



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Entwicklung der Finanzlagen von Bund und Ländern

Leistungen des Bundes an die Länder und Gemeinden für
Länderaufgaben

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: I 2 - 0001799

8. März 2023

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Bund finanziert Länderaufgaben

Bund und Länder haben die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, gesondert zu tragen. Obwohl die Einnahmen der Länder steigen und ihre Schuldenquoten sinken, unterstützte der Bund die Länder allein im Jahr 2021 mit 23,9 Mrd. Euro aus seinen eigenen Gesamteinnahmen. Dafür musste er zum Ausgleich seines Haushalts Kredite aufnehmen. Der Bund sollte den Umfang seiner Leistungen an die Länder überprüfen.

Worum geht es?

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) hatte den Bundesrechnungshof gebeten, einen Bericht über die Finanzlage des Bundes im Vergleich mit der der Länder zu erstellen. Die Länder und Gemeinden erhalten in erheblichem Umfang Mittel aus den Gesamteinnahmen des Bundes für Aufgaben, die sie nach der grundgesetzlichen Ordnung aus eigenen Mitteln bestreiten müssten. Dies schwächt sowohl die Finanzlage des Bundes als auch die Eigenständigkeit der Länder in ihrer Aufgabenwahrnehmung.

Was ist zu tun?

Bund und Länder müssen sich auf die Aufgaben beschränken, die das Grundgesetz ihnen zuweist. Mit der Aufgabenwahrnehmung ist nach Artikel 104a Absatz 1 Grundgesetz die Finanzierungsverantwortung verbunden. Beide – Bund wie Länder – müssen die Möglichkeit haben, ihre Aufgaben mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln selbst zu erfüllen. Angesichts begrenzter Einnahmen ist es ihnen zuzumuten, Prioritäten bei der Aufgabenerfüllung zu setzen. Nur so können die Einnahmen effizient eingesetzt werden.

Was ist das Ziel?

Wer eine Aufgabe wahrnimmt, muss sie auch finanzieren. Diese Verantwortung ist im Grundgesetz geregelt. Bund und Länder müssen diesen Grundsatz mit Leben füllen und wieder für ihre Aufgaben die finanzielle Verantwortung übernehmen.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Berichtsbitte des Haushaltsausschusses	7
2	Verteilung des Gesamtsteueraufkommens auf die Gebietskörperschaften	7
3	Bundesergänzungszuweisungen	10
4	Leistungen des Bundes aufgrund grundgesetzlicher Verpflichtung	13
5	Finanzhilfen	17
6	Bundesmittelfinanzierte Leistungen der KfW aus Kommunalprogrammen	21
7	Sonstige Finanzierung von Ländern aus Bundesmitteln	24
8	Finanzielle Ausstattung von Bund und Ländern	24
9	Schuldenquoten von Bund, Ländern und Gemeinden	26
10	Zusammenfassende Würdigung	28

Abkürzungsverzeichnis

B

BEZ *Bundesergänzungszuweisungen*
BIP *Bruttoinlandsprodukt*
BMF *Bundesministerium der Finanzen*

E

EAA *Erste Abwicklungsanstalt*
EntflechtG *Entflechtungsgesetz*

F

FAG *Finanzausgleichsgesetz*
FMS *Finanzmarktstabilisierungsfonds*

G

GVFG *Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

K

KfW *Kreditanstalt für Wiederaufbau*

R

RegG *Regionalisierungsgesetz*

S

SanG *Sanierungshilfengesetz*
StFG *Stabilisierungsfondsgesetz*

0 Zusammenfassung

- 0.1 In seiner 25. Sitzung am 22. September 2022 bat der Haushaltsausschuss den Bundesrechnungshof, einen Bericht über die Finanzlage des Bundes im Vergleich mit der der Länder zu erstellen. Dieser Bericht stellt die Verteilung des Steueraufkommens, die Finanzierung von Länderaufgaben durch den Bund und die Entwicklung der Schuldenquoten dar. (Tz. 1)
- 0.2 Grundlage für die Verteilung des Steueraufkommens in der Bundesrepublik Deutschland ist Artikel 106 Grundgesetz. Er sieht u. a. die Umsatzsteuer als Feinsteuerung der Steueraufkommensverteilung vor. Grundlage der Verteilung sind ein prozentualer Schlüssel und die Abgabe bzw. Zuweisung von Festbeträgen. Die sich daraus ergebende Verteilung änderte sich über die Jahre zuungunsten des Bundes. Die sich ändernden Steueranteile der Gebietskörperschaften am Umsatzsteueraufkommen spiegeln die finanziellen Folgen von Bund-Länder-Verhandlungen etwa anlässlich neuer, durch Gesetz geschaffener Aufgaben oder geänderter Aufgabenverteilungen zwischen den Gebietskörperschaften wider. (Tz. 2)
- 0.3 Der Bund gewährt leistungsschwachen Ländern Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) aus seinem Anteil am Steueraufkommen. Sie sollen ergänzend den allgemeinen Finanzbedarf der Länder decken sowie Sonderlasten ausgleichen. Aktuell gelten 10 der 16 Länder als leistungsschwach. BEZ mindern das verfügbare Steueraufkommen des Bundes. (Tz. 3)
- 0.4 Der Bund ist verfassungsrechtlich verpflichtet, weitere Leistungen an die Länder in Form von Regionalisierungsmitteln für den öffentlichen Personennahverkehr zu erbringen. Er kann Sanierungshilfen leisten. Von diesen Leistungen belasten insbesondere die Regionalisierungsmittel das Steueraufkommen des Bundes. (Tz. 4)
- 0.5 Der Bund unterstützt die Länder zudem über Finanzhilfen. Mit den Artikeln 104c, 104d Grundgesetz wurden ergänzende Regelungen für die Bereiche der kommunalen Bildungsinfrastruktur sowie des sozialen Wohnungsbaus geschaffen, da dem Bund für diese die nach Artikel 104b Grundgesetz erforderliche Gesetzgebungskompetenz fehlt. Zusätzlich zu den Finanzhilfen aus dem Bundeshaushalt erhalten die Länder und Gemeinden weitere Finanzhilfen aus Sondervermögen des Bundes. (Tz. 5)
- 0.6 Die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) bietet Förderprodukte für Gemeinden und Gemeindeverbände (Kommunalprogramme) an. Für die Fördergegenstände dieser Programme hat der Bund keine Finanzierungskompetenz. Für Kreditverbilligungen (Zinsverbilligungen und Tilgungszuschüsse) und Zuschüsse erhält die KfW Erstattungen aus dem Bundeshaushalt. (Tz. 6)
- 0.7 Der Bund beteiligte sich über den Finanzmarktstabilisierungsfonds mit einer stillen Einlage von 2 Mrd. Euro an einer im Landeseigentum stehenden Bank. Die Einlage ist kreditfinanziert. Er hat die Einlage mittlerweile abgeschrieben. (Tz. 7)

- 0.8 Seit dem Jahr 2010 sind die Einnahmen der Länder stärker als die des Bundes gestiegen. Dadurch vergrößerte sich der Abstand zu den Bundeseinnahmen zuletzt erheblich. Im Jahr 2021 nahmen die Länder insgesamt 137,8 Mrd. Euro mehr als der Bund ein. Auch ohne die Leistungen des Bundes nahmen die Länder im Jahr 2021 noch 116,1 Mrd. Euro mehr als der Bund ein. (Tz. 8)
- 0.9 Die Schuldenquoten der Länder entwickelten sich – wenn auch auf einem niedrigeren Niveau – annähernd parallel zur Entwicklung der Schuldenquote des Bundes. Im Durchschnitt betrug die Schuldenquote der Länder 47 % der Schuldenquote des Bundes. Seit dem Jahr 2020 steigt die Schuldenquote der Länder zwar an, sinkt aber relativ zur Schuldenquote des Bundes. Ursächlich hierfür sind das seit dem Jahr 2020 bestehende grundgesetzliche Verbot für die Länder, strukturell neue Schulden aufzunehmen, und die exorbitante Kreditaufnahme des Bundes zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie. (Tz. 9)
- 0.10 Der Bund hat im Jahr 2021 über 24,6 Mrd. Euro für Aufgaben der Länder und Gemeinden, mithin 6,6 % seines Steueraufkommens dieses Jahres, ausgegeben. Es ist zu befürchten, dass sich dieser Betrag weiter erhöht, wenn der Bund nicht gegensteuert. Damit der Bund in der Lage bleibt, seine eigenen Aufgaben zu erfüllen, sollte er keine weiteren Finanzierungen von Länderaufgaben übernehmen und die bestehenden Leistungen an die Länder und Gemeinden zurückführen.

Ziel sollte sein, dass jede Gebietskörperschaft ihre Aufgaben so selbst finanziert, wie es das Grundgesetz vorsieht. Den Ländern ist die Möglichkeit zu belassen, ihre Aufgaben mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln selbst zu erfüllen. Wo die Länder dem nicht folgen wollen, sollte der Bund dies aushalten. Angesichts begrenzter Einnahmen ist es den Ländern zuzumuten, Prioritäten bei der Aufgabenerfüllung zu setzen. Nur so können die Einnahmen auch effizient eingesetzt werden. Dies gilt gleichermaßen auch für den Bund. (Tz. 10)

1 Berichtsbitte des Haushaltsausschusses

In seiner 25. Sitzung am 22. September 2022 bat der Haushaltsausschuss den Bundesrechnungshof, einen Bericht über die Finanzlage des Bundes im Vergleich mit der der Länder zu erstellen. Der Haushaltsausschuss bat insbesondere darum, die gesamte Bandbreite zu betrachten, angefangen von der Verteilung der Steuereinnahmen bis hin zur Finanzierung verschiedener Länderaufgaben, die der Bund nach und nach übernommen habe.

Dieser Bericht stellt die Verteilung des Steueraufkommens, die Finanzierung von Länderaufgaben durch den Bund und die Entwicklung der Schuldenquoten dar. Er befasst sich mit den Bundesmitteln, die der Bund den Ländern und Gemeinden für deren eigene Aufgaben zur Verfügung stellt.

Nicht zu den Mitteln des Bundes gehören Umsatzsteueranteile, die durch § 1 Finanzausgleichsgesetz (FAG)¹ vom Bund auf Länder und Gemeinden umverteilt werden. Mit der Festlegung der Umverteilung in § 1 FAG werden diese im Rahmen einer ausgeglichenen und bedarfsgerechten Verteilung des Steueraufkommens auf die Gebietskörperschaften zu eigenen Mitteln der jeweiligen Gebietskörperschaft. Ebenfalls nicht zur Länder- und Gemeindefinanzierung gehören Bundesmittel, die im Rahmen von Geldleistungsgesetzen des Bundes den Ländern zur Bewirtschaftung zugewiesen werden. Hierbei handelt es sich entweder um einen erforderlichen finanziellen Ausgleich, wenn die Länder die Bundesgesetze als eigene Aufgaben umsetzen (Bundesanteil an den Leistungen bis 50 %), oder um eine Bundesauftragsverwaltung durch die Länder (Bundesanteil über 50 % bzw. ab 75 % bei den Kosten der Unterkunft und Heizung).

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat zu diesem Bericht Stellung genommen. Es teilt den grundlegenden Befund einer langfristig zu Ungunsten des Bundes veränderten Verteilung der Steuereinnahmen. Seine Hinweise haben wir im Folgenden berücksichtigt.

2 Verteilung des Gesamtsteueraufkommens auf die Gebietskörperschaften

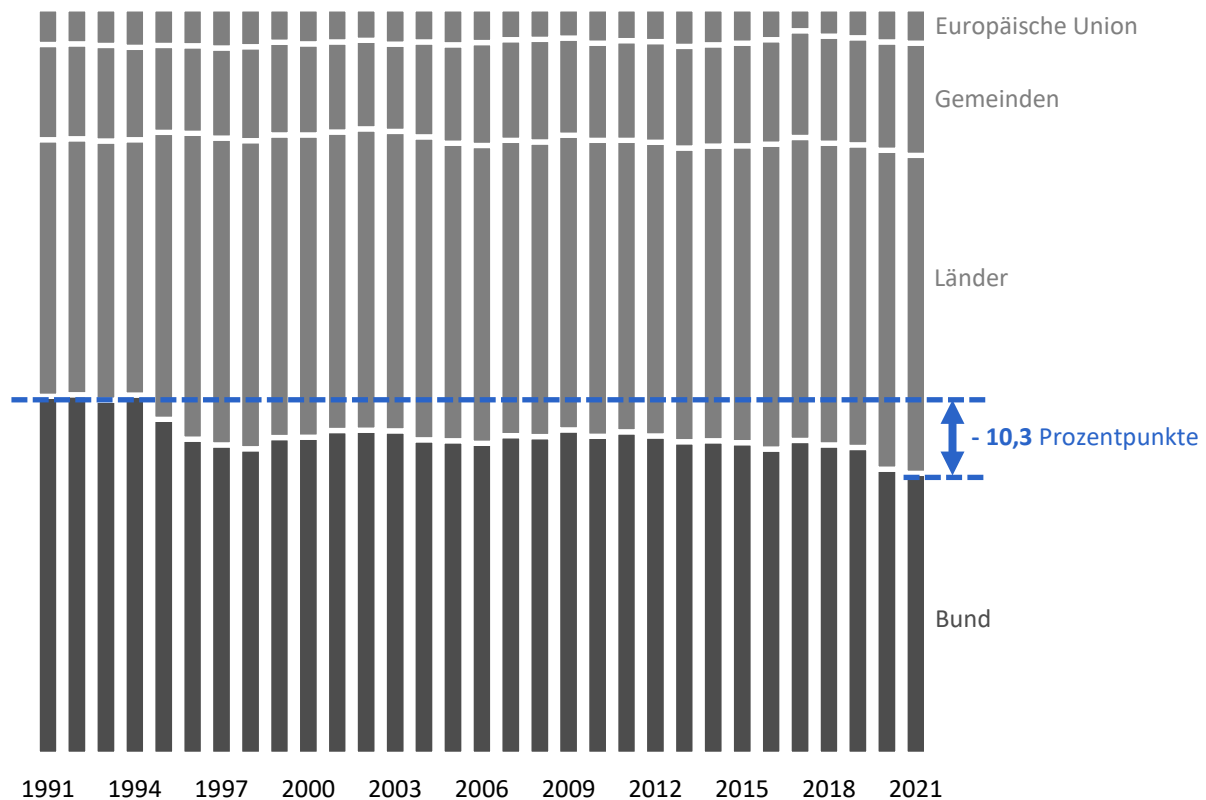
Grundlage für die vertikale Verteilung des Steueraufkommens in der Bundesrepublik Deutschland ist Artikel 106 Grundgesetz. In diesem Artikel sind die Steuerquellen und die grundsätzliche Verteilung auf die Gebietskörperschaften geregelt. Abbildung 1 zeigt, wie sich das Steueraufkommen in der Bundesrepublik Deutschland seit dem Jahr 1991 auf die Gebietskörperschaften verteilt hat.

¹ Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG).

Abbildung 1

Anteil des Bundes am Gesamtsteueraufkommen sinkt in 30 Jahren um 10 Prozentpunkte

Vorwiegend durch die Abgabe von Umsatzsteueranteilen verringerte sich der Bundesanteil am Gesamtsteueraufkommen kontinuierlich von 48 % (1991) auf unter 38 % (2021).



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Für die Jahre 1991 bis 2020: BMF, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaeetzungen_und_Steuereinnahmen/Steuereinnahmen/entwicklung-der-steuereinnahmen.html. Für das Jahr 2021: Statistisches Bundesamt, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Steuern/Steuereinnahmen/Tabellen/steuerhaushalt-kassenmaessige-steuereinnahmen-nach-steuerverteilung.html>.

Der gegenüber der Steuerverteilung des Jahres 1991 um 10,3 Prozentpunkte geringere Anteil des Bundes am Steueraufkommen des Jahres 2021 entspricht einem Betrag von 85,7 Mrd. Euro.

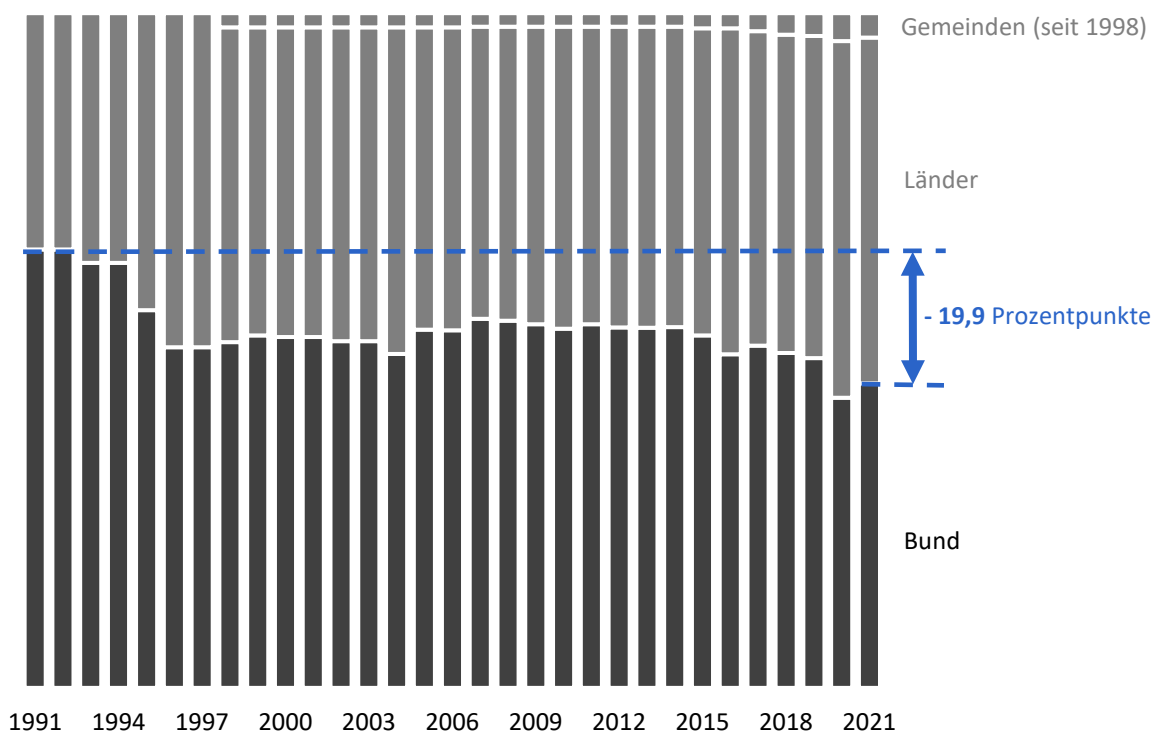
Nach Artikel 106 Absatz 3 Satz 4 Nummer 1 Grundgesetz haben der Bund und die Länder im Rahmen der laufenden Einnahmen gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben. Dabei ist der Umfang der Ausgaben unter Berücksichtigung einer mehrjährigen Finanzplanung zu ermitteln. Zeigt sich, dass sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder wesentlich anders entwickelt, so sind gemäß Artikel 106 Absatz 4 Satz 1 Grundgesetz die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer neu festzusetzen. Die vertikale Verteilung der Umsatzsteuer wird jahresbezogen über § 1 FAG festgelegt. Beim FAG handelt es sich um ein Zustimmungsgesetz, dessen Änderung der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

Abbildung 2 zeigt die Entwicklung der Umsatzsteueranteile von Bund, Ländern und Gemeinden seit dem Jahr 1991.

Abbildung 2

Bund gibt in 30 Jahren fast 20 Prozentpunkte seines Anteils an der Umsatzsteuer ab

Mittlerweile fließt über die Hälfte des Umsatzsteueraufkommens an die Länder und Gemeinden. Der Bundesanteil sank von 65 % (1991) auf 45,1 % (2021).



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Für die Jahre 1991 bis 2020: BMF, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaeetzungen_und_Steuereinnahmen/Steuer-einnahmen/entwicklung-der-steuereinnahmen.html. Für das Jahr 2021: Statistisches Bundesamt, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Steuern/Steuereinnahmen/Tabellen/steuerhaushalt-kassenmaessige-steuereinnahmen-nach-steuerverteilung.html>.

Das Umsatzsteueraufkommen wird nach einem gesetzlich festgelegten Schlüssel zwischen dem Bund und den Ländern, seit dem Jahr 1998 auch den Gemeinden², verteilt. Die prozentuale Aufteilung änderte sich über die Jahre zulasten des Bundes. Der gegenüber der Steuerverteilung des Jahres 1991 um 19,9 Prozentpunkte geringere Anteil des Bundes an der Umsatzsteuer im Jahr 2021 (siehe Abbildung 2) entspricht einem Betrag von 49,8 Mrd. Euro. Damit ist der geringere Umsatzsteueranteil des Bundes für mehr als die Hälfte des geringeren Steueraufkommens des Bundes ursächlich.

² Einschließlich der Gemeindeverbände.

Die prozentuale Umsatzsteuerverteilung ist seit dem Jahr 2020 in § 1 Absatz 1 FAG vorgegeben. Sie wird seitdem, gewissermaßen als Feinabstimmung, durch zusätzliche, jährlich variierende Festbeträge³ an die Finanzierungsbedürfnisse von Bund, Ländern und Gemeinden angepasst.

Die Festbeträge ändern die Steueranteile der Gebietskörperschaften am Umsatzsteueraufkommen. Diese Festbeträge sind regelmäßig das Ergebnis von Verhandlungsprozessen zwischen Bund und Länder, wenn sie Gesetze ändern, neue Aufgaben hinzukommen und Aufgaben zwischen den Gebietskörperschaften neu verteilen. Mit der Zuweisung der Festbeträge werden diese zu eigenen Steuereinnahmen der jeweiligen Gebietskörperschaft. Die in diesem Zusammenhang stehenden Abgaben von Festbeträgen aus dem Umsatzsteueraufkommen des Bundes an die Länder und Gemeinden sind dann formal keine Finanzierungen von Länderaufgaben durch den Bund, auch wenn sie tatsächlich zum Ausgleich von Kosten für Länderaufgaben geleistet werden. So gehört z. B. die vorschulische Kinderbetreuung zu den Länderaufgaben. Durch das KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz⁴ erhöhten sich seit dem Jahr 2019 die Anforderungen an die Kinderbetreuung. Die sich hieraus ergebenden Belastungen für die Länder gleicht der Bund seit dem Jahr 2020 durch die in § 1 Absatz 5 FAG geregelte Abgabe von Festbeträgen aus seinem Umsatzsteueraufkommen an die Länder aus.

3 Bundesergänzungszuweisungen

Während § 1 FAG ein Instrument zur angemessenen Steuerverteilung zwischen den Gebietskörperschaften ist, sind die BEZ nach § 11 FAG Leistungen des Bundes zur Finanzierung der den Ländern obliegenden Aufgaben. Der Bund kann sie leistungsschwachen Ländern aus seinem Anteil am Steueraufkommen gewähren. BEZ nach § 11 FAG sollen der ergänzenden Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs der Länder sowie zum Ausgleich von Sonderlasten dienen.

Eine BEZ als ergänzende Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs erhalten Länder, deren Summe aus Finanzkraftmesszahl nebst Zuschlag⁵ unter 99,75 % der Ausgleichsmesszahl des Ausgleichsjahres liegt („leistungsschwache Länder“). Sie erhalten 80 % der Fehlbeträge als allgemeine BEZ nach § 11 Absatz 2 FAG. Im Jahr 2021 waren das mit Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen 10 von 16 Ländern.

³ Die Festbeträge sind allgemein in § 1 Absatz 2 FAG festgelegt. § 1 Absätze 3 bis 6 FAG enthalten weitere sachgrundbezogene und befristete Festbetragsabgaben. Die Festbeträge werden bei Bedarf durch Gesetzesänderungen angepasst.

⁴ Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz – KiQuTG). Durch das Zweite Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung (KiTa-Qualitätsgesetz) wurde § 1 Absatz 5 FAG um Beträge für die Jahre 2023 und 2024 ergänzt. Die Änderung des FAG tritt erst in Kraft, wenn die Verträge nach dem KiQuTG mit allen Ländern geändert wurden.

⁵ Die Berechnung ist in § 10 FAG geregelt.

Zum Ausgleich von Sonderlasten durch strukturelle Arbeitslosigkeit und der daraus entstehenden überproportionalen Lasten bei der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbstätige erhalten fünf Länder⁶ Sonderbedarfs-BEZ nach § 11 Absatz 3 FAG.

Zehn Länder⁷ erhalten Sonderbedarfs-BEZ nach § 11 Absatz 4 FAG wegen „überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung“.

Weitere BEZ zum Ausgleich besonders geringer kommunaler Steuerkraft erhalten nach § 11 Absatz 5 FAG leistungsschwache Länder, in denen die Kommunen vergleichsweise wenig Steuern einnehmen.⁸

Leistungsschwache Länder, die eine unterdurchschnittliche Forschungsförderung des Bundes erhalten, bekommen als Ausgleich BEZ nach § 11 Absatz 6 FAG.⁹

Vorherige Fassungen des FAG sahen weitere BEZ vor. So erhielten die Länder

- in den Jahren 1994 bis 2004 Sonderbedarfs-BEZ zur Haushaltssanierung,¹⁰
- im Jahr 1995 Übergangs-BEZ zum Ausgleich überproportionaler Lasten¹¹ und
- in den Jahren 1995 bis 2019 Sonderbedarfs-BEZ für teilungsbedingte Sonderlasten.¹²

Abbildung 3 gibt die jährlichen Leistungen des Bundes an die Länder wieder.

⁶ Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

⁷ Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen.

⁸ Eine besonders geringe kommunale Steuerkraft liegt vor, wenn die kommunalen Steuereinnahmen je Einwohner weniger als 80 % des bundesweiten Durchschnitts der kommunalen Steuereinnahmen je Einwohner betragen. Die Länder erhalten dann 53,5 % des zu 80 % des Durchschnitts bestehenden Fehlbetrags.

⁹ Eine unterdurchschnittliche Forschungsförderung des Bundes liegt vor, wenn der Forschungsnettozufluss aus Mitteln der Forschungsförderung nach Artikel 91b Grundgesetz weniger als 95 % des den Ländern durchschnittlich gewährten Forschungsnettozuflusses beträgt. Die berechtigten Länder erhalten pro Einwohner BEZ von 35 % des zu 95 % des durchschnittlich von den Ländern vereinnahmten Forschungsnettozuflusses bestehenden Fehlbetrags. Forschungsnettozufluss ist der Nettozufluss pro Einwohner in der von der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz für das dem Ausgleichsjahr sieben Jahre vorausgehende Jahr festgestellten Höhe.

¹⁰ Bremen und Saarland.

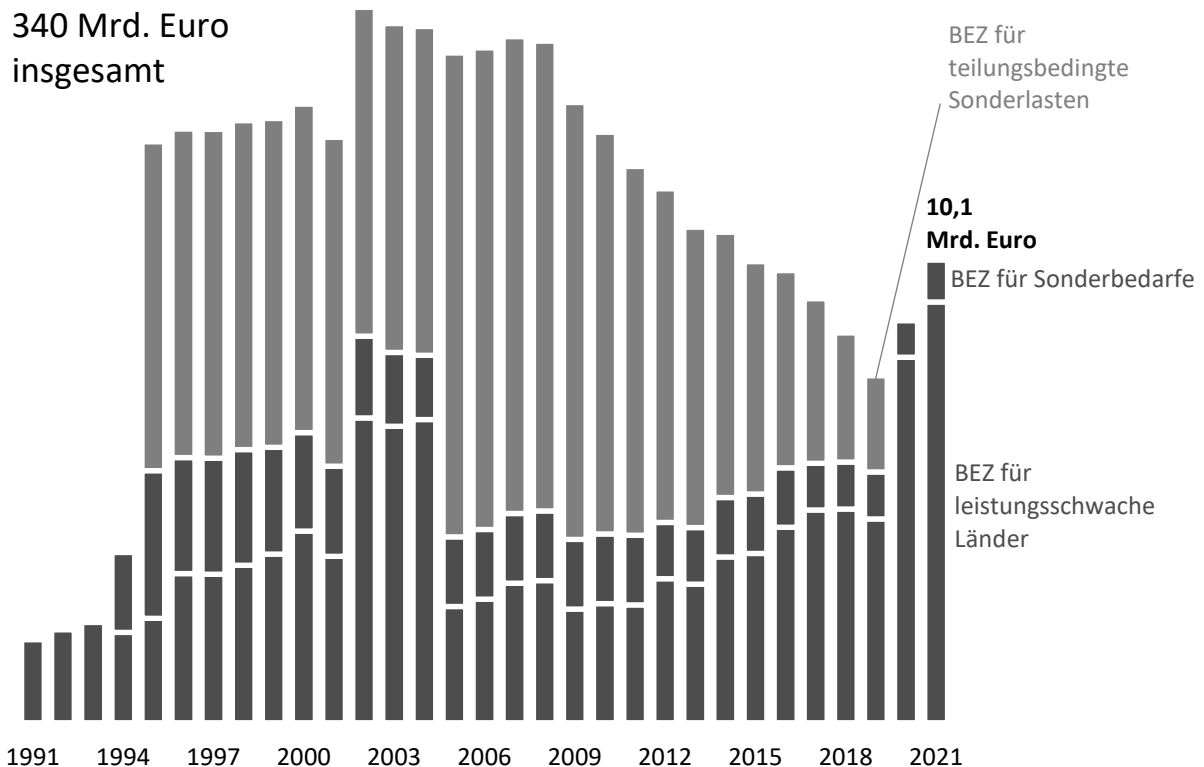
¹¹ Bremen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein.

¹² Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

Abbildung 3

Bund gibt in 30 Jahren 340 Mrd. Euro an Länder

Der Bund zahlte im Zeitraum 1991 bis 2021 über 340 Mrd. Euro aus seinem eigenen Steueraufkommen an die Länder. Zuletzt 10,1 Mrd. Euro im Jahr 2021.



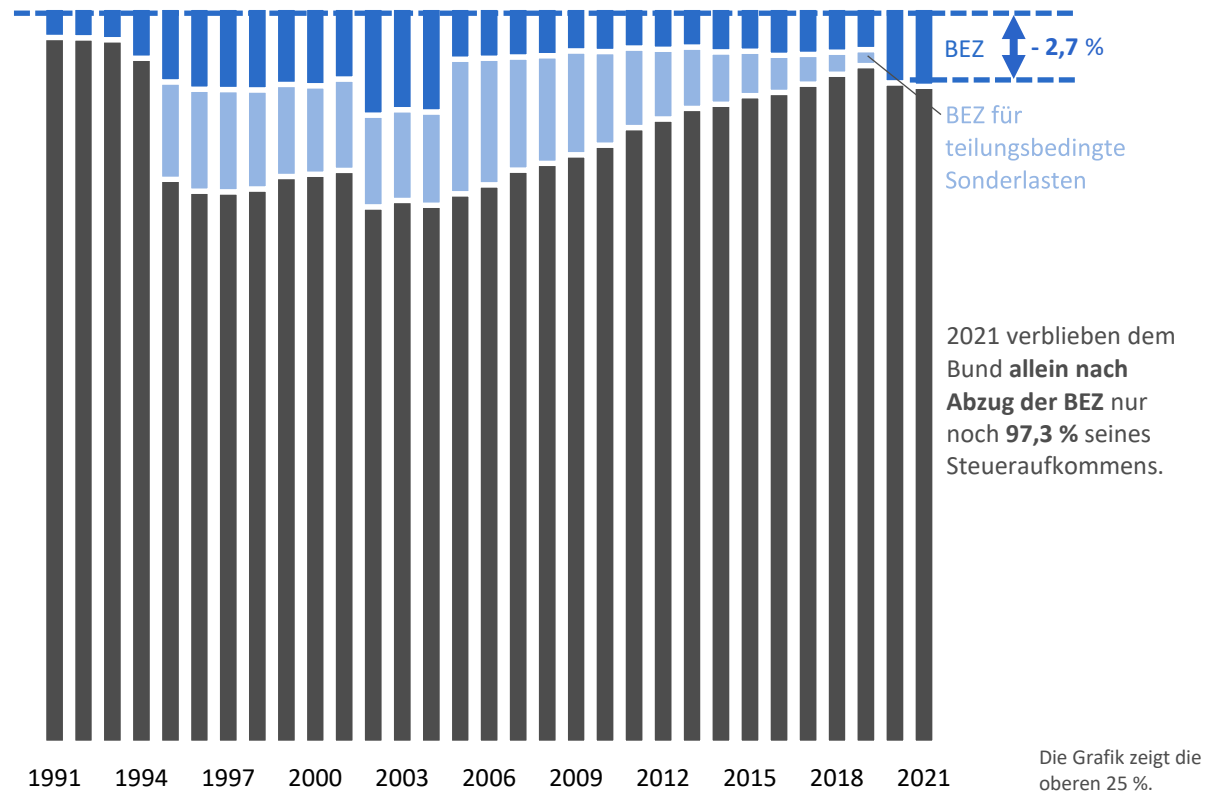
Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Für die Jahre 1991 bis 2020: BMF, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaeetzungen_und_Steuereinnahmen/Steuer-einnahmen/entwicklung-der-steuereinnahmen.html. Für das Jahr 2021: Statistisches Bundesamt, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Steuern/Steuereinnahmen/Tabellen/steuerhaushalt-kassenmaessige-steuereinnahmen-nach-steuerverteilung.html>. Finanzausgleichsgesetz in der jeweils gültigen Fassung.

Da der Bund die BEZ nach § 11 FAG aus seinem Steueraufkommen bestreitet, mindern sie seine eigenen Mittel entsprechend. Abbildung 4 zeigt die Auswirkungen im zeitlichen Verlauf.

Abbildung 4

Bundesergänzungszuweisungen schmälern das verfügbare Steueraufkommen des Bundes

Durch BEZ finanziert der Bund die Länder. Im Jahr 2021 schmälerte sich sein verfügbares Steueraufkommen dadurch um 2,7 %.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Für die Jahre 1991 bis 2020: BMF, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaeetzungen_und_Steuereinnahmen/Steuereinnahmen/entwicklung-der-steuereinnahmen.html. Für das Jahr 2021: Statistisches Bundesamt, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Steuern/Steuereinnahmen/Tabellen/steuerhaushalt-kassenmaessige-steuereinnahmen-nach-steuerverteilung.html>. Finanzausgleichsgesetz in der jeweils gültigen Fassung.

Im Jahr 2021 entsprach die in Abbildung 4 ausgewiesenen Steueraufkommensminderung von 2,7 % einem Betrag von 10,1 Mrd. Euro.

4 Leistungen des Bundes aufgrund grundgesetzlicher Verpflichtung

Zusätzlich zu den BEZ ist der Bund verfassungsrechtlich verpflichtet oder ermächtigt¹³, weitere Leistungen an die Länder in Form von

¹³ Artikel 106a, 106b und 143c Grundgesetz.

- Regionalisierungsmitteln für den öffentlichen Personennahverkehr nach dem Regionalisierungsgesetz (RegG),¹⁴
- Sanierungshilfen nach dem Sanierungshilfengesetz (SanG)¹⁵ und
- Entflechtungsmitteln nach dem Entflechtungsgesetz (EntflechtG)¹⁶ zum Ausgleich der durch die Föderalismusreform I im Jahr 2006 abgeschafften Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen

zu erbringen, die er aus seinem Anteil am Steueraufkommen bestreitet.

Das RegG weist die Zuständigkeit für den Öffentlichen Personennahverkehr den Ländern zu.¹⁷ Unabhängig davon sieht es ausgehend von dem im Jahr 1996 erstmals geleisteten Finanzierungsbeitrag des Bundes jährlich steigende Zahlungen des Bundes an die Länder vor. Die ursprünglich vorgesehenen Leistungen sind aufgrund von Forderungen der Länder mehrmals angehoben worden.¹⁸ Das RegG stellt ausdrücklich fest, dass der Bund einen Finanzierungsbeitrag zu einer Länderaufgabe leistet.¹⁹

Mit dem SanG erhalten die zwei nach diesem Gesetz begünstigten Länder²⁰ finanzielle Leistungen vom Bund als Hilfe, damit sie künftig eigenständig das Verbot der Kreditaufnahme aus Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz einhalten. Im Gegenzug verpflichten sich die begünstigten Länder dazu, mit den Sanierungshilfen die Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 einzuhalten.²¹

Mit der Föderalismusreform I aus dem Jahr 2006 wurden die Gemeinschaftsaufgaben „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken“ und „Bildungsplanung“ in die alleinige Zuständigkeit der Länder überführt. Zum Ausgleich für den bisherigen Bundesanteil an den Gemeinschaftsaufgaben erhielten die Länder im Zeitraum 2007 bis 2019 jährliche Kompensationsleistungen aus dem Haushalt des Bundes von insgesamt 11,4 Mrd. Euro auf der Grundlage des EntflechtG. Das EntflechtG sah darüber hinaus im gleichen Zeitraum auch Kompensationszahlungen für die Abschaffung der Finanzhilfen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (17,4 Mrd. Euro) und zur sozialen Wohnraumförderung (10,2 Mrd. Euro) vor. Insgesamt erhielten die Länder und Gemeinden verteilt über 13 Jahre knapp 39 Mrd. Euro vom Bund.

¹⁴ Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz – RegG).

¹⁵ Sanierungshilfengesetz (SanG). Das SanG ersetzte ab dem Jahr 2020 das zum Ende des Jahres 2019 ausgelaufene Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen (Konsolidierungshilfengesetz – KonsHilfG).

¹⁶ Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflechtungsgesetz – EntflechtG). Das EntflechtG ist am 31. Dezember 2019 außer Kraft getreten.

¹⁷ § 1 Absatz 2 RegG.

¹⁸ Siehe hierzu: Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages und an den Verkehrsausschuss des Deutschen Bundestages zum Entwurf eines Achten Gesetzes zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes, https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Be-richte/2022/aenderung-regionalisierungsgesetz-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

¹⁹ § 5 Absatz 1 Satz 2 RegG.

²⁰ Bremen und Saarland.

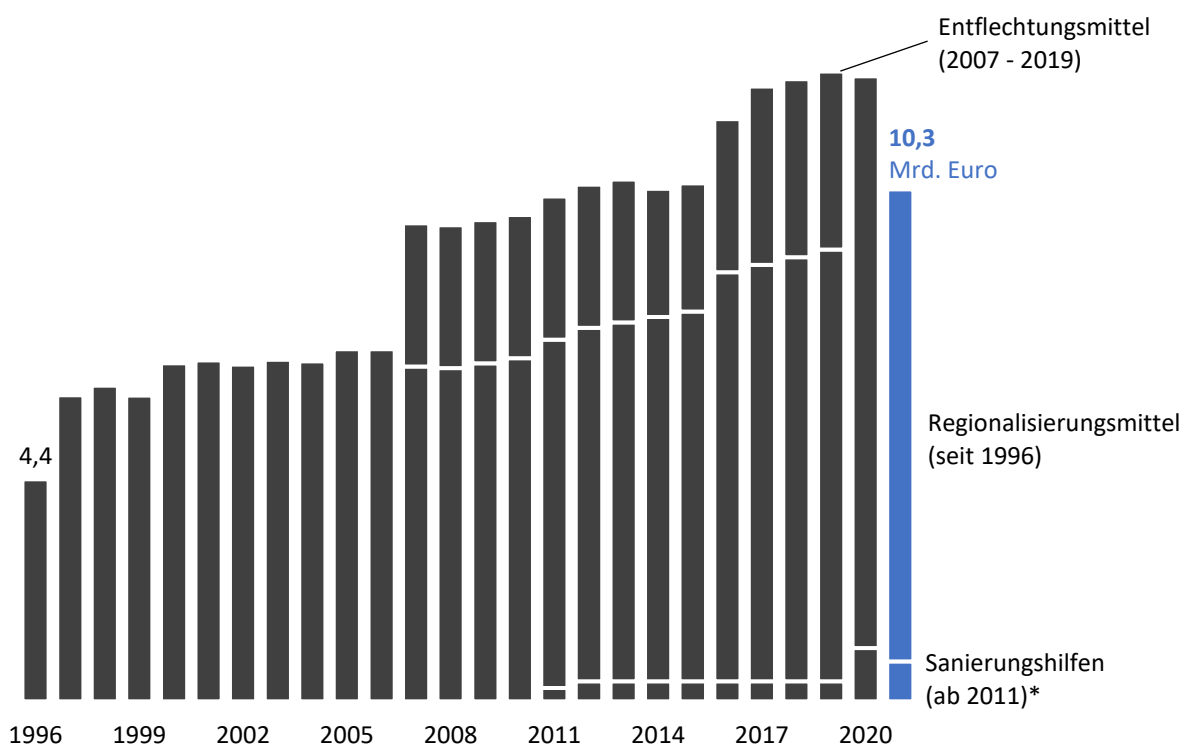
²¹ § 2 Absatz 1 SanG.

Von diesen weiteren Leistungen des Bundes an die Länder belasten insbesondere die gesetzlich fixierten Regionalisierungsmittel das Steueraufkommen des Bundes. Abbildung 5 zeigt die Entwicklung dieser Leistungen in absoluten Beträgen.

Abbildung 5

Gesetzliche Leistungsverpflichtungen des Bundes zugunsten der Länder 2021 bei 10,3 Mrd. Euro

In den Jahren 1996 bis 2021 zahlte der Bund 188,8 Mrd. Euro Regionalisierungsmittel für den öffentlichen Personennahverkehr. Die in den Jahren 2007 bis 2019 gezahlten Entflechtungsmittel kosteten den Bund 39,0 Mrd. Euro. Hinzu kommen seit dem Jahr 2011 5,3 Mrd. Euro an Sanierungshilfen für die Länder.



* Von 2011 bis 2019 Konsolidierungshilfen.

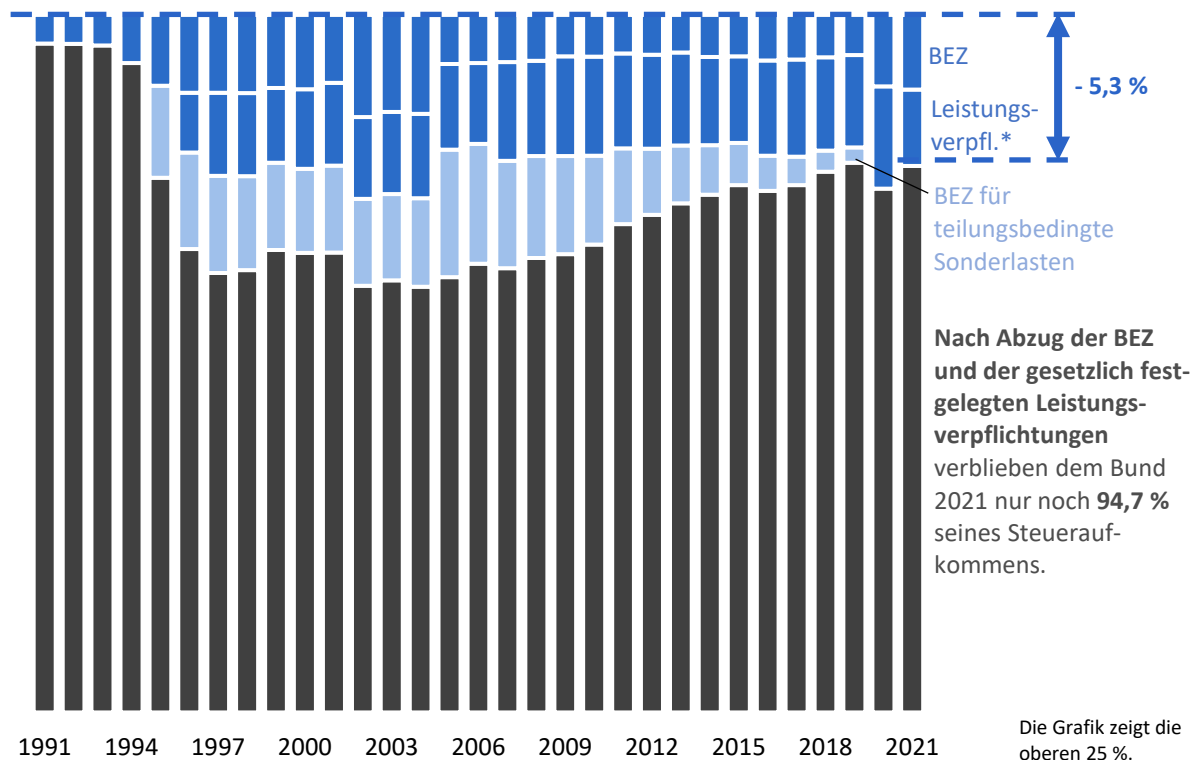
Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Für die Jahre 1991 bis 2020: BMF, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaeetzungen_und_Steuereinnahmen/Steuer-einnahmen/entwicklung-der-steuereinnahmen.html. Für das Jahr 2021: Statistisches Bundesamt, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Steuern/Steuereinnahmen/Tabellen/steuerhaushalt-kassenmaessige-steuereinnahmen-nach-steuerverteilung.html>.

Das SanG und das RegG sind Zustimmungsgesetze. Wenn der Bund diese Mittel wieder für seine eigenen Aufgaben verwenden will, bedarf er der Zustimmung des Bundesrates. Die Leistungsverpflichtungen belasten das Steueraufkommen des Bundes nachhaltig. Abbildung 6 zeigt die kumulierte Belastung des Bundes aus den BEZ und den gesetzlich festgelegten Leistungsverpflichtungen.

Abbildung 6

Gesetzlich festgelegte Leistungsverpflichtungen schränken die Verfügungsgewalt des Bundes über seine Steuern ein

Durch gesetzlich festgelegte Ansprüche der Länder zulasten des Bundes reduziert sich die Verfügungsgewalt über seine Steuern im Jahr 2021 auf 94,7 %.



* Regionalisierungsmittel für den öffentlichen Personennahverkehr und Konsolidierungs-/Sanierungshilfen.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Für die Jahre 1991 bis 2020: BMF, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaeetzungen_und_Steuerereinnahmen/Steuerereinnahmen/entwicklung-der-steuerereinnahmen.html. Für das Jahr 2021: Statistisches Bundesamt, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Steuern/Steuerereinnahmen/Tabellen/steuerhaushalt-kassenmaessige-steuerereinnahmen-nach-steuerverteilung.html>. Haushaltsrechnungen für die Jahre 1991 bis 2021.

Die BEZ und die gesetzlichen Leistungsverpflichtungen kosteten den Bund im Jahr 2021 zusammen 19,8 Mrd. Euro.

5 Finanzhilfen

Der Bund unterstützt die Länder zudem auch über Finanzhilfen. Grundlage der Leistungen aus dem Bundeshaushalt sind die Artikel 104b, 104c, 104d und 125c Absatz 2 Grundgesetz. Nach Artikel 104b Absatz 1 Grundgesetz²² kann der Bund, soweit das Grundgesetz ihm Gesetzgebungsbefugnisse verleiht, den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, die

- zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder
- zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder
- zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums

erforderlich sind. Das Nähere, insbesondere die Arten der zu fördernden Investitionen, wird durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, oder auf Grund des Bundeshaushaltsgesetzes durch Verwaltungsvereinbarung geregelt. Die Finanzhilfen sind im Zeitablauf mit fallenden Jahresbeträgen zu gestalten. In der Praxis wird diese Vorgabe²³ häufig nicht eingehalten.

Mit den Artikeln 104c, 104d Grundgesetz²⁴ wurden ergänzende Regelungen für die kommunale Bildungsinfrastruktur sowie den sozialen Wohnungsbau²⁵ geschaffen, da für diese die nach Artikel 104b Grundgesetz erforderliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes fehlt.

Artikel 125c Absatz 2 Grundgesetz²⁶ bildet die Grundlage für die dauerhaft vorgesehenen Finanzhilfen des Bundes für Seehafenlasten²⁷ und die Bundesprogramme nach § 6 Absatz 1 Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG).²⁸

Abbildung 7 gibt einen Überblick über die aus dem Bundeshaushalt finanzierten Finanzhilfen im Zeitraum 2011 bis 2021.²⁹

²² Artikel 104b Grundgesetz eingefügt im Jahr 2006. Zuvor waren die Finanzhilfen in Artikel 104a Absatz 4 Grundgesetz geregelt.

²³ Artikel 104b Absatz 2 Satz 7 Grundgesetz.

²⁴ Artikel 104c Grundgesetz wurde im Jahr 2017, Artikel 104d Grundgesetz im Jahr 2019 eingefügt.

²⁵ Der Bund hatte vor der Föderalismusreform I im Jahr 2006 bereits Finanzhilfen nach Artikel 104a Absatz 4 Grundgesetz alter Fassung für die soziale Wohnraumförderung gezahlt. In den Jahren 2007 bis 2019 erhielten die Länder stattdessen Kompensationszahlungen nach dem EntflechtG von insgesamt 10,2 Mrd. Euro. Dieser Betrag ist in den Entflechtungsmitteln (siehe Abbildung 5) enthalten.

²⁶ Eingefügt im Jahr 2006.

²⁷ Für die Länder Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen sowie Schleswig-Holstein.

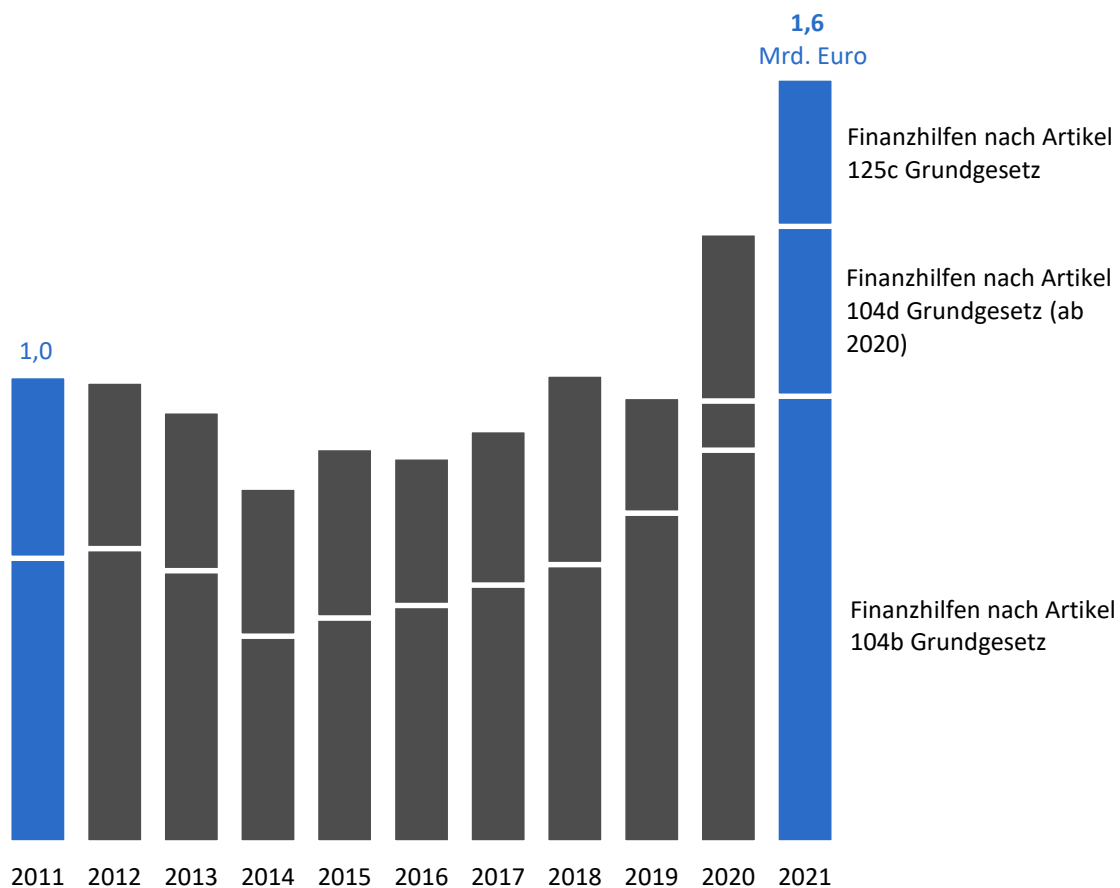
²⁸ Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz – GVFG).

²⁹ Betrachtet werden hier Daten ab dem Jahr 2011.

Abbildung 7

Ausgaben für Finanzhilfen im Jahr 2021 um mehr als eine halbe Milliarde Euro höher als im Jahr 2011

Die Ausgaben für direkt aus dem Bundeshaushalt geleistete Finanzhilfen an die Länder sind deutlich gestiegen. Dies ist auf die seit dem Jahr 2020 gezahlten Finanzhilfen im Bereich des sozialen Wohnungsbaus (Artikel 104d Grundgesetz) und steigende Ausgaben für die Städtebauförderung (Artikel 104b Grundgesetz) zurückzuführen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Jährliche Haushaltsrechnungen.

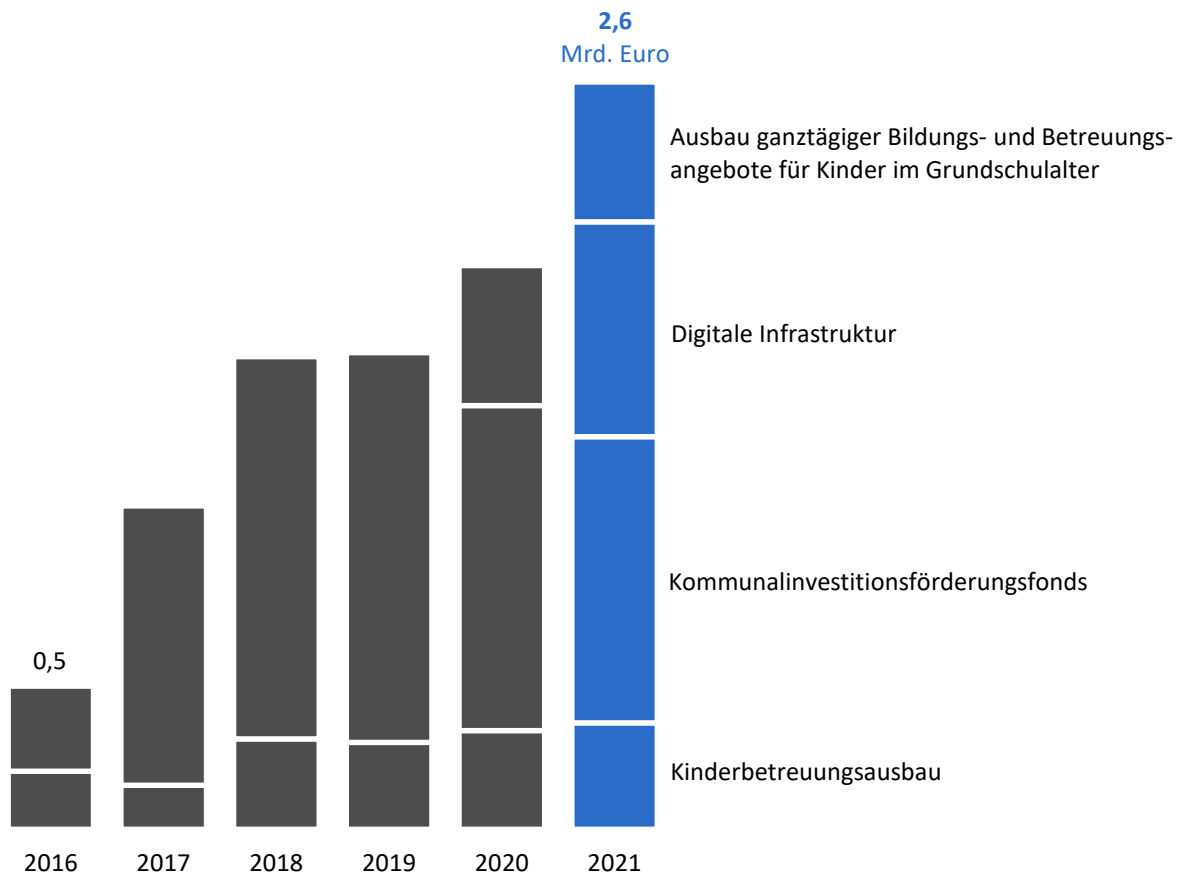
Zusätzlich zu den Finanzhilfen aus dem Bundeshaushalt erhalten die Länder und Gemeinden weitere Finanzhilfen aus Sondervermögen des Bundes. Die Sondervermögen werden aus dem Bundeshaushalt gespeist.³⁰ Dabei kommt es zu zeitlichen Verschiebungen zwischen der Bereitstellung der Haushaltsmittel über den Bundeshaushalt und dem Abfluss der Mittel aus dem Sondervermögen. Abbildung 8 zeigt die aus den Sondervermögen an die Länder und Gemeinden abgeflossenen Mittel ab dem Jahr 2016.

³⁰ Das Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“ wird ergänzend aus Einnahmen aus der Versteigerung von Mobilfunklizenzen finanziert.

Abbildung 8

Ausgaben für Finanzhilfen aus Sondervermögen im Jahr 2021 auf 2,6 Mrd. Euro gestiegen

Im Jahr 2021 stieg die Zahl der Sondervermögen, die Finanzhilfen an die Länder und Gemeinden geben, auf vier an. Das finanzielle Volumen stieg dabei auf das Fünffache von 480 Mio. Euro (2016) auf 2,6 Mrd. Euro (2021).



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Jährliche Haushaltsrechnungen.

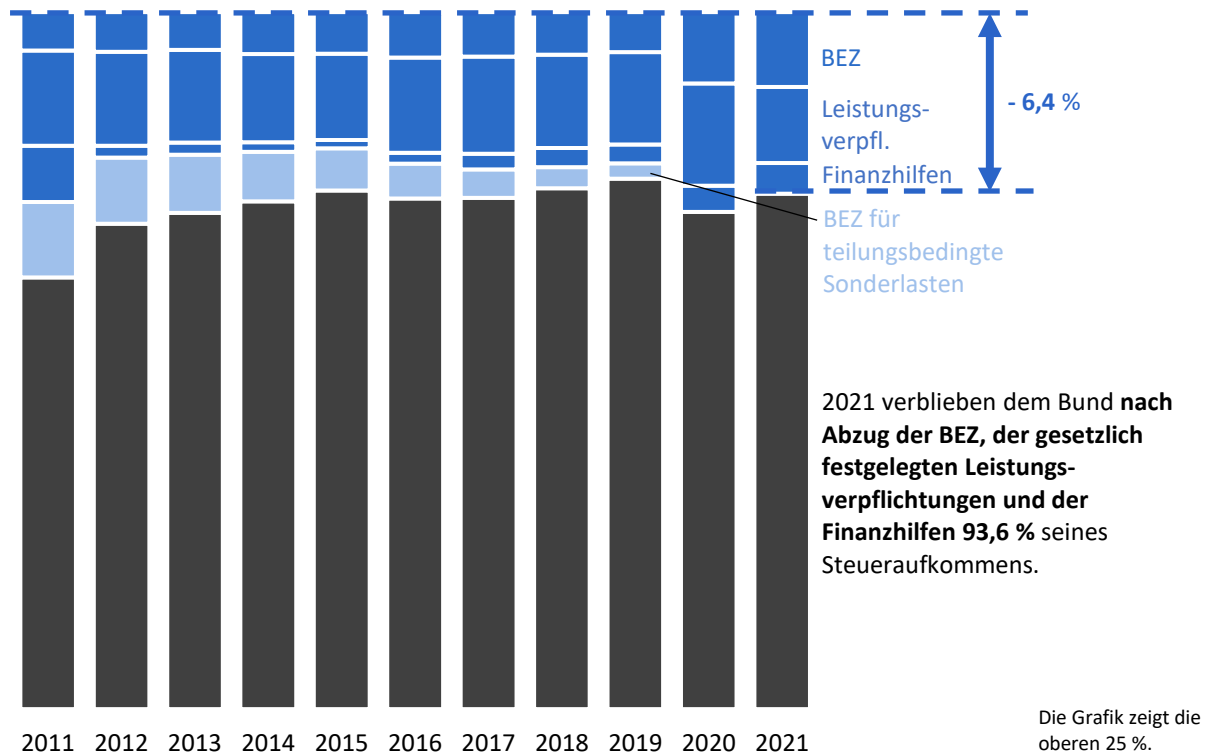
In den Jahren 2009 bis 2011 hatte der Bund den Ländern und Gemeinden zudem über den Investitions- und Tilgungsfonds insgesamt 10 Mrd. Euro auf der Grundlage des Zukunftsinvestitionsgesetzes zur Verfügung gestellt. Der Investitions- und Tilgungsfonds war Ende 2021 mit 16,5 Mrd. Schulden belastet, für die der Bund eintreten muss.

Abbildung 9 zeigt, wie sich das verfügbare Steueraufkommen des Bundes durch die Finanzhilfen an die Länder und Gemeinden weiter verringert hat. Die haushaltsfinanzierten und die durch Sondervermögen finanzierten Finanzhilfen betrugen im Jahr 2021 zusammen 4,2 Mrd. Euro.

Abbildung 9

Die Finanzhilfen schränken das verfügbare Steueraufkommen des Bundes noch stärker ein

Die Finanzhilfen binden immer mehr Mittel. Im Jahr 2021 machten sie mit den BEZ und den gesetzlichen Leistungsverpflichtungen inzwischen 6,4 Prozentpunkte aus. Damit blieben dem Bund nur noch 93,6 % seines Steueraufkommens.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Für die Jahre 2011 bis 2020: BMF, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaeetzungen_und_Steuereinnahmen/Steuer-einnahmen/entwicklung-der-steuereinnahmen.html. Für das Jahr 2021: Statistisches Bundesamt, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Steuern/Steuereinnahmen/Tabellen/steuerhaushalt-kassenmaes-sige-steuereinnahmen-nach-steuerverteilung.html>. Haushaltsrechnungen für die Jahre 2011 bis 2021.

Die BEZ, die gesetzlichen Leistungsverpflichtungen und die Finanzhilfen belasteten den Bund im Jahr 2021 zusammen mit 23,9 Mrd. Euro.

6 Bundesmittelfinanzierte Leistungen der KfW aus Kommunalprogrammen

Die KfW ist eine Anstalt des öffentlichen Rechts, an deren Grundkapital der Bund mit 3 Mrd. Euro (80 %) beteiligt ist. Die Länder halten 750 Mio. Euro (20 %) des Grundkapitals.³¹ Sie hat u. a. die Aufgabe, im staatlichen Auftrag Fördermaßnahmen – insbesondere Finanzierungen – durchzuführen und Darlehen und andere Finanzierungsformen an Gebietskörperschaften und öffentlich-rechtliche Zweckverbände zu gewähren.³² Der Bund nutzt die KfW, um seine klimapolitischen Ziele auch im kommunalen Bereich zu fördern.

Die KfW bietet verschiedene Förderprodukte für Gemeinden und Gemeindeverbände (Kommunalprogramme) an.³³ Diese Kommunalprogramme sind als direkt ausgezahlter Zuschuss oder als Kredit ausgestaltet. Eine Sonderform ist der Kredit mit Tilgungszuschuss, bei dem der Kreditbetrag nicht vollständig zurückgezahlt werden muss.

Für Kreditverbilligungen (Zinsverbilligungen und Tilgungszuschüsse) und Zuschüsse erhält die KfW Erstattungen aus dem Bundeshaushalt. Abbildung 10 zeigt die den Gemeinden und Gemeindeverbänden gewährten Verbilligungen und Zuschüsse aus Haushaltsmitteln des Bundes.

³¹ § 1 Gesetz über die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KredAnstWiAGFehler! Textmarke nicht definiert.).

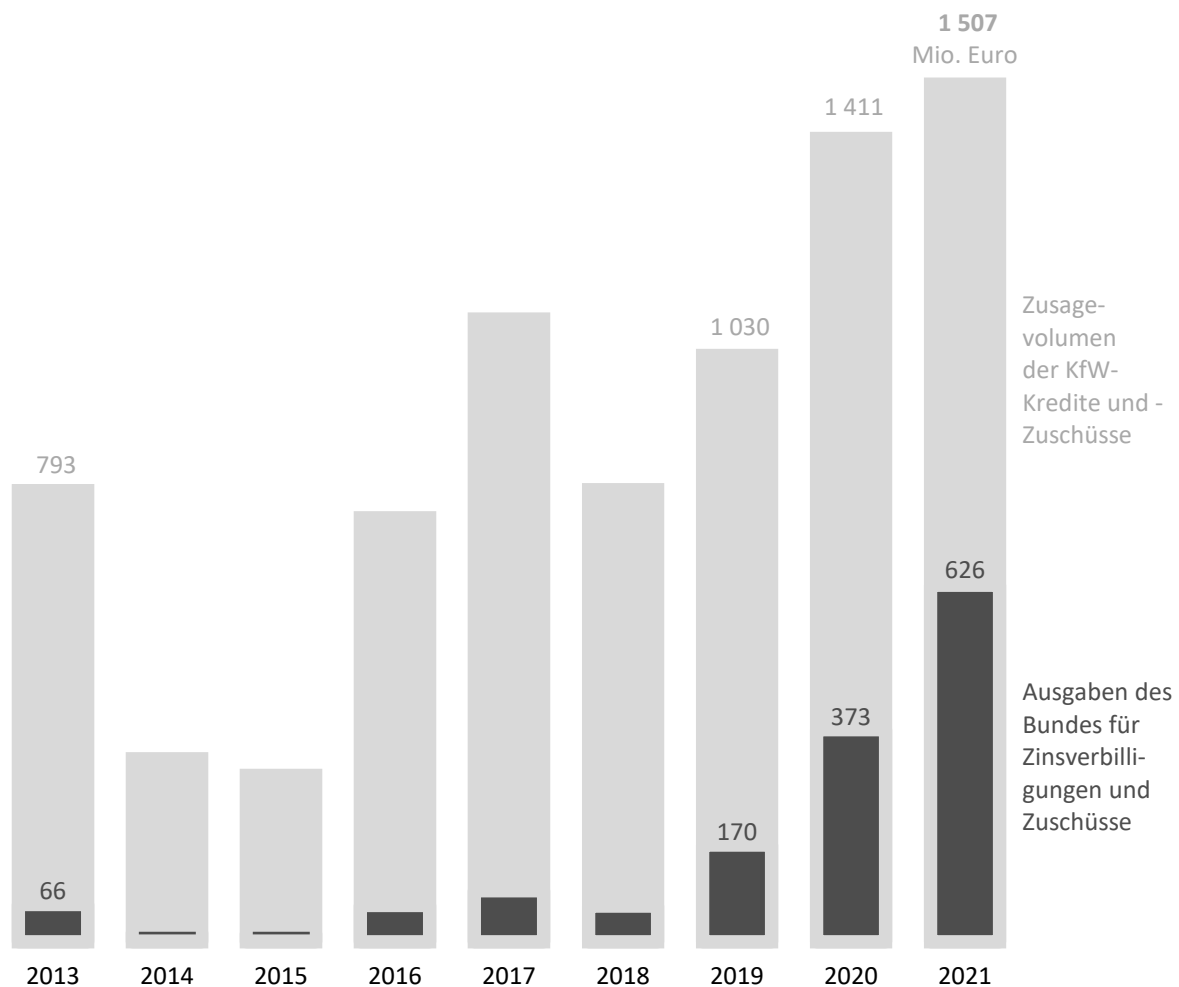
³² § 2 KredAnstWiAG.

³³ Kommunalprogramme gibt es für die Bereiche „Infrastrukturelle Basisversorgung“ (1 Kreditprogramm), „Energie und Umwelt“ (4 Kreditprogramme, 2 Zuschussprogramme) und „Digitalisierung“ (2 Zuschussprogramme).

Abbildung 10

Ausgaben des Bundes für Kommunalprogramme der KfW stark gestiegen

Die Nachfrage nach den Kommunalprogrammen der KfW ist in den letzten drei Jahren deutlich gestiegen. Die Zusagen der KfW für Kredite und Zuschüsse wuchsen im Jahr 2021 auf über 1,5 Mrd. Euro an. Der Bund förderte die Kommunalkredite im gleichen Jahr durch Zinsverbilligungen und Zuschüsse im Umfang von über 620 Mio. Euro.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Sonderauswertung der KfW für den Bundesrechnungshof.

Abbildung 11 zeigt, wie sich Kreditverbilligungen und Zuschüsse auf die Bundesmittel verteilen. Bei einigen Kreditprogrammen werden neben den verbilligten Zinsen auch Tilgungszuschüsse von bis zu 45 % des Kreditbetrags gewährt. Als Zuschüsse werden derzeit folgende Programme angeboten:

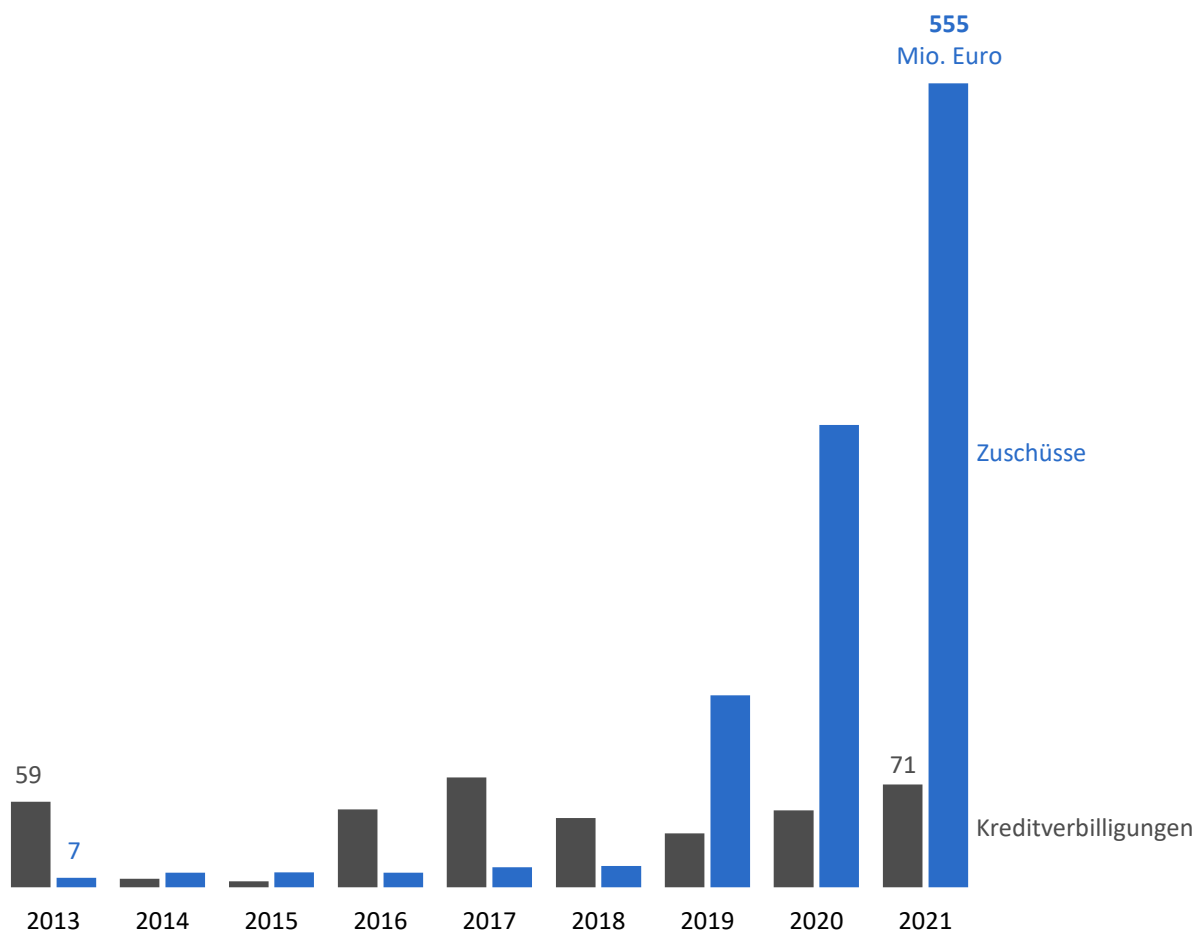
- Energetische Stadtsanierung. Der Zuschuss beträgt 75 % der förderfähigen Kosten.
- Smart City. Der Zuschuss beträgt 65 % der förderfähigen Kosten.
- Digitalisierung des öffentlichen Gesundheitsdienstes. Der Zuschuss deckt zu 100 % den förderfähigen Fehlbedarf.

- Ladestationen. Der Zuschuss betrug 70 % der förderfähigen Kosten. Voraussetzung war eine Investition von mindestens 12 857,14 Euro und mindestens 10 Ladesäulen. Das Programm ist im Jahr 2022 ausgelaufen.
- Bundesförderung für effiziente Gebäude. Der Zuschuss beträgt bis zu 4 Mio. Euro für Nichtwohngebäude und bis zu 60 000 Euro je Wohneinheit für Wohngebäude.

Abbildung 11

Zuschüsse dominieren seit drei Jahren die über die KfW aus- gegebenen Bundesmittel

Mit Zuschüssen finanziert der Bund Vorhaben der Gemeinden und Gemeindeverbände auf dem Umweg über die KfW.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Sonderauswertung der KfW für den Bundesrechnungshof.

Das Grundgesetz sieht die Finanzierungsverantwortung für die Gemeinden und Gemeindeverbände bei den jeweiligen Ländern. Nach Artikel 104a Absatz 1 Grundgesetz tragen Bund und Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben. Damit ist es dem Bund grundsätzlich verboten, sich an der Finanzierung der Verwaltungsaufgaben der Länder (und der Gemeinden) finanziell zu beteiligen.

Zwar verfolgt der Bund mit den Kommunalprogrammen im Wesentlichen auch seine eigene klimapolitische Agenda. Dennoch bleibt es eine unzulässige Kommunalfinanzierung, bei der

626 Mio. Euro Bundesmittel in kommunale Haushalte fließen (siehe Abbildung 11). Zusammen mit den BEZ, den gesetzlichen Leistungsverpflichtungen und den Finanzhilfen hat der Bund Länder und Kommunen im Jahr 2021 mit 24,6 Mrd. Euro finanziert.

7 Sonstige Finanzierung von Ländern aus Bundesmitteln

Der Bund beteiligte sich über den Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMS) an der zu 100 % im Besitz des Landes Nordrhein-Westfalen stehenden Portigon AG,³⁴ nachdem Maßnahmen des Landes zur Rettung nicht ausreichten. Der FMS hält noch eine stille Einlage an der Portigon AG in Höhe von 2 Mrd. Euro, für die der Bund Fremdkapital aufgenommen hat. Der FMS hat diese Einlage in seiner Bilanz vollständig abgeschrieben; mit einer Rückzahlung rechnet er nicht.³⁵ Daneben besteht eine Eventualverbindlichkeit im Rahmen der Haftungsvereinbarung bezüglich der Abwicklungsanstalt der früheren Westdeutschen Landesbank AG, der Ersten Abwicklungsanstalt (EAA). Im Rahmen dessen haftet der FMS mit bis zu 1 Mrd. Euro. Eine Inanspruchnahme bei der EAA zeichnet sich allerdings nicht ab. Die Abrechnung des FMS mit den Ländern gemäß § 13 Absatz 2 Stabilisierungsfondsgesetz (StFG) steht noch aus. Für stabilisierte Landesbanken wie die Portigon AG gilt die Besonderheit, dass hieraus resultierende Lasten durch die Länder entsprechend ihrer Anteile zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes getragen werden.³⁶ Im Falle der Portigon AG sind dies 37,7 % durch das Land Nordrhein-Westfalen.

8 Finanzielle Ausstattung von Bund und Ländern

Neben den Steuereinnahmen finanzieren sich die Gebietskörperschaften auch aus weiteren Quellen wie z. B. Gebühren usw. Deshalb sind für eine Beurteilung der Finanzlage von Bund und Ländern³⁷ die Gesamteinnahmen maßgeblich. Abbildung 12 gibt einen Überblick über die Gesamteinnahmen.

³⁴ Ehemalige Westdeutsche Landesbank (WestLB). Die WestLB war die Hausbank des Landes Nordrhein-Westfalen, die sich nach Wegfall der Gewährträgerhaftung für öffentlich-rechtliche Kreditinstitute in die WestLB AG als Geschäftsbank und eine Förderbank unter dem Namen NRW.Bank aufspaltete. In der Banken- und Finanzkrise erlitt die WestLB AG größere Verluste durch risikobehaftete Wertpapiere. Im November 2009 war die WestLB AG die erste deutsche Bank, die auf der Grundlage des FMS risikoreiche Wertpapiere in eine so genannte Bad Bank übertrug.

³⁵ Siehe Bundesrechnungshof, Bemerkungen 2022 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, S. 61, https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2022/bemerkungen/bemerkungen-gesamtband.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

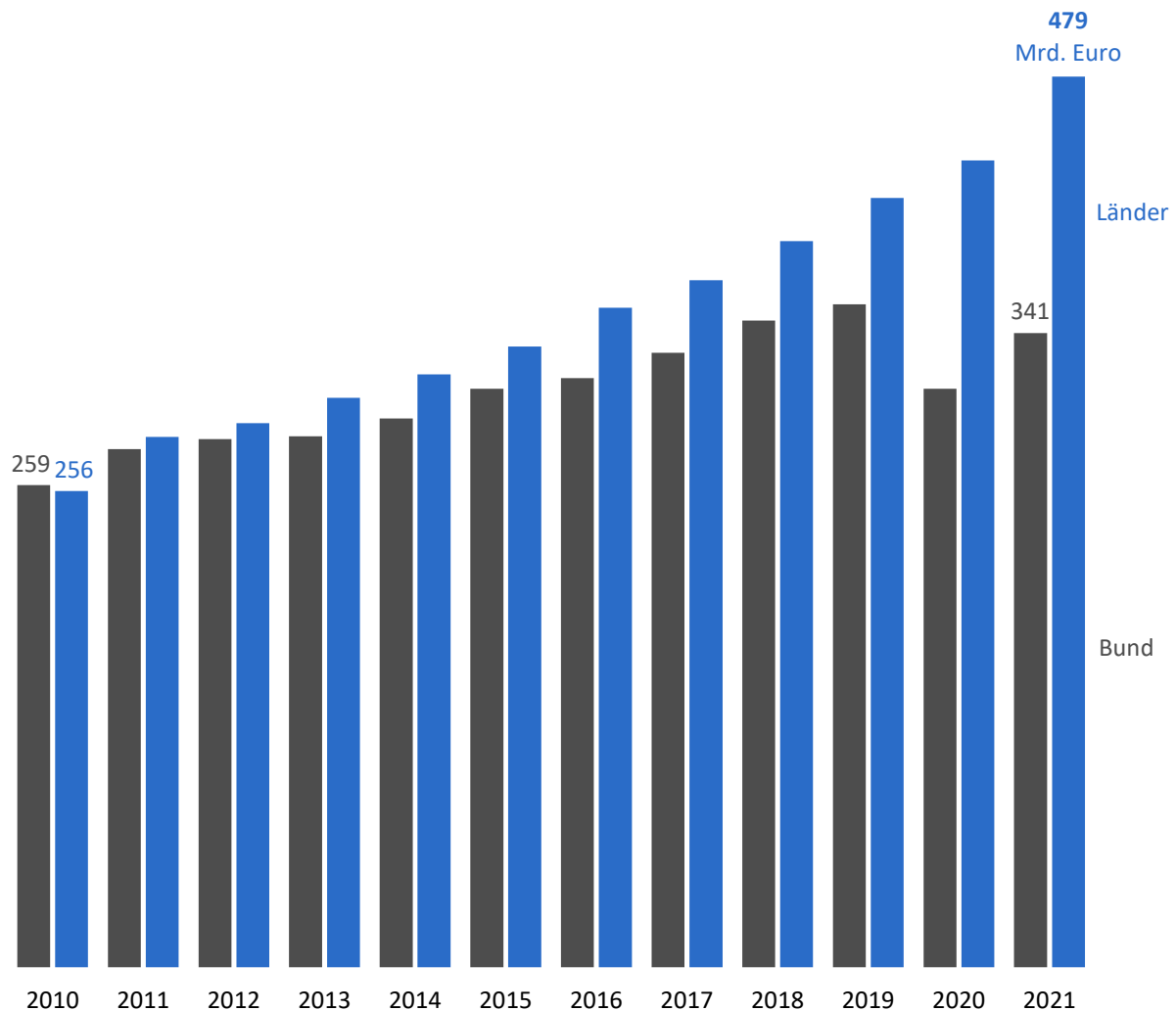
³⁶ Vgl. § 13 Absatz 3 StFG.

³⁷ Angaben zu den Gesamteinnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbänden liegen nicht vor.

Abbildung 12

Gesamteinnahmen der Länder übersteigen Bundeseinnahmen deutlich

Seit dem Jahr 2010 sind die Einnahmen der Länder kontinuierlich gestiegen. Dabei vergrößerte sich der Abstand zu den Bundeseinnahmen zuletzt erheblich. Mit 479 Mrd. Euro nahmen die Länder im Jahr 2021 137,8 Mrd. Euro mehr ein als der Bund.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Monatsberichte des BMF, jeweils Februar-Ausgabe des Folgejahres, Tabelle „Einnahmen, Ausgaben und Kassenlage der Länder“. Für die Bundeszahlen: Monatsberichte des BMF, Ausgaben Februar 2005, 2010, 2015 und 2022, jeweils Tabelle „Bundeshaushalt 20.. – 20..“.

In den gegenüber dem Bund höheren Einnahmen von 137,8 Mrd. Euro im Jahr 2021 sind auch die Leistungen des Bundes an die Länder enthalten. Werden diese herausgerechnet, so betragen die höheren Einnahmen der Länder im Jahr 2021 immer noch 116,1 Mrd. Euro.³⁸

³⁸ Im Jahr 2021 betrugen die Leistungen des Bundes an die Länder 21,7 Mrd. Euro. Die an die Gemeinden und Gemeindeverbände geleisteten Zahlungen sind hierin nicht enthalten.

Das BMF hat in seiner Stellungnahme bestätigt, dass die in der Kassenstatistik ausgewiesenen Einnahmen der Länder höher sind als die des Bundes. Es weist jedoch darauf hin, dass die Relation in den Jahren 2020 und 2021 durch die Corona-Hilfen des Bundes, die über die Länderhaushalte ausgezahlt wurden, stark verzerrt ist.

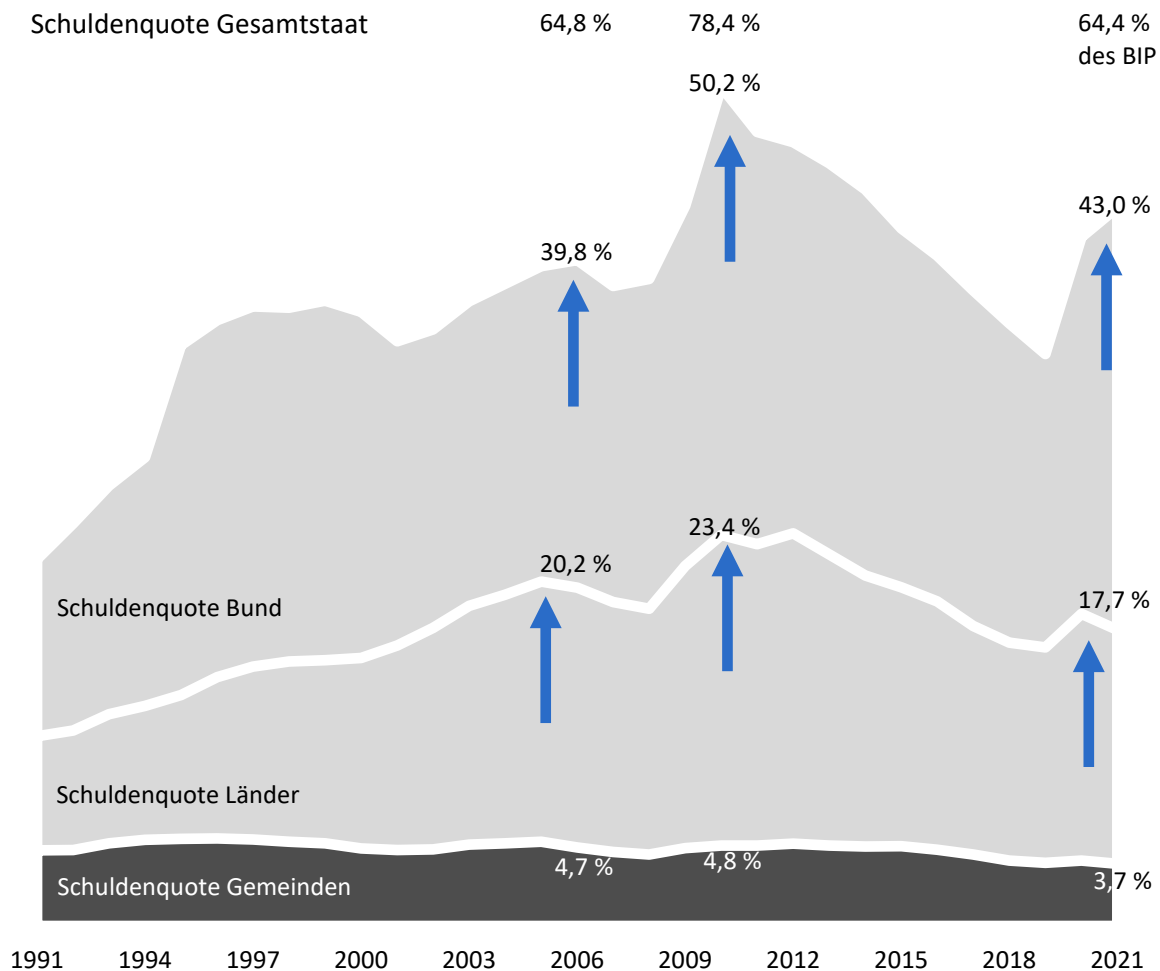
9 Schuldenquoten von Bund, Ländern und Gemeinden

In den vergangenen Jahren sind die Schulden der Gebietskörperschaften nominell kontinuierlich angestiegen. Aber auch das Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist stetig gestiegen. Die nachfolgend dargestellte Schuldenquote gibt das Verhältnis der Schulden zum BIP an und kann im Zeitverlauf Aufschluss über die Entwicklung der Schuldenlast geben. Abbildung 13 zeigt ihre Entwicklung bei Bund, Ländern und Gemeinden.

Abbildung 13

Schuldenquote der Länder folgt dem Bund

Die Verschuldungsquote der Länder korreliert stark zu der des Bundes. Krisen, wie zuletzt die Corona-Krise, bewirkten deutlich erkennbare Anstiege.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Statistisches Bundesamt, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finanzen/Schulden-Finanzvermoegen/Tabellen/schulden-nicht-oeffentl-gesamthaushalt-zeit-reihe.html>. Für die Bezugsgröße BIP: genesis-online, Tabelle 81000-0001.

Wie in Abbildung 13 zu erkennen ist, entwickelten sich die Schuldenquoten der Länder auf einem niedrigeren Niveau annähernd parallel zur Entwicklung der Schuldenquote des Bundes. Im Durchschnitt betrug die Schuldenquote der Länder 47 % der Schuldenquote des Bundes. Im Jahr 2020 stieg die Schuldenquote der Länder zwar an, betrug aber nur noch 45 % und im Jahr 2021 nur noch 41 % der Schuldenquote des Bundes. Ursächlich hierfür ist die sprunghaft gestiegene Kreditaufnahme des Bundes zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie. Es ist jedoch davon auszugehen, dass langfristig die Schuldenquote der Länder weiter zurückgehen wird. Aufgrund des grundgesetzlichen Verbots für Länder, ihre Haushalte durch Kredite auszugleichen, dürfen die Länder nur noch unter engen Voraussetzungen im Rahmen der Regelungen zur Konjunkturkomponente des Haushalts und bei Notlagen Kredite aufnehmen. Das BMF wies darauf hin, dass die Länder erhebliche Rücklagen aus nicht genutzten

Kreditermächtigungen aufgebaut haben, sodass bei ihnen mit einem Anstieg der Verschuldung trotz Neuverschuldungsverbot zu rechnen ist.

Der Bund hat einen etwas größeren Spielraum, da er sich zusätzlich mit bis zu 0,35 % des BIP zum Ausgleich eines strukturellen Haushaltsdefizits verschulden darf.

Bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden liegt die Schuldenquote konstant um 4,7 % des BIP mit sinkender Tendenz seit dem Jahr 2017.

10 Zusammenfassende Würdigung

Nach der grundgesetzlichen Ordnung gilt im Grundsatz, dass

- die Erfüllung staatlicher Aufgaben Sache der Länder ist,
- die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten ausführen und
- die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, Bund und Länder gesondert tragen (sogenanntes Konnexitätsprinzip).

Der Bund hat in den vergangenen drei Jahrzehnten kontinuierlich Umsatzsteueranteile an die Länder einschließlich der Gemeinden abgegeben und damit seinen Anteil um fast 20 Prozentpunkte reduziert. Diese Anteile an der Umsatzsteuer wurden damit zu eigenen Steuereinnahmen der Länder und dienen zur Erfüllung von deren Aufgaben.

Mit den ebenfalls im FAG geregelten BEZ, bestimmten Leistungen aufgrund verfassungsrechtlicher Verpflichtungen und Finanzhilfen finanziert der Bund zudem Länder- und Gemeindeaufgaben, die nach dem Konnexitätsprinzip des Artikels 104a Absatz 1 Grundgesetz von diesen grundsätzlich aus ihrem eigenen Steueraufkommen zu finanzieren wären. Im Jahr 2021 kostete dies den Bund 6,4 % seines Steueraufkommens, mithin 23,9 Mrd. Euro.

Allein die BEZ beliefen sich im Jahr 2021 auf knapp 10,1 Mrd. Euro. Damit glich der Bund hauptsächlich fehlende Finanzkraft in zehn leistungsschwachen Ländern aus. Angesichts einer Unterstützung von 10 von 16 Ländern drängt sich die Frage auf, ob die Kriterien zur Bestimmung der Leistungsschwäche eines Landes noch angemessen sind.

Auf der Grundlage des SanG und des RegG erbringt der Bund weitere unmittelbare Leistungen für Länderaufgaben. Beim SanG „bezahlt“ der Bund zwei Länder dafür, dass sie sich an die vom Grundgesetz vorgegebenen Regelungen der Schuldenbremse halten. Kritisch kann zusätzlich angemerkt werden, dass sich die Länder – anders als bei den bis zum Jahr 2019 gewährten Konsolidierungshilfen – nicht mehr hälftig an den Kosten beteiligen. Beide Länder beziehen zugleich BEZ für leistungsschwache Länder. Demgegenüber werden die Mittel aus dem RegG in bis zum Jahr 2031 festgelegter Höhe an alle Länder verteilt. Im Jahr 2021

betragen die Regionalisierungsmittel knapp 9,5 Mrd. Euro.³⁹ Mit der langfristigen Festlegung dieser Leistungen auf gesetzlicher Grundlage kann der Bund in aller Regel künftig nicht mehr eigenständig darüber entscheiden, ob er sie – etwa bei veränderten Rahmenbedingungen – weiter in der festgelegten Höhe an die Länder leisten will. Soweit es sich um Zustimmungsgesetze handelt, benötigt er auch die Unterstützung des Bundesrates.

Mit den Regelungen der Artikel 104b, 104c, 104d und 125c Grundgesetz wurde seit der Föderalismusreform I das Instrument der Finanzhilfen mehrfach umgestaltet und die Möglichkeit geschaffen, auch in bestimmten Gebieten ausschließlicher Länderzuständigkeit Finanzhilfen zu leisten. Damit wurde das Konnexitätsprinzip des Artikel 104a Grundgesetz weiter aufgeweicht. Im Jahr 2021 betrugen die Finanzhilfen an Länder und Gemeinden 4,2 Mrd. Euro.

Über Kommunalprogramme der KfW fördert der Bund mittelbar Gemeinden und Gemeindeverbände, obwohl die Finanzierungsverantwortung für sie bei den jeweiligen Ländern liegt. Mit der Bereitstellung von Bundesmitteln für Kommunalprogramme über die KfW umgeht der Bund seine mangelnde Finanzierungskompetenz. Im Jahr 2021 betrug diese Leistung 626 Mio. Euro.

Alles zusammengenommen hat der Bund im Jahr 2021 über 24,6 Mrd. Euro für Aufgaben der Länder und Gemeinden, mithin 6,6 % seines Steueraufkommens dieses Jahres, ausgegeben. Diese Zahl steigt seit Jahren kontinuierlich an. Es ist zu befürchten, dass sich diese Entwicklung fortsetzt, wenn nicht gegengesteuert wird. So steht dem Bund ein immer geringerer Anteil für seine eigenen Aufgaben zur Verfügung.

In der Gesamtschau zeigt sich eine sich ausweitende Schieflage. Auf der einen Seite werden die Einnahmen der Länder weiter ansteigen. Zugleich wird sich ihre Schuldenquote aufgrund der strikten grundgesetzlichen Schuldenbremse weiter verbessern. Auf der anderen Seite steht der Bund, der durch erhebliche Schuldenaufnahme die Hauptlast etwa der Pandemiebekämpfung getragen hat. Hieraus resultiert eine andauernde finanzielle Belastung, auch durch die Zinslast. Zudem steht der Bund vor großen finanzwirtschaftlichen Herausforderungen. Als bedeutende Beispiele sind der klimaneutrale Umbau von Wirtschaft und Gesellschaft, die bisher ungelöste Frage der Rentenfinanzierung sowie die Verbesserung der Verteidigungsfähigkeit zu nennen. Für den Klimaschutz und die Bundeswehr hat der Bund bereits jetzt 160 Mrd. Euro als Kreditermächtigungen in Sondervermögen bereitgestellt. Auch diese werden den Bundeshaushalt künftig zusätzlich belasten.

Und dennoch finanziert der Bund die Haushalte der Länder in erheblichem Maße. Im Ergebnis übernimmt er damit Kreditaufnahmen, die die Länder aus guten Gründen nicht mehr tätigen dürfen. Damit unterläuft er die Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 Grundgesetz. Zudem läuft er Gefahr, immer mehr Schulden anzuhäufen, um seine eigenen Aufgaben erfüllen zu können. Die Länder sind mit dieser Regelung eigentlich aufgefordert, insbesondere bei

³⁹ Siehe Haushaltsrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2021, Band 2, Titel 6001/031 05, S. 1865.

steigenden Einnahmen, ihre eigenen Ausgaben in den Griff zu bekommen, um ihre eigenen Aufgaben mit ihren eigenen Mitteln zu erfüllen. Dies gilt gleichermaßen für den Bund.

In jedem Fall sollte sich der dem Bund zustehende Anteil am Gesamtsteueraufkommen nicht weiter verringern.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt,

- die Festbeträge nach § 1 FAG nicht weiter zu erhöhen,
- auf weitere Leistungszusagen an Länder und Gemeinden zu verzichten, bzw. diese davon abhängig zu machen, dass bestehende Leistungsverpflichtungen in mindestens gleichem Umfang zurückgeführt werden,
- Leistungen, zu denen sich der Bund mit Zustimmung des Bundesrates verpflichtet, generell nur degressiv und zeitlich befristet zu gewähren,
- alle bestehenden Leistungen an die Länder und Gemeinden zu hinterfragen und zurückzuführen, wo dies ohne Zustimmung der Länder möglich ist,
- eine Steuerverteilung anzustreben, die insbesondere auch die Belange des Bundes berücksichtigt.

Ziel sollte sein, die Aufgabenverteilung im Sinne des Artikels 30 Grundgesetz umzusetzen. Der Aufgabenverteilung folgt gemäß Artikel 104a Absatz 1 Grundgesetz die Finanzierungsverantwortung und dieser nach Artikel 106 Absatz 3 Satz 4 Nummern 1. und 2. Grundgesetz die Verteilung der Einnahmen. Den Ländern ist die Möglichkeit zu belassen, ihre Aufgaben mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln selbst zu erfüllen. Wo die Länder dem nicht folgen wollen, sollte der Bund dies aushalten. Angesichts begrenzter Einnahmen ist es den Ländern zuzumuten, Prioritäten bei der Aufgabenerfüllung zu setzen. Nur so können die Einnahmen auch effizient eingesetzt werden. Gleichermaßen gilt dieses auch für den Bund. Knappe Finanzen erfordern, dass das Wünschenswerte hinter das Machbare zurücktritt.

Franz

Dr. Keller

Beglaubigt: Trimborn, Al'n

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.