

Zusammenfassung der Herausgeber

Zum Einstieg in diesen Sammelband geben **Andreas Kienemund** und **Andreas Reimeier** (beide Bundesministerium der Finanzen) einen Überblick über die Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland. Dabei werden die vertikale und horizontale Steuerverteilung im Bundesstaat sowie die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern, die an die Frage der Zuordnung der Finanzierungszuständigkeiten anknüpft, in ihren Grundzügen dargestellt. Die Frage, ob nicht der Bund als Gesetzgeber und Veranlasser von Ausgaben der Länder und Kommunen die Kosten der Finanzierungslast zu tragen habe, wird im Grundgesetz klar zugunsten der Konnexität von Verwaltungs- und Finanzierungskompetenzen beantwortet. Anschließend werden die Besonderheiten bei der Bundesauftragsverwaltung, bei den Gemeinschaftsaufgaben und den Finanzhilfen sowie bei den Geldleistungsgesetzen dargelegt. Bund und Länder haften aneinander für eine ordnungsgemäße Verwaltung. Mit der Föderalismusreform I ist die bis dahin streitige Frage der Lastentragung bei finanzwirksamen Entscheidungen zwischenstaatlicher Einrichtungen wegen Verletzung von supranationalen und völkerrechtlichen Verpflichtungen geregelt worden. Mit der Föderalismusreform II wird die immer stärkere Überlagerung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern im Zuge der Fortentwicklung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP) deutlich, wobei sich die neue Konzeption der Schuldenregel maßgeblich an den die Haushaltswirtschaft der Mitgliedstaaten betreffenden Vorgaben des SWP orientiert.

Im Anschluss daran geht **Kerstin Korthals** (Bundesministerium der Finanzen) in ihrem Beitrag auf die europarechtliche Überwachung und Koordinierung der Haushalts- und Fiskalpolitik ein und beschreibt wesentliche Bestandteile des Regelungssystems der EU-Verträge und des Stabilitäts- und Wachstumspakts bis hin zum Anfang 2013 in Kraft getretenen Fiskalpakt. Zunächst führt die Autorin in die wesentlichen Grundlagen und die in den Artikeln 123–125 AEUV normierten Vorgaben für die öffentliche Finanzpolitik ein. In der Folge werden die präventive und korrektive Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts dargestellt, die das Ziel haben, die Entstehung übermäßiger öffentlicher Defizite frühzeitig zu erkennen und zu vermeiden bzw. sie zurückzuführen. Anschließend werden die Regelungen des Fiskalpakts dargestellt, in dem 25 EU-Mitgliedsstaaten über die EU-Regelungen hinausgehende haushaltspolitische Verpflichtungen eingegangen sind. Abschließend geht die Autorin auf die im sogenannten 2pack verabschiedeten Re-

formen zur weiteren Stärkung der haushalts- und wirtschaftspolitischen Überwachung in den Mitgliedsstaaten des Euro-Währungsgebiets ein.

Nachdem der europarechtliche Rahmen abgesteckt wurde, stellt **Albert Peters** (ehemals Bundesministerium der Finanzen) das Steuersystem der Bundesrepublik Deutschland dar und zeigt, welchen Einflussfaktoren die Steuerpolitik unterliegt. Nach einer Einleitung, die grundsätzliche Begriffe des Steuerrechts erklärt und die Aufkommensentwicklung verschiedener Steuerarten darstellt, zeigt er auch anhand internationaler Vergleiche, welcher Steuer- und Abgabenbelastung die Bürger und Unternehmen in Deutschland unterliegen und wie sich diese im Zeitablauf entwickelt haben. Dieser Darstellung des Steuersystems schließt sich eine Erörterung der Steuerpolitik in Deutschland an. Neben den Akteuren und Zielsetzungen werden auch die aktuellen Reformfelder der Steuerpolitik vorgestellt. Hierbei zeigt der Autor welchen Handlungsbedarf das deutsche und internationale Steuersystem aufweist und warum erkannte Probleme und Schief lagen aufgrund des zuvor dargestellten Zielkonflikts und der Vielzahl der Akteure bisher nicht gelöst werden konnten und welche Fragestellungen daher in der Zukunft gelöst werden müssen.

Als Abschluss des ersten Blocks stellt **Bernhard Manzke** (Deutsche Bundesbank) in einem Exkurs die Wechselwirkungen zwischen Finanz- und Geldpolitik in den Mittelpunkt seiner Betrachtungen. Dafür werden eingangs Ziele und Instrumente beider Politikbereiche erläutert. Anschließend werden die Wechselwirkungen zwischen Geld- und Finanzpolitik erläutert, die sich in kurzfristiger Perspektive daraus ergeben. Diese würden vor allem dadurch entstehen, dass beide Politikbereiche über ihre Instrumente Einfluss auf die Konjunkturerwicklung haben und gleichzeitig auch auf andere Zielvariablen wie Preisniveau und staatliches Defizit wirken. Bernhard Manzke zeigt, dass eine fallweise Koordination von Geld- und Fiskalpolitik zunächst vorteilhaft erscheint, um konjunkturelle Schwankungen auszugleichen. Wenn jedoch politökonomische Ansätze und praktische Probleme in Betracht gezogen werden, sei eine Ad-hoc-Koordinierung nachteilig. Sodann werden die institutionellen Vorkehrungen zur Vermeidung eines unvorteilhaften Policy-Mix in der EWU diskutiert und die Wechselwirkungen zwischen Geld- und Finanzpolitik in langfristiger Perspektive untersucht. In der längerfristigen Perspektive können Wechselwirkungen zwischen Geld- und Finanzpolitik entstehen, da beide auf die intertemporale Budgetrestriktion des Staates einwirken und dadurch die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen beeinflussen. Anhand von zwei theoretischen Ansätzen wird erörtert, dass es für eine Zentralbank problematisch

sein kann, Preisstabilität zu sichern, wenn die Finanzpolitik unsolide ist. Abgerundet wird dieser Teil mit einer Beschreibung des wirtschaftspolitischen Rahmens in der EWU. Das Kapitel schließt mit einer Diskussion des Einflusses von Instabilitäten im Finanzsystem auf die Interaktion von Geld- und Finanzpolitik.

Der Beitrag von **Bernd Hanke** und **Elke Baumann** (beide Bundesministerium der Finanzen) befasst sich mit der quantitativen Darstellung der öffentlichen Haushalte in Deutschland. Diese erfolgt auf Basis der Finanzstatistik und der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR). Dazu werden die beiden statistischen Systeme, die für unterschiedliche Zwecke konzipiert wurden und auch unterschiedlichen Prinzipien folgen, zunächst eingehend erläutert und gegeneinander abgegrenzt. Zusammenfassend werden die unterschiedlichen Sichtweisen auf die öffentlichen Haushalte in Deutschland anhand der höchsten Aggregationsstufen, dem Öffentlichen Gesamthaushalt für die Finanzstatistik und dem Staatskonto für die VGR, im Sinne einer Bestandsaufnahme mit Daten für das Jahr 2012, diskutiert. Anschließend wenden sich die Autoren dem Planungs- und Projektionssystem der öffentlichen Haushalte zu. Unmittelbare Grundlage sowohl für die Haushaltsplanung als auch für die Projektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sind die gesamtwirtschaftliche Vorausschätzung im interministeriellen Arbeitskreis und die Ergebnisse des Arbeitskreises Steuerschätzungen. Die Projektion der Haushaltsentwicklung des Gesamtstaates erfolgt für den Öffentlichen Gesamthaushalt in der Abgrenzung der Finanzstatistik und für das Staatskonto in der Abgrenzung der VGR. Nachfolgend skizzieren die beiden Autoren die Anforderungen der europäischen Haushaltsüberwachung und deren Umsetzung auf nationaler Ebene mit Blick auf die Statistik. Abschließend wird die Entwicklung der öffentlichen Haushalte in Deutschland im Zeitverlauf anhand verschiedener Kennziffern veranschaulicht.

Albert Braakmann und **Thomas Forster** (beide Statistisches Bundesamt) widmen sich anschließend der Statistik der Staatsfinanzen in der EU. Zunächst wird die herausgehobene Rolle der amtlichen Statistik in der EU, die u. a. aus der laufenden Überwachung der nationalen Haushalte mit statistischen Daten resultiert, in der vergangenen und in der gegenwärtigen Zeit dargelegt. Mit Blick in die Zukunft werde die finanzpolitische Bedeutung der Staatsfinanzdaten wegen der gestiegenen (finanz-)politischen Bedeutung sogar weiter steigen. Sodann werden die Anforderungen der EU an die Staatsfinanzdaten beschrieben, die im EU-Vertrag, im Stabilitäts- und Wachstumspakt sowie in der Verordnung zur EU-Staatsfinanzstatistik

festgeschrieben sind, analysiert. Dabei werden die zu liefernden Größen, Liefertermine und -umfang, Veröffentlichungsregeln sowie Elemente zur Qualitätssicherung der Daten beleuchtet. Die Autoren beschreiben folgend die jüngst verschärfte Anforderungen an die Staatsfinanzdaten (Sixpack, Twopack), die nochmals die Bedeutung von zuverlässigen und aktuellen Daten für finanz- und wirtschaftspolitische Entscheidungen in der EU verdeutlichen würden, und die Aufgaben von Eurostat, das das Statistikamt der EU darstellt. Eurostat bestimmt wesentlich die Quantität und Qualität der von den Mitgliedsstaaten zu liefernden Daten. Im Anschluss wenden sich die Autoren den Staatsfinanzdaten für Deutschland zu, beschreiben dabei beteiligte Institutionen und Datengrundlagen und gehen auf durchgeführte sowie vorgesehene Qualitätssicherungsmaßnahmen ein. Derzeit besteht die Qualitätssicherung aus der laufenden Prüfung im Notifikationsprozess, aus regelmäßigen Vor-Ort-Prüfungen und aus Sonderprüfungen (Methodenbesuchen). Abgerundet wird der Beitrag mit der Beschreibung aktueller Statistikanforderungen. Darunter werden ausgewählte Maßnahmen zur Haushaltsentlastung, u. a. Auslagerungen, ÖPP, Bad Banks sowie deren Behandlung in der EU-Staatsfinanzstatistik nach ESVG, erläutert.

Falk Goworek und **Britta SELLERING** (beide Bundesministerium der Finanzen) stellen in ihrem Beitrag die Schuldenregeln in Deutschland dar. Die Autoren beginnen mit einem historischen Abriss der nationalstaatlichen Schuldenregeln in Deutschland. Eingehend wird die „goldene Regel“ erklärt, die als Verschuldungsregel in das Grundgesetz im Rahmen der Finanzreform von 1969 eingeführt wurde. Anschließend werden deren Schwachstellen in der Verfassungs- und Verwaltungswirklichkeit in den Jahren nach 1969 herausgearbeitet. In Vorbereitung der neuen nationalen Schuldenregel werden zunächst das Netto-Investitions- und das Konjunkturbereinigungskonzept vorgestellt. Das Konjunkturbereinigungskonzept wurde schließlich 2009 als neue Schuldenregel im Grundgesetz verankert, die sich nun an den Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes orientiert. Sodann werden die rechtlichen Regelungen sowie die einzelnen Komponenten der Schuldenregel und deren Zusammenwirken erklärt, z. B. wie sich die maximal zulässige Nettokreditaufnahme berechnet und wie das Kontrollkonto als Klammer zwischen Haushaltsaufstellung und -vollzug geführt wird. Abschließend werden Fragen der Schuldenregel bei Notsituationen und bei Nachtragshaushalten sowie die Berücksichtigung von Sondervermögen, Sozialversicherung und Öffentlich-Privaten Partnerschaften im Kontext der neuen Schuldenregel diskutiert.

Robert Heller (Bundesfinanzakademie) stellt in seinem Beitrag schließlich detailliert das deutsche Haushaltsrecht und die Haushaltssystematik dar. Zu Beginn geht er auf die unterschiedlichen Rechtsquellen ein, die in ihrer Gesamtheit das Haushaltsrecht bilden. Dieser Darstellung folgt eine Analyse der Funktionen und Wirkungen des Haushaltsplans. Hieran schließt sich eine Darstellung der Haushaltsgrundsätze an, wobei der Autor eine Unterscheidung in allgemeine und besondere Haushaltsgrundsätze, die nur für bestimmte Bereiche oder Phasen der Haushaltswirtschaft bzw. des Haushaltskreislaufs gelten, vornimmt. Nachdem diese Grundlagen abgesteckt wurden, wird die Struktur des Haushaltsplans erläutert. Während früher ausschließlich kamerale Haushaltspläne aufgestellt wurden, gewinnen heute die auf der Doppik basierenden Haushaltspläne zunehmend an Bedeutung. Für diese beiden Typen von Haushaltsplänen werden jeweils die Ermächtigungsgrundlage und die Haushaltsdarstellung beschrieben. Im Anschluss an den theoretischen Teil wartet der Autor mit einer praktischen Beschreibung des Haushaltskreislaufs am Beispiel des Bundeshaushalts 2014 auf. Hierbei wird der gesamte Prozess vom Haushaltsaufstellungs-Rundschreiben des BMF bis zur Entlastung der Regierung kurz beschrieben.

An diesem Punkt knüpft auch **Carsten Schneider** (Deutscher Bundestag) an, der die Rolle des Parlaments bei Aufstellung und Vollzug des Haushalts erläutert. Nach einem kurzen historischen Abriss werden die rechtlichen Grundlagen der Mitwirkung des Parlaments im Haushaltskreislauf dargestellt. Hierauf folgt der konkrete Ablauf der Befassung des Parlaments, der formell mit der Einbringung des Haushaltsentwurfs beginnt. Nach einer ersten Lesung im Plenum, die Anfang September eines jeden Haushaltsjahres stattfindet, beginnt die Kernarbeit des Haushaltsausschusses. Schneider beschreibt die Arbeitsabläufe im Haushaltsausschuss sehr detailliert aus Sicht des Praktikers. Im Anschluss wird die Verabschiedung des Haushalts im Parlament erläutert, die jedoch nicht gleichzeitig den Abschluss des Verfahrens bildet. So beschreibt Schneider abschließend, welche Aufgaben und Möglichkeiten dem Haushaltsausschuss im Rahmen von Haushaltsvollzug und Rechnungsprüfung bleiben.

Werner Gatzert und **Tanja Burckardt** (beide Bundesministerium der Finanzen) stellen schließlich die aktuellen Reformansätze im Haushalts- und Rechnungswesen dar, die in den letzten Jahren stark an Bedeutung gewonnen haben. Als Hauptreformelemente machen sie eine Verbesserung der Leistungs- und Ressourcenerfassung sowie eine Verbesserung der Ergebnisorientierung aus. Auf Basis

dieser theoretischen Erklärungen erläutern sie die Haushaltsmodernisierung in Deutschland. Die Autoren werfen sodann einen kritischen Blick auf die bisherigen Ergebnisse des Reformprozesses und diskutieren, in welchen Bereichen weiterer Handlungsbedarf besteht. Dabei stellen sie fest, dass die grundsätzlichen Ziele, die mit den Reformen verfolgt wurden, nicht angezweifelt werden. In vielen Bereichen konnten die hohen Erwartungen, die an die neuen Systeme gestellt wurden, jedoch nicht erfüllt werden.

Rita Schutt und **Sibylle Stoßberg** (beide Bundesministerium der Finanzen) beschäftigen sich anschließend mit der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. Zu Beginn verweisen sie auf die Bedeutung, die tragfähige Finanzen in sämtlichen Bereichen staatlicher Aktivitäten haben. Um den Gedanken der Tragfähigkeit methodisch zu greifen, haben sich mit dem OECD-Konzept der „Fiscal Sustainability“ und der Generationenbilanzierung zwei grundlegende Ansätze herausgebildet, die für moderne Modelle jedoch häufig auch vermischt genutzt werden. Im Folgenden stellen die Autorinnen die institutionelle Tragfähigkeitsberichterstattung sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene vor. In Deutschland wird vor allem der Tragfähigkeitsbericht des BMF, auf europäischer Ebene neben dem „Ageing Report“ auch der „Fiscal Sustainability Report“, als maßgebende Berichte gesehen. Aus den vorgestellten Analysen stellen die Autorinnen einige Handlungsfelder für tragfähige öffentliche Finanzen vor. So sollte nicht nur ein nachhaltiger, generationengerechter Konsolidierungskurs zur Begrenzung der Staatsschuld sichergestellt werden, sondern auch die Wirksamkeit der öffentlichen Ausgaben sowie die Verbesserung struktureller Rahmenbedingungen im Fokus der Handelnden stehen. Im Anschluss erläutern die Autorinnen weitere Konzepte der Nachhaltigkeit und deren Einsatz in nationaler und internationaler Politik. Zum Abschluss unterstreichen Schutt und Stoßberg nochmals die Bedeutung, die tragfähige öffentliche Finanzen zur Erreichung der Nachhaltigkeitsziele auch in den Bereichen Ökologie, Ökonomie und Soziales besitzen.

Thomas Gerhardt (Bundesministerium der Finanzen) beschäftigt sich daran anknüpfend mit dem stets aktuellen Thema des Sozialhaushalts. Er verweist darauf, dass Deutschland eine der höchsten Sozialleistungsquoten in Europa aufweist und der Anteil der Sozialleistungen am Bundeshaushalt auf 50 % angestiegen ist. Nach einer Begriffsklärung, die die Grundlage der weiteren Diskussion legt, stellt er die Struktur der Sozialleistungen zum einen nach Leistungsarten, zum anderen nach Institutionen vor. Es zeigt sich, dass die Sozialversicherung mit knapp zwei Drit-

tel den Löwenanteil des Sozialbudgets ausmacht, wobei in diesem Block die Rentenversicherung dominiert. Im Folgenden stellt er beispielhaft die Entwicklung verschiedener Sozialhaushalte (Alterssicherung, Arbeitsmarkt und Gesundheit) im Bundeshaushalt dar und erläutert künftige Entwicklungslinien und Herausforderungen in diesen Bereichen. Auf Basis dieser Analysen stellt er fest, dass das Thema Soziales nicht zuletzt aufgrund der demographischen Entwicklung weitere Bedeutung gewinnen wird und fordert dazu auf, eine verstärkte Prioritätenbildung vorzunehmen, Effizienz und Effektivität des deutschen Sozialstaates zu gewährleisten und in Anbetracht der erwarteten Entwicklung notwendigerweise auch zu erhöhen.

Zur Finanzierung seiner Aufgaben benötigt der Bund ein effizientes Schuldenmanagement. Hierzu verschafft **Carsten Lehr** (Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH) in seinem Beitrag einen Überblick. So stellt er zunächst kurz die über 190-jährige Geschichte des staatlichen Schuldenwesens in Deutschland dar. Erste Regelungen aus dessen Anfängen in Preußen wirken heute noch nach. Anschließend erörtert er die Ziele des heutigen Schuldenmanagements. So ist die Liquidität des Bundes sicherzustellen, die Finanzierung des Bundeshaushalts zu optimieren und die Zinskostenbelastung bei begrenztem Risiko zu senken. An diese Erörterung knüpft eine Beschreibung des institutionellen Rahmens an. Die Begebung der Schulden des Bundes ist im Grundgesetz, im Haushaltsrecht und besonders im Gesetz zur Regelung des Schuldenwesens des Bundes geregelt. Aus diesen Regelungen ergeben sich die Hauptakteure: das Parlament als Gesetzgeber, das Bundesministerium der Finanzen als Entscheidungsträger und die Finanzagentur als Dienstleister. Abschließend wird die Steuerung des Schuldenportfolios durch die Finanzagentur mit den Aufgabenfeldern Haushaltsfinanzierung und Kapitalmarktauftritt sowie Kassenfinanzierung und Liquiditätssteuerung detailliert beschrieben. Darüber hinaus schildert der Beitrag das Risikomanagement der Finanzagentur, indem die rechtlichen Rahmenbedingungen, das Risikomanagementsystem und die für das Schuldenportfolio wesentlichen Risikoarten dargestellt werden.

Axel Nawrath (L-Bank) und **Anke Brenken** (Kreditanstalt für Wiederaufbau) behandeln den öffentlichen Kredit aus Sicht der Banken. Die Autoren schildern zunächst die Veränderungen der Bankenregulierung bezüglich Eigenkapitalvorschriften, Verschuldungskennziffer, Liquiditätskennzahlen und ihren Auswirkungen für die öffentlichen Kreditnehmer. Diese dürften risikoarmes Geschäft unattraktiver und langfristige Finanzierungen teurer werden lassen. Zwar sind aus

regulatorischer Sicht Kredite an Kommunen weiterhin privilegiert. Unabhängig davon würden Banken ihre Kreditengagements im Kommunalbereich nach eigenen Vorgaben bewerten. Hier kommt man zur wesentlichen Frage, wie sicher der Kommunalkredit aus Sicht der Gläubiger sei. Könne eine Bank letztlich dem Haftungsverbund vertrauen, greife das bündische Prinzip und springe die nächsthöhere Ebene bei drohendem Kreditausfall ein. Eine explizite Einstandspflicht der Länder gegenüber einer Kommune, die ihren Kreditverpflichtungen nicht nachkommt, gebe es zwar nicht, dennoch sei ein Bail-out wahrscheinlich, weil im Falle eines Nicht-Bail-outs der Kommunalkredit insgesamt für alle Kommunen entsprechend deutlich teurer werde, was zu massiven Mehrbelastungen und ggf. auch zu Ausgleichsforderungen an die Länder führen würde. Wenngleich das kommunale Ausfallrisiko damit gegen Null tendiere, bleibe für Banken die Steuerung des Kommunalgeschäftes (Limitsystem, interne Ratings) sinnvoll, nicht zuletzt zur Vermeidung von Klumpenrisiken.

Dirk H. Kranen und **Martin Leuvering** (beide Bundesministerium der Finanzen) beschäftigen sich in ihrem Beitrag mit dem Haushalt und den Finanzen der Europäischen Union. Eingeleitet wird der Beitrag mit einer Darstellung der europäischen Finanzen und einem Überblick über den Mehrjährigen Finanzrahmen, der für einen Zeitraum von sieben Jahren Obergrenzen für die der EU zur Verfügung stehenden Mittel festlegt und sie verschiedenen Ausgabekategorien zuordnet. Daran knüpft eine Diskussion von Vor- und Nachteilen und der rechtlichen Grundlagen des Mehrjährigen Finanzplans an. Anschließend wenden sich die beiden Autoren ausführlich der Einnahmeseite der EU zu und erläutern das sogenannte Eigenmittelsystem. Darin ist festgehalten, nach welchen Regeln die Mitgliedstaaten die EU finanzieren. Zudem wird das Einnahmesystem unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten diskutiert. Dabei wird auch die Belastung der Mitgliedstaaten aufgezeigt sowie die Nettosaldendiskussion und das Rabattsystem beleuchtet. Die Autoren runden diesen Abschnitt mit der aktuellen Diskussion über eine grundlegende Reform des Eigenmittelsystems ab. Abgeschlossen wird der Beitrag mit einer Darstellung des jährlichen EU-Haushaltskreislaufverfahrens und einem Vergleich des EU-Haushalts mit dem Bundeshaushalt.

Ulla Schwarze und **Carsten Zinkan** (beide Bundesministerium der Finanzen) beleuchten anschließend die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern sowie die Frage der Koordinierung der öffentlichen Haushalte in der Bundesrepublik. Nach der Analyse der Finanzsituation von Bund und Ländern wenden sich

die Autoren der Frage der Haushaltskoordinierung im föderalen Staat zu. Die Beschränkung der Haushaltsautonomie im Falle einer extremen Haushaltsnotlage, die Sanierungshilfen der bundesstaatlichen Gemeinschaft notwendig machen könne, wird auch unter dem Blickwinkel diskutiert, dass dadurch die Einheit von Handeln und Haftung gefährdet und damit Fehlanreize ausgelöst werden könnten. Sie wenden sich dann den Fiskalregeln und deren Umsetzung in den Ländern zu. Bei der Umsetzung der Schuldenbremse unterscheiden sie Konsolidierungshilfsländer, Länder mit Schuldenbremsen in ihren Verfassungen oder in ihren Landeshaushaltsordnungen und Länder ohne Schuldenbremsen. Sodann werden die unterschiedlichen Verfahren der Konjunkturbereinigung auf Länderebene dargestellt, von der Übernahme des Konjunkturbereinigungsverfahrens des Bundes bis zum Steuertrendverfahren. Anschließend werden die Entwicklungen zum heutigen Stabilitätsrat dargestellt und analysiert. Dabei wird das Kennziffernsystem der jährlich vorzulegenden Stabilitätsberichte und das Evaluierungsverfahren erklärt.

Jürgen Michalk (ehemals Bundesministerium der Finanzen) wendet sich den Fragen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs zu. Vor dem Hintergrund der knapp skizzierten vertikalen Aufgabenverteilung und Finanzierungsverantwortung sowie der Steuerverteilung beleuchtet der Autor die einzelnen vertikalen und horizontalen Ausgleichselemente. Die vertikale Umsatzsteuerverteilung als vertikales Ausgleichselement konkretisiert sich in den im Finanzausgleichsgesetz festgelegten Umsatzsteueranteilen von Bund, Ländern und Gemeinden. Die zugrundeliegenden verfassungsrechtlichen Vorgaben werden ebenso beschrieben wie deren Umsetzung im politischen Prozess des „Aushandelns“ der Anteile. Anschließend werden die horizontale Umsatzsteuerverteilung als erste horizontale Ausgleichsstufe, der Länderfinanzausgleich als zweite Ausgleichsstufe und die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen als dritte Ausgleichsstufe erläutert sowie die Verteilungsergebnisse der einzelnen Stufen dargestellt. Der Beitrag endet mit einem Rückblick auf vergangene Ereignisse und einem Ausblick auf mögliche künftige Entwicklungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs.

Tilmann Schweisfurth, Tim Reichardt und Denis Hartmann (alle Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern) erläutern anschließend die Finanzbeziehungen zwischen Ländern und Kommunen. Ausgehend von den institutionellen Rahmenbedingungen der Landes- und Kommunalfinanzen werden die vertikale Aufgabenverteilung und die Ausgaben- und Einnahmestrukturen beleuchtet. Sodann wird das Problem der kommunalen Kassenkredite als institutionelles Pro-

blem und Aufsichtsversagen der Länder analysiert. Anschließend werden die Zuweisungssysteme der Länder dargestellt und analysiert und die zur Bestimmung der Höhe der Finanzausgleichsmasse angewandten Verbundquoten-, Gleichmäßigkeits-, Bedarfs- und Verstetigungsmodelle. Des Weiteren werden die Strukturmerkmale des horizontalen Finanzausgleichs und dabei die Berechnung der Finanzkraft und des Finanzbedarfs innerhalb des Schlüsselzuweisungssystems, die Ausgleichsquote sowie die Dynamik des Finanzausgleichssystems, wo Finanzkraft und -bedarf immer nur relative Größen sind, erörtert. Es schließt sich eine Darstellung kommunaler Konsolidierungs- und Entschuldungsprogramme sowie der Finanzaufsicht und der Haftung der Länder an. In einem Ausblick werden ausgehend von den unterschiedlichen strategischen Interessenlagen eine Reihe institutioneller Stellschrauben diskutiert, die zu einer besseren Governance führen könnten.

Aufbauend auf der zuvor erfolgten Darstellung des fiskalischen Rahmens schildert **Jost Mediger** (ehemals Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern) die Erfolgskriterien der Haushaltskonsolidierung auf Landesebene. Zum Instrumentenkasten zählen danach die strategische Planung, die Analyse des Handlungsbedarfs, die Organisation des Konsolidierungsprozesses, die strategische Rolle des Finanzministers und das feste Bündnis mit dem Ministerpräsidenten. Instrumentell bedeutsam ist ein Top-down-Verfahren durch Eckwertebeschlüsse des Kabinetts im Vorfeld der Aufstellung des Haushaltsplans. Anschließend schildert er die wichtige Rolle des Finanzministeriums im Vollzug des Haushaltsplanes. Er plädiert dafür, im Falle unvorhergesehener Haushaltsverschlechterungen möglichst mit haushaltsbewirtschaftenden Maßnahmen durchzukommen. Das könne gelingen, wenn bei der Planaufstellung die steuerlichen Einnahmenansätze vorsichtig veranschlagt wurden und dadurch für die Vollzugsphase des Haushaltes entsprechende Steuerreserven zur Verfügung stehen. Abschließend geht Mediger auf die Begrenzung der Personalausgaben im Ergebnis von Benchmarking als Kosten- und Ausgabenvergleich mit anderen Ländern und der Berücksichtigung demografischer Entwicklungen, beispielhaft im Lehrerbereich ein. Erfolgreiche Konsolidierungspolitik müsse demografische Renditen konsolidierungsrelevant machen und nicht im System lassen.

Marc Hansmann (Landeshauptstadt Hannover) wechselt das Blickfeld auf die kommunale Ebene und befasst sich in seinem Beitrag mit der kommunalen Haushaltswirtschaft. Eingangs werden die Besonderheiten dieses Haushaltsrechts herausgearbeitet. Ein Punkt ist, dass der Großteil der Kommunen seine Haushalte