: Die Hochschulausgaben der Bundesländer werden zu 100 Prozent refinanziert.

Welche Folgen hätte es, wenn eine solche aufgabengerechte Refinanzierung stattfände? Wahrscheinlich würden viele Länder die Ausgaben für Hochschulen steigern. Dies wäre positiv, denn zurzeit ist ein Ausbau der Hochschulkapazitäten durchaus wünschenswert. Auf Dauer könnte eine vollständige Refinanzierung jedoch dazu führen, dass viel zu viel Geld in Hochschulen gesteckt wird, deren gesteigerte Kapazitäten nicht benötigt werden.

Die Lösung für dieses Problem ist die Festlegung eines **Höchstwerts der Refinanzierung**. Auf diesen müssten sich die Länder einigen und ihn von Zeit zu Zeit anpassen. 2010 wurden pro Einwohnerin und Einwohner der Bundesrepublik 259 Euro (insgesamt 21,2 Mrd. Euro) für Hochschulen ausgegeben. Angenommen, eine Steigerung um zehn Prozent würde für wünschenswert gehalten, dann würde für eine bestimmte Anzahl von Jahren festgelegt, dass die Refinanzierung maximal 23,3 Mrd. Euro betragen kann. Wenn die Länder ihre Ausgaben insgesamt so steigern, dass dieser Wert überschritten wird, wird nur noch bis zu diesem Betrag umverteilt. **Die Folge wäre, dass Länder mit überdurchschnittlichen Ausgaben diese nur noch unvollständig ersetzt bekämen.** Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass sie ihre erhöhten Ausgaben zurzeit überhaupt nicht ersetzt bekommen. Schlechter gestellt als heute würden sie durch diese Regelung also nicht.

Mit dieser Methode könnten auch zusätzliche **Beteiligungen des Bundes an der Hochschulfinanzierung** verteilt werden: Angenommen, der Bund würde sich bereit erklären, für eine Steigerung der Ausgaben der Hochschulen bis zu fünf Mrd. Euro bereitzustellen. Das entspräche (beim Ausgabenstand von 2010) Gesamtausgaben aller Bundesländer von 26,2 Mrd. Euro. Dieser Wert würde als Höchstwert der Refinanzierung festgelegt; die Länder steigern ihre Ausgaben, diese werden entsprechend refinanziert, und der Bund zahlt an die Gesamtheit der Länder die Differenz zwischen dem Ausgangswert der Hochschulfinanzierung (2010: 21,2 Mrd.

Euro) und den tatsächlichen Ausgaben für Hochschulen (bis zur Höhe von 26,2 Mrd. Euro).

Bei einer konkreten Ausgestaltung dieser Regelung wäre es sinnvoll, sicherzustellen, dass insbesondere die Ausbildungsqualität und die Anzahl der Studienplätze refinanziert werden bzw. dass eine übermäßige Steigerung der reinen Forschungsausgaben aus der Refinanzierung herausfällt. Im Folgenden wird für den LFA 2012 jedoch von einer 100-prozentigen Refinanzierung ausgegangen, um die grundlegenden Auswirkungen zu verdeutlichen.

## **4.2 Möglichkeiten der Umsetzung im Rahmen des gegenwärtigen LFA-Aufbaus.**

Wie können diese vier Faktoren nun im gegebenen LFA-System eingerechnet werden? Für den Einbezug sind unterschiedliche Annahmen zu treffen, die im Folgenden dargestellt werden.

### **4.2.1 Kommunale Steuereinnahmen und Geldleistungsgesetze**

**Kommunale Steuereinnahmen.** Die bisherige Anrechnung der kommunalen Steuereinnahmen mit 64 Prozent ist in § 8 FAG festgelegt. Um die Anrechnung auf 100 Prozent zu erhöhen, ist nur eine entsprechende Änderung dieses Paragraphen notwendig.

**Vollständige Übernahme der Ausgaben für Geldleistungen durch den Bund: Anpassung der Verteilung der Umsatzsteuereinnahmen.** Wenn der Bund, wie gefordert, 100 Prozent der Ausgaben für KdU, BAföG und Asylbewerberleistungen erstattet, würde er die abgerechneten Kosten wie bisher an die Kommunen bzw. Länder auszahlen. Dies geschieht zum Teil schon jetzt und findet außerhalb des LFA-Systems statt. Trotzdem hat diese Forderungen Folgen für das LFA-System: **Wenn der Bund diese Kosten übernimmt, könnte er zum Ausgleich einen entsprechend höheren Anteil an der Umsatzsteuer erhalten.** Die Verteilung der Umsatzsteuer ist in Artikel 106 GG als variabler „Ausgleichstopf“ zwischen Bund und Ländern vorgesehen. Die berechnete Frage, ob der Anteil der Bundesländer nicht aus anderen Gründen (z.B. wegen der stärkeren Belastung durch Bildungsaufgaben oder den Ausbau der Betreuung von unter Dreijährigen) sowieso erhöht werden sollte, soll hier nicht zur Debatte stehen. Allgemein gilt: Wenn der Bund Kosten übernimmt, die bislang die Länder getragen haben, steht ihm prinzipiell ein Ausgleich aus der Verteilung der Umsatzsteuer zu.

Für die folgenden Berechnungen bedeutet dies: Der Bundesanteil an der Umsatzsteuerverteilung steigt um 10,9 Mrd. Euro (auf ca. 59 Prozent), der Länderanteil verringert sich entsprechend um 10,9 Mrd. Euro. Nach der Durchführung des kompletten Länderfinanzausgleichs weist der Bund die Ausgaben der Länder und Kommunen für KdU, BAföG und Asyl ausgabengerecht zu. Damit sind die 10,9 Mrd. Euro wieder im System der Länder und Kommunen. Die armen Bundesländer und ihre Kommunen erhalten jedoch für ihre überdurchschnittlichen Ausgaben auch entsprechend überdurchschnittliche Einnahmen.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Für das dargestellte Modell ist dieser Transfer von Umsatzsteueranteilen identisch mit dem Transfer der Umsatzsteuer in den Länderfonds. In den folgenden Jahren können sich die Beträge, die der Bund aus den zusätzlichen Umsatzsteueranteilen erhält, von den Kosten der KdU, dem Bafög und den Leistungen für Asylbewerber unterscheiden, die den Ländern und Kommunen vom Bund rückerstattet werden. Es kann also zu einer Verschiebung von Einnahmen zugunsten des Bundes oder der Länder und Kommunen kommen. Dies wird im folgenden Modell jedoch nicht modelliert, weil ein Vergleich mit dem bisherigen LFA-Modell unter diesen Umständen nicht mehr sinnvoll und möglich wäre.



#### 4.2.2 Förderung benachteiligter Kinder und Jugendlicher sowie Hochschulförderung im LFA-System

Die Förderung von benachteiligten Kindern und Jugendlichen sowie das Betreiben der Hochschulen sind Aufgaben der Länder und ihrer Kommunen. Die aufgabengerechte Zuweisung unterschiedlicher Ausgaben sollte daher im Rahmen des Länderfinanzausgleichs stattfinden. Das vorhandene System bietet dazu zwei Möglichkeiten, die aber beide nicht zufriedenstellend sind.

**Möglichkeit I: Anpassung der Einwohnerwertung.** In der Logik des vorhandenen Systems liegt es nahe, eine aufgabengerechte Finanzausstattung über einen Ausbau des bisher schon ansatzweise im LFA im eigentlichen Sinne verwendeten Verfahrens zu bewerkstelligen, also durch eine **differenzierte Einwohnerwertung**. Um die Deckung der Aufgabenlasten zu gewährleisten, müssten Kinder in Bedarfsgemeinschaften als etwa vier EinwohnerInnen gewertet werden. Differenzen in den Hochschulausgaben müssten dann als genereller Faktor auf die Einwohnerwertung aufgeschlagen werden. Dementsprechend würden die Länder über die fiktiv erhöhte Einwohnerzahl die entsprechenden Mittel zur Verfügung gestellt bekommen.

Diese Lösung wirft allerdings zwei Probleme auf: Zum einen würden die **Transferleistungen der Geberländer** massiv anwachsen. Insbesondere Bayern und Baden-Württemberg müssten mehr als das Doppelte des jetzigen Ausgleichs aus ihrem Haushalt zahlen. Das wäre dem Rechtsfrieden und der Stabilität der Regelung nicht zuträglich. Zum anderen wären die spezifischen Einwohnerwertungen der Bundesländer eher verwirrend und intransparent und müssten zudem regelmäßig an geänderte Zustände angepasst werden. Dies scheint kein zufriedenstellender Weg für einen aufgabengerechten Länderfinanzausgleich zu sein.

**Möglichkeit II: Anrechnung analog zum „überproportionalen Zuwachs“.** Eine andere Spezialität des gegenwärtigen LFA, die für eine aufgabengerechte Finanzausstattung herangezogen werden könnte, ist die Anrechnung von **überproportionalen Zuwächsen der Steuereinnahmen**. Länder mit solchen überproportional gesteigerten Einnahmen bekommen zwölf Prozent davon „gutgeschrieben“, indem der entsprechende Betrag aus dem LFA „herausgenommen“ wird. Bei den Ausgleichsberechnungen wird dann so getan, als ob es diese Einnahmen nicht gegeben hätte. Das wäre auch mit den hier interessierenden Ausgaben der Länder für die Förderung benachteiligter Kinder und Jugendlicher sowie mit den Hochschulausgaben möglich. Bei der Berechnung des LFA könnten die jeweiligen spezifischen Ausgaben der Länder für diese Faktoren von ihren Einnahmen „abgezogen“ werden. Entsprechend fände der Ausgleich des LFA statt, als ob die entsprechenden Einnahmen nicht existent gewesen wären.

Diese Möglichkeit ist wesentlich klarer als eine Veränderung der Einwohnerwertung. Sie birgt aber nach wie vor das schwerwiegende Problem, dass die **Transferleistungen der Geberländer** genauso massiv anwachsen würden wie bei einer Anpassung der Einwohnerwertung. Insofern halten wir auch diese Möglichkeit nicht für eine befriedigende Lösung. Im Rahmen des vorhandenen Systems gibt es keine zufriedenstellende Möglichkeit, um die länderspezifischen Ausgablasten der Bundesländer angemessen einzupflegen.

#### 4.2.3 Erweiterung des LFA-Systems um einen Länderfonds für aufgabengerechte Länderausgaben

Gesucht ist also eine transparente und unkomplizierte Erweiterung des vorhandenen Systems, um die Ausgaben für benachteiligte Kinder und Jugendliche sowie die Hochschulkosten

ausgleichen zu können. Wir schlagen die folgende Methode vor: Für die Bedienung der spezifischen Ausgaben richten die Bundesländer einen Länderfonds ein. Aus diesem Fonds werden die legitimen, abgerechneten Ausgaben der Länder bedient. **Finanziert wird der Fonds aus dem Länderanteil der Umsatzsteuer.** Die benötigten Mittel werden vor der Durchführung des LFA und der Berechnung der Bundesergänzungszuweisungen aus dem Länderanteil der Umsatzsteuer herausgezogen und nach der Durchführung des LFA gemäß den abgerechneten Ausgaben der Bundesländer spezifisch zugeteilt. In diesem Fonds wird also kein Geld angespart – er dient ausschließlich als „Umschlagplatz“ zur Bedienung der Ausgaben.

Die Auswirkung dieser Lösung auf den LFA verläuft analog zur geforderten Übernahme der Ausgaben für KdU, BAföG und Asyl durch den Bund, verbunden mit der entsprechenden **Abgabe von Länder-Umsatzsteuer-Anteilen an den Bund** (vgl. Abschnitt 4.2.1). Durch die Herausnahme der aufgabenspezifischen Mittel in den Länderfonds erhalten *alle* Länder im LFA gleichermaßen geringere Mittel zugeteilt. Anschließend werden die herausgezogenen Mittel aufgabengerecht zugewiesen: Je nach geleisteten Ausgaben erhalten die Länder mit einem hohen Anteil an Kindern in SGB-II-Bedarfsgemeinschaften sowie hohen Hochschulausgaben entsprechend mehr als die anderen Bundesländer.

Die hier vorgeschlagene Länderfonds-Lösung hat zwei Vorteile: Erstens erhöhen die ausgabenspezifischen Zuweisungen die Transferleistungen der Geberländer *nicht*. Die Fondslösung „umgeht“ den LFA i.e.S. Zweitens besitzt diese Lösung eine hohe Transparenz: Es gibt anrechenbare Kosten der Länder für spezifische Ausgaben, und die werden eins zu eins bedient.

### 4.3 Ein konkretes Rechenbeispiel

Am Beispiel des Länderfinanzausgleichs 2012 und der in Kapitel 3 dargestellten differenzierten Ausgaben wird im Folgenden dargestellt, welche Auswirkungen die hier vorgeschlagenen Regelungen auf die Finanzausstattung der Länder und ihrer Kommunen hätten. Im Vergleich zum bisherigen Vorgehen beim Länderfinanzausgleich müssten dazu vier Veränderungen bzw. Erweiterungen am bestehenden System eingeführt werden.

**Tabelle 3: Gesamtausgaben für die aufgabengerecht zu finanzierenden Leistungen 2011 (in Mio. Euro)**

KdU, Asyl, BAföG	10.874
Sozio-ökonomisch benachteiligte Kinder	12.494
Hochschulen	21.173
<b>Summe</b>	<b>44.541</b>

*Quelle: Eigene Berechnungen.*

**1. Gesamtsumme der aufgabenspezifischen Leistungen.** Die Gesamtausgaben für KdU, Asyl und BAföG (Geldleistungsgesetze), die pauschalisierten Ausgaben zur Förderung benachteiligter Kinder und Jugendlicher sowie die Hochschulausgaben beliefen sich im Jahr 2011 auf **44,5 Mrd. Euro** (vgl. Abschnitt 4.1; siehe Tabelle 3).

Wie dargestellt, sollen die Ausgaben für die Geldleistungsgesetze vom Bund getragen werden. Zum Ausgleich erhält der Bund entsprechende Anteile vom Länderanteil der Umsatzsteuer. Die anderen Ausgaben werden aus dem Länderfonds zur bedarfsgerechten Finanzierung gedeckt. Der Länderfonds wird ebenfalls aus den Länderanteilen der Umsatzsteuer bedient. Kurz gesagt: **Der Länderanteil an der Umsatzsteuer verringert sich um die Gesamtsumme der abgerechneten Ausgaben.**

Im Jahr 2012 betrug der gesamte Landesanteil am Umsatzsteueraufkommen 86,8 Mrd. Euro. Davon werden 10,9 Mrd. Euro dem Bund zugeschlagen. Von den den Ländern verbleibenden Umsatzsteuereinnahmen in Höhe von 75,0 Mrd. Euro werden 33,7 Mrd. Euro an den Länderfonds abgeführt. Der verfügbare Länderanteil an der Umsatzsteuer im LFA verringert sich also um 44,5 Mrd. Euro auf 42,3 Mrd. Euro.

Von diesen 42,3 Mrd. Euro werden 11,2 Mrd. Euro im Umsatzsteuer-Vorwegausgleich an die Länder mit geringem Einnahmenaufkommen verteilt (2. Stufe des LFA-Systems).<sup>8</sup> Die restlichen 31,0 Mrd. Euro werden wie bisher nach Einwohnerzahl auf die Länder verteilt. Die spezifische Auswirkung auf das Finanzaufkommen der einzelnen Bundesländer ist in Tabelle 4, Zeile a dargestellt.

**2. Anrechnung der kommunalen Einnahmen im LFA mit 100 Prozent.** Die Einnahmen der Kommunen gehen bislang mit 64 Prozent in den Länderfinanzausgleich i.e.S. ein. In unserem Modell werden die kommunalen Einnahmen mit 100 Prozent bewertet. Die spezifischen Auswirkungen auf das Finanzaufkommen ist in Tabelle 4, Zeile b dargestellt.

**3. Anpassung der Einwohnerwertung der Stadtstaaten.** Die Stadtstaaten weisen sowohl deutlich erhöhte armutsbedingte Sozialausgaben als auch Hochschulausgaben auf, zwei wichtige Faktoren für die erhöhte Einwohnerwertung von 135 Prozent. Da diese erhöhten Ausgaben nach unserem Vorschlag direkt zugewiesen werden sollen, kann im Gegenzug die Einwohnerwertung auf 120 Prozent reduziert werden (siehe Abschnitt 3.6). Dabei ist eine rechnerische Besonderheit des LFA-Verfahrens zu berücksichtigen: Die den Bundesländern pro Kopf zugewiesenen Umsatzsteueranteile (2012: 75,6 Mrd. Euro) werden bei den Stadtstaaten im LFA i.e.S. mit 135 Prozent bei der Berechnung der Ausgleichszahlungen berücksichtigt. Wenn diese Zuweisungen an die Länder um ca. zwei Drittel reduziert werden, weil 44,5 Mrd. Euro dem Bund bzw. Länderfonds zugewiesen werden, ist der Verlust für die Stadtstaaten deutlich höher als für die Flächenländer (siehe Tabelle 4, Zeile a) und führt schon alleine zu einer effektiven Verringerung der Zuweisungen an die Stadtstaaten um mehrere Prozent. Für eine Reduzierung der Stadtstaaten-Einnahmen auf reale 120 Prozent der Flächenländer-Einnahmen genügt eine nominelle Stadtstaaten-Einwohnerwertung von 123 Prozent, die hier im LFA eingeführt werden soll. Die spezifischen Auswirkungen auf das Finanzaufkommen der Bundesländer ist in Tabelle 4, Zeile c dargestellt.

**Durchführung des LFA i.e.S., Bundesergänzungszuweisungen.** Nach der Vornahme dieser drei Veränderungen wird wie bisher der LFA i.e.S. durchgeführt, im Anschluss werden die Bundesergänzungszuweisungen verrechnet. Die spezifischen Veränderungen, die die drei geänderten Faktoren für die Länderfinanzen insgesamt mit sich bringen, sind in Tabelle 4, Zeile d dargestellt. Es ergeben sich die neuen Ländereinnahmen „pur“ (Tabelle 4, Zeile Neuer LFA „pur“). Aufgrund der herausgenommenen Umsatzsteueranteile sind sie deutlich niedriger als die bisherigen Einnahmen im LFA des Jahres 2012.

---

<sup>8</sup> Bei der konkreten Umsetzung der hier vorgeschlagenen Fonds-Lösung wäre sicherzustellen, dass die zweite Stufe des LFA nicht beeinträchtigt würde. Dazu würde der Länderfonds-Anteil nach der Durchführung der zweiten Stufe herausgezogen.

**4. Zuweisung der aufgabengerecht zu finanzierenden Leistungen.** Im Anschluss werden den Ländern und ihren Kommunen vom Bund die abgerechneten Ausgaben des Vorjahres für KdU, Asyl und BAföG und vom Länderfonds die Mittel zur Förderung sozio-ökonomisch benachteiligter Kinder sowie die abgerechneten Hochschulausgaben zugewiesen. Die entsprechenden Ausgaben, die in den Abschnitten 3.2, 3.3 und 3.4 dargestellt wurden, sind zur besseren Übersichtlichkeit noch einmal in Tabelle 4, Zeilen e, f, und g abgedruckt. Aufgrund

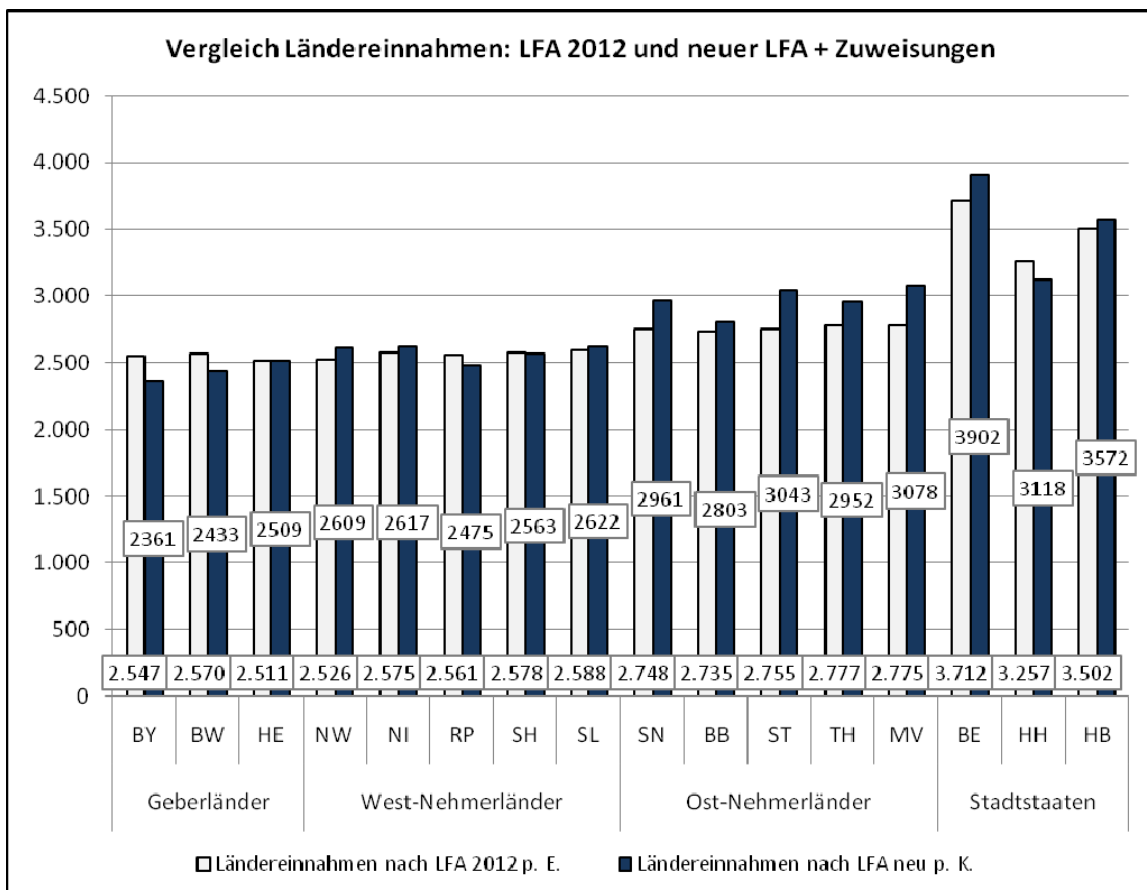
<b>Tabelle 4: Modell für einen neuen Länderfinanzausgleich – Auswirkungen der einzelnen Faktoren</b>																	
	BY	BW	HE	NW	NI	RP	SH	SL	SN	BB	ST	TH	MV	BE	HH	HB	
<b>LFA 2012</b>	<b>2.547</b>	<b>2.570</b>	<b>2.511</b>	<b>2.526</b>	<b>2.575</b>	<b>2.561</b>	<b>2.578</b>	<b>2.588</b>	<b>2.748</b>	<b>2.735</b>	<b>2.755</b>	<b>2.777</b>	<b>2.775</b>	<b>3.712</b>	<b>3.257</b>	<b>3.502</b>	
a	1. Herausnahme Umsatzsteueranteile Bund/Länderfonds (Ldf)	-541	-541	-541	-534	-533	-533	-533	-532	-532	-532	-532	-532	-647	-629	-647	
b	2. Komm. Einnahmen 100 % gewertet	-57	-54	-56	-7	16	16	24	36	132	115	128	140	147	151	-96	39
c	3.Reduzierung Stadtstaaten-Einwohnerwertung	25	23	23	23	23	24	24	24	24	24	24	24	-309	-231	-309	
d	Alle Faktoren kombiniert	-574	-571	-575	-518	-494	-493	-485	-472	-375	-393	-379	-367	-360	-804	-956	-916
<b>Neuer LFA „pur“</b>		<b>1.974</b>	<b>1.999</b>	<b>1.937</b>	<b>2.008</b>	<b>2.080</b>	<b>2.068</b>	<b>2.093</b>	<b>2.117</b>	<b>2.373</b>	<b>2.343</b>	<b>2.376</b>	<b>2.409</b>	<b>2.416</b>	<b>2.908</b>	<b>2.301</b>	<b>2.585</b>
<b>Ausgabengerechte Zuweisung:</b>																	
e	KdU, BAföG, Asyl (Bund)	68	71	115	159	136	85	134	116	160	163	195	140	190	304	215	300
f	Förd. benachteiligter Kinder u. Jugdl. (Ldf)	72	86	148	189	158	118	164	147	176	220	158	176	214	316	205	290
g	Hochschulen (Ldf)	248	277	309	253	242	204	172	243	253	252	244	121	258	374	397	396
	Summe	387	434	572	601	536	407	470	506	589	461	667	542	662	994	817	987
<b>Neuer LFA + Zuweisungen</b>		<b>2.361</b>	<b>2.433</b>	<b>2.509</b>	<b>2.609</b>	<b>2.617</b>	<b>2.475</b>	<b>2.563</b>	<b>2.622</b>	<b>2.961</b>	<b>2.803</b>	<b>3.043</b>	<b>2.952</b>	<b>3.078</b>	<b>3.902</b>	<b>3.118</b>	<b>3.572</b>
<b>Veränderungen LFA 2012 – LFA neu + Zuweisung:</b>		<b>-186</b>	<b>-137</b>	<b>-2</b>	<b>83</b>	<b>42</b>	<b>-86</b>	<b>-15</b>	<b>34</b>	<b>214</b>	<b>68</b>	<b>288</b>	<b>175</b>	<b>302</b>	<b>190</b>	<b>-139</b>	<b>70</b>
<b>Anmerkungen:</b> Angaben pro Einwohnerin und Einwohner in Euro. Die Einzelwirkung der drei geänderten Faktoren im LFA (Zeilen a, b, c) wurde berechnet, indem die Wirkung aller drei Faktoren zusammen (Zeile d) mit der Wirkung der je beiden anderen Faktoren verglichen wurde. Aufgrund der interagierenden Effekte im LFA ist die Auswirkung aller drei Faktoren gemeinsam nicht genau deckungsgleich mit der Summe der Einzelwirkungen.																	

dieser Zuweisungen ergibt sich der endgültige **neue Länderfinanzausgleich plus Zuweisung der aufgabengerecht zu finanzierenden Leistungen** (siehe die entsprechende Zeile in Tabelle 4). In der untersten Zeile der Tabelle sind die **Differenzen** zwischen dem LFA des Jahres 2012 und dem neuen LFA plus Zuweisungen angegeben.

#### 4.4 Ergebnisse

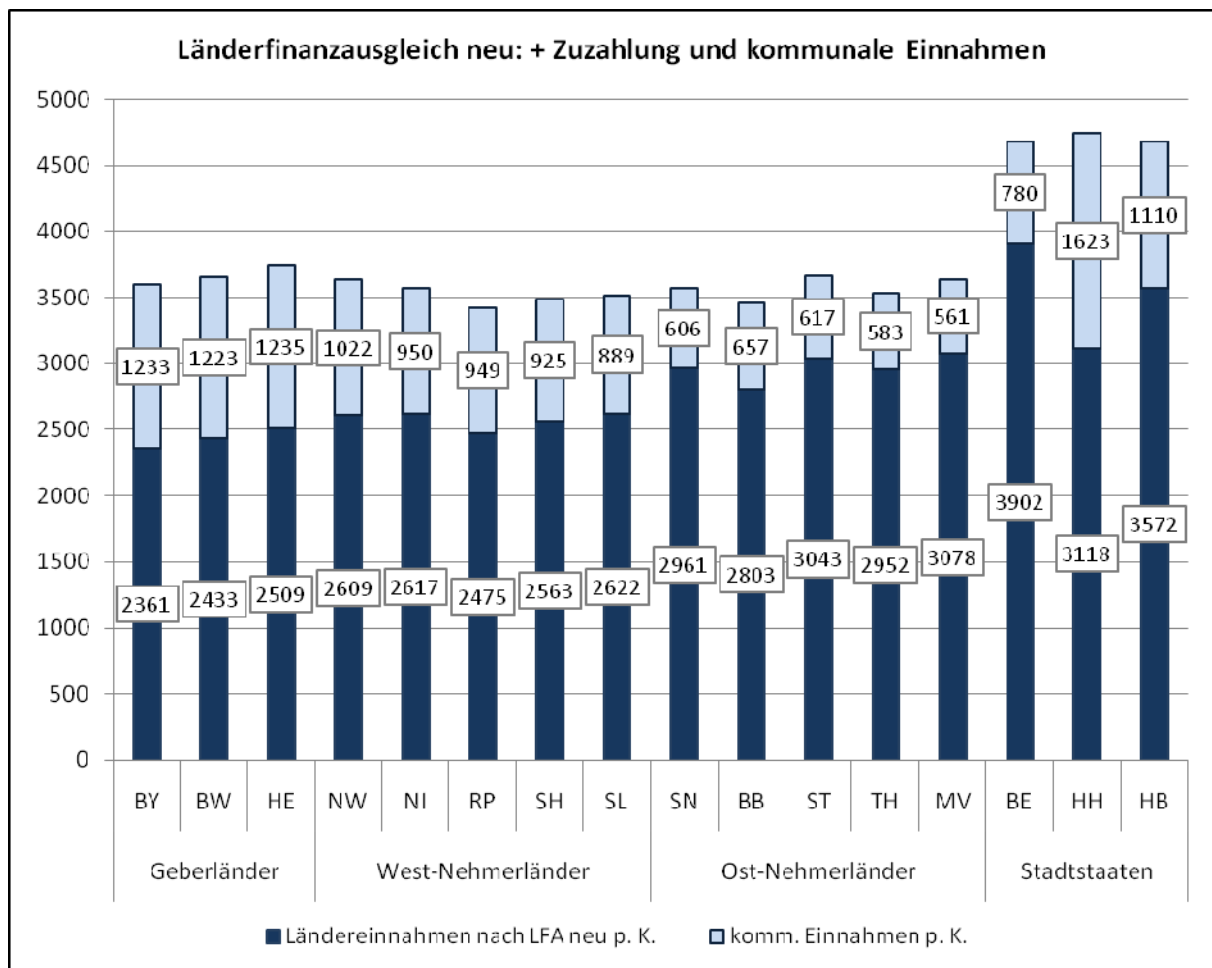
Was sind die Ergebnisse des vorgeschlagenen Modells? Als Erstes soll ein Blick auf die Veränderungen gegenüber dem bisherigen LFA geworfen werden (Abbildung 15). Dargestellt sind die Ländereinnahmen im LFA 2012 und die Einnahmen nach dem neuen LFA inklusive aufgabengerechter Zuweisungen. Aufgrund der Addition der verschiedenen Faktoren, die in Tabelle 4 im Einzelnen nachvollzogen werden können, sind die Auswirkungen im Überblick nicht fundamental, aber im Einzelnen sehr differenziert. So hat beispielsweise Hessen als Geberland die gleichen Landesmittel wie im LFA 2012 – eine Folge davon, dass Hessen höhere Soziallasten und Hochschulausgaben zu tragen hat als Bayern und Baden-Württemberg. Bei den West-Flächenländern verzeichnen Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen merkliche Zugewinne, Rheinland-Pfalz erleidet Einbußen – hauptsächlich aufgrund der niedrigen armutsbedingten Sozialausgaben. Alle Ost-Länder verzeichnen deutliche Zuwächse – aber auch hier ergibt sich eine merkliche Differenzierung zwischen den einzelnen Ländern. Die Zuwächse in Brandenburg sind aufgrund der niedrigen Hochschulausgaben geringer als in anderen Ost-Bundesländern. Bei den Stadtstaaten verzeichnet Berlin einen ähnlichen Zuwachs wie die Ost-Bundesländer. Bremens Einnahmen sind weitgehend unverändert. Hamburg hat leichte Einbußen zu verzeichnen.

**Abbildung 25**



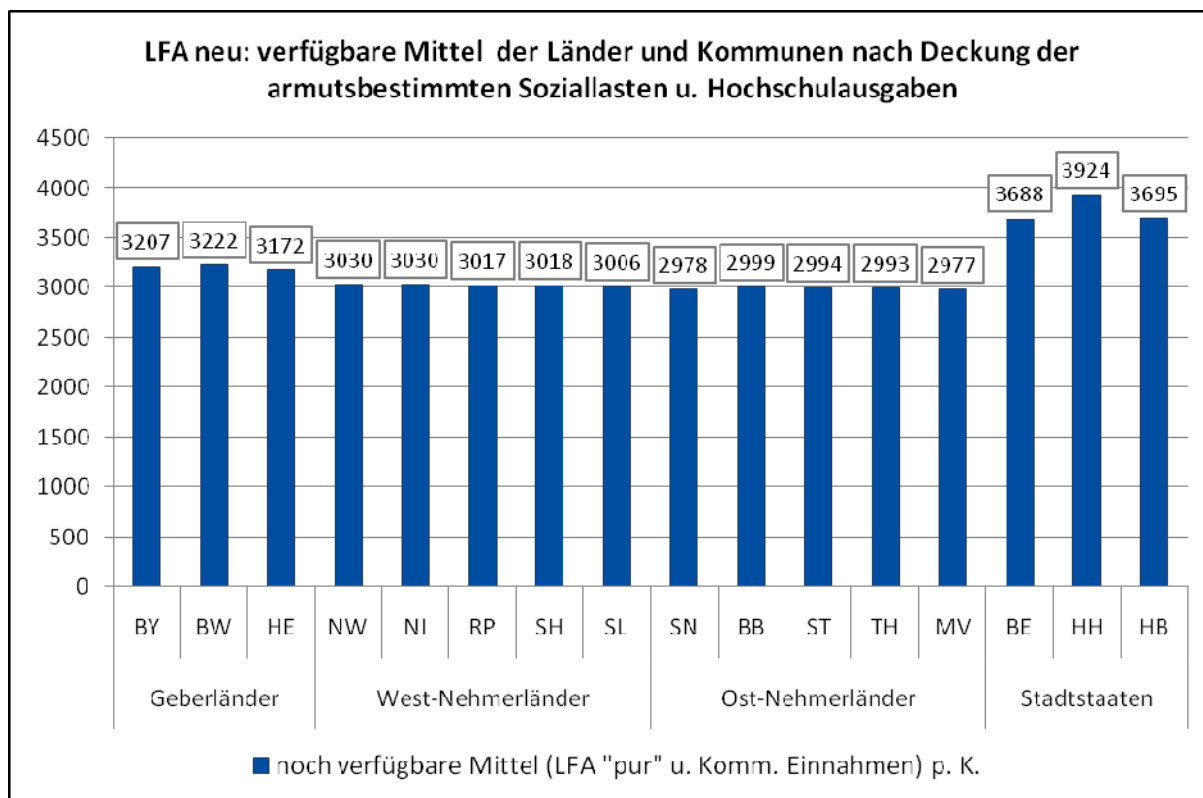
Als Nächstes sollen die kombinierten Steuereinnahmen der Länder nach dem LFA „pur“ und den Zuzahlungen sowie den kommunalen Steuereinnahmen 2012 betrachtet werden (Abbildung 16). Hier zeigt sich schon eine deutliche Glättung der Einnahmeunterschiede.

**Abbildung 16**



Wie sehen schließlich die kombinierten Finanzen der Länder und Kommunen aus, wenn man die ausgabengerecht zugeteilten Mittel, die ja nur konkret getätigte Ausgaben decken, wieder herauszieht? Dann bleiben die Ländereinnahmen aus dem LFA „pur“ (ohne Zuzahlungen) und die zugehörigen kommunalen Einnahmen übrig (siehe Abbildung 17).

Abbildung 17



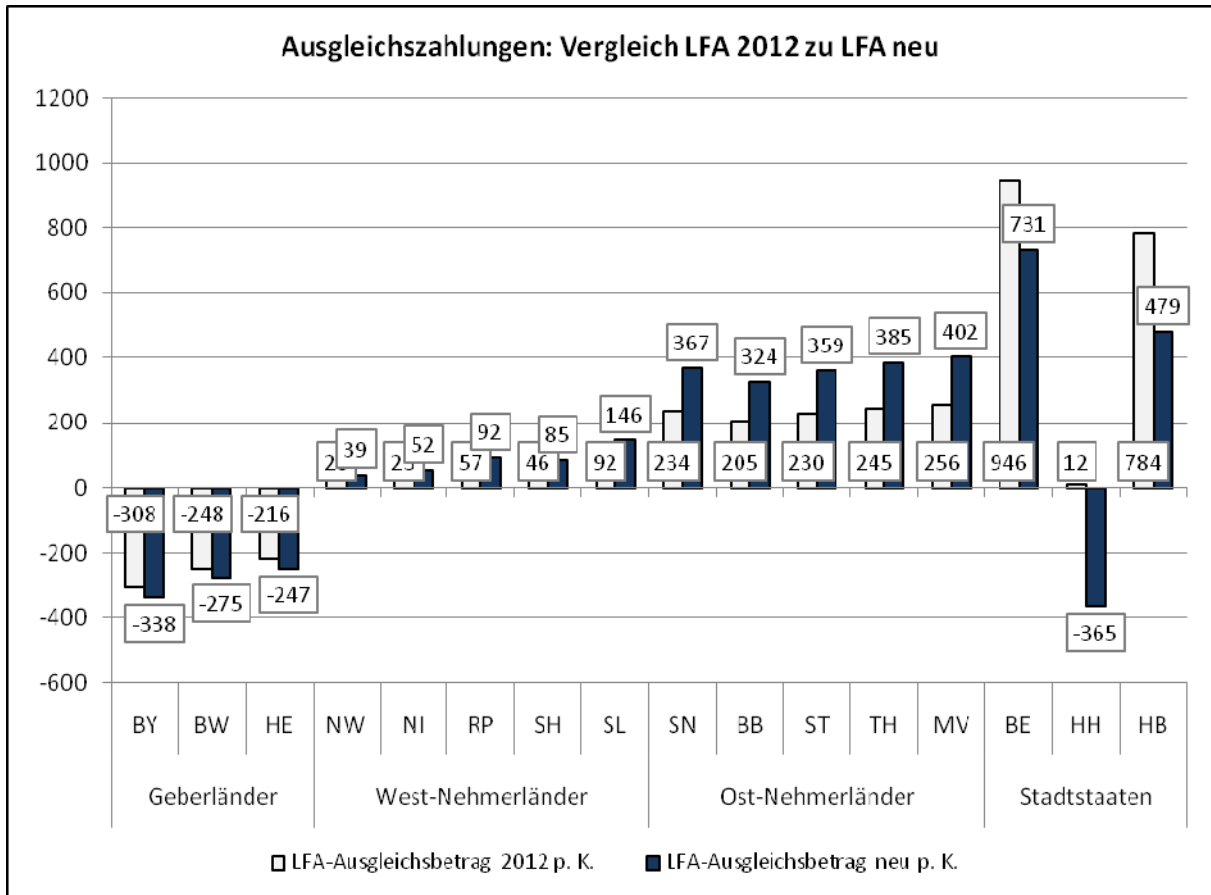
Hier zeigt sich der Erfolg des vorgeschlagenen Modells: Wenn die bedarfsgerecht zugeteilten Mittel abgezogen werden, ergibt sich eine weitgehende Angleichung der kombinierten Ländereinnahmen und kommunalen Einnahmen zwischen Geber- und Nehmerländern. Die Geberländer (dazu gehört jetzt auch Hamburg) haben nach wie vor mehr Mittel zur Verfügung als die Nehmerländer. Aber die massiven Unterschiede, die sich im bisherigen Finanzausgleichsverfahren ergeben haben (vgl. Abbildung 14), sind merklich eingeebnet worden. Die ausgeprägteste Differenz (zwischen Bayern und Mecklenburg-Vorpommern) beträgt jetzt nicht mehr 776 Euro (vgl. Kap. 3.5), sondern nur noch 230 Euro. Der Unterschied zwischen den West- und Ost-Nehmerländern ist marginal (zwischen Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern: 53 Euro). Gleichzeitig sind die Geberländer nach wie vor gegenüber den Nehmerländern privilegiert – ihnen stehen für die Erfüllung der restlichen föderalen und kommunalen Aufgaben spürbar erhöhte Mittel zur Verfügung. Das heißt, berechte Klagen, dass die Geberländer ihre Aufgaben nicht mehr erfüllen könnten, weil sie den Nehmerländern so viel abgeben müssten, sind nach wie vor substanzlos.

**Ausgleichszahlungen.** Die Höhe der Ausgleichszahlungen der Geberländer an die Nehmerländer (im LFA i.e.S.) steigt insbesondere durch den Einbezug der kommunalen Einnahmen an, sinkt aber im Gegenzug auch etwas durch die Herabsetzung der Stadtstaaten-Einwohnerwertung auf 120 Prozent. Im LFA des Jahres 2012 wurden von den Geberländern 7.882 Mio. Euro an die Nehmerländer abgeführt. Im hier berechneten LFA würden sie auf 9.456 Mio. Euro ansteigen. Die Zahlungspflichten der drei bisherigen Geberländer würden sich aber nur moderat erhöhen, weil jetzt auch Hamburg als Geberland Zahlungen leisten würde. Die Mittel, die die einzelnen Länder pro Einwohnerin und Einwohner abführen bzw. empfangen würden, sind in Abbildung 18 dargestellt. Auffällig ist, dass die Ost-Nehmerländer jetzt deutlich höhere Ausgleichsbeträge empfangen – eine Folge der erhöhten Anrechnung der kommunalen Einnahmen. Die Stadtstaaten erhalten deutlich geringere Zuweisungen als bisher (Bremen) bzw.



werden zum Geberland (Hamburg). Für Berlin fällt die Absenkung wegen der erhöhten Anrechnung der geringen kommunalen Einnahmen nicht so ausgeprägt aus. Insgesamt ist der LFA i.e.S. damit wesentlich ausgeglichener und differenzierter als bisher.

**Abbildung 18**



#### 4.5 Möglichkeiten der strukturellen Weiterentwicklung des LFA

Wie zu Beginn von Abschnitt 2 erwähnt, gibt es zurzeit neben Debatten über Änderungen im Ausgleichssystem („Wettbewerbsföderalismus“ und „aufgabengerechte Zuweisungen“) auch eine verbreitete Kritik an der derzeitigen Ausgleichsstruktur des LFA und eine rege Diskussion über Veränderungen an ihr.

**Kritik an der Struktur des LFA-Systems.** Im Wesentlichen gibt es zwei strukturelle Kritikpunkte am LFA, die von vielen ProtagonistInnen vertreten werden.

Zum einen wird die Anordnung der drei aufeinandergeschichteten Ausgleichsstufen (zuerst Umsatzsteuer-Vorwegausgleich, dann LFA i.e.S., zum Schluss allgemeine und Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen) als komplex, verflochten, intransparent und ineffizient angeprangert. Nicht zu Unrecht, denn die drei Stufen funktionieren nach dem Eimerkettenprinzip – sie schöpfen aus drei unterschiedlichen Töpfen (Umsatzsteuer, überdurchschnittliche Steuereinnahmen der Geberländer, Bundesmittel) Ausgleichsmittel nach ähnlichen Regeln wie jenen, die letztlich dazu führen, dass die Steuereinnahmen jedes Nehmer-Bundeslandes nahe dem Durchschnitt aller Bundesländer liegen. Dabei verhalten sich die drei Töpfe wie kommunizierende Röhren. Das System und insbesondere die Auswirkung von Veränderungen im System sind nicht leicht zu durchschauen. Insofern gibt es den verbreiteten

Wunsch, hier ein einfacheres und transparenteres Verfahren zu schaffen.

Zum anderen wird darauf hingewiesen, dass die zweite Stufe, der LFA im engeren Sinne, die Geberländer unter psychologischen Stress setzt, weil sie Mittel, die sie in ihrem Haushalt bereits als Einnahmen verbucht haben, als Ausgaben zurück an die Nehmerländer abzuführen haben. Dabei erleiden die Geberländer (und die anderen nicht partizipierenden Bundesländer) durch die Mittelzuweisungen aus dem Umsatzsteuervorwegausgleich (1. Stufe) an die Nehmerländer vergleichbare Einnahmeverluste, aber diese sind „unsichtbar“. Sie tauchen nicht im Haushalt der Geberländer auf.

Insofern wird die Frage aufgeworfen, ob es nicht eine „unsichtbare“ Ersatzlösung für den Ausgleich des LFA i.e.S. geben könnte, die die gleiche Umverteilung bewerkstelligt, sich aber außerhalb der Haushalte der Geberländer vollzieht.

**Strukturelle Bewertung des vorgestellten Verfahrens:** Unter diesen *strukturellen* Gesichtspunkten ist der in den Abschnitten 4.2–4.4 vorgestellte Vorschlag eines „Länderfonds“ keine Verbesserung: Er „bereichert“ das bisherige LFA-System durch ein weiteres Ausgleichssystem „für bedarfsgerechte Zuweisungen“. Damit erhöht er die Gerechtigkeit, führt aber nicht zu einer Vereinfachung des Systems. Zudem werden die Geberländer nicht aus ihrer Abgabepflicht entlassen, sondern ihre Belastungen werden sogar (moderat) erhöht. Immerhin haben die Geberländer zur Erfüllung der gleichen Aufgaben nach wie vor höhere Mittel zur Verfügung als die Nehmerländer. Insofern halten wir die Zahlungspflichten der Geberländer durchaus für vertretbar. Trotzdem sollen im Folgenden drei strukturelle Modernisierungsvorschläge der aktuellen Debatte vorgestellt und im Hinblick auf ihre Einbeziehung von aufgabengerechten Zuweisungen betrachtet werden.

**Variante 1: Die große Umsatzsteuer-Lösung.** Diese Vorschläge zielen darauf ab, die dritte Stufe des LFA, also den LFA i.e.S., auf die „unsichtbare“ zweite Ebene der Umsatzsteuerverteilung vorzuziehen. Wenn ein Geberland heute z.B. pro Einwohnerin und Einwohner 100 Euro in den LFA i.e.S. zahlt und ein Nehmerland z.B. 100 Euro aus dem LFA i.e.S. erhält, würde diese Ausgleichszahlung in die Verteilung der Umsatzsteuer „vorverlegt“. Dann erhielte das Geberland 100 Euro weniger und das Nehmerland 100 Euro mehr bei der Verteilung der Umsatzsteuer. Dafür müsste das Geberland aber keinen LFA-Ausgleich mehr leisten. Das heißt, die stattfindenden Ausgleichszahlungen könnten unverändert bleiben, aber die Geberländer würden die Mittelabflüsse nicht mehr „aus ihrem Haushalt verschwinden sehen“. Gemeinsam mit dieser Reform wäre auch zu überlegen, die zweite Stufe des LFA-Systems, den Umsatzsteuervorwegausgleich, abzuschaffen. Sie ist vor allem dazu gut, die sichtbare Belastung der LFA-Geberländer durch eine unsichtbare Vorabbelastung aller Länder außer den Empfängerländern zu senken. Wenn auch die dritte Stufe „unsichtbar“ wäre, könnte man diesen Schlenker einsparen. Damit wäre der LFA um eine Ausgleichsstufe abgespeckt, und der psychologische Stress der Geberländer würde deutlich reduziert. Die hier vorgeschlagenen aufgabengerechten Zuweisungen über Bund und Länderfonds würden mit der großen Umsatzsteuer-Lösung problemlos harmonieren – vorausgesetzt, es sind noch genügend Mittel zum Umverteilen im Länderanteil der Umsatzsteuer vorhanden. Zurzeit wäre dies der Fall. Insofern ist aus unserer Sicht gegen diese Lösung nichts einzuwenden. Als Variante wäre auch daran zu denken, dass bei einer „unsichtbaren“ LFA-Regelung die Einwände gegen die Anrechnung analog zum „überproportionalen Zuwachs“ wegfallen würden (vgl. 4.2.2, Möglichkeit II), sodass diese Variante der Anrechnung aufgabenspezifischer Ausgaben eine bedenkenswerte Alternative zur „Länderfonds-Lösung“ darstellen könnte.

**Variante 2: Alles aus einem Topf.** Rentsch (2013) hat daran erinnert, dass der Bundestag 1968 (unter dem Finanzminister Franz-Josef Strauß – aber damals war Bayern auch noch Nehmerland) mit verfassungsändernder Mehrheit ein Ausgleichssystem beschloss, das von der Steuerverteilung nach örtlichem Aufkommen Abschied nahm und stattdessen die Gemeinschaftssteuern (Einkommen- und Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer einschließlich Einfuhrsteuer) in einen Topf fließen lassen wollte, um daraus die Länderanteile nach „Bedarf“ zu verteilen. Rentsch: „Aus den damaligen Diskussionen ergibt sich, dass man an den Einwohner als ein wesentliches Bedarfsmerkmal dachte. Darüber hinaus war das Modell aber offen für unterschiedliche Belastungen der Länder.“ (S. 133) Dieses Modell fand allerdings im Bundesrat nicht die erforderliche Zweidrittelmehrheit. Stattdessen wurde das Länderfinanzausgleichssystem beschlossen, das wir im Kern noch heute haben. Es wäre zu überlegen, ob ein solches Modell nicht wieder in die Diskussion gebracht werden sollte. Dieses Modell würde also nicht nur die Umsatzsteuer, sondern auch die anderen großen Einnahmeposten der Länderfinanzen gemeinschaftlich verteilen. In der Logik des von uns vorgeschlagenen Modells würden aus diesem Gemeinschaftstopf die abgerechneten bedarfsgerechten Ausgaben herausgezogen und die übrigen Anteile pro Kopf auf die Länder verteilt (Stadtstaaten mit 120 Prozent). Im Anschluss würden die bedarfsgerechten Zuweisungen erfolgen. Das wäre eine radikale, aber sehr attraktive Vereinfachung des gesamten Systems.

**Variante 3. Der Bund zahlt alles.** In diesen Modellen wird das gesamte System des Länderfinanzausgleichs weitgehend (z.B. Eichel et al. 2013) oder vollständig (z.B. Wieland 2012) ersetzt durch entsprechende („vertikale“) Zuweisungen des Bundes an die bedürftigen Länder. Im Prinzip würde damit das jetzige dreistufige System auf die letzte Stufe (Bundesergänzungszuweisungen) reduziert und durch neue Sonderergänzungszuweisungen z.B. für die hier betrachteten armutsbedingten Sozialausgaben und Hochschulausgaben erweitert. Im Gegenzug hätte der Bund allerdings Ansprüche auf größere Teile des Länderanteils der Umsatzsteuer. Die Geberländer bräuchten im Gegenzug weniger oder keine Ausgleichszahlungen mehr an die Nehmerländer zu zahlen. Ein solches Modell ist nicht neu: Der „vertikale Finanzausgleich“ lag auch dem System der Weimarer Republik zugrunde und ist international weit verbreitet. Fraglich ist, ob er dem speziellen föderalen Aufbau der Bundesrepublik gerecht würde.

Ein solches Verfahren würde zwar den Streit zwischen den Ländern vermeiden, es würde aber auch ihre Bedeutung herabstufen und sie stärker als jetzt zu Erfüllungsgehilfen der bundesstaatlichen Regierung machen. Und die ärmeren Länder würden in eine Abhängigkeit von der Milde und Spendierfreudigkeit des Bundes geraten. Es wäre fraglich, ob der Bund die Einnahmen der ärmeren Länder auf den gleichen Level wie heute anheben würde. Und es wäre nicht ausgeschlossen, dass bei einer schlechten Einnahmelage des Bundes (oder bei missliebigen politischen Konstellationen oder Vorhaben der Länder) die Zuweisungen sinken könnten.

Letztlich steht dahinter auch die politische Entscheidung, ob die Gesamtheit der Bundesländer eine autonome Regierungsstruktur der Bundesrepublik Deutschland darstellen oder ob Deutschland wieder stärker zu einem Zentralstaat werden soll. Anders gesagt: Wenn die Länder selbstbestimmte Akteure der Politik bleiben wollen, dann müssen sie auch in der Lage sein, ihre Finanzen untereinander gerecht aufzuteilen, und sich nicht an die „Rockzipfel des Bundes“ klammern, weil sie sich nicht einigen können. Im Sinne der Selbstbestimmung der Bundesländer treten wir dafür ein, dass der Ausgleich der unterschiedlichen Einnahmen und bedarfsgerechten Ausgabennotwendigkeiten der Länder auch grundsätzlich im Rahmen der

Finanzen der Länder geschieht. Insofern sollten die „vertikalen“ Lösungsansätze nur als „letzte Möglichkeit“ herangezogen werden, wenn andere Varianten zur Herbeiführung eines auskömmlichen und bedarfsgerechten LFA-Systems gescheitert sind. Die oben genannten Varianten der „Großen Umsatzsteuer“- bzw. der „Alles aus einem Topf“-Lösung sind im Hinblick auf die Bewahrung der Souveränität der Bundesländer klar zu bevorzugen.

## 5. Notwendige Änderungen in der Bund-Länder-Beziehung

Die in den vorangegangenen Abschnitten dargestellten Vorschläge für eine Reform des Länderfinanzausgleichs bedürfen eines Rahmens, der eine Umsetzung erst ermöglicht bzw. dessen Fehlen die Funktionsfähigkeit des jetzigen Länderfinanzausgleichs gefährdet. Die folgenden Maßnahmen sind aus unserer Sicht für eine nachhaltige Reform des LFA-Systems unverzichtbar.

**Steuergerechtigkeit sicherstellen.** Um der Praxis des zu laxen Steuervollzugs, durch die einige Bundesländer sich illegal Vorteile verschafft haben, ein Ende zu bereiten, ist die Steuerverwaltung, die bisher in der Hand der Bundesländer liegt, auf den Bund zu übertragen.

**Altschuldenfonds.** Gerade im Hinblick auf die „Schuldenbremse“ ist es unerlässlich, Länder und Kommunen von den Zinszahlungen zu entlasten, um eine aufgabengerechte Erfüllung der öffentlichen Daseinsvorsorge bundesweit sicherzustellen.

**Solidarpakt III für Strukturpolitik.** Das von uns vorgeschlagene Modell für einen LFA berücksichtigt nur die im aktuellen Jahr verfügbaren Steuereinnahmen der Bundesländer und ihrer Kommunen sowie spezifische Aufgabenbedarfe. Strukturelle Mängel, wie beispielsweise die vielerorts bereits ausgezehrte Infrastruktur, werden nicht berücksichtigt. Der Bund steht hier in der Pflicht, strukturschwache Regionen zu unterstützen, weil die Bundesländer mit der Lösung dieser Probleme überfordert sind.

### 5.1 Steuergerechtigkeit sicherstellen – Bundessteuerverwaltung einführen!

Von den BefürworterInnen des „Wettbewerbsföderalismus“ wird behauptet, der Länderfinanzausgleich und der fehlende Wettbewerb nähmen den Bundesländern sämtliche Anreize, effizient und effektiv zu arbeiten. Ein Bereich, der immer wieder als Beweis für diese Behauptung herangezogen wird, ist der Steuervollzug (vgl. Abschnitt 2.1). Denn Bundesländer, deren Steuereinnahmen deutlich vom Durchschnitt aller Bundesländer abweichen, haben keinen „Anreiz“, beim Steuervollzug besondere Sorgfalt walten zu lassen. Arme Bundesländer können Ausgaben sparen, indem sie ihre Finanzämter nur unzureichend mit Personal ausstatten – die damit verbundenen Mindereinnahmen werden größtenteils durch den LFA abgedeckt. Reiche Bundesländer nutzen den „maßvollen Steuervollzug“ als Standortvorteil. Verständnissvolle Kommentare von VertreterInnen des „Wettbewerbsföderalismus“ sind jedoch fehl am Platze. Die Bundesländer haben im föderalen System den Auftrag übernommen, die Steuern für alle Gliederungen (Bund, Länder und Kommunen) abzurechnen und einzufordern, also eine der zentralen Aufgaben des gesamten staatlichen Systems inne. Wenn sie sich nicht in der Lage sehen, der damit übernommenen Verantwortung für das Gesamtsystem gerecht zu werden, „weil ihnen das ja als Land auch gar nichts bringt“, dann sind sie für die Übernahme dieser Aufgabe *offensichtlich ungeeignet*. Durch den unzureichenden Steuervollzug der Bundesländer entstehen erhebliche Einnahmeausfälle. Schätzungen von Gewerkschaften, dem Bundesrechnungshof sowie einer im Auftrag der damaligen Bundesregierung erstellten Studie der Unternehmensberatung Kienbaum und der Ruhr Universität Bochum (Kienbaum 2006) kommen übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass dem föderalen Gesamtsystem Einnahmeausfälle von über elf Mrd. Euro pro Jahr durch unzureichenden Steuervollzug entstehen. Eine Bundessteuerverwaltung für Bund, Länder und Kommunen wäre das geeignete Mittel, diese Einnahmen zu sichern – eine Forderung, die DIE LINKE seit längerem erhebt (z.B. Troost, Didier und Hersel 2008; Bundestagsfraktion DIE LINKE 2008).

Da eine Bundessteuerverwaltung eine Verfassungsänderung erfordern würde, gegen die sich insbesondere die Bundesländer massiv wehren, könnte im ersten Schritt eine verstärkte

Einbindung des Bundes durch eine Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes (FVG) erfolgen. Dieses Bund-Länder-Modell sieht vor, dass die Länder grundsätzlich – wie im Status quo – für den Vollzug der Gemeinschaftssteuern, d.h. die Veranlagung, Außenprüfung und Erhebung, sowie für die Gestaltung der entsprechenden Aufbauorganisation verantwortlich sind. Allerdings wird im Bund-Länder-Modell die Verantwortung für die Groß- oder Konzern-Betriebsprüfung und die Steuerfahndung von den Ländern auf den Bund übertragen.

Zusätzlich hat der Bund im Bund-Länder-Modell das Recht, allgemeine Verwaltungsvorschriften zu erlassen, ohne dass den Ländern ein entsprechendes Einspruchsrecht zukommt. Eine derartige Kompetenzneuordnung würde für Bund, Länder und Kommunen jährlichen Steuermehreinnahmen und Minderausgaben in der Steuerverwaltung von über acht Mrd. Euro einbringen (Kienbaum 2006., S. 101ff.).

Alternative Regelungen sind denkbar, aber erheblich umständlicher. Im Wesentlichen müsste den Bundesländern die Personalausstattung der Finanzämter zwingend vorgeschrieben werden, und Unterschreitungen im LFA müssten mit Strafabschlägen zur Rechenschaft gezogen werden. Darüber hinaus wäre es notwendig, Kontrollen der Effektivität der einzelnen Steuerverwaltungen durchzuführen, um einem „maßvollen Steuervollzug“ trotz ausreichendem Personal auf die Schliche zu kommen.

## 5.2 Altschuldenregelung

**Altschuldenregelung.** Um im Rahmen der Neuregelung des LFA unter dem Damoklesschwert der „Schuldenbremse“ eine zuverlässige Finanzierung der notwendigen Ausgaben der Länder zu gewährleisten, sind nicht nur die Sicherstellung ausreichender Finanzen sowie ein Ausgleich von aufgabengerechten Ausgaben notwendig, sondern es muss auch eine Lösung für die Altschulden und die damit verbundenen Zinszahlungspflichten gefunden werden. Ende 2011 betragen die gesamten Schulden der Länder und Kommunen Deutschlands rund 745 Mrd. Euro (Statistisches Bundesamt 2012), was seinen Grund insbesondere in den massiven Steuersenkungen Ende der 1990er Jahre hat, die zu einem substanziellen Anwachsen der Verschuldung aller Bundesländer und vieler Kommunen seit dem Jahr 2000 geführt haben. Die Belastung der einzelnen Bundesländer durch zu leistende Zinszahlungen ist jedoch sehr unterschiedlich (vgl. Tabelle 5). Die Gründe für unterschiedliche Schuldenstände werden in allen Bundesländern vielfältig sein: Strukturelle Umbrüche und armutsbedingte Sozialausgaben, Abwanderungen und Zuwanderungen, aber auch politisch zu verantwortende, kostenträchtige Entscheidungen verschiedenster Art, die jedoch teilweise schon Jahrzehnte zurückliegen, können dabei eine Rolle spielen. Der Verschuldungsstand der Stadtstaaten ist besonders hoch, wobei der Berliner Pro-Kopf-Schuldenstand noch vom „Zuzug“ der OstberlinerInnen profitiert hat – ein Hinweis darauf, dass die bisherige LFA-Finanzierung alle Stadtstaaten, unabhängig von ihrer Regierung, vor besondere finanzielle Herausforderungen gestellt hat. Ein Länderfinanzausgleich der LINKEN, der darauf abzielt, dass alle Bundesländer über eine ausgabengerechte Finanzausstattung verfügen, und der einheitliche oder gleichwertige Lebensumstände in Deutschland (im Einflussbereich der Leistungen der öffentlichen Hand) gewährleistet, muss auch die Zinspflichten der Bundesländer als „aufgabenspezifische Ausgabe“ berücksichtigen. Als Beispiel soll das Bundesland Bremen mit der höchsten Pro-Kopf-Verschuldung aller Bundesländer dienen: Bremen bekommt zurzeit (2012) aufgrund der Einwohnerveredelung pro Einwohnerin und Einwohner ca. 967 Euro zusätzlich zugewiesen, um die besonderen Aufgaben als Stadtstaat bewältigen zu können. Gleichzeitig muss es pro Einwohnerin und Einwohner 958 Euro für Zinsen ausgeben (vgl. Tabelle 5). Die

Zinszahlungspflichten verbrauchen also den allergrößten Teil der Mittel, die in Bremen für besondere Aufgabenlasten (armutsbedingte Sozialausgaben, Hochschulen, Kultur etc.) benötigt werden. Diese Zinslasten kann der Stadtstaat auch durch noch so hohe Ausgabenkürzungen nicht in den Griff bekommen – jedenfalls nicht, wenn die öffentliche Daseinsvorsorge in Bremen dem Gebot der einheitlichen Lebensverhältnisse im Bund nachkommen soll. Aber auch viele andere Länder und insbesondere Kommunen leiden unter der massiven Verschuldung.

**Altschuldenfonds.** Als Lösung wird hier ein Altschuldenfonds als unbedingt notwendig angesehen. Wir schlagen eine Variante des Modells von Hickel, Sieling und Bovenschulte (2013) vor. Dieses Modell sieht die Übernahme aller kommunalen und föderalen Schulden in einen Bundesfonds vor. Bereits dadurch, dass der Bund deutlich günstigere Zinskonditionen als die einzelnen Länder oder Kommunen eingeräumt bekommt, würde eine substanzielle Senkung der Zinszahlungen gewährleistet. Diese Zinszahlungen sollen nun nach Hickel et al. durch die Fortführung des Solidaritätszuschlages geleistet werden. Die Länder und Kommunen wären damit von ihrer Zinslast befreit. Sie wären aber nach wie vor für die Tilgung der Schulden verantwortlich. Gering verschuldete Bundesländer wären also wesentlich eher schuldenfrei als hoch verschuldete.

**Finanzierung: Vermögensteuer.** Wir schlagen jedoch vor, dass die Zinslasten statt durch den Solidaritätszuschlag durch solidarisches Heranziehen einer wieder neu zu erhebenden Vermögensteuer finanziert werden. Das wäre gerecht: Die Reichen, die durch die Herabsetzung der Spitzensteuersätze in besonderem Maße profitiert haben, tragen die Zinslasten der Schulden, die deswegen aufgelaufen sind. Und es würde die Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag freistellen, um damit eine Strukturpolitik für strukturschwache Regionen überall in Deutschland zu finanzieren (siehe Abschnitt 5.3). Zudem könnte nach unserer Einschätzung ein gemeinsamer **Fonds aller Bundesländer** genauso günstige Zinskonditionen wie der Bund erzielen, sodass eine gleichwertige Lösung auch auf föderaler Ebene möglich und nicht von der Zustimmung der Bundesebene abhängig wäre.

Zurzeit müssen für Bundesanleihen ca. 1,5 Prozent Zinsen gezahlt werden, die durchschnittlichen Zinsbelastungen der Länder und Kommunen betragen im Jahr 2011 mehr als das Doppelte. Bei einer Übertragung in einen Fonds aller Bundesländer könnten (bei gleichermaßen günstigen Zinskonditionen) demnach mehr als 50 Prozent der von Bundesländern und Gemeinden gezahlten Zinsen eingespart werden. Die Zinslasten für die gesamten Schulden der Länder und Kommunen würden damit auf 11,5 Mrd. Euro pro Jahr gesenkt werden. Kalkulationen unserer Arbeitsgruppe haben ergeben, dass unter diesen Voraussetzungen eine einprozentige Vermögensteuer genügen würde, um die Zinslasten zu decken. Sie würde nach unseren Kalkulationen etwa 14,5 Mrd. Euro einbringen. Zu ähnlichen Ergebnissen kam eine Studie des DIW (2012) im Auftrag der Bundesländer: Sie ging von 16,5 Mrd. Euro aus, die durch eine einprozentige Vermögensteuer erhoben werden könnten

Da nicht sicher ist, wie sich das Zinsniveau weiter entwickeln wird, und andererseits unklar ist, wie hoch die Einnahmen aus einer einprozentigen Vermögensteuer tatsächlich ausfallen würden, gehen wir im Folgenden konservativ davon aus, dass die einprozentige Vermögensteuer zur Deckung der Zinslasten komplett verbraucht wird. Auf Dauer, wenn die Bundesländer regelmäßig Schuldenabbau betreiben, werden jedoch Anteile der Vermögensteuer frei, die dann für andere Zwecke verwendet werden könnten.

Welche finanziellen Auswirkungen für die Bundesländer (und Kommunen) hat es, wenn die Vermögensteuer erhoben, aber nicht an die Bundesländer ausgezahlt wird, diese im Gegenzug aber auch keine Zinslasten mehr tragen müssen? In Tabelle 5 sind in den ersten vier Zeilen die Zinszahlungen der Länder und ihrer Kommunen für 2011 aufgeführt. Zeile 4 enthält die

Zinslasten der Länder und Kommunen pro Kopf in Euro. In Zeile 5 wird aufgeführt, welche Einnahmen aus der Vermögensteuer die Länder zu erwarten hätten, wenn diese im Rahmen des LFA-Systems ausgezahlt würde. Zeile 6 weist die Gewinne bzw. Verluste der Länder bei einer Durchführung der hier vorgeschlagenen Fonds-Lösung aus – wenn die Länder die Vermögensteuer nicht vereinnahmen würden, weil diese für die Finanzierung des Altschuldenfonds verwendet wird, wenn sie gleichzeitig aber auch keine Zinsen mehr zahlen müssten. Es zeigt sich, dass von dieser solidarischen Lösung fast alle Bundesländer stärker profitieren würden, als wenn sie die Vermögensteuer ausbezahlt bekämen und weiter ihre Zinsen alleine finanzieren müssten. Die einzigen Ausnahmen wären Bayern und Sachsen, die eine leichte Verschlechterung erleben würden. Hier bleibt zu diskutieren, welche Regelungen für diese beiden Länder sowie (im weiteren Verlauf) für Länder, die ihre Schulden abbezahlt haben, gelten sollen.

**Tabelle 5: Belastungen der Bundesländer durch Zinszahlungen**

	<b>(Werte für 2011)</b>	<b>NW</b>	<b>BY</b>	<b>BW</b>	<b>NI</b>	<b>HE</b>	<b>SN</b>	<b>RP</b>	<b>ST</b>
1.	Zinszahlungen Land (in Mio. Euro)	5270	1069	2502	1929	1343	332	1078	776
2.	Zinszahlungen Gemeinden (in Mio. Euro)	1544	565	336	462	588	120	338	128
3.	Summe Zinszahlungen (in Mio. Euro)	6.814	1634	2838	2391	1931	452	1416	904
4.	Zinsen pro Kopf in Euro	382	129	262	302	316	109	354	393
5.	Einnahmen aus der Vermögensteuer pro Kopf in Euro – nach LFA	160	170	170	161	179	161	158	159
6.	Einsparungen/Mindereinnahmen pro Kopf in Euro durch vermögensteuerfinanzierten Altschuldenfonds	222	-41	93	141	137	-51	196	234
7.	Summe in Millionen Euro	3.952	-513	1.001	1.114	837	-211	785	538
	<b>(Fortsetzung)</b>	<b>SH</b>	<b>TH</b>	<b>BB</b>	<b>MV</b>	<b>SL</b>	<b>BE</b>	<b>HH</b>	<b>HB</b>
1.	Zinszahlungen Land (in Mio. Euro)	951	648	702	384	496	2222	896	633
2.	Zinszahlungen Gemeinden (in Mio. Euro)	128	95	69	70	89	0	0	0
3.	Summe Zinszahlungen (in Mio. Euro)	1079	743	771	454	585	2222	896	633
4.	Zinsen pro Kopf in Euro	380	336	309	278	579	632	496	958
5.	Einnahmen aus der Vermögensteuer pro Kopf in Euro – nach LFA	161	159	160	160	161	215	305	216
6.	Einsparungen/Mindereinnahmen pro Kopf in Euro durch vermögensteuerfinanzierten Altschuldenfonds	219	176	150	118	418	416	192	741
7.	Summe in Millionen Euro	622	390	373	193	422	1.465	346	490



**Weitere Möglichkeit: Aktiver Schuldenabbau durch Heranziehung einer Vermögensabgabe.** Außer der hier vorgeschlagenen Finanzierung der Zinskosten durch eine Länder-Vermögensteuer wäre zusätzlich auch ein aktiver Abbau aller Schulden des föderalen Systems (Bund, Länder und Gemeinden) durch die Erhebung einer Vermögensabgabe auf Bundesebene denkbar. Ein solches Modell ist von der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* (MEMO-Gruppe) vorgeschlagen und von der Bremer Fraktion der LINKEN in die Diskussion gebracht worden. Eine solche Regelung würde ebenfalls dazu beitragen, dass die Reichen für die Finanzierung der Schulden des föderalen Systems herangezogen und die wachsenden Unterschiede zwischen Arm und Reich in Deutschland zumindest etwas reduziert werden. Zudem würde sie eine vorzeitige Rückzahlung von Schulden und damit eine Reduzierung der Zinslasten erlauben. Für die Länder und Kommunen würde damit schneller der Punkt erreicht, an dem Teile der Vermögensteuer auch wieder ausgezahlt werden könnten.

**Gesamtüberblick.** In Tabelle 6 werden die Ergebnisse der finanziellen Veränderungen für die einzelnen Bundesländer ausgewiesen, die sich einerseits durch die aufgabengerechte Ausgabenfinanzierung im LFA und andererseits aufgrund der Zinseinsparungen durch den Altschuldenfonds ergeben.

### **5.3 Solidarpakt III: Zur Notwendigkeit von Strukturpolitik**

Außer für diese Reformen im LFA tritt die LINKE für eine bundesweit begleitende Strukturpolitik ein. Auch ein nach unseren Vorstellungen reformierter LFA berücksichtigt nur die im aktuellen Jahr verfügbaren Steuereinnahmen der Bundesländer und ihrer Kommunen sowie spezifische Aufgabenbedarfe. Strukturelle Mängel, wie beispielsweise die vielerorts bereits ausgezehnte Infrastruktur, können dabei nicht berücksichtigt werden.

Diese Strukturen sind jedoch, wie oben bereits beschrieben, bedeutende Determinanten für die langfristige wirtschaftliche Entwicklung. Um wirtschafts- und strukturschwache Regionen aufzuwerten, muss hier deutlich mehr investiert werden. Die starken positiven Effekte solcher Investitionen zeigen zum Beispiel die vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung mitfinanzierten Förderprogramme zur Stadtentwicklung. Dort stieß jeder von Bund, Ländern und Kommunen in die Stadtentwicklung investierte Euro sieben Euro an privaten Investitionen in den geförderten Kommunen an. Dieser Erfolg ist an sich bereits ein Plädoyer für eine Forcierung strukturpolitischer Maßnahmen.

Solche Erfolge sprechen aber auch dafür, die Strukturpolitik nicht in den LFA aufzunehmen, sondern beim Bund anzusiedeln. Denn strukturschwache Regionen verlaufen teilweise durch mehrere Bundesländer. Um diese Schwäche zu reduzieren, muss ein abgestimmtes Konzept entwickelt werden, das nicht jeweils an Ländergrenzen haltmacht.

Gleichzeitig verfügt nur der Bund – insbesondere unter dem Regime der „Schuldenbremse“ – über ausreichende Mittel, um diese schwierige Aufgabe zu lösen. Denn auch wirtschaftsstarke Bundesländer sind nur bedingt in der Lage, ihre strukturschwachen Regionen dauerhaft an das Niveau ihrer prosperierenden Wirtschaftszentren heranzuführen. Wie eine Angleichung zwischen den neuen Bundesländern, Teilen des Ruhrgebietes oder in Bremerhaven ohne Bundesmittel erfolgen soll, ist selbst in den kühnsten Träumen kaum vorstellbar. Deshalb wird auch nach 2019 ein über den Solidaritätszuschlag gespeister Solidarpakt III benötigt, der wirtschaftsschwache Regionen in Ost und West sowie Süd und Nord mit Infrastruktur- und weiteren Fördermitteln unterstützt.

**Tabelle 6: Gesamtüberblick über die finanziellen Veränderungen: aufgabengerechte Zuweisung und Altschuldenfonds in Euro pro Kopf**

	BY	BW	HE	NW	NI	RP	SH	SL	SN	BB	ST	TH	MV	BE	HH	HB
<b>Veränderungen LFA 2012 – LFA neu + Zuweisung</b>	-186	-137	-2	83	42	-86	-15	34	214	68	288	175	302	190	-139	70
<b>Entlastung von Zinsen</b>	129	262	316	382	302	354	380	579	109	309	393	336	278	632	496	958
<b>Summe Veränderungen</b>	<b>-57</b>	<b>125</b>	<b>314</b>	<b>465</b>	<b>344</b>	<b>268</b>	<b>365</b>	<b>613</b>	<b>323</b>	<b>377</b>	<b>681</b>	<b>511</b>	<b>580</b>	<b>822</b>	<b>357</b>	<b>1028</b>
<b>Summe Veränderungen in Mio. Euro</b>	<b>-717</b>	<b>1.355</b>	<b>1.918</b>	<b>8.298</b>	<b>2.724</b>	<b>1.072</b>	<b>1.035</b>	<b>619</b>	<b>1.335</b>	<b>1.073</b>	<b>1.406</b>	<b>1.158</b>	<b>947</b>	<b>2.889</b>	<b>644</b>	<b>680</b>

**Anmerkungen:** Angaben pro Kopf in Euro. Die Einzelwirkung der drei geänderten Faktoren im LFA (Zeilen a, b, c) wurde berechnet, indem die Wirkung aller drei Faktoren zusammen (Zeile d) mit der Wirkung der jeweils anderen beiden Faktoren verglichen wurde. Aufgrund der interagierenden Effekte im LFA ist die Auswirkung aller drei Faktoren gemeinsam nicht genau deckungsgleich mit der Summe der Einzelwirkungen.

## 6. Fazit

Der Ausgangspunkt für die Notwendigkeit eines Länderfinanzausgleichs in der Bundesrepublik war und ist vor allem die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet. Der gegenwärtige Länderfinanzausgleich zielt dabei vor allem auf einen annähernden Ausgleich der Pro-Kopf-Finanzkraft der Länder ab. Dadurch, dass alle Bundesländer fast gleich viele Geldmittel pro Einwohnerin und Einwohner zur Verfügung haben, soll eigentlich sichergestellt werden, dass sie gleichermaßen in der Lage sind, ihre Aufgaben zu erfüllen. Gegen dieses Prinzip wird allerdings gegenwärtigen im Länderfinanzausgleich verstoßen, weil die Steuereinnahmen der Kommunen nicht vollständig berücksichtigt werden. Länder mit steuereinnahmestarken Gemeinden müssen aber im Vergleich zu Ländern mit einnahmeschwächeren Gemeinden tendenziell weniger Landesmittel innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs bereitstellen. Es wird daher vorgeschlagen, die kommunalen Steuern vollständig zu berücksichtigen.

Auch nach dieser Korrektur würde der LFA aber nicht auf strukturelle Unterschiede zwischen den Bundesländern eingehen – wie hoch die tatsächlich notwendigen Ausgaben in den Ländern sind, blieb bisher außen vor. Dabei ist offensichtlich, dass der Ausgleich der Finanzkraft allein keineswegs auch eine aufgabengerechte Finanzierung darstellt. Dies wurde im LFA bisher nur hilfsweise durch die sogenannte Einwohnerveredelung einiger Bundesländer berücksichtigt. Diese ist ihrem Grunde nach unbestreitbar strukturell notwendig sowohl für die Stadtstaaten als auch für besonders dünn besiedelte Länder. Der Höhe nach ist sie jedoch immer wieder Gegenstand von politischen Verteilungskämpfen, weshalb sie einer höheren Transparenz bedarf.

Darüber hinaus bestehen aber auch über alle Bundesländer und ihre Gemeinden hinweg strukturelle Unterschiede bei den Kosten für notwendige Ausgaben, die bisher keine Berücksichtigung finden. Besonders im Bereich der Aufgaben, die durch soziale und ökonomische Problemlagen entstehen, ist dieses Problem erheblich, wie in Kapitel 3 gezeigt werden konnte. Nach Deckung der Ausgaben für SGB II, Asyl und BAföG, für sozio-ökonomisch benachteiligte Kinder und Jugendliche sowie für Hochschulen haben die Bundesländer und ihre Gemeinden sehr unterschiedliche finanzielle Mittel, die zur „restlichen“ Politikgestaltung bleiben. Die Strukturblindheit des gegenwärtigen LFA führt dazu, dass das Land Bayern und seine Kommunen von den ursprünglich 3.780 Euro pro Einwohnerin und Einwohner noch 3.393 Euro, Baden-Württemberg 3.359 Euro und Hessen 3.174 Euro zur Verfügung haben, um ihre weiteren Aufgaben zu erfüllen, während es in Mecklenburg-Vorpommern nur 2.675 Euro sind, also 718 Euro pro Einwohnerin und Einwohner weniger als in Bayern. Die davon noch zu leistenden Ausgaben der öffentlichen Hand – also für Bildung, Verwaltung, Verkehr, Kultur, Polizei und Justiz, Feuerwehr und Krankenhäuser, Umwelt, Wirtschaftsförderung usw. – sind in allen Bundesländern im Wesentlichen identisch. Mecklenburg-Vorpommern stehen dafür aber nur 78,8 Prozent der Mittel zur Verfügung, die Bayern aufwenden kann.

Es ist daher folgerichtig, diese Strukturblindheit des LFA aufzuheben. Erstens, indem Teile der bisher unter den Ländern aufgeteilten Umsatzsteueranteile in einen gemeinsamen Fonds aller Länder fließen, aus dem dann Ausgaben für sozio-ökonomisch benachteiligte Kinder und Jugendliche sowie Hochschulen finanziert werden. Zweitens, indem das Konnexitätsprinzip zwischen Bund und Ländern (sowie ihren Kommunen) eingehalten wird. So soll der Bund zukünftig die Kosten übernehmen, bei denen die Länder und Kommunen als Erfüllungsgehilfen bundesstaatlicher Sozialgesetzgebung faktisch keine Gestaltungsspielräume haben. Konkret soll der Bund in Zukunft direkt die Ausgaben für Asyl und BAföG sowie die gesamten Kosten der Unterkunft übernehmen. Dafür erhält er einen Ausgleich in Form von Umsatzsteuerpunkten.

Dabei folgt der Vorschlag der bereits gängigen Praxis bei den Kosten der Unterkunft sowie den neuen Regelungen bezüglich der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit und weitet dieses Prinzip konsequent aus.

Dies wird das notwendige Verteilungsvolumen des LFA (im engeren Sinne) reduzieren, aber zugleich die Mittel bedarfsgerechter als bisher unter Ländern und Kommunen verteilen. Beide Maßnahmen orientieren die Verteilung der Finanzmittel letztlich an tatsächlichen Ausgabenbedarfen, die durch die Länder und Kommunen zu tragen sind. Damit sollen alle Bundesländer annähernd die gleichen Handlungsspielräume erhalten, um gleichwertige Lebensverhältnisse zu gestalten.

Weitere Handlungsspielräume werden die Länder und Kommunen gewinnen, wenn die Vermögensteuer dazu aufgewendet wird, die Zinslasten zu tragen. Dies ist sinnvollerweise im Rahmen einer Reform des Länderfinanzausgleichs zu regeln, da Bundesländer und Kommunen sehr unterschiedlich durch Zinszahlungen belastet sind und so die Orientierung an bestimmten Ausgaben konterkariert würde. Es ergäbe wenig Sinn, den Länderfinanzausgleich an etwaigen Sozialausgaben zu orientieren, wenn das Geld schließlich für Zinszahlungen aufgewendet werden müsste.

Ein sozialer und solidarischer Finanzausgleich, wie wir ihn vorschlagen, orientiert sich bei der Verteilung der Finanzmittel zwischen Bund, Ländern und Kommunen stärker als bisher an konkreten Ausgabenbedarfen. Die Bundesländer erhalten so einen Ausgleich für (sozial)strukturelle Unterschiede und sollen dadurch in die Lage versetzt werden, Politik zu gestalten. Gleichzeitig gelingt es aber auch, die sogenannte Veredelung der EinwohnerInnen von Stadtstaaten zu verringern. Diese wird zwar weiterhin unbestritten notwendig sein, teilweise kann sie aber durch die entwickelten Strukturkomponenten ersetzt und so transparenter werden.

Wenn dieser Ansatz noch durch einen Steuervollzug ergänzt würde, der ebenfalls in allen Bundesländern gleichermaßen gerecht und konsequent ist, wären auch auf der Einnahmeseite die Voraussetzungen für gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Bundesländern deutlich verbessert, denn so könnten höhere Einnahmen gerechter und stärker an tatsächlichen Aufgaben orientiert verteilt werden. Auch dies ist Teil eines sozialen und solidarischen Länderfinanzausgleichs.

## Literatur

Bach, Stefan und Beznoska, Martin (2012): Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Wiederbelebung der Vermögensteuer. DIW: Politikberatung kompakt, Nr. 68, Berlin.

Bebenburg, Pitt von (2012): Ex-Steuerfahnder waren gesund. FR Online, 16.12.2012. Abruf: <http://www.fr-online.de/steuerfahnder-affleere/steuerfahnder-affleere-ex-steuerfahnder-waren-gesund,1477340,21128716.html>.

Becker, Ulrich (2012): Der Schutz der Kommunen vor Aufgabenänderungen – Aufgabenübertragungsverbot und Konnexitätsgebot am Beispiel des Bildungs- und Teilhabepakets und des Vormundschaftsänderungsgesetzes, Köln.

Behnke, Nathalie (2011a): Fahrplan für eine grüne Reform der bundesdeutschen Finanzverfassung. Gutachten im Auftrag der GRÜNEN-Landtagsfraktionen von Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen.

Behnke, Nathalie (2011b): „Berechnungsmodelle“ zu dem Gutachten ‚Behnke‘ zur Reform der deutschen Finanzverfassung. Persönliche Kommunikation.

Berthold, Norbert und Fricke, Holger (2007): Der Länderfinanzausgleich – wie sehr schadet er, wie sollte er reformiert werden? Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Nr. 94, Bayerische Julius-Maximilians-Universität, Würzburg.

Blume, Lorenz und Döring, Thomas (2009): Unterschiede regionaler Wirtschaftskraft – welchen Einfluss hat die Landespolitik?; in: Jahrbuch für Regionalwissenschaft, Jg. 29, Heft 2, S. 105–120.

Bovenschulte, Andreas; Hickel, Rudolf und Sieling, Carsten (2013): Ein Fonds zur Tilgung der Altschulden der Länder und Kommunen – den Finanzföderalismus solidarisch und nachhaltig gestalten, in: Weiterdenken ... – Diskussionsimpulse des Julius-Leber-Forums der Friedrich-Ebert-Stiftung, Nr. 2, Kiel/Bremen.

Deubel, Ingolf (2014): Schuldenbremse und Finanzausgleich, in: ifo-Schnelldienst, 67. Jahrgang, Nr. 1, München, S. 43–51.

Deutscher Städtetag (2013): Gemeindefinanzbericht 2013: Mindestausstattung statt Nothaushalt, Berlin/Köln.

Döring, Thomas; Blume, Lorenz und Türck, Matthias (2008): Ursachen der unterschiedlichen Wirtschaftskraft der deutschen Länder: Gute Politik oder Resultat günstiger Rahmenbedingungen?, Baden-Baden.

Eichel, Hans; Fink, Philipp und Tiemann, Heinrich (2013): Vorschlag zur Neuordnung des Finanzausgleichs; in: WISO direkt, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.

Feld, Lars P.; Kube, Hanno und Schnellenbach, Jan (2013): Optionen für eine Reform des bundesdeutschen Finanzausgleichs. Gutachten im Auftrag der FDP-Landtagsfraktionen der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen. Fassung vom 13. Mai 2013, Freiburg/Mainz.

Handelskammer Bremen (2013): Bürgerföderalismus. Ein Konzept zur Reform des föderalen Finanzausgleichs, Bremen.

Hanke, Stefanie (2010): Wer zahlt die Zeche? Der Besteller! Das Konnexitätsprinzip auf dem Prüfstand, in: Difu-Berichte, Nr. 3, Berlin.

Heinemann, André W. (2012): Länderfinanzausgleich – Volle Anrechnung der Finanzkraft der Gemeinden sachgerecht. Forschungsstelle Finanzpolitik, Finanzpolitik aktuell, Nr. 36, Bremen.

Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) (2013): KfW-Kommunalpanel 2012, Berlin.

Konferenz der haushalts- und finanzpolitischen Sprecher der CDU/CSU-Fraktionen der Länder (2012): Eckpunkte für eine Reform des Länderfinanzausgleichs und der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen (Beschluss), 22.-23. Oktober 2012, Potsdam.

Lenk, Thomas (2014): Anmerkungen zur Klage des Freistaates Bayern und des Landes Hessen gegen den Bund-Länder-Finanzausgleich, in: ifo-Schnelldienst, 67. Jahrgang, Nr. 1, München, S. 9–14.

Lenk, Thomas und Kunze, Martina (2012): Neuordnung der föderalen Finanzverfassung nach 2019 unter besonderer Berücksichtigung der kommunalen Finanzausstattung. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Ragnitz, Joachim (2014). Länderfinanzausgleich: Zeit für grundlegende Reformen!, in: ifo-Schnelldienst, 67. Jahrgang, Nr. 1, München, S. 21–25.

Renzsch, Wolfgang (2013): Finanzreform 2019: Irrungen, Wirrungen und tatsächliche Herausforderungen, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 23. Jahrgang, Nr. 1, Baden-Baden, S. 119–138.

Schui, Herbert; Höll, Barbara; Dreibus, Werner; Lötzer, Ulla; Möller, Kornelia; Troost, Axel; Zimmermann, Sabine und Fraktion DIE LINKE (2008): Bundesverantwortung für den Steuervollzug wahrnehmen. Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, Drucksache 16/9479.

SPD-Landtagsfraktion Bayern (2010): Für besseren Steuervollzug: Bayern entgeht jährlich knapp eine Milliarde Euro. Positionspapier, 1. Juni 2010. Abruf: <http://www.bayernspd-landtag.de/aktuell/details.cfm?ID=12749>.

Thöne, Michael (2014): Vertikaler, transparenter, aufgabengerechter: Agenda für einen Bund-Länder-Finanzausgleich für das 21. Jahrhundert, in: ifo-Schnelldienst, 67. Jahrgang, Nr. 1, München, S. 26–31.

Troost, Axel; Didier, Raoul und Hersel, Philipp (2008): Jenseits von Liechtenstein. Steuerungerechtigkeit und deutsche Kleinstaaterei, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Nr. 4.

Wieland, Joachim (2012): Neuordnung der Finanzverfassung nach Auslaufen des Solidarpakts II und Wirksamwerden der Schuldenbremse. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.