Foto © Bundesministerium der Finanzen

Wolfgang Scherf

Öffentliche Finanzen

Einführung in die Finanzwissenschaft

Band 3

Öffentliche Verschuldung
Finanzausgleich

Vorwort

Das Lehrbuch Öffentliche Finanzen vermittelt die Grundlagen der Finanzwissenschaft. Dieser Teil der Volkswirtschaftslehre befasst sich mit der Rolle des Staates in der Marktwirtschaft, insbesondere mit den öffentlichen Einnahmen und Ausgaben. Angesichts der vielfältigen Interdependenzen zwischen Staat und Wirtschaft ist die Analyse staatlicher Handlungen und ihrer Konsequenzen für Haushalte und Unternehmen essentieller Bestandteil ökonomischer Studiengänge.

Adressaten des Buches sind Studierende der Betriebs- und Volkswirtschaftslehre, aber auch Leser ohne wirtschaftswissenschaftliche Vorkenntnisse, die sich für finanzpolitische Fragen interessieren. Im Fokus stehen der öffentliche Haushalt, die öffentlichen Ausgaben, die allgemeine und spezielle Steuerlehre, die öffentliche Verschuldung sowie der Finanzausgleich. Die gesamtwirtschaftlichen Aspekte der Staatstätigkeit werden besonders betont. Durch den starken Praxisbezug eröffnet das Buch einen guten Zugang zur aktuellen finanzpolitischen Diskussion.

Das Buch erschien in der 2. Auflage 2011 in der UVK Verlagsgesellschaft, Konstanz und München (ISBN 978-3-8252-8478-7). Alle Rechte liegen seit dem 01.05.2017 wieder beim Autor. Dies ermöglicht eine Online-Publikation der weitgehend unveränderten Fassung von 2011 in drei separat erhältlichen Teilen. Aktualisierte Daten und Abbildungen stehen im Internet unter www.wolfgang-scherf.de zur Verfügung.

Der vorliegende Band 3 diskutiert in Kapitel F – Öffentliche Verschuldung die Konjunktur- und Verteilungswirkungen der Staatsverschuldung sowie ihre langfristigen Konsequenzen für den Handlungsspielraum des Staates. Kapitel G – Finanzausgleich ist der Verteilung öffentlicher Ausgaben und Einnahmen in einem föderalen Staat gewidmet. Auf der Basis der ökonomischen Theorie des Föderalismus werden Gestaltung und Reformoptionen der deutschen Finanzverfassung behandelt.

Gießen im Mai 2017 Wolfgang Scherf

Inhalt

F Öffentliche Verschuldung 5

1 Grundlagen der Staatsverschuldung 6
- 1.1 Merkmale des öffentlichen Kredits 6
- 1.2 Differenzierung nach Verschuldungsarten 7
- 1.3 Theoretische Positionen zur Staatsverschuldung 14

2 Konjunkturelle Wirkungen der Staatsverschuldung 16
- 2.1 Entwicklung des Ausgangsmodells 16
- 2.2 Wirkungen konjunkturbedingter Defizite 17
- 2.3 Wirkungen antizyklischer Defizite 19
- 2.4 Strukturelle Defizite 23

3 Verteilungswirkungen der Staatsverschuldung 26
- 3.1 Personelle und funktionelle Einkommensverteilung 26
- 3.2 Verteilung zwischen Arbeitnehmern und Unternehmern 28
- 3.3 Intertemporale Verteilungswirkungen 33
- 3.4 Verteilungspolitische Schlussfolgerungen 38

4 Fiskalische Wirkungen der Staatsverschuldung 40
- 4.1 Die Überbrückungsfunktion der Staatsverschuldung 40
- 4.2 Langfristige Tragfähigkeit der Staatsverschuldung 41
- 4.3 Schuldenstrukturpolitik (Debt Management) 46

5 Die Staatsverschuldung aus politökonomischer Sicht 49
- 5.1 Schuldenpolitik in der Demokratie 49
- 5.2 Die Problematik konstitutioneller Defizitschranken 55

Inhalt

G Finanzausgleich 60

1 Ökonomische Theorie des Föderalismus 61
1.1 Begriff und Aufgaben des Finanzausgleichs 61
1.2 Aufgaben- und Ausgabenverteilung 63
1.3 Vertikale Verteilung der Einnahmen 71
1.4 Horizontaler Finanzausgleich 77
2 Vertikaler Bund-Länder-Finanzausgleich 88
2.1 Die Aufgaben- und Ausgabenverteilung 88
2.2 Die Einnahmenverteilung 90
3 Horizontaler Länderfinanzausgleich 93
3.1 Verteilung der Gemeinschaftssteuern 93
3.2 Finanzausgleich unter den Ländern 96
3.3 Bundesergänzungszuweisungen 101
3.4 Kritik des Länderfinanzausgleichs 105
4 Gemeindefinanzen und Finanzausgleich 112
4.1 Die Stellung der Gemeinden in der Finanzverfassung 112
4.2 Der kommunale Finanzausgleich 118
4.3 Reform der Kommunalfinanzen 124
5 Finanzausgleich in der Europäischen Union 130
5.1 Aufgaben der supranationalen Ebene 130
5.2 Institutionen der Europäischen Union 131
5.3 Der Haushalt der Europäischen Union 133
5.4 EU-Steuer versus Eigenmittel-System 138

Literaturverzeichnis 142

Foto © Bundesministerium der Finanzen

Öffentliche Verschuldung

F Öffentliche Verschuldung

Die Staatsverschuldung steht immer wieder im Zentrum der wirtschafts- und finanzpolitischen Diskussion. Die meisten Laien, aber auch nicht wenige Ökonomen betrachten sie als Indiz einer „unsoliden“ Haushaltsführung und als Vehikel zur Verschiebung von – in der Regel nicht näher spezifizierten – Lasten auf zukünftige Generationen. Anderseits gilt die Kreditfinanzierung staatlicher Ausgaben in einer Rezession weithin als akzeptabel, sofern damit die so genannten *automatischen Stabilisatoren* in Kraft gesetzt werden. Auch eine darüber hinausgehende expansive Fiskalpolitik wird zumindest von *keynesianisch* inspirierten Ökonomen bei Unterbeschäftigung befürwortet.

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht entscheiden die von der Staatsverschuldung ausgehenden ökonomischen Wirkungen darüber, in welcher Situation und mit welchem Ziel dieses Instrument eingesetzt werden sollte. Nur wer die *guten* Gründe für den Einsatz der Staatsverschuldung kennt, kann die Frage beantworten, ob die tatsächlich betriebene Schuldenpolitik vorwiegend mit ökonomischen Argumenten zu rechtfertigen ist. Freilich müssen auch die politischen Ursachen der Staatsverschuldung thematisiert werden, denn neben den guten mag es davon abweichende *wahre* Gründe für die Kreditfinanzierung staatlicher Ausgaben geben, die dazu führen können, dass die praktische Wirtschafts- und Finanzpolitik nicht mit dem theoretischen Ideal übereinstimmt.

1 Grundlagen der Staatsverschuldung

In diesem Gliederungspunkt werden Definition, Funktion und Arten der Staatsverschuldung behandelt. Zudem wird auf die Höhe und Entwicklung der öffentlichen Verschuldung sowie auf unterschiedliche Grundpositionen zur Schuldenpolitik eingegangen.

1.1 Merkmale des öffentlichen Kredits

Die Kreditaufnahme ist ein einnahmenpolitisches Instrument. Im Gegensatz zu den regelmäßig fließenden Steuereinnahmen (*ordentliche* Einnahmen) handelt es sich bei der öffentlichen Verschuldung um eine *außerordentliche* oder auch vorläufige Einnahme. Die Verschuldung unterscheidet sich von den laufenden Einnahmen in zweierlei Hinsicht:

– *Fehlender Zwang*: Bei der Aufnahme öffentlicher Schulden handelt es sich um Einnahmen aus der Beteiligung am marktwirtschaftlichen Prozess. Es entfällt das Element der

Anwendung staatlichen Zwangs. Der Staat muss sich hier den Marktbedingungen anpassen, wenn er sein fiskalisches Ziel erreichen will.

– *Notwendigkeit der Refinanzierung*: Öffentliche Schulden implizieren aufgrund des Schuldendienstes eine spätere Ausgabenbelastung. Finanzierung durch Kredit statt durch Steuern läuft also auf einen Austausch gegenwärtiger Steuerverpflichtungen gegen zukünftige Ausgaben- bzw. Steuerverpflichtungen hinaus. Freilich reicht dieser Befund noch nicht aus, um der Staatsverschuldung eine *Lastverschiebungsfunktion* beizumessen (vgl. hierzu Kapitel F.3.3).

Der öffentliche Kredit dient primär der Einnahmenerzielung. Durch Kreditaufnahme kann der Staat einen Überschuss der Ausgaben (Ausgaben für Güter und Dienstleistungen plus Transferausgaben) über die laufenden Einnahmen (Steuern und sonstige laufende Einnahmen) finanzieren. Nicht jedes Budgetdefizit muss jedoch durch eine Kreditaufnahme finanziert werden. Möglich ist außerdem eine Geldschöpfungsfinanzierung durch die Zentralbank, die *de facto* auch durch Gewinnausschüttungen an den Staat erfolgen kann.

Kreditmarktverschuldung und Geldschöpfungsfinanzierung sind klar zu unterscheiden. Eine Defizitfinanzierung durch neu geschaffenes Geld beruht ökonomisch nicht auf einer Kreditgewährung, sondern auf der staatlichen Geldschöpfungsmacht. Zwar liegt formal eine Verschuldung des Staates bei der Zentralbank vor. Es handelt sich dabei aber um eine interne Transaktion innerhalb des staatlichen Sektors, denn die Zentralbank ist eine staatliche Behörde (mit ausgeprägter Selbständigkeit). Infolgedessen ist der Staat Gläubiger und Schuldner zugleich. Selbst wenn der Staat einen verzinslichen Zentralbankkredit aufnimmt, wird er materiell nicht belastet. Die Zinsen vergrößern den Notenbankgewinn, der dem öffentlichen Haushalt wieder zugute kommt. Zu beachten sind auch die monetären Unterschiede. Die Geldschöpfungsfinanzierung vergrößert die Zentralbankgeldmenge; der Kreditmarktverschuldung fehlt dieser monetäre Primäreffekt. Allerdings kann die Zentralbank gegebenenfalls unerwünschte Geldmengeneffekte einer Kreditvergabe oder Gewinnausschüttung an den Staat korrigieren, zum Beispiel durch eine Einschränkung ihrer Refinanzierungsgeschäfte mit den Banken.

1.2 Differenzierung nach Verschuldungsarten

Die Staatsverschuldung kann nach wirkungsanalytischen, haushaltsrechtlichen und schuldentechnischen Kriterien systematisiert werden.

1.2.1 Konjunkturelle und nichtkonjunkturelle Verschuldung

Die erste Unterscheidung knüpft an den gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der Staatsverschuldung und den damit verbundenen Zielen an. Auf Einzelheiten wird im Rahmen der

Wirkungsanalyse noch genauer eingegangen. Gesamtwirtschaftlich entscheidend ist die Differenzierung nach konjunkturellen und strukturellen Ursachen der Staatsverschuldung:

– Das *konjunkturbedingte* Defizit dient dazu, die staatliche Nachfrage in der Rezession aufrechtzuerhalten sowie den Rückgang der privaten Nachfrage zu begrenzen. Es umfasst alle aus einer unterdurchschnittlichen Auslastung des Produktionspotentials automatisch resultierenden Mindereinnahmen und Mehrausgaben des Staates (unter Einschluss der Sozialversicherungen). Meist wird die Auffassung vertreten, der konjunkturbedingte Teil der Staatsverschuldung verschwinde mit zunehmender Annäherung an die Normalauslastung des Produktionspotentials von selbst.

– Ein Haushaltsfehlbetrag, der sich aus der Kreditfinanzierung aktiver stabilitätspolitischer Maßnahmen ergibt, wird als *antizyklisches* Defizit bezeichnet. Im Gegensatz zur konjunkturbedingten läuft die antizyklische Kreditnahme auf eine Erhöhung der staatlichen Nachfrage (relativ zum Sozialprodukt bei Vollbeschäftigung) und/oder auf eine Anregung der privaten Nachfrage hinaus. Auch von dieser Verschuldungskomponente erwartet man in der Regel, dass ihre Notwendigkeit bei Normalauslastung der Produktionskapazitäten entfällt.

– Das *strukturelle* Defizit entspricht dem Teil der Neuverschuldung, der bei unveränderter Ausgabenplanung und Steuerstruktur auch bei Vollbeschäftigung vorliegen würde. Das strukturelle Defizit gilt allgemein als konsolidierungsbedürftig. Diese Einschätzung läuft letztlich auf eine Ablehnung der nichtkonjunkturellen Verschuldung hinaus. Umstritten ist die Frage, ob das strukturelle Defizit unabhängig von der Konjunkturlage abgebaut werden kann.

– Der *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* hat in früheren Gutachten zudem eine *Normalverschuldung* berücksichtigt. Darunter verstand er eine bestimmte Kreditfinanzierungsquote (Anteil der Neuverschuldung am Produktionspotential), an die sich die privaten Wirtschaftssubjekte gewöhnt hätten und die insofern unbedenklich sei. Im Gegensatz zum strukturellen Defizit galt die ebenfalls nichtkonjunkturelle Normalverschuldung dem *Sachverständigenrat* also nicht als konsolidierungsbedürftig.

Die intertemporalen Wirkungen der Staatsverschuldung reichen über den Konjunkturzyklus hinaus. Zudem zeigt die empirische Entwicklung, dass der Schuldenstand nicht nur in der Rezession, sondern oftmals auch im Boom durch Neuverschuldung wächst. Offenbar spielt die nichtkonjunkturelle Verschuldung in der Praxis eine erhebliche Rolle. Die Rationalität der nichtkonjunkturellen Verschuldung, die sich auf nichtkonjunkturelle Ziele beziehen muss, wird uns im Rahmen der Analyse der Wirkungen der öffentlichen Verschuldung noch beschäftigen (vgl. Kapitel F.3).

1.2.2 Interne und externe Verschuldung

Gesamtwirtschaftlich bedeutend ist auch die Unterscheidung zwischen einer internen (Inlands-) Verschuldung und einer externen (Auslands-) Verschuldung des Staates. Bei einer internen Verschuldung ist die Gesellschaft insgesamt Gläubiger und Schuldner zugleich (*we owe it to ourselves*), d.h. in einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtung heben sich die Schulden des Staates und das private Vermögen in Form von Staatspapieren auf. Daher ist die Diskussion über die Problematik der öffentlichen Inlandsschulden irreführend, soweit in einfacher Analogie zum privaten Bankkredit argumentiert wird. Nahe liegender wäre der Vergleich mit einem privaten Kredit unter Familienangehörigen. Wenn Eltern ihren Kindern einen solchen Kredit einräumen und die Kinder später das Vermögen der Eltern erben, schulden sie sich die Zins- und Tilgungszahlungen auch selbst. Im Gegensatz dazu gibt es bei der Auslandsverschuldung einen außen stehenden Dritten, der die Gläubigerposition einnimmt.

Entscheidend für die externe Verschuldung ist nicht allein die *direkte* Auslandsverschuldung des Staates, die in Deutschland keine gravierende Rolle spielt. Beachten muss man auch die *induzierte* Auslandsverschuldung, die sich unter Umständen als Folge einer Inlandsverschuldung ergibt. Um dem Staat einen zusätzlichen Kredit gewähren zu können, benötigen die Geschäftsbanken Zentralbankgeld. Bei festen Wechselkursen können sich die Geschäftsbanken Zentralbankgeld beschaffen, indem sie Wertpapiere im Ausland verkaufen oder dort einen Kredit aufnehmen und die Devisen bei der Zentralbank eintauschen (*außenwirtschaftliche Komponente* der Geldversorgung). Bei flexiblen Wechselkursen sind die Geschäftsbanken dagegen auf die Refinanzierung bei der Zentralbank angewiesen, die über Rediskont- und Lombardkredite sowie (heute dominant) über Wertpapierpensionsgeschäfte erfolgt (*Refinanzierungskomponente* der Geldversorgung). Auch hier kann es zu einer induzierten Auslandsverschuldung kommen, vornehmlich über Zinssteigerungen, die bei unelastischem Geldangebot durch die öffentliche Verschuldung hervorgerufen werden und Nettokapitalimporte anregen können.

Nettokapitalimporte können auch in Form eines Erwerbs von Staatspapieren durch ausländische Anleger zustande kommen. Diese *indirekte* Auslandsverschuldung ist jedoch nicht generell gleichzusetzen mit der induzierten Auslandsverschuldung, denn der Verkauf von Staatspapieren an Ausländer kann unabhängig von einer aktuellen Neuverschuldung des Staates stattfinden. Bei liberalisiertem Kapitalverkehr ist der Umfang der faktisch eintretenden Auslandsverschuldung kaum zu steuern.

1.2.3 Formen der öffentlichen Verschuldung

Im Vergleich zu den bislang behandelten wirkungsorientierten Unterscheidungen ist die Systematisierung der Staatsverschuldung nach Schuldformen von nachrangiger Bedeu-

tung. Allerdings hat die Wahl zwischen den verschiedenen Schuldformen bei gegebenem Schuldenniveau einen gewissen Einfluss auf die Wirkungen der Staatsverschuldung. Diese modifizierenden Effekte können im Rahmen der Schuldenstrukturpolitik (*Debt Management*) zielgerichtet genutzt werden (vgl. Kapitel F.4.3).

Die wichtigsten ökonomischen Merkmale der Schuldform sind Laufzeit, Liquidität, Verzinsung und Tilgung. Was die Laufzeit betrifft, gelten im Allgemeinen Kredite bis zu einem Jahr als kurzfristig, zwischen einem und vier Jahren als mittelfristig und darüber hinaus als langfristig. Diese Einordnung bezieht sich auf den Zeitpunkt der Kreditaufnahme, denn jede ursprünglich langfristige Schuld nimmt im Lauf der Zeit mittel- und schließlich kurzfristigen Charakter an, weil sich die Restlaufzeit verkürzt.

Die Marktfähigkeit bestimmt den Liquiditätsgrad der Staatspapiere. Beschränkungen der Marktfähigkeit (Ausschluss bestimmter Gläubiger) sowie fehlende oder enge Sekundärmärkte (Konzentration auf Großanleger) mindern die Liquidität. Aus der Perspektive der Geschäftsbanken, die sich bei der Zentralbank refinanzieren müssen, erhöht dagegen die Zentralbankfähigkeit der Papiere den Liquiditätsgrad (Einbeziehung in die Geldmarktregulierung, Rediskont-, Lombard- und Pensionsfähigkeit).

Die Verzinsung kann durch periodische Zahlungen oder in Form eines über dem Kreditaufnahmebetrag liegenden Tilgungsbetrags erfolgen. Die offene Verzinsung ist bei mittel- und langfristigen Wertpapieren üblich; die indirekte bei Schatzwechseln und unverzinslichen Schatzanweisungen. Die Verzinsung wird in der Regel für die gesamte Laufzeit festgelegt. Üblich ist ein konstanter Zinssatz, doch gibt es auch progressiv gestaffelte Sätze. Mit der Laufzeit ist der Zeitpunkt der Tilgung fixiert, denn der Schuldbetrag wird meist zu einem bestimmten Zeitpunkt in gesamter Höhe zurückgezahlt (Gesamtfälligkeit).

Hinsichtlich der wichtigsten Schuldformen ist aus *haushaltsrechtlicher* Sicht zwischen Haushalts- und Kassenkrediten zu differenzieren. Haushalts- oder Deckungskredite werden – im Gegensatz zu Kassen- oder Kassenverstärkungskrediten – als Einnahmen in den Haushaltsplan eingestellt. Kassenkredite (schwebende Schulden) dienen der kurzfristigen Überbrückung von Fehlbeträgen, Haushaltskredite (fundierte Schulden) dienen der mittelfristigen und langfristigen Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben.

Infolge des Maastricht-Vertrags, der eine Kreditgewährung von Zentralbanken an öffentliche Haushalte untersagt, entfielen 1994 die Kassenkredite der Bundesbank. Da Kassenkredite bei der Kreditaufnahme expansive und bei der Rückzahlung restriktive Geldmengeneffekte hervorrufen, vereinfacht ihr Wegfall die monetäre Steuerung. Ihre kurzfristige Überbrückungsfunktion kann auch die Kreditaufnahme bei den Geschäftsbanken erfüllen.

Haushaltskredite existieren in sehr unterschiedlichen Formen (vgl. Tabelle *F-1*). Mit einer Laufzeit von sechs Monaten bis zu mehreren Jahren liegen die unverzinslichen (*Finanzie-*

rungsschätze und *U-Schätze*) und verzinslichen *Schatzanweisungen* an der Nahtstelle zu den kurzfristigen Krediten. Längerfristige Kapitalmarktpapiere, die sich an das breite Publikum richten (*Bundesobligationen*, *Bundesschatzbriefe*, *Anleihen*), sind teils mit Erwerberbeschränkungen versehen. Lang laufende *Schuldscheindarlehen* werden aufgrund ihres Volumens nur von Kreditinstituten und institutionellen Anlegern gezeichnet.

Stand der öffentlichen Verschuldung Ende 09-2010 — *Tab. F-1*

Kreditnehmer	Mio €	vH
1. Bund	1.064.111	62,1
2. Länder	523.883	30,6
3. Gemeinden	124.691	7,3
Schuldarten	**Mio €**	**vH**
1. Unverzinsliche Schatzanweisungen	84.808	5,0
2. Obligationen, Schatzanweisungen	389.502	22,7
3. Bundesobligationen, Bundesschatzbriefe	211.923	12,4
4. Anleihen	618.150	36,1
5. Direktausleihungen der Kreditinstitute	297.349	17,4
6. Darlehen von Nichtbanken	104.381	6,1
7. Sonstige	6.572	0,4
Gläubiger	**Mio €**	**vH**
1. Bankensystem	474.640	27,7
2. Inländische Nichtbanken	314.245	18,3
3. Ausland	923.800	53,9
Insgesamt	1.712.685	100,0

Quelle: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht 03-2011.

1.2.4 Gläubigerstruktur, Schuldarten und Kreditnehmer

Ein wesentliches Merkmal der öffentlichen Schuld ist die Gläubigerstruktur. Der Fiskus kann darauf in mehrfacher Weise Einfluss nehmen. Er kann den Erwerb der Papiere auf bestimmte Gläubigergruppen eingrenzen, wie etwa bei den Bundesschatzbriefen, die nur an Haushalte und Organisationen ohne Erwerbscharakter ausgegeben werden. Auch wenn auf solche Beschränkungen verzichtet wird, hängt die Gläubigerstruktur in starkem Maße von der Schuldform ab. So sind zentralbankfähige kurzfristige Papiere vor allem für Kre-

ditinstitute, weniger für Kapitalsammelstellen mit langfristigem Anlagebedarf interessant, und für Schuldscheindarlehen kommen vor allem Großanleger in Frage.

Tabelle *F-1* zeigt die Strukturmerkmale des staatlichen Schuldenstandes. Wichtige Gläubigergruppen sind die inländischen Banken und das Ausland, mit deutlichem Abstand gefolgt von den inländischen Haushalten. Bei den Kreditnehmern dominiert der Bund gegenüber Ländern und Gemeinden. Auch relativ zu den Ausgaben weist der Bund einen überdurchschnittlichen Schuldenanteil im Vergleich zu den Ländern und vor allem den Gemeinden auf. Der hohe Anteil des Bundes geht nicht zuletzt auf die deutsche Einheit zurück, denn der Bund hat 1999 den Sonderhaushalt *Erblastentilgungsfonds* übernommen.

1.2.5 Defizitquote und Schuldenstandsquote

Für die ökonomische Analyse der Staatsverschuldung sind einerseits die Höhe des gesamten kumulierten Kreditvolumens (Schuldenstand) und andererseits die jährliche Nettokreditaufnahme (Neuverschuldung, Defizit) von besonderer Bedeutung. Ein Blick auf die Entwicklung dieser Größen ermöglicht eine Standortbestimmung für die Bundesrepublik Deutschland. Dabei ist zu beachten, dass die absoluten Größenordnungen keine sinnvollen Aussagen über die ökonomische Bedeutung der Staatsverschuldung ermöglichen. Sowohl für internationale als auch für intertemporale Vergleiche muss vielmehr eine Relativierung mit dem Bruttoinlandsprodukt vorgenommen werden.

In Deutschland lag der staatliche Schuldenstand im Jahr 1980 bei ca. 239 Mrd. Euro und ist bis Ende September 2010 auf ca. 1.713 Mrd. Euro, also etwa auf das 7,2-fache angestiegen. Auch die Schuldenstandsquote hat sich deutlich erhöht von 30,3% im Jahr 1980 auf 75,7% im Jahr 2010. An dieser Entwicklung waren die Gebietskörperschaften in unterschiedlichem Ausmaß beteiligt. Bemerkenswert ist das Wachstum des Bundesanteils, der 1980 noch bei 50,2% lag und inzwischen bei 62,1% angelangt ist. Dies reflektiert die Haushaltsbelastungen infolge der ungünstigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und, damit zusammenhängend, den Einfluss der deutschen Einheit. Beides hat sich im Bundeshaushalt stärker niedergeschlagen als in den Länder- und Gemeindehaushalten.

International gibt es große Unterschiede in der Entwicklung von Schuldenstand und Neuverschuldung. Im Vergleich der Schuldenstandsquoten hat Deutschland 2010 mit 75,7% gegenüber 84,1% im Euroraum ein klar unterdurchschnittliches Niveau. Die Spannweite der Schuldenstandsquoten im Euroraum ist recht groß. Die Untergrenze markiert Estland mit 8%, die Obergrenze Griechenland mit 140%. Das im Maastricht-Vertrag vereinbarte Limit von 60% des Bruttoinlandsprodukts können viele EU-Staaten nicht mehr einhalten.

Die deutsche Defizitquote unterlag starken Schwankungen. Beispielsweise kam es in der Rezession 1974/75 zu einem abrupten Anstieg von -1,2% des Bruttoinlandsprodukts 1973 auf 5,6% des Bruttoinlandsprodukts 1975. Verglichen damit und auch verglichen mit den

Werten der USA wirken die aktuellen Defizitquoten weniger dramatisch als die manchmal etwas aufgeregte Debatte über den europäischen Stabilitätspakt vermuten lässt. Hohe Defizitquoten müssen auch keine dauerhafte Erscheinung sein. Es gab immer wieder Konsolidierungsphasen, in denen die Neuverschuldung deutlich reduziert wurde. So konnten zwischen 1984 und 1990 in Deutschland Defizitquoten zwischen 1% und 2% des Bruttoinlandsprodukts realisiert und im Jahr 1989 sogar ein Nulldefizit erreicht werden. Erst im Gefolge der deutschen Einheit hat die Verschuldungsquote dann wieder zugenommen.

Defizitquoten und Schuldenstandsquoten *Tab. F-2*

Neuverschuldung in % des BIP

	Deutschland	Euroraum	USA
1980	2,9		2,6
1985	1,1		4,9
1990	1,9		4,1
1995	3,2	5,0	3,2
2000	1,2	1,1	-1,5
2005	3,3	2,5	3,2
2010	3,7	6,3	11,3

Schuldenstand in % des BIP

	Deutschland	Euroraum	USA
1980	30,3	33,5	42,6
1985	39,5	50,3	56,1
1990	41,3	56,6	64,3
1995	55,6	72,5	71,6
2000	59,7	69,4	55,1
2005	68,0	70,0	61,9
2010	75,7	84,1	92,2

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht 03-2011.

Gemessen an anderen EU-Mitgliedsstaaten, die teilweise Quoten von über 10% des Bruttoinlandsprodukts aufwiesen, hatte Deutschland durchweg moderate, unter dem Durchschnitt liegende Defizite. Vor der Wirtschafts- und Finanzkrise bewegten sich die Neuverschuldungsquoten in vielen EU-Staaten teils deutlicher als in Deutschland nach unten. Dazu hat auch die im Maastricht-Vertrag vereinbarte Defizitgrenze von 3% des Bruttoinlandsprodukts beigetragen. Sie ist unter konjunkturpolitischen Aspekten problematisch, reduziert aber das Risiko einer maßlosen Schuldenpolitik, wie sie in einigen EU-Ländern

früher praktiziert wurde. Die aktuelle Entwicklung zeigt jedoch, dass die Defizite der öffentlichen Haushalte in einer tief greifenden Wirtschafts- und Finanzkrise aus konjunkturellen Gründen leicht über die 3%-Grenze ansteigen können und wohl auch müssen.

1.3 Theoretische Positionen zur Staatsverschuldung

Die Beurteilungen der Staatsverschuldung fallen dogmenhistorisch unterschiedlich aus. Sie lassen sich mit der Position der Klassiker, der objektbezogenen und der konjunkturbezogenen Schuldenpolitik klassifizieren (*Andel*, 1998, 413-415; *Petersen,* 1988, 95-97).

Die klassischen Ökonomen lehnten die Aufnahme öffentlicher Schulden größtenteils ab. In ihrer (Modell-) Welt, in der perfekte Märkte automatisch Vollbeschäftigung generieren, müssen zusätzliche kreditfinanzierte Staatsausgaben zwangsläufig private Nachfrage verdrängen. Betroffen sind durch Zinssteigerungen vor allem die privaten Investitionen. Da Staatsausgaben als unproduktiv gelten, kann dieser wachstumsschädliche *Crowding-out*-Effekt nicht durch positive Wirkungen der Staatsausgaben ausgeglichen werden.

Im Vergleich zu höheren Zwangsabgaben trifft eine vermehrte Staatsverschuldung auf geringere Widerstände, da sie freiwillig erfolgt. Zudem neigen die Wirtschaftssubjekte nach *Ricardo* zur Schuldenillusion. Sie betrachten die erworbenen Staatspapiere als Teil ihres privaten Vermögens und rechnen die zukünftigen Zins- und Tilgungsverpflichtungen als Steuerzahler nicht dagegen. Deshalb eröffnet die relativ unmerkliche Staatsverschuldung der Politik einen bequemen Weg zur Vergrößerung der Staatsquote. Ist dieses Instrument dagegen nicht verfügbar, so wird die staatliche Neigung zur Ausgabenexpansion durch den zunehmenden Abgabenwiderstand gebremst.

Die Fundamentalkritik der Klassiker wurde durch eine *objektbezogene* Sicht der Verschuldung relativiert. Sie unterscheidet Steuern als ordentliches von Krediten als außerordentliches Finanzierungsmittel. Entsprechend dieser Klassifizierung trennt man auch die Ausgaben in ordentliche, durch laufende Einnahmen zu finanzierende Ausgaben, und in außerordentliche Ausgaben, bei denen eine Kreditfinanzierung zulässig erscheint.

Als außerordentliche Ausgaben gelten insbesondere öffentliche Investitionen, die sich gesamtwirtschaftlich rentieren, weil sie unmittelbar über Entgelte oder mittelbar über positive Wachstumseffekte zu höheren staatlichen Einnahmen in der Zukunft führen. Da spätere Nutzergenerationen von den Investitionen profitieren, erscheint es angemessen, diese nach dem *Pay-as-you-use*-Prinzip über Steuerzahlungen an der Finanzierung zu beteiligen. Darüber hinaus sollen ungeplante Ausgaben infolge eines unvorhergesehenen Bedarfs kreditfinanziert werden, um plötzliche Steuererhöhungen und überzogene Anpassungsreaktionen im privaten Sektor zu vermeiden.

Die objektbezogene wurde durch eine situations- oder *konjunkturbezogene* Perspektive ergänzt. Seit *Keynes* gelten kreditfinanzierte öffentliche Ausgaben bei Unterbeschäftigung – unabhängig von ihrem konsumtiven oder investiven Charakter – nicht nur als unbedenklich, sondern als gesamtwirtschaftlich erwünscht. Im Vergleich zur objektbezogenen Verschuldung sind daher in der Rezession höhere, in der Hochkonjunktur geringere Defizite oder sogar Überschüsse angebracht.

Aus politökonomischer Sicht besteht allerdings die Gefahr, dass der Staat in der Rezession zwar eine expansive, in der Hochkonjunktur aber keine restriktive Schuldenpolitik betreibt, weil letztere mit unpopulären Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen einhergeht. Der aus einer konjunkturell asymmetrischen Politik resultierende strukturelle Defizitüberhang kann den zukünftigen finanziellen Handlungsspielraum des Staates vermindern und damit auch die Basis für eine antizyklische Politik unterminieren.

2 Konjunkturelle Wirkungen der Staatsverschuldung

Die Analyse der Wirkungen der öffentlichen Verschuldung beginnt mit den konjunkturellen Aspekten. Konjunkturelle Wirkungen entfaltet die Staatsverschuldung, indem sie die gesamtwirtschaftliche Nachfrage beeinflusst. Nach dem Konzept der antizyklischen Finanzpolitik soll der Staat durch diskretionäre Maßnahmen und durch die *built-in-flexibility* des Steuer- und Ausgabensystems in Rezessionszeiten erhöhte Defizite, in Boomzeiten Überschüsse oder doch wenigstens verminderte Defizite herbeiführen.

Die konjunkturellen Effekte der Staatsverschuldung können nur zutreffend erfasst werden, wenn zwischen den verschiedenen Arten der Staatsverschuldung – den konjunkturbedingten, antizyklischen und strukturellen Defiziten – genau differenziert wird. Im Folgenden werden ihre konjunkturellen Wirkungen anhand eines einfachen Multiplikatormodells diskutiert.

2.1 Entwicklung des Ausgangsmodells

Die aggregierte Nachfrage (AD) entspricht der Summe aus dem privaten Konsum (C), den privaten (Netto-) Investitionen (I), den staatlichen Ausgaben für Güter und Dienstleistungen (A_{St}) und dem Saldo der Leistungsbilanz (X – M):

$$AD = C + I + A_{St} + (X - M) \qquad \textit{Gl. F-1}$$

Für eine multiplikatortheoretische Ableitung des Sozialprodukts sind die verschiedenen Nachfrageaggregate in autonome und einkommensabhängige Komponenten zu zerlegen. Das Gesamteinkommen kann dann als Produkt aus dem Multiplikator und der autonomen Nachfrage dargestellt werden.

Konsum, Investitionen und Leistungsbilanzsaldo bilden zusammen die private Nachfrage (N). Ein Teil davon wird als autonom angesehen (N^a). Der Rest sei vom verfügbaren Einkommen der privaten Wirtschaftssubjekte (Y^v) abhängig:

$$N = N^a + c\,Y^v \qquad \textit{Gl. F-2}$$

Zu beachten ist hierbei, dass die marginale Ausgabenquote c nicht nur – im Sinne einer keynesianischen Konsumfunktion – die marginale Konsumneigung beinhaltet, sondern auch den Effekt einkommensabhängiger Investitionen und Importe zum Ausdruck bringen soll. Ebenso wie der private Konsum nehmen Investitionen und Importe erfahrungsgemäß mit dem Sozialprodukt zu.

Das verfügbare Einkommen resultiert aus dem Sozialprodukt nach Abzug der Steuern und Sozialabgaben (T) sowie Hinzurechnung der Transferzahlungen (Tr):

$$Y^v = Y - T + Tr = Y - (T - Tr) \qquad \textit{Gl. F-3}$$

Die Transferzahlungen werden im Folgenden wie negative Steuern behandelt. Zudem wird unterstellt, dass alle Steuern und Sozialabgaben sowie Transferzahlungen mit der Höhe des Sozialproduktes variieren; die Steuern und Sozialabgaben mit positivem, die Transferzahlungen (z.B. das Arbeitslosengeld) mit negativem Vorzeichen. Dann gilt für die private Nachfrage:

$$N = N^a + c\,(1 - t)\,Y \qquad \textit{Gl. F-4}$$

mit t für die (Netto-) Abgabenquote, die sämtliche Steuern, Sozialabgaben und Transferzahlungen umfasst. Betrachtet man die staatlichen Ausgaben für Güter und Dienstleistungen als autonom, so folgt für die Gesamtnachfrage:

$$AD = N^a + c\,(1 - t)\,Y + A_{St} \qquad \textit{Gl. F-5}$$

Im Gütermarkt-Gleichgewicht entspricht die aggregierte Nachfrage dem produzierten Output (AD = Y). Daher gilt für das gleichgewichtige Sozialprodukt:

$$Y = \frac{1}{1 - c\,(1 - t)}\,(N^a + A_{St}) = m\,(N^a + A_{St}) \qquad \textit{Gl. F-6}$$

mit m für den aus c und t resultierenden Multiplikator. Das staatliche Budgetdefizit (D) ergibt sich unter den getroffenen Annahmen als Differenz zwischen autonomen Staatsausgaben für Güter und Dienstleistungen und einkommensproportionalen Staatseinnahmen (nach Verrechnung mit den Transferzahlungen):

$$D = A_{St} - t\,Y = A_{St} - t\,m\,(N^a + A_{St}) \qquad \textit{Gl. F-7}$$

Über die Festlegung von Ausgabenniveau und Abgabenquote kann der Staat seinen Finanzierungssaldo selbst beeinflussen. Dieser wird aber auch durch die marginale Ausgabenquote (bzw. durch den davon abhängigen Multiplikator) und die autonome Nachfrage der privaten Wirtschaftssubjekte determiniert.

2.2 Wirkungen konjunkturbedingter Defizite

Die konjunkturbedingte Verschuldung ist erforderlich, um Mindereinnahmen und Mehrausgaben infolge eines Zurückbleibens des tatsächlichen hinter dem Sozialprodukt bei Vollbeschäftigung zu kompensieren. Die Entstehung eines konjunkturbedingten Defizits

lässt sich am besten ausgehend von einer vollbeschäftigten Wirtschaft verdeutlichen. Bezeichnet man das Sozialprodukt bei Normalauslastung mit Y_n, so gilt für das Budgetdefizit bei Normalauslastung (D_n):

$$D_n = A_{St} - t\,Y_n = D_s \qquad \textit{Gl. F-8}$$

Die Gesamtverschuldung bei Normalauslastung (eventuell nach Abzug einer *Normalverschuldung*) hat nach verbreiteter Einschätzung strukturellen Charakter ($D_n = D_s$). Auf die Problematik dieser Abgrenzung wird noch zurückzukommen sein. Vorläufig mag es genügen, die Kreditnahme des Staates, die bereits zu Beginn eines konjunkturellen Rückschlags bestand und seither andauert, als strukturelles Defizit zu bezeichnen.

Wodurch kann es nun zu einer konjunkturbedingten Verschuldung kommen? Wenn man darunter die ohne aktives Handeln des Staates eintretenden (zusätzlichen) Haushaltsfehlbeträge versteht, kommen als Ursache nur Veränderungen der privaten Bestimmungsfaktoren des Budgetdefizits in Betracht. Die grundlegenden Zusammenhänge werden am Beispiel einer Verminderung der autonomen Privatnachfrage um ΔN^a aufgezeigt. Wenn der Staat auf antizyklische Gegenmaßnahmen verzichtet, kommt es zu einem multiplikativen Rückgang des Sozialprodukts:

$$\Delta Y = m\,\Delta N^a \qquad \textit{Gl. F-9}$$

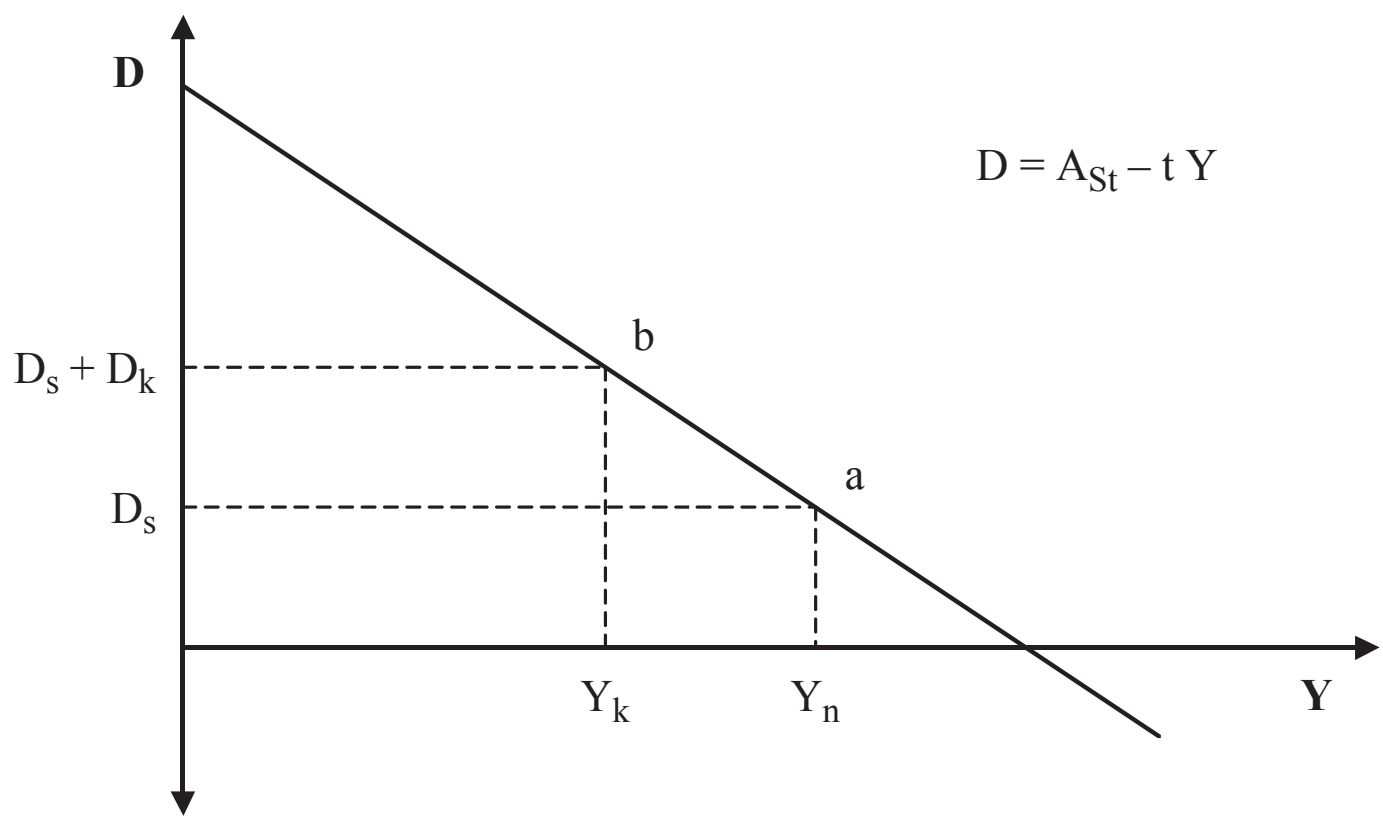
Daraus resultieren Mindereinnahmen (und Mehrausgaben) des Staates, die ein konjunkturbedingtes Defizit (D_k) verursachen:

$$D_k = -\,t\,\Delta Y = -\,t\,m\,\Delta N^a \qquad \textit{Gl. F-10}$$

Abbildung *F-1* verdeutlicht die Budgetwirkungen eines Nachfragerückgangs. Dargestellt ist der Zusammenhang zwischen Staatsverschuldung und Sozialprodukt gemäß Gleichung *F-7*. In der Ausgangslage herrscht annahmegemäß Vollbeschäftigung (Y_n) und es existiert ein strukturelles Defizit (D_s). Wenn die private Nachfrage sinkt, geht das Sozialprodukt auf Y_k zurück. Aufgrund der geringeren Staatseinnahmen und der höheren Transferzahlungen stellt sich bei gegebenen Ausgaben eine höhere Gesamtverschuldung ein. Bei Y_k liegt sowohl ein strukturelles als auch ein konjunkturbedingtes Defizit vor ($D_s + D_k$). Die konjunkturbedingte Verschuldung resultiert formal aus einer Bewegung entlang der gegebenen Defizitfunktion nach links oben von Punkt a zu Punkt b.

Die finanzpolitische Bedeutung des konjunkturbedingten Defizits liegt in der Begrenzung der negativen Einkommens- und Beschäftigungswirkungen eines Nachfragerückgangs im privaten Sektor. Diese positiven Wirkungen ergeben sich, weil der Staat nicht durch eine *Parallelpolitik* zur Unterauslastung des Produktionspotentials beiträgt, indem er zum Beispiel bei rückläufigen Einnahmen auch seine Ausgaben vermindert. Da von einem auto-

matischen Abbau der konjunkturbedingten Verschuldung im Aufschwung ausgegangen wird, herrscht im Prinzip Einigkeit darüber, dass sie nicht aktiv (z.B. durch Ausgabenkürzungen) konsolidiert werden muss.



Das konjunkturbedingte Defizit *Abb. F-1*

Das konjunkturbedingte Defizit verschwindet allerdings nur dann von selbst (*passive Konsolidierung*), wenn sich die autonome Privatnachfrage wieder ihrem Ausgangswert nähert und es infolgedessen zu einer besseren Auslastung des Produktionspotentials kommt. Basiert die Annäherung an den normalen Auslastungsgrad des Produktionspotentials dagegen auf antizyklischen Maßnahmen des Staates, so sind die damit verbundenen Änderungen des Budgetsaldos nicht mehr als konjunkturbedingt anzusehen, sondern dem antizyklischen Defizit zuzurechnen.

2.3 Wirkungen antizyklischer Defizite

Antizyklische Defizite gehen auf aktive stabilitätspolitische Maßnahmen des Staates zurück. Diese Komponente der öffentlichen Verschuldung haben die Anhänger der *Fiscal Policy* im Auge, wenn sie eine expansive Finanzpolitik in der Rezession fordern. Dabei übersehen sie häufig, dass zuvor die konjunkturbedingte und meist auch eine strukturelle Verschuldung hingenommen werden muss.

Angebotstheoretiker sprechen sich oftmals gegen eine antizyklische Politik aus, weil sie befürchten, dass eine Zunahme der Staatsverschuldung zwangsläufig zu einer Verdrängung der privaten Nachfrage, insbesondere der privaten Investitionen führen müsse. Der-

artige *Crowding-out*-Effekte lassen sich jedoch unter bestimmten Voraussetzungen weitgehend vermeiden: (a) Wenn die Zentralbank ein Geldmengenwachstum zulässt, das die Finanzierung des im Aufschwung steigenden Transaktionsvolumens ohne Zinserhöhungen ermöglicht, entfällt der wesentliche Grund für einen Rückgang der privaten Investitionen. Solange keine spürbaren Inflationstendenzen auftreten, dürfte die Zentralbank zu einer solchen Politik bereit sein. (b) Daher müssen die Gewerkschaften auf Lohnerhöhungen über den Produktivitätsfortschritt hinaus verzichten, weil diese kosteninduzierte Preissteigerungen hervorrufen und damit eine restriktive Geldpolitik provozieren. Die Wirkungen der *Fiscal Policy* werden unter der Annahme entsprechender lohn- und geldpolitischer Rahmenbedingungen diskutiert.

2.3.1 Der Anpassungsprozeß

Ausgangspunkt der Analyse ist eine unterbeschäftigte Wirtschaft, in der bereits konjunkturbedingte und strukturelle Defizite existieren. Der Staat versucht nun, negative Multiplikatorprozesse aufzufangen und umzukehren, indem er diskretionäre Ausgabenerhöhungen und Einnahmensenkungen vornimmt. Im Folgenden wählen wir als Beispiel eine kreditfinanzierte Erhöhung der staatlichen Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen.

Wenn die Ausgangslage durch eine zu geringe autonome Privatnachfrage gekennzeichnet ist, würde sich ohne antizyklische Maßnahmen das Sozialprodukt Y_k einstellen, wobei der Staat neben dem strukturellen schon ein konjunkturbedingtes Defizit hinnehmen müsste. Kommt nun eine diskretionäre Ausgabenerhöhung hinzu, so entspricht das antizyklische Defizit zunächst der zusätzlichen Kreditnahme, die zur Finanzierung der Anhebung des Ausgabenniveaus um ΔA_{St} erforderlich ist. Im Multiplikatorprozess kommt es aber zu einem Anstieg des Sozialprodukts:

$$\Delta Y = m \, \Delta A_{St} \qquad \textit{Gl. F-11}$$

Daraus resultieren Mehreinnahmen (und Ausgabenersparnisse) des Staates. Diese errechnen sich als Produkt aus der Abgabenquote (t) und dem induzierten Anstieg des Sozialprodukts (ΔY). Insgesamt gilt daher für das antizyklische Defizit (D_a):

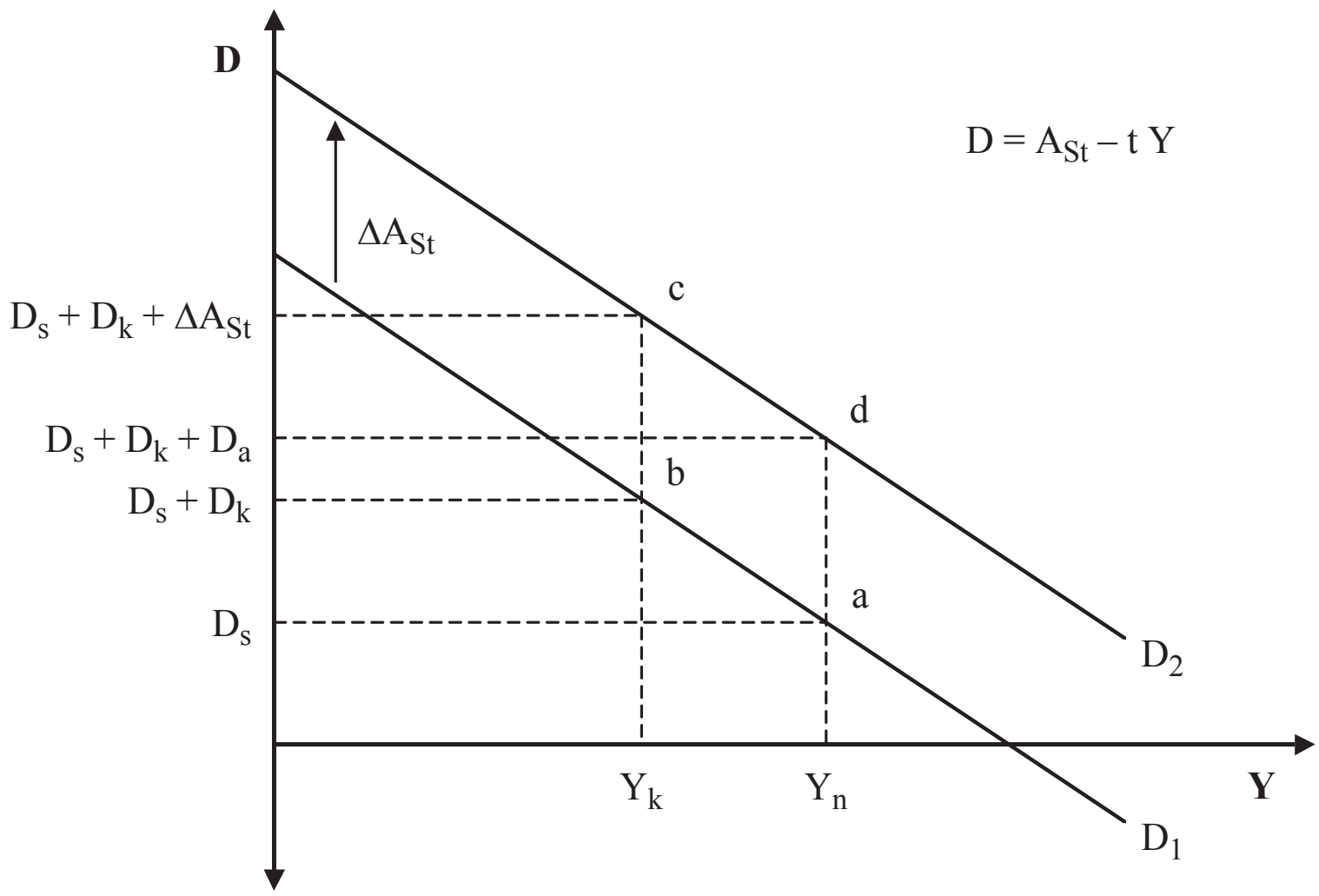
$$D_a = \Delta A_{St} - t \, \Delta Y = \Delta A_{St} - t \, m \, \Delta A_{St} = (1 - t \, m) \, \Delta A_{St} \qquad \textit{Gl. F-12}$$

Abbildung *F-2* verdeutlicht die Budgeteffekte einer kreditfinanzierten Erhöhung der öffentlichen Ausgaben. Es wird angenommen, dass der Staat den Rückgang der autonomen Privatnachfrage, der die Rezession ausgelöst und zu weiteren multiplikativen Nachfrageverlusten geführt hat, voll kompensiert. Nach Abschluss der nun in expansiver Richtung verlaufenden Multiplikatorprozesse stellt sich daher wiederum das Sozialprodukt Y_n ein.

Infolge der kreditfinanzierten Mehrausgaben nimmt aber nicht nur die Gesamtnachfrage zu, sondern es kommt auch zu einer Verschiebung der Defizitfunktion. Die Staatsver-

schuldung steigt zunächst um ΔA_{St}, das heißt es erfolgt eine Bewegung von b auf der ursprünglichen Defizitfunktion D_1 nach c auf der neuen Defizitfunktion D_2. Im Zuge des finanzpolitisch bedingten Aufschwungs sinkt die Verschuldung dann entlang der neuen Defizitfunktion von c auf d, weil dem Staat Mehreinnahmen zufließen, die zur Rückführung der Neuverschuldung verwendet werden können.

Sowohl die ursprüngliche Erhöhung, als auch die spätere Verminderung der Neuverschuldung sind Folge der antizyklischen Finanzpolitik. Daher müssen beide Effekte dem antizyklischen Defizit zugerechnet werden. Falsch wäre es, die Bewegung von b nach c als Ergebnis antizyklischer Politik, die von c nach d aber unabhängig davon als konjunkturbedingt anzusehen. Vielmehr liegt nun bei Y_n ein Gesamtdefizit vor, das sich aus der alten strukturellen Komponente, einem konjunkturbedingten Teil und einem antizyklischen Restdefizit zusammensetzt. Solange die autonome Privatnachfrage auf ihrem konjunkturell niedrigen Niveau verharrt, hat diese Situation Bestand.



Das antizyklische Defizit *Abb. F-2*

2.3.2 Das Schuldenparadox

Die in Abbildung *F-2* dargestellte Konstellation ist allerdings nicht die einzig mögliche. Aus Gleichung *F-12* geht hervor, dass sich im Multiplikatorprozess wenigstens eine Teilkonsolidierung, unter günstigen Bedingungen aber auch eine Selbst- und Überkonsolidie-

rung antizyklischer Defizite ergibt. Voraussetzung hierfür ist, dass das Produkt aus Abgabenquote und Multiplikator (t m) den Wert 1 erreicht bzw. übersteigt. Die zusätzliche Kreditaufnahme in der Rezession verschafft dem Staat dann über expansive Einkommens- und Beschäftigungseffekte Mehreinnahmen und Ausgabenersparnisse, deren Umfang der ursprünglichen Verschuldung entspricht oder sogar darüber hinausgeht. In diesen Fällen liegt ein so genanntes *Schuldenparadox* vor.

Wenn die Voraussetzungen für eine Überkonsolidierung antizyklischer Defizite gegeben sind, kommt es im Aufschwung zu einer Verminderung der Gesamtverschuldung. Sie ist dann letzten Endes kleiner als die Summe aus konjunkturbedingtem und strukturellem Defizit, weil die ursprüngliche antizyklische Kreditnahme für sich genommen zu einem Überschuss geführt und damit den öffentlichen Haushalt entlastet hat. Diese Form der Haushaltskonsolidierung setzt jedoch voraus, dass der Staat seine antizyklischen Mehrausgaben aufrechterhält und nur die daraus resultierenden Mehreinnahmen und Minderausgaben zur Rückführung des Defizits verwendet. Würde er seine Ausgaben auf das vor der Rezession erreichte Niveau zurückführen, so würde die Wirtschaft wieder auf das Sozialprodukt Y_k zurückfallen.

Die Notwendigkeit der antizyklischen Mehrausgaben entfällt also keineswegs zwangsläufig mit wachsendem Auslastungsgrad. Nach dem Konzept der *Fiscal Policy* ist der staatliche Nachfrageimpuls in der Rezession allerdings darauf gerichtet, einen sich selbst tragenden Aufschwung auszulösen. Hierzu reichen die Multiplikatoreffekte allein nicht aus. Vielmehr bedarf es einer Korrektur der Nachfrageverluste im privaten Sektor, von denen die Rezession herbeigeführt wurde. Dies ist möglich, wenn die reinen Multiplikatoreffekte der Staatsausgaben durch positiv gewendete Erwartungen der privaten Wirtschaftssubjekte verstärkt werden.

In einem sich selbst tragenden Aufschwung entfällt das antizyklische Defizit unabhängig von den oben beschriebenen Selbstkonsolidierungseffekten, weil die antizyklische Mehrnachfrage des Staates zunehmend durch private Mehrnachfrage ersetzt wird. In entsprechendem Umfang lassen sich die Staatsausgaben mit zunehmender Kapazitätsauslastung langsam absenken, ohne den Aufschwung zu gefährden. Die Wiederherstellung der privaten Nachfrage entlastet den Staat sogar in doppelter Weise. Sie reduziert einerseits den erforderlichen Umfang der antizyklischen Maßnahmen und hat andererseits konjunkturbedingte Mehreinnahmen und Minderausgaben, also einen automatischen Abbau des konjunkturbedingten Defizits zur Folge. Die Defizitfunktion kann daher schrittweise nach unten in ihre ursprüngliche Position (D_1) zurück verschoben werden und auch der Budgetsaldo erreicht bei Normalauslastung (Y_n) wieder sein strukturelles Ausgangsniveau (D_s).

Mithin treffen im Falle eines finanzpolitisch induzierten und sich dann selbst tragenden Aufschwungs, aber auch nur dann, die traditionellen Abgrenzungen der Verschuldungs-

komponenten zu. (1) Das strukturelle Defizit entspricht dem gesamten Defizit bei Vollbeschäftigung bzw. Normalauslastung, (2) das konjunkturbedingte Defizit vermindert sich mit zunehmendem Auslastungsgrad von selbst und (3) das antizyklische Defizit ist nur temporär zur Initialzündung erforderlich, lässt sich also bei wieder anziehender Konjunktur (aktiv) konsolidieren.

2.4 Strukturelle Defizite

Das strukturelle Defizit (unter Einschluss der Normalverschuldung) wird im Allgemeinen mit der gesamten Kreditaufnahme bei Normalauslastung gleichgesetzt. Dies ist eine unbefriedigende Abgrenzung, denn auch konjunkturbedingte sowie antizyklische Defizite können in einer vollbeschäftigten Wirtschaft existieren. Diese Defizite haben eine (mittelfristige) stabilisierungspolitische Funktion. Die strukturelle Verschuldung *im engeren Sinne* muss sich dadurch von den beiden anderen abheben, dass sie den Auslastungsgrad des Produktionspotentials im Wesentlichen nicht berührt und deswegen ohne negative Rückwirkungen auf Produktion und Beschäftigung reduziert werden kann.

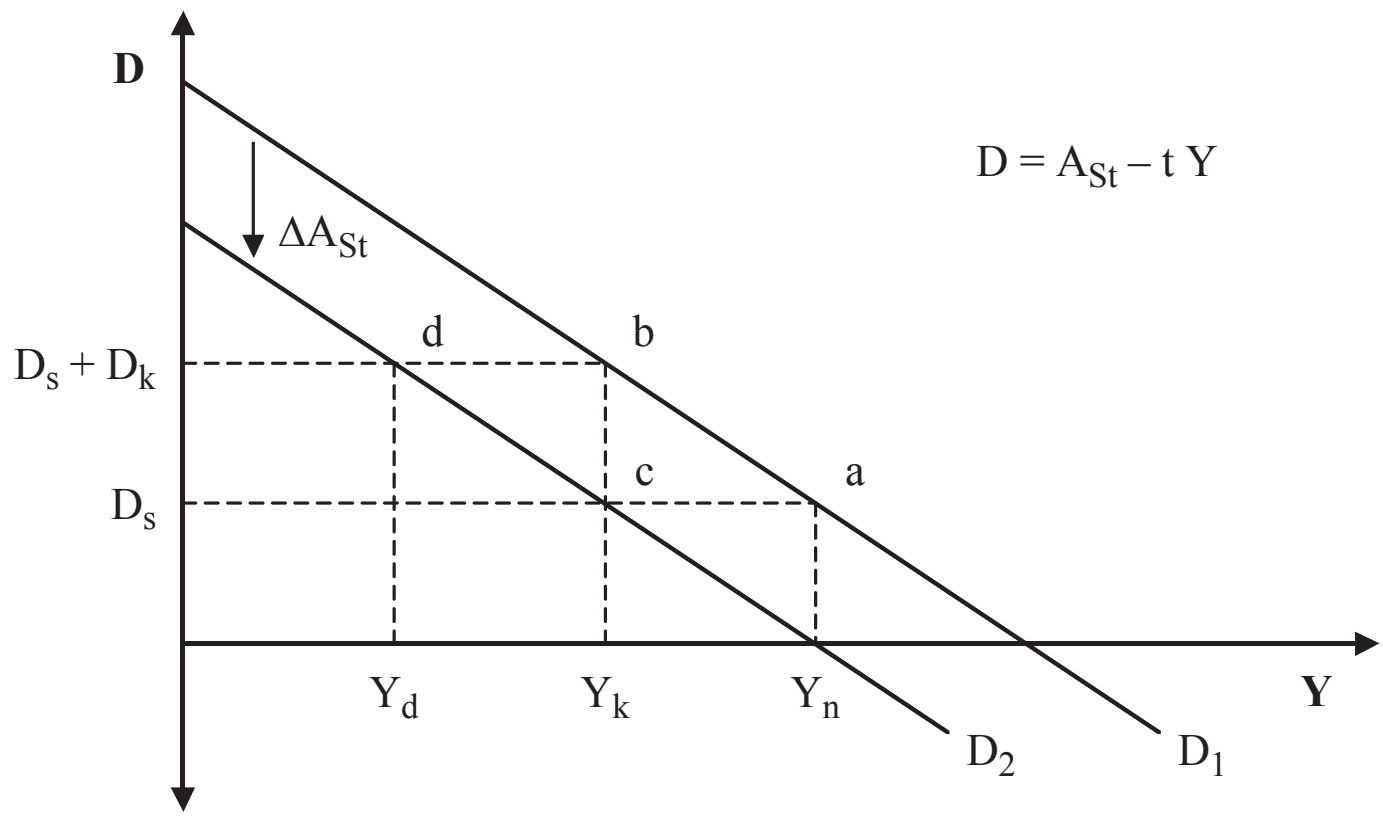
Am Beispiel einer Verminderung der Staatsausgaben lässt sich zeigen, unter welchen Voraussetzungen ein beschäftigungsneutraler Abbau struktureller Defizite möglich ist. Die Ausgabenkürzung reduziert unmittelbar die gesamtwirtschaftliche Nachfrage. Dieser restriktive Effekt könnte theoretisch durch einen entsprechenden Nachfrageanstieg im privaten Sektor kompensiert werden. So hat die geringere Kreditaufnahme des Staates tendenziell Zinssenkungen zur Folge, die *ceteris paribus* anregend auf die Investitionen wirken. Der Zinsmechanismus reicht allerdings kaum aus, den Rückgang der Staatsnachfrage zu neutralisieren, denn dieser läuft auf eine Schwächung der Investitionsneigung hinaus. Daher ist, vor allem in der Rezession, allenfalls mit einem Teilausgleich zu rechnen.

Verbleibt per Saldo ein Nachfrageausfall, so lassen sich Produktions- und Beschäftigungsverluste nur vermeiden, wenn die Unternehmen ihre Preise senken (relativ zu den Stückkosten). In diesem Fall geht die Gewinnquote zurück, d.h. es kommt bei gegebenem realen Sozialprodukt zu einer Anpassung der Wirtschaft an die verminderte Staatsverschuldung über Verteilungsänderungen zu Lasten der Unternehmer (vgl. Kapitel D.3.2). Auch dieser Verteilungsmechanismus hat Grenzen. In einer vollbeschäftigten Wirtschaft bei relativ hoher Gewinnquote dürfte eine Nachfragesenkung kaum zu Mengenreaktionen führen. In der Rezession dominieren aber die Mengen- gegenüber den Preiseffekten.

Strukturelle Defizite im engeren Sinne liegen also nur in dem Maße vor, in dem eine normal ausgelastete Wirtschaft staatliche Konsolidierungsmaßnahmen verkraften kann, ohne in die Rezession zu verfallen. Diese Art der Staatsverschuldung ist nicht leicht zu quantifizieren. Aus kreislauftheoretischer Sicht lässt sich jedoch festhalten, dass die aktive Kon-

solidierung nicht schon in der Rezession, sondern erst nach Rückkehr zur Vollbeschäftigung erfolgen sollte.

Wenn Angebotstheoretiker auch bei anhaltend hoher Arbeitslosigkeit einen Abbau des strukturellen Defizits fordern, gleichzeitig aber die konjunkturbedingte Verschuldung akzeptieren wollen, so übersehen sie, dass beides nicht miteinander zu vereinbaren ist. Die stabilitätspolitische Bedeutung konjunkturbedingter Defizite liegt ja gerade darin, dass der Staat nicht selbst zur Unterauslastung des Produktionspotentials beiträgt, indem er eine Parallelpolitik betreibt und zum Beispiel seine Ausgaben an den rückläufigen bzw. nur verzögert steigenden Einnahmen orientiert. Eine aktive Konsolidierung struktureller Defizite über Ausgabenkürzungen hätte aber genau die gleichen Konsequenzen.



„Konsolidierung" des strukturellen Defizits *Abb. F-3*

Abbildung *F-3* illustriert diesen Sachverhalt. Die Wirtschaft hat sich infolge eines Rückgangs der autonomen Privatnachfrage entlang der D_1-Funktion von Punkt a nach Punkt b bewegt und das Sozialprodukt Y_k erreicht. Es liegt nun ein strukturelles und ein konjunkturbedingtes Defizit vor. Der Staat könnte nun – den angebotstheoretischen Empfehlungen folgend – versuchen, das strukturelle Defizit über Ausgabenkürzungen zu konsolidieren. Dazu müsste er die Defizitfunktion nach unten auf D_2 verschieben. Die D_2-Funktion schneidet die Sozialprodukt-Achse bei Y_n, so dass bei Normalauslastung kein Defizit vorliegen würde. Bei Y_k scheint demzufolge in Punkt c nur noch das allseits akzeptierte konjunkturbedingte Defizit vorzuliegen.

Der Konsolidierungsversuch, der mit einer Bewegung von Punkt b nach Punkt c verbunden ist, bleibt aber nicht folgenlos. Die Minderausgaben des Staates haben einen negati-

ven Multiplikatoreffekt, so dass Y_k nicht aufrechterhalten werden kann. Das Sozialprodukt sinkt weiter ab und infolgedessen setzt eine Bewegung weg vom Punkt c hin zum Punkt d auf der nach unten verlagerten Defizitfunktion ein. Die Konsolidierung misslingt, weil der Staat durch den Nachfrageausfall die Haushaltslöcher wieder aufreißt, die er mittels reduzierter Ausgaben schließen wollte. Liegt die Bedingung für eine Selbstkonsolidierung antizyklischer Defizite vor (t m = 1), so wird der Punkt d erreicht. Das Sozialprodukt sinkt dann auf das Depressionssozialprodukt Y_d und das Defizit bleibt trotz Ausgabenkürzung letztlich unverändert. Dass der Staatshaushalt theoretisch ausgeglichen wäre, wenn Vollbeschäftigung herrschen würde, ist in dieser Lage nur ein schwacher Trost.

Die Abbildung *F-3* zeigt auch, dass die verschiedenen Defizitarten aufeinander aufbauen. Soll ein konjunkturbedingtes Defizit eingegangen werden, so muss ein vor Rezessionsbeginn bereits vorhandenes strukturelles Defizit zunächst einmal weiter hingenommen werden. Man kann aus logischen Gründen nicht zugleich für konjunkturbedingte Defizite, also gegen eine Parallelpolitik eintreten, zugleich aber unter dem Schlagwort „Konsolidierung des strukturellen Defizits“ genau das Gegenteil fordern. Genauso wenig ist es möglich, eine expansive Finanzpolitik mittels antizyklischer Maßnahmen zu betreiben, ohne zuvor die konjunkturbedingten und eventuell auch die strukturellen Ausgangsdefizite in Kauf zu nehmen. Dieser Sachverhalt wird in der Literatur meist übersehen oder jedenfalls nicht eigens berücksichtigt. So finden sich in der makroökonomischen Lehrbuchliteratur typischerweise ausführliche theoretische Analysen der Fiskalpolitik, die nur die antizyklische Verschuldung betreffen und auf die übrigen Defizitkomponenten nicht eingehen. Daraus ergibt sich ein unvollständiges und somit irreführendes Bild von den konjunkturellen Effekten der Staatsverschuldung und ihren Rückwirkungen auf den Staatshaushalt.

3 Verteilungswirkungen der Staatsverschuldung

Um eine Vermischung mit den konjunkturellen Einkommens- und Beschäftigungswirkungen des öffentlichen Kredits zu vermeiden, bietet es sich an, die im folgenden zu diskutierenden nichtkonjunkturellen Effekte unter der Annahme einer vollbeschäftigten bzw. normal ausgelasteten Wirtschaft zu diskutieren. Dies impliziert ein vollständiges *Crowding out* privater Nachfrage bei wachsender Staatsverschuldung und höheren Staatsausgaben, wobei allerdings noch offen bleibt, welche Komponenten der Privatnachfrage letztlich verdängt werden. Im Folgenden werden zunächst die Wirkungen des öffentlichen Kredits auf die Einkommensverteilung im herkömmlichen Sinne (Periodeneinkommen) und anschließend die intertemporalen Verteilungseffekte analysiert.

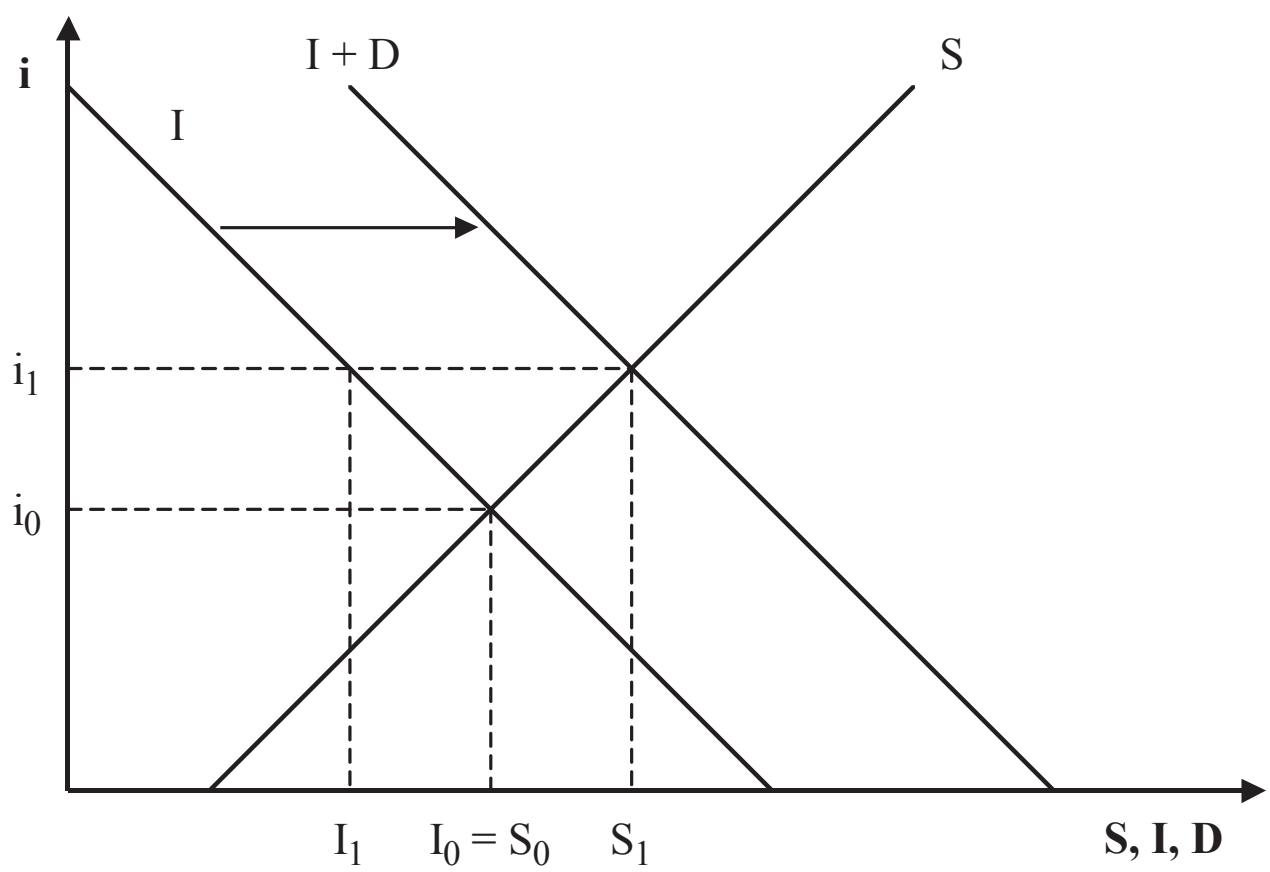
3.1 Personelle und funktionelle Einkommensverteilung

Traditionell im Vordergrund stehen die Wirkungen der Staatsverschuldung auf die personelle und funktionelle Verteilung. Bei der Analyse der *personellen* Verteilung werden Personen oder Haushalte nach der Höhe ihres Einkommens in Einkommensklassen eingeteilt, während bei der Analyse der *funktionellen* Verteilung eine Differenzierung nach den Einkommen der verschiedenen Produktionsfaktoren (Arbeit und Kapital) erfolgt.

Die personellen Verteilungseffekte der Staatsverschuldung untersucht der *Transferansatz*. Er stellt die Kreditgläubiger als Zinsempfänger den Trägern einer Zinsfinanzierungssteuer gegenüber. Es wird angenommen, dass die Gläubiger überwiegend den höheren Einkommensschichten angehören. Eine verteilungsneutrale Steuerfinanzierung der Zinszahlungen (über eine proportionale Einkommensteuer) führt dann per Saldo zu einer ungleichmäßigeren *personellen* Einkommensverteilung. Die Zinszahlung ist aus dieser Perspektive ein Transfervorgang, der eine Einkommensumverteilung von unten nach oben bewirkt.

Gegen diese Argumentation könnte man einwenden, dass der negative Verteilungseffekt nicht zwingend sei. Schließlich ließe sich die Finanzierung der Zinszahlungen auch über eine Erhöhung der progressiven Einkommensteuer bewerkstelligen. Hiermit wird durchaus zu recht darauf aufmerksam gemacht, dass die mit Hilfe des Transferansatzes abgeleiteten verteilungspolitischen Schlussfolgerungen stark von der Art der Gegenfinanzierung abhängen. Dieser Einwand ist aber nicht entscheidend. Der Hauptfehler des Transferansatzes besteht vielmehr darin, die staatlichen Zinszahlungen als Ursache des Zinseinkommens der Gläubiger anzusehen. Diese Verknüpfung ist unzulässig, denn die Staatsgläubiger hätten ihr Geldkapital auch auf andere Weise verzinslich anlegen können.

Damit rücken die Kreditmarktwirkungen der Staatsverschuldung in den Blickpunkt. Zu fragen ist, ob die Staatsverschuldung die Höhe des Zinssatzes und / oder die Kreditmenge beeinflusst und dadurch die funktionelle Einkommensverteilung verändert. Der grundlegende Sachverhalt kann anhand der Abbildung *F-4* illustriert werden, die einen neoklassischen Kreditmarkt mit positiv zinsabhängigen Ersparnissen und negativ zinsabhängigen Investitionen darstellt. Die Staatsverschuldung verschiebt die zinsabhängige Kreditnachfragefunktion bei jedem Zinsniveau nach rechts. Daraus ergibt sich bei „normalem" Verlauf der Kreditangebotsfunktion ein Zinsanstieg von i_0 auf i_1 verbunden mit einer Expansion der Kreditmenge von S_0 auf S_1. Neben der Erhöhung der Ersparnisse kommt es aus neoklassischer Sicht auch zu einer Verdrängung privater Investitionen von I_0 auf I_1. Das Ausmaß der Spar- und Investitionseffekte ist abhängig von der Zinselastizität dieser Größen, die sich in der Steigung der Funktionen manifestiert.



Zins- und Kreditmengeneffekte der Staatsverschuldung *Abb. F-4*

Gegenüber einer Steuerfinanzierung erhöht der Zinseffekt der Staatsverschuldung das Zinseinkommen der Staatsgläubiger, aber auch das der übrigen Anleger. Zudem läuft der Kreditmengeneffekt auf einen Anstieg der Zinseinkommen und eine entsprechende Veränderung der *funktionellen* Verteilung hinaus. Wenn Zinseinkünfte überwiegend von Empfängern aus höheren Einkommensschichten erzielt werden, kann daraus indirekt auf eine ungleichmäßigere *personelle* Einkommensverteilung geschlossen werden.

Diese Schlussfolgerungen sind denen des Transferansatzes ähnlich, beruhen aber auf Wirkungszusammenhängen ganz anderer Art. Insbesondere muss man sehen, dass nicht der Transfer zwischen Staatsgläubigern und Zinssteuerzahlern konstitutiv für die personellen

Verteilungseffekte ist, sondern dass diese über den Kreditmarkt und damit über die Veränderung der funktionellen Einkommensverteilung zustande kommen.

3.2 Verteilung zwischen Arbeitnehmern und Unternehmern

Von den personellen und funktionellen Verteilungseffekten strikt zu unterscheiden sind die Wirkungen des öffentlichen Kredits auf die *institutionelle* Verteilung des Einkommens zwischen den sozialen Gruppen der Arbeitnehmer und Unternehmer. Theoretische Grundlage der Analyse ist die *Kreislauftheorie der Verteilung*, die – basierend auf keynesianischen Überlegungen – insbesondere von Nicholas *Kaldor* (1956) entwickelt wurde. *Kaldor* hat darauf aufmerksam gemacht, dass sich die privaten Ersparnisse über Verschiebungen in der institutionellen Verteilung an Veränderungen der Investitionen und der Staatsverschuldung anpassen können. Wie die empirischen Erfahrungen zeigen, spielt dieser *Verteilungsmechanismus* in der Realität eine erhebliche Rolle und sollte deshalb bei der Analyse der Wirkungen der öffentlichen Verschuldung nicht vernachlässigt werden.

3.2.1 Staatsverschuldung und Nettogewinne

Einen einfachen Zugang zur nachfrageorientierten makroökonomischen Verteilungstheorie eröffnet die erweiterte *Keynessche Verteilungsgleichung*. Sie wurde bereits im Zusammenhang mit der Analyse der makroökonomischen Steuerinzidenz hergeleitet (vgl. Kapitel D.4.1). Demnach gilt folgende Identitätsgleichung für die Nettogewinne:

$$G^n = C_G + I + NX + A_{St} - T - S_L = C_G + \overbrace{\underbrace{I + NX + D}_{S} - S_L}^{S_G} \qquad \textit{Gl. F-13}$$

Alle Parameter sind als Realgrößen zu verstehen. Das Nettoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen entspricht der Summe aus Unternehmerkonsum (C_G), Investitionen (I), Nettoexporten (NX) und Staatsverschuldung ($D = A_{St} - T$) abzüglich des Sparens der Arbeitnehmer (S_L). Die Nettogewinne steigen bei Konstanz aller übrigen Größen, sofern der Staat seine Ausgaben erhöht oder seine Steuern senkt und damit im Ergebnis die Neuverschuldung vergrößert:

$$\Delta G^n = \Delta D = \Delta S \qquad \textit{Gl. F-14}$$

Solange Investitionen und Nettoexporte unverändert bleiben, impliziert der Anstieg der Staatsverschuldung zudem einen entsprechenden Zuwachs des privaten Sparens.

Wie kann dieser Zusammenhang erklärt werden? Eine kreditfinanzierte Erhöhung der öffentlichen Ausgaben erhöht die nominale Gesamtnachfrage. Bei real konstantem Sozial-

produkt (Vollbeschäftigungsannahme) kann sich die Volkswirtschaft aber nicht mehr auf *keynesianische* Weise über einen Anstieg von Produktion und Beschäftigung anpassen. Die zusätzliche Nachfrage führt vielmehr zu Preissteigerungen (relativ zu den Lohnstückkosten) und somit zu einer Verschiebung der Einkommensverteilung zugunsten der Unternehmergewinne. Der Anstieg der (Netto-) Gewinne erhöht *ceteris paribus* das Unternehmersparen, vor allem in Form der nicht ausgeschütteten Gewinne.

Genau darin besteht die gesamtwirtschaftliche Funktion des *Verteilungsmechanismus*. Er ermöglicht unabhängig von Veränderungen des Zinsniveaus oder des realen Sozialprodukts eine Anpassung des Sparens an Veränderungen der Nachfrage nach investierbaren Mitteln. Bei konstanten Investitionen und Nettoexporten sorgt der *Verteilungsmechanismus* im vorliegenden Fall für die notwendige Anpassung des Sparens an die höheren kreditfinanzierten Staatsausgaben. Die Preissteigerungen, die den nachfragebedingten Gewinnanstieg herbeiführen, senken die Reallöhne und erzwingen damit einen realen Konsumverzicht der Arbeitnehmer zugunsten der staatlichen Mehrausgaben. Eine wachsende Neuverschuldung des Staates in einer vollbeschäftigten Wirtschaft muss also nicht zu einem *Crowding out* der privaten Investitionen oder der Nettoexporte führen, sondern kann auch ausschließlich zu Lasten des privaten Konsums gehen.

3.2.2 Rückwirkungen auf den Konsum

Die vorgetragenen Überlegungen zu den Verteilungswirkungen der Staatsverschuldung fußen auf einer strengen Anwendung der *Ceteris-paribus*-Klausel. Eine ökonomisch gehaltvolle Theorie muss aber mögliche Rückwirkungen auf die übrigen in der Verteilungsgleichung enthaltenen Bestimmungsfaktoren in Rechnung stellen. Als wichtiger Beitrag hierzu ist der Ansatz von *Kaldor* anzusehen, der den Konsum bzw. das Sparen der Arbeitnehmer und der Unternehmer mit dem jeweiligen Einkommen verknüpft. *Kaldor* geht von gruppenspezifischen keynesianischen Konsum- bzw. Sparfunktionen aus und vernachlässigt der Einfachheit halber den autonomen Konsum:

$$S_G = s_G G^n \quad \Leftrightarrow \quad C_G = (1 - s_G) G^n \qquad \textit{Gl. F-15}$$

$$S_L = s_L L^n \quad \Leftrightarrow \quad C_L = (1 - s_L) L^n$$

Daraus folgt für das gesamte Sparen:

$$S = s_L L^n + s_G G^n \qquad \textit{Gl. F-16}$$

Da sich die Nettolöhne aus dem Sozialprodukt nach Abzug der Steuern und der Nettogewinne ergeben:

$$L^n = Y - T - G^n \qquad \textit{Gl. F-17}$$

lässt sich die Sparfunktion *F-16* umschreiben zu:

$$S = s_L (Y - T) + (s_G - s_L) G^n \qquad \textit{Gl. F-18}$$

Im Gleichgewicht stimmen die geplanten Ersparnisse mit der Summe aus Investitionen, Nettoexporten und Staatsverschuldung überein:

$$S = s_L (Y - T) + (s_G - s_L) G^n = I + NX + D \qquad \textit{Gl. F-19}$$

Auflösen nach den Nettogewinnen führt zu:

$$G^n = \frac{1}{s_G - s_L} \left[I + NX + D - s_L (Y - T) \right] \qquad \textit{Gl. F-20}$$

Da die Konsumenten auf Veränderungen ihres Nettoeinkommens reagieren, ist es im *Kaldor*-Modell erforderlich, nach der Verwendung der Verschuldung zu differenzieren. Bei Finanzierung zusätzlicher Staatsausgaben für Güter- und Dienstleistungen folgt aus der Verteilungsgleichung *F-20* für die Veränderung der Nettogewinne:

$$\Delta G^n = \frac{1}{s_G - s_L} \Delta D \qquad \text{für} \quad \Delta D = \Delta A_{St} \qquad \textit{Gl. F-21}$$

Im Falle einer kreditfinanzierten Steuersenkung gilt dagegen:

$$\Delta G^n = \frac{1 - s_L}{s_G - s_L} \Delta D \qquad \text{für} \quad \Delta D = -\Delta T \qquad \textit{Gl. F-22}$$

Der Effekt auf die Nettogewinne fällt hier schwächer aus, weil eine Steuersenkung nicht voll nachfragewirksam wird, sondern teilweise zur Aufstockung der Ersparnisse führt.

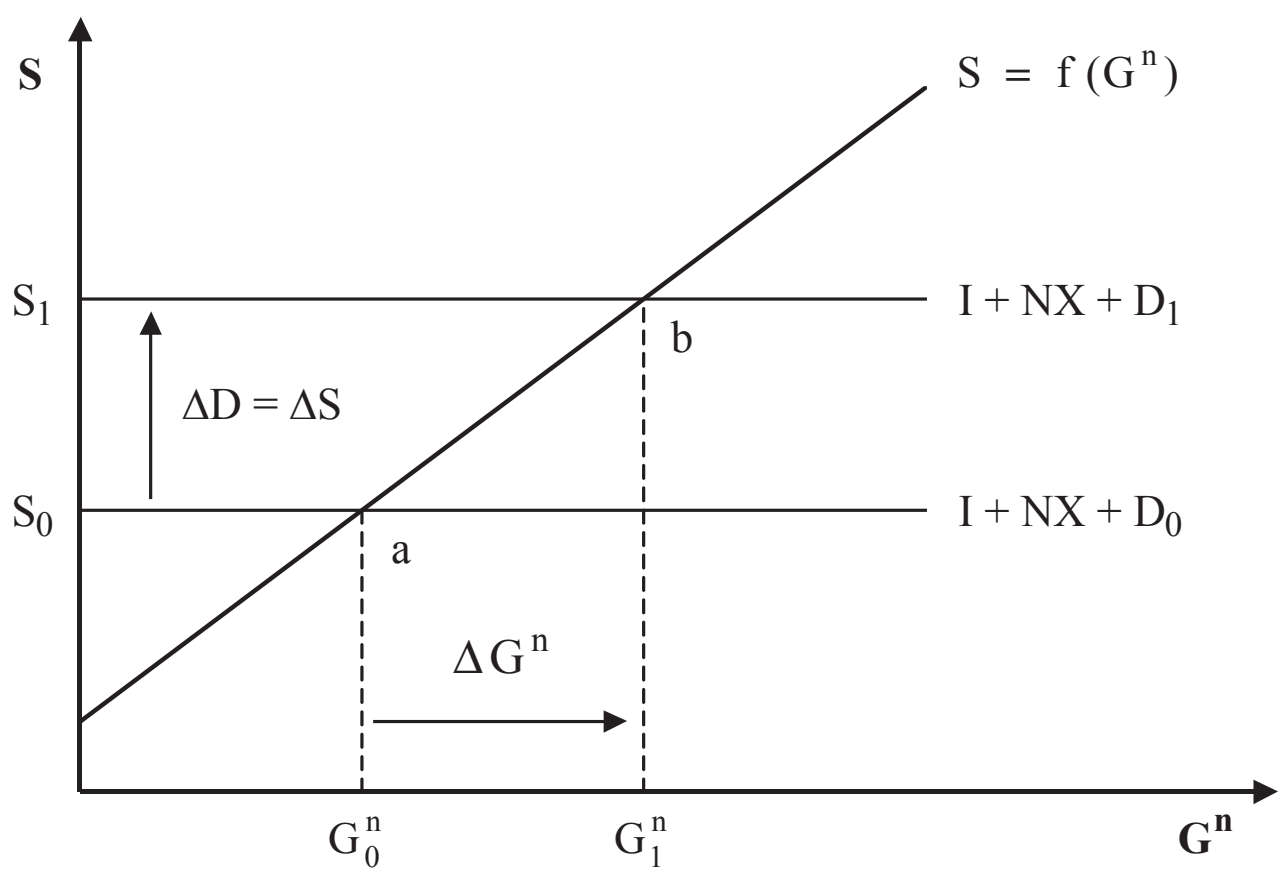
Die entscheidende Neuerung gegenüber der *Keynesschen Verteilungsgleichung* besteht darin, dass die Nettogewinne in beiden Fällen nicht mehr im Umfang der staatlichen Neuverschuldung, sondern um ein Vielfaches davon steigen. Die Verteilungsmultiplikatoren, die *Kaldor* als Sensitivitätskoeffizienten bezeichnet hat, hängen von der Differenz der gruppenspezifischen Sparquoten ab. Nur im Fall einer *extrem klassischen* Sparfunktion, wenn also die Arbeitnehmer ihr gesamtes Einkommen konsumieren ($s_L = 0$) und die Unternehmer ihr gesamtes Einkommen sparen ($s_G = 1$), nehmen die Verteilungsmultiplikatoren den Wert 1 an. Nur dann steigen die Nettogewinne, wie von der *Keynesschen Verteilungsgleichung* nahe gelegt, gerade im Umfang der zusätzlichen Staatsverschuldung und damit im Umfang des zusätzlichen Sparens.

Der Unterschied zwischen beiden Ansätzen wird deutlich, wenn man die dahinter stehende Anpassung des Sparens für den Fall einer kreditfinanzierten Erhöhung der Staatsausgaben genauer betrachtet. Nach der *Keynesschen Verteilungsgleichung* bewirkt der An-

stieg der Staatsverschuldung einen exakt parallelen Zuwachs der Nettogewinne und des privaten Sparens. Die Anpassung des Sparens an das höhere Staatsdefizit (und genauso an höhere Investitionen oder Nettoexporte) erfolgt sehr „effizient“, d.h. die erforderliche Umschichtung in der Verteilung fällt relativ gering aus. Wenn die Unternehmer jedoch nur einen Teil ihres Einkommens sparen und die Arbeitnehmer ihr Einkommen nicht vollständig konsumieren, bewirkt eine Verteilungsänderung zugunsten der Gewinne einen sehr viel schwächeren Anstieg des Sparens. Zum einen erhöht der Gewinnzuwachs das Sparen der Unternehmer nur noch nach Maßgabe ihrer marginalen Sparquote. Zum anderen geht das Arbeitnehmersparen zurück, weil die Nettolöhne sinken (im Umfang der zusätzlichen Nettogewinne). Per Saldo gilt daher für die Veränderung des privaten Sparens:

$$\Delta S = \Delta S_G + \Delta S_L = (s_G - s_L)\,\Delta G^n = \Delta D = \Delta A_{St} \qquad \textit{Gl. F-23}$$

Es ist – schon wegen der nicht ausgeschütteten Gewinne – davon auszugehen, dass die marginale Sparquote der Unternehmer die der Arbeitnehmer deutlich übersteigt. Daher nehmen die Ersparnisse auch hier mit den Nettogewinnen zu. Der Verteilungseffekt zugunsten der Gewinne muss aber vergleichsweise stärker ausfallen, um die Anpassung des Sparens an eine gegebene zusätzliche Staatsverschuldung herbeizuführen.



Verteilungsmechanismus bei kreditfinanzierten Staatsausgaben *Abb. F-5*

Diesen Tatbestand verdeutlicht Abbildung *F-5*. Das Sparen ist eine positive Funktion der Nettogewinne mit der Steigung $(s_G - s_L) < 1$. Der Schnittpunkt a mit der Funktion für die gesamte Nachfrage nach investierbaren Mitteln $(I + NX + D_0)$ markiert das Ausgangsgleichgewicht. Ein Anstieg der Staatsausgaben erhöht die Staatsverschuldung auf D_1 und

verschiebt die Funktion für die Nachfrage nach investierbaren Mitteln parallel nach oben. Das Gleichgewicht verlagert sich zum Schnittpunkt b mit der unveränderten Sparfunktion. Auf dem Weg zum neuen Verteilungsgleichgewicht steigen die Nettogewinne so lange an, bis die daraus resultierenden zusätzlichen Ersparnisse der Erhöhung der Staatsverschuldung entsprechen ($\Delta S = \Delta D$). Der erforderliche Gewinnzuwachs geht über den Anstieg des Sparens hinaus, weil der Konsum der Unternehmer steigt und das Sparen der Arbeitnehmer sinkt.

Die Verteilungseffekte einer Erhöhung der Staatsverschuldung in einer vollbeschäftigten Wirtschaft werden also durch die Rückwirkungen auf Unternehmer- und Arbeitnehmerkonsum verstärkt. Die Arbeitnehmer werden entsprechend stärker zu einem realen Konsumverzicht gezwungen. Sie müssen nicht nur Platz machen für die Mehrausgaben des Staates, sondern darüber hinaus für den zusätzlichen Unternehmerkonsum.

3.2.3 Rückwirkungen auf Investitionen und Nettoexporte

Unter Berücksichtigung der Konsumeffekte ergibt sich ein genaueres Bild von den Wirkungen der Staatsverschuldung auf die Einkommensverteilung zwischen Arbeitnehmern und Unternehmern. Rückkoppelungen sind aber auch bei den übrigen Verteilungsdeterminanten, bei Investitionen und Nettoexporten zu erwarten. So dürften die Investitionen im Allgemeinen positiv mit der Höhe der Nettogewinne verknüpft sein. Auch gewinnabhängige Investitionen verstärken den Effekt einer Variation der Staatsverschuldung auf die Einkommensverteilung. Das Sparen muss dann im Umfang der zusätzlichen Staatsverschuldung sowie der Mehrinvestitionen steigen ($\Delta S = \Delta D + \Delta I$). Die hierzu notwendige Verteilungsänderung fällt entsprechend stärker aus.

Dies ist aber nicht der einzig relevante Investitionseffekt. Der Verteilungsmechanismus wirkt über Preissteigerungen, die bei gegebenem realen Sozialprodukt die Geldnachfrage zu Transaktionszwecken erhöhen. Daher stellt sich die Frage, inwieweit monetäre Faktoren den Wirkungszusammenhang modifizieren. Ungehindert wirken kann der Verteilungsmechanismus nur bei elastischem Geldangebot. Wenn die Zentralbank jedoch bei Inflation eine restriktive Geldpolitik praktiziert, muss eine Erhöhung des Zinsniveaus in Rechnung gestellt werden. Freilich ist hierfür auch das Ausmaß der Inflationstendenzen entscheidend. Gewisse *unvermeidliche* Preissteigerungen werden von der Zentralbank regelmäßig einkalkuliert und provozieren noch keine geldpolitischen Gegenmaßnahmen.

Falls das Zinsniveau steigt, wird die Erhöhung der Staatsverschuldung durch eine gegenläufige Verminderung der zinsabhängigen Investitionen zum Teil ausgeglichen. Der Zinsmechanismus übernimmt dann durch partielle Verdrängung der Investitionen einen Teil der Anpassung; der Verteilungsmechanismus sorgt für die darüber hinaus erforderliche Erhöhung des privaten Sparens. Da Zins- und Gewinnanstieg gegenläufig auf die Investi-

tionen wirken, ist der gesamte Investitionseffekt nicht mehr eindeutig zu bestimmen. Somit kann auch nicht gesagt werden, ob die Staatsverschuldung das Wachstums hemmt.

In einer offenen Volkswirtschaft treten Rückwirkungen auf die Nettoexporte hinzu. Die inländischen Preissteigerungen verteuern die Güterexporte und machen Importwaren relativ billiger. Schon von daher ist ein Rückgang der Nettoexporte möglich. Falls inländische Zinssteigerungen hinzukommen, dürften des Weiteren die Nettokapitalimporte zunehmen. Sie erhöhen die Nachfrage nach inländischer Währung und bewirken damit eine Aufwertung. Auch dadurch werden die Güterexporte beeinträchtigt und die Importe begünstigt. Insgesamt ist daher aufgrund der außenwirtschaftlichen Rückkoppelungen mit einer Dämpfung der Verteilungseffekte zu rechnen.

Die Berücksichtigung der Folgewirkungen auf die übrigen Bestimmungsfaktoren der Nettogewinne ändert freilich nichts an der Richtung der Verteilungswirkungen, die von einer zusätzlichen Staatsverschuldung in einer vollbeschäftigten Wirtschaft ausgelöst werden. Im Ergebnis steigt der Anteil der Gewinne am Sozialprodukt (Gewinnquote) zu Lasten des Anteils der Löhne (Lohnquote). Verteilungspolitisch kann dieser Effekt der öffentlichen Verschuldung durchaus als *unsozial* eingestuft werden. Da die Verteilungsänderung über einen Anstieg des Preisniveaus zustande kommt, liegt zudem ein Verstoß gegen das Stabilitätsziel vor. Infolgedessen sollte man strukturelle Defizite möglichst vermeiden.

3.3 Intertemporale Verteilungswirkungen

Aus der Sicht eines privaten Kreditnehmers ermöglicht der Kredit die Finanzierung heutiger Ausgaben bei späterer Bezahlung. Diese *Lastverschiebung* ist die Hauptfunktion des Kredits. Im Zusammenhang mit der Staatsverschuldung wird häufig ähnlich argumentiert: Sie ermögliche es der heutigen Generation, zu Lasten künftiger Generationen höhere staatliche Leistungen in Anspruch zu nehmen. Diese *intertemporalen* Verteilungseffekte der Staatsverschuldung werden in der öffentlichen Diskussion oftmals als *Belastung der Kinder und Kindeskinder* gebrandmarkt und verschließen sich daher zunehmend einer sachlichen Auseinandersetzung.

Bei der Analyse der längerfristigen Verteilungseffekte werden üblicherweise einige restriktive Annahmen getroffen, um bei der Vielzahl der möglichen Wirkungskanäle den Überblick zu bewahren. In der Regel geht man von einer permanent vollbeschäftigten Wirtschaft aus, um die konjunkturellen Aspekte auszublenden. Ferner wird unterstellt, dass der Staat den Kredit aufnimmt, um zusätzliche Staatsausgaben für Güter und Dienstleistungen zu tätigen. Im Gegensatz zu ebenfalls denkbaren Steuersenkungen oder erhöhten Transferzahlungen nimmt der Staat dann in der Kreditaufnahmeperiode zusätzliche Teile des Sozialprodukts in Anspruch. Hinsichtlich der Verzinsung und Tilgung des Kre-

dits wird dagegen angenommen, dass der Staat in den späteren Perioden keine Ausgabenkürzungen vornimmt, sondern sich die Mittel durch höhere Steuern beschafft.

Die Debatte über die zeitlichen Verteilungswirkungen der Staatsverschuldung ist von verschiedenen, teils konkurrierenden, teils sich ergänzenden Lastbegriffen geprägt. Sie haben zu Missverständnissen, manchmal auch zur Emotionalisierung der Diskussion beigetragen. Vor allem drei Lastbegriffe spielen eine Rolle: (1) Last als Ressourcenentzug, (2) Last als Nutzenentgang und (3) Last als Wachstumseinbuße.

3.3.1 Last als Ressourcenentzug

Bei der von *Lerner* (1948) geprägten Interpretation der Last als Ressourcenentzug wird auf die reale Inanspruchnahme des Produktionspotentials durch den Staat abgestellt. Der private Sektor muss in einer vollbeschäftigten Wirtschaft zwangsläufig zugunsten des Staates auf Güter verzichten. Eine Verschiebung dieser realen Last in die Zukunft ist bei der internen Verschuldung ebenso wenig möglich wie bei der Steuerfinanzierung. Zwar unterscheiden sich gegebenenfalls die Mechanismen der Zurückdrängung privater Nachfrage. Bei Steuerfinanzierung senkt der Staat das verfügbare Einkommen direkt (Einkommensteuer), bei Kreditfinanzierung erfolgt die Verdrängung real über Preissteigerungen. Insgesamt muss die Gesellschaft aber stets heute auf Güter verzichten und damit kollektiv die Last der Verschuldung tragen.

Die zukünftigen Zins- und Tilgungszahlungen stellen dagegen keine Reallast dar, denn sie werden von den Mitgliedern der Gesellschaft in der entsprechenden Periode sowohl aufgebracht als auch empfangen. Der Staat beansprucht dabei keine Ressourcen. Die Gesellschaft zahlt an sich selbst und wird dadurch weder reicher noch ärmer. Zahler und Empfänger mögen nicht die gleichen Personen sein, doch betrifft dies nicht die intertemporale, Verteilung, sondern die Verteilung des jeweiligen Periodeneinkommens. Daher hat *Lerner* das Ergebnis seiner Überlegungen zur Inlandsverschuldung in der bekannten Aussage „*We owe it to ourselves*“ zusammengefasst.

Anders zu beurteilen ist die Auslandsverschuldung. Zinszahlungen an ausländische Gläubiger rechnen nicht mehr zum inländischen Einkommen, sondern müssen von der Gesellschaft insgesamt aufgebracht werden. Hinzu kommt die Möglichkeit eines Realtransfers zwischen Inland und Ausland. Die im Ausland aufgenommenen Kredite können dazu dienen, im Ausland produzierte Güter zu erwerben. Umgekehrt können ausländische Gläubiger die Zins- und Tilgungszahlungen später verwenden, um im Inland produzierte Güter zu kaufen. Wenn die Kreditaufnahme im Ausland mit einem Realtransfer in Form von Mehrimporten einhergeht, vergrößert sich in der Gegenwart das gesamtwirtschaftlich verfügbare Gütervolumen. Infolgedessen kommt es heute zu einer Entlastung der Volkswirtschaft. Bei zukünftiger Verzinsung und Tilgung des Kredits und vollem Realtransfer muss

entsprechend auf eine inländische Güterverwendung verzichtet werden. Zukünftige Generationen können also durch eine Auslandsverschuldung einen Ressourcenentzug erfahren, wenn der Realtransfer tatsächlich zustande kommt. Denkbar ist aber auch der Fall, dass die Zins- und Tilgungszahlungen von den ausländischen Gläubigern nicht zur Güternachfrage verwandt, sondern erneut angelegt werden.

3.3.2 Last als Nutzeneinbuße

Die von *Lerner* vertretene Position hat *Buchanan* (1958) als *Neue Orthodoxie* kritisiert und ihr entgegengehalten, dass ein gegenwärtiger Ressourcenentzug keineswegs mit gegenwärtig getragenen volkswirtschaftlichen Kosten gleichgesetzt werden dürfe. Eine gegenwärtige Belastung kommt nach seiner Ansicht nur zustande, wenn es Wirtschaftssubjekte gibt, die Nutzeneinbußen erleiden. Im Gegensatz zur Steuerfinanzierung liegt bei Kreditfinanzierung staatlicher Ausgaben jedoch kein Nutzenentgang vor, da die Gläubiger dem Staat ihr Geldkapital gegen Entgelt freiwillig zur Verfügung stellen.

Nutzeneinbußen durch Kreditfinanzierung entstehen allerdings in der Zukunft, wenn zur Verzinsung und Tilgung Steuererhöhungen vorgenommen werden, die den privaten Wirtschaftssubjekten zwangsweise Einkommen und Kaufkraft entziehen. Die Zinszahlungen können auch nicht gegen die Zinseinkünfte der Empfänger aufgerechnet werden, denn die Steuererhebung zur Finanzierung der Zinsen ist nicht die ökonomische Ursache für den Einkommenszufluss bei den Empfängern. Vielmehr geht dieser auf die Bereitstellung von Geldkapital zurück, das auch bei alternativer Anlage eine Verzinsung erbracht hätte. Immerhin muss in diesem Zusammenhang beachtet werden, dass die Zinseinkommen infolge der Zins- und Kreditmengeneffekte der Staatsverschuldung insgesamt anwachsen können (vgl. Kapitel F.3.1), so dass eine Aufrechnung nicht völlig fehl geht.

Bezogen auf die Nutzenposition der Wirtschaftssubjekte erscheint eine intertemporale Lastverschiebung dennoch nicht ausgeschlossen. *Buchanan* hat damit auf eine besondere Dimension zeitlicher Verteilungseffekte der Staatsverschuldung aufmerksam gemacht, die sich allerdings schwer erfassen lassen. Das Problem jeder Nutzenbetrachtung liegt in der fehlenden intersubjektiven Vergleichbarkeit und kardinalen Messbarkeit. Ohne eine Gewichtung von gegenwärtigen und zukünftigen Nutzengewinnen und Nutzenverlusten ist nicht einmal die Richtung eindeutig zu bestimmen, in der Nutzen intertemporal verschoben werden. Hinzu kommt, dass die hier in Rede stehenden Lasteffekte sich nur auf *gefühlte*, aber nicht auf reale Belastungen der Wirtschaftssubjekte beziehen.

3.3.3 Last als Wachstumseinbuße

Der Ressourcenentzugsansatz greift insofern zu kurz, als er auf eine detaillierte Betrachtung der Verdrängung privater Ansprüche an das Produktionspotential verzichtet. Der Staat kann sich bei Vollbeschäftigung Ressourcen zu Lasten des privaten Konsums oder

der privaten Investitionen verschaffen. *Modigliani* (1961) und *Vickrey* (1961) haben davon ausgehend den *Wachstumsansatz* als Erweiterung der *Neuen Orthodoxie* entwickelt. Ausgangspunkt ist die Überlegung, dass die Steuerfinanzierung staatlicher Ausgaben vornehmlich zu Lasten des privaten Konsums geht, während die Kreditfinanzierung besonders die privaten Investitionen beeinträchtigt.

Hinter dieser Hypothese steckt der bereits diskutierte Zinsmechanismus, der ein zwangsläufiges *Crowding out* der privaten Investitionen durch eine höhere Staatsverschuldung suggeriert. Wäre dies korrekt, so würde die Kreditfinanzierung der gegenwärtigen Generation einen höheren Konsum ermöglichen. Dafür wären die heutigen Investitionen vergleichsweise kleiner, d.h. an die zukünftigen Generationen würde ein geringerer Kapitalstock weitergegeben. Infolge des verminderten Wachstums des Produktionspotentials kommt es – weiterhin permanente Vollauslastung unterstellt – in Zukunft zu einer relativen Senkung des Realeinkommens. Dieser differentielle Wachstumseffekt äußert sich in zukünftig geringeren Konsummöglichkeiten der privaten Wirtschaftssubjekte.

Der skizzierten Argumentation kann nicht entgegen gehalten werden, dass der Staat mittels Kreditaufnahme zusätzliche öffentliche Investitionen finanzieren könne, von denen positive Wachstumswirkungen ausgingen. Die Mittelverwendung ist für die insgesamt eintretenden Wirkungen zwar höchst bedeutsam, aber im vorliegenden Kontext dennoch irrelevant. Ein korrekter Vergleich kann nicht zwischen einer Situation ohne bzw. mit kreditfinanzierten öffentlichen Investitionen, sondern nur zwischen einer Situation mit steuer- bzw. kreditfinanzierten öffentlichen Investitionen gezogen werden. Genau darauf stellt der Wachstumsansatz ab.

Dennoch verdient auch dieser Ansatz Kritik. Die behaupteten realen Lasteffekte müssen keineswegs eintreten, denn die Kreditfinanzierung staatlicher Ausgaben ist auch in einer vollbeschäftigten Wirtschaft nicht unbedingt mit einer Verdrängung privater Investitionen verbunden. Dagegen sprechen insbesondere die Wirkungen der Staatsverschuldung auf Preisniveau und Unternehmergewinne. Sie fördern eher die Investitionstätigkeit, und sie ermöglichen vor allem eine zinsunabhängige Anpassung über die reale Verdrängung des Arbeitnehmerkonsums. Unter Berücksichtigung des Verteilungsmechanismus ist eine klare Aussage über die per Saldo eintretenden Investitions- und Wachstumseffekte jedenfalls nicht möglich.

Neben dieser prinzipiellen Kritik ist auch zu berücksichtigen, dass die alternative Steuerfinanzierung nicht in einer Anhebung direkter, sondern auch in einer Anhebung indirekter Steuern bestehen kann. Indirekte Steuern erhöhen die Kosten der Unternehmen und veranlassen diese zu kosteninduzierten Preissteigerungen. Durch die Verausgabung der Mittel schafft der Staat den erforderlichen Überwälzungsspielraum, so dass die höheren Preise nachfrageseitig ohne Mengeneinbußen realisierbar sind. Auch die Vollüberwälzung

der Steuern setzt jedoch ein hinreichend elastisches Geldangebot voraus. Die Wirkungskanäle der indirekten Besteuerung und der Kreditfinanzierung sind also sehr ähnlich und die Vermutung, die Besteuerung ginge zu Lasten des Konsums, die Kreditfinanzierung hingegen zu Lasten der Investitionen, kann auch von daher nicht ganz überzeugen.

3.3.4 Intertemporale Bedeutung der Kaldor-Effekte

Die von *Kaldor* aufgezeigten Verteilungsumschichtungen zwischen Arbeitnehmer- und Unternehmereinkommen werden in der Lastverschiebungsdebatte generell vernachlässigt. Die Umverteilung zugunsten der Unternehmergewinne, die in der Kreditaufnahmeperiode durch Nachfrage- und Preissteigerungen zustande kommt, wird bei der Kreditrückzahlung tendenziell korrigiert. Die Einkommensverteilung verschiebt sich dann über Preissenkungen (relativ zu den Lohnstückkosten) zu Lasten der Unternehmer. Innerhalb des privaten Sektors profitieren demnach die Unternehmer von der Kreditaufnahme, die Arbeitnehmer von der Tilgung. Insofern findet hier eine besondere, zusätzliche Form der intertemporalen Lastverschiebung statt.

Die Zinszahlungen sind dagegen aus kreislauftheoretischer Sicht weitgehend verteilungsneutral. Wenn der Staat Zinszahlungen an inländische Staatsgläubiger aus erhöhten Steuern finanziert, entzieht er dem privaten Sektor keine Ressourcen. Eine reale Belastung findet somit nicht statt. Da sich die Verwendungsstruktur des Sozialprodukts nicht ändert, bleibt auch das bestehende Gleichgewicht zwischen Investitionen, Nettoexporten und Staatsverschuldung auf der einen Seite sowie Sparen der Arbeitnehmer und Sparen der Unternehmer auf der anderen Seite erhalten. Gleiches gilt für die dazu gehörige Einkommensverteilung zwischen den beiden sozialen Gruppen.

Dieser Befund ist unabhängig davon, welche Gruppe die Zinszahlungen erhält bzw. die Zinssteuern formal trägt. Beispielsweise könnte es sein, dass die Unternehmer die Zinsen erhalten, während den Arbeitnehmern eine höhere Lohnsteuer auferlegt wird. In diesem Fall reduziert die zusätzliche Lohnsteuer das nominale Arbeitnehmereinkommen sowie den nominalen Arbeitnehmerkonsum. Die Unternehmer müssen folglich die Preise senken, wenn sie das Vollbeschäftigungssozialprodukt weiter absetzen wollen. Damit verlieren sie als Gruppe bei den Gewinnen das, was sie über die Zinszahlungen einnehmen. Ihr Realeinkommen bleibt per Saldo unverändert. Auch das Arbeitnehmereinkommen bleibt real konstant, denn die Lohnsteuer kann im vorliegenden Fall über sinkende Preise auf die Unternehmer überwälzt werden.

Für andere Zahler-Empfänger-Konstellationen gelten bezogen auf die Aggregatverteilung die gleichen Schlussfolgerungen. Innerhalb der sozialen Gruppen können allerdings weitere differenzierende Verteilungseffekte auftreten, z.B. bei indirekter Besteuerung regressive Wirkungen zwischen den Angehörigen unterschiedlicher Einkommensklassen.

3.3.5 Zeitliche Umverteilungspolitik

Obschon die intertemporalen Verteilungseffekte der Staatsverschuldung keineswegs die Bedeutung haben, die ihnen in der öffentlichen Diskussion beigemessen wird, stellt sich die Frage, inwieweit der öffentliche Kredit als Instrument der zeitlichen Einkommensverteilungspolitik dienen kann. Ein erstes Ziel einer solchen Politik könnte in der Anpassung der zeitlichen Verteilung der Kosten an die zeitliche Verteilung der Nutzen der Staatsausgaben bestehen. Dieses so genannte *Pay-as-you-use*-Prinzip spielt insbesondere bei den öffentlichen Investitionen eine Rolle, die über mehrere, möglicherweise über sehr viele Jahre hinweg einen Nutzen stiften. Ein zweites Ziel intertemporaler Verteilungspolitik könnte die gegenwartsfreundliche Umverteilung zu Lasten der Zukunft sein, in der die Menschen durch wirtschaftliches Wachstum voraussichtlich wohlhabender sein werden.

Entscheidungen über den Umfang der nichtkonjunkturellen Verschuldung implizieren immer auch einen Beschluss über die zeitliche Verteilung der Lasten, deren Art und Ausmaß allerdings nicht eindeutig feststehen. Schon deshalb stößt der Versuch einer zielgerichteten intertemporalen Verteilungspolitik auf erhebliche Schwierigkeiten. Es dürfte lediglich möglich sein, grobe Indikatoren für die in die Zukunft verlagerten oder aus der Vergangenheit empfangenen Nutzen und Lasten zu ermitteln.

Hinzu kommt, dass die Vorstellungen der politischen Entscheidungsträger über die zeitlichen Verteilungswirkungen des öffentlichen Kredits einer ökonomischen Analyse kaum standhalten. Gerade auf diesem Gebiet beherrschen einfache Argumentationsmuster die Diskussion. Insbesondere die realen Lasteffekte des öffentlichen Kredits werden kaum gesehen. Auch fehlt das Bewusstsein, dass der Versuch einer Entlastung der heutigen Generation durch Kreditfinanzierung in Konflikt mit dem Ziel einer gleichmäßigeren Einkommensverteilung zwischen Arbeitnehmern und Unternehmern steht. Insgesamt ist die Eignung des öffentlichen Kredits zu einer zielgerichteten Beeinflussung der zeitlichen Einkommensverteilung daher skeptisch zu beurteilen.

3.4 Verteilungspolitische Schlussfolgerungen

Die Analyse der nichtkonjunkturellen Staatsverschuldung zeigt, dass die Kreditaufnahme mit Verteilungswirkungen einhergehen kann, die überwiegend negativ beurteilt werden:

1. Eine wachsende Staatsverschuldung erhöht unter Umständen das Zinsniveau und vergrößert in der Regel die Kreditmenge. Diese Zins- und Kreditmengeneffekte sorgen für eine Verschiebung der funktionellen Verteilung zugunsten der Kapitaleinkommen. Damit ist bezogen auf die personelle Verteilung in der Tendenz eine Begünstigung der oberen Einkommensschichten verbunden.

2. Zusätzliche kreditfinanzierte Staatsausgaben verschieben durch nachfragebedingte Inflation die Einkommensverteilung zugunsten der (Netto-) Gewinnquote und zu Lasten der (Netto-) Lohnquote. Insbesondere die Arbeitnehmer tragen daher die Last der Verschuldung. Sie müssen infolge der Entwertung der Löhne zugunsten des Staates real auf Konsum verzichten. Die Inflation hat im Übrigen weitere negative Verteilungseffekte: Sie benachteiligt die Bezieher fester (Sozial-) Einkommen, die Geldvermögensbesitzer und die Gläubiger gegenüber den Schuldnern.

3. Zukünftige Generationen erfahren durch eine Inlandsverschuldung keinen Ressourcenentzug und werden insofern real nicht belastet. Denkbar, wenn auch nicht zwingend ist allerdings eine reale Last in Form von Wachstumseinbußen. Verteilungspolitisch kann dieser Effekt aber nicht eindeutig beurteilt werden, denn zukünftige Generationen sind mutmaßlich belastbarer als die heutige Generation, vor allem wegen des zwischenzeitlichen Sozialproduktswachstums.

4. Gemessen an der Nutzenposition ist eine Belastung zukünftiger Generationen mittels der öffentlichen Verschuldung möglich. Die Zinsfinanzierungssteuern werden einzelwirtschaftlich als Last gewertet, die Zinsen aber nicht als Einkommen, das erst durch die Staatsverschuldung entstanden ist. Da diese Belastung nicht auf realen Einbußen, sondern auf subjektivem Empfinden beruht, ist ihre verteilungspolitische Bedeutung allerdings fraglich.

Insgesamt sprechen die Verteilungseffekte der öffentlichen Verschuldung überwiegend, vom *Pay-as-you-use*-Prinzip einmal abgesehen, gegen eine Kreditaufnahme bei Vollbeschäftigung. Auch aus stabilitätspolitischer Sicht empfiehlt sich ein Verzicht auf nichtkonjunkturelle Defizite; im Gegenteil, der Staat sollte bei Vollbeschäftigung die günstige wirtschaftliche Lage nutzen, um seinen Haushalt zu konsolidieren.

Damit reduziert sich der ökonomisch zweckmäßige Einsatz der Staatsverschuldung im Wesentlichen auf die Rezessionsbekämpfung. Hierbei entstehen der Gesellschaft keine Lasten, sondern die Verschuldung trägt über ihre positiven Wirkungen auf Sozialprodukt und Investitionen zu einer Vergrößerung des aktuellen wie des zukünftigen Einkommens bei. Auch die Verteilungseffekte sind bei Unterbeschäftigung positiver zu beurteilen. Mit dem Auslastungsgrad des Produktionspotentials steigt zwar die Gewinnquote, aber gleichzeitig nehmen das reale Sozialprodukt und die Beschäftigung zu. Daher handelt es sich nicht mehr um ein Nullsummenspiel, von dem die Unternehmer zu Lasten der Arbeitnehmer profitieren. Vielmehr erzielen beide Gruppen eine absolute Besserstellung gegenüber dem Rezessionssozialprodukt, das sich ohne konjunkturbedingte und antizyklische Defizite einstellen würde.

4 Fiskalische Wirkungen der Staatsverschuldung

Im Zusammenhang mit dem konjunkturpolitischen Einsatz der öffentlichen Verschuldung wurde auf die Wechselbeziehungen zwischen Konjunktur und Staatshaushalt ausführlich eingegangen (vgl. Kapitel F.2). Diese kurz- und mittelfristigen Budgetwirkungen, die den Handlungsspielraum des Staates erheblich beeinflussen, bleiben daher im Folgenden außer Betracht. Die Ausführungen konzentrieren sich vielmehr auf die fiskalischen Aspekte einer nichtkonjunkturellen Verschuldung. Kurzfristig ist hier die Überbrückungsfunktion der Staatsverschuldung angesprochen, während es langfristig um die Probleme geht, die mit einer fortgesetzten Neuverschuldung in einer wachsenden Wirtschaft verbunden sind. Darüber hinaus wird auf die fiskalischen Aspekte der staatlichen Schuldenstrukturpolitik (*Debt Management*) eingegangen.

4.1 Die Überbrückungsfunktion der Staatsverschuldung

Unabhängig von der Konjunkturstabilisierung und der zeitlichen Lastenverteilung können haushaltstechnische und allokative Gründe für eine Kreditaufnahme sprechen. Diese hängen damit zusammen, dass die Kreditaufnahme flexibler gehandhabt werden kann als die Besteuerung. Die Staatsverschuldung erlaubt es, vorübergehende Abweichungen der öffentlichen Ausgaben und Einnahmen vom mittelfristigen Trend zu überbrücken und damit erwartete und unerwartete Schwankungen des Finanzbedarfs auszugleichen. Zu diesen Abweichungen kommen kurzfristige Schwankungen der Kassenbeanspruchung. Das Zeitprofil der Einnahmen- und Ausgabenströme öffentlicher Gebietskörperschaften im Verlauf des Budgetjahres ist sehr ungleichmäßig und unterliegt raschen, zum Teil schwer voraussehbaren Veränderungen. Daraus ergeben sich weitere Überbrückungsaufgaben.

Bei solchen Trendabweichungen der Staatsausgaben und -einnahmen ist eine Kreditvariation in der Regel mit geringeren volkswirtschaftlichen Kosten verbunden als eine temporäre Steuererhöhung oder eine vorübergehende Senkung anderer Ausgaben. Steueränderungen sind nicht beliebig schnell und in beliebig feiner Dosierung durchführbar. Zudem verursachen sie zusätzliche politische und administrative Kosten und eventuell auch effizienzschädliche Substitutionseffekte. Die Steuerglättung im Zeitablauf (*tax smoothing*) erscheint daher allokativ vorteilhaft.

Dieser Aspekt verstärkt im Übrigen die Argumentation zugunsten konjunktureller Defizite, denn eine einnahmenseitige Parallelpolitik würde neben den Wachstumseinbußen weitere Effizienzverluste hervorrufen. Entsprechendes gilt für temporäre Anpassungen der

Ausgaben an einen schwankenden Finanzbedarf. Aufgrund ihrer relativ hohen Flexibilität sind davon überwiegend die staatlichen Investitionsausgaben betroffen, was zu volkswirtschaftlichen Produktivitäts- und Wachstumsverlusten führen kann.

4.2 Langfristige Tragfähigkeit der Staatsverschuldung

Eine jährlich wiederkehrende Kreditfinanzierung eines Teils der öffentlichen Ausgaben kann in praktisch allen westlichen Staaten beobachtet werden. Sie ist gleichbedeutend mit einem ständig steigenden Schuldenstand. Die fortdauernde Zunahme des absoluten Betrages der Staatsschuld bedeutet jedoch nicht notwendig, dass auch das relative Gewicht des Schuldenstandes sowie der Zinszahlungen bezogen auf das Sozialprodukt (oder bezogen auf die öffentlichen Ausgaben insgesamt) wachsen müsste. Ob und unter welchen Voraussetzungen dies geschieht, soll im folgenden geprüft werden.

4.2.1 Das Domar-Modell

Domar (1944) hat erstmals Modellrechnungen zur langfristigen Entwicklung des Schuldenstandes und der Zinsbelastung für den Fall einer permanenten Neuverschuldung vorgelegt. Dabei sollte insbesondere auch der Steuersatz bestimmt werden, der zur Deckung der Zinszahlungen auf den durch ständige Neuverschuldung auflaufenden Schuldenstand erforderlich ist.

Das *Domar*-Modell basiert auf (1) einer konstanten Relation zwischen Neuverschuldung und Sozialprodukt, (2) einer von der Höhe der Staatsverschuldung unabhängigen Wachstumsrate des Sozialprodukts und (3) einem ebenfalls exogen gegebenen Zinssatz. Gerade die beiden letztgenannten Annahmen sind problematisch, denn Konjunktur- und Wachstumseffekte der Staatsverschuldung bleiben auf diese Weise ebenso unberücksichtigt wie die monetären Aspekte. Gleichwohl verdient das Modell Interesse, denn es zeigt, dass die Schuldenstandsquote und die Zinsausgabenquote auch bei permanenter Neuverschuldung nicht uferlos steigen, sondern einem festen Grenzwert zustreben.

Betrachten wir das *Domar*-Modell genauer. Der Staat verschuldet sich ab der Periode 0 in jeder Periode t mit einem konstanten Anteil d am Sozialprodukt. Dieser Anteil entspricht der laufenden Defizitquote:

$$D_t = d\,Y_t \qquad \textit{Gl. F-24}$$

Jede Neuverschuldung einer Periode t erhöht den Schuldenstand (B) zu Beginn der Folgeperiode t + 1:

$$B_{t+1} = B_t + D_t \qquad \textit{Gl. F-25}$$

Bei einer feststehenden Wachstumsrate w des Sozialprodukts und einer konstanten Defizitquote ($d_t = d$) ergibt sich für die Entwicklung des Schuldenstandes:

$$B_1 = B_0 + D_0 = B_0 + d\,Y_0 \qquad \textit{Gl. F-26}$$

$$B_2 = B_1 + d\,Y_1 = B_0 + d\,Y_0 + d\,Y_1 = B_0 + d\,Y_0\left[1 + (1+w)\right]$$

...

$$B_n = B_0 + d\,Y_0\left[1 + (1+w) + \ldots + (1+w)^{n-1}\right]$$

Der Wert in der eckigen Klammer ist eine geometrische Reihe. Daher gilt:

$$B_n = B_0 + d\,Y_0 \sum_{t=0}^{n-1} (1+w)^t = B_0 + d\,Y_0\left[\frac{(1+w)^n - 1}{(1+w) - 1}\right] \qquad \textit{Gl. F-27}$$

Division durch das Sozialprodukt der Periode n:

$$Y_n = (1+w)^n\,Y_0 \qquad \textit{Gl. F-28}$$

führt zur Schuldenstandsquote der Periode n:

$$\frac{B_n}{Y_n} = \frac{B_0}{(1+w)^n\,Y_0} + \frac{d}{w}\left[1 - \frac{1}{(1+w)^n}\right] \qquad \textit{Gl. F-29}$$

Der Grenzwert der Schuldenstandsquote beträgt:

$$\bar{b} = \lim_{n \to \infty} \frac{B_n}{Y_n} = \frac{d}{w} \qquad \textit{Gl. F-30}$$

Der Grenzwert der Schuldenstandsquote steigt mit der Defizitquote d und sinkt mit der Wachstumsrate des Sozialprodukts w.

Interessant ist eine Konfrontation dieses Ergebnisses mit den Maastricht-Kriterien für die Staatsverschuldung. Danach soll die Defizitquote 3% und die Schuldenstandsquote 60% des Bruttoinlandsprodukts nicht überschreiten. Aufgrund des systematischen Zusammenhangs zwischen beiden Quoten sind die festgelegten Werte, als permanente Größen verstanden, nur bei einem Wirtschaftswachstum von jährlich 5% miteinander kompatibel. Bei einer geringeren nominalen Wachstumsrate muss entweder die zulässige Defizitquote gesenkt oder die zulässige Schuldenstandsquote erhöht werden. Beispielsweise erlaubt eine maximale Schuldenstandsquote von 60% bei einer nominalen Wachstumsrate von 3% nur noch eine Defizitquote von 1,8%.

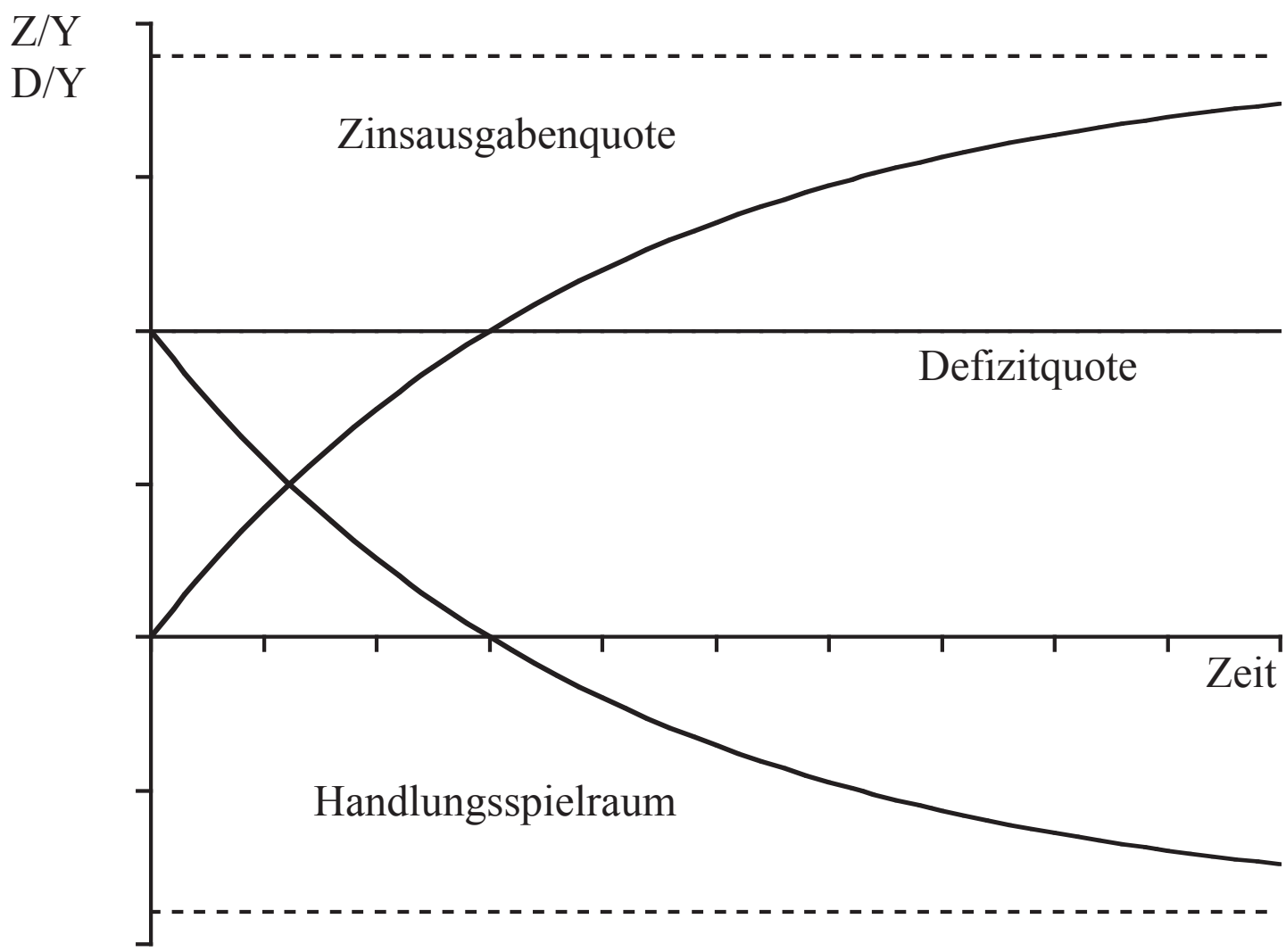
Die Zinsausgabenquote, die den Anteil der Zinsausgaben am Sozialprodukt misst, ergibt sich durch Multiplikation des Zinssatzes (i) mit der Schuldenstandsquote:

$$\frac{Z_n}{Y_n} = i \frac{B_n}{Y_n} \qquad \textit{Gl. F-31}$$

Sie tendiert ebenfalls gegen einen festen Grenzwert:

$$\bar{z} = \lim_{n \to \infty} \frac{Z_n}{Y_n} = i \frac{d}{w} \qquad \textit{Gl. F-32}$$

Mit Hilfe dieser Beziehung lässt sich prüfen, ob eine permanente Neuverschuldung den finanziellen Handlungsspielraum des Staates auf Dauer vergrößert.



Fiskalische Effekte einer permanenten Neuverschuldung *Abb. F-6*

Ein zusätzlicher Spielraum zur Finanzierung öffentlicher Ausgaben ergibt sich nur, wenn der Zins die Wachstumsrate des Sozialprodukts unterschreitet ($i < w$). Nur dann liegt der Grenzwert der Zinsquote unterhalb der Defizitquote, und die jährlichen Einnahmen aus Krediten übersteigen die zur Bedienung der aufgelaufenen Staatsschuld erforderlichen Zinszahlungen. Liegen die Verhältnisse umgekehrt ($i > w$), wie in Abbildung *F-6* unterstellt, so wird irgendwann der Punkt erreicht, ab dem die Zinszahlungen die Neuverschul-

dung übersteigen und aus Steuereinnahmen gedeckt werden müssen. Langfristig nimmt der finanzielle Handlungsspielraum des Staates durch permanente Neuverschuldung in diesem (realistischeren) Fall ab.

Auch das *Domar*-Modell operiert natürlich mit restriktiven Annahmen, die für eine realitätsbezogene Analyse angepasst werden müssen. Folgende Modifikationen, die hier nur erwähnt werden können, sind zu berücksichtigen: (1) Eine Zusatzverschuldung des Staates kann positive Rückwirkungen auf die Wachstumsrate des Sozialprodukts haben (insbesondere bei konjunktureller Verschuldung). Dies reduziert den Grenzwert von Schuldenstands- und Zinsquote. (2) Eine Zusatzverschuldung des Staates kann aber auch zinssteigernd wirken (insbesondere bei Vollbeschäftigung) und dadurch den Grenzwert von Schuldenstands- und Zinsquote erhöhen. (3) Schließlich ist der *Steuereffekt* der Zinszahlungen zu beachten: Zinseinkommen unterliegen der Einkommensteuer und diese Rückflüsse reduzieren tendenziell die fiskalische Nettobelastung des Staates.

4.2.2 Stabilisierung der Schuldenstandsquote

Die Überlegungen zur langfristigen Entwicklung der Schuldenstandsquote werden heute vornehmlich unter dem Begriff der *Tragfähigkeit* der Staatsverschuldung diskutiert. Eine tragfähige Schuldenpolitik zeichnet sich durch eine langfristig stabile Schuldenstandsquote aus und erfüllt in diesem Sinne das Kriterium der *Nachhaltigkeit*. Während *Domar* die Grenzwerte der Schuldenstands- und der Zinslastquote in den Vordergrund stellte, geht es bei der Tragfähigkeitsanalyse um den *Primärüberschuss* im öffentlichen Haushalt, der erforderlich ist, um die Schuldenstandsquote im Zeitablauf auf einem politisch bestimmten Niveau zu konsolidieren.

Der Primärüberschuss (Ü) bezeichnet die Differenz zwischen den laufenden Einnahmen (E) des Staates ohne Neuverschuldung und seinen Ausgaben ohne Zinszahlungen (A):

$$Ü_t = E_t - A_t = i B_t - D_t \qquad \textit{Gl. F-33}$$

Der Primärüberschuss entspricht somit dem Überschuss der Zinszahlungen über das Defizit. Er ist ein Maß für die Steuereinnahmen, die aufgebracht werden müssen, um die Zinsausgaben abzudecken, für die das laufende Defizit nicht mehr ausreicht.

Bezieht man die Größen auf das Sozialprodukt, so erhält man die Primärüberschussquote:

$$ü_t = i b_t - d_t \qquad \textit{Gl. F-34}$$

Bei einer zeitinvarianten Defizitquote stellt sich langfristig, wie mit Hilfe des *Domar*-Modells gezeigt, ein bestimmter Grenzwert der Schuldenstandsquote ein. Daraus lässt sich die Primärüberschussquote ermitteln, die den langfristigen Haushaltsausgleich im Sinne der Stabilisierung einer vorgegebenen Schuldenstandsquote sicherstellt:

$$\bar{u} = i\,\bar{b} - d = i\,\frac{d}{w} - d = (i - w)\,\frac{d}{w} \qquad \textit{Gl. F-35}$$

Die Folgen einer permanenten Neuverschuldung, die mit der Wachstumsrate des Sozialprodukts gekoppelt ist, hängen auch hier vom Verhältnis zwischen Zins und Wachstumsrate ab. Ist der Zins größer als die Wachstumsrate, dann reicht das Defizit auf Dauer nicht aus, um die laufenden Zinszahlungen zu finanzieren. Die Verschuldung verschafft keinen anhaltenden Handlungsspielraum. Vielmehr müssen langfristig höhere Steuern zur Finanzierung der Zinszahlungen erhoben oder sonstige Ausgaben gesenkt werden, um den erforderlichen Primärüberschuss zu erzielen. Die Primärüberschussquote, die zur Stabilisierung der Schuldenstandsquote nötig ist, liegt umso höher, je größer das Zins-Wachstums-Differential ausfällt. Eine gegebene Schuldenstandsquote lässt sich bei niedrigen Zinsen und kräftigem Wachstum leichter erreichen bzw. aufrechterhalten als bei hohen Zinsen und schwachem Wachstum.

Die Primärüberschussquote stellt die fiskalische Belastung durch die Staatsverschuldung dar. Es ist dagegen irreführend, wenn die Belastung an der Zinsausgabenquote gemessen wird. Schließlich muss nur der Teil der Zinslasten, der nicht durch die dauerhaft mögliche Kreditaufnahme bezahlt werden kann, durch Steuern oder sonstige laufende Einnahmen gedeckt werden. Da ein Land bei gegebenem Wirtschaftswachstum ein permanentes Finanzierungsdefizit haben kann, ohne dass sich seine Schuldenstandsquote erhöht, kann es auch dauerhaft einen Teil seiner Zinslasten mit den aufgenommenen Krediten finanzieren. Diesen Sachverhalt bringt die Primärüberschussquote im Gegensatz zur Zinsausgabenquote korrekt zum Ausdruck.

Eine günstige Konstellation von Zins und Wachstumsrate ($i < w$) kann den Eindruck erwecken, dass eine permanente Neuverschuldung Haushaltsspielräume verschafft, weil die zusätzlich aufgenommenen Kredite die Zinsausgaben übersteigen. Das ist jedoch auf Dauer nicht zu erwarten. Der Zinssatz liegt meist höher als das Bruttoinlandsproduktswachstum, so dass die Zinsausgabenquote langfristig höher ist als die Defizitquote. Daher lässt sich auf Dauer die Bildung von Primärüberschüssen nicht vermeiden. Der Versuch, dieser Notwendigkeit durch die Bildung von Primärdefiziten zu entgehen, d.h. die Zinslasten vollständig durch neue Kredite zu decken und Haushaltsspielräume durch weitere Kreditaufnahme zu gewinnen, führt dazu, dass die Schuldenstandsquote ansteigt. Ein solcher Weg endet wegen der wachsenden Zinslasten oftmals in einer *Haushaltsnotlage*.

Freilich gilt diese Warnung nur für permanente *strukturelle* Defizite. Die getroffenen Annahmen – konstanter Zinssatz, konstante Wachstumsrate und $i > w$ – beschreiben nicht die Situation, die bei einer konjunkturellen Verschuldung vorliegt. Konjunkturbedingte Defizite stabilisieren die Wachstumsrate des Sozialprodukts, die ohne diese Defizite geringer wäre, und antizyklische Defizite können die Wachstumsrate erhöhen. Außerdem ist der

Zins in der Rezession meist niedrig. Insofern gehen von einer konjunkturellen Verschuldung deutlich geringere fiskalische Risiken aus als von einer strukturellen Verschuldung. Im Falle des *Schuldenparadoxes* ergeben sich sogar gegenteilige Schlussfolgerungen: Die konjunkturelle Kreditaufnahme trägt zur Entlastung der öffentlichen Haushalte bei, während Konsolidierungsversuche in der Rezession die Lage verschlechtern würden.

4.2.3 Der Staat als Inflationsgewinner?

Die Schuldenstandsquote, die aus einer permanenten Verschuldung langfristig resultiert, hängt von der Defizitquote und der nominalen Wachstumsrate ab. Daher erscheint es im Bedarfsfall möglich, den Grenzwert der Schuldenstandsquote durch Inflation zu reduzieren. Beispielsweise liegt der Grenzwert der Schuldenstandsquote bei einer Defizitquote von 3% und einer realen Wachstumsrate von 5% in einer inflationsfreien Wirtschaft bei 60%. Eine Inflationsrate von 5% bei gleicher realer Wachstumsrate würde die nominale Wachstumsrate auf 10% verdoppeln und die Schuldenstandsquote auf 30% halbieren. Inflation vermindert also das reale Gewicht des Schuldenstandes; ein Sachverhalt, der oftmals beschönigend als *passive Tilgung* bezeichnet wird.

Allerdings ist keine entsprechende Entlastung des Staates hinsichtlich der Zinsverpflichtungen zu erwarten. Die Reduktion des Realwerts der Staatsschuld infolge der Geldentwertung wird nämlich unter der Annahme einer konstanten und korrekt antizipierten Inflationsrate durch einen höheren Nominalzins kompensiert. Nur wenn man steigende oder zu niedrig antizipierte und damit im Zins nicht voll reflektierte Inflationsraten unterstellt, kommt die Schuldner begünstigende Wirkung der Inflation dem Staat auch bezüglich der Zinszahlungen zugute.

Immerhin lässt sich das Gewicht der ausstehenden Staatsschuld schon durch einen einmaligen, nicht antizipierten Sprung auf eine höhere und dann konstant bleibende Inflationsrate erheblich reduzieren. Auch bei danach korrekter Antizipation der neuen Inflationsrate endet die Entlastung erst, wenn die vor dem Übergang aufgenommenen Staatsschuldtitel fällig werden und zum höheren Nominalzins refinanziert werden müssen. Die Schuldner begünstigende Wirkung erhöhter Inflationsraten hängt somit unter anderem auch von der durchschnittlichen Restlaufzeit der ausstehenden Staatsschuld ab.

4.3 Schuldenstrukturpolitik (Debt Management)

Neben dem Niveau der Neuverschuldung und des Schuldenstandes beeinflusst auch die Schuldenstruktur die von der Kreditfinanzierung ausgehenden ökonomischen Wirkungen. Soweit der Staat sich diese Wirkungen gezielt zunutze macht, betreibt er Schuldenstrukturpolitik (*Debt Management*). Darunter versteht man im weiteren Sinne alle Maßnahmen

und Institutionen zur Platzierung, Tilgung und Refinanzierung sowie zur Kurspflege bzw. Kursstützung der Staatsschuld. Die wichtigsten wirtschaftspolitischen Ziele, auf die hierdurch Einfluss genommen werden kann, sind die Minimierung der Zinsbelastung und das Stabilitätsziel. Die folgenden Überlegungen beschränken sich auf die Bedeutung der *Fälligkeitsstruktur*, also der Zusammensetzung der Schuldtitel nach der Laufzeit auf die beiden Hauptziele der Schuldenstrukturpolitik. Andere Strukturmerkmale wie Schuldarten oder Gläubiger bleiben außer Betracht.

4.3.1 Minimierung der Zinsbelastung

Die längerfristige Minimierung der Zinsbelastung ist ein fiskalisches Ziel. Den theoretischen Hintergrund bildet die Erwartungstheorie der Zinsstruktur, die Differenzen zwischen kurz- und langfristigen Zinssätzen erklärt. Wenn die Fälligkeitsstruktur der Staatsverschuldung als Instrument zur Minimierung der Zinsbelastung dienen soll, muss sie versuchen, solche Zinsdifferenzen auszunutzen.

Nach der *Erwartungstheorie* ist der langfristige Zins gleich dem Durchschnitt der erwarteten kurzfristigen Zinssätze. Dahinter steckt die Überlegung, dass eine langfristige Geldanlage den gleichen erwarteten Ertrag bringen muss wie mehrere nacheinander getätigte kurzfristige Anlagen von insgesamt gleicher Laufzeit. Andernfalls würden risikoneutrale Anleger solange Zinsarbitrage betreiben, bis diese Bedingung für ein Kapitalmarktgleichgewicht erfüllt ist. Oftmals wird der Ansatz modifiziert um Liquiditätsprämien, d.h. der Zinssatz für kurzfristige liegt typischerweise unter dem Zinssatz für langfristige Kredite. Die Kreditanbieter (Gläubiger) bevorzugen wegen der höheren Liquidität der kurzfristigen Papiere eine kurzfristige Verschuldung; die Kreditnachfrager (Schuldner) bevorzugen dagegen bei einer langfristigen Bindung der Mittel auch eine langfristige Finanzierung, bei der sie die Kosten und Unsicherheiten der Refinanzierung vermeiden.

Das der Liquiditätspräferenz der Anleger geschuldete Zinsdifferential erklärt ein *natürliches* Gefälle von langfristigem zu kurzfristigem Zins bei konstanten Zinserwartungen. Diese Differenz wird aber von schwankenden Zinserwartungen stark beeinflusst. Wenn die Wirtschaftssubjekte mit steigenden langfristigen Zinsen rechnen, bevorzugen Schuldner verstärkt langfristige und Gläubiger verstärkt kurzfristige Papiere. Der Abstand zwischen lang- und kurzfristigen Zinsen nimmt daher zu. Umgekehrt wird das Zinsdifferential eingeebnet, wenn sinkende langfristige Zinsen erwartet werden. In diesem Fall kann sich das natürliche Zinsgefälle auch umkehren. Wenn der langfristige unter dem kurzfristigen Zins liegt, spricht man von einer *inversen* Zinsstruktur.

Der Bezug zur konjunkturellen Entwicklung ist einfach herzustellen, wenn man von der Hypothese ausgeht, dass längerfristig ein relativ stabiler *Normalzins* erwartet wird. In der Hochkonjunktur liegt typischerweise der langfristige Zins über diesem Normalzins, in der

Rezession liegt er darunter. Daher wird in der Rezession mit einem zukünftigen Anstieg des langfristigen Zinses gerechnet, und die kurzfristigen Zinsen liegen entsprechend deutlich unter den langfristigen Zinssätzen. Umgekehrt steigen die kurzfristigen Zinsen in der Hochkonjunktur und können die langfristigen Zinsen übertreffen. Die kurzfristigen Zinssätze reagieren also stärker auf die Wirtschaftslage als die langfristigen.

Der Staat kann von diesem Sachverhalt fiskalisch profitieren, indem er in der Rezession zu einer verstärkt langfristigen Verschuldung übergeht, um den vergleichsweise niedrigen Zins für langfristige Kredite zu nutzen. In der Hochkonjunktur, wenn der langfristige Zins über seinem Normalniveau liegt, erscheint dagegen eine verstärkt kurzfristige Verschuldung angezeigt. Sie wäre mit Blick auf die längerfristige Minimierung der Zinslasten sogar dann vorteilhaft, wenn die kurzfristigen aktuell über den langfristigen Zinsen liegen. Eine solche Schuldenstrukturpolitik würde die Fluktuationen der kurzfristigen Zinssätze verschärfen, die der langfristigen Zinssätze dagegen vermindern.

4.3.2 Stabilitätspolitische Erwägungen

Von der Schuldenstrukturpolitik können auch konjunkturelle Wirkungen ausgehen. Eine Verlängerung der Fristigkeit der Staatsschuld wirkt aufgrund ihrer Zins- und Liquiditätseffekte tendenziell kontraktiv, eine Verkürzung dagegen expansiv.

– *Zinseffekt*: Durch eine Verlängerung der Fristigkeit der Staatsschuld steigt der langfristige gegenüber dem kurzfristigen Zins an. Da die Unternehmer ihre Investitionsentscheidungen am langfristigen Zins orientieren, dämpft der Zinseffekt die Investitionsnachfrage. Allerdings ist nicht einmal der Einfluss von Veränderungen des Zinsniveaus auf die Investitionen eindeutig. Umso geringer muss der Einfluss einer veränderten Zinsstruktur auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage eingeschätzt werden.

– *Liquiditätseffekt*: Kurzfristige Titel sind liquider als langfristige. Eine verstärkt langfristige Verschuldung verringert somit die gesamtwirtschaftliche Liquidität. Dieser Effekt erscheint in der Rezession unerwünscht, weil er die Kreditvergabemöglichkeiten des Bankensystems tendenziell schmälert. Allerdings verfügen die Geschäftsbanken gerade in der Rezession normalerweise über genügend Liquidität. Ist dies einmal nicht der Fall, so kann die Liquidität von der Notenbank leicht geschaffen werden.

Die stabilitätspolitischen Erwägungen legen eine Schuldenstrukturpolitik nahe, die in der Hochkonjunktur auf eine verstärkt langfristige Finanzierung und in der Rezession auf eine verstärkt kurzfristige Finanzierung umschwenkt. Dem Ziel der Zinskostenminimierung würde ein solches Verhalten freilich zuwiderlaufen. Da ihre konjunkturellen Wirkungen ohnehin gering zu veranschlagen sind, kann sich die Schuldenstrukturpolitik aber durchaus auf das fiskalische Ziel konzentrieren. Für die Stabilitätspolitik ist das Niveau der öffentlichen Neuverschuldung weit wichtiger als die Fälligkeitsstruktur der Staatsschuld.

5 Die Staatsverschuldung aus politökonomischer Sicht

Eine rationale Staatsschuldenpolitik setzt politische Entscheidungsträger voraus, die sich am Gemeinwohl orientieren. Menschliches Handeln wird jedoch vor allem von den persönlichen Zielen der Akteure unter Berücksichtigung der jeweils relevanten institutionellen Rahmenbedingungen bestimmt. Dies spricht für eine Analyse der Staatsverschuldung aus der Perspektive der ökonomischen Theorie der Politik, die finanzpolitische Entscheidungen als Ergebnis der am Individualnutzen orientierten Handlungen von Politikern, Wählern und Bürokraten in einer Demokratie betrachtet. Im folgenden wird geprüft, welche politischen Faktoren in einer Demokratie einen Missbrauch der Staatsverschuldung begünstigen und inwiefern dieser Missbrauch konstitutionell begrenzt werden kann.

5.1 Schuldenpolitik in der Demokratie

Aus der Sicht des *Public-Choice*-Ansatzes orientieren sich Politiker, aber auch Beamte und Funktionäre, vor allem an ihren persönlichen Nutzenvorstellungen. Da allein die (Wieder-) Wahl in einer Demokratie Machterhalt und die damit verbundenen Einkommens- und Prestigevorteile gewährleisten kann, spielt sie in der Zielfunktion politischer Entscheidungsträger eine dominierende Rolle. Welche Konsequenzen ergeben sich daraus für den Einsatz der Staatsverschuldung zur Finanzierung öffentlicher Ausgaben?

Politiker werden tendenziell bestrebt sein, ein Volumen des öffentlichen Haushalts zu fixieren, bei dem es nicht mehr möglich ist, Stimmengewinne durch Vergrößerung oder Verkleinerung des Budgets zu erreichen. Grundsätzlich müssen sie dabei abwägen zwischen potentiellen Stimmengewinnen durch ein erhöhtes Angebot an staatlichen Leistungen und Stimmenverlusten infolge der Notwendigkeit einer Finanzierung dieser Leistungen durch eine zusätzliche Besteuerung. Dieses Kalkül wird durch die Möglichkeit einer Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben erheblich modifiziert. Man kann nun die Ausgaben steigern, ohne in gleichem Umfang unpopuläre Steuererhöhungen beschließen zu müssen. Dementsprechend erklärt die ökonomische Theorie der Politik den Gebrauch der Staatsverschuldung in erster Linie mit der Verminderung der politischen Kosten der mit der Staatstätigkeit verbundenen Finanzierungslasten. Die Staatsverschuldung kommt aus dieser Perspektive auch als Triebfeder für einen steigenden Staatsanteil in Betracht.

5.1.1 Ricardo-Äquivalenz und Wählerpräferenzen

In diesem Zusammenhang sind die Lastverschiebungseffekte aus einer neuen Perspektive zu betrachten. Zwar ermöglicht der öffentliche Kredit faktisch nur sehr begrenzt eine Last-

verschiebung in die Zukunft. Dennoch spielt diese Funktion eine wichtige Rolle für den politischen Gebrauch und auch für den gelegentlichen Missbrauch der Verschuldung. Der Einsatz dieses Instruments kann begünstigt werden durch die bloße Erwartung der Steuerzahler, mittels der Verschuldung einer aktuellen Steuerbelastung entgehen zu können.

Diese Erwartung ist eng damit verknüpft, dass der nominale Gegenwartskonsum bei Kreditfinanzierung nicht eingeschränkt werden muss, während er bei Steuerfinanzierung – je nach Art der Steuer – mehr oder weniger stark zurückgedrängt wird. Das hier unterstellte Konsumverhalten ist aber keineswegs selbstverständlich. Schon *Ricardo* (1817) und später *Barro* (1974) haben darauf hingewiesen, dass Staatsverschuldung und Besteuerung unter bestimmten Voraussetzungen belastungsäquivalent sein können (*Ricardo-Äquivalenz*). Ein rationaler Wähler hätte dann gar keinen Grund, die Verschuldung gegenüber der Besteuerung zu bevorzugen.

Anders als die (Einkommens-) Besteuerung lässt die Staatsverschuldung das nominal verfügbare Gegenwartseinkommen zwar unangetastet. Dennoch hat die Verschuldung Folgen für die wirtschaftliche Position des Einzelnen, weil sie zukünftige Zinsausgaben für den Staat nach sich zieht. Sofern die Zinsverpflichtungen durch Steuererhöhungen finanziert werden, sinken das zukünftige verfügbare Einkommen und damit der Barwert des verfügbaren Lebenseinkommens der Staatsbürger. Von der ebenfalls möglichen Aufbringung der Mittel durch Ausgabenkürzungen wird in der Regel abgesehen.

Die *Ricardo*-Äquivalenz basiert auf dem Vergleich einer einmaligen Steuer T_0 mit einer Staatsanleihe von unbegrenzter Laufzeit in gleicher Höhe, sagen wir der Einfachheit halber 1 Euro: $T_0 = 1$. Für die Verzinsung der Anleihe muss der Bürger in jeder zukünftigen Periode eine Zinssteuer in Höhe von $T_k = i\ T_0 = i$ aufbringen. Ist der Bürger vollkommen informiert und handelt er rational, so wird er zwischen den beiden Finanzierungsalternativen indifferent sein, denn der Barwert der zukünftigen Zinszahlungen Z_0 ist bei unendlichem Zeithorizont gleich der Höhe der einmaligen Steuer:

$$Z_0 = \lim_{n \to \infty} \sum_{k=1}^{n} \frac{i}{(1+i)^k} = \lim_{n \to \infty} \frac{i\left[(1+i)^n - 1\right]}{i\,(1+i)^n} = 1 = T_0 \qquad \textit{Gl. F-36}$$

Steuer und Kredit unterscheiden sich also unter den getroffenen Annahmen nur in der Form, nicht aber in ihren wirtschaftlichen Konsequenzen. Beide Instrumente sind ökonomisch äquivalent. Daher stellt sich die Frage, weshalb die Bürger auf Steuererhöhungen mit geringeren Konsumausgaben reagieren sollten, auf eine höhere Verschuldung aber nicht. Würden sie auch bei Kreditfinanzierung staatlicher Ausgaben sofort und freiwillig auf Konsum verzichten, so könnten die beiden Finanzierungsinstrumente in ihren Wirkungen, auch in ihren *Crowding-out*-Effekten, nicht differieren. Diese Schlussfolgerung erscheint jedoch aus mehreren Gründen fraglich. Zum einen sind die ökonomischen Vor-

aussetzungen für *Ricardo*-Äquivalenz nur selten gegeben, zum anderen sind die Bürger über die Folgen der Verschuldung nur unvollkommen informiert und unterliegen in erheblichem Maße der *Staatsschuldillusion* – eine Ansicht, die *Ricardo* geteilt hat.

Dass die Äquivalenz von Steuer- und Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben ökonomisch nicht zutreffen muss, ergibt sich für den Fall einer unterbeschäftigten Wirtschaft aus den Einkommens- und Budgetwirkungen konjunkturbedingter und insbesondere antizyklischer Defizite. Wenn durch automatische Stabilisatoren sowie expansive finanzpolitische Maßnahmen ein relativ höheres Sozialprodukt erreicht werden kann, ergeben sich auch relativ höhere Steuer- und Beitragseinnahmen sowie geringere Ausgaben für die Arbeitslosen. Diese Selbstfinanzierungseffekte sorgen dafür, dass konjunkturelle Defizite keinesfalls in voller Höhe zukünftige Steuerverpflichtungen mit sich bringen.

Immerhin nehmen Schuldenstand und Zinsbelastung zu, solange keine Überkonsolidierung der konjunkturellen Defizite eintritt. Den daraus resultierenden Steuererhöhungen in späteren Perioden stehen jedoch die Realeinkommenszuwächse der privaten Wirtschaftssubjekte gegenüber. Sie ergeben sich heute durch die kurzfristigen Einkommens- und Beschäftigungseffekte einer expansiven Finanzpolitik, betreffen aber auch die Zukunft, sofern positive Rückwirkungen auf die privaten Investitionen eintreten. Rationale Wähler, welche diese Wirkungen der *Fiscal Policy* einkalkulieren, haben daher allen Anlass, eine Kreditfinanzierung zusätzlicher Staatsausgaben bei Unterbeschäftigung der Steuerfinanzierung vorzuziehen, weil sie dadurch per Saldo entlastet werden.

Eine Unterstützung der konjunkturell gerechtfertigten Kreditnahme durch die Wähler wäre allerdings kein Grund für einen übermäßigen Gebrauch der staatlichen Verschuldung durch die Finanzpolitik. Wähler können die Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben jedoch auch aus anderen, individuell teils vernünftigen, gesamtwirtschaftlich jedoch irrationalen Gründen gegenüber der Steuerfinanzierung präferieren.

– Nach *Downs* (1968), einem der Begründer der ökonomischen Theorie der Demokratie, können Wähler eine *rationale Ignoranz* an den Tag legen, d.h. sie informieren sich nicht oder nur unzulänglich über die Folgen der staatlichen Finanzpolitik. Die Informationsbeschaffung wäre mit Kosten verbunden, verspricht aber angesichts des verschwindend geringen Gewichts der einzelnen Wählerstimme kaum einen Nutzen.

– Auch informierte Wähler, die zukünftige Steuererhöhungen in Rechnung stellen, betrachten die Staatsverschuldung möglicherweise als vorteilhaft. Jeder Mensch hat nur einen begrenzten Zeithorizont, so dass vor allem ältere Wähler eine Verschuldung präferieren dürften, deren Zinslasten sie voraussichtlich nicht mehr tragen müssen. Kalkulieren diese Bürger Belastungen ihrer Nachkommen geringer als eigene Verpflichtungen, so gelangen sie auch bei voller Information zu Barwerten, die unter der alternativ zu zahlenden Steuer liegen. Gefördert wird ein solches Verhalten bei älteren Ar-

beitnehmern und Rentnern oftmals dadurch, dass die individuelle Steuerbelastung und damit der Anteil an einer zukünftigen Zinssteuer nach dem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben zurückgehen.

– Das Auseinanderfallen von individueller Zinsfinanzierungssteuer und durchschnittlicher Zinslast ist von allgemeiner Bedeutung. Selbst wenn der Gesellschaft insgesamt infolge der öffentlichen Verschuldung zukünftige Steuererhöhungen drohen, gilt dies nicht unbedingt für den einzelnen Bürger. Er dürfte die Zinslasten daher als Eventualverbindlichkeiten betrachten, die ihn – im Gegensatz zu konkreten heutigen Steuern – möglicherweise gar nicht treffen oder denen er sich teilweise entziehen kann.

– Eine Minderung der zukünftigen Steuerlast kann auch durch Auswanderung erfolgen. Dagegen wäre wenig einzuwenden, wenn die Verschuldung der Anlastung der Kosten öffentlicher Investitionen gemäß der Nutzung durch die Bürger im Zeitablauf dient. Auswanderer würden nicht für Leistungen zahlen, die sie nicht mehr in Anspruch nehmen; Einwanderer müssten sich an der Finanzierung von Investitionen beteiligen, die ihnen zugute kommen. Freilich dürfte auch diese Variante des *Pay-as-you-use*-Prinzips kaum passgenau realisierbar sein.

– Schließlich setzt das Äquivalenztheorem vollkommene Kapitalmärkte voraus. Nur wenigen privaten Schuldnern wird aber die gleiche Bonität zugeschrieben wie dem Staat, so dass die meisten Kreditnehmer höhere Sollzinsen kalkulieren müssen. Da zukünftige Zahlungen mit der persönlichen Zeitpräferenzrate abdiskontiert werden, liegt der Barwert der Zinsverpflichtungen eines vom Staat aufgenommenen Kredits für diese Bürger unter dem Kreditbetrag. Die Belastung durch die staatliche Kreditaufnahme ist also kleiner als die Belastung durch eine heutige Steuer. Dies erklärt eine Präferenz für die Staatsverschuldung vor allem bei den unteren Einkommensschichten, denen in der Regel keine günstigen Privatkredite zur Verfügung stehen.

Insgesamt zeigt sich, dass individuell rationale Wähler durchaus eine gemessen an gesamtwirtschaftlichen Zielen übermäßige Inanspruchnahme des öffentlichen Kredits zur Finanzierung überhöhter Staatsleistungen unterstützen können. Wenn der Medianwähler, der bei politischen Entscheidungen den Ausschlag gibt, tendenziell uninformiert ist, ein vergleichsweise hohes Alter aufweist und ein unterdurchschnittliches Einkommen erzielt, kann daraus eine tendenziell verschuldungsfreundliche Politik abgeleitet werden. Dieses Resultat gewinnt an Plausibilität, wenn die Wähler nur begrenzt rational handeln und der bereits von *Ricardo* vermuteten Neigung zur Fiskalillusion unterliegen.

5.1.2 Der Einfluss institutioneller Faktoren

Politiker wurden bislang in zu stark vereinfachender Weise als bloße Erfüllungsgehilfen der Wünsche tendenziell verschuldungsfreundlicher Wähler betrachtet. Realistischer er-

scheint die Annahme, dass Politiker nicht allein die Maximierung der Wählerstimmen anstreben, sondern über einen erheblichen Spielraum zur Verfolgung eigener Interessen verfügen. Damit kommen die spezifischen Eigenschaften des politischen Systems ins Spiel, von denen die Handlungsfähigkeit und das Verhalten von Regierung und Opposition in einer Demokratie abhängen. Daraus ergeben sich einige Zusatzargumente für den politischen Missbrauch der Staatsverschuldung, die im Folgenden skizziert werden sollen.

Politiker dürften analog zu ihren Wählern nur über einen begrenzten Zeithorizont verfügen, der entscheidend durch Wahltermine bestimmt wird. Eine Regierung, deren Wiederwahl fraglich ist, wird dazu neigen, gegen Ende der Legislaturperiode sofort wirksame politische Nutzeffekte durch höhere kreditfinanzierte Ausgaben zu erzielen, deren politische Kosten erst in der nächsten Legislaturperiode fühlbar werden. Dass dann eventuell andere regieren werden, ist einem solchen Verhalten eher förderlich, kann man doch damit dem politischen Gegner Restriktionen auferlegen, die dessen Handlungsspielraum einengen – eine besondere Form der intertemporalen Verschiebung von Lasten. Nur starke Regierungen mit längerem Zeithorizont dürften der Erhaltung ihrer zukünftigen Ausgabenflexibilität die erforderliche Aufmerksamkeit schenken.

Eine Regierung hat sich nicht nur mit der Opposition, sondern auch mit unterschiedlichen Positionen innerhalb des Regierungslagers auseinanderzusetzen, insbesondere wenn es sich um eine Koalition handelt. Koalitionspartner, die eine unterschiedliche Wählerklientel repräsentieren, geben im Zweifel dem Schutz der Interessen ihrer Wähler Vorrang vor einer Haushaltskonsolidierung, auch wenn sie diese prinzipiell befürworten. Sehr heterogene Wählerpräferenzen, ein ausgeprägtes Verhältniswahlrecht und die daraus resultierende Machtzersplitterung sind Faktoren, die den politischen Kompromiss über eine höhere Verschuldung begünstigen.

In föderalen Staaten kann darüber hinaus eine mangelhafte Kooperation zwischen den verschiedenen Ebenen der Gebietskörperschaften die Verschuldung fördern. Vor allem wenn die negativen Folgen – etwa über den Finanzausgleich – auf andere Körperschaften abgewälzt werden können, entstehen zusätzliche Anreize für eine Defizitfinanzierung. Ein Beispiel ist der Finanzierungsstreit zwischen Bund und Ländern im Gefolge der deutschen Einheit, der teilweise durch eine in Nebenhaushalten (Fonds *Deutsche Einheit*) versteckte Erhöhung der Kreditaufnahme gelöst wurde.

5.1.3 Konsequenzen für die Stabilitätspolitik

Die ökonomische Rationalität wird sich im finanzpolitischen Entscheidungsprozess nur durchsetzen, wenn sie nicht mit der politischen Rationalität kollidiert. Daraus ergeben sich gravierende Probleme gerade auf dem Gebiet der Stabilitätspolitik, auf dem die Staatsverschuldung ihre wesentliche Rechtfertigung findet. Politische Gründe sprechen oftmals für

eine Verschuldung, wenn sie ökonomisch verfehlt ist, können aber auch umgekehrt ihren zielgerichteten stabilitätspolitischen Einsatz verhindern.

Konfliktsituationen zwischen ökonomischer und politischer Rationalität treten besonders bei restriktiver Politik in der Hochkonjunktur auf. Offenkundig ist es für Politiker schon schwer einsichtig, dass inflationsbedingte Steuermehreinnahmen nicht verausgabt werden dürfen, weil dies den Inflationsprozess verstärken würde. Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen zur aktiven Bekämpfung der Inflation werden erst recht nicht in Betracht gezogen. Die in Rezessionsphasen eingegangene Verschuldung erscheint angesichts der konjunkturellen Verbesserung der Haushaltslage tragbar und ihre Beibehaltung lässt sich bequem mit dem Hinweis auf staatliche Investitionen rechtfertigen.

Erst in der anschließenden Rezession und somit verspätet erscheint die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte politisch angezeigt, weil die Defizite außer Kontrolle geraten und das Vertrauen in die Finanzpolitik dramatisch sinkt. Will die Finanzpolitik den zur rechten Zeit unterlassenen Abbau der Budgetdefizite nun unter dem Druck der leeren Kassen nachholen, verschärft sie jedoch die Rezession und läuft gerade deshalb Gefahr, den angestrebten Konsolidierungserfolg nicht zu erreichen. Die Staatsdefizite bleiben hoch, ohne dass ein beschäftigungspolitischer Erfolg sichtbar wäre, was den Glauben an die Konjunkturwirksamkeit der Finanzpolitik weiter erschüttert.

Das Fehlverhalten der Finanzpolitik wird durch die Möglichkeit begünstigt, die Verantwortung für das Erreichen der Stabilitätsziele auf andere politische Entscheidungsträger abzuschieben. Der Staat nimmt in der Hochkonjunktur häufig eine *Free-rider*-Position gegenüber der Zentralbank ein, die für Preisniveaustabilität sorgen soll. Umgekehrt wird die Lösung der Beschäftigungsprobleme in der Rezession vorwiegend von den Tarifparteien erwartet – mit je nach Standpunkt unterschiedlicher Gewichtung der Verantwortlichkeiten. Hinzu kommen Koordinationsprobleme innerhalb des Staates, denn Länder und Gemeinden tendieren bei der Konjunkturpolitik zu einer *Free-rider*-Position gegenüber dem Bund. Dessen Stabilitätsbemühungen werden unterlaufen oder sogar verhindert, denn das Festhalten an einem antizyklischen Kurs zahlt sich für den Bund allein weder politisch noch fiskalisch aus.

In der Praxis besteht also durchaus eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass die Finanzpolitik den stabilitätspolitischen Anforderungen nicht gerecht wird. Hinsichtlich der Staatsverschuldung ist mit einer Asymmetrie im Konjunkturverlauf zu rechen, die das Schuldenproblem auf Dauer vergrößert. Mangelhaften Konsolidierungsbemühungen in der Hochkonjunktur stehen hohe Budgetdefizite in der Rezession gegenüber. Sie signalisieren aber nicht unbedingt ein antizyklisches Verhalten des Staates, sondern können auch die unerwünschte Folge eines nachträglichen und gescheiterten Konsolidierungsversuchs sein.

Trotz dieser Schlussfolgerungen kann der Finanzpolitik kaum unterstellt werden, sie sei weniger an der Bekämpfung ökonomischer, sondern mehr an der bewussten Erzeugung politischer Konjunkturzyklen interessiert. Diese politökonomische Hypothese setzt nicht nur voraus, dass die Regierung von einer günstigen Konjunkturlage am Wahltermin profitiert, sondern auch, und darin liegt der entscheidende Schwachpunkt, dass eine Regierung die konjunkturelle Entwicklung selbst gegen die Marktkräfte nach ihren Zielen zu steuern vermag. Wahltaktisch erzeugte Konjunkturzyklen konnten empirisch bislang nicht eindeutig nachgewiesen werden. Es spricht einiges dafür, die Ursachen einer prozyklischen Finanzpolitik nicht in einem wohlüberlegten strategischen Verhalten der Politiker zu suchen, wenngleich ihre mangelhafte Bereitschaft zu einer konsequenten Durchsetzung antizyklischer Maßnahmen sehr wohl politische Gründe haben dürfte.

5.2 Die Problematik konstitutioneller Defizitschranken

Infolge der oftmals mangelhaften ökonomischen Rationalität politischer Entscheidungen über den Einsatz der Staatsverschuldung gibt es in einer Demokratie durchaus Faktoren, die „zuviel“ Staatsverschuldung produzieren. Diese Tendenz kann allerdings zeitweise überlagert werden durch „zuwenig“ Staatsverschuldung in einer Phase der Sparmaßnahmen, die – konjunkturpolitisch verfehlt – wegen einer rezessionsbedingten Anspannung der öffentlichen Haushalte ergriffen werden. Die Defekte der staatlichen Schuldenpolitik haben Kritiker dazu veranlasst, eine Lösung über institutionelle Reformen zu suchen. Dabei ist zwischen Bestimmungen zu differenzieren, die das gesamte Budgetdefizit betreffen und solchen, die sich nur auf die konjunkturelle bzw. nur auf die nichtkonjunkturelle Komponente der Verschuldung beziehen.

5.2.1 Goldene Regel und Maastricht-Kriterien

Als Extremfall einer verfassungsmäßigen Restriktion ist die Forderung nach einem ständig ausgeglichenen Staatsbudget anzusehen. Sie wäre nur vertretbar, wenn sich alle ökonomischen Gründe für eine Kreditfinanzierung als unhaltbar erweisen würden. Davon kann jedoch zumindest bezogen auf die konjunkturelle Verschuldung keine Rede sein. Sogar Gegner einer keynesianischen Politik konzedieren in der Regel, dass der Staat konjunkturbedingte Defizite eingehen sollte, um eine Verschärfung rezessiver Entwicklungen zu vermeiden. Die Zweckmäßigkeit einer darüber hinausgehenden antizyklischen Verschuldung mag umstritten sein, doch erscheint es kaum vertretbar, solche Defizite schon von der Verfassung her ausschließen zu wollen.

Da ein pauschales Verbot der Staatsverschuldung ökonomisch nicht in Betracht kommt, stellt sich die Frage nach differenzierteren Formen konstitutioneller Defizitschranken.

Wenden wir uns zunächst der *goldenen Regel* der Finanzpolitik zu, nach der die (Netto-) Investitionen eine sinnvolle Obergrenze für die zulässige Nettokreditaufnahme des Staates darstellen. In diesem Sinne bestimmte Art. 115 GG in der bis 2010 geltenden Fassung: „Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“.

Hinsichtlich der Begrenzung staatlicher Budgetdefizite hat sich der alte Art. 115 GG nicht bewährt. Der Staat konnte selbst in Boomperioden Investitionsausgaben mit Kredit finanzieren, verfügte also über einen permanenten Vorwand für außerkonjunkturelle Schulden. Da mit Hilfe des öffentlichen Kredits kein zielgerichteter realer Lastenausgleich zwischen den Generationen nach dem *Pay-as-you-use*-Prinzip erreicht werden kann und Konflikte mit dem Stabilitätsziel vorprogrammiert sind, war es vernünftig, die investitionsorientierte Verschuldung mit Einführung der *Schuldenbremse* ab 2011 zu streichen.

Eine punktgenaue Defizitsteuerung ist freilich nicht möglich. Schon aus pragmatischen Gründen muss daher eine nichtkonjunkturelle *Normalverschuldung* in Höhe eines bestimmten Prozentsatzes des Sozialprodukts erlaubt sein. Mit Blick auf den Zweck dieser Regelung empfiehlt sich ein geringer Ansatz, z.B. in Höhe von 0,35% des Bruttoinlandsprodukts, wie im neuen Art. 115 GG vorgesehen. Stabilitätspolitisch überzeugender wäre allerdings eine Orientierung am Produktionspotential, die prozyklische Veränderungen der normalerweise zulässigen Verschuldung vermeiden würde.

Wie die investitionsorientierte Begrenzung der Kreditaufnahme differenzieren auch die beiden Kriterien des Vertrages von Maastricht für die maximale Verschuldung der einzelnen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union nicht nach konjunkturellen und strukturellen Komponenten der Verschuldung. Nach dem ersten Verschuldungskriterium darf die jährliche Neuverschuldung 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts nicht überschreiten. Die Obergrenze für den Schuldenbestand ist nach dem zweiten Verschuldungskriterium auf 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts fixiert. Da jede Nettokreditaufnahme den staatlichen Schuldenstand erhöht, sind beide Kriterien weder voneinander unabhängig, noch ohne weiteres miteinander kompatibel (vgl. Kapitel F.4).

Bei strikter Anwendung ziehen diese Vorschriften der öffentlichen Verschuldung relativ enge Grenzen. Eine überzeugende ökonomische Begründung hierfür ist aber schwer zu finden. Als problematisch erwiesen hat sich vor allem das Defizitkriterium, das eine Neuverschuldung unabhängig von der Konjunkturlage erlaubt und damit seine Nichteinhaltung in der Rezession geradezu provoziert. Wird nämlich die 3%-Regel auch in Normalsituationen ausgeschöpft, so entfällt damit jeglicher Spielraum für zusätzliche konjunkturbedingte und antizyklische Defizite. Die EU-Kommission empfiehlt daher zur Vorsorge gegen Haushaltsrisiken strukturell nahezu ausgeglichene Haushalte.

5.2.2 Stabilitätspolitisch begründbare Defizitgrenzen

Die bisherigen Überlegungen zeigen, dass eine auf das Sozialprodukt bezogene undifferenzierte Prozentklausel als Kriterium für den vertretbaren Umfang der staatlichen (Neu-) Verschuldung nicht geeignet ist. Ebenso wie bei der investitionsorientierten Limitierung der Kreditnahme wird auf „die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts" keine hinreichende Rücksicht genommen. Wenn schon eine konstitutionelle Grenze festgeschrieben werden soll, müssen wenigstens die aus ökonomischer Sicht entscheidenden Verschuldungsgründe adäquat eingefangen werden.

Es stellt sich die Frage, ob das mit der Schuldenbremse gelungen ist. In Art. 115 (2) GG heißt es nun: „Zusätzlich (zur Strukturkomponente, *d.V.*) sind bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen. Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der … zulässigen Kreditobergrenze werden auf einem Kontrollkonto erfasst; Belastungen, die den Schwellenwert von 1,5 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt überschreiten, sind konjunkturgerecht zurückzuführen".

Die Schuldenbremse will einen Budgetausgleich über den Konjunkturzyklus hinweg erzwingen, aber sie erlaubt kurzfristige Abweichungen. In der Rezession sind Defizite zulässig, doch müssen sie in besseren Zeiten ausgeglichen werden. Das entspricht prinzipiell der Grundidee einer antizyklischen Politik. Allerdings bezieht sich die Regel offenkundig nur auf das konjunkturbedingte Defizit. Ein antizyklisches Defizit zur Finanzierung aktiver Konjunkturpolitik ist nicht explizit vorgesehen, was aus stabilitätspolitischer Sicht einen schwerwiegenden Mangel darstellt. Im Bedarfsfall muss man sich auf eine außergewöhnliche Notsituation berufen, in der das Parlament eine Überschreitung der Kreditobergrenzen beschließen darf.

Außerdem hängt das Ausmaß der Defizite, die zur Überwindung einer Wirtschaftskrise erforderlich sind, von der Länge und Tiefe der Rezession ab. Auch das berücksichtigt die Schuldenbremse nicht. Vielmehr verlangt sie eine symmetrische Vorgehensweise bei Abweichungen und limitiert diese auch noch auf 1,5% des Bruttoinlandsprodukts. Das engt den Spielraum der Konjunkturpolitik allzu stark ein. Wenn die Rezessionsphasen länger anhalten und kräftiger ausfallen als die Boomphasen, gibt es keine volle Symmetrie der konjunkturellen Defizite und Überschüsse. Auf dem Kontrollkonto, das die auszugleichenden Beträge erfasst, bleiben dann Defizite bestehen, die womöglich nie, jedenfalls nicht kurzfristig und konjunkturgerecht, wie es das Gesetz verlangt, zurückzuführen sind.

Des Weiteren ist nicht zu erwarten, dass Defizite im Bundeshaushalt bis 1,5% des Bruttoinlandsprodukts zur Stabilisierung ausreichen. Diese Marge wird schon bei kleineren Rezessionen und rein passiver Stabilisierung leicht überschritten. Das Bemühen, sie dennoch einzuhalten, erzwingt eine prozyklische Sparpolitik, obwohl in der gegebenen Lage das

Gegenteil konjunkturpolitisch richtig wäre. Hinzu kommt, dass die Schuldenbremse das Problem der Rückführung vorhandener struktureller Defizite nicht befriedigend regelt. Diese Defizite können nicht in der Rezession, sondern erst nach Rückkehr zur Normalauslastung abgebaut werden. Wann eine solche Situation gegeben ist und wie lange sie anhält, entscheidet über die Konsolidierungsmöglichkeiten, nicht ein politisch gewünschter fixer Zeitplan.

Das alles spricht für eine weniger rigide Regelung der zulässigen Verschuldung. Deren Abgrenzung muss an der Unterscheidung zwischen konjunkturbedingten und antizyklischen Defiziten anknüpfen. Eine rechtliche Schuldenbremse sollte klar machen, dass die konjunkturbedingten Defizite nicht nur zulässig sind, sondern eine Untergrenze der ökonomisch rationalen Verschuldung darstellen, die der Staat in der Rezession nicht unterschreiten darf. Die zulässige Obergrenze wäre durch das antizyklische Defizit bestimmt, mit dessen Hilfe ein Produktions- und Beschäftigungszuwachs erreicht werden soll.

Eine Quantifizierung der konjunkturellen Verschuldung ist nicht ganz einfach. Selbst die konjunkturbedingten Defizite bereiten Probleme. Üblicherweise werden sie anhand der Mindereinnahmen und Mehrausgaben geschätzt, die sich aus einer Unterauslastung des Produktionspotentials ergeben. Das ist aber nur korrekt, wenn der Auslastungsgrad zugrunde gelegt wird, der sich ohne aktives Handeln des Staates ergeben würde. Andernfalls werden konjunkturbedingte Defizite, die sich infolge automatischer Stabilisatoren einstellen, mit antizyklischen Defiziten vermischt, die auf einer expansiven Finanzpolitik beruhen. Da der tatsächliche Auslastungsgrad des Produktionspotentials von der Finanzpolitik beeinflusst wird, muss der davon abweichende, rein konjunkturbedingte Auslastungsgrad geschätzt werden, was in den einschlägigen Berechnungen des Sachverständigenrates oder der Konjunkturforschungsinstitute üblicherweise nicht geschieht.

Noch größere Schwierigkeiten bereitet die Eingrenzung der antizyklischen Komponente der öffentlichen Verschuldung. Diese Obergrenze ist einerseits bestimmt durch die konjunkturbedingte Unterauslastung des Produktionspotentials, die mit Hilfe expansiver fiskalpolitischer Maßnahmen abgebaut werden soll. Andererseits spielt die Art der ergriffenen Maßnahmen eine entscheidende Rolle. Will der Staat überhöhte Defizite vermeiden, so muss er Instrumente mit hoher Nachfragewirksamkeit bevorzugen (vgl. Kapitel C.4.1).

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob konjunkturgerechte Defizitgrenzen tatsächlich so operationalisiert werden können, dass sie die Regulierung der öffentlichen Verschuldung verbessern. Da die relevanten Größen nicht konstant sind, kann in einem Gesetz keine quantitativ exakte Festlegung der Neuverschuldung erfolgen. Praktikabel ist allenfalls die Bindung an grundlegende allgemeine Bestimmungen, die strukturelle Defizite eindämmen, ohne den Einsatz der konjunkturbedingten und antizyklischen Defizite zu behindern. Folgende Punkte sind entscheidend:

1. Die Schuldenbremse darf nicht nur konjunkturbedingte und strukturelle Defizite unterscheiden. Sie muss auch die antizyklische Verschuldung angemessen berücksichtigen. Dies erfordert zudem eine Anpassung der Verfahren zur Konjunkturbereinigung.
2. Die Regel sollte beinhalten, dass der Staat konjunkturbedingte Defizite nicht nur eingehen *darf*, sondern eingehen *soll*. Damit würde klargestellt, dass eine konjunkturgerechte Finanzpolitik wenigstens die automatischen Stabilisatoren wirken lassen muss.
3. Antizyklische Defizite zur Finanzierung expansiver Konjunkturprogramme müssen zulässig sein. Es wäre vernünftig, diese Option im Gesetz konkret zu benennen.
4. Die Konsolidierung aufgelaufener struktureller Defizite muss konjunkturverträglich erfolgen. Die Defizitregel sollte den schrittweisen Abbau struktureller Defizite deshalb nur bei ausgeglichener Wirtschaftslage oder in der Hochkonjunktur vorschreiben.

Diese Prinzipien basieren auf der oft genug bestätigten Erkenntnis, dass nichts den Staatshaushalt so stark entlastet wie ein hohes wirtschaftliches Wachstum. Allerdings fällt das Wachstum in einer Wirtschaftskrise nicht vom Himmel, sondern muss durch aktive Finanzpolitik erst stimuliert werden. Die konjunkturbedingten und antizyklischen Defizite sind mithin Voraussetzung für die nachfolgende wirtschaftliche und fiskalische Erholung. Der vorzeitige Tritt auf die Schuldenbremse gefährdet beides. Daher ist eine flexible Auslegung der prinzipiell sinnvollen, aber zu rigide konzipierten Schuldengrenze anzuraten.

Die Überlegungen zur Limitierung der Staatsverschuldung zeigen insgesamt, dass einfache politische Patentrezepte, etwa ein grundsätzliches Verbot der Kreditaufnahme, nicht weiterführen. An einer Berücksichtigung differenzierter ökonomischer Erfordernisse führt kein Weg vorbei. Entsprechende Lösungsvorschläge haben zwangsläufig den Nachteil, dass eine missbräuchliche Inanspruchnahme der Staatsverschuldung nicht mit Sicherheit auszuschließen ist. Gegenüber den Maastricht-Kriterien und auch gegenüber dem neu geregelten Art. 115 GG lassen sich gleichwohl noch einige Verbesserungen erzielen.

Finanzausgleich

G Finanzausgleich

Staatliche Aktivitäten konzentrieren sich in den meisten westlichen Industrieländern nicht bei einem Entscheidungsträger, sondern werden von verschiedenen Körperschaften mit differenzierten und teilweise autonomen Befugnissen ausgeübt. Der föderative Gehalt eines vertikal und horizontal gegliederten Staatsaufbaus wird durch die Zentralität bzw. Dezentralität der politischen Entscheidungsrechte bestimmt. In einem zentralisierten Finanzsystem mit einer einzigen Regierungseinheit mag es aus organisatorischen Gründen Untereinheiten mit Ausführungsbefugnissen geben, doch diese erhalten ihre Aufgaben und die erforderlichen Finanzmittel von der Zentralinstanz zugewiesen. Demgegenüber existieren in einem dezentralisierten Finanzsystem neben der Zentralinstanz (Bund) weitere autonome Entscheidungseinheiten (Länder, Gemeinden). Wie die Entscheidungsbefugnisse auf die Gebietskörperschaften aufgeteilt werden sollten, ist eine primär verfassungsrechtliche, aber auch eine in hohem Grade ökonomische Frage und als solche Gegenstand der ökonomischen Theorie des Föderalismus.

1 Ökonomische Theorie des Föderalismus

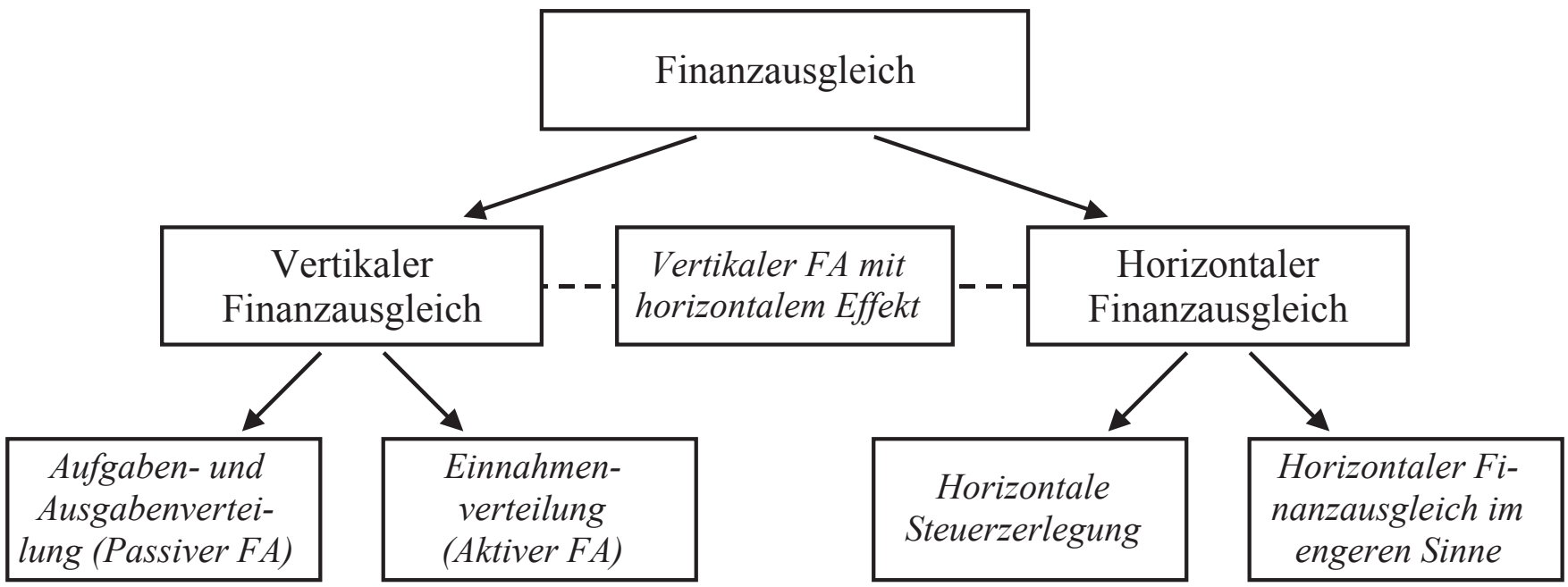
1.1 Begriff und Aufgaben des Finanzausgleichs

Die Zuordnung von Kompetenzen auf unterschiedliche Ebenen kann nicht auf die Aufgaben und die damit verbundenen Ausgaben begrenzt werden. Die untergeordneten Einheiten benötigen im Sinne einer Finanzautonomie auch die ihren Aufgaben entsprechenden Finanzmittel und das (in der Regel begrenzte) Recht, über Ausgaben und Einnahmen selbst bestimmen zu können. Daher beinhaltet der Finanzausgleich *im weiteren Sinne* die Regelung der gesamten Finanzverfassung, also der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilung in einem föderativen Staat. Im Gegensatz dazu beschränkt sich der Finanzausgleich *im engeren Sinne* auf Finanzzuweisungen zwischen staatlichen Institutionen, insbesondere zum Ausgleich einer bezogen auf den Finanzbedarf zu stark differierenden Finanzkraft der Gebietskörperschaften.

Der Finanzausgleich im weiteren Sinne hat eine vertikale und eine horizontale Komponente (Abbildung *G-1*). Gegenstand des *vertikalen* Finanzausgleichs ist die Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen zwischen Gesamtstaat und Gliedstaaten, z.B. zwischen Bund und Ländern oder zwischen Ländern und Gemeinden. Die Regelung der Aufgaben- und Ausgabenverteilung wird dabei als *passiver* Finanzausgleich, die Regelung der

Einnahmenverteilung als *aktiver* Finanzausgleich bezeichnet. Beim vertikalen Finanzausgleich stehen Fragen des Staatsaufbaus, der Kompetenzverteilung und der Autonomie im Vordergrund. Diese gelten beim *horizontalen* Finanzausgleich als gelöst.

Der horizontale Finanzausgleich bezieht sich auf die Ebenen unterhalb des Zentralstaates (Länder, Gemeinden). Auf diesen Ebenen lassen sich Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen in der Regel nicht bei allen Gebietskörperschaften gleich gut zur Deckung bringen. Der horizontale Finanzausgleich beinhaltet die Steuerzerlegung sowie den horizontalen Finanzausgleich *im engeren Sinne*. Letzterer soll die Ungleichgewichte abbauen, die nach vertikalem Finanzausgleich und Steuerzerlegung auf der betreffenden Ebene noch bestehen. Zu klären ist dabei die Ermittlung von Finanzkraft und Finanzbedarf sowie die Festlegung des Ausgleichstarifs.



Finanzausgleich im Überblick *Abb. G-1*

In der Praxis werden vertikale und horizontale Elemente oftmals miteinander kombiniert, um horizontale Ausgleichsziele in den vertikalen Ausgleich zu integrieren. In solchen Fällen spricht man von einem vertikalen Finanzausgleich mit horizontalem Effekt. Allerdings führt die Vermischung horizontaler und vertikaler Ausgleichsregelungen oftmals nicht zu einer optimalen Zielerreichung und in jedem Fall zu einer Erhöhung der Intransparenz des Ausgleichsverfahrens. Daher ist es angebracht, die verschiedenen Ebenen – zumindest in der theoretischen Analyse – klar voneinander zu trennen.

Der Abbau von Differenzen zwischen Ausgabenverpflichtungen und Einnahmenmöglichkeiten ist also nicht das einzige Problem des Finanzausgleichs; der Begriff umfasst die gesamte Problematik der Verteilung von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen auf die Gebietskörperschaften. Neben dem nationalen Finanzausgleich kann man darüber hinaus den internationalen Finanzausgleich zwischen Staaten, die supranationalen Organisationen angehören (Europäische Union), in die Betrachtung einbeziehen.

1.2 Aufgaben- und Ausgabenverteilung

Ein föderativer Staatsaufbau findet seine Rechtfertigung nicht allein und primär auf der ökonomischen Ebene. Politische Gründe, insbesondere das Ziel der Aufspaltung politischer Macht im Sinne eines ausbalancierten Systems der wechselseitigen Kontrolle, sprechen für föderalistische Elemente im Staatsaufbau. Die Funktionsfähigkeit einer bundesstaatlichen Ordnung ist freilich unmittelbar mit der Gestaltung der Finanzverfassung und des Finanzausgleichs verknüpft. Föderalismus setzt eine hinreichende Finanzausstattung und Finanzautonomie der verschiedenen staatlichen Ebenen voraus. Die Regelungen der Finanzverfassung und des Finanzausgleichs sollen „eine Finanzordnung sicherstellen, die den Gesamtstaat und die Gliedstaaten am Gesamtertrag der Volkswirtschaft sachgerecht beteiligt; Bund und Länder müssen im Rahmen der verfügbaren Gesamteinnahmen so ausgestattet werden, dass sie die zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlichen Ausgaben leisten können“ (BVerfGE 55, 274).

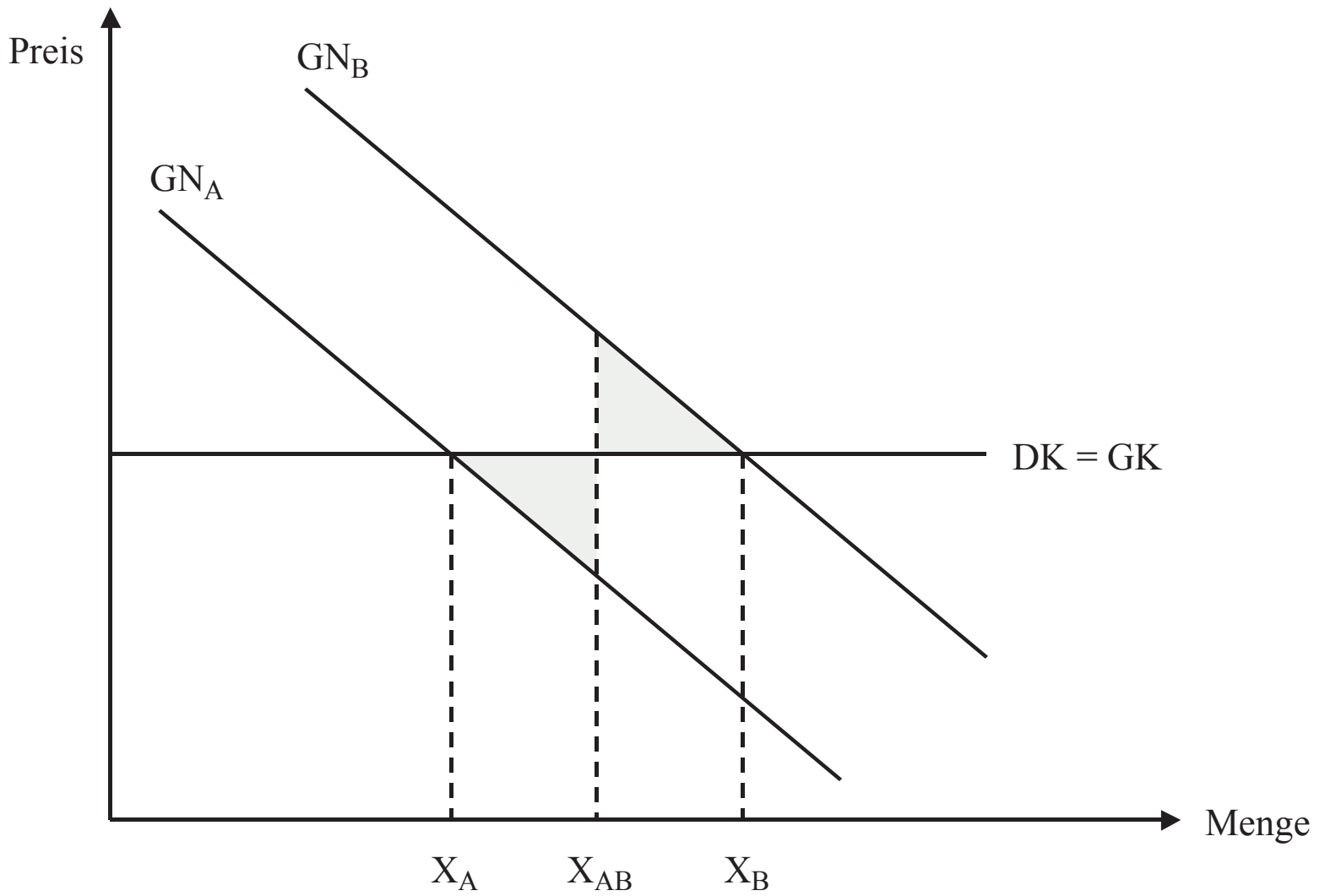
Die ökonomische Theorie des Föderalismus und des Finanzausgleichs versucht, die sachgerechte Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen auf die verschiedenen staatlichen Ebenen ökonomisch zu begründen. Dabei spielen mehrere Kriterien eine Rolle, die sich aus den Zielen der Finanzpolitik ableiten und nach allokativen, distributiven sowie stabilitätspolitischen Gesichtspunkten differenzieren lassen. Die allokativen Kriterien, die eine effiziente, an den Präferenzen der Bürger orientierte Bereitstellung staatlicher Leistungen verlangen, spielen eine herausgehobene Rolle für die Begründung eines föderativen Staatsaufbaus, während distributive und stabilitätspolitische Kriterien eher für eine zentrale Aufgabenerfüllung sprechen.

1.2.1 Allokative Vorteile der Dezentralisierung

Aus allokativer Sicht besteht das Ziel staatlichen Handelns darin, die Ressourcenverteilung so zu beeinflussen, dass die Produktion von Gütern effizient erfolgt und bestmöglich den Präferenzen der Bürger angepasst ist. Nun bestehen in aller Regel in einem größeren Staatsgebiet regionale Unterschiede in den Präferenzen für Niveau und Struktur der öffentlichen Leistungen. Ein regional differenziertes Angebot kann diese Unterschiede besser berücksichtigen als eine national einheitliche Regelung.

Den potentiellen Wohlfahrtsgewinn durch Dezentralisierung illustriert Abbildung *G-2*. Zwei Gemeinden A und B können ein lokales öffentliches Gut zu gleichen Grenz- und Durchschnittskosten (GK = DK) erstellen. In diesem Fall ist es gegenüber einer einheitlichen zentralen Versorgung nach dem Dezentralisierungstheorem von *Oates* (1972, 35) immer günstiger oder wenigstens gleich günstig, wenn jede Gemeinde dezentral über die Angebotsmenge befindet. Auf diese Weise lassen sich bei unterschiedlichen Präferenzen bzw. Grenznutzen GN_A und GN_B die jeweils optimalen Versorgungsniveaus X_A und X_B

realisieren, während bei zentraler Bereitstellung in beiden Gemeinden die gleiche Menge X_{AB} angeboten würde. Die zentrale Lösung führt bei beiden Gemeinden zu einem Wohlfahrtsverlust, der in den grauen Flächen zum Ausdruck kommt. Die Menge X_{AB} ist für Kommune A zu hoch, weil ihr Grenznutzen bereits unter den Grenzkosten liegt, und für Kommune B zu gering, weil ihr Grenznutzen die Grenzkosten noch übersteigt.



Wohlfahrtsgewinn durch Dezentralisierung *Abb. G-2*

Die Vorteilhaftigkeit einer dezentralen Lösung setzt voraus, dass regional differenzierte Präferenzen bestehen und der Staat die Bedürfnisse seiner Bürger auf dezentraler Ebene besser verwirklichen kann. Regionale Unterschiede im staatlichen Leistungsangebot sind grundsätzlich auch bei zentraler Entscheidung denkbar. So weisen Bundesausgaben in der Regel keine gleichmäßige regionale Streuung auf, wobei die differenzierenden Wirkungen allerdings nicht immer einkalkuliert sind und die regionalen Bürgerpräferenzen nicht selten übergangen werden. Dennoch stellt sich die Frage nach der Tragweite des Dezentralisierungstheorems.

Orientierung an den Bürgerpräferenzen

Kollektive Beschlüsse können aufgrund der damit einhergehenden Verhandlungskosten nicht einstimmig und direkt von allen wahlberechtigten Bürgern gefällt werden. Vielmehr erfolgen die Entscheidungen typischerweise im Rahmen einer repräsentativen Demokra-

tie unter Anwendung der Mehrheitsregel. Charakteristisch für dieses Verfahren ist zum einen, dass die Vorstellungen der Wähler nicht unmittelbar, sondern über die Auswahl der Repräsentanten in die staatlichen Entscheidungen einfließen. Zum anderen können die Bedürfnisse der Minderheiten übergangen werden. Beides zusammen führt zwangsläufig zu Abweichungen vom Ziel der bestmöglichen Orientierung an den Bürgerpräferenzen.

Hieraus ergibt sich ein starkes Argument zugunsten eines föderativen Staatsaufbaus. Die dezentrale Gliederung des Staates in verschiedene Gebietskörperschaften soll dazu beitragen, die Unvollkommenheiten des demokratischen Entscheidungsprozesses in ihrer Bedeutung zu mindern. Die größere Bürgernähe und die regionale Begrenztheit der untergeordneten Gebietskörperschaften erscheinen aus der Perspektive einer bedarfsgerechten und insofern allokativ effizienten Versorgung mit staatlichen Leistungen vorteilhaft.

– Der Einfluss der Bürger auf die politischen Entscheidungen wächst mit abnehmender Größe der Entscheidungseinheit. Damit nehmen einerseits die Möglichkeiten zur Mitgestaltung des Angebots an öffentlichen Leistungen zu, andererseits müssen die Bürger ihre Präferenzen offenbaren, wenn sie, z.B. auf der Gemeindeebene, Einfluss auf die Politiker und damit auf die kollektiven Entscheidungen ausüben wollen.

– Die Bürgerpräferenzen dürften zwischen den Regionen stärker streuen als innerhalb der regional begrenzten Gebietskörperschaften. Daher ist die Gefahr, dass regionale Minderheitenpräferenzen übergangen werden, bei dezentraler Entscheidungsfindung geringer als bei zentralisiertem Angebot. Relativiert wird dieses Argument allerdings dadurch, dass größere Gebietskörperschaften vielfältigere Staatsleistungen anbieten und daher potentiell besser auf die Wünsche von Minderheiten eingehen können.

– Ein föderatives System bietet nicht nur bessere Voraussetzungen für eine an den Bürgerpräferenzen orientierte Bereitstellung staatlicher Leistungen, sondern auch einen besseren Schutz gegen die Nichtbeachtung des Bürgerwillens seitens der lokalen politischen Repräsentanten. Den Bürgern bleibt neben der Abwahl die Möglichkeit der Abwanderung in andere Regionen mit einem anderen Güterangebot, das tendenziell mit entsprechenden Differenzen in der regionalen Steuerbelastung einhergeht. Erschwert und in ihrer realen Bedeutung reduziert wird eine solche „Abstimmung mit den Füßen“ (*Tiebout*, 1956) freilich durch die Kosten der Wanderungen.

– Regional differenzierte Angebote an staatlichen Leistungen, eventuell verbunden mit unterschiedlichen Finanzierungssystemen, liefern Informationen und Erfahrungen, die für die Weiterentwicklung und Verbesserung der öffentlichen Einrichtungen nützlich sein können. Föderalismus und der damit verbundene Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften ist auch ein Entdeckungsverfahren für institutionelle Neuerungen. Der fiskalische Wettbewerb wird in Deutschland allerdings begrenzt durch die weit reichende Umsetzung der Forderung nach gleichwertigen Lebensverhältnissen.

Voraussetzungen effizienter Entscheidungen

Die skizzierten Argumente sprechen prinzipiell für eine dezentrale Bereitstellung öffentlicher Güter und für die Übertragung der finanzpolitischen Verantwortung auf lokale Regierungen mit weitgehender Finanzautonomie. Diese ordnungspolitische Grundaussage bedarf allerdings der Bindung an bestimmte Voraussetzungen. Die Vorteilhaftigkeit eines föderalen Staatsaufbaus hängt insbesondere davon ab, dass *institutionelle Kongruenz* besteht (*Blankart*, 2008, 547 ff.), d.h. der Kreis der Nutznießer staatlicher Leistungen muss mit dem Kreis der Entscheidungsträger und dem Kreis der Steuerzahler räumlich weitgehend übereinstimmen. Nur in diesem Fall sind neben dem Autonomieprinzip auch die finanzwissenschaftlichen Prinzipien der *Konnexität* und der *fiskalischen Äquivalenz* erfüllt.

Die Forderung nach Konnexität umfasst die Verknüpfung der Aufgaben- und Ausgabenkompetenz und damit die Übereinstimmung der Entscheidungs- und Kostenträger staatlicher Leistungen. Liegen Entscheidungs- bzw. Gesetzgebungskompetenz und Durchführungszuständigkeit bei unterschiedlichen Aufgabenträgern, so soll die Entscheidungskompetenz den Ausschlag für die Finanzierungszuständigkeit geben. Andernfalls besteht die Gefahr, dass Beschlüsse ohne hinreichende Berücksichtigung ihrer finanziellen Folgen getroffen werden.

Nach dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz sollen die Nutznießer der Staatsleistungen auch die mit der Bereitstellung verbundenen Kosten tragen. Diese Forderung ist für Gebietskörperschaften global erfüllt, wenn die Gesamtsteuerzahlung der Bürger den Gesamtkosten der bereitgestellten Staatsleistungen entspricht. Eine über die gruppen- und kostenmäßige Äquivalenz hinausgehende individuelle, möglichst am persönlichen Nutzen orientierte Belastung der Bürger ist in der Regel nicht praktikabel. Wenn der Bezug zum Einzelnen hergestellt werden kann, ist der Staat auch nicht auf die Besteuerung angewiesen, sondern kann mit Gebühren und Beiträgen operieren.

Die Anwendung des gruppen- und kostenmäßigen Äquivalenzprinzips zielt nicht zuletzt auf eine Begrenzung der Staatstätigkeit. Wenn die Nutznießer regionaler öffentlicher Güter Zuschüsse aus anderen Regionen oder vom Zentralstaat erhalten, besteht die Gefahr einer zu hohen und damit suboptimalen Nachfrage nach solchen Gütern. Fiskalische Äquivalenz erhöht die Intensität des Abwägens zwischen den positiven Wirkungen der öffentlichen Ausgaben und den negativen Belastungseffekten der Besteuerung. Institutionelle Kongruenz vermag fiskalische Äquivalenz herbeizuführen, denn die Entscheidungsträger werden angehalten, alle relevanten Kosten und Nutzen zu berücksichtigen, und können keine Ausdehnung der Staatsleistungen zu Lasten Dritter beschließen.

Konnexität und fiskalische Äquivalenz implizieren die Finanzierung einer Gebietskörperschaft aus eigenen (Steuer-) Mitteln unter weitgehendem Verzicht auf einen Finanzausgleich. Die Finanzierung örtlicher, überörtlicher und nationaler Aufgaben hat durch die

entsprechenden Ebenen des Staates zu erfolgen. Innerhalb der für die Finanzierung lokaler und regionaler Aufgaben zuständigen Ebenen ist zudem eine räumliche Übereinstimmung der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung erforderlich.

1.2.2 Allokative Grenzen der Dezentralisierung

Die Idee der fiskalischen Äquivalenz deutet bereits auf allokative Grenzen der Dezentralisierung. Der Grundsatz erfordert, dass der Kreis der Abstimmungsberechtigten dem regionalen Nutzerkreis und dem Kreis der Kostenträger entsprechen muss. Mit zunehmender Dezentralisierung gewinnen jedoch räumliche externe Effekte an Bedeutung.

Räumliche externe Effekte (Spillover-Effekte)

Zahlreiche Staatsleistungen kommen auch den Bürgern anderer Regionen zugute. Diese so genannten *Spillover*-Effekte können gesamtwirtschaftlich zur Unterversorgung führen, weil die externen Nutzen der Staatsleistungen nicht in die dezentralen Entscheidungen einfließen. Die dezentralen Einheiten (z.B. Landgemeinden) verhalten sich möglicherweise als Trittbrettfahrer und verlassen sich lieber auf andere Einheiten (nah gelegene Gemeinden oder Städte), als selbst die lokal gewünschten öffentlichen Güter bereitzustellen. Folglich sind dezentrale Entscheidungen nur sinnvoll bei öffentlichen Gütern, die keine oder eng begrenzte externe Effekte regionaler Art mit sich bringen. Andernfalls muss der Zentralisierungsgrad erhöht werden, oder es muss ein horizontaler Ausgleich zwischen den Regionen erfolgen.

Das Beispiel der Hochschulen soll das Problem der *Spillover*-Effekte verdeutlichen. Entscheidungs- und Kostenträger ist im vorliegenden Fall das einzelne Bundesland, doch die Nutznießer, die Studierenden, stammen auch aus anderen Ländern. Folglich besteht für die einzelnen Länder ein Anreiz, relativ wenig in die Hochschulen zu investieren, da die Landeskinder auch bei den Nachbarn studieren können. Lösen kann man das Problem auf unterschiedlichem Wege. Ein dezentraler Ansatz besteht in der Erhebung kostendeckender Studiengebühren, mit denen fiskalische Äquivalenz hergestellt werden kann. Ein anderer dezentraler Weg sind spezielle Ausgleichszahlungen unter den Ländern, die sich an den jeweiligen Studierenden-Pendlersalden orientieren. In Betracht kommen auch zentrale Lösungsansätze wie Bundeszuschüsse an die Länder in Abhängigkeit von der Zahl der Studierenden, die aus anderen Ländern stammen, oder gar eine Übertragung der Kompetenz für die Hochschulpolitik auf den Bund.

Effiziente Produktion staatlicher Leistungen

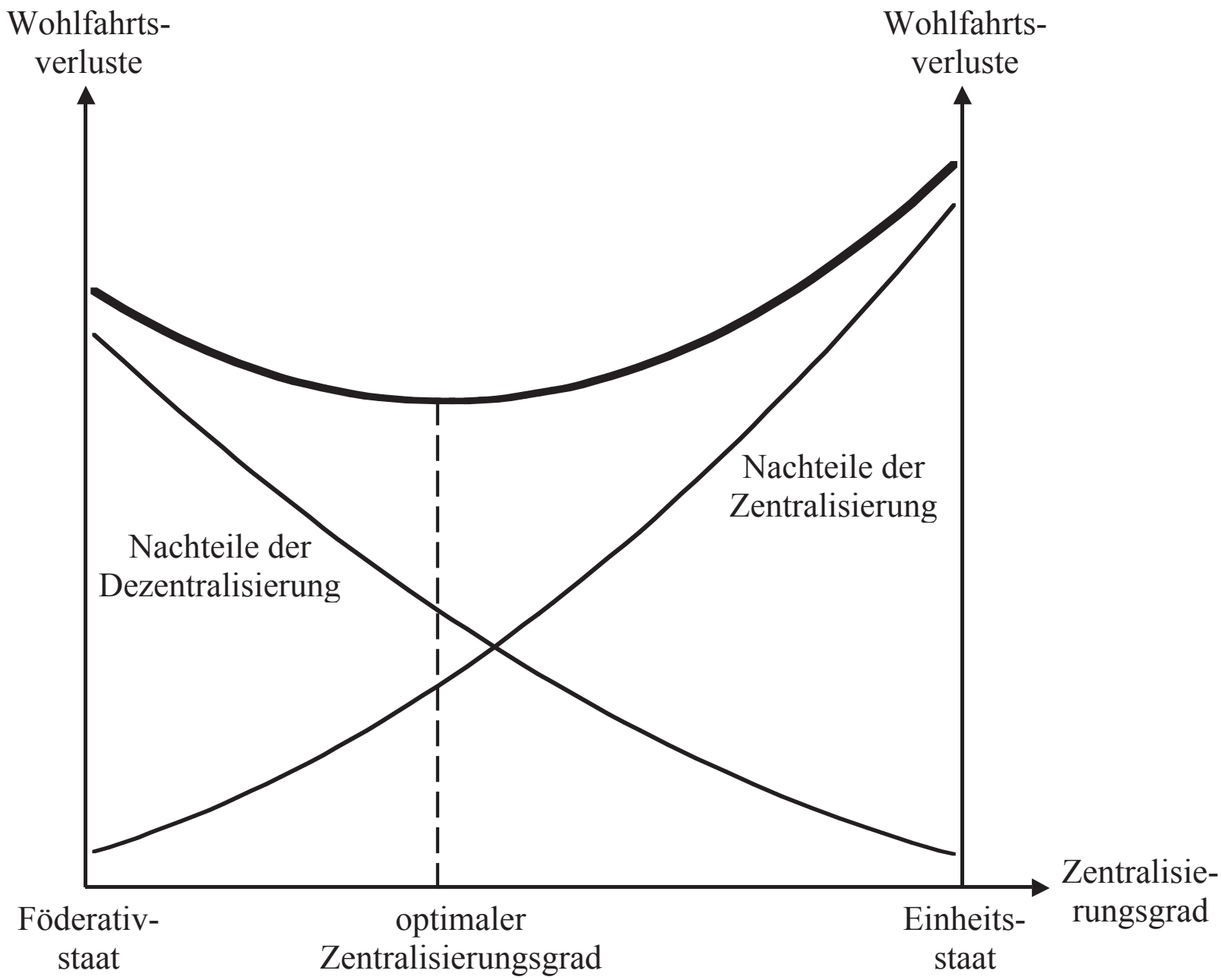
Die Erfüllung der Prinzipien der Autonomie, der Konnexität und der fiskalischen Äquivalenz erhöht die Wahrscheinlichkeit eines an den regional unterschiedlichen Präferenzen der Bürger orientierten und in diesem Sinne struktureffizienten Angebots an öffentlichen

Gütern. Allokative Effizienz beinhaltet aber nicht nur die Berücksichtigung der individuellen Präferenzen, sondern auch die kosteneffiziente Bereitstellung staatlicher Leistungen. Die Vorteilhaftigkeit einer möglichst dezentralen Aufgabenverteilung ist erheblich zu relativieren, wenn man die mit der Produktions- und Kosteneffizienz verbundenen Probleme in die Betrachtung einbezieht.

Das Kriterium der Produktionseffizienz spricht für eine zentrale Aufgabenerfüllung, falls Skalenerträge (*Economies of scale*) andernfalls nicht genutzt werden können. Zunehmende Skalenerträge in der Produktion laufen darauf hinaus, dass die Durchschnittskosten bei steigender Produktionsmenge (bereichsweise) sinken. Daher können bestimmte Institutionen (z.B. Universitäten, Gerichte oder Krankenhäuser) nicht sinnvoll in kleine Einheiten aufgeteilt werden. Besteht zwischen der Zentralität und der Produktion zu minimalen Kosten ein positiver Zusammenhang, so erscheint eine stark dezentrale Aufgabenerfüllung unzweckmäßig. Dies gilt zumindest in den Fällen, in denen staatliche Bereitstellung und Produktion der Leistungen nicht so getrennt werden können, dass eine kleine Gebietskörperschaft in der Lage wäre, die Leistungen in dem von ihr gewünschten Umfang von anderen öffentlichen oder privaten Produzenten zu erwerben.

Bei öffentlichen Gütern spielen neben den Skalenerträgen in der Produktion typischerweise Skalenerträge in der Nutzung eine Rolle. Öffentliche Güter können von zusätzlichen Individuen innerhalb der vorhandenen Kapazitäten ohne Mehrkosten genutzt werden, solange keine Überfüllungsphänomene auftreten, welche die Durchschnittskosten wieder steigen lassen. Geringere Pro-Kopf-Kosten bei größerer Nutzerzahl sprechen gegen eine allzu dezentrale Aufgabenerfüllung. Zu beachten sind jedoch Mehrkosten der Nutzer, die aus einer stärkeren Zentralisierung resultieren, z.B. höhere Fahrtkosten und zusätzlicher Zeitaufwand für die Inanspruchnahme der Leistungen, aber auch für die Beschaffung der Informationen über das zentralstaatliche Angebot.

Insgesamt sprechen die allokativen Überlegungen nicht für eine möglichst dezentrale Versorgung der Bürger mit staatlichen Leistungen, sondern für ein differenziertes Angebot mit je nach Aufgabenstellung unterschiedlichem Zentralisierungsgrad. Da die Vor- und Nachteile (de-) zentraler Lösungen für alternative Kollektivgüter differieren, gibt es für jedes öffentliche Gut einen eigenen theoretisch optimalen Zentralisierungsgrad (Abbildung *G-3*). Dieser minimiert die im konkreten Fall relevanten Nachteile der zentralen bzw. dezentralen Leistungserstellung. Mit zunehmendem Zentralisierungsgrad steigen die Kosten der Zentralisierung, die z.B. aus der wachsenden Entfernung von den Bürgerpräferenzen resultieren. Dagegen sinken die Kosten der Dezentralisierung, die z.B. aus ungenutzten Skalenerträgen bestehen. Der optimale Zentralisierungsgrad liegt dort, wo die aggregierte Kostenfunktion ihr Minimum erreicht. Dominieren die Zentralisierungskosten (bzw. Dezentralisierungskosten), so liegt das Optimum bei einem relativ niedrigen (bzw. hohen) Zentralisierungsgrad.



Der optimale Zentralisierungsgrad *Abb. G-3*

Bei konsequenter Umsetzung müsste jeder Bürger Mitglied in einer Vielzahl staatlicher Institutionen sein, die jeweils für die optimale Bereitstellung einer Leistung verantwortlich wären. Da dies jedoch nicht praktikabel erscheint, erfolgt eine Begrenzung auf wenige staatliche Ebenen, denen größere Aufgabengebiete zugeordnet werden. Aus allokativer Sicht werden die Aufgaben am besten der Ebene zugewiesen, die klein genug ist, um eine Trennung der regionalen Präferenzen zu gewährleisten, und groß genug, um den regionalen Nutzerkreis zu enthalten.

Den kommunalen Gebietskörperschaften fallen im Rahmen eines idealtypischen föderativen Systems Aufgaben zu, die nahezu ausschließlich die jeweiligen Einwohner und Unternehmen betreffen (z.B. Kindergärten, örtliche Versorgung mit Energie, Wasser, Müllabfuhr). Der Zentralstaat hat dagegen für die Bereitstellung nationaler öffentlicher Güter zu sorgen (z.B. Landesverteidigung, Außenpolitik, Währungspolitik, Wettbewerbspolitik, Soziale Sicherung). Für regional begrenzte Aufgaben, die den Wirkungskreis der Gemeinden überschreiten, aber noch nicht den Gesamtstaat tangieren, sind die Länder als mittlere Gebietskörperschaften zuständig (z.B. Schulen, Universitäten, Polizei, Justiz). Alle Staats-

ebenen benötigen eine hinreichende Einnahmen- und Ausgabenautonomie, wenn sie eigenständige Entscheidungen über ihr Angebot an öffentlichen Gütern treffen sollen.

Eine eindeutige Abgrenzung der Kompetenzen kann in der Praxis freilich nicht immer vorgenommen werden. Daher sind auch Mischformen denkbar und teilweise sinnvoll. So kann die Rahmenkompetenz für eine Aufgabe bei der Zentralinstanz liegen, während die Ausführungsbefugnis auf eine untere Ebene übertragen wird (z.B. bei der Sozialhilfe).

1.2.3 Distributive und stabilitätspolitische Kriterien

Während man dezentrale Lösungen vor allem allokativ begründen kann, sprechen distributive und stabilitätspolitische Argumente überwiegend für eine zentrale Erfüllung der betreffenden Staatsaufgaben.

Würden regionale Unterschiede im Ausmaß der personellen Umverteilung nur gleichlaufende Unterschiede in den Bürgerpräferenzen reflektieren, so wäre gegen eine dezentrale Aufgabenerfüllung wenig einzuwenden. Da der Wohlstand und damit der Umverteilungsspielraum regional sehr unterschiedlich verteilt sind, würde allerdings eine ungleiche Versorgung der ärmeren Bevölkerungsschichten mit Sozialleistungen eintreten. Entscheidend ist jedoch ein anderes Argument. Eine Föderation, die ihren Bürgern Freizügigkeit einräumt, kann keine effiziente *dezentrale* Verteilungspolitik betreiben, weil Gebietskörperschaften, die überdurchschnittlich zur Umverteilung neigen, Steuerzahler abstoßen und Sozialleistungsempfänger anziehen. Solche Effekte, die der Verteilungspolitik die materielle Grundlage entziehen, lassen sich nur vermeiden, wenn die Distributionsaufgabe dem Zentralstaat übertragen wird. Er kann sich dazu auch parafiskalischer Institutionen bedienen oder die unteren Gebietskörperschaften mit der Durchführungskompetenz betrauen.

Auch bei der Erfüllung stabilitätspolitischer Funktionen ist der Zentralstaat gefordert. Die untergeordneten Gebietskörperschaften haben kein Interesse an der Durchführung konjunkturpolitischer Maßnahmen, die ihren Haushalt belasten, deren positive Wirkungen jedoch auch und wahrscheinlich sogar überwiegend anderen Gebietskörperschaften zugute kommen. Räumliche externe Effekte verhindern also eine Problemlösung auf der unteren Ebene. Darüber hinaus verfügen einzelne kleine Gebietskörperschaften auch nicht über das Potential, konjunkturellen Krisen durch eine antizyklische Finanzpolitik wirksam entgegenzutreten. Infolgedessen verwundert es nicht, dass Länder und insbesondere Gemeinden in der Tendenz eine Parallelpolitik betreiben, d.h. ihre Ausgaben an den konjunkturell schwankenden Einnahmen orientieren. Dies ist besonders problematisch, weil sich die öffentlichen Investitionen auf der kommunalen Ebene konzentrieren. Zwischen föderativem Staatsaufbau und effizienter Stabilitätspolitik besteht insofern ein klarer Zielkonflikt.

Die Zuordnung der verteilungs- und stabilitätspolitischen Aufgaben auf die zentrale Ebene bedeutet nicht zwangsläufig eine Alleinzuständigkeit. Der Zentralstaat wird schon aus

fiskalischen Gründen, aber auch im Interesse der Wirksamkeit der Maßnahmen versuchen, die unteren Gebietskörperschaften in die Verteilungs- und Stabilitätspolitik einzubeziehen. Denkbar ist auch eine Kooperation der untergeordneten Gebietskörperschaften. Allerdings steigen dadurch die Kosten der Entscheidungsfindung, während die politische Verantwortung für die getroffene Entscheidung verwässert wird.

1.3 Vertikale Verteilung der Einnahmen

Die Verteilung der Aufgaben auf die Gebietskörperschaften determiniert in starkem Maße die Verteilung der Ausgaben. Wie erwähnt, sollte die Ausgabenkompetenz im Sinne des Konnexitätsprinzips möglichst eng mit der Aufgabenkompetenz gekoppelt sein. Bei der Primärverteilung der öffentlichen Einnahmen muss dann darauf geachtet werden, dass die einzelnen Gebietskörperschaften Finanzmittel erhalten, die der aus der Aufgabenerfüllung resultierenden Ausgabenbelastung möglichst gut entsprechen. Auch sollten die Einnahmen den Gebietskörperschaften dauerhaft zustehen, um eine verlässliche Haushalts- und Finanzplanung zu ermöglichen. Andererseits ist eine gewisse Flexibilität der Einnahmenverteilung erforderlich, um den im Zeitablauf eintretenden Verschiebungen in der Aufgabenerfüllung und der Ausgabenbelastung Rechnung tragen zu können.

Die Zuordnung der Steuerkompetenzen auf mehrere Staatsebenen umfasst drei Elemente. Die *Ertragshoheit* stellt darauf ab, welcher Gebietskörperschaftsebene die Steuererträge zufließen. Die *Gesetzgebungshoheit* bestimmt, welche staatliche Ebene Steuern einführen, gestalten und abschaffen darf. Schließlich klärt die *Verwaltungshoheit*, welche staatliche Ebene die Steuern administriert (Erhebung, Durchführung, Kontrolle). Die Steuerhoheiten können unterschiedlich zusammengestellt werden, wobei die Ertrags- und Gesetzgebungshoheit die größte Bedeutung haben.

Hinsichtlich der Verteilung der Steuereinnahmen auf die verschiedenen staatlichen Ebenen kommen mehrere idealtypische Systeme in Betracht, die in der Praxis auch miteinander kombiniert werden können (Mischsysteme). Der Grad der Finanzautonomie der untergeordneten Ebenen ist mit dem System der vertikalen Steuerverteilung eng verknüpft.

1.3.1 Trennsysteme

Wenn den einzelnen Gebietskörperschaften aus staatspolitischen wie ökonomischen Motiven Autonomie bei den Ausgabenentscheidungen gewährt werden soll, erscheint es unabdingbar, auch auf der Einnahmenseite die Möglichkeit zur selbstverantwortlichen Ausschöpfung eigener Einnahmenquellen vorzusehen. Die Finanzierung aus Zuweisungen beinhaltet stets die Gefahr einer zu starken Einflussnahme der zahlenden Körperschaft auf

Art und Umfang der Aufgabenerfüllung, aber auch das Risiko eines zu leichtfertigen Umgangs der empfangenden Körperschaft mit den zugewiesenen Mitteln.

Ein besonders hohes Maß an Einnahmenautonomie gewähren Trennsysteme. Dabei steht der Ertrag einer Steuerart einer bestimmten Gebietskörperschaft exklusiv zur Verfügung. Die Extremform ist das *freie Trennsystem* (Konkurrenzsystem), in dem jede Ebene Art und Höhe ihrer Steuern autonom festlegen kann. Eine solche unbeschränkte Steuerautonomie erscheint allerdings nicht erstrebenswert, weil sie aufgrund der Doppel- und Mehrfachbelastungen bestimmter ergiebiger Steuerquellen, der möglicherweise starken regionalen Belastungsdifferenzen und der Vielzahl der Einzelsteuern mit dem Ziel einer rationalen Gestaltung des Steuersystems kaum vereinbar wäre.

Daher findet man in der Praxis häufiger das *gebundene Trennsystem*, bei dem die Steuerart durch den Oberverband festgelegt wird, der die Gesetzgebungshoheit ausübt. Gebundene Trennsysteme treten in verschiedenen Varianten auf, die sich nach ihrem Autonomiegrad ordnen lassen:

– Den relativ größten Freiheitsgrad haben Systeme, bei denen nur die Steuerart vorgegeben ist. Ob und in welcher Weise die Steuer erhoben wird, entscheidet die Ebene, welche die Ertragshoheit besitzt. Ein Beispiel liefert die frühere Lohnsummensteuer mit Hebesatzrecht, die von den Gemeinden fakultativ erhoben werden konnte.

– Oftmals sind Steuerart und Bemessungsgrundlage sowie Durchführungsregeln vorgegeben und die Gestaltungsfreiheit auf den Steuersatz (Hebesatz) begrenzt. So können die Gemeinden bei der heutigen Gewerbesteuer oder bei der Grundsteuer nur die Höhe der Belastung der ihnen zugewiesenen Steuerquellen selbständig variieren.

– Noch geringer sind die Einflussmöglichkeiten einer Gebietskörperschaft, wenn ihr das gesamte Aufkommen einer Steuer zwar zusteht, sie jedoch keine Gestaltungsmöglichkeiten hat. Beispiele finden sich bei den Ländersteuern. Kfz- und Erbschaftsteuer werden wesentlich durch den Bund geregelt, während die Länder nur die Mittel erhalten.

Für gebundene Trennsysteme spricht generell, dass Auseinandersetzungen zwischen den verschiedenen Staatsebenen, z.B. zwischen Bund und Ländern, weitgehend vermieden werden können. Die Regelungen der Steuerverteilung sollten dauerhaft und zugleich flexibel sein. Diese im Trennsystem angelegten Eigenschaften ermöglichen es den Gebietskörperschaften, ihre Einnahmen dem veränderlichen Finanzbedarf anzupassen, ohne sich permanent mit anderen Ebenen über die Verteilung knapper Mittel streiten zu müssen.

1.3.2 Zuweisungssysteme

Den Gegenpol zum Trennsystem bildet das *Zuweisungssystem*, in dem der Autonomiegrad des Einnahmenempfängers besonders gering ist. Er wird letztlich von einer anderen

Ebene alimentiert und ist damit finanziell abhängig. Zuweisungen erfolgen in der Regel „von oben nach unten“, d.h. der Zentralstaat (oder das Land) stellt Mittel zur Verfügung, die nach einem Schlüssel oder auch zweckgebunden den unteren Ebenen zugewiesen werden. Es gibt aber auch Zuweisungen „von unten nach oben“. Sie dienen in der Regel der Finanzierung von Aufgaben, die einzelne Gliedkörperschaften überfordern. Auf der kommunalen Ebene gilt dies etwa für kreisangehörige Gemeinden, die über die Kreisumlage wesentlich zur Finanzierung der Landkreise beitragen. Auch die Beiträge der Mitgliedstaaten an die Europäische Union fallen unter diese Rubrik.

Mit den Zuweisungen verfolgen die Zuweisungsgeber oftmals eigene Ziele, was sich in der Gestaltung niederschlägt. Grundsätzlich zu differenzieren sind allgemeine Zuweisungen, über die der Empfänger frei verfügen kann, und Zweckzuweisungen, die an spezielle Verwendungsauflagen gebunden sind. Allgemeine Zuweisungen werden meist automatisch gewährt, während Zweckzuweisungen nur auf Antrag vergeben werden. In der Regel ist das Zuweisungsvolumen insgesamt begrenzt. Die Verteilung erfolgt bei den allgemeinen Zuweisungen nach festgelegten Schlüsseln, bei den Zweckzuweisungen häufig nach dem Windhundverfahren.

Allgemeine Zuweisungen orientieren sich oft an der Finanzkraft der Empfänger. Finanzausgleichsziele spielen vor allem bei den Schlüsselzuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs eine Rolle. Im Länderfinanzausgleich sind hier die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen zu nennen. Solche Zuweisungen kann man als vorenthaltene Finanzkraft der untergeordneten Ebene interpretieren, die nach den Präferenzen der übergeordneten Ebene auf die Mitglieder der untergeordneten Ebene verteilt wird. Immerhin bleiben die Empfänger in der Mittelverwendung frei.

Die Zweckzuweisungen greifen dagegen stark in die Empfängerpräferenzen ein, wenn nicht nur reine Mitnahmeeffekte auftreten. Wie bei gebundenen Transfers im Allgemeinen kommt es zu einer Beeinflussung der Ausgabeentscheidungen. Das ist allenfalls zu rechtfertigen, wenn der unteren Ebene auf diese Weise räumliche externe Effekte bewusst gemacht werden sollen. Zweckzuweisungen sind oft mit einer Mitfinanzierungspflicht verbunden, was den Zuweisungsgeber fiskalisch entlastet. Der Eingriff in die Präferenzen des Empfängers verstärkt sich, weil dieser auf andere Mittelverwendungen verzichten muss. Zudem werden finanzstarke Empfänger tendenziell bevorzugt.

Das Zuweisungssystem hat, auch wenn es vorzugsweise mit freien Zuweisungen operiert, einen geringen föderativen Gehalt. Dies zeigt sich in der Praxis z.B. darin, dass die Bundesländer bei (konjunkturell) angespannter Haushaltslage ihre Zuweisungen an die Gemeinden einschränken. Das ist nicht nur stabilitätswidrig, sondern führt vor allem die finanzielle Abhängigkeit der Gemeinden deutlich vor Augen. Der kommunale Finanzausgleich fungiert nicht selten als eine Art Reservekasse der Länder.

1.3.3 Zuschlag- und Verbundsysteme

Verschiedene Ebenen der Gebietskörperschaften können sich bestimmte Steuerquellen auch teilen. Dabei kommen Elemente des Trenn- und des Zuweisungssystems ins Spiel. Der Verbund kann für einzelne Steuern, theoretisch aber auch für das gesamte Steueraufkommen bestehen. Bei den Mischsystemen ist zwischen zwei Formen zu unterscheiden.

– Im *Verbundsystem* partizipieren mehrere Ebenen am Aufkommen einer Steuer, meist in Form eines gesetzlich fixierten prozentualen Anteils. Um Kosten zu sparen, erhebt in der Regel nur eine Ebene die Steuern und weist die Quoten den anderen Ebenen zu. Wenn die Befugnisse zur Gestaltung der Verbundsteuern und zur Festlegung der Verteilungsschlüssel allein beim Zentralstaat liegen, verfügt dieser über eine unbeschränkte, die nachgeordneten Gebietskörperschaften dagegen über keinerlei Steuerautonomie. Häufig werden den nachgeordneten Gebietskörperschaften jedoch Mitwirkungsrechte eingeräumt, die den freien Entscheidungsspielraum der Zentralinstanz reduzieren, bei Zustimmungspflicht sogar stark beeinträchtigen können. In Deutschland dominieren die Verbund- bzw. Gemeinschaftsteuern (Einkommen-, Umsatz-, Gewerbesteuer).

– Ein *Zuschlagsystem* räumt den untergeordneten Gebietskörperschaften die Möglichkeit ein, auf die von einer übergeordneten Ebene erhobenen Steuern einen prozentualen Zuschlag auf die Bemessungsgrundlage oder die Steuerschuld zu erheben. Sofern der Zuschlag frei festgelegt werden kann, gewährt das Verfahren einen vergleichsweise hohen Autonomiegrad. Bei vorgegebener Bandbreite oder gar Höhe der Zuschläge nähert man sich allerdings zunehmend dem Verbundsystem. Ein Vorteil gegenüber dem Verbundsystem besteht darin, dass sich die Steuerverteilung leichter an den Finanzbedarf anpassen lässt. Dass die steuerliche Gesamtbelastung der Bemessungsgrundlage nicht von vornherein feststeht, ist dagegen als Nachteil zu verbuchen.

1.3.4 Leitlinien der vertikalen Steuerverteilung

Die bei der vertikalen Einnahmenverteilung zu treffende Auswahl der Systemelemente hängt von den allokativen, distributiven und stabilitätspolitischen Zielen der Finanzpolitik und ihrer Gewichtung ab. Grundsätzlich sollte aber jede aufgaben- und ausgabenverantwortliche Ebene über mindestens eine fiskalisch gewichtige Steuer verfügen, deren Aufkommen sie eigenständig zu beeinflussen vermag. Darüber hinaus verdienen bei der föderalen Mittelverteilung nachfolgende Leitlinien Beachtung.

– Aus allokativer Sicht sollten den nachgeordneten Körperschaften (Gemeinden) Steuern mit örtlich begrenztem Wirkungsgrad überlassen werden. Nach dem Äquivalenzprinzip sind staatliche Leistungen, die von untergeordneten Körperschaften in regional differenzierter Form angeboten werden, möglichst durch örtlich radizierbare Abgaben zu finanzieren. Damit entstehen Anreize zur Bereitstellung der jeweiligen Leistung,

aber auch zum politischen Widerstand, wenn die Wohlfahrtsverluste durch die Abgabenbelastung größer werden als der Nutzen aus der öffentlichen Leistung.

– Eine zentralstaatliche Gesetzgebungshoheit, die gleichwohl keine alleinige Ertragshoheit impliziert, erscheint angebracht bei Steuern, die nicht nach dem Äquivalenzprinzip, sondern nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip erhoben werden und eventuell darüber hinaus umverteilungspolitischen Zwecken dienen. Andernfalls wäre der distributive Erfolg gefährdet. Zudem könnten steuerinduzierte Verlagerungen ökonomischer Aktivitäten zustande kommen, die Zusatzkosten und womöglich auch allokative Verzerrungen hervorrufen würden.

– Neben den besonders verteilungswirksamen sind auch die stark konjunkturelastischen Steuereinnahmen zweckmäßigerweise dem Bund zuzuweisen. Dafür spricht vor allem, dass stabilitätspolitische Maßnahmen den Charakter von öffentlichen Gütern haben, die für die gesamte Volkswirtschaft bedeutsam sind. Während unter Verteilungsaspekten eine zentrale Gesetzgebungshoheit ausreichend sein mag, verlangen die stabilitätspolitischen Kriterien in der Tendenz auch eine Ertragshoheit der zentralen Ebene, da gerade die untergeordneten Gebietskörperschaften zu einer Parallelpolitik neigen.

Die genannten Kriterien der vertikalen Einnahmenverteilung lassen sich nicht in vollem Umfang gleichzeitig verwirklichen. Unter Berücksichtigung der begrenzten Anzahl von Steuerarten in einem rationalen Steuersystem ist es kaum möglich, jeder Ebene eine fiskalisch ergiebige Steuer zuzuordnen, die auch noch unter allokativen, distributiven und stabilitätspolitischen Gesichtspunkten für die jeweilige Ebene angemessen erscheint.

Die Hauptsteuern des deutschen Steuersystems, Einkommensteuer und Umsatzsteuer, wären aus unterschiedlichen Gründen Kandidaten für eine Übertragung an den Oberverband. Die Einkommensteuer bildet den zentralen Ansatzpunkt der Verteilungspolitik mit steuerlichen Instrumenten und ist darüber hinaus besonders konjunkturempfindlich. Die Umsatzsteuer zeichnet sich durch eine relativ starke regionale Streuung des Aufkommens aus, was sie nicht für untergeordnete Körperschaften prädestiniert, die ein gleichmäßiges Pro-Kopf-Aufkommen benötigen. Schon aus fiskalischen Gründen – mit Blick auf die ausgewogene Deckung des Finanzbedarfs der verschiedenen Staatsebenen – können aber nicht beide Hauptsteuern allein dem Bund übertragen werden. Der herrschende Steuerverbund ist – bei all seinen Schwächen – insofern durchaus als eine Lösung interpretierbar, die einen Kompromiss zwischen den Erfordernissen eines föderativen Staatsaufbaus und eines rationalen Steuersystems darstellt.

1.3.5 Anpassung bei vertikalen Ungleichgewichten

Im Anschluss an die primäre Verteilung der öffentlichen Einnahmen kann es aus diversen Gründen notwendig erscheinen, eine davon abweichende sekundäre Einnahmenverteilung

herbeizuführen. Ein solcher Finanzausgleich im engeren Sinne dient auch dem Abbau vertikaler Ungleichgewichte, die mittels allgemeiner und spezieller Finanzzuweisungen bzw. Ausgleichszahlungen zwischen den Gebietskörperschaften abgebaut werden können.

Globale ebenenbezogene Ungleichgewichte

Ausgehend von einer ursprünglich bedarfsgerechten vertikalen Steuerverteilung können sich durch global divergierende Entwicklungen des Finanzbedarfs und der Finanzkraft auf den verschiedenen Ebenen des Staates vertikale Ungleichgewichte einstellen. Mögliche Ursachen sind das Auftauchen neuer bzw. das Wegfallen alter Aufgaben, eine bewusste Umverteilung der Aufgaben zwischen den Gebietskörperschaften oder eine nicht der Aufgabenentwicklung entsprechende Aufkommenselastizität der Steuereinnahmen. Derartige Verschiebungen rechtfertigen jedoch keine vertikalen Finanzzuweisungen, sondern müssen durch Änderungen in der vertikalen Steuerverteilung ausgeglichen werden.

Das gilt zumindest für ein Verbundsystem, in dem diese Aufgabe über eine Veränderung der Beteiligungsquoten relativ leicht zu lösen ist. Politisch sind Variationen der Anteile an den Gemeinschaftsteuern aufgrund der Eigeninteressen von Bund und Ländern nicht leicht realisierbar, doch gilt dieser Einwand auch für vertikal ausgleichende allgemeine Finanzzuweisungen. Letztere können somit nur gerechtfertigt werden, wenn die vertikale Steuerverteilung einem strikten Trennsystem folgt, die eigenen Einnahmen einer Ebene aber – bei vertretbarer Anspannung – zur Erfüllung ihrer Aufgaben nicht ausreichen.

Allgemeine Finanzzuweisungen bzw. Ausgleichszahlungen dienen in erster Linie dem distributiven Ziel des Abbaus der horizontalen Ungleichgewichte zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf (bezogen auf die laufende Haushaltsführung). Spezielle Finanzzuweisungen (Zweckzuweisungen) werden dagegen eingesetzt, um die allokativen Funktionen des Finanzausgleichs zu erfüllen. Im vertikalen Finanzausgleich geht es dabei um die Sicherstellung der Konnexität und der fiskalischen Äquivalenz zwischen den Staatsebenen.

Kostenersatz bei fremdbestimmten Leistungen

Das Konnexitätsprinzip wird oftmals durch das Auseinanderfallen von Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz beeinträchtigt. In solchen Fällen erscheint es angebracht, dass der Oberverband, der die gesetzlichen Leistungen bestimmt, die Kosten wenigstens teilweise ersetzt, die dem Unterverband aufgrund der Durchführung der vorgeschriebenen Aufgaben entstehen. Das prominenteste Beispiel ist die Sozialhilfe, die durch Bundesgesetze geregelt, aber von den kommunalen Gebietskörperschaften (oder der Bundesagentur für Arbeit) ausgeführt wird.

Nach dem Konnexitätsprinzip müsste der Bund bei der Gestaltung der Sozialhilfe die Belastungen der kommunalen Haushalte berücksichtigen. Direkte Ausgleichszahlungen wä-

ren zwar in diesem Fall angesichts der Vielzahl der betroffenen Gemeinden nicht sinnvoll. Der Bund könnte seiner Verpflichtung aber auch dadurch nachkommen, dass er den Ländern einen Betrag zur Verfügung stellt, der den im Land anfallenden spezifischen Sozialhilfeaufwendungen entspricht. Die Länder müssten diese Mehreinnahmen dann zur zielgerichteten Entlastung ihrer Gemeinden (bzw. Gemeindeverbände) durch spezielle Sozialhilfe-Finanzzuweisungen verwenden.

Bei einer solchen Vorgehensweise ist im Grunde für jede *Auftragsangelegenheit* ein spezieller Kostenersatz erforderlich. Es besteht dann die Gefahr, dass ein System vielfältiger und am Ende kaum noch überschaubarer spezieller Finanzzuweisungen entsteht, deren Ausgleichseffekte sich zum Teil aufheben. Einfacher wäre es, Veränderungen des Volumens der Auftragsangelegenheiten bei der Festlegung der Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer einzurechnen und den Ländern die Regelung im Verhältnis zu ihren Gemeinden im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zu überlassen. Diese Lösung wäre als pauschaler Kostenersatz sachlich vertretbar und hätte wohl auch den Vorteil der größeren Kosteneffizienz, denn die ausführenden Gebietskörperschaften werden sich eher um eine sparsame Durchführung bemühen, wenn sie keine spezielle, sondern eine pauschale Erstattung ihrer Aufwendungen erhalten.

Spezielle Finanzzuweisungen sind zur Regelung des Problems der Auftragsverwaltung nicht zwingend erforderlich. Die Kosten der Erfüllung fremdbestimmter Aufgaben lassen sich auch über die Anteile an den Gemeinschaftsteuern ausbalancieren. Die Übereinstimmung der Kosten- und Entscheidungsträger ist auf diese Weise zwar nicht für jeden Einzelfall perfekt herzustellen, aber der Forderung nach Konnexität wird durch die Anlastung der finanziellen Folgen bei der gesetzgebenden Körperschaft weitgehend entsprochen.

1.4 Horizontaler Finanzausgleich

Im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs sind zwei Probleme zu lösen. Zum einen müssen die Steuereinnahmen, die im vertikalen Finanzausgleich den einzelnen Staatsebenen zugeordnet worden sind, innerhalb der Ebenen auf die einzelnen Mitglieder (Länder oder Gemeinden) aufgeteilt werden. Zum anderen dient der horizontale Finanzausgleich dazu, die nach vertikalem Finanzausgleich und horizontaler Steuerverteilung verbleibenden Differenzen zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf abzubauen.

1.4.1 Horizontale Verteilung der Steuereinnahmen

Mit der vertikalen Steuerverteilung ist die Finanzausstattung der Gebietskörperschaften noch nicht vollständig festgelegt. Die Steuerbefugnisse müssen – in Abhängigkeit von der Gestaltung des vertikalen Finanzausgleichs – auch horizontal geregelt werden. Verfügen

die nachgeordneten Gebietskörperschaften nach dem gebundenen Trennsystem über eigene Steuerquellen, so richtet sich die horizontale Verteilung nach dem örtlichen Aufkommen. Bei einer Beteiligung an Verbundsteuern stellt sich jedoch die Frage, wie das Steueraufkommen, das den nachgeordneten Gebietskörperschaften insgesamt zusteht, auf die einzelnen Mitglieder verteilt werden soll.

Generell gilt auch hier das Prinzip des örtlichen Aufkommens, weil es am besten mit der Idee der Finanzautonomie korrespondiert. Das örtliche Aufkommen bildet den „natürlichen“ Beteiligungsmaßstab für den Steueranteil einer Gebietskörperschaft, weil und sofern es die steuerliche Leistungskraft der Bevölkerung und der heimischen Wirtschaft zum Ausdruck bringt. Probleme ergeben sich jedoch, wenn verwaltungstechnische Gründe die Wahl des Finanzamtes für die Abführung der Steuern bestimmen und deshalb kein Bezug zu den Bürgern oder den Unternehmen eines Landes hergestellt werden kann.

Dies gilt z.B. für die zentrale Abführung der Lohnsteuer (unabhängig vom Wohnort oder vom Arbeitsort der Steuerpflichtigen), der Körperschaftsteuer (unabhängig vom Betriebsstandort) und der Umsatzsteuer (unabhängig vom Ort der Produktion oder des Konsums). In solchen Fällen sind daher andere Verteilungsmaßstäbe heranzuziehen (Wohnsitzprinzip, Betriebsstättenprinzip, Einwohnerzahl). Deren Aufgabe besteht letzten Endes in der möglichst engen Annäherung an das Prinzip des örtlichen Aufkommens. Da das Prinzip jedoch im Einzelfall unterschiedlich ausgelegt werden kann, etwa als Verteilung nach der Einwohnerzahl und / oder nach Betriebsstätten, erfordert die Auswahl des Verteilungsschlüssels bei jeder Steuer eine ökonomisch stichhaltige Begründung.

Die horizontale Zerlegung des Steueraufkommens determiniert die originäre Finanzausstattung und damit die Ausgangspositionen der einzelnen Gebietskörperschaften, mit der sie in den horizontalen Finanzausgleich im engeren Sinne hineingehen. Das Ausmaß horizontaler Ungleichgewichte zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf und die Notwendigkeit kompensierender Ausgleichszahlungen wird also von der Art der Steuerzerlegung stark beeinflusst. Eine zielkonforme Steuerzerlegung erspart problematische Korrekturen auf der nachfolgenden Stufe des Finanzausgleichs. Beispielsweise würde eine bessere Berücksichtigung der Pendlerströme zwischen den Stadtstaaten und den angrenzenden Flächenstaaten bei der Steuerzerlegung eine besondere Stadtstaatenregelung im Rahmen des Länderfinanzausgleichs weitgehend erübrigen.

1.4.2 Allokativ motivierter horizontaler Finanzausgleich

Die Primärverteilung der öffentlichen Einnahmen wird auch in horizontaler Dimension von der erwünschten Einnahmenverteilung abweichen. Für eine horizontale Umverteilung der Einnahmen sprechen hauptsächlich distributive Ziele, insbesondere die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse, die eine äquivalente Versorgung mit Staatsleistungen

verlangt. Aber auch aus allokativen Gründen ist ein horizontaler Finanzausgleich im engeren Sinne angebracht. Zum einen sprechen die *Spillover*-Effekte, die bei den nachgeordneten Gebietskörperschaften auftreten können, für einen Ausgleich mit dem Ziel der Internalisierung der externen Effekte. Zum anderen geht es um die Berücksichtigung besonderer Bedarfslagen, insbesondere um die Verringerung gravierender Unterschiede in der Infrastrukturausstattung. Als Instrumente der horizontalen Umverteilung kommen allgemeine und spezielle Finanzzuweisungen bzw. Ausgleichszahlungen in Betracht, einschließlich vertikaler Finanzzuweisungen mit horizontalem Effekt.

Kompensation von Spillover-Effekten

Aus allokativer Sicht gelten spezielle Finanzzuweisungen als geeignetes Instrument zur Kompensation von *Spillover*-Effekten, die eine perfekte fiskalische Äquivalenz zwischen Nutznießern und Kostenträgern der Staatsleistungen verhindern. *Spillover*-Effekte kommen zustande, wenn Gebietsfremde von der Bereitstellung bestimmter öffentlicher Güter profitieren, ohne sich an den Kosten beteiligen zu müssen. In solchen Fällen besteht die Gefahr eines suboptimalen Angebots dieser Güter, denn die regionalen Entscheidungsträger werden nur ihren eigenen, aber nicht den externen (Zusatz-) Nutzen berücksichtigen. Mit Hilfe vertikaler Zweckzuweisungen können die unteren Ebenen zwar zu einer Vergrößerung ihres Angebots bewegt werden, doch erscheint ein solches Vorgehen aus allokativer Sicht nur angemessen, wenn der externe Nutzen global anfällt, d.h. allen anderen Mitgliedern der betreffenden Ebene zugute kommt.

Verteilt sich der Zusatznutzen dagegen nur auf einzelne benachbarte Körperschaften, so ist eine Vereinbarung unter den direkt Betroffenen der nahe liegende und unter Äquivalenzgesichtspunkten auch der bessere Weg. Während vertikale Zweckzuweisungen nur die Differenz zwischen Kosten und Nutzen in der anbietenden Region kompensieren können, stellen horizontale Ausgleichszahlungen die fiskalische Äquivalenz auch in der Region her, die von den *Spillover*-Effekten profitiert. Allerdings wäre ein umfassendes System horizontaler Ausgleichszahlungen zur Internalisierung externer Zusatznutzen öffentlicher Güter, die von nachgeordneten Gebietskörperschaften bereitgestellt werden, technisch-administrativ aufwendig und bei lückenhaften Kenntnissen über die regionale Verteilung der externen Effekte auch nicht unbedingt zielführend.

Eine Entschärfung des *Spillover*-Problems lässt sich durch den kombinierten Einsatz verschiedener Instrumente erreichen. Auf der Einnahmenseite bietet sich eine verstärkte Gebührenfinanzierung der Leistungen an, die in erheblichem Maße auch von Gebietsfremden genutzt werden. Eine Kooperation zwischen den betroffenen Gebietskörperschaften ist zumindest bei größeren Projekten angezeigt, bei denen *Spillover*-Effekte ins Gewicht fallen und eine gemeinsame Durchführung erhebliche Kostenersparnisse bringt. Ergänzend kön-

nen vertikale Zweckzuweisungen eingesetzt werden, die im Sinne einer effektiven Mittelverwendung mit einer Eigenbeteiligung der Empfänger verknüpft werden sollten.

Fehlplaziert wäre demgegenüber der Versuch, *Spillover*-Effekte im Rahmen der allgemeinen, aus distributiven Gründen erfolgenden Umverteilung zwischen gleichrangigen Gebietskörperschaften zu internalisieren. Die Heranziehung aller Mitglieder einer Staatsebene zur Finanzierung öffentlicher Ausgaben, die nur zwei benachbarten Mitgliedern zugute kommen, würde deren Anreiz erhöhen, die Menge solcher Projekte auszuweiten. Sie hätten den vollen Nutzen, müssten aber (allein oder gemeinsam) nur einen Teil der Kosten tragen. Dies stünde im Widerspruch zum Prinzip der fiskalischen Äquivalenz und wäre gerade nicht geeignet, den *Spillover*-Effekten verursachergerecht zu begegnen.

Externalitäten entstehen im Übrigen nicht nur durch *Spillover*-Effekte, sondern auch durch Bevölkerungswanderungen. Die Haushalte berücksichtigen nämlich bei ihren Standortentscheidungen nicht, dass die Durchschnittskosten der Bereitstellung öffentlicher Güter steigen (sinken), wenn sie nach Abwanderung (Zuwanderung) von weniger (mehr) Einwohnern zu finanzieren sind. Derartige fiskalische Externalitäten, die möglicherweise zu einer ineffizienten räumlichen Bevölkerungsverteilung führen, können allerdings kaum durch Finanzausgleichsmaßnahmen internalisiert werden.

Angleichung der Infrastrukturausstattung

Neben den *Spillover*-Effekten begründen erhebliche regionale Unterschiede in der Infrastrukturausstattung einen Finanzausgleich mit allokativer Zielrichtung. Ein sinnvoller föderativer Wettbewerb setzt einigermaßen vergleichbare Startchancen der beteiligten Gebietskörperschaften voraus. Dabei stellt eine vergleichsweise bescheidene Ausstattung mit öffentlicher Infrastruktur (z.B. in den neuen Bundesländern) einen spezifischen Standortnachteil dar, der private Investoren abschreckt und damit die wirtschaftliche Entwicklung erschwert.

Aus allokativen und wachstumspolitischen Gründen sollte ein solcher Nachholbedarf im Finanzausgleich berücksichtigt werden. Dafür spricht vor allem, dass die Grenzproduktivität öffentlicher Investitionen in bislang benachteiligten Regionen höher sein dürfte als in den gut ausgestatteten. Reichere Gebietskörperschaften haben jedoch keine Anreize, staatliche Infrastruktur in ärmeren Gebietskörperschaften zu finanzieren, selbst wenn die Investitionsrenditen dort höher ausfallen. Eine allokativ vorteilhafte Angleichung der Grenzerträge öffentlicher Investitionen, die zudem ineffizienten Faktorwanderungen entgegenwirken würde, kann daher nur über den Finanzausgleich herbeigeführt werden.

Es bietet sich an, diese Ausgleichsmaßnahmen durch die zentrale Ebene zu organisieren. Eine Lösung im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs kommt dagegen weniger in Betracht, schon weil das verfassungsrechtliche Nivellierungsverbot das vorübergehende

Überholen der ärmeren Gebietskörperschaften – gemessen an ihrer Pro-Kopf-Finanzkraft nach Finanzausgleich – innerhalb des normalen Finanzkraftausgleichs erschwert. Hierin liegt die Begründung für spezielle Hilfen der übergeordneten Ebene, deren Gestaltung freilich ihren Sondercharakter unterstreichen sollte. So dürften zweck- und damit investitionsgebundene Zuweisungen mit einer Selbstbeteiligung der Empfänger die Effizienz der Mittelverwendung befördern, und zwar sowohl infolge der Bindung an Infrastrukturinvestitionen, als auch infolge der kritischeren Prüfung dieser Ausgaben seitens der Empfänger.

Allokative Grenzen des Finanzausgleichs

Wären die Prinzipien der Autonomie, der Konnexität und der fiskalischen Äquivalenz perfekt erfüllt, so bestünde aus allokativer Sicht kein Anlass für einen Finanzausgleich zwischen den Regionen. Nun ist aber eine Finanzverfassung, welche diesen Leitlinien voll entspricht, aus den diskutierten Gründen nicht realisierbar. Die Primärverteilung wird immer – wenn auch in unterschiedlichem und politisch beeinflussbarem Maße – von der allokativ optimalen Lösung abweichen und eine Korrektur über den Finanzausgleich im engeren Sinne nahe legen. Einer allokationspolitisch motivierten Umverteilung zwischen den Gebietskörperschaften sind jedoch enge Grenzen gezogen.

Die allokativ erwünschte Internalisierung von *Spillover*-Effekten rechtfertigt nur im Ausnahmefall globaler externer Nutzen spezielle vertikale Finanzzuweisungen. Zweckmäßigere Instrumente sind die Gebührenfinanzierung staatlicher Leistungen und kooperative Verhandlungslösungen. In den allgemeinen Finanzausgleich zwischen gleichrangigen Gebietskörperschaften lassen sich regionale *Spillover*-Effekte jedenfalls nicht sinnvoll integrieren. Auch regionale Infrastrukturdefizite sind innerhalb des horizontalen Finanzkraftausgleichs nicht zu bewältigen. Hier erscheinen spezielle vertikale Zuweisungen allokativ gerechtfertigt, um die Standortnachteile der betroffenen Gebietskörperschaften und die daraus resultierenden Verzerrungen im föderativen Wettbewerb zu überwinden.

Insgesamt gibt es aus allokativer Sicht kaum überzeugende Gründe für einen allgemeinen, ungebundenen horizontalen Finanzausgleich. Spezielle, zweckgebundene Maßnahmen sind nur mit Blick auf wirtschaftliche Aufholprozesse benachteiligter Regionen notwendig. Wenn dennoch eine viel weitergehende Angleichung der Finanzkraft zwischen den Gebietskörperschaften über allgemeine Finanzzuweisungen oder Ausgleichszahlungen angestrebt wird, so müssen dafür im Wesentlichen distributive Gründe vorliegen.

1.4.3 Distributiv motivierter horizontaler Finanzausgleich

Verteilungsaspekte sind für die Gestaltung des Finanzausgleichs vor allem dann von Bedeutung, wenn erhebliche regionale Einkommens-, Finanzkraft- und Infrastrukturdisparitäten vorliegen, die sich auf andere Weise nicht beseitigen lassen und der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse entgegenstehen. Auch kann ein starkes Wohlstandsgefälle

zwischen den Regionen die politische Stabilität einer Föderation gefährden. Hauptziel des distributiven Finanzausgleichs ist die Reduktion der Finanzkraftdifferenzen zwischen den Gebietskörperschaften (Finanzkraftausgleich).

Probleme ergeben sich hierbei, weil die Finanzkraftdifferenzen verschiedene Ursachen haben können, die mehr (z.B. Entwicklung der regionalen Wirtschaftsstruktur) oder weniger (z.B. Infrastrukturdefizite in den neuen Bundesländern) dem Einfluss der Gebietskörperschaften unterliegen. Generell sollten Differenzen zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf, die sich aufgrund autonomer Entscheidungen einer Gebietskörperschaft ergeben, nicht im Finanzausgleich berücksichtigt werden.

Ein horizontaler Finanzausgleich erscheint nur bei nachhaltigen Differenzen zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf erforderlich. Zudem hängt die Notwendigkeit eines horizontalen auch von der Ausgestaltung des vertikalen Finanzausgleichs ab. Horizontale Ausgleichsmaßnahmen sind z.B. dringlicher, wenn die untergeordneten Gebietskörperschaften über Steuerquellen verfügen, deren Aufkommen regional stark streut. So ist der Gemeindefinanzausgleich stark durch die Defekte der Gewerbesteuer getrieben.

Instrumente des horizontalen Finanzkraftausgleichs

Horizontale Ungleichgewichte begründen eine Umverteilung der Steuereinnahmen, die einer Staatsebene insgesamt zustehen. Soweit es sich um globale Unterschiede zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf handelt, können sie durch horizontale Finanzzuweisungen zwischen den Körperschaften einer Ebene korrigiert werden (z.B. Länderfinanzausgleich). Möglich ist aber auch der Einsatz ungebundener vertikaler Finanzzuweisungen mit horizontalem Effekt (z.B. allgemeine Bundesergänzungszuweisungen). Dieses Verfahren impliziert eine Finanzausstattung der höheren Ebene, die ihren eigenen Finanzbedarf übersteigt – tendenziell zu Lasten der Finanzausstattung der untergeordneten Ebene.

Zweckmäßig ist eine solche Vorgehensweise, wenn die horizontalen Ausgleichsprobleme nicht auf der betreffenden Ebene selbst zufrieden stellend gelöst werden können. Bei gegebener Finanzmasse (unter Einschluss des vertikalen Zuweisungsvolumens) sprechen für den vertikalen Ausgleich mit horizontalem Effekt eventuell Kostenvorteile, im Wesentlichen aber nur finanzpsychologische Erwägungen. Differenzierte Zuweisungen, die generell die Finanzkraft zu erhöhen scheinen, werden von den gleichrangigen Körperschaften wohl leichter akzeptiert als der nachträgliche Verzicht auf zunächst einmal zugeflossene „eigene“ Mittel zugunsten der finanzschwächeren Mitglieder derselben Ebene.

Im Sinne der Stärkung der Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften und der Erhöhung der Transparenz des Ausgleichsverfahrens sollte der Ausgleich zwischen armen und reichen Regionen eher über direkte horizontale Ausgleichszahlungen und nicht über vertikale Finanzzuweisungen erfolgen. Dafür spricht auch, dass der vertikale Ausgleich mit

horizontalem Effekt sich regelmäßig nur auf Gebietskörperschaften mit unterdurchschnittlicher Finanzkraft erstreckt, während Gebietskörperschaften mit überdurchschnittlicher Finanzkraft zwar keine Zuweisungen erhalten, aber auch keine Ausgleichszahlungen leisten. Dies steht einer gleichmäßigen Annäherung der Finanzkraftpositionen entgegen.

Die Notwendigkeit eines horizontalen Ausgleichs zwischen den nachgeordneten Gebietskörperschaften einer Staatsebene ist kaum umstritten, wohl aber der Umfang und die konkrete Ausgestaltung des Verfahrens im Spannungsfeld zwischen allokativen und distributiven Ausgleichszielen. Unabhängig davon, mit welchen Instrumenten der horizontale Finanzausgleich herbeigeführt wird, sind bei der Wahl des Verteilungsmodus drei Probleme zu lösen. Im ersten Schritt ist die Finanzkraft einer Gebietskörperschaft, d.h. die Fähigkeit zur Erzielung eigener Einnahmen, zu ermitteln. Danach muss der aus der Aufgabenerfüllung resultierende Finanzbedarf anhand geeigneter Indikatoren festgestellt werden. Man kann nicht von den tatsächlichen Ausgaben auf den Finanzbedarf schließen. Schließlich ist zu entscheiden, in welchem Umfang eine Differenz zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf ausgeglichen werden soll.

Ermittlung der Finanzkraft

Im Vergleich zur Ermittlung des Finanzbedarfs gestaltet sich die Ermittlung der Finanzkraft noch relativ einfach. Zunächst muss geklärt werden, welche Steuern und sonstigen Einnahmen einzubeziehen sind. Dabei sollten grundsätzlich alle originären Einnahmen berücksichtigt werden, die den Gebietskörperschaften einen Dispositionsspielraum eröffnen. So rechnet z.B. im Länderfinanzausgleich die für das Fördern von Erdöl und Erdgas erhobene Förderabgabe zur Finanzkraft der Länder. Unberücksichtigt bleiben können demgegenüber Einnahmen, deren Volumen unerheblich ist (örtliche Aufwand- und Verbrauchsteuern), die in allen Gebietskörperschaften gleichmäßig anfallen, die als Entgelte oder entgeltähnliche Abgaben Leistungen eines Landes oder einer Gemeinde kompensieren (Gebühren) oder bei denen der Ermittlungsaufwand in keinem vernünftigen Verhältnis zu den Ausgleichswirkungen steht.

Bei Steuern, bei denen eine Gebietskörperschaft die Steuerbelastung variieren kann, muss ein normierter (durchschnittlicher) Steuer- oder Hebesatz festgelegt werden, um die Einnahmen vergleichbar zu machen. Andernfalls würden die autonomen Entscheidungen der Gebietskörperschaften den Finanzausgleich verfälschen. Beispielsweise würden Gemeinden, die ihre Unternehmen bei der Gewerbesteuer entlasten, ohne Normierung des Gewerbesteueraufkommens überhöhte Finanzzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich erhalten. Daher werden im kommunalen Finanzausgleich *Nivellierungshebesätze* bei den Realsteuern verwendet. Das hindert die Kommunen daran, die Konsequenzen ihrer autonomen Entscheidungen über den Finanzausgleich zum Teil auf Dritte abzuwälzen.

Ermittlung des Finanzbedarfs

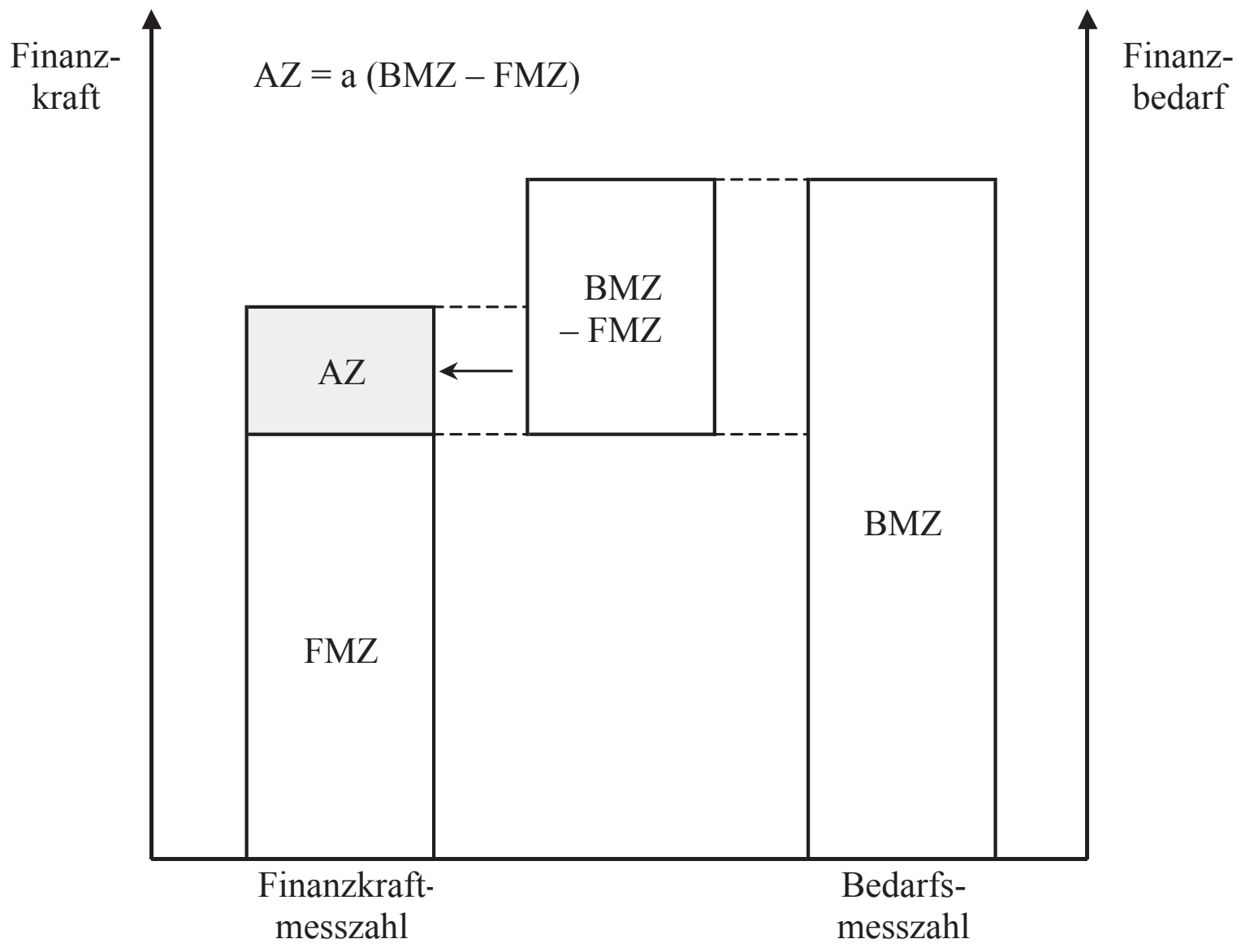
Wesentlich schwieriger als die Ermittlung der Finanzkraft ist die Ermittlung des Finanzbedarfs. Es lässt sich kaum feststellen, wie hoch die aus einer bestimmten Aufgabe resultierenden zulässigen Ausgaben sind. Der Finanzbedarf wird zudem von unterschiedlichsten Faktoren mit bestimmt (z.B. Agglomerationsgrad, Wirtschaftsstruktur), deren Einfluss im Detail schwer zu gewichten ist. Da eine originäre Ermittlung des Finanzbedarfs abgeleitet aus den wahrzunehmenden Aufgaben nicht möglich ist, verwendet man in der Praxis Hilfsgrößen, wobei hier die Einwohnerzahl sowohl auf Länder- wie auch auf Gemeindeebene eine dominierende Rolle spielt.

De facto ergibt sich also der zum Zwecke des Finanzausgleichs gemessene Finanzbedarf einer Gebietskörperschaft aus der Multiplikation der durchschnittlichen Pro-Kopf-Einnahmen der betreffenden Staatsebene multipliziert mit der Einwohnerzahl der einzelnen Gebietskörperschaft. Dahinter steht die Überlegung, dass der Einwohner der wesentliche Adressat staatlicher Leistungen ist. Jede Gebietskörperschaft hat nach diesem Maßstab grundsätzlich einen Anspruch auf finanzielle Mittel, die ihr bei voller Verfügbarkeit eine durchschnittliche Ausgabenpolitik erlauben würden.

Abbildung *G-4* illustriert die Funktionsweise des horizontalen Finanzausgleichs. Die Differenz zwischen der ermittelten Finanzkraft- und -bedarfsmesszahl entscheidet über den Geber- oder Empfängerstatus im Finanzausgleich. Wenn die Finanzkraftmesszahl (FMZ) die Bedarfsmesszahl (BMZ) unterschreitet, weist die betreffende Gebietskörperschaft einen ungedeckten Finanzbedarf auf und erhält eine Ausgleichszahlung (AZ), deren Umfang durch den Ausgleichssatz (a) bestimmt wird: AZ = a (BMZ – FMZ). Im umgekehrten Fall hat die betreffende Gebietskörperschaft entweder eine Ausgleichszahlung zu leisten oder sie erhält – im vertikalen Ausgleich mit horizontalem Effekt – keine Zuweisung.

In der Praxis vermischt sich der Finanzkraftausgleich häufig mit der Berücksichtigung von Sonderbedarfen. Sonderbedarfsaspekte können sich schon hinter dem Verfahren zur Ermittlung der Finanzkraftmesszahl verstecken. So werden oftmals nicht alle Einnahmen in voller Höhe einbezogen, die eine Erhöhung der finanziellen Leistungsfähigkeit einer Gebietskörperschaft bewirken. In erster Linie kommen Sonderbedarfsaspekte aber bei der Ermittlung der Bedarfsmesszahl zum Zuge. Ein anerkannter Sonderbedarf, der entweder die Finanzkraft senkt oder den Finanzbedarf über das normale Niveau hebt, vergrößert in beiden Fällen die Lücke zwischen Finanzkraft- und -bedarfsmesszahl. Daraus resultiert ein Anspruch auf höhere Ausgleichszuweisungen oder geringere Ausgleichszahlungen.

Zentraler Bestandteil der Sonderbedarfsermittlung ist in der Praxis die Einwohnergewichtung, die das „Einwohner gleich Einwohner“-Prinzip modifiziert. Man operiert mit *veredelten* Einwohnern, um einem tatsächlichen oder vermeintlichen Zusatzbedarf Rechnung zu tragen (Stadtstaatenproblem, Zentralörtlichkeit, Agglomerationskosten etc.). Durch die



Horizontaler Finanzausgleich *Abb. G-4*

Veredelung werden einer Gebietskörperschaft mehr Einwohner zugerechnet, als tatsächlich in ihr leben, so dass sich – bezogen auf die tatsächliche Einwohnerzahl – ein erhöhter Pro-Kopf-Finanzbedarf ergibt. Generell ist der Einbau solcher Bedarfsaspekte in den Finanzkraftausgleich nicht empfehlenswert. Es kommt zu Verzerrungen der relativen Finanzkraftpositionen, die letzten Endes die Zielwirksamkeit und die Transparenz des horizontalen Finanzkraftausgleichs erheblich beeinträchtigen können.

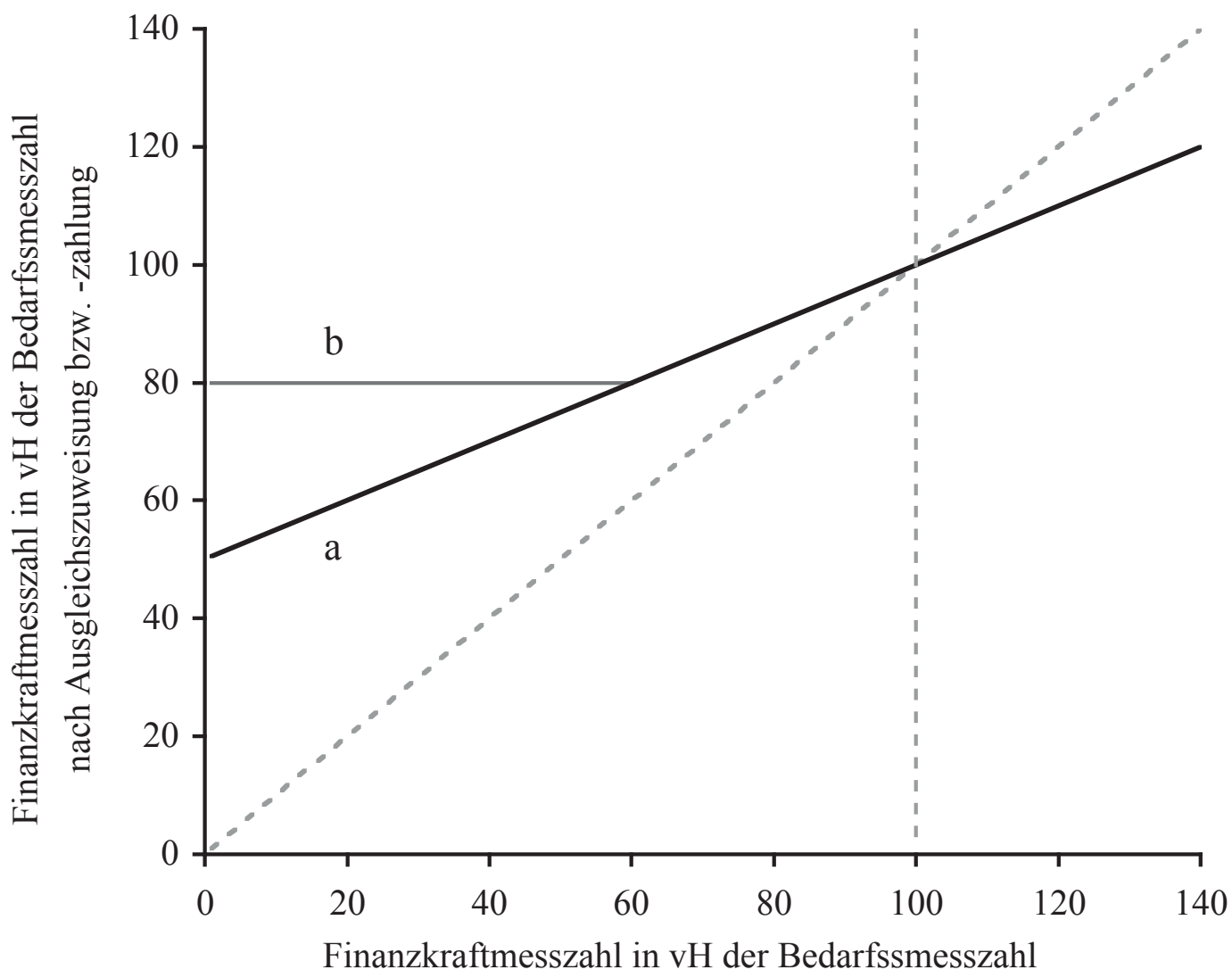
Die Ausgleichsintensität

Das intendierte Ausmaß des Ausgleichs der Finanzkraftdifferenzen zwischen den Gebietskörperschaften muss im Spannungsfeld zwischen Effizienz- und Verteilungsaspekten politisch festgelegt werden. Trotz der Notwendigkeit einer politischen Bestimmung des Ausgleichsniveaus lassen sich prinzipielle distributive Anforderungen an den horizontalen Finanzausgleich formulieren, die im Sinne einer rationalen Gestaltung der Ausgleichszahlungen zu beachten sind.

Das Ausgleichsniveau darf nicht zu hoch sein, jedenfalls nicht bei annähernd 100% liegen, denn eine exzessive Nivellierung impliziert die Gefahr, dass die empfangsberechtig-

ten und die ausgleichspflichtigen Gebietskörperschaften das Interesse an der Pflege ihrer eigenen Steuerquellen verlieren. Der Finanzausgleich ist deshalb so zu gestalten, dass die finanzielle Eigenverantwortung und der Wille zur Selbsthilfe erhalten bleibt. Des Weiteren soll die Fähigkeit der Gebietskörperschaften zu eigener Initiative und Leistungssteigerung nicht übermäßig beeinträchtigt werden.

Neben den aus allokativer Sicht bedeutsamen negativen Anreizwirkungen einer ausgeprägten Nivellierung der Finanzkraft ist auch deren distributive Berechtigung zweifelhaft. In einem föderativen Staat sind Unterschiede in der Struktur und der Intensität der Erfüllung staatlicher Aufgaben grundsätzlich erwünscht. Sie stehen nicht im Widerspruch zu der Forderung nach gleichwertigen Lebensverhältnissen, soweit entsprechende regionale Unterschiede in den Bürgerpräferenzen vorliegen.



Ausgleichstarif und Sockelgarantie *Abb. G-5*

Empfehlenswert erscheint mit Blick auf das zentrale distributive Ziel der Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet allerdings die Festlegung eines Mindestniveaus der Finanzausstattung je Einwohner. Abbildung *G-5* zeigt einen linearen Ausgleichstarif (a), der mit einer solchen *Sockelgarantie* kombiniert werden kann (b). Der lineare Tarif gleicht im dargestellten Fall Differenzen zwischen Bedarfs- und Finanzkraftmesszahl zu 50% aus. Wenn die Mindestfinanzausstattung mit 80% der durchschnittlichen

Finanzkraft angesetzt wird, erreichen Gebietskörperschaften, deren originäre Finanzkraft vor Finanzausgleich unter 60% des Durchschnitts liegt, dieses Niveau nicht.

Mit Hilfe einer 80%-Garantie können die besonders finanzschwachen Mitglieder der Gemeinschaft auf das Mindestniveau angehoben werden. Sofern die Mittel zur Auffüllung aus einer insgesamt begrenzten Finanzausgleichsmasse stammen, reduzieren sie jedoch die für den linearen Ausgleich verfügbaren Mittel und damit den dort realisierbaren Ausgleichssatz. Dass ein garantiertes Mindestniveau unterhalb und bis zur Garantiegrenze die Anreize der besonders finanzschwachen Gebietskörperschaften zur Erzielung von Mehreinnahmen nahezu beseitigt, ist ein allokativer Nachteil des Verfahrens, der nur durch zusätzliche Gestaltungselemente limitiert werden kann (vgl. Kapitel G.3.4).

Eine weitere zentrale Forderung an das Ausgleichsverfahren verlangt, dass der horizontale Finanzkraftausgleich die Finanzkraftrangfolge der beteiligten Gebietskörperschaften nicht vertauschen darf. Eine Umkehrung würde nicht nur gegen das verfassungsrechtliche Verbot der *Übernivellierung* verstoßen, sondern auch dem distributiven Zweck des Verfahrens widersprechen, das auf eine Verminderung vorhandener und nicht auf die Schaffung neuer Finanzkraftdifferenzen gerichtet ist. Problematische Umkippeffekte werden insbesondere durch Ungereimtheiten bei der Ermittlung der Finanzkraft oder des Finanzbedarfs – bezogen auf die „richtigen“ Indikatoren – erzeugt. Der Anspruch auf eine unveränderte Finanzkraftrangfolge verliert allerdings seine Berechtigung, wenn besondere Bedarfe (z.B. Infrastrukturdefizite) im Finanzausgleich zu berücksichtigen sind. Da die Sondermaßnahmen auf einer anderen Ausgleichsebene liegen, können sie anhand der Maßstäbe des horizontalen Finanzkraftausgleichs nicht adäquat beurteilt werden.

Allokative Effizienz und distributive Gerechtigkeit stehen im Finanzausgleich in einem Spannungsverhältnis. Unvereinbar sind die beiden Hauptziele (bzw. Zielkomplexe) nicht, doch verlangt gerade die Festlegung des anzustrebenden Ausgleichsniveaus eine sorgfältige politische Abwägung zwischen Effizienz und Verteilung. Der Nivellierungsgrad des Finanzausgleichs in Deutschland deutet freilich darauf hin, dass die Politik den distributiven gegenüber den allokativen Aspekten die weitaus größere Aufmerksamkeit schenkt.

2 Vertikaler Bund-Länder-Finanzausgleich

Der Finanzausgleich ist für die Bundesrepublik Deutschland im Grundgesetz sowie im Finanzausgleichsgesetz (FAG) geregelt. Im Grundgesetz steht die Abgrenzung der Befugnisse von Bund und Ländern im Vordergrund. Im Finanzausgleichsgesetz wird insbesondere der Länderfinanzausgleich im engeren Sinne geregelt. Zudem werden dort die Beteiligungsverhältnisse von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer sowie die Verteilung der Bundesergänzungszuweisungen festgelegt.

2.1 Die Aufgaben- und Ausgabenverteilung

Der vertikale Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern regelt die Aufgabenverteilung, die Ausgabenverteilung und die Mittelverteilung. Zwar betont Art. 30 GG, dass die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben generell Sache der Länder ist. Das Schwergewicht der Gesetzgebungskompetenz liegt jedoch faktisch – im Sinne der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – beim Bund, dessen Befugnisse in den Art. 70 ff. GG festgelegt sind. Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung, geregelt in den Art. 83 ff. GG, ist dagegen primär Aufgabe der Länder. Die Gemeinden haben nach Art. 28 (2) GG ein garantiertes Selbstverwaltungsrecht und damit die grundsätzliche Aufgabenkompetenz in allen Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft.

Die Gesetzgebungshoheit des Bundes umfasst die ausschließliche und die konkurrierende Gesetzgebung. Unter die ausschließliche Gesetzgebung fallen u. a. die Außenpolitik, die Landesverteidigung und das Währungs-, Geld- und Münzwesen. Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung, zu dem u. a. das bürgerliche Recht, das Strafrecht, das Arbeitsrecht und das Kartellrecht gehört, können die Länder Gesetze erlassen, sofern der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch macht. Seit der Föderalismusreform I im Jahr 2006 können die Länder in einigen Bereichen (z.B. Hochschulzulassung und Abschlüsse) auch von einem Bundesgesetz abweichende Regelungen treffen. Zudem fällt die Besoldung und Versorgung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes nicht mehr in den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung.

Faktisch hat der Bund sein Gesetzgebungsrecht weitgehend genutzt, meist in Übereinstimmung mit den Ländern oder auf deren Wunsch. Die Länder verfügen auch über weitgehende Mitwirkungsrechte. Häufig bedürfen Bundesgesetze der Zustimmung des Bundesrates, vor allem, wenn durch Regelung des Verwaltungsverfahrens in den Wirkungskreis

der Länder eingegriffen wird. Im Bereich der Steuergesetzgebung ist die Zustimmung des Bundesrates gemäß Art. 105 (3) GG erforderlich, soweit das Steueraufkommen ganz oder zum Teil den Ländern zusteht.

Die vom Bund erlassenen Gesetze werden im Allgemeinen nicht von einer eigenen Bundesverwaltung umgesetzt. Da die Verwaltungsbefugnisse des Bundes weitaus geringer sind als seine Gesetzgebungsbefugnisse, führen die Länder einen großen Teil der Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus. In solchen Fällen hat der Bund lediglich eine Rechtsaufsicht. Bei der Bundesauftragsverwaltung besteht dagegen ein Aufsichts- und Weisungsrecht des Bundes auch in Bezug auf die Zweckmäßigkeit der Ausführung.

Das Grundgesetz kannte ursprünglich keine *Gemeinschaftsaufgaben* von Bund und Ländern, auch wenn die Mischfinanzierung in der Praxis durchaus gängig war. Erst mit der Finanzreform 1969 wurden Gemeinschaftsaufgaben in Art. 91 GG aufgenommen. Seither wirkt der Bund bei der Erfüllung von Länderaufgaben mit, wenn die Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Hilfe des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist. Die Gemeinschaftsaufgaben beschränken sich auf die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur sowie die Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes. Darüber hinaus können Bund und Länder auf Grund von Vereinbarungen bei der Förderung von Wissenschaft und Forschung zusammenwirken.

Bei der Verteilung der Ausgaben gilt im Verhältnis zwischen Bund und Ländern grundsätzlich eine Art Verursacherprinzip. Nach dem Konnexitätsgrundsatz des Art. 104a (1) GG tragen Bund und Länder jeweils die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben. Das Verursacherprinzip wird durch die Annahme der *Verwaltungskausalität* konkretisiert. Danach muss die Ebene, die eine Aufgabe durchführt, auch für die Kosten der Aufgabenwahrnehmung aufkommen. Eine Ausnahme ist die Bundesauftragsverwaltung. Hier trägt der Bund die so genannten Zweckausgaben, die unmittelbar der Wahrnehmung des betreffenden Sachanliegens dienen, während die Länder die Verwaltungsausgaben (z.B. Personalkosten) übernehmen. Weitere Ausnahmen betreffen von den Ländern ausgeführte Geldleistungsgesetze, deren Kosten der Bund ganz oder zum Teil tragen kann, sowie Finanzhilfen des Bundes für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden (sowie der Gemeindeverbände).

Die Anknüpfung an der *Verwaltungskausalität* wird oftmals kritisch gesehen, weil diese Regelung dem Bund eine Aufgabenübertragung auf Länder und Kommunen ohne gleichzeitige Kostendeckung ermöglicht. Stattdessen wird der Übergang zur *Gesetzeskausalität* gefordert, um Verantwortlichkeiten klar zu trennen und eine bessere Kontrolle über den sparsamen und wirtschaftlichen Mitteleinsatz zu erreichen. In der Praxis ist ein Übergang zur Gesetzeskausalität jedoch mit einigen Schwierigkeiten verbunden. So lässt sich in Bereichen, in denen die Länder über einen Ermessensspielraum bei der staatlichen Aufga-

benerfüllung verfügen, oftmals nicht genau zwischen den notwendigen Kosten der Aufgabenwahrnehmung und den Kosten der Ausnutzung von Ermessensspielräumen trennen. Wenn die Kosten via Rechnungsstellung auf die übergeordnete Ebene abgewälzt werden können, ist mit einer eher großzügigen Auslegung zu rechnen. Eine Beteiligung der ausführenden Ebene empfiehlt sich also, um deren finanzielles Eigeninteresse zu motivieren.

2.2 Die Einnahmenverteilung

Auf der Einnahmenseite verfügt der Bund über die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für Finanzmonopole und Zölle. Alle anderen Steuern außer den örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern unterliegen der konkurrierenden Gesetzgebung. Der Bund hat aber auch in diesem Bereich von seiner Gesetzgebungskompetenz ausgiebigen Gebrauch gemacht, so dass die Steuergesetzgebung faktisch überwiegend Sache des Zentralstaates ist.

Hinsichtlich der Ertragshoheit sah das Grundgesetz ursprünglich ein klares Trennsystem vor. 1955 wurden aber bereits die Einkommensteuer und die Körperschaftsteuer in *Gemeinschaftsteuern* umgewandelt. 1969 folgte die Umsatzsteuer (faktisch auch die Gewerbesteuer), so dass heute ein großer Steuerverbund vorliegt. Reine *Bundessteuern* sind z.B. Verbrauchsteuern (ohne Biersteuer), Versicherungsteuer und Ergänzungsabgabe zur Einkommen- und Körperschaftsteuer. Den Ländern stehen z.B. Vermögensteuer, Erbschaftsteuer, Kfz-Steuer, Biersteuer und Spielbankenabgabe als reine *Ländersteuern* zu.

Bei den Gemeinschaftsteuern ist die Verteilung der Einkommensteuern klar und stabil geregelt (vgl. Tabelle *G-1*). Von der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer erhalten der Bund und die Länder jeweils 42,5% und die Gemeinden 15%. An Körperschaftsteuer und Kapitalertragsteuer sind die Gemeinden nicht beteiligt. Bund und Länder erhalten jeweils 50%. Die Abgeltungsteuer geht zu je 44% an den Bund und die Länder sowie zu 12% an die Gemeinden. Relativ kompliziert ist die Verteilung der Umsatzsteuer, die das flexible Element in der vertikalen Steuerverteilung darstellt. Im Jahr 2010 erhalten der Bund effektiv 53,2%, die Länder 44,8% und die Gemeinden 2,0% des Umsatzsteueraufkommens.

Auch die Gewerbesteuer ist heute eine Verbundsteuer, an der Bund und Länder über die Gewerbesteuerumlage teilhaben. Die Umlage errechnet sich aus dem örtlichen Gewerbesteueraufkommen dividiert durch den örtlichen Hebesatz und multipliziert mit dem Vervielfältiger. Die Umlage liegt in Westdeutschland (Vervielfältiger 2010: 71%) höher als in Ostdeutschland (Vervielfältiger 2010: 35%), weil die alten Bundesländer ihre Gemeinden damit an den Kosten der Deutschen Einheit beteiligt haben. Im Jahr 2010 entfallen von der Gewerbesteuer 83,1% auf die Gemeinden, 13,2% auf die Länder (inklusive erhöhte Gewerbesteuer-Umlagen *Fonds Deutsche Einheit* und *Neuordnung Finanzausgleich*) sowie 3,7% auf den Bund.

Verteilung des Steueraufkommens und der Gemeinschaftsteuern *Tab. G-1*

Steuereinnahmen 2010	Mrd. €	vH
Gemeinschaftsteuern	369,7	70,3
Bundessteuern	93,3	17,8
Ländersteuern	11,9	2,3
Gemeindesteuern (mit Gewerbesteuerumlage)	46,5	8,8
EU (Zölle)	4,1	0,8
Zusammen	525,5	100,0

Gemeinschaftsteuern 2010	Mrd. €	Bund	Länder	Gemeinden
		vH	vH	vH
Lohn- und Einkommensteuer	159,0	42,5	42,5	15,0
Körperschaftsteuer	10,2	50,0	50,0	–
Kapitalertragsteuer	12,5	50,0	50,0	–
Abgeltungsteuer	8,5	44,0	44,0	12,0
Umsatzsteuer (*effektiv*)	179,5	53,2	44,8	2,0
nachrichtlich: Gewerbesteuer	34,6	3,7	13,2	83,1
Zusammen	369,7	46,1	47,0	6,9

Quelle: Arbeitskreis Steuerschätzung 11-2010.

Die Verteilung der Umsatzsteuer orientiert sich gemäß Art. 106 (3) GG daran, dass Bund und Länder gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben haben. Die Deckungsbedürfnisse „sind so aufeinander abzustimmen, dass ein billiger Ausgleich erzielt, eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt wird“. Aufgrund der weitgehend fixen Aufteilung des Aufkommens der übrigen Steuern führen die veränderlichen Deckungsansprüche von Bund und Ländern (inklusive der Gemeinden) immer wieder zu Auseinandersetzungen über die vertikale Verteilung des Umsatzsteueraufkommens.

Um die Deckungsansprüche zu konkretisieren, wird eine so genannte Deckungsquotenberechnung angewandt. Die Deckungsquote ist das rechnerische Verhältnis der Einnahmen ohne Kredite zu den Ausgaben. Auf Landesebene werden dabei die Kommunen einbezogen, wobei die Finanzströme zwischen Land und Kommunen (insbesondere der kommunale Finanzausgleich) auf der Ausgaben- und Einnahmenseite abgesetzt werden. Die höheren Zinslasten im Vergleich zu den Ländern und Kommunen deuten darauf hin, dass in der Vergangenheit finanzielle Schieflagen zu Lasten des Bundes bestanden. Der Bund

weist jedenfalls in der Regel eine spürbar niedrigere Deckungsquote auf als die Länder einschließlich ihrer Kommunen (vgl. Tabelle *G-2*).

Deckungsquoten von Bund und Ländern *Tab. G-2*

Jahr	Bund			Länder / Gemeinden		
	Ausgaben Mrd. €	Einnahmen Mrd. €	Deckungs-quote v.H.	Ausgaben Mrd. €	Einnahmen Mrd. €	Deckungs-quote v.H.
2000	244,4	220,6	90,3	342,7	334,8	97,7
2001	243,1	220,3	90,6	351,4	321,6	91,5
2002	249,3	217,5	87,2	353,6	320,6	90,7
2003	256,7	218,1	85,0	357,3	318,4	89,1
2004	251,6	212,1	84,3	354,2	326,0	92,0
2005	259,8	228,6	88,0	357,5	331,7	92,8
2006	261,0	233,1	89,3	360,2	352,7	97,9
2007	270,4	256,1	94,7	364,3	380,0	104,3
2008	282,3	272,2	96,4	377,8	386,1	102,2

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, 2010.

Die angemessene Verteilung der Steuereinnahmen auf die verschiedenen Staatsebenen ist allerdings ein schwieriges Problem. So mag bereits die Notwendigkeit der Ausgaben strittig sein. Wenn davon abgesehen wird, dann sollte sich der Einnahmenanteil mittelfristig am Ausgabenanteil orientieren. Kurzfristig darf der Einnahmenanteil des Bundes aufgrund seiner besonderen Verantwortung für die Stabilitätspolitik jedoch vom Ausgabenanteil abweichen, in der Rezession also darunter und in der Hochkonjunktur darüber liegen. Derartige Schwankungen sollten sich aber im Durchschnitt der Jahre einigermaßen die Waage halten. Das scheint in Deutschland faktisch nicht der Fall zu sein, Vielmehr scheint eine strukturelle Finanzierungslücke zulasten des Bundes vorzuliegen.

3 Horizontaler Länderfinanzausgleich

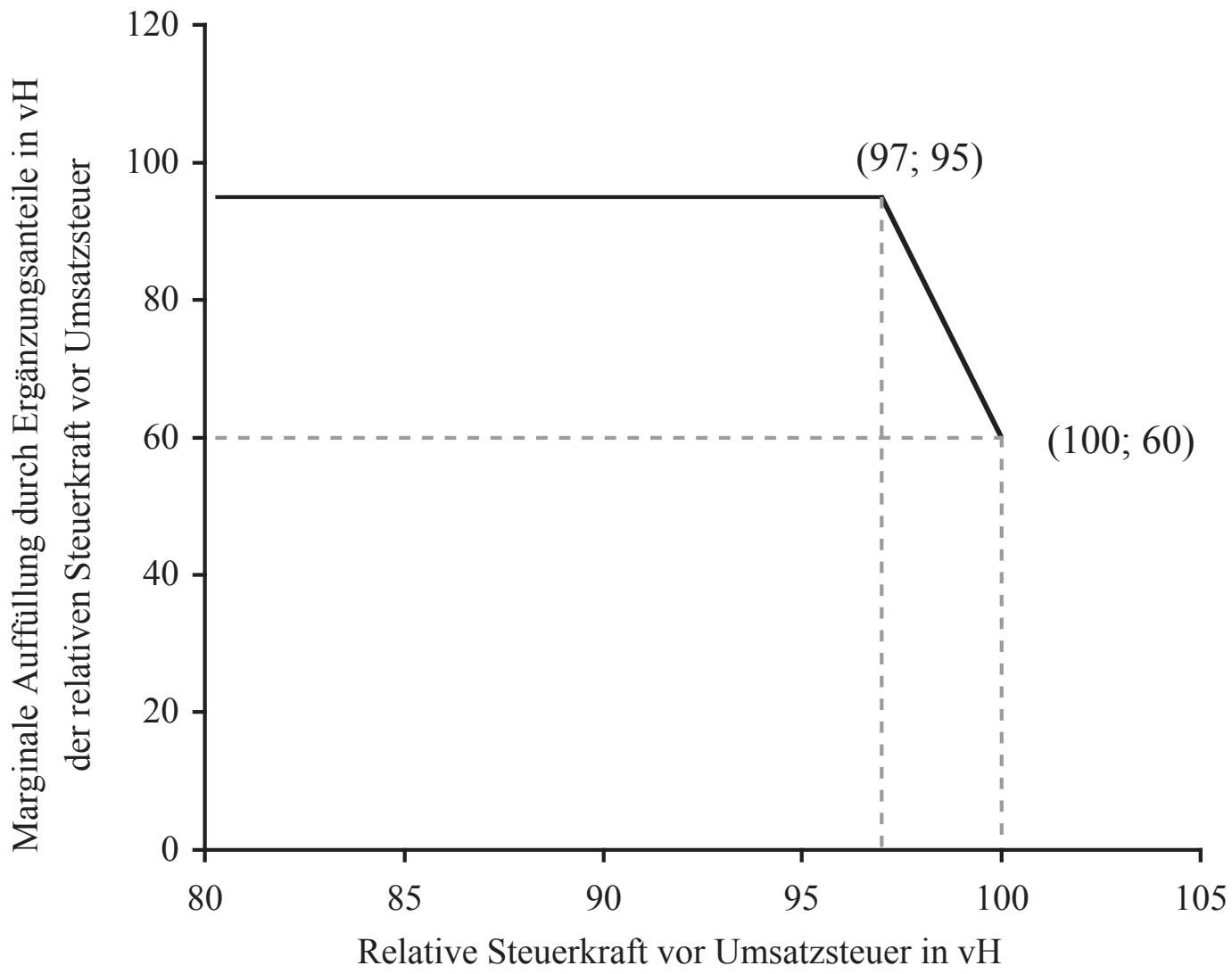
Der Länderfinanzausgleich erfolgt in einem mehrstufigen Verfahren. Die verschiedenen Elemente greifen ineinander und dürfen daher nicht isoliert gesehen werden. Nach vertikaler Steuerverteilung durchlaufen die Länder noch insgesamt drei Stufen des horizontalen Finanzausgleichs: (1) die horizontale Verteilung der Landessteuern und des Länderanteils an den Gemeinschaftsteuern, (2) den Finanzausgleich unter den Ländern im engeren Sinne und (3) die Bundesergänzungszuweisungen.

3.1 Verteilung der Gemeinschaftssteuern

Die Aufteilung des gesamten Länderanteils an der Einkommen- und Körperschaftsteuer auf die einzelnen Länder erfolgt nach Art. 107 (1) GG grundsätzlich nach dem örtlichen Aufkommen. Das Prinzip wird durch die Zerlegungsvorschriften konkretisiert. Diese beinhalten (1) die Zerlegung der Lohnsteuer nach dem Wohnsitzprinzip, (2) die Zerlegung der Körperschaftsteuer nach dem Betriebsstättenprinzip und (3) die Zerlegung der Abgeltungsteuer auf Basis von Angaben der Banken zu den Wohnsitzländern bzw. Sitzländern der Steuerschuldner. Das Wohnsitzprinzip geht davon aus, dass die Steuerzahler öffentliche Leistungen überwiegend am Wohnort oder in dessen Nähe in Anspruch nehmen, während das Betriebsstättenprinzip darauf rekurriert, dass den Unternehmen staatliche Vorleistungen zugute kommen. In der Praxis sorgen die Zerlegungsvorschriften dafür, dass der weitaus größte Teil des Einkommensteueraufkommens (Lohnsteuer) in die Länder gelenkt wird, in denen die Wohnsitze der Beschäftigten liegen. Nur ein kleiner Teil fließt in die Länder, in denen die Betriebsstätten liegen.

Der Länderanteil an der Umsatzsteuer wird nach anderen Kriterien zugeordnet. Primärer Verteilungsschlüssel ist die Einwohnerzahl, nach der mindestens 75% des Länderanteils an der Umsatzsteuer auf die einzelnen Länder verteilt werden. Wenn von einem einheitlichen Pro-Kopf-Verbrauch ausgegangen wird, lässt sich das als Verteilung nach dem regionalen Aufkommen interpretieren. Zudem stellt das Kriterium der Einwohnerzahl einen pauschalen Bedarfsmaßstab dar. Bis zu 25% der Umsatzsteuer gehen als Ergänzungsanteile an die Länder, deren Einnahmen aus den Landessteuern und aus der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer je Einwohner unter dem Durchschnitt aller Länder liegen. Die Verteilung nach Einwohnern hat schon einen nivellierenden Effekt auf die relative Finanzkraftposition der Länder. Die Ergänzungsanteile sorgen für eine darüber hinausgehende Verbesserung der Steuerausstattung finanzschwacher Länder. Hierbei handelt es sich faktisch bereits um die erste Stufe des horizontalen Länderfinanzausgleichs.

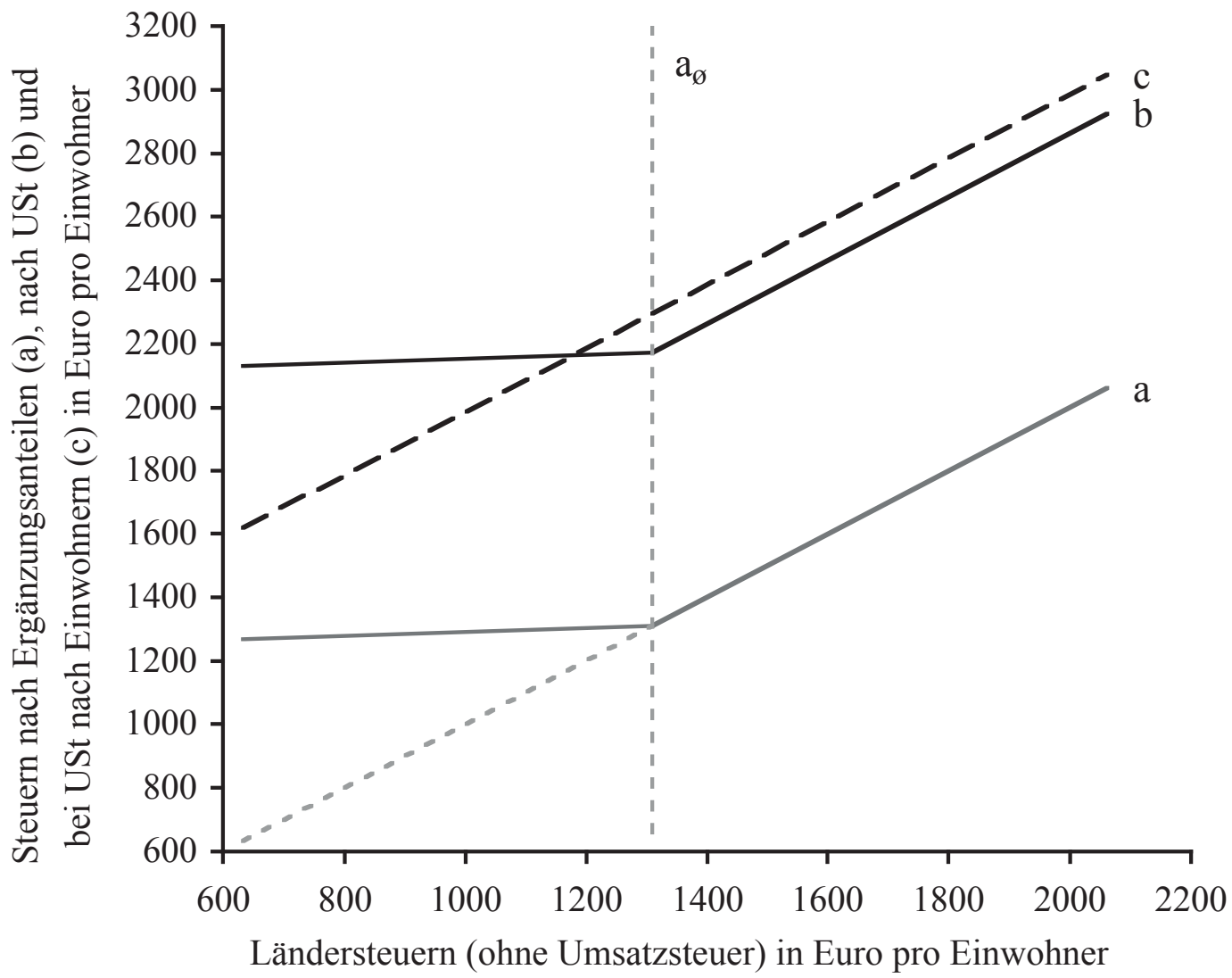
Die Neuregelung des Länderfinanzausgleichs 2005 hat das ohnehin große Gewicht der Umsatzsteuerverteilung tendenziell noch verstärkt. Während bis 2004 mittels der Ergänzungsanteile die zu 92% des Durchschnitts fehlende Finanzkraft vollständig kompensiert wurde, erfolgt heute eine relative Auffüllung. Bis 97% der relativen Steuerkraft liegt die Grenzauffüllungsquote bei 95% und sinkt dann zwischen 97% und 100% der Steuerkraft auf 60% (vgl. Abbildung *G-6*). Somit beinhaltet der neue Tarif zwar eine Absenkung der Grenzauffüllungsquote, aber nunmehr erhalten alle Länder mit unterdurchschnittlichen Steuereinnahmen Ergänzungsanteile, so dass Auffüllungsvolumen und Nivellierungsintensität auf dieser Stufe des Länderfinanzausgleichs letztlich gestiegen sind.



Marginale Auffüllung durch Umsatzsteuer-Ergänzungsanteile *Abb. G-6*

Die Differenzen in der Pro-Kopf-Finanzausstattung der Länder, die vor der Verteilung der Umsatzsteuer aufgrund der starken Streuung des Ländersteueraufkommens bestehen, werden durch die Umsatzsteuerverteilung deutlich reduziert. Ohne Umsatzsteuer liegen die Pro-Kopf-Steuereinnahmen 2010 (nach vorläufiger Abrechnung des BMF) im Durchschnitt bei 1.309 Euro pro Einwohner, mit einer weiten Bandbreite zwischen 633 Euro pro Einwohner (Sachsen-Anhalt) und 2.062 Euro pro Einwohner (Hamburg). Das finanzschwächste Bundesland erreicht also gerade einmal 48,3% des Länderdurchschnitts, während das finanzstärkste Bundesland bei 157,5% liegt.

Die Beteiligung der Länder an der Umsatzsteuer hat einen Niveau- und einen Struktureffekt. Sie erhöht das durchschnittliche Pro-Kopf-Steueraufkommen (2010: 986 Euro) und sie nivelliert die Streuung des Pro-Kopf-Steueraufkommens im Vergleich zur Ausgangslage ohne Umsatzsteuer drastisch. Dies illustriert Abbildung *G-7*, die auf den Daten für das Jahr 2010 basiert.



Ausgleichseffekte der Umsatzsteuerverteilung *Abb. G-7*

Die aus dem Umsatzsteueraufkommen entnommenen Ergänzungsanteile sorgen zunächst dafür, dass die Finanzausstattung der vor Umsatzsteuerverteilung finanzschwachen Länder relativ zum Durchschnitt angehoben wird. Dies äußert sich in der Abbildung *G-7* darin, dass die Funktion für die Finanzkraft inklusive der Ergänzungsanteile (a) unterhalb des Durchschnittswertes ($a_ø$) deutlich über der gestrichelten Steuerkraftlinie verläuft. Dabei bemisst sich die Anhebung an den Ländersteuern *ohne* Umsatzsteuer. Selbst ein Land, das über keinerlei eigene Finanzkraft verfügt, kommt über den Ergänzungsanteil theoretisch auf eine Finanzkraft in Höhe von 94,475% des Länderdurchschnitts. Die ostdeutschen Flächenländer profitieren besonders von dieser Regelung und erreichen mit den Ergänzungsanteilen mindestens 97% des Länderdurchschnitts.

Der verbleibende Teil der Umsatzsteuer wird nach Einwohnern verteilt. Hierdurch erhöht sich die Pro-Kopf-Steuerkraft aller Länder um denselben Euro-Betrag (2010: 862 Euro).

Gegenüber der Funktion für die Finanzkraft nach Ergänzungsanteilen (a) verschiebt sich also die Funktion für die Finanzkraft nach Verteilung der gesamten Umsatzsteuer (b) parallel nach oben. Bezogen auf die Einnahmen der Länder *einschließlich* der Umsatzsteuer erreichen die zuvor finanzschwachen Länder letzten Endes rund 93% der durchschnittlichen Steuerkraft und damit ein Niveau, das für sich genommen schon nicht mehr als niedrig gelten kann.

Der beträchtliche Nivellierungseffekt der Ergänzungsanteile wird deutlich, wenn man das geltende Recht (b) mit einer Verteilung der Umsatzsteuer allein nach Einwohnern (c) vergleicht. Im letztgenannten Fall erhielten alle Länder den maximal möglichen einheitlichen Umsatzsteuerbetrag pro Kopf, was die relativen Abstände zwischen den Ländern gemessen an der originären Steuerkraftverteilung bereits deutlich vermindern würde. Bei ausschließlich einwohnerbezogener Verteilung der Umsatzsteuer würden die finanzschwachen ostdeutschen Länder eine relative Steuerkraft von etwas mehr als 70% erreichen.

Durch die Ergänzungsanteile erhalten die finanzschwachen Länder wesentlich mehr. Der Abstand zwischen den Funktionen b und c zeigt die Umverteilung zwischen den finanzschwachen und den finanzstarken Ländern. Belastet werden alle Länder, die keine Ergänzungsanteile erhalten, aber infolge der Ergänzungsanteile einen reduzierten nach Einwohnern verteilten Anteil in Kauf nehmen müssen. Interessanterweise gibt es einen kleinen Bereich (zwischen dem Schnittpunkt der Funktionen b und c und der mittleren Finanzkraft vor Umsatzsteuer $a_{ø}$), in dem die Verteilung nach Einwohnern für finanzschwache Länder besser wäre als das geltende Recht.

Der Umverteilungseffekt des Umsatzsteuerausgleichs gegenüber einer rein einwohnerbezogenen Verteilung, der als erste Stufe des horizontalen Länderfinanzausgleichs anzusehen ist, beläuft sich im Jahr 2010 auf 6,6 Mrd. Euro. Dies entspricht 8,2% des Länderanteils an der Umsatzsteuer von insgesamt 80,6 Mrd. Euro. Die Bedeutung der Ergänzungsanteile zeigt sich auch darin, dass die Umschichtungen nahezu mit dem Umverteilungsvolumen auf der nachfolgenden Stufe des horizontalen Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne übereinstimmen.

3.2 Finanzausgleich unter den Ländern

Der Länderfinanzausgleich steht immer noch stark unter dem Einfluss der deutschen Einheit. Anstelle eines gesamtdeutschen Finanzausgleichs wurde zunächst bis Ende 1994 der *Fonds Deutsche Einheit* zugunsten der neuen Länder eingerichtet. Der bundesstaatliche Finanzausgleich wurde dann mit Wirkung ab 1995 unter Einbeziehung der neuen Länder neu geordnet. Die neuen Länder sind seitdem vollständig in den gesamtdeutschen Länderfinanzausgleich integriert.

Der horizontale Länderfinanzausgleich im engeren Sinne umfasst die Zuweisungen ausgleichspflichtiger an ausgleichsberechtigte Länder. Ausgleichspflichtig sind Länder, deren Finanzkraft ihren Finanzbedarf übersteigt, ausgleichsberechtigt sind Länder, deren Finanzbedarf unterhalb ihrer Finanzkraft liegt. Ziel ist die weitere Verringerung der Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern. Da der Ausgleich durch direkte Zahlungen zwischen den Bundesländern erfolgt, handelt es sich erkennbar um ein Nullsummenspiel, d.h. die Zuweisungen an die finanzschwachen Länder entsprechen den Zahlungen der finanzstarken Länder. Die Transparenz der Geber- und Nehmerpositionen trägt dazu bei, dass diese Stufe des Ausgleichsverfahrens politisch besonders umstritten ist.

Hinzu kommt ein Wechsel der Ausgleichsmaßstäbe. Die Umverteilung unter den Ländern orientiert sich nicht mehr an der Pro-Kopf-Steuerkraft im Verhältnis zum Länderdurchschnitt, sondern an der Relation von Finanzkraftmesszahl zu Ausgleichsmesszahl. Die Finanzkraftmesszahl eines Landes unterscheidet sich von seiner Pro-Kopf-Steuerkraft vor allem durch die Einbeziehung der Gemeindesteuern. Diese gehen auch in die Ausgleichsmesszahl ein, die den Finanzbedarf abbildet. Außerdem erhöht die Einwohnerwertung der Stadtstaaten deren Ausgleichsmesszahl. Die Finanzkraftrangfolge vor Länderfinanzausgleich (und allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen) wird also gegenüber der Umsatzsteuerverteilung gravierend verschoben. Die ärmsten Bundesländer sind nach dieser Rechnung die Stadtstaaten Berlin und Bremen gefolgt von den neuen Bundesländern.

3.2.1 Finanzkraft und Finanzbedarf

Die Finanzkraftmesszahl ergibt sich aus den Ländersteuern, den Anteilen an den Gemeinschaftsteuern nach Zerlegung und Umsatzsteuerverteilung, den bergrechtlichen Förderabgaben sowie 64% der Gemeindesteuern. So genannte *Hafenlasten*, die Länder mit Seehäfen (außer Schleswig-Holstein) bis 2004 von der Finanzkraft abziehen konnten, sind nicht mehr einzukalkulieren. Allerdings erhalten die betreffenden Länder (inklusive Schleswig-Holstein) außerhalb des Finanzausgleichs für ihre (vermeintlichen) Hafenlasten Zuweisungen des Bundes. Immerhin wird die Finanzkraft-Rechnung nicht mehr durch die unsystematische Einbeziehung von Bedarfselementen verzerrt.

Auf der anderen Seite gibt es bei den Ländereinnahmen nun einen Bonus für Länder mit gegenüber dem Vorjahr überdurchschnittlichen Steuermehreinnahmen bzw. unterdurchschnittlichen Steuermindereinnahmen je Einwohner. Diese Einnahmen gehen zu 12% nicht als Finanzkraft in den Finanzausgleich ein. Hiervon verspricht man sich verstärkte Anreize zur Erzielung von Steuereinnahmen. Freilich leidet das *Prämienmodell* an seiner Komplexität und der damit einhergehenden Intransparenz der Wirkungen. Diese sind zudem unbedeutend und können in die falsche Richtung gehen. Eine auf Prämienerzielung gerichtete Politik der Pflege und Ausschöpfung der Steuerquellen sowie der Erhöhung der Verwaltungseffizienz ist daher kaum praktikabel und verspricht wenig Ertrag.

Der Finanzbedarf wird mit Hilfe einer Ausgleichsmesszahl festgelegt. Grundsätzlich geht man von einem je Einwohner gleichen Finanzbedarf in allen Ländern aus. Die Ausgleichsmesszahl resultiert demgemäß aus den bundesdurchschnittlichen Steuereinnahmen pro Kopf multipliziert mit der Einwohnerzahl eines Landes. Allerdings orientiert man sich nicht an den tatsächlichen Einwohnerzahlen, sondern verwendet einen davon abweichenden Einwohnerschlüssel. Die Ländersteuereinnahmen der Flächenstaaten gehen mit einer Einwohnerwertung von 100% in die Ausgleichsmesszahl ein; die Einwohner der Stadtstaaten werden dagegen mit 135% gewichtet. Für jeden tatsächlichen Einwohner können die Stadtstaaten daher einen um 35% über dem Durchschnitt liegenden Finanzbedarf geltend machen. Das *Stadtstaatenprivileg* hat erhebliche finanzielle Auswirkungen und ist nicht zufällig eines der besonders umstrittenen Elemente des Länderfinanzausgleichs.

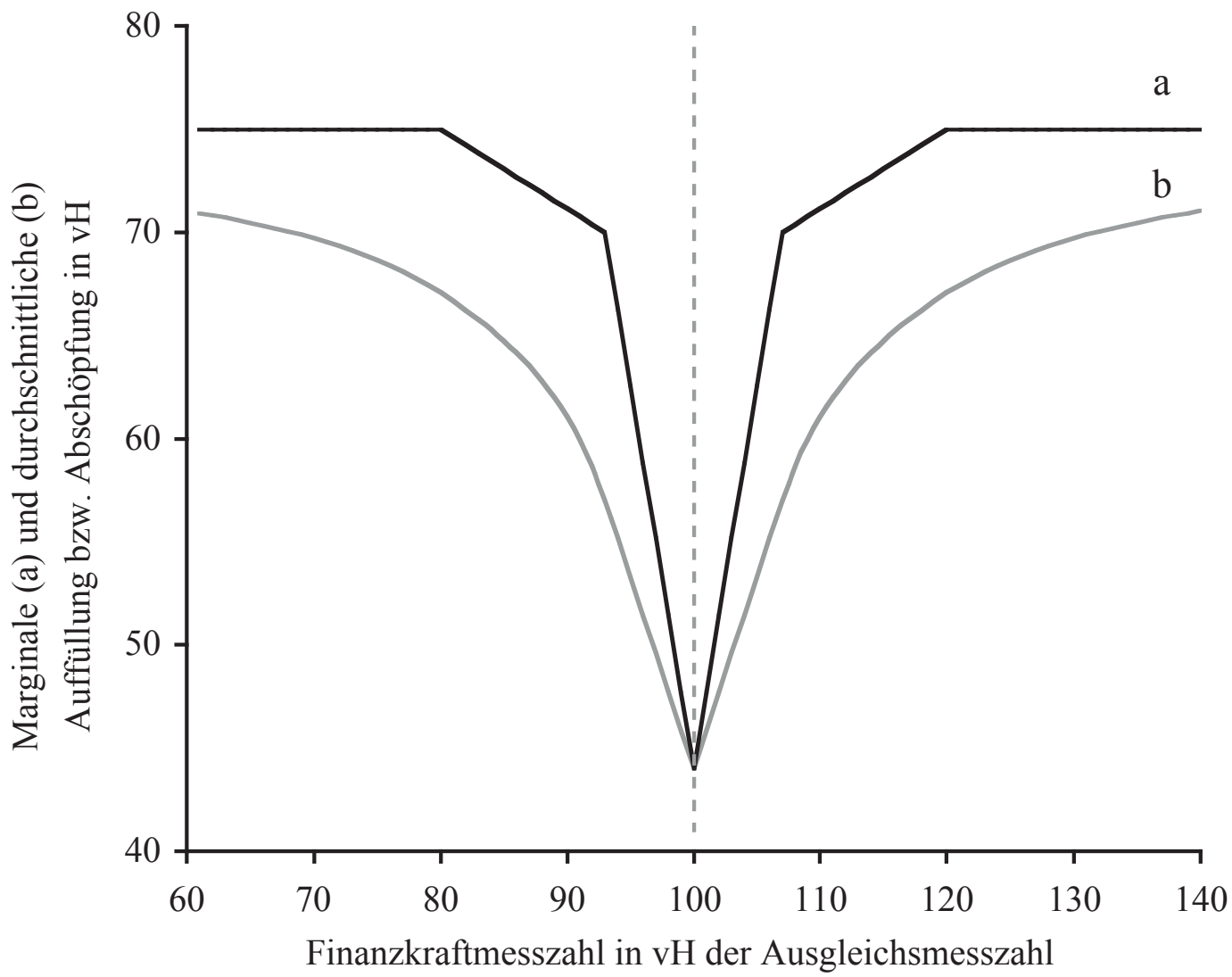
Auch bei den ausgleichsrelevanten Einnahmen der Gemeinden werden die Einwohnerzahlen der Stadtstaaten mit 135% gewichtet. Dahinter steht als Begründung das umstrittene *Brechtsche Gesetz*, nach dem die Pro-Kopf-Ausgaben mit der Bevölkerungsdichte und der Urbanisierung zunehmen. Gerade wenn man diese Argumentation akzeptiert, ist es jedoch unlogisch, vergleichbare Großstädte in den Flächenländern auf der Gemeindeebene von der Einwohnerveredelung auszunehmen. Seit 2005 gibt es eine weitere Einwohnerveredelung auf der Gemeindeebene für Mecklenburg-Vorpommern (105%), Brandenburg (103%) und Sachsen-Anhalt (102%) als Ausgleich für deren dünne Besiedelung. Unklar bleibt, warum andere dünn besiedelte Gebiete nicht berücksichtigt werden und warum die Berücksichtigung auf der Gemeindeebene statt auf der Länderebene erfolgt.

Die Einwohnerwertungen durchbrechen das Prinzip des gleichen Pro-Kopf-Bedarfs in erheblichem Maße. Nun ist aber der Finanzbedarf keine Größe, die aus einer echten Bedarfsanalyse resultiert. Vielmehr bedeutet die Orientierung an den bundesdurchschnittlichen Länder- und Gemeindeeinnahmen je Einwohner nur, dass der horizontale Länderfinanzausgleich allen Bundesländern eine an den Durchschnitt angenäherte Finanzausstattung vermitteln soll. Der Länderfinanzausgleich ist als Finanzkraftausgleich konzipiert, dem besondere Bedarfselemente im Grunde fremd sind. Die Ausgleichsmesszahl kann allenfalls als Ausdruck eines allgemeinen, am Bedarfsträger *Einwohner* anknüpfenden Finanzbedarfs interpretiert werden, was eher gegen eine Einwohnergewichtung spricht.

3.2.2 Ausgleichszuweisungen und Ausgleichsbeiträge

Die Relation zwischen Finanzkraftmesszahl und Ausgleichsmesszahl bildet die Schlüsselgröße für den horizontalen Länderfinanzausgleich. Der Ausgleich zwischen den Ländern findet auf der Grundlage der relativen Finanzkraft statt, orientiert sich also am Verhältnis von Finanzkraftmesszahl zu Ausgleichsmesszahl. Die Differenz beider Größen entscheidet über den Empfänger- bzw. Geberstatus eines Landes. Die Höhe der auf dieser Basis berechneten Ausgleichsleistungen und Ausgleichsbeiträge regelt der Ausgleichstarif.

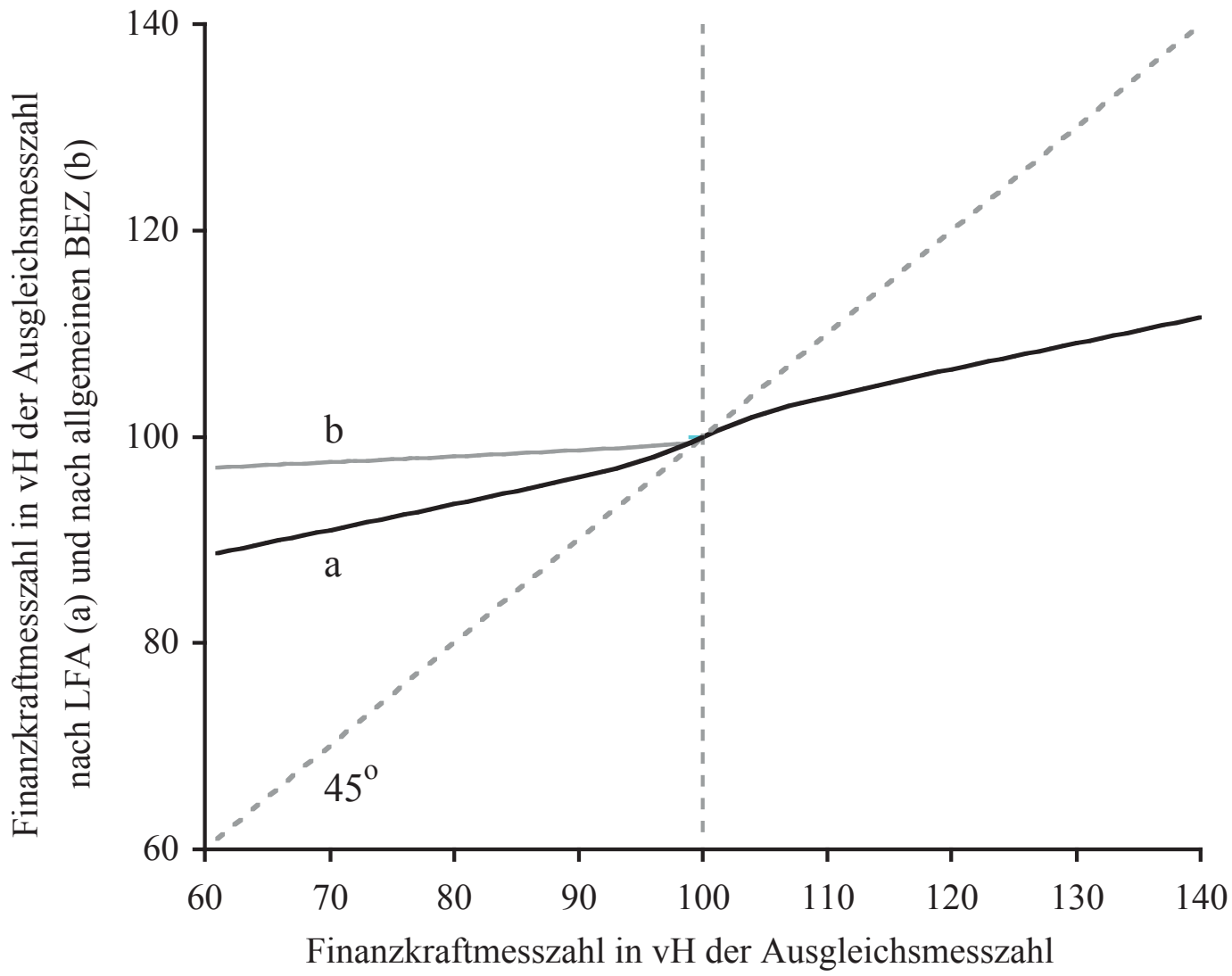
Der Umverteilungstarif bildet neben der Abgrenzung von Finanzkraft und -bedarf das zentrale Problem des horizontalen Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne. Bis 2004 wurde die Finanzkraft der finanzschwachen Länder durch Ausgleichsleistungen der finanzstarken Länder grundsätzlich auf mindestens 95% der länderdurchschnittlichen Finanzkraft angehoben. Ausgleichspflichtige Länder mussten dafür Grenzbelastungen bis zu 80% hinnehmen, die noch höher ausfallen konnten, wenn die erforderlichen Zuweisungen – wegen des asymmetrischen Tarifs – anders nicht finanzierbar waren.



Ausgleichstarif beim Länderfinanzausgleich *Abb. G-8*

Abbildung *G-8* zeigt den seit 2005 gültigen Ausgleichstarif. Er verläuft gebrochen linear, ist aber symmetrisch aufgebaut. Die Grenzauffüllungs- bzw. -abschöpfungsquoten (a) steigen mit wachsender Entfernung vom Durchschnitt stark an. Bei den Empfängerländern werden Fehlbeträge bis 80% des Durchschnitts zu 75%, Fehlbeträge zwischen 80% und 93% von 75% auf 70% fallend und Fehlbeträge zwischen 93% und 100% von 70% auf 44% fallend ausgeglichen. Analog dazu werden bei den Zahlerländern Überschüsse bis 107% von 44% auf 70% steigend, Überschüsse bis 120% von 70% auf 75% steigend und Überschüsse über 120% zu 75% abgeschöpft. Mit den marginalen Auffüllungs- bzw. Abschöpfungsquoten nehmen auch die durchschnittlichen Quoten (b) kräftig zu. Der Tarif zeichnet sich somit weiter durch eine ausgeprägte Progression aus.

Ein Vorteil des heutigen Ausgleichstarifs liegt darin, dass Abschöpfungen und Zuweisungen – im Gegensatz zum Vorgängertarif – in der Regel übereinstimmen. Allerdings wurde die durchschnittliche Abschöpfung der Geberländer auf 72,5% beschränkt, was die Symmetrie außer Kraft setzen kann. Übersteigen die Ausgleichsbeiträge eines Zahlerlandes diesen Wert, so ist der übersteigende Betrag jeweils hälftig von allen ausgleichspflichtigen und allen ausgleichsberechtigten Ländern zu übernehmen. Auch das ist ein Fortschritt gegenüber der früheren Lösung, die Diskrepanzen allein zulasten der Geberländer regelte.



Horizontaler Länderfinanzausgleich und allgemeine BEZ *Abb. G-9*

Abbildung *G-9* zeigt die Wirkungen des horizontalen Länderfinanzausgleichs auf die relativen Finanzkraftpositionen der Länder (a) und zudem die Verteilungseffekte der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (b). Die Funktion (a) für die relative Finanzkraft nach Länderfinanzausgleich weicht erheblich von der gestrichelt gezeichneten Gleichverteilungslinie ab. Bis 2004 sollte die Finanzkraft der Empfängerländer auf mindestens 95% der durchschnittlichen Finanzkraft angehoben werden (bezogen auf die veredelten Einwohner). Nach dem aktuellen Tarif erzielen manche Empfängerländer nun etwas geringere Werte. Berlin und Bremen, die aufgrund der Einwohnergewichtung mit den geringsten Finanzkraftmesszahlen in den Ausgleich hineingehen, erreichen 2010 eine relative Finanzkraft von 90,5% bzw. 91,9%, während alle ostdeutschen Länder über 95% liegen.

Die Ausgleichsbeiträge sorgen auch weiterhin für eine deutliche Reduktion der relativen Finanzkraft der finanzstarken Länder. Die relative Finanzkraft des vor horizontalem Länderfinanzausgleich reichsten Bundeslandes Hessen sinkt von 115,9% auf 105,6%.

Im Ergebnis führt der horizontale Länderfinanzausgleich zu einer weit reichenden Angleichung der Finanzausstattung der Bundesländer. Zwar ist die Ausgleichsintensität durch die Tarifreform 2005 scheinbar deutlich gesunken. Die reine Tarifbetrachtung verzerrt jedoch das Bild, da neben dem Tarif auch die Bemessungsgrundlage verändert wurde. Insbesondere die stärkere Einbeziehung der kommunalen Steuerkraft hat die Finanzkraftdifferenzen vergrößert und zusätzliche Ausgleichansprüche begründet. Per Saldo fallen die Unterschiede zwischen dem alten und dem neuen System daher nur bescheiden aus.

Das Volumen des horizontalen Länderfinanzausgleichs beläuft sich im Jahr 2010 auf 7,0 Mrd. Euro und übersteigt damit quantitativ die Bedeutung der Umsatzsteuer-Ergänzungsanteile leicht. Neben der Einwohnerwertung stößt insbesondere der stark progressive Tarif verbreitet auf Kritik. Vorgeschlagen wird stattdessen meist ein anreizkompatibler linearer Ausgleichstarif mit deutlich gesenktem Ausgleichssatz. Dabei bilden die im horizontalen Länderfinanzausgleich erzielten Ausgleichseffekte noch nicht die Obergrenze der Nivellierung. Diese wird erst auf der nächsten Stufe des Länderfinanzausgleichs durch die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen fixiert und auf ein Niveau gehoben, das nicht weit von einer Vollnivellierung entfernt ist.

3.3 Bundesergänzungszuweisungen

Im Anschluss an den horizontalen Länderfinanzausgleich im engeren Sinne sorgen die Bundesergänzungszuweisungen für weitere Veränderungen der Länderfinanzkraft. Die Bundesergänzungszuweisungen sind ein nachgeordnetes Finanzausgleichsinstrument. Ihr Gesamtumfang darf laut *Maßstäbegesetz* im Verhältnis zum Gesamtvolumen des Länderfinanzausgleichs nicht beträchtlich sein. Der Bund kann damit noch verbleibende Finanzschwächen einzelner Länder abbauen und zudem etwaige Sonderbedarfe der Länder berücksichtigen. Daher muss hinsichtlich ihrer Funktion und Berechtigung klar differenziert werden zwischen den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (früher Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen) und den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen.

3.3.1 Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen

Der Bund gewährt allgemeine Bundesergänzungszuweisungen an *finanzschwache* Länder und sorgt damit für eine weitere Nivellierung der Finanzausstattung. Diese Bundesergänzungszuweisungen setzen den horizontalen Ausgleich unter den Ländern mit einem vertikalen Instrument fort. Abbildung *G-9* belegt, dass die Verteilungseffekte der allgemeinen

Bundesergänzungszuweisungen (b) die Nivellierungsintensität des Finanzausgleichs und die damit einhergehenden Fehlanreize noch einmal beträchtlich erhöhen. Bis 2004 erhielten Länder mit unterdurchschnittlicher Finanzkraft Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen in Höhe von 90% der zur durchschnittlichen Finanzkraft verbleibenden Fehlbeträge. Danach verfügte jedes Land über eine Finanzkraft von mindestens 99,5% des Länderdurchschnitts. Seit 2005 gleichen die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen „nur" noch Fehlbeträge bis 99,5% des Länderdurchschnitts zu 77,5% aus.

Die Nivellierungsintensität ist dennoch ungebrochen hoch. Die neuen Bundesländer, die nach Länderfinanzausgleich eine relative Finanzkraft von mindestens 95% aufweisen, erreichen mit Bundesergänzungszuweisungen 98,5% der Ausgleichsmesszahl. Bremen und Berlin liegen nur knapp einen Prozentpunkt dahinter. Nach Zahlung der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen gibt es also keine armen und reichen, sondern – gemessen an den Maßstäben des Finanzausgleichsgesetzes – nur noch finanziell annähernd gleich ausgestattete Bundesländer.

Die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen werden überwiegend kritisch beurteilt. Sie erhöhen nicht nur die Nivellierungsintensität, sondern verstärken auch die vertikale zu Lasten der horizontalen Ausgleichskomponente. Angesichts der Zielsetzung einer zusätzlichen Verringerung der Finanzkraftdifferenzen stellt sich die Frage, weshalb der Bund den Ländern nicht einfach einen höheren Anteil an den Gemeinschaftsteuern überlässt und im Gegenzug diese Bundesergänzungszuweisungen abschafft. Die Folge wäre eine Verlagerung der horizontalen Umverteilung auf die dafür primär zuständige Ebene bei einem insgesamt etwas reduzierten Ausgleichsniveau.

Die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen erreichen mit einem Gesamtvolumen von rund 2,6 Mrd. im Vergleich zu den 7,0 Mrd. Euro, die 2010 horizontal zwischen den Ländern umgeschichtet werden, eine ansehnliche Größenordnung (vgl. Tabelle *G-3*). Sie tragen also nicht nur wesentlich zur außerordentlichen Nivellierungswirkung des heutigen Systems bei, sondern werden auch dem Anspruch, im Verhältnis zum Gesamtvolumen des Länderfinanzausgleichs unbeträchtlich zu sein, kaum gerecht.

3.3.2 Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen

Neben den Bundesergänzungszuweisungen zur generellen Anhebung der Finanzkraft finanzschwacher Länder gewährt der Bund aus unterschiedlichen Gründen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen. Laut Maßstäbegesetz unterliegen diese Ergänzungszuweisungen hohen Begründungsanforderungen, können nur befristet gewährt werden und sind im Regelfall degressiv zu gestalten. Aktuell zahlt der Bund drei Arten von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für Kosten politischer Führung, strukturelle Arbeitslosigkeit und für die neuen Bundesländer (vgl. Tabelle *G-3*).

Bundesergänzungszuweisungen 2010 *Tab. G-3*

Art / Verwendungszweck	Mio. €
Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen *Ländergruppe der LFA-Empfänger*	2.607
Sonder-BEZ für erhöhte Kosten politischer Führung *kleine Länder ohne Hamburg*	517
Sonder-BEZ für strukturelle Arbeitslosigkeit *neue Länder (ohne Berlin)*	1.000
Sonder-BEZ zum Abbau teilungsbedingter Sonderbelastungen *neue Länder (inklusive Berlin)*	8.743
Gesamtvolumen	12.867

Quelle: Bundesministerium der Finanzen 2011.

– Kleinere Länder erhalten mit Ausnahme Hamburgs Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich für ihre angeblich überproportionalen „Kosten politischer Führung“. Diese Zuweisungen erreichen zehn der sechzehn Bundesländer, darunter alle Empfänger von allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen.

– Die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit und der daraus entstehenden überproportionalen Lasten bei der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige stehen nur den ostdeutschen Ländern zu. Bund und Länder überprüfen alle drei Jahre, in welcher Höhe diese Sonderlasten auszugleichen sind.

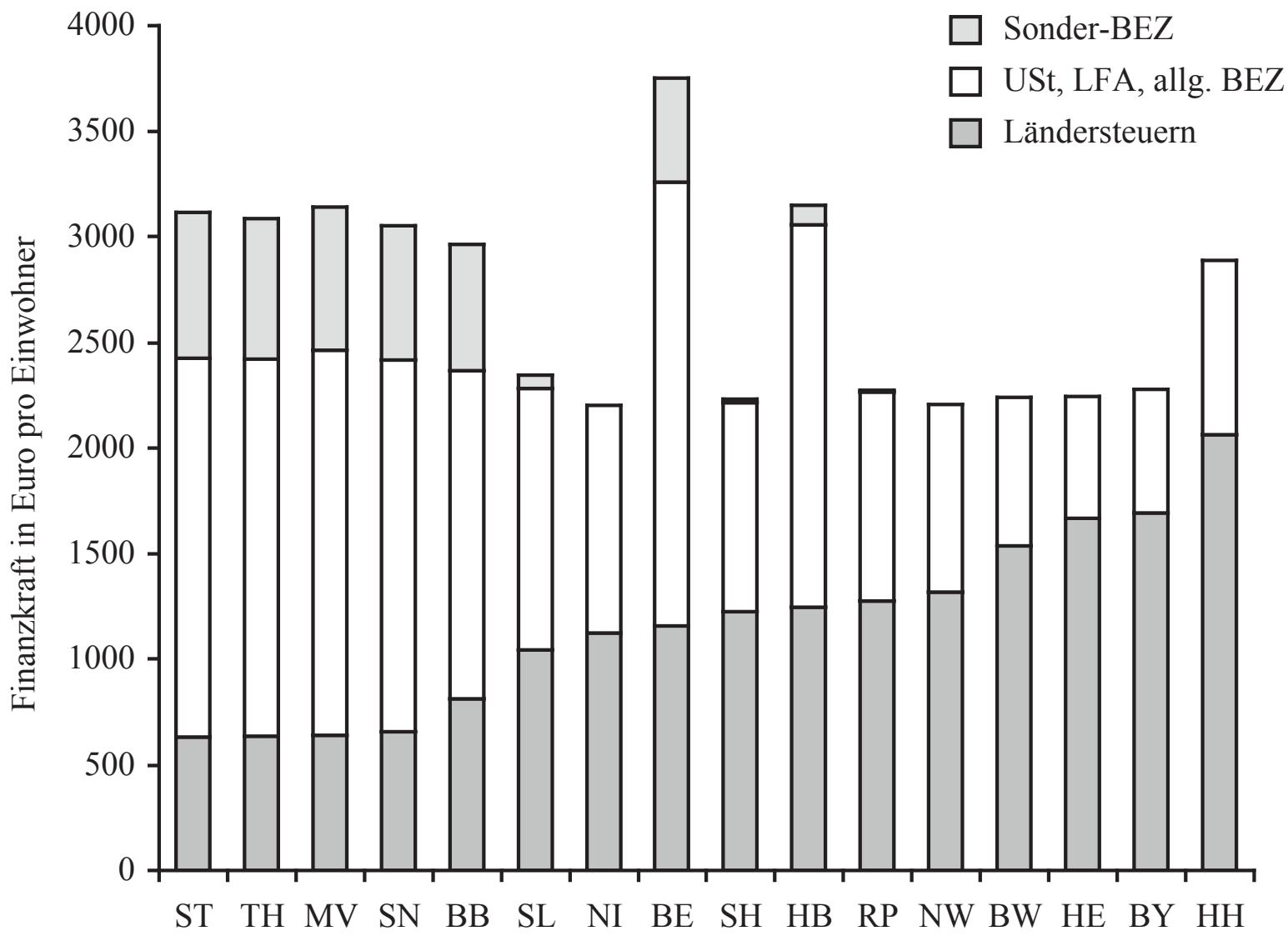
– Die neuen Ländern erhalten zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten aus dem infrastrukturellen Nachholbedarf sowie zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft weiterhin Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen. Sie werden im Rahmen des Solidarpakts II bis 2019 gewährt. Insgesamt fließen auf diesem Weg degressiv gestaffelt 105 Mrd. Euro an ungebundenen Zuweisungen in die ostdeutschen Länder inklusive Berlin, die anhand festgelegter Länderquoten verteilt werden. Die Länder sind verpflichtet, über die Fortschritte bei der Schließung der Infrastrukturlücken, die Verwendung der Mittel zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten und die finanzwirtschaftliche Entwicklung der Länder- und Kommunalhaushalte zu berichten.

Ausgelaufen sind 2005 die Übergangs-Bundesergänzungszuweisungen für finanzschwache alte Länder, die durch die Integration der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich besonders belastet waren, sowie die Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen, die Bremen und das Saarland erhielten, um dort vorliegende Haushaltsnotlagen zu überwinden.

Letztere waren besonders umstritten, weil die Konsequenzen finanzpolitischer Fehlentscheidungen damit auf den Bund und die anderen Länder abgewälzt werden konnten.

3.3.3 Gesamtergebnis der Umverteilung

Das Gesamtergebnis der Umverteilung auf den verschiedenen Stufen des Länderfinanzausgleichs einschließlich der Bundesergänzungszuweisungen lässt sich anhand der effektiven Pro-Kopf-Einnahmen der Länder präzisieren. Dies führt gegenüber der Darstellung anhand der Relation von Finanzkraft- und Ausgleichsmesszahl zu durchaus überraschenden Einsichten (vgl. Abbildung *G-10*).



Gesamteffekt des Länderfinanzausgleichs 2010 *Abb. G-10*

Zunächst konzentrieren wir uns auf die Elemente, die auf eine Annäherung der Finanzkraftpositionen gerichtet sind. Nach Umsatzsteuerverteilung, horizontalem Länderfinanzausgleich und allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen weisen alle Zahlerländer mit Ausnahme Hamburgs bereits eine unterdurchschnittliche Finanzkraft auf. Die ostdeutschen Bundesländer liegen knapp über dem Durchschnitt, was sich aus der Finanzschwäche ihrer Gemeinden erklärt. In der Finanzkraftrangfolge führen jedoch die Stadtstaaten. Insbesondere Berlin und Bremen können ihre Position aufgrund der Einwohnerwertung erheblich verbessern.

Nimmt man die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen hinzu, so liegen die neuen Bundesländer aufgrund der Hilfen für den Aufbau Ost klar über dem Durchschnitt. Berlin, das ebenfalls von den Hilfen für die neuen Länder profitiert, kann hierdurch seine Spitzenposition halten. Dagegen rutscht z.B. Hessen in der Finanzkraftrangfolge der Länder von Platz 3 auf Platz 12. Nach Finanzausgleich verfügt Hessen nur über 2.244 Euro pro Einwohner, Berlin jedoch über 3.753 Euro pro Einwohner und damit über ein um 67,3% höheres Niveau. Da verwundert es schon, dass ausgerechnet Berlin vor dem Bundesverfassungsgericht auf Anerkennung einer extremen Haushaltsnotlage und Anspruch auf Sanierungshilfen klagte, was das Gericht allerdings 2006 ablehnte (BVerfGE, 2 BvF 3/03).

3.4 Kritik des Länderfinanzausgleichs

Die Empfängerländer werden an den dargestellten Ergebnissen wenig auszusetzen haben. Nach den Maßstäben des Finanzausgleichsgesetzes ist auch alles in Ordnung. Allerdings sind einige dieser Maßstäbe kaum zu begründen und andere werden in einer Übertreibung angewandt, die mit erheblichen negativen Anreizwirkungen verbunden ist.

3.4.1 Einwohnerwertung der Stadtstaaten

Die Einwohnerwertung, mit der die Stadtstaaten sozusagen arm gerechnet werden, stellt eine massive Vergünstigung dar. Sie wird mit positiven externen Effekten begründet. Die Stadtstaaten übernehmen zentralörtliche Funktionen und erbringen Leistungen für ihr Umland. Allerdings ist mit diesem Argument sicher keine für alle Stadtstaaten einheitliche Einwohnerwertung zu begründen. Vor allem kommen die Leistungen nahezu ausschließlich den angrenzenden Flächenstaaten zugute. Die Einwohnergewichtung belastet jedoch alle Länder unabhängig von ihrem externen Nutzen, aber abhängig von ihrer Finanzkraft. Sie ist zur Lösung des Stadt-Umland-Problems ungeeignet und sollte daher entfallen.

Sucht man nach einer Lösung, die den Stadtstaaten entgegenkommen und ihrer überregionalen, wenn auch nicht bundesweiten Bedeutung Rechnung tragen würde, so kommt vor allem eine modifizierte Zerlegung der Lohnsteuer in Betracht. Sie wird derzeit nach dem Wohnsitzprinzip verteilt, was Länder mit hohem Einpendleranteil benachteiligt. Eine partielle Zerlegung der Lohnsteuer nach Betriebsstätten würde besonders die Stadtstaaten entlasten, sie würde aber auch generell der überregionalen Bedeutung der wirtschaftsstarken Regionen mit hohen Infrastrukturkosten besser Rechnung tragen.

3.4.2 Problematische Ergänzungszuweisungen

Vergünstigungen für einzelne Länder verstecken sich nicht nur hinter der Einwohnerwertung im horizontalen Länderfinanzausgleich; sie werden auch ganz offen über Bundeser-

gänzungszuweisungen verteilt. Mit Ausnahme der Hilfen für den *Aufbau Ost* sind die heute (und noch mehr die früher) gewährten Zuweisungen sachlich kaum zu begründen.

Ein Paradebeispiel liefern die Ergänzungszuweisungen wegen der angeblich überdurchschnittlich hohen Kosten politischer Führung in kleinen Ländern. Schon die Abgrenzung der Kleinheit ist inkonsistent. Die Ausnahme Hamburgs kann nur damit begründet werden, dass andernfalls gegen die im Maßstäbegesetz enthaltene Vorschrift verstoßen würde, wonach nur finanzschwache Länder Empfänger von Bundesergänzungszuweisungen sein können. Sachlich gerechtfertigt ist das aber nicht, denn Sonderbedarfe begründen horizontale Ungleichheiten zwischen Gebietskörperschaften mit gleicher Finanzkraft, haben aber nichts mit dem Finanzkraftausgleich zwischen finanzstarken und finanzschwachen Mitgliedern einer Staatsebene zu tun.

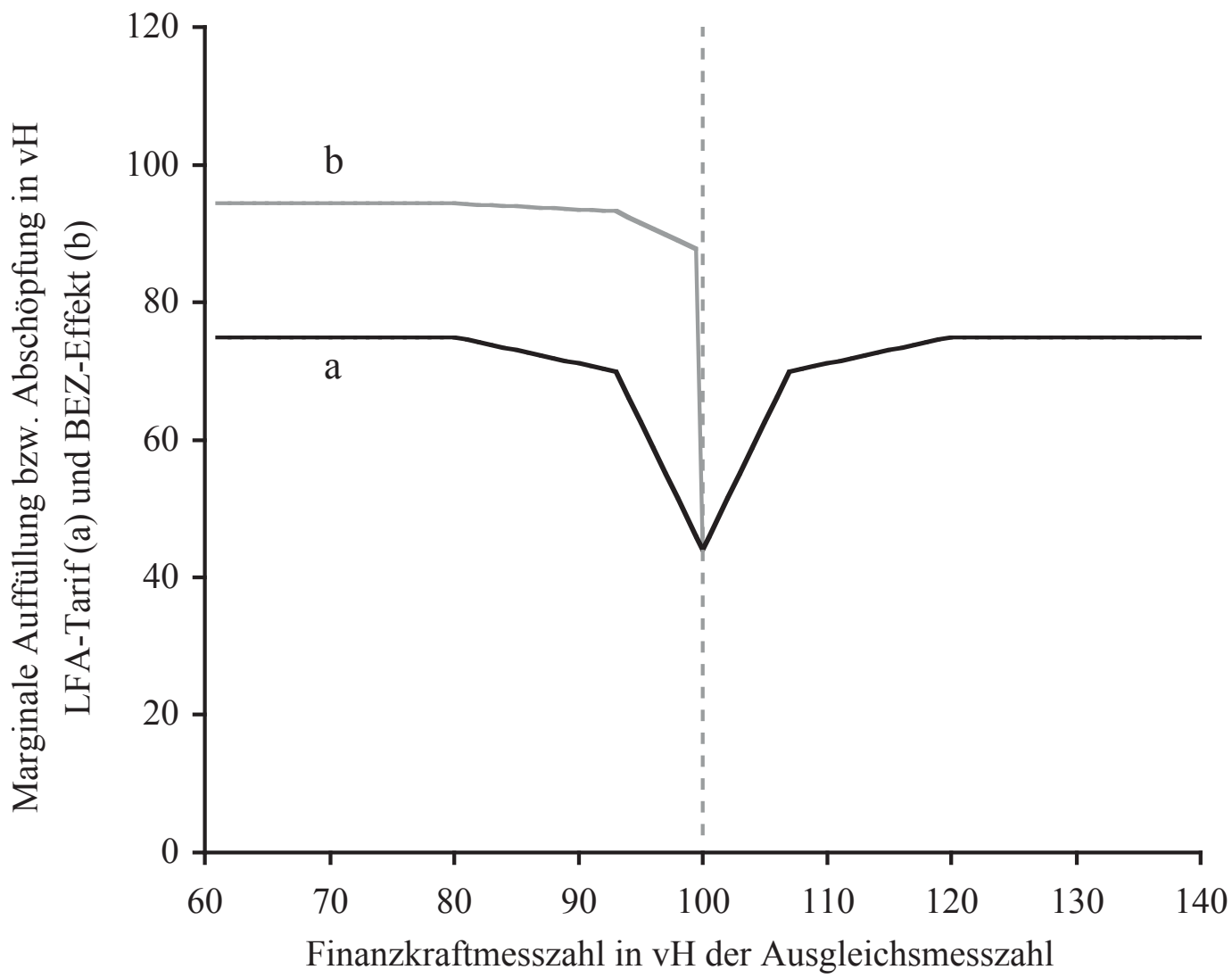
Zweifelhaft erscheint darüber hinaus, ob im vorliegenden Fall überhaupt ein anerkennenswerter Sonderbedarf vorliegt. Selbst wenn überdurchschnittliche Pro-Kopf-Kosten in einzelnen Ausgabebereichen vorliegen, ist damit noch nichts über deren Notwendigkeit oder gar über die Gesamtkostensituation eines Landes gesagt. Zudem muss man beachten, dass die Transferzahlungen die Kosten politischer Führung externalisieren und damit landespolitische Entscheidungen verzerren, nicht zuletzt solche über Kosten senkende Kooperations- und Fusionslösungen. Nichts spricht gegen die Eigenstaatlichkeit kleiner Länder, aber sie müssen – ganz im Sinne des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz – auch bereit sein, die daraus resultierenden Zusatzkosten zu tragen. Die Bundesergänzungszuweisungen für Kosten politischer Führung sollten daher abgeschafft werden.

Auch die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für strukturelle Arbeitslosigkeit und daraus entstehende überproportionale Lasten bei der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe sind ein Beispiel für einen relativ willkürlich gewählten neuen Ausnahmetatbestand. Es ließen sich mit geringer Mühe eine ganze Reihe weiterer „Ausgleichsnotwendigkeiten“ (er-) finden. Die Folge solcher Bestrebungen nach Perfektionismus ist in aller Regel ein kompliziertes, aber kein besseres Ausgleichssystem, zumal sich die Ausnahmetatbestände in ihren Wirkungen teilweise aufheben können.

Eine Berechtigung für Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen besteht somit allein für die Förderung der neuen Länder. Eine Einschränkung ist allerdings angebracht. Die Ergänzungszuweisungen könnten mit Blick auf ihre Hauptaufgabe – die Überwindung von Infrastrukturdefiziten – besser gestaltet werden. Zweckgebundene Zuweisungen mit einer Selbstbeteiligung würden eine genauere Prüfung der Investitionsprojekte nahe legen. Sie hätten darüber hinaus den Vorteil, unmittelbar die Strukturschwäche und nicht ihre Folge – die geringe Finanzkraft der Länder – zu bekämpfen. Um Daueransprüchen und Gewöhnungseffekten entgegenzuwirken, sollten die Hilfen darüber hinaus an geeignete Infrastrukturindikatoren gekoppelt werden.

3.4.3 Hohe Grenzbelastungen

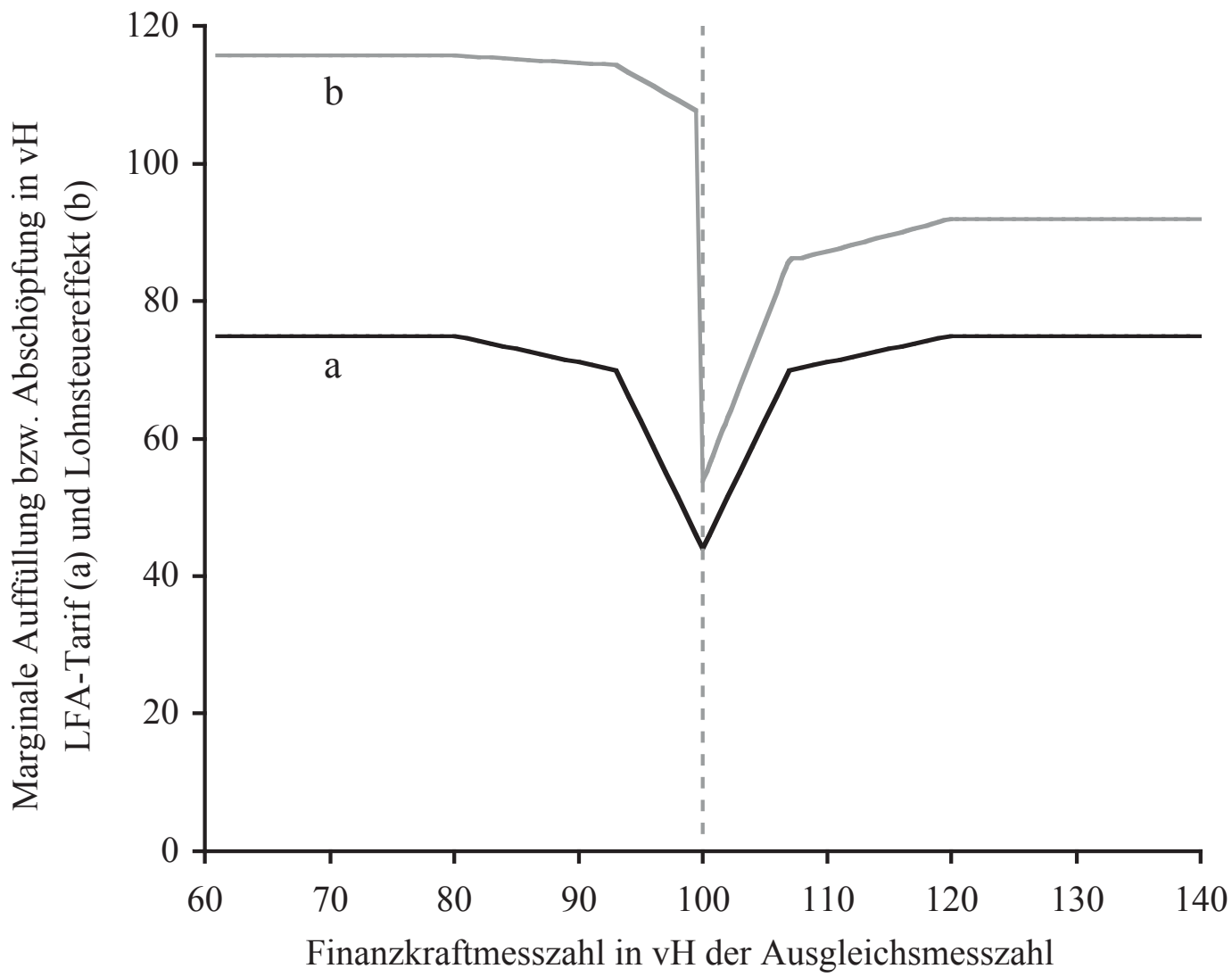
Der heutige Länderfinanzausgleich leidet nicht nur an ungerechtfertigten Vergünstigungen und überflüssigen Sonderhilfen, sondern auch und vielleicht noch stärker an seiner überzogenen Nivellierungsintensität. Selbst wenn man die im Einzelnen durchaus zweifelhaften Maßstäbe des Finanzausgleichsgesetzes zugrunde legt, bewirkt der Finanzausgleich eine Anhebung der finanzschwachen Länder auf über 97% der durchschnittlichen Finanzkraft. Damit dürften die Grenzen des ökonomisch Vertretbaren klar überschritten sein. Dies zeigt sich besonders deutlich anhand der Grenzbelastungen und der damit verbundenen Anreizeffekte. Unter Anreizgesichtspunkten darf ein Anstieg der regionalen Steuerkraft durch den Länderfinanzausgleich nicht völlig aufgezehrt werden. Genau das ist aber im heutigen System der Fall.



Grenzbelastungen inklusive Bundesergänzungszuweisungen *Abb. G-11*

Die reine Tarifbetrachtung zeigt noch ein relativ unproblematisches Bild (vgl. Abbildung *G-11*). Der Tarif (a) beantwortet die Frage, wie sich die Finanzkraft eines Landes nach Länderfinanzausgleich, aber vor Bundesergänzungszuweisungen verändert, wenn seine Finanzkraft (in vH der Ausgleichsmesszahl) um einen Euro steigt. Empfängerländer verlieren nach dem aktuellen Tarif maximal 75% der zusätzlichen Finanzkraft durch sinkende Ausgleichszuweisungen, während Zahlerländer bis zu 75% der zusätzlichen Finanz-

kraft durch wachsende Ausgleichsbeiträge einbüßen. Für die Zahlerländer ist nur dieser Effekt relevant. Neben den Ausgleichszahlungen unter den Ländern sind bei den Empfängerländern aber auch die Rückwirkungen auf die Bundesergänzungszuweisungen einzurechnen (b). Finanzschwache Länder, die allgemeine Bundesergänzungszuweisungen erhalten, verlieren Ansprüche darauf, wenn ihre Finanzkraft steigt. Insgesamt ergibt sich hierdurch eine maximale Grenzbelastung der Empfängerländer von ca. 94,4%, also deutlich mehr als der Ausgleichstarif selbst zeigt.



Grenzbelastungen bei der Lohnsteuer *Abb. G-12*

Das Bild ändert sich nochmals gravierend, wenn man die Grenzbelastungen nicht auf die Finanzkraft nach den Maßstäben des Finanzausgleichsgesetzes bezieht, sondern auf die Steuerkraft der Länder (vgl. Abbildung *G-12*). Als Beispiel dient hierbei eine Erhöhung des Lohnsteueraufkommens um einen Euro. Von diesem Euro erhalten der Bund und das Land jeweils 42,5 Cent sowie die Gemeinden 15 Cent. Die an die Gemeinden fließende Lohnsteuer wird im Länderfinanzausgleich zu 64% als Finanzkraft des Landes gewertet. Daher steigt die gemessene Finanzkraft des Landes um 42,5 Cent plus 0,64 x 15 Cent, also um insgesamt 52,1 Cent. Das Verhältnis zwischen den zum Zwecke des Finanzausgleichs gemessenen und dem Landeshaushalt tatsächlich zufließenden Mehreinnahmen aus der Lohnsteuer beträgt 52,1 / 42,5 ≈ 1,23.

Die ermittelte Veränderung der Finanzkraft beläuft sich demnach auf ein Vielfaches der zusätzlichen Einnahmen des Landes aus seinem Lohnsteueranteil. Der abgeleitete Faktor erhöht proportional die Grenzbelastung bezogen auf die Lohnsteuereinnahmen des Landes. Eine Erhöhung des Länderanteils an der Lohnsteuer um einen Euro unterliegt bei den Empfängerländern folglich einer maximalen Grenzbelastung von ca. 116%. Bei den Zahlerländern resultiert in der Spitze eine Grenzbelastung von ca. 92%.

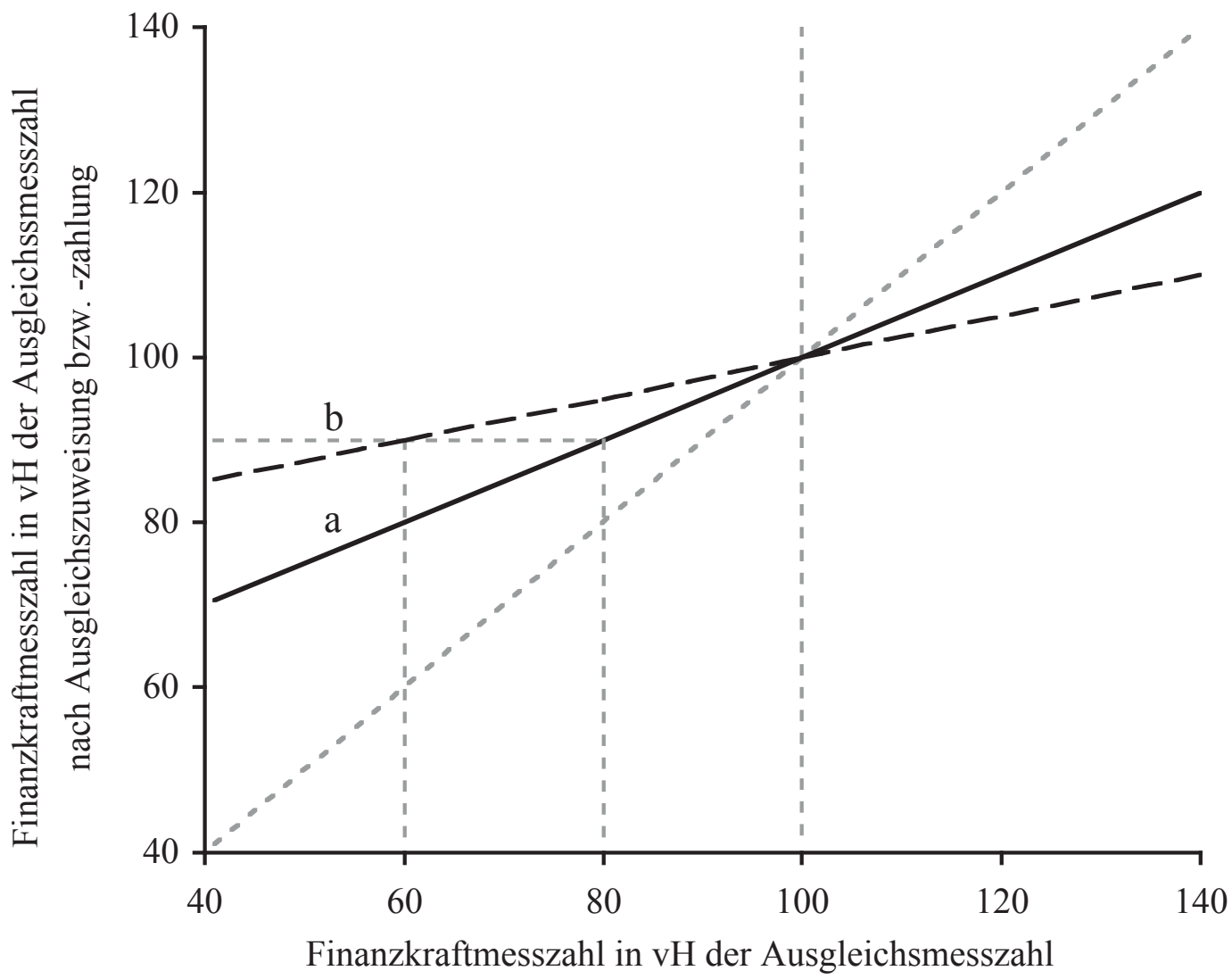
Ein wesentliches Ziel der Reform des Länderfinanzausgleichs 2005 war die Erhöhung der Anreizeffekte. Die Länder sollten von einer Erhöhung ihrer Steuerkraft merklich profitieren. Wie die Grenzbelastungen zeigen, wurde dieses Ziel nicht erreicht. Der reformierte Tarif täuscht eine Verbesserung vor, die von der verstärkten Einbeziehung der Gemeindesteuern in die Berechnung der Finanzkraft der Länder weitgehend konterkariert wird. So führen Mehreinnahmen bei den Empfängerländern des Länderfinanzausgleichs weiterhin zu Verlusten für die Landeskasse. Auch die Abschöpfungsquoten der Zahlerländer liegen in der Spitze immer noch extrem hoch. Derartige Grenzbelastungen untergraben das Bemühen der Länder um eine wachstums- und beschäftigungsorientierte Standortpolitik. Gerade die finanzschwachen Länder befinden sich in einer Armutsfalle: Anstrengungen zur Verbesserung der Wirtschafts- und Finanzkraft sowie zur Erhöhung der Effizienz der Steuerverwaltung zahlen sich finanziell kaum aus.

Ein Ansatz zum Abbau der Grenzbelastungen

Eine Lösung des Problems besteht in der Einführung eines linearen Ausgleichstarifs mit einem Ausgleichssatz deutlich unter 100%. Dieser Ansatz führt allerdings nicht weiter, wenn seine positiven Wirkungen durch entgegengesetzte Effekte an anderer Stelle ausgehebelt werden. Daher setzt der Wechsel zu einem linearen Ausgleichstarif zwingend die Abschaffung der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen voraus. Darüber hinaus muss der lineare Ausgleichstarif mit einer Mindestfinanzkraftgarantie verknüpft werden. Diese sorgt immer für hohe Grenzbelastungen. Hier besteht ein Zielkonflikt zwischen Effizienz und Verteilung, der nicht völlig zufrieden stellend gelöst werden kann.

Ein Kompromiss zwischen den verschiedenen Zielen kann durch einen linearen Tarif mit regelgebunden flexiblem Ausgleichssatz herbeigeführt werden. Die Mindestfinanzkraftgarantie wird dabei über den Ausgleichssatz angesteuert. Abbildung *G-13* stellt die Funktionsweise des Modells dar. Es wird beispielhaft davon ausgegangen, dass der Länderfinanzausgleich eine Mindestfinanzkraft von 90% sicherstellen soll. Des Weiteren soll der lineare Tarif mit einem Normalsatz von 50% operieren. Länder, deren relative Finanzkraft vor Finanzausgleich bei 80% oder mehr liegt, erreichen unter diesen Umständen mit dem Normaltarif (a) die gewünschte Mindestfinanzkraft. Sollte es Länder geben, deren relative Finanzkraft vor Finanzausgleich unter 80%, beispielsweise bei nur 60% liegt, so könnte man diesen eine 90%-Sockelgarantie geben, mit der bekannten Folge, dass die

Anreize für diese Länder wegfallen. Eine Alternative ist die Erhöhung des Ausgleichsatzes, der im vorliegenden Fall auf 75% fixiert werden müsste, um das 90%-Niveau nach Finanzausgleich für alle Länder zu gewährleisten (b).



Linearer Tarif mit flexiblem Ausgleichssatz *Abb. G-13*

Der erhöhte Ausgleichsatz ermöglicht weiterhin einen linearen Tarif und setzt damit für alle Länder ökonomische Anreize, wenn auch in geringerem Umfang als der Normaltarif. Zudem passt sich das Verfahren automatisch veränderten Finanzkraftrelationen an. Wenn die finanzschwachen (insbesondere die neuen) Länder ihre relative Position verbessern, kann der Ausgleichssatz schrittweise seinem Normalniveau angenähert werden. Das Gewicht der allokativen und distributiven Ziele variiert demnach mit den Finanzkraftdifferenzen der Länder. Solange bestimmte Länder (-gruppen) mit einer ausgeprägten Finanzschwäche zu kämpfen haben, dominiert das Bemühen, eine Sockelgarantie zu realisieren. Den übrigen, insbesondere den ausgleichspflichtigen Ländern wird daher ein unter Anreizaspekten tendenziell überhöhter Ausgleichssatz zugemutet. Holen die finanzschwachen (neuen) Länder wirtschaftlich auf, eventuell gefördert durch besondere Hilfen außerhalb des Finanzkraftausgleichs, so werden die Fortschritte automatisch zur Verminderung der Grenzbelastungen genutzt. Somit gewinnen die allokativen Kriterien des Finanzausgleichs mit der Verringerung der Finanzkraftdifferenzen an Bedeutung. Geht man in einer

optimistischen Langfrist-Perspektive von einem erfolgreichem Aufholprozess der finanzschwachen (neuen) Ländern aus, so entwickelt sich das vorgeschlagene System selbsttätig zu einem stärker anreizorientierten Finanzausgleich.

3.4.4 Weitere Kritikpunkte

Das Bundesverfassungsgericht hat 1999 eine umfassende Reform des Finanzausgleichs gefordert. Der Gesetzgeber wurde verpflichtet, ein Maßstäbegesetz zu erlassen, in dem er die allgemeinen Normen festlegt, nach denen der Finanzausgleich (einschließlich Verteilung der Umsatzsteuer) erfolgen soll. Das 2001 verabschiedete Maßstäbegesetz weist jedoch einige Mängel auf. Teilweise wurden problematische Regelungen aus dem Finanzausgleichsgesetz, wie z.B. das Stadtstaatenprivileg oder die Ergänzungszuweisungen für Kosten politischer Führung, ohne genaue Prüfung ihrer Rechtfertigung einfach in das Maßstäbegesetz übernommen. Man wollte offensichtlich eine tief greifende Reform des Finanzausgleichs vermeiden und orientierte sich am bestehenden Recht.

Die Gestaltung des Maßstäbegesetzes wurde in hohem Maße von den damit verbundenen konkreten Ausgleichswirkungen beeinflusst. Die vom Verfassungsgericht im Sinne eines Schleiers der Unwissenheit geforderte klare Trennung zwischen Maßstäbegesetz und konkreter Ausgestaltung des Finanzausgleichs unterblieb, weil fiskalische Interessen der Länder die Verhandlungen dominierten. Die Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe ist zudem nicht ganz einfach. Es lässt sich nicht eindeutig festlegen, was ein „angemessener Ausgleich“ oder was „notwendige Ausgaben“ sind.

Mit dem Maßstäbegesetz wurde das Solidarpaktfortführungsgesetz verabschiedet. Abgesehen von der Einführung des gebrochen-linearen Tarifs (mit nach wie vor hohen Grenzbelastungen) kann die Reform 2005 nicht überzeugen. Zu kritisieren sind (ohne Anspruch auf Vollständigkeit) die noch weniger transparente und stärker nivellierende Umsatzsteuerverteilung, die halbherzige Einbeziehung der Gemeindefinanzen, die Beibehaltung der doppelten Einwohnerveredelung für die Stadtstaaten (als Land und Stadt), die neue Einwohnerveredelung bei den Gemeinden zum Ausgleich dünner Besiedlung, die insgesamt weiterhin sehr hohe Nivellierungsintensität (einschließlich der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen), die Beibehaltung der Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich der Kosten politischer Führung und schließlich das Prämienmodell, das als Anreizmechanismus den Ansprüchen nicht genügt.

Der Solidarpakt II verdient ebenfalls Kritik. Zum einen fiel die Summe mit 156,5 Mrd. Euro recht hoch aus und übertraf wohl auch die Erwartungen der neuen Länder. Zum anderen bleibt die Vergabe der Mittel problematisch, da diese ohne nennenswerte Zweckbindung sowie Eigenbeteiligung der Empfängerländer erfolgt. Zu hoffen bleibt, dass die Berichtspflicht zu einer effizienten Mittelverwendung beitragen wird.

4 Gemeindefinanzen und Finanzausgleich

Die Regelung der föderalen Finanzbeziehungen im Grundgesetz bezieht sich vor allem auf das Verhältnis von Bund und Ländern. Entscheidend für die Stellung der Gemeinden in der Finanzverfassung ist Art. 28 (2) GG, der das kommunale Selbstverwaltungsrecht garantiert. Daneben sind die Bestimmungen des Art. 106 (5-9) GG bedeutsam. Den Gemeinden steht danach ein Anteil an der Einkommensteuer und an der Umsatzsteuer sowie das Aufkommen aus den *Realsteuern* (Grund- und Gewerbesteuer) zu. Darüber hinaus haben sie ein Recht auf Teilhabe an den Ländereinnahmen aus den Gemeinschaftsteuern.

4.1 Die Stellung der Gemeinden in der Finanzverfassung

Art. 28 (2) GG bildet die Grundlage der kommunalen Selbstverwaltung. Danach haben die Gemeinden das Recht, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“. Im Einzelfall hängt der von einer Gemeinde zu übernehmende Aufgabenkreis von ihren strukturellen Gegebenheiten, insbesondere von den Faktoren Einwohnerzahl, Gebietsgröße, Wirtschaftsstruktur und finanzielle Leistungsfähigkeit ab. Aufgaben, die kleinere Gemeinden nicht mehr bewältigen können, sind in größeren Gemeinden oftmals noch als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft zu betrachten. Die Gemeinden dürfen neue, die örtliche Gemeinschaft betreffende Aufgaben übernehmen, sofern diese Aufgaben nicht durch Gesetz bereits anderen Trägern zugewiesen wurden. Die *Universalität* (Allzuständigkeit) bedeutet allerdings nicht die dauerhafte Sicherung eines bestimmten Aufgabenbestandes.

4.1.1 Aufgaben und Ausgaben der Gemeinden

Das wichtigste Merkmal der kommunalen Selbstverwaltung ist das Recht zur selbständigen, von staatlicher Einflussnahme weitgehend freien Erledigung der kommunalen Aufgaben. Selbstverwaltung setzt jedoch nicht nur ein hohes Maß an Aufgabenautonomie, sondern auch eine entsprechende Flexibilität auf der Ausgaben- und Einnahmenseite voraus. Folgerichtig gewährleistet Art. 28 (2) GG auch die kommunale Finanzhoheit, die den Kommunen eine eigenverantwortliche Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft ermöglicht und ihnen die Entscheidung überlässt, wie und wofür sie ihre Mittel verwenden. Beschränkungen der kommunalen Selbstverwaltung ergeben sich aus dem „Rahmen der Gesetze“, der sich sowohl auf die prinzipielle Zuordnung einer Aufgabe auf die Gemeindeebene, als auch auf die Art und Weise der Durchführung der örtlichen Angelegenheit beziehen kann.

Bei der Zuordnung und Gestaltung kommunaler Aufgaben spielt der Landesgesetzgeber eine dominierende Rolle. In den Kommunalverfassungen der Länder werden im Wesentlichen zwei Aufgabengruppen differenziert: die *Selbstverwaltungs-* und die *Fremdverwaltungsaufgaben*. Die Selbstverwaltungsaufgaben werden von den Kommunen in eigener Verantwortung wahrgenommen. Diese Aufgaben lassen sich in *pflichtige* und *freiwillige* Selbstverwaltungsaufgaben aufteilen. Bei der ersten Gruppe sind die Kommunen zur Aufgabenwahrnehmung gesetzlich verpflichtet, doch steht ihnen die Art der Aufgabenerfüllung prinzipiell frei. Bei den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben besitzen die Gemeinden darüber hinaus ein Aufgabenfindungsrecht, d.h. sie entscheiden auch darüber, ob sie eine Aufgabe überhaupt übernehmen wollen.

Beispiele für die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben sind vor allem kulturelle und soziale Einrichtungen, wie Theater, Museen, Sozialstationen, aber auch die kommunale Wirtschaftsförderung. Zu den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben zählen insbesondere die Sozialhilfe und die Grundsicherung für Arbeitsuchende, die Grundschulen, die Bauplanung oder die Abfall- und Abwasserbeseitigung. Als Problem erweist sich der staatliche Einfluss auf die Aufgabenwahrnehmung, der das eigenverantwortliche kommunale Handeln beeinträchtigt. Eine klare Trennung zwischen den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben und den Fremdverwaltungsaufgaben ist in vielen Fällen kaum noch möglich.

Fremdverwaltungsaufgaben sind im Wesentlichen *Auftragsangelegenheiten* (Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises), die von den Gemeinden im Namen der übergeordneten Gebietskörperschaften ausgeführt werden. Dabei handelt es sich um staatliche Aufgaben, die von Bund oder Land auf die Kommunen aufgrund gesetzlicher Bestimmungen übertragen werden. Beispiele für Auftragsangelegenheiten sind die Durchführung von Wahlen, die Unterhaltung von Einwohnermeldeämtern, Standesämtern und Wohngeldstellen oder das Bauaufsichtswesen. Der Staat besitzt, sofern Gesetze keine andere Regelungen vorsehen, eine umfassende Weisungsbefugnis, die auch Detailregelungen ermöglicht. Die Personal- und Organisationshoheit liegt allerdings bei den Kommunen.

Innerhalb der kommunalen Ebene bestehen Unterschiede zwischen Gemeinden und Kreisen hinsichtlich des Aufgabenfindungsrechtes sowie der Einordnung in den Verwaltungsaufbau des Landes. Die Kreise sind nicht nur kommunale Gebietskörperschaften, sondern zugleich unterste Ebene im staatlichen Verwaltungsaufbau. Daraus resultiert im Vergleich zu den Gemeinden ein stärkeres Gewicht der Fremdverwaltungsaufgaben. Die kreisfreien Städte nehmen eine besondere Stellung auf der kommunalen Ebene ein, da bei ihnen Gemeinde- und Kreisaufgaben zusammenfallen.

Die Erfüllung der kommunalen Aufgaben ist mit Ausgaben verbunden. Im Jahr 2009 beliefen sich die Gesamtausgaben der kommunalen Gebietskörperschaften auf ca. 177 Mrd. Euro (vgl. Tabelle *G-4*). Betrachtet man die Ausgabenstruktur, so zeigt sich eine Domi-

nanz der Personalausgaben. Es folgen die sozialen Leistungen sowie die Ausgaben für den laufenden Sachaufwand. Nur ein relativ geringer Teil der kommunalen Ausgaben fließt in Sachinvestitionen. Die Ausgabenentwicklung ist seit vielen Jahren durch Konsolidierungsdruck charakterisiert, der sich in einer moderaten Entwicklung der Personalausgaben, aber auch in einer problematischen Absenkung der Investitionen äußert.

Kommunalfinanzen 2009 — *Tab. G-4*

Ausgaben und Einnahmen	Mrd. €	vH
Personalausgaben	44,3	25,0
Laufender Sachaufwand	36,4	20,5
Soziale Leistungen	40,3	22,7
Sachinvestitionen	21,8	12,3
Zinsen	4,4	2,5
Sonstige Ausgaben	29,9	16,9
Ausgaben	177,2	100,0
Steuern	62,4	36,7
Gewerbesteuer	*25,0*	*40,1*
Einkommensteueranteil	*23,9*	*38,3*
Umsatzsteueranteil	*3,2*	*5,1*
Grundsteuern	*9,6*	*15,4*
Finanzzuweisungen	61,5	36,1
Laufende Zuweisungen	*53,4*	*86,8*
Investitionszuweisungen	*8,1*	*13,2*
Gebühren und Beiträge	17,1	10,1
Sonstige Einnahmen	29,1	17,1
Einnahmen	170,0	100,0
Finanzierungssaldo	-7,2	–

Quelle: Bundesministerium der Finanzen 2010.

4.1.2 Die Einnahmen der Gemeinden

Zur Deckung ihrer Ausgaben stehen den Kommunen verschiedene Einnahmequellen zur Verfügung (Tabelle *G-4*). Die Gesamteinnahmen betragen im Jahr 2009 ca. 170 Mrd. Euro. Hauptsächlich erfolgt die Finanzierung aus Steuern. Fast auf gleichem Niveau bewegen sich die Finanzzuweisungen. Hinzu kommen Gebühren und sonstige Einnahmen (Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit, Konzessionsabgaben). Die Verschuldung spielt infolge restriktiver Regelungen im Vergleich zu Bund und Ländern nur eine geringe Rolle. Im Krisenjahr 2009 erzielten die kommunalen Haushalte ein Defizit von 7,2 Mrd. Euro.

Gebühren werden für die individuelle Inanspruchnahme bestimmter kommunaler Leistungen erhoben. Sie lassen sich weiter untergliedern in preisähnliche Benutzungsgebühren (z.B. Müllabfuhr, Abwasserbeseitigung) und steuerähnliche Verwaltungsgebühren (Gebühren für Amtshandlungen). Wie die Gebühren stellen auch die Beiträge ein Entgelt für spezielle Leistungen dar. Der wesentliche Unterschied besteht darin, dass die Leistungen nur auf Nutzergruppen, aber nicht auf einzelne Personen zugerechnet werden können. Beiträge werden vor allem zur Finanzierung von Erschließungsmaßnahmen in Baugebieten erhoben (Erschließungsbeiträge). Bei den Gebühren und Beiträgen handelt es sich um das originäre Instrument der Kommunen zur Finanzierung ihrer Ausgaben. Grenzen der Gebührenfinanzierung ergeben sich aus den Kostendeckungsgraden der einzelnen Gebührenhaushalte. Sofern volle Kostendeckung erreicht ist, sind weitere Gebührenerhöhungen unzulässig, weil grundsätzlich keine Gebührenüberschüsse erwirtschaftet werden dürfen.

Während das Grundgesetz die Aufgaben der Gemeinden nur allgemein regelt, bestimmt es in Art. 106 genau, welche (Steuer-) Einnahmen den Gemeinden zustehen (Ertragshoheit). Sie erhalten seit 1969 einen Anteil an der Einkommensteuer (aber nicht an der Körperschaftsteuer) sowie seit 1998 einen Anteil an der Umsatzsteuer. Darüber hinaus steht den Kommunen das Aufkommen der Gewerbe- und der Grundsteuer zu (*Realsteuergarantie*), dessen Höhe die einzelnen Gemeinden durch die Festlegung von Hebesätzen beeinflussen können. Besondere Bedeutung für eine Reform des kommunalen Steuersystems besitzt in diesem Kontext Art. 28 (2) GG, der den Gemeinden zum Schutz ihres Selbstverwaltungsrechts auch eine Steuerquelle mit Bezug zur kommunalen Wirtschaftskraft und Hebesatzrecht garantiert. Schließlich steht den Gemeinden bzw. den Gemeindeverbänden das Aufkommen der fiskalisch unbedeutenden örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern zu (Vergnügungssteuer, Getränkesteuer, Hundesteuer, Zweitwohnungsteuer, Jagd- und Fischereisteuer, Schankerlaubnissteuer).

Quantitativ ist die Beteiligung an der Einkommensteuer mit einem Anteil von 38,3% an den Steuereinnahmen im Jahr 2009 die zweitwichtigste kommunale Steuer. Die Gemeinden erhalten 15% des jeweiligen Landesaufkommens aus der Lohnsteuer und der veranlagten Einkommensteuer sowie 12% des Teilaufkommens der Abgeltungssteuer, das zuvor dem Zinsabschlag unterlag. Die Zerlegung des kommunalen Anteils auf die Gemeinden eines Bundeslandes richtet sich nach der Einkommensteuer der Gemeindeeinwohner. Jedoch werden nur zu versteuernde Einkommen bis zu 30.000 Euro für Ledige und 60.000 Euro für Ehegatten berücksichtigt. Dieser Schlüssel sorgt dafür, dass steuerschwache Gemeinden mehr und steuerstarke Gemeinden weniger Einkommensteuer erhalten als bei einer Verteilung nach dem örtlichen Aufkommen, und vermindert so die horizontale Streuung des Steueraufkommens zwischen Gemeinden gleicher Größe.

Die Kommunen sind seit 1998 mit einem Anteil von 2,2% an dem Aufkommen der Umsatzsteuer beteiligt, das nach Abzug der Vorweganteile für den Bund verbleibt (effektiv

2%). Der Anteil an den gesamten kommunalen Steuereinnahmen liegt im Jahr 2009 bei 5,1%. Die Verteilung auf die einzelnen Länder sowie innerhalb der Länder auf die einzelnen Gemeinden erfolgt derzeit nach einem komplizierten Übergangsschlüssel, der ab dem Jahr 2018 durch einen neuen und dann endgültigen Schlüssel ersetzt wird. Dieser besteht zu 25% aus der Summe des Gewerbesteueraufkommens der Jahre 2001 bis 2006, zu 50% aus der Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (ohne öffentlichen Dienst) jeweils am 30. Juni der Jahre 2004 bis 2006 und zu 25% aus der Summe der sozialversicherungspflichtigen Entgelte (ohne öffentlichen Dienst) der Jahre 2003 bis 2005.

Unter Autonomiegesichtspunkten ist die Gewerbesteuer die wichtigste Kommunalsteuer. Ihr Anteil an den kommunalen Steuereinnahmen beträgt 2009 netto 40,1%, ist aber starken konjunkturellen Schwankungen unterworfen. Der Besteuerung unterliegt heute nur noch der Ertrag der inländischen Gewerbebetriebe. Aus dem Gewerbeertrag ergibt sich nach Multiplikation mit einer *Steuermesszahl* der *Steuermessbetrag*, auf den die Gemeinde ihren Hebesatz anwendet. Sofern ein Unternehmen Betriebsstätten in mehreren Gemeinden unterhält, erfolgt eine Zerlegung des Gewerbesteuermessbetrags nach den örtlichen Arbeitsentgelten.

Die Steuermesszahl beläuft sich seit 2008 für alle Unternehmen einheitlich auf 3,5%. Zudem kann die Gewerbesteuer nicht mehr als Betriebsausgabe von ihrer eigenen und von der Bemessungsgrundlage der Einkommen- und Körperschaftsteuer abgezogen werden. Einzelunternehmen und Personengesellschaften dürfen zum Ausgleich der Begünstigung der Kapitalgesellschaften bei der Gewinnbesteuerung den 3,8-fachen Gewerbesteuermessbetrag von der Einkommensteuerschuld abziehen. Seit der Gemeindefinanzreform 1969 sind Bund und Länder über eine Umlage an der Gewerbesteuer beteiligt (im Jahr 2009 mit 16,9% des Gewerbesteueraufkommens).

Zu den Realsteuern zählt neben der Gewerbesteuer die Grundsteuer, bei der die Gemeinden ebenfalls über ein Hebesatzrecht verfügen. Der Anteil an den kommunalen Steuereinnahmen 2009 macht 15,4% aus. Der Besteuerung unterliegt der *Einheitswert* des Grundbesitzes. Er wird mit einer nach Grundstücksarten differenzierten Steuermesszahl multipliziert. Auf den so berechneten Steuermessbetrag wendet die Gemeinde ihren Hebesatz an, der für land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitz (Grundsteuer A) in der Regel deutlich geringer ist als für Betriebs- und Wohngrundstücke (Grundsteuer B).

Die Struktur der Einnahmen variiert beträchtlich zwischen den Kommunen der alten und neuen Länder. Aufgrund der immer noch unterentwickelten Wirtschafts- und Steuerkraft der neuen Bundesländer haben die steuerlichen Einnahmen dort ein sehr viel geringeres Gewicht als im Westen (2009: 22% gegenüber 40%). Es dominieren die Finanzzuweisungen (2009: 57% gegenüber 32%), was zugleich eine stärkere Abhängigkeit der Gemeinden von der Landespolitik bedeutet.

4.1.3 Aufgaben und Einnahmen der Landkreise

Im kreisangehörigen Raum stellt sich das Problem der Verteilung der kommunalen Aufgaben auf die Kreis- und Gemeindeebene. Das Grundgesetz garantiert auch den Landkreisen (und anderen Gemeindeverbänden) das Recht auf kommunale Selbstverwaltung. Allerdings verfügen die Kreise im Gegensatz zu den Gemeinden über keinen originären Aufgabenbereich, sondern das Land weist den Kreisen bestimmte Aufgabenbereiche gesetzlich zu. Klar geregelt ist dadurch die Übertragung von Fremdverwaltungsaufgaben sowie pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben auf die Gemeinden respektive Landkreise. Zuordnungsprobleme treten jedoch bei den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben auf.

Generell gilt im Verhältnis zwischen Gemeinden und Kreisen der Vorrang der gemeindlichen Aufgabenwahrnehmung. Die Kreise sollen nur übergemeindliche, ergänzende sowie ausgleichende Aufgaben wahrnehmen. Zu den übergemeindlichen zählen vor allem die *kreisintegralen Aufgaben*. Sie betreffen einen kreisweiten Nutzerkreis und können daher im Allgemeinen nicht sinnvoll von den einzelnen Gemeinden erfüllt werden. Beispiele sind der Bau und die Unterhaltung von Kreisstraßen, die Landschaftsplanung, der Immissionsschutz oder auch die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur.

Bei den ergänzenden Aufgaben, zu denen z.B. die Bereitstellung von Alten- und Jugendheimen, Musikschulen und Hallen oder die Bildung von Versorgungsunternehmen zählen, handelt es sich um Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, die aufgrund fehlender Leistungsfähigkeit jedenfalls nicht von allen kreisangehörigen Gemeinden in vollem Umfang erbracht werden können. Zur Sicherung einer gleichmäßigen Versorgung der Kreiseinwohner mit öffentlichen Leistungen übernimmt der Kreis die Aufgaben, wobei sich die Aufgabenwahrnehmung nicht auf das gesamte Kreisgebiet erstrecken muss. Die Aufgabenübertragung infolge der unausgewogenen Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden sorgt für erhebliche Unterschiede im Aufgabenumfang der Kreise.

Im Rahmen der ausgleichenden Aufgaben versucht der Kreis, eine gleichmäßigere Verteilung öffentlicher Leistungen im Kreisgebiet zu erreichen und zudem Unterschiede in der Leistungsfähigkeit der einzelnen Gemeinden abzumildern, die trotz Finanzausgleich noch bestehen. Relativ unproblematisch sind die Ausgleichswirkungen, die von administrativen und personellen Hilfen des Kreises für leistungsschwache Gemeinden ausgehen. Fraglich erscheint jedoch, ob der Kreis auch finanzielle Hilfen an die Gemeinden gewähren darf, da hierdurch die Ausgleichssystematik des kommunalen Finanzausgleichs modifiziert und möglicherweise beeinträchtigt wird.

Die Kreise verfügen über keine nennenswerten eigenen Steuereinnahmen. Sie sind daher auf die Einnahmen aus Gebühren und Finanzzuweisungen sowie auf die Kreisumlage angewiesen. Mit der Kreisumlage können die Landkreise auf die Finanzkraft ihrer Gemeinden (Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen) zurückgreifen. Der Umlagesatz ist in

der Regel für alle Gemeinden gleich. Über die erforderliche Höhe der Umlage entscheidet vor allem die Aufgabenteilung zwischen Kreis und Gemeinden, die jedoch nicht von vornherein feststeht, sondern kreisintern geregelt werden muss. Aus der Sicht der Landkreise ist die Umlage die einzige gestaltbare Einnahmequelle, aus der Sicht der Gemeinden ist sie jedoch eine Abgabe aus eigenen Mitteln, so dass die Höhe der Umlage verständlicherweise immer wieder zu Konflikten zwischen Kreis- und Gemeindeebene führt.

In den Finanzausgleichsgesetzen der Länder wird die Kreisumlage lediglich als subsidiäres Instrument zur Finanzierung eines nicht durch andere Einnahmen gedeckten notwendigen Finanzbedarfs der Kreise angesehen. Ihre faktische Bedeutung stimmt mit dieser Charakterisierung schon lange nicht mehr überein. Mit einem Anteil an den Einnahmen von etwa 40% ist die Umlage die dominierende Einnahmequelle der Kreise. Zum Anstieg der Kreisumlage beigetragen hat eine verstärkte Aufgabenübertragung auf die Gemeindeverbände, ohne dass von Seiten der Länder eine ausreichende Kostenerstattung vorgenommen wurde. Die daraus resultierenden zusätzlichen Belastungen konnten die Kreise nur durch eine Anhebung der Kreisumlage zu Lasten der Gemeinden kompensieren. Diese Entwicklung begünstigt Vorschläge für eine direkte Steuerbeteiligung der Landkreise.

4.2 Der kommunale Finanzausgleich

Das Grundgesetz äußert sich nur knapp zum kommunalen Finanzausgleich. Zum einen legt Art. 106 (6) fest, dass die Grundsteuer und Gewerbesteuer sowie der Gemeindeanteil vom Aufkommen der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer als Bemessungsgrundlagen für Umlagen, z.B. für die Kreisumlage, zugrunde gelegt werden können. Zum anderen schreibt Art. 106 (7) die Durchführung eines kommunalen Finanzausgleichs vor. Vom Länderanteil an den Gemeinschaftsteuern steht den Gemeinden und Gemeindeverbänden ein Anteil zu. Über die konkrete Gestaltung entscheidet aber jeweils das Landesgesetz.

4.2.1 Ziele des Finanzausgleichs

Die Länder sind verfassungsrechtlich verpflichtet, im Rahmen ihrer eigenen finanziellen Möglichkeiten die Leistungsfähigkeit ihrer Kommunen zu sicherzustellen. Mit dem kommunalen Finanzausgleich werden im Wesentlichen zwei Ziele verfolgt.

– Die *fiskalische Funktion* des Finanzausgleichs besteht darin, die originäre Finanzausstattung der kommunalen Ebene soweit aufzustocken, dass sie ihre Fremd- und Selbstverwaltungsaufgaben insgesamt erfüllen kann.

– Die *redistributive Funktion* des Finanzausgleichs betrifft den Abbau interkommunaler Unterschiede in der Finanzausstattung, soweit diese Unterschiede nicht durch autonome Entscheidungen der Gemeinden verursacht werden. Damit soll bei allen Gemein-

den eine möglichst gute Übereinstimmung zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf erreicht werden.

Das fiskalische Ziel erfordert im Hinblick auf die durchschnittliche Finanzausstattung der kommunalen Ebene eigentlich keine vertikalen Finanzzuweisungen der Länder, sondern könnte auch durch eine stärkere Beteiligung der Gemeinden an den Gemeinschaftsteuern zulasten des Länderanteils erreicht werden. Zwar werden die vertikalen Finanzzuweisungen mit der Absicht gewährt, horizontale Ausgleichseffekte zu erzielen, aber auch das redistributive Anliegen ließe sich alternativ mittels eines direkten Ausgleichs zwischen armen und reichen Gemeinden erfüllen (analog zum Länderfinanzausgleich).

Neben den beiden Hauptzielen hat der kommunale Finanzausgleich die raumordnungspolitische Funktion, die Durchsetzung landesplanerischer Ziele zu fördern. Diese Intention äußert sich z.B. in der Berücksichtigung der Zentralität im Finanzausgleich. Schließlich kann der kommunale Finanzausgleich eine stabilitätspolitische Funktion erfüllen, vorausgesetzt die Länder gestalten das System so, dass die Einnahmen der Gemeinden im Konjunkturverlauf via Finanzzuweisungen verstetigt werden.

4.2.2 Die Finanzausgleichsmasse (Verbundmasse)

Der Gemeindefinanzausgleich ist in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich organisiert. Die im Folgenden dargestellte grundsätzliche Vorgehensweise stimmt jedoch in allen Ländern überein.

Finanzielle Basis des kommunalen Finanzausgleichs ist die *Finanzausgleichsmasse* (Verbundmasse). Die Bundesländer sind nach Art. 106 (7) GG dazu verpflichtet, ihre Gemeinden am Länderanteil an der Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Umsatzsteuer zu beteiligen (*obligatorischer Steuerverbund*). Zudem können die Länder die Einnahmen aus den Landessteuern (Kfz-Steuer, Grunderwerbsteuer) oder aus dem Länderfinanzausgleich in den Steuerverbund einbeziehen (*fakultativer Steuerverbund*).

Die Höhe der Beteiligungsquote (Verbundquote) wird von den Bundesländern festgelegt. Sie hängt primär von der Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen, aber auch von der *Kommunalfreundlichkeit* des Landes ab. Letztere äußert sich freilich nicht in der Bereitschaft zum fakultativen Steuerverbund, denn die damit einhergehende Verbreiterung der Finanzausgleichsmasse kann durch eine entsprechend geringere Verbundquote leicht kompensiert werden.

Aus der Finanzausgleichsmasse werden *allgemeine* und *zweckgebundene* Finanzzuweisungen an Gemeinden und Landkreise gezahlt. Allgemeine Finanzzuweisungen, zu denen insbesondere die *Schlüsselzuweisungen* zählen, sind ungebundene Finanzmittel, die zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs dienen. Mit ihrer Vergabe sind horizontale Ausgleichswirkungen zwischen den Kommunen verbunden und beabsichtigt. Durch Zweck-

zuweisungen werden bestimmte Aufgaben und konkrete Bedarfe der Kommunen dotiert. Der größte Teil entfällt auf Investitionszuweisungen. Daneben werden aber auch Kostenerstattungen für Auftragsangelegenheiten gewährt. Die Mittel für die Zweckzuweisungen werden in der Regel vorweg aus der Finanzausgleichsmasse entnommen.

4.2.3 Ermittlung der Schlüsselzuweisungen

Der Stärkung der kommunalen Finanzkraft sowie dem Abbau von Finanzkraftdifferenzen dienen vor allem die Schlüsselzuweisungen. Sie bilden das Kernstück des kommunalen Finanzausgleichs. Dotiert werden die Schlüsselzuweisungen aus der *Schlüsselmasse*, die sich aus der Verbundmasse nach Abzug der Zweckzuweisungen ergibt. Die Schlüsselmasse wird häufig in einem ersten Schritt nach Quoten auf die einzelnen kommunalen Ebenen (Gemeinden, Kreise und kreisfreie Städte) zerlegt. Die Verteilung der Schlüsselzuweisungen auf die einzelnen Gemeinden orientiert sich an ihrem Finanzbedarf relativ zu ihrer Finanzkraft. Diese Größen werden durch eine *Bedarfsmesszahl* bzw. eine *Steuerkraftmesszahl* zum Ausdruck gebracht. Die Vergabe der Schlüsselzuweisungen an die kreisfreien Städte und an die Landkreise erfolgt nach demselben Muster. Der wesentliche Unterschied besteht darin, dass auf der Kreisebene die Umlagekraftmesszahl (Steuereinnahmen und Finanzzuweisungen der Gemeinden) an die Stelle der Steuerkraftmesszahl tritt.

Die Bedarfsmesszahl einer Gemeinde (BMZ) ergibt sich als Produkt aus dem *Gesamtansatz* und dem *Grundbetrag*. Der Gesamtansatz entspricht der Summe aus dem *Hauptansatz* sowie den *Ergänzungsansätzen*. Der Hauptansatz basiert auf der Einwohnerzahl, die in den meisten Ländern in Abhängigkeit von der Gemeindegröße mit einem steigenden Faktor „veredelt“ wird. Damit soll den Unterschieden in den zentralörtlichen Funktionen der Gemeinden sowie in den Kosten der Leistungserstellung Rechnung getragen werden. Einige Länder verzichten jedoch auf die sehr umstrittene Einwohnerveredelung und operieren stattdessen mit dem „Einwohner gleich Einwohner“-Prinzip. Die Ergänzungsansätze unterscheiden sich zwischen den Ländern erheblich. Sie dienen der Berücksichtigung besonderer Bedarfe der Gemeinden (z.B. Größe und Wachstum der Gemeinden, Stationierungsstreitkräfte, Schülerzahl, Sozialhilfebelastung).

Die Ausgleichsansprüche der Gemeinden werden nicht absolut fixiert, sondern über den flexiblen Grundbetrag der verfügbaren Schlüsselmasse angepasst. Eine Zunahme der Finanzkraftdifferenzen zwischen den Gemeinden bewirkt (im Gegensatz zur Regelung der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen) keine Erhöhung der Finanzausgleichs- bzw. Schlüsselmasse, sondern vermindert nur den Grundbetrag.

Die Steuerkraftmesszahl einer Gemeinde (SMZ) ergibt sich im Wesentlichen aus den Einnahmen aus den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie dem Aufkommen der Grund- und Gewerbesteuer (nach Abzug der Gewerbesteuerumlage). Aller-

dings geht nicht das tatsächliche, sondern das auf der Basis normierter Hebesätze ermittelte Realsteueraufkommen in die Steuerkraftmesszahl ein. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die kommunale Hebesatzpolitik keinen Einfluss auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen der Gemeinden hat.

Übersteigt die Bedarfsmesszahl die Steuerkraftmesszahl (BMZ > SMZ), so wird die Differenz durch Schlüsselzuweisungen (SZ) abgebaut. Im einfachsten Fall eines proportionalen Ausgleichstarifs mit dem Ausgleichssatz a gilt also: SZ = a (BMZ – SMZ). Oftmals beinhaltet der Tarif neben dem allgemeinen Ausgleichssatz eine Mindestfinanzkraftgarantie. Übersteigt die Steuerkraftmesszahl die Bedarfsmesszahl (SMZ > BMZ), spricht man von einer *abundanten* Gemeinde, die grundsätzlich keine Schlüsselzuweisungen erhält. In einigen Ländern werden die Überschüsse teilweise durch eine Finanzausgleichsumlage abgeschöpft und in der Regel der Finanzausgleichsmasse zugeschlagen.

Über die Ausgleichseffekte der Schlüsselzuweisungen entscheidet vor allem die Schlüsselmasse. Bei einer Erhöhung der Schlüsselmasse steigt der Grundbetrag und alle zuweisungsberechtigten kommunalen Gebietskörperschaften erhalten zusätzlich gleiche Beträge pro (veredeltem) Einwohner. Die relativen Abstände zwischen finanzschwachen und finanzstarken Gebietskörperschaften werden also verringert, wenn die gesamte Schlüsselmasse wächst. Darüber hinaus spielen aber auch die in den einzelnen Ländern recht unterschiedlichen Bestimmungen zur Ermittlung der Finanzkraft und des Finanzbedarfs sowie der jeweilige Ausgleichstarif eine erhebliche Rolle für die Nivellierungsintensität des Gemeindefinanzausgleichs. Der Gesetzgeber muss bei der Gestaltung dieser Parameter beachten, dass die Umverteilung in latentem Konflikt zur Selbstverantwortung und Finanzautonomie der Gemeinden steht. Wie bei den Ländern darf auch das fiskalische Interesse der Gemeinden an der Ausschöpfung und Pflege der eigenen Steuerquellen durch den Finanzausgleich nicht allzu drastisch reduziert werden.

4.2.4 Vergabe der Schlüsselzuweisungen in Hessen

Die Vergabe der Schlüsselzuweisungen soll am Beispiel des Landes Hessen erläutert werden. Hessen hat den obligatorischen Steuerverbund um Kfz-Steuer, Grunderwerbsteuer sowie Gewerbesteuerumlage erweitert. Der Verbundsatz beträgt 23%. Mehr als die Hälfte der Finanzausgleichsmasse geht als Gesamtschlüsselmasse an die Kommunen. Davon erhalten kreisangehörige Gemeinden 45,7%, kreisfreie Städte 20,1% und Landkreise 34,2%.

Die Ermittlung der Bedarfsmesszahl einer kreisangehörigen Gemeinde in Hessen fußt auf veredelten Einwohnern. Die Hauptansatzstaffel reicht von 107% für Gemeinden mit einer Einwohnerzahl bis 5.000 bis 130% für Gemeinden mit einer Einwohnerzahl über 50.000. Davon abweichend beträgt der Hauptansatz mindestens 125% für ein Mittelzentrum, mindestens 130% für ein Mittelzentrum mit Teilfunktion eines Oberzentrums und mindestens

140% für ein Oberzentrum. Die zentralörtlichen Funktionen werden von der obersten Landesplanungsbehörde festgestellt.

Vergabe der Schlüsselzuweisungen in Hessen — *Tab. G-5*

Hauptansatz				
80.000 Einwohner		140%	als Oberzentrum	112.000
Ergänzungsansätze				
über 50.000 Einwohner		15%	vom Hauptansatz	16.800
15% Bevölkerungszuwachs		2,5%	vom Hauptansatz	2.800
2.900 Stationierungsstreitkräfte			Anzahl	2.900
10.000 Schüler		15%	der Schülerzahl	1.500
Gesamtansatz	GA			136.000
Grundbetrag	GB		€	500
Bedarfsmesszahl	GA x GB		Mio. €	68,0
Grundsteuer				
2 Mio. Euro Messbetrag		220%	Normierungshebesatz	4,4
Gewerbesteuer (netto)				
5 Mio. Euro Messbetrag		310%	Normierungshebesatz	15,5
Einkommensteuer		100%		14,3
Umsatzsteuer		100%		1,8
Steuerkraftmesszahl			Mio. €	36,0
Bedarfs- minus Steuerkraftmesszahl			[BMZ – SMZ]	32,0
Schlüsselzuweisungen				
Allgemeine SZ		50%	[BMZ – SMZ]	16,0
Auffüllung auf mindestens		80%	der BMZ	2,4
Schlüsselzuweisungen			Mio. €	18,4
Relative Finanzkraft nach FA			[SMZ + SZ] / BMZ	80%

Diverse Ergänzungsansätze dienen der Berücksichtigung besonderer Bedarfe. (1) Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern erhalten einen Größenansatz in Höhe von 15% des Hauptansatzes. (2) Ist die Einwohnerzahl einer Gemeinde in den letzten zehn Jahren um mehr als 10% gestiegen, wird ihr ein Ergänzungsansatz für Bevölkerungszuwachs eingeräumt. Dazu wird der Hauptansatz um die Hälfte des 10% übersteigenden Prozentsatzes des Bevölkerungszuwachses erhöht. (3) Wohnen Mitglieder der Stationierungsstreitkräfte einschließlich ihrer Familienangehörigen in einer Gemeinde, so wird ihr ein Ergänzungsansatz gewährt, welcher der Zahl der erfassten Personen entspricht. (4) Als Schulträger bekommt eine kreisangehörige Gemeinde einen Ergänzungsansatz in Höhe von 15% der Schülerzahl des vorangegangenen Ausgleichsjahres.

Tabelle *G-5* enthält ein Zahlenbeispiel. Eine Stadt mit 80.000 Einwohnern, die als Oberzentrum fungiert, erhält einen Hauptansatz von 112.000. Da die Einwohnerzahl 50.000 übersteigt, wird ihr zudem ein Ergänzungsansatz von 15% des Hauptansatzes zuerkannt, das sind 16.800. Die Bevölkerung ist um 15% gewachsen. Hierfür wird die Hälfte des 10% übersteigenden Prozentsatzes, also 2,5% vom Hauptansatz hinzugerechnet, im vorliegenden Fall 2.800. Hinzu kommen die Zahl der Stationierungsstreitkräfte von 2.900 und 15% der Schülerzahl von 10.000, also 1.500. Insgesamt summieren sich Hauptansatz und Ergänzungsansätze zu einem Gesamtansatz in Höhe von 136.000. Diese dimensionslose Zahl muss mit dem in Geldeinheiten definierten Grundbetrag – im Beispiel mit 500 Euro – multipliziert werden, um die Bedarfsmesszahl zu bilden. Sie beträgt 68 Mio. Euro.

Die Steuerkraftmesszahl einer hessischen Gemeinde errechnet sich als Summe der Steuerkraftzahlen der Grundsteuer, der Gewerbesteuer (abzüglich Gewerbesteuerumlage), des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer. Angesetzt werden in Tabelle *G-5* zunächst die Grundsteuereinnahmen, die sich aus einem Messbetrag von 2 Mio. Euro multipliziert mit dem Normierungshebesatz von 220% ergeben, also 4,4 Mio. Euro. Analog dazu werden die Gewerbesteuereinnahmen (netto) in Höhe von 15,5 Mio. Euro durch Multiplikation eines Messbetrages von 5 Mio. Euro mit dem Normierungshebesatz von 310% berechnet. Die Einnahmen aus den Gemeindeanteilen an der Einkommensteuer in Höhe von 14,3 Mio. Euro und an der Umsatzsteuer in Höhe von 1,8 Mio. Euro gehen zu 100% in die Steuerkraftmesszahl ein. Letzteres muss betont werden, weil die Einbeziehungsquote der Gemeinschaftsteuern ohne einsichtige Begründung zuvor bei nur 95% lag. Im Beispiel erreicht die Steuerkraftmesszahl somit 36 Mio. Euro.

Eine positive Differenz zwischen Bedarfs- und Steuerkraftmesszahl wird durch allgemeine Schlüsselzuweisungen zu 50% ausgeglichen. Im vorliegenden Fall beträgt die Lücke 32 Mio. Euro, so dass allgemeine Schlüsselzuweisungen in Höhe von 16 Mio. Euro an die Gemeinde fließen. Zudem wird jeder hessischen Gemeinde eine Mindestfinanzausstattung in Höhe von 80% der Bedarfsmesszahl garantiert. Sollte die Mindestfinanzkraft nach allgemeinen Schlüsselzuweisungen nicht erreicht sein, erfolgt eine entsprechende Auffüllung, so dass der implizite Ausgleichssatz in diesem Bereich bei 100% liegt. Die Beispiel-Stadt verfügt nach Verteilung der allgemeinen Schlüsselzuweisungen über 52 Mio. Euro und erreicht damit weniger als 80% ihrer Bedarfsmesszahl, also weniger als 54,4 Mio. Euro. Die Differenz von 2,4 Mio. Euro wird der Gemeinde komplett erstattet, so dass sie insgesamt 18,4 Mio. Euro an Schlüsselzuweisungen erhält.

Im kommunalen Finanzausgleich reflektiert der Grundbetrag keinen objektiven Bedarf, sondern passt die Ausgleichsansprüche den verfügbaren Mitteln an. Wenn die Gesamtansätze der Gemeinden bei konstanten Steuerkraftmesszahlen steigen, muss der Grundbetrag wegen der limitierten Schlüsselmasse gesenkt werden. Hierdurch gehen die Bedarfsmesszahlen allgemein zurück. Gemeinden, deren Gesamtansatz unverändert geblieben ist, er-

halten demzufolge geringere Schlüsselzuweisungen. Die Beispiel-Stadt würde bei einem Grundbetrag von 490 Euro (minus 2%) nur noch rund 17,3 Mio. Euro (minus 6%) Schlüsselzuweisungen erhalten, obwohl sich ihre wirtschaftliche Situation nicht geändert hat.

Die *abundanten* Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahl über ihrer Bedarfsmesszahl liegt, beziehen in der Regel keine Schlüsselzuweisungen. Das Land Hessen vergibt jedoch Mindestschlüsselzuweisungen, mit denen die Kosten der Auftragsangelegenheiten ausgeglichen werden sollen. Es handelt sich dabei um pauschale Pro-Kopf-Beträge in Abhängigkeit von Einwohnerzahl und Zentralitätsgrad. Sie reichen von 5 Euro für Gemeinden mit einer Einwohnerzahl bis 7.500 bis 15 Euro für Gemeinden mit einer Einwohnerzahl über 50.000. Davon abweichend beträgt die Mindestschlüsselzuweisung mindestens 7 Euro für ein Mittelzentrum, mindestens 12 Euro für ein Mittelzentrum mit Teilfunktion eines Oberzentrums und mindestens 18 Euro für ein Oberzentrum.

Bei der Vergabe der Schlüsselzuweisungen an die kreisfreien Städte und an die Landkreise sind einige Besonderheiten zu beachten. Da zentralörtliche Funktionen der kreisfreien Städte bereits durch die Aufteilung der Schlüsselmasse berücksichtigt werden, erfolgt eine abgeschwächte Einwohnerveredelung von 100% bis 109%, von der vor allem Frankfurt profitiert. Zudem beläuft sich die Mindestfinanzkraftgarantie nicht auf 80%, sondern auf 77%. Als Mindestschlüsselzuweisung erhalten kreisfreie Städte 48 Euro je Einwohner.

Für die Landkreise wird eine Umlagekraftmesszahl ermittelt. Sie beträgt 46% der Umlagegrundlagen, die aus den Steuerkraftmesszahlen und den Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden bestehen. Die Einwohnergewichtung im Hauptansatz steigt hier, im Gegensatz zur Gemeindeebene, mit sinkender Gemeindegröße. Für kreisangehörige Gemeinden mit weniger als 7.500 Einwohnern werden 105% und für die übrigen Gemeinden 100% angesetzt, um einen eventuell erhöhten Finanzbedarf infolge relativ dünner Besiedlung zu berücksichtigen. Ist die Bedarfsmesszahl niedriger als die Umlagekraftmesszahl, erhält der Landkreis als Mindestschlüsselzuweisung 12 Euro je Einwohner.

4.3 Reform der Kommunalfinanzen

Das derzeitige Gemeindefinanzsystem wird schon seit langem kritisiert, wobei der Fokus der Diskussion vor allem auf der Gewerbesteuer und deren Eignung als Gemeindesteuer liegt. In den letzten Jahren ist das Problem einer steigenden Aufgabenbelastung der Kommunen ohne hinreichenden finanziellen Ausgleich hinzugetreten.

4.3.1 Kommunale Wertschöpfungsteuer

Die Gewerbesteuer bildet neben der Beteiligung an der Einkommensteuer die zweite tragende Säule des kommunalen Steuersystems. Über die Einkommensteuerbeteiligung fi-

nanziert die Wohnbevölkerung einen erheblichen Teil der Gemeindeausgaben. Die kommunalen Leistungen kommen aber nicht nur den Einwohnern, sondern auch den ortsansässigen Unternehmen zugute. Sie sollen daher – gemäß dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz – ebenfalls zur Finanzierung der Ausgaben beitragen. Durch die Verteilung der Lasten auf Einwohner und Unternehmen wird außerdem ein Interessenausgleich zwischen diesen beiden Gruppen angestrebt, d.h. spezifische Bedarfe einer sozialen Gruppe sollen durch Abgaben ihrer Mitglieder finanziert werden. Das Hebesatzrecht dient der Abstimmung von Leistung und Gegenleistung und damit dem kommunalen Standortwettbewerb. Gemeinden können die Hebesätze anpassen, wenn sie ihren Unternehmen eine außerordentliche Infrastruktur oder günstige Steuerkonditionen anbieten wollen.

Die heutige Gewerbesteuer gewährleistet freilich weder die fiskalische Äquivalenz noch den fairen Ausgleich der Einwohner- und Unternehmensinteressen. Erhebliche Teile der Wirtschaft, insbesondere die Land- und Forstwirtschaft sowie die freien Berufe, unterliegen nicht der Gewerbesteuerpflicht. Darüber hinaus trifft die Gewerbesteuer wegen des persönlichen Freibetrags vor allem die mittleren und großen Gewerbebetriebe. Der Kreis der materiell Steuerpflichtigen weicht also gravierend von dem Kreis der Unternehmen ab, die von den kommunalen Leistungen profitieren und die entsprechenden Kosten übernehmen sollen. In vielen Fällen resultiert daraus eine für die kommunalpolitische Willensbildung problematische wechselseitige Abhängigkeit zwischen Gemeinden und einzelnen ortsansässigen Unternehmen.

Schon aufgrund der unbefriedigenden Abgrenzung der Steuerpflicht verteilt sich das Aufkommen der Gewerbesteuer nicht bedarfsgerecht auf die Gemeinden. Unterschiede in der Wirtschaftsstruktur führen zu regionalen Disparitäten des Steueraufkommens, die durch die ungleichmäßige Streuung der Bemessungsgrundlage *Gewerbeertrag* noch erheblich verstärkt werden. Die Gewerbesteuer ist daher ein Störfaktor der räumlichen Ordnung. Selbst bei gleichen Hebesätzen können die Einnahmen von Gemeinden ähnlicher Größe und Wirtschaftskraft weit auseinander fallen. Infolgedessen trägt auch das prinzipiell sinnvolle Hebesatzrecht bei dieser Steuer wenig zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung und Finanzautonomie bei. Gemeinden mit hoher Bemessungsgrundlage können trotz moderater Hebesätze ein gutes Leistungsniveau bereitstellen, während leistungsschwache Gemeinden dieses Defizit im Standortwettbewerb allein mit niedrigen Hebesätzen kaum kompensieren können.

Auch aus konjunkturpolitischer Sicht erweist sich die Gewerbesteuer als nachteilig, denn ihr Aufkommen schwankt im Konjunkturverlauf stärker als das Sozialprodukt. Da die Gemeinden ihre Ausgaben an den instabilen Einnahmen orientieren, kommt es zu prozyklischen, konjunkturverschärfenden Variationen der kommunalen Ausgaben, insbesondere der öffentlichen Investitionen. Schließlich ist zu beanstanden, dass die Gewerbesteuer die Steuerbelastung auf eine kleine Gruppe von Unternehmen konzentriert und daher

im Hinblick auf die Wettbewerbsneutralität der Besteuerung kaum zu vertreten ist. Da die Gewerbesteuer im Gegensatz zur Umsatzsteuer beim Export nicht erstattet werden kann (Grenzausgleich), sieht sich die Gewerbesteuer darüber hinaus dem Vorwurf ausgesetzt, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen zu beeinträchtigen.

Die Mängel der Gewerbesteuer sind seit langem bekannt. Auch an Reformvorschlägen fehlt es nicht. Einige dieser Vorschläge zeichnen sich allerdings durch wenig Rücksichtnahme auf die Interessen der Gemeinden aus. So wäre der vollständige Ersatz der Gewerbesteuer durch eine verstärkte Beteiligung an der Umsatzsteuer mit einem kommunalen Hebesatzrecht unvereinbar und daher verfassungsrechtlich unzulässig. Auch eine kommunale Einkommen- und Gewinnsteuer kommt als Ersatz der Gewerbesteuer kaum in Betracht. Sie würde das Steueraufkommen von den Wirtschaftszentren in die Wohnorte verlagern und damit die finanziellen Anreize der Gemeinden zur Ansiedlung von Unternehmen und Arbeitsplätzen reduzieren.

Zum Ausgleich der Gewerbesteuer (inklusive der Umsatzsteuerbeteiligung) geeignet ist dagegen die kommunale *Wertschöpfungsteuer*, die 1982 vom *Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen* vorgeschlagen wurde. Sie erfasst die bei der örtlichen Produktion entstehenden Einkommen. Eine gleichmäßige Besteuerung der lokalen Wertschöpfung erfordert die Einbeziehung der freien Berufe und der staatlichen Einrichtungen. Bei Abschaffung der Grundsteuer könnten auch die Land- und Wohnungswirtschaft einbezogen werden. Als Objektsteuer weist die Wertschöpfungsteuer einen proportionalen Steuersatz auf, der wegen der breiten Bemessungsgrundlage relativ niedrig sein kann (2,5 – 3%). Um die kommunale Finanzautonomie zu gewährleisten und zu vertiefen, erhalten die Gemeinden ein Hebesatzrecht.

Die Wertschöpfungsteuer weist eine Reihe von Eigenschaften auf, die sie als Kommunalsteuer besonders qualifizieren. Sie beteiligt die Gemeinden gleichmäßig an der lokalen Wirtschaftskraft, die in der Wertschöpfung zum Ausdruck kommt. Im Sinne des Äquivalenzprinzips und des Interessenausgleichs finanzieren die Unternehmen auf diese Weise die kommunalen Leistungen, von denen sie als Gruppe profitieren. Da der Kreis der Steuerpflichtigen und die Bemessungsgrundlage erweitert werden, führt die Wertschöpfungsteuer im Vergleich zur Gewerbesteuer zu einer gleichmäßigeren Verteilung des Aufkommens. Verbessert wird auch die Stabilität des Steueraufkommens im Konjunkturverlauf. Gesamtwirtschaftlich entspricht die Wertschöpfung dem Sozialprodukt, so dass die Einnahmen der Gemeinden nicht mehr stärker schwanken als die wirtschaftliche Aktivität.

Ein weiterer Vorteil der Wertschöpfungsteuer ist ihre hohe Wettbewerbsneutralität. Wettbewerbsverzerrungen auf nationaler Ebene treten kaum noch auf, wenn alle Unternehmen gleichmäßig zur Finanzierung der kommunalen Leistungen herangezogen werden. Zudem ist die Wertschöpfungsteuer neutral bezüglich des Einsatzes der Produktionsfaktoren. Al-

lerdings kann – wie bei der Gewerbesteuer – keine Freistellung der Exporte erfolgen, so dass deutsche Anbieter im internationalen Wettbewerb weiterhin benachteiligt erscheinen. Andererseits erfordert gesamtwirtschaftliche Effizienz die Belastung der Unternehmen mit zurechenbaren Infrastrukturkosten. Die Freistellung der in den Exporten enthaltenen Wertschöpfung dient weniger der Neutralität der Besteuerung als der verdeckten Exportförderung. Zudem muss jede Steuererleichterung für die Exportwirtschaft bei konstantem Steueraufkommen durch eine höhere Belastung der übrigen Unternehmen erkauft werden.

4.3.2 Stärkung des Konnexitätsprinzips

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben müssen die Kommunen über ausreichende finanzielle Mittel verfügen. Die Frage der *angemessenen* Finanzausstattung ist für eine Reihe von Streitigkeiten zwischen den Ländern und ihren Kommunen verantwortlich. Zwar besteht weitgehender Konsens darüber, dass der Schutz des Kernbereichs der kommunalen Selbstverwaltung eine Finanzausstattung erfordert, mit der alle Weisungsaufgaben, alle pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben und auch ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben erfüllt werden können. Hieraus resultiert aber kein Anspruch auf ein von vornherein festgelegtes und unveränderliches Finanzvolumen. Vielmehr ist bei prinzipieller Gleichrangigkeit der Aufgaben der drei Gebietskörperschaftsebenen auch die finanzielle Situation von Bund und Ländern zu berücksichtigen.

Mit der Verteilung der Aufgaben muss auch die Zuordnung der Ausgabenverpflichtungen auf die verschiedenen Staatsebenen geklärt werden. Im Verhältnis zwischen Bund und Ländern gilt grundsätzlich das Konnexitätsprinzip. Nach Art. 104a (1) GG tragen sie jeweils die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben. Das Konnexitätsprinzip wird allerdings nicht im Sinne der Regel „Wer bestellt, der bezahlt“, sondern als *Verwaltungskausalität* verstanden. Danach muss die Ebene, die eine Aufgabe ausführt, im Allgemeinen die Kosten tragen, nicht die Ebene, die eine Aufgabe beschließt. Implizit vorausgesetzt wird dabei, dass die Länder (und Kommunen) über einen ausreichenden finanziellen Handlungsspielraum zur Aufgabenerfüllung verfügen.

Das Konnexitätsprinzip des Art. 104a (1) GG ist im Wesentlichen auf das Verhältnis zwischen Bund und Ländern beschränkt und hat damit nur geringe Auswirkungen auf die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kommunen oder zwischen Ländern und Kommunen. Zu beachten ist auch, dass der Bund weder Aufgaben noch Finanzzuweisungen unter Umgehung der Länder direkt an die Kommunen übertragen darf, da hierdurch die Organisationshoheit der Länder verletzt würde. Der kommunale Anspruch auf einen Kostenausgleich für Fremdverwaltungsaufgaben richtet sich daher gegen das Land, wobei sich die konkrete Verpflichtung des Landes zur Kostenerstattung aus den Bestimmungen der jeweiligen Landesverfassung ergibt.

Die Konnexitätsregelungen in den Landesverfassungen weisen im Einzelnen erhebliche Unterschiede auf. Manche Länder begnügen sich mit der Maxime, dass die Finanzausstattung insgesamt ausreichen muss, um die kommunalen Aufgaben erfüllen zu können. Sie verzichten auf eine Kostenerstattung für einzelne Aufgaben, wie sie das Konnexitätsprinzip an und für sich nahe legt. In anderen Ländern dürfen Aufgaben nur auf die Kommunen übertragen werden, wenn zugleich eine Regelung der Kostenfrage erfolgt. Diese Verpflichtung beschränkt sich jedoch gewöhnlich auf eine nicht näher präzisierte Regelung der Kostenübernahme, sieht aber keine exakte Kostenerstattung vor. Daher verwundert es nicht, dass das Konnexitätsprinzip bislang keinen ausreichenden Schutz der kommunalen Finanzausstattung gewährleisten konnte.

Bund und Länder verstoßen immer wieder gegen das Konnexitätsprinzip, indem sie Aufgaben festlegen und deren Durchführung den Gemeinden übertragen, ohne einen angemessenen Ausgleich der Kosten sicherzustellen. Das Problem tritt nicht nur bei Auftragsangelegenheiten, sondern auch bei den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben auf. Hier sind die Kommunen oftmals mit einem Kostenanstieg konfrontiert, der auf detaillierte bundes- und landesrechtliche Regelungen zurückgeht. Dies betrifft beispielsweise die Sozialhilfe, die sich in der Vergangenheit zu einer erheblichen Belastung der kommunalen Haushalte entwickelt hat. Die dadurch gebundenen Mittel reduzieren den Spielraum für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben und schwächen damit die kommunale Selbstverwaltung. Besonders problematisch ist dieser Sachverhalt aufgrund der fehlenden kommunalen Beteiligung am staatlichen Entscheidungsprozeß. Die Länder, die ihre Gemeinden vertreten, verhalten sich nicht immer als Anwalt kommunaler Interessen.

Nur eine konsequentere Anwendung des Konnexitätsprinzips kann die Kommunen vor der Verschiebung kostenintensiver Staatsaufgaben schützen. Dazu bedarf es einer Abkehr von der Verwaltungskausalität zugunsten der Gesetzeskausalität. Die mit der Gesetzgebungskompetenz ausgestattete Ebene muss die finanzielle (Haupt-) Verantwortung für ihre Entscheidungen tragen. Eine Beteiligung der ausführenden Ebene erscheint sinnvoll, um die Effizienz der Aufgabenerfüllung zu fördern. Die hierfür nötigen Finanzmittel müssen bei der Finanzausstattung der ausführenden Ebene im Durchschnitt einkalkuliert werden.

Eine gewisse Stärkung des Konnexitätsprinzips brachte die *Föderalismusreform I*. Durch Bundesgesetze dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden unmittelbar keine Aufgaben mehr übertragen werden. Diese Änderung erhöht die Durchschlagskraft der in den Landesverfassungen verankerten Konnexitätsregelungen zwischen Ländern und Kommunen.

4.3.3 Stabilisierung der kommunalen Einnahmen

Ein Hauptproblem des kommunalen Finanzsystems ist die Instabilität der kommunalen Einnahmen. Sie basiert vor allem auf konjunkturellen Einflüssen, aber auch auf den fi-

nanzpolitischen Entscheidungen der übergeordneten Gebietskörperschaften. Auf die ausgeprägte Konjunkturanfälligkeit der Gewerbesteuer wurde bereits hingewiesen. Auch die Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer trägt, allerdings in geringerem Maße, zur insgesamt starken Konjunkturabhängigkeit der kommunalen Steuereinnahmen bei. Dies wäre weniger problematisch, wenn die Länder konjunkturelle Steuerausfälle der Gemeinden durch höhere Finanzzuweisungen ausgleichen würden. Erfahrungsgemäß ist jedoch eher das Gegenteil zu erwarten. Die Länder beteiligen die Kommunen über den Finanzausgleich an ihren eigenen konjunkturellen Mindereinnahmen oder betrachten den Finanzausgleich bei angespannter Haushaltslage sogar als Reservekasse.

Zur Verstetigung der kommunalen Steuereinnahmen würde ein Ersatz der Gewerbesteuer durch eine kommunale Wertschöpfungsteuer erheblich beitragen. Mit Blick auf die kommunale Finanzautonomie sollte im Zuge einer solchen Reform die bisherige (Gewerbesteuer-) Umlage zugunsten von Bund und Ländern ebenso entfallen wie die systemwidrige Anrechnung der kommunalen Unternehmenssteuer auf die Einkommensteuer der Personalunternehmen. Dies würde den Steuerverbund an einer Stelle entflechten, wo er keine Vorteile mit sich bringt, und die fiskalische Äquivalenz auf allen Ebenen stärken.

Eine weitere Stabilisierung der kommunalen Steuereinnahmen wäre mit einer einfachen Modifikation des Einkommensteuerverbunds zu erreichen. Der Gemeindeanteil könnte sich am durchschnittlichen Einkommensteueraufkommen mehrerer Jahre statt an den laufenden Steuereinnahmen orientieren, was die konjunkturellen Schwankungen der kommunalen Einnahmen deutlich glätten würde. Die Lösung ließe sich auf die Länder übertragen. Der Bund hätte auf der anderen Seite stärkere Ausschläge seiner Einkommensteuereinnahmen hinzunehmen, doch entspräche dies der stabilitätspolitischen Rollenverteilung in einem föderalen Staat weit besser als die heutige Lösung.

Neben diesen Maßnahmen zur konjunkturellen Stabilisierung der Gemeindefinanzen erscheint es durchaus diskutabel, den Gemeinden ein (begrenztes) Zuschlagsrecht zur Einkommensteuer einzuräumen, wie es das Grundgesetz in Art. 106 (5) bereits vorsieht. Der Zweck eines Zuschlagsrechts besteht aber nicht darin, anderweitig verursachte Finanzprobleme, insbesondere die Defekte der Gewerbesteuer zu kompensieren. Vielmehr sollen die Gemeinden damit eine bessere Abstimmung zwischen den Präferenzen der Wohnbevölkerung und dem kommunalen Leistungsangebot herbeiführen. Demzufolge kann das Zuschlagsrecht bei der Einkommensteuer eine Gewerbesteuerreform nicht ersetzen. Es macht wenig Sinn, bei der kommunalen Einwohnersteuer die Finanzautonomie zu vergrößern, bei der kommunalen Unternehmensteuer aber den umgekehrten Weg einzuschlagen und den Steuerverbund zu erweitern.

5 Finanzausgleich in der Europäischen Union

In der Europäischen Union existiert kein expliziter Finanzausgleich im engeren Sinne. Die Institutionen der EU spielen aber ansatzweise die Rolle einer Zentralregierung, die Mittel von den Mitgliedsstaaten einzieht, um sie über ein System von Förderzuweisungen wieder zu verteilen. Hierbei entsteht über die Einnahmen- und Ausgabenstruktur ein impliziter vertikaler Finanzausgleich mit horizontalem Effekt. Dieser Ausgleich folgt allerdings keinen übergeordneten Finanzausgleichszielen.

5.1 Aufgaben der supranationalen Ebene

Begründungen für eine Finanzverfassung, die Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen verschiedenen Ebenen zuweist, beruhen in nationaler und supranationaler Sicht auf allokations-, verteilungs- und stabilisierungspolitischen Maßstäben. Allokative Effizienz steht in engem Zusammenhang mit dem *Subsidiaritätsprinzip*. Danach soll die höhere Staatsebene für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben nur zuständig sein, wenn die untere Staatsebene die Aufgaben nicht zufrieden stellend erfüllen kann. Das Subsidiaritätsprinzip ist folglich auf Dezentralisierung ausgerichtet.

Für eine EU-zentrale Ansiedlung von Kompetenzen gibt es dennoch Raum. Zu rechtfertigen ist beispielsweise aus allokativer Sicht eine europäische Wettbewerbspolitik, weil die Unternehmen der Mitgliedstaaten auf einem gemeinsamen (Binnen-) Markt konkurrieren. Auch eine europäische Umweltpolitik erscheint angezeigt, jedenfalls in den Fällen, in denen die Umweltbelastungen Staatsgrenzen überschreiten. Weitere europäische Zuständigkeiten scheinen in den Bereichen Distributions- und Stabilisierungspolitik nahe zu liegen, die tendenziell eine zentrale Aufgabenwahrnehmung verlangen.

Im Bereich der Distribution kann eine EU-Kompetenz mit dem Argument begründet werden, dass bei hoher Mobilität der Arbeitskräfte regionale Unterschiede der Einkommen und der Verteilungspolitik Wanderungsbewegungen auslösen können. Zwar begrenzen unterschiedliche Sprach- und Kulturregionen die Mobilität, doch gewinnt diese nach der EU-Erweiterung an Bedeutung. Allerdings stößt eine EU-Verteilungspolitik auch auf erhebliche Bedenken. Ein Grund sind die ausgeprägten Unterschiede im durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen der Mitgliedsstaaten, die einen Finanzausgleich im engeren Sinne an der Finanzierbarkeit scheitern lassen. Die Bereitschaft zur Finanzierung grenzüberschreitender Transfers dürfte zudem deutlich geringer sein als auf der nationalen Ebene. Dies zeigt auch der Streit um die Netto-Positionen der Mitgliedstaaten.

Der größte Teil der EU-Politik, insbesondere die Agrar- und Strukturpolitik, hat dennoch erhebliche distributive Bedeutung. Hierbei geht es zwar nicht direkt um die Einkommensverteilung, aber die Maßnahmen der EU beeinflussen das Einkommen bestimmter Sektoren (Landwirtschaft) oder Regionen.

Eine supranationale Zuständigkeit in der Stabilitätspolitik bietet sich an, wenn die konjunkturelle Entwicklung der EU-Mitgliedstaaten weitgehend parallel verläuft und eine nationale Stabilitätspolitik erhebliche externe Effekte mit sich bringt, die ein Schwarzfahrerverhalten einzelner Länder begünstigen. Andererseits vermindert eine zentrale Zuständigkeit die Reaktionsmöglichkeiten bei asymmetrischen Schocks. Gerade nach der Zentralisierung der Geldpolitik und dem Übergang zu einer gemeinsamen Währung sollte für solche Fälle Spielraum für eine differenzierte Fiskalpolitik bestehen. Dies schließt eine stabilitätspolitische Kooperation im Sinne eines verabredeten Parallelverhaltens für den Fall einer allgemeinen Rezessions- oder Hochkonjunkturphase nicht aus. Alle Länder sollten zumindest ihre automatischen Stabilisatoren wirken lassen.

5.2 Institutionen der Europäischen Union

Die Europäische Union basiert nach dem Maastricht-Vertrag auf drei Säulen: (1) dem EG-Vertrag sowie dem Euratom-Vertrag und dem Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, (2) der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und (3) der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres. Die größte Bedeutung kommt dabei dem EG-Vertrag zu, der eine Vielzahl finanzwirksamer Angelegenheiten regelt. Die Verträge als Primärrecht sind die Grundlage eines umfangreichen Sekundärrechts, das überwiegend aus Verordnungen, Richtlinien und Empfehlungen besteht. Diese Vorschriften werden von drei Organen erlassen: (1) dem Ministerrat als Vertreter der nationalen Regierungen, (2) dem Europäischen Parlament als Vertreter der Bürger und (3) der Europäischen Kommission, die von den Regierungen unabhängig ist und die gemeinsamen Interessen Europas wahren soll.

Der Ministerrat der Europäischen Union ist das wichtigste Entscheidungsorgan. Die Mitgliedstaaten der EU führen turnusmäßig sechs Monate lang den Vorsitz im Rat. An jeder Ratstagung nimmt ein Minister pro Mitgliedstaat teil. Welche Fachminister dies sind, hängt davon ab, welches Thema auf der Tagesordnung steht (Außenbeziehungen, Landwirtschaft, Industrie, Verkehr, Umweltschutz usw.). Im Rahmen des *Mitentscheidungsverfahrens* übt der Ministerrat seine legislativen Befugnisse gemeinsam mit dem Europäischen Parlament aus. Auch über den EU-Haushalt entscheiden diese beiden Organe gemeinsam. Ferner schließt der Rat internationale Abkommen ab, die von der Kommission ausgehandelt werden.

Über eine Vertragsänderung, eine neue gemeinsame Politik oder den Beitritt eines neuen Mitgliedstaats muss der Rat einstimmig beschließen. In den anderen Fällen ist zumeist die qualifizierte Mehrheit erforderlich. Ein Ratsbeschluss wird angenommen, wenn für diesen Beschluss eine bestimmte Mindestzahl von Stimmen abgegeben wird. Von 345 Stimmen (Deutschland: 29) sind mindestens 255 Stimmen (73,9%) notwendig, um eine qualifizierte Mehrheit zu erreichen. Ferner muss eine Mehrheit der Mitgliedstaaten (in einigen Fällen zwei Drittel) der Entscheidung zustimmen, und jeder Mitgliedstaat kann nachprüfen lassen, ob die Ja-Stimmen mindestens 62% der Gesamtbevölkerung vertreten.

Seit 1979 werden die Mitglieder des Europäischen Parlaments alle fünf Jahre in allgemeiner Wahl direkt gewählt. Von den insgesamt 785 Sitzen entfallen 99 auf Deutschland. Das Parlament beteiligt sich auf drei Ebenen an der Gesetzgebungstätigkeit der Union. (1) Im Rahmen des *Verfahrens der Zusammenarbeit* kann das Parlament der Kommission zu ihren Richtlinien- und Verordnungsentwürfen Änderungen vorschlagen. (2) Im Rahmen des *Zustimmungsverfahrens* muss das Parlament von der Kommission ausgehandelten internationalen Abkommen und Vorschlägen für eine EU-Erweiterung zustimmen. (3) Durch den Vertrag von Maastricht wurde das *Mitentscheidungsverfahren* eingeführt, das dem Parlament in einer Reihe wichtiger Fragen eine gleichwertige Stellung neben dem Ministerrat zuweist. Das Parlament kann Ratsvorschläge in diesen Bereichen mit absoluter Mehrheit zurückzuweisen. Für diesen Fall sieht der Vertrag ein *Konzertierungsverfahren* vor.

Das Europäische Parlament entscheidet gemeinsam mit dem Rat über den EU-Haushalt. Es kann den Haushaltsentwurf ablehnen und hat dies bereits mehrfach getan. Dann muss das gesamte Haushaltsverfahren neu aufgerollt werden, und die Europäische Kommission muss einen neuen Haushaltsentwurf vorlegen, den Rat und Parlament erörtern. Das Parlament nutzt seine Haushaltsbefugnisse umfassend, um die EU-Politik zu beeinflussen. Nicht zuletzt übt das Europäische Parlament die demokratische Kontrolle über die EU aus. Es kann die Kommission durch ein Misstrauensvotum zum Rücktritt zwingen. Hierzu ist eine Zwei-Drittel-Mehrheit erforderlich. Durch Anfragen an die Kommission und den Rat überwacht das Parlament außerdem die laufende Verwaltung der EU-Politik.

Die EU-Kommission ist der dritte Teil des institutionellen Dreiecks, das die Europäische Union verwaltet und leitet. Ihre Mitglieder werden einvernehmlich von den Mitgliedstaaten benannt. Das Parlament muss den Benennungen zustimmen. Seit 2004 gehört der Kommission jeweils ein Mitglied aus jedem Mitgliedstaat an. Die Kommission genießt große Unabhängigkeit. Als Hüterin der Verträge hat sie sicherzustellen, dass die von Rat und Parlament verabschiedeten Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Hält ein Mitgliedstaat EU-Recht nicht ein, kann die Kommission ihn vor dem Gerichtshof verklagen. Als Exekutive der EU wendet die Kommission die Ratsbeschlüsse an. Sie verfügt über einen großen Spielraum zur Abwicklung gemeinsamer Politiken, wie Agrarpolitik, Forschung und Technologie, Entwicklungshilfe und Regionalpolitik. Dazu

gehört auch die Verwaltung der entsprechenden Haushaltsmittel. Von außerordentlicher Bedeutung für den Willensbildungs- und Entscheidungsprozess der Europäischen Union ist das Vorschlagsmonopol der Kommission, das ihr das alleinige Initiativrecht vorbehält.

5.3 Der Haushalt der Europäischen Union

Der Haushaltsplan der EU 2011 zeigt, dass die Einnahmen zu 85,6% auf zwei Säulen beruhen: den Anteilen am Mehrwertsteueraufkommen der einzelnen Mitgliedsstaaten und den Bruttonationaleinkommen-Eigenmitteln. Zölle (inklusive Agrarzölle) spielen immer noch eine beachtliche Rolle, während sonstige Einnahmen nicht ins Gewicht fallen.

Der Haushaltsplan der EU 2011 — *Tab. G-6*

Ausgaben und Einnahmen	Mio. €	vH
Zölle (inklusive Agrarabgaben)	16.777	13,3
Mehrwertsteuer-Eigenmittel	13.787	10,9
Bruttonationaleinkommen-Eigenmittel	94.542	74,7
Sonstige Einnahmen	1.421	1,1
Einnahmen	126.527	100,0
Nachhaltiges Wachstum	53.280	42,1
Natürliche Ressourcen	56.379	44,6
Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht	1.459	1,2
Die EU als globaler Akteur	7.238	5,7
Verwaltung	8.172	6,5
Ausgaben	126.527	100,0

Quelle: Amtsblatt der Europäischen Union, 15.03.2011.

Bei den Ausgaben dominieren die Ausgaben für die gemeinsame Agrarpolitik (Natürliche Ressourcen) und für strukturpolitische Maßnahmen (Nachhaltiges Wachstum). Es gilt der Grundsatz des (materiellen) Haushaltsausgleichs, so dass eine Kreditfinanzierung des Haushalts prinzipiell ausgeschlossen ist.

5.3.1 Die Einnahmen der EU

Das Finanzsystem der Europäischen Gemeinschaften unterscheidet sich durch eine begrenzte Finanzautonomie von den Systemen internationaler Organisationen. Der EU-Haushalt wird durch die verschiedenen Eigenmittel finanziert. Die traditionellen Eigen-

mittel – Zölle und Agrarabgaben – werden bei Importen aus anderen Staaten an den Außengrenzen der EU erhoben. Innerhalb der EU besteht eine Zollunion. Die EU hat die Ertragshoheit bei den Zöllen. Zur Deckung der Kosten der Erhebung und Abführung stehen den Mitgliedstaaten 25% des Aufkommens als Kostenpauschale zu. Die Finanzierung der übrigen Einnahmen der EU geht innerstaatlich allein zu Lasten des Bundes, aus dessen Steueraufkommen die Eigenmittel abgeführt werden. Die Mehrwertsteuer-Eigenmittel und die Bruttonationaleinkommen-Eigenmittel haben somit den Charakter von Beiträgen der Mitgliedstaaten, d.h. es handelt sich um Zuweisungen von unten nach oben.

Der Umfang der Mehrwertsteuer-Eigenmittel, die jeder Mitgliedstaat abzuführen hat, ergibt sich durch Anwendung eines bestimmten Prozentsatzes auf die vereinheitlichte Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage. Der Abrufsatz wird im Haushaltsverfahren festgelegt und liegt derzeit bei 0,3% (Höchstsatz 0,5%). Die Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage unterliegt einer Kappungsvorschrift, nach der 50% des nationalen Bruttoinlandsprodukts nicht überschritten werden dürfen. Damit soll einer regressiven Verteilung zu Lasten der (kleinen) Länder mit hoher Konsumquote entgegengewirkt werden.

Die Bruttonationaleinkommen-Eigenmittel führen die Mitgliedstaaten aus ihren nationalen Haushalten in Höhe eines bestimmten, für alle Mitgliedstaaten gleichen Prozentsatzes ihres Bruttonationaleinkommens an die Gemeinschaft ab. Der Bruttonationaleinkommen-Eigenmittelsatz wird zur Deckung des Saldos zwischen den Ausgaben der Gemeinschaft und den übrigen Einnahmen im jährlichen Haushaltsverfahren festgelegt. Die Summe der Eigenmittel darf aber die Eigenmittelobergrenze für Zahlungsermächtigungen von 1,24% des Gemeinschafts-Bruttonationaleinkommens nicht überschreiten.

Im Zeitablauf haben die traditionellen Eigenmittel und die Mehrwertsteuer-Eigenmittel deutlich an Bedeutung verloren, während der Anteil der Bruttonationaleinkommen-Eigenmittel stetig gestiegen ist. Eine Besonderheit des Eigenmittelsystems ist der 1984 eingeführte Korrekturmechanismus zugunsten Großbritanniens (*Britenrabatt*), der das Land erheblich entlastet (2010 etwa um 4 Mrd. Euro). Zum Ausgleich gilt inzwischen eine weitere Sonderregel: Der prinzipiell einheitliche Mehrwertsteuer-Abrufsatz wird im Zeitraum 2007 bis 2013 für Österreich auf 0,225%, für Deutschland auf 0,15% und für die Niederlande und Schweden auf 0,1% reduziert.

5.3.2 Die Ausgaben der EU

Auf der Ausgabenseite dominieren die Agrarausgaben. Die Mitgliedstaaten haben in diesem Sektor der Europäischen Union zahlreiche Befugnisse übertragen, weshalb die Union den größten Teil der Mittel zur Finanzierung der europäischen Landwirtschaft bereitstellt. Die Gemeinsame Agrarpolitik zielt darauf ab, den Verbrauchern angemessene Preise und den Landwirten ein gerechtes Einkommen zu garantieren. Zur Erreichung dieser Ziele

stützt sich die EU auf verschiedene Instrumente. Dazu gehören traditionellerweise Garantiepreise und Interventionen, Produktionsquoten in einigen Sektoren sowie Zölle auf Agrarimporte und Exportsubventionen. Die Finanzierung erfolgt über den Garantiefonds. Neben Ausgaben zur Steuerung der Agrarmärkte (vor allem Ankauf und Lagerung von Überschussprodukten, Förderung von Agrarexporten) werden Direktbeihilfen an die Erzeuger sowie Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums bezahlt.

Die Gemeinsame Agrarpolitik operiert zunehmend mit Direktzahlungen an die Landwirte. Sie vermitteln aber nach wie vor Anreize zur Produktion (Hektarbeihilfen, Tierprämien) und schaffen damit erhebliche Schwierigkeiten in der World Trade Organisation (WTO). Dies soll sich in Zukunft ändern. 2003 wurden folgende Reformschritte vereinbart:

– Die Direktzahlungen werden von der Produktion entkoppelt. Die zu *Betriebsprämien* zusammengefassten Direktzahlungen werden zudem gebunden an die Einhaltung von Umwelt-, Tierschutz- und Lebensmittelsicherheitsstandards.

– Direktzahlungen für größere Betriebe werden gekürzt. Die eingesparten Mittel werden zur Finanzierung einer stärkeren Förderung des ländlichen Raums umgeschichtet.

– Ein Korrekturmechanismus soll sicherstellen, dass die bis 2013 für den Agrarbereich vorgegebenen Obergrenzen nicht überschritten werden. Andernfalls erfolgt eine Kürzung der Direktzahlungen.

– Die Neuausrichtung der GAP wird durch weitere Entkopplungsschritte bei den Marktordnungen für Zucker, Olivenöl, Baumwolle, Tabak und Hopfen fortgesetzt.

Die Reformschritte gehen in die richtige Richtung. In der erweiterten EU sind jedoch tiefer greifende Reformen der kostenträchtigen Agrarpolitik notwendig, wenn Spielraum für neue Aktivitäten geschaffen werden soll. Die zunehmende Marktorientierung der Preispolitik läuft in der Konsequenz auf eine Abkehr von Preisinterventionen hinaus. Das bedeutet Preissenkungen in allen Marktordnungen letztlich auf Weltmarktniveau. So kann der Gefahr einer erweiterungsbedingt wachsenden Überschussproduktion entgegengewirkt werden. Der Übergang von den Preisausgleichszahlungen zu direkten Einkommenstransfers erleichtert darüber hinaus eine Rückverlagerung der Beihilfen auf die nationale Ebene. Dies würde dem Subsidiaritätsprinzip entsprechen und die Bedingungen für den EU-Beitritt weiterer Länder verbessern, der heute von kaum finanzierbaren Ausgleichszahlungen im Agrarsektor behindert wird.

Regionale Strukturförderung

Neben den GAP-Ausgaben sind die Ausgaben für die regionale Strukturförderung bedeutsam. Die Mittel verteilen sich auf zwei Strukturfonds und den Kohäsionsfonds. (1) Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung trägt zur Finanzierung öffentlicher und pri-

vater Investitionen bei. (2) Der Europäische Sozialfonds unterstützt arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, berufliche Bildung und soziale Eingliederung. (3) Der Kohäsionsfonds fördert Mitgliedsstaaten mit einem großen Entwicklungsrückstand. Aus diesem Topf werden etwa Umweltvorhaben und grenzüberschreitende Verkehrsprojekte finanziert.

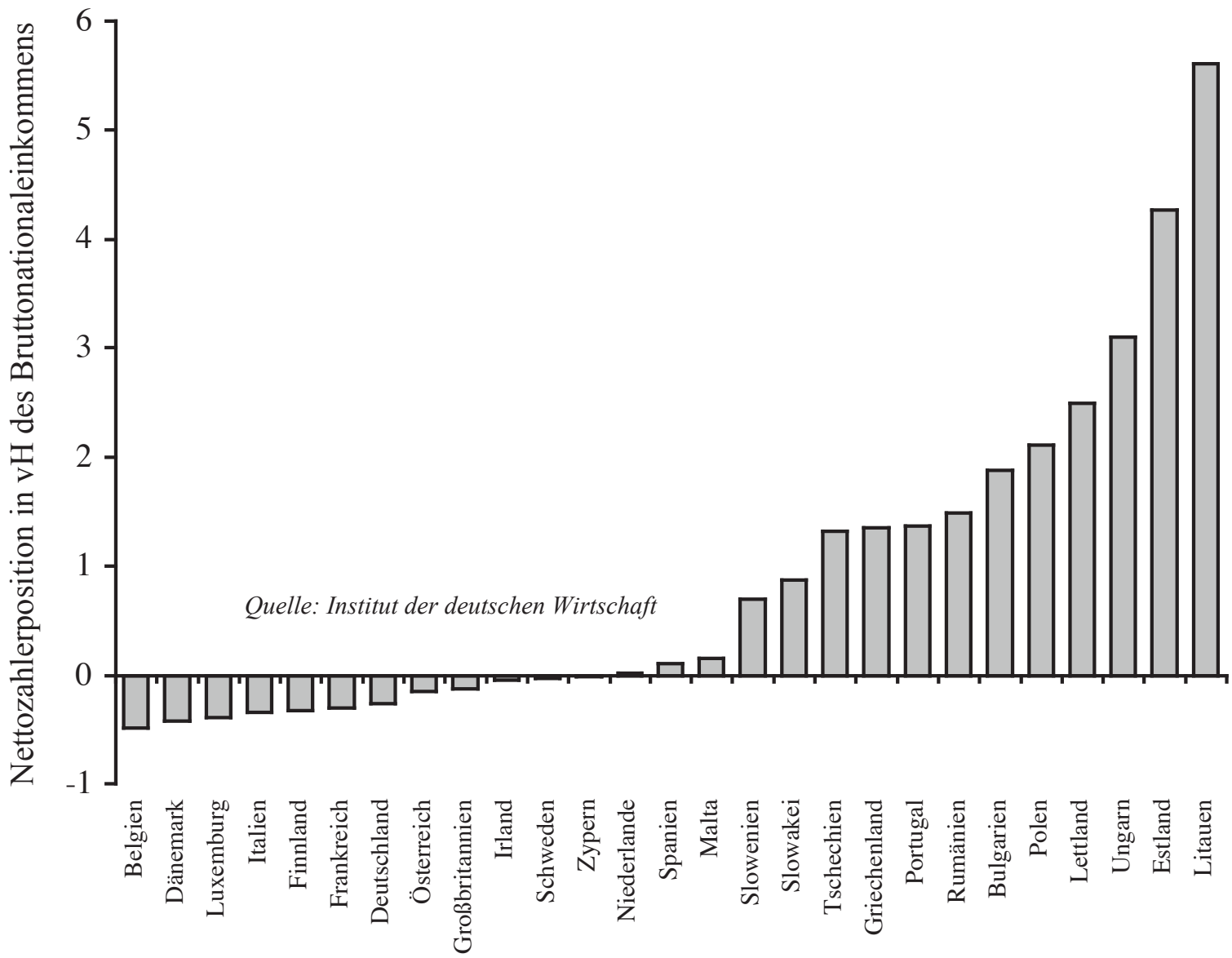
Die Strukturpolitik knüpft an wirtschaftlichen und sozialen Unterschieden in der EU an. Anhand bestimmter Indikatoren werden Disparitäten festgestellt und Problemregionen als Fördergebiete ausgewiesen. Ein Hauptziel ist die Förderung der Entwicklung der ärmsten Regionen und die Modernisierung ihrer Wirtschaftsstrukturen (Konvergenzziel bzw. früher Ziel 1). Über 80% der Mittel stehen hierfür zur Verfügung. Die Gelder fließen in Regionen, deren Bruttoinlandsprodukt je Einwohner unter 75% des EU-Durchschnitts liegt. Das gilt für 84 Regionen in 17 Ländern, in denen gut 30% der EU-Bürger leben. Jedoch können auch Regionen, deren Pro-Kopf-BIP mehr als 75% des EU-15-Durchschnitts beträgt, in einer Übergangsphase (*Phasing-Out*) bis 2013 in die Förderung des Konvergenzziels einbezogen werden. Weitere Maßnahmen zielen auf die Förderung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung und der europäischen territorialen Zusammenarbeit in Grenzregionen. Deutsche Regionen werden in der aktuellen Förderperiode mit über 25 Mrd. Euro unterstützt, wobei die neuen Bundesländer aus dem Ziel Konvergenz und *Phasing-Out* über 12 Mrd. Euro und die alten Bundesländer aus dem Ziel Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung rund 8 Mrd. Euro erhalten.

Auch im Bereich der regionalen Strukturförderung sind Verbesserungen möglich. Zwar sind die Konvergenzziel-Regionen schneller gewachsen als andere Gebiete. Unklar ist jedoch, ob dies auf die EU-Fördermittel oder andere Faktoren, z.B. eine investitionsfreundliche Finanz- und Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten zurückzuführen ist. Die wesentliche Schwachstelle der EU-Strukturpolitik liegt darin, dass die Mittel zu wenig auf die bedürftigen Empfänger konzentriert werden. Ein erheblicher Teil der Ausgaben in diesem Bereich könnte durch Verzicht auf schlecht begründete Maßnahmen eingespart werden.

Nach dem Subsidiaritätsprinzip sollte die europäische Ebene nur tätig werden, wenn die Mitgliedstaaten bestimmte Ziele nicht selbst besser erreichen können. Die Transfers aus den Strukturfonds sollten also ausschließlich an Mitgliedstaaten mit deutlich unterdurchschnittlichem BIP pro Kopf gehen. Wohlhabende Mitgliedstaaten benötigen keine EU-Fördermaßnahmen und können ihre regional- und strukturpolitischen Probleme durchaus selbst lösen. Auf Fehlentwicklungen in diesem Bereich deutet der hohe Anteil der Bevölkerung, der in Fördergebieten lebt. Angezeigt erscheint daher eine Konzentration der Förderung auf besonders arme Regionen.

Zudem könnte die Konvergenz-Förderung selbst verbessert werden. Statt eine Vielzahl von Regionen nach den unterschiedlichsten Kriterien direkt zu subventionieren, sollten die ärmeren Mitgliedstaaten zweckgebundene Zuweisungen erhalten. Mit der Maßgabe,

die Mittel für Wachstumszwecke (insbesondere Infrastrukturinvestitionen) zu verwenden, können die Länder dann selbst über den Einsatz der Fördermittel entscheiden. Eine nicht zu geringe Selbstbeteiligung würde die Effizienz der Mittelverwendung erhöhen. Hinzutreten müsste allerdings eine bessere Kontrolle verbunden mit effektiven Sanktionsmechanismen. Auf diese Weise ließen sich auch weitere Probleme der heutigen Strukturpolitik entschärfen, die vor allem in der Komplexität und Intransparenz des angewandten Instrumentariums und den hohen administrativen Kosten liegen.



Nettozahlerpositionen in der EU 2009 *Abb. G-14*

5.3.3 Die deutsche Nettozahlerposition

Die Nettozahlerposition eines Landes wird als Differenz aus den Beiträgen an die EU und den Rückflüssen aus den einzelnen Gemeinschaftspolitiken berechnet. Sie signalisiert aus der Sicht der Zahlerländer eine Belastung, die speziell in Deutschland oftmals als zu hoch angesehen wird. Deutschland ist allerdings nur dann der größte Nettozahler, wenn man die absoluten Euro-Beträge zugrunde legt. Gemessen an den Anteilen am jeweiligen Bruttonationaleinkommen belegt Deutschland 2009 nur noch den siebten Platz unter den Nettozahlern. Dazu hat die Kürzung des Mehrwertsteuer-Abrufsatzes erheblich beigetragen.

Auch wenn man mit den Anteilen am Bruttonationaleinkommen argumentiert, ist die Berechnung der Nettozahlerpositionen anhand der Zahlungsströme des EU-Haushalts aus verschiedenen Gründen problematisch. So können Zölle und Agrarabgaben keinem Mitgliedsland zugerechnet werden. Sie werden aber regelmäßig in dem Land verbucht, an dessen Außengrenze die Zolleinnahmen angefallen sind. Auch die Ermittlung der erhaltenen Zahlungen ist schwierig. Das gilt insbesondere für den Agrarbereich, für den die Zahlungen häufig nicht bis zum eigentlichen Empfänger zurückverfolgt werden können. Die Debatte über Nettozahlerpositionen leidet jedoch weniger an diesen Erfassungs- und Zurechnungsproblemen, sondern vor allem an der Konzentration auf die direkt in den Haushaltsplänen verzeichneten Summen (Zahlungsinzidenz). Dieses Vorgehen verzichtet auf die Berücksichtigung ökonomischer Rückkoppelungen (Wirkungsinzidenz). So werden die positiven Effekte des Binnenmarktes oder die Notwendigkeit nationaler Maßnahmen bei einem Wegfall der EU-Förderung unterschätzt.

5.4 EU-Steuer versus Eigenmittel-System

Gemessen an den zentralen Schwierigkeiten der EU erscheint die Nettozahlerposition als zweitrangiges Problem. Auf der Ausgabenseite müsste über Aufgaben und Ausgestaltung der EU-Politik im Einzelnen diskutiert werden. Forderungen nach einer gerechten Verteilung der Finanzierungslasten wären dann auf die Einnahmen, insbesondere die Beiträge zu konzentrieren, die zur Finanzierung der politisch beschlossenen Ausgaben nötig sind. Die Fixierung auf einen methodisch notwendigerweise fragwürdigen Finanzierungssaldo erklärt sich daraus, dass die Bereitschaft zu einer echten Reform der beiden Komponenten des Saldos – Einnahmen und Ausgaben des EU Haushalts – bislang fehlt.

Zentrale Reformelemente sind in der Agrarpolitik die Reduktion der Einkommensunterstützung und in der Strukturpolitik die Konzentration auf bedürftige Mitgliedstaaten. Diese Maßnahmen können insgesamt Einsparungen bewirken und eine Verteilung der Nettolasten herbeiführen, die sich stärker als heute am relativen Einkommen der Mitgliedstaaten orientiert. Sie haben aber nur Aussicht auf Erfolg, wenn die EU-Mitglieder nicht ihre kurzfristigen Interessen in den Mittelpunkt stellen und an inhaltlich unbegründeten Subventionen festhalten.

5.4.1 Bewertung des Einnahmensystems

Die durch den Beitragscharakter der Eigenmittel hergestellte Verbindung zwischen nationalen Haushalten und dem EU-Haushalt stellt einen zentralen Vorteil des gegenwärtigen Systems dar. Diese Verbindung hat zur Folge, dass Anreize für die Mitglieder des Rats bestehen, sich auf EU-Ebene für fiskalische Disziplin einzusetzen. Ein weiterer Vorteil

besteht darin, dass das heutige Eigenmittelsystem nicht in Konflikt mit der nationalen Steuerpolitik gerät. Den Mitgliedstaaten bleibt es selbst überlassen, über die Steuerquellen zur Refinanzierung der EU-Beiträge zu entscheiden und somit die Steuerpräferenzen der Bürger zu berücksichtigen. Das gegenwärtige System verbessert sich zudem aufgrund der kontinuierlich steigenden Bedeutung der Bruttonationaleinkommen-Eigenmittel. Sie haben vergleichsweise günstige Eigenschaften im Hinblick auf die meisten allgemeinen Prinzipien der Besteuerung (vor allem auf das Leistungsfähigkeitsprinzip).

Mängel des heutigen Systems sind mit den Ausgabenanreizen verbunden. Nationale Regierungen und Parlamente sind besonders an Ausgaben interessiert, die in den Mitgliedstaaten sichtbar werden. Weniger Interesse besteht an der Finanzierung von Politikfeldern mit gesamteuropäischem Nutzen, aber geringer nationaler oder regionaler Sichtbarkeit. Ein weiterer Nachteil des Status quo ergibt sich aus der Vielzahl von Sonderregelungen, welche die Glaubwürdigkeit, die wahrgenommene Gerechtigkeit und die Akzeptanz des EU-Eigenmittelsystems mindern.

5.4.2 Einführung einer EU-Steuer?

Die ständigen Auseinandersetzungen um Nettobeiträge und Ausgleichszahlungen und die mangelnde Bereitschaft zu Ausgabenkürzungen haben den Ruf nach einer EU-Steuer lauter werden lassen. Es erscheint jedoch fraglich, ob dieser Weg eine wirkliche Reformperspektive eröffnet. Außer der vielleicht erstrebenswerten Belastungstransparenz für den Steuerzahler, die nur wenige denkbare EU-Steuern gewährleisten, können die Argumente für eine (Teil-) Finanzierung des EU-Haushalts durch eine EU-Steuer nicht überzeugen.

Einnahmenseitige Autonomie der EU ist kein wünschenswertes Ziel an sich. Eine EU-Steuer würde die Verbindung zwischen den Haushalten der Mitgliedstaaten und der EU kappen und somit den Anreiz des Rates zur Wahrung der Haushaltsdisziplin sowie die Berücksichtigung der nationalen Steuerpräferenzen einschränken. Kaum zu erwarten ist, dass eine EU-Steuer das Denken in nationalen Nettosalden von alleine beseitigen würde. Die oftmals als ungerecht empfundene Lastverteilung resultiert vor allem aus der regionalen und sektoralen Ausrichtung der EU-Ausgaben. Ein steuerbasiertes System kann dieses Problem ohne Reformen auf der Ausgabenseite nicht lösen.

Neben den Effizienzaspekten sprechen auch die tendenziell regressiven Verteilungseffekte zumindest gegen einige der konkret vorgeschlagenen EU-Steuern. Eine EU-Mehrwertsteuer im Sinne eines einheitlichen Prozentsatzes auf die harmonisierte Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage würde sich von den Mehrwertsteuer-Eigenmitteln abheben, deren Effekte stark durch Sonderregeln (z.B. Kappungsgrenzen) beeinflusst werden. Belastet würden vor allem (1) die ärmeren Mitgliedstaaten aus Süd- und Osteuropa mit ihrer höheren Konsumquote und (2) die Mittelmeeranrainer mit ihrem höheren Anteil am Touris-

mus. Diese seit langem bekannten Effekte waren maßgeblich für die Rückführung der Mehrwertsteuer-Eigenmittel.

Auch der Verteilungseffekt einer europäischen CO_2-Steuer wäre regressiv. Vor allem die osteuropäischen Länder weisen aufgrund ihrer Wirtschaftsstruktur einen hohen CO_2-Ausstoß pro Kopf auf. Im Gegensatz dazu würden westeuropäische Länder mit einem hohen Anteil an Nuklearenergie entlastet. Ähnlich regressive Effekte hätten andere Verbrauchsteuern. Allerdings könnte man die CO_2-Steuer unter Lenkungsaspekten durchaus der europäischen Ebene zuweisen. Sie müsste aber exklusiv für eine gemeinsame Umweltpolitik und nicht als reines Finanzierungsinstrument eingesetzt werden. Selbst dann würde eine EU-Steuer mit regressiven Verteilungseffekten vermutlich Forderungen nach neuen Korrekturmechanismen hervorrufen. Dies wäre in jedem Fall kontraproduktiv für die Lösung der Nettozahler-Problematik.

Alles in allem ist die Einführung einer EU-Steuer weder wünschenswert noch durchsetzbar. Solange die Mitgliedsstaaten der EU die Aufgaben zuweisen, ist ein System von Beiträgen bzw. beitragsähnlichen Eigenmitteln die systematisch angemessene Finanzierung. Die Einstimmigkeitsregel bei Ratsentscheidungen verhindert überhöhte Mittelzuweisungen zu Lasten einzelner Mitglieder und beschränkt die Eigeninteressen der EU-Bürokratie.

5.4.3 Reform des Eigenmittelsystems

Statt einer EU-Steuer sollte eine Reform eher die Verbesserung des Eigenmittelsystems ins Auge fassen. Der heutigen Lösung überlegen wäre die ausschließliche Finanzierung aus Bruttonationaleinkommen-Eigenmitteln, die sich an der wirtschaftlichen Leistungskraft der Mitgliedstaaten orientieren. Die Abschaffung der Mehrwertsteuer-Eigenmittel bei Ausweitung der Bruttonationaleinkommen-Eigenmittel ist in der Entwicklung sowieso angelegt. Sie hätte auch keine bedeutenden Lastverschiebungen zur Folge, so dass der Wechsel politisch durchsetzbar erscheint.

Hauptproblem der Abschaffung der Mehrwertsteuer-Eigenmittel ist der Umgang mit den Ländern, die derzeit von einem reduzierten Abrufsatz profitieren. Wenn aufgrund problematischer Umverteilungseffekte auf der Ausgabenseite Sonderregelungen weiterhin notwendig erscheinen, muss eine Kompensation für die Begünstigten eines reduzierten Abrufsatzes gefunden werden. Dieses könnte in Form von Pauschaltransfers, wie sie derzeit den Niederlanden und Schweden zufließen, oder in Form eines Korrekturmechanismus geregelt werden. Der derzeitige Korrekturmechanismus weist aber deutliche Schwächen hinsichtlich der Fokussierung auf das Vereinigte Königreich sowie der Ausweitung von Sonderregelungen auf. Stattdessen müsste, so ein aktueller Reformvorschlag des *Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung* (2008), ein allgemeiner regelgebundener Korrekturmechanismus geschaffen werden. Die Vorteile eines allgemeinen Korrekturmechanis-

mus sind offenkundig. Sofern eine politische Notwendigkeit besteht, die Lastenverteilung in der Gemeinschaft zu korrigieren, werden Umfang und Struktur der Ausgleichsmaßnahmen anhand objektiver Länderdaten identifiziert.

Ein allgemeiner Korrekturmechanismus korrigiert Verteilungseffekte allerdings unabhängig davon, ob diese mit politischen Zielen konsistent sind oder nicht. Die Konvergenzpolitik, die eine Umverteilung von reichen zu armen Ländern bewirkt, ist sicherlich eher akzeptabel als die Agrarpolitik, deren Verteilungseffekte in keiner systematischen Beziehung zum relativen Wohlstand eines Landes stehen. Daher erscheint eine Begrenzung des Korrekturmechanismus auf ausgewählte Politikfelder sinnvoll. Im Prinzip sollten Politikbereiche, deren Verteilungseffekte nicht messbar sind oder auf einem politischen Konsens gründen, mit Bruttonationaleinkommen-Eigenmitteln finanziert werden. Politikbereiche, deren Verteilungseffekte als inakzeptabel angesehen werden, lassen sich aber durch den Korrekturmechanismus an das gewünschte Verteilungsprofil anpassen. Zu den Favoriten rechnet diesbezüglich zweifellos die Agrarpolitik, deren Verteilungseffekte größtenteils für die ungleichen Haushaltspositionen von Mitgliedstaaten mit ähnlichem Bruttonationaleinkommen verantwortlich sind. Aber auch andere Politikfelder mit unsystematischen Verteilungsmustern können einbezogen werden, etwa im Bereich der Strukturpolitik.

Eine solche Reform beabsichtigt keine umwälzende Reform des EU-Eigenmittelsystems. Gut funktionierende Elemente wie die beitragsbasierte Verbindung von nationalen Haushalten und dem EU-Haushalt werden beibehalten. Zugleich aber werden Verteilungsfragen als Element der EU-Haushaltspolitik akzeptiert. Falls der Korrekturmechanismus als gerechtes System anerkannt und implementiert wird, verringert er den politischen Druck auf die Regierungen der Mitgliedstaaten, sich für höhere nationale Ausgabenanteile einzusetzen. Gemeinsame europäische Interessen hätten dann eine bessere Chance, sich gegenüber egoistischen Transferpolitiken durchzusetzen.

Literaturverzeichnis

Literaturverzeichnis

Ahlheim, M. / Wenzel, H.-D. / Wiegard, W. (Hg.) (2003), Steuerpolitik – Von der Theorie zur Praxis, Berlin.

Andel, N. (1998), Finanzwissenschaft, 4. Aufl., Tübingen.

Arnold, V. (1992), Theorie der Kollektivgüter, München.

Arrow, K. J. (1951), Social Choice and Individual Values, New York.

Atkinson, A. / Stiglitz, J. E. (1980), Lectures on Public Economics, New York.

Backhaus, J. G. / Wagner, R. E. (Hg.) (2006), Handbook of Public Finance, Boston.

Barro, R. J. (1974), Are Government Bonds Net Wealth? Journal of Political Economy 82 (6), 1095-1117.

Barro, R. J. (1989), The Ricardian Approach to Budget Deficits, Journal of Economic Perspectives 3, 37-54.

Baumol, W. J. (1967), Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis, American Economic Review 57 (3), 415-426.

Bernholz, P. / Breyer, F. (1984), Grundlagen der politischen Ökonomie, 2. Aufl., Tübingen.

Blankart, C. B. (2007), Föderalismus in Deutschland und Europa, Baden-Baden.

Blankart, C. B. (2008), Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 7. Aufl., München.

Boadway, R. / Wildasin, D. (1984), Public Sector Economics, 2. Ed., Boston.

Bofinger, P. / Lenk, T. / Schneider H.-P. (2008), Zukunftsfähige Finanzpolitik, Berlin.

Bohley, P. (2003), Die Öffentliche Finanzierung, München / Wien.

Bohnet, A. (1999), Finanzwissenschaft: Staatliche Verteilungspolitik, 2. Aufl., München.

Böhringer, C. / Schwager, R. (2003), Die Ökologische Steuerreform in Deutschland – ein umweltpolitisches Feigenblatt, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 4, 211-222.

Brecht, A. (1932), Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben, Leipzig / Berlin.

Brennan, G. / Buchanan, J. M. (1980), The Power to Tax, Cambridge.

Breyer, F. / Buchholz, W. (2007), Ökonomie des Sozialstaats, Berlin.

Brown, C. V. / Jackson, P. M. (1990), Public Sector Economics, 4. Ed., Oxford.

Brümmerhoff, D. (2007), Finanzwissenschaft, 9. Aufl., München / Wien.

Brunner, J. K. (1993), A Note on the Optimum Income Tax, Journal of Public Economics 50, 445-451.

Buchanan, J. M. (1958), Public Principles of Public Debt: A Defence and Restatement, Homewood.

Buchanan, J. M. / Musgrave, R. A. (1999), Public Finance and Public Choice, Cambridge.

Buchholz, W. / Konrad, K. (2000), Risiko und Steuern, in: Andel, N. (Hg.), Probleme der Besteuerung III, Schriften des Vereins für Socialpolitik 259/III, Berlin, 63-139.

Bundesministerium der Finanzen (2010), Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung, Berlin.

Bundesministerium der Finanzen (2011), Eckwertebeschluss zum Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2012 und zum Finanzplan 2011 bis 2015, Berlin.

Bundesministerium der Finanzen (2008), Das System der öffentlichen Haushalte, Berlin.

Bundesministerium der Finanzen (2010), Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunalfinanzen 2000 bis 2009, Berlin.

Bundesministerium der Finanzen (2011), Vorläufige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Ausgleichsjahr 2010, BMF/V A 4, Berlin.

Bundesministerium der Finanzen (2010), Datensammlung zur Steuerpolitik – Ausgabe 2010, Berlin.

Büttner, T. / Schwager, R. (2003), Länderautonomie in der Einkommensteuer: Konsequenzen eines Zuschlagsmodells, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 223, 532-555.

Caesar, R. / Knoll, B. (2008), Konsumbasierte Steuersysteme I und II, WISU 37, 113-118 und 243-247.

Cansier, D. (2004), Finanzwissenschaftliche Steuerlehre, Stuttgart.

Cansier, D. / Bayer, S. (2003), Einführung in die Finanzwissenschaft, München / Wien.

Clarke, E. H. (1980), Demand Revelation and the Provision of Public Goods, Cambridge.

Corneo, G. (2009), Öffentliche Finanzen: Ausgabenpolitik, 3. Aufl., Tübingen.

Cullis, J. / Jones, P. (1998), Public Finance and Public Choice, 2. Ed., Oxford.

Domar, E. D. (1944), The Burden of the Debt and the National Income, American Economic Review 34 (4), 798-827.

Downs, A. (1957), An Economic Theory of Democracy, New York.

Edgeworth, F. Y. (1897), The Pure Theory of Taxation, Economic Journal 7 (25), 63-125.

Eggert, W. / Haufler, A. (2006), Company Tax Coordination cum Tax Rate Competition in the European Union, Finanzarchiv 62, 579-601.

Eggert, W. / Weichenrieder, A. (2002), Steuerreform und Unternehmensfinanzierung, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 222, 531-555.

Feld, L. P. / Frey, B. S. / Kirchgässer, G. (2011), Demokratische Wirtschaftspolitik, 4. Aufl., München.

Feld, L. P. (2000), Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution: Ein Überblick und eine empirische Analyse für die Schweiz, Tübingen.

Föhl, C. (1953), Kritik der progressiven Einkommensbesteuerung, Finanzarchiv 14, 88-109.

Föhl, C. (1956), Das Steuerparadoxon, Finanzarchiv 17, 1-37.

Folkers, C. (2003), Ehegattensplitting und Leistungsfähigkeitsprinzip, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 4, 413-424.

Fuest, C. / Peichl, A. / Schaefer, T. (2007), Führt Steuervereinfachung zu einer „gerechteren“ Einkommensverteilung? Perspektiven der Wirtschaftspolitik 8, 20-37.

Galbraith, J. K. (1958), The Affluent Society, Boston.

Gandenberger, O. (1980), Öffentliche Verschuldung II: Theoretische Grundlagen, Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), Bd. 5, 480-504, Stuttgart.

Genser, B. (2005), Passt eine proportionale Kapitaleinkommensteuer in ein rationales Steuersystem? Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 54, 330-343.

Genser, B. / Reutter, A. (2007), Moving Towards Dual Income Taxation in Europe, Finanzarchiv 63, 436-456.

Groves, T. / Ledyard, J. (1977), Optimal Allocation of Public Goods: A Solution to the „Free Rider“ Problem, Econometrica 45, 783-810.

Gruber, J. (2005), Public Finance and Public Policy, New York.

Haavelmo, T. (1945), Multiplier Effects of a Balanced Budget, Econometrica 13 (4), 311–318.

Haig, R. M. (1921), The Concept of Income, in: Haig, R. M. (Hg.), The Federal Income Tax, New York.

Haller, H. (1981), Die Steuern. Grundlinien eines rationalen Systems öffentlicher Abgaben, 3. Aufl., Tübingen.

Harberger, A. C. (1962), The Incidence of the Corporation Income Tax, Journal of Political Economy 70 (3), 215-240.

Helmedag, F. (2010), Staatsschulden als eine permanente Einnahmequelle, Wirtschaftsdienst 90, 611-615.

Henke, K.-D. (Hg.) (1999), Zur Zukunft der Staatsfinanzierung, Baden-Baden.

Hesse, H. (1998), Theoretische Grundlagen der „Fiscal Policy“, 2. Aufl., München.

Hillman, A. L. (2003), Public Finance and Public Policy, Cambridge.

Holcombe, R. G. (2006), Public Sector Economics, Upper Saddle River / New Jersey.

Homburg, S. (2010), Allgemeine Steuerlehre, 6. Aufl., München.

Homburg, S. (2007), Germany’s Company Tax Reform Act of 2008, Finanzarchiv 63, 591-612.

Hyman, D. N. (2004), Public Finance, 8. Ed., Mason / Ohio.

Junkernheinrich, M. / Micosatt, G. (1991), Reform des Gemeindesteuersystems, Bd. 1-2, Berlin.

Kaldor, N. (1955), An Expenditure Tax, London.

Kaldor, N. (1956), Alternative Theories of Distribution, Review of Economic Studies 23 (2), 83-100.

Keuschnigg, C. (2005), Öffentliche Finanzen: Einnahmenpolitik, Tübingen.

Kitterer, W. / Plachta R. C. (2008) Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs als Kernelement einer Modernisierung des deutschen Föderalismus, Baden-Baden.

Konrad, K. / Jochimsen, B. (Hg.) (2006), Finanzkrise im Bundesstaat, Frankfurt am Main.

Kuhn, T. (1995), Theorie des kommunalen Finanzausgleichs, Heidelberg.

Lenk, T. (1993), Reformbedarf und Reformmöglichkeiten des deutschen Finanzausgleichs, Baden-Baden.

Lerner, A. P. (1943), Functional Finance and the Federal Debt, Social Research 10, 38-51.

Lerner, A. P. (1948), The Burden of the National Debt, in: Metzler, L. A. (Hg.), Income, Employment and Public Policy, 255-275, New York.

Lindahl, E. (1919), Die Gerechtigkeit der Besteuerung, Lund.

Mackenroth, G. (1952), Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan, Schriften des Vereins für Socialpolitik 4, Berlin.

Modigliani, F. (1961), Long-Run Implications of Alternative Fiscal Policies and the Burden of the National Debt, Economic Journal 71 (284), 730-755.

Mueller, D. C. (2003), Public Choice III, New York.

Musgrave, R. A. (1959), The Theory of Public Finance, New York.

Musgrave, R. A. (1969), Finanztheorie, 2. Aufl., Tübingen.

Musgrave, R. A. / Musgrave, P. B. (1989), Public Finance in Theory and Practice, New York.

Musgrave, R. A. / Musgrave, P. B. / Kullmer, L. (1992-1994), Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Bd. 1-3, Tübingen.

Musgrave, R. A. / Peacock, A. T. (Hg.) (1994), Classics in the Theory of Public Finance, 2. Ed., Basingstoke.

Myles, G. D. (1995), Public Economics, Cambridge.

Neumark, F. (1970), Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik, 2. Aufl., Tübingen.

Neumark, F. / Andel, N. (1977-1983), Handbuch der Finanzwissenschaft (HdF), Bd. 1-4, Tübingen.

Niskanen, W. A. (1971), Bureaucracy and Representative Government, Chicago.

Nowotny, E. / Zagler, M. (2009), Der öffentliche Sektor, 5. Aufl., Berlin.

Oates, W. E. (1972), Fiscal Federalism, New York.

Oberhauser, A. (1983), Kommunale Wertschöpfungsteuer – ein Ersatz für die Gewerbesteuer, Informationen zur Raumentwicklung, Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, 431-444.

Oberhauser, A. (1985), Das Schuldenparadox, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 200, 333-348.

Oberhauser, A. (1995), Die Last der Staatsverschuldung, Kredit und Kapital 28, 346-367.

Oberhauser, A. (1996), Die Bedeutung der Kreislauftheorie der Verteilung für Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 215, 129-142.

Olson, M. (2004), Die Logik des kollektiven Handelns, 5. Aufl., Tübingen.

Peacock, A. T. / Wiseman, J. (1967), The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom, 2. Ed., London.

Peffekoven, R. (1996), Einführung in die Grundbegriffe der Finanzwissenschaft, Darmstadt.

Petersen, H.-G. (1993), Finanzwissenschaft I, 3. Aufl., Stuttgart.

Petersen, H.-G. (1988), Finanzwissenschaft II, Stuttgart.

Pigou, A. C. (1932), The Economics of Welfare, 4. Ed., London.

Popitz, J. (1927), Der Finanzausgleich, in: Gerloff, W. / Meisel, F. (Hg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 2, 338-375, Tübingen.

Prest, A. R. / Barr, N. A. (1987), Public Finance in Theory and Practice, 7. Ed., London.

Reding, K. / Müller, W. (1999), Einführung in die Allgemeine Steuerlehre, München.

Ricardo, D. (1820), Funding System, Encyclopedia Britannica, London.

Ricardo, D. (1817), On the Principles of Political Economy and Taxation, London.

Richter, W. F. / Wiegard, W. (1993), Zwanzig Jahre „Neue Finanzwissenschaft“ I und II, Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 113, 169-224 und 337-400.

Rosen, H. S. (2007), Public Finance, 8. Ed., Homewood.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007), Staatsverschuldung wirksam begrenzen, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007), Das Erreichte nicht verspielen, Jahresgutachten 2007/08, Wiesbaden.

Samuelson, P. A. (1954), The Pure Theory of Public Expenditure, Review of Economics and Statistics 36, 386-389.

Schäfer, C. (2010), Zukunftsgefährdung statt Krisenlehren – WSI-Verteilungsbericht 2010, WSI-Mitteilungen 12, 636-645.

Schanz, G. (1896), Der Einkommensbegriff und die Einkommensteuergesetze, Finanzarchiv 13, 1-87.

Scherf, W. (1985), Budgetmultiplikatoren. Eine Analyse der fiskalischen Wirkungen konjunkturbedingter und antizyklischer Defizite, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 200, 349-363.

Scherf, W. (1987), Beschäftigungspolitische Aspekte einer Reform der Arbeitgeberbeiträge zur Rentenversicherung, Finanzarchiv 45, 284-301.

Scherf, W. (1987), Die beschäftigungspolitische und fiskalische Problematik der Arbeitgeberbeiträge zur Rentenversicherung, Frankfurt am Main.

Scherf, W. (1989), Zur Abgrenzung und finanzpolitischen Bedeutung verschiedener Arten der Staatsverschuldung, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 206, 136-151.

Scherf, W. (1993), Steuerinzidenz in einem kaldorianischen IS-LM-Modell, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 211, 477-491.

Scherf, W. (1994), Die Bedeutung des kaldorianischen Verteilungsmechanismus für die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der staatlichen Neuverschuldung, Frankfurt am Main.

Scherf, W. (1996), Politische Ursachen und Möglichkeiten einer konstitutionellen Begrenzung der staatlichen Neuverschuldung, Staatswissenschaften und Staatspraxis, 365-386.

Scherf, W. (2000), Das Ehegattensplitting aus finanzwissenschaftlicher Sicht, Steuer und Wirtschaft, 269-278.

Scherf, W. (2000), Der Länderfinanzausgleich in Deutschland, Frankfurt am Main.

Scherf, W. (2001), Perspektiven der kommunalen Besteuerung, in: Andel A. (Hg.), Probleme der Kommunalfinanzen, Schriften des Vereins für Socialpolitik 283, Berlin, 9-55.

Scherf, W. (2002), Ersatz der Gewerbesteuer durch eine anrechenbare Wertschöpfungsteuer, Wirtschaftsdienst 82, 603-608.

Scherf, W. (2002), Finanzpolitik: Sparen und Konsolidieren ist nicht dasselbe, Wirtschaftsdienst 82, 212-218.

Scherf, W. (2005), Plädoyer für eine konjunkturgerechte Schuldenpolitik, WSI-Mitteilungen, 654-655.

Scherf, W. (2009), Finanzpolitik zwischen Wirtschaftskrise und Schuldenbremse, ifo Schnelldienst 21, 6-9.

Scherf, W. (2009), Finanzpolitik: Ziele, Instrumente und Träger, WISU 38, 1152-1160

Scherf, W. (2009), Öffentlicher Haushalt: Funktionen, Kreislauf und Grundsätze, WISU 38, 382-389.

Scherf, W. (2010), Das „Gesetz“ der wachsenden Staatsausgaben, WISU 39, 1514-1523.

Scherf, W. (2010), Fairer internationaler Steuerwettbewerb ist eine Fiktion, WiSt 39, 297-298.

Schmölders, G. / Hansmeyer, K.-H. (1980), Allgemeine Steuerlehre, Berlin.

Schumpeter, J. A. (1950), Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, Bern (8. Auflage, München 2005).

Simons, H. C. (1938), Personal Income Taxation: The Definition of Income as a Problem of Fiscal Policy, Chicago.

Sinn, H. W. (1985), Kapitaleinkommensbesteuerung, Tübingen.

Smith, A. (1776), An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, London.

Smith, A. (1983), Der Wohlstand der Nationen, München.

Stiglitz, J. E. (2000), Economics of the Public Sector, 3. Ed., New York.

Tiebout, C. M. (1956), A Pure Theory of Local Expenditures, Journal of Political Economy 64, 416-424.

Timm, H. (1961), Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben, Finanzarchiv 21, 201-247.

Ulbrich, H. (2002), Public Finance In Theory And Practice, Mason / Ohio.

Vickrey, W. (1961), The Burden of the Public Debt: Comment, American Economic Review 51 (1), 132-137.

Wagner, A. (1893), Grundlegung der politischen Ökonomie, in: Wagner, A. (Hg.), Lehr- und Handbuch der politischen Ökonomie, 3. Aufl., Leipzig.

Weimann, J. (2009), Wirtschaftspolitik: Allokation und kollektive Entscheidung, 5. Aufl., Berlin.

Wellisch, D. (2000), Finanzwissenschaft I – III, München.

Wiegard, W. (1989), Neuere Entwicklungen in der Finanzwissenschaft. Versuch einer Bestandsaufnahme, Finanzarchiv 47, 104-137.

Wigger, B. U. (2006), Grundzüge der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (1982), Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern, BMF-Schriftenreihe 31.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (1984), Gutachten zu den Problemen einer Verringerung der öffentlichen Netto-Neuverschuldung, BMF-Schriftenreihe 34.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (1987), Stellungnahme zur Tarifstruktur der Körperschaftsteuer, BMF-Schriftenreihe 39.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (1989), Die Einheitsbewertung in der Bundesrepublik Deutschland – Mängel und Alternativen, BMF-Schriftenreihe 41.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (1992), Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, BMF-Schriftenreihe 47.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (1994), Zur Bedeutung der Maastricht-Kriterien für die Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern, BMF-Schriftenreihe 54.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (1995), Einnahmenverteilung zwischen Bund und Ländern – Probleme und Lösungsmöglichkeiten, BMF-Schriftenreihe 56.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (1997), Umweltsteuern aus finanzwissenschaftlicher Sicht, BMF-Schriftenreihe 63.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (1998), Reform der internationalen Kapitaleinkommensbesteuerung, BMF-Schriftenreihe 65.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2001), Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik – Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte, BMF-Schriftenreihe 71.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2004), Flat Tax oder Duale Einkommensteuer – Zwei Entwürfe zur Reform der deutschen Einkommensbesteuerung, BMF-Schriftenreihe 76.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2005), Haushaltskrisen im Bundesstaat, BMF-Schriftenreihe 78.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2007), Einheitliche Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer in der Europäischen Union, BMF-Schriftenreihe 81.

Wrede, M. (2002), Fiskalische Externalitäten im föderativen Staat, Tübingen.

Wrede, M. (2003), Income Splitting – Is it Good for Both Partners in the Marriage? German Economic Review 4, 203-216.

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (2008), Reformoptionen für das EU-Eigenmittelsystem, Mannheim.

Zimmermann, H. (2009), Kommunalfinanzen, 2. Aufl., Baden-Baden.

Zimmermann, H. / Henke, K.-D. / Broer, M. (2009), Finanzwissenschaft, 10. Aufl., München.

Wolfgang Scherf ist Professor für Volkswirtschaftslehre mit dem Schwerpunkt Öffentliche Finanzen an der Justus-Liebig-Universität Gießen.

Das Lehrbuch vermittelt die Grundlagen der Finanzwissenschaft. Im Fokus stehen der öffentliche Haushalt, die öffentlichen Ausgaben, die allgemeine und spezielle Steuerlehre, die öffentliche Verschuldung sowie der Finanzausgleich. Durch den starken Praxisbezug eröffnet das Buch einen guten Zugang zur aktuellen finanzpolitischen Diskussion.

Das Buch richtet sich insbesondere an Studierende der Betriebs- und Volkswirtschaftslehre im Bachelor-Studium, aber auch an Leser ohne wirtschaftswissenschaftliche Vorkenntnisse, die sich für finanzpolitische Fragen interessieren.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Autors unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

© Wolfgang Scherf 2017 | Internet: www.wolfgang-scherf.de | Email: prof@wolfgang-scherf.de