

Tilmann Schweisfurth, Wolfgang Voß (Hrsg.)

**Haushalts- und Finanzwirtschaft  
der Länder in der  
Bundesrepublik Deutschland**







# SCHRIFTEN zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft

Begründet von

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter Eichhorn und Prof. Dr. Dr. h.c. Peter Friedrich

Herausgegeben von

Prof. Dr. Thomas Lenk und Prof. Dr. Dieter Tscheulin

Band 236

Tilman Schweisfurth, Wolfgang Voß (Hrsg.)

Haushalts- und Finanzwirtschaft  
der Länder in der  
Bundesrepublik Deutschland



BWV • BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG

## Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8305-4003-8

ISSN (Print) 0343-8228

ISSN (Online) 2366-9101

© 2017 BWV • BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG GmbH,

Markgrafenstraße 12–14, 10969 Berlin

E-Mail: [bwv@bwv-verlag.de](mailto:bwv@bwv-verlag.de), Internet: <http://www.bwv-verlag.de>

Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

# Inhaltsverzeichnis

Einleitung	11
<i>Tilmann Schweisfurth und Wolfgang Voß</i>	

## Kapitel I Die Stellung der Länder in der Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland

Der föderale Staat – Begründung aus finanzwissenschaftlicher Sicht	33
<i>Lars P. Feld</i>	

Die Länder in der Finanzverfassung des Grundgesetzes	53
<i>Stefan Koriath</i>	

Die Länder in den finanziellen Ausgleichssystemen: Verteilung von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen sowie die finanzielle Entwicklung der Länder im Vergleich zu Bund und Kommunen	79
<i>Thomas Lenk und Philipp Glinka</i>	

Die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern – der permanente Verteilungsstreit aus der Perspektive des Bundes	117
<i>Matthias Haß</i>	

Die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern – der permanente Verteilungsstreit	135
<i>Matthias Woisin</i>	

Der Länderfinanzausgleich im engeren Sinn unter besonderer Berücksichtigung der Integration der ostdeutschen Länder in die Finanzverfassung	151
<i>Wolfgang Voß und Enrico Krönert</i>	

## *Inhaltsverzeichnis*

Die Einigung zwischen Bund und Ländern zur Neuregelung  
des bundesstaatlichen Finanzausgleiches sowie  
grundlegender föderaler Finanzbeziehungen im Jahr 2016 183  
*Enrico Krönert*

Die Koordination der Länderfinanzen:  
Vom Finanzplanungsrat zum Stabilitätsrat 207  
*Stephan Toscani und Christian Pfeil*

## Kapitel II Neuordnung der Finanzbeziehungen ab 2020

Deutschland zwischen Zentralisierungs- und Dezentralisierungstendenzen –  
Haben die Föderalismusreformen I und II unsere bundesstaatliche  
Ordnung gestärkt? 223  
*Georg Milbradt*

Notwendigkeit einer Föderalismusreform III –  
Wie kann die Finanzverfassung zukunftsfest gemacht werden? 247  
*Joachim Wieland*

Der horizontale Verteilungsstreit aus der Sicht eines Geberlandes 263  
*Thomas Schäfer*

Die Reformvorschläge der Wissenschaft zur Entflechtung und Neuordnung  
der bundesstaatlichen Beziehungen und finanziellen Ausgleichssysteme –  
Welchen Einfluss haben Sachverständige tatsächlich? 289  
*Felix Rösel und Marcel Thum*



Kapitel III  
Die Länderhaushalte: Entwicklung, Planung,  
Vollzug und Rechnungslegung

Kapitel III (1)

Finanzwirtschaftliche Entwicklung der Länderhaushalte im Überblick

Die Haushaltsstrukturen der westdeutschen Flächenländer <i>Rüdiger Messal und Andreas Becker</i>	305
Die Haushaltsstrukturen der ostdeutschen Flächenländer <i>Peter Bäumer, Jörn Witte und André Bandlow</i>	331
Die Haushaltsstrukturen der Stadtstaaten <i>Klaus Feiler und Thomas Herold</i>	353

Kapitel III (2)

Rechtlicher und institutioneller Rahmen

Der Rechtsrahmen für die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Länder <i>Reiner Moser und Dominik Lang</i>	381
Haushaltssystematiken der Länder <i>Stephan Stüber</i>	417
Haushaltsvollzugs- und Rechnungslegungssysteme der Länder Rechtsrahmen, Entwicklungen und Reformansätze <i>Richard Höptner, Dirk Suray und Dirk Schaab</i>	433
Stellung und Kompetenzen der Finanzminister(innen): Gefahr schleichender Aushöhlung? <i>Wolfgang Voß und Alexander Eck</i>	449

Kapitel III (3)  
Konzeptionen der Planung der Länderhaushalte

Einnahmen und Ausgaben der Länder – Welche Steuerungsmöglichkeiten hat die Politik? <i>Ariane Gase und Christian Thater</i>	473
Vom „traditionellen Verfahren“ zum „Top-down-Verfahren“ – die Vielfältigkeit der praktizierten Planungsmethoden <i>Katja Bormann, Anke Angrick und Maik Fissel</i>	493
Schuldengrenzen und Konjunkturbereinigungsverfahren <i>Tilmann Schweisfurth, Sebastian Jahn und Oliver Lück</i>	511

Kapitel III (4)  
Die Finanzierung der Länderhaushalte:  
begrenzter Gestaltungsspielraum und Reformansätze

Die Schätzung der Steuereinnahmen als wesentliche Stellschraube bei der Finanzierung der Länderhaushalte <i>Martina Wethkamp und Michael Wohlatz</i>	527
Reformansätze zur Ausweitung des Steuergestaltungsrechts der Länder <i>Karlheinz Konrad und Eckehard Schmidt</i>	547
Verwaltungseinnahmen, Zuweisungen und sonstige Einnahmen sowie das strukturelle Verschuldungsverbot der Länder ab 2020 <i>Martin Worms und Kai Hofmann</i>	565

Kapitel III (5)  
Ausgabenseite der Länderhaushalte

Die Personalausgaben und Versorgungslasten Entwicklung, Einflussfaktoren und Lösungsansätze <i>Ralf Theune</i>	587
--	-----

Die Finanzbeziehungen zwischen den Ländern und ihren Kommunen – Die Finanzausgleichssysteme und ihre Strukturprobleme im Überblick – aus Perspektive der Länder <i>Tilmann Schweisfurth, Tim Reichardt und Denis Hartmann</i>	611
Die Finanzbeziehungen zwischen den Ländern und ihren Kommunen – Die Finanzausgleichssysteme und ihre Strukturprobleme im Überblick – aus kommunaler Perspektive <i>Hans-Günter Henneke</i>	637
Haftung, Aufsicht und Hilfspakete: In welchem Rahmen können die Länder auf die fiskalische Disziplin ihrer Kommunen hinwirken? <i>Johannes Winkel</i>	669
Aufsicht, Haftung und Aufsichtsmängel aus finanzverfassungsrechtlicher Perspektive <i>Stefan Koriath</i>	685
Die Allgemeine Innere Verwaltung – Reformen der vergangenen Jahre und künftige Reformoptionen <i>Hartmut Beuß</i>	701
Die deutsche Steuerverwaltung im Wandel – Rahmenbedingungen, Entwicklungen und Ausblicke <i>Peter Bäumer und Sylvia Grimm</i>	723
Polizei und Justiz – Ausgabeterminanten, Ausgabedynamik und Lösungsansätze <i>Hansjörg König und Thomas Hoppe</i>	751
Schülerinnen und Schüler, Schulen und Lehrkräfte als dominante Ausgabepositionen in den Länderhaushalten <i>Torsten Puhst</i>	781
Studierende, Hochschulen und Hochschullehrkräfte als Ausgabeterminanten in den Länderhaushalten <i>Dirk Jäschke und Heiko Fiedler</i>	807

## *Inhaltsverzeichnis*

Zinsausgaben der Länder <i>Ulrich Keilmann und Andreas Burth</i>	841
Die Investitions- und Infrastrukturpolitik der Länder <i>Joachim Ragnitz</i>	855
Die Wirtschafts- und Förderpolitik der Länder <i>Ulrich Kahlhöfer und Andreas Meder</i>	875
Länderfinanzen in der Statistik <i>Bernd Hanke</i>	895

## Kapitel III (6) Haushaltsvollzug, Rechnungslegung und -kontrolle in den Ländern

Was kann und was soll ein Landesfinanzministerium tun, um den Haushalt ausgeglichen abzuschließen? <i>Filip Kubani und Thomas Schüz</i>	921
Die unterschiedlichen Haushaltsplanungs- und Rechnungslegungssysteme der kameralen und doppischen Welt <i>Philipp Häfner</i>	937
Thesen zur Reformnotwendigkeit und zu Reformoptionen in der öffentlichen Rechnungslegung <i>Karsten Nowak</i>	953
Die Finanzkontrolle in den Ländern durch Rechnungshöfe <i>Brigitte Mandt</i>	969

## Schluss

Quadratur des Kreises: Vor welchen Herausforderungen stehen die Länder? <i>Wolfgang Voß und Tilmann Schweisfurth</i>	991
--	-----

## Einleitung

*Tilman Schweisfurth und Wolfgang Voß*

Warum dieses Buch? Es gibt eine Vielzahl von Lehrbüchern, die sich aus finanzwissenschaftlicher oder verwaltungs- und verfassungsrechtlicher Perspektive mit dem föderalen Staat beschäftigen. Anders als diese Lehrbücher, die üblicherweise in abstrakt-theoretischer Natur Grundkenntnisse ihres Fachs, bezogen auf den Untersuchungsgegenstand Staat, an Studierende vermitteln, wird mit diesem Sammelband ein institutionenorientierter, interdisziplinärer Ansatz verfolgt. Im Mittelpunkt stehen Normgefüge und institutionelles Design, die das Handeln der Akteure im föderalen Mehrebenensystem der Bundesrepublik wesentlich bestimmen. Der Sammelband beschäftigt sich mit der Ebene im föderalen Staat, die bisher am wenigsten Aufmerksamkeit in der wissenschaftlichen Literatur gefunden hat, nämlich den Ländern. Damit schließt der Band eine Lücke in der Literatur. Eine weitere Besonderheit ist, dass Experten aus Politik, Wissenschaft und Verwaltung aus ihrem Fachgebiet schreiben und ihre oft langjährige Expertise und Erfahrung aus der Staatspraxis einbringen können.

Ungewöhnlich ist die Bandbreite, mit der die Haushalts- und Finanzwirtschaft der Länder behandelt wird. So ermöglichen die 44 Beiträge ein vollständiges Bild der Länderfinanzen. Ihre Verflechtung mit dem Bund und der kommunalen Ebene, die föderalen Reformbestrebungen, die Haushaltsstrukturen der Flächenländer und Stadtstaaten sowie der rechtliche und institutionelle Rahmen für ihre Haushalts- und Finanzwirtschaft werden dabei deutlich. Darüber hinaus werden die konzeptionellen Ansätze für Aufstellung, Vollzug und Rechnungslegung der Landeshaushalte einschließlich der Finanzkontrolle sowie die großen Ausgabenblöcke in den Landeshaushalten behandelt und gezeigt, wie diese Bereiche unter finanzwirtschaftlichen Aspekten gesteuert und gestaltet werden. Auch instrumentelle Fragen der Bereitstellung verlässlicher Daten aus der Finanzstatistik, den Rechnungslegungssystemen und die Probleme aus neuen Statistikanforderungen bzw. Rechnungslegungsstilen werden behandelt, weil die Länder ihre Steuerungsprobleme nur auf Basis valider Daten lösen können. Das ganze wird eingebettet in eine finanzwissenschaftliche und finanzverfassungsrechtliche Einordnung des föderalen Staates und der Stellung der Länder im Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmesystem nach dem Grundgesetz. Ein weiterer Schwerpunkt liegt in der Darstellung der fiskalischen Verteilungskonflikte der Länder mit dem Bund, wie auch mit der kommunalen Ebene. Eine Reihe von Beiträgen beschäftigen sich mit der finanzwirtschaft-

## Einleitung

lichen Koordination der Länder, als auch mit Fragen der Weiterentwicklung ihrer Verwaltungssysteme in Hinblick auf wirtschaftliche Aufgabenerfüllung, Digitalisierung, E-Government und den Schnittstellen zu anderen föderalen Ebenen. Der Sammelband umfasst insofern das gesamte Feld staatlichen Agierens auf Länderebene, so weit es von fiskalischer Bedeutung auf der Einnahmen- und Ausgabenseite ist, um einen vollständigen Überblick über das Haushalts- und Finanzgeschehen der Länder zu geben. Die Beiträge verstehen sich dabei als Einstieg und Überblick in ein Thema, um einen ersten Zugriff auf Themen zu geben, die dann über die Literaturhinweise vertieft werden können. Die Themen im Sammelband sind dabei aufeinander abgestimmt und bauen aufeinander auf. Der Sammelband richtet sich an Akteure im föderalen Staat, wie auch an Studierende oder Auszubildende in der öffentlichen Verwaltung. Er richtet sich des Weiteren an wissenschaftlich Interessierte, die sich mit dem Untersuchungsgegenstand Länder und deren Finanzen eingehender beschäftigen möchten. Der Sammelband ist somit ein Handbuch der öffentlichen Finanzen der Länder und ein „Werkzeugkasten“ für Haushalts- und Finanzakteure, der ein Instrumentarium zur Gestaltung, Organisation, Strukturierung und Optimierung der Aufgabenbereiche der Länder anbietet, um wirtschaftliche Aufgabenerledigung und fiskalische Ziele bestmöglich zu erreichen.

Im Folgenden wird der Sammelband mit seinen Kapiteln und Beiträgen kurz vorgestellt.

In **Kapitel I** geht es um die Stellung der Länder in der Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland. Es wird eine finanzwissenschaftliche, verwaltungs- und verfassungsrechtliche Einordnung der Länderebene in den föderalen Staat mit Darstellung der Ausgleichs- und Koordinierungssysteme und der vertikalen Verteilungskonflikte mit dem Bund gegeben.

Den Anfang macht *Lars P. Feld*, Universität Freiburg, mit einer ökonomischen Analyse des Föderalismus. Ausgehend von einem Abriss über die Entstehung und Entwicklung der ökonomischen Föderalistentheorie führt er in die klassische ökonomische Theorie des Föderalismus ein und erläutert dabei insbesondere das Problem von Externalitäten auf effiziente Leistungserstellung, um dann einen polit-ökonomischen Ansatz des Föderalismus zu präsentieren, der sich im Wesentlichen in der Bewertung des Wettbewerbs von Gebietskörperschaften unterscheidet. Abschließend werden Grundprinzipien für die Zuordnung von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen im föderalen Staat vorgestellt.

Anschließend bringt *Stefan Koriath*, LMU München, eine finanzverfassungsrechtliche Einordnung der Länder im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland. Zunächst wird die bundesstaatliche Ordnung nach dem Grundgesetz in Abgrenzung zu anderen föderalen Systemen dargelegt, um dann die Einordnung der Länder in die vertikale und horizontale Steuerverteilung sowie in den bundesstaatlichen Finanzausgleich sowie die für die Länder geltenden Kostentragungs- und Schuldenregeln zu erläutern. Abschließend gibt er einen Einblick in die Reformdiskussion und mahnt, dass die Länder ihre Staatlichkeit oder ihre Essenz an Staatlichkeit nicht einbüßen dürfen und dass dazu ein Kern eigener Aufgaben unantastbar mit entsprechend angemessenem Anteil am Gesamtsteueraufkommen unentziehbar bleiben muss.

*Thomas Lenk* und *Philipp Glinka*, Universität Leipzig, geben sodann einen Überblick über die Stellung der Länder bei der Verteilung von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen aus finanzwissenschaftlicher Sicht. Nach Darstellung der finanziellen Entwicklung von Bund, Länder und Kommunen seit 1970 folgt eine Übersicht über die Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Finanzierungs Kompetenzen im föderalen Staat, um dann überzuleiten in die vertikale und horizontale Steuerzuordnung. Abschließend erfolgt eine Würdigung der Reformdiskussion zum Länderfinanzausgleich. Kritisch gesehen wird dabei eine abnehmende horizontale Solidarität unter den Ländern, eine stärkere Rolle des Bundes im Ausgleichssystem, wachsende Einnahmedisparitäten innerhalb der Länderebene sowie Systemdefekte im neuen Ausgleichssystem bei der Anrechnung der Gemeindefinanzkraft mit negativen Anreizeffekten.

*Matthias Haß*, Bundesministerium der Finanzen, gibt einen Einblick in den vertikalen Verteilungskonflikt aus Perspektive des Bundes. Anhand des sinkenden Umsatzsteueranteils sieht er diese Verteilungskonflikte in der Regel zu Lasten des Bundes aufgelöst. Im Zentrum stehe die vertikale Umsatzsteuerverteilung. Aufgrund methodischer Divergenzen sei das verfassungsrechtlich vorgegebene Deckungsquotenverfahren faktisch außer Kraft und die Eingriffe in die vertikale Umsatzsteuerverteilung erfolge in der Staatspraxis überwiegend diskretionär. Der Bund habe im Zuge der Deutschen Einheit, der Reform des Familienlastenausgleichs, den Hartz IV-Reformen sowie den umfangreichen Entlastungen für Länder und Kommunen bei Geldleistungsgesetzen im Sozialbereich den Ländern Finanzierungsmittel übertragen und sei damit bis an die Grenze der Aushöhlung seiner Finanzkraft gegangen. Auf Seiten der Länder bestehe die Gefahr, kurzfristigen fiska-

## Einleitung

lischen Interessen stets den Vorrang vor Sicherung der eigenen Gestaltungsmacht zu geben, während spiegelbildlich beim Bund wachsende Gestaltungsmacht mit der Gefahr fiskalischer Auszehrung einhergehe.

*Matthias Woisin*, Finanzbehörde Hamburg, widmet sich dem gleichen Thema, allerdings aus Perspektive der Länder. Auch er setzt an der Umsatzsteuerverteilung als vertikalem Ausgleichsinstrument und dem vorgesehenen Deckungsquotenverfahren an, das aber in der Staatspraxis aufgrund des Methodenstreites an Bedeutung verloren habe. Bund und Länder seien durch strategische Ansätze geprägt, ihre Position im Verteilungsstreit jeweils zu Lasten des anderen zu verbessern. In der Staatspraxis sei man dazu übergegangen, mit inkrementellen Anpassungen die vertikale Umsatzsteuerverteilung stets an die politischen Erfordernisse anzupassen. Auslöser der Umsatzsteueränderungen zwischen Bund und Länder sei meist die kommunale Ebene, die bundesgesetzlich geregelte Sozialleistungen schultern müsse. Neben der Umsatzsteuerverteilung seien dadurch weitere Finanzausgleichswege über das Sozialgesetzbuch II entstanden, die mindestens ebenso komplex und unübersichtlich seien. Abschließend sieht er kritisch, dass gegen mehr Geld vom Bund ein erheblicher Zentralisierungsschub zu Gunsten des Bundes akzeptiert werde.

*Wolfgang Voß*, ehemals Finanzministerium Thüringen, und *Enrico Krönert*, Staatskanzlei Sachsen, bringen anschließend einen Überblick über den Länderfinanzausgleich unter besonderer Berücksichtigung der Flächenländer Ost. Nach einer Einleitung in das nach der Verfassung gestufte System der vertikalen und horizontalen Steuerzuordnung und dem anschließenden System des Länderfinanzausgleichs als finanzkraftabhängige Korrektur der Ergebnisse der primären Steuerverteilung werden die Notwendigkeiten eines Länderfinanzausgleichs und die Systemmerkmale differenziert dargestellt. Abschließend werden die Wirkungsweisen des Ausgleichssystems im zeitlichen Längsschnitt aufgezeigt und die Kritik an den Reformansätzen zum Länderfinanzausgleich präsentiert.

Im Anschluss daran stellt *Enrico Krönert*, Staatskanzlei Sachsen, die Ergebnisse der Bund-Länder-Finanzverhandlungen zur Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen dar. Ausgehend von den Verfassungsklagen und dem Auslaufen des Solidarpakts II und weiterer föderaler Fiskalregeln bis 2020 werden Verschiebungen im Finanzkraftgefüge der Länder dargestellt und Reformoptionen diskutiert. Krönert kommt zu einer weitgehend positiven Bewertung der Bund-Länder-Finanz-



einigung, die das Ausgleichssystem weiterführe, den herkömmlichen Länderfinanzausgleich schon auf die Stufe der Umsatzsteuerverteilung verlagere – unter Abschaffung des Umsatzsteuervorwegausgleichs – und damit den horizontalen Ausgleich der Finanzkraftunterschiede auch zukünftig sichere und erhalte.

*Stephan Toscani* und *Christian Pfeil*, Finanzministerium Saarland, bringen als Abschluss des ersten Kapitels einen Abriss der Entwicklung vom Finanzplanungs- zum Stabilitätsrat und der damit einhergehenden Weiterentwicklung der Koordinierung der Länderfinanzen. Die in der Föderalismusreform II eingeführte Schuldenregel habe zu einem Paradigmenwechsel in der Haushaltspolitik geführt und ein neues institutionelles Arrangement erfordert. War der Finanzplanungsrat noch auf Koordinierung der Finanzplanungen und Ausgabenpfade angelegt, so soll der Stabilitätsrat überwachen, ob die Gebietskörperschaftsebenen die institutionell vereinbarten und verfassungsrechtlich abgesicherten Schuldengrenzen einhalten. Dabei könne der Stabilitätsrat mit qualifizierter Mehrheit entscheiden und sei damit weniger abhängig von Vetopositionen einzelner Länder. Bei Konsolidierungshilfen habe der Stabilitätsrat auch Sanktionierungsmöglichkeiten. Mit der aktuellen Bund-Länder-Finanzvereinbarung werde der Stabilitätsrat noch einmal gestärkt und gerate damit in ein Spannungsfeld zwischen notwendiger Koordinierung und Überwachung und der verfassungsrechtlich gewährten Haushaltsautonomie von Bund und Ländern.

**Kapitel II** – Neuordnung der Finanzbeziehungen – beginnt mit einem Beitrag von *Georg Milbradt*, Ministerpräsident a. D., zu der Frage, ob die Föderalismusreformen I und II die bundesstaatliche Ordnung gestärkt oder geschwächt haben. Ausgehend von dem Befund eines hohen Maßes an Politikverflechtung im föderalen Gebilde mit einem gesetzgeberischen Übergewicht beim Bund und einer weitgehenden Zuordnung der Verwaltungskompetenzen bei den Ländern legt er dar, dass die Länder auf der Einnahmenseite keine nennenswerten, auf der Haushaltsseite aber weitgehende Autonomie haben. Mit dem strukturellen Neuverschuldungsgebot ab 2020 sei für die Länder das letzte flexible Einnahmementralinstrument entfallen. Mit den vielen Mischfinanzierungen und dem großen Steuerverbund sei der deutsche Föderalismus in Folge der Wiedervereinigung, der Vollendung des Europäischen Binnenmarktes und der Währungsunion in seinen Strukturen nicht mehr wettbewerbsfähig gewesen. Insgesamt sieht er die Föderalismusreformen I und II positiv, weil sie zu einer stärkeren Entflechtung beigetragen und die mangelhaften früheren Schuldenregelungen gehärtet hätten. Abschließend plädiert er dafür, Bei-

## Einleitung

standspflichtigen einzuschränken und Insolvenzen im föderalen Staat zu erlauben, damit die Eigenverantwortung der Länder, auch in Verbindung mit eigenen Steuerkompetenzen, gestärkt wird.

*Joachim Wieland*, Universität Speyer, befasst sich anschließend mit der Notwendigkeit einer Föderalismusreform III. Die letzte große Reform der Finanzverfassung sei 1969 gewesen. Zwischenzeitlich seien aber infolge der deutschen Einheit, der weiteren Integration zur Europäischen Union, der wachsenden ökonomischen und fiskalischen Disparitäten in Deutschland, der Haushaltsnotlagenländer und der kommunalen Kassenkreditkrisen Probleme entstanden, die Anpassungserfordernisse zeigten. Zu den „Baustellen“ zählt er den verfassungsrechtlichen Kostentragsgrundsatz, die vertikale Einnahmenverteilung über das Umsatzsteuer- und Deckungsquotenverfahren und die horizontale Steuerzuordnung nach dem Zerlegungsgesetz. Das Ergebnis der aktuellen Bund-Länder-Finanzvereinbarung sieht er eher positiv. Die Ländergesamtheit habe eine Stärkung ihrer Finanzkraft zu Lasten des Bundes erreicht und der Bund habe erweiterte Handlungsmöglichkeiten im Bereich Fernstraßen, Digitalisierung, Investitionen und Steuerverwaltung erlangt, wenn auch um den Preis einer stärkeren Zuordnung von Finanzmitteln an die Länderebene. Mit dem Wegfall des Umsatzsteuervorwegausgleichs und des expliziten Länderfinanzausgleichs und deren Ersatz durch ein vertikales und horizontales Ausgleichssystem in der Umsatzsteuerverteilung und -zuordnung durch Zu- und Abschläge sieht er ein transparentes und weniger streitanfälliges Verteilungssystem.

Nachfolgend erläutert *Thomas Schäfer*, Finanzministerium Hessen, den horizontalen Verteilungsstreit aus Sicht der Geberländer. Das bestehende Ausgleichssystem sei danach bestimmt durch Überbeanspruchung der Geberländer, zu weitgehende Nivellierung, problematische Anreizwirkungen, eine privilegierte Einwohnergewichtung der Stadtstaaten und durch eine auf 64% angehobene Einbeziehung kommunaler Finanzkraft im Länderfinanzausgleich. Gerade diese schaffe für die Geberländer Probleme, weil die überdurchschnittliche Finanzkraft ihrer Kommunen im Länderfinanzausgleich bedarfsmindernd angerechnet werde, ohne diese Belastungen landesintern an die kommunale Ebene entsprechend weitergeben zu können. Abschließend zieht er eine weitgehend positive Bilanz der aktuellen Bund-Länder-Finanzvereinbarung. Alle Länder hätten finanzielle Gewinne erreichen können. Zudem sieht er Systemverbesserungen, da der Länderfinanzausgleich in ein einstufiges horizontales Verteilungssystem innerhalb der Umsatzsteuerzuord-

nung integriert werde und deutliche Anreizverbesserungen mit Ausnahme der ost-deutschen Flächenländer.

Abschließend berichten *Felix Rösel*, ifo Dresden, und *Marcel Thum*, TU Dresden, über den Einfluss von Sachverständigen bei der Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern und den finanziellen Ausgleichssystemen. Im Ergebnis stellen sie fest, dass der Einfluss von Sachverständigen größer ist als gemeinhin vermutet, aber eher mittel- und langfristig wirkt, weil erfolgreiche Politikberatung regelmäßig auf einen langjährig vorgelagerten wissenschaftlichen Diskurs fuße. Der kurzfristige Einfluss sei hingegen als eher gering einzuschätzen.

**Kapitel III** – Die Länderhaushalte: Entwicklung, Planung, Vollzug und Rechnungslegung – beginnt mit **III (1)** – Finanzwirtschaftliche Entwicklung der Länderhaushalte im Überblick.

Zunächst analysieren *Rüdiger Messal* und *Andreas Becker*, Finanzministerium Nordrhein-Westfalen, die Haushaltsstrukturen der westdeutschen Flächenländer. Mit einer vergleichenden Analyse der Haushaltsstrukturen der Flächenländer West, die auf die Rechnungsstatistik aufsetzt, werden Nettoausgaben je Aufgabe in Relation zu Gesamtnettoausgaben, Pro-Kopf-Ausgaben im Ländervergleich und Standardabweichungen, d. h. die Streubreite der einzelnen Länderwerte um den entsprechenden Durchschnittswert, betrachtet, um herauszufinden, wie homogen oder heterogen die einwohnerbezogenen Ausgabenniveaus je Aufgabe zwischen den Flächenländern West aussehen. Im Ergebnis sind deren Ausgabenstrukturen danach insgesamt relativ homogen.

Einen anderen methodischen Zugang wählen *Peter Bäumer*, *Jörn Witte* und *André Bandlow*, Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern, bei der Analyse der Haushaltsstrukturen der ostdeutschen Flächenländer. Ausgehend vom Finanzierungssaldo und der Verschuldung je Einwohner werden die Flächenländer Ost und West verglichen. Anschließend wird die Entwicklung bereinigter Ausgaben untersucht. Weil die Flächenländer Ost die verbesserte Einnahmensituation infolge des Solidarpaktes II mit einer vergleichsweise restriktiven Ausgabenpolitik kombiniert hätten, konnten die Länderhaushalte Ost in den vergangenen Jahren konsolidiert werden. Kennzeichen dafür sei ein strikter Personalabbau, der personelle Überhänge im Vergleich zu den Flächenländern West deutlich reduziert habe. Niedrigere einwohnerbezogene Zins- und Versorgungsausgaben der Flächenländer Ost gingen einher mit deutlich höheren einwohnerbezogenen Kommunalzuweisungen,

## *Einleitung*

weil die strukturelle Finanzschwäche der ostdeutschen Kommunen auszugleichen sei. Investitionsausgaben seien auf relativ hohem Niveau, tendenziell aber fallend. Abschließend werden die bereinigten Salden der laufenden Rechnung in den Länderhaushalten Ost präsentiert, die weitere Handlungsbedarfe erkennen lassen.

*Klaus Feiler* und *Thomas Herold*, Senatsverwaltung für Finanzen Berlin, nehmen sich im Anschluss daran die Haushaltsstrukturen der Stadtstaaten vor. Zunächst wird die haushaltsrechtliche Abbildung der Stadtstaateneigenschaft für Berlin, Hamburg und Bremen erläutert, um dann die unterschiedlichen Haushalts- und Rechnungslegungssysteme der Stadtstaaten aufzublättern und weiter einen Haushaltsvergleich zwischen den Stadtstaaten vorzustellen. Stadtstaaten seien nicht vergleichbar mit Flächenländern, sie seien auch untereinander schwer vergleichbar. Gleichwohl gab es ein Stadtstaatenbenchmarking, das strukturelle Unterschiede über eine reine Haushaltsbetrachtung hinaus aufgezeigt und zur Konsolidierung der Haushalte der Stadtstaaten beigetragen habe.

**Kapitel III (2)** – Rechtlicher und institutioneller Rahmen – beginnt mit *Reiner Moser* und *Dominik Lang*, Finanzministerium Baden-Württemberg, die den Rechtsrahmen für die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Länder mit Schwerpunkt auf die verfassungsrechtlichen Normen sowie das Haushaltsgrundsätzegesetz einschließlich der dazu ergangenen verfassungsrechtlichen Rechtsprechung erläutern und abschließend auch auf die Haushaltsgesetze und Landeshaushaltsordnungen eingehen. Im Kern geht es hier um die Grundsätze staatlichen Haushaltsrechts, die sich in den Verfassungen von Bund und Ländern abbilden und durch die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung konkretisiert werden.

*Stephan Stüber*, Finanzbehörde Hamburg, führt anschließend in die Haushaltssystematiken der Länder ein. Er erläutert, dass seit der Haushaltsmodernisierung 2009 neben der bis dahin weitgehend einheitlichen Systematik alternative Gliederungen des Haushaltsplanes nach Konten oder nach Produktstrukturen zulässig seien. Die Unterschiede zwischen kameralem Gruppierungs- und Funktionsplan, doppischem Verwaltungskontenrahmen und Produktrahmen werden erklärt. Sodann werden die Veränderungen der Haushaltssystematiken aufgrund europäischer Anforderungen und das finanzstatistische Konstrukt des Schalenkonzeptes eingehender beleuchtet. Abschließend sieht er kritisch, dass die Reformen und Regelungen des Haushaltsgrundsätze modernisierungsgesetzes nicht frei von Widersprüchen und Inkonsistenzen seien.

*Richard Höptner*, ehemals Landrechnungshof Niedersachsen, *Dirk Suray* und *Dirk Schaab*, Landesrechnungshof Niedersachsen, beschäftigen sich mit den Haushaltsvollzugs- und Rechnungslegungssysteme der Länder, erläutern die Bewirtschaftungsverfahren für Landeshaushaltsmittel und deren IT-mäßige Unterstützung und geben einen Einblick in die kameralen und kaufmännischen Rechnungslegungsabschlüsse. Abschließend geben sie einen Ausblick auf Reformbemühungen der EU-Kommission zur europaweiten Einführung der doppischen EPSAS-Rechnungslegung.

*Wolfgang Voß*, ehemals Finanzministerium Thüringen, und *Alexander Eck*, Sächsisches Staatsministerium der Finanzen, leisten abschließend in diesem Kapitel einen Beitrag zur Stellung und Kompetenz der Länderfinanzministerien. Ausgehend von einem Ländervergleich der Ressortzuständigkeiten wird ihre starke, institutionell abgesicherte Stellung im Bereich Haushalt analysiert. Diese gelte für Aufstellung und Vollzug der Haushalte und sei die Schlüsselkompetenz der Landesfinanzminister bzw. -senatoren. Haushalt sei dabei als Gestaltung zu begreifen und nicht als Buchhaltung. Diese Gestaltungsaufgabe beziehe sich vor allem auf die sich in den Landesaufgaben entwickelnden Strukturen und Prozesse, die im Einklang mit den finanzwirtschaftlichen Möglichkeiten bleiben müssten, um fiskalische Ausgleichs- und Nachhaltigkeitsziele nicht zu gefährden. Ohne Mitgestaltung dieser Strukturen in den großen Ausgabenbereichen im Budgetprozess sei eine langfristig tragfähige Haushalts- und Finanzpolitik kaum erreichbar.

**Kapitel III (3)** – Konzeptionen der Planung der Landeshaushalte – beginnt mit *Ariane Gase* und *Christian Thater*, Finanzministerium Thüringen, zu den Einnahmen und Ausgaben der Länder und den Steuerungsmöglichkeiten der Landespolitik. Zunächst erfolgt eine Betrachtung der Finanzierungsdefizite der Länder unter Berücksichtigung der Konjunkturreffekte auf der Steuereinnahmenseite, um strukturelle Finanzierungssalden und die sich daraus ergebenden Handlungserfordernisse zu skizzieren. Sodann werden die Gestaltungsmöglichkeiten der Landeshaushalts politik auf der Einnahmen- und Ausgabenseite untersucht. Die Schuldenbremse, die ab 2020 für die Länder gelte, habe den Bund finanzpolitisch stärker in die Pflicht einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung der Länder gebracht.

*Katja Bormann*, *Anke Angrick* und *Maik Fissel*, Sächsisches Staatsministerium der Finanzen, tragen eine Übersicht und Analyse zu den Haushaltsaufstellungsverfahren der Länder bei. Anschließend wird in modernere Ansätze wie dem Top-down-Verfahren eingeführt, in denen der Gesamteinnahmerahmen definiert und ausgabe-

## Einleitung

seitig von oben nach unten in Form von Budgets auf Ressorts heruntergebrochen wird, die dann innerhalb der Budgets freier sind in ihren Prioritätensetzungen. Anschließend werden die Vor- und Nachteile dieser neuen Ansätze diskutiert. Das Top-Down-Verfahren wird als passendes haushaltspolitisches Instrument zur Umsetzung der neuen Schuldengrenzen gesehen. Zudem verbessere sich die Effizienz des Haushaltsaufstellungsverfahrens durch Komplexitätsreduktion. Ob sich allerdings notwendige Strukturanpassungen in den Aufgabenbereichen durch die Landesfinanzministerien im Budgetprozess mit Hilfe der Top-down-Verfahren durchsetzen lassen, bleibe abzuwarten.

Sodann analysieren *Tilmann Schweisfurth*, ehemals Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern, *Sebastian Jahn* und *Oliver Lück*, Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern, die neuen Schuldengrenzen der Länder und dem dazu notwendigen Konjunkturbereinigungsverfahren. Ausgehend von der im Rahmen der Föderalismusreform II in 2009 eingeführten neuen Schuldenregel wird erläutert, dass das Verbot eines strukturellen Defizits eine analytische Trennung von konjunkturellem und strukturellem Defizit und damit eine Konjunkturbereinigung erforderlich macht. Dazu hätten sich auf Steuereinnahmen orientierte Verfahren und dazu in weiterer Differenzierung Referenzwert- und Trendsteuereinnahmehmethode im Unterschied zum Produktionslückenverfahren (EU-Verfahren) entwickelt. Die unterschiedlichen Methoden werden diskutiert in Hinblick auf Symmetrie, Transparenz, Nachvollziehbarkeit, Strategie- oder Manipulationsanfälligkeit. Die Autoren kommen zum Ergebnis, dass keine Methode alle Kriterien erfülle, sondern vielmehr ein Trade-off zwischen den Kriterien bestehe. In Hinblick auf die zentrale Bedeutung der Konjunkturbereinigung für das Konzept der neuen Schuldenbremse seien die dargestellten methodischen Probleme ein Menetekel, welches das Funktionieren der neuen Schuldenregel in Frage stelle.

**Kapitel III (4)** – Die Finanzierung der Länderhaushalte: Begrenzter Gestaltungsspielraum und Reformansätze – beginnt mit einem Beitrag von *Martina Wethkamp* und *Michael Wohlatz*, Finanzministerium Niedersachsen, zur Schätzung der Steuereinnahmen als eine der wichtigsten Grundlagen für die Haushaltsaufstellung. Vorgestellt werden der Arbeitskreis Steuerschätzung (AKS), dessen Prognosen in die Veranschlagung der Steuereinnahmen in den Landeshaushalten eingehen. Die zentrale Rolle einer verlässlichen Steuerschätzung für die Haushaltsaufstellung werde deutlich bei Fehlprognosen und den dann erforderlichen Korrekturen im Haushaltsvollzug. Anschließend wird aufgezeigt, wie man über die Regionali-

sierung der Steuerschätzergebnisse zur Veranschlagung in den Landeshaushalten kommt. Hinzu kommen gegebenenfalls weitere Korrekturen und Anpassungen der regionalisierten Steuerschätzergebnisse durch die jeweiligen Landesfinanzministerien selbst sowie eine Einschätzung, wie Steuerrechtsänderungen darüber hinaus zu berücksichtigen sind. Sodann zeigt eine quantitative Abweichungsanalyse zwischen Steuereinnahmen und Steuerschätzung auf Landesebene eine relativ hohe Treffsicherheit der Prognosen im Betrachtungszeitraum.

Hieran bringen *Karlheinz Konrad* und *Eckehard Schmidt*, Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, einen Beitrag zu Reformansätzen zur Ausweitung des Steuergestaltungsrechts der Länder. In Deutschland ist im Unterschied zu anderen föderalen Systemen die Steuergesetzgebung fast ausschließlich beim Bund, während die Länder nur über einige wenige, finanzwirtschaftlich unbedeutende steuerliche Gesetzgebungskompetenzen verfügen. Dies sei Folge der Verfassungsrechtsentwicklung, die zu Erosion der Länderkompetenzen im Rahmen der Steuergesetzgebung geführt hätten. Sodann werden die Etappen dieser Entwicklung nachgezeichnet und anschließend die Steuergesetzgebungskompetenzen im Grundgesetz einzeln auf Reformansätze abgeprüft. Der Beitrag endet mit einem skeptischen Ausblick, dass eine fortwährende Tendenz zur Ausweitung der Kompetenzen des Bundes erkennbar sei.

*Martin Worms* und *Kai Hofmann*, Hessisches Ministerium der Finanzen, widmen sich mit den Verwaltungs- und Zuweisungseinnahmen der Länder einem Thema, das selten behandelt wird. Zunächst werden die Verwaltungseinnahmen aus Entgelten sowie die Zuweisungseinnahmen für laufende und investive Zwecke vom Bund oder der Europäischen Union analysiert. Anschließend diskutieren die Autoren, welche Einnahmepotenziale die Länder nach dem strukturellen Verschuldungsverbot noch haben und welche Rolle Verwaltungs- und Zuweisungseinnahmen spielen können. Stellschraube bei den Verwaltungseinnahmen seien Ausweitung und Anhebung der Nutzerfinanzierung. Neben rechtlichen Restriktionen sei die Einführung und Abschaffung allgemeiner Studiengebühren ein Menetekel für die Ausweitung von Nutzerfinanzierungen auf Länderebene. Auf der Ebene der Zuweisungseinnahmen sei festzustellen, dass der Bund in den vergangenen Jahren in ganz erheblichem Maße zu einer besseren Finanzausstattung der Länder beigetragen habe, wobei ein großer Teil als durchlaufender Posten Finanzierungssaldo- und Schuldenbremsen-neutral von den Ländern an die kom-

## Einleitung

munale Ebene weitgereicht würden und dort die kommunale Haushaltssituation verbesserten.

In **Kapitel III (5)** wird die Ausgabenseite der Landeshaushalte als ein Schwerpunktthema dieses Sammelbandes beleuchtet.

Das Kapitel beginnt mit einem Beitrag von *Ralf Theune*, Finanzministerium Thüringen, zu Personalausgaben und Versorgungslasten der Länder. Wegen der außergewöhnlichen langfristigen zeitlichen Bindung der Haushaltsmittel im Personalbereich seien Stellenplan und Stellenplansteuerung von elementarer Bedeutung. In einem einwohnerbezogenen Personalausgabenvergleich werde trotz unterschiedlicher Ausgliederungs- und Kommunalisierungsgrade Probleme kleiner Flächenländer deutlich, die bezogen auf den Einwohner relativ hohe Personalvorhaltungen hätten. Hingegen könnten Flächenländer, die konsequent auf einen zweistufigen Verwaltungsaufbau setzen, Personalvorhaltungen sparen, während größere Flächenländer kaum auf einen dreistufigen Verwaltungsaufbau verzichten könnten. Abschließend werden Lösungsansätze, wie die Budgetierung der Personalausgaben, Personalabbaukonzepte und Versorgungsfonds, diskutiert.

Nachfolgend bringen *Tilmann Schweisfurth*, ehemals Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern, *Tim Reichardt* und *Denis Hartmann*, Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern, einen Beitrag zu den Finanzbeziehungen der Länder mit ihren Kommunen aus Perspektive der Länder. Der Beitrag konzentriert sich dabei auf die vertikalen Finanzbeziehungen. Zunächst wird in das institutionelle Setting für die Verteilungskonflikte eingeführt. Die Länder könnten aufgrund der Schuldenbremse Verteilungskonflikte mit ihrer kommunalen Ebene nicht mehr in die Zukunft verlagern und mit Einnahmen aus Nettokreditaufnahmen lösen. Innerhalb der Länder hätten die Kommunen ihre strategische Ausgangslage mit Hilfe juristischer Konzepte wie dem Konnexitätsprinzip und der Mindestfinanzausstattung deutlich verbessern können. Die Länder hätten dem ihre Grundsätze der Grenze ihrer Leistungsfähigkeit sowie die Gleichwertigkeit der Landesaufgaben entgegensetzen können. Die Länder können zudem Verteilungsverluste innerhalb des verrechtlichten kommunalen Finanzausgleichs durch Ausgabenkürzungen bei Kommunalzuweisungen außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs kompensieren. Die Finanzbeziehungen von Ländern und ihren Kommunen seien äußerst komplex und intransparent und ließen viel Spielraum für strategische Spiele zwischen den Akteuren. Den Akteuren gehe es dabei zu sehr um kurzfristige Verteilungsge-



winne, zu kurz komme eine langfristige Sicherung der Funktionsfähigkeit der Länder und Kommunen.

Anschließend widmet sich *Hans-Günter Henneke*, Deutscher Landkreistag, dem gleichen Thema, allerdings aus kommunaler Perspektive. Zunächst gibt er einen Überblick zum aufgabenbezogenen Mehrbelastungsausgleich bei Pflichtaufgabenveränderungen, der als Ausgleichssystem vor die Klammer gezogen werden müsse, bevor ein aufgabenangemessener Finanzausgleich für die nicht vom Mehrbelastungsausgleich erfassten kommunalen Aufgaben durchzuführen sei. Dieser aufgabenangemessene Finanzausgleich sei vertikal durch das Kernbereichs-/Randbereich-Modell bestimmt. In horizontaler Hinsicht seien Übertreibungen wegen der Fehlanreizproblematik zu vermeiden. Im Anschluss werden die bestehenden kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder analysiert. Die Detailliertheit und Kompliziertheit der Finanzbeziehungen zwischen Ländern und ihren Kommunen habe deutlich zugenommen und im Bereich der Sozialausgaben stoße das bestehende Ausgleichssystem an seine verfassungsrechtlichen und fiskalischen Grenzen.

Daran anknüpfend gibt *Johannes Winkel*, Ministerium für Inneres und Kommunales Nordrhein-Westfalen, eine Übersicht über Haftung, Aufsicht und Hilfspakete und die Frage, wie die Länder auf fiskalische Disziplin ihrer Kommunen hinwirken können. Zunächst werden die rechtlichen Restriktionen für die Kommunalaufsicht erläutert. Zudem hätten die Kommunen ihr Haushaltsgeschehen vielfach aus den Kernhaushalten in ausgelagerte Bereiche und dabei überwiegend in kommunale Beteiligungen in Privatrechtsform verlagert, die der Finanzaufsicht nicht unmittelbar zugänglich seien. In diesem schwierigen regulativen Umfeld stehe das Haushaltssicherungskonzept im Zentrum, das durch die Aufsicht zu genehmigen sei und jahresbezogene Konsolidierungsziele enthalten müsse, die von den Aufsichtsbehörden zu überwachen seien. Gegen einen Automatismus, kommunale Haushaltsfehlbeträge über prozentuale Aufschläge über die Grundsteuer B zu decken, stünden rechtliche Restriktionen aus dem Grundsteuergesetz des Bundes. In der Literatur würden bezogen auf kommunale Schulden Einstandspflichten der Länder ganz überwiegend abgelehnt, diese hätten sich dazu allerdings nie eindeutig festgelegt, um den Kommunalkredit als Finanzierungsinstrument nicht zu gefährden. Letztlich basiere der Kommunalkredit auf der Einschätzung, dass Kommunen über eine eigene Steuerbasis verfügten und eingebettet seien in ein Finanzausgleichs- und Aufsichtssystem mit den Ländern.

## Einleitung

Anschließend legt *Stefan Koriath*, LMU München, Aufsicht, Haftung und Aufsichtsmängel aus finanzverfassungsrechtlicher Sicht dar. Schwerpunkt ist dabei die Staatsaufsicht über die Kommunen und die Haftung im Bereich des kommunalen Finanzrechts. Zur Haftungsproblematik sieht er eine verschuldungsabhängige Haftung bei Aufsichtsverschulden der Kommunalaufsichtsbehörden, wobei in der Staatspraxis nur wenige Konstellationen dafür in Frage kämen. Eine verschuldungsunabhängige Haftung der Länder könne, wenn überhaupt, nur als *Ultima Ratio* in Frage kommen. Er sieht zunächst keine gesetzlichen Haftungstatbestände, weder in den kommunalen Finanzausgleichsgesetzen, noch irgendeine Form von Anstaltslast- oder Gewährträgerhaftung. Hilfen des Landes bei existenzbedrohender Krise einer Kommune könnten nur gegenüber der Kommune selbst rechtliche Wirkung entfalten, nicht jedoch gegenüber den Gläubigern. Für die Kommunalaufsicht sehe er keinen Bedarf für rechtliche Verschärfungen als vielmehr bestehende Vollzugsdefizite zu beheben.

Anschließend geben *Hartmut Beuß*, Ministerium für Inneres und Kommunales Nordrhein-Westfalen, für die allgemeine innere Verwaltung der Länder sowie *Peter Bäumer* und *Sylvia Grimm*, Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern, für die Landessteuerverwaltung einen Einblick in die Reformen und künftigen Reformoptionen. Beide Fachverwaltungen stünden unter immensen Modernisierungsdruck hinsichtlich ihrer Strukturen und Prozesse mit Digitalisierung, E-Government und Stellenanpassungen. Anders als bei der allgemeinen inneren Verwaltung ergäben sich bei der Steuerverwaltung eine Reihe föderaler Besonderheiten, die sie zu einem „Zankapfel“ zwischen Bund und Ländern machten. Historisch sei Steuerverwaltung zunächst Länderangelegenheit, später dann Angelegenheit der Reichssteuerverwaltung gewesen. Selbst bei Entstehung des Grundgesetzes sei umstritten gewesen, ob Bundes- oder Landessteuerverwaltung gewünscht seien. Letztlich kam es zu einer Landessteuerverwaltung mit nur rudimentären Verwaltungskompetenzen des Bundes im Steuerbereich. In der weiteren Entwicklung habe der Bund sukzessive im Bereich der Steuerverwaltung Verwaltungskompetenzen hinzugewinnen können, wengleich Forderungen nach einer Bundessteuerverwaltung durch die Länder stets abgewehrt werden konnten.

*Hansjörg König* und *Thomas Hoppe*, Sächsisches Staatsministerium der Finanzen, schließen mit einem Beitrag zu Polizei und Justiz als Ausgabendeterminanten an. Zunächst wird eingeführt in die Rechtsgrundlagen, des Weiteren in die finanzwirtschaftliche Abbildung von Polizei und Justiz in den Landeshaushaltssystemen. Anschlie-

ßend erfolgt eine Analyse der Ausgabendynamik im Bereich von Polizei und Justiz mit einem Ländervergleich hinsichtlich Stellenzahlen, Vollzeitäquivalente, Stellenstruktur und Versorgungslasten. Sodann werden Lösungsansätze, wie langfristige Personalentwicklungskonzepte und einwohner- und fachbezogene Ländervergleiche, diskutiert. So gäbe es gerade im Polizeibereich deutliche Unterschiede zwischen den Ländern hinsichtlich der einwohnerbezogenen Ausgaben und Stellenvorhaltungen sowie den fachbezogenen Aufgabenbelastungen. Des Weiteren werden Organisationsuntersuchungen, Aufgabenkritik, Aufgabenabgrenzung zur Bundespolizei und kommunalen Ordnungsbehörden, Nutzerfinanzierung bei Großsportereignissen und die Möglichkeit von Gebührenfinanzierungen bei Versicherungsfällen diskutiert.

*Torsten Puhst*, Senatsverwaltung für Finanzen Berlin, bringt anschließend einen Beitrag zu Schülern, Schulen und Lehrkräften als Ausgabendeterminanten in den Landeshaushalten. Er beginnt mit einem Vergleich der Schulausgaben im internationalen Bereich. Vergleichsweise hohe Lehrervergütungen korrespondierten mit einer relativ geringeren Zahl von Unterrichtsstunden je Schüler, auch die Sachausgaben und Investitionsausgaben seien im OECD-Vergleich in Deutschland tendenziell unterdurchschnittlich. Schaut man sich innerhalb Deutschlands im Ländervergleich die schülerbezogenen Ausgaben in Relation zu den Ergebnissen im Bereich Naturwissenschaften an, so werde deutlich, dass das Ausgabenniveau je Schüler keineswegs mit den Bildungserfolgen korreliere. Anschließend werden die Schüler-Lehrer-Relationen im Ländervergleich untersucht, die beachtliche Unterschiede aufweisen. Die Schulstandorteplanung müsse Landessache bleiben, sonst komme es zu einer problematischen Trennung von Ressourcen- und Fachverantwortung. Angesichts der Ressourcenkonkurrenz bei gedeckelten Länderhaushalten (Schuldenbremse), stehe die Fachpolitik für den hohen Ressourceneinsatz im Schulbereich künftig unter höherem Legitimierungsdruck.

*Dirk Jäschke* und *Heiko Fiedler*, Sächsisches Staatsministerium der Finanzen, geben im Anschluss einen Einblick in Studierende, Hochschulen und Hochschullehrkräfte als Ausgabendeterminanten in den Länderhaushalten. Zunächst wird die Haushaltsmittelausstattung, das System der Haushaltssteuerung im Hochschulbereich, die strategische Steuerung durch das Wissenschaftsressort sowie die Ressourcensteuerung innerhalb der Hochschulen untersucht. Anschließend werden die aus den New-Public-Management entstandenen Steuerungs- und Finanzierungsinstrumente wie Zuschussvereinbarungen, Zielvereinbarungen, Rücklagenbildungen, Globalbudgets und Hochschulentwicklungspläne und deren Verbindlichkeit in

## *Einleitung*

Theorie und Praxis erklärt. Die mit Zuwendungsvereinbarungen einhergehenden Probleme bei Tarif- und Besoldungsanpassungen, unterjährig nicht besetzten Stellen, Personalentwicklungskonzepten einschließlich Stellenabbau sowie fehlerhaften Prognosen bei der Studierendenentwicklung werden beschrieben. Anschließend werden Effizienzreserven im System aus einem Ländervergleich mit Ausgaben je Einwohner, je Studierende, Studiendauern, Absolventenquoten, Drittmittelquoten, Zahl der Promotionen sowie Betreuungsrelationen diskutiert. Die Länder könnten Investitionsentscheidungen von Strukturentscheidungen abhängig machen, die die Hochschulen im Hinblick auf Priorisierung, Kooperation und Nutzerfinanzierung effizienter aufstellten.

*Ulrich Keilmann* und *Andreas Burth*, Hessischer Rechnungshof, analysieren die Zinsausgaben und die Verschuldung der Kern- und Extrahaushalte im Ländervergleich. Zudem ermitteln sie durchschnittliche Zinssätze. Bei den durchschnittlichen Zinssätzen zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den Ländern. Diese Unterschiede können u. a. das Ergebnis der strategischen Ausrichtung des Schuldenmanagements sein. Im aktuellen Zinsumfeld haben Länder mit einem konservativen Schuldenmanagement (d. h. hoher Anteil langfristiger Schulden und geringer Anteil variabel verzinsten Schulden) tendenziell höhere Durchschnittszinssätze. Sofern das allgemeine Zinsniveau wieder steigt, kann sich dieses Bild indes wieder umkehren.

*Joachim Ragnitz*, ifo Dresden, steuert einen Beitrag zur Investitions- und Infrastrukturpolitik der Länder bei. Gründe für unzureichende Investitionen in der Vergangenheit seien nicht nur fiskalische, sondern auch institutionelle Hemmnisse für eine Ausweitung der öffentlichen Investitionen. So wird eine Investitionsschwäche vor allem auf der Ebene der Kommunen gesehen, die in der Vergangenheit steigende Sozialausgaben, die nicht entsprechend durch aufgabenbezogene Einnahmen kompensiert werden konnten, über rückläufige Investitionsausgaben finanzierten. Daneben wird in dem System der Mischfinanzierungen und Finanzhilfen ein Grund für die unzureichenden Investitionsausgaben der Vergangenheit gesehen. Die Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen, die vom Ansatz her Externalitäten berücksichtigen sollten, hätten zu Verzerreffekten auf haushaltspolitische Prioritätensetzungen bei Ländern und Kommunen geführt und tangierten im Kern auch deren Haushaltsautonomie. Die Einheit von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung sei im Investitionsbereich im hohen Maße durchbrochen. Der Autor plädiert daher für Entflechtung im Infrastrukturbereich.

*Ulrich Kahlhöfer* und *Andreas Meder*, Wirtschaftsministerium Thüringen, bringen einen Beitrag zur Wirtschafts- und Förderpolitik der Länder. Zunächst wird der konzeptionelle und rechtliche Rahmen für die Wirtschafts- und Förderpolitik der Länder dargelegt und die Wirtschaftsförderung der Länder in der Staatspraxis erklärt. Die Autoren plädieren dafür, die Förderung betrieblicher Investitionen mit Zuschüssen unabhängig von zu erwartenden engeren beihilferechtlichen Möglichkeiten und geringer werdenden finanziellen Spielräumen deutlich zu reduzieren und auf wenige Bereiche zu beschränken. Ausgehend von Stärken und Potenzialen der regionalen Wirtschaft müssten vielmehr Strategien für einen zielgerichteten und aufeinander abgestimmten Einsatz der in den Bereichen allgemeine und berufliche Bildung, Wissenschaft, Forschung und Infrastruktur zur Verfügung stehenden Instrumente entwickelt werden, um so vorhandene Potenziale in den Unternehmen durch geeignete Rahmenbedingungen gezielt zu unterstützen. Setzen sich die bisherigen Trends fort und werde am Brutto-Inlands-Produkt je Einwohner als maßgeblichen Indikator für die Fördergebietsabgrenzung festgehalten, könnten alle bisher als Fördergebiete eingestuften deutschen Regionen in der ab 2021 beginnenden neuen Förderperiode den Status als Fördergebiet verlieren. Vor diesem Hintergrund müsse die künftige Rolle der Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsförderung (GRW) für die regionale Strukturpolitik in Deutschland neu definiert werden.

Abschließend in Kapitel III (5) bringt *Bernd Hanke*, Bundesministerium der Finanzen, einen Beitrag zu Länderfinanzen in der Statistik. Zunächst führt der Autor in die rechtlichen Rahmenbedingungen ein, erläutert methodische Grundlagen und das kamerale Grundkonzept aus Gruppierungs- und Funktionenplan, um dann zu einer Einschätzung der Qualität der Länderfinanzstatistik zu kommen. Für Vergleiche zwischen den Ländern seien die aggregierten Ergebnisse der Landes- und Gemeindeebene zu verwenden, um den unterschiedlichen Kommunalisierungsgraden Rechnung zu tragen. Die Ausgliederung aus den Kernhaushalten sollte für Analysezwecke reintegriert werden. Anschließend werden die Länderfinanzen in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) im Unterschied zur Finanzstatistik erklärt. Weiter wird eingeführt in das statistische Schalenkonzept, um im Bereich der Finanzstatistik die in der Vergangenheit erfolgten Ausgliederungen abzubilden und damit die Vergleichbarkeit in der öffentlichen Finanzstatistik wieder herzustellen. Die Aufgabe der haushalts- und finanzpolitischen Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Stabilitätsrat beziehe sich auf die Einhaltung der Anforderung aus dem europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt. Dabei müsse die konzeptio-

## Einleitung

nelle Differenz zwischen den kassenorientierten Haushalten und Haushaltsschätzungen und dem Maastricht-Finanzierungssaldo des Staates nach den Kriterien der VGR für die im Rahmen der Schuldenbremse einzuhaltende strukturelle Nettokreditaufnahme überbrückt werden.

Zu Beginn des **Kapitel 6** – Haushaltsvollzug, Rechnungslegung und -kontrolle in den Ländern – beschäftigen sich *Filip Kubani* und *Thomas Schüz*, Sächsisches Staatsministerium der Finanzen, mit der Frage, was ein Landesfinanzministerium tun kann und soll, um den Haushalt ausgeglichen abzuschließen. Oberstes Haushaltsziel sei der Haushaltsausgleich. Während sich das Ausgleichsgebot bei der Haushaltsaufstellung immer auf die zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben bezieht, gebe es für den Ausgleich des Haushaltsabschlusses den Abschluss ohne oder mit Berücksichtigung der Einnahme- und Ausgabereste. Als Steuerungsgröße werde regelmäßig der rechnungsmäßige Saldo herangezogen, zusätzlich könne auch der strukturelle Finanzierungssaldo betrachtet werden. Unerlässliche Voraussetzung für jedwede Form der Haushaltssteuerung stellten Prognosen zum voraussichtlichen Ist der Einnahmen und Ausgaben aber auch der zu übertragenden Reste zum Ende des Haushaltsjahres dar. Hierzu werden die praktizierten Routinen erläutert. Die Folgen einer unzureichenden Steuerung des Haushaltsvollzuges würden enorme Schwankungen der Ausgaben sein, vermeiden ließe sich dieses Risiko nur durch eine Vollzugssteuerung, die eine Verstetigung der Ausgaben über einen Konjunkturzyklus hinweg als goldenes Ziel verfolge. Das Instrument einer allgemeinen, „atmenden“ Rücklage zum Ausgleich von Schwankungen auf der Einnahmenseite werde insbesondere vor dem Hintergrund der Schuldenbremse für die Länder an Bedeutung gewinnen.

Anschließend bringt *Philipp Häfner*, Rechnungshof Hamburg, einen Beitrag zu den kamerale und doppischen Haushaltsplanungs- und Rechnungslegungssystemen. Die kamerale Zahlungsstromorientierung habe eine Kurzfristorientierung und eine Vernachlässigung des bestehenden Vermögens und der künftigen Belastungen hervorgebracht. Insofern könne bei einem Wechsel auf ein doppisches Ressourcenverbrauchskonzept als Vorteil gesehen werden, dass eine Langfristorientierung und das Investieren gezielt gefördert werden. Allerdings, eine ausschließliche Steuerung anhand von Aufwand und Ertrag könne die Verschuldung in die Höhe schnellen lassen, weil Investitionen zunächst keinen bzw. kaum Aufwand nach sich ziehen und eine schuldenfinanzierte Vermögensvermehrung im betriebswirtschaftlichen Sinn eine erfolgsneutrale Bilanzverlängerung darstelle.