

12  
BAND | 册

IM DIALOG MIT CHINA

对话中国

Schriftenreihe zur Gesellschaftspolitik  
in Deutschland und China

中德社会政策系列丛书

Hanns  
Seidel  
Stiftung

# Öffentliche Finanzen und Ausgleichsmechanismen in China und Deutschland

## 中德政府的公共财政与财政平衡机制



## Impressum

### Herausgeber:

Hanns-Seidel-Stiftung, Koordinierungs-  
und Informationszentrum Beijing

### Redaktion:

Jonas Rasch  
Katja Drinhausen  
Dominik Sprenger

### Übersetzung:

Katja Drinhausen  
Dr. Leng Hui  
Zhang Jingle  
Dr. Gerd Boesken

### Design:

Blend 随方迷圃

## 出版说明

### 出版:

德国汉斯·赛德尔基金会  
北京项目协调和信息中心

### 编辑:

任时洋  
黄雅楠  
施小东

### 翻译:

黄雅楠  
冷慧 博士  
张敬乐  
柏歌德 博士

### 设计:

Blend 随方迷圃

**12**  
**BAND | 册**

**IM DIALOG MIT CHINA**

**对话中国**

Schriftenreihe zur Gesellschaftspolitik  
in Deutschland und China

中德社会政策系列丛书

# **Öffentliche Finanzen und Ausgleichsmechanismen in China und Deutschland**

## **中德政府的公共财政与财政平衡机制**



## DIE HANNS-SEIDEL-STIFTUNG IN CHINA

Die Hanns-Seidel-Stiftung wurde 1967 gegründet. Als deutsche politische Stiftung steht sie den Idealen der CSU nahe, ist aber wirtschaftlich, rechtlich und organisatorisch unabhängig. Im Dienste von Demokratie, Frieden und Entwicklung engagiert sie sich weltweit in über 60 Ländern.

Mit Bildungs-, Beratungs- und Dialogprogrammen unterstützt die Stiftung seit 1979 in China gesellschaftspolitische Reformprozesse in Richtung Rechtsstaatlichkeit und gute Regierungsführung, Partizipation und Teilhabegerechtigkeit sowie soziale und ökologische Nachhaltigkeit. Im Mittelpunkt stehen folgende Arbeitsfelder:

**Bildung:** Im Bereich Bildung stehen die Qualifizierung von Lehrkräften, die Entwicklung bedarfsgerechter Bildungsgänge sowie die bildungspolitische Beratung im Fokus, mit Schwerpunkt berufliche Bildung. Der Bildungstransfer in strukturschwache Regionen trägt zur Chancengerechtigkeit und zum Abbau regionaler Gefälle bei.

**Ländliche Entwicklung:** Durch Qualifizierungsmaßnahmen sowie der gemeinsamen Erarbeitung von Strategien und Konzepten zur Dorfentwicklung und Flurneuordnung zielen die Aktivitäten im Bereich ländliche Entwicklung auf eine nachhaltige Förderung ländlicher Räume und Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen ab.

**Politik & Gesellschaft:** Im Rahmen des gesellschaftspolitischen Dialogs findet ein politisch-akademischer Austausch zu einer großen Bandbreite aktueller Themen statt. Vor dem Hintergrund unterschiedlicher Gesellschaftssysteme und Weltbilder trägt der Austausch zum gegenseitigen Verständnis zwischen Deutschland und China bei.

## 汉斯·赛德尔基金会在中国

汉斯·赛德尔基金会成立于 1967 年，是德国一个政治性基金会。亲政党基社盟，以基社盟的基本价值观为基础开展工作，但从经济、法律及组织上是独立的。基金会以“民主、和平和发展服务”为使命，在全球六十多个国家开展项目工作。

自 1979 年起，汉斯·赛德尔基金会通过教育、咨询和对话项目支持中国以法治建设、善治、公民参与和社会参与公平以及社会和生态可持续发展为方向的社会政治改革进程。汉斯·赛德尔基金会主要致力于以下三个领域的工作：

**教育：**在教育领域，主要开展师资培训与进修、发展以需求为导向的教育体系以及提供以职业教育为主的教育政策咨询。对中国贫困地区的教育辐射致力于促进机会平等以及缩小地区差距。

**农村发展：**在农村发展领域，通过开展培训以及制定农村发展和土地整理战略与方案不断促进农村地区的发展，改善农村的生活和工作条件。

**政治 & 社会：**在社会政治领域内，就当前各类热点议题进行政治和学术方面的交流。尽管社会制度和世界观不尽一致，但是通过这样的交流有助于加深中德两国的相互理解。

# INHALT

## 11



### **ÖFFENTLICHE AUSGABEN UND DEREN FINANZIERUNG IN CHINA: PROBLEME UND LÖSUNGSANSÄTZE**

Prof. Dr. Liang Peng

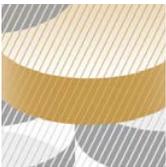
## 31



### **DIE VERTEILUNG VON ÖFFENTLICHEN AUFGABEN UND DEREN FINANZIERUNG IN DEUTSCHLAND**

Prof. Dr. Gisela Färber

## 65



### **DER LÄNDERFINANZAUSGLEICH – HILFE ZUR SELBSTHILFE ODER UNEINGESCHRÄNKTE FINANZIERUNG GLEICHWERTIGER LEBENSVERHÄLTNISSE?**

Christian Rodenberg

## 95



### **FINANZIERUNGLÜCKEN UND VERSCHULDUNG DER CHINESISCHEN REGIONEN: URSACHEN UND LÖSUNGSANSÄTZE**

Prof. Dr. Li Xuzhang

## 25



**中国政府支出责任与资金来源：  
问题与对策**  
梁朋教授

## 51



**德国各级政府公共职能划分  
及财政经费来源**  
吉瑟拉·法尔博教授

## 83



**跨州财政平衡  
——他助以实现自助抑或无限制地为  
实现等值生活水平付费**  
克里斯蒂安·罗登伯格

## 109



**中国地方的财政缺口与  
负债、原因与解决措施**  
李旭章教授

# VORWORT

Die chinesischen Kommunen sehen sich in den letzten Jahren aufgrund der schwächeren Wirtschaftsentwicklung mit einem nachlassenden Wachstum der Haushaltseinnahmen konfrontiert. Gleichzeitig nehmen die Ausgaben in den Bereichen Umwelt, Bildung und Soziales stetig zu. Vor dem Hintergrund einer ungleichen geografischen Verteilung der Steuereinnahmen kommt es zu einer zunehmenden Verschuldung insbesondere auf lokaler Ebene, die gerade ärmere Kommunen daran hindert, notwendige Investitionen vorzunehmen.

Diskrepanzen zwischen Aufgabenlast und Finanzierungsquellen auf den verschiedenen Staatsebenen sowie unzureichende fiskalische Ausgleichsmechanismen führen nicht nur zu Verzögerungen bei der Umsetzung von Reformvorhaben, sondern stehen auch in einem engen Zusammenhang mit Fragen der sozialen Gerechtigkeit. Durch eine nachhaltigere Finanzierung der Lokalregierungen kann nicht nur ein Beitrag zur Eindämmung der Schuldenlast und damit zusammenhängender Risiken für die Volks- und Weltwirtschaft geleistet werden, sondern sie bildet auch die Grundlage für einen langfristigen Abbau von sozialen und wirtschaftlichen Disparitäten.

Diesem Anliegen widmete sich die Hanns-Seidel-Stiftung in Zusammenarbeit mit der Hochschule des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas bei ihrem diesjährigen akademischen Austausch zur „Finanzierung öffentlicher Aufgaben und Ausgleichsmechanismen in China und Deutschland“ im April 2016 in Peking. Die überarbeiteten Fassungen der vier dort gehaltenen Vorträge von deutschen und chinesischen Experten finden Sie auf den folgenden Seiten.

In seinem Beitrag zu öffentlichen Aufgaben und deren Finanzierung in China stellt Prof. Dr. Liang Peng, Wirtschaftswissenschaftler an der Zentralen Parteihochschule, zunächst die aktuelle Aufteilung von Einnahmen und Ausgaben der verschiedenen staatlichen Ebenen in China vor. Deutlich wird dabei die Dominanz der Zentralregierung in Haushaltsangelegenheiten, die auch bei den Transferzahlungen die entscheidende Rolle spielt. Verbesserungsbedarf sieht Liang insbesondere bei der Aufgabenverteilung sowie der Finanzausstattung der Gemeinden. Eine Stärkung der Rolle des Marktes, die Neuordnung der Aufgaben- und Finanzbeziehungen auf allen Ebenen sowie ein Anstieg der allgemeinen Zuweisungen der Zentralregierung an die unteren Ebenen sind notwendig.

Gisela Färber, Professorin an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, widmet sich in Ihrem Beitrag der Verteilung von öffentlichen Aufgaben und deren Finanzierung in Deutschland. Nach einer Beschreibung des Staatsaufbaus fasst sie die Ausgabenverteilung zusammen und gibt einen Überblick über das deutsche Steuersystem und die Steuerver-

teilung. Anschließend geht sie auf neue Regelungen zur Begrenzung der staatlichen Kreditaufnahme ein. Diese sollen dazu beitragen, den stetigen Anstieg der Staatsschulden zu stoppen, die insbesondere in stark vom Strukturwandel betroffenen Kommunen zu einem chronischen Problem zu werden drohen.

Der deutsche Länderfinanzausgleich in seiner aktuellen Form steht im Mittelpunkt des Textes von Christian Rodenberg, stellvertretender Ausschusssekretär im Finanzausschuss des Bundesrates. Nach einer Darstellung der Grundlagen und Zielsetzungen sowie den damit zusammenhängenden kontroversen Diskussionen geht er auf die vier Stufen des Finanzausgleichs im Einzelnen ein und schließt mit einem Ausblick auf angedachte Reformen. Wenige Wochen nach der Veranstaltung wurden dann tatsächlich umfangreiche Veränderungen für die Zeit ab 2020 beschlossen, die auch im Beitrag kurz dargestellt werden.

Abschließend befasst sich Prof. Dr. Li Xuzhang, ebenfalls Dozent der Wirtschaftswissenschaften an der Zentralen Parteihochschule, mit Ursachen und Lösungsansätzen der Verschuldung der chinesischen Regionen. Ein Überblick über die fiskalischen Einnahmen und Ausgaben der letzten Jahre zeigt, dass das schwächere Wirtschaftswachstum bei gleichzeitiger Zunahme der Ausgaben in den Bereichen Wirtschaft und Soziales den Druck auf viele Lokalregierungen erhöht hat. Die Umwandlung bestehender Schulden in Schuldverschreibungen, eine verbesserte Aufsicht über das Haushaltsgebaren lokaler Regierungen sowie Anpassungen im Steuer- und Finanzwesen sollen Abhilfe leisten.

Mein Dank richtet sich an die Hochschule des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas für die vertrauensvolle Zusammenarbeit, an die chinesischen und deutschen Referenten und die Teilnehmer für den interessanten und offenen akademischen Austausch sowie an alle Beteiligten, die diese Publikation möglich gemacht haben. Ihnen, liebe Leser, wünsche ich wieder eine anregende Lektüre.



Alexander Birle

Projektleiter  
Hanns-Seidel-Stiftung  
Koordinierungs- und  
Informationszentrum Beijing

## 前言

由于中国经济增长放缓，近些年地方政府面临着预算收入增速下降的问题，同时环保、教育和社会福利等领域的支出也不断增加。在税收收入地区分布不均的情况下，会导致政府债务尤其是地方政府债务的增加，从而也会阻碍财政困难的地方政府进行必要的投资。

各级政府职能与资金来源之间的矛盾以及不健全的财政平衡机制不仅会导致改革规划实施的延期，还会涉及到社会公平的问题。若地方政府获得更可持续的资金来源，不仅有利于减轻债务负担和降低为国民经济和世界经济带来的相关风险，还可构建长期缩小社会和经济差距的基础。

有鉴于此，德国汉斯·赛德尔基金会与中共中央党校于2016年4月在北京共同举办了以“中德各级政府的财政资金来源与财政平衡机制”为主题的学术研讨会。会上中德双方四位报告人所做的报告经修订后收录于本次“对话中国”系列丛书第十二册之中。

中共中央党校经济学部梁朋教授在关于中国各级政府职能与资金来源的报告中，首先阐明了中国中央与地方政府支出责任与收入来源的划分。其中，中央在预算收支中占主要地位，同时也主导转移支付。梁教授认为，完善中央与地方事权和支出责任划分，解决地方财政问题，必须让市场在资源配置中起决定性作用，建立事权和支出责任相适应的制度，增加中央对地方的一般性转移支付规模和比例。

施派尔德国行政管理大学吉瑟拉·法尔博教授随后就“德国各级政府公共职能划分及财政经费来源”做了报告。在阐述了国家结构之后，法尔博教授总结了支出划分以及德国的税收制度和税收划分，最后谈到了限制国家债务的新规定，以阻止国家负债不断增加，因为这尤其会严重威胁到结构转型中的乡镇，导致其出现长期问题。

德国联邦参议院财政委员会副秘书长克里斯蒂安·罗登伯格先生的报告主要探讨了德国州财政平衡机制及其目前的形式。除了该平衡机制的依据、目标以及相关的争议性问题，罗登伯格先生还分别阐述了财政平衡机制的四个级别，并对计划中的改革措施作了展望。事实上，在本次研讨会结束后的几周内，德国政府就出台了大量针对2020年后的变革措施，对此罗登伯格先生已在文中有所简述。

最后，中共中央党校经济学部李旭章教授做了以“中国地方的财政缺口与负债、原因与解决措施”为主题的报告。近几年中国的财政收支状况表明，经济下行以及经济和与民生相关开支的提高给很多地方政府增加了压力。可以通过发行地方政府债券置换存量债务，完善地方政府债务监管，调整财税体制等措施缓解上述问题。

请允许我代表汉斯·赛德尔基金会向我们长期的合作伙伴——中共中央党校对于我们的良好合作及信任致以衷心的感谢！同时也要感谢本次会议四位报告人的精彩报告、所有与会人员的积极参与和坦诚讨论以及为本书出版尽心尽力的人们！祝各位读者阅读愉快！

2016年12月于北京

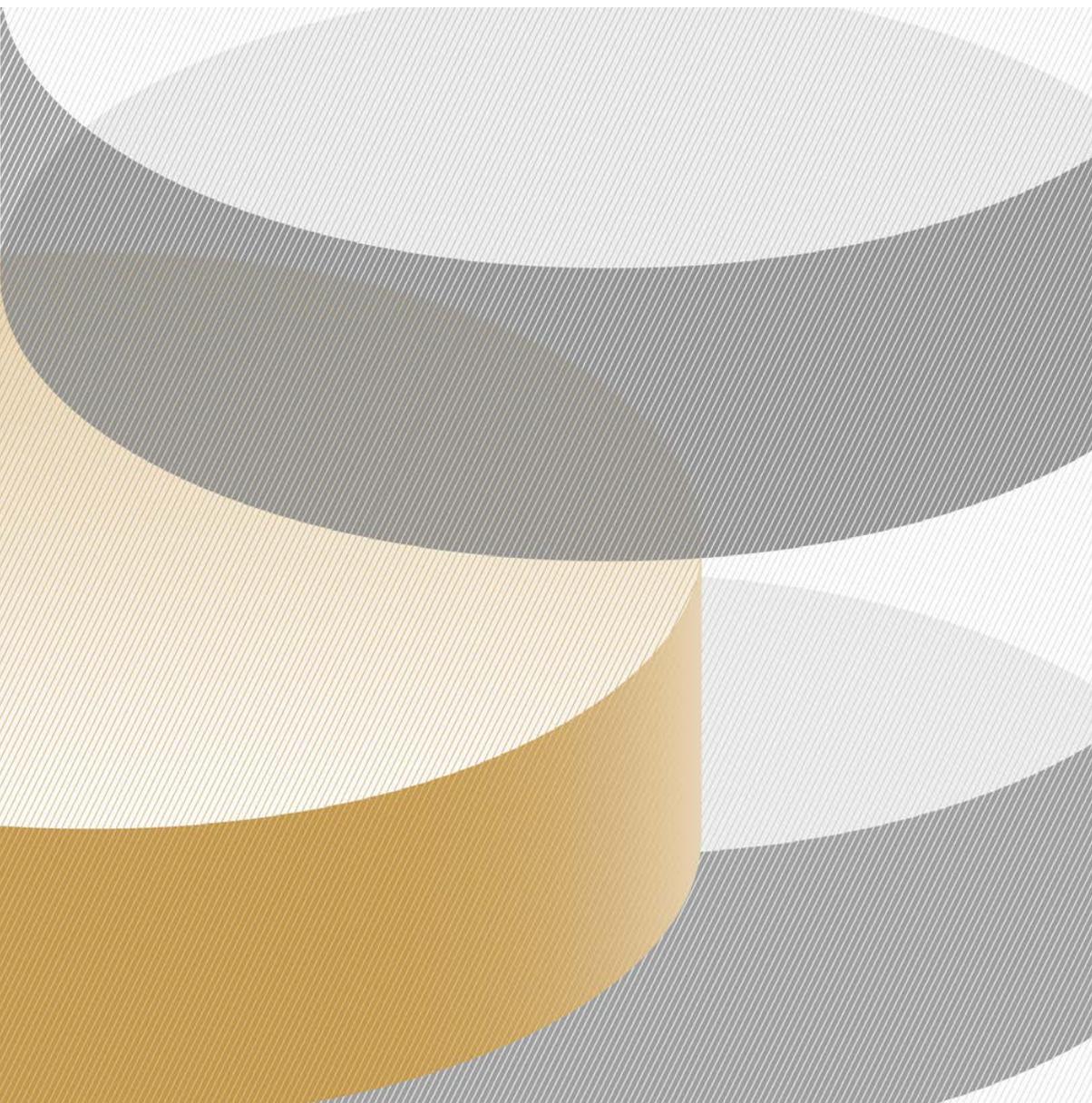
刘小熊



刘小熊

---

驻京办公室主任  
汉斯·赛德尔基金会  
北京项目协调和信息中心



# ÖFFENTLICHE AUSGABEN UND DEREN FINANZIERUNG IN CHINA: PROBLEME UND LÖSUNGSANSÄTZE

 Prof. Dr. Liang Peng

Wie im 13. Fünf-Jahres-Programm der Volksrepublik China für die Jahre 2016 bis 2020 hervorgehoben wurde, wird in diesem Zeitraum die Neuordnung der Aufgaben und Funktionsweisen von Regierung und Verwaltung mit Nachdruck umgesetzt. Im Vordergrund stehen hierbei die Dezentralisierung und Verschlankeung der Verwaltung, die bedarfsorientierte und koordinierte Aufgabe von Machtbefugnissen in den einen und die Stärkung der administrativen Kontrolle in anderen Bereichen sowie die qualitative Verbesserung öffentlicher Dienstleistungen. Ziel ist es, die Effizienz des Verwaltungshandelns zu steigern und sowohl das Potential des Marktes als auch die Produktivität der Gesellschaft zu entfesseln. In der Verteilung von Aufgaben und finanziellen Verbindlichkeiten zwischen der nationalen und den unteren Regierungsebenen, aber auch bei der Verbesserung des lokalen Steuersystems und der Förderung des Entwicklungspotentials vor Ort sowie bei der Entlastung von Unternehmen sind eine Reihe relevanter Problemstellungen zu Tage getreten. Deren Lösung ist ein wichtiger Bestandteil aktueller Reformen zum Aufbau eines modernen Steuer- und Haushaltssystems. Deutlich ersichtlich ist hierbei, dass die Klärung der Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen den verschiedenen Regierungsebenen sowie der Herkunft der benötigten Mittel die zentralen Aufgaben in Chinas laufender Neuordnung des öffentlichen Steuer- und Finanzwesens sind.

---

Die Klärung der Aufgaben und Kompetenzverteilung sowie der Herkunft der Mittel sind die zentralen Aufgaben.

## 1. Aufteilung der Einnahmen und finanziellen Verpflichtungen zwischen der nationalen und den unteren Regierungsebenen

Die Volksrepublik China ist ein Einheitsstaat mit insgesamt fünf Regierungs- und Verwaltungsebenen, bestehend aus der Zentralregierung auf nationaler Ebene sowie den sogenannten regionalen und lokalen Regierungen auf Provinz-, Bezirks-, Kreis- und Gemeindeebe-

ne, einschließlich der regierungsunmittelbaren Städte der jeweiligen Ebenen. Die regionalen beziehungsweise lokalen Regierungen fungieren zum einen als vollziehendes Organ der Machtinstanzen – also der Volkskongresse – der entsprechenden Ebene, zum anderen unterstehen sie der Leitung und Administration der Zentralregierung sowie der übergeordneten Regierungsebenen. Sie sind somit verpflichtet, die Entscheidungen höherer Instanzen umzusetzen und von diesen übertragene Aufgaben zu erfüllen. Innerhalb des Regierungsaufbaus besteht also eine hierarchische Beziehung zwischen Leitenden und Angeleiteten.

Seit Beginn der Ära der Reform und Öffnung hat die Volksrepublik das vormals hochgradig zentralisierte Verwaltungssystem reformiert. Im Zuge dessen hat die Zentralregierung zunehmend Zuständigkeiten an regionale und lokale Regierungen abgegeben. Dabei kam es zwar zu einem kontinuierlichen Wechselspiel zwischen einer De- und Rezentralisierung von Machtbefugnissen, doch dass die Kompetenzen der unteren Ebene in der Summe gewachsen sind, steht außer Frage. Die Verantwortlichkeiten der verschiedenen Instanzen in der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen sind in den Grundzügen bereits durch die Verfassung der Volksrepublik China, das Gesetz zur Organisation der Volkskongresse und Volksregierungen der unteren Ebenen sowie weitere spezielle Rechtsverordnungen festgelegt. Allerdings fehlt es an einer sachlichen Ausdifferenzierung. Die Aufgaben und Kompetenzen sind nur nach ihrem Größenvolumen aufgeteilt, es wird nicht nach Inhalten unterschieden. Um ein Beispiel zu nennen: Gemäß den geltenden gesetzlichen Bestimmungen obliegen die nationale Verteidigung und die auswärtigen Beziehungen allein der Zentralregierung. Für sämtliche anderen öffentlichen Aufgaben wie Bildung, Gesundheit, Wissenschaft, Kultur, städtische und ländliche Entwicklung, zivile Angelegenheiten und öffentliche Sicherheit sind die Regierungen oberhalb der Kreisebene gemeinsam zuständig, wodurch problematische Überschneidungen und Unklarheiten bei den Verantwortlichkeiten auftreten.

### **1.1 Verteilung der öffentlichen Einnahmen**

Im Jahr 1994 führte China eine Reform des Steuersystems durch. Auf dieser Grundlage wurde das bestehende System der öffentlichen Haushalte ausgestaltet und eine grundlegende Klärung der Mittelherkunft für die Zentralregierung sowie die Regional- und Lokalregierungen vorgenommen. Auch heute erfolgt die Aufteilung der Einnahmequellen noch auf Basis des 1994 geschaffenen Rahmens (siehe Tabelle 1).

Nach der Reform des öffentlichen Finanz- und Steuerwesens von 1994 wurden bei der Einnahmenverteilung eine Reihe wichtiger Anpassungen vorgenommen:

1.) Nach dem 1. Januar 1997 wurde die Aufteilung der Börsenumsatzsteuer – einer Gemeinschaftseinnahme – neu geregelt. Während

die Zentral- und die betreffenden Lokalregierungen bis zu diesem Zeitpunkt jeweils 50 Prozent der Einnahmen erhielten, wurde der Anteil der nationalen Ebene nun auf 80 und später auf 88 Prozent angehoben, während der Anteil der Lokalregierungen auf 20 beziehungsweise 12

Tabelle 1: Einnahmenverteilung zwischen den Regierungsebenen

<p><b>Feststehende Einnahmen der Zentralregierung</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einfuhrzölle, durch die Zollbehörden erhobene Verbrauch- und Mehrwertsteuer bei Gütereinfuhr, Verbrauchsteuer</li> <li>• Abgaben der staatlichen Eisenbahn, der Hauptgeschäftsstellen der Banken und Versicherungsgesellschaften (darunter Geschäftsteuer, Gewinnanteile und Städtebausteuer)</li> <li>• Einkommensteuer für Unternehmen (Körperschaftsteuer) und Gewinnanteile der auf nationaler Ebene angesiedelten Staatsunternehmen, die nicht den Gemeinschaftseinnahmen zugeordnet sind</li> </ul>
<p><b>Gemeinschaftliche Einnahmen</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mehrwertsteuer: Die Zentralregierung erhält 75 Prozent, die Regierungen der Provinz- bis zur Gemeindeebene 25 Prozent</li> <li>• Gemeinschaftlicher Anteil der Einkommensteuern für natürliche Personen und der Körperschaftsteuer: Die Zentralregierung erhält hiervon 60 Prozent, die unteren Regierungsebenen 40 Prozent</li> <li>• Ressourcensteuer: Aufteilung erfolgt nach Ressourcenkategorie, die Steuer für maritime Ölvorkommen fließt an die Zentralregierung, bei anderen Ressourcen an die Regional- und Lokalregierungen</li> <li>• Stempelsteuer auf den Wertpapierhandel (Börsenumsatzsteuer): Die Zentralregierung erhält 97 Prozent der Einnahmen, die betreffenden Lokalregierungen 3 Prozent (Shanghai, Shenzhen)</li> </ul>
<p><b>Feststehende Einnahmen der Regional- und Lokalregierungen</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geschäftsteuer (mit Ausnahme der zentral abgeführten Abgaben der staatlichen Eisenbahn und der Hautgeschäftsstellen der Banken und Versicherungsgesellschaften)</li> <li>• Gewinnanteile, die von den auf regionaler und lokaler Ebene angesiedelten Staatsunternehmen abgeführt werden</li> <li>• Landnutzungssteuer für städtische Flächen, Städtebausteuer (mit Ausnahme der zentral abgeführten Abgaben der Hautgeschäftsstellen der Banken und Versicherungsgesellschaften), Immobiliensteuer, Kfz- und Bootsteuern, Stempelsteuern (außer der Börsenumsatzsteuer), Landnutzungssteuer für Agrarflächen, Immobilienerwerbsteuer<sup>1</sup>, Tabaksteuer, Bodenwertzuwachssteuer usw.</li> <li>• Einnahmen aus der Veräußerung von Nutzungsrechten für staats eigenen Boden</li> </ul>

Quelle: Finanzministerium der VR China [Caizhengbu] (2015): Zur Situation der öffentlichen Finanzen in China (2014-2015) [Zhongguo Caizheng Qingkuang (2014~2015)], Beijing.

- 1 A.d.Ü.: Die Geschäftsteuer (*yingyeshui*, alternativ auch als Unternehmenssteuer übersetzt) war bis zur ihrer vollständigen Umwandlung in die Mehrwertsteuer, die am 1. Mai 2016 eingeleitet wurde, eine der Umsatzsteuerarten in China. Ziel der Reformen ist eine Reduzierung der Steuerlast, da die Geschäftsteuer im Gegensatz zur Mehrwertsteuer nicht die Möglichkeit eines Vorsteuerabzugs bot.
- 2 A.d.Ü.: Die Immobilienerwerbsteuer unterscheidet sich insofern von der deutschen Grunderwerbsteuer beziehungsweise den Immobiliensteuern in anderen europäischen Staaten, dass in China allein die Immobilie und nicht der Grund und Boden selbst erworben werden kann. Dieser bleibt als Kollektiveigentum in Staatshand.

Prozent sank. Ab dem 1. Oktober 2000 wurde die Aufteilung der Börsenumsatzsteuer erneut geändert, woraufhin der Zentralregierung 91 Prozent und den Lokalregierungen neun Prozent zustanden. Über einen Zeitraum von drei Jahren wurde der Anteil der nationalen Ebene weiter erhöht auf 97 Prozent, womit für die lokale Ebene noch drei Prozent verblieben. Am 1. Januar 2016 trat eine weitere Neuregelung in Kraft, so dass nun die gesamten Einnahmen aus der Börsenumsatzsteuer an die Zentralregierung fließen.

2.) Die Geschäftsteuer für das Finanz- und Versicherungswesen wurde zunächst von fünf auf acht Prozent angehoben, wobei die dadurch entstandenen zusätzlichen Einnahmen an die Zentralregierung flossen. Zur Unterstützung der Reform des Finanz- und Versicherungswesens wurde diese Steuer jedoch über einen Zeitraum von drei Jahren wieder sukzessive auf das ursprüngliche Niveau gesenkt, so dass die hieraus entstandenen Einnahmen für die Zentralregierung entfielen.

3.) Um eine strikte Kontrolle der Bodennutzung zu ermöglichen, wurden mit Blick auf Erträge aus der Veräußerung von Nutzungsrechten für staatseigenen Boden notwendige Anpassungen durchgeführt. Infolgedessen fließen Einnahmen aus der Überlassung von Bauflächen in ländlichen Regionen, deren industrielle und gewerbliche Nutzung neu bewilligt wurde, als Abtretungen in den Haushalt der Zentralregierung.

4.) Seit dem 1. Januar 2002 wurden wichtige Umstrukturierungen des chinesischen Steuersystems vorgenommen. Die Vorgehensweise, Körperschaftsteuern nach ihrer Zugehörigkeit zu staatlichen

Verwaltungseinheiten und Einkommensteuern für natürliche Personen nach Steuerposten dem zentralen beziehungsweise lokalen Haushalten separat zuzuteilen, wurde abgeschafft.

---

Im Zuge der laufenden Reformen wurde auch der Verteilungsschlüssel über die Jahre immer weiter optimiert.

Während die von den staatlichen Bahn- und Postbetrieben sowie den Banken Industrial and Commercial Bank of China, Agricultural Bank of China, Bank of China, China Construction Bank, China Development Bank, Agricultural Development Bank of China, Export-Import Bank of China und den in der Offshore-Förderung von Öl und Gas tätigen Staatsunternehmen entrichteten Einkommenssteuern weiterhin an die Zentralregierung gehen, werden seitdem alle weiteren Einnahmen aus der Körperschaftsteuer und der Einkommensteuer für natürliche Personen zwischen der zentralen und unteren Regierungsebenen geteilt.

Im Jahr 2002 erhielten die Zentral- und Lokalregierungen je 50 Prozent der Gesamtaufkommens aus Einkommensteuern, 2003 erhielt die Zentralregierung 60 Prozent, die unteren Ebenen dagegen 40 Prozent der Einnahmen. Ab dem Jahr 2003 wird die Verteilung mit Blick

auf die konkrete Einnahmesituation abgewogen. 2001 wurde zudem ein Reformpaket zur Aufteilung des Einkommensteueraufkommens beschlossen, in dem die inhaltliche Zusammensetzung der Gemeinschaftseinnahmen sowie die Berechnung des Verteilungsschlüssels festgelegt wurden. Gleichzeitig wird im Einklang mit den hier gesteckten Vorgaben seitdem folgende Praxis angewendet: Wenn das eingenommene örtliche Einkommensteueraufkommen höher ausfällt als der kalkulierte und vorab von der jeweiligen Lokalregierung eingezogene Anteil, so transferiert die Zentralregierung die Differenz als Grundbetrag an die lokale Ebene zurück. Fallen die tatsächlichen Einnahmen dagegen geringer aus als prognostiziert, so muss die lokale Ebene die Differenz wiederum an die Zentralregierung übermitteln.

Einnahmen aus Körperschaftsteuern von überregional operierenden Unternehmen, die geschlossen an die Zentralregierung fließen, werden anhand entsprechender Faktoren zwischen den betreffenden Regionen aufgeteilt. Die zusätzlichen Mittel, welche die Zentralregierung durch die Reform der Einkommensteuerverteilung einnimmt, werden wiederum in vollem Umfang für die lokalen Ebenen eingesetzt. In erster Linie geschieht dies in Form allgemeiner Zuweisungen an Zentral- und Westchina. Im Zuge der laufenden Reformen wurde auch der Verteilungsschlüssel über die Jahre immer weiter optimiert. Zudem sind die inhaltliche Zusammensetzung der Gemeinschaftseinnahmen und die Berechnung des Verteilungsschlüssels in ganz China einheitlich, um die Kohärenz des Steuersystems zu gewährleisten und die Erhebung und Kontrolle der Steuern zu erleichtern.

Allerdings hat sich die Einnahmenverteilung trotz der fortlaufenden Reformen immer noch nicht fest eingependelt, sondern durchläuft weiterhin Anpassungen. Beispielsweise wird die Börsenumsatzsteuer seit dem 1. Januar 2016 voll an die Zentralregierung abgeführt, wodurch der Anteil für die lokale Ebene entfällt. Außerdem steht zu erwarten, dass im Zuge der Umwandlung der Geschäft- in Mehrwertsteuern weitere Änderungen bei der Verteilung des Steueraufkommens zwischen zentraler und lokalen Ebenen erfolgen. Denn die vormals den Regional- und Lokalregierungen zustehende Geschäftsteuer wird hierdurch abgeschafft. Infolgedessen wird die Aufteilung der Einnahmen aus der Mehrwertsteuer zwischen der nationalen und den unteren Ebenen voraussichtlich auf ein Verhältnis von jeweils 50 Prozent für beide Seiten festgesetzt.

## 1.2 Aufteilung der öffentlichen Ausgaben

Im Zuge der Steuer- und Haushaltsreform von 1994 wurde auch eine grundsätzliche Unterscheidung der Verbindlichkeiten von Zentral- und Lokalregierungen vorgenommen (siehe Tabelle 2).

Die aktuelle Aufteilung der öffentlichen Ausgaben orientiert sich in den Grundzügen immer noch an diesem Rahmen. Allerdings wurden seit-

## Tabelle 2: Aufgabenverteilung der Regierungsebenen bei der Tätigkeit öffentlicher Ausgaben

<b>Zentralregierung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verteidigung, Unterhalt der bewaffneten Polizei, auswärtige Beziehungen, Verwaltungskosten auf nationaler Ebene, zentral getätigte Infrastrukturinvestitionen, Kosten für technische Neuerungen und Fertigungsprüfungen der direkt der Zentralregierung angegliederten Staatsunternehmen, Prüfung der Bodenqualität, Investitionen in die Agrarwirtschaft, Deckung zentralstaatlicher Zinsverpflichtungen für die öffentliche Verschuldung im In- und Ausland, Unterhaltskosten für die Organe der öffentlichen Sicherheit, Staatsanwaltschaft und Gerichte auf nationaler Ebene sowie projektbezogene Ausgaben für Kultur, Bildung, Gesundheit, Forschung</li> </ul>
<b>Regional- und Lokalregierungen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verwaltungskosten sowie Unterhaltskosten für die Organe der öffentlichen Sicherheit, Staatsanwaltschaft, Gerichte und Volksmiliz der jeweiligen Ebene, lokal getätigte Infrastrukturinvestitionen, Kosten für technische Neuerungen und Fertigungsprüfungen der lokal angesiedelten Staatsunternehmen, Investitionen in die Agrarwirtschaft, Ausgaben für den Städtebau sowie für Kultur, Bildung und Gesundheit</li> </ul>

Quelle: Finanzministerium der VR China [Caizhengbu] (2015): Zur Situation der öffentlichen Finanzen in China (2014-2015) [Zhongguo Caizheng Qingkuang (2014~2015)], Beijing.

dem infolge der dynamischen sozioökonomischen Entwicklungen und Reformprozesse notwendige Anpassungen der öffentlichen Finanzverwaltung sowie der finanziellen Lastenverteilung zwischen der nationalen und den unteren Ebenen durchgeführt. Dies geschah unter Berücksichtigung der situativen Erfordernisse der Steuerverteilung und makroökonomischen Steuerung und betraf vor allem die folgenden Punkte:

1.) Nach 1994 hat der nationale Finanzhaushalt immer mehr Verbindlichkeiten übernommen, was nicht nur die Rolle der Zentralregierung in der makroökonomischen Steuerung gestärkt, sondern auch die finanzielle Belastung der unteren Ebenen gemindert hat, insbesondere diejenige der Kreise und Gemeinden in den finanzschwachen Regionen in Zentral- und Westchina. Beispielsweise wurden 2006 die Agrarsteuer sowie die Steuer für landwirtschaftliche Spezialprodukte abgeschafft, wobei die Zentralregierung die reformbedingten Einnahmeverluste durch korrespondierende Zuweisungen an lokale Regierungen ausglich. Des Weiteren wurden bei den Gesundheits- und Bildungsreformen die finanziellen Verbindlichkeiten nach oben verlagert, so dass die nationale Ebene auch hier verstärkt die erforderlichen Aufwendungen gewährleistet.

2.) Es wurde ein übergangswises Transferzahlungssystem zum Finanzausgleich etabliert. Bei der Konzeption der Neuordnung der Steuerverteilungsmechanismen wurde zunächst der Ansatz verfolgt, die angemessene Finanzausstattung der unteren Regierungsebenen durch eine einfache Faktorenanalyse auszutarieren. Um Widerständen gegen

die Implementierung eines Finanzverwaltungssystems für die Steuerverteilung abzubauen, wurde diese Maßnahme jedoch nie umgesetzt. Nachdem die Allokation der Steuereinnahmen nun aber stabil funktioniert, bedarf es dringend eines geregelten Transferzahlungssystems. Dies ist nicht nur für eine verbesserte Verwaltung der Steuerverteilung erforderlich, es besteht auch ein praktischer Bedarf, wenn man den regulären Betrieb der lokalen Haushalte sicherstellen will.

Angesichts der unter anderem durch unterschiedliche Interessenlagen hervorgerufenen Widerstände muss beim Aufbau eines standardisierten Transferzahlungssystems allerdings eine gesamtheitliche Planung erfolgen, die etappenweise umgesetzt wird. Vor diesem Hintergrund wurden 1995 die „Maßnahmen zur Etablierung eines Transferzahlungssystems für den Übergangszeitraum“ verabschiedet. Dieses politische Maßnahmenpaket baute auf der Prämisse auf, dass die Interessen der lokalen Regierungen nicht beeinträchtigt werden. Vielmehr stellte die Zentralregierung einen bestimmten Mittelsatz zur Verfügung, um wesentliche Problemstellungen in den lokalen Finanzhaushalten zu lösen und gleichzeitig die politische Zielsetzung einer angemessenen Verlagerung öffentlicher Ressourcen in Richtung ethnischer Minderheitenregionen zu realisieren. Dies geschah anhand vergleichsweise formalisierter Prozeduren. Gegenüber der vorherigen Handhabung der Finanzmittelzumessung zeichnete sich die neue Vorgehensweise dadurch aus, dass sie klar geregelt und die Entscheidungsvorgänge transparent waren. Der reguläre Mittelbedarf der regionalen und lokalen Regierungen wird seither anhand feststehender Faktoren kalkuliert, welche die öffentlichen Ausgaben bestimmen. Anschließend wird unter Berücksichtigung der lokalen Finanzkraft und dem geleisteten Einsatz in der Erhebung von Einnahmen das jeweilige Finanzierungsdefizit errechnet und auf dieser Grundlage die Höhe der Zuweisung bestimmt.

In den Jahren 1996 und 1997 wurden die Maßnahmen zum Aufbau eines übergangsweisen Transferzahlungssystems weiter regulativ ausgestaltet. Auch die Berechnungsweise zur objektiven Bestimmung von Finanzzuweisungen wurde optimiert, indem der Faktor „reguläre Einnahmen“ anstelle der vormals verwendeten „Finanzkraft“ trat. Das inhaltliche Spektrum zur Berechnung der regulären Einnahmen umfasste die Mehrwertsteuer, Geschäftsteuer, Agrarsteuer, Steuer auf landwirtschaftliche Spezialprodukte, Ressourcensteuer sowie die Landnutzungsteuer. Gleichzeitig wurde auch die Methode zur Kalkulation der regulären Haushaltseinnahmen und -ausgaben weiter verbessert. Die regulären Steuereinnahmen wurden im Kern als Produkt der beiden Faktoren „wirtschaftliche Steuerbasis“ und „durchschnittlicher effektiver Steuersatz“ definiert und in enger Annäherung an diese Standardformel berechnet. Bei der Kalkulation der regulären Ausgaben wurde zudem auch der Einfluss objektiver Faktoren wie unter anderem der Klimabedingungen vor Ort soweit wie möglich einbezogen. Im Einklang mit den im politischen

Maßnahmenpaket zum Transferzahlungssystem formulierten Vorgaben wurde 1998 der Umfang der als regulär definierten Einnahmen- und Ausgabenposten inhaltlich erweitert. Mit Blick auf die Veränderungen des Datenumfanges in den öffentlichen Finanzen wurde zudem die Berechnungsweise eines Teils der Posten überarbeitet, wodurch die Ergebnisse der Kalkulation öffentlicher Einnahmen und Ausgaben den tatsächlichen Umständen besser gerecht wurden.

3.) Des Weiteren wurde eine Umstrukturierung des öffentlichen Haushaltswesens unterhalb der Provinzebene angestrengt. Diese beinhaltet im Kern folgende Schritte:

Erstens, Reformen in Richtung einer direkten administrativen Steuerung der Verwaltungsangelegenheiten der Kreisebene durch die Provinzebene. Die Zentralregierung hat hierzu landesweit eine Reihe von Pilotprojekten durchgeführt, auf deren Basis 2009 weitreichende Reformschritte angestoßen wurden. Durch die direkte Koppelung der öffentlichen Haushalte der Provinz- und Kreisebene (inklusive der kreisunmittelbaren Städte) sollen in der öffentlichen Finanzverwaltung Ebenen abgebaut und Verwaltungskosten reduziert werden. Zukünftig sollen diese in den Bereichen Einnahmen- und Ausgabenaufteilung, Transferzuweisungen, Mittelfluss, Budgetkalkulation und Jahresabrechnung gemeinsam die betreffenden Aufgaben erfüllen.

Zweitens, Reformen in Richtung einer Übernahme der öffentlichen Finanzverwaltung der Gemeindeebene durch die Kreisebene. Während die Gemeinde hierbei eigenständiges Rechnungsorgan bleibt, werden ihre Einnahmen und Ausgaben direkt von den Finanzbehörden der Kreisebene verwaltet und beaufsichtigt. Bei diesem methodischen Ansatz der Finanzverwaltung stehen die Verflechtung der Haushalte und die zentralisierte Erfassung der Einnahmen und Ausgaben im Vordergrund. Die Konteneinrichtung, Beschaffungsvorgänge sowie die Verwaltung von Rechnungen und Belegen werden einheitlich abgewickelt. Es wird also ein integrierter Finanzhaushalt umgesetzt und gleichzeitig am Grundsatz der Verwaltungshoheit der Gemeinde in der Budgetplanung sowie ihren Besitz- und Nutzungsrechten hinsichtlich der Mittel und Bewilligungshoheit in Finanzangelegenheiten festgehalten. Dieses Vorgehen trägt dazu bei, dass die Einnahmenverwaltung der Gemeinden zentralisiert und gestärkt wird. Zudem kann so der Mittelbedarf der Gemeinden kontrolliert, deren Budgetplanung standardisiert sowie die Verschuldung eingehegt werden, um insgesamt das Niveau der öffentlichen Finanzverwaltung zu heben.

Drittens, Aufbau eines Mechanismus zur Gewährleistung der grundlegenden Finanzausstattung der Kreisebene, um finanzielle Schwierigkeiten der Kreise und Gemeinden zu mindern. 2005 wurde ein Anreiz- und Beschränkungsmechanismus für finanzschwache Kreise und Gemeinden etabliert. 2010 wurde als weiterer Pfeiler schrittweise ein Verfahren zur Gewährleistung der erforderlichen Finanzkraft auf der

Kreisebene institutionalisiert. Demnach überweist die Zentralregierung bei Bedarf aus ihrem Haushalt Fördermittel an die lokale Ebene, um die öffentlichen Gehälter, den regulären Verwaltungsbetrieb und die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen für die Bürger zu garantieren. Grundsätze bei der Vergabe sind eindeutige Aufgabenzuteilungen, das Ersetzen von Subventionen durch Förderprämien sowie situationsgemäße Anpassungen auf Basis tatsächlicher Arbeitserfolge.

## 2. Wesentliche Probleme der Einnahmenverteilung und finanziellen Verbindlichkeiten

Da die finanziellen Verbindlichkeiten und die Einnahmenverteilung zwischen Zentral- und Lokalregierungen immer noch auf Basis des 1994 beschlossenen Steuerverteilungssystems und des daraus resultierenden Haushaltsrahmens abgeleitet werden, gibt es infolge der dynamischen sozio-ökonomischen Entwicklungen und Reformprozesse eine Reihe von Bereichen, in denen Unklarheit herrscht oder die den heutigen Erfordernissen nicht mehr gerecht werden. Hier sind vor allem folgende Punkte zu nennen:

Die Kompetenzen und finanziellen Verpflichtungen der jeweiligen Regierungsebenen sind immer noch nicht eindeutig abgegrenzt.

1.) Problematisch ist, dass der reguläre Rahmen der finanziellen Verbindlichkeiten der Regierungen teils überschritten, teils nicht ausgeschöpft wird. Obwohl auf politischer Ebene bereits beschlossen wurde, dass der Markt bei der Ressourcenallokation die entscheidende Rolle spielen und die Regierung stattdessen ihre Funktion als öffentlicher Leistungsträger stärker entfalten soll, hat sich bislang nicht durchgesetzt, dass die Regierungen aller Ebenen öffentlichen Gütern und Dienstleistungen tatsächlich Priorität bei den Ausgaben einräumen. Auch die Kompetenzen und finanziellen Verpflichtungen der jeweiligen Regierungsebenen sind immer noch nicht eindeutig abgegrenzt und insbesondere die Zuordnung der öffentlichen Ausgaben zwischen den lokalen Regierungen unterhalb der Provinzebene steckt voller Unklarheiten. So kommt es, dass in der Praxis häufig Probleme im Zusammenhang mit der Überschreitung oder Nichterfüllung der finanziellen Rahmenvorgaben für den Mitteleinsatz oder der Fehlzuteilung von Kompetenzen und finanziellen Verbindlichkeiten auf verschiedenen Regierungsebenen auftreten. Gerade bei den Ausgaben für die Kerndienstleistungen der öffentlichen Hand kommt es zu Fehlallokationen von Verantwortlichkeiten. Der finanzielle Einsatz der Zentralregierung für diesen Bereich fällt relativ gering aus, der der lokalen Regierungen dagegen vergleichsweise hoch, was entscheidend zu Defiziten und sozialer Ungerechtigkeit in der Bereitstellung grundlegender öffentlicher Leistungen beigetragen hat.

2.) Es besteht ein Missverhältnis hinsichtlich der Verbindlichkeiten und der Finanzausstattung für öffentliche Dienstleistungen unterhalb der Provinzebene. Auf der Bezirks- und Kreis- sowie insbesondere auf der Gemeindeebene steigen die öffentlichen Ausgaben, jedoch fehlt es an ausreichenden Mitteln. Es wurden nicht genügend lokale Steuerarten erschlossen und der Großteil der Kreis- und Gemeindehaushalte ist erheblich unterfinanziert. Infolgedessen ist die verdeckte Verschuldung auf der lokalen Ebene immer weiter angewachsen und Qualitätsunterschiede bei der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen haben zugenommen.

3.) Das Transferzahlungssystem von der Zentral- an die Regionalbeziehungsweise Lokalregierungen muss verbessert werden. Es gibt zu viele Arten von Transferzuweisungen und diese sind nicht ausreichend reglementiert. Zweckgebundene Zuweisungen von Sondermitteln machen einen relativ großen Anteil der Gesamttransferzahlungen aus und auch hier gibt es zu viele verschiedene Kategorien. Die Effektivität der Ausgleichszuweisungen zur Angleichung der regionalen Finanzverhältnisse ist begrenzt. Ein Transferzahlungssystem für die Kreisebene inklusive der kreisunmittelbaren Städte wurde bislang noch nicht aufgebaut.

### 3. Ansätze für eine Reform der Einnahmenverteilung und finanziellen Verpflichtungen

Der Großteil der Kreis- und Gemeindehaushalte ist erheblich unterfinanziert. Infolgedessen ist die verdeckte Verschuldung immer weiter angewachsen.

Im Rahmen der dritten Plenarsitzung des 18. Parteitags der Kommunistischen Partei Chinas wurde 2013 die weitere Umstrukturierung des öffentlichen Finanz- und Steuerwesens zu einem inhaltlichen Schwerpunkt der aktuellen gesamtgesellschaftlichen Reformen erklärt. Im 13. Fünf-Jahres-Programm wurden die Reformschritte weiter konkretisiert. In Hinblick auf die Neuordnung der finanziellen Verpflichtungen und Einnahmenverteilung zwischen Zentral- und Lokalregierungen sind darin vor allem folgende Aspekte enthalten:

#### 3.1 Klärung des Verhältnisses von Regierung und Markt

Der Markt soll in Zukunft eine entscheidende Rolle bei der Ressourcenallokation spielen, während sich die Regierung stärker in der Zurverfügungstellung öffentlicher Güter engagiert. Mit Blick auf diese politische Zielsetzung muss die Zusammensetzung der Mittelquellen für die öffentlichen Haushalte neu definiert werden. Die Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Regierungen umfassen vor allem die Sicherung einer stabilen makroökonomischen Entwicklung, den Ausbau öffentlicher Dienstleistungen, die Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs,

die Aufsicht über die Märkte und Wahrung der Marktordnung, die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung und des Gemeinwohls sowie den Ausgleich von Marktversagen. Nun gilt es, die Grenze zwischen Regierung und Markt klar abzustecken. In allen Bereichen, wo der Markt seine Dynamik positiv entfalten kann, sollte die Verwaltung verschlankt und öffentliche Machtbefugnisse dezentralisiert beziehungsweise zugunsten einer Selbstverwaltung der Marktteilnehmer aufgeben werden, staatliche Eingriffe sind zu unterlassen. Wo die Marktkräfte dagegen nicht effektiv wirken, sollte die Regierung einspringen und ihre Verwaltungsfunktion adäquat erfüllen, um hierdurch ein Leistungsniveau sicherzustellen. Auch innerhalb der Finanzhaushalte sollten aktiv Anpassungen bei der Zuteilung der finanziellen Ressourcen vorgenommen werden. Fehlallokationen von Mitteln müssen verhindert und Mitteldefizite ausgeglichen werden.

### **3.2 Neuordnung der Aufgaben- und Finanzbeziehungen hin zu einer ausgewogenen Aufteilung**

Eine ausgewogene Aufgaben- und Ausgabenverteilung wirkt sich direkt auf die Regierungsführung eines Landes sowie den Aufbau diesbezüglicher Kapazitäten aus. Es muss daher eindeutig festgelegt werden, welche Aufgaben von der nationalen und welche von der lokalen Ebene übernommen und auch finanziell getragen werden. Außerdem gilt es zu klären, in welchen Bereichen die Zentralregierung Aufgaben an Lokalregierungen übertragen kann. Ziel ist eine ausgewogene Aufgaben- und Ausgabenverteilung aufbauend auf der laufenden Umgestaltung der Regierungsfunktionen sowie der Abgrenzung von Regierung und Markt. Unter Berücksichtigung der Anzahl der Leistungsbegünstigten, der Komplexität und asymmetrischen Verteilung relevanter Informationen sowie der Anreizkompatibilität im Steuer- und Haushaltssystem muss eine sinnvolle Zuordnung der inhaltlichen und finanziellen Zuständigkeiten zwischen der nationalen und den nachgestellten Ebenen vorgenommen werden. Dabei sollten die finanziellen Verpflichtungen der Zentralregierung bis zu einem gewissen Grad erweitert und gleichzeitig die Abgabe von Aufgaben an untere Ebenen reduziert werden, um sicherzustellen, dass die Aufteilung der finanziellen Belastungen im Einklang mit den entsprechenden Regulierungen erfolgt.

### **3.3 Optimierung des Transferzahlungssystems**

Im Jahr 2014 hat China eine Leitlinie mit Vorschlägen zur Reform und Verbesserung des staatlichen Transferzahlungssystems verabschiedet, mit folgenden Kerninhalten:

1.) Optimierung der Finanztransferstrukturen: Die Aufgaben und finanziellen Belastungen der zentralen und der unteren Ebenen sollen ausgewogen aufgeteilt und die öffentlichen Finanztransfers schrittweise reformiert werden. Ziel ist die Gestaltung eines Transferzahlungssys-

tems, in dessen Zentrum allgemeine Ausgleichszuweisungen zur Einebnung regionaler Unterschiede bei der grundlegenden Finanzkraft stehen. Diese sollten von den Lokalregierungen in ihrer Budgetplanung nach eigenem Ermessen eingesetzt werden können und durch zweckgebundene Zuweisungen ergänzt werden, was jedoch die Rücknahme eines Teils der von der Zentralregierung nach unten ausgelagerten Aufgaben und finanziellen Verpflichtungen erfordert. Infolgedessen wird sich der Umfang der von der nationalen Ebene direkt erbrachten Leistungen und Verbindlichkeiten erhöhen, so dass zweckgebundene Zuweisungen für die lokale Ebene entsprechend reduziert werden können.

2.) Verbesserung des Systems allgemeiner Transferzahlungen durch eine Neuordnung und Bündelung allgemeiner Zuweisungen, die Etablierung eines stabilen Wachstumsmechanismus zur Gewährleistung eines schrittweisen Anstiegs allgemeiner Zuweisungen auf über 60 Prozent aller Finanztransfers an öffentliche Haushalte sowie eine Stärkung der Verwaltung in diesem Bereich.

3.) Strengere Kontrolle zweckgebundener Zuweisungen durch die Neuordnung und Bündelung der Zuweisungsformen, eine schrittweise Änderung der bisherigen Verwaltungsvorgaben, nach denen diese Einnahmen ausschließlich für einen designierten Bereich eingesetzt werden dürfen, eine strenge Kontrolle der Erschließung neuer zweckgebundener Einnahmequellen in Form von Steuerabgaben und Gebühren, sowie durch die Standardisierung der Verwaltung zweckgebundener Finanzmittel.

4.) Standardisierung der Allokation und Verwendung zweckgebundener Zuweisungen durch eine Regulierung der Mittelzuteilung, die Aufhebung der Anforderung, dass die lokale Ebene zugewiesene Sondermittel in jedem Fall durch eigene Investitionen ergänzen muss, sowie eine strenge Überprüfung der Mittelverwendung.

5.) Schrittweise Abschaffung von Spezialzuweisungen für Bereiche des wirtschaftlichen Wettbewerbs durch die Reduzierung der Sondermittelarten, die Auslotung von Optionen, zweckgebundene Zuweisungen in Wettbewerbsbereichen durch Steuervergünstigungen zu ersetzen, sowie die Eruierung des Einsatzes marktwirtschaftlicher Modelle wie dem Fondsmanagement. Wo Sondermittelposten für Wettbewerbsbereiche beibehalten werden, die sich durch ihre externen Effekte – also besonderen sozialen Nutzen oder Kosten – auszeichnen, sollte der Mittelumfang kontrolliert werden und eine Konzentration auf die Gewährleistung bestimmter Schlüsselbereiche erfolgen. Des Weiteren sollte die Verwaltung der Finanzmittelzuweisung reformiert und in erster Linie marktwirtschaftliche Modelle wie das Fondsmanagement eingesetzt werden. Dadurch würden die öffentlichen Mittel zunehmend mit dem Finanzmarktkapital verbunden und könnten eine Hebelwirkung zur Aktivierung des sozialen Kapitals entfalten.

6.) Vorgesehen sind auch eine Stärkung der Budgetverwaltung von Finanztransfers, eine Verbesserung des Transferzahlungssystems unter-

halb der Provinzebene sowie ein zügiger Ausbau des rechtlichen Rahmens und der institutionellen Strukturen.

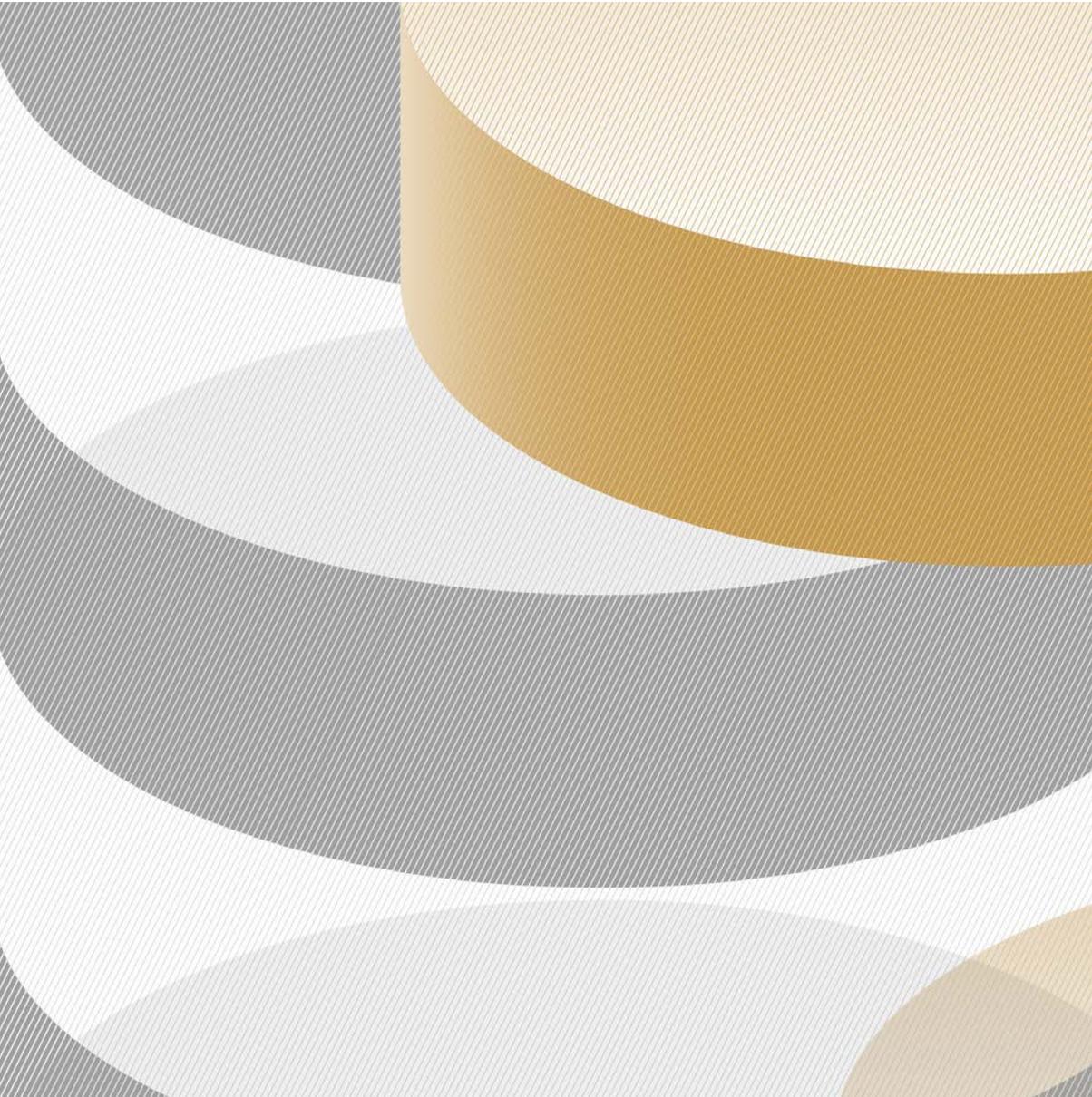
### 3.4 Reform und Konsolidierung des bestehenden Steuersystems

Weitere Steuerreformen sind notwendig, bei gleichzeitigem Erhalt der generellen Stabilität des aktuellen Finanzkraftgefüges zwischen der nationalen und den unteren Regierungsebenen. Hierbei gilt es, die Zugehörigkeit der Steuerarten zu überdenken und die Aufteilung der Einnahmen zwischen Zentral- und Regional- beziehungsweise Lokalregierungen besser zu ordnen. Außerdem sollte die Optimierung der lokalen Steuersysteme beschleunigt werden. Denn mit der vollständigen Umwandlung der Geschäft- zur Mehrwertsteuer wird die Ertere als wichtige Mittelquelle der unteren Ebenen entfallen und damit der Mangel an dominanten Steuerposten noch deutlicher zutage treten. Bei der Aufteilung der Mehrwertsteuer ist daher eine Vergrößerung des Anteils der regionalen und lokalen Regierungen erforderlich, um auf Grundlage dominanter Steuerposten einen soliden Steuerhaushalt auf lokaler Ebene zu ermöglichen.



#### Prof. Dr. Liang Peng

Prof. Dr. Liang Peng wurde 1968 in der Provinz Guangxi geboren. 1998 schloss er seine Promotion im Bereich Wirtschaftswissenschaften an der Renmin-Universität ab. Derzeit ist er Professor der Abteilung für Wirtschaftswissenschaften der Zentralen Hochschule der Kommunistischen Partei Chinas. Liang ist zugleich Vorstandsmitglied der Chinesischen Forschungsvereinigung für Steuerangelegenheiten und wissenschaftlicher Beirat des Nationalen Steueramtes. Seine Forschungsschwerpunkte sind die Makroökonomik sowie das öffentliche Finanz- und Steuerwesen. Liang hat an einer Vielzahl staatlich geförderter Forschungsprogramme teilgenommen, teils in leitender Funktion. Er ist Herausgeber eines Lehrwerks zum öffentlichen Finanzwesen und hat als Autor mehrere Monographien zur Reform der öffentlichen Haushalte und des chinesischen Steuersystems verfasst.



# 中国政府支出责任与资金来源： 问题与对策

梁朋教授

中国的“十三五”规划明确提出要进一步加快政府职能转变，持续推进简政放权、放管结合、优化服务，提高行政效能，激发市场活力和社会创造力。并且要通过围绕解决中央地方事权和支出责任划分、完善地方税体系、增强地方发展能力、减轻企业负担等关键性问题，深化财税体制改革，建立健全现代财税制度。由此可见，进一步界定中央和地方政府职能，并明确它们相应的资金来源是中国今后一段时间财税体制改革的重点任务。

## 一、中国中央与地方政府支出责任与收入来源的划分现状

中国是单一制国家，行政层级设置实际上有5级政府，即中央、省、地（市）、县（市）和乡镇5级政府，其中省、地（市）、县（市）和乡镇政府又称为地方政府。地方政府既是同级权力机关的执行机关，又受中央（或上级）政府的领导和管理，有责任执行上级政府的决定，完成上级政府交办的事项，各级政府之间是一种上下级的关系，领导与被领导的关系。

改革开放以来，我国对以往中央高度集权的行政体制进行了改革，中央政府将越来越多的权力下放给地方政府，其间虽有放权收权的反复，但总体上看地方分权有所提高是不争的事实。在我国，宪法、政府组织法和一些专门法对各级政府公共服务职责已有初步的规定，但在职责内容上缺乏明确的区分，各级政府的公共服务事项权限只有大小之分，而无内容之别。例如，按照有关法律规定，除国防、外交明确属于中央政府的专有职责外，其他公共服务职责，如教育、卫生、科学、文化、城乡建设、民政、公安等，都属于中央政府和县以上地方政府的共有职责，存在着职责交叉重复、模棱两可等问题。

对各级政府公共服务职责已有初步的规定，但在职责内容上缺乏明确的区分，各级政府的公共服务事项权限只有大小之分，而无内容之别。

### （一）中央和地方财政收入的划分

我国1994年分税制改革形成的财政体制，初步明确了中央和地方的财政资金来源，目前我国中央与地方政府的收入来源主要还是按照1994年建立的框架来进行的（参见表1）。

1994年财税体制改革后，在收入划分方面的调整主要包括：

1. 从1997年1月1日起，将中央与地方共享收入中的证券交易（印花）税的分享比例由原来中央与地方各占50%，调整为中央占80%，地方占

20%，后又调整为中央占 88%，地方占 12%。自 2000 年 10 月 1 日起，证券交易（印花）税的分享比例调整为中央占 91%，地方占 9%，并分三年把证券交易（印花）税的分享比例调整到

中央占 97%，地方占 3%。自 2016 年 1 月 1 日起，证券印花税由按中央 97%、地方 3% 比例分享全部调整为中央收入。

表 1 我国目前中央和地方的收入划分

中央固定收入	关税，海关代征消费税和增值税，消费税，铁道部门、各银行总行、各保险公司总公司等集中交纳的收入（包括营业税、利润和城市维护建设税），未纳入共享范围的中央企业所得税、中央企业上交的利润等。
中央与地方共享收入	增值税中央分享 75%，地方分享 25%；纳入共享范围的企业所得税和个人所得中央分享 60%，地方分享 40%；资源税按不同的资源品种划分，海洋石油资源税为中央收入，其余资源税为地方收入；证券交易印花税中央分享 97%，地方（上海、深圳）分享 3%。
地方固定收入	营业税（不含铁道部门、各银行总行、各保险公司总公司集中交纳的营业税），地方企业上交利润，城镇土地使用税，城市维护建设税（不含各银行总行、各保险公司总公司集中交纳的部分），房产税，车船税，印花税（不含证券交易印花税），耕地占用税，契税，烟叶税，土地增值税，国有土地有偿使用收入等。

资料来源：财政部《中国财政情况（2014 ~ 2015）》，经济科学出版社，2015 版。

2. 将金融保险业营业税税率由 5% 提高到 8%，提高税率所增加的收入归中央财政。后为支持金融保险业改革，又将税率分三年降至改革前水平，中央分享部分也随之取消。

3. 为了严格控制土地使用，对国有土地有偿使用收入分配作必要调整，将其中新批转为非农业建设用地的部分收入上缴中央财政。

4. 从 2002 年 1 月 1 日起，中国分税制进行了重要调整，打破了原来企业所得税按隶属关系和个人所得税按照税目划分中央和地方收入的办法。除了铁道部门、国家邮政、中国工商银行、中国农业银行、中国银行、中国建设银行、国家开发银行、中国农业发展银行、中国进出口银行以及

海洋石油天然气企业缴纳的所得税继续作为中央收入外，其他企业所得税和个人所得税由中央与地方按比例分享。2002 年所得税收入中央分享 50%，地方分享 50%；2003 年所得税收入中央分享 60%，地方分享 40%；2003 年以后年份的分享比例根据实际情况再行考虑。同时以 2001 年为基期，按改革方案确定的分享范围和比例计算，地方分享的所得税收入，如果小于地方实际所得税收入，差额部分由中央作为基数返还地方；如果大于地方实际所得税收入，差额部分由地方作为基数上解中央。对于跨地区经营、集中缴库的中央所得税等收入，按相关因素在有关地区之间进行分配。中央因改革所得税收入分享办法增加的收入将全部用于对地方主要是中西部地区的一般性转移支付。改革循序渐进，分享比例分年逐步到位。此外，所得税分享范围和比例全国统一，以保持财政体制规范和便于税收征管。

而且随着改革的深入，这种收入划分的状况还没有处于稳定状态，仍在不断调整变化之中，例如从 2016 年 1 月 1 日起证券交易印花税调整为中央收入，取消了地方共享。相信随着“营改增”的推进，中央和地方收入划分还会有所调整，营业税改征增值税后，属于地方税的营业税将被取消，而增值税中央和地方的分享比例可能会调整为各占 50%。

## （二）中央和地方支出责任的划分

在中央和地方的支出责任方面，1994 年的财税体制改革对此也进行了初步的划分（参见表 2），目前我国中央和地方支出责任的划分也基本上按照这一框架来进行。

1994 年分税制后，随着经济社会发展与改革的不断深入，根据分税制运行情况和宏观调控的需要，对财政管理体制进行了必要的调整和完善，对中央和地方政府间支出责任划分进行了一些调整。主要包括：

1. 1994 年以后，中央财政逐步承担更多的支出责任，不仅强化了中央政府的宏观调控作用，而且缓解了地方尤其是中西部财政困难地区基层政府的支出压力。如 2006 年起全面取消农业税和农林特产税，中央财政通过转移支付对地方政府因改革而减少的收入进行适当补贴，在医药卫生改革、教育改革中适当将支出责任重心上移，中央财政承担更多支出保障责任。

2. 设立过渡期转移支付制度。在分税制财政体制改革设计过程中，曾酝酿过采用简单因素法对地方财力进行适度调节，为减少实施分税制财政管理体制的阻力，这一措施没有出台。分税制平稳运行后，迫切需要实施规范的转移支付制度，这不仅是完善分税制财政体制的需要，而且也是地方财政运行的现实要求。但是，由于受既得利益等因素的制约，转移支付制度的规范化建设必须采取“总体设计、分步实施”的战略。在此背景下，1995 年出台了过渡期转移支付办法。过渡期转移支付办法是在不触动地方政府既得利益的条件下，由中央财政安排一部分资金，按照相对规范的办法，解决地方财政运行中的主要矛盾，并体现向民族地区适度倾斜的政策。与以往的政府间财力分配方式相比，其突出特点是办法规范，决策过程透明。按照影响财政支出的因素，核定各地的标准支出数额，并考虑财力水平与收入努力程度，计算各地的财力缺口，作为确定转移支付的依据。1996 年和 1997 年，“过渡期转移支付办法”进一步规范化，改进了客观性转移支付的计算方法，以“标准收入”替代“财力”因素，标准收入测算范围包括增值税、营业税、农业税、农业特产税、资源税、土地使用税，同时，标准财政收支的估算方式得到进一步改进。标准收入的测算方法尽可能向“经济税基 × 平均有效税率”的规范做法靠近，标准支出测算方面尽可能考虑了客观因素（如寒冷程度）的影响。1998 年，在保持过渡期转移支付办法总体框架的情况下，标准化收支项目的测算面进一步扩大，并针对财政数据口径的变化，对部分项目的测算方法进行了改进，标准收支测算结果更趋合理。

3. 完善省以下财政体制。主要包括：一是推进“省直管县”改革。中央在各地试点的基础上，2009 年提出推进省直管县财政改革，省财政与市县财政在收支划分、转移支付、资金往来、预决算、年终结算等方面直接联系，开展相关业务工作，减少财政管理级次，降低行政成本。二是推进“乡财县管”改革。以乡镇为独立核算主体，由县级财政部门直接管理并监督乡镇财政收支，实行县乡“预算共编、账户统设、集中收支、采购统办、票据统管”的财政管理方式，在坚持乡镇预算管理权、资金所有权和使用权、财务审批权不变的前提下，实施综合财政预算，有助于集中和加强乡镇收入管理，控制和约束乡镇支出需求，统一和规范乡镇财务核算，遏制和缩减乡镇债务规模，提高县乡财政管理水平。三是为化解县乡财政困难，构建县级基本财力保障机制。2005 年建立县乡财政困难

表 2 我国目前中央和地方的支出责任划分

中央财政支出	国防、武警经费、外交支出，中央级行政管理费，中央统管的基本建设投资，中央直属企业的技术改造和新产品试制费、地质勘探费，中央安排的农业支出，中央负担的国内外债务的还本付息支出，以及中央本级负担的公检法支出和文化、教育、卫生、科学等各项事业费支出。
地方财政支出	地方行政管理费，公检法经费，民兵事业费，地方统筹安排的基本建设投资，地方企业的改造和新产品试制经费，地方安排的农业支出，城市维护和建设经费，地方文化、教育、卫生等各项事业费以及其他支出。

资料来源：财政部《中国财政情况（2014 ~ 2015）》，经济科学出版社，2015 版。

激励约束机制，2010年部署建立和完善县级基本财力保障机制。这一机制以“保工资、保运转、保民生”为目标，按照“明确责任、以奖代补、动态调整”的基本原则，由中央财政根据工作实绩对地方实施奖励。

## 二、中央与地方支出责任与收入划分中存在的主要问题

要划清政府和市场的边界，凡是市场能发挥作用的，政府要简政放权，不要去干预；凡是市场不能有效发挥作用的，政府应当主动补位。

由于目前中央与地方支出责任与收入划分主要还是依据1994年所建立的分税制财政框架，随着经济社会的发展和改革的深入，其中仍然存在着许多不明确不合理的方面，主要表现为：

1. 政府支出责任重存在着“越位”和“缺位”问题。虽然目前已经确定要使市场在资源配置中起决定性作用和更

好发挥政府作用，但是目前各级政府把公共产品和公共服务作为首要支出责任还没有完全得到落实，各级政府职责、支出的范围还没有清楚界定，省级以下地方政府之间的支出责任划分更为模糊，在实践中各级政府公共服务支出的越位缺位、上下错位的问题较为突出。在核心公共服务支出中存在上下错位现象，中央政府在基本公共服务方面的支出比重偏低，地方政府的支出比重偏高。这成为基本公共服务供给不足和不公平的一个成因。

2. 省以下地方政府公共服务的责任与财力不对称。省以下地方政府特别是基层政府支出增加而财力不足，地方税种培育不够，大多数县乡财政困难，地方隐性债务越来越大，地区之间公共服务差别有所拉大。

3. 中央对地方的财政转移支付制度不够完善。转移支付形式过多，不够规范。有条件转移支付（专项拨款）占全部转移支付的比重偏大，种类过多。中央财政用于均等化转移支付部分力度有限。县市级转移支付制度没有建立起来。

## 三、中国对中央与地方支出责任与收入划分进行改革的主要思路

中共十八届三中全会把深化财税体制改革确定为全面深化改革的重点内容，“十三五”规划对加快财税体制改革进行了谋划。其中对中央与地方支出责任与收入划分改进的主要思路是：

### （一）按照市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用的要求，来界定政府财政配置资源的范围。

政府的职责和作用主要是保持宏观经济稳定，加强和优化公共服务，保障公平竞争，加强市场监管，维护市场秩序，推动可持续发展，促进共同富裕，弥补市场失灵。要划清政府和市场的边界，凡是市场能发挥作用的，政府要简政放权，不要去干预；凡是市场不能有效发挥作用的，政府应当主动补位，管到位，管出水平。财政应主动地进行资源配置调整，退出越位，弥补缺位。

### （二）建立事权和支出责任相适应的制度，逐步理顺中央和地方财政关系。

事权与支出责任相适应，实际上是涉及一个国家治理体系和治理能力建设的问题。明确事权划分，明确哪些是中央事权并由中央承担支出责任、哪些是地方事权并由地方承担支出责任，哪些是中央委托地方事权。按照建立事权与支出责任相适应的制度要求，在转变政府职能、合理界定政府与市场边界的基础上，充

分考虑公共事务的受益范围、信息的复杂性和不对称性以及激励相容性，合理划分中央地方事权和支出责任，适度加强中央政府事权和支出责任，减少委托事务，中央和地方按规定分担支出责任。

### （三）完善转移支付制度。

2014年我国对政府转移支付改革和完善出台了指导性意见，主要内容包括：

1. 优化转移支付结构。合理划分中央和地方事权与支出责任，逐步推进转移支付制度改革，形成以均衡地区间基本财力、由地方政府统筹安排使用的一般性转移支付为主体，一般性转移支付和专项转移支付相结合的转移支付制度。随着中央委托事权和支出责任的上收，应提高中央直接履行事权安排支出的比重，相应减少委托地方实施的专项转移支付。

2. 完善一般性转移支付制度。（1）清理整合一般性转移支付。（2）建立一般性转移支付稳定增长机制。增加一般性转移支付规模和比例，逐步将一般性转移支付占比提高到60%以上。（3）加强一般性转移支付管理。

3. 从严控制专项转移支付。（1）清理整合专项转移支付。（2）逐步改变以收定支专项管理办法。（3）严格控制新设专项。（4）规范专项资金管理办法。

4. 规范专项转移支付分配和使用。（1）规范资金分配。（2）取消地方资金配套要求。（3）严格资金使用。

5. 逐步取消竞争性领域专项转移支付。（1）取消部分竞争性领域专项。（2）研究用税收优惠政策替代部分竞争性领域专项。（3）探索实行基金管理等市场化运作模式。对保留的具有一定外部性的竞争性领域专项，应控制资金规模，突出保障重点，逐步改变行政性分配方式，主要采取基金管理等市场化运作模式，逐步与金融资本相结合，发挥撬动社会资本的杠杆作用。

6. 强化转移支付预算管理，完善省以下转移支付制度，加快转移支付立法和制度建设。

### （四）保持现有中央和地方财力格局总体稳定，结合税制改革，考虑税种属性，进一步理顺中央和地方收入划分。

加快完善地方税体系，营改增全面实施后，作为地方税主力的营业税将“退出历史舞台”，地方缺乏主体税种的问题将更加突出，应扩大增值税中央与地方的分享比例。在此基础上，逐步培育地方税主体税种和地方税体系。



梁朋教授

梁朋，男，1968年1月出生于广西，1998年毕业于中国人民大学财政金融学院，获经济学博士学位，现为中共中央党校经济学部教授，兼任中国税务学会理事，国家税务总局特约研究员。

主要研究领域：宏观经济、财政税收，参与和主持多项国家社科基金项目研究，个人学术专著有：《财税体制改革——国家理财的再次创新》、《税收流失经济分析》、《中国新一轮财税体制改革：目标与路径》，主编教材《公共财政学》。



# DIE VERTEILUNG VON ÖFFENTLICHEN AUFGABEN UND DEREN FINANZIERUNG IN DEUTSCHLAND

 Prof. Dr. Gisela Färber

## 1. Einleitung

Deutschland ist ein föderaler Staat, bei dem der Bund und die Bundesländer jeweils eigene Staatsqualität besitzen. Die Finanzwissenschaft zählt nicht nur die Verteilung von Steuern oder den Finanzausgleich zu den Regelungssachverhalten der Finanzverfassung, sondern bezieht auch die Aufgaben- und die Ausgabenverteilung in die Sachverhalte ein, die die Finanzbeziehungen zwischen den föderalen Ebenen einerseits, aber auch zwischen den Gebietskörperschaften einer Ebene untereinander prägen<sup>1</sup>.

---

Deutschland ist ein föderaler Staat, bei dem der Bund und die Bundesländer jeweils eigene Staatsqualität besitzen.

Der vorliegende Beitrag widmet sich deshalb im Folgenden zunächst dem deutschen Staatsaufbau und den Besonderheiten des deutschen Exekutivföderalismus und erklärt dabei auch die Verteilung der öffentlichen Aufgaben auf die verschiedenen Ebenen. Im dritten Abschnitt werden die Besonderheiten und großen Strukturen der Ausgabenverteilung erläutert, bevor im vierten Abschnitt das Steuersystem und die Steuerverteilung dargestellt werden. Der bundesstaatliche Finanzausgleich bleibt hier unberührt, weil er in einem weiteren Beitrag in diesem Band detailliert dargestellt wird. Hier werden stattdessen die Verschuldungsregeln noch detaillierter erläutert, bevor das Papier mit einer Übersicht über die wichtigsten Probleme

---

1 Vgl. auch Bundesministerium der Finanzen (2015): Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung, Berlin, URL [www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren\\_Bestellservice/2015-11-05-bund-laender-finanzbeziehungen.pdf](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2015-11-05-bund-laender-finanzbeziehungen.pdf) [30.07.2016]; englische Version: Financial relations between the Federation and Länder on the basis of constitutional financial provisions, URL [www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Press\\_Room/Publications/Brochures/2016-06-20-financial-relations-federation-pdf](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Press_Room/Publications/Brochures/2016-06-20-financial-relations-federation-pdf). Ebenfalls in Englisch: Färber, Gisela (2015): Fiscal Equalization in Germany - Facts, Conflicts and Perspectives, in: Principles and Practices of Fiscal Autonomy. Experiences, Debate and Prospects, hrsg. von Giancarlo Pola, Abingdon, S. 113-134.

der deutschen Finanzverfassung und ihren Reformbedarf abschließt.

## 2. Staatsaufbau und Exekutivföderalismus

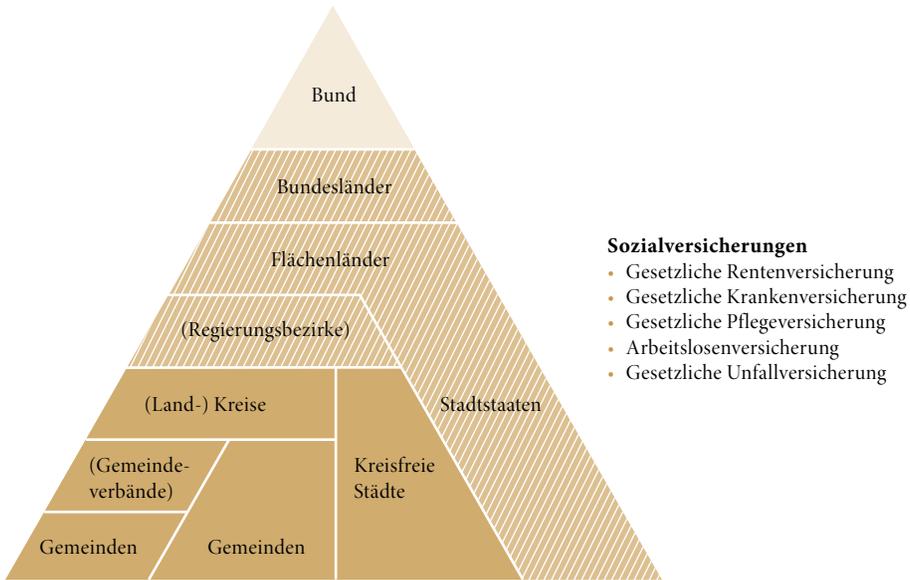
Die Bundesrepublik Deutschland besteht aus dem Bund und 16 Bundesländern, von denen drei Stadtstaaten (Berlin, Hamburg, Bremen) sind. In den 13 Flächenländern gibt es sowohl kreisfreie Städte, die unmittelbar dem Land unterstellt sind, als auch Gemeinden im sogenannten kreisangehörigen Raum, über denen Landkreise angeordnet sind, die sogenannte „überörtliche Aufgaben“ wahrnehmen, die die Kommunen an den Landkreis delegiert haben. Traditionell waren die Landkreise nicht nur kommunale Selbstverwaltungskörperschaften, sondern auch unterste Landes-

### Der Exekutivföderalismus trennt Gesetzgebung und Gesetzesvollzug systematisch voneinander.

behörde und haben Aufgaben im Zuge der Verwaltung von Landesaufgaben erfüllt. Nach verschiedenen Reformen in den letzten 30 Jahren nehmen heute aber auch die Landkreise die ihnen vom Land übertragenen Aufgaben als eigene kommunale Aufgaben wahr. In einigen Bundesländern, die zum Teil sehr kleine Gemeinden auf ihrem Territorium aufweisen, gibt es zudem sogenannte Verbands- oder Samtgemeinden, die den kleinen Gemeinden die großen administrativen Aufgaben mit einer größeren professionellen Kommunalverwaltung abnehmen.

Während in den Stadtstaaten die „kommunale Ebene“ in Form unselbstständiger Bezirke organisiert, aber häufig doch mit einer Vielzahl von Vollzugsaufgaben beschäftigt ist, haben die größeren Flächenländer eine eigenständige Struktur von Mittelbehörden in der Fläche. Diese Regierungsbezirke (in Bayern auch als Regierung von Niederbayern, Oberschwaben etc. bezeichnet, in Rheinland-Pfalz als Direktionen) bündeln eine Vielzahl von fachlichen Aufgaben der Landesverwaltung, soweit diese nicht durch besondere Landesoberbehörden vollzogen werden.

Zur Bundesebene gehören außerdem die gesetzlichen Sozialversicherungen (Rentenversicherung, Krankenversicherung, Pflegeversicherung, Arbeitslosenversicherung und Unfallversicherung). Diese Sozialversicherungen haben eine besondere Verfassung, denn sie werden von den Tarifpartnern (Arbeitnehmer und Arbeitgeber) gemeinsam verwaltet und von Gremien überwacht, die bei den sogenannten Sozialwahlen demokratisch von den Versicherten bestimmt werden. Der Bund beschließt die Rechtsgrundlagen der den Sozialversicherungen obliegenden Sozialpolitik im Rahmen von normalen Gesetzgebungsverfahren, er hat über diese wichtigen Bereiche außerdem die



Quelle: Bundeszentrale für Politische Bildung

Rechtsaufsicht. Er kann aber nicht im Rahmen einer Fachaufsicht unmittelbar in die Entscheidungen der Sozialversicherungen eingreifen.

Bund und Länder haben in Deutschland als selbstständige Staatsebenen eine komplette Ausstattung von Staatsorganen mit Legislative (Bundestag und Bundesrat beziehungsweise Landtag), Exekutive (Regierung und Verwaltung) und Jurisdiktion. Die Aufgabenteilung in Deutschland zwischen Bund und Ländern ist allerdings eine sehr spezielle. Der sogenannte Exekutivföderalismus trennt nämlich Gesetzgebung und Gesetzesvollzug systematisch voneinander, indem die Gesetzgebung in Deutschland sehr weitgehend auf den Bund zentralisiert ist, während der Gesetzesvollzug durch die Länder und ihre Gemeinden vorgenommen wird. Nach Artikel 83 des Grundgesetzes (GG) vollziehen die Länder die Gesetze des Bundes als eigene Angelegenheiten. Es gibt außerdem einige wenige Fälle der sogenannten Bundesauftragsverwaltung, bei denen die Länderverwaltungen im Auftrag des Bundes und damit auch mit einer recht detaillierten rechtlichen Steuerung im Vollzug tätig werden. Ansonsten sind die Bundesländer beim Vollzug von Bundesgesetzen frei, wie sie diese vollziehen wollen, soweit die Gesetze ihnen nicht spezielle Vorgaben machen oder der Bund weitere Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erlassen hat.

Diese besondere Konstruktion des Exekutivföderalismus schlägt

sich auch in der Ausgestaltung der zweiten Kammer der Bundesgesetzgebung nieder, indem der Bundesrat mit Vertretern der Landesregierungen besetzt ist. Die Zahl der Sitze beträgt je nach Größe des Landes zwischen drei und sechs, mit jeweils einer Stimme pro Sitz. Viele Gesetze benötigen zwingend die Zustimmung des Bundesrates, darunter insbesondere auch solche, die finanzielle Verpflichtungen für die Bundesländer oder ihre Gemeinden enthalten. Insofern sind die Bundesregierung und ihre parlamentarische Mehrheit im Bundestag in vielen Fällen auf die Zustimmung der häufig anders regierten Bundesländer im Bundesrat angewiesen.

Man unterscheidet zwischen ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen des Bundes und konkurrierenden. Zu ersteren zählen viele Aufgaben wie das Passwesen, die Staatsbürgerschaftsregelung, das Währungssystem und andere, die mit der Absicherung der Grenzen

Viele Gesetze benötigen die Zustimmung des Bundesrates, insbesondere solche, die finanzielle Verpflichtungen für die Bundesländer oder ihre Gemeinden enthalten.

zu tun haben oder wo in der Tat eine national einheitliche Lösung unzweifelhaft erforderlich ist. Bei der konkurrierenden Gesetzgebung können die Länder nur dann eigenständige Regelungen treffen, soweit der

Bund hier noch nicht gesetzgeberisch tätig geworden ist. In einigen enumerativ aufgezählten Bereichen darf der Bund nur regeln, soweit dies die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich macht (Artikel 72 Absatz 2 GG). In wiederum einigen dieser Bereiche dürfen die Länder danach durch Gesetz hiervon abweichende Regelungen treffen (Abweichungsgesetzgebung nach Artikel 72 Absatz 3 GG). Die verbleibenden Regelungsgebiete sind Aufgabe der Länder, darunter insbesondere die Innere Sicherheit und das Polizeiwesen sowie der Bildungsbereich. Hier können die Länder eigenständige Regelungen treffen. Horizontal findet allerdings durch die Innenministerkonferenz und die Kultusministerkonferenz eine sehr enge Abstimmung der Länder untereinander statt.

Einige wenige staatliche Aufgabenbereiche stehen in gemeinschaftlicher Verantwortung von Bund und Ländern. Die sogenannten Gemeinschaftsaufgaben des Artikels 91 a bis d GG beziehen sich auf die regionale Wirtschaftsförderung, Agrarstruktur und Küstenschutz, IT-Kooperationen und sogenannte Leistungsvergleiche. Die institutionelle Beschlussfassung ist in diesen Bereichen dergestalt geregelt, dass der Bund über die Hälfte aller Stimmen verfügt, Beschlüsse allerdings nur mit einer Dreiviertelmehrheit gefasst werden können.

Die Kommunen (also Städte, Gemeinden, Landkreise und gegebenenfalls in den großen Bundesländern die Landschaftsverbände) sind

die unterste Ebene der Verwaltung. Sie sind nach dem Grundgesetz Teil der Länder. Das Grundgesetz gesteht ihnen allerdings in Artikel 28 eine besondere Selbstverwaltungsgarantie zu. Dies bedeutet, dass die Kommunen die Angelegenheiten ihres örtlichen Raumes selbständig regeln können. Zur Selbstverwaltungsgarantie gehört auch die Finanzautonomie. Diese garantiert, dass die Kommunen ihre Budgets selbstständig aufstellen können und dass sie über eine ausreichende Finanzausstattung zur Erfüllung ihrer Aufgaben mit einer gewissen Beweglichkeit der Steuersätze verfügen können müssen.

Jede Gebietskörperschaft auf der Ebene von Bund, Ländern oder Gemeinden hat im Übrigen eigenständige Organisations- und Personalhoheit. Das heißt, dass sie über den Zuschnitt von Ministerien oder von Behörden selbständig entscheiden kann. Auch beschäftigt jede Gebietskörperschaft Personal (Beamte oder Tarifangestellte) selbständig und auf eigene Rechnung. Für Tarifbeschäftigte werden Tarifverträge abgeschlossen, die einerseits für die Länder gelten, andererseits für den Bund und die Kommunen. Im beamtenrechtlichen System regelt der Bund lediglich den Status der Beamten, darunter insbesondere die Zugangsvoraussetzungen und die Mindestbedingungen für die amtsangemessene Beschäftigung. Die Höhe der Besoldung und auch der Versorgung dürfen inzwischen auch die Länder selbständig im einzelnen regeln. Das Grundgesetz verlangt aber in Artikel 33 Absatz 5, dass dabei die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums gewahrt werden müssen.

### 3. Ausgabenverteilung

Die Hauswirtschaften des Bundes, der Länder und der Kommunen sind unabhängig voneinander. Das heißt, dass jede Gebietskörperschaft über eine eigenständige Budgethoheit verfügt und selbständig festlegen darf, welche Ausgaben sie tätigen möchte, soweit sie über entsprechende Einnahmenkompetenzen verfügt.

---

Jede Gebietskörperschaft verfügt über eine eigenständige Budgethoheit und darf selbständig festlegen, welche Ausgaben sie tätigen möchte.

Jede Ebene trägt dabei die Kosten der Ausführung der eigenen Aufgaben. Die Regeln für die Kostenzahlung knüpfen dabei nicht an der Gesetzgebungskompetenz an, sondern an der Verwaltungskompetenz. Das bedeutet, dass nicht die Ebene, die darüber entscheidet, dass eine Aufgabe wahrgenommen werden muss, und gegebenenfalls auch darüber, in welcher Form dies zu geschehen hat, die Kosten des Vollzuges trägt, sondern die Ebene, der der Vollzug dieser Aufgabe obliegt. Allerdings ist die Zustimmung des Bundesrates erforderlich, wenn die Länder aufgrund von neuem Bundesrecht Kosten für Leis-

Tabelle 1: Die Ausgaben des öffentlichen Gesamthaushalts 2015 (Kassenstatistik, in Millionen Euro)

Art der Ausgaben	Insgesamt	Bund	Sozialversicherung	Länder	Gemeinden/Gv.
Personalausgaben	263.229	47.665	19.745	135.179	60.640
Laufender Sachaufwand	354.511	30.587	226.874	46.076	50.975
Zinsausgaben	50.827	29.798	104	16.894	4.031
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse, Schuldendiensthilfen	1.086.343	226.025	549.059	150.137	131.607
an Öffentlichen Gesamthaushalt	569.032	170.760	223.124	114.401	60.747
an andere Bereiche	517.312	55.265	325.936	35.736	70.860
<b>Ausgaben der laufenden Rechnung</b>	<b>1.185.395</b>	<b>312.246</b>	<b>573.758</b>	<b>313.681</b>	<b>197.809</b>
Sachinvestitionen	46.633	9.138	786	11.997	24.713
Vermögensübertragungen	49.912	22.526	3	24.573	2.810
an Öffentlichen Gesamthaushalt	26.103	9.678	10	14.852	1.564
an andere Bereiche	23.808	12.849	-7	9.721	1.245
Darlehen	7.608	998	3	4.887	1.720
<b>Ausgaben der Kapitalrechnung</b>	<b>87.412</b>	<b>29.040</b>	<b>2.289</b>	<b>41.521</b>	<b>29.887</b>
<b>Bereinigte Ausgaben</b>	<b>1.272.807</b>	<b>341.286</b>	<b>576.046</b>	<b>355.202</b>	<b>227.695</b>

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14.2

tungen an Dritte tragen müssen. Anders als in der Vergangenheit wehren sich inzwischen die Bundesländer mit ihren Stimmen im Bundesrat dagegen, dass ihnen der Bund durch seine Gesetzgebung immer neue und höhere Ausgabenlasten auferlegt. Sie verlangen Kompensation zum Beispiel durch pauschale Zuweisungen – wie zuletzt für die Flüchtlingskosten – oder aber durch die Übertragung von Umsatzsteueranteilen (siehe nächster Abschnitt).

Im Jahr 2015 gaben der Bund, die Sozialversicherungen, die Länder sowie die Gemeinden und Gemeindeverbände zusammen etwa 1,27 Billionen Euro über ihre Haushalte aus. Den größten Anteil mit 576 Milliarden Euro hatten die Sozialversicherungen, die im Rahmen der großen sozialen Systeme unter anderem die Renten auszahlen, die Krankenversicherung sicherstellen und die Leistungen für Arbeitslose

organisieren. Die Länder gaben 2015 mit 355 Milliarden Euro erstmals etwas mehr als der Bund aus (341 Milliarden Euro). Die Gemeinden und Gemeindeverbände hatten mit „nur“ 228 Milliarden Euro den kleinsten Anteil an den Gesamtausgaben.

Schon an Tabelle 1 wird erkennbar, dass es sehr starke Verflechtungen zwischen den öffentlichen Haushalten gibt. So zahlte der Bund rund 170 Milliarden Euro an laufenden Zuweisungen insbesondere an die Haushalte der Sozialversicherungen, aber auch an die Bundesländer. Aber auch die Länder gaben mit 114 Milliarden Euro insgesamt einen großen Teil ihrer Steuereinnahmen unmittelbar an die Gemeinden weiter, damit diese ihre Aufgaben erfüllen können. Von Bedeutung ist außerdem, dass von den insgesamt 263 Milliarden Euro Personalausgaben der Löwenanteil mit etwas mehr als der Hälfte bei den Ländern liegt, die die großen Personalkörper für Schulen, Hochschulen, Polizei und Finanzverwaltung tragen. Auch die Gemeinden sind mit gut 60 Milliarden Euro für das Personal noch erkennbar für den Vollzug des Rechtes zuständig, während der Bund mit seinem Anteil von 48 Milliarden Euro insbesondere die Personalaufwendungen für die Bundeswehr zu tragen hat. Bei den Zinsausgaben, die in den letzten Jahren sogar nominal wegen der rückläufigen Zinsen zurückgegangen sind, dominiert der Bund mit knapp 30 Milliarden Euro, gefolgt von den Ländern mit 17 Milliarden Euro. Nach den ohnehin praktisch schuldenfreien Sozialversicherungen tragen die Gemeinden bei den Zinsausgaben mit etwa 4 Milliarden Euro nur einen geringen Teil.

#### 4. Steuersystem und Steuerverteilung

Insgesamt wurden im Jahr 2015 673 Milliarden Euro an Steuern vereinnahmt. Die Steuerquote betrug damit 22,2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Das deutsche Steuersystem wird – wie im Übrigen in vielen anderen modernen Industrieländern – von

nur wenigen Steuern dominiert. Die Einnahmen aus der Einkommensteuer für natürliche Personen und für Unternehmen (Körperschaftsteuer) sowie aus der Umsatzsteuer betragen im Jahr 2015 knapp 72 Prozent der gesamten Steuereinnahmen.

Die Einkommensteuer für natürliche Personen setzt sich in Deutschland aus verschiedenen Steuerarten zusammen: die Lohnsteuer ist eine Quellensteuer auf Einkommen aus unselbständiger Arbeit, die Kapitalertragsteuer greift ebenfalls als Quellensteuer auf

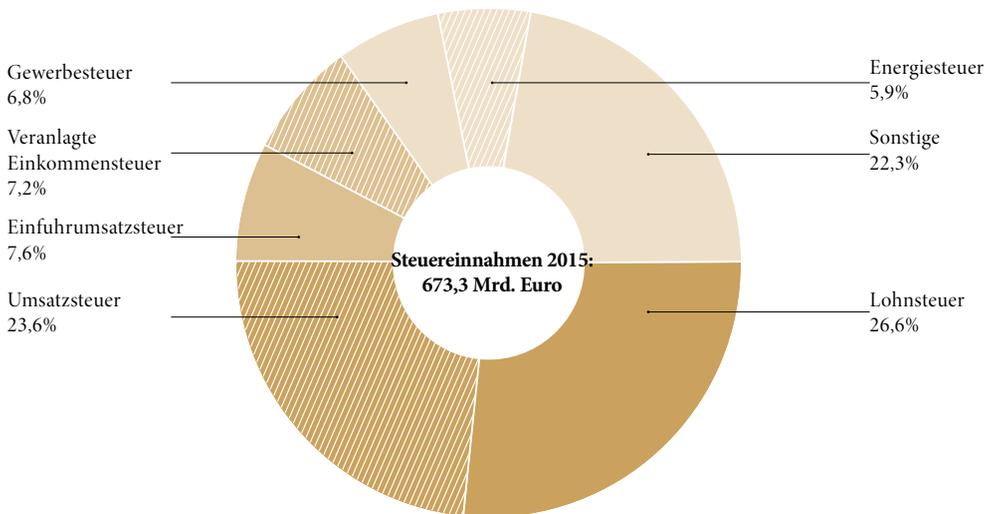
---

Das deutsche Steuersystem wird – wie im Übrigen in vielen anderen modernen Industrieländern – von nur wenigen Steuern dominiert.

bestimmte Vermögenserträge zu, zur veranlagten Einkommensteuer werden unter anderem selbständig Tätige herangezogen. Unter dieser Position werden allerdings auch alle Steuernach- und -rückzahlungen, die sich aus den Steuererklärungen und anschließenden Steuerfestsetzungen im Bereich der Einkommensteuer ergeben, zugebucht. Mit der Abgeltungsteuer werden Einkünfte aus Kapitalvermögen für die Mehrzahl der Steuerpflichtigen abschließend besteuert.

Die Umsatzsteuer besteht zum einen aus der sogenannten Mehrwertsteuer, mit der Umsätze im Inland belastet werden, zum anderen aus der Einfuhrumsatzsteuer, die speziell auf importierte Waren und Dienstleistungen erhoben wird.

Abbildung 2: Steuereinnahmen 2015 nach Steuerarten



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14.4

Neben diesen großen Steuern gibt es noch eine Reihe kleinerer Steuern, unter denen die Gewerbesteuer als selbstständige kommunale Steuer mit Hebesatzrecht hervorzuheben ist, ebenso wie eine Reihe verschiedener Steuern auf spezielle Güter (Energie, Tabak, Kraftfahrzeuge, Brandwein, Bier) sowie Verkehrssteuern, die auf umsatzsteuerfreie Dienstleistungen wie Versicherungsverträge oder Rennwetten und Lotterien erhoben werden. Für Kommunen sind insbesondere auch die beiden Grundsteuern, die Grundsteuer A auf landwirtschaftliche Grundstücke und Einrichtungen sowie die Grundsteuer B auf unternehmerisch und privat genutzte Grundstücke und Gebäude, von Bedeutung. Unter den direkten Steuern sind

zudem der Solidaritätszuschlag, der seit 1995 zur Finanzierung der Kosten der Deutschen Einheit erhoben wird, zu erwähnen sowie die Erbschaft- und Schenkungsteuer, die Vermögensübergänge unter Lebenden und im Todesfall besteuert. Eine Vermögensteuer gab es in Deutschland bis zum Jahr 1995. Das Bundesverfassungsgericht hatte sie zuvor in ihrer Konstruktion für verfassungswidrig erklärt. Der Steuergesetzgeber hat danach keine verfassungskonforme Neuregelung mehr getroffen. Deshalb darf die Steuer bis heute nicht weiter erhoben werden.

Für die föderale Finanzverfassung werden verschiedene Besteuerungskompetenzen unterschieden. Die Steuergesetzgebungskompetenz regelt, welche Ebene über Bemessungsgrundlagen und Steuersätze entscheiden darf. Die Steuerertragskompetenz regelt, welche Ebene die Einnahmen aus welcher Steuerart bekommt. Die Steuerverwaltungskompetenz bezieht sich schließlich auf die Rechte und Pflichten der verwaltungsmäßigen Berechnung, Veranlagung und Einziehung der verschiedenen Steuerarten.

Länder und Kommunen haben nur in sehr geringem Umfang eigene Gesetzgebungskompetenzen im Steuerbereich.

#### 4.1 Steuergesetzgebungskompetenzen

Die Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland sieht bei der Mehrzahl der Steuern zentralisierte Gesetzgebungskompetenzen vor. Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für Zölle und für die Steuern, deren Aufkommen dem Bund alleine zusteht. Durch die Europäischen Verträge wurde allerdings die Gesetzgebungskompetenz über die Zölle de Facto an die EU abgetreten. Zudem darf der Bund im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz die Steuern regeln, deren Aufkommen den Ländern oder Kommunen ganz oder teilweise zusteht. Hier ist allerdings die Zustimmung des Bundesrates erforderlich. Die meisten Zentralisierungen dieser Gesetzgebungskompetenzen beruhen im Übrigen nicht auf der Forderung nach Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, sondern auf den Anforderungen der Rechts- und Wirtschaftseinheit in Deutschland (Artikel 72 GG).

Länder und Kommunen haben nur in sehr geringem Umfang eigene Gesetzgebungskompetenzen im Steuerbereich. Den Ländern steht hier die Festlegung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer zu. Außerdem können sie die Steuerarten sowie die Rahmenbedingungen für die örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuern regeln, deren Aufkommen den Gemeinden zusteht. Die Gemeinden selber haben eine wichtige Regelungskompetenz in Form der eigenständigen Bestimmung der Hebesätze bei den Realsteuern (Grundsteuer und Gewerbebeertragsteuer). Außerdem können sie die örtlichen Aufwand- und

Verbrauchssteuern im Rahmen der ihnen durch ihre Länder eingeräumten Gestaltungsmöglichkeiten selbständig regeln.

#### 4.2 Steuerverwaltungskompetenzen

Die Steuerverwaltung liegt in Deutschland überwiegend auf Länderebene. Ausnahmen bilden hier insbesondere die Zölle, die Einfuhrumsatzsteuer und die speziellen Verbrauchssteuern, die der Bund zum Teil im Rahmen der Zollverwaltung, zum anderen Teil durch das Bundesamt für Finanzen erheben lässt. Die Gemeinden erlassen die Steuerbescheide über die Realsteuern sowie die örtlichen Aufwand- und Verbrauchssteuern, während die Steuermesszahlen von der Finanzverwaltung der Länder festgelegt werden. Alle übrigen Steuern werden von den Ländern verwaltet. Soweit sie hier Steuern veranlagten und einziehen, deren Aufkommen ganz oder teilweise dem Bund zustehen, liegt der Typus der Bundesauftragsverwaltung vor, bei der der Bund den Vollzug der Steuergesetze sehr detailliert regeln darf.

#### 4.3 Steuerertragskompetenzen

Die bundesdeutsche Finanzverfassung unterscheidet zwischen getrennten und gemeinsamen Ertragskompetenzen. Es gibt zudem den Steuerverbund und Umlagen. Bei ersterem werden bestimmte Anteile an den Steuereinnahmen von einer höheren Ebene an die nachgeordnete als regelgebundene Zuweisungen gezahlt. Umlagen sind Abtretungen einer unteren föderalstaatlichen Ebene an die übergeordnete.

---

Die großen dominierenden Steuern sind in Deutschland Gemeinschaftssteuern, bei denen sich Bund, Länder und Gemeinden das Aufkommen teilen.

Dem Bund stehen die Erträge aller speziellen Verbrauchssteuern mit Ausnahme der Biersteuer zu.<sup>2</sup> Er erhält die Einnahmen aus der Versicherungssteuer, aus der KFZ-Steuer, aus der Luftverkehrsteuer, der Kernbrennstoffsteuer und dem Solidaritätszuschlag. Die Länder erhalten als alleinige Erträge die Erbschaft- und Schenkungsteuer, die Grunderwerbsteuer, die Renn-, Wett- und Lotteriesteuer, die Feuer-schutzsteuer, die Spielbankenabgabe und eben die Biersteuer. Städte und Gemeinden erhalten das Aufkommen aus der Grundsteuer A und B sowie die Einnahmen aus der Gewerbeertragsteuer. Bei letzterer wird allerdings eine Gewerbesteuerumlage zugunsten der Länder und des Bundeshaushalts abgezogen. Zudem erhalten Städte und Gemeinden auch das Aufkommen aus den örtlichen Aufwand- und Verbrauchssteuern. Die Landkreise erhalten lediglich das Aufkommen aus der

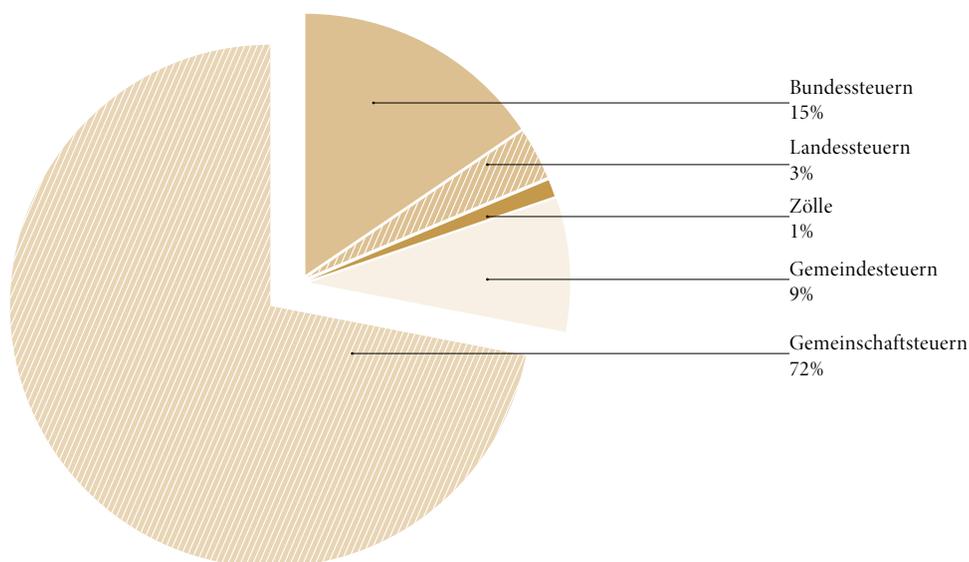
---

<sup>2</sup> Diese Besonderheit setzte Bayern bei der Gründung der Bundesrepublik im Jahr 1948/49 durch.

Jagd- und Fischereisteuer und finanzieren sich überwiegend aus Umlagen auf die Finanzkraft ihrer Gemeinden und Zuweisungen aus dem jeweiligen Landeshaushalt. Diese Steuern mit spezifischer Ertragskompetenz machen nur 28 Prozent des gesamten Steueraufkommens aus, wobei die Bundessteuern 15 Prozent, die kommunalen Steuern 9 Prozent und die Ländersteuern nur 3 Prozent ausmachen (vergleiche Abbildung 3).

Alle anderen Steuereinnahmen, also die großen dominierenden Steuern, die Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie die Umsatzsteuer, sind in Deutschland Gemeinschaftssteuern, bei denen sich Bund und Länder beziehungsweise Bund, Länder und Gemeinden das Aufkommen un-

Abbildung 3: Aufteilung der Steuererträge 2015



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14.4

tereinander nach bestimmten Regeln teilen. Tabelle 2 zeigt die verschiedenen prozentmäßigen Anteile der Ebenen an den Gemeinschaftssteuern und deren Gesamtaufkommen für das Jahr 2015.

Bei den Gemeinschaftssteuern sind die vertikalen Ertragsanteile unterschiedlich geregelt. Bei der Lohn- und Einkommensteuer erhalten Bund und Länder je 42,5 Prozent des Aufkommens, die Gemeinden einen 15-prozentigen Anteil. Bei der Körperschaftsteuer und der nicht veranlagten Steuer vom Ertrag teilen sich Bund und Länder das Aufkommen je zur Hälfte. Bei der Abgeltungsteuer wiederum erhalten Bund und Länder je 44 Prozent, die Gemeinden 12 Prozent des Aufkommens.

Tabelle 2: Ertragsanteile an den Gemeinschaftsteuern

Steueraufkommen 2015				
Mrd. Euro	Steuer	Bund	Länder	Gemeinden
227,5	Lohn- und Einkommensteuer	42,5%	42,5%	15%
37,5	Körperschaftsteuer, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	50%	50%	-
8,3	Abgeltungsteuer	44%	44%	12%
209,9	Umsatzsteuer	3,68+5,15% 49,68%*	50,32%*	2,2%

\* Im Grundsatz veränderbarer Umsatzsteueranteil, wenn sich Ausgaben und Einnahmen unterschiedlich entwickeln

Quelle: Bundesministerium der Finanzen; Statistisches Bundesamt: Fachserie 14.4.

Bei der Umsatzsteuer sind die Ertragsanteile etwas komplexer geregelt. Hier gibt es vorab einen Anteil von 3,68 Prozent sowie einen Anteil von 5,15 Prozent zugunsten des Bundes. Der Anteil von 5,15 Prozent wird seit 1998 unmittelbar als Zuschuss an die Gesetzliche Rentenversicherung gezahlt. Seit 1998 erhalten auch die Kommunen einen Anteil an der Umsatzsteuer in Höhe von 2,2 Prozent des Aufkommens. Das restliche Aufkommen teilen sich Bund und Länder derzeit im Verhältnis von 49,68 Prozent für den Bund und 50,32 Prozent für die Bundesländer. Dieser Schlüssel ist allerdings schon nach den Vorschriften des Grundgesetzes (Artikel 107 GG) flexibel und soll immer dann geändert werden, wenn sich Ausgaben- und Einnahmenentwicklung der beiden Ebenen, das heißt also des Bundes einerseits und der Länder und ihrer Kommunen andererseits, stark auseinander entwickeln. In den letzten Jahren hat es mehrere Veränderungen dieses Umsatzsteuerschlüssels gegeben, allerdings in der Regel nur in dem Zusammenhang, dass ohne einen höheren Umsatzsteueranteil die Länder im Bundesrat den Steuerreformen des Bundes, die für sie mit hohen Einnahmehausfällen verbunden waren, nicht zustimmen wollten.

Horizontal wird der Länderanteil an der Einkommen- und der Körperschaftsteuer nach dem sogenannten örtlichen Aufkommen<sup>3</sup> verteilt, der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer innerhalb der Länder nach besonderen Formeln, die nur gekappte lokale Steuerzahlungen berücksichtigen. Beim kommunalen Anteil an der Umsatzsteuer, der 1998 die Kapitalertragsteuer ersetzte, besteht ein besonderer Verteilungsschlüssel,

<sup>3</sup> Die Lohnsteuer wird dabei nach dem Wohnsitz der Steuerpflichtigen zerlegt, die Unternehmensteuern nach dem Betriebsstättenprinzip.

der Wirtschaftskraftindikatoren und insbesondere die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten enthält.<sup>4</sup>

Von besonderer Bedeutung für die vertikale Finanzausstattung der Kommunen ist zudem der sogenannte Steuerverbund. Artikel 106 Absatz 7 GG bestimmt, dass „von dem Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftsteuern [...] den Gemeinden und Gemeindeverbänden insgesamt ein von der Landesgesetzgebung zu bestimmender Hundertsatz zu[fließt]. Im Übrigen bestimmt die Landesgesetzgebung, ob und inwieweit das Aufkommen der Landessteuern den Gemeinden (Gemeindeverbänden) zufließt.“ Diese Vorschrift der Verfassung verpflichtet die Bundesländer, einen Teil ihrer Steuereinnahmen aus den Gemeinschaftsteuern mit ihren Gemeinden zu teilen. Denn auch dem Verfassungsgeber war und ist unzweifelhaft klar, dass die Einnahmen der Kommunen aus eigenen Steuern und ihrem Anteil an den Gemeinschaftsteuern bei weitem nicht ausreichen, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Hier sieht das Grundgesetz eine Auffüllungspflicht der Bundesländer vor, die aber so gestaltet ist, dass jedes Land diese Ausstattung selbst bestimmen kann, weil in jedem Land auch eine unterschiedliche Dezentralisierung von Landesaufgaben auf die Kommunen vorliegt. Es gibt deshalb in Deutschland 13 unterschiedliche kommunale Finanzausgleichsgesetze, die das Ziel verfolgen, nicht nur die Finanzausstattung der Kommunen insgesamt zu verbessern, sondern dabei auch die zwischen den Kommunen durchaus unterschiedlichen Ausgabenbedarfe und Finanzkraftunterschiede durch das Zuweisungssystem auszugleichen. Von zentraler Bedeutung sind hier die Schlüsselzuweisungen, die den Kommunen ohne jegliche Verwendungsaufgaben zur Finanzierung ihrer Aufgaben zur Verfügung gestellt werden.

## 5. Verschuldungsgrenzen

Zu den grundlegenden Regeln der Finanzverfassung gehören auch Regeln zur Begrenzung der staatlichen Kreditaufnahme. Diese werden in den Artikeln 109 und 115 GG für Bund und Länder geregelt. Die Grenzen für die kommunalen Schulden werden jeweils in den Landesverfassungen festgelegt und unterfallen nicht den Vorschriften des Grundgesetzes.

---

Die Grenzen für die kommunalen Schulden werden jeweils in den Landesverfassungen festgelegt.

Bis zum Jahr 2009 orientierte sich die Obergrenze der staatlichen Nettokreditaufnahme (Kredite, die zu Einnahmen führen) an der

---

<sup>4</sup> An diesem örtlichen Aufkommen setzt dann der Länderfinanzausgleich an, der im Beitrag von Christian Rodenberg genauer dargestellt wird.

Tabelle 3: Schuldenstand der deutschen Körperschaften  
(Stand am 31.12.2014, in Milliarden Euro)

Körperschaftsgruppe	Kreditmarkt- schulden	Kassenkredite	Insgesamt	Anteil an Schulden insg.
Bund	1.264,5	22,1	1.286,6	62,8%
Länder	587,3	34,6	621,9	30,4%
Gemeinden/Gemein- deverbände	90,0	49,8	139,8	6,8%
Insgesamt	1.941,8	106,5	2.048,3	100,0%

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14.5

Höhe der in den jeweiligen Haushalten veranschlagten Investitionen. Obwohl diese Regel, im Prinzip wenigstens, mit den ökonomischen Grundvorstellungen der sogenannten „Golden Rule“ der Investitionsfinanzierung von Musgrave übereinstimmt<sup>5</sup>, hat sie den kontinuierlichen Anstieg der Staatsschulden insgesamt sowie der Schuldenstandsquote und auch einen Rückgang der öffentlichen Investitionsquote nicht verhindert. Ende 2014 betragen die Kreditmarktschulden von Bund, Ländern und Gemeinden 1,94 Billionen Euro zuzüglich 107 Milliarden Euro an Kassenkrediten. Den größten Anteil von 62,8 Prozent hatte der Bund mit 1,29 Billionen Euro, gefolgt von den Ländern, die gut 30 Prozent der Gesamtschulden hielten. Gemeinden und Gemeindeverbände waren lediglich mit 6,8 Prozent an den Staatsschulden beteiligt; sie hatten aber den höchsten Anteil an den Kassenkrediten, die 55 Prozent ihrer Kreditmarktschulden betragen.

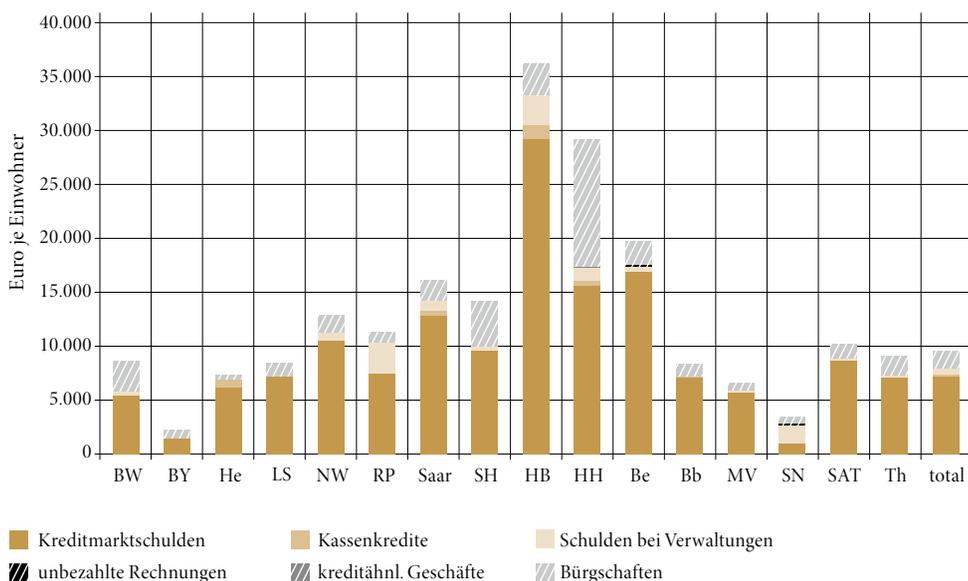
Auf Länder- und auch auf Gemeindeebene ist die Verschuldung höchst unterschiedlich. Die höchsten Schulden hatte Ende 2014 mit circa 30.000 Euro je Einwohner der Stadtstaat Bremen (vergleiche Abbildung 4). Unter den Flächenländern war das Saarland mit circa 14.000 Euro je Einwohner das höchstverschuldete. Die geringsten Schulden hatten Bayern und Sachsen. Bürgschaften spielen auf Länderebene eine relativ geringe Rolle. Sie sind vor allem in Hamburg und in Schleswig-Holstein überdurchschnittlich vertreten.

Die kommunalen Schulden sind zwar deutlich geringer als die von Bund und Ländern. Sie weisen aber auch eine andere Struktur

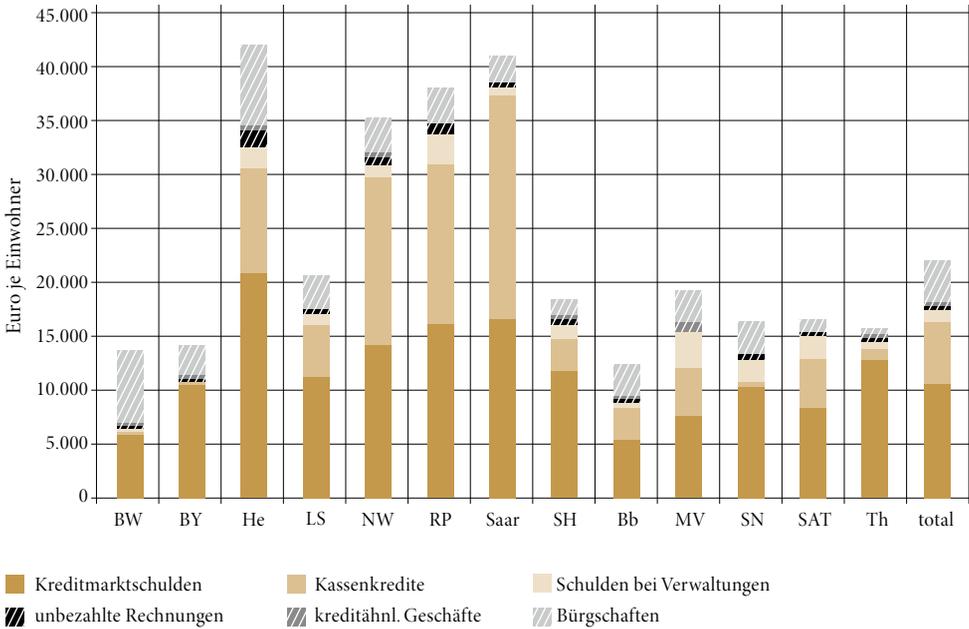
5 Vgl. Musgrave, R. A. (1939): The Nature of Budgetary Balance and the Case for the Capital Budget, in: American Economic Review 29, Pittsburgh, S. 260ff; vgl. Musgrave, R. A. (1959): The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy, New York, S. 556ff.

auf. Die Gemeinden und Gemeindeverbände hatten Ende 2014 nur etwa 1100 Euro Schulden pro Einwohner am Kreditmarkt, allerdings auch etwas über 500 Euro Kassenkredite pro Einwohner, die unausgeglichenen Verwaltungshaushalte bedeuten und nur vorübergehend erlaubt sind. In einigen Bundesländern sind sie allerdings chronisch geworden. Vor allem im Saarland, in Nordrhein-Westfalen, in Rheinland-Pfalz und in Hessen haben die Kassenkredite eine Höhe erreicht, dass die Kommunen sie aus eigener Finanzkraft nicht mehr zurückzahlen können. Bezeichnenderweise korrespondieren die hohen Kassenkredite mit hohen Verschuldungen der jeweiligen Bundesländer. Den hochverschuldeten Ländern und Kommunen ist zudem gemeinsam, dass sie seit mehr als 25 Jahren einen starken und fortgesetzten wirtschaftlichen Strukturwandel erleben, der die Wachstumsraten ihrer Wirtschaft und damit auch ihrer Steuereinnahmen hinter denen der anderen Länder zurückbleiben ließ und die betroffenen Haushalte bis heute auch ausgabenseitig mit hohen Folgekosten dieses Strukturwandels belastet, insbesondere mit Sozialausgaben. Diese Kosten werden im Länderfinanzausgleich nicht berücksichtigt, während die neuen Bundesländer spezifische Bundesergänzungszuweisungen für ihre besonderen Belastungen aus der Transformation erhielten. In vielen kommunalen Finanzausgleichen der betroffenen Länder wurden diese spezifischen Folgekosten erst viel zu spät oder

Abbildung 4: Schulden der Länder Ende 2014 in Euro je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14.5

Abbildung 5: Schulden der Kommunen Ende 2014 in  
Euro je Einwohner

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14.5

unzureichend berücksichtigt und den Kommunen erhöhte Gewerbesteuerumlagen für die Kosten der deutschen Einheit auferlegt. Diese Faktoren verhinderten eine wirksame Konsolidierung der dezentralen Haushalte zu einem Zeitpunkt, als eine Sanierung aus eigener Kraft noch möglich war.

Bund und Länder verständigten sich vor dem Hintergrund der ständig wachsenden Schulden auf dem Höhepunkt der Wirtschafts- und Finanzkrise im Jahre 2009, neue Regeln zur Schuldenbegrenzung in das Grundgesetz aufzunehmen, die vorsehen, dass der Bund ab dem Jahre 2016 seinen Haushalt mit einer maximalen Nettokreditaufnahme in Höhe von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (fast) ausgleichen muss, die Länder ab 2020 sogar vollständig ausgeglichene Haushalte vorlegen müssen. Ausnahmen von diesem Kreditaufnahmeverbot sind nur zulässig im Falle von Rezessionen und Naturkatastrophen. In diesen Fällen werden die neuen Kredite auf Sonderkonten gebucht und müssen innerhalb von circa sechs Jahren getilgt werden. Fünf hochverschuldete Bundesländer erhalten zudem Finanzierungshilfen zur Sanierung ihrer Haushalte, damit sie diese bis 2020 ausgleichen können.

Die Einhaltung dieser neuen Vorschriften wird von einem Stabilitätsrat überwacht, der aus Vertreterinnen und Vertretern der Finanz-

ministerien von Bund und Ländern sowie dem Bundeswirtschaftsministerium besteht. Seine Aufgabe ist es, insbesondere sogenannte Bail-Out-Situationen durch eine konsequente und rechtzeitige Überwachung von Verfehlungen dieser Vorschriften zu vermeiden. Verletzungen der Verschuldungsregeln kann nämlich der Bund in Deutschland nicht einseitig gegenüber den Ländern kritisieren oder gar untersagen, denn jedes Bundesland ist für sich verfassungsrechtlich selbständig. Verletzungen der jeweiligen Verschuldungsregel in den Verfassungen der Bundesländer können verfassungsrechtlich deshalb in erster Linie nur in den zuständigen Gremien in den jeweiligen Ländern zur Beanstandung gebracht werden.

Mittlerweile haben die meisten Bundesländer die Schuldenbremse in ihre Verfassungen umgesetzt. Sie haben sich durch eigene Gesetzgebung zudem sehr spezifische Regeln für den Umgang mit den Ausnahmesituationen gegeben. Das Saarland und Bremen haben „blaue Briefe“ vom Stabilitätsrat erhalten<sup>6</sup>, weil die Sanierung ihrer Haushalte bis 2020 kritisch bleibt.

## 6. Probleme und Reformbedarf

Die deutsche Finanzverfassung ist ein prinzipiell effizientes System<sup>7</sup>, da sie eine große Variationsbreite beim Vollzug von Bundesgesetzen für effiziente Lösungen in den einzelnen Bundesländern bietet. Die Bundesverwaltung selbst ist vergleichsweise klein und umfasst im Wesentlichen nur solche Behörden, die bundesweite Aufgaben umsetzen (Bundesnachrichtendienst, Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Bundesnetzagentur, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) beziehungsweise bundesweite Kontrollen durchführen, unter anderem der Luftfahrt, der Finanzmärkte und des Bankensektors. Diese Konstruktion des Verwaltungsaufbaus bewirkt eine große Bürgernähe, denn Bürgerinnen und Bürger haben kurze Wege zu den vollziehenden Kommunalverwaltungen.

Probleme bestehen in der Tendenz einer Überzentralisierung der Gesetzgebung allein aus dem Anreiz heraus, dass der Bund als Gesetzgeber entscheidet, aber für die Verwaltungskosten seiner rechtlichen Regelungen nicht zahlen muss. Da die Europäische Union das gleiche Konstruktionsmuster aufweist, wird dieses Effizienzdefizit sogar noch verstärkt. Zwar haben die Bundesministerien seit einigen Jah-

---

6 Vgl. Stabilitätsrat (2016): Beschluss des Stabilitätsrates zum Sanierungsverfahren nach § 5 Stabilitätsratsgesetz für Bremen und das Saarland vom 8.6.2016, URL [www.stabilitaetsrat.de/DE/Dokumentation/Sanierungsverfahren/Sanierungsberichterstattung/Sanierungsberichterstattung\\_node.html](http://www.stabilitaetsrat.de/DE/Dokumentation/Sanierungsverfahren/Sanierungsberichterstattung/Sanierungsberichterstattung_node.html) [30.07.2016].

7 Vgl. Färber, Gisela (2001): Effizienzprobleme des Verwaltungsföderalismus, in: Die Öffentliche Verwaltung 12/2001, Stuttgart, S. 485-496.

ren verstärkte Pflichten, die Kosten der Bundesgesetzgebung in den Gesetzesvorlagen zu quantifizieren. Da jedoch der Erfüllungsaufwand für die Gesetzesbefolgung von Ländern und Gemeinden nur grob geschätzt und nicht mit empirischen Methoden gemessen wird, gibt es keine wirkliche Transparenz über die Kostenfolgen der Bundesgesetzgebung bei den Vollzugsebenen.

Zudem gibt es Zielkonflikte zwischen der Zuordnung aufgabenangemessener Finanzierungsquellen und steuerpolitischer Gestaltung.

### Die Einigungsprobleme auf Steuerreformen, deren Aufkommen ganz oder teilweise den Ländern oder ihren Gemeinden zustehen, sind beträchtlich.

Die Einigungsprobleme auf Steuerreformen, deren Aufkommen ganz oder teilweise den Ländern oder ihren Gemeinden zustehen, sind beträchtlich, obwohl der Länderfinanzausgleich größere horizontale Divergenzen aus-

gleicht. So wurde 25 Jahre lang über eine Reform der Grundsteuer verhandelt, für die nun hoffentlich Einigung erzielt wurde, die aber erst 2027 in Kraft treten soll<sup>8</sup>. In vertikaler Hinsicht verweigern aber zunehmend die Bundesländer ihre Zustimmung im Bundesrat, wenn mit den Reformen größere Steuerausfälle verbunden sind, weil sie die Einnahmen zur Finanzierung ihrer Haushalte und insbesondere für die „teuren“ Aufgaben Bildung, Kindertagesstätten und frühkindliche Bildung sowie Innere Sicherheit benötigen. Keine Einigung ist offensichtlich auch beim Thema Steuerautonomie für die Bundesländer zu erzielen, obwohl diese von fundamentaler Bedeutung für die finanzpolitische Verantwortlichkeit der Länder ist. Bislang ist es nämlich einfacher, den Bund und die anderen Länder für Überschuldungssituationen haftbar zu machen, als die eigenen Wähler und Wählerinnen mit einem besonderen höheren Steuerbetrag zur Sanierung der Haushalte heranzuziehen.

Ob die Schuldenbremse im Jahr 2020 tatsächlich mit vollständig ausgeglichenen Haushalten für die Länder umgesetzt sein wird – der Bundeshaushalt weist seit 2014 die sogenannte „schwarze Null“ auf, das heißt ist ausgeglichen –, ist ungewiss. Bislang hat das kommende Verschuldungsverbot zwar beim Bund und den meisten Bundesländern die Konsolidierung der Haushalte bewirkt und war bei einigen sogar mit echten Schuldentilgungen verbunden, allerdings sind überall Aktivitäten beobachtbar, die Investitionsfinanzierung auf Umwegen mit anderen Formen der Staatsverschuldung zu finanzieren. So will der Bund die Bundesfernstraßen privatisieren und ihre Instandhaltung und den Ausbau über Finanzierungs-PPPs (Public-Private-Partner-

8 Vgl. Senatsverwaltung für Finanzen Berlin (2016): Jahres-FMK 2016: Reform der Grundsteuer, URL [www.berlin.de/sen/finanzen/steuern/nachrichten/artikel.484149.php](http://www.berlin.de/sen/finanzen/steuern/nachrichten/artikel.484149.php) [30.07.2016].

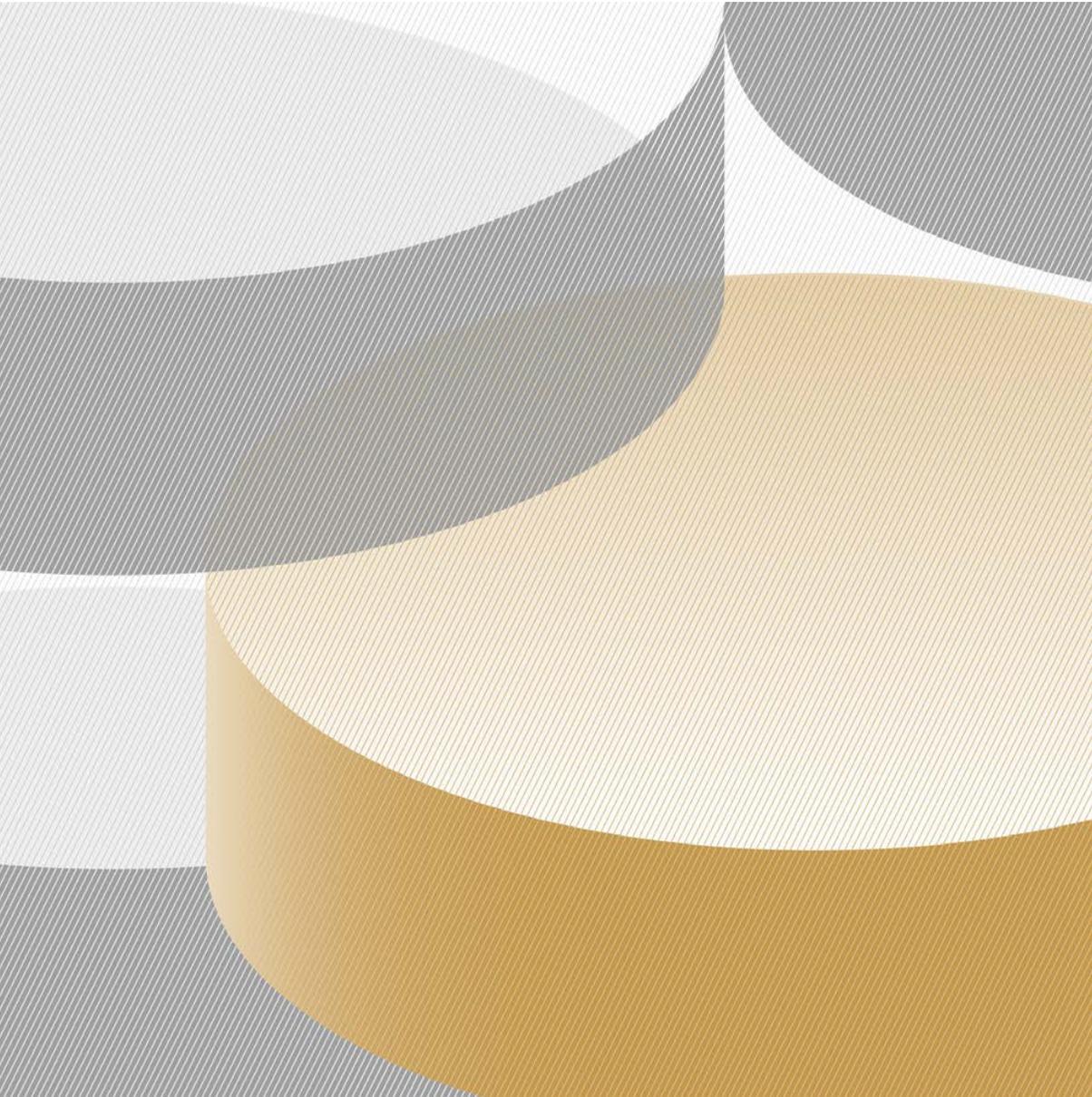
ships) organisieren<sup>9</sup>; hier haften die Steuerzahler weiter, ohne dass das Parlament über den Bundeshaushalt noch finanzpolitische Verantwortung tragen kann. Zudem drohen die Umwegkonstruktionen mit höheren Finanzierungskosten belastet zu werden, als diese derzeit bei der Staatsverschuldung auftreten. Auch bei den Ländern sind derartige Ausweichreaktionen zu beobachten, ohne dass es überhaupt belastbare Informationen über den Gesamtbetrag der eingegangenen zukünftigen Zahlungsverpflichtungen gibt. Es droht eine Entmachtung der Parlamente, die den traditionellen Regeln der Gewaltenteilung im demokratischen Rechtsstaat und insbesondere dem parlamentarischen Haushaltsrecht entgegenstehen. Da zudem erhebliche Anstrengungen zum Erhalt und zur Modernisierung der öffentlichen Infrastruktur gemacht werden müssen, nicht zuletzt, um die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft zu erhalten und zukünftige Wachstumspotentiale zu schaffen, steht in Zweifel, ob die Schuldenbremse das Jahr 2020 erreichen wird.



### Prof. Dr. Gisela Färber

Prof. Dr. Gisela Färber ist Inhaberin des Lehrstuhls für Wirtschaftliche Staatswissenschaften, insbesondere Allgemeine Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer und Senior Fellow am Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer. Sie forscht zu verschiedenen finanzwissenschaftlichen Themenfeldern, insbesondere zu Fragen des Fiskalföderalismus und der kommunalen Finanzen im internationalen Vergleich sowie zu Gesetzesfolgenabschätzungen und Bürokratieabbau. Sie war und ist Mitglied in verschiedenen Sachverständigen- und Enquetekommissionen und berät Regierungen im In- und Ausland. Seit 2009 erforscht sie zudem intensiv das Verwaltungs- und Finanzsystem der VR China.

9 Vgl. Hulverscheidt, Claus (2015): Straßen sollen Rendite bringen, in: Süddeutsche Zeitung, 22.4.2015, URL [www.sueddeutsche.de/wirtschaft/autobahnfinanzierung-geld-auf-der-strasse-1.2445939](http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/autobahnfinanzierung-geld-auf-der-strasse-1.2445939) [31.07.2016].



# 德国各级政府公共职能划分及财政经费来源

● 吉瑟拉·法尔博教授

## 一、前言

德国是联邦制国家，联邦和联邦州都分别具有国家属性。财政学不仅将税收分配或者财政平衡纳入财政宪法的规范范围，而且把事权划分和支出划分也算入其中，它们都影响着联邦级别之间以及同一级别的行政区划单位之间的财政关系<sup>1</sup>。

因此，本文接下来将首先介绍德国的国家结构和德国行政联邦制的特点，并解释不同级别之间公共职能的划分。第三部分将阐述支出划分的特点和大体结构。第四部分将介绍税收制度和税收分配。本文不涉及德国联邦制财政平衡——另一篇文章将会对此进行具体论述，而将进一步详细解释债务规定。最后，本文将介绍德国财政宪法最主要的问题和改革需求。

德意志联邦共和国由联邦和 16 个联邦州组成，其中 3 个州（柏林、汉堡和不莱梅）是州级市。其他 13 个州既下辖直属于州的县级市，也下辖隶属于县的所谓县辖乡镇。

## 二、国家结构和行政联邦制

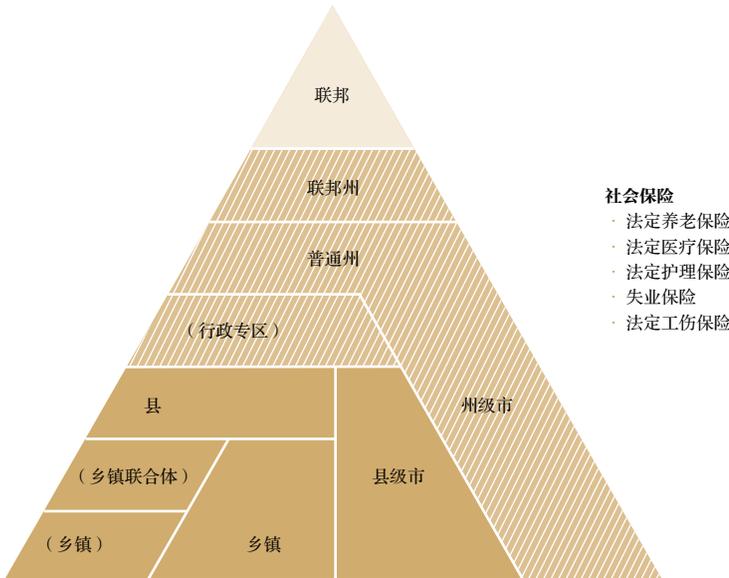
德意志联邦共和国由联邦和 16 个联邦州组成，其中 3 个州（柏林、汉堡和不莱梅）是州级市。其他 13 个州既下辖直属于州的县级市，也下辖隶属于县的所谓县辖乡镇。县执行乡镇委托其的“跨地区事务”。县在传统上不仅是地方自治单位，而且也是最基层的州行政机构，行使管理州事务的职能。不过，近 30 年中，县经历了多次改革，现在州委托其行使的事务已经成为县自身独立实施的地方事务。有些联邦州区域内存在很小的乡镇，这些州里会

1 也可参见联邦财政部（2015）：Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung，柏林，网址 [www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren\\_Bestellservice/2015-11-05-bund-laender-finanzbeziehungen.pdf;jsessionid=B1F06A533E8FDE101707F56A45FDB8F2?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2015-11-05-bund-laender-finanzbeziehungen.pdf;jsessionid=B1F06A533E8FDE101707F56A45FDB8F2?__blob=publicationFile&v=5) [2016 月 7 月 30 日]；英文版网址 [www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Press\\_Room/Publications/Brochures/2016-06-20-financial-relations-federation-pdf.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Press_Room/Publications/Brochures/2016-06-20-financial-relations-federation-pdf.html)。同为英文：Färber, Gisela (2015): Fiscal Equalization in Germany - Facts, Conflicts and Perspectives, 载于 Principles and Practices of Fiscal Autonomy. Experiences, Debate and Prospects, 由 Giancarlo Pola 主编，阿宾顿，第 113-134 页。

有所谓的乡镇联合体，由较大的专业性地方行政机构承担小型乡镇的重大行政事务。

州市级中的“地方层面”虽然组织形式上是非独立的市辖区，但是也行使大量的执行职能。而较大的州拥有覆盖全州的、由中层行政机构组成的独立架构——行政专区。行政专区（在下巴伐利亚、上施瓦本等地也被称作政府，在莱茵兰—普法尔茨州被称为行署）集中了州行政管理方面的大量专业职能，另外一些职能由特殊的州高级行政机构所执行。

图 1：德意志联邦共和国的国家结构



来源：联邦政治教育中心

法定社会保险机构（法定养老保险、法定医疗保险、法定护理保险、失业保险和法定工伤保险）属于联邦范畴。社会保险机构具有特别的制度，由参保的劳资双方（雇主和雇员）共同管理，受到由被保险人在所谓的社保选举中民主选出的委员会监督。联邦通过普通立法程序规定社会保险机构所承担社会政策的法律依据，并对这些重要的领域进行法律监督。但是，联邦不能进行业务监督，所以不能直接干涉社会保险机构的决定。

德国联邦和州之间的职能划分非常特别。所谓的行政联邦制将立法和执法系统地分开，德国的立法权主要集中于联邦，执法权由州及乡镇行使。

德国的联邦和联邦州作为独立的国家层面配备有完整的国家机关，包括立法（联邦议会和联邦参议院以及州议会）、行政（内阁和行政管理体制）和司法。德国联邦和州之间的职能划分非常特别。所谓的行政联邦制将立

法和执法系统地分开，德国的立法权主要集中于联邦，执法权由州及乡镇行使。《基本法》第 83 条规定，执行联邦法律是州的自身事务。此外，还存在少量的所谓联邦委托行政，即州行政机构受联邦委托，并在精细的法律控制下行

使执行职能。除此之外，只要法律没有作出专门规定或者联邦没有颁布进一步的法律或者行政法规，联邦州在执行联邦法律时不受约束，可以自主决定执行方式。

行政联邦制的这一特殊结构也体现在联邦立法第二院的设置上——联邦参议院由各州内阁的代表组成。各州按照大小获得3至6个席位。很多法律必须经过联邦参议院的批准，尤其是其中涉及联邦州或者乡镇财政义务的法律。因此，很多情况下联邦内阁及其党派在联邦议院内的议会多数派依赖于联邦州的赞同，而州内阁的党派组成往往和联邦内阁不同。

立法权限可以分为属于联邦的排他性权限和联邦与州分享的竞争性权限。前者主要涉及保卫边境或者事实上毫无疑问需要全国统一性解决措施的事务，如护照、国籍规定、货币制度等。在竞争性立法中，只有在联邦尚未立法的领域州才能做出独立的规定。在少数列举出的领域，如果唯有统一立法才能保证全联邦境内实现等值的生活水平或者维护法律、经济统一以保障国家利益，联邦才可以制定法律（《基本法》第72条第2款），否则由州制定。即便联邦履行其立法权，在其中的部分领域，州可以制定与联邦法律相偏离的法规（《基本法》第72条第3款中的偏离立法）。其余的规范领域属于州事务，尤其如警察、境内安全和教育。州在上述领域可以独立制定规定。各州之间通过内政部长联席会议和文教部长联席会议开展紧密的横向协调。

少数几个公共事务领域由联邦和州共同负责。《基本法》第91条a至d项列举的所谓的共同任务包括促进地区经济发展、农业结构调整和海岸防务、信息技术合作和行政体制内的标杆管理工作。这些领域通过决议的程序如下：联邦拥有半数表决权，但通过决议需要达到四分之三多数。

地方（即市、乡镇、县以及大联邦州中的乡镇联合体）是最基层的行政单位。根据《基本法》，地方是州的组成部分。不过，《基本法》第28条为其提供了特别的自治保障。自治保障指的是，地方可以在自身范围内独立管理当地事务。自治保障还包含财政自治。财政自治保障地方可以独立制定预算，并必须可以通过一定程度上调节税率等手段获得足够的财政经费，以履行其职能。

联邦、州或乡镇层面的所有行政区划单位都有独立的组织权和人事权。这就是说，它们可以自主决定部委或行政机构的设置。每个行政区划单位自主聘用人员（公务员或者职员）并自行支付人员经费。职员要签订集体劳动合同，这类合同一方面适用于州，另一方面适用于联邦和乡镇。联邦在公务员法体系中仅仅规定了公务员的地位，尤其是录用标准以及符合职位的最低待遇标准。现在，各州有权独立地具体决定工资和待遇的标准。不过，《基本法》第33条第5款要求，必须保障职业公务员制度的传统原则。

### 三、支出划分

联邦、州和乡镇的财政相互独立。这意味着，每个行政区划单位拥有独立的预算权，只要拥有相应的收入权限，就允许独立制定支出项目。

每个层面承担执行自身事务所需的费用。支付费用的原则不和立法权挂钩，而与行政权挂钩。这意味着，不是由决定执行某一事务和在必要时决定执行方式的层面承担执行费用，而是由负责执行的层面承担。如果新制定的联邦法律将使得州必须承担为第三方提供服务的费用，该法律就必须须经联邦参议院批准。不同以往的是，现在联邦州会更多地利用此权利并在联邦参议院中投票反

对联邦通过立法将新的、更高的支出负担强加给自己。联邦州要求联邦提供相应的补偿，例如采取一次性专项拨款的形式，就如最近为接纳难民费用提供的拨款，或者采取转移增值税<sup>2</sup>份额的方式（见下一段）。

表 1：2015 年度公共财政总支出  
(财政实际统计数，单位：亿欧元)

支出类别	总额	联邦	社会保险	州	乡镇 / 乡镇联合体
人员经费	2632.29	476.65	197.45	1351.79	606.40
公用经费	3545.11	305.87	2268.74	460.76	509.75
利息支出	508.27	297.98	1.04	168.94	40.31
经常性拨款和补贴、债务利息补助	10863.43	2260.25	5490.59	1501.37	1316.07
对公共财政	5690.32	1707.60	2231.24	1144.01	607.47
对其他部门	5173.12	552.65	3259.36	357.36	708.60
<b>经常性支出</b>	<b>11853.95</b>	<b>3122.46</b>	<b>5737.58</b>	<b>3136.81</b>	<b>1978.09</b>
有形投资	466.33	91.38	7.86	119.97	247.13
财产转让	499.12	225.26	0.03	245.73	28.10
对公共财政	261.03	96.78	0.10	148.52	15.64
对其他领域	238.08	128.49	-0.07	97.21	12.45
贷款	76.08	9.98	0.03	48.87	17.20
<b>资本性支出</b>	<b>874.12</b>	<b>290.40</b>	<b>22.89</b>	<b>415.21</b>	<b>298.87</b>
<b>调整后支出</b>	<b>12728.07</b>	<b>3412.86</b>	<b>5760.46</b>	<b>3552.02</b>	<b>2276.95</b>

来源：联邦统计局，专业系列 14.2

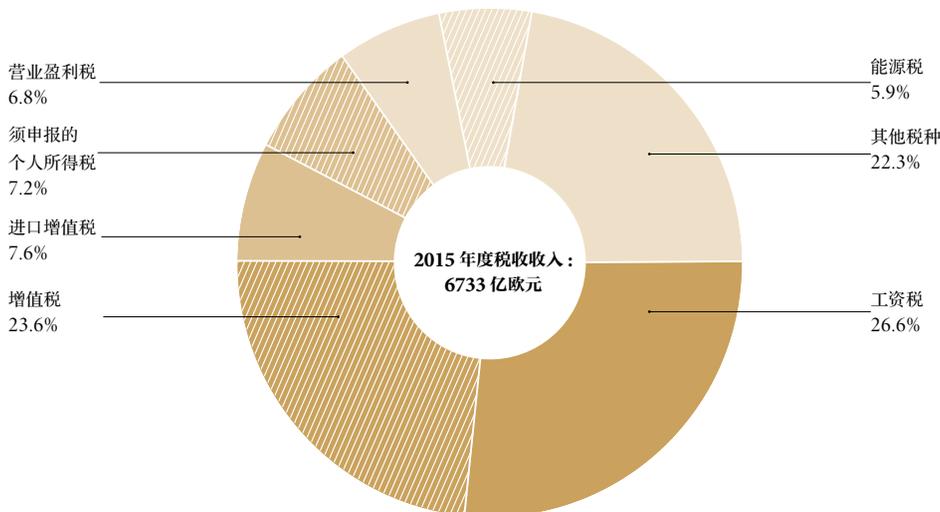
2015 年，联邦、社会保险机构、州以及乡镇和乡镇联合体财政支出总额约为 1.27 万亿欧元。在社会保障系统内，养老、医疗和失业保险机构的总支出为 5760 亿欧元，所占财政支出份额最大。2015 年各州总支出为 3550 亿欧元，首次超过联邦（3410 亿欧元）。乡镇和乡镇联合体的支出“仅为”2280 亿欧元，占支出总额份额最小。

2 译者注：德国的流转税 [Umsatzsteuer] 包括增值税和进口增值税，此词的意义基本上等同于增值税，因此，本文将统一使用增值税一词。

从表 1 中就可以看出，各级公共财政密不可分。例如，联邦的经常性拨款达约 1700 亿欧元，其中主要拨给了社会保险财政，其次是联邦州。而州将其税收收入的很大一部分直接划拨给乡镇，总额达 1140 亿欧元，以帮助乡镇履行其职能。此外值得注意的是，在总额为 2630 亿欧元的人员经费中，州占了超过一半，这是因为州承担着分布于中小学校、高校、公安部门和财政行政机构的庞大的人员费用。乡镇的人员经费支出达到足足 600 亿欧元，这也说明他们对于执行法律的重要作用。联邦的人员经费为 480 亿欧元，主要承担联邦国防军的人员经费支出。近几年因为利率下降，名义利息支出甚至有所下降，其中联邦的份额最高，支出达到约 300 亿欧元，州位于联邦之后，达到 170 亿欧元。乡镇的利息支出仅为约 40 亿欧元，所占份额很小。社会保险达到事实上的零负债。

#### 四、税收制度和税收划分

图 2：2015 年度按税种划分的税收收入



来源：联邦统计局，专业系列 14.4

2015 年德国的税收收入为 6730 亿欧元，占国民生产总值的 22.2%。德国的税收制度和其他很多现代工业国家一样，以少数几个税种为主。2015 年，自然人的个人所得税和企业所得税以及增值税 2 的收入差不多占到了税收总收入的 72%。

- 德国自然人的个人所得税由多个税目构成。工资税是针对非独立个人劳务所得的源头税。资本收益税也是源头税，课税对象是特定的财产收益。须申报和经税务部门确定金额的个人所得税纳税主要针对独立个人劳务所得。该科目下还录入所得税范围内基于税收申报和随后所确定的税款得出的所有应补退税额。最后，大多数纳税义务人的资产所得要交由银行代扣

资本收益税<sup>3</sup>。

· 增值税一方面包括一般意义上的增值税，课税对象是国内产生的营业额，另一方面包括进口增值税，专门针对进口产品、服务征收。

除了这几大税种之外，还有一系列较小的税种，其中特别要指出的是地方有权自主确定稽征率的独立地方税种——营业盈利税，此外还包括一系列针对特殊商品的税（能源、烟草、机动车、烧酒和啤酒）以及流通税，即对保险合同或者赛马、彩票等免除增值税的服务征收的税。对于乡镇来说较为

重要的还有两项土地税。土地税 A

适用于农业用地及设施，土地税 B

适用于企业和私人用途的土地和建筑。值得一提的直接税还包括 1995

年开始征收的用于为德国统一提供经费的团结附加税以及针对生者之间和

死亡情形下的财产转让征收的馈赠税

和遗产税。1995 年之前德国还征收过财产税。此前联邦宪法法院判定该

税种的设计违宪。此后，立法者没有再制定出合宪的新规定，因而迄今为止

不得征收财产税。

德意志联邦共和国的财政宪法规定，大部分税种的立法权限集中在中央。联邦拥有关税和联邦独享税种的排他性立法权。但是，欧洲一体化进程中的诸多条约已经将关税的立法权实际上移交给欧盟。

税种的设计违宪。此后，立法者没有再制定出合宪的新规定，因而迄今为止不得征收财产税。

联邦制的财政宪法区分不同的课税权限。税收立法权限规定哪个层面有权确定计税依据和税率。税收收入支配权限规定各个税种的收入在不同国家层面之间如何分配，税收管理权限确定各税种计算、金额确定和征收的行政权利和义务。

### （一）税收立法权限

德意志联邦共和国的财政宪法规定，大部分税种的立法权限集中在中央。联邦拥有关税和联邦独享税种的排他性立法权。但是，欧洲一体化进程中的诸多条约已经将关税的立法权实际上移交给欧盟。此外，在竞争性立法权限范围内，联邦可以规范州或者乡镇独享或者分享的税种，但是必须经过联邦参议院的批准。大部分立法权限集中的依据不是生活水平等值化的要求，而是保障德国境内法律、经济统一的要求（《基本法》第 72 条）。

州和乡镇在很小的范围内享有自己的税收立法权。其中，州有权决定土地契税的税率。此外，州可以对地方享有的税种和地方消费支出税<sup>4</sup>以及消费税的具体税目及其基本条件进行规定。乡镇自身享有一项重要的立法权限——自主确定对物税（土地税和营业盈利税）的稽征率。此外，乡镇在州允许的范围内，可以自主规定当地的消费支出税和消费税。

### （二）税收管理权限

德国的税收管理权主要分布在州级层面。不属州级管理的税种主要是关税、进口增值税和特种消费税，这些例外税种部分由联邦通过海关，部分通过联邦

3 译者注：从 2009 年起，对利息、红利等资本性所得统一征收 25% 的资本收益税 [Abgeltungsteuer]，由银行代扣。用以取代原来区分多个不同税率，需要在年底进行申报的资本收益税 [Kapitalertragssteuer]。

4 译者注：消费支出税以收入的使用为基础，针对持有特定物品或者行为开征，如第二住宅税、狗税、摩托艇税等。

财政局征收。乡镇发放对物税以及当地消费支出税和消费税的缴税通知单，而税率由州财政部门确定。其他所有税种由州管理。如果州计算和征收的是联邦独享或者分享的税种，该行为就属于联邦委托行政，联邦有权规定税法的实施细节。

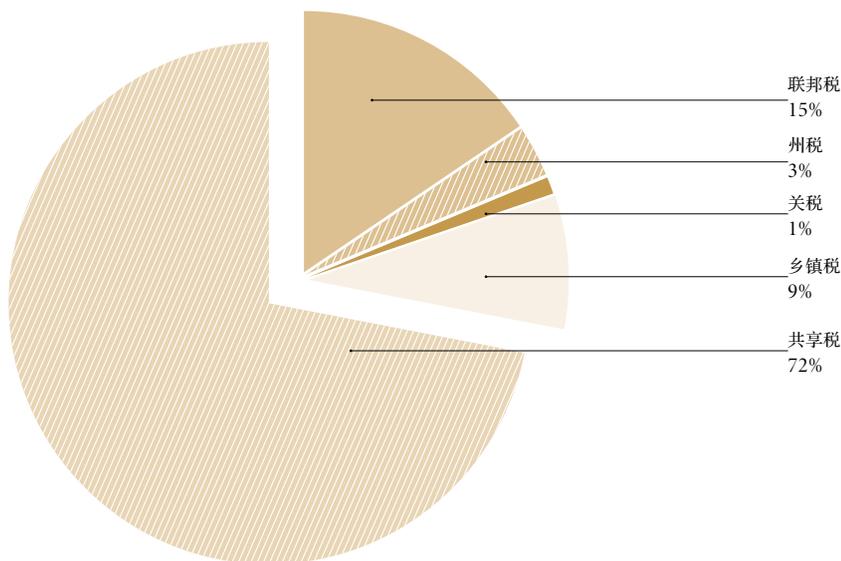
### （三）税收收入支配权限

联邦的财政宪法区分独享和共享两种收入支配权限。此外还存在税收联盟（即不同行政区划单位共享税收）和税收上解。前者指的是税收收入的特定比例由上一级以“按照一定规则分配的拨款”的形式支付给下一级层面。后者指的是联邦国家的下一级向上一级上缴税收收入。

联邦享有所有特种消费税的收入，啤酒税除外<sup>5</sup>。联邦获得保险税、机动车税、航空税，核燃料税和团结附加税的收入。州独享遗产及馈赠税、契税、赛马、体育博彩及彩票税、消防税、赌场税和啤酒税的收入。市和乡镇享有 A 类和 B 类土地税以及营业盈利税的收入。营业盈利税要扣除上交州财政和联邦财政的营业税税收上解部分。此外，市和乡镇还获得当地消费支出税和消费税的收入。县仅享有狩猎税和渔业税的收入，其财政经费主要来源于所辖乡镇对其财力的税收上解和各州财政的拨款。这些独享税种仅占到全部税收收入的 28%，其中联邦税占 15%，乡镇税占 9%，州税仅占 3%（参见图 3）。

所有其他的税收收入，即几个大的主要税种——个人所得税和企业所得税

图 3：2015 年税收收入划分



来源：联邦统计局，专业系列 14.4

5 1948—1949 年建国期间，联邦德国在巴伐利亚州的推动下做出这一特别规定。

表 2：共享税收收入划分

2015 年度税收总量				
十亿欧元	税种	联邦	州	乡镇
227.5	工资和个人所得税	42.5%	42.5%	15%
37.5	企业所得税，无须申报的收益税	50%	50%	-
8.3	资本收益税	44%	44%	12%
209.9	增值税	3.68+5.15% 49.68%*	50.32%*	2.2%

\* 如果各层面的支出、收入走势不同，增值税分配比例原则上可以修改。

来源：联邦财政部；联邦统计局，专业系列 14.4。

以及增值税在德国属于共享税，由联邦和州，或由联邦、州和乡镇根据特定规则共享。表 2 展示了 2015 年度共享税在不同层面间的分配比例和共享税的税收总量。

各种共享税纵向分配的标准各不相同。联邦和州各获得工资税和个人所得税的 42.5%，乡镇所得比例为 15%。企业所得税和无须申报收益税在州和联邦之间对半划分。州和联邦各获得代扣资本收益税的 44%，乡镇获得 12%。

增值税收入的分配比例更为复杂。首先，3.68% 以及 5.15% 的增值税归联邦。1998 年起，5.15% 的这部分税收作为补贴直接支付给法定养老保险机构。同一年开始，乡镇得到增值税收入的 2.2%。剩余部分在联邦和州之间分配，目前前者分得 49.68%，后者分得 50.32%。不过，《基本法》第 107 条早已规定，这一分配比例具有灵活性，且一旦两个层面，即联邦一方和州及其乡镇一方的支出、收入情况出现严重的背离，应当修改这一分配比例。近年来，增值税分配公式经过多次修改，不过其背景通常都是，如果各州不能得到更多的增值税分成，它们就不会在联邦参议院中对会导致其收入大幅度减少的一些税收制度改革事项投赞成票。

横向分配方面，各州分得的个人和企业所得税的份额取决于所谓的当地实际税收<sup>6</sup>。在一州内部，乡镇应得的个人所得税份额根据特别的分配公式划分，该公式的依据只限于有固定上限的地方税收。1998 年起，乡镇不再分得资本收益税，改为参与增值税的分成，执行包含经济实力指标和尤其是参加社会保险义务人数量的特别分配公式。<sup>7</sup>

此外，所谓的以税收联盟对于为乡镇提供纵向财政经费具有特别意义。《基本法》第 106 条第 7 款规定，“……在州分享到的联邦和州共享税总收入中，乡镇和乡镇联合体按照由州法规定的一定百分比获得收入。除此之外，州法

6 工资税根据纳税义务人的居住地分割，营业盈利税根据营业地原则分割。

7 跨州财政平衡机制的依据就是当地税收量，克里斯蒂安·罗登伯格的文章将对此进行更为详尽地介绍。

就乡镇（乡镇联合体）是否或在多大程度上享受州税收入做出规定。”这一宪法规定的后半句赋予联邦州义务，要求其将部分共享税收入同本州的乡镇共享。之所以要采取这种做法，是因为宪法制定者无论过去还是现在都知道，乡镇靠自身的税收收入和其所分得的共享税份额远不足以保证其履行职责。有鉴于此，《基本法》规定，联邦州有充实基层财政的义务。但是，因为各州事权下放给乡镇的具体情况不尽相同，所以该规定允许各州自主决定如何落实这一义务。因此，德国有十三部各不相同的乡镇财政平衡法，这些法律的宗旨不仅是整体上改善乡镇的财政状况，而且通过拨款机制平衡各乡镇之间迥异的支出需求和财力差距。其中具有核心意义的是一般性转移支付，即按一定分配公式划分的拨款，提供给乡镇以帮助其实现职能，对于使用目的没有任何要求。

## 五、债务上限

财政宪法的基本规定中还包含限制国家贷款的规则。《基本法》第 109 条和第 115 条对联邦和州做出了相应规定。乡镇债务的上限由各州宪法规定，不受《基本法》规定约束。

联邦的财政宪法区分独享和共享两种收入支配权限。此外还存在税收联盟（即不同行政区划单位共享税收）和税收上解。

到 2009 年，国家净贷款（有利于增加收入的贷款）的上限取决于每部预算所计划的投资额。尽管该规定至少原则上符合马斯格雷夫所谓的投资筹措“黄金法则”所体现的经济学基本理念<sup>8</sup>，但是仍然不能阻止国家债务整体上以及负债率的持续上升和公共投资率的下降。2014 年底，联邦、州和乡镇的信贷

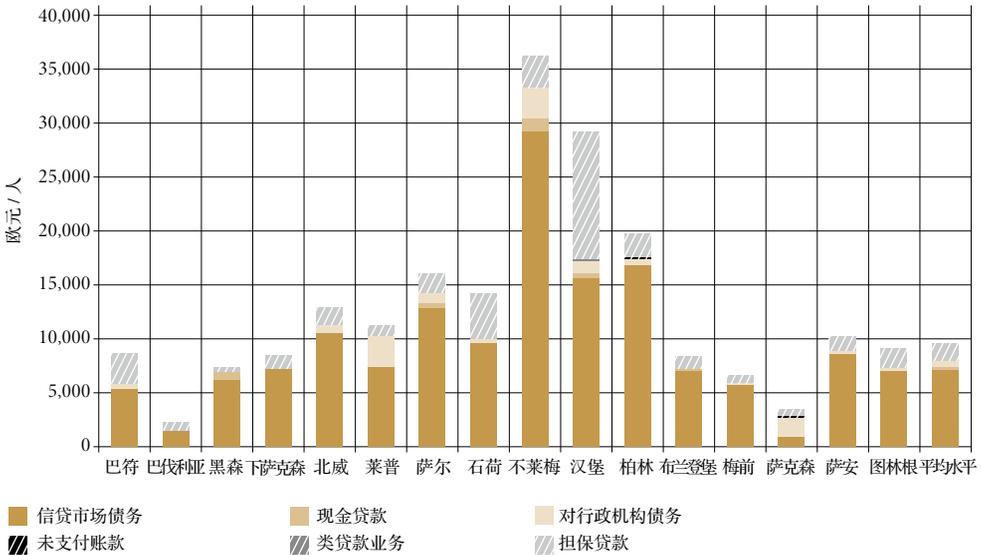
表 3：德国各行政区划单位的负债状况  
（截止时间：2014 年 12 月 31 日，单位：十亿欧元）

行政区划单位类别	信贷市场债务	现金贷款	总额	占债务总额比例
联邦	1264.5	22.1	1286.6	62.8%
州	587.3	34.6	621.9	30.4%
乡镇 / 乡镇联合体	90.0	49.8	139.8	6.8%
总计	1941.8	106.5	2048.3	100.0%

来源：联邦统计局，专业系列 14.5

8 参见 Musgrave, R. A. (1939): The Nature of Budgetary Balance and the Case for the Capital Budget, 载于 American Economic Review 29, 匹兹堡, 第 260 页起; Musgrave, R. A. (1959): The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy, 纽约, 第 556 页起。

图 4：2014 年底各州债务（欧元 / 人）



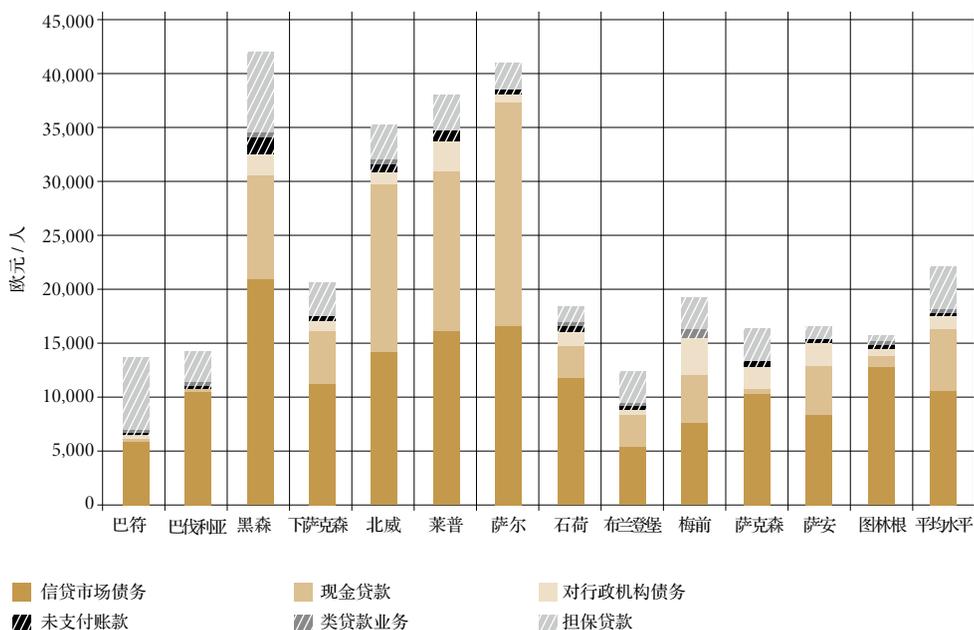
来源：联邦统计局，专业系列 14.5

市场债务达到 1.94 万亿欧元，此外还要加上 1070 亿欧元的现金贷款。其中，联邦债务为 1.29 万亿欧元，占总额的 62.8%，名列第一。其次是州，占有足足 30% 的债务。乡镇和乡镇联合体在国家债务中只占 6.8%。但是后者持有的现金贷款份额最大，占到其信贷市场债务的 55%。

州层面和乡镇层面的负债情况差异极大。2014 年底，州市级不莱梅的债务最高，达到人均约 3 万欧元（参见图 4）。在普通州中，萨尔州人均负债 1.4 万欧元，负债水平最高。巴伐利亚州和萨克森州负债最少。担保贷款在州层面重要性相对较小，汉堡和石勒苏益格-荷尔斯泰因州的担保比例高于平均水平。

乡镇债务虽然明显低于联邦和州的债务，但是结构和后两者不尽相同。2014 年底，乡镇和乡镇联合体的信贷市场债务人均仅为约 1100 欧元，但是现金贷款人均超过 500 欧元。现金贷款意味着行政预算失衡，只允许临时存在，但是在一些联邦州这已经成为长期现象。尤其是在萨尔州、北莱茵-威斯特法伦州、莱茵兰-普法尔茨州和黑森州，现金贷款数额之大导致乡镇已经无法依靠自身的财力还贷。现金贷款水平高通常会和本州的高负债相关。此外，高负债的州和乡镇的一个共同点是，它们 25 年以来经历着剧烈的、持续的经济结构转型，这导致它们的经济增长率和税收收入落后于其他州，受冲击的地方财政迄今为止还在支出侧承担着结构转型的高昂后续成本，尤其是社保支出。跨州财政平衡不考虑这些成本，而新联邦州却能得到特别联邦补充拨款用于消化转型带来的特别负担。这些受到冲击的联邦州中的很多乡镇财政平衡机制很晚才关注到这些特别后续成本，或者对其考虑不足，此外还强加给乡镇以更高的

图 5：2014 年底乡镇债务（欧元 / 人）



来源：联邦统计局，专业系列 14.5

营业盈利税补缴义务以支付德国统一的成本。当时，各地依靠自身力量整顿财政尚有可能，而这些因素妨碍了地方财政的有效巩固。

2009 年，在经济金融危机的顶峰时期，鉴于持续增长的债务联邦和州达成一致，将限制债务的新规则写入宪法。新规则规定，联邦从 2016 年起必须（基本）达到财政平衡，净贷款不得超过国内生产总值的 0.35%。州自 2020 年起甚至要实现完全的财政平衡。只有在发生经济衰退和自然灾害的情况下，才允许出现例外。在上述的特殊情形下，新增贷款将被记入特殊账户，必须在约 6 年中还清。此外，5 个高负债的联邦州获得财政补助，用来整顿财政，以确保 2020 年前达到财政平衡。

上述新规定的执行情况受到稳定委员会的监督。该委员会由联邦和州财政部以及联邦经济部的代表组成，任务是对违反上述规定的行为实行严格、及时的监督，以避免出现所谓的国家救助。之所以有这样的设置，是因为各个联邦州在宪法意义上是独立的实体。如果德国的联邦州违反债务规则，联邦不能单方对其批评或者加以禁止。如果违反州宪法中的债务规则，从宪法角度来说，只能首先由各州的主管机关对之进行阻止。

目前，大多数联邦州已经在其宪法中落实了债务刹车。各州通过各自立法，对于如何处理例外情形制定了极为具体的规则。萨尔州和不莱梅州能否在 2020 年之前完成财政整顿不容乐观，因而收到了稳定委员会的“警告书”。

## 六、问题和改革需求

德国的财政宪法原则上是一个高效率的制度<sup>10</sup>，它为各个联邦州探索有效的解决方案来实施联邦法律提供了较大的空间。联邦行政机构本身规模较小，主要只包括那些履行全联邦性的职责（联邦情报局、联邦民防和救灾局、联邦

网络局<sup>11</sup>、联邦移民和难民局）和监督工作的机构（包括航空、金融市场和银行业的监管）。这种行政结构的设计使得民众到负责执行的地方行政机构的路程较近，因而政府非常亲民。

问题在于，联邦作为立法者做出决定，但是不必支付执行其法律规定

的行政成本，这一状况为立法权的过度集中提供了激励。欧盟具有同样的结构模式，这进一步加剧了效率缺陷。尽管几年来，各联邦州被赋予更多的义务，须在立法草案中量化联邦立法的成本。但是州和乡镇执法的成本只能粗略估算，不能用实证方法测量，所以联邦立法在各执行层面带来的成本并没有真正实现透明。

在与事权相当的经费来源归属和税收政策设计之间存在目标冲突。尽管跨州财政平衡消除了较大的横向差距，但是想就由州或乡镇独享或分享的税种改革达成共识困难重重。

此外，在与事权相当的经费来源归属和税收政策设计之间存在目标冲突。尽管跨州财政平衡消除了较大的横向差距，但是想就由州或乡镇独享或分享的税种改革达成共识困难重重。例如，土地税的改革经历了 25 年之久的谈判，现在似乎终于达成了一致，但是该项改革 2027 年才能生效<sup>12</sup>。州需要收入来维持财政，尤其是开展教育、儿童日托机构、早教以及境内安全等“昂贵”的事务。从纵向角度看，如果改革会导致税收收入的大幅度下降，联邦州会越来越经常地拒绝在联邦参议院中投赞成票。此外，尽管加强州税收自主权对于各州的财政责任具有根本性意义，但是联邦与各州就这个问题显然也无法达成一致。之所以如此，是因为迄今为止，各州都更倾向于让联邦和其他州为自己的负债过度状况负责，而不是让本州的选民支付更高的税金来整顿财政。

2020 年各联邦州是否能实现完全的财政平衡从而落实债务刹车，尚不确定，而自 2014 年以来，联邦财政达到了所谓的“黑零”，即实现了平衡。迄今为止，即将生效的禁止举债规定促使了联邦和大多数联邦州巩固财政，甚至在一些州带来了实实在在的清偿债务的效果，但是可以观察到，通过其他举债形式曲线进行投资融资的做法非常普遍。例如联邦打算将联邦公路和高速公路私有化，并通过 PPP 融资模式（融资性的公私合作关系）对其进行维护和扩建<sup>13</sup>。纳税人仍然需要为之承担责任，但是联邦议会不再通过其财政预算发挥相应的监督作用。此外，曲线性的影子融资机制可能会比目前的国家举债形式导致更高的融资成本。各州也有此类的变通做法，而关于未来要承担的偿付义务总额根本没有可靠的信息。各级议会面临着被剥夺权力的危险。而这与民主

10 参见 Färber, Gisela (2001): Effizienzprobleme des Verwaltungsföderalismus, 载于: Die Öffentliche Verwaltung 2001 年第 12 期, 斯图加特, 第 485-496 页。

11 译者注: 联邦网络局负责电、气、电信、邮政和铁路的管理。

12 参见柏林市财政局 (2016): Jahres-FMK 2016: Reform der Grundsteuer, 网址 [www.berlin.de/sen/finanzen/steuern/nachrichten/artikel.484149.php](http://www.berlin.de/sen/finanzen/steuern/nachrichten/artikel.484149.php) [2016 年 7 月 30 日]。

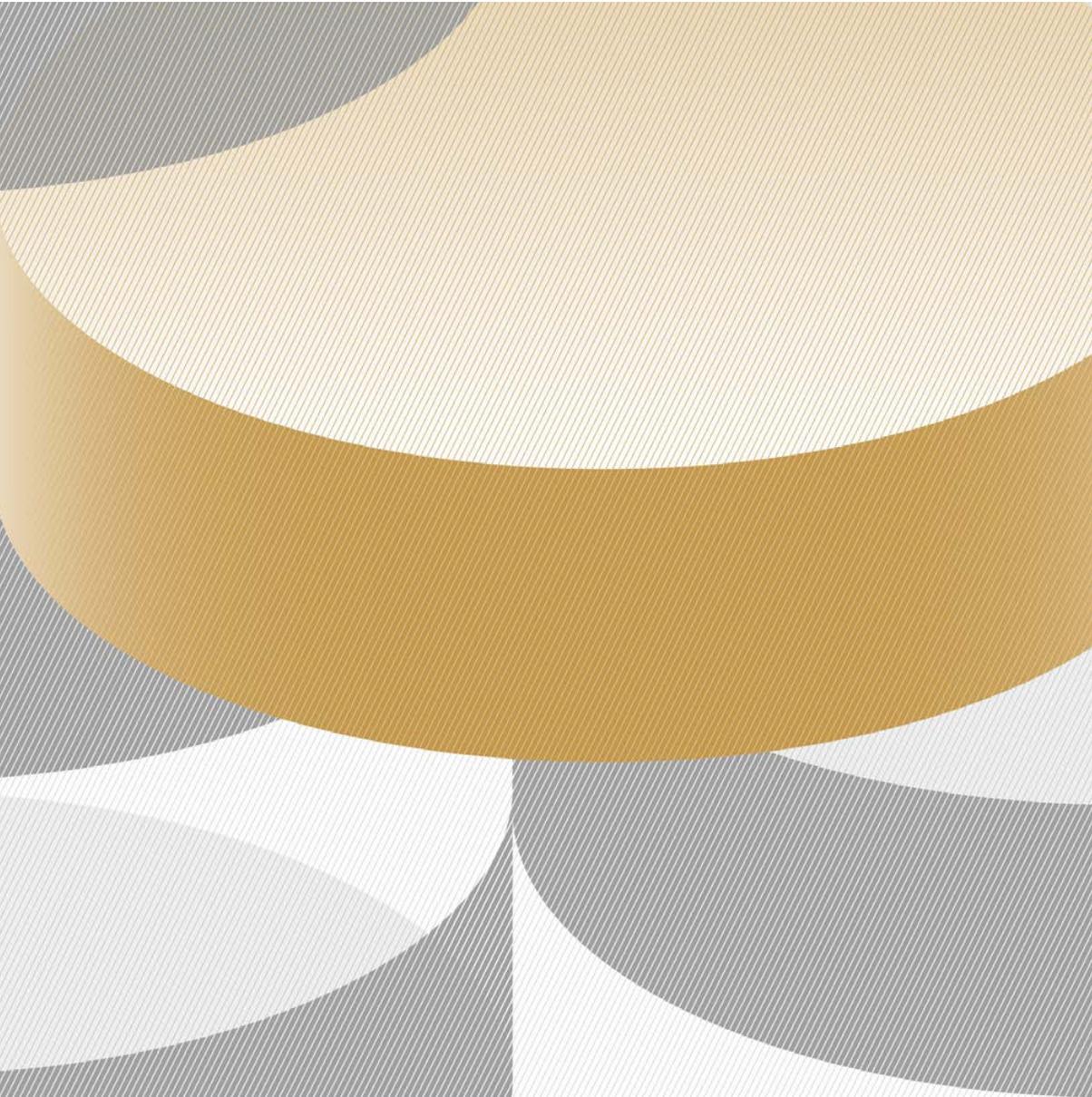
13 参见 Hulverscheidt, Claus (2015): Straßen sollen Rendite bringen, 载于《南德意志报》, 2015 年 4 月 22 日版, 网址 [www.sueddeutsche.de/wirtschaft/autobahnfinanzierung-geld-auf-der-strasse-1.2445939](http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/autobahnfinanzierung-geld-auf-der-strasse-1.2445939) [2016 年 7 月 31 日]。

法治国家传统的权力划分规则、尤其是议会财政权相违背。此外，为了维护和更新公共基础设施必须做出巨大的努力，以维持德国经济的竞争力和创造未来的增长潜力，因而 2020 年是否能实现债务刹车令人质疑。



### 吉瑟拉·法尔博教授

吉瑟拉·法尔博教授在施派尔德国行政管理大学教授政治经济学，主要是国民经济学与财政学，同时担任施派尔德国公共行政管理研究所高级研究员。主要从事财政学领域的各项研究，尤其是财政联邦制、地方财政国际比较研究以及多层级国家的法律效果评估和削减官僚主义。法尔博教授一直是多个专家委员会和调查委员会委员，为德国和其他国家政府提供咨询。自 2009 以来，她还对中国的行政管理体制和财税体制进行了深入研究。



# DER LÄNDERFINANZAUSGLEICH – HILFE ZUR SELBSTHILFE ODER UNEINGESCHRÄNKTE FINANZIERUNG GLEICHWERTIGER LEBENSVERHÄLTNISSE?

 Christian Rodenberg

## 1. Einleitung

Unter Ökonomen kursiert ein Scherz: Es gibt nur einen Beamten im Bundesfinanzministerium, der den komplizierten Länderfinanzausgleich versteht – nur leider weiß niemand, wo dessen Büro liegt. Einerseits zeigt

dieser Witz, dass selbst für Fachleute die komplexen Bund-Länder-Finanzbeziehungen nur schwer durchschaubar sind. Andererseits sind aber gerade die sehr ausdifferenzierten Regelungen des Länderfinanzausgleichs der Schlüssel für die erfolgreiche ökonomische Entwicklung Deutschlands nach 1945.

Der deutsche Finanzföderalismus hat wesentlich dazu beigetragen, dass sich Deutschland trotz schwieriger Aufbauzeiten nach dem 2. Weltkrieg und den teilungsbedingten Lasten nach der Wiedervereinigung im Jahr 1990 gut entwickeln konnte. Die Folgen der enormen finanziellen und sozialen Herausforderungen nach der Wiedervereinigung wirken sich immer noch stark auf die aktuellen Bund-Länder-Finanzbeziehungen aus; die im Zuge der Wiedervereinigung starken Verschiebungen bei den Länderfinanzen wirken immer noch nach. Größter Profiteur seit der Wiedervereinigung ist Berlin. Allein die deutsche Hauptstadt erhielt zwischen 1990 und 2012 Ausgleichszahlungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs in Höhe von 48,7 Milliarden Euro. Als Geberländer haben im gleichen Zeitraum im Wesentlichen Bayern (42,2 Milliarden Euro), Hessen (39,8 Milliarden Euro) und Baden-Württemberg (38,4 Milliarden Euro) die Hauptlasten getragen.

Der Länderfinanzausgleich hat im abgelaufenen Jahr 2015 ein neues Rekordniveau erreicht: Erstmals überwiesen die Geberländer mehr als 9 Milliarden Euro an die Nehmerländer. Neben dem direkten Länderfinanzausgleich sind zusätzlich allein über die Solidarpakte I und II insgesamt fast 250 Milliarden Euro in die „neuen Länder“<sup>1</sup> geflossen.

Die Regelungen des Länderfinanzausgleichs sind der Schlüssel für die erfolgreiche ökonomische Entwicklung Deutschlands nach 1945.

1 Dies sind die Länder, die aus der DDR hervorgegangen sind: Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen.

Trotz sehr unterschiedlicher Rahmenbedingungen in den 16 deutschen Ländern sind die sozialen Standards, die Infrastruktur und auch das Lohnniveau zwar nicht überall gleich, fallen aber auch nicht krass auseinander. Man kann also tatsächlich von annähernd gleichen Lebensverhältnissen sprechen. Nach 25 Jahren deutscher Einheit kann festgestellt werden: Aus zwei Ländern mit unterschiedlichen Systemen ist ein Staat geworden.

## 2. Grundlagen der föderalen Finanzbeziehungen

Deutschland ist traditionell ein föderaler Staat in dem die 16 Länder Staatsqualität und dadurch viele eigene Entscheidungskompetenzen haben. Dazu gehört auch eine finanzielle Selbständigkeit der Länder gegenüber

Der Finanzausgleich wird mit dem bündischen Prinzip begründet, welches besagt, dass die Länder gemeinsam sowie Bund und Länder füreinander eintreten.

dem Zentralstaat, da die Länder sonst zu Provinzen herabsinken würden. Gleichzeitig muss auch der Zentralstaat seine Aufgaben sachgerecht ausüben können und daher ebenfalls über ausreichende finanzielle Mittel verfügen. Die Ge-

meinden und Gemeindeverbände gelten im Rahmen der Finanzverfassung als Bestandteil der Länder.

Eine Besonderheit der deutschen bundesstaatlichen Finanzverfassung liegt – im Unterschied zu anderen Bundesstaaten – in dem Umstand, dass das deutsche Verfassungsrecht praktisch kein Steuerfindungsrecht und keine Steuergesetzgebungskompetenz der Gliedstaaten kennt. Alle finanziell relevanten Steuern, unabhängig davon, welcher staatlichen Ebene die Erträge zufließen, werden durch Bundesgesetz festgelegt.<sup>2</sup> In der deutschen Verfassung – dem Grundgesetz (GG) –, wurde jedoch nicht nur die Entscheidung für die föderale Gliederung der Bundesrepublik Deutschland getroffen, sondern es wurden auch im Einzelnen die Verteilung der Gesetzgebungs-, Ertrags- und Verwaltungskompetenzen in Bezug auf Steuern im Verhältnis zwischen Bund, Ländern und Gemeinden festgelegt. Den weitreichenden Gesetzgebungsbefugnissen des Bundes stehen dabei ausgedehnte Zustimmungsrechte der Länder über den Bundesrat im Gesetzgebungsverfahren gegenüber.<sup>3</sup>

Obwohl die Länder einerseits so gut wie keine eigene Gestaltungshoheit in der Steuerpolitik haben, gewährt das Grundgesetz ihnen andererseits in einer Reihe von Fällen die Ertragshoheit, indem die Einnahmen aus den wichtigsten Steuerarten, wie der Einkommen-, der Körperschaft- und der Umsatzsteuer, zwischen Bund und Ländern aufgeteilt werden. Dies sind die sogenannten Gemeinschaftsteuern von Bund und Ländern, die 70 Prozent des

2 Vgl. Renzsch, Wolfgang (1996): Finanzverfassung und Finanzausgleich, Bonn, S. 12.

3 Vgl. Kienemund, Andreas / Reimeier, Andreas (2015): Die Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland, in: Öffentliche Finanzwirtschaft in der Staatspraxis, hrsg. von Werner Gatzler und Tilmann Schweisfurth, Berlin, S. 30f.

Steuergesamtaufkommens ausmachen. Ausschließlich den Ländern stehen die Erträge aus der Erbschaftsteuer und aus bestimmten Verkehrssteuern zu.

Ziel der komplizierten Finanzbeziehungen ist es, Bund und Länder finanziell in die Lage zu versetzen, die ihnen verfassungsrechtlich zukommenden Aufgaben auch wahrnehmen zu können.<sup>4</sup> Nach dem Grundgesetz obliegt die Gesetzgebung hauptsächlich dem Bund, die Erfüllung der staatlichen Aufgaben – insbesondere im Bereich der Verwaltungskompetenz – im Wesentlichen den Ländern, soweit ausnahmsweise keine abweichenden Regelungen vorgesehen sind. Dies gilt gerade auch für den Vollzug der Bundesgesetze, da dieser meist von den Ländern als eigene Angelegenheit wahrgenommen wird. Man kann also sagen: Der Bund bestellt die Musik, und die Länder müssen nicht nur für den Vollzug der Bundesgesetze sorgen, sondern auch dafür bezahlen.<sup>5</sup> Bei der Übertragung neuer Aufgaben durch den Bundesgesetzgeber müssen die Länder deshalb im Gesetzgebungsverfahren darauf achten, dass auch die Finanzierung gesichert ist, denn es sollte stets diejenige staatliche Ebene, die für eine Aufgabe zuständig ist, auch für deren Finanzierung verantwortlich sein (Konnexitätsprinzip).

In diesem Zusammenhang ist auch die Sicherstellung der grundgesetzlich garantierten Selbstverwaltung der Gemeinden durch einen Anteil am Steueraufkommen als Grundausstattung zu sehen, da diese nur so ihre gesetzlichen Aufträge erfüllen können; die Finanzausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände im Übrigen ist Sache der Länder, die über die landesinterne Aufgabenverteilung und die dafür erforderliche Finanzierung entscheiden.

Die Länder müssen also frei und unabhängig über ausreichende Finanzmittel verfügen können. Darüber hinaus soll durch eine Annäherung der Einnahmen der Länder die Herstellung und Bewahrung annähernd gleichwertiger Lebensverhältnisse für alle Einwohner in der Bundesrepublik Deutschland ermöglicht werden.

Der Länderanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie die ausschließlichen Landessteuern werden gemäß Artikel 107 Absatz 1 GG nach dem Prinzip des örtlichen Aufkommens verteilt. Nach diesem Verteilungsmaßstab stehen die Steuererträge den Ländern zu, in denen sie vereinnahmt werden.

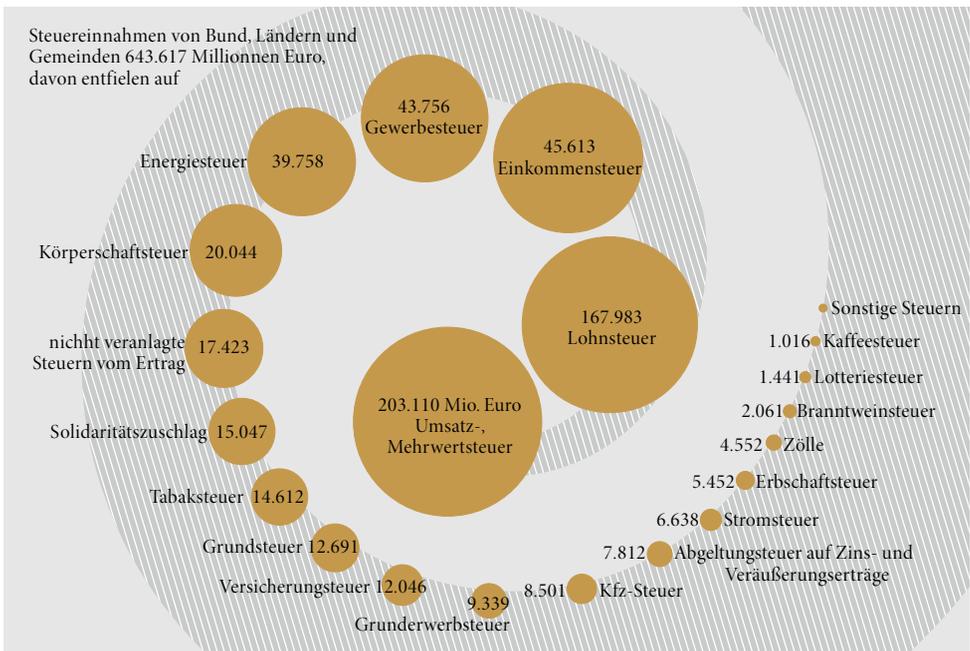
### 3. Grundlagen des Länderfinanzausgleichs

Der Finanzausgleich, also die Hilfe für finanzschwache Länder, wird im deutschen Föderalismus mit dem bündischen Prinzip begründet, welches besagt, dass die Länder gemeinsam sowie Bund und Länder füreinander eintreten. Politischer Streit entsteht regelmäßig über das Ziel der Hilfe, über

4 Vgl. Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts 72, 330, S. 383.

5 Vgl. Färber, Gisela (2012): (Ver-)teile und herrsche! Föderale Finanzverfassung im internationalen Vergleich – Diskussionsbeiträge, in: "Länder machen Staat" – ein Plädoyer für den deutschen Föderalismus, hrsg. von der Hessischen Landesvertretung, Berlin, S. 109.

## Abbildung 1: Die Steuerspirale 2014



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, 2015

den erforderlichen Umfang dieser Solidaritätsleistung und über die Frage des Maßstabs für einen Ausgleich.<sup>6</sup>

Das Grundgesetz gibt lediglich einen groben Maßstab für den Umfang des Finanzausgleichs vor: Dieses verlangt eine „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ und die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse. Die entscheidende Messgröße für die Leistungsfähigkeit der einzelnen Länder ist deren Steuerkraft.<sup>7</sup>

Insbesondere die konkrete Ausgestaltung des erforderlichen Umfangs der Solidaritätsleistung „Länderfinanzausgleich“ gibt immer wieder Anlass zum Streit. Folgt man der Logik des Subsidiaritätsprinzips, kann es nur um Hilfe zur Selbsthilfe gehen, wenn Länder unverschuldet in Not geraten, beziehungsweise um Hilfe für den wirtschaftlichen Strukturwandel in diesen Ländern. Steht dagegen das Ziel im Vordergrund, unabhängig von den Leistungen einzelner Landesregierungen in ganz Deutschland einheitliche oder gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen, so ist die Hilfe weder zeitlich

6 Vgl. Sturm, Roland (2013): Finanzföderalismus, in: Informationen zur politischen Bildung 318: Föderalismus in Deutschland, hrsg. von der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 33ff.

7 Vgl. Artikel 72 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 74 Absatz 1 Nummer 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 und 26 GG.

noch dem Umfang nach zu begrenzen.<sup>8</sup> Das Bundesverfassungsgericht suchte nach einem Mittelweg zwischen Subsidiaritätsprinzip und Solidarität im Föderalismus. In seinem Urteil zum Ausmaß der gegenseitigen Hilfe der Länder untereinander (horizontaler Finanzausgleich) heißt es: „Der horizontale Finanzausgleich soll die Finanzkraftunterschiede unter den Ländern verringern, aber nicht beseitigen. Er hat die richtige Mitte zu finden zwischen der Selbstständigkeit, Eigenverantwortlichkeit und Bewahrung der Individualität der Länder auf der einen und der solidariegemeinschaftlichen Mitverantwortung für die Existenz und Eigenständigkeit der Bundesgenossen auf der anderen Seite.“<sup>9</sup>

Die erforderliche Konkretisierung des Finanzausgleichs wird durch das Maßstäbengesetz (MaßStG) und das Finanzausgleichsgesetz (FAG) vorgegeben. Ersteres regelt die Maßstäbe für die vertikale Verteilung der Umsatzsteuer zwischen Bund und Ländern. Außerdem enthält es die Vorgaben für den Umsatzsteuervorwegausgleich, den Länderfinanzausgleich und für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (BEZ). Damit konkretisiert das Gesetz die Normen der Artikel 106 und 107 des Grundgesetzes. Das daraus abgeleitete Finanzausgleichsgesetz bestimmt auf dieser Basis die jährlichen Zahlungen im Finanzausgleich.<sup>10</sup> Beide Gesetze sind die Stellschrauben für die finanzielle Verteilung von Mitteln und immer wieder Ausgangspunkt für Verhandlungen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen.

Die konkrete Ausgestaltung des erforderlichen Umfangs der Solidaritätsleistung „Länderfinanzausgleich“ gibt immer wieder Anlass zum Streit.

#### 4. Grundfunktionen des Finanzausgleichs

Durch Gesetz soll sichergestellt werden, dass die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird. Dabei sollen auch die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) angemessen Berücksichtigung finden. Die Voraussetzungen für einen solchen Ausgleich legt das Maßstäbengesetz fest. Es definiert die Ausgleichsansprüche der ausgleichsberechtigten Länder und die Ausgleichsverbindlichkeiten der ausgleichspflichtigen Länder. Es dient auch als gesetzliche Grundlage für die genauen Maßstäbe der Höhe der Ausgleichsleistungen.<sup>11</sup>

Durch den im Maßstäbengesetz geregelten Länderfinanzausgleich soll er-

8 Vgl. Sturm (2013).

9 Vgl. Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999 (2 BvF 1/99).

10 Vgl. Brügelmann, Ralph (2014): Föderalismusreform: die Unzulänglichkeiten des Finanzausgleichs unter den Ländern, hrsg. vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Köln, URL [www.iwkoeln.de/studien/iw-policy-papers/beitrag/ralph-bruegelmann-foederalismusreform-198138](http://www.iwkoeln.de/studien/iw-policy-papers/beitrag/ralph-bruegelmann-foederalismusreform-198138) [21.06.2016].

11 Vgl. Artikel 107 Absatz 2 GG.

reicht werden, dass fast alle staatlichen Einnahmen so verteilt werden, dass alle Regionen Deutschlands annähernd die gleichen Mittel zur Verfügung haben. Dabei erfolgt die Umverteilung sowohl vertikal – also vom Bund an die Länder und Gemeinden – als auch horizontal durch eine Verteilung der Steuereinnahmen zwischen den Ländern. Dieser Finanzausgleich erfolgt in vier Stufen. Alle vier Stufen sollen im Ergebnis dazu beitragen, dass die unterschiedliche Produktivität der regionalgebundenen Infrastruktur sich annähert, unwirtschaftliche Wanderungen vermieden werden und unterschiedliche regionale Präferenzen für öffentliche und kommunale Güter realisiert werden können. Damit soll langfristig in ganz Deutschland ein in Umfang und Struktur optimales öffentliches Angebot garantiert und so die Voraussetzungen für ein langfristiges und stabiles Wachstum der deutschen Gesamtwirtschaft geschaffen werden.<sup>12</sup>

### **Die vier Stufen des Finanzausgleichs sind:**

#### **1. Stufe: Vertikale Steuerverteilung**

Aufteilung des Aufkommens aus den Gemeinschaftsteuern (insbesondere Einkommen-, Körperschaft-, Umsatzsteuer) auf den Bund, die Gesamtheit der Länder sowie eine ergänzende Ertragszuweisung an die Gemeinden beziehungsweise Gemeindeverbände.

#### **2. Stufe: Horizontale Steuerverteilung**

Aufteilung des Steueraufkommens der Ländergesamtheit auf die einzelnen Länder.

#### **3. Stufe: Länderfinanzausgleich im engeren Sinn**

Umverteilung zwischen finanzschwachen („ärmeren“) und finanzstarken („reicherer“) Ländern.

#### **4. Stufe: Ergänzungszuweisungen des Bundes**

Leistungsschwache Länder erhalten ergänzend Mittel des Bundes.

## **5. Die Verteilung der Steuereinnahmen im Einzelnen**

### **5.1 Vertikale Steuerverteilung: Aufteilung des Aufkommens aus den Gemeinschaftsteuern (1. Stufe)**

Die drei ertragreichsten Steuern (70 Prozent der gesamten Steuereinnahmen) sind als Gemeinschaftsteuern nach dem Verbundsystem ausgestaltet:

---

12 Vgl. Färber, Gisela (1999): Finanzverfassung: Unbestrittener Reformbedarf – divergierende Reformvorstellungen, in: 50 Jahre Herrenchiemseer Verfassungskonvent – Zur Struktur des deutschen Föderalismus, hrsg. vom Bundesrat, Bonn, S. 92.

- Einkommensteuer (42,5 Prozent Bund; 42,5 Prozent Länder; 15 Prozent Gemeinden)
- Körperschaftsteuer (50 Prozent Bund; 50 Prozent Länder)
- Umsatzsteuer (einfachgesetzliche Regelungen im Finanzausgleichsgesetz)

Die im Grundgesetz vorgegebene vertikale Steuerverteilung stellt eine Mischung zweier Verteilungsprinzipien dar: Eine Verteilung nach dem Trennsystem (Steuererträge werden vollständig einer Ebene zugewiesen) und eine Verteilung nach dem Verbundsystem (Aufkommen wird nach grundgesetzlich oder einfachgesetzlich vorgegebenen Anteilen den verschiedenen Ebenen zugeordnet). Durch die Verankerung der Verteilung der Ertragssteuern (Körperschaft- und Einkommensteuern) in der Verfassung sind Änderungen hier nur schwer möglich, weil dazu jeweils Zweidrittel-Mehrheiten im Bundestag und Bundesrat erforderlich sind.

Die vertikale Umsatzsteuerverteilung ist aufgrund ihrer Flexibilität ein wichtiges Element in der Verteilung des Steueraufkommens auf den Bund und die Länder.

Die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer bilden die einzigen Posten im Rahmen der bundesstaatlichen Aufteilung der Steuererträge, die durch ein einfaches Bundesgesetz geändert werden können und damit relativ disponibel sind. Deshalb ist die vertikale Umsatzsteuerverteilung – aufgrund der Flexibilität – ein wichtiges Element in der Verteilung des Steueraufkommens auf den Bund und die Länder. Daraus ergibt sich zwangsläufig die weitreichende politische Bedeutung der Festsetzung der jeweiligen Beteiligungsverhältnisse bei der Umsatzsteuer. Die Verteilung der Umsatzsteuereinnahmen dient der Feinabstimmung und dem Interessenausgleich zwischen Bund und Ländern. Das entsprechende Bundesgesetz, in dem die genaue Verteilung festgelegt wird, bedarf bei jeder Änderung der Zustimmung des Bundestages und des Bundesrates. Deshalb muss immer auch eine Mehrheit der Länder mit einer Neuverteilung der Einnahmen einverstanden sein. Die Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder sind deshalb so aufeinander abzustimmen, dass ein billiger Ausgleich erzielt, eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt wird (Deckungsquotenverfahren).<sup>13</sup>

Die Umsatzsteuer wird nicht nach dem Prinzip des örtlichen Aufkommens verteilt, sondern steht nach immer wieder neu zu vereinbarenden Prozentsätzen einerseits dem Bund und andererseits den Ländern zu. Ausgangspunkt ist dabei stets die mehrjährige Finanzplanung. Weil das Grundgesetz für die Verteilung der Umsatzsteuer nur den groben Rahmen vorgibt und lediglich die Grundsätze für deren Verteilung bestimmt, wer-

13 Vgl. Laufer, Heinz / Münch, Ursula (1998): Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden, S. 165; vgl. Paragraph 4 Absatz 1 MaßStG.

den die Details im bereits erwähnten zustimmungsbedürftigen Finanzausgleichsgesetz geregelt. Dies bedeutet, dass allen Änderungen bei der Verteilung der Bund (durch den Bundestag) und die Mehrheit der Länder (durch den Bundesrat) zustimmen müssen.

Nach der derzeitigen rechtlichen Regelung in Paragraph 1 FAG wird die Umsatzsteuer in einem Verhältnis 50,5 Prozent zu 49,5 Prozent auf Bund und Länder aufgeteilt. Zuvor werden allerdings pauschale Prozentsätze unter anderem für den Bundesanteil an der Arbeitslosen- und der Rentenversicherung sowie der Umsatzsteueranteil der Gemeinden abgezogen, der zur Zeit 2,2 Prozent beträgt. Nach Paragraph 2 Absatz 2 FAG werden sodann 75 Prozent des Länderanteils der Umsatzsteuer nach der Einwohnerzahl verteilt.

### 5.2 Horizontale Steuerverteilung (2. Stufe)

In der zweiten Stufe wird die Verteilung des der Ländergesamtheit zustehenden Steueraufkommens auf die einzelnen Länder festgelegt. Der Länderanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer wird neben dem Aufkommen der Landessteuern nach dem Prinzip des örtlichen Aufkommens auf die Länder verteilt, in denen sie vereinnahmt werden. Um Diskrepanzen und Benachteiligung oder Bevorzugung einzelner Länder zu vermeiden, bestimmt Artikel 107 Absatz 1 Satz 2 GG, dass ein zustimmungsbedürftiges Gesetz nähere Bestimmungen über die Abgrenzung sowie über die Art und den Umfang der Zerlegung des örtlichen Aufkommens trifft (Zerlegungsgesetz, ZerlG). So wird die Lohnsteuer nach dem Wohnsitzprinzip, die Körperschaftsteuer dagegen nach dem Betriebsstättenprinzip zerlegt.<sup>14</sup>

Korrekturen über Zerlegungen werden bei der Lohn- und Körperschaftsteuer sowie bei der Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge vorgenommen, weil aus Gründen der Steuererhebungstechnik diese Steuern nicht in dem Land erhoben werden, dem sie nach der Steuersystematik zugeordnet werden müssen (Steuerzerlegung).

Für die Einkommensteuer bedeutet dies, dass jedes Land annähernd die Steuereinnahmen erhält, die für die Einkommen seiner Einwohner innerhalb und außerhalb des jeweiligen Landes entrichtet werden. Die Körperschaftsteuer wird von den Unternehmen zentral abgeführt. Durch die Zerlegung wird sie auf diejenigen Länder verteilt, in denen ein Unternehmen Betriebsstätten unterhält.

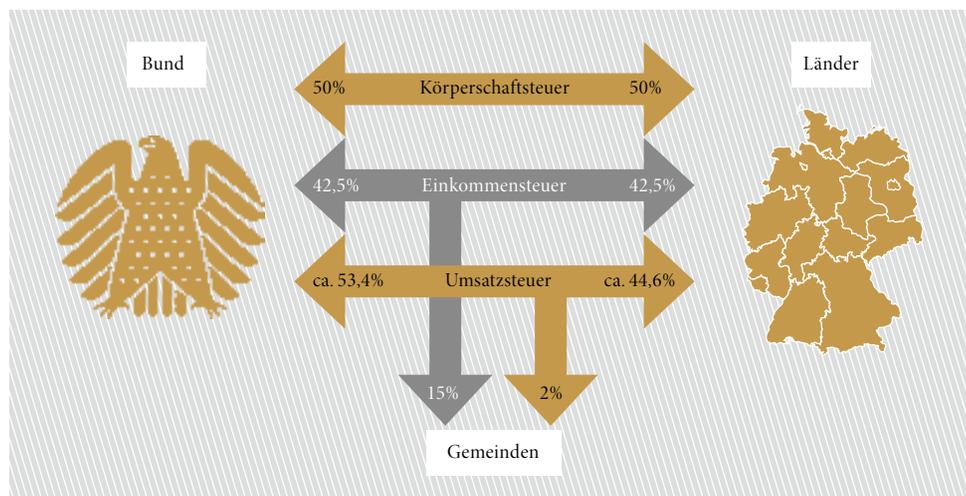
#### Umsatzsteuervorwegausgleich als Ergänzungsanteil für finanzschwache Länder

Nachdem 75 Prozent des Länderanteils an der Umsatzsteuer vertikal auf die Länder verteilt wurden, soll mit dem verbleibenden Anteil von 25 Prozent ein erster Ausgleich zwischen ärmeren und reicheren Ländern geschaffen werden. Zur Herstellung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse wird der verbleibende Länderanteil an diejenigen Länder verteilt, deren

---

<sup>14</sup> Vgl. Paragraph 2 und 7 ZerlG.

## Abbildung 2: Aufteilung der Gemeinschaftsteuern



Quelle: Bundesministerium der Finanzen

Steuerkraftaufkommen aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie der Gewerbesteuer und den ausschließlichen Landessteuern unter 97 Prozent des Länderdurchschnitts liegt (Umsatzsteuervorwegausgleich). Dabei soll eine Auffüllung bis zu 95 Prozent erfolgen. Diese Ergänzungsanteile für die ärmeren Länder werden nach Steuerkraftgesichtspunkten (Finanzkraft je Einwohner) verteilt.<sup>15</sup> Damit soll die Finanzkraft der ärmeren Länder auf über 90 Prozent der durchschnittlichen Steuerkraft aller Länder angehoben und so die Lücke zwischen steuerschwachen und steuerstarken teilweise geschlossen werden.

Ohne diesen ersten Schritt wären die Finanzkraftunterschiede zwischen den ärmeren und den reicheren Ländern so groß, dass der Betrag, den die reicheren an die ärmeren Länder übertragen müssten, deren Haushalte sprengen würde. Nur mit diesem Mechanismus war es nach der deutschen Einheit möglich, die neuen Länder im Jahr 1994 unmittelbar in den Finanzausgleich aufzunehmen.<sup>16</sup>

### 5.3 Finanzausgleich im engeren Sinne (3. Stufe): Umverteilung zwischen finanzschwachen und finanzstarken Ländern

Soweit durch den Umsatzsteuervorwegausgleich die Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern noch nicht abgebaut sind, greift der Länderfinanzausgleich im engeren Sinne ein. Dessen Aufgabe ist es, die

<sup>15</sup> Vgl. Artikel 107 Absatz 1 Satz 4 GG in Verbindung mit Paragraph 2 FAG.

<sup>16</sup> Vgl. Sturm (2013).

Ergebnisse der vorhergehenden Steuerverteilung unter den Ländern durch Ausgleichsleistungen der finanzstarken an die finanzschwachen Länder im Interesse einer Annäherung der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet weiter zu korrigieren. Dabei helfen die finanzstarken Länder den finanzschwächeren Ländern direkt, indem die Finanzkraft der ausgleichsberechtigten Empfängerländer durch Zahlung der Geberländer weiter angehoben wird. Die Finanzhilfen durch die Geberländer werden bei den Empfängerländern im Landeshaushalt als normale Einnahmen vereinnahmt, sodass diese Mittel keinem bestimmten Verwendungszweck oder anderweitigen Beschränkungen unterliegen.

Vor der Durchführung werden zwei Messzahlen bestimmt. Die Relation zwischen der „Finanzkraftmesszahl“ und der „Ausgleichsmesszahl“ entscheidet über die Ausgleichsverpflichtungen beziehungsweise Ausgleichsansprüche eines Landes im Finanzausgleich.<sup>17</sup> Zur Berechnung des Mitteltransfers werden die Einnahmen der Länder in Bezug zur jeweiligen Einwohnerzahl gesetzt, wobei die Einwohnerzahlen gemäß Paragraph 9 FAG zu gewichten sind. So werden die Einwohner der Stadtstaaten mit dem Faktor 1,35 höher gewichtet (Einwohnerveredelung). Es wird angenommen, dass Stadtstaaten auch Leistungen für ihr Umland erbringen müssen.<sup>18</sup>

Ausgleichspflichtig sind nach Paragraph 5 Absatz 1 FAG die Länder, deren Finanzkraftmesszahl die Ausgleichsmesszahl übersteigt. Der Ausgleichstarif weist einen symmetrischen, bereichsweise linear progressiven Verlauf auf.

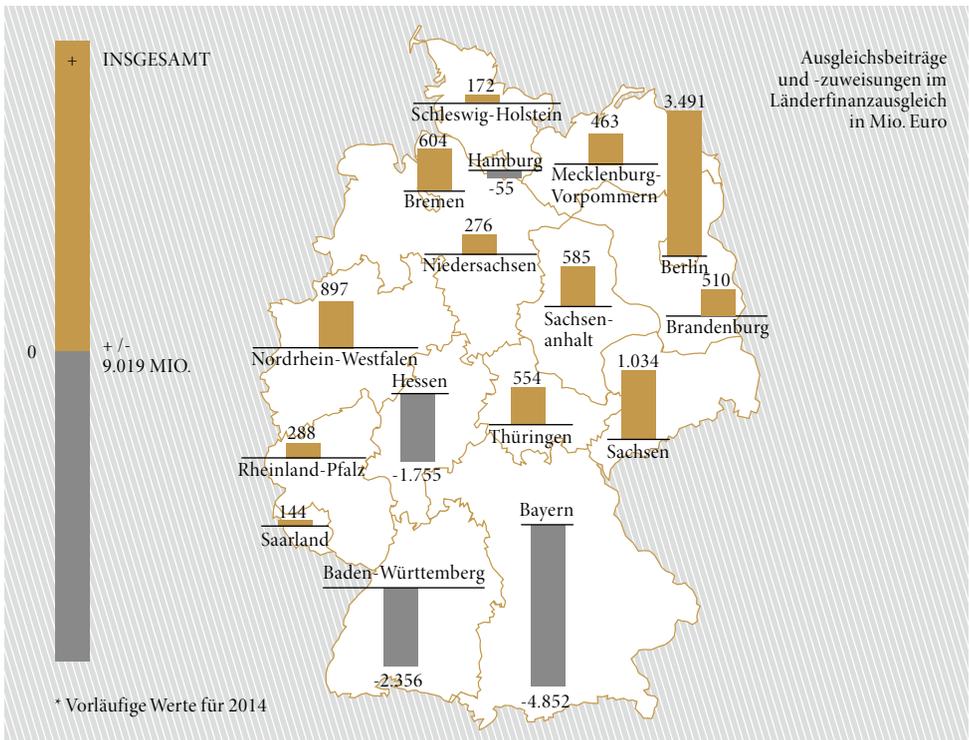
Der horizontale Finanzausgleich hat jedoch Grenzen: Einem „Zahlerland“ müssen 100 Prozent der durchschnittlichen Finanzkraft der Länder bleiben. Das Bundesverfassungsgericht hat dazu 1999 klargestellt, dass der horizontale Finanzausgleich nicht dazu führen darf, dass am Ende die Geberländer ärmer sind als die Empfängerländer. Weiter führte das Bundesverfassungsgericht aus, dass „die Balance zwischen Eigenstaatlichkeit der Länder und bundesstaatlicher Solidargemeinschaft insbesondere dann verfehlt wäre, wenn die Maßstäbe des horizontalen Finanzausgleichs oder ihre Befolgung die Leistungsfähigkeit der gebenden Länder entscheidend schwächen oder zu einer Nivellierung der Länderfinanzen führen würden. Der annähernde, nicht gleichstellende Finanzausgleich soll lediglich bewirken, dass der horizontale Finanzausgleich die Abstände zwischen allen 16 – ausgleichspflichtigen wie ausgleichsberechtigten – Ländern verringert, nicht aber aufgehoben oder gar ins Gegenteil verkehrt wird. Solidarität unter den Ländern soll Unterschiede mindern aber nicht eibebnen.“<sup>19</sup>

---

17 Vgl. Anderson, George / Scheller, Henrik (2012): Fiskalföderalismus – Eine international vergleichende Einführung, Leverkusen, S.121.

18 Vgl. Sturm (2013).

19 Vgl. Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999 (2 BvF 1/99), Randnummer 296.



Vorläufige Werte für 2014, Quelle: Bundesministerium der Finanzen

### Probleme beim Länderfinanzausgleich im engeren Sinne

Der Länderfinanzausgleich wird mit einer gewissen Berechtigung auch als Widerspruch in sich bezeichnet: Einerseits macht seine Existenz den Föderalismus erst handhabbar – wenn auch nur dadurch, dass diesem Föderalismus Grenzen gesetzt werden. Andererseits wird die Unterschiedlichkeit, die das bundesstaatliche System den 16 Ländern ermöglicht, mit dem Prinzip des finanziellen Gebens und Nehmens wieder ein Stück weit eingeebnet.<sup>20</sup>

Die Geberländer – im Jahr 2015 wurden über den horizontalen Länderfinanzausgleich immerhin über 9 Milliarden Euro verteilt – kritisieren immer wieder, dass finanzschwache Nehmerländer mit dem Geld beitragsfreie Kindergartenjahre, hohe Kulturhaushalte oder andere Wohltaten finanzieren – aus Sicht der Geberländer Luxus, den sich diese zum Teil nicht leisten. Zwar ist das Ausgleichsverfahren so gestaltet, dass die finanzielle Rangfolge der Länder grundsätzlich erhalten bleibt. Kritiker vertreten jedoch die Ansicht, dass der

20 Vgl. Fried, Nico (2015): Warum die Einigung der Länder den Namen „Finanzausgleich“ nicht verdient hat, in: Süddeutsche Zeitung, 03.12.2015, URL [www.sueddeutsche.de/politik/bundeslaender-nehmen-und-nehmen-1.2765731](http://www.sueddeutsche.de/politik/bundeslaender-nehmen-und-nehmen-1.2765731) [21.06.2016].

Anreiz, die eigene Finanzlage zu verbessern, nicht hoch genug sei. Schließlich sei die Lage ärmerer Länder deutlich weniger bedrohlich, solange sie fest auf Zuschüsse aus anderen Regionen zählen können. Wohlhabende Länder wiederum müssen einen beträchtlichen Anteil ihrer Mehreinnahmen wieder abgeben, was die Motivation für weitere Sparanstrengungen schmälern könnte.

Aufgrund der stark variierenden politischen Schwerpunkte der Landesregierungen unterschiedlicher politischer Ausrichtung werden die Mittel aus dem Länderfinanzausgleich auch für Projekte ausgegeben, die die Geberländer als nicht sachgerecht ansehen, was diese dann zu dem Vorwurf der Mittelverschwendung veranlasst.

Ein weiterer Kritikpunkt ist, der Länderfinanzausgleich setze Fehlanreize: Wer gut wirtschaftet und hohe Einnahmen generiert, sei nicht angemessen an seinem Erfolg beteiligt. Wenn zum Beispiel das Land Brandenburg – ein Empfängerland – etwa einen Steuer-Euro mehr eintreibe, dürfe das Land davon bislang lediglich 7,68 Cent behalten. Der Rest fließe in den gemeinsamen Ländertopf.<sup>21</sup>

Der damalige Bundespräsident Horst Köhler sagte wenige Monate nach seinem Amtsantritt in einem Interview mit dem Wochenmagazin „Focus“: Es „gibt nun einmal überall in der Republik große Unterschiede in den Lebensverhältnissen. Das geht von Nord nach Süd wie von West nach Ost. Wer sie eibebnen will, zementiert den Subventionsstaat ... Wir müssen weg vom Subventionsstaat“.<sup>22</sup> Es lässt sich denken, dass er mit diesen Sätzen eine sehr lebhaftige Debatte ausgelöst hat. Von den Nehmerländern wurde der damalige Bundespräsident dafür zum Teil heftig kritisiert, die Geberländer dagegen sahen sich in ihrer Auffassung bestätigt, dass sie mit einer erfolgreichen und nachhaltigen Wirtschafts- und Finanzpolitik noch so sehr den Standort stärken können – sie haben nichts, oder jedenfalls zu wenig davon.

Das Spannungsverhältnis zwischen den reicheren Geber- und den ärmeren Nehmerländern in Deutschland wird sich vor dem Hintergrund des Versprechens des Grundgesetzes, „gleichwertige Lebensverhältnisse“ in ganz Deutschland herzustellen, kaum vollständig beseitigen lassen.

#### 5.4 Bundesergänzungszuweisungen – sekundärer vertikaler Finanzausgleich (4. Stufe)

Zur Ergänzung der bisherigen Ausgleichsstufen kann der Bund nach Artikel 107 Absatz 2 Satz 3 GG leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs gewähren. Diese weitere Stufe des Finanzausgleichs ist vertikal organisiert, das heißt der Bund

21 Vgl. Greive, Martin (2015): Der deutsche Föderalismus-Wahnsinn geht weiter, in: Die Welt, 05.12.2015, URL [www.welt.de/debatte/kommentare/article149618062/Der-deutsche-Foederalismus-Wahnsinn-geht-weiter.html](http://www.welt.de/debatte/kommentare/article149618062/Der-deutsche-Foederalismus-Wahnsinn-geht-weiter.html) [21.06.2016].

22 Interview mit Horst Köhler, vgl. Krumrey, Henning / Markwort, Helmut (2004): Einmischen statt abwenden, in: Der Focus, 13.09.2004, URL [www.focus.de/politik/deutschland/deutschland-einmischen-statt-abwenden\\_aid\\_199451.html](http://www.focus.de/politik/deutschland/deutschland-einmischen-statt-abwenden_aid_199451.html) [21.06.2016].

leistet aus seinem Umsatzsteueranteil den bedürftigen Ländern zusätzliche Hilfen.<sup>23</sup> Die gewährten Mittel sind – ebenso wie die Zuweisungen im Länderfinanzausgleich – zweckungebundene Mittel und sind insoweit Steuereinnahmen gleichgestellt. Einzelheiten sind im Maßstäbengesetz und im Finanzausgleichsgesetz geregelt. Da nicht alle, sondern nur leistungsschwache Länder solche Ergänzungszuweisungen erhalten können, ergeben sich horizontale Wirkungen, die die Finanzkraftrelationen unter den Ländern beeinflussen. Dem Gesetzgeber steht es nicht frei, ob er den angemessenen Ausgleich über horizontale Transfers zwischen den Ländern oder über die vertikalen Ergänzungszuweisungen mit horizontaler Wirkung erreichen möchte. Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) dienen grundsätzlich nur der ergänzenden Deckung des Finanzbedarfs der Länder; sie dürfen weder den horizontalen Ausgleich zwischen den Ländern noch die Steuerverteilung verdrängen oder ersetzen.<sup>24</sup>

Zu unterscheiden ist zwischen allgemeinen BEZ und Sonderbedarfs-BEZ. Durch allgemeine BEZ oder Fehlbetrags-BEZ wird bei leistungsschwachen Ländern der nach dem Länderfinanzausgleich verbleibende Abstand zur durchschnittlichen Finanzkraft je (fiktivem) Einwohner weiter verringert. Allgemeine BEZ erhalten Länder, deren Finanzkraft je Einwohner nach dem Länderfinanzausgleich unter 99,5 Prozent der durchschnittlichen Finanzkraft je Einwohner liegt. Die Unterschreitung wird zu 77,5 Prozent aufgefüllt. Wie im Länderfinanzausgleich sind Vertauschungen der Finanzkraftreihenfolge auch hier ausgeschlossen, ein Mindestabstand zur länderdurchschnittlichen Finanzkraft wird garantiert.<sup>25</sup>

Der weitaus größere Teil der BEZ, die sogenannten Sonderbedarfs-BEZ, dient dem Ausgleich von speziellen Sonderlasten einzelner leistungsschwacher Länder. Sie werden nach unterschiedlichen, vom Sonderbedarf abhängigen Kriterien zugewiesen. Die Beträge der jeweiligen Sonderbedarfs-BEZ sind im Finanzausgleichsgesetz festgeschrieben und somit unabhängig von aktuellen Finanzkraftverhältnissen. Im Rahmen des Solidarpakts II erhalten die fünf neuen Länder und Berlin von 2005 bis einschließlich 2019 Sonderbedarfs-BEZ zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft in Höhe von insgesamt circa 105,3 Milliarden Euro. Die Zahlungen sind degressiv ausgestaltet, das heißt sie werden jährlich schrittweise abgebaut.<sup>26</sup> Darüber hinaus werden Sonderbedarfs-BEZ auch zum Ausgleich „überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung“ (für kleine leistungsschwache Länder, wegen erhöhter Kosten pro Einwohner) oder bei hoher struktureller Arbeitslosigkeit gewährt.

23 Vgl. Sturm (2013).

24 Vgl. Häde, Ulrich (1996): Finanzausgleich, Tübingen, S. 241.

25 Vgl. Michalk, Jürgen (2015): Der bundesstaatliche Finanzausgleich, in: Öffentliche Finanzwirtschaft in der Staatspraxis, hrsg. von Werner Gatzer und Tilmann Schweisfurth, Berlin, S. 519.

26 Vgl. ebd., S. 521.

Der Erhalt dieser Sonderbedarfs-BEZ verpflichtet die Empfängerländer zur jährlichen Vorlage von Fortschrittsberichten. Diese Berichte bilden die Grundlage für ein kontinuierliches Monitoring durch den Stabilitätsrat von Bund und Ländern.<sup>27</sup>

Die BEZ sind in ihrem jeweiligen Zweck und auch in ihrer Höhe nicht unumstritten. Nach vielfacher Auffassung sollten sie lediglich ergänzenden Charakter haben und nicht die Finanzausstattung der Länder so weit eibenen, dass sich gutes Wirtschaften und die Herstellung von attraktiven Rahmenbedingungen nicht auszahlen und so überhaupt kein Wettbewerb mehr stattfindet. Dies gilt gerade auch für die allgemeinen BEZ, mit denen zuletzt noch verbliebene Finanzkraftunterschiede weiter angenähert werden. Die Rolle der Sonderbedarfs-BEZ wird in ihrem Umfang auch kritisch gesehen, denn ihrer Funktion nach sind sie als Ausgleich für spezifische Sonderbedarfe gedacht. Mit der Einbeziehung der fünf neuen Länder und dem Land Berlin in den Finanzausgleich und der Schaffung der Sonderbedarfs-BEZ zum Ausgleich teilungsbedingter Sonderlasten ist das Volumen ab dem Jahr 1994 sprunghaft angestiegen; trotz der degressiven Ausgestaltung ist es noch immer deutlich größer als die allgemeinen BEZ.<sup>28</sup>

## 6. Ausblick: Länderfinanzausgleich in der Zukunft

Zum Jahresende 2019 treten die Regelungen des derzeitigen Finanzausgleichs außer Kraft. Deshalb steht eine Neuregelung auf der politischen Agenda.

Der Reformdruck beim Länderfinanzausgleich steigt. Zum Jahresende 2019 läuft der Solidarpakt II aus, und damit treten auch die Regelungen des derzeitigen Finanzausgleichs außer Kraft. Deshalb steht eine Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern

auf der politischen Agenda. Besondere Brisanz kommt dadurch hinzu, dass die sogenannten Sonderbedarfs-BEZ an die fünf neuen Länder und Berlin ebenfalls 2019 enden, die diesen Ländern zusammen bislang jährliche Milliardenzahlungen gesichert haben.

Im Wesentlichen gibt es bislang zwei Vorschläge. Dabei ist die politische Durchsetzbarkeit für sämtliche vorgebrachten Modelle ein besonders kritischer Punkt.

Eine von Teilen der Politik bevorzugte Reformidee besteht im Kern aus der Abschaffung des Umsatzsteuervorwegausgleichs als intransparentem Fremdkörper im System. Der horizontale Finanzausgleich würde so gestärkt

27 Vgl. Anderson / Scheller (2012): S.123.

28 Vgl. Bickmann, Marius / van Deuverden, Kristina (2014): Länderfinanzausgleich vor der Reform: Eine Bestandsaufnahme, hrsg. vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, S. 671-682, URL [www.diw.de/sixcms/detail.php?id=diw\\_01.c.469578.de](http://www.diw.de/sixcms/detail.php?id=diw_01.c.469578.de) [21.06.2016].

und um eine höhere Einbeziehung der Kommunalsteuern in die Finanzkraft – 75 Prozent statt 64 Prozent – modifiziert.

Ein weiterer Vorschlag sieht vor, dass der horizontale Finanzausgleich und damit die Zahlungen zwischen den Ländern wegfallen sollen. Dazu müsste der Bund jedoch noch mehr Mittel als beim ersten Modell bereitstellen, um die unterschiedliche Finanzkraft der Länder auszugleichen. Dies erklärt sich damit, dass in einem solchen System kein Land bereits eingenummene Steuern wieder abgeben müsste und so seine Finanzkraft reduziert werden würde. Durch den Wegfall der direkten Transferzahlungen würden vor allem die bisherigen Geberländer bei diesem Modell stark profitieren.<sup>29</sup>

Der (einstimmige) Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz der Länder (MPK) vom 3. Dezember 2015 läuft nunmehr im Wesentlichen auf das zweite Modell hinaus: Kernstück der Vereinbarungen ist die Abschaffung des horizontalen Länderfinanzausgleichs nach Artikel 107 Absatz 2 GG. Der Anteil der Ländergesamtheit an der Umsatzsteuer soll künftig auf die einzelnen Länder entsprechend deren Finanzkraft verteilt werden. Damit soll der angemessene Ausgleich der Finanzkraft der Länder künftig schon abschließend im Rahmen der primären Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer durch Bundesgesetz erfolgen. Die nach ihrem örtlichen Pro-Kopf-Aufkommen steuerstarken Länder bekommen einen geringeren, die steuerschwachen Länder dagegen einen höheren Anteil an der Umsatzsteuer. Die seit Jahrzehnten bestehende horizontale Komponente des Länderfinanzausgleichs, die für die Geberländer zu einer horizontalen Weggabe aus Eigenem führt, entfiel.

Die angestrebte Umsatzsteuerverteilung auf die 16 Länder würde künftig alle Länder zu Empfängerländern machen – wenn auch in unterschiedlicher Höhe. Künftig gäbe es dann überhaupt keine Zahlerländer mehr, da die bisherigen Zahlerländer von vornherein sehr viel geringere Umsatzsteueranteile erhalten würden als bisher. Dieser Vorschlag der MPK wird zum Teil heftig kritisiert. Der Hauptgeschäftsführer des Deutschen Landkreistages, Hans-Günter Henneke, beklagt, dass mit diesem Vorschlag der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland zu Lasten der Länderebene nachhaltig Schaden zugefügt werde. Aus einem System der gewährenden Hilfe zur Selbsthilfe würden die Geberländer unter ein Patronat des Bundes fliehen. Auch eine aus Hennekes Sicht dringend gebotene Stärkung der Steuerautonomie der Länder ist in diesem Vorschlag nicht enthalten.<sup>30</sup> Zudem wird von anderer Seite kritisiert, dass die Länder die Chance verpasst hätten, die komplizierten Finanzbeziehungen zu entwirren und für eine höhere Transparenz

29 Vgl. Hentze, Tobias (2015): Länderfinanzausgleich: Eine Bewertung aktueller Vorschläge zur Neuordnung der Bund-Länder-Finzen, hrsg. vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Köln, URL [www.iwkoeln.de/studien/iw-policy-papers/beitrag/tobias-hentze-laenderfinanzausgleich-245540](http://www.iwkoeln.de/studien/iw-policy-papers/beitrag/tobias-hentze-laenderfinanzausgleich-245540) [21.06.2016].

30 Vgl. Henneke, Hans-Günter (2015): Föderalismus mit dem Taschenrechner, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.12.2015.

bei der Verwendung der Gelder zu sorgen.<sup>31</sup> Der Vorschlag liefe nach Auffassung einiger Kritiker somit auf zwei Dinge hinaus: Mehr Geld für die Länder bei ihrer gleichzeitigen Selbstentmachtung. Es wird außerdem befürchtet, dass es künftig nicht mehr die Länder seien, die untereinander aushandelten, wie der vom Grundgesetz vorgegebene Finanzausgleich aussehen solle. Sie verfügten eben nicht mehr aktiv über ihre Einnahmen, sondern hätten eine passive Rolle. Die Einnahmen würden den Ländern künftig vielmehr vertikal, also „von oben“ vom Bund zugeteilt. Aus dem brüderlichen werde ein väterlicher Finanzausgleich. Die Länder verlören ein großes Stück ihrer noch verbliebenen Unabhängigkeit vom Bund, die durch ständige Finanznöte in Ländern und Kommunen ohnehin einer Erosion ausgesetzt sei.<sup>32</sup>

Fraglich ist, ob dieser Beschluss der Länder so umgesetzt werden wird. Denn einerseits müsste der Bund zusätzliche Mittel von mehr als einer Milliarde Euro bereitstellen. Schon deshalb reagiert der Bund bislang auf diesen Beschluss der MPK eher ablehnend. Hinzu kommen die absehbar hohen Kosten für die Versorgung und Integration der aktuell großen Zahl von Flüchtlingen. Auch hier verlangen die Länder eine unterstützende Hilfeleistung des Bundes. Andererseits haben sich die Verhandlungen weit von den ursprünglichen Bestrebungen entfernt, den „kooperativen Föderalismus“ schon an der Quelle mit Anreizen so auszustatten, dass die eigene Steuerkraft gestärkt wird.

Perspektivisch stellt sich mit Blick auf die Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern ab dem Jahr 2020 in jedem Fall die Frage, wie die Finanzierungsbalance im föderalen Staat aufrechterhalten werden kann. Eine besondere Schwierigkeit liegt auch in den zusätzlichen Herausforderungen bei der Einhaltung der im Grundgesetz festgelegten Schuldenbremse ab 2020.<sup>33</sup> Diese verbietet dem Bund fast und den Ländern vollständig das Schuldenmachen. Die Einhaltung dieser Schuldenbremse wird vor allem den strukturschwachen Ländern nur dann gelingen, wenn diese bis dahin durchgreifende Konsolidierungserfolge gerade auch in struktureller Hinsicht erzielen konnten. In jedem Fall werden auch in Zukunft insbesondere die finanzärmeren Länder weiterhin auf Hilfen vom Bund angewiesen sein.<sup>34</sup> Neben einer angemessenen Finanzausstattung für notwendige Ausgaben sind daher auch Anreizstrukturen für eine nachhalti-

---

31 Vgl. Szent-Ivanyi, Timot (2015): Neuregelung des Länderfinanzausgleichs – Noch keine Einigung zwischen Bund und Länder, in: Berliner Zeitung, 05.12.2015, URL [www.berliner-zeitung.de/wirtschaft/laenderfinanzausgleich-sote-ablehnende-haltung-23267094](http://www.berliner-zeitung.de/wirtschaft/laenderfinanzausgleich-sote-ablehnende-haltung-23267094) [21.06.2016].

32 Vgl. von Altenbockum, Jasper (2016): Entmachten sich die Länder selbst?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 08.04.2016.

33 Vgl. Artikel 109 Absatz 3 in Verbindung mit Artikel 115 GG. Danach bestimmen die Länder selbst, wie sie Artikel 109 Absatz 3 GG umsetzen. Sie sind jedoch nach Artikel 143d Absatz 1 GG verpflichtet, ihre Haushalte so aufzustellen, dass sie ab 2020 ohne weitere Schulden auskommen.

34 Vgl. Kastrop, Christian et al (2012): Konzept und Herausforderungen der Schuldenbremse, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 13/2012: Schuldenkrise und Demokratie, hrsg. von der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, S. 16-22, URL [www.bpb.de/apuz/125987/schuldenkrise-und-demokratie](http://www.bpb.de/apuz/125987/schuldenkrise-und-demokratie) [21.06.2016].

ge Finanzpolitik zu entwickeln.

Die Ausgestaltung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern bleibt vor dem Hintergrund zahlreicher Herausforderungen auf der Agenda. Diese wird noch zusätzliche Brisanz gewinnen, wenn die öffentlichen Einnahmen nicht mehr so sprudeln wie bisher beziehungsweise die Niedrigzinsphase zu Ende geht.

## 7. Zusammenfassung

Trotz sehr unterschiedlicher Rahmenbedingungen in den 16 Ländern sind die sozialen Standards, die Infrastruktur und auch das Lohnniveau zwar nicht überall gleich, fallen aber nach 25 Jahren deutscher Einheit auch nicht krass auseinander.

Die deutsche Verfassung verlangt einerseits die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ in ganz Deutschland, andererseits sorgt sie durch geeignete Regelungen dafür, dass durch eine entsprechende Verteilung der Einnahmen zwischen dem Bund und den Ländern diese in die Lage versetzt werden, die ihnen von der Verfassung zugewiesenen Aufgaben wahrnehmen zu können.

Der Länderfinanzausgleich sorgt für eine Umverteilung der Einnahmen, sodass alle Regionen Deutschlands annähernd die gleichen Mittel zur Verfügung haben. Die Umverteilung erfolgt sowohl vertikal – also vom Bund an die Länder und Gemeinden – als auch horizontal durch eine Verteilung der Steuereinnahmen zwischen den Ländern. Der Bund gewährt leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs (Ergänzungszuweisungen).

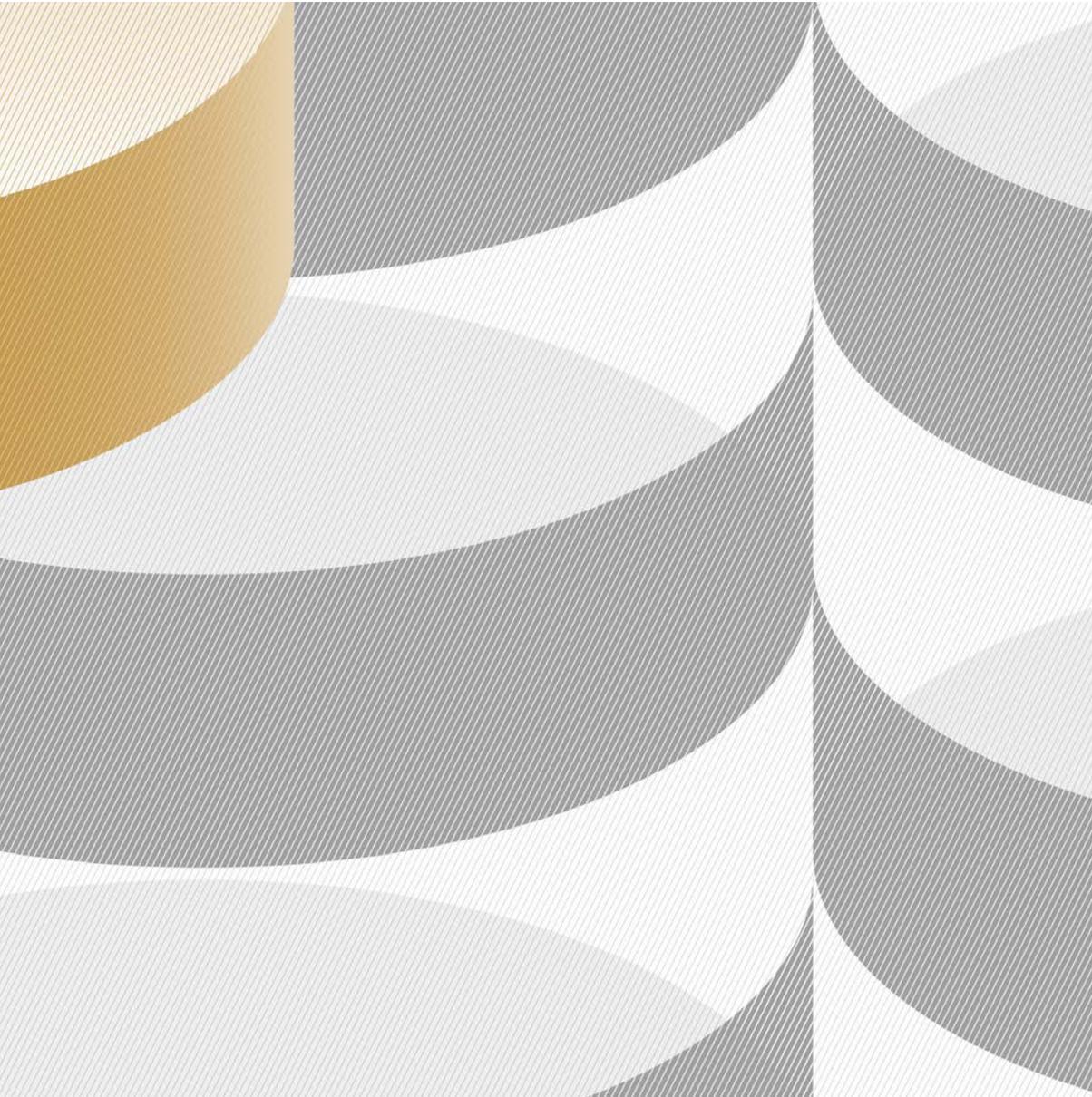
Das bestehende System des Finanzausgleichs gilt nur noch bis 2019. Die Verhandlungen über eine Neuregelung laufen derzeit. Nach Vorstellungen der Ministerpräsidentenkonferenz vom Dezember 2015 soll die seit Jahrzehnten bestehende horizontale Komponente des Länderfinanzausgleichs, der für die Geberländer zu einer horizontalen Weggabe aus Eigenem führt, entfallen.

Die sozialen Standards, die Infrastruktur und das Lohnniveau sind nicht überall gleich, fallen aber nach 25 Jahren deutscher Einheit auch nicht krass auseinander.



### Christian Rodenberg

Christian Rodenberg war nach dem Studium der Rechtswissenschaften und dem Referendariat in Hamburg zunächst als Rechtsanwalt niedergelassen. Danach war er als Referent in der Innenbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg tätig. Seit dem Jahr 2000 arbeitet er in verschiedenen Funktionen im Bundesrat in Berlin. Seit Mai 2011 ist er als stellvertretender Ausschusssekretär im Finanzausschuss des Bundesrates mit den Schwerpunkten Steuer- und Finanzpolitik, Haushalt und Bund-Länder Finanzbeziehungen befasst.



# 跨州财政平衡 ——他助以实现自助抑或无限制 地为实现等值生活水平付费

● 克里斯蒂安·罗登伯格

## 一、前言

经济学家中间流传着一个玩笑：联邦财政部只有一个官员能够理解复杂的跨州财政平衡机制，只可惜没有人知道他的办公室在哪里。这个玩笑一方面表明，即便是专家也很难理解联邦与州之间错综复杂的财政关系。但另一方面，跨州财政平衡相关规定的高度细化恰恰是1945年后德国经济繁荣发展的关键。

即使是在二战后困难的建设时期以及1990年统一后承受着德国分裂所导致的负担，德国依然能够健康发展，这其中有着德国财政联邦制的重要贡献。德国统一所带来的巨大财政、社会挑战至今仍对联邦和州之间的财政关系有着深刻的影响；统一过程中州财政状况出现了巨大变化，其影响今天依旧存在。统一以来最大的受益者是柏

林。1990—2012年间，作为德国的首都，柏林一地在跨州财政平衡机制中接受的转移支付就达487亿欧元。同一时期，巴伐利亚州（422亿）、黑森州（398亿）与巴登—符腾堡州（384亿）作为施援州承担了主要负担。

跨州财政平衡机制在过去的2015年创造了新的纪录：施援州对受援州的转移支付首次超过90亿欧元。除了直接跨州财政平衡，仅《团结公约Ⅰ》（1995-2004）与《团结公约Ⅱ》（2005-2019）就额外共向“新联邦州”<sup>1</sup>提供了近2500亿欧元。

虽然德国16个联邦州的基本条件千差万别，但社会保障标准、基础设施以及工资水平即便不尽相同，也不会有天壤之别，的确可以说生活水平已接近相同。德国统一25年后终于可以肯定地说，两个曾经不同制度的“国家”已经融为一体。

虽然德国16个联邦州的基本条件千差万别，但社会保障标准、基础设施以及工资水平即便不尽相同，也不会有天壤之别，的确可以说生活水平已接近相同。

## 二、联邦制财政关系的依据

德国传统上是联邦制国家，16个联邦州都具有国家属性，由此拥有很多独立的决策权。这其中也包括联邦州相对于中央政府具有的财政独立性，否则州就

1 新联邦州指在原民主德国的联邦州，包括柏林、布兰登堡、梅克伦堡—前波莫瑞、萨克森—安哈尔特、萨克森及图林根。

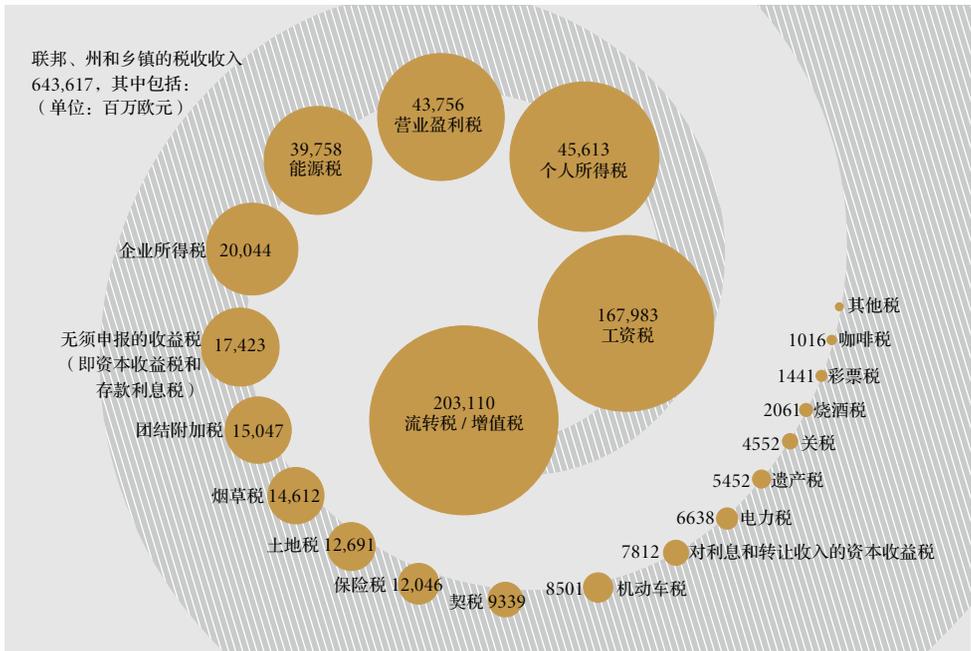
降级成为省了。与此同时，中央政府也必须能够恰当地履行自身的职责，因此也要具备充足的财政资金。乡镇与乡镇联合体在财政宪法中是州的组成部分。

不同于其他联邦制国家，德国联邦财政宪法的一大特点是，德国宪法几乎没有赋予联邦州税种的开征权和税收立法权。所有具有重要财政意义的税种，无论收入归哪一级政府所有，皆由联邦法律确定。<sup>2</sup> 德国宪法——《基本法》中不仅规定了德意志联邦共和国的联邦制结构，还详细规定了税收立法权、收入分配权及行政权如何在联邦、州和乡镇之间进行分配。相对于联邦广泛的立法权，联邦州通过联邦参议院在立法程序中享有宽泛的批准权。<sup>3</sup>

虽然联邦州几乎没有独立制定税收政策的权利，但《基本法》赋予联邦州在一系列情况下的收入支配权，该收入包括由联邦与州分享的个人所得税、企业所得税和流转税——即增值税<sup>4</sup>等几个最重要税种的收入。这些就是所谓的联邦与州的共享税种，占税收总量的70%。此外，州还独享遗产税与其他特定流通税的收入。

财政关系之所以如此复杂，目的在于使联邦与州拥有财政能力以履行宪法所赋予的职责。<sup>5</sup> 如果没有例外规定的话，根据《基本法》，立法权主要归于联邦，

图 1：2014 年度税收螺旋：共享税分税种收入



来源：联邦财政部，2015 年

2 参见 Rensch, Wolfgang (1996) : Finanzverfassung und Finanzausgleich, 波恩, 第 12 页。  
 3 参见 Kienemund, Andreas 和 Reimeier, Andreas (2015) : Die Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland, 载于: Öffentliche Finanzwirtschaft in der Staatspraxis, 由 Gatzert, Werner 和 Schweisfurth, Tilmann 主编, 柏林, 第 30 页及以下。  
 4 译者注 德国的流转税 [Umsatzsteuer] 包括增值税和进口增值税, 此词的意义基本上等同于增值税, 因此, 下文将统一使用增值税一词  
 5 参见联邦宪法法院的判决 72, 330, 第 383 页。

州主要负责履行尤其是行政权方面的国家职能。联邦法律的执行主要也由州来完成，因为大多数时候，执行联邦法律是州应当自身独立实施的事务。可以说，联邦点了歌曲，而州不仅必须负责执行联邦法律，还须为之付费。<sup>6</sup>其实，哪一级政府对一项事务负责，就应该由这一级政府承担执行事务的经费，因而联邦立法机关向州移交新的事务时，州必须在立法程序中注意经费是否得到保障（联系原则）。

就这点来看，通过参与税收收入分配保障宪法所规定的乡镇自治权也应被视为基本配置，因为唯有如此，乡镇才能履行其法定使命；乡镇与乡镇联合体的其他财政资金配备属于州的事务，因为州决定州内部的事权划分以及所需的财政经费。

州必须能够自由、独立地支配充足的财政资金。此外，应通过拉近各州的收入来为德意志联邦共和国的所有居民实现并保持接近等值的生活水平。

《基本法》第107条第1款规定，州所得的个人所得税和企业所得税收入份额以及州独享税的收入根据当地税收量原则分配。按照该分配标准，各州有权得到与其实际收入相应的税收收入。

### 三、跨州平衡机制的依据

财政平衡，亦即为财力薄弱的州提供援助，可以在德国联邦制中用联盟原则来解释。该原则指的是，各州之间以及联邦与州之间相互负责。关于该项帮扶措施的目的、互助性转移支付的必要规模以及平衡标准的问题，经常会产生政治争议。<sup>7</sup>

《基本法》对于财政平衡的规模只给出了一个大致的标准：《基本法》要求“实现等值的生活水平”，维护法制和经济统一，以保障国家的整体利益。衡量各州支付能力的重要参数是该州的税收实力。<sup>8</sup>

尤其是“跨州财政平衡”这项互助性转移支付的必要规模应当如何设定，常常招致争议。如果遵循辅助性原则的逻辑，跨州财政平衡就只是对在无责任前提下陷入困境的州提供帮助以实现自助以及为相关州应对经济结构转型提供援助。但是，如果主要目的是不顾各州政府的能力都要在全德国实现统一或等值的生活水平，就无法从时间和规模上对该援助做出限定。<sup>9</sup>联邦宪法法院曾尝试在辅助性原则与联邦制的互助精神之间寻找中庸之道。在其关于各州之间互助（横向财政平衡）规模的判决中联邦宪法法院写道：“横向财政平衡应当缩小、而不是消除各州之间的财力差距。它应该在独立性、自负责任、保持各州独特性以及为联邦成员的生存和独立性而承担互助共同体的责任之间找到正确的折中点。”<sup>10</sup>

横向财政平衡应当缩小、而不是消除各州之间的财力差距。它应该在独立性、自负责任、保持各州独特性以及为联邦成员的生存和独立性而承担互助共同体的责任之间找到正确的折中点。

6 参见 Färber, Gisela (2012): (Ver-)teile und herrsche! Föderale Finanzverfassung im internationalen Vergleich – Diskussionsbeiträge, 载于: "Länder machen Staat" – ein Plädoyer für den deutschen Föderalismus, 由黑森州政府代表处主编, 柏林, 第109页。

7 参见 Sturm, Roland (2013): Finanzföderalismus, 载于: Informationen zur politischen Bildung 318: Föderalismus in Deutschland, 由德国政治教育中心主编, 波恩, 第33页起。

8 参见《基本法》第72条第2款以及第74条第1款第4、7、11、13、15、19a、20、22、25和26项。

9 参见 Sturm (2013)。

10 参见1999年11月11日联邦宪法法院第二审判庭的裁决(2 BvF 1/99)。

《增值税收入划分、州财政平衡与联邦补充拨款的宪法细化常用标准法》(简称《标准法》)与《财政平衡法》对财政平衡机制进行了必要的细化规范。《标准法》不仅规定了联邦与州之间纵向分配增值税的标准,还包括增值税预平衡、跨州财政平衡以及提供联邦补充拨款的相关规定。该法细化了《基本法》第106条和第107条的规定。由此衍生出的《财政平衡法》在此基础上确定了财政平衡的年度支付金额。<sup>11</sup>这两部法律是财政资金分配的调节旋钮并始终是协商联邦和州之间财政关系的出发点。

#### 四、财政平衡的基本功能

保障在全德国都能实现公共产品在规模上、结构上的最优供给,为德国国民经济长期稳定增长创造前提条件。

法律应保障各州的不同财力能获得适当平衡,也应适当考虑到乡镇(乡镇联合体)的财力与财政需求。此等平衡的前提条件由《标准法》确定。

该法规定了财政平衡权利州的平衡权利和财政平衡义务州的平衡义务,也充当确定财政转移资金额度具体标准的法律依据。<sup>12</sup>

《标准法》中规定的跨州财政平衡机制应使所有国家收入分配后,德国各地区都能得到近乎相等的资金。收入的再分配既包括纵向分配——自联邦分配到州和乡镇,也包括横向分配——税收收入的跨州分配。财政平衡分为四级,皆是为了拉近各地基础设施的生产力,避免不经济的人口与企业迁移,同时也有助于满足不同地区对公共产品的特定要求。以此保障在全德国都能实现公共产品在规模上、结构上的最优供给,为德国国民经济长期稳定增长创造前提条件。<sup>13</sup>

##### 财政平衡分为以下四级:

###### 第一级:纵向税收分配

共享税收入(主要是个人所得税、企业所得税和增值税)划分为联邦所得、联邦州的共同所得以及对乡镇和乡镇联合体的补充性收入拨款三部分。

###### 第二级:横向税收分配

将联邦州整体所得的税收量分配到各州。

###### 第三级:狭义的跨州财政平衡

在财力弱(“贫困”)的州和财力强(“富裕”)的州之间进行再分配。

###### 第四级:联邦补充性拨款

财力弱的州获得联邦的补充性经费。

11 参见 Brügelmann, Ralph (2014): *Föderalismusreform: die Unzulänglichkeiten des Finanzausgleichs unter den Ländern*, 由科隆德国经济研究所主编,科隆,网址 [www.iwkoeln.de/studien/iw-policy-papers/beitrag/ralph-bruegelmann-foederalismusreform-198138](http://www.iwkoeln.de/studien/iw-policy-papers/beitrag/ralph-bruegelmann-foederalismusreform-198138) [2016年6月21日]。

12 参见《基本法》第107条第2款。

13 参见 Färber, Gisela (1999): *Finanzverfassung: Unbestrittener Reformbedarf – divergierende Reformvorstellungen*, 载于: *50 Jahre Herrenchieser Verfassungskonvent – Zur Struktur des deutschen Föderalismus*, 由德国联邦参议院主编,波恩,第92页。

## 五、税收收入的具体分配

### （一）纵向税收分配：共享税收入的分配（第一级）

三个收入额最高的税种(占税收总收入的70%)作为共享税按照(联邦-州-乡镇)联合制来分配:

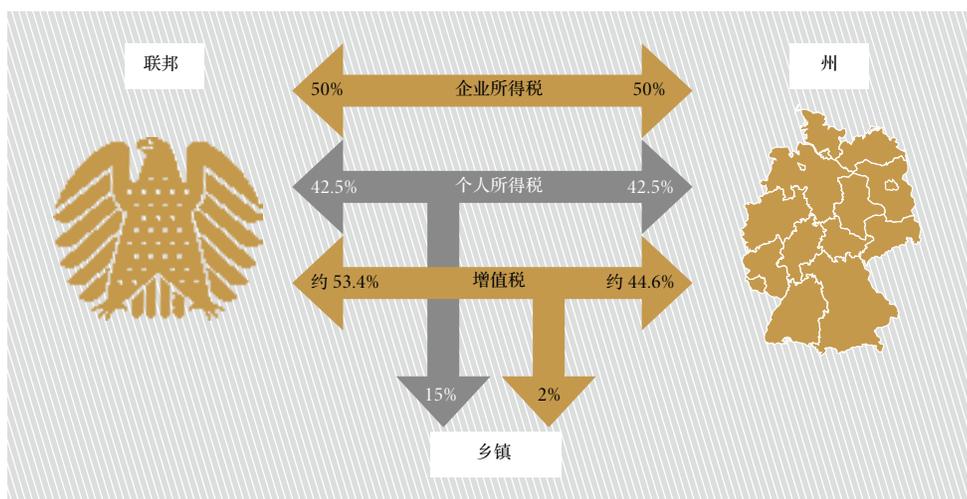
- 个人所得税(联邦和州各得到42.5%，乡镇得到15%)
- 企业所得税(联邦和州各得50%)
- 增值税(遵照单行法《财政平衡法》的规定进行分配)

《基本法》所规定的纵向税收分配是两种分配原则的混合体：按照分离制分配(税收收入全部划归同一级政府)和按照联合制分配(税收收入根据宪法或者单行法规定的比例划归多级政府)。所得税(企业所得税和个人所得税)的分配方式已经写入宪法，对此进行改动需要在联邦议院和联邦参议院中分别达到三分之二多数，所以很难实现。

联邦和州所得的增值税份额是联邦国家税收分配中唯一通过联邦单行法即可改动的项目，因而相对灵活。基于这一灵活性，纵向的增值税分配是联邦和州之间税收分配的一个重要元素。这必然导致确定各方的增值税分成比例具有深远的政治意义。增值税收入的分配有助于联邦和州之间的微调 and 利益平衡。对规定了具体分配比例的相关联邦法律进行修改，需要经过联邦议院和联邦参议院的批准。所以，必须要赢得大部分州对新分配方案的赞同。联邦和州应协调各自满足基本支出的需要，以实现恰当的平衡，避免纳税义务人负担过重，并保障联邦境内生活水平的统一(基本支出满足率程序)。<sup>14</sup>

增值税不根据当地税收量原则分配，而是根据不断重新协商确定的百分比在联邦和州之间分配，出发点一直是多年度的财政规划。《基本法》只为增值税的

图 2：共享税的分配



来源：联邦财政部

<sup>14</sup> 参见 Laufer, Heinz 和 Münch, Ursula (1998) : Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, 威斯巴登, 第 165 页; 参见《标准法》第 4 条第 1 款。

分配规定了大体框架，仅确定了分配的基本原则，所以细节由前文所提到的、修改须经联邦参议院批准的《财政平衡法》规定。这意味着，所有对分配的修改都必须获得联邦（经联邦议院）和大多数州（经联邦参议院）的同意。

根据《财政平衡法》第 1 条目前的规定，联邦和州按照 50.5% 比 49.5% 的比例划分增值税。不过，在划分之前要扣除联邦支付给失业和养老保险的总份额以及乡镇的增值税份额。后者目前的比重为 2.2%。随后，根据《财政平衡法》第 2 条第 2 款的规定，75% 的州所得增值税份额根据居民人数分配。

### （二）横向税收分配（第二级）

第二级财政平衡确定如何将州整体分得的税收量分配到各个州。同州独享税种的税收量一样，个人所得税和企业所得税的州份额按照当地税收量原则划分给收取税款的各州。为了避免出现差距和不利于或者有利于个别州的情形，《基本法》第 107 条第 1 款第 2 句规定，由一部须经联邦参议院批准的法律对当地税收量的界定以及收入的分割方式和范围做出进一步规定（《分割法》）。例如，工资税根据居住地原则分割，企业所得税则根据营业地原则分割。<sup>15</sup>

由于税收统计技术的原因，工资税和企业所得税以及针对利息和转让收入的代扣资本收益税并非在根据税收分类体系所归属的州征收，因而会对这些税收通过分割进行调整（税收分割）。

就个人所得税来说，这意味着，每个州差不多能获得其居民为本人在州内和州外收入所缴纳的税收收入，企业所得税由企业总部交纳，通过分割将这部分税收分配给企业营业场所所在的各州。

### 增值税预平衡作为财力薄弱州的补充份额

州整体所得的增值税份额中首先划出 75% 纵向分配给所有州，剩下的 25% 这一部分用于实现穷州和富州之间的第一次平衡。为了实现生活水平的统一，剩余的这一部分分配给税收总量低于各州平均水平 97% 的那些州（增值税预平衡），该税收总量由归州所有的个人所得税、企业所得税以及营业盈利税和州独享税共同组成。通过此举应将穷州的税收财力最多提高到平均水平的 95%。这部分拨给穷州的补充份额按照税收实力（人均财力）分配。<sup>16</sup> 穷州的财力应当在得到补充之后达到各州平均税收实力的 90% 以上，从而部分消除税收弱州和税收强州之间的差距。

如果不进行这种初步性的预平衡，穷州和富州之间的财力差距就会过大，导致富州须转移给穷州的金额超出其财政承受力。只有通过这种机制，才使得新联邦州在德国统一后于 1994 年就能直接加入财政平衡体制。<sup>17</sup>

### （三）狭义的财政平衡（第三级）：财力弱州和财力强州之间的再分配

如果通过增值税预平衡还不能缩小各州之间的财力差距，狭义的跨州财政平衡就会启动。其宗旨是，通过财力强州向财力弱州进行税收转移支付，进一步调整此前各州之间税收分配的结果，以实现联邦境内生活水平的接近。财力强州直接帮扶财力弱州：享有平衡权利的受援州的财力由于得到施援州的转移支付进一步得以提升。施援州的财政援助作为普通收入记入受援州的州预算，这样这笔资

15 参见《分割法》第 2 条和第 7 条。

16 参见《基本法》第 107 条第 1 款第 4 句和《财政平衡法》第 2 条。

17 参见 Sturm（2013）。

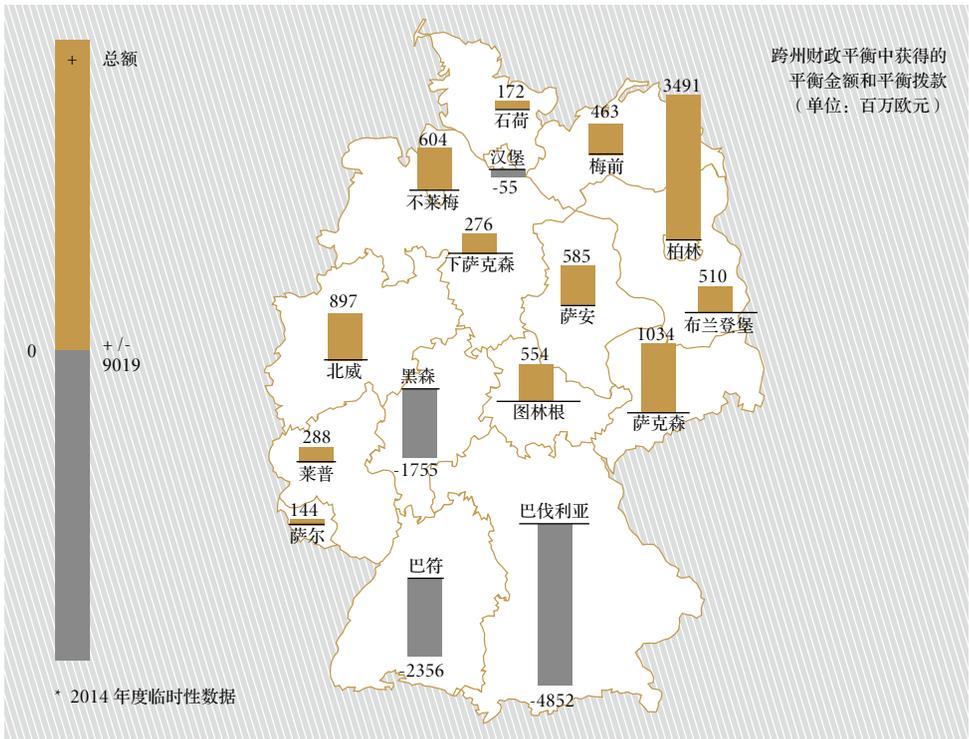
金就不必受到专项用途或者其他限制的约束。

在实施前要确定两个参数。“财力参数”和“平衡参数”之比决定了一州在财政平衡中的平衡义务以及平衡权利。<sup>18</sup> 为了计算转移资金，要将各州的收入除以各自的居民人数，同时根据《财政平衡法》第 9 条对居民人数进行加权。例如州级市的居民人数要乘以 1.35 的系数（居民升值）。之所以如此，是因为立法者认为，州级市也要为周边地区提供公共产品和服务。<sup>19</sup>

根据《财政平衡法》第 5 条第 1 款，财力参数超过平衡参数的州赋有平衡义务。平衡图表呈对称分布、部分呈线性累进走势。

不过，横向财政平衡有其局限性：“付费州”的财力必须保持在各州平均财力水平的 100%。联邦宪法法院 1999 年针对这一点明确指出，横向财政平衡不得导致施援州最终比受援州贫困。联邦宪法法院还指出，“如果横向财政平衡的标准或者该标准的执行导致施援州的能力明显受到削弱或者抹煞各州财政之间的差距，就无法实现在各州的主权和联邦国家互助共同体之间的平衡。大体上的、并非一刀切的财政平衡仅仅应该使得横向财政平衡缩小所有 16 个州——无论是平衡义务还是平衡权利州——之间的差距，而不是消除这些差距乃至逆转原有格

图 3：2014 年度跨州财政平衡\*



来源：联邦财政部

18 参见 Anderson, George 和 Scheller, Henrik (2012) : Fiskalföderalismus – Eine international vergleichende Einführung, 勒沃库森, 第 121 页。

19 参见 Sturm (2013) 。

局。各州之间的互助应该缩小、而不是抹平差距。”<sup>20</sup>

#### 狭义跨州财政平衡的问题

有理由将跨州财政平衡视为一个矛盾体：一方面，尽管跨州财政平衡为联邦制设置了界限，但恰恰也正因为如此，才为联邦制奠定了基础。另一方面，财政互助原则进一步削平了联邦制为 16 个州提供的差异性。<sup>21</sup>

2015 年横向跨州财政平衡转移支付超过了 90 亿欧元，施援州一直在批评财力弱的受援州用这笔钱支付免费的幼儿园、高额的文化预算或者其他过分的公共服务和优惠政策。这些在施援州看来都是非常奢侈的事情，其中一部分施援州自己也无力支付。尽管平衡程序的设计保证各州的财政排名基本不变，但是批评者认为，改善自身财政状况的激励不够。只要穷州可以保证从其他地区获得补贴，它们的状况就远没有那么岌岌可危。富州必须让出其额外收入的相当一部分，这会削弱其进一步削减支出的动力。

由于各州政府的政治倾向不一，政策重点也各不相同。在施援州看来，跨州财政平衡的资金也会被用于不合理的项目上，导致施援州提出浪费资金的指责。

另一点批评是，跨州财政平衡提供错误激励：经营良好、取得高收入的州不能合理分享自己的成果。例如，如果布兰登堡州——一个受援州——的税收收入增加了一欧元，该州迄今为止只能从中得到 7.68 欧分。剩下部分进入共同的州资金池。<sup>22</sup>

德国前总统霍斯特·科勒在上任后不久接受《焦点》周刊的采访时指出，“现在共和国到处都存在巨大的生活水平差距。自北向南如此，自西向东也是如此。谁要打算消除这种差距，就是在巩固一个乱发补贴的国家……我们要避免变成一个乱发补贴的国家。”<sup>23</sup> 可以想见，他的这番话引发了一场热烈的辩论。部分受援州为此对科勒总统提出了强烈的批评。而施援州认为科勒总统的表态支持了它们的观点，它们利用卓有成效且具有可持续性的经济、财政政策尽力巩固区位优势，但是最后却一无所得或者至少所得甚少。

鉴于《基本法》承诺在全德国范围内实现“等值的生活水平”，富裕的施援州和贫困的受援州之间的紧张关系几乎无法完全消除。

#### （四）联邦补充拨款——二次纵向财政平衡（第四级）

作为对上述平衡措施的补充，根据《基本法》第 107 条第 2 款第 3 句，联邦可以向能力弱的州提供拨款，补充满足其一般性财政需求。这一级的财政平衡是纵向安排的，这就是说联邦从其增值税份额中为穷州提供补充性援助。<sup>24</sup> 同跨州财政平衡中的拨款一样，所提供资金属于非专项资金，因而等同于税收收入。《标准法》和《财政平衡法》规定了相关的细节。因为只有能力弱的州而并非所有州可以获得这类补充拨款，就会产生影响各州之间财力关系的横向效应。立法

20 参见联邦宪法法院第二审判决 1999 年 11 月 11 日的判决（2 BvF 1/99），边号 296。

21 参见 Fried, Nico (2015)：Warum die Einigung der Länder den Namen „Finanzausgleich“ nicht verdient hat，载于：《南德意志报》，2015 年 12 月 3 日版，网址 [www.sueddeutsche.de/politik/bundeslaender-nehmen-und-nehmen-1.2765731](http://www.sueddeutsche.de/politik/bundeslaender-nehmen-und-nehmen-1.2765731) [2016 年 6 月 21 日]。

22 参见 Greive, Martin (2015)：Der deutsche Föderalismus-Wahnsinn geht weiter，载于：《世界报》，2015 年 12 月 5 日版，网址 [www.welt.de/debatte/kommentare/article149618062/Der-deutsche-Foederalismus-Wahnsinn-geht-weiter.html](http://www.welt.de/debatte/kommentare/article149618062/Der-deutsche-Foederalismus-Wahnsinn-geht-weiter.html) [2016 年 6 月 21 日]。

23 与霍斯特·科勒的采访，参见 Krumrey, Henning 和 Markwort, Helmut (2004)：Einmischen statt abwenden，载于：《焦点》，2004 年 9 月 13 日版，网址 [www.focus.de/politik/deutschland/deutschland-einmischen-statt-abwenden\\_aid\\_199451.html](http://www.focus.de/politik/deutschland/deutschland-einmischen-statt-abwenden_aid_199451.html) [2016 年 6 月 21 日]。

24 参见 Sturm (2013)。

者不能自由决定他是愿意通过跨州的横向转移支付还是通过带有横向效应的纵向补充拨款实现合理的平衡。联邦补充拨款原则上只能服务于补充性满足各州的财政需求。该拨款既不应排斥也不能替代跨州的横向平衡或税收分配。<sup>25</sup>

联邦补充拨款分一般性和特殊需求专项补充拨款两种。一般性联邦补充拨款或差额性联邦补充拨款将进一步缩小实力薄弱州在进行跨州财政平衡后遗留的与各州（虚拟的）人均平均财力之间的差距。人均财力低于平均人均财力 99.5% 的州能获得一般性联邦补充拨款。最高能弥补 77.5% 的差额。同在跨州财政平衡中一样，这里也不允许出现颠倒财力排名的情况，要确保和平均州财力之间存在一定的差距。<sup>26</sup>

联邦补充拨款的绝大部分，所谓的特殊需求专项补充拨款，服务于减轻个别财力薄弱州的特殊负担。这类资金根据各不相同的、以特别需求为基础的标准划拨。各项特别需求联邦补充拨款的金额由《财政平衡法》确定，和当下的财力关系无关。根据《团结公约 II》的规定，五个新联邦州和柏林从 2005 年到 2019 年（含）获得特别需求联邦补充拨款，用于承担由德国分裂所带来的、基于改造大量陈旧基础设施的需求所产生的特别负担和弥补低于平均水平的乡镇财力，总金额达约 1053 亿欧元。此项转移支付被设置为递减，这就是说金额逐年降低。<sup>27</sup>

此外特别需求联邦补充拨款也用于平衡“高于平均水平的政治领导成本”（提供给规模小、能力弱的州，因为其人均成本较高）或者应对结构性高失业的情形。

获得这类特别需求联邦补充拨款的受援州有义务提交年度进展报告。该报告是联邦和各州的稳定委员会展开持续监控的依据。<sup>28</sup>

各项联邦补充拨款的目的和金额备受质疑。很多人认为，这类拨款仅应具有补充性，不应当过多消除各州的财政经费差距，以至于使某些州认为不再值得去努力经营和创造有吸引力的投资环境，以致消除了竞争。这一质疑尤其针对一般性联邦补充拨款，该拨款进一步缩小了余下的财力差距。特别需求联邦补充拨款原本的功能是满足特别需求，其角色也广受批评。随着五个新联邦州和柏林被纳入财政平衡以及设置了用以平衡德国分裂特别负担的特别需求联邦补充拨款，此项拨款的金额从 1994 年起急剧上升。尽管该项拨款被设置为递减，但 1994 年之后该拨款总体上仍然大大高于一般性联邦补充拨款。<sup>29</sup>

## 六、展望：跨州财政平衡的未来

跨州财政平衡面临越来越大的改革压力。《团结公约 II》将于 2019 年底到期，财政平衡当前的规定也将随之失效。因此，重新调整联邦和州

之间的财政关系被提上了政治议程。面向五个新联邦州和柏林的所谓的特别需求

鉴于挑战众多，如何设计联邦和州之间财政平衡仍然是议事日程的组成部分。一旦公共财政收入不再像目前一样财源滚滚以及低息阶段结束的话，这个问题将更加尖锐。

25 参见 Häde, Ulrich (1996): Finanzausgleich, 图林根, 第 241 页。

26 参见 Michalk, Jürgen (2015): Der bundesstaatliche Finanzausgleich, 载于: Öffentliche Finanzwirtschaft in der Staatspraxis, 由 Gatzert, Werner 和 Schweisfurth, Tilmann 主编, 柏林, 第 519 页。

27 同上, 第 521 页。

28 参见 Anderson 和 Scheller (2012): 第 123 页。

29 参见 Bickmann, Marius 和 van Deuverden, Kristina (2014): Länderfinanzausgleich vor der Reform: Eine Bestandsaufnahme, 由德国经济研究所出版, 柏林, 第 671-682 页, 网址 [www.diw.de/sixcms/detail.php?id=diw\\_01.c.469578.de](http://www.diw.de/sixcms/detail.php?id=diw_01.c.469578.de) [2016 年 6 月 21 日]。

联邦补充拨款也将于 2019 年结束，这就使得事态更加紧迫。这项拨款迄今为止每年为上述地区提供了总额高达数十亿的转移支付。

总的来说，迄今为止存在两种建议。而对所有提出的模式来说，政治执行力都是特别关键的因素。

一些政界人士所偏好的一个改革理念的核心是取消增值税预平衡，该机制被视为系统中不透明的异物。横向财政平衡由此可以得到加强，并将乡镇税收更多地纳入到财力中来，比重由 64% 提升到 75%。

另一个建议规定，应当取消横向财政平衡以及跨州的转移支付。不过，联邦需要比第一种模式提供更多的资金来消除各州的财力差距。这是因为在这样的系统中，各州不需要再上交所征收的税款，其财力也不会被削弱。取消州之间的直接转移支付将使目前的施援州从这一模式中获益匪浅。<sup>30</sup>

2015 年 12 月 3 日，州长联席会议（一致）通过的决议实际上倾向于第二个模式：协议的核心在于取消基于《基本法》第 107 条第 2 款的横向跨州财政平衡。州整体所得增值税份额今后将根据各自的财力分配到各州。这样，通过联邦法律对州增值税份额的初次分配，就可以最终完成对各州财力的适当平衡。根据当地人均税收量计算出的税收强州得到较少的增值税份额，税收弱州得到较高的份额。几十年来实行的、导致施援州从自己口袋里掏钱给其他州的横向跨州财政平衡将不复存在。

今后，尽管所得金额不一，力争实现的面向 16 个州的增值税分配将使得所有州都成为受援州。今后再也不存在施援州，因为迄今为止的施援州从一开始就比现在得到少得多的增值税分成。州长联席会议的这一建议受到一些人士的强烈批评。德国县大会的总干事长汉斯·君特·亨内克指责道，该建议将不利于州层面，对德意志联邦共和国的联邦结构造成持久性的破坏。施援州将离开原来他助以实现自助的系统，转而寻求联邦的庇护。而且，该建议也不涉及在亨内克看来迫切需要加强的州税收自主权。<sup>31</sup> 此外，其他方面批评道，州错失了清理复杂的财政关系和增加资金使用透明度的机会。<sup>32</sup> 在一些批评者看来，该建议会导致两个结果：州获得更多的资金，同时主动解除自己的权力。此外，人们还担心，今后不再是州通过相互之间的协商决定如何落实《基本法》所规定的财政平衡。各州也不再拥有对自己收入的主动支配权，而是扮演被动的角色。收入更多地被纵向分配给各州，即由联邦自上而下分配给各州。原本兄弟之间的财政平衡将变成由家长主导的财政平衡。由于州和乡镇经常身陷财政困境，州相对于联邦的独立性本来就在被不断侵蚀，这样州所剩不多的独立性又将损失一大块。<sup>33</sup>

问题是，各州的这一共同决议是否会如此得到落实。一方面，联邦必须提供超过十亿欧元的额外资金。迄今为止，联邦对于州长联席会议的这一决议更多地

30 参见 Hentze, Tobias (2015): Länderfinanzausgleich: Eine Bewertung aktueller Vorschläge zur Neuordnung der Bund-Länder-Finzen, 科隆德国经济研究所出版, 科隆, 网址 <http://www.iwkoeln.de/studien/iw-policy-papers/beitrag/tobias-hentze-laenderfinanzausgleich-245540> [2016 年 6 月 21 日]。

31 参见 Henneke, Hans-Günter (2015): Föderalismus mit dem Taschenrechner, 载于:《法兰克福汇报》, 2015 年 12 月 10 日版。

32 参见 Szent-Ivanyi, Timot (2015): Neuregelung des Länderfinanzausgleichs – Noch keine Einigung zwischen Bund und Länder, 载于:《柏林报》, 2015 年 12 月 5 日版, 网址 [www.berliner-zeitung.de/wirtschaft/laenderfinanzausgleich-sote-ablehnende-haltung-23267094](http://www.berliner-zeitung.de/wirtschaft/laenderfinanzausgleich-sote-ablehnende-haltung-23267094) [2016 年 6 月 21 日]。

33 参见 von Altenbockum, Jasper (2016): Entmachten sich die Länder selbst?, 载于:《法兰克福汇报》, 2016 年 4 月 8 日版。

持否定态度。此外，可以预见，安置目前的大量难民和这些难民的社会融入还会带来高额的成本。这方面各州也要求联邦提供支持性的援助。另一方面，谈判已经远远背离了初衷——为“合作性的联邦制”提供源头激励，促使各州增强自身的税收实力。

鉴于2020年起联邦和州之间财政关系的重新调整，未来就会出现一个问题：如何保持联邦制国家中的财政收支平衡。遵守《基本法》所确定的2020年起生效的债务刹车规定将带来额外挑战，这也为问题的解决增加了特别的难度。<sup>34</sup> 债务刹车几乎不允许联邦借贷，并全面禁止各州借贷。只有在此之前成功巩固结构，财力薄弱的州才有可能达到债务刹车的要求。无论如何，尤其是财力薄弱的州今后仍将依赖联邦的援助。<sup>35</sup> 因此，除了为必要的支出配备合理的财政经费之外，还需要开发激励可持续财政政策的架构。

鉴于挑战众多，如何设计联邦和州之间财政平衡仍然是议事日程的组成部分。一旦公共财政收入不再像目前一样财源滚滚以及低息阶段结束的话，这个问题将更加尖锐。

## 七、内容梗概

虽然德国16个联邦州的基本条件千差万别，但在德国统一25年之后，各地的社会保障标准、基础设施以及工资水平即使不尽相同，也不存在显著差别。

一方面，德国宪法要求在全德境内“实现等值的生活水平”，另一方面，宪法制定了相宜的规定，确保通过税收收入在联邦和州之间的相应分配使得它们有能力履行宪法所分配的职责。

跨州财政平衡对收入进行再分配，使得德国各个地区能够支配大体相等的资金。再分配既包括纵向分配——自联邦分配到州和乡镇，也包括横向分配——税收收入在各州之间的分配。对于能力薄弱的州，联邦提供拨款以补充性满足其一般性财政需求（补充拨款）。

现行的财政平衡机制将于2019年到期，目前正在对新规定进行谈判协商。根据2015年12月州长联席会议达成的意见，将取消数十年来所采用的由施援州从自己口袋里向外掏钱用于横向转移支付的横向跨州财政平衡。

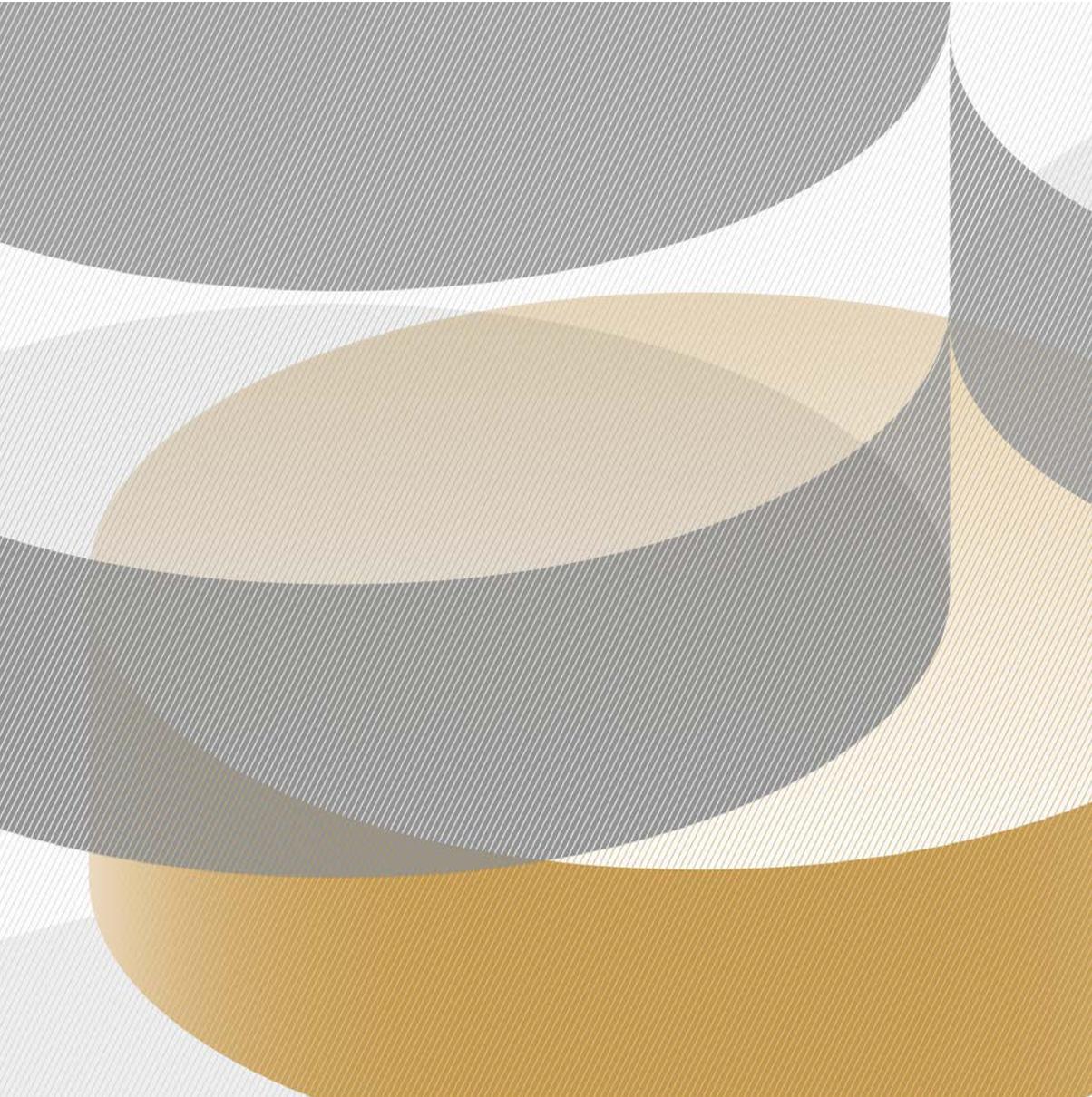


### 克里斯蒂安·罗登伯格

克里斯蒂安·罗登伯格在完成法学专业学习以及完成在汉堡的实习律师工作后，首先担任了律师，之后任汉堡市内政局负责人。自2000年起，罗登伯格先生在位于柏林的德国联邦参议院任多种职务。2011年5月以来担任联邦参议院财政委员会副秘书长，主管税收与财政政策、财政预算以及联邦与联邦州财政关系。

34 参见《基本法》第109条第3款和第115条。根据上述规定，州自行决定如何落实《基本法》第109条第3款。但是根据《基本法》第143d条第1款，州有义务保证财政运行良好，2020年起不再增加负债。

35 参见 Kastrop, Christian 等 (2012): Konzept und Herausforderungen der Schuldenbremse, 载于: Aus Politik und Zeitgeschichte 13/2012: Schuldenkrise und Demokratie, 联邦政治教育中心出版, 波恩, 第16—22页, 网址: [www.bpb.de/apuz/125987/schuldenkrise-und-demokratie](http://www.bpb.de/apuz/125987/schuldenkrise-und-demokratie) [2016年6月21日]



# FINANZIERUNGSLÜCKEN UND VERSCHULDUNG DER CHINESISCHEN REGIONEN: URSACHEN UND LÖSUNGSANSÄTZE

 Prof. Dr. Li Xuzhang

Die chinesische Wirtschaft ist in die Phase einer „neuen Normalität“ eingetreten: Mittels proaktiver Weichenstellungen ist die wirtschaftliche Wachstumsrate, die über mehr als 30 Jahre stabil um die 10 Prozent lag, gezielt auf circa 7 Prozent gedrosselt worden. Im Jahr 2016 wurde sie erneut gesenkt, auf 6,5 bis 7 Prozent. Für den Zeitraum des 13. Fünfjahresplans gilt damit die Zielsetzung einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von mindestens 6,5 Prozent. Das Hochgeschwindigkeitswachstum der chinesischen Wirtschaft wird also moderat abgebremst, als Untergrenze gilt eine mittlere Wachstumsgeschwindigkeit von etwa 6 Prozent. Das heißt, so lange das Wachstum während des 13. Fünfjahresplans durchschnittlich bei mindestens 6,5 Prozent liegt, ist dies akzeptabel. Allerdings üben der wirtschaftliche Abwärtstrend und die Neuausrichtung der staatlichen Strategie zur Wachstumsförderung immensen Druck auf Chinas öffentliche Finanzen aus. Besonders signifikant ist der Einfluss auf die regionalen und lokalen fiskalischen Einnahmen – also auf der Provinz- und Bezirks- beziehungsweise Kreis- und Gemeindeebene – und Konflikte im Verhältnis von Einnahmen zur Ausgabenbelastung spitzen sich zu. Dies hat dazu geführt, dass sich die ohnehin bereits vorhandenen Finanzierungslücken der chinesischen Regionen nochmals verschärfen, so dass sich mittlerweile die Aufmerksamkeit aller beteiligten Akteure auf die Suche nach Lösungsansätzen richtet.

---

Der wirtschaftliche Abwärtstrend und die Neuausrichtung der staatlichen Strategie zur Wachstumsförderung üben immensen Druck auf Chinas öffentliche Finanzen aus.

## 1. Überblick über fiskalische Einnahmen und Ausgaben in China

Im Jahr 2015 bilanzierte die öffentliche Hand landesweit reguläre Haushaltseinnahmen in Höhe von rund 15,22 Billionen Yuan – ein Anstieg von 5,8 Prozent im Vergleich zum Jahr 2014. Diese und nachstehende Aufstellungen berücksichtigen den Umstand, dass im Vergleichszeitraum elf Kategorien spezieller Finanzmittelfonds, die zuvor einer gesonderten Verwaltung durch die

verschiedenen Regierungsebenen und -lokalitäten unterstanden (nachstehend Regierungsfonds), in den regulären öffentlichen Haushalt überführt wurden. Hinzu kommen 805,51 Milliarden Yuan an aus dem Vorjahr übertragenen Einnahmen- und Ausgabenresten sowie Transfermitteln aus anderen Quellen, so dass sich in der Summe Einnahmen von 16,03 Billionen Yuan ergeben. Die landesweiten regulären Ausgaben der öffentlichen Hand betragen 2015 dagegen 17,58 Billionen Yuan, eine Zunahme um 13,2 Prozent. Hinzu kommen Nachtragungszahlungen in den Stabilisierungsfonds der Zentralregierung für die öffentlichen Haushalte in Höhe von rund 70,4 Milliarden Yuan. So errechnen sich Gesamtausgaben von rund 17,65 Billionen Yuan. Unter dem Strich beläuft sich die Haushaltsbilanz auf ein Defizit von 1,62 Billionen Yuan und bewegt sich damit im Budgetplan.

Die direkten regulären Einnahmen der öffentlichen Hand auf Provinz-, Bezirks-, Kreis- und Gemeindeebene beliefen sich 2015 auf rund 8,3 Billionen Yuan, eine Zunahme von 4,8 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Hinzu kommen Steuerrücküberweisungen und Transferzahlungen der Zentralregierung in Höhe von 5,52 Billionen Yuan, wodurch sich die regulären Haushaltseinnahmen auf regionaler Ebene auf rund 13,82 Billionen Yuan belaufen. Hinzu kommen aus dem Vorjahr übertragene Einnahmen- und Ausgabenreste sowie Transfermittel aus anderen Quellen in Höhe von 705,51 Milliarden Yuan, womit die Einnahmen der Regional- und Lokalregierungen insgesamt 14,52 Billionen Yuan erreichen. Deren reguläre Haushaltsausgaben betragen 15,02 Billionen Yuan, ein Anstieg um 13,2 Prozent gegenüber dem Vorjahr (bereinigt um die aus dem Vorjahr übertragenen Einnahmen- und Ausgabenreste sowie weitere Transfermittel aus anderen Quellen ergibt sich eine Zunahme von 7,9 Prozent). Die Gesamtbilanz der Einnahmen und Ausgaben der Regionen entspricht mit einem Defizit von 500 Milliarden Yuan dem vorgesehenen Rahmen.

Für das Jahr 2016 wird hinsichtlich der direkt auf den unteren Ebenen eingezogenen öffentlichen Einnahmen ein Gesamtaufkommen von rund 8,66 Billionen Yuan veranschlagt, eine prognostizierte Zunahme von 3,6 Prozent. Hinzu kommen Steuerrücküberweisungen und Transferzahlungen der Zentralregierung an die Regionen in Höhe von 5,8 Billionen Yuan sowie weitere Transfermittel aus anderen Quellen in Höhe von 40 Milliarden Yuan, womit sich die regulären Haushaltseinnahmen der unteren Regierungsebenen auf 14,51 Billionen Yuan summieren. Die regulären öffentlichen Haushaltsausgaben der Regionen werden sich auf 15,29 Billionen Yuan belaufen, was – bereinigt um Einnahmen- und Ausgabenreste sowie weitere übertragene Mittel – bei gleichen Bezugswerten einem Anstieg um 6,3 Prozent entspricht. Das Haushaltsdefizit der Regionen wird sich auf 780 Milliarden Yuan beziffern, eine Zunahme von 280 Milliarden Yuan gegenüber dem Jahr 2015, was durch die Ausgabe regulärer Schuldverschreibungen durch die lokalen und regionalen Regierungen kompensiert wird. Der Schuldenüberhang der Regionen in Form regulärer Anleihen ist für 2016 auf einen Gesamtbetrag von rund 10,71 Billionen Yuan begrenzt.

Im Jahr 2016 wird sich die Summe der öffentlichen Haushaltseinnahmen aller Ebenen auf 15,72 Billionen Yuan beziffern, eine Zunahme von drei

Prozent gegenüber dem Vorjahr. Hinzu kommen aus weiteren Quellen an die Regierungen transferierte Mittel in Höhe von 171,5 Milliarden Yuan, wodurch sich das verfügbare Gesamtaufkommen auf 15,89 Billionen Yuan beläuft. Die öffentlichen Haushaltsausgaben des gesamten Landes erreichen voraussichtlich 18,07 Billionen Yuan. Nach Bereinigung um die aus dem Vorjahr übertragenen Einnahmen- und Ausgabenreste sowie weitere transferierte Einkünfte bedeutet dies einen Anstieg um 6,7 Prozent. Das Defizit von 2,18 Billionen Yuan liegt um 560 Milliarden Yuan über dem des Jahres 2015.

## 2. Ursachen der Finanzierungslücken auf regionaler und lokaler Ebene

Die Finanzierungslücken in den öffentlichen Haushalten der unteren Regierungsebenen sind keinesfalls ein neues Thema. Es gibt kaum eine Region, die nicht über einen Mangel an Finanzmitteln klagt. Doch die

Die Probleme, mit denen in China die lokalen und regionalen Haushalte derzeit zu kämpfen haben, sind weit größer und komplexer, als Außenstehenden bewusst ist.

Probleme und Schwierigkeiten, mit denen in China die lokalen und regionalen Haushalte derzeit zu kämpfen haben, sind definitiv weit größer und komplexer, als Außenstehenden bewusst ist. Infolge des wirtschaftlichen Abschwungs sind die fiskalischen Einnahmen der regionalen Regierungen gesunken. Gleichzeitig hat sich der Umfang der öffentlichen Dienstleistungen, die von den unteren Ebenen zur Verfügung gestellt werden müssen, nicht nur nicht verringert, sondern stetig ausgeweitet. Hinzu kommen die nicht zu vernachlässigenden Auswirkungen der aktuellen Umsatzsteuerreform, bei der die vormalige Geschäftssteuer<sup>1</sup> in die Mehrwertsteuer umgewandelt wird. Hierbei handelt es sich zwar um einen entscheidenden Bestandteil der marktorientierten Strukturreformen zur Verbesserung der Angebotsseite – einer nationalen strategischen Zielsetzung –, dies bedeutet aber auch, dass zuvor der lokalen Ebene zustehende Steuereinnahmen (Geschäftssteuern) in Gemeinschaftseinkünfte (Mehrwertsteuern) der nationalen und nachgeordneten Regierungen aufgehen.

### 2.1 Unzureichende fiskalische Einnahmen

Der wirtschaftliche Abschwung wirkt sich ebenso auf die Finanzlage der Zentralregierung wie die der Regionen aus. Chinas Steueraufkommen basiert im Wesentlichen auf den Einnahmen aus der Umsatzsteuer. Mit der Verlangsamung der wirtschaftlichen Entwicklung und dem kontinuierlichen Sinken der Erzeugerpreise ab Werk fällt die Wachstumsrate der fiskalischen Einnahmen noch stärker ab, als die des Brutto-Inlandsprodukts (BIP). Erschwerend kommt hinzu, dass zum Erhalt eines stabilen Wirtschaftswachstums und zur Durchset-

1 A.d.Ü.: Die Geschäftssteuer (*yingyeshui*, alternativ auch als Unternehmenssteuer übersetzt) war bis 2016 eine der Umsatzsteuerarten der VR China.

zung der geplanten Strukturreformen die Anstrengungen bei der Senkung von Steuern und Gebühren noch deutlich erhöht werden müssen. Insbesondere die vollständige Implementierung der Umsatzsteuerreform wird jedoch eine starke Minderung der Einnahmen zur Folge haben und dadurch das Wachstum der öffentlichen Einnahmen zusätzlich verringern. Betrachtet man den abgeschlossenen regulären Haushalt der Zentralregierung von 2015, so konnte in diesem Jahr in China ein effektives Mehrwertsteueraufkommen in Höhe von rund 2,1 Billionen Yuan verzeichnet werden, was 97,7 Prozent der budgetierten Einnahmen entspricht. Für das Abfallen waren vor allem die sinkenden Erzeugerpreise verantwortlich. Die Einnahmen aus der Verbrauchsteuer betragen 1,05 Billionen Yuan und erreichten damit 94,1 Prozent des vorgesehenen Niveaus, was im Wesentlichen darauf zurückzuführen ist, dass die Einnahmen aus Verbrauchsteuererhöhungen auf Tabak- und Ölprodukte geringer ausfielen als prognostiziert. Die bei der Gütereinfuhr auf Importwaren erhobenen Mehrwert- und Verbrauchsteuern sowie Zölle brachten insgesamt 1,51 Billionen Yuan ein – also gerade einmal 82,4 Prozent der budgetierten Einnahmen. Dies ist primär der Tatsache geschuldet, dass die Preise für importierte Massengüter sanken und das Einfuhrvolumen stark zurückging.

Der nationale Haushalt schüttete 2015 insgesamt 5,52 Billionen Yuan in Form von Steuerrücküberweisungen und Transferzahlungen an die unteren Regierungsebenen aus, was 98,7 Prozent der budgetierten Zahlungen und gleichzeitig einer Steigerung von 6,7 Prozent entspricht. Davon waren 508,2 Milliarden Yuan Steuerrücküberweisungen, womit im Grunde keine große Veränderung zum Jahr 2014 zu verzeichnen ist. Die allgemeinen Zuweisungen zum Finanzausgleich beliefen sich auf 2,85 Billionen Yuan, ein Zuwachs um 6,8 Prozent. Im Vergleich dazu stiegen die zweckgebundenen Spezialzuweisungen um 8,4 Prozent auf 2,16 Billionen Yuan, hauptsächlich verursacht durch die Erhöhung einmaliger Investitionen im Rahmen der Durchführung von Projekten, die aus Rückstellungen der Zentralregierung finanziert wurden. Bei der Betrachtung der fiskalischen Situation der regionalen und lokalen Regierungen tritt die Problematik negativer Bilanzen besonders deutlich hervor. Viele Regionen konnten ihre Haushaltsziele für das Jahr 2015 nicht erreichen und ein Teil der Lokalregierungen hatte sogar einen starken Einbruch der Einnahmen zu verzeichnen.

## **2.2 Erhöhung der öffentlichen Ausgaben**

Bei Struktur und Umfang der Staatsausgaben besteht eine vergleichsweise geringe Flexibilität. Die Unterstützung der angestrebten wirtschaftlichen Transformation, die Behebung von Schwachstellen und Risikoprävention erfordern einen relativ hohen Mitteleinsatz. Hinzu kommt, dass die staatlichen Strukturreformen zur Verbesserung der Angebotsseite auf einer moderaten Steigerung der Gesamtnachfrage aufbauen und die Erhöhung öffentlicher Ausgaben von zentraler Bedeutung für die Realisierung dieser politischen Zielsetzungen ist. So wurde im Jahr 2015 die Grundrente für ehemals betrieblich beschäftigte Rentenempfänger weiter erhöht, auf monatlich durchschnittlich 2.270 Yuan pro Kopf. Zudem wurde bei der Grundrente für städtische und ländliche

Versicherte die monatliche Mindestleistung von 55 auf 70 Yuan pro Person angehoben. Auch die Reform des Rentensystems für Angestellte staatlich angebundener und finanzierter Einrichtungen wurde vorangetrieben, indem ein Berufsrentensystem für deren Angestellte aufgebaut und gleichzeitig eine Anpassung der Grundgehälter durchgeführt wurde.

Des Weiteren wurden die jährlichen staatlichen Zuschüsse für das neue kooperative Gesundheitsvorsorgesystem für ländliche Bewohner sowie die Basiskrankenversicherung für städtische Bewohner auf 380 Yuan pro Person erhöht, während die Beitragssätze auf 120 Yuan pro Person anstiegen. Die zweckgebundenen Zuweisungen der Zentralregierung an die lokalen Haushalte für Projekte der grundlegenden Gesundheitsförderung und Prävention wurden von 35 Yuan auf 40 Yuan je Bewohner und Jahr heraufgesetzt. Gleichzeitig werden Sozialwohnungsprojekte umgesetzt und mit Mietbeihilfe gekoppelt. So werden in Pilotprojekten öffentliche Mietwohnungen in Form von öffentlich-privaten Partnerschaften finanziert, gebaut und betrieben. Weiterhin wurde aus öffentlichen Mitteln der Bau beziehungsweise die Instandsetzung von rund sechs Millionen Wohneinheiten in städtischen Barackensiedlungen begonnen, auch in ländlichen Gebieten werden baufällige Bestände für 4,32 Millionen Haushalte modernisiert und ausgebaut.

Im Jahr 2016 werden sich sämtliche Staatsausgaben und insbesondere die Ausgaben für die öffentliche Daseinsvorsorge weiter erhöhen. Zur Etablierung eines nachhaltigen Finanzierungssystems der Krankenversicherungen mit fairer Lastenteilung werden die jährlichen staatlichen Zuschüsse für die Basiskrankenversicherung für städtische und ländliche Bewohner von 380 auf 420 Yuan pro Person erhöht. Die individuellen Beiträge steigen entsprechend von 120 auf 150 Yuan pro Person und Jahr. Die neuen Finanzmittel werden in erster Linie dazu verwendet, das Leistungsniveau der Basiskrankenversicherung sowie der Versicherung für schwere Erkrankungen anzuheben, die sowohl für die städtische als auch die ländliche Bevölkerung zugänglich sind. Die staatlichen Subventionen für die grundlegende Gesundheitsvorsorge sollen ebenfalls weiter angehoben werden, von 40 auf 45 Yuan pro Kopf und Jahr. Zum 1. Januar 2016 ist zudem das Rentenniveau für ehemals betrieblich Beschäftigte und für ehemalige Angestellte staatlich angebundener und finanzierter Einrichtungen um etwa 6,5 Prozent angehoben worden. Dabei erfolgte eine moderate Neugewichtung der Leistungen zugunsten von Rentempfängern, die aufgrund einer Frühverrentung nur eine sehr geringe Rente erhalten oder ehemals in armen peripheren Gebieten betrieblich beschäftigt waren. Des Weiteren wurden Mechanismen zur Anpassung der Grundlöhne und -gehälter geschaffen, um eine koordinierte Steigerung der Einkünfte sowohl der Beschäftigten als auch der Rentempfänger zu fördern.

Weitere Ausgabensteigerungen fallen für den Abbau von Überkapazitäten in der Produktion und damit einhergehend für die Versorgung und Vermittlung von freigesetzten Arbeitskräften an. Gemäß der Vorgabe, dass bei einer rückläufigen Marktentwicklung die Unternehmen mit organisatorischer Hilfestellung der lokalen und finanzieller Unterstützung der nationalen Ebene eine Umstrukturierung vornehmen sollen, werden die regionalen und lokalen Regierungen

sowie die der Zentralregierung unterstellten Unternehmen dazu angehalten, durch eine abgestimmte Nutzung von Verfahren wie Fusionen, Umschuldungen und Liquidationen zum zügigen Abbau von Überkapazitäten in der Kohle- und Stahlindustrie beizutragen. Die Provinzregierungen tragen die Gesamtverantwortung für den Abbau von Überkapazitäten in ihrem Verwaltungsgebiet. Die Zentralregierung stellt hierfür 100 Milliarden Yuan in Form von Förderprämien und Subventionen zur Verfügung. Allein im Jahr 2016 sollen die regionalen und lokalen Regierungen sowie die auf nationaler Ebene angesiedelten Staatsunternehmen insgesamt 50 Milliarden Yuan für die bedarfsgerechte Versorgung und Neuvermittlung von freigesetzten Fachkräften einsetzen.

Diese Prämien und Subventionen werden in einem Stufensystem schrittweise zugeteilt. Berücksichtigt werden dabei die Effizienz der Aufgabenerfüllung seitens der unteren Regierungsebenen (gemessen am erreichten Abbau von Überkapazitäten in der Produktion), die Anzahl der zu versorgenden freigesetzten Arbeitskräfte, der Umfang bestehender Haushaltsdefizite sowie weitere Faktoren. Gleichzeitig sind die Regierungen von der Provinz- bis zur Gemeindeebene als Zuwendungsempfänger gehalten, einen korrespondierenden Eigenanteil bei der Erfüllung der zugewiesenen Aufgaben aufzubringen, um deren Finanzierung sicherzustellen und zur Bewältigung des Unterfangens beizutragen. So stellt die Zentralregierung zwar 100 Milliarden Yuan zur Verfügung, doch verlangt sie von den unteren Regierungsebenen, im vorgegebenen Umfang eigene Finanzmittel zuzuschießen. Dies bedeutet eine hohe fiskalische Belastung, gerade für Regionen, in denen umfangreiche Überkapazitäten abgebaut werden müssen.

### **2.3 Steigender Druck durch wirtschaftlichen Abschwung und Umsatzsteuerreform**

Auf der einen Seite führt der wirtschaftliche Abschwung zu einer Verringerung der fiskalischen Einnahmen der Regionen, auf der anderen Seite bedeutet die Umwandlung der Geschäfts- in die Mehrwertsteuer zur Minderung der Steuerlast eine institutionell bedingte Verringerung der öffentlichen Einnahmen. Die Auswirkungen der Umsatzsteuerreform auf die lokale und regionale Einnahmesituation waren derart gravierend, dass im Jahr 2015 eine „Feinjustierung“ der Reform notwendig wurde. Nichtsdestotrotz wird die Umsatzsteuerreform seit dem 1. Mai 2016 vollständig umgesetzt, was insgesamt zu den gewünschten Steuerreduzierungen führt, aber eben auch zu verringerten Steuereinnahmen insbesondere auf den unteren Ebenen.

## **3. Hauptquellen nicht-steuerlicher Einnahmen**

Die fiskalischen Einnahmen der unteren Regierungsebenen umfassen neben den normalen Steuereinnahmen auch Einnahmen sonstiger Herkunft, die wenig standardisiert sind. Im aktuellen wirtschaftlichen Kontext sind jedoch auch die Einnahmen aus diesen Quellen geschrumpft. Der Rückgang war hier sogar besonders stark, was deutlich vor Augen führt, warum die regionalen und lokalen Regierungen finanziell so schwer zu kämpfen haben.

Die Regierungsfonds der unteren Ebenen nahmen 2015 direkte nicht-steuerliche Einnahmen im Umfang von 3,82 Billionen Yuan ein, 17,7 Prozent weniger als im Vorjahr. Besonders gravierend war das Nachlassen der Einkünfte aus der Veräußerung von staatlichen Landnutzungsrechten. Zu diesen Einnahmen kamen Transferzahlungen aus Mitteltöpfen der Zentralregierung in Höhe von 133,19 Milliarden Yuan sowie 100 Milliarden Yuan aus der Emittierung zweckgebundener regionaler Anleihen hinzu, so dass insgesamt Einnahmen von 4,06 Billionen Yuan verbucht wurden. Die mittels der regionalen und lokalen Regierungsfonds getätigten Ausgaben beliefen sich dagegen auf 3,93 Billionen Yuan, davon Aufwendungen im Umfang von 3,29 Billionen Yuan im Zusammenhang mit der Veräußerung von staatlichen Landnutzungsrechten.

Für das Jahr 2016 werden direkte nicht-steuerliche Einnahmen der regionalen und lokalen Regierungsfonds von 3,29 Billionen Yuan veranschlagt, womit sich im Vergleich zum Vorjahr ein prognostiziertes Minus von 12,4 Prozent ergibt. Davon belaufen sich die Einnahmen aus der Veräußerung von staatlichen Landnutzungsrechten auf 2,82 Billionen Yuan, was einem Rückgang von 13,2 Prozent entspricht. Hinzu kommen 111,46 Milliarden Yuan in Form von Transferzahlungen aus Mitteltöpfen der Zentralregierung sowie Einnahmen in Höhe von 400 Milliarden Yuan aus regional und lokal ausgegebenen zweckgebundenen Anleihen (also 300 Milliarden mehr als im Vorjahr). Insgesamt ergeben sich somit Einnahmen in Höhe von 3,8 Billionen Yuan. Dem steht eine Ausgabenlast der regionalen und lokalen Regierungsfonds in Höhe von ebenfalls 3,8 Billionen Yuan gegenüber. Davon sind 3,2 Billionen Yuan Ausgaben im Zusammenhang mit der Veräußerung von staatlichen Landnutzungsrechten, ein Rückgang um 2,6 Prozent. Der Gesamtumfang zweckgebundener Schuldverschreibungen der unteren Regierungsebenen ist auf 6,48 Billionen Yuan begrenzt.

Besonders gravierend war das Nachlassen der Einkünfte aus der Veräußerung von staatlichen Landnutzungsrechten.

Im Jahr 2016 werden sich die direkt auf den unteren Regierungsebenen generierten Erträge aus Maßnahmen zur staatlichen Kapitalbildung auf geschätzte 89,47 Milliarden Yuan belaufen, ein Rückgang dieser fiskalischen Einkommenskategorie um 5,5 Prozent. Hinzu kommen geschätzte 36 Milliarden Yuan in Form von Transferzahlungen der Zentralregierung an die Regionen aus auf der nationalen Ebene getätigten Kapitalgeschäften. Insgesamt ergeben sich so für die Regionen Einnahmen aus staatseigenem Kapital in Höhe von 125,47 Milliarden Yuan. Gleichzeitig werden aus diesem Mitteltopf Ausgaben in Höhe von 106,78 Milliarden Yuan getätigt, eine Zunahme von 29,2 Prozent. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die Zentralregierung zwar durch eine stärkere Umverteilung der auf nationaler Ebene erwirtschafteten Kapitalerträge ihre Transferzahlungen an die Regionen erhöht hat, diese zusätzlichen Mittel aber direkt wieder eingesetzt werden. Zum einen werden hierdurch Kosten im Zusammenhang mit der Reform der Versorgungsdienstleistungen gedeckt, die bislang von Staatsunternehmen und anderen staatlichen Einrichtungen über-

nommenen wurden. Diese verantworteten in der Vergangenheit in den ihnen zugehörigen Wohnkomplexen die Bereitstellung von Elektrizität, Wasser und Fernwärme sowie Gebäudedienstleistungen, die nun von anderen sozialen Trägern übernommen werden soll. Zum anderen werden auch die Aufwendungen für die Reform unwirtschaftlicher staatseigener Kollektivunternehmen<sup>2</sup> aus den Transfermitteln aus nationalen Kapitalerträgen bestritten. Außerdem wurden 18,69 Milliarden Yuan an den regulären öffentlichen Haushalt ausgekehrt.

#### 4. Verschuldung der Regional- und Lokalregierungen

Bis zum Ende des Jahres 2015 belief sich die in den Haushalten erfasste öffentliche Verschuldung der Zentralregierung auf 10,66 Billionen Yuan und die der unteren Regierungsebenen auf 16 Billionen Yuan, was eine landesweite Gesamtverschuldung in Höhe von 26,66 Billionen Yuan bedeutet, entsprechend 39,4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Hinzu kommen diverse mittelbare Verbindlichkeiten der regionalen und lokalen Regierungen, für die sie entweder per Bürgschaft oder gegebenenfalls durch Rettungsmaßnahmen eintreten müssen. Legt man hierbei die im Rahmen einer Prüfung des nationalen Rechnungshofs vom Juni 2013 errechnete durchschnittliche Schuldübernahmequote von 20 Prozent zugrunde, dann steigt die landesweite Staatsverschuldung für das Jahr 2015 auf etwa 41,5 Prozent des BIP.

Derzeit ist das Verschuldungsrisiko der chinesischen Provinz-, Bezirks-, Kreis- und Gemeinderegierungen insgesamt noch als kontrollierbar anzusehen. Gemessen an der international üblichen Kennziffer der Verschuldungsquote (offene Verbindlichkeiten dividiert durch Finanzkraft) belief sich die öffentliche Verschuldung der unteren Regierungsebenen 2015 auf 89,2 Prozent und lag damit unter den weltweit anerkannten Warnwerten. Außerdem stehen, ganz im Gegensatz zu Staaten, die sich in einer Schuldenkrise befinden, der regionalen und lokalen Verschuldung in China große Volumina hochqualitativer Aktiva gegenüber, die gegen die Schulden aufzurechnen sind und als Garantien wirken. Bezieht man außerdem in die Kalkulation mit ein, dass China in absehbarer Zeit sein mittleres bis hohes Wirtschaftswachstum beibehalten wird, so stellt auch dies für die Tilgung der Schulden eine fundamentale Sicherheit dar.

In den letzten Jahren hat das Ministerium für Finanzen die Risikolage der regionalen und lokalen Verschuldung kontinuierlich überwacht. Folgende Probleme zeigen sich zurzeit im Schuldenmanagement: Bei der Tilgungsfähigkeit der unteren Regierungsebenen ist insgesamt eine Verschlechterung festzustellen und das Schuldenrisiko einzelner Regionen hat zugenommen. Nach wie vor geschieht es, dass Regierungen verdeckt oder sogar illegal Bürgschaften für Verbindlichkeiten eingehen. Hinzu kommen Unregelmäßigkeiten bei Projekten

---

2 A.d.Ü.: Diese Kollektivunternehmen (*guangban dajiti*) waren vor allem in den 1970er und 1980er Jahren mit finanzieller Unterstützung der Staatsbetriebe als angegliederte Zulieferbetriebe gegründet worden, um von gesellschaftlichen Verwerfungen betroffene Bevölkerungsgruppen aufzufangen.

in Form von öffentlich-privaten Partnerschaften. Die zuständigen Behörden sind derzeit dabei, ihre Aufsicht zu verstärken und die Regionalregierungen und involvierten Finanzinstitute anzuweisen, geeignete Maßnahmen zur Lösung dieser Probleme zu ergreifen.

## 5. Eine proaktive Finanzpolitik durch Einbeziehung der regionalen und lokalen Haushalte

Im Jahr 2016 wird die proaktive Finanzpolitik fortgeführt und intensiviert. Dies manifestiert sich im Wesentlichen in folgenden Punkten:

### 5.1 Zusätzliche Senkung von Steuern und Gebühren

Dies beinhaltet die vollständige Implementierung der Umsatzsteuerreform durch Ausweitung der bisherigen Pilotprojekte auf die Bau- und Immobilienbranche sowie auf Finanz- und Konsumdienstleistungen, zudem wird das Vorsteuerabzugsverfahren bei Immobilien eingeführt. Gleichzeitig wird die Restrukturierung und Neugestaltung der öffentlichen Gebührenfonds intensiviert. So wird bei 18 Arten von Verwaltungsgebühren die Zahlungsbefreiung, die bislang nur für Klein- und Kleinstbetriebe galt, auf alle Unternehmen und Einzelpersonen erweitert. Auch die Gebühren für die Fonds zur Erschließung neuer Gemüseanbauflächen und zur Aufforstung werden auf null gesetzt und der Ausgleichsfonds zur Stabilisierung von Güterpreisen aufgelöst. Die Befreiung von nationalen beziehungsweise lokalen Bildungszuschlägen und von Gebühren für den Infrastrukturfonds für Wasserbauprojekte, die bisher für Steuerzahler mit monatlichen Verkaufserlösen oder Umsätzen von weniger als 30.000 Yuan galt, wird auf Steuerzahler mit weniger als 100.000 Yuan ausgeweitet. Mit der Implementierung der oben beschriebenen Steuer- und Gebührensenkungspolitik werden laut der Prognosen Unternehmen und Einzelpersonen um mehr als 500 Milliarden Yuan pro Jahr entlastet.

Mit der Implementierung der Steuer- und Gebührensenkungspolitik sollen Unternehmen und Einzelpersonen um mehr als 500 Milliarden Yuan pro Jahr entlastet werden.

### 5.2 Erweiterung des Defizitrahmens

Das diesjährige landesweite Haushaltsdefizit wird 2,18 Billionen Yuan betragen, eine Zunahme im Vergleich zum Jahr 2015 von 560 Milliarden Yuan. Infolgedessen wird die Defizitquote bei drei Prozent liegen und damit 0,6 Prozentpunkte höher als im Jahr 2015. Die Ausweitung des Defizitrahmens dient neben einer angemessenen Erhöhung notwendiger Ausgaben gleichzeitig auch dem Zweck, die aufgrund der Steuer- und Gebührensenkungspolitik verminderten fiskalischen Einnahmen zu kompensieren und sicherzustellen, dass die unteren Regierungsebenen ihren Zahlungsverpflichtungen nachkommen können. Außerdem sind auch die zweckgebundenen Schuldverschreibungen, die in der Budgetierung den gesondert verwalteten Regierungsfonds der unteren Ebenen

zugerechnet werden, stark angestiegen. Zugleich werden aus dem Vorjahr übertragene Einnahmen- und Ausgabenreste verstärkt eingesetzt, um sicherzustellen, dass die Gesamtausgaben sowie insbesondere die Investitionen in staatliche Schlüsselprojekte einen adäquaten Umfang erreichen.

### **5.3 Optimierung der Ausgabenstruktur**

Gemäß den Prinzipien der Nachhaltigkeit und der Grundsicherung sind Ausgaben für die öffentliche Daseinsvorsorge bereitzustellen. Ziel ist eine strenge Kontrolle der öffentlichen Budgets – insbesondere für die drei Kategorien des Ankaufs und der Nutzung von Dienstfahrzeugen, der Dienstreisen ins Ausland und der Bewirtung im offiziellen Rahmen –, sowie eine Verschlan- kung der allgemeinen Ausgaben für Sitzungen, Konferenzen und ähnliche Gemeinkosten. Nicht nachhaltige oder mit der Umsetzung politischer Vorga- ben verknüpfte Ausgabenposten, die in der früheren Hochwachstumsphase der öffentlichen Einnahmen übermäßig hohe Standards erreichten oder mit nicht einlösbaren Versprechen verbunden waren, sollen dabei auf Basis einer sachlichen Bewertung zeitnah reduziert werden. Des Weiteren wird auch die Struktur der Transferleistungen optimiert. Hierbei liegt der Schwerpunkt auf der Senkung zweckgebundener Zuweisungen zugunsten einer entsprechenden Erhöhung allgemeiner Ausgleichszuweisungen sowie der Transferzuweisungen für ehemalige Revolutionsgebiete, Minderheitenregionen sowie periphere und armutsbedrohte Gebiete. Die Zentralregierung wird sich in ihren Infra- strukturinvestitionen auf die Unterstützung von Aufbauprojekten im Sinne des Gemeinwohls innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs fokussieren, während Aufwendungen für kleine dezentrale Projekte verringert werden. Im Jahr 2016 stehen hierfür circa 500 Milliarden Yuan zur Verfügung, eine Steigerung im Vergleich zu 2015 um 22,4 Milliarden Yuan.

### **5.4 Steigerung der Effizienz durch eine Bündelung fiskalischer Mittel**

Für Regionen und Behörden, deren Finanzmittelbestand zum Jahresab- schluss 2015 verhältnismäßig hoch war, ist für das Jahr 2016 eine entsprechen- de Verkleinerung des Haushalts vorgesehen. Werden in der Umsetzung von Auf- gaben und Projekten Mittel frei, sind die zuständigen Stellen gehalten, zeitnah eine Umwidmung zum Einsatz für andere staatliche Schlüsselprojekte vorzu- nehmen, um so infolge des verwendeten Periodenrechnungssystems entstehen- de Haushaltseinnahmereste zu reduzieren. Einnahmen- und Ausgabenreste der separat verwalteten regionalen und lokalen Regierungsfonds müssen, wenn sie die vorgeschriebene Relation überschreiten, in den regulären öffentlichen Haus- halt übertragen und im Rahmen der Gesamtplanung verwendet werden. Geplant ist außerdem, einen höheren Anteil des gesondert budgetierten staatseigenen Kapitals und daraus resultierender Erträge in die regulären Haushalte zu über- führen. Gleichzeitig sollen innovative Ansätze bei der Tüftung der öffentlichen Ausgaben zur Verbesserung der Ausgabeneffizienz beitragen.

Die von der Zentralregierung beschlossene proaktive Finanzpolitik muss von den regionalen und lokalen Haushalten mitgetragen werden. Je mehr der

---

finanzielle Einsatz bei den öffentlichen Ausgaben erhöht wird, desto größer werden allerdings auch die Konflikte in deren Bilanzen.

## 6. Lösungsansätze: Moderate Ausweitung der Anleihenemittierung und Reform des öffentlichen Finanz- und Steuerwesens

Die Lösung der fiskalischen Engpässe der unteren Regierungsebenen muss mehrgleisig angegangen werden. In der nahen Zukunft muss im Wesentlichen zunächst eine Anpassung der lokal ausgegebenen Schuldverschreibungen sowie der Haushalts- und Steuersysteme umgesetzt werden.

Es gilt, eine Umwandlung bestehender Schulden in Schuldverschreibungen und eine moderate Erhöhung der Neuemittierungen zu realisieren. So wurden im Jahr 2015 bereits Verbindlichkeiten in Höhe von 3,2 Billionen Yuan in regionale und lokale Anleihen umgewandelt, was zu einer Zinsentlastung in Höhe von etwa 200 Milliarden Yuan führte und den Tilgungsdruck der Regionen minderte. Im Jahr 2015 genehmigte der Nationale Volkskongress die Ausgabe von Schuldverschreibungen in Höhe von 600 Milliarden Yuan durch die unteren Regierungsebenen. Für das Jahr 2016 hat der Nationale Volkskongress neue Anleihen von bis zu maximal 1,18 Billionen Yuan erlaubt – ein Anstieg im Vergleich zum Vorjahr um 580 Milliarden Yuan. Sowohl die Umwandlung bestehender Verbindlichkeiten als auch die Ausgabe neuer Schuldverschreibungen nehmen also zu.

Angestrebt wird eine zielgerichtete Ausgabe lokaler Anleihen zur Minimierung der Verschuldungsrisiken. Die Vorgehensweise bei der Emittierung muss verbessert werden, indem sich die Preisgestaltung noch stärker am Markt orientiert und ein abgestimmter Ausgaberrhythmus für nationale und regionale Anleihen geschaffen wird. Darüber hinaus sollten Wege zur Diversifizierung der Investoren in regionale und lokale Schuldverschreibungen erkundet werden. Zudem müssen für diese Anleihen proaktiv Sekundärmärkte aufgebaut werden, um eine verbesserte Liquidität zu erzielen. Die Zentralregierung wird die unteren Regierungsebenen darin anleiten, unter Berücksichtigung des Schuldendienstes, der Marktsituation sowie anderer Faktoren einen angemessenen Umfang der Umwandlung bestehender Verbindlichkeiten in lokale Schuldverschreibungen zu bestimmen und für eine umgehende Überführung der hieraus gewonnenen fiskalischen Einnahmen an den jeweiligen Haushalt sorgen.

Gleichzeitig muss die Aufsicht über die Verschuldung der unteren Regierungsebenen verstärkt werden. Erstens bedarf es hierzu einer Stärkung des Limitmanagements und der Budgetverwaltung. Schuldenobergrenzen müssen sachgerecht festgelegt und die Regionalregierungen angehalten werden, Kreditaufnahmen und Tilgungen innerhalb des genehmigten Rahmens zu tätigen. Der Umfang der Verschuldung soll somit einer strengen Kontrolle unterliegen. Die Regional- und Lokalregierungen sind zudem gefordert, ihre Einnahmen und Ausgaben aus Schuldgeschäften in den regulären öffentlichen Haushalt zu übertragen und sich aus eigenem Antrieb der Aufsicht der Volkskongresse

aller Ebenen zu unterstellen. Die Vorgehensweise, zeitgleich mit dem Haushalt auch die Schuldengrenze sowie die Einkünfte und Verpflichtungen aus Schuldgeschäften öffentlich bekanntzugeben, sollte institutionalisiert werden. Zweitens sind Risikobewertung und Frühwarnmechanismen zu verbessern. Angestrebt wird eine integrierte Anwendung aller Arten von Risikoindikatoren. Die Schuldenrisiken aller Regionen sollen einer Einstufung unterzogen und für Gebiete mit akuten und hohen Risiken Frühwarnsysteme eingerichtet werden. Die betreffenden Regionen müssen angehalten werden, regionale Notfallmechanismen zur Risikominimierung zu etablieren. Drittens ist eine zeitnahe Vermarktlichung staatlich gegründeter Finanzierungsplattformen in Unternehmensform sowie deren Mittelbeschaffung erforderlich, um ein vollständiges Schuldenmanagement der Regionen zu erreichen. Mit Blick hierauf sind auch die Anstrengungen zur Verbesserung der Überprüfung und Strafverfolgung von widerrechtlich eingegangenen Schuldengarantien zu erhöhen. Viertens ist eine Verbesserung der Aufsichtsmechanismen über die öffentliche Verschuldung sowie der personellen Bewertungs- und Rechenschaftsmechanismen innerhalb der Regional- und Lokalregierungen vonnöten.

Ein wesentlicher Schritt ist weiterhin die Förderung einer koordinierten Entwicklung der Beziehungen zwischen Zentral- und Regionalregierungen durch die Reform des Steuer- und öffentlichen Finanzwesens. Für das Jahr 2016 hat die Zentralregierung allgemeine Zuweisungen an die Regionen in Höhe von 3,2 Billionen Yuan vorgesehen, eine Steigerung von 12,2 Prozent. Dieser Betrag enthält Ausgleichszuweisungen in Höhe von 2,04 Billionen Yuan – 10,2 Prozent mehr im Vergleich zum Vorjahr –, die hauptsächlich der Entlastung der Regionen angesichts des Drucks durch reduzierte Einnahmen und erhöhte Ausgaben dienen. Des Weiteren umfasst er Transferzuweisungen für die ehemaligen Revolutionsgebiete, Minderheitenregionen sowie für periphere und armutsbedrohte Gebiete in Höhe von 153,79 Milliarden Yuan, die damit einen Anstieg von 22,4 Prozent verzeichnen. Enthalten sind auch Transferzahlungen an das Grundrentensystem in Höhe von 504,28 Milliarden Yuan sowie an das öffentliche Krankenversicherungssystem für die Stadt- und Landbevölkerung in Höhe von 242,63 Milliarden Yuan, eine Zunahme von 14,5 Prozent beziehungsweise 14,3 Prozent. Bei den zweckgebundenen Zuweisungen für die Regionen soll eine leichte Reduzierung um 3,2 Prozent vorgenommen werden, auf 2,09 Billionen Yuan.

Bezüglich der Veränderungen, die die Umsatzsteuerreform für die Haushaltsbilanzen von Zentral- und Regionalregierungen bewirkt, hat der Staatsrat am 29. April 2016 die „Übergangsregelungen zur Anpassung der Verteilung des Mehrwertsteueraufkommens zwischen dem zentralen und den regionalen Haushalten nach der landesweiten Implementierung der Pilotprojekte zur Umwandlung der Geschäfts- in die Mehrwertsteuer“ herausgegeben. Das Dokument enthält folgende Vorgaben:

- a) Die Mitteltransfers der unteren Ebenen an die Zentralregierung sowie die Rücküberweisungen der Zentralregierung aus dem steuerlichen Gesamtaufkommen erfolgen zunächst in Form eines festgelegten

- Grundbetrags, der auf Basis der Werte des Jahres 2014 bestimmt wird.
- b) Die zukünftig in allen Branchen und von allen Unternehmen zu entrichtende Mehrwertsteuer steht der Zentrale und den Regionen in vollem Umfang zur gemeinsamen Verfügung.
  - c) Der Zentralregierung steht ein Anteil von 50 Prozent der Mehrwertsteuer zu.
  - d) Den regionalen und lokalen Regierungen steht jeweils ein Anteil von 50 Prozent der von ihnen in den zentralen Mitteltopf eingezahlten Mehrwertsteuer zu.
  - e) Die Zentralregierung transferiert diesen Teil der an sie abgeführten Steuereinnahmen in Form von Rücküberweisungen wieder an die Regionen und gewährleistet damit, dass diesen ihre ursprüngliche Finanzkraft erhalten bleibt.
  - f) Die auf der nationalen Ebene konzentrierten Mehreinnahmen werden in Form von Ausgleichszuweisungen wieder den unteren Regierungsebenen zugeführt, wobei diese Mittel im Wesentlichen zur Unterstützung der Finanzkraft der Regionen in Zentral- und Westchina verwendet werden.

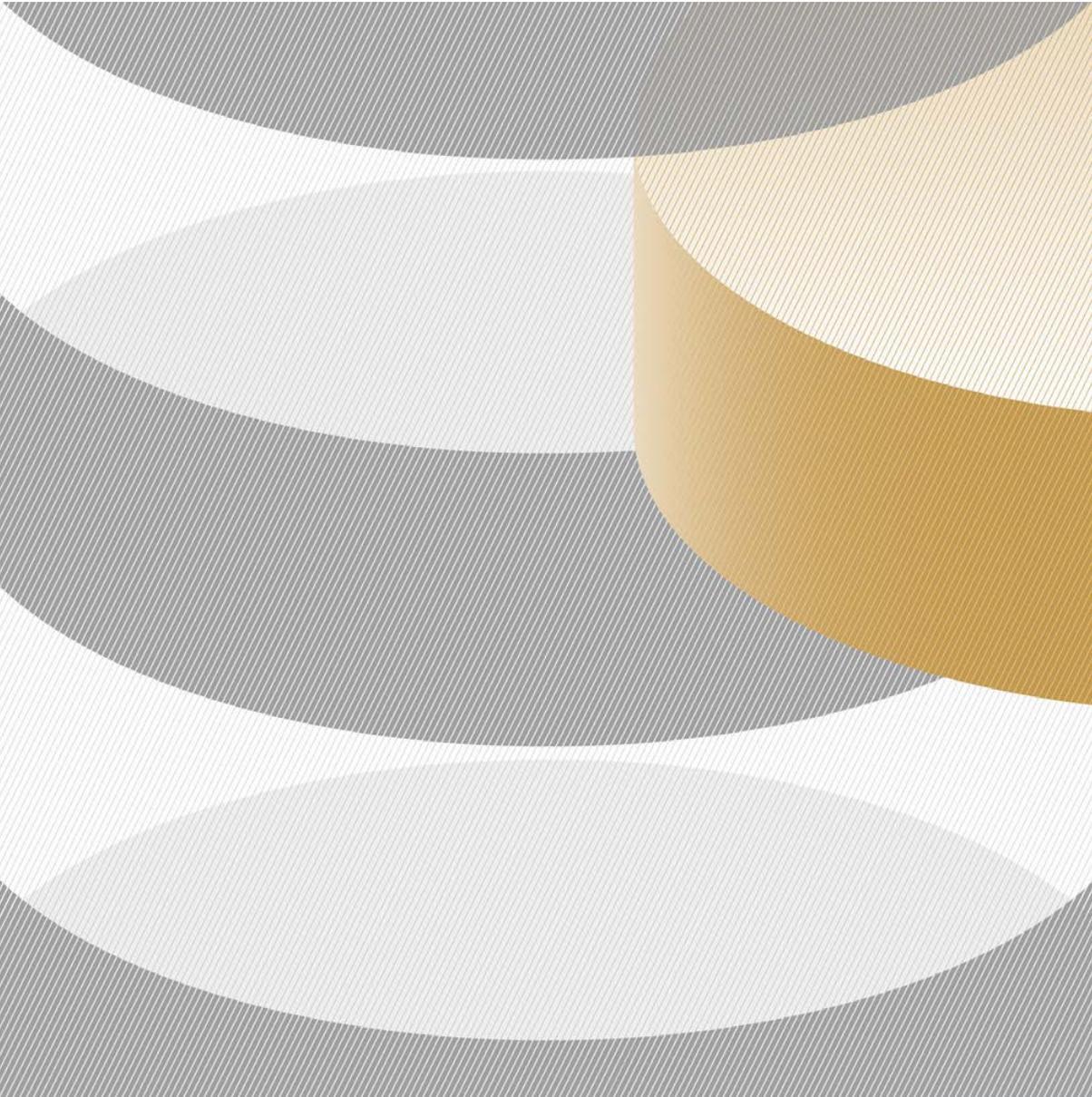
Außerdem wird in dem Dokument ein vorläufiger Übergangszeitraum von zwei bis drei Jahren festgelegt. Am Ende dieser Zeitspanne ist demnach unter Berücksichtigung der Zuständigkeiten und finanziellen Verbindlichkeiten der nationalen und der unteren Regierungsebenen sowie gemäß der Erfolge in der Umsetzung der Steuer- und Haushaltsreformen und anderer Maßnahmen zu prüfen, ob eine weitere Anpassung vorzunehmen ist.

Um die Haushaltsprobleme der unteren Regierungsebenen zu lösen, muss mittel- bis langfristig ein optimiertes Steuersystem aufgebaut werden, damit diese über adäquate finanzielle Mittel und Verfügungsrechte zur Erbringung ihrer öffentlichen Dienstleistungen verfügen. Unter Berücksichtigung der aktuellen steuersenkungsorientierten politischen Ausrichtung erscheint eine grundlegende Umgestaltung der regionalen und lokalen Steuersysteme in naher Zukunft jedoch eher schwierig. Stattdessen werden Anpassungen innerhalb der bestehenden öffentlichen Finanzsysteme wohl vorerst die bevorzugte politische Vorgehensweise bleiben.



Prof. Dr. Li Xuzhang

Li Xuzhang ist Professor an der Wirtschaftsabteilung der Hochschule des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas. Nach dem Erwerb des Masterabschlusses promovierte er an der Renmin-Universität im Fachbereich Wirtschaftswissenschaften. Weiterhin nahm er zur Fortbildung an Masterprogrammen an der Cardiff University sowie dem University College London teil. Li war an der Hebei Universität für Wirtschaft und Handel tätig und gewann zwischen 2009 und 2010 praktische Einblicke als Vize-Kreisvorsteher von Shanglin, Provinz Guangxi. Li ist vorsitzender Experte mehrerer Forschungsprojekte, unter anderem zum Thema Strukturwandel, sowie Autor und Herausgeber von 16 Monographien und über 200 Fachaufsätzen. Als Berater stellt er seine Expertise wichtigen politischen Institutionen zur Verfügung.



# 中国地方的财政缺口与负债、原因与解决措施

李旭章教授

中国经济进入“新常态”，主动选择把经济增长率从持续了30多年的10%左右，下调为7%左右，2016年又下调为6.5%—7%，在十三五期间“经济年均增长保持在6.5%以上”；经济增长率从高速转向中高速，底线是中速，掌握在比如6%左右，只要在十三五期间平均能达到“6.5%以上”即可。伴随着经济下行压力和国家经济增长战略的调整，对我国财政收支带来了很大压力，对地方财政收入的影响更为明显，收支矛盾加剧。这就使本来已经存在的地方财政收支缺口有所扩大，如何解决备受各方关注。

## 一、中国财政收支概况

2015年，全国一般公共预算收入152216.65亿元，比2014年同口径（考虑11个项目由政府性基金预算转列一般公共预算的影响，下同）增长5.8%。加上使用结转结余及调入资金8055.12亿元，收入总量为160271.77亿元。全国一般公共预算支出175767.78亿元，增长13.2%。加上补充中央预算稳定调节基金703.99亿元，支出总量为176471.77亿元。收支总量相抵，赤字16200亿元，与预算持平。

2015年，地方一般公共预算本级收入82982.66亿元，增长4.8%，加上中央对地方税收返还和转移支付收入55181亿元，地方一般公共预算收入138163.66亿元。再加上地方财政使用结转结余及调入资金7055.12亿元，收入总量为145218.78亿元。地方一般公共预算支出150218.78亿元，增长13.2%（剔除使用结转结余及调入资金后增长7.9%）。收支总量相抵，地方财政赤字5000亿元，与预算持平。

2016年，地方一般公共预算本级收入86630亿元，增长3.6%，加上中央对地方税收返还和转移支付收入58030亿元、地方财政调入资金400亿元，地方一般公共预算收入合计为145060亿元。地方一般公共预算支出152860亿元，剔除上年使用结转结余及调入资金后同口径增长6.3%。地方财政赤字7800亿元，比2015年增加2800亿元，通过发行地方政府一般债券弥补。地方政府一般债务余额限额107072.4亿元。

2016年，汇总中央和地方预算，全国一般公共预算收入157200亿元，增长3%。加上调入资金1715亿元，可安排的收入总量为158915亿元。全

伴随着经济下行压力和国家经济增长战略的调整，对我国财政收支带来了很大压力，对地方财政收入的影响更为明显，收支矛盾加剧。

国一般公共预算支出 180715 亿元，剔除地方上年使用结转结余及调入资金后同口径增长 6.7%。赤字 21800 亿元，比 2015 年增加 5600 亿元。

## 二、当前地方财政收支缺口的原因

随着经济下行，地方财政收入减少，而需要地方政府完成的公共服务不仅没有减少，还在不断增加。

要说地方财政收支有缺口，并不新鲜。很少有一个地方会说不缺钱，但中国当前地方财政遇到的困难却是比外人了解的更大、更复杂。这主要表现为随着经济下行，地方财政收入

减少，而需要地方政府完成的公共服务不仅没有减少，还在不断增加；作为国家战略的供给侧结构性改革的主要措施是“营改增”——地方税改成了中央和地方共享税，对地方影响不可忽视。

### 1. 财政收入不足。

经济下行既影响中央财政，也影响地方财政。我国税收收入以流转税为主，随着经济增速趋缓和工业生产者出厂价格连续下降，财政收入增速的回落幅度大于国内生产总值增速的回落幅度。加上为保持经济稳定增长、推进结构性改革，需要加大减税降费力度，特别是全面实施营改增后减收很多，将进一步拉低财政收入增幅。2015 年，从中央一般公共预算完成情况看，国内增值税 20996.82 亿元，为预算的 97.7%，主要是工业生产者出厂价格持续下降导致减收较多；国内消费税 10542.16 亿元，为预算的 94.1%，主要是提高卷烟、成品油消费税的实际收入低于预期；进口货物增值税、消费税和关税合计 15071.51 亿元，为预算的 82.4%，主要是进口大宗商品价格下行、进口额大幅下降。中央对地方税收返还和转移支付 55181 亿元，完成预算的 98.7%，增长 6.7%。其中：税收返还 5081.98 亿元，与 2014 年基本持平；一般性转移支付 28475.4 亿元，增长 6.8%；专项转移支付 21623.62 亿元，增长 8.4%，主要是执行中通过动支预备费增加了一次性投资。从地方财政看，收支矛盾更为突出，许多地区没有完成 2015 年财政收入预算，有的地方还发生了较大幅度的减收。

### 2. 公共支出增加。

财政支出刚性较强，支持转方式、补短板、防风险等增支需求较大。加上我国的“供给侧结构性改革”是在“适度扩大总需求”的基础上进行，财政支出扩大是题中之义。2015 年，企业退休人员基本养老金水平继续提高，月人均达到 2270 元。城乡居民基本养老保险基础养老金最低标准由每人每月 55 元提高到 70 元。推进机关事业单位养老保险制度改革，建立职业年金制度，同步调整机关事业单位工作人员基本工资。新型农村合作医疗和城镇居民基本医疗保险财政补助标准提高到每人每年 380 元，个人缴费标准相应提高到每人每年 120 元。基本公共卫生服务项目年人均财政补助标准由 35 元提高到 40 元。实行实物配租与租赁补贴并举，开展运用 PPP 模式投资建设和运营管理公共租赁住房试点。支持棚户区改造开工 601 万套、农村危房改造 432 万户。

2016 年，各项政府开支，尤其是与民生相关的开支继续扩大和提高。建立健全合理分担、可持续的医保筹资机制，将城乡居民基本医疗保险财政补助

标准由每人每年 380 元进一步提高到 420 元，个人缴费标准由每人每年 120 元提高到 150 元，新增筹资主要用于提高基本医疗保障水平，并加大对城乡居民大病保险的支持力度。将基本公共卫生服务项目人均财政补助标准由 40 元提高到 45 元。2016 年 1 月 1 日起，按 6.5% 左右提高企业和机关事业单位退休人员养老金标准，并向退休较早、养老金偏低的退休人员和艰苦边远地区企业退休人员适当倾斜；建立基本工资正常调整机制，促进在职和退休人员待遇水平协调增长。

化解过剩产能及人员安置方面也需要扩大开支。坚持“市场倒逼、企业主体、地方组织、中央支持”，推动地方政府和中央企业综合运用兼并重组、债务重组和破产清算等方式加快化解钢铁、煤炭行业过剩产能，省级政府对本地区化解过剩产能负总责。中央财政安排 1000 亿元奖补资金，其中 2016 年 500 亿元，根据地方任务完成情况（主要与去产能规模挂钩）、需安置职工人数、地方困难程度等因素，实行梯级奖补，由地方政府和中央企业统筹用于符合要求的职工安置工作。同时，地方政府按照任务量同步安排资金，做好资金保障，共同做好此项工作。虽说中央政府拿出了 1000 亿，但要求地方政府“同步安排资金”，对地方尤其是去产能任务较重的地区财政压力很大。

### 3. 经济下行压力加大和营业税改征增值税。

一边是经济下行压力使地方财政收入减少，另一方面“营改增”又要减税，并从体制上带来地方总体减收。营改增对地方财政收入的影响如此之大，2015 年一度不得不把这一改革进程进行“微调”。但是，2016 年 5 月 1 日，营改增全面推开，总的是减税，尤其是减少地方财政收入。

## 三、非税收入主要来源情况

地方财政收入除了正常的税收收入，也依赖一些其他形式的收入，尽管不甚规范。在当前的经济背景下，这些收入在下降，甚至下降幅度更大，这可以解释为什么地方政府的日子很难过。

2015 年，地方政府性基金本级收入 38218.12 亿元，下降 17.7%，主要是国有土地使用权出让收入大幅减少。加上中央政府性基金对地方转移支付收入 1331.93 亿元和地方政府发行专项债券筹集收入 1000 亿元，地方政府性基金相关收入为 40550.05 亿元。地方政府性基金相关支出 39339.36 亿元，其中国有土地使用权出让收入相关支出 32895.3 亿元。

2016 年，地方政府性基金本级收入 32902.09 亿元，下降 12.4%。其中，国有土地使用权出让收入 28248.6 亿元，下降 13.2%。加上中央政府性基金对地方转移支付收入 1114.59 亿元、地方政府专项债务收入 4000 亿元（比上年增加 3000 亿元），地方政府性基金相关收入为 38016.68 亿元。地方政府性基金相关支出 38016.68 亿元。其中，国有土地使用权出让收入相关支出 32024.08 亿元，下降 2.6%。地方政府专项债务余额限额 64801.9 亿元。

2016 年，地方国有资本经营预算本级收入 894.7 亿元，下降 5.5%。加上中央国有资本经营预算对地方转移支付收入 360 亿元，地方国有资

一边是经济下行压力使地方财政收入减少，另一方面“营改增”又要减税，并从体制上带来地方总体减收。

本经营预算收入 1254.7 亿元。地方国有资本经营预算支出 1067.82 亿元，增长 29.2%，主要是中央国有资本经营预算增加对地方转移支付，用于支持“三供一业”分离移交、厂办大集体改革等。向一般公共预算调出 186.88 亿元。

#### 四、地方政府债务情况

截至 2015 年末，纳入预算管理的中央政府债务 10.66 万亿元，地方政府债务 16 万亿元，两项合计，全国政府债务 26.66 万亿元，占 GDP 的比重为 39.4%。加上地方政府或有债务（即政府负有担保责任的债务和可能承担一定救助责任的债务），按照 2013 年 6 月审计署匡算的平均代偿率 20% 估算，2015 年全国政府债务的负债率将上升到 41.5% 左右。

我国地方政府债务形成了大量与债务相对应的优质资产作为偿债保障，加上未来一段时期内我国经济将保持中高速增长，也为债务偿还提供了根本保障。

目前，我国地方政府债务风险总体可控。以国际通用的债务率（债务余额 / 综合财力）指标衡量，2015 年地方政府债务率为 89.2%，低于国际通行警戒值。另外，与发生债务危机的国家不同，我国地方政府债务形成了大量与债务相对应的优质资产作为偿债保障，加上未来一段时期内我国经济将保持中高速增长，也为债务偿还提供了根本保障。

近年来，财政部一直监测地方政府债务风险情况。当前地方政府债务管理存在的问题包括：地方政府偿债能力总体有所下降，局部地区债务风险有所上升；地方政府违法或变相举债担保仍有发生；不规范的 PPP 模式等。对这些问题，有关部门正在督促地方和相关金融机构采取措施加以解决。

#### 五、积极的财政政策需要地方财政配合

2016 年继续实施积极的财政政策并加大力度。主要体现在：

##### （一）是进一步减税降费。

全面实施营改增，将试点范围扩大到建筑业、房地产业、金融业、生活服务业，实行不动产进项税抵扣。加大收费基金清理和改革力度，将 18 项行政事业性收费的免征范围，由小微企业扩大到所有企业和个人；将新菜地开发建设基金、育林基金征收标准降为零，停征价格调节基金；将教育费附加、地方教育附加、水利建设基金的免征范围，由月销售额或营业额不超过 3 万元的缴纳义务人扩大到不超过 10 万元的缴纳义务人。实行上述减税降费政策，预计全年减轻企业和个人负担 5000 多亿元。

##### （二）是扩大财政赤字规模。

全国财政赤字拟安排 21800 亿元，比 2015 年增加 5600 亿元，赤字率为 3%，比 2015 年提高 0.6 个百分点。扩大的赤字，在适当增加必要财政支出的同时，主要用于弥补减税降费带来的财政减收，保障政府应该承担的支出责任。此外，纳入政府性基金预算管理的地方政府专项债务也明显增加，并加大使用结转结余资金规模，使支出总水平和重点支出达到一定的力度。

### （三）是调整优化支出结构。

按可持续、保基本原则安排好民生支出。严格控制“三公”经费预算，压缩会议费等一般性支出。对收入高增长时期支出标准过高、承诺过多等不可持续支出或政策性挂钩支出，在合理评估的基础上及时压减。优化转移支付结构，重点压减专项转移支付数额，相应提高均衡性转移支付以及老少边穷地区转移支付规模。中央基建投资集中支持属于中央事权的公益性基本建设项目，减少小、散项目支出，2016年安排5000亿元，比2015年增加224亿元。

### （四）加大财政资金统筹使用力度。

对2015年末财政存量资金规模较大的地区或部门，适当压缩2016年预算安排规模。对执行中不再需要使用的资金，及时调整用于重点支出，减少按权责发生制结转支出。将政府性基金预算超出规定比例的结转结余资金，调入一般公共预算统筹使用。提高国有资本经营预算调入一般公共预算的比例。同时，创新财政支出方式，提高财政支出效率。

中央决定实施积极的财政政策需要地方配套，支出力度加大，收支矛盾也更大。

## 六、解决措施：适度扩大地方债发行和改革财税体制

地方财政收支矛盾的解决需要多管齐下，近期要做的是主要是地方债发行与财税体制调整。

置换地方债存量与适度扩大债务发行限额。2015年发行地方政府债券置换存量债务3.2万亿元，降低利息负担约2000亿元，减轻了地方政府偿债压力。2015年，全国人大批准新增地方政府债券6000亿元。2016年，全国人大批准新增地方政府债务限额11.8万亿元，比上年增加5800亿元。地方政府债券置换与新增政府债券发行都有增加。

做好地方政府债券发行工作，防止债务风险。完善发行办法，提高债券发行市场化定价水平，统筹国债、地方债发行节奏。研究推进地方政府债券投资群体多元化，积极建设地方政府债券二级市场，提高流动性。指导地方根据偿债需求、市场情况等合理确定置换规模，督促加快入库债券资金的置换。同时需要加强地方政府债务管理：一是加强限额管理和预算管理。科学拟定债务限额，地方政府在批准的限额内举借和偿还债务，严格控制债务规模。将地方政府债务收支纳入预算，自觉接受各级人大的监督。建立地方政府债务限额及债务收支情况随同预算公开的常态机制。二是健全风险评估和预警机制。综合运用各类风险指标，评估各地债务风险，并对高风险地区进行预警，指导督促地方建立债务风险应急处置机制。三是加快推进融资平台公司市场化转型和融资。完善全口径政府债务管理。加大对违法举债担保行为的监督和惩处力度。四是完善地方政府债务监管和考核问责机制。

以财税体制改革促进中央与地方财政关系协调发展。2016年，中央预算对地方一般性转移支付32017.82亿元，增长12.2%。其中：均衡性转

解决地方财政收支困难，从中长期看，要建立完善的地方税体系，让地方有与所承担的公共服务职能相适应的财力财权。

移支付 20392.25 亿元，增长 10.2%，主要用于缓解地方减收增支压力；老少边穷地区转移支付 1537.91 亿元，增长 22.4%；基本养老金转移支付 5042.76 亿元，增长 14.5%；城乡居民医疗保险转移支付 2426.27 亿元，增长 14.3%。对地方专项转移支付 20923.61 亿元，下降 3.2%。

针对营改增所带来的央地收支变化，2016 年 4 月 29 日国务院颁布《全面推开营改增试点后调整中央与地方增值税收入划分过渡方案》：

1. 以 2014 年为基数核定中央返还和地方上缴基数。
2. 所有行业企业缴纳的增值税均纳入中央和地方共享范围。
3. 中央分享增值税的 50%。
4. 地方按税收缴纳地分享增值税的 50%。
5. 中央上划收入通过税收返还方式给地方，确保地方既有财力不变。
6. 中央集中的收入增量通过均衡性转移支付分配给地方，主要用于加大对中西部地区的支持力度。并规定：“过渡期暂定 2-3 年，届时根据中央与地方事权和支出责任划分、地方税体系建设等改革进展情况，研究是否适当调整”。

解决地方财政收支困难，从中长期看，要建立完善的地方税体系，让地方有与所承担的公共服务职能相适应的财力财权。但是，考虑到当前的“以减税为主”的政策选择，近期地方税收体系的大的变革依然困难；对财政体制内部调整依然是当下之策。



### 李旭章教授

中共中央党校经济学部教授，中央财经大学经济学硕士，英国卡迪夫大学国际经济学硕士，伦敦大学学院公共政策硕士，中国人民大学经济学博士。历任河北经贸大学财税系、财税学院财税教研室副主任、主任、系副主任、副院长等；2009 至 2010 年在广西上林县挂职副县长。“习近平经济发展思想研究”高端智库创新工程首席执行专家，国家社科基金项目“供给侧结构性改革”主持人和首席经济学家。

出版著作 16 部（专著 5 部），公开发表学术论文 200 余篇；承担、主持多项国家、省（部、校）重点课题，多次以《研究报告》等内参形式通过中央党校、财政部上报党中央、国务院，为党和国家重大决策提供参考咨询。



# IM DIALOG MIT CHINA

## 对话中国

In der Reihe bereits erschienen  
已出版的系列丛书

---

Band 1, 2007 第 1 册, 2007 年	China im Wandel: Herausforderungen und Perspektiven 变革中的中国 : 挑战与远景
Band 2, 2008 第 2 册, 2008 年	Bildungspolitik und Arbeitsmarkt in der Volksrepublik China 中国教育政策与劳动力市场
Band 3, 2009 第 3 册, 2009 年	Gesellschaften im Umbruch: Konflikte, Konfliktlösungen und Strategien 变革中的社会 : 矛盾、解决方法与策略
Band 4, 2009 第 4 册, 2009 年	Wirtschaft und Gesellschaft im Zeichen der Krise 金融危机背景下的经济与社会政策
Band 5, 2010 第 5 册, 2010 年	Globalisierung und soziale Wohlfahrt 全球化与社会福利
Band 6, 2011 第 6 册, 2011 年	Historical Reflection and Reconciliation after World War II 二战后历史反思与和解
Band 7, 2011 第 7 册, 2011 年	Gesellschaftlicher Wandel und neue Anforderungen an die Politik 社会的变化及其对于政治的新要求
Band 8, 2012 第 8 册, 2012 年	Demografischer Wandel in China und Deutschland 中国与德国的人口变化
Band 9, 2013 第 9 册, 2013 年	Partizipation und Transparenz in China und Deutschland 中国和德国的公民参与及透明度
Band 10, 2014 第 10 册, 2014 年	Neue Wege der Urbanisierung und ländlichen Entwicklung 新型城镇化与农村发展
Band 11, 2015 第 11 册, 2015 年	Grundlagen rechtsstaatlichen Verwaltungshandelns in China und Deutschland 在中国和德国的行政法基础

---

Die Beiträge in diesem Heft geben nicht unbedingt die Meinung der Hanns-Seidel-Stiftung wieder, die Autoren tragen für ihre Texte die Verantwortung.

本丛书文章中的观点只代表作者个人，不一定代表汉斯·赛德尔基金会。

Alle Ausgaben der Schriftenreihe sowie weiterführende Informationen zur Arbeit der Hanns-Seidel-Stiftung in China finden Sie auf unserer Internetseite unter [www.hss.de/china](http://www.hss.de/china)

所有已出版的丛书以及关于汉斯·赛德尔基金会在中国工作的其他信息，请您查询我们的网站 [www.hss.de/china](http://www.hss.de/china)



**Hanns-Seidel-Stiftung Beijing  
Kordinierungs- und Informationszentrum**

德国汉斯·赛德尔基金会  
北京项目协调和信息中心

Xindonglu 1, Tayuan Diplomatic Compound  
P.O. Box 5-2-122  
100600 Beijing, VR China  
北京市朝阳区新东路 1 号  
塔园外交公寓 5-2-122 信箱, 100600  
T: +86 (10) 6532 6180  
E: beijing@hss-china.com