



Solidarisch und gleichwertig – zur Zukunft des Länderfinanzausgleichs

Wie wollen wir leben?	1
Verhältnisse ändern sich	4
Kompliziert und streitanfällig – wie funktioniert der Finanzausgleich?	6
Ostdeutschland: keine Angleichung in Sicht	8
Aufgaben der Regional- und Strukturpolitik	9
Bundesländer in Zeiten von Schuldenbremsen	10
Kommunen: Vom Investitions- zum Sozialhaushalt	12
Vorschläge zur Neuregelung	
Sozialausgaben: Wer bestellt, bezahlt	14
Unterschiede anerkennen	16
Solidarität statt Wettbewerb	18
Regional- und Strukturpolitik für sozialen und regionalen Ausgleich	20
Was passiert mit den Altschulden?	22
Gerechte Finanzierung sichern	24



**Vereinte
Dienstleistungs-
gewerkschaft**

Herausgeber:

ver.di – Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft
Bundesvorstand
Ressort 1 und 12
Paula-Thiede-Ufer 10
10179 Berlin

Verantwortlich:

Frank Bsirske
Achim Meerkamp

Bearbeitung:

Bereich Wirtschaftspolitik
Dr. Sabine Reiner
Dr. Norbert Reuter
Matthias Poser

Ressort 12, Fachbereiche Bund+Länder sowie Gemeinden
Grit Genster
Harald Giesecke

Bereich Politik und Planung
Dr. Martin Beckmann

Kontakt:

Wirtschaftspolitik@verdi.de
www.wipo.verdi.de

Karikaturen:

Reinhard Alff

Gestaltung und Satz:

VH-7 Medienküche GmbH, 70372 Stuttgart
www.vh7-m.de

Druck:

alpha print medien AG, Darmstadt

W-3061-05-0914
September 2014

Wie wollen wir leben?

Eine verlässliche Kinderbetreuung, gute Schulen und Hochschulen, eine funktionierende öffentliche Verwaltung, attraktive Kultur- oder Sporteinrichtungen, eine moderne Infrastruktur – das ist das, was Bürgerinnen und Bürger von ihren Landesregierungen und Gemeindeverwaltungen erwarten. In einem der reichsten Länder sollte ein solches Angebot selbstverständlich sein. Ein Bruttoinlandsprodukt (BIP), also Dienstleistungen und Waren im Wert von über 33.000 Euro jährlich stehen heute pro Kopf der Bevölkerung, vom Neugeborenen bis zum Hochbetagten, zur Verfügung. Das sind nach Abzug der Inflation rund 25 Prozent mehr als Anfang der 1990er Jahre, sogar doppelt so viel wie noch 1970. Davon sollten öffentliche Leistungen finanzierbar sein, die den Erwartungen der Bevölkerung entsprechen.

Und die öffentliche Armut macht sich bemerkbar: Seit Jahren gibt es allgemeine Klagen über den Zerfall von Infrastruktur; die Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst ist um rund zwei Millionen auf 4,6 Millionen reduziert worden; an manchen Orten werden sogar Parkbänke entfernt, um nicht mehr für den Erhalt sorgen zu müssen. Die öffentlichen Investitionen sind seit dem Jahr 2003 niedriger als die Abschreibungen. Dies bedeutet nichts anderes, als dass öffentliches Vermögen verfällt.

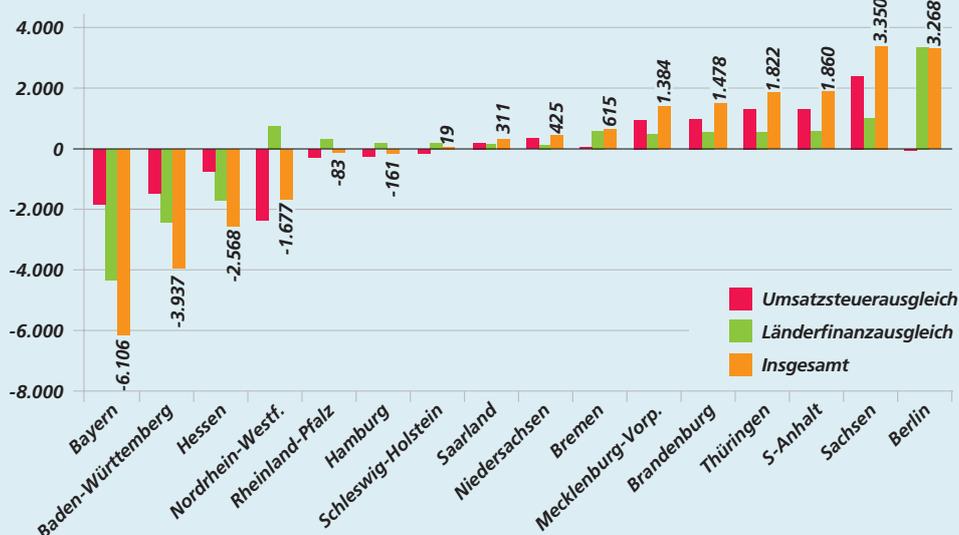
Sonderweg Deutschlands

Zwischen 1999 und 2008 sind die gesamtstaatlichen Ausgaben in Deutschland jährlich gerade einmal um 1,5 Prozent gestiegen. In den EU-Ländern waren es 4,3 Prozent im Durchschnitt. Nach Abzug der Inflation bedeutete die Entwicklung in Deutschland sogar einen Rückgang um durchschnittlich 0,2 Prozent. Außer Japan hat kein anderes entwickeltes Land einen Rückgang in diesem Zeitraum verzeichnet. Erst als Reaktion auf die schwere Eurokrise sind die Ausgaben – zumindest für einige Zeit – wieder spürbar angestiegen.

Geld ist genug da! Für jede und jeden stehen heute viel mehr Waren und Dienstleistungen zur Verfügung als früher.

Trotzdem scheinen für öffentliche Aufgaben immer weniger Mittel vorhanden zu sein. Tatsächlich sind sowohl die Einnahmen wie die Ausgaben von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen von rund 48 Prozent des BIP in den 1990er Jahren ab 2003 erheblich zurückgegangen. Sie liegen heute bei knapp 45 Prozent, also drei Prozentpunkte oder rund 80 Milliarden Euro niedriger als zuvor. Der Staat hat damit seine Ansprüche an die gesamte Wertschöpfung deutlich reduziert. Öffentlicher Armut steht ein immenser privater Reichtum gegenüber.¹

Umsatzsteuer- und Finanzausgleich zwischen den Bundesländern 2013 in Millionen Euro



Neben dem Länderfinanzausgleich im engeren Sinne gibt es zusätzlich auch einen Ausgleich der Umsatzsteuer zwischen den Bundesländern. Wird dieser mitberücksichtigt, gibt es insgesamt nicht nur drei, sondern sechs „Geberländer“.

Quelle: BMF

¹ Vgl. „Fair teilen! Höhere Löhne, Steuergerechtigkeit, Sozialstaat stärken“; ver.di, Mai 2013

Das erste Jahrzehnt des neuen Jahrtausends wird für Deutschland als eine Dekade der Entstaatlichung in die Geschichtsbücher eingehen ... Die nur in Deutschland festzustellende Entmachtung des Staates ist vor allem auf ein gestörtes Staatsverständnis in weiten Teilen der Bevölkerung zurückzuführen. Der Staat wird in den Medien überwiegend als Antagonist seiner Bürger dargestellt und dementsprechend in der breiten Öffentlichkeit so auch wahrgenommen.

*Prof. Peter Bofinger,
WSI-Mitteilungen 7/2008*

Bei einer Entwicklung wie in vergleichbaren Ländern müssten die Ausgaben für öffentliche Güter und Dienstleistungen in Deutschland erheblich höher liegen. Bei den klassischen Investitionen „in Beton“ (Verkehrsinfrastruktur, öffentliche Gebäude, Geräte etc.) lag der Durchschnitt des Euro-Raumes bisher 0,5 Prozent höher, dies entspricht fast 14 Milliarden Euro. Orientierte man sich an Schweden als besonders positivem Beispiel in Europa, liegt der Unterschied sogar bei 1,7 Prozent des BIP oder gut 46 Milliarden Euro.

Auch bei den Bildungsausgaben, den Investitionen „in Köpfe“, die in Deutschland vor allem durch die Bundesländer getätigt werden, steht Deutschland nicht gut da. Der deutsche Wert für öffentliche und private Ausgaben zusammen lag 2011 bei 5,1 Prozent und damit um etwa ein Prozentpunkt unter dem Durchschnitt der Industrieländer. Nur fünf von 34 OECD-Ländern geben noch weniger Geld für Bildung aus als Deutschland. Um den Durchschnittswert zu erreichen, wären Mehrausgaben in Höhe von fast 25 Milliarden Euro erforderlich. Um den Wert des Spitzenreiters Dänemark zu erreichen, sogar über 70 Milliarden Euro.

Finanzausgleich – jeder gegen jeden?

Die heutigen Regeln für die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern sowie den Ländern untereinander laufen Ende 2019 aus. Die Festlegung neuer Regeln ist nicht leicht: Kürzungen und die restriktive Haushaltspolitik der Vergangenheit haben Investitionslücken gerissen. Gleichzeitig beschneidet die Politik mit Schuldenbremsen und der Tabuisierung von Steuererhöhungen massiv ihre Handlungsmöglichkeiten.

Kein Wunder, dass die Beteiligten sich in Position bringen. Länder, die finanziell besser dastehen, wollen möglichst wenig abgeben, um nicht zusätzlich Ausgaben an

Vermögen verfällt seit einem Jahrzehnt
Nettoinvestitionen des Staates in Milliarden Euro



Um die Infrastruktur – Gebäude, Straßen, Geräte etc. – zu erhalten, muss laufend in den Erhalt investiert werden. Sind die Bruttoinvestitionen niedriger als die Abschreibungen, also die Wertminderungen der Vermögensgegenstände, verfällt das Vermögen. Die Nettoinvestitionen sind dann negativ. Das ist seit 2003 der Fall.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des IMK

anderen Stellen kürzen zu müssen. Sie werfen den „ärmeren“ Ländern Misswirtschaft vor. Diese wiederum beklagen mangelnde Solidarität und verweisen auf gesetzlich vorgeschriebene Aufgaben, die sie nicht umgehen können. Auch in der Presse wird gerne angeblich mangelnder Sparwille der Landesregierungen angeprangert und Bundesländer gegeneinander ausgespielt.

Länderfinanzausgleich – klein aber wichtig

„Föderale Finanzbeziehungen“, „Länderfinanzausgleich“ – die Stichworte klingen kompliziert und das Verfahren nach einem Buch mit sieben Siegeln. Ganz so ist es nicht. Zwar besteht der Ausgleich aus einem mehrstufigen Verfahren und verschiedenen Sonderregelungen. Vom Grundsatz soll der Ausgleich aber lediglich für gleichwertige Lebensverhältnisse sorgen. Denn die Einnahmen in Gestalt von Steuern fallen in wirtschaftlich besser gestellten Regionen höher aus als in wirtschaftlich schwächeren, wo umgekehrt höhere Ausgaben anfallen, vor allem für Soziales.

Knapp sechs Prozent der Steuereinnahmen, die den Ländern zufallen, werden auf den zwei wichtigsten Stufen des Finanzausgleichs umverteilt. Bis vor wenigen Jahren waren es mit sieben und teilweise über acht Prozent sogar deutlich mehr. Davon wird etwas mehr als die Hälfte über den Länderfinanzausgleich im engeren Sinn verteilt – der Stufe, die für so viel öffentliche Auseinandersetzung sorgt. Die andere Hälfte ist die sogenannte Vorabverteilung der Umsatzsteuer.

Sechs Prozent klingt nicht viel, ist aber der Durchschnitt. Für einige Bundesländer ist der Ausgleich von großer Bedeutung, vor allem für die ostdeutschen, die 20 bis 30 Prozent ihrer Einnahmen daraus erzielen. Dabei sind sie vor allem auf die Vorabverteilung der Umsatzsteuer angewiesen, die in der öffentlichen Debatte kaum eine Rolle spielt. Wird diese mit berücksichtigt, liegt Sachsen als „Nehmerland“ sogar knapp vor Berlin.

Für Transparenz und gegen Tabus

Die Finanzausstattung der öffentlichen Haushalte bestimmt die Lebensqualität der Bürgerinnen und Bürger. Eine Neuregelung kann weitreichende Konsequenzen haben. Deshalb muss der Weg hin zu einer Reform transparent und unter Beteiligung der wesentlichen gesellschaftlichen Akteure erfolgen. ver.di wird sich in diesen Prozess einmischen und für folgende Anforderungen streiten:

Die ver.di-Forderungen zur Neuregelung im Überblick

- **Eine Neuregelung der Bundesländer-Finanzbeziehungen muss eine ausreichende Finanzierung notwendiger Aufgaben sicherstellen.**
- **Wer bestellt, bezahlt! Die Sozialausgaben, die in Bundesgesetzen geregelt sind, sind grundsätzlich durch den Bund zu übernehmen. Dabei müssen die Länder mit dafür sorgen, dass die Mittel entsprechend der Bedarfe bei den Kommunen ankommen.**
- **Die besonderen Bedarfe von Stadtstaaten und besonders dünn besiedelten Flächenländern müssen beim Finanzausgleich weiter berücksichtigt werden.**
- **Bundesländer, deren Einwohnerzahl schrumpft, müssen in die Lage versetzt werden, sich auf die demografischen Herausforderungen einzustellen.**
- **Die bundeseinheitlichen Standards beim Steuervollzug müssen verbessert und bundesweit durchgesetzt werden.**
- **Der auslaufende Solidarpakt II muss durch einen Solidarpakt III ersetzt werden, der nicht nach Himmelsrichtungen sondern nach Bedarfen strukturschwache Regionen in Ost- und Westdeutschland fördert.**
- **Die Schuldenbelastung von Ländern und Kommunen muss reduziert werden. Dazu schlägt ver.di die Bildung eines Altschuldenfonds vor.**

Verhältnisse ändern sich

Die Idee des Länderfinanzausgleiches ist älter als die meisten glauben. Schon in der Weimarer Republik hat die Reichsregierung Steuereinnahmen prozentual auf die damals existierenden Länder verteilt. Nach dem Zweiten Weltkrieg haben die Gesetzgeber zunächst noch unter dem Einfluss der Alliierten an der Gestaltung der Finanzbeziehungen gearbeitet. 1969 wurde schließlich eine Finanzverfassungsreform beschlossen, die in ihren Grundzügen bis heute gültig ist und in die seit 1995 auch die ostdeutschen Bundesländer einbezogen sind.

Deutschland ist in 16 Bundesländer aufgeteilt und jedes ist anders. Unumstritten ist, dass sich die einzelnen Länder landschaftlich, kulturell und in einigen Fällen sogar sprachlich stark unterscheiden. Doch auch Wirtschaftskraft und Steuereinnahmen der 16 Bundesländer variieren stark. So hat

beispielsweise Hamburg aufgrund des Hafens und der damit verbundenen konzentrierten Ex- und Importindustrie hohe Steuereinnahmen. Mecklenburg-Vorpommerns Steuereinnahmen sind im Vergleich dazu eher gering.

Jedes der 16 Bundesländer ist anders. Unterschiede sind aber nicht in Stein gemeißelt.

Wirtschafts- und Steuerkraftunterschiede sind nicht „gottgegeben“, sondern haben geografische, demografische oder strukturelle Gründe. Die Unterschiede sind nicht in Stein gemeißelt.

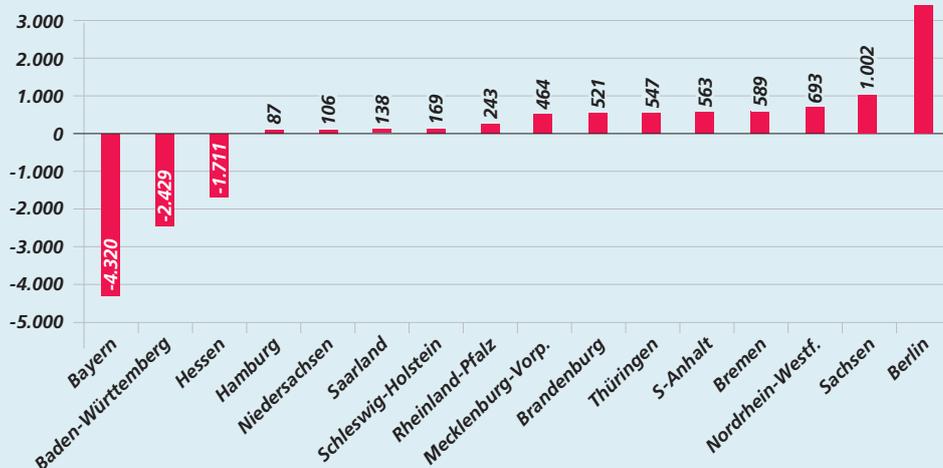
Vom „Nehmer“ zum „Geber“

Oft ist davon zu lesen, der Länderfinanzausgleich sei einseitig. Es gebe einige wenige Länder, die zahlen und die Mehrheit, die sich bezuschussen lasse. „Nehmerländer“ hätten keinen Anreiz ihre finanzielle Situation zu verbessern, denn dann würden sie Geberland werden – wer will das schon?

Tatsächlich war aber beispielsweise das Land Bayern jahrzehntelang ein „Nehmerland“. Als die ersten Regeln zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik in Kraft traten, war Bayern vorwiegend durch Landwirtschaft geprägt. Mit dem Wandel Bayerns vom reinen Agrar- zum Agrar- und Technologieland vollzog sich auch der Wandel vom „Nehmer-“ zum „Geberland“. Unterstützt wurde die positive Entwicklung später durch das Ende des Ost-West-Konflikts, wodurch Bayern nicht mehr am Rand, sondern inmitten des europäischen Wirtschaftsraumes liegt.

Auf der anderen Seite war das Bundesland Nordrhein-Westfalen zunächst ein „Geberland“. Grund war die florierende Montanindustrie und die daraus resultierende wirtschaftliche Stärke. In den 1980er Jahren startete die sukzessive Schließung von Bergwerken und der damit verbundenen Industrien. Der fast vollständige Verlust der Montanindustrie riss große Löcher in das Steueraufkommen von Nordrhein-Westfalen, wodurch das Land zum „Nehmerland“ wurde.

Länderfinanzausgleich 2013
in Millionen Euro



Berücksichtigt man nur den Länderfinanzausgleich im engeren Sinne, gibt es lediglich drei „Geberländer“: Bayern, Baden-Württemberg und Hessen.

Quelle: BMF

Einfluss der Bevölkerungsentwicklung

Wirtschaftlich stärkere Länder ziehen Menschen an, die auf der Suche nach einem Arbeitsplatz und einer Perspektive wirtschaftlich schwächere Regionen verlassen. Bevölkerungsverschiebungen haben wiederum Auswirkungen auf Zahlungen aus dem Länderfinanzausgleich, weil die sich hauptsächlich nach der Bevölkerungszahl richten. Je größer die Bevölkerungszahl, desto höher ist der Anteil an Einnahmen, die einem Bundesland an den Gesamteinnahmen der Länder zur Verfügung stehen. Bundesländer mit Bevölkerungsrückgang verlieren daher nicht nur Menschen, sondern auch Einnahmen aus dem Finanzausgleich, prosperierende Länder werden durch steigende Einnahmen zusätzlich begünstigt.

Das *Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung* hat auf Grundlage der letzten Bevölkerungsstatistik abgeschätzt, wie sich die Zahlungsströme im Länderfinanzausgleich verschieben. Demnach wird die Bevölkerungszahl insgesamt zurückgehen, in den verschiedenen Bundesländern aber in unterschiedlichem Maß. Die Stadtstaaten, Bayern und Baden-Württemberg verzeichnen nach den Prognosen bis in die 2030er Jahre hinein sogar noch Bevölkerungswachstum. Gemessen an den Zahlen des Jahres 2013 würde die überwiegende Zahl der Bundesländer allein aufgrund der Bevölkerungsentwicklung Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich verlieren. Über die größten Zugewinne würden sich Bayern und Baden-Württemberg freuen – im Vergleich zum Jahr 2013 wären es 2020 rund 500 Millionen Euro jährlich mehr, im Jahr 2030 für Bayern sogar

über 1,1 Milliarden Euro und für Baden-Württemberg knapp eine Milliarde Euro mehr.

„Geber“ und „Nehmer“

Bis in die 1970er Jahre waren Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Hessen und Hamburg die vier Zahler im Länderfinanzausgleich im engeren Sinn. Die übrigen sechs damaligen Länder waren Empfänger. Nordrhein-Westfalen war seit 1980 mal „Geber-“, mal „Nehmerland“, aktuell seit 2010 auf der „Nehmerseite“, Bayern ist seit 1989 „Geberland“. Nachdem im Jahr 2013 auch Hamburg auf die „Nehmerseite“ gerutscht ist, sind aktuell noch die drei Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen auf der „Geberseite“ beim Länderfinanzausgleich im engeren Sinn.

Bayern zahlt heute am meisten in den Länderfinanzausgleich ein, weil andere Länder größere wirtschaftliche Probleme in der Krise hatten.

In den Jahren vor der tiefen Wirtschaftskrise ab 2009 waren die Zahlbeträge der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen ungefähr gleich hoch. Erst seit 2009 liegt Bayern deutlich vorne – ein Zeichen dafür, dass Baden-Württemberg und Hessen während der Krise größere wirtschaftliche Probleme hatten als Bayern.

Die ostdeutschen Bundesländer liegen wegen ihrer geringeren Wirtschaftskraft und den niedrigen Steuereinnahmen seit ihrer Einbeziehung in den Länderfinanzausgleich auf der „Nehmerseite“. Auch Berlin ist erst seit 1994 in den Länderfinanzausgleich einbezogen und war von Anfang an mit über zwei Milliarden Euro jährlich auf hohe Zahlungen angewiesen.



Kompliziert und streitanfällig – wie funktioniert der Finanzausgleich?

Es könne nicht richtig sein, dass sich einige Länder, die von anderen Ländern Geld bekommen, gebührenfreie Kitas leisten. Dieser Meinung sind nicht nur die Finanzminister von Bayern und Hessen, auch Kanzlerin Merkel hat mit diesem Argument die Regelungen des Länderfinanzausgleichs kritisiert. Dennoch ist das Argument bloße Polemik und schlicht falsch.

Wie viel Bundesländer ausgeben und wofür sie Geld ausgeben, spielt für den Länderfinanzausgleich keine Rolle. Auch die Kritik des bayerischen Ministerpräsidenten Seehofer, es sei „grotesk“, dass Berlin mit einem Überschuss dastehe, Baden-Württemberg dafür aber Schulden aufnehmen müsse, ist irreführend. Ob ein Bundesland einen Haushaltsüberschuss oder ein Defizit aufweist, spielt für den Finanzausgleich

ebenfalls keine Rolle. Maßstab für den Ausgleich sind die Unterschiede in der Finanzkraft. Damit sind die Einnahmen der Bundesländer im Vergleich zu anderen Bundesländern gemeint.

Ob ein Land sich gebührenfreie Kitas leistet oder nicht, ändert nichts an den Zahlungen aus dem Länderfinanzausgleich.

Vom Prinzip her bilden die durchschnittlichen Einnahmen der Länder pro Kopf ihrer jeweiligen Bevölkerung den Ausgangspunkt für den Finanzausgleich. Länder, deren Einnahmen niedriger sind als die so gemessene Finanzkraft, erhalten Zahlungen. Länder deren Finanzkraft höher ist, zahlen in den Finanzausgleich ein. Konkret erfolgt der Ausgleich in mehreren Stufen.

Neben ihren Anteilen an den Gemeinschaftsteuern erzielen die Bundesländer Steuereinnahmen unter anderem aus der Erbschaftsteuer, der Grunderwerbsteuer und der Biersteuer. Städte und Gemeinden erzielen den größten Teil ihrer Steuereinnahmen aus der Gewerbesteuer und haben als eigene Steuern zum Beispiel auch die Grund- und Hundesteuer.

Stufe 2: Vorabverteilung an die Länder

Auf der zweiten Stufe, der horizontalen Steuerverteilung, werden die Gesamteinnahmen der Länder aus den Gemeinschaftssteuern auf die einzelnen Bundesländer verteilt. Im Prinzip bleiben die Steuereinnahmen im Land des jeweiligen Aufkommens. Korrekturen erfolgen insofern, als die Lohnsteuer nach dem Wohnsitz zugewiesen wird, also auch für Einwohner und Einwohnerinnen, die in einem anderen Bundesland arbeiten. Die Körperschaftsteuer fließt dorthin, wo Unternehmen ihre Betriebsstätten haben.

Schon vor dem Länderfinanzausgleich im engeren Sinn gibt es einen großen Schritt des Ausgleichs durch die Verteilung der Umsatzsteuer.

Bei der Verteilung der Umsatzsteuer erfolgt bereits ein erheblicher Schritt der Angleichung, weil ein Teil gezielt an die Bundesländer geht, deren Finanzkraft unter dem Durchschnitt liegt. Im Ergebnis liegen danach zum Beispiel die ostdeutschen Flächenländer nicht mehr bei gut 50 Prozent der durchschnittlichen Einnahmen aller Länder, sondern bei knapp 90 Prozent. Bayern liegt nach der Vorabverteilung

Struktur und Volumen des Finanzausgleichs im Jahr 2013

Mrd. Euro

1	Verteilung des gesamten Steueraufkommens auf Bund, Länder und Gemeinden	619,71
2	Verteilung der Umsatzsteuer zwischen den einzelnen Bundesländern Umverteilungsvolumen	7,3
3	Länderfinanzausgleich Umverteilungsvolumen	8,5
4	Bundesergänzungszuweisungen	10,96
	davon	
	allgemeine Ergänzungszuweisungen	3,2
	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen	6,54
	strukturelle Arbeitslosigkeit	0,8
	hohe Kosten politischer Führung	0,51

Quelle: BMF, eigene Darstellung

Stufe 1: Gemeinschaftsteuern verteilen

Auf der ersten Stufe, der sogenannten vertikalen Steuerverteilung, werden die Gemeinschaftssteuern dem Bund, der Gesamtheit der Länder sowie deren Städte und Gemeinden zugeordnet. Zu den Gemeinschaftssteuern zählen die Körperschaftsteuer, die Lohnsteuer und die Umsatzsteuer. Sie machen zusammen rund 70 Prozent der Gesamtsteuereinnahmen aus. Von der Körperschaftsteuer erhalten Bund und Länder jeweils die Hälfte, von der Lohnsteuer jeweils 42,5 Prozent, Städte und Gemeinden 15 Prozent. Die Umsatzsteuer fließt zu 53,9 Prozent an den Bund, 44,1 Prozent gehen an die Länder und zwei Prozent an die Kommunen.

lung der Umsatzsteuer „nur“ noch bei 116 Prozent der durchschnittlichen Finanzkraft, vorher waren es 128 Prozent. 2013 betrug das Umverteilungsvolumen dieser Stufe 7,3 Milliarden Euro.

Stufe 3: Länderfinanzausgleich

Die dritte Stufe ist der Länderfinanzausgleich im engeren Sinn. Hier findet die horizontale Umverteilung zwischen den finanzstärkeren und finanzschwächeren Ländern statt. Dies ist die Stufe, über die medienwirksam gestritten wird, weil „Geber-“ und „Nehmerländer“ auf den ersten Blick sichtbar sind.

Gestritten wird vor allem über den Teil des Finanzausgleichs, bei dem die Verteilung auf den ersten Blick sichtbar ist.

Nach den verschiedenen Stufen des Finanzausgleichs ist die Finanzkraft der Länder nicht einheitlich, aber es hat eine deutliche Angleichung stattgefunden. Die Finanzkraft liegt in einer Spanne von 97,5 Prozent des Durchschnitts in Berlin und 105,7 Prozent in Bayern.

Der Finanzausgleich sorgt nicht für einheitliche Einnahmen der Bundesländer, gleicht die Unterschiede aber deutlich an.

Drei oder sechs Zahler?

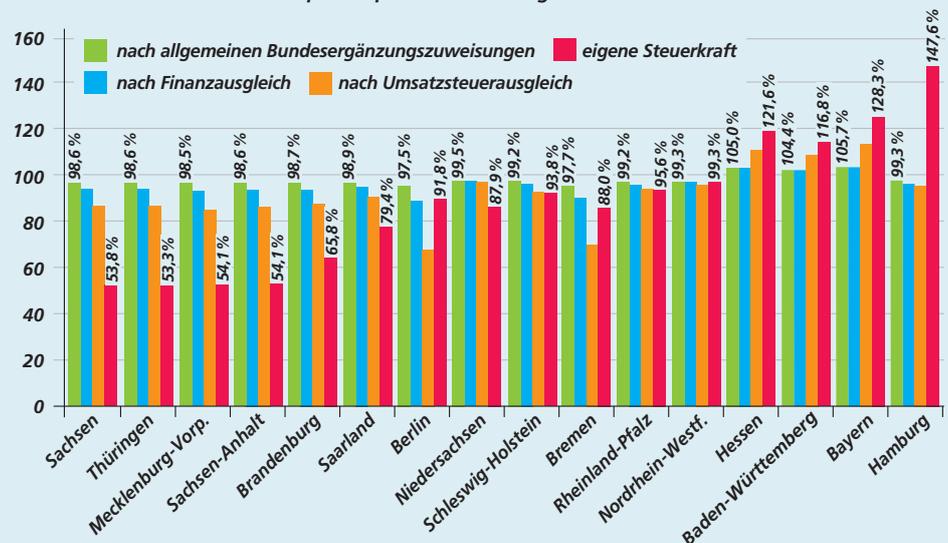
Weil sich die öffentlichen und medienwirksamen Debatten meistens nur auf die dritte Stufe, den Länderfinanzausgleich im engeren Sinn beschränken, gelten nur noch drei Länder als „Geberländer“: Bayern, Baden-Württemberg und Hessen. Würde auch die Verteilung der Umsatzsteuer berücksichtigt, zählten auch Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Hamburg zu den „Geberländern“. Logik ist also kein Kennzeichen des Streits um den Finanzausgleich. Die Auseinandersetzungen sind eher Zeichen dafür, dass in Zeiten von Schuldenbremsen die finanziellen Spielräume auch in „Geberländern“ kleiner werden.

Maßstab für den Ausgleich sind hier nicht nur die Einnahmen pro Kopf. Stadtstaaten haben einen höheren Aufwand zum Beispiel für Verwaltung oder kulturelle Angebote. Für sie wird ein Bedarf von 135 Prozent der durchschnittlichen Finanzkraft angenommen. Auch für die dünn besiedelten Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt gilt ein erhöhter Bedarf von 102 bis 105 Prozent. 2013 betrug das Umverteilungsvolumen 8,5 Milliarden Euro.

Stufe 4: Zahlungen vom Bund

Schließlich gibt es auf der vierten Stufe Zahlungen vom Bund für die Länder, deren Finanzkraft noch zu weit unter dem Durchschnitt liegt – die sogenannten allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen. 2013 betrug das Volumen dafür 3,2 Milliarden Euro.

Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs 2013 nach den jeweiligen Verteilungsstufen in Prozent des Durchschnitts pro Kopf bzw. der Gleichmessaahl



Durch die Umsetzung aller Stufen des Finanzausgleichs kommen auch die Bundesländer mit niedriger Steuerkraft nahe an den Durchschnitt der Pro-Kopf-Einnahmen aller Bundesländer.
Quelle: BMF

Ostdeutschland: keine Angleichung in Sicht

Um die Rückstände Ostdeutschlands gegenüber dem Westen anzugleichen, wurde der Solidarpakt II geschaffen. Dieser beerbt den Solidarpakt I, der im Jahr 2004 ausgelaufen war. Von 2005 bis 2019 erhalten die ostdeutschen Länder aus ihm insgesamt 156 Milliarden Euro Bundesmittel.

Solidarpakt und Soli

Der Solidarpakt II besteht aus zwei Komponenten. Erstens zahlt der Bund den ostdeutschen Ländern in diesem Zeitraum Sonderzuweisungen in Höhe von 105 Milliarden Euro. Mit diesen sollen Rückstände bei der Infrastruktur beseitigt sowie die unterproportionale kommunale Finanzkraft ausgeglichen werden. Die ostdeutschen Flächenländer decken aktuell zehn bis zwölf Prozent ihrer Aus-

gaben mit diesen Mitteln. Die Sonderzuweisungen nehmen von Jahr zu Jahr ab. Während im Jahr 2013 noch 6,5 Milliarden Euro geflossen sind, werden es im Jahr 2019 nur noch etwa zwei Milliarden Euro sein. Angesichts der hohen Bedeutung dieser Mittel benötigen die ostdeutschen Länder bereits vor 2019 hierfür einen Ausgleich.

Zweitens hat sich die Bundesregierung mit dem Solidarpakt II verpflichtet, im Zeitraum von 2005 bis 2019 weitere rund 51 Milliarden Euro für die ostdeutschen Länder bereitzustellen. Hierbei handelt es sich insbesondere um verschiedene Fördermaßnahmen für die Wirtschaft und die Infrastruktur.

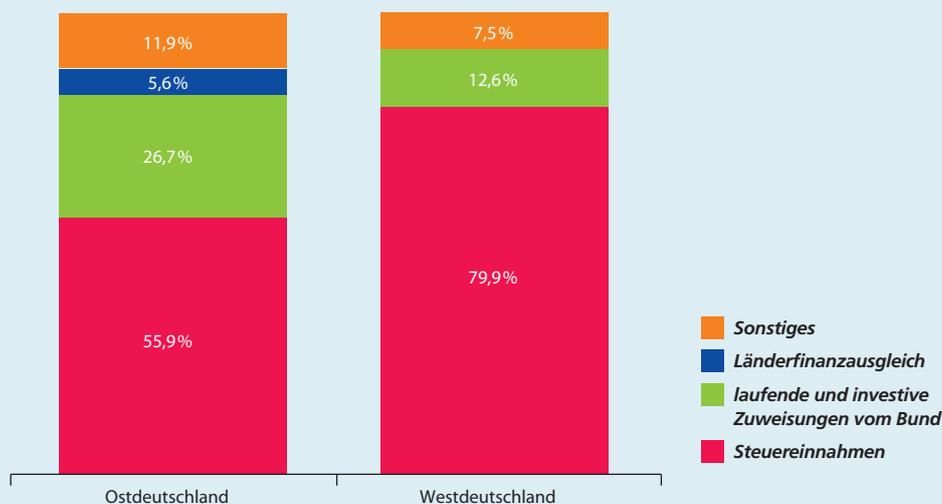
Der Solidarpakt hilft dem Osten, der Soli hilft allen.

Vom Solidarpakt zu unterscheiden ist der Solidaritätszuschlag. Dieser ist eine Ergänzungsabgabe zur Einkommen-, Kapitalertrag- und Körperschaftsteuer in Höhe von 5,5 Prozent und fließt komplett an den Bund. Der Solidaritätszuschlag wird bundesweit erhoben. Im Jahr 2012 beliefen sich die Einnahmen aus ihm auf 13,6 Milliarden Euro. Die Einnahmen sind nicht zweckgebunden.

Entwicklungsrückstand besteht fort

Auch rund 25 Jahre nach der Einheit weisen die ostdeutschen Bundesländer einen Entwicklungsrückstand auf. Das BIP pro Kopf etwa liegt bei zwei Dritteln des westdeutschen Niveaus. Hinzu kommt, dass viele Regionen stark von Abwanderung und einer im Durchschnitt alternden Bevölkerung betroffen sind. Diese Entwicklung wird auch Anpassungen der Infrastruktur notwendig machen, die zusätzliche Kosten verursachen. Außerdem sind angesichts des Bevölkerungsrückgangs alle ostdeutschen Flächenländer mit rückläufigen Zahlungen aus dem Länderfinanzausgleich konfrontiert, deren Höhe sich an der Einwohnerzahl orientiert. Dies wiegt umso schwerer, da die ostdeutschen Länder und Kommunen aufgrund eines geringeren Steueraufkommens sehr viel weniger eigene Einnahmen generieren. Das Steueraufkommen der ostdeutschen Flächenländer hat sich zwar verbessert, aber auch im Jahr 2012 lag dieses lediglich bei 54 Prozent des Niveaus der finanzschwachen westdeutschen Flächenländer.

Ostdeutschland schwach bei Steuereinnahmen
Einnahmestruktur der Bundesländer 2013



Die ostdeutschen Bundesländer können ihre Ausgaben nur gut zur Hälfte durch eigene Steuereinnahmen finanzieren. Die Lücke wird durch den Bund, durch den Finanzausgleich und durch sonstige finanzielle Mittel, etwa aus den EU-Strukturfonds, geschlossen.

Quelle: BMF

Aufgaben der Regional- und Strukturpolitik

Die Regional- und Strukturpolitik ist kein Instrument des Länderfinanzausgleichs. Während der Länderfinanzausgleich die unterschiedliche Einnahmesituation der Länder ausgleichen soll, ist es Aufgabe der Regional- und Strukturpolitik, wirtschaftlich schwächeren Regionen dabei zu helfen, den Anschluss an die allgemeine Wirtschaftsentwicklung zu erhalten. Außerdem sollen sich aus dem Strukturwandel ergebende Krisen auf dem Arbeitsmarkt durch Qualifizierung von Beschäftigten und Arbeitslosen bewältigt werden können. Auch mit ihrer Hilfe soll die im Grundgesetz verankerte Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ermöglicht und die regionale Wirtschaftskraft gestärkt werden.

Regional- und Strukturpolitik soll wirtschaftlich schwächeren Regionen helfen und Strukturwandel begleiten und fördern.

Für die Regional- und Strukturpolitik stehen verschiedene Mittel und Instrumente zur Verfügung. Die einen sind die im Grundgesetz verankerten Gemeinschaftsaufgaben. Diese werden von Bund und Ländern gemeinsam übernommen. In Deutschland bestehen derzeit die *Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK)* und die *Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW)*. Weitere Instrumente sind spezielle Programme der Bundesregierung wie *Stadtumbau Ost* und *Stadtumbau West* oder das Programm *Soziale Stadt*.

Allerdings wurden hier in den letzten Jahren vermehrt Mittelkürzungen vorgenommen. Die Bundesmittel für die GRW, dem

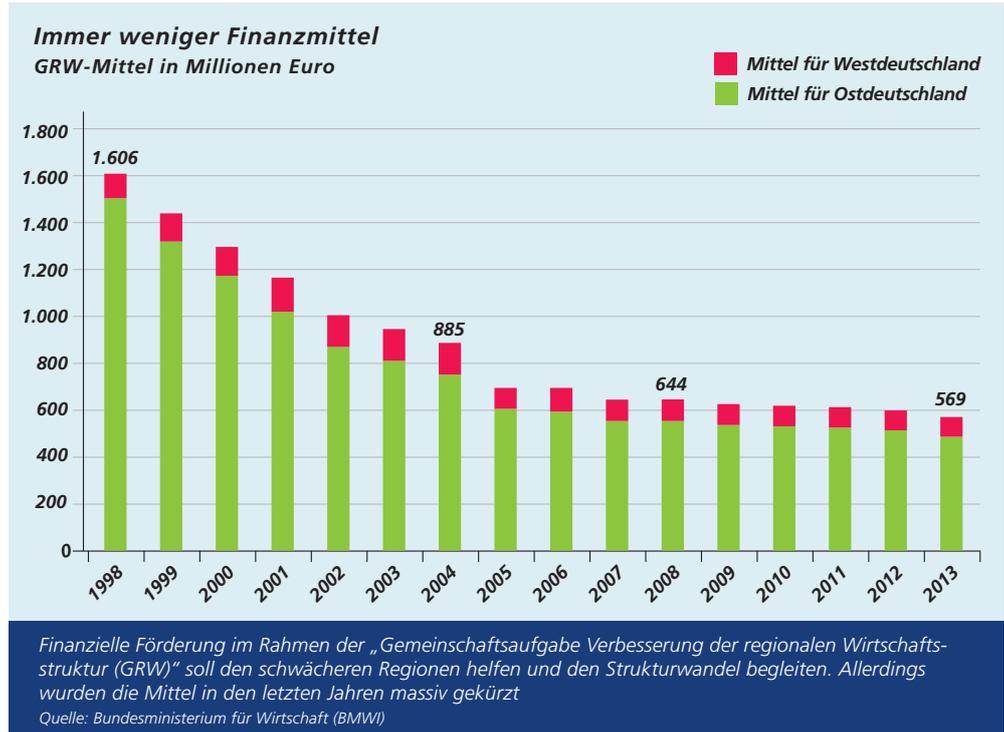
zentralen Instrument regionaler Wirtschaftsförderung, wurden von 1998 bis 2013 von 1,6 Milliarden Euro auf 569 Millionen Euro reduziert. Unter der schwarz-gelben Bundesregierung wurden 2011 die Mittel für das Programm *Soziale Stadt* massiv reduziert und gleichzeitig die Förderung auf bauliche Maßnahmen beschränkt. Mittlerweile wurden die Mittel wieder aufgestockt, sie liegen jedoch weiterhin unterhalb des früheren Niveaus.

EU-Strukturfonds

Von großer Bedeutung für die Regional- und Strukturpolitik sind auch die europäischen Strukturfonds, von denen der *Europäische Fonds für regionale Entwicklung*

(*EFRE*) und der *Europäische Sozialfonds (ESF)* die wichtigsten sind. Der EFRE unterstützt Regionen mit Strukturproblemen und einem ökonomischen Rückstand, bezogen auf das durchschnittliche EU-Niveau. Über den ESF wiederum wird Beschäftigungspolitik betrieben und Maßnahmen zur Qualifizierung von Arbeitslosen ebenso finanziert wie die Weiterbildung von Beschäftigten.

Von 2014 bis 2020 gilt bei den europäischen Strukturfonds eine neue Förderperiode. In ihr werden über den EFRE vornehmlich Investitionen von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), Innovationen und Investitionen in erneuerbare Energien und Energieeffizienz gefördert. Für die Förderperiode stehen in Deutschland EU-Strukturfondsmittel in Höhe von 19,3 Milliarden Euro zur Verfügung.



Bundesländer in Zeiten von Schuldenbremsen

10

Zur Bekämpfung von öffentlichen Schulden hat der Gesetzgeber in Deutschland 2009 eine Schuldenbremse beschlossen. Ab dem Jahr 2016 darf der Bund neue Schulden in der Regel nur noch in sehr geringem Umfang aufnehmen: 0,35 Prozent des BIP, das entspricht momentan knapp zehn Milliarden Euro. Die Bundesländer dürfen ab 2020 überhaupt keine Schulden mehr machen.

Die Bundesregierung hat dafür gesorgt, dass ähnliche Regelungen im Rahmen des Fiskalvertrags auf ganz Europa ausgeweitet werden. Nach dem Fiskalvertrag sind 0,5 Prozent des BIP an neuen Schulden möglich, allerdings für alle öffentlichen Haushalte zusammen. Gegenüber der deutschen Schuldenbremse sind also auch die Haushalte der Städte und Gemeinden sowie der Sozialversicherungen einbezogen. Die Bundesländer

haben die Verantwortung, wenn ihre Kommunen zu viele Schulden machen.

Kredite für Zukunftsinvestitionen

Ganz neu ist die Idee von Schuldenbremsen nicht. Auch der Maastricht-Vertrag der Europäischen Union sah vor, dass die Neuverschuldung jährlich nicht über drei Prozent des BIP liegen soll. Bereits zuvor galt in Deutschland die sogenannte „goldene Regel“ der Finanzpolitik, wonach die öffentliche Kreditaufnahme nicht höher sein sollte als Ausgaben für öffentliche Investitionen.

Bundesländer dürfen ab 2020 überhaupt keine Schulden mehr machen.

Diese großzügigeren Grenzen trugen dem Gedanken Rechnung, dass Investitionen Nutzen für die Zukunft bringen. Denn der Staat funktioniert nicht wie ein privater Haushalt, sollte also nicht der Logik der „schwäbischen Hausfrau“ folgen. Er ist eher mit einem Unternehmen vergleichbar, und auch eine „schwäbische Unternehmerin“ wird wie andere Unternehmer Investitionen mit Krediten finanzieren. Eine Infrastruktur, die gut in Schuss ist, hochwertige Bildungseinrichtungen und eine intakte Umwelt sind für kommende Generationen im Zweifelsfall wichtiger als möglichst niedrige Schulden. Doch diese Entscheidung ist durch Schuldenbremse und Fiskalpakt nicht mehr möglich.

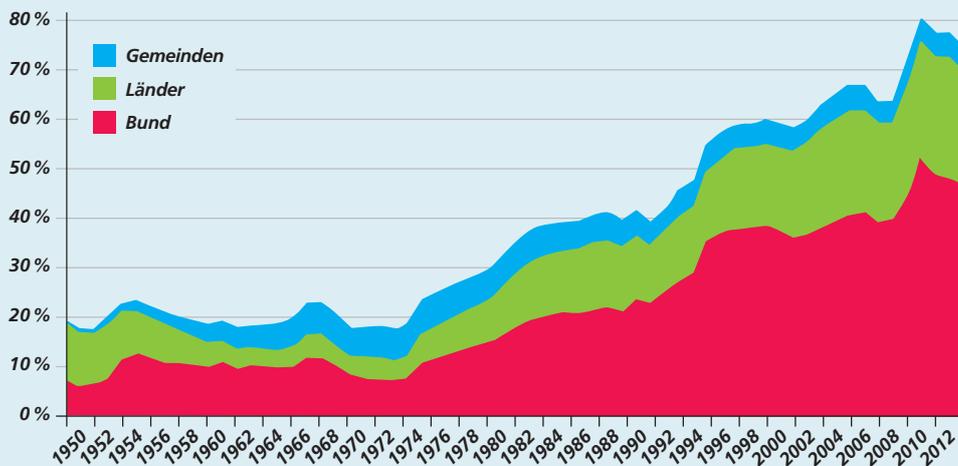
Finanzlage unterschiedlich angespannt

In den letzten beiden Jahrzehnten wiesen alle Bundesländer zusammen nur im Jahr 2007 einen kleinen Überschuss auf. In allen anderen Jahren waren die Haushaltsdefizite teilweise erheblich. Besonders groß wurden sie infolge der Steuersenkungen der damaligen rot-grünen Regierung nach der Jahrtausendwende. Die Senkung der Einkommen- und Unternehmenssteuern führte allein bei den Bundesländern zu Steuerausfällen von jährlich 20 Milliarden Euro.

Entsprechend steiler wurde der Anstieg der Gesamtverschuldung. Schulden können zu einer Belastung werden, wenn ein immer größerer Teil der laufenden Einnahmen für Zinsen aufzubringen ist. Diese Gefahr entsteht, wenn die Verschuldung schneller steigt als die Einnahmen oder wenn die Zinsen steigen. Letzteres ist aber nicht passiert. Der Anteil der Zinsausgaben an den Gesamtausgaben

Bund hat die höchsten Schulden

Schulden von Bund, Ländern und Gemeinden in Prozent am Bruttoinlandsprodukt



Seit den 1970er Jahren konnten vor allem der Bund und die Länder ihre Ausgaben nicht mehr durch laufende Einnahmen decken. Die Folge war eine zunehmende Verschuldung. Mit einem Anteil von knapp 50 Prozent am Bruttoinlandsprodukt hat der Bund die höchsten Schulden. Aber auch die Schulden der Länder und vieler Kommunen sind stark angestiegen.

Quelle: Statistisches Bundesamt

der Länder blieb bei rund sieben Prozent stabil und ist wegen der krisenbedingt günstigen Zinsentwicklung zuletzt sogar auf sechs Prozent gesunken.

Stärker verschuldete Länder müssen einen höheren Anteil ihrer Einnahmen für Zinsen ausgeben.

Allerdings bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den Bundesländern. Die Höhe der Schulden je Einwohner und Einwohnerin liegt am unteren Ende bei 2.100 bzw. 2.500 Euro in Sachsen bzw. Bayern. Am höchsten verschuldet sind das Saarland (13.600 Euro pro Kopf), Hamburg (14.600 Euro), Berlin (18.400 Euro) und Bremen (30.000 Euro). Entsprechend ist der Anteil der Gesamtausgaben, den Bremen für Zinsen ausgeben muss, rund sechsmal so hoch wie der Anteil Bayerns oder Sachsens.

Planen heißt heute kürzen

Die Schuldenbremse engt auch die Handlungsspielräume für die Bundesländer ein, deren Finanzlage im Vergleich zu anderen besser scheint. So hat zum Beispiel die grün-rote Landesregierung in Baden-Württemberg das Tarifergebnis im öffentlichen Dienst der Länder wegen der Schuldenbremse nur mit zeitlicher Verzögerung auf Beamtinnen und Beamte übertragen. Die baden-württembergische Landesregierung hat bisher keine Korrektur angekündigt, obwohl nach einem Urteil des Verfassungsgerichtshofes Nordrhein-Westfalen die Rechtmäßigkeit in Zweifel steht. Dabei ist Baden-Württemberg wie Bayern ein „Geberland“ im Finanzausgleich und gehört zu den Ländern mit niedriger Verschuldung pro Kopf der Bevölkerung.

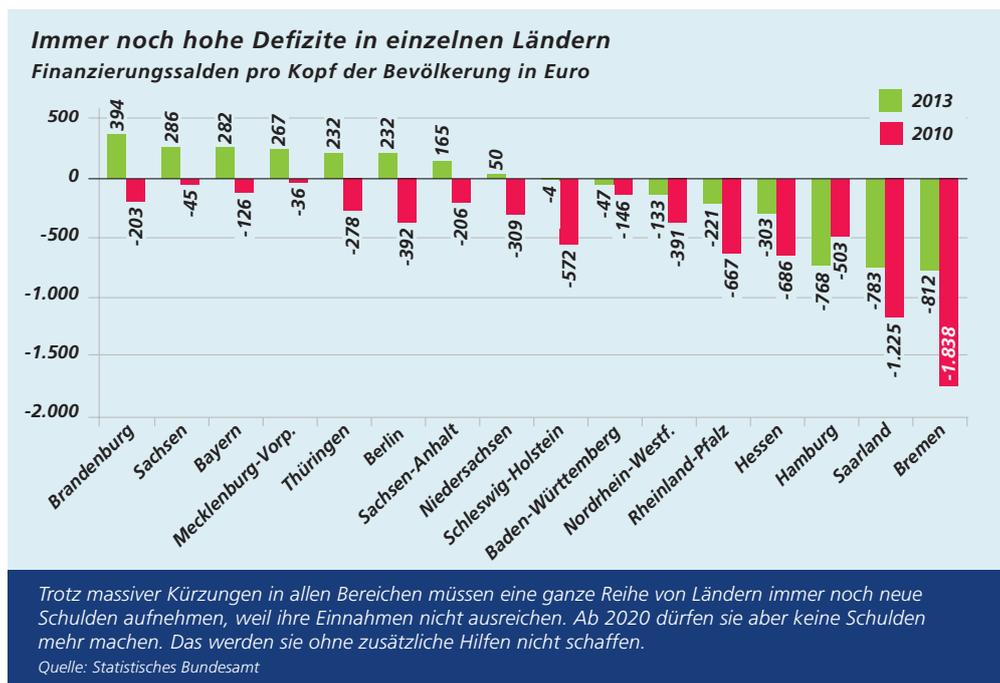
Weniger Lehrerinnen und Lehrer, Schließung von Theatern und Hochschulen sind heute die Kehrseite ausgeglichener Haushalte.

In den Finanzplanungen für die kommenden Jahre sollen in allen Bundesländern die Ausgaben langsamer steigen als die erwarteten Einnahmen. Ziel ist, die Finanzierungsdefizite möglichst rasch zu reduzieren. Teilweise sehen die Bundesländer ausdrücklich Personalabbau vor, teilweise indirekt, weil die Planungsansätze für Personalausgaben zu niedrig sind. Gekürzt wird auch bei Verwaltungsausgaben, bei Zuweisungen an die Gemeinden und bei Investitionsausgaben.²

In Sachsen-Anhalt sind umfangreiche Kürzungen im Kultur- und Hochschulbereich geplant. Theater und ganze Institute sollen geschlossen werden. Tausende von Studienplätzen gehen verloren. Sachsen will 17.000 Stellen von Landesbediensteten streichen. Auch hier sollen zum Beispiel Theaterwissenschaften und Archäologie an der Uni Leipzig wegfallen. Hamburg kürzt bei der sozialen Arbeit – die Liste lässt sich mit Beispielen aus allen Ländern fortsetzen.

Trotz günstiger Konjunktur und verhältnismäßig niedrigen Zinsausgaben erreichen die Bundesländer nur durch Kürzungen und Verzicht auf Investitionen das Ziel ausgeglichener Haushalte. Trotzdem werden es einige Bundesländer absehbar bis 2020 nicht schaffen.

² Vgl. Dieter Vesper, Auswirkungen der Schuldenbremse auf die Haushalte ausgewählter Bundesländer und ihrer Gemeinden, Expertise im Auftrag von ver.di, Oktober 2012



Kommunen: Vom Investitions- zum Sozialhaushalt

Kommunen in Deutschland sind strukturell unterfinanziert, ihre Einnahmesituation ist über die Gewerbesteuer zusätzlich stark von der örtlichen Wirtschaftskraft abhängig. In der Konsequenz führt dies zu einer sehr unterschiedlichen Finanzsituation der Kommunen. So hatten bundesweit insgesamt 30 Gemeinden 2012 eine Verschuldung von mehr als 10.000 Euro pro Kopf, ca. 2.200 haben eine Verschuldung über 2.000 Euro pro Kopf. Nahezu schuldenfrei dagegen waren von den etwa 11.000 Kommunen in Deutschland nicht einmal 10 Prozent. Die Spaltung in arme und reiche Kommunen, in arme und reiche Regionen nimmt zu. Bundesweit weisen die Kommunen 2013 eine Verschuldung von 134 Milliarden Euro auf.

Kommunen in strukturschwachen Regionen verarmen zunehmend.

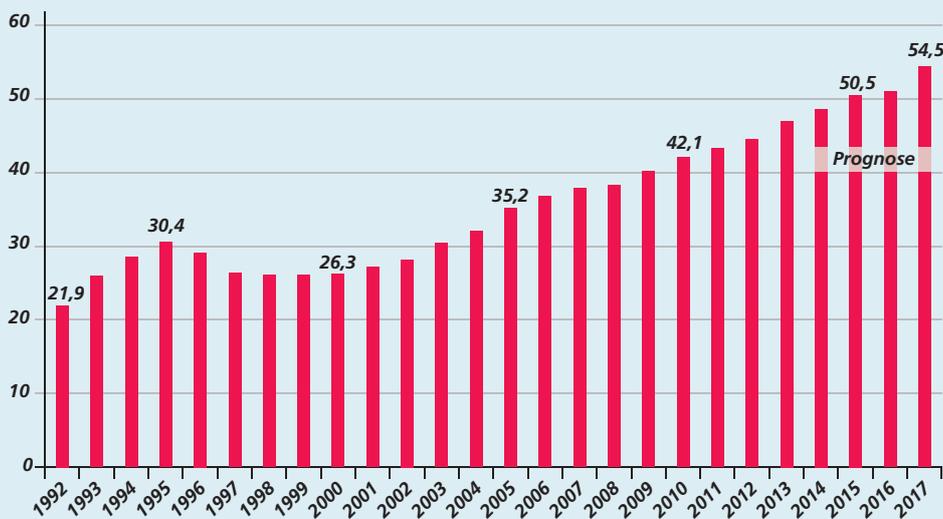
Insbesondere die steigenden Sozialausgaben wirken sich direkt auf die Handlungsfähigkeit der Kommunen aus. Für Kommunen in strukturschwachen, ärmeren Regionen ist dies in besonderer Weise schwierig. Sie haben bereits eine angespannte Haushaltssituation, z.T. bis zur Haushaltsnotlage. Gerade in diesen Kommunen nehmen die – oft ökonomisch bedingten – sozialen Problemlagen von Bürger-

rinnen und Bürgern zu. Sie haben daher auch besonderen sozialpolitischen Handlungsbedarf mit entsprechend überproportional hohen und steigenden Sozialausgaben.

Seitens der Kommunen wird zunehmend problematisiert, dass die Ausgaben für Soziallasten stetig zunehmen. Sie betragen laut dem Deutschen Städtetag im Jahr 2013 47 Milliarden Euro. Dies entspricht rund 24 Prozent, also nahezu ein Viertel, der kommunalen Ausgaben. 2000 lag der Anteil an den Ausgaben noch bei 18 Prozent. Und für die nächsten Jahre erwarten die kommunalen Spitzenverbände weiterhin ein deutliches Ansteigen. So werden für 2017 Sozialkosten in der Höhe von 54 Milliarden Euro erwartet, dies entspricht einem jährlichen Anstieg von 1,8 Milliarden Euro.

Allein die Kosten für die Sozialhilfe beliefen sich im Jahr 2012 auf ca. 24 Milliarden Euro, eine Steigerung gegenüber 2011 um 5,4 Prozent. Über die Hälfte hiervon entfiel auf die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen. Sie umfasste 2012 ein Volumen von 13,7 Milliarden Euro. Seit 2007 sind diese Kosten allein um über 3 Milliarden Euro gestiegen, weitere Steigerungen sind zu erwarten.

**Soziale Leistungen der Gemeinden
in Milliarden Euro**



Ein wesentlicher Grund für die Finanznot vieler Kommunen sind die stark gestiegenen Sozialausgaben. Aufgrund wachsender sozialer Problemlagen nahmen sie zwischen 2000 und 2013 um knapp 80 Prozent zu. Tendenz weiter steigend.

Quelle: Deutscher Städte- und Gemeindebund, Stand: Juni 2014

Diskutierte Absenkungen von Leistungen sind in diesem Zusammenhang der falsche Weg. Zur Unterstützung von Bürgerinnen und Bürgern in ihren individuellen Lebenslagen, aber auch zur Stärkung von Sozialräumen sind qualitativ gute Sozialleistungen notwendig. Gerade Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe, die Unterstützung von Menschen in schwierigen Lebenslagen und von Menschen mit Behinderungen sind als kommunale Leistungen in unserer Gesellschaft zunehmend wichtig.

Um eine Gesellschaft zu verwirklichen, die niemanden ausgrenzt (Inklusion), werden die Anforderungen an Kommunen eher noch stärker steigen. Die Senkung von Standards würde sich kontraproduktiv auswirken und teilweise zur Verlagerung und langfristig zum Anstieg von Kosten führen. Studien belegen, dass frühe soziale Investitionen Menschen in ihrer Lebensgestaltung unterstützen und sich langfristig auch volkswirtschaftlich positiv auswirken. Sie verbessern die Chancen auf dem Arbeitsmarkt und ersparen zukünftige Sozialausgaben.

Der Anstieg der Soziallasten bei nicht ausreichender Finanzausstattung der Kommunen führt zum Kürzen an anderer Stelle. Der Personalabbau kann nach Jahren der Kürzungsrunden ohne weitere massive Qualitätseinbußen bei öffentlichen Dienstleistungen und ohne unzumutbare Belastungen der verbleibenden Beschäftigten nicht mehr weitergeführt werden.

Daher versuchen viele Kommunen im Bereich der notwendigen Investitionen zu kürzen. In der Folge ist die Investitionstätigkeit der Kommunen in den letzten Jahren deutlich gesunken. Die Konsequenz ist ein hoher Investitionsrückstand, sichtbar unter anderem an maroden öffentlichen Gebäuden, Straßen und Brücken. Laut dem Kommunalpanel der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) war der Investitionstau 2012 bereits auf 128 Milliarden Euro angewachsen.

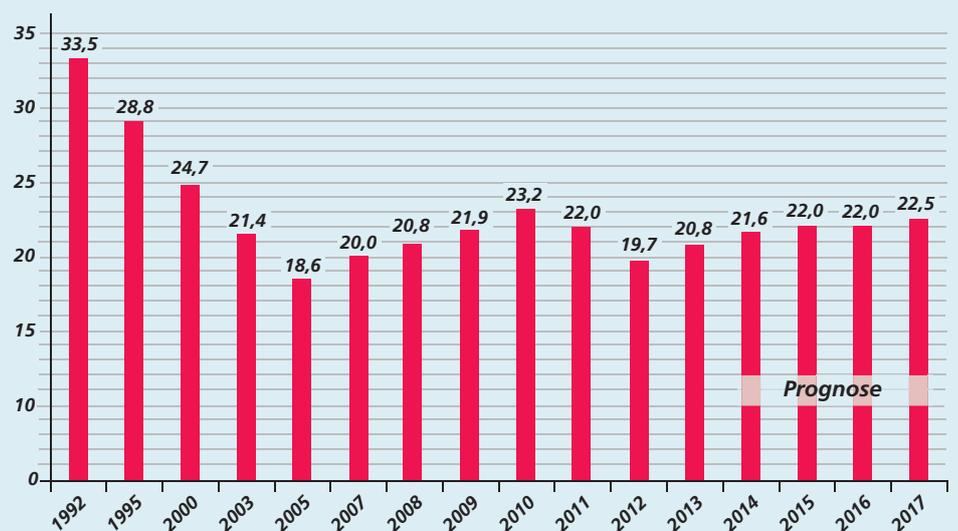
Viele Kommunen kürzen bei notwendigen Investitionen. Folge ist eine zunehmend marode öffentliche Infrastruktur.

Diese sinkenden Investitionsausgaben finden sich natürlich insbesondere bei finanzschwachen Kommunen. Damit verschlechtern sich aber die Voraussetzungen für die wirtschaftliche Entwicklung und damit für notwendige Steuereinnahmen.

Ohne eine Verbesserung der Finanzsituation der Kommunen, ohne eine nachhaltige Altschuldentlastung werden viele Kommunen den Teufelskreis aus Kürzung und weiterer Verschuldung nicht verlassen können.

Absturz der Investitionen

Ausgaben der Kommunen für öffentliche Investitionen in Milliarden Euro



Aufgrund der schlechten finanziellen Situation haben die Kommunen ihre Investitionsausgaben in den letzten 20 Jahren massiv gekürzt. Heute liegen die Investitionen rund 40 Prozent unter dem Niveau Anfang der 1990er Jahre. Das Ergebnis ist offensichtlich: marode Schulen, schlaglochübersäte Straßen, einsturzfähige Brücken...

Quelle: Statistisches Bundesamt, Prognose: Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, Juni 2014

Sozialausgaben: Wer bestellt, bezahlt

Wer Aufgaben definiert, muss auch die dafür notwendigen Ausgaben schultern, so fordert es das Konnexitätsprinzip. Nach dem Motto „Wer bestellt, bezahlt“ müssen Leistungsansprüche, die in Bundesgesetzen geregelt werden, auch über den Bund finanziert werden. Im Kontext der Bundessozialgesetzgebung wird hier aber an vielen Punkten abgewichen.

So wurde beispielsweise 2013 auf Bundesebene der Rechtsanspruch für die Kindertagesbetreuung ab einem Jahr eingeführt. Bund und Länder haben hierbei zwar mitfinanziert, ein großer Kostenblock verblieb aber bei den Kommunen. Die Einführung des Bildungs- und Betreuungsanspruches war richtig und gesellschaftlich notwendig, viele Kommunen mit der Umsetzung

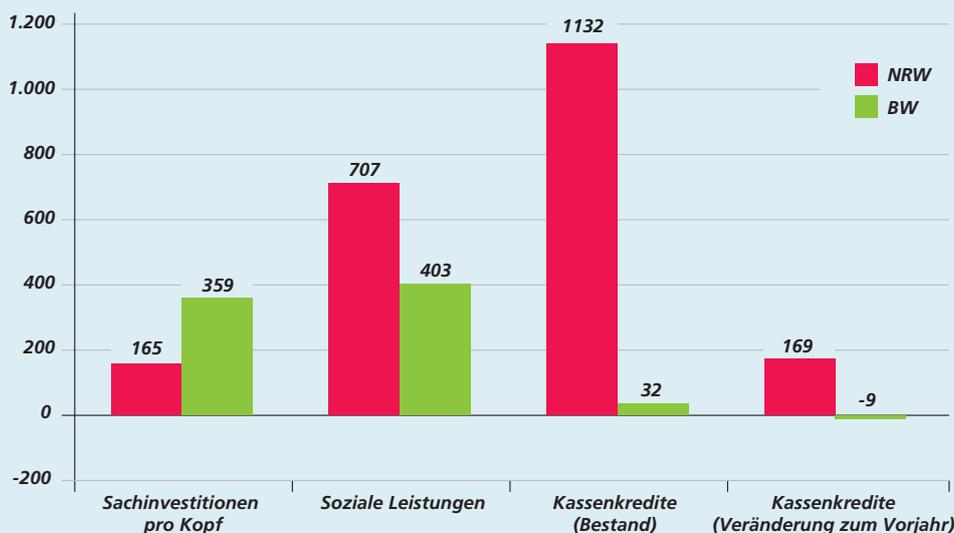
aber auch finanziell überfordert. In der Konsequenz wurden die hierfür notwendigen Mittel an anderer Stelle gekürzt, so etwa bei anderen Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe, anderen Sozialleistungen oder bei notwendigen Investitionen.

Im aktuellen Koalitionsvertrag der Bundesregierung wurde vereinbart, die Kommunen bei weiteren Sozialkosten zu entlasten. Dies betrifft insbesondere Kosten beim Ausbau der Kindertagesstätten (1,5 Milliarden Euro jährlich) sowie bei der Sozialhilfe. Dies sind die gesamten Kosten für die Grund-

sicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (4,7 Milliarden Euro jährlich) sowie die Leistungen für Menschen mit Behinderungen: Hier soll nach Einführung eines Bundesteilhabegesetzes ein Anteil von fünf Milliarden Euro jährlich durch den Bund übernommen werden. Obwohl mehrmals angekündigt, sind diese finanziellen Entlastungen bei den Kommunen noch nicht angekommen. Sie würden den Kommunen sicherlich helfen, aber angesichts des erwarteten weiteren Anstiegs der Sozialkosten werden sie bei weitem nicht ausreichen.

Für Leistungen nach Bundessozialgesetzen müssen die Kommunen die dafür notwendigen finanziellen Mittel erhalten.

Verhältnis zwischen Arm und Reich
(2010, Angaben in Euro je Ew.; Gemeinden und Gemeindeverbände ohne Stadtstaaten)



Kommunen in finanzstärkeren Bundesländern wie Baden-Württemberg können viel mehr investieren, haben niedrigere Sozialausgaben und brauchen für ihre laufenden Ausgaben kaum Kredite. Ganz anders Kommunen in finanzschwächeren Ländern wie Nordrhein-Westfalen: Geringe Investitionen, hohe Soziallasten und hohe Schulden.

Quelle: Bundes-SGK, Destatis, BMF, DST 2013

In den Kommunen und Regionen gibt es sehr unterschiedliche sozialpolitische Anforderungen. Gerade in strukturschwachen Regionen mit einer in der Regel schlechteren Einnahmesituation besteht ein höherer Bedarf an Sozialleistungen. Die hier oft schlechteren ökonomischen Bedingungen, insbesondere von Familien mit Kindern, führen zu erhöhtem Unterstützungsbedarf. Dies trifft auch auf die von Kommunen finanzierten Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe und der Sozialhilfe zu. Mit dem Einhalten des Konnexitätsprinzips würden Kommunen mit prekärer Haushaltslage daher stärker entlastet.

Die Gewährung von notwendigen sozialen Dienstleistungen darf nicht von der Finanzstärke der Kommune abhängen, und sie darf auch nicht die Handlungsfähigkeit der Kommunen behindern. Die Bereitstellung der erforderlichen finanziellen Mittel, und damit die Einhaltung des Konnexitätsprinzips, sind daher dringend geboten. Gerade finanzschwache Kommunen werden in ihren finanziellen Spielräumen – sofern noch vorhanden – so stark eingeschränkt, dass Kürzungen v. a. bei Investitionen erfolgen.

Mit der Sicherstellung der Finanzierung nach den Bundessozialgesetzen durch den Bund ist eine gezieltere und bessere Steuerung nach den vorhandenen Bedarfen der Kommunen und damit nach den Bedürfnissen von Bürgerinnen und Bürgern möglich. Hierüber wird auch ein wichtiger Beitrag zur Angleichung der Lebensverhältnisse zwischen Kommunen und Ländern geleistet.

Um diesem Anspruch Rechnung zu tragen, sollte sich der Finanzausgleich künftig nicht allein an der durchschnittlichen Finanzkraft, sondern stärker am Finanzbedarf der Bundesländer orientieren. Eine bedarfsorientierte Finanzierung der Sozialausgaben würde einen wichtigen Teil der strukturellen Unterschiede zwischen den Bundesländern und zwischen den Kommunen ausgleichen und ist damit ein wichtiger Baustein für eine Neuregelung der föderalen Finanzbeziehungen.

! Die Übernahme der Kosten für Sozialausgaben durch den Bund leistet einen Beitrag zur Angleichung der Lebensverhältnisse.

Die in diesem Zusammenhang immer wieder diskutierte Absenkung von Standards bei den Leistungsansprüchen würde zur Verlagerung und langfristig zum Anstieg von Kosten führen. Einsparungen im Bildungs- und Jugendhilfebereich führen gegebenenfalls zu steigenden Kriminalitätsraten und höherem Resozialisierungsaufwand. Auch wenn die Jugendhilfekosten zulasten der Kommune und der Strafvollzug zulasten der Länder gehen, wäre dies sozial- und finanzpolitisch falsch.

Die Kommunen müssen daher bei der Ausgestaltung von Bundessozialgesetzen mit Bundesfinan-

zierung auch Ermessensspielräume behalten. Eine in diesem Zusammenhang mögliche Pauschalierung und Absenkung von Leistungen würde den Kommunen nicht helfen, sondern Problemlagen von Menschen mit Unterstützungsbedarf nur verschlimmern. Die finanziellen Bedarfe würden dann noch zusätzlich steigen.

! **Bundesmitten für Sozialausgaben müssen ungekürzt bei den Kommunen ankommen.**

Es muss außerdem sichergestellt werden, dass die für die Sozialausgaben bereitgestellten Mittel dann auch ungekürzt bei den Kommunen ankommen. Sie dürfen beispielsweise nicht im Rahmen von kommunalen Finanzausgleichssystemen in den Bundesländern verrechnet werden.



Unterschiede anerkennen

In unserem Grundgesetz ist festgelegt, dass die Gesetzgeber bundesweit für die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ (Artikel 72) bzw. die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ (Artikel 106) zu sorgen haben. Dazu existieren eine Vielzahl von länderübergreifenden Transfers und Ausgleichsmechanismen. Je nach Form wirken sie in verschiedene Himmelsrichtungen oder verändern sich im Zeitverlauf, wenn etwa die Bevölkerungszahl in einer Region zu- oder abnimmt. Hierzu zählen zum Beispiel großräumige Verkehrspolitik, Leistungen für Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, Agrarpolitik, Fördergelder für erneuerbare Energien, Stadt-

entwicklung oder Forschung und Bildung.

Zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse dient auch die Finanzausgleichspolitik zwischen dem Bund und den einzelnen Bundesländern. Grundsätzlich haben Bund und Länder laut Artikel 106 Anspruch auf „Deckung ihrer notwendigen Ausgaben“. Daher müsste sichergestellt sein, dass ausreichend Finanzmittel dafür vorhanden sind. Zudem verlangt Artikel 107, dass „die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird“, wobei auch die Finanzkraft der Gemeinden zu berücksichtigen sei.

Bund und Länder haben laut Grundgesetz einen Anspruch auf Finanzierung ihrer notwendigen Ausgaben.

Den im Grundgesetz formulierten Anspruch hat der Finanzausgleich bisher nicht erfüllen können. Einigen Bundesländern und vielen Kommunen droht die Pleite, andere Länder klagen über die hohen Zahlungsverpflichtungen.

Finanzkraftausgleich reicht nicht

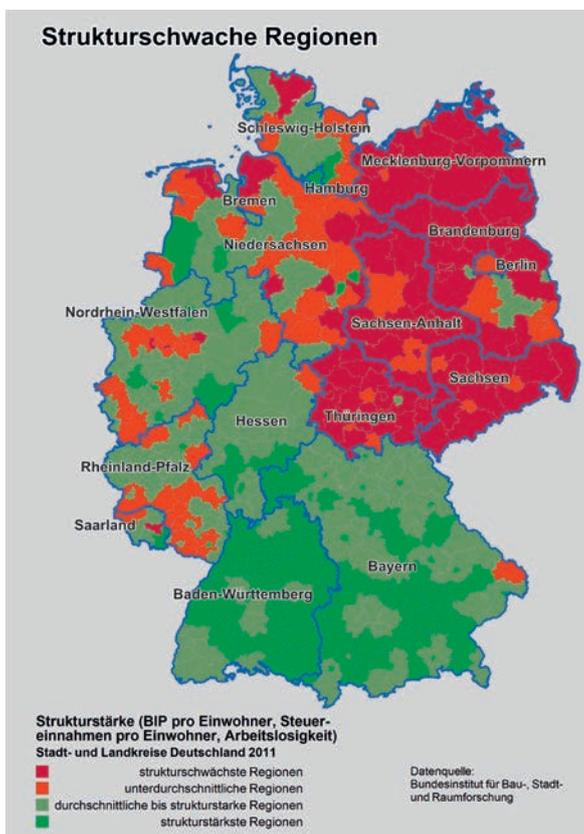
Eine Neuregelung der föderalen Finanzbeziehungen muss gewährleisten, dass die Einnahmen für alle Länder und ihre Kommunen zur Deckung der notwendigen Ausgaben ausreichen. Ansonsten sind weitere Kürzungen bei der Daseinsvorsorge und Infrastruktur unausweichlich. Ist diese erste Voraussetzung gegeben, sollte sich der Finanzausgleich künftig nicht allein an der durchschnittlichen Finanzkraft, sondern stärker am Finanzbedarf orientieren. Bisher führen die verschiedenen Stufen des Ausgleichssystems dazu, dass überall ungefähr gleich hohe Einnahmen

pro Kopf zur Verfügung stehen. Strukturunterschiede spielen nur teilweise eine Rolle. Diese sind aber der Grund dafür, dass sich trotz Finanzausgleich die Schere zwischen „Geber-“ und „Nehmerländern“ zuletzt immer weiter geöffnet hat.

Der Länderfinanzausgleich kann sich dem Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse umso eher nähern, je mehr Strukturunterschiede vorab über andere Formen bundesstaatlicher Finanzpolitik ausgeglichen werden. Dazu gehört eine erheblich stärkere Beteiligung des Bundes an den Sozialausgaben, die vor allem von den Städten und Gemeinden der einzelnen Bundesländer zu tragen sind. Dazu gehört auch die Beantwortung der Frage, ob der Bund sich in ausreichendem Maße an der Finanzierung der Hauptstadtfunktion Berlins beteiligt. Denn Berlin benötigt fast die Hälfte der Mittel, die über den horizontalen Finanzausgleich – den Länderfinanzausgleich im engeren Sinn – verteilt werden.

Stadtstaaten und dünn besiedelte Flächenländer

Bereits heute berücksichtigt der Länderfinanzausgleich den höheren Bedarf von Stadtstaaten und dünn besiedelten Flächenländern. Stadtstaaten haben pro Einwohner höhere Ausgaben zum Beispiel für kulturelle Angebote, für Hochschu-



len und Universitäten oder für ihre Verwaltung. In dünn besiedelten Flächenländern sind die Wege weiter und ist es teurer, Infrastruktur aufrechtzuerhalten. Für Hamburg, Bremen und Berlin wird daher pro Kopf ein Bedarf von 135 Prozent der durchschnittlichen Finanzkraft angenommen; für Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen-Anhalt 105, 103 bzw. 102 Prozent des Durchschnitts.

Außergewöhnliche Bedingungen erhöhen den durchschnittlichen Finanzbedarf.

Obwohl diese sogenannte Einwohnerwertung vor allem für die Stadtstaaten immer wieder in der Kritik ist, hat sie sich grundsätzlich bewährt und sollte erhalten bleiben. Auch das Bundesverfassungsgericht hat sie grundsätzlich bestätigt. Verschiedene Studien zur Berechnung von Mehrbedarfen haben regelmäßig ergeben, dass die Größenordnung der Höherwertung realistisch ist. Dies zeigen vor allem Vergleiche der Stadtstaaten mit Ausgaben von Großstädten in Flächenländern.

Eine zusätzliche Höherwertung für strukturschwache Bundesländer ist nötig, abhängig davon, wie weit strukturelle Nachteile bereits anderweitig ausgeglichen werden.

Städte und Gemeinden mitzählen

Beim Ausgleich der Finanzkraft der Länder ist laut Grundgesetz auch die Finanzkraft der Gemeinden zu berücksichtigen. Bisher geschieht dies nur zum Teil, wobei der Umfang der Einbeziehung immer wieder strittig ist. Heute gehen die Einnahmen der Gemeinden mit 64 Prozent in die Berechnung der Finanzkraft der Länder ein, vor

zehn Jahren waren es 50 Prozent. Logisch ist die anteilige Berücksichtigung nicht. Sie ist Ergebnis von Aushandlungsprozessen. In finanzkräftigeren Bundesländern liegen üblicherweise auch die einkommensstärkeren Gemeinden. Werden diese nur zum Teil berücksichtigt, erscheinen die Unterschiede zwischen den Ländern kleiner als sie sind. Künftig sollten daher die Einnahmen der Kommunen zu 100 Prozent berücksichtigt werden.

Finanzielle Bremsen bei Bevölkerungsrückgang

Der Finanzbedarf wird aus den Einnahmen pro Kopf errechnet. Schrumpfende Bevölkerungszahlen verschlechtern daher unmittelbar die Einnahmesituation. Allerdings ergibt ein Rückgang der Bevölkerungszahl nicht direkt sinkenden Finanzbedarf. Im Gegenteil – notwendiger Rückbau kann sogar zu zusätzlichem Finanzbedarf führen. Abwärtsspiralen können die Folge sein: Unmittelbar sinkende Ansprüche aus dem Länderfinanzausgleich zwingen zur Reduzierung von Ausgaben, das betroffene Land wird weniger attraktiv, was zu weiterer Abwanderung führt. Künftig sind daher geeignete bremsende Faktoren festzulegen.



Solidarität statt Wettbewerb

18

In den Auseinandersetzungen um den Länderfinanzausgleich bemühen Politikerinnen und Politiker gerne Klischees von gut wirtschaftenden Landesregierungen oder fleißigen Bürgerinnen und Bürgern. In „Nehmerländern“, so soll umgekehrt der Eindruck entstehen, sind die Regierungen ungeschickt und die Bevölkerung eher bequem. Die Bequemlichkeit nehme noch zu, wenn „Nehmerländer“ ohne eigene Anstrengung durch den Finanzausgleich bezuschusst werden.

Mehr Wettbewerb zwischen den Ländern soll den Anreiz zu Ehrgeiz und eigener Anstrengung fördern – Wettbewerbsföderalismus lautet das Schlagwort. Obwohl die entsprechenden Klischees in den Medien noch immer bedient werden, ist das Leitbild des Wettbewerbsföderalismus in den Hintergrund getreten. Die SPD-nahe Friedrich-Ebert-Stiftung wirbt für das Leitbild eines „kooperativen

Föderalismus“. Auch CDU und CSU erkennen an, dass sich Länder strukturellen Herausforderungen gegenüber sehen können, die sich „dem Einfluss der Politik weitgehend entziehen“.

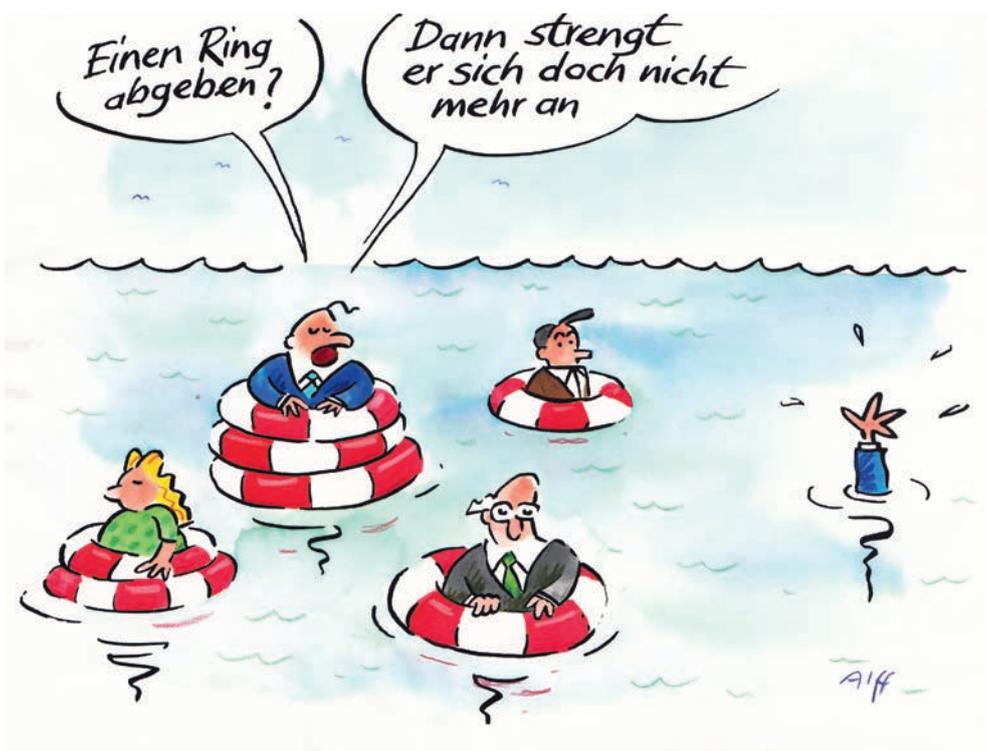
Keine Anreize?

Wegen des sogenannten Anreizproblems gab es dennoch immer wieder Forderungen, zusätzliche Einnahmen, die die Bundesländer erzielen, nicht vollständig mit dem Finanzausgleich zu verrechnen. Dass einzelne Länder von Mehreinnahmen nichts haben, trifft aber auch heute nicht zu. In den vergangenen Jahren blieben den „Geberländern“ zwischen 75 und 90 Prozent der Mehreinnahmen. Außerdem dürfen alle Bundesländer von überdurchschnittlichen Einnahmen eines Jahres zwölf Prozent behalten.

Keine Landesregierung legt die Hände in den Schoß, weil üppige Zahlungen aus dem Länderfinanzausgleich winken.

Belege, dass Landesregierungen ihre Politik danach ausrichten, ob sie sich angesichts des Länderfinanzausgleichs „rentiert“, gibt es nicht. Einnahmewachse resultieren in der Regel aus einer Zunahme wirtschaftlicher Aktivitäten. Auf Gelegenheiten, diese zu fördern und damit Arbeitsplätze zu schaffen, wird keine Landesregierung verzichten. Auch wollen Landesregierungen, ebenso wie Städte und Gemeinden, dass ihre Region für Bürgerinnen und Bürgern möglichst attraktiv ist. Dazu gehören zum Beispiel hochwertige Bildungsangebote – auch dann, wenn Jugendliche anschließend das Bundesland wegen besserer Zukunftschancen anderswo verlassen. Wenn vor allem ostdeutsche Bundesländer schmerzhaft Kürzungen im Hochschulbereich ankündigen, liegt das an den Zwängen der Schuldenbremse. Kein Land käme auf die Idee, Bildungsausgaben zu kürzen, weil andere Bundesländer von „ihren“ gut ausgebildeten Pendlern anschließend profitieren.

Mehr Wettbewerb durch die Möglichkeiten zur Erhebung von Zuschlägen auf einzelne Steuerarten ist ebenfalls ein gefährlicher Weg. Länder mit geringeren Einnahmen bräuchten zur Aufbesserung ihrer Kassen die höchsten Zuschläge. Unterschiede in Attraktivität und Wirtschaftskraft würden noch vertieft.



Steuervollzug verbessern

Die Frage der Anreize spielt aber eine Rolle beim Thema Steuervollzug. Finanzminister und -ministerinnen haben es leicht, Verbesserungen mit dem Hinweis zurückzuweisen, dass Mehreinnahmen nichts bringen. Denn im heutigen Finanzausgleich tragen die Länder Ausgaben für mehr Personal in den Finanzämtern alleine. Zusätzliche Einnahmen müssen sie aber teilweise abgeben bzw. Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich werden entsprechend reduziert. Motiv für laxen Steuervollzug ist oft aber auch „Standortpflege“: eine Einladung an Unternehmen oder Vermögende, dass Steuerprüfer wegen Überlastung nichtso genau hinschauen können.

Beim Steuervollzug brauchen wir endlich bundeseinheitliche Regeln und Informationsaustausch.

Beim Steuervollzug sind Verbesserungen dringend nötig. Bis heute fehlt eine einheitliche EDV-Plattform für die Steuerverwaltung. Besonders dramatisch ist, dass sogar die Steuerfahndungsstellen als Strafverfolgungsbehörden keinerlei Vernetzung zum Informationsaustausch haben. Eine effektive und vernetzte Ermittlungsarbeit ist so nicht möglich.

Außerdem bleiben die Länder mit ihrer Stellenausstattung bewusst unter den Ergebnissen der bundeseinheitlichen Personalbedarfsberechnung. ver.di fordert dass die Ansätze der Personal-

bedarfsberechnung in vollem Umfang zum Standard für die Steuerverwaltung der Länder werden.

Streitanfälligkeit reduzieren

Das heutige System des Finanzausgleichs ist so streitanfällig, weil auf der Stufe der horizontalen Verteilung – dem Länderfinanzausgleich im engeren Sinn – Finanzmittel umverteilt werden, die Länder zuvor als Einnahmen verbucht haben. Bei der vorgelagerten Stufe, der Vorabverteilung der Umsatzsteuer, und den nachgelagerten Stufen der verschiedenen Zuweisungen ist dies nicht der Fall. Nur die Zahlen des Länderfinanzausgleichs im engeren Sinn gehen breit durch die Presse. Die große Mehrheit der Bevölkerung muss davon ausgehen,

dass nur drei Länder einzahlen, und Berlin mit Abstand das meiste Geld erhält. Tatsächlich sind es unter Einbeziehung der Umsatzsteuervorabverteilung sechs „Geberländer“ und Sachsen erhält geringfügig höhere Zahlungen als Berlin.

ver.di schlägt vor, die Umsatzsteuervorverteilung und den Länderfinanzausgleich im engeren Sinn in einer Stufe zusammenzufassen. So sollte der Finanz- und der Ausgleichsbedarf für die einzelnen Bundesländer künftig in einem Schritt ermittelt und ausgewiesen werden. Bundesländer müssten keine Ausgleichszahlungen mehr leisten aus Mitteln, die sie zuvor als Einnahmen verbucht haben. Auch Mehreinnahmen würden sich nur noch in einer Veränderung der Finanzkraft, also der Berechnungsgrundlage für den Ausgleich, bemerkbar machen.



Regional- und Strukturpolitik für sozialen und regionalen Ausgleich

Ergänzend zu einer Neuregelung des Länderfinanzausgleichs wird weiterhin eine Regional- und Strukturpolitik benötigt. Diese muss einen Beitrag zum sozialen und regionalen Ausgleich leisten und den sozial-ökologischen Umbau der Wirtschaft unterstützen. In den letzten Jahren klafften die finanzielle und ökonomische Entwicklung nicht nur zwischen Ost und West, sondern auch innerhalb Westdeutschlands immer weiter auseinander. Die Investitionslücke bei der öffentlichen Infrastruktur ist gewachsen. Die Anforderungen an den Um- und Rückbau der Infrastruktur als Reaktion auf den demografischen Wandel stellen sich in städtischen und ländlichen Regionen in sehr unterschiedlicher Weise dar.

Förderung nach Bedarf statt nach Himmelsrichtung

Angesichts dieser Herausforderungen ist insbesondere der Bund gefordert, seine regional- und strukturpolitischen Aktivitäten zu verstärken. Darum sollte nach Auslaufen des Solidarpakts II ein Solidarpakt III geschaffen werden. Dieser muss strukturschwache Regionen in Ost- und Westdeutschland gleichermaßen unterstützen.

Für den regionalen Ausgleich wird in bestimmten Gebieten eine der wichtigsten Fragen sein, wie die Daseinsvorsorge unter den Bedingungen des demografischen

Wandels aufrechterhalten werden kann. Neben Mitteln aus der Städtebauförderung, mit denen etwa eine alters- und altersgerechte Umgestaltung des Wohnraums gefördert werden kann, sollte der Bund stärker die Sicherung der regionalen Daseinsvorsorge, das heißt ein ausreichendes Angebot an Schulen, Kindergärten, Gesundheits- und Beratungseinrichtungen, einen funktionierenden Nahverkehr, intakte Straßen und technische Ver- und Entsorgung, unterstützen. Bisher existiert hier lediglich ein Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge, welches Modellregionen in ländlichen Räumen dabei unterstützt, ihre Infrastruktur den sich aus dem demografischen Wandel ergebenden Herausforderungen anzupassen. Eine Idee ist, im Grundgesetz eine neue Gemeinschaftsaufgabe regionale Daseinsvorsorge zu verankern. Damit wären Bund und Länder gemeinsam in der Verantwortung, die Daseinsvorsorge in Städten und Gemeinden unter den Bedingungen des demografischen Wandels zu sichern.

Zu einer Stärkung der Regional- und Strukturpolitik gehört außerdem, dass die *Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW)* wieder aufgestockt wird. Der DGB fordert hier jährlich 250 Millionen Euro mehr.



Wichtige Instrumente der Regional- und Strukturpolitik

Instrument	Ziel	Fördermittel
Europäische Struktur- und Investitionsfonds	Unter anderem Förderung gewerblicher Investitionen und Innovationen über den EFRE und von Maßnahmen zur Qualifizierung Beschäftigter und Arbeitsloser über den ESF	Insgesamt 19,3 Milliarden Euro fließen von 2014 bis 2020 an Deutschland; Fördergesamtsomme steigt durch variierende Kofinanzierungsanteile
Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW)	Fördert in strukturschwachen Regionen gewerbliche Investitionen, wirtschaftsnahe Infrastruktur, Maßnahmen zur Vernetzung (z. B. Clusterbildung) und zur Stärkung von KMU	1,1 Milliarden Euro (2013) von Bund und Ländern
Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK)	Förderung von Agrar- und Forstwirtschaft und ländlicher Räume	1 Milliarde Euro (2013) von Bund und Ländern
Programm Soziale Stadt	Förderung der Wohnqualität, des Wohnumfelds und der sozialen Integration in benachteiligten Stadtgebieten	40 Millionen Euro aus Bundesmitteln (2013), wird üblicherweise um gleiche Summe von Ländern und Kommunen erhöht
Programm Stadtumbau West	Unterstützung bei der städtebaulichen Bewältigung des demografischen Wandels und des Strukturwandels	83 Millionen Euro aus Bundesmitteln (2013), wird üblicherweise um gleiche Summe von Ländern und Kommunen erhöht
Programm Stadtumbau Ost	Sicherung und Steigerung der Wohnqualität in ostdeutschen Städten	84 Millionen Euro aus Bundesmitteln (2013), wird üblicherweise um gleiche Summe von Ländern und Kommunen erhöht

Mit Strukturpolitik gute Arbeit fördern

Gleichzeitig muss die GRW neu ausgerichtet werden. Öffentliche Mittel der Wirtschafts- und Strukturförderung dürfen nur fließen, wenn die damit finanzierten Arbeitsplätze den Kriterien guter Arbeit entsprechen. Einige Bundesländer (Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Thüringen, Sachsen-Anhalt) haben bereits soziale und ökologische Kriterien für ihre mit GRW-Mitteln finanzierte Strukturpolitik aufgestellt. Zum Beispiel wurden Höchstquoten für den Einsatz von Leiharbeiterinnen und Leiharbeitern beschlossen. Unternehmen, die bestimmte Quoten überschreiten, erhalten nur den Basisfördersatz oder überhaupt keine Förderung. Der Grundsatz, dass die Vergabe von regional- und strukturpolitischen Mitteln an die Einhaltung der Prinzipien guter Arbeit zu binden ist, muss künftig in sämtlichen Bundesländern und für alle strukturpolitischen Gelder, egal ob aus Landes-, Bundes- oder EU-Mitteln finanziert, gelten.

Gewerkschaften und Zivilgesellschaft müssen an den regional- und strukturpolitischen Entscheidungen beteiligt werden.

Bei der Vergabe von Mitteln der Strukturpolitik müssen die Kommunen und Regionen sowie Gewerkschaften und zivilgesellschaftliche Organisationen an den Entscheidungen wirksam beteiligt sein. Die Regelungen in den Bundesländern sind hier sehr unterschiedlich, häufig existieren nur Anhörungsrechte. Idealerweise sollten Gewerkschaften und zivilgesellschaftliche Organisationen wie Umweltverbände in den entsprechenden Gremien gleichberechtigt mit Ministerien und Behörden vertreten sein und über Stimmrecht verfügen. Außerdem sollten Gewerkschaften und zivilgesellschaftliche Organisationen einen verbindlichen Anspruch darauf haben, dass sie in ihrer Regional- und Strukturpolitik durch die Finanzierung von Beratungseinrichtungen unterstützt werden.

Die Finanzierung eines Solidarpaktes III und des Bundesanteils an einer Gemeinschaftsaufgabe regionale Daseinsvorsorge sollte über die Fortführung des Solidaritätsschlags über 2019 hinaus erfolgen.

In der Vergangenheit war es in vielen Bereichen üblich, dass es eine Mischfinanzierung von Bund und Ländern gab. Mit der Föderalismuskommission I wurde beschlossen, dass sich der Bund aus den Bereichen soziale Wohnraumförderung, Hochschulbau, Bildungsplanung und der Finanzierung kommunaler Verkehrswege sowie des öffentlichen Personennahverkehrs zurückzieht. Nun sind die Länder alleine für diese Felder verantwortlich. Als Ausgleich erhalten sie hierfür bis 2019 jährlich sogenannte Entflechtungsmittel in Höhe von 2,6 Milliarden Euro. Auch hierfür wird für die Zeit nach 2019 eine Nachfolgeregelung benötigt. Ansonsten drohen Kürzungen in den betroffenen Bereichen.

Was passiert mit den Altschulden?

Eine zukunftsfähige und nachhaltige Reform des föderalen Finanzsystems gelingt nur dann, wenn auch eine Lösung für die in der Vergangenheit aufgelaufenen Schulden erfolgt. Nur wenn Länder und Kommunen von dem Druck der aufgelaufenen Zinszahlungen entlastet werden, können sie dauerhaft ihre notwendigen Ausgaben decken. Dabei schwebt ein wieder höheres Zinsniveau wie ein Damoklesschwert über den Gebietskörperschaften. Je höher die Verschuldung eines Haushalts, umso stärker das Risiko durch Erhöhungen der Zinsen. Ende 2013 betragen die gesamten Schulden der Länder und Kommunen in Deutschland 763 Milliarden Euro. Die Schere der Schuldenlast geht weit auseinander. Die Pro-Kopf-Verschuldungen der Länder und Gemeinden weisen eine große Streuung

auf. Sie lagen 2013 bei einem Durchschnitt von 9.431 Euro bei Werten zwischen 2.086 Euro und 16.860 Euro bei den Flächenländern und zwischen 14.393 Euro und 30.615 Euro bei den Stadtstaaten.

Aus der unterschiedlichen Belastung ergeben sich für die Länder ungleiche Bedingungen im föderalen Wettbewerb. Die Ursachen sind jedoch nicht in einer fehlerhaften Haushaltsgestaltung zu suchen, sondern liegen an den sehr unterschiedlichen strukturellen und demografischen Voraussetzungen der Länder.

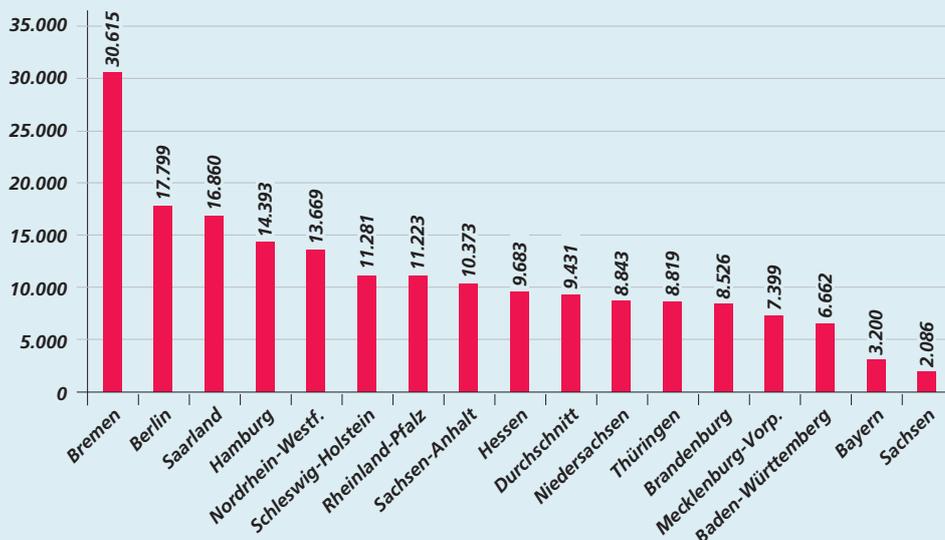
Die hohe Pro-Kopf-Verschuldung einiger Bundesländer wurde nicht durch Fehler beim Haushalten verursacht.

Mit der Neujustierung des Länderfinanzausgleichs muss es um die Herstellung und Beibehaltung der Handlungsfähigkeit und Eigenständigkeit aller Länder gehen. Unumgänglich ist deshalb eine Lösung für die Altschuldenproblematik, die die kommunalen Schulden umfassen muss. Viele Kommunen wären mit einem Zurückfahren der Neuverschuldung und dem Bedienen der Altschulden handlungsunfähig. Zudem haben Kommunen nur sehr begrenzt Einfluss auf die Finanzierung ihrer Aufgaben.

Dabei spielt die Problematik der sogenannten Kassenkredite eine besondere Rolle. Diese sind eigentlich dazu gedacht, kurzfristige Liquiditätsengpässe der Kommunen zu überbrücken – damit vergleichbar mit Dispos privater Haushalte. In Wirklichkeit aber werden diese seit Jahren zur Finanzierung der laufenden Ausgaben fest eingeplant. Ohne Kassenkredite könnten viele Städte ihr Personal nicht mehr bezahlen. Ihr Anwachsen ist ein Zeichen für die strukturell unzureichende Finanzausstattung der Kommunen.

Ungleiche Pro-Kopf-Verschuldung

Schuldenstand der Länder und Gemeinden je Einwohner/in am 31.12.2013



Die Stadtstaaten Bremen, Berlin und Hamburg sowie das Saarland weisen die höchste Pro-Kopf-Verschuldung auf. Den geringsten Schuldenstand pro Kopf verzeichnen die Bundesländer Bayern und Sachsen.

Quelle: Statistisches Bundesamt

Anders als bei für Investitionen aufgenommene Schulden (sogenannte „fundierte Schulden“) stehen Überziehungskrediten keine Vermögenswerte gegenüber. Damit gibt es auch keinerlei Refinanzierungsmöglichkeiten etwa über Gebühren. Die Finanzierung fälliger Zinsen wie auch die Tilgung muss vollständig aus Steuern und allgemeinen Zuweisungen erfolgen. Diese Mittel fehlen dann für Investitionen und hemmen den Bau und die Instandhaltung von Schulen, Straßen und sonstiger Infrastruktur. Der Anstieg der Gesamtverschuldung bei den Kommunen auf inzwischen rund 134 Milliarden Euro wird im Wesentlichen durch Kassenkredite verursacht.

Viele Kommunen sehen sich gezwungen, ihre Schulden in Extrahaushalten „zu verstecken“, indem sie zum Beispiel für den Betrieb von Schwimmbädern oder Sportanlagen kommunale Eigenbetriebe gründen.

Wie könnte eine Lösung aussehen?

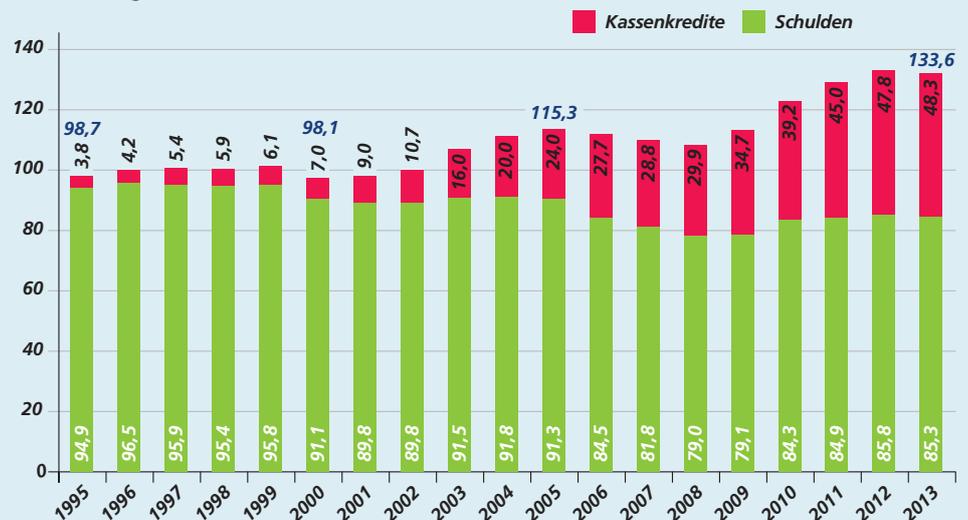
Theoretisch wäre eine Erhebung zusätzlicher Steuern durch die Länder möglich, damit die Zins- und Tilgungslasten bedient werden können. Allerdings wären zum Teil Zuschlagssätze erforderlich, die ganz und gar unrealistisch wären. Die strukturschwachen Länder und Kommunen, die die höchsten Zuschläge erheben müssten, wären damit noch unattraktiver als Wirtschaftsstandort und Lebensraum. Diese Form des Wettbewerbsföderalismus würde die Problematik ungleicher Lebensverhältnisse nur verschärfen und Wettbewerbsnachteile für die ohnehin besonders belasteten Länder und Kommunen mit sich bringen.

Um auch den Ländern mit schwierigen strukturellen und demografischen Voraussetzungen und entsprechend hoher Pro-Kopf-Verschuldung mit einer Reform der föderalen Finanzbeziehungen gleiche Startbedingungen zu schaffen, ist eine Lösung für die aufgelaufenen Altschulden erforderlich.

ver.di schlägt vor, dass die Altschulden in einem Altschuldenfonds zusammengefasst werden. Zusätzlich müssen Kommunen und Länder von den Zinszahlungen – derzeit jährlich rund 23 Milliarden Euro – entlastet werden. Diese sind durch den Bund zu übernehmen. Zur Finanzierung sind zusätzliche Steuereinnahmen nötig. Noch besser wäre es, wenn Einnahmen aus einer einmaligen Vermögensabgabe zur Schuldentilgung eingesetzt werden könnten.

Eine solidarische und nachhaltige Lösung des Altschuldenproblems ist unumgänglich.

Gemeinden nehmen mehr kurzfristige Kredite auf
Verschuldung und Kassenkredite in Milliarden Euro



Kassenkredite sind eigentlich dafür gedacht, kurzfristige Zahlungseingänge zu überbrücken. Notgedrungen werden sie aber immer mehr zur dauerhaften Finanzierung unumgänglicher laufender Ausgaben genutzt. Ein Grund ist der starke Anstieg der Sozialausgaben.

Quelle: Deutscher Städte- und Gemeindebund, Statistisches Bundesamt

Gerechte Finanzierung sichern

Steuereinnahmen müssen ausreichen, um die Finanzierung der notwendigen öffentlichen Aufgaben sicherzustellen. In Deutschland reichen sie aber vorne und hinten nicht. Dies zeigt sich an fehlenden Lehrern und Erzieherinnen, geschlossenen öffentlichen Bibliotheken und Jugendclubs, maroden Schulen und Universitäten, schlaglochübersäten Straßen, einsturzgefährdeten Brücken... Diese öffentliche Armut ist aber hausgemacht. Grundsätzlich ist Deutschland ein reiches Land. Geld ist genug vorhanden. Es ist nur falsch verteilt.

Um weitere Kürzungen bei Daseinsvorsorge und Infrastruktur zu verhindern, sind mehr Steuereinnahmen nötig. Deshalb hat ver.di ein eigenes Steuerkonzept erarbeitet

und veröffentlicht*. Die Vorschläge dieses Steuerkonzeptes ermöglichen Mehreinnahmen von über 80 Milliarden Euro jährlich durch eine höhere und effektivere Besteuerung von großen Vermögen und Erbschaften sowie hohen Einkommen und finanzstarken Unternehmen. Davon profitieren insbesondere die Bundesländer und ihre Kommunen.

Die Umsetzung des ver.di-Steuerkonzeptes würde 80 Milliarden Euro Mehreinnahmen ermöglichen.

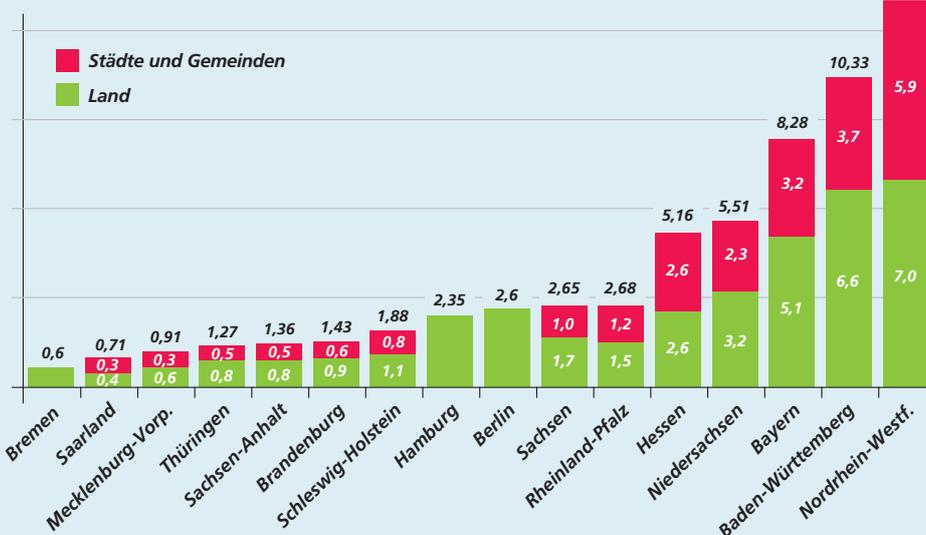
Mit der Kampagne „Gerecht geht anders“ hat ver.di zudem die Auswirkungen einer verfehlten Steuerpolitik problematisiert. ver.di hat sich auch am bundesweiten Bündnis „umfairteilen“ beteiligt. Nicht Schuldenbremse, Fiskalpakt und damit Kürzungen sind die Lösungen zum Abbau von Schulden. Wir brauchen ein Steuersystem, das zu mehr Gerechtigkeit und zur Stärkung der Staatsfinanzen führt.

Unter dem Leitmotiv „Öffentlich ist wesentlich“ gibt es bundesweit in vielen Kommunen und Ländern ver.di-Aktivitäten. Unsere Botschaft lautet: Gute und qualitativ hochwertige öffentliche Dienstleistungen sichern Lebensqualität und ermöglichen Chancengleichheit, Bildung, Mobilität, kulturelle und persönliche Entwicklung für alle.

Bei einer ausreichenden Finanzierung der öffentlichen Daseinsvorsorge würde auch die Diskussion um den Finanzausgleich anders geführt werden. Da aber grundsätzlich zu wenig öffentliche Mittel zur Verfügung stehen, tritt die Frage in den Vordergrund, welches Land Finanzmittel abgeben muss und welches Mittel erhält. Im Kern muss es aber darum gehen, wie gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Deutschland geschaffen werden können. Hierzu benötigen die Länder und die Kommunen eine zukunftsfähige und aufgabenangemessene Finanzausstattung.

Das Thema „Länderfinanzausgleich“ steht auf der politischen Agenda. vielerorts finden dazu Veranstaltungen und Diskussionen statt. Beteiligt Euch an den Diskussionen und mischt Euch ein. Hierfür soll die Broschüre hilfreiches Material sein.

Konzept Steuergerechtigkeit – Mehreinnahmen für Bundesländer und ihre Kommunen in Milliarden Euro



Die Umsetzung der Steuerreformvorschläge von ver.di hätte eine erhebliche Einnahmeverbesserung für die Bundesländer zur Folge. So würde etwa Nordrhein-Westfalen über zusätzliche Einnahmen in Höhe von knapp 13 Milliarden Euro verfügen können.

Quelle: ver.di

* Siehe die ver.di-Broschüre „Konzept Steuergerechtigkeit“

Ausgewählte Quellen und Literatur

- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung: Raumordnungsbericht 2011, Bonn
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW): Länderfinanzausgleich, DIW-Wochenbericht 28/2014
- DGB-Bundesvorstand: „Initiative Strukturpolitik 2020plus“, Berlin 2013
- DIE LINKE Bundestagsfraktion: Länderfinanzausgleich. LINKS gedacht: sozial und aufgabengerecht, Berlin 2014
- Hans Eichel, Philipp Fink, Heinrich Tiemann: Vorschlag zur Neuordnung des Finanzausgleichs, WISO direkt, Friedrich Ebert Stiftung, Bonn 2013
- KfW Bankengruppe: KfW-Kommunalpanel 2014, Frankfurt am Main
- Joachim Ragnitz u.a.: Wer bestellt, bezahlt. Für eine Reform des Finanzausgleichs zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland, WISO Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2014
- Katja Rietzler: Anhaltender Verfall der Infrastruktur. Die Lösung muss bei den Kommunen ansetzen, IMK Report 94/2014
- ver.di-Bundesvorstand: Konzept Steuergerechtigkeit. Gerechte Steuern für mehr Zukunftsvorsorge, Januar 2009
- ver.di-Bundesvorstand: Vermögensabgabe und Vermögenssteuer. Positionen und Forderungen der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft, Wirtschaftspolitische Informationen 5/2012
- ver.di-Bundesvorstand: ver.di-Konzept Steuergerechtigkeit. Ergebnisse der Aktualisierung und Verteilung der Mehreinnahmen auf Bundesländer und ihre Städte und Gemeinden, Wirtschaftspolitische Informationen 1/2014
- Dieter Vesper: Auswirkungen der Schuldenbremse auf die Haushalte ausgewählter Bundesländer und ihrer Gemeinden, Berlin 2013
- Joachim Wieland: Vermögensabgaben im Sinne von Art. 106 Abs. 1 Nr. 5 GG. Rechtsgutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung und ver.di, 2012

Auf der Website www.wipo.verdi.de sind Materialien zu diesen und zu weiteren Themen zu finden. Hier kann auch ein elektronischer Verteiler des Bereichs Wirtschaftspolitik abonniert werden.

www.wipo.verdi.de



**Vereinte
Dienstleistungs-
gewerkschaft**