

WER BEKOMMT WIE VIEL WOFÜR? **Staatsfinanzen aufgabengerecht verteilen**



Wer im Bildungssystem unterwegs ist, kennt das schon: Bildung ist Ländersache. Und bei 16 Bundesländern heißt das dann: 16 Bildungssysteme existieren nebeneinander. Wer schon mal mit schulpflichtigen Kindern von einem Bundesland in ein anderes umgezogen ist, weiß von diesen Unterschieden ein Lied zu singen. Auch die Justiz und die innere Sicherheit (Gerichte und Polizei) gehören zu den Länderaufgaben, während beispielsweise die äußere Sicherheit, Großforschungseinrichtungen und die soziale Sicherung mit dem Schwerpunkt Renten- und Arbeitslosenversicherung Aufgaben des Bundes sind. Der Betrieb von Schulen hingegen ist Sache der Gemeinden, die aber auch für die Müllabfuhr, KiTas und die Sozialhilfe zuständig sind. Diese – auf den ersten Blick vielleicht verwirrende – Aufgabenteilung ist ein Kennzeichen des deutschen Föderalstaats (im Unterschied zum Beispiel zu Frankreich, wo sehr viel zentral geregelt wird).

Die unterschiedlichen Aufgaben der drei Ebenen (Bund, Länder, Gemeinden) müssen aber auch finanziert werden – wozu eine Vielzahl von Steuern erhoben wird: Einkommensteuer, Mehrwertsteuer, Unternehmensteuer, Energiesteuer, Tabaksteuer usw. (leider jedoch keine Vermögensteuer). Hieraus ergeben sich mehrere Probleme. Zum einen muss geregelt werden, wie hoch die jeweilige Besteuerung ist, es muss geklärt sein, wer das beschließt – und vor allem, welchen Anteil Bund, Länder und Gemeinden von den Steuereinnahmen überhaupt bekommen. Und letztlich müssen die Einnahmen ausreichen, um die jeweiligen Aufgaben der drei Ebenen auch zu bezahlen. Das klingt

kompliziert? Nun, es ist sogar sehr kompliziert.

Insbesondere die Regelung zum Ausgleich der Länderfinanzen steht seit Jahren im Fokus wirtschaftspolitischer Diskussionen. Über ein besonderes Verfahren, den Länderfinanzausgleich, soll „die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen“ ausgeglichen werden – so ist es im Artikel 107 des Grundgesetzes geregelt. In der praktischen Ausgestaltung führt dieses System dazu, dass manche Länder als „Geberländer“ und andere als „Nehmerländer“ bezeichnet werden. Erstere geben einen Teil ihrer Steuern ab und letztere erhalten diese Mittel als zusätzliche Einnahmen. In unserem föderalen System soll

damit den unterschiedlichen Bedingungen in den einzelnen Ländern Rechnung getragen und der angemessene Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder (und Gemeinden) in Deutschland erreicht werden. Kritikerinnen und Kritiker werfen dem System aber vor, dass damit die „Leistungsfähigkeit“ der Geberländer über Gebühr strapaziert wird und die Nehmerländer es sich mit ihrer „schlechten“ Haushaltspolitik in dieser Situation recht komfortabel einrichten können: Sie hätten keine Anreize, ihre finanzielle Situation selbst zu stabilisieren oder sogar zu verbessern. Die beiden Bundesländer Bayern und Hessen, die seit längerem zu den Geberländern gehören, haben im März 2013 eine sogenannte Normenkontrollklage beim Bundesverfassungsgericht eingereicht – sie wollen eine Neuordnung des Länderfinanzausgleichs erreichen, die sie weniger „belastet“. (Anzumerken sei an dieser Stelle, dass Bayern von 1950 bis Mitte der Achtzigerjahre zu den Nehmerländern gehörte.) Außer Bayern und Hessen sind nur noch Baden-Württemberg und Hamburg Geberländer (und je nach Sichtweise auch NRW und Rheinland-Pfalz) – die anderen zwölf (bzw. acht) Bundesländer sind Nehmerländer.

Die Steuern in Deutschland

Grundsätzlich hat der Staat verschiedene Möglichkeiten, sich Einnahmen zur Finanzierung seiner Aufgaben zu beschaffen. So kann er Gebühren und Steuern erheben, mit eigenen Betrieben am Marktprozess teilnehmen oder Kredite aufnehmen. In der Regel sind die Steuern die mit Abstand größte Einnahmeart der öffentlichen Hand. Im Bundeshaushalt etwa beträgt der Anteil der Steuern an den Gesamteinnahmen aktuell über 90 Prozent.

Das gesamte Steueraufkommen kann auf ganz unterschiedliche Art zwischen den drei Ebenen verteilt werden. So kann das komplette Aufkommen aus einer bestimmten Steuer lediglich einer Gebietskörperschaft zustehen, zum Beispiel die Energie- oder die Versicherungssteuer dem Bund oder die Erbschaftsteuer den Ländern (sogenannte ausschließliche Steuern). Daneben kann die Verteilung der Steuermittel auch so geregelt sein, dass mehrere Ebenen sich das Aufkommen aus einer oder mehreren Steuern teilen (sogenannte Gemeinschaftssteuern). Bekanntestes Beispiel hierfür ist die Steuer mit dem größtem Aufkommen in der Bundesrepublik – die Lohnsteuer. Bund und Länder erhalten 42,5 Prozent, 15 Prozent gehen an die Gemeinden. Ein weiteres Beispiel ist die Körperschaftsteuer: Jeweils die Hälfte des entsprechenden Steueraufkommens entfällt auf den Bund und die Länder. Beispiele für ausschließliche Steuern und Gemeinschaftssteuern sind in den Tabellen 1 und 2 angeführt.

In Deutschland werden ungefähr 30 Steuern erhoben. Alle „großen“ Steuern sind Gemeinschaftssteuern (vgl. die Tabellen 1 und 2), aber auch die „kleinen“ Steuern haben unter Umständen eine große Bedeutung für die dezentralen staatlichen Ebenen, wie

Tabelle 1: Ausschließliche Steuern*

Bund	Länder	Gemeinden
• Solidaritätszuschlag	• Biersteuer	• Gewerbesteuer
• Branntweinsteuer	• Grunderwerbsteuer	• Grundsteuer
• Energiesteuer	• Rennwett- und Lotteriesteuer	• Vergnügungssteuer
• Tabaksteuer	• Erbschaftsteuer	• Hundesteuer
• Kaffeesteuer	• (Vermögenssteuer, wird derzeit nicht erhoben)	• Zweitwohnungssteuer
• Schaumweinsteuer		
• Versicherungssteuer		
und andere	und andere	und andere

Quelle: Bundesministerium der Finanzen

*Aufkommen fließt allein dem Bund, den Ländern oder den Gemeinden zu.

Tabelle 2: Verteilung der Gemeinschaftssteuern* im Jahr 2014 (in Prozent)

Steuerart	Anteil Bund	Länder	Gemeinden
Einkommensteuer (einschl. Lohnsteuer)	42,5	42,5	15,0
Körperschaftsteuer	50,0	50,0	–
Abgeltungssteuer auf Zins- und Veräußerungserträge	44,0	44,0	12,0
Umsatzsteuer	53,5	44,5	2,0

Quelle: Bundesministerium der Finanzen

*Aufkommen wird zwischen Bund, den Ländern oder den Gemeinden geteilt.

Staatsfinanzen des Bundes, der Länder und der Gemeinden – eine Verteilungsfrage

Im deutschen Föderalstaat wirken drei Ebenen zusammen: der Bund, die Länder und die Kommunen. Diese nehmen ihre Aufgaben selbstständig wahr, tätigen die in diesem Rahmen erforderlichen Ausgaben und verfügen hierfür über Einnahmen. Die Frage nach der Verteilung dieser Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen zwischen den Gebietskörperschaften ist die Frage nach der Ausgestaltung des sogenannten vertikalen Finanzausgleichs.

Von diesem zu unterscheiden ist der sogenannte horizontale Finanzausgleich: Dieser beschäftigt sich mit der finanziellen Angleichung von Körperschaften auf einer Ebene – wie es zum Beispiel beim Länderfinanzausgleich geschieht. Hier ist das Ziel, die bei der vorherigen, vertikalen Verteilung der Einnahmen auftretenden Unterschiede auszugleichen, die aufgrund der Differenz zwischen den notwendigen Aufgaben und damit Ausgaben sowie den zugewiesenen Einnahmen entstehen. Während sich also der vertikale Finanzausgleich mit dem Staatsaufbau sowie der Verteilung der Kompetenzen der einzelnen Ebenen (Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen) befasst, werden im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs Finanzkraft und Finanzbedarf von Gebietskörperschaften einer Ebene verglichen. Auf der Basis dieses Vergleichs erfolgt ein als notwendig angesehener Ausgleich der Finanzkraftunterschiede auf der entsprechenden Ebene. In Deutschland führen etwa im Rahmen des Länderfinanzausgleichs die stärkeren Bundesländer einen Teil ihrer Einnahmen an die finanzschwächeren Länder ab.

Wie funktioniert der Länderfinanzausgleich?

Der Länderfinanzausgleich soll die Herstellung und Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse in den Bundesländern sicherstellen (Art. 72 GG) und ihre Finanzkraft in angemessenem Umfang ausgleichen (Art. 107 GG). Dabei ist der Länderfinanzausgleich im weiteren Sinne ein mehrstufiges Verfahren. Die ersten beiden (horizontalen) Stufen sind der Umsatzsteuervorwegausgleich und der Länderfinanzausgleich im engeren Sinne, die dritte (vertikale) Stufe besteht aus den Bundesergänzungszuweisungen

Im Rahmen der Steuererlegung fließen in die Haushalte eines jeden Bundeslandes die Steuereinnahmen (bzw. bei den Gemeinschaftssteuern die Anteile an den Steuereinnahmen), die durch die Finanzbehörde des jeweiligen Landes vereinnahmt worden sind. Der Anteil der Bundesländer an der Umsatzsteuer wird nach der Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner verteilt.

In der ersten Stufe des Länderfinanzausgleichs wird mithilfe von maximal 25 Prozent des Umsatzsteueranteils der Länder die Finanzkraft der finanzschwachen Länder an die durchschnittliche Finanzkraft angenähert: Die ostdeutschen Bundesländer werden auf etwa 88 Prozent und die westdeutschen Bundesländer auf rund 97 Prozent des Länderdurchschnitts angehoben.

Im Rahmen des horizontalen Länderfinanzausgleichs i.e.S. fließen Ausgleichszahlungen von den reicheren Bundesländern (Geberländer) zu den ärmeren Bundesländern. Um die Höhe der Ausgleichszahlungen zu bestimmen, werden zwei Größen miteinander verglichen: die Ausgleichsmesszahl und die Finanzkraftmesszahl. Die Ausgleichsmesszahl zeigt, was das Land an Einnahmen erzielt hätte, wenn seine Einnahmen dem durchschnittlichen Einnah-

mevolumen der Bundesländer je Einwohnerin bzw. Einwohner entsprochen hätten. Die Finanzkraftmesszahl hingegen entspricht dem tatsächlichen Einnahmevervolumen des Landes in einem Jahr.

Die Finanzkraftmesszahl eines Landes errechnet sich aus der Summe seiner Steuereinnahmen und den Förderabgaben für Erdöl und Erdgas. Weist das Land im Bundesländervergleich überdurchschnittliche Zuwächse bei den Steuereinnahmen auf, dann werden zwölf Prozent dieser überdurchschnittlichen Zuwächse bei der Summe der Steuereinnahmen abgezogen (ohne Umsatzsteuer). Außerdem werden bei der Finanzkraftmesszahl 64 Prozent der Gemeindesteuereinnahmen berücksichtigt.

Zur Ermittlung der Ausgleichsmesszahl werden die Länder- und Gemeindesteuereinnahmen, die Förderabgaben und 64 Prozent der Gemeindesteuereinnahmen (entsprechend dem Ermittlungsverfahren bei der Berechnung der Finanzkraftmesszahl) aller Bundesländer durch die gesamtstaatliche Einwohnerzahl dividiert; dabei wird „gewichtet“, d. h. es werden Zuschläge vorgenommen und es wird jede Einwohnerin bzw. jeder Einwohner in den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg mit einem Wert von 1,35 „veredelt“. Veredelungen werden auch für die Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern (1,05), Brandenburg (1,03) und Sachsen-Anhalt (1,02) vorgenommen. Im Anschluss daran wird der so errechnete Durchschnittswert auf das jeweilige Land bezogen, indem er mit der für dieses Land ermittelten gewichteten Einwohnerzahl multipliziert wird.

Ob ein Land im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs Geldgeber oder Geldempfänger wird, hängt nun davon ab, wie sich Finanzkraftmesszahl und Ausgleichs-

messzahl zueinander verhalten. Übersteigt die Finanzkraftmesszahl eines Landes dessen Ausgleichsmesszahl (ist also die Finanzkraft höher als der Finanzbedarf), so wird es ausgleichspflichtig; ist es umgekehrt, hat es Anspruch auf Ausgleichsleistungen.

Auf den horizontalen folgt der vertikale Finanzausgleich. Aus ihm empfangen finanzschwächere Länder, deren Finanzkraft noch immer unterhalb des Durchschnitts liegt, Bundesergänzungszuweisungen (BEZ), mit denen 77,5 Prozent der nach Durchführung des horizontalen Länderfinanzausgleichs verbliebenen Fehlbeträge zu 99,5 Prozent der Ausgleichsmesszahl aufgefüllt werden. Zusätzlich zu diesen Fehlbetrags-BEZ werden auch noch Sonderbedarfs-BEZ gezahlt. Diese erhalten die neuen Länder zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten (Infrastruktur, kommunale Finanzkraft) und wegen ihrer hohen strukturellen Arbeitslosigkeit sowie die zehn leistungsschwachen, kleineren Länder wegen überproportional hoher Kosten der politischen Führung.

Stufen des Länderfinanzausgleichs



Quelle: Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, MEMORANDUM 2014

Der Länderfinanzausgleich

Tabelle 3: Ausgewählte Steuereinnahmen im Jahr 2014

Steuerart	Milliarden Euro	Prozent
Lohnsteuer	168,0	26,1
Umsatzsteuer	154,2	24,0
veranlagte Einkommensteuer	45,6	7,1
Gewerbsteuer	43,8	6,8
Energiesteuer	39,8	6,2
Körperschaftsteuer	20,0	3,1
nicht veranlagte Steuer vom Ertrag	17,4	2,7
Solidaritätszuschlag	15,0	2,3
Tabaksteuer	14,6	2,3
Grundsteuer	12,3	1,9
Versicherungssteuer	12,0	1,9
Abgeltungssteuer auf Zins- und Vermögenserträge	7,8	1,2
Steuereinnahmen insgesamt	643,6	100

Quelle: Bundesministerium der Finanzen

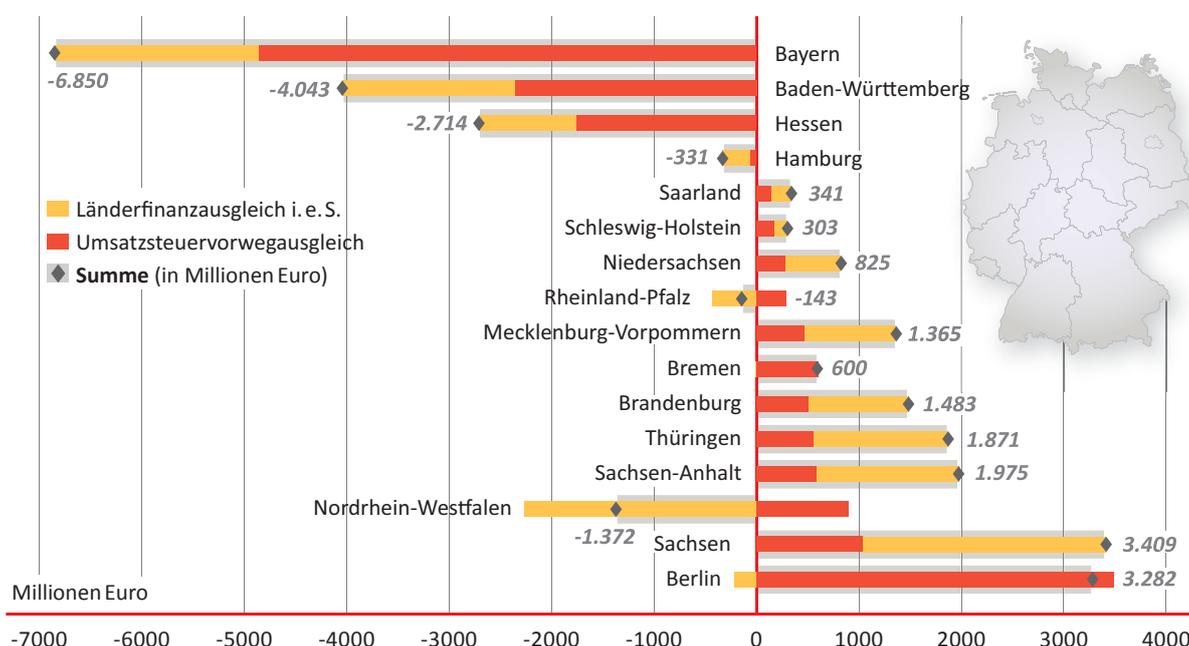
zum Beispiel die Gewerbesteuer für die Kommunen. Das Aufkommen der wichtigsten Steuerarten ist in Tabelle 3 für das Jahr 2014 dargestellt. Die vom Volumen her größten Steuern sind die Lohn- und die Umsatzsteuer, beide zusammen machen mehr als die Hälfte des gesamten Steueraufkommens aus.

Die Bundesländer erfüllen zahlreiche Aufgaben: Sie sind zuständig für die Bereiche Schule und Hochschule, die Polizei und die Gerichtsbarkeit in Amts-, Land- und Oberlandesgerichten. Weitere Zuständigkeiten bestehen zum Beispiel für Landesstraßen und -krankenhäuser sowie für die Sportförderung. Da vor allem die Bundesländer für die besonders personalintensiven Bereiche Bildung und innere Sicherheit zuständig sind, ist auf dieser Gebietskörperschaftsebene der Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben relativ hoch. Zur Finanzierung ihrer Ausgaben stehen den Bundesländern insgesamt etwa 40 Prozent des gesamten Steueraufkommens zur Verfügung.

Die gesetzlichen Regelungen zum Länderfinanzausgleich sind befristet und laufen 2019 aus, d. h. die gegenwärtigen Verhandlungen zu einer Neuregelung müssen bis dahin abgeschlossen sein. Die politische Auseinandersetzung

zwischen den Bundesländern und dem Bund dreht sich dabei um die Frage, wer wie viel einzahlen bzw. wie viel Geld aus dem Ausgleichssystem erhalten soll. Abbildung 1 zeigt die Mittelflüsse zwischen den einzelnen Bundesländern für das Jahr 2014. In der öffentlichen Debatte wird häufig nur der „Länderfinanzausgleich im engeren Sinne“ betrachtet. Danach stehen vier Geberländern (Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und Hamburg) zwölf Nehmerländer gegenüber. Vor dieser Ausgleichsstufe findet wie im Kasten beschrieben aber bereits der sogenannte Umsatzsteuervorwegausgleich statt. Wird dieser mitberücksichtigt, dann kommen zu den vier genannten Ländern noch Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz hinzu. Größtes Empfängerland ist danach auch nicht mehr Berlin (das beim Umsatzsteuervorwegausgleich zu den Geberländern gehört) sondern Sachsen.

Abb. 1: Der horizontale Länderfinanzausgleich (in Mio. Euro) im Jahr 2014



Quelle: Bundesministerium der Finanzen

Länder im Wettbewerb?

Von neoliberaler Seite wird häufig ein stärkerer Wettbewerbsföderalismus angemahnt. Die Länder sollen gemäß dieser Vorstellung einen größeren Entscheidungsspielraum und so eine größere Aufgaben- und Ausgabenautonomie erhalten. Dies soll dann auch mit einer stärkeren Einnahmenautonomie verbunden sein: Während aktuell die Gesetzgebungskompetenz für die Steuern im Wesentlichen auf der Bundesebene liegt, soll der Wettbewerbsföderalismus auch mit einer höheren Steuerautonomie für die Bundesländer einhergehen und über einen Steuerwettbewerb die gesamtstaatliche Leistungsfähigkeit erhöhen.

Diese Vorstellung widerspricht jedoch dem im Grundgesetz verankerten Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Die Steuerverteilung in Deutschland muss vor diesem Hintergrund gesehen werden, denn sie dient dazu, notwendige Finanzmittel für die Aufgabenwahrnehmung zur Verfügung zu stellen. Zu diesen Aufgaben zählen, wie schon angesprochen, nicht zuletzt das Schulwesen und der Bereich der Polizei – aufgrund der wohl unbestritten hohen gesellschaftlichen Anerkennung der Herstellung von Chancengleichheit und der Bedeutung des Themas innere Sicherheit wäre ein deutlich unterschiedliches Niveau zwischen den Bundesländern kaum hinnehmbar.

Häufig führen neoliberale Ökonomen und Ökonomen sogenannte negative Anreize des bestehenden Systems ins Feld, um es in Zweifel zu ziehen: Es bestehe, so heißt es, kein Anreiz, eine aktive Wirtschaftspolitik zur Steigerung der Wirtschaftsleistung und damit des Steueraufkommens zu betreiben, da das potenzielle zusätzliche Steueraufkommen bei den Geberländern an die Nehmerländer flie-

ße bzw. die Nehmerländer im Falle einer Steigerung der Steueraufkommens weniger Mittel von den Geberländern erhielten. Ähnlich argumentiert wird mit Blick auf die Bemühungen der Steuerverwaltungen in den Bundesländern, die Steuern gewissenhaft zu erheben – also zum Beispiel mehr Steuerprüferinnen und Steuerprüfer zu beschäftigen.

Beide Argumente sind unterschiedlich zu bewerten. Es ist nicht plausibel anzunehmen, dass das dominierende Motiv von Landesregierungen darin besteht, höhere Steuereinnahmen durch eine aktive Wirtschaftspolitik im Rahmen ihres Handelns auf diesem Politikfeld zu erzielen. Die Schaffung von Arbeitsplätzen dürfte für sich genommen ein wesentlich wichtigerer Antrieb sein. Dabei ist es allerdings fraglich, ob die wirtschaftspolitischen Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten eines einzelnen Bundeslandes überhaupt groß genug sind, um tatsächlich einen auch makroökonomisch relevanten Effekt zu erzielen.

Plausibler ist hingegen das Argument einer wenig effektiven Steuereintreibung: Es gibt durchaus ernstzunehmende Hinweise darauf, dass die Steuererhebung dadurch beeinflusst wird, dass ein höheres Steueraufkommen zu Mehrzahlungen in bzw. Mindereinnahmen aus dem Länderfinanzausgleich führt. Dieses Problem wäre aber sinnvoll durch die Einrichtung einer Bundessteuerverwaltung zu lösen. Alternativ könnten sich die Bundesländer auch auf Standards beispielsweise bei der Personalausstattung und der Prüflingintensität verständigen, die zwingend einzuhalten wären.

Von manchen wird auch der „Ausgleichsgrad“ kritisiert, der angestrebt werden soll: Gleich-

wertige Lebensverhältnisse seien eben nicht gleiche oder nivellierte Lebensverhältnisse. Eine Verringerung des Ausgleichsgrad würde die jetzigen Empfängerländer aber zwingen – insbesondere unter den Bedingungen der Schuldenbremse – mittelfristig eine strikte Sparpolitik zu verfolgen, die zu weniger Wachstum und Beschäftigung führen würde. Und damit würden die Unterschiede in den Lebensverhältnissen noch vergrößert werden.

Was muss getan werden?

Strukturelle Unterfinanzierung des Staates beheben

Das grundsätzliche Problem der öffentlichen Hand in Deutschland ist nicht nur die Verteilung der vorhandenen Steuereinnahmen, sondern auch die strukturelle Unterfinanzierung des Staates. Diese Unterfinanzierung lässt sich insbesondere für zwei Bereiche ausmachen: die Ausgaben für Erziehung und Bildung sowie die öffentlichen Investitionen.

Bei den gesamtstaatlichen Bildungsausgaben – die in Deutschland zum ganz überwiegenden Teil von den Bundesländern getätigt werden, weil diese wesentlich für die Bereiche Schule und Hochschule zuständig sind – schneidet Deutschland im Vergleich zu den anderen Ländern der OECD nicht gut ab. Relevant ist ein solcher Vergleich, weil die Höhe der Ausgaben im Bildungssektor – gemessen an der jeweiligen Wirtschaftskraft, dem Bruttoinlandsprodukt (BIP) – einen erheblichen Einfluss auf dessen Leistungsfähigkeit hat. Natürlich ist sie nicht alleine bestimmend für die Qualität des Bildungssystems, aber es lässt sich ein bedeutender Einfluss der Ausgaben nachweisen. Dass höhere Bildungsausgaben, wenn sie

sinnvoll eingesetzt werden, die Leistungsfähigkeit des entsprechenden Bereichs erhöhen, wird in der öffentlichen Debatte auch kaum ernsthaft bestritten. So ist ein guter Personalschlüssel in Kindertageseinrichtungen für die frühkindliche Entwicklung von erheblicher Bedeutung, wobei sogar die Gesundheit der Kinder von der Qualität der jeweiligen Kita-Betreuung abhängt: Die Wahrscheinlichkeit, dass ein Kind in einer Kindertageseinrichtung an Mittelohrentzündung und/oder an Neurodermitis erkrankt, nimmt mit

einem steigenden Kind-Betreuer-Verhältnis zu.

Zwar kompensieren die relativ hohen Privatausgaben im Rahmen des dualen Systems zum Teil die geringen öffentlichen Bildungsausgaben in Deutschland. Aber auch öffentliche und private Ausgaben zusammen liegen noch deutlich unter dem OECD-Durchschnitt und sind weit entfernt von jenen Ländern, die sechseinhalb Prozent ihres BIP für Bildung verausgaben (Abbildung 2): Der deutsche Wert lag im Jahr 2012 (neuere Zahlen liegen nicht vor) bei 4,4 Prozent und damit um knapp ein Prozent unter jenem der gesamten OECD. Während vier Länder mehr als sechs Prozent des nationalen BIP für Bildung aufwenden, geben nur fünf von 34 OECD-Ländern in diesem Bereich noch weniger Geld aus als Deutschland. Würden die deutschen Bildungsausgaben auf den OECD-Durchschnittswert angehoben, dann würde dies Mehrausgaben in Höhe von fast 25 Milliarden Euro erfordern. Wenn die deutschen Bildungsausgaben den Wert des Spitzenreiters Norwegen erreichen sollen, dann wären Ausgabensteigerungen in Höhe von fast 60 Milliarden Euro notwendig.

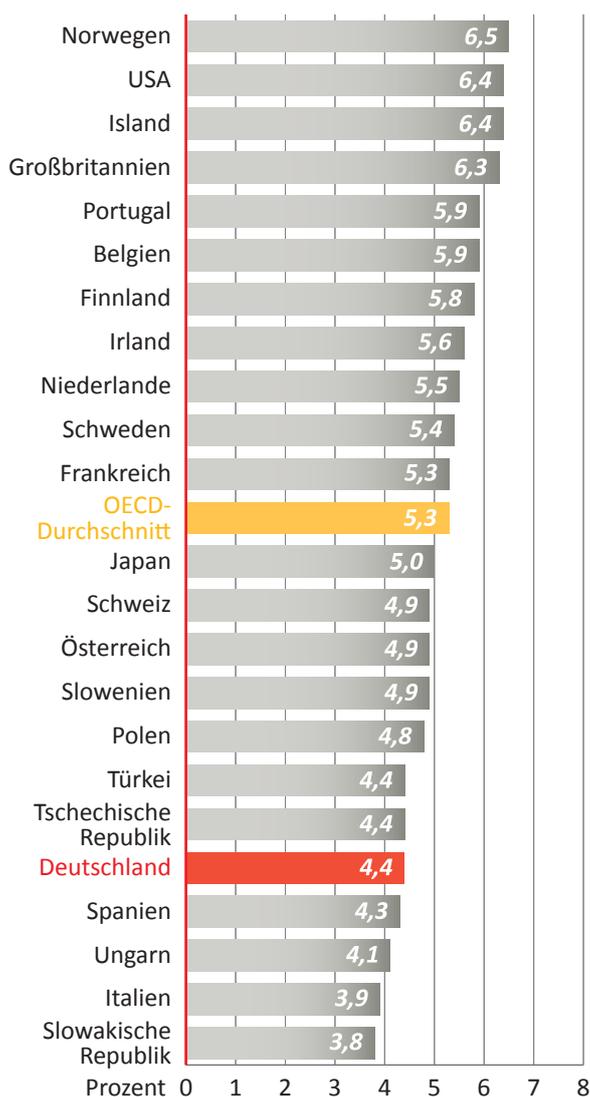
Es ist allgemein anerkannt, dass die öffentliche Hand einen Teil ihrer Einnahmen für Investitionen ausgeben muss, um in angemessenem Umfang die öffentliche Infrastruktur (Straßen, Bildungseinrichtungen, Wasserversorgung und Abwasserentsorgung etc.) für die privaten Haushalte und den Unternehmenssektor zur Verfügung zu stellen. Dabei ist die staatliche Bereitstellung der öffentlichen Infrastruktur eine wesentliche Voraussetzung für private Wirtschaftsaktivitäten. Aus Unternehmensperspektive weist die öffentliche Infrastruktur eine Vorleistungs- bzw. Komplementärfunktion auf: Sie erhöht das unternehmerische Produktionspotenzial und senkt die Produkti-

onskosten. Fallen die staatlichen Investitionen zu gering aus, wird sich dies langfristig negativ auf das Wirtschaftswachstum im entsprechenden Wirtschaftsraum auswirken.

Gerade auch im Bildungsbereich können zu geringe öffentliche Investitionen negative Auswirkungen haben. Ist etwa das Lernumfeld von Kindern, also in erster Linie in Schulen und Kindertageseinrichtungen, in einem schlechten Zustand, so hat dies Folgen für die Leistung der Schülerinnen und Schüler und die Effektivität des Unterrichts; zu nennen sind zum Beispiel der Zuschnitt von Klassenräumen, der Lärmpegel, die Beleuchtung und die Akustik. Zu bedenken ist ferner, dass unterlassene Investitionen gravierende Umweltprobleme und damit auch Kosten hervorrufen können. Ein Beispiel ist die Abwasserkanalisation, bei der undichte Leitungssysteme etwa zur Verunreinigung des Grundwassers führen können. Bedacht werden muss in Bezug auf die öffentliche Investitionstätigkeit, dass gerade mit Blick auf die zwischenzeitliche Unterlassung von Ersatzinvestitionen – etwa wenn Schäden bei Straßen nicht rechtzeitig beseitigt werden – die Kosten im Laufe der Zeit überproportional steigen.

In Deutschland entwickeln sich die öffentlichen Investitionen seit Beginn der 1970er Jahre im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt rückläufig. Hierbei handelt es sich zwar um einen allgemeinen internationalen Trend, aber im Vergleich mit wichtigen anderen Industrienationen ist der Rückgang in Deutschland wesentlich stärker ausgeprägt. Im Jahr 2014 wies die staatliche deutsche Investitionsquote mit nur 2,3 Prozent des BIP einen sehr niedrigen Wert auf (Abbildung 3), während in der EU ein Durchschnitt von immerhin 3,0 Prozent des BIP erreicht wurde; in Schweden lag die Quote

Abb. 2: Private und öffentliche Ausgaben für Bildungseinrichtungen in Prozent des BIP (2012)



Quellen: OECD, Bildung auf einen Blick 2015

bei 4,6 Prozent. Die Nettoinvestitionen (Bruttoinvestitionen minus Abschreibungen) des Staates sind seit dem Jahr 2003 in Deutschland in den meisten Jahren negativ.

Ein wesentlicher Grund für diesen Rückgang und die internationale unterdurchschnittliche Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand in Deutschland ist in deren sogenannten Konsolidierungsmaßnahmen zu sehen: Kürzungen bei den öffentlichen Investitionen sind für die Gebietskörperschaften häufig das bevorzugte Mittel, um Einnahmen und Ausgaben in Übereinstimmung zu bringen. Legt man als Maßstab zur Ermittlung der Investitionslücke einfach den EU-Durchschnitt zugrunde, so ergäbe sich bei den klassischen Investitionen in Beton eine Differenz von 0,7 Prozent des BIP, das sind rund 20 Milliarden Euro.

Besonders auffällig ist in Deutschland die negative Entwicklung der Investitionen auf der kommunalen Ebene. Genau wie in der Bundesrepublik insgesamt ist auch auf dieser Gebietskörperschaftsebene, die aktuell noch immer rund 50 Prozent der Bruttoinvestitionen tätigt, ein beträchtlicher Rückgang zu verzeichnen. Im Falle von finanziellen Engpässen schränken die Kommunen ihre Investitionstätigkeit ein, da diese Ausgabenkategorie im Gegensatz zu anderen Bereichen vergleichsweise flexibel erhöht und gesenkt werden kann. Im starken Rückgang der kommunalen Investitionen kommt daher die prekäre finanzielle Situation der Kommunen zum Ausdruck. Ein besonders großer Investitionsrückstand besteht im Bereich Verkehrsinfrastruktur und bei den Schulen. Hintergrund der kommunalen Kürzungen ist übrigens auch, dass den Gemeinden immer mehr Sozialleistungen aufgebürdet werden – und zwar durch Bundesgesetze, die sie nicht beeinflussen können.

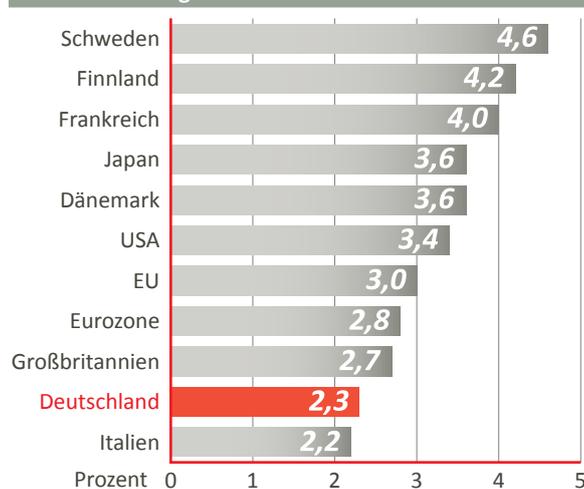
Staatliche Aufgaben solide und nachhaltig finanzieren

Um Bund, Länder und Kommunen angemessen finanziell auszustatten, sind Einnahmesteigerungen unausweichlich. Eine Steuerpolitik, die wieder zur Besteuerung nach Leistungsfähigkeit zurückkehren würde, könnte den Spielraum der öffentlichen Hand deutlich erweitern – ein entsprechendes Steuerreformkonzept vertritt die GEW (vgl. www.gew.de/bildungsfinanzierung/gew-steuerkonzept).

Aus Sicht der Bundesländer stellt insbesondere die viel diskutierte Wiedererhebung der Vermögensteuer sowohl fiskalisch als auch verteilungspolitisch eine attraktive Option dar, da das Aufkommen aus dieser Steuer vollständig den Bundesländern zufließt. Eine den Auflagen des Bundesverfassungsgerichts gerecht werdende, Geld-, Immobilien- und Betriebsvermögen gleichmäßig besteuernde Vermögensteuer könnte ein hohes Aufkommen erzielen. Die am häufigsten diskutierte Variante mit einem Steuersatz von einem Prozent und einem durchschnittlichen Freibetrag für Erwachsene von einer Million Euro und für Kinder in Höhe von 200.000 Euro würde für alle Bundesländer zusammen zu einer Einnahmeerhöhung von 20 Milliarden Euro führen.

Sinnvoll wäre auch eine Erhöhung der Erbschaftsteuer, die aufgrund eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts noch im Jahr 2015 reformiert werden muss. Diese Steuer fällt in Deutschland im Vergleich zu anderen Industrieländern sehr mäßig aus, weil vor allem reiche Erben kaum belastet werden. Erbschaften stellen für die Begünstigten ein leistungsloses Einkommen – häufig in sehr hohem Umfang – dar. Reiche Erben werden so aufgrund ihrer sozialen Herkunft doppelt privilegiert, da sie in der Regel ohnehin schon

Abb. 3: Staatliche Investitionen in Prozent des BIP im Jahr 2014 in ausgewählten Ländern



Quelle: Europäische Kommission



bessere Bildungs- und damit Verdienstmöglichkeiten haben. Deshalb sollte eine Steigerung des Erbschaftsteueraufkommens von rund vier auf zehn Milliarden durch eine höhere Besteuerung reicher Erben erfolgen.

Die vielfach beklagte, immer ungleicher ausfallende Verteilung des Vermögens ist u.a. durch den Wegfall der Vermögensteuer im Jahr 1997 und die viel zu geringe Besteuerung von Erbschaften gefördert worden. Insofern ist eine höhere Belastung vermögender Haushalte – aus fiskalischen und aus verteilungspolitischen Gründen – doppelt geboten.

Fragen an Prof. Dr. Rudolf Hickel

Bund und Länder verhandeln ja schon länger über die Neuordnung des Länderfinanzausgleichs. Wie sinnvoll ist der Länderfinanzausgleich überhaupt? Gibt es Vergleiche zu Staaten, die so ein System nicht haben?

R. Hickel: Ja, der Länderfinanzausgleich mit seinen ergänzenden vertikalen Umverteilungen von öffentlichen Einnahmen und Ausgaben ist sinnvoll. In Deutschland hat das Ziel „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ der Spaltung in arme und reiche Bundesländer einigermmaßen entgegengewirkt. Die Voraussetzungen für eine homogene Entwicklung müssen gestärkt werden. Es gibt durchaus ernsthafte Überlegungen, dieses System schrittweise auf die EU zu übertragen. Im Vergleich zu den Modellen in der Schweiz und den USA erweist sich das hiesige Modell durchaus als konkurrenzfähig.

In welchem Umfang sollte die Finanzkraft der Kommunen Berücksichtigung finden?

R. Hickel: Die teilweise erhobene Forderung, die Finanzkraft der Kommunen mit 100 Prozent bei der Ermittlung der Finanzausstattung eines Bundeslandes zu berücksichtigen, ist gut begründet. Schließlich hängt die durchschnittliche Lebensqualität eines Bundeslandes auch von den finanziellen Möglichkeiten von Städten, Gemeinden und Landkreisen ab. Derzeit werden Bundesländer mit einer unterdurchschnittlichen kommunalen Finanzkraft benachteiligt, weil ja nur 64 Prozent der Kommunalfinanzkraft bei der Berechnung des Länderfinanzausgleichs Berücksichtigung finden. Das aber widerspricht der Ausgleichsidee des Länderfinanzausgleichs. Die kommunale Finanzausstattung entscheidet über die fiskalische Qualität eines Bundeslandes, und da muss auch die Gemeindeebene voll mit einfließen. Länder mit reichen Kommunen müssen einen größeren Beitrag leisten.

Was ist von der Idee eines Wettbewerbs um die beste Haushaltspolitik zu halten?

R. Hickel: Die Idee des so genannten Konkurrenzföderalismus spielt in den Debatten um die Neuordnung des Länderfinanzausgleichs immer wieder eine Rolle. Dazu gehört die Ausstattung der Länder mit einer eigenständigen Gestaltungskomponente bei der Einkommensteuer. Dieser Konkurrenzföderalismus folgt der neoklassischen Idee, Länder müssten wie Unternehmen um Bürgerinnen und Bürger und die Wirtschaft konkurrieren. Hier wird auf eine steuerpolitisch induzierte Abwanderung in ein Bundesland mit niedriger Steuerlast gesetzt – und das ist naiv. Wäre dieses Wettbewerbsmodell in den letzten Jahrzehnten angewendet worden, dann sähe es schlecht um den Zusammenhalt Deutschlands aus. Gebraucht wird ein Solidaritätsföderalismus, der für homogene Entwicklungsbedingungen sorgt.

Der Vorschlag des Bundesfinanzministeriums sieht eine Stärkung des Stabilitätsrats vor – es geht um „verbindlichere Empfehlungen“ und die „Vereinbarung von Sanierungspfaden“. Was ist von der Idee einer „Troika“ für die Bundesländer zu halten?

R. Hickel: Die Forderung nach der Stärkung des Stabilitätsrats unterstellt den Landesparlamenten den Verlust finanzpolitischer Souveränität. Misstrauen gegenüber den Ländern in Sachen Schuldenfinanzierung und Ausgabengestaltung schwächt das demokratische System. Es geht doch am Ende nur um die Durchsetzung der Schuldenbremse und damit der Nullverschuldung in den Bundesländern – und mit der Schuldenbremse wird vor einer gestaltenden Finanzpolitik kapituliert.

Ein weiterer Vorschlag des Bundesfinanzministeriums sieht vor, den Solidaritätszuschlag abzuschmelzen. Welche Verteilungswirkungen hätte das für den Länderfinanzausgleich?

R. Hickel: Der durch den Bund erhobene Solidaritätszuschlag galt der Finanzierung der deutschen Einigung über eine allgemeine Er-



höhung der Bundeseinnahmen im Umfang von derzeit jährlich rund 18 Milliarden Euro. Es gibt gute Gründe, den Solidaritätszuschlag mit einer neuen Begründung fiskalischer Solidarität beizubehalten. Vorgeschlagen wurde die Finanzierung eines Altschuldenfonds zur Abwicklung der Altschulden in besonders belasteten Ländern. Leider sind die Chancen der Realisierung extrem gering. Möglich wäre auch die künftige Finanzierung eines Solidaritätsfonds für Migrantinnen und Migranten.

Kann der Länderfinanzausgleich überhaupt sinnvoll reformiert werden, ohne das zusätzliche Mittel – etwa vom Bund oder durch zusätzliche Steuereinnahmen – hinzukommen?

R. Hickel: In der neuen Reformrunde zum System des föderalen Finanzausgleichs muss die vertikale Verteilung der Einnahmen und Aufgaben neu gestaltet werden. Im Sinne der territorialen Gesamtverantwortung muss der Bund stärker in die Finanzierung von Projekten in den Ländern und Kommunen einbezogen werden. Nach der verpatzten Verfassungsreform zur Einführung der Schuldenbremse müssen auch die Gemeinschaftsausgaben zwischen Bund und Ländern gestärkt werden. So sollte unverzüglich die verstärkte Zuwanderung als Gemeinschaftsaufgabe auf der Basis einer Rahmenplanung begriffen werden.

Prof. Dr. Rudolf Hickel
Wirtschaftswissenschaftler
(Universität Bremen) und Mitglied
der Arbeitsgruppe
Alternative
Wirtschaftspolitik

Impressum

Herausgeber: GEW
Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
Hauptvorstand, Ulf Rödde (v.i.S.d.P.)

Reifenberger Str. 21, 60489 Frankfurt
www.gew.de/bildungsfinanzierung
Verantwortlich: Ansgar Klinger

Redaktion: Kai Eicker-Wolf, Gunter Quaißer
Dezember 2015