



Föderales Forum

- Am 15. Juni 2021 hat das diesjährige Föderale Forum des BMF in digitaler Form stattgefunden.
- Staatssekretär Dr. Rolf Bösingler diskutierte mit Vertreterinnen und Vertretern des Bundestags, der Länder, der Kommunen und der Wissenschaft über föderale Themen.
- Im Mittelpunkt der Veranstaltung stand die Effizienz der Transferwege der Bundeshilfen an die Länder und die Kommunen.
- Die Veranstaltung wurde eingeleitet mit einem Vortrag von Prof. Thomas Lenk zur Effizienz der bestehenden Transferkanäle aus wissenschaftlicher Sicht. In der anschließenden Diskussion stellten die Diskutierenden die Anforderungen an die zukünftige Ausgestaltung effizienter Transferwege aus ihrer jeweiligen Sicht dar und diskutierten die Ansätze miteinander.

■ Einleitung

Am 15. Juni 2021 fand im BMF das zweite Föderale Forum statt. Das diesjährige Forum beschäftigte sich mit der Effizienz der Transferwege der Bundeshilfen an die Länder und Kommunen.

Zu Beginn der Veranstaltung stellte Staatssekretär Dr. Rolf Bösingler zunächst die Herausforderungen dar, die sich für den Bund hinsichtlich der Effizienz der ihm zur Verfügung stehenden Transferwege ergeben. Prof. Thomas Lenk untersuchte im Anschluss die Effizienz der bestehenden Transferwege. Danach diskutierten Vertreterinnen und Vertreter des Bundes, der Länder, der Kommunen und der Wissenschaft darüber, wie die Transferwege zukünftig zielgerichteter und effizienter gestaltet werden können.

■ Problemaufriss zur Veranstaltung

Staatssekretär Dr. Bösingler verdeutlichte in seiner Begrüßungsrede das Ziel der Veranstaltung. Es sei zu diskutieren, wie dem in der Praxis zunehmend festzustellenden politischen Bedürfnis, die Länder und Kommunen bei einzelnen Themen von gesamtstaatlichem Interesse zielgerichtet zu unterstützen, instrumentell effizient und effektiv Rechnung getragen werden könne.

Grundgesetzlich würden dem Bund zur zweckbezogenen Finanzierung von gesamtstaatlich bedeutsamen Aufgaben oder bundesgesetzlich veranlassenen Finanzierungslasten nur sehr eingeschränkt Transferwege mit unterschiedlichen Verteilungswirkungen zur Verfügung stehen. Zu nennen seien hier vor allem die verfassungsrechtlich geregelten Gemeinschaftsaufgaben, die Möglichkeit zur Gewährung von Finanzhilfen für bedeutsame Investitionen der Länder und Kommunen sowie die Möglichkeit zur Übernahme der Kosten von Geldleistungsgesetzen des Bundes, die von den Ländern ausgeführt werden.

Aufgrund der nur eingeschränkt bestehenden Transferwege sei es in der Vergangenheit jedoch zum Teil zu praktischen Problemen bei Bundeshilfen gekommen. In diesem Zusammenhang verwies Staatssekretär Dr. Bösing auf die in den vergangenen Jahren wiederholt erhöhte Quote der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU). Die Erhöhungen hätten nicht allein der Entlastung der Kommunen von den KdU gedient, sondern auch davon abweichende Kosten der Länder wie z. B. die Bedarfe für Bildung und Teilhabe berücksichtigt. Zudem werde dieses Instrument – in Ermangelung anderer Transferwege – vom Bund vermehrt genutzt, um die Kommunen allgemein finanziell zu entlasten beziehungsweise deren Investitionskraft zu stärken. Zahlungen im Rahmen der KdU würden im Vergleich zu anderen bestehenden Transferwegen eine stärkere Fokussierung der Bundeshilfen auf strukturschwache Kommunen zulassen. Dieser Transferweg stoße jedoch durch die grundgesetzlichen Bestimmungen zur Bundesauftragsverwaltung an seine Grenzen, da der Bund die Kommunen z. B. im Rahmen der Flüchtlingskrise zusätzlich vollständig von ihren flüchtlingsbezogenen KdU entlastet habe. Ab einer Bundesbeteiligung von 75 Prozent würden die Länder das Gesetz im Auftrag des Bundes ausführen.

Zur Vermeidung des Eintritts einer Bundesauftragsverwaltung wurde laut Staatssekretär Dr. Bösing bei der jährlichen Entlastung der Kommunen in Höhe von 5 Mrd. € seit dem Jahr 2018 ein deutlich höherer Anteil über den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer und ein geringerer Anteil über die KdU entlastet als ursprünglich intendiert. Wegen des wirtschaftskraftbezogenen Verteilungsschlüssels des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer sei gerade dieser Weg mitunter problematisch, da er die bestehenden Disparitäten der kommunalen Finanzlage verstärke. Hier könne eine Reform der Kommunaleinnahmenstruktur diskutiert werden.

Darüber hinaus werde zunehmend der Weg einer Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Länder über Festbeträge gewählt, um den Ländern die Erfüllung der aus gesamtstaatlicher Sicht erforderlichen Aufgaben zu ermöglichen. Hierbei habe der Bund aber

keine Möglichkeit, die Umsetzung der vereinbarten Maßnahmen verbindlich vorzugeben und entsprechende Nachweise zu verlangen. Darüber hinaus sei eine auf konkrete Bedarfe zugeschnittene Verteilung der Mittel auf die Länder verfassungsrechtlich nicht möglich.

Vortrag zur Effizienz der bestehenden Transferwege

Prof. Lenk, Leiter des Instituts für öffentliche Finanzen und Public Management an der Universität Leipzig, Herausgeber des Jahrbuches für öffentliche Finanzen und Mitglied im Beirat des Stabilitätsrats, sprach über das Thema „Wie sollte sich ein effizienter Transferweg darstellen? Wie sind die aktuellen Transferwege zu beurteilen?“¹

Die zahlreichen Änderungen des Grundgesetzes (GG) im Abschnitt des Finanzwesens in den vergangenen Jahren zeigen laut Prof. Lenk die Bedeutung des Themas der effizienten Transferwege auf. So müsse die Frage gestellt werden, ob die gültige Finanzverfassung den aktuellen bundesstaatlichen Herausforderungen anzupassen sei. Prof. Lenk legte den Schwerpunkt seiner Ausführungen auf die kommunale Situation. Die Finanzausstattung der Kommunen liege zwar in der Zuständigkeit der Länder, aber wie könnte eine zusätzliche Unterstützung durch den Bund effizient erfolgen?

Generell sei die Steuerverteilung zwischen den Gebietskörperschaften festgelegt. Änderten sich die Aufgabenverteilung und dadurch auch die Ausgabenvolumina, so sehe das Grundgesetz vor, die Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern entsprechend den sogenannten Deckungsquoten anzupassen. Funktioniere diese Vorgehensweise gut, könne über die Steuerzuordnung zu den Gebietskörperschaften eine Ausführungskonnexität hergestellt werden, d. h. die Ebene, die für eine

1 Prof. Thomas Lenk, „Effiziente Transferwege der Bundesmittel im föderalen Gefüge“, abrufbar unter: <https://www.bundesfinanzministerium.de/mb/20210721>

Aufgabe zuständig sei, sei auch für deren Finanzierung verantwortlich.

Mit Blick auf die Kommunen dokumentierte Prof. Lenk die Entwicklung der gemeindlichen Steuereinnahmen und ging dabei insbesondere auf den in den vergangenen Jahren signifikant gestiegenen Gemeindeanteil am Aufkommen der Umsatzsteuer ein. Trotz dieser Entwicklung, die sich durch zusätzliche Bundeshilfen an die Kommunen begründet, sieht er die Finanzlage der Kommunen als unzureichend an. Dies leitete er aus dem Investitions- und Ausgabeverhalten der Kommunen in den letzten Jahren ab, welches er auf Basis der Entwicklung der aus VGR-Daten² konstruierten kommunalen Nettoinvestitionen als unzureichend erachtet. Zudem dokumentierte Prof. Lenk in seinem Vortrag die Entwicklung ausgewählter Ausgabepositionen auf der kommunalen Ebene und arbeitete dabei insbesondere heraus, dass sich ein erheblicher Anteil der kommunalen Ausgabedynamik durch Zuwächse der Bruttosozialausgaben erklären lässt.

Entsprechend der thematischen Zielsetzung des Föderalen Forums bewertete Prof. Lenk im weiteren Verlauf seines Vortrags ausgewählte Transferwege der Bundeshilfen an die Kommunen hinsichtlich der Kriterien Transparenz, Effizienz und Zielgenauigkeit.

Im Ergebnis ordnete er den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer insbesondere hinsichtlich der Kriterien Effizienz und Zielgenauigkeit als geeigneten Transferweg für Bundesmittel an die Kommunen ein. Allerdings plädierte Prof. Lenk hier für eine Anpassung der Verteilungskriterien des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer, die bislang nach Art. 106 Abs. 5a GG auf der Grundlage eines orts- und wirtschaftskraftbezogenen Schlüssels basierten. So sollten zukünftig sozioökonomische Merkmale in die Berechnung des Verteilungsschlüssels aufgenommen werden, um die Gesamtlage der Gemeinden aufgabenorientierter zu

steuern. Die Beteiligung des Bundes an den Ausgaben der Kommunen im Rahmen von Geldleistungsgesetzen ordnete Prof. Lenk insbesondere hinsichtlich der Zielgenauigkeit als guten Transferweg ein. Direkte Finanzhilfen hingegen sollten als Transferwege trotz ihrer hohen Transparenz im Volumen eher gesenkt werden, da hier Fehlanreize vorliegen würden. Auch würden nach Ansicht von Prof. Lenk zunehmende Finanzhilfen des Bundes die kommunale Selbstbestimmung und die Staatsqualität der Länder aufweichen.

In seinem Fazit warb Prof. Lenk dafür, die Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen regelmäßig zu überprüfen. Hinsichtlich der Normierung der gerechten Verteilungsmaßstäbe existierten gute Maßstäbe wie die Steuerzuordnung nach dem örtlichen Aufkommen, die Anreize zur Steuererhebung setze, und die Einwohnerzahl, die einen allgemeinen Bedarfsindikator darstelle. Allerdings sollte hier eine Ergänzung durch wenige weitere Bedarfsindikatoren erfolgen, um zur Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse beizutragen.

Diskussion zur zukünftigen Ausgestaltung effizienter Transferwege

Die Diskussion wurde von Prof. Marcel Thum, dem Vorsitzenden des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, moderiert. An der Diskussion nahmen, neben Prof. Lenk und Staatssekretär Dr. Bösinger, MdB³ Bernhard Daldrup, kommunalpolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion, Prof. Dörte Diemert, Stadtkämmerin der Stadt Köln, Dr. Andreas Dressel, Finanzsenator der Freien und Hansestadt Hamburg, MdB Christian Haase, kommunalpolitischer Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion und Peter Strobel, Minister für Finanzen und Europa sowie Minister der Justiz im Saarland, teil.

2 VGR steht für die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung.

3 MdB steht für Mitglied des Deutschen Bundestages.

Die Diskussion „Wie können Transferwege zukünftig effizienter gestaltet werden?“ startete mit einer Bestandsaufnahme der aktuellen Situation der Transferwege der Bundeshilfen zu den Ländern und Kommunen und thematisierte auch Best-Case- und Worst-Case-Beispiele.

Die Diskutierenden waren sich einig, dass die umfangreichen Bundeshilfen an die Länder und Kommunen in den vergangenen Jahren notwendig gewesen waren, da hiermit gesamtgesellschaftlich wichtige Investitionen in den Bereichen Bildung, sozialer Wohnungsbau und im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) angestoßen und finanziert werden konnten.

Die Länder- und Kommunalvertreterinnen und -vertreter brachten an, dass die finanzielle Situation der Kommunen aktuell nicht zufriedenstellend sei. Daher sei auch zukünftig deren Unterstützung notwendig. Es bestehe auf kommunaler Ebene ein Investitionsnachholbedarf, insbesondere in den Bereichen Klima, Digitalisierung, Straßenbau und Schule. Allerdings müsse die Unterstützung bedarfsgerecht, schnell und bürokratiearm sein.

Die Unterstützung des Bundes für die Kommunen habe aus gesamtstaatlicher Sicht wesentliche Probleme adressiert, solle nach Bundessicht aber eine Ausnahme bleiben, da nach der Finanzverfassung die finanzielle Ausstattung der Kommunen Aufgabe der Länder sei. So habe zur Entlastung der Kommunen das GG immer wieder angepasst werden müssen. Zudem sei es das Kennzeichen und die Stärke des Föderalismus, dass Probleme vor Ort gelöst werden könnten.

Im Anschluss an diese generellen Themen entwickelte sich im weiteren Verlauf eine Diskussion hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung von Unterstützungsleistungen des Bundes.

So wurde von den Ländervertretern bemängelt, dass der Bund bei seinen Unterstützungsmaßnahmen

oft nur eine Anschubfinanzierung leiste und Folgekosten sowie die Kosten für das zusätzlich benötigte Personal bei den Ländern und Kommunen verblieben. Als Beispiele wurden hier das „Gute-Kita-Gesetz“ sowie der „Pakt für den Rechtsstaat“ benannt. Auch müsse berücksichtigt werden, dass hier bundespolitische Interessen öffentlichkeitswirksam forciert würden, die in die Länderkompetenzen (beispielsweise in den Bereichen Bildung und Justiz) eingriffen. Die Vertreter des Bundes hielten dem entgegen, dass es sich bei den geförderten Projekten vielfach um politisch und gesellschaftlich gewünschte Vorhaben von bundesweiter Bedeutung handele, bei deren Konzeption Vertreter der Länder auf politischer Ebene oftmals maßgeblich beteiligt gewesen seien. Die Finanzierung dieser Aufgaben obliege im Sinne der verfassungsrechtlichen Ausführungskonnexität daher den Ländern. Zudem sei hier anzumerken, dass die Länder mit der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab dem Jahr 2020 massiv finanziell gestärkt worden seien. Hinsichtlich der entstehenden Finanzierungsfolgelasten der Kommunen sei es verfassungsrechtlich Aufgabe der Länder, entsprechende Finanzmittel an ihre Kommunen weiterzugeben.

Ausführungs- und Entscheidungskonnexität

Konnexität ist ein Prinzip im Staatsrecht, das bestimmt, welche Gebietskörperschaft die Ausgabenverantwortung für eine staatliche Aufgabe trägt. Bei der Ausführungskonnexität ist die Finanzierungsverantwortung an die Durchführungskompetenz gekoppelt, d. h., es trägt diejenige Gebietskörperschaft die Ausgabelast, die für die Wahrnehmung der Aufgabe zuständig ist. Dieses Prinzip gilt im Verhältnis zwischen Bund und Ländern. Die Entscheidungskonnexität bedeutet, dass die Finanzierungsverantwortung mit der Entscheidungskompetenz verknüpft wird. Daher muss hier die Gebietskörperschaft die Ausgabelast tragen, die die Aufgabe – gesetzlich oder untergesetzlich – regelt.

Ein anderes Thema der Diskussion waren die bürokratischen Anforderungen, welche die Finanzhilfen des Bundes zum Teil insbesondere an die kommunale Ebene stellen. Anhand konkreter Beispiele wie dem „DigitalPakt Schule“ oder dem „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ wurde vonseiten der Länder berichtet, dass es aufgrund fehlender Planungskapazitäten insbesondere in kleinen und finanzschwachen Kommunen Probleme dabei gebe, die geltenden Förderkriterien zu erfüllen. Aus kommunaler Sicht wurden jedoch gerade die Programme nach dem Kommunalinvestitionsgesetz als Positivbeispiel für eine „gut funktionierende“ Finanzhilfe hervorgehoben. Aus Sicht des Bundes wurde in der Diskussion angeführt, dass der Bund eine gewisse Kontrolle über seine zur Verfügung gestellten Mittel behalten müsse. Hierfür müssten die Voraussetzungen trotz Entbürokratisierung erhalten werden. Die Vertreter des Bundes zeigten sich offen dafür, dass Bund und Länder die Möglichkeiten prüfen könnten, um die bürokratischen Anforderungen zu senken und die Kommunen in ihren Planungsvorhaben zu unterstützen.

Einigkeit bestand darüber, dass die Verantwortung für öffentliche Aufgaben den einzelnen Gebietskörperschaften zuzuordnen sein müsse. Die Bürgerinnen und Bürger müssten erkennen können, wer z. B. für die Kinderbetreuungseinrichtungen zuständig sei.

Ein gutes und aktuelles Beispiel für die Unterstützung der Kommunen durch den Bund sei die Kompensation der Gewerbesteuereinnahmen der Kommunen, da hier die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie sehr zeitnah und zielgenau abgedeckt worden seien. Begrüßt wurde auch, dass der Bund die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung vollständig und die KdU bis zu 74 Prozent übernommen habe, da die Kommunen hier mit gesamtgesellschaftlichen Aufgaben belastet seien. Auch würden hier insbesondere strukturschwache Kommunen entlastet werden.

■ Fazit

Die Bundesregierung hat die Länder und Kommunen in den vergangenen Jahren umfangreich unterstützt. Da die Unterstützung auch konkret an die kommunale Ebene adressiert war, musste für deren Realisierung wiederholt das GG angepasst werden.

Zu der insgesamt sehr guten Finanzsituation der Länder und Kommunen vor der Corona-Pandemie hat der Bund in den vergangenen Jahren erheblich beigetragen. So konnten in vielen Bereichen Projekte umgesetzt werden wie z. B. im sozialen Bereich, im Bildungsbereich, im ÖPNV oder im sozialen Wohnungsbau.

Im zweistufigen Staatsaufbau sind und bleiben die Länder für eine aufgabengerechte Finanzausstattung ihrer Kommunen verantwortlich. Allerdings hat der Bund in den vergangenen Jahren zusätzliche Mittel für wichtige kommunale Belange mit gesamtstaatlicher Bedeutung bereitgestellt und sich insoweit zu seiner Mitverantwortung für die Kommunalfinanzen bekannt. Dabei ist auch zu beachten, dass trotz der insgesamt positiven Entwicklung der Kommunalfinanzen weiterhin beträchtliche finanzielle Disparitäten zwischen den Kommunen bestehen. Daher steht nach wie vor die Altschuldenproblematik der Kommunen auf der politischen Agenda.

Der Austausch im Rahmen des Föderalen Forums hat einmal mehr gezeigt, dass dem Bund zur finanziellen Unterstützung der Länder und Kommunen Transferwege nur eingeschränkt und mit unterschiedlichen, nicht immer passenden Verteilungswirkungen zur Verfügung stehen, sodass Reformüberlegungen auch mit Blick auf die Struktur der Kommunaleinnahmen durchaus angestellt werden könnten. Prof. Lenk arbeitete im Rahmen seines Vortrages insbesondere die Verteilungskriterien des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer als reformwürdig heraus. Im Hinblick auf



das Ziel einer möglichst unbürokratischen Mittelzuweisung muss bei zweckgebundenen Finanzhilfen bedacht werden, dass der Bund die Möglichkeit haben muss, die Umsetzung der vereinbarten Maßnahmen verbindlich vorzugeben und entsprechende Nachweise zu verlangen. Um es insbesondere strukturschwachen Kommunen zu ermöglichen, die Investitionsförderungen schnell und wirksam zu nutzen, sollten Beratungsangebote für Kommunen zur Inanspruchnahme von Förderprogrammen angedacht werden.

Insgesamt bestand bei der Diskussion im Rahmen des Föderalen Forums Einigkeit darüber, dass die Verantwortung für öffentliche Aufgaben für die Bürgerinnen und Bürger wieder transparenter werden müsse. So betonte Staatssekretär Dr. Bösing in seinem Schlusswort, dass die Vielzahl der innerstaatlichen Transfers die föderale Kompetenzregelung grundsätzlich nicht infrage stellen dürfe. Eine Stärke des Föderalismus sei es, dass Probleme vor Ort gelöst werden. Dies sollte auch so bleiben.