



UNIVERSITÄT
LEIPZIG

Forum Föderaler Staat

Effiziente Transferwege der Bundesmittel im föderalen Gefüge

Berlin, den 15.06.2021

Prof. Dr. Thomas Lenk

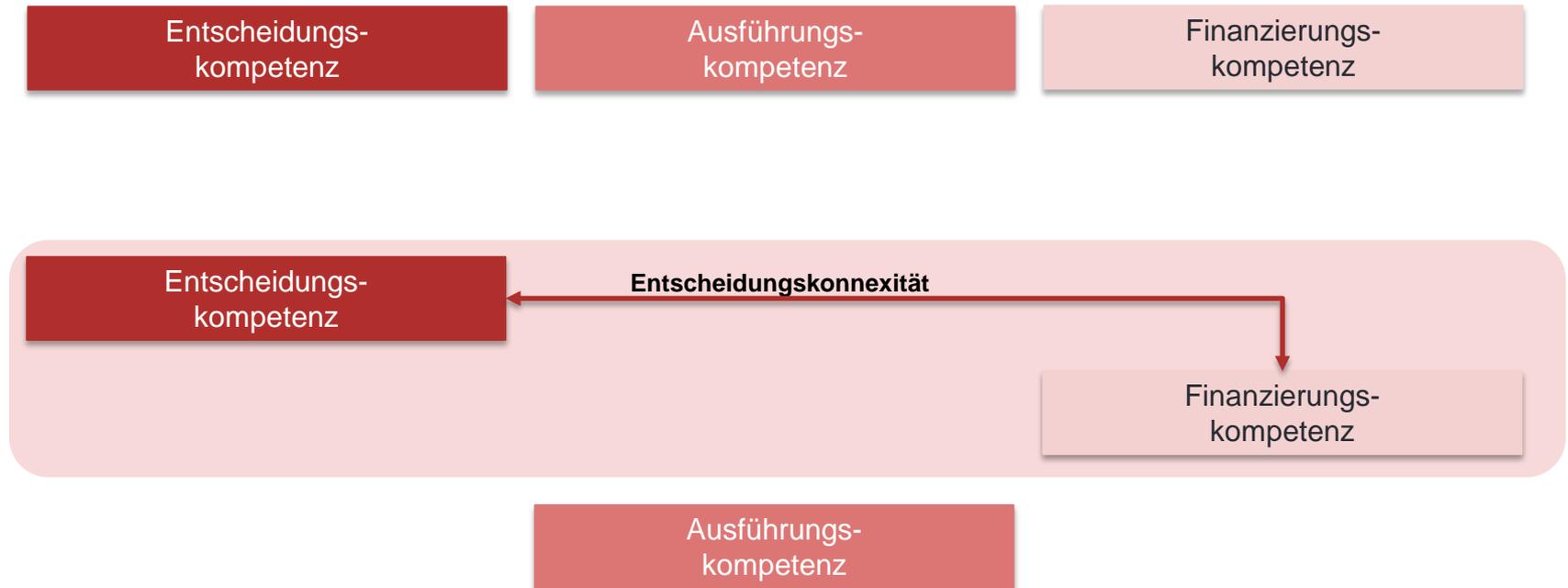
AGENDA

- A: Föderales Finanzsystem
- B: Kommunale Problemlage
- C: Steuerzuordnung und bundesstaatlicher Finanzausgleich
- D: Transmissionskanäle der originären Bundesmittel an die Kommunen
- E: Herausforderungen und Fazit

- **Aufgabenverteilung** ist der **Finanzverteilung vorgelagert**
 - **Kommunen** sind verfassungsrechtlich **Bestandteile** der **Länder**
- grundsätzliche **Verantwortung der Länder** für die **Finanzausstattung** ihrer **Kommunen**



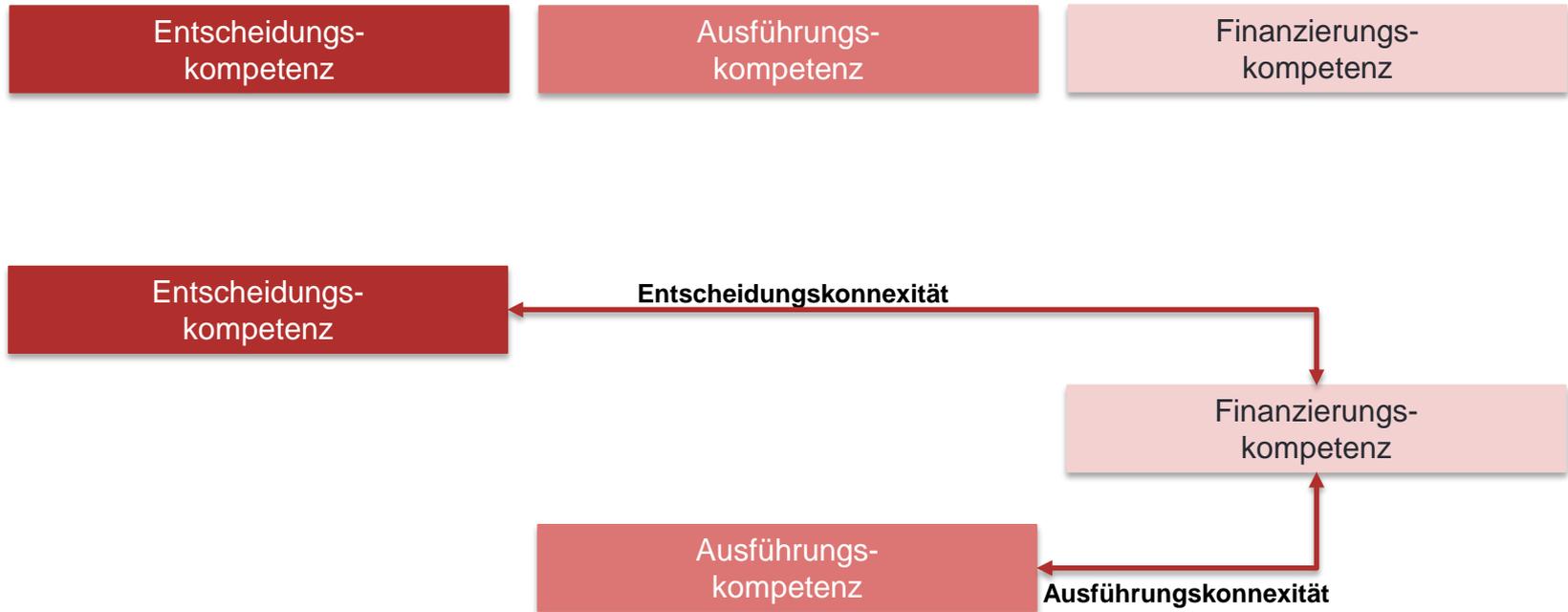
- Welcher **Grad an Zentralität** führt zu einer möglichst effizienten Aufgabenerfüllung?
- finanzwissenschaftliche **Grundprinzipien** wie Autonomie, fiskalische Äquivalenz und **Konnexität**



- Welcher **Grad an Zentralität** führt zu einer möglichst effizienten Aufgabenerfüllung?
- finanzwissenschaftliche **Grundprinzipien** wie Autonomie, fiskalische Äquivalenz und **Konnexität**



- Welcher **Grad an Zentralität** führt zu einer möglichst effizienten Aufgabenerfüllung?
- finanzwissenschaftliche **Grundprinzipien** wie Autonomie, fiskalische Äquivalenz und **Konnexität**



- Art. 104a Abs. 1 GG (**allgemeiner Lastenverteilungsgrundsatz**):
 - „Der Bund und die Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben...“
- **gilt nicht**, wenn im Grundgesetz selbst etwas anderes bestimmt ist
 - Art. 91 a, b, c, d, e GG **Gemeinschaftsaufgaben**
 - Art. 104 a Abs. 2 – 6 GG **spezielle Lastenverteilungsregeln**
(Bundesauftragsverwaltung, Geldleistungsgesetze, Bundesfinanzhilfen und Verwaltungsausgaben)
- gegenwärtiges System: **Mischfinanzierung** ist im Rahmen der Finanzreform 1969 entstanden.

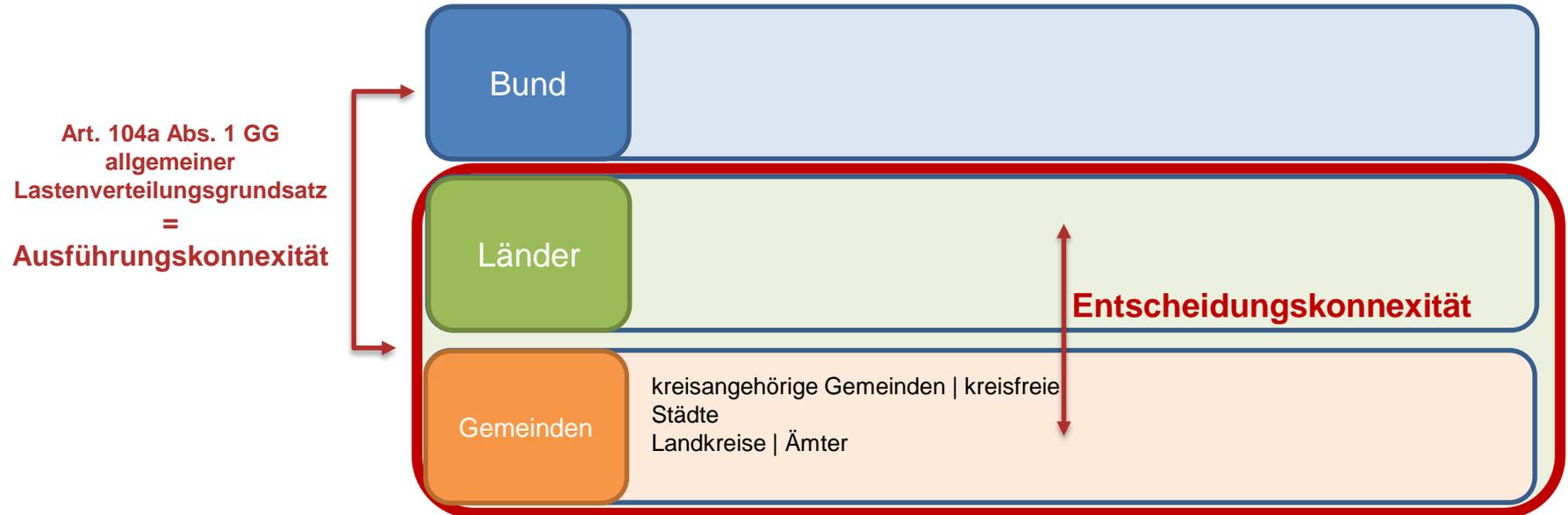


Abb.: Steuerverteilung in der Bundesrepublik

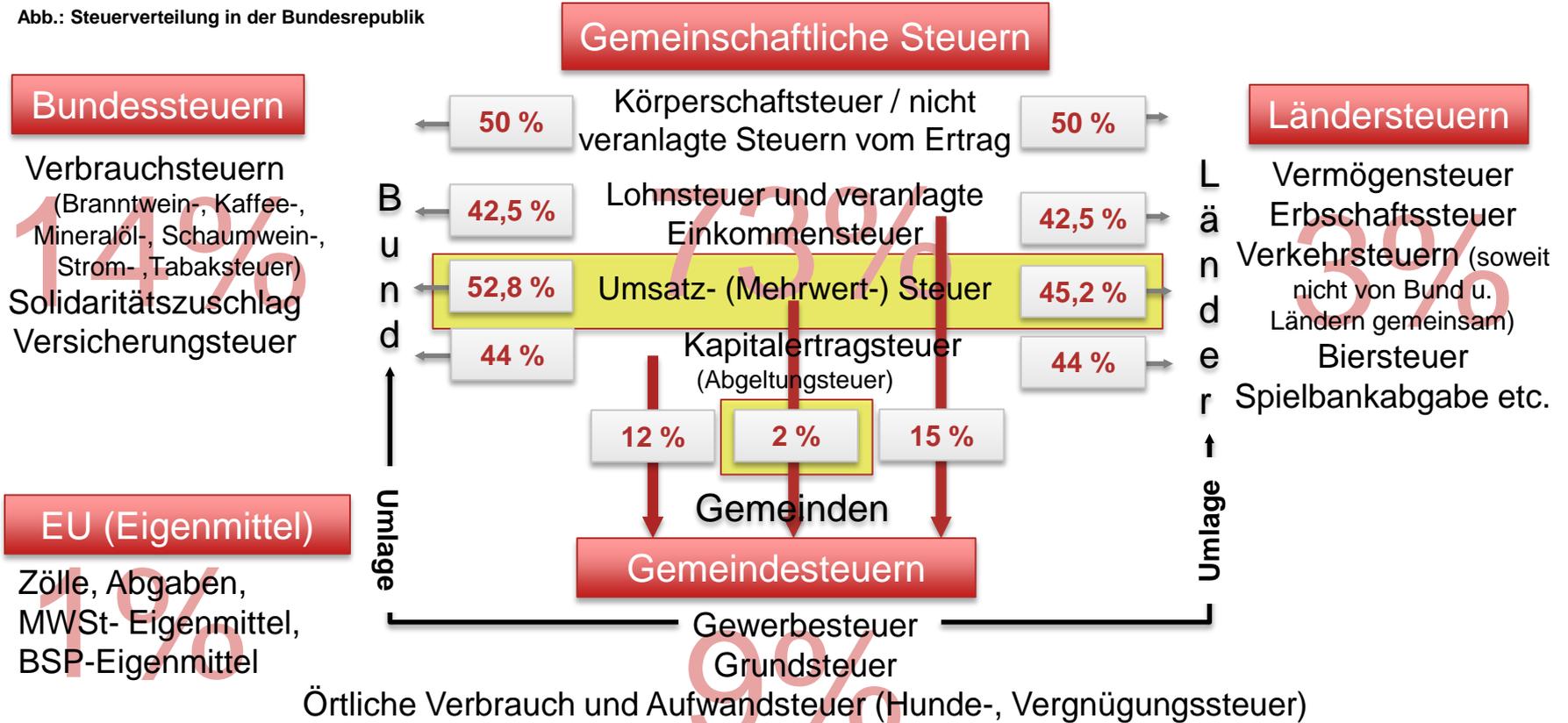
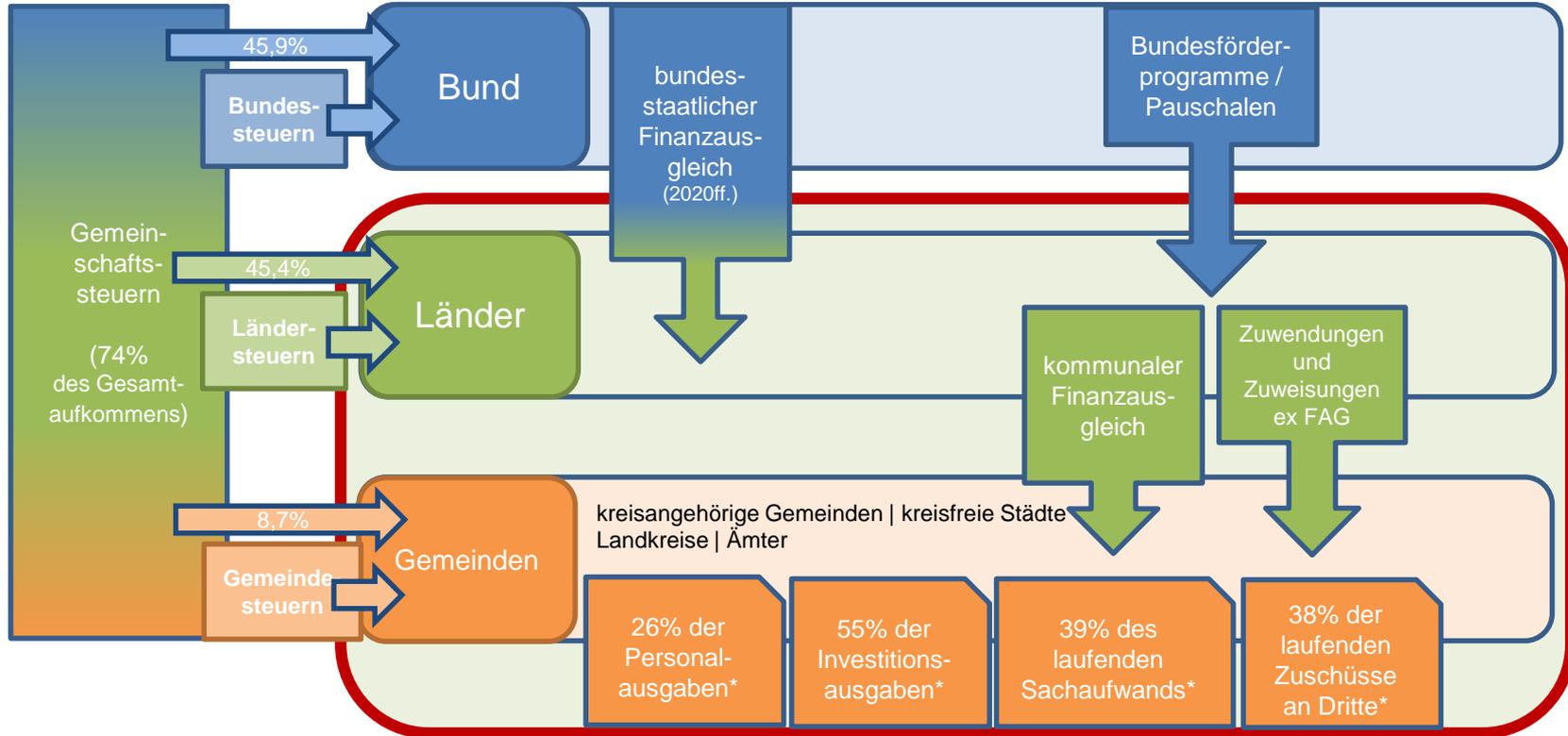
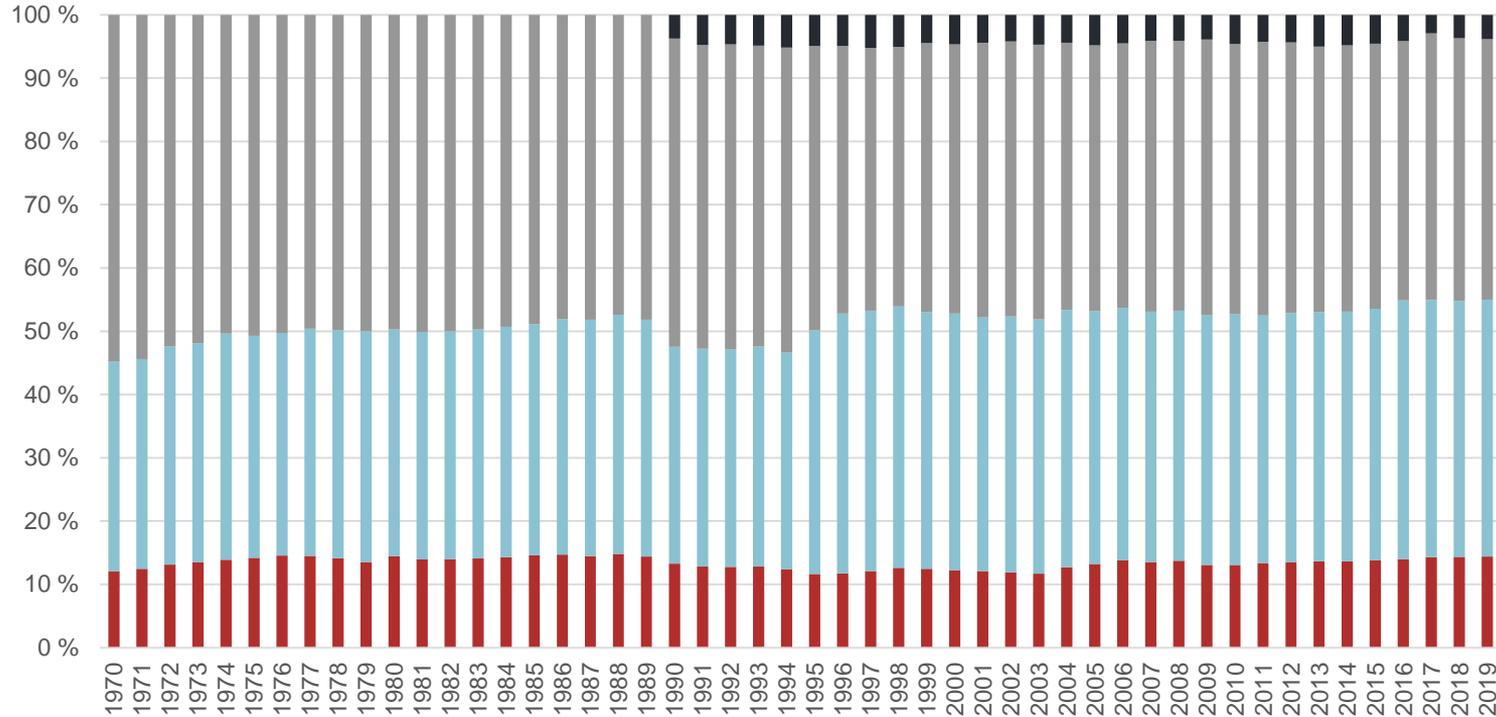


Abb.: Das föderale Finanzsystem



* jeweils bezogen auf die Summe der Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden) ohne Sozialversicherung, Darstellung einschließlich Extrahaushalte auf Basis der Daten 2019.

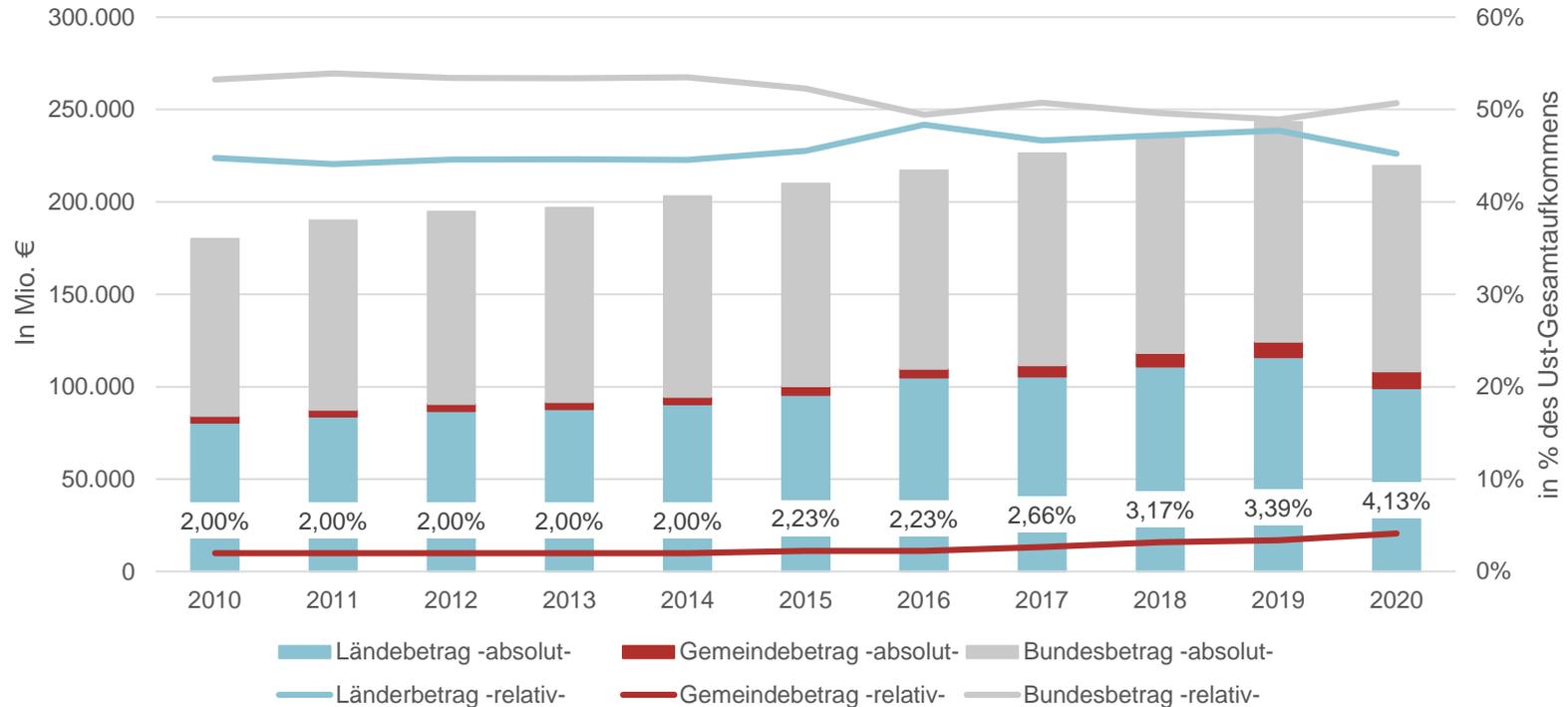
Abb.: Kassenmäßige Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften nach Steuerverteilung in % des Gesamtaufkommens von 1970 bis 2019



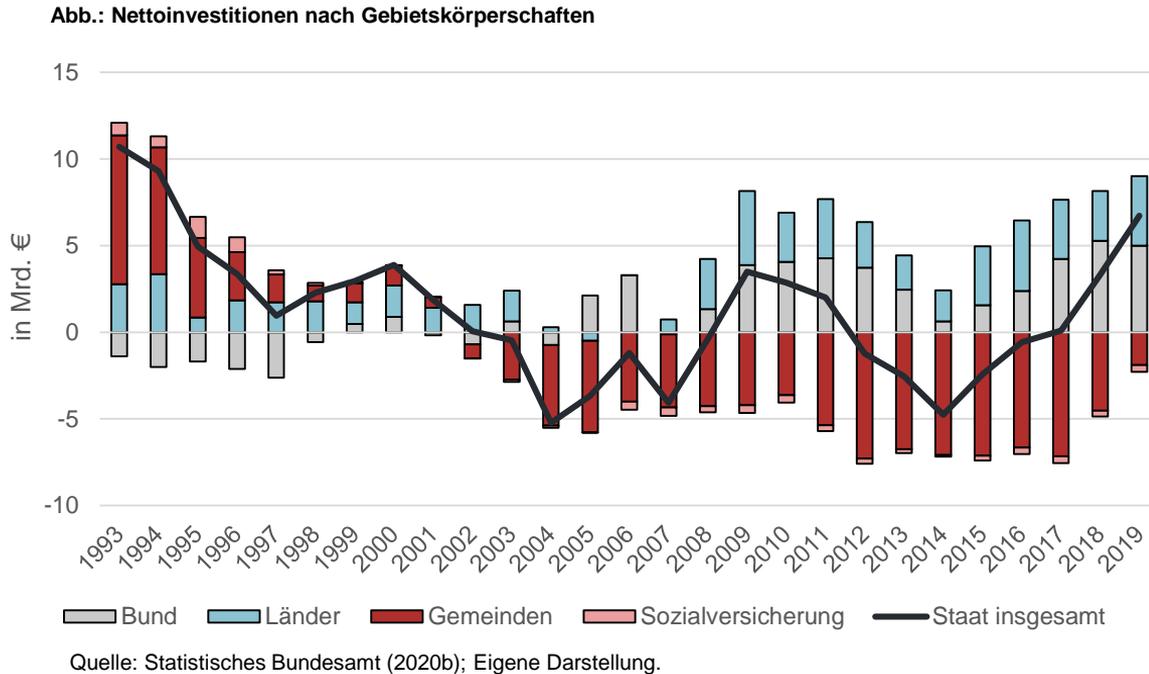
Quelle: BMF (o.J.); Eigene Darstellung

■ Gemeinden ■ Länder ■ Bund ■ EU-Eigenmittel

Abb.: Entwicklung Umsatzsteuerbeträge in Mio. € nach Gebietskörperschaften.

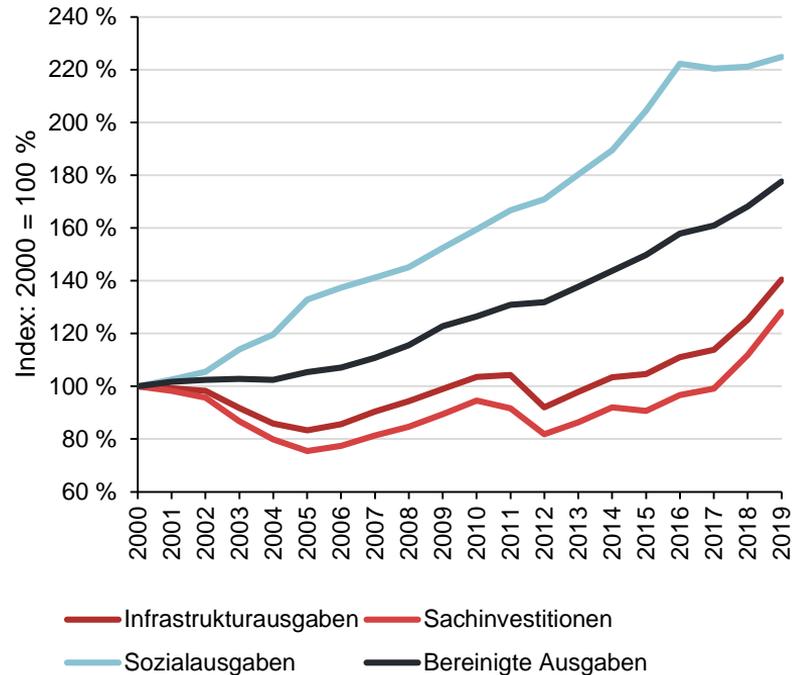


Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2021); Eigene Berechnung; Eigene Darstellung.



- **unzureichende Finanzlage** der Kommunen sichtbar
- Insg. ein **Nettoverzehr** von -87,7 Mrd. €. Die positiven Nettoinvestitionen von rund 28,7 Mrd. € wurden rechnerisch zwischen **2002-2009** bereits vollständig aufgezehrt.
- **Nettoinvestitionen** der Gemeinden liegen seit ca. 2 Dekaden im **negativen Bereich**.
- **unzureichendes Investitions- und Ausgabeverhalten** der kommunalen Ebene hat zu einem signifikanten **Investitionsrückstand** geführt
- **Funktionseinschränkungen** und potenzieller Funktionsverlust wahrscheinlich

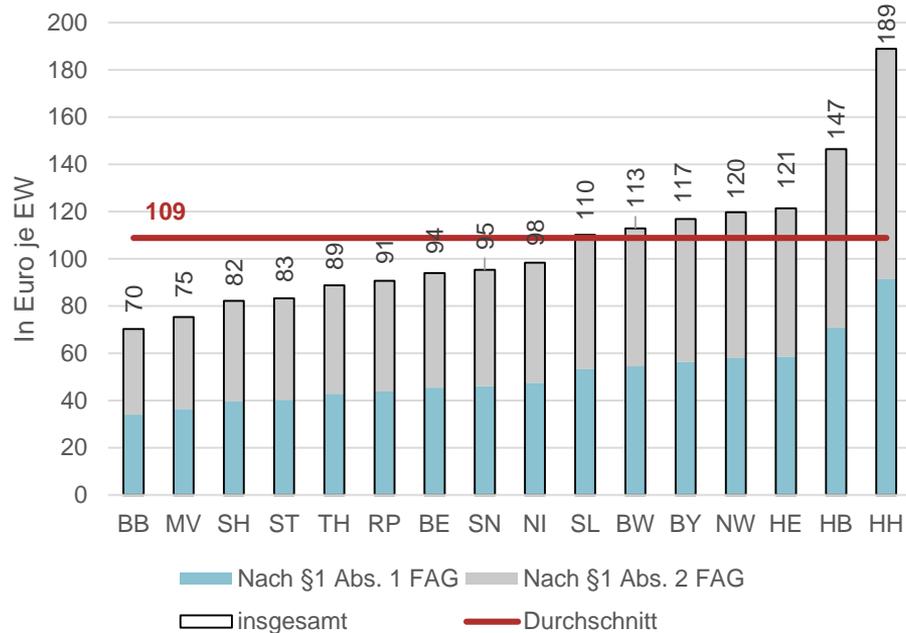
Abb.: Entwicklung ausgewählter Ausgabepositionen auf der kommunalen Ebene. Indexiert (2000=100%).



Quelle: Statistisches Bundesamt (2020c); Eigene Darstellung.

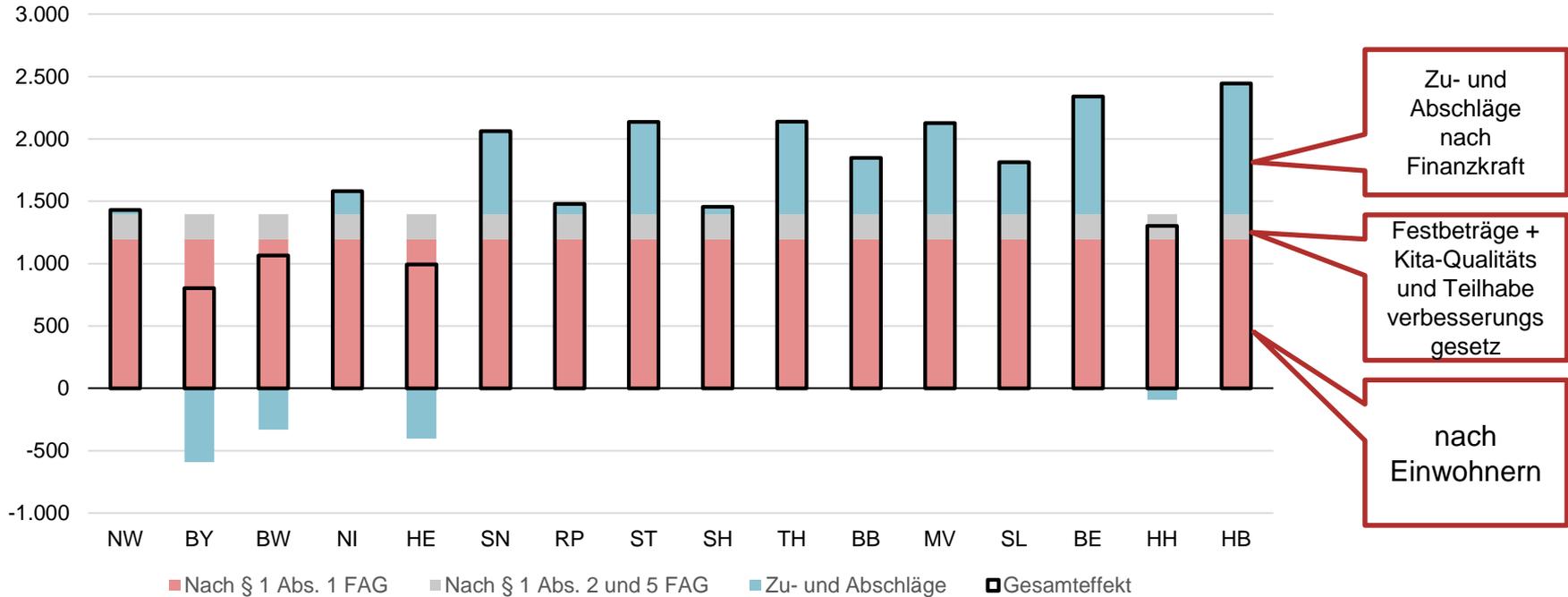
- Die letzten beiden Dekaden zeigen eine **überproportionale Entwicklung** der kommunalen Sozialausgaben im Vergleich zur unterproportionalen Entwicklung der Infrastrukturausgaben und Sachinvestitionen
- Verdoppelung der **Sozialausgaben** um den Faktor 2,25
 - Infrastrukturausgaben: 1,4
 - Sachinvestitionen: 1,28
 - Bereinigte Ausgaben: 1,78
- Ein erheblicher Anteil der kommunalen Ausgabendynamik lässt sich somit auf die **Zuwächse** der Sozialausgaben erklären.

Abb.: Kommunalen Umsatzsteueranteil in Euro je EW für 2020



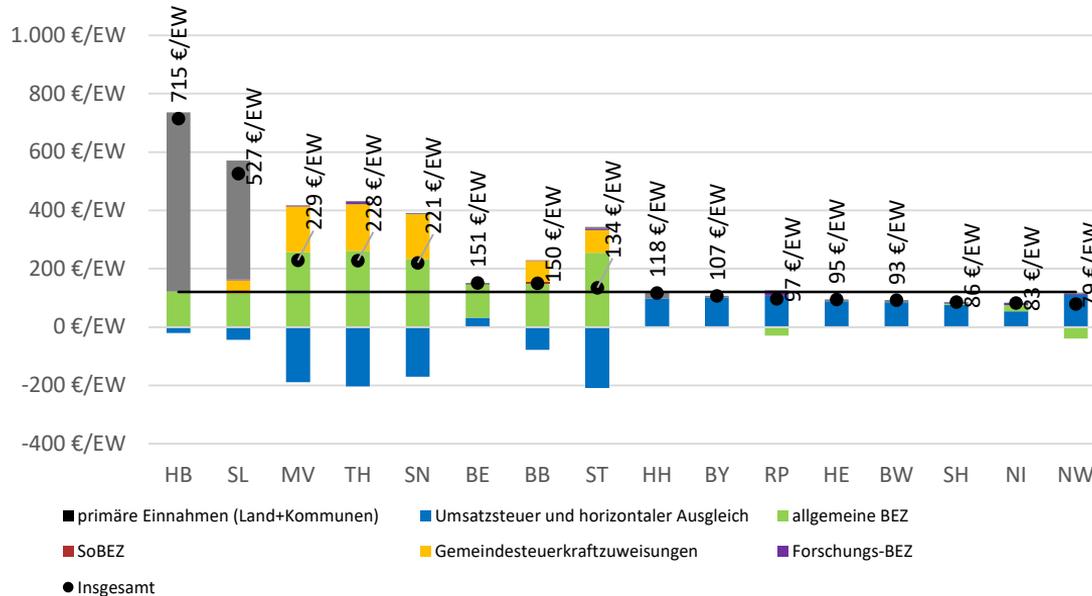
- Art. 106 (5a) GG
 - Die Gemeinden erhalten ab dem 1. Januar 1998 einen Anteil an dem Aufkommen der Umsatzsteuer. Er wird von den Ländern **auf der Grundlage eines orts- und wirtschaftsbezogenen Schlüssels** an ihre Gemeinden weitergeleitet. [...].
- **Basis:** Umsatzsteueraufkommen im Bundesgebiet (nicht Landesgebiet)
- **Grundsatz:** Verteilung nach gewerbeorientiertem Schlüssel
- Es profitieren insb. jene Länder, bei denen die **Länderschlüsselzahlen größer** sind, als die relativen **Einwohneranteile (Länder über dem Durchschnitt)**.

Abb.: Umsatzsteuerverteilung in Euro je EW



Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2021); Eigene Berechnung; Eigene Darstellung.

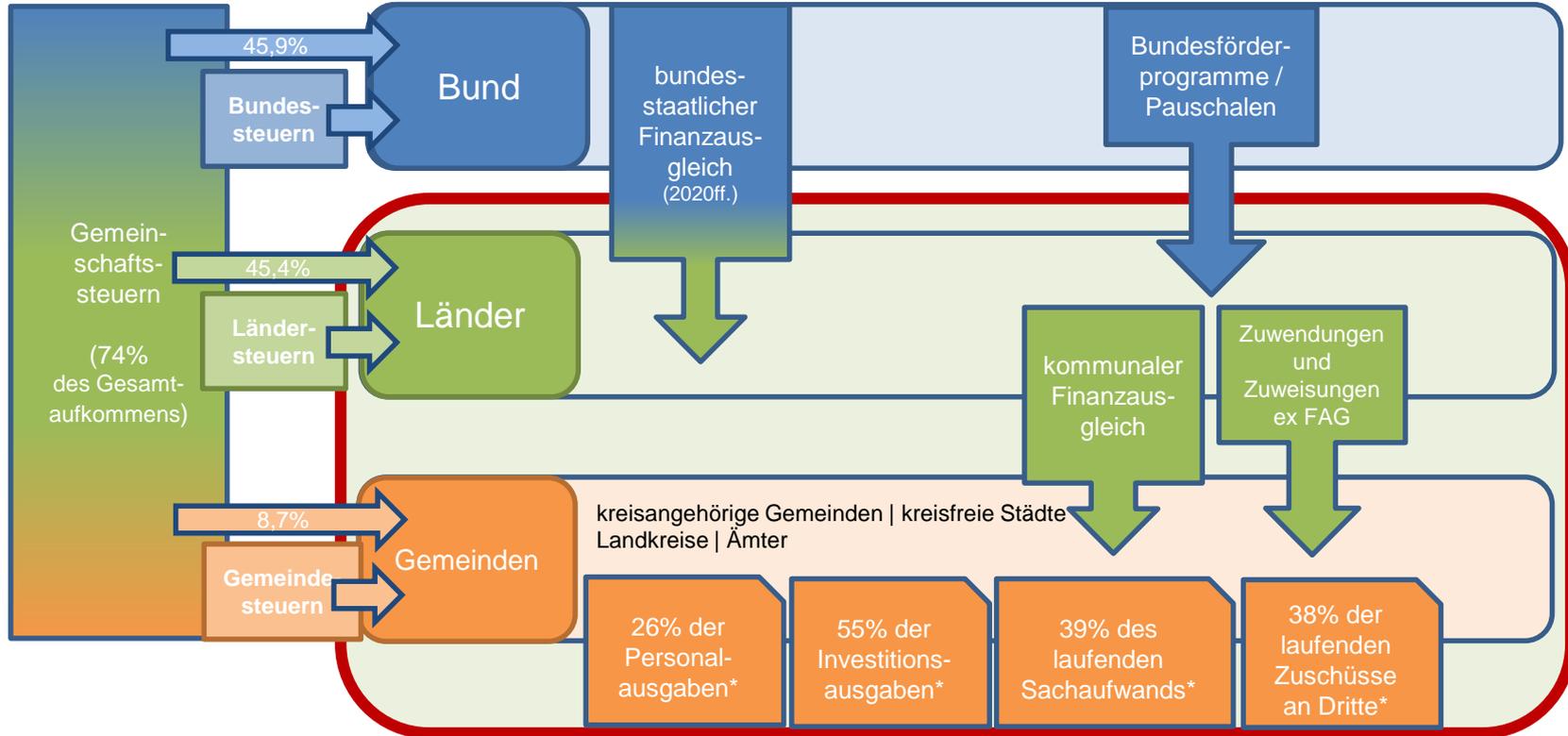
Abb.: Strukturelle Mehreinnahmen im neuen System im Vergleich zum alten System



- Einnahmen 2020 gegenüber einer Fortsetzung des alten Systems
- Durch das neue System werden insb. die neuen Länder in Bezug auf die Umsatzsteuer schlechter gestellt
- Eine Kompensation erfolgt aufgrund der allgemeinen BEZ und Gemeindesteuerkraftzuweisungen

Quelle: Lenk/Glinka (2018).

Abb.: Das föderale Finanzsystem



* jeweils bezogen auf die Summe der Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden) ohne Sozialversicherung, Darstellung einschließlich Extrahaushalte auf Basis der Daten 2019.

Abb.: Ausgewählte Transmissionskanäle

Transmissionskanal	Beispiel	Beispielvolumen (2020)
Geldleistungsgesetze Art. 104a Abs. 3 GG	Kosten der Unterkunft (KdU)	rd. 12,4 Mrd. € p.A.
Umschichtung von USt-Anteilen	Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer nach FAG	rd. 9 Mrd. € p.A.
Bildung von Sondervermögen	Kommunalinvestitionsförderungsfonds (KInvFErrG)	insg. 7 Mrd. €
direkte Finanzhilfen nach Art. 104 b, c, d GG	Digitalpakt Schule	rd. 5 Mrd. € insgesamt
Bundesergänzungszuweisungen	Gemeindesteuerkraftzuweisungen	rd. 1,5 Mrd. € p.A.
Instrument Gemeinschaftsaufgabe(n) Art. 91a ff. GG	Verbesserung regionale Wirtschaftsstruktur (GRW)	rd. 1 Mrd. € p.A.

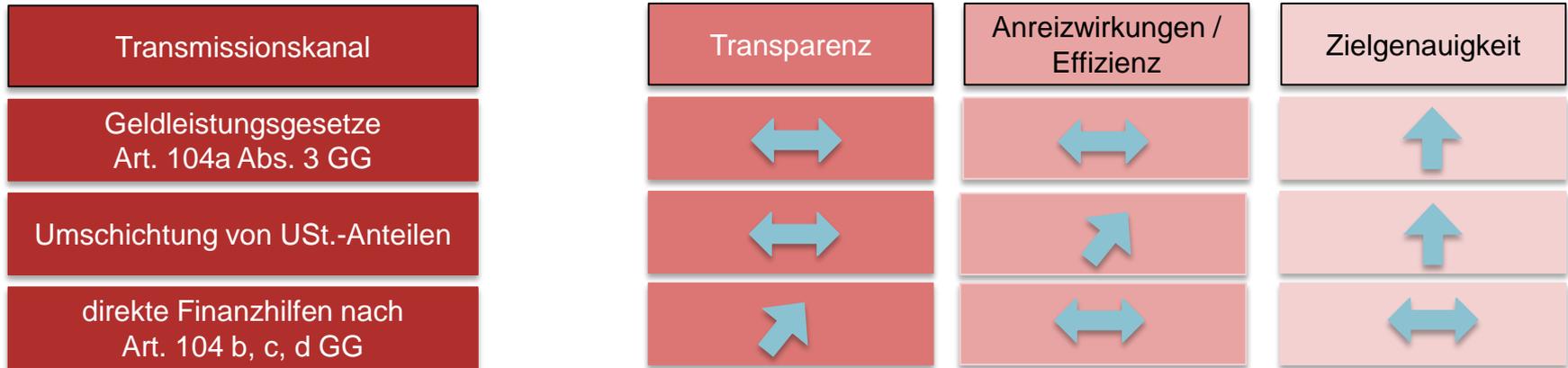
Abb.: Ausgewählte Transmissionskanäle

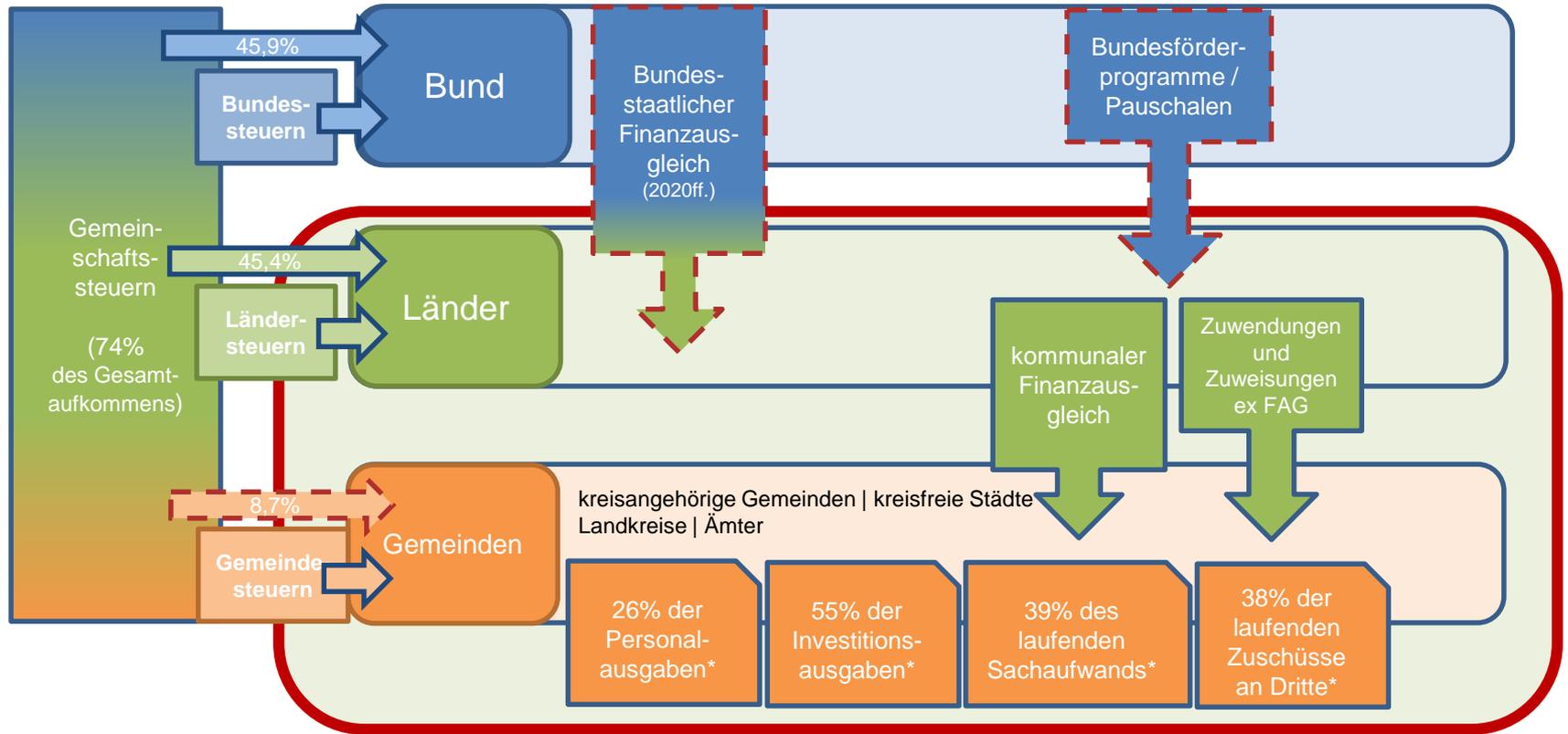
Transmissionskanal	Beispiel	Beispielvolumen (2020)
Geldleistungsgesetze Art. 104a Abs. 3 GG	Kosten der Unterkunft (KdU)	rd. 12,4 Mrd. € p.A.
Umschichtung von USt-Anteilen	Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer nach FAG	rd. 9 Mrd. € p.A.
Bildung von Sondervermögen	Kommunalinvestitionsförderungsfonds (KInvFErrG)	insg. 7 Mrd. €
direkte Finanzhilfen nach Art. 104 b, c, d GG	Digitalpakt Schule	rd. 5 Mrd. € insgesamt
Bundesergänzungszuweisungen	Gemeindesteuerkraftzuweisungen	rd. 1,5 Mrd. € p.A.
Instrument Gemeinschaftsaufgabe(n) Art. 91a ff. GG	Verbesserung regionale Wirtschaftsstruktur (GRW)	rd. 1 Mrd. € p.A.

qualitative Einordnung anhand folgender Kriterien:

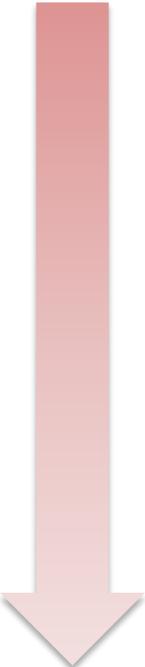
- **Transparenz:**
 - Können Bürger und Institutionen nachvollziehen, warum Mittelzuflüsse in einer bestimmten Höhe fließen (und warum dies u.U. nicht geschieht), damit das fiskalische Ergebnis auch anerkannt wird?
- **Effizienz:**
 - Inwiefern kann durch ein Instrument ein Ziel mit geringstmöglichen Aufwand erreicht werden?
 - Inwiefern entstehen durch ein Instrument negative externe Effekte, die es zu vermeiden gilt?
- **Zielgenauigkeit:**
 - Wirkt ein Instrument in jenem Zielbereich, der zuvor aus einer theoretischen Überlegung heraus angestrebt worden ist?

Abb.: Einordnung der Transmissionskanäle





* jeweils bezogen auf die Summe der Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden) ohne Sozialversicherung, Darstellung einschließlich Extrahaushalte auf Basis der Daten 2019.

- 
1. Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen überprüfen
 2. aufgabengerechte Verteilungsmaßstäbe normieren (für Länder und Kommunen)
 3. Umsatzsteuer anpassen
 4. Flankierung von Geldleistungen beibehalten
 5. weiterführende Instrumente überdenken



UNIVERSITÄT
LEIPZIG

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Prof. Dr. Thomas Lenk

Institut für öffentliche Finanzen und Public Management

Professur für Finanzwissenschaften

T +49 341 97-33580 F +49 341 97-33589

lenk@uni-leipzig.de

www.uni-leipzig.de



UNIVERSITÄT
LEIPZIG

FiWi Leipzig
Leipziger
Institute für
Öffentliche
Finanzen
und Public
Management

Prof. Dr. Thomas Lenk