

Verteilschlüssel bei Bund-Länder-Finanzierungen

Die gemeinsame Finanzierung von Aufgaben zwischen Bund und Ländern ist regelmäßig Gegenstand politischer Debatten. Weitgehend unterhalb des Radars der öffentlichen Wahrnehmung, doch nicht weniger wichtig, bleibt zumeist die Frage, wie genau Finanzmittel zwischen den Bundesländern verteilt werden, wenn es zu Beteiligungen des Bundes an Investitionen oder Ausgaben kommt. Häufig wird hierbei auf den sogenannten Königsteiner Schlüssel zurückgegriffen, dessen Passgenauigkeit insbesondere bei sozialen Zielen jedoch in Zweifel gezogen werden muss. Das folgende Papier widmet sich der Analyse des Königsteiner Schlüssels sowie anderer Verteilungsschlüssel und schlägt Grundprinzipien für einen alternativen, bedarfsorientierten Schlüssel vor.

Auch wenn die Selbstständigkeit und Unabhängigkeit der Bundesländer in Haushaltsfragen grundsätzlich Mischfinanzierungen zwischen Bund und Ländern verbietet, gibt es doch zahlreiche Ausnahmen und gemeinsame Finanzierungen von Bund und Ländern.

Gemeinschaftsaufgaben, bei denen der Bund bei Länderaufgaben mitwirkt, sind in Artikel 91 GG geregelt, darunter u.a. die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, die Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre bei überregionaler Bedeutung oder die Finanzierung gemeinsamer Einrichtungen im Bereich der Grundsicherung für Arbeitssuchende.

Darüber hinaus gewährt der Bund den Ländern an verschiedenen Stellen Finanz- und Investitionshilfen, die laut Urteil des Bundesverfassungsgerichts die Ausnahme bleiben müssen. Die Verteilung der Mittel muss hier durch ein Bundesgesetz oder eine Verwaltungsvereinbarung auf Grundlage des Haushaltsgesetzes geregelt sein. Bei der Wahl des Verteilungsschlüssels hat der Bundesgesetzgeber großen Spielraum, solange er einen einheitlichen Verteilmaßstab anlegt. Der Schlüssel muss willkürfrei, transparent und nachvollziehbar sein. Eine willkürliche Differenzierung zwischen Bundesländern ist nicht erlaubt. In die Planungen und Entscheidungen über konkrete Investitionen der Länder darf sich der Bund angesichts des grundgesetzlichen Verbots der Mischverwaltung nicht einmischen.¹

Eine zentrale Rolle in den finanziellen Beziehungen von Bund und Ländern nimmt der Länderfinanzausgleich ein. Hier sind, auf Grundlage von Artikel 107 GG und nachfolgend dem Maßstäbengesetz und Finanzausgleichsgesetz, die Umsatzsteuerverteilung und der Finanzkraftausgleich unter den Bundesländern sowie ergänzende Bundeszuweisungen geregelt.

Im Folgenden soll es ausschließlich um die Verteilungsschlüssel von Bundesmitteln an die Länder gehen, wie sie z. B. in Bundesprogrammen zur Anwendung kommen. Im Fokus steht zunächst der Königsteiner Schlüssel mit seiner Geschichte, Berechnung und Verteilungswirkung. In einem zweiten Schritt werden alternative Verteilungsschlüssel aus der Praxis dargestellt. Abschließend sind die Grundprinzipien eines alternativen,

¹ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages 2020: Verteilungsschlüssel bei Bund-Länder-Finanzierungen, WD 4 - 3000 - 118/20, 16. November 2020.

bedarfsorientierten Verteilschlüssels festgehalten, die aus Sicht des Paritätischen wünschenswert wären.

Geschichte und Anwendung des Königsteiner Schlüssels

Der Königsteiner Schlüssel geht auf das Jahr 1949 und die Wissenschaftsfinanzierung zurück. Im Königsteiner Staatsabkommen der Länder wurde die gemeinsame Finanzierung von Forschungseinrichtungen geregelt, an der seit den 1970er Jahren auch der Bund beteiligt ist, zunächst in der Bund-Länder-Kommission für Bildung, inzwischen in der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz. Anwendung findet der Königsteiner Schlüssel gemäß seinem Ursprung weiterhin in der Finanzierung von Forschungseinrichtungen, beispielsweise der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) oder der Max-Planck-Gesellschaft. Er ist darüber hinaus in vielen weiteren Bereichen zu einem etablierten Verteilungsschlüssel geworden. Eines der bekannteren Beispiele sind die Aufnahmequoten der Länder für Asylbegehrende nach §45 Asylgesetz, die nach dem Königsteiner Schlüssel berechnet werden. Auch für die Verteilung von Finanzmitteln des Bundes auf die Länder findet der Königsteiner Schlüssel häufig Anwendung. Im Sozialbereich finden sich zahlreiche Fälle: im Bereich Gesundheit und Pflege beispielsweise in der Verteilung von Fördermitteln der Pflegeversicherung für Versorgungskonzepte und Förderung des Ehrenamts (§45c Absatz 6 SGB XI) oder bei der Förderung des Auf- und Ausbaus von Selbsthilfegruppen und -organisationen (§45d SGB XI), im Bereich Schule und Bildung beim Digitalpakt Schule, im Ganztagsförderungsgesetz oder bei der Bund-Länder-Initiative „Schule macht stark“ oder im Bereich Gewaltschutz im Bundesinnovations- und Investitionsprogramm (BIIP), das bei baulichen Maßnahmen bzw. dem Kauf von Gebäuden für Frauenhäuser, Fachberatungsstellen oder Schutzwohnungen unterstützt.

Berechnung und Verteilungswirkung des Königsteiner Schlüssels

Der Königsteiner Schlüssel wird jährlich vom Büro der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz berechnet und im Bundesanzeiger veröffentlicht. Er setzt sich zu zwei Dritteln aus dem Steueraufkommen und zu einem Drittel aus der Bevölkerungszahl der Länder zusammen. Beim Steueraufkommen werden die Einnahmen aus Landessteuern und der Länderanteil an der Umsatzsteuer genutzt. Die Werte sind um den Länderfinanzausgleich bereinigt.

Tabelle 1: Königsteiner Schlüssel 2019

Bundesland	Prozent
Baden-Württemberg	13,0
Bayern	15,6
Berlin	5,2
Brandenburg	3,0
Bremen	1,0
Hamburg	2,6
Hessen	7,4
Mecklenburg-Vorpommern	2,0
Niedersachsen	9,4
Nordrhein-Westfalen	21,1
Rheinland-Pfalz	4,8
Saarland	1,2
Sachsen	5,0
Sachsen-Anhalt	2,7
Schleswig-Holstein	3,4
Thüringen	2,6
Insgesamt	100
Quelle: Bundesanzeiger 06.05.2021	

Indem nur zwei Parameter einbezogen werden, ist die „Bedarfsorientierung des Schlüssels wenig granular“.² Vor allem jedoch ist die Verteilungswirkung des Königsteiner Schlüssels zu beachten. Er bevorteilt, sofern er für die Verteilung von Bundesmitteln angewendet wird, reichere gegenüber ärmeren Bundesländern. Je höher die Steuereinnahmen eines Bundeslands, desto größer auch die Zuteilungen von Geldern nach dem Schlüssel. Insbesondere bei Bundesmitteln, die der Förderung eines sozialen Zwecks dienen sollen, erscheint diese Verteilungswirkung nicht als sachgerecht. Denn der Königsteiner Schlüssel spiegelt die wirtschaftlichen und sozialen Realitäten in den Ländern und Kommunen nicht wider. Ein Beispiel: Mit dem Sofortausstattungsprogramm für die Teilhabe von Kindern am digitalen Unterricht stellte die Bundesregierung in der Corona-Pandemie 500 Millionen Euro für die Ausstattung von Kindern armer Familien mit mobilen Endgeräten zur Verfügung. Verteilt wurden die Mittel nach dem Königsteiner Schlüssel. Umgerechnet auf Kinder zwischen sechs und 18 Jahren, die in Hartz IV-Bedarfsgemeinschaften lebten und damit zweifellos eine Hauptgruppe der Anspruchsberechtigten waren, bekam Bayern 910 Euro pro Kind vom Bund, Bremen dagegen nur 228 Euro.³ Bestand die ursprüngliche Funktion des Schlüssels in der Wissenschaftsfinanzierung zwischen den Ländern noch darin, dass sich reichere Bundesländer stärker an der Finanzierung von Forschungseinrichtungen beteiligten, hat sich bei der heutigen Anwendung des Schlüssels im Sozialbereich die Verteilungswirkung umgekehrt. So stellt auch der Wissenschaftliche Dienst des Bundestags in Frage, ob der Königsteiner Schlüssel bei spezifischer Zweckbindung mit sozialem Bezug ein adäquates Verteilungsinstrument ist. Daran würde sich grundlegend auch dadurch nichts ändern, dass die Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs über die bereinigten Steueraufkommen im Schlüssel enthalten seien.⁴

Andere Verteilungsschlüssel aus der Praxis

In der Praxis der Bund-Länder-Finanzierungen finden sich neben dem Königsteiner Schlüssel noch weitere Verteilungsschlüssel, die bei der Suche nach einer bedarfsorientierten Verteilung von Bundesmitteln erste Anhaltspunkte geben können⁵:

- Nach dem **Kommunalinvestitionsförderungsgesetz** (KInFG) sollen Länder überproportional gefördert werden, in denen sich viele finanzschwache Kommunen auf Grund von Strukturschwäche befinden. Anwendung findet es im Infrastrukturprogramm und Schulsanierungsprogramm mit insgesamt 7 Mrd. EUR im Förderzeitraum 2015-2023 bzw. 2025 (Schulen). Für die Verteilung der Mittel wird die durchschnittliche Einwohnerzahl, der Durchschnitt der Arbeitslosenzahl und die durchschnittliche Höhe der Kassenkreditbestände herangezogen.
- Im **Kommunalfinanzausgleich** verteilt das Bundesfinanzministerium Gemeindeanteile der Umsatzsteuer an die Länder, die diese wiederum an die Gemeinden weiterverteilen. Der im Gemeindefinanzreformgesetz (GemFinRefG) festgelegte Schlüssel bezieht das Gewerbesteueraufkommen, die

² Ebd.

³ Detlef Fickermann, Jörg-Peter Schröpfer und Horst Weishaupt 2022: Alternativen zum Königsteiner Schlüssel. Verteilung von Bundesmitteln im Rahmen von Bund-Länder-Vereinbarungen im Schulbereich. Frankfurt am Main: Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft.

⁴ Siehe Fußnote 1.

⁵ Ebd.

sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten und sozialversicherungspflichtige Entgelte mit ein.

- Verschiedene Förderprogramme in der Städtebauförderung greifen für die Mittelverteilung auf die **Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung** zurück. Der Schlüssel wird vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BSSR) berechnet und beruht zu 70 Prozent auf der Bevölkerungszahl, die ergänzt wird um andere Komponenten, die sich nach Förderprogramm unterscheiden. Für das Programm „Soziale Stadt“ wurde beispielsweise zusätzlich der Anteil der Arbeitslosen und der Anteil ausländischer Bevölkerung herangezogen. Weitere Indikatoren aus anderen Programmen sind der Anteil alter Gebäude, der Anteil der Gemeinden mit einem Bevölkerungsverlust, der Anteil an leerstehenden Gebäuden oder der Anteil älterer Menschen.
- Für die grundgesetzlich festgelegte **Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“** werden Fördergebiete nach einem Regionalindikatorenmodell festgelegt. Dafür wird das Bundesgebiet in Arbeitsmarktregionen eingeteilt, deren Förderfähigkeit sich nach dem BIP je erwerbstätiger Person, der Unterbeschäftigungsquote, der Erwerbstätigenprognose und einem Infrastrukturindikator richtet.⁶

So unterschiedlich die Verteilschlüssel in diesen Bund-Länder-Finanzierungen auch sind – und ohne hier eine detaillierten Untersuchung ihrer Tauglichkeit vorzunehmen – zeichnet sie miteinander doch aus, dass die herangezogenen Indikatoren in einer direkten sachlichen Beziehung zu den Förderzielen stehen.

Paritätischer Vorschlag: Grundprinzipien eines alternativen Verteilungsschlüssels

Der Königsteiner Schlüssel dagegen ist in vielen Fällen kein adäquater Verteilmechanismus, wenn es um Bund-Länder-Finanzierungen geht. Insbesondere ist er dann ungeeignet, wenn soziale Benachteiligungen abgebaut werden sollen, die für gewöhnlich über die Bundesländer und Kommunen ungleich verteilt sind. Stattdessen müsste für eine zielgerichtete Unterstützung ein direkter sachlicher Zusammenhang zwischen Zielen des Programms und den Indikatoren zur Verteilung der Mittel bestehen. Bundesmittel zur Förderung des sozialen Zusammenhalts sollten stärker in jene Bundesländer fließen, deren Kommunen finanzschwach und in denen die sozialen Probleme groß sind. Ein bedarfsorientierter Verteilungsschlüssel muss sicherstellen, dass Mittel a) die soziale Ungleichheit verringern, b) an den Zielen des jeweiligen Bundesprogramms bzw. der Bund-Länder-Vereinbarung orientiert sind und c) an der sozialen Lage und Finanzkraft der Bundesländer und ihrer Kommunen ausgerichtet ist.

Wie wichtig zu den Zielen passende Indikatoren sind, zeigt sich am Beispiel der Bevölkerungszahl. Ist es grundsätzlich nachvollziehbar, dass in den Königsteiner Schlüssel

⁶ Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, online unter: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/J-L/koordinierungsrahmen-gemeinschaftsaufgabe-verbesserung-regionale-wirtschaftsstruktur.pdf>, letzter Zugriff: 16.03.2023.

die Zahl der in einem Bundesland lebenden Menschen einget, zeigen sich bei genauerer Betrachtung die Unschärfen. So wäre im Bereich Bildung die Anzahl der Schüler*innen oder der Kinder ein weitaus sachgerechterer Indikator.

Aus Sicht des Paritätischen sollten bedarfsgerechte Verteilungsschlüssel drei Dimensionen jeweils auf Ebene der Bundesländer bzw. Kommunen abbilden: die allgemeine soziale Lage, die finanzielle Leistungsfähigkeit und programmspezifische Merkmale. Voraussetzung für die Anwendung alternativer Indikatoren ist, dass bundesweite und aktuelle Daten verfügbar sind.⁷ Als konkrete Indikatoren bieten sich z.B. an:

- für die **allgemeine soziale Lage** in Bundesländern oder Kommunen die Einwohnerzahl, die SGB II-Quote (ggf. differenziert nach Kindern und Erwachsenen), die Arbeitslosenquote oder die Armutsquote,
- für die **finanzielle Leistungsfähigkeit** die Schulden der Kernhaushalte der Gemeinden, Kassenkredite der Gemeindehaushalte, die Steuereinnahmen pro Kopf oder das BIP pro Kopf nach Bundesland oder Kommune,
- für **programmspezifische Merkmale** z.B. der Anteil von Kindern mit Migrationshintergrund, der Anteil Zugewanderter aus anderen Ländern, der Anteil alter Menschen, der Anteil von Kindern, der Anteil an Gemeinden mit starkem Bevölkerungsverlust oder der Anteil an leerstehenden Gebäuden. Hier gilt es mit Blick auf die jeweiligen Ziele von Bundesfinanzierungen spezifische, differenzierte und sachgerechte Indikatoren zu finden.

⁷ Beispiele finden sich auch in den oben beschriebenen, bereits in der Praxis angewendeten Verteilungsschlüsseln oder in der Studie von Fickermann et al. 2022 im Auftrag der Gewerkschaft Erziehung. Die Autoren entwickeln einen sogenannten Multiplen-Benachteiligungs-Index, in den die Wirtschafts- und Finanzkraft, soziale Bedürftigkeit, Bildungsstand und Zuwanderung eingehen (siehe FN 3, S. 30-39).

Anhang: Verschuldung von Kommunen

Schulden der Kernhaushalte der Gemeinden bzw. Gemeindeverbände (nach Bundesländern), 2020

Bundesland	Kommunale Schulden je Einwohner*in in EUR
Schleswig-Holstein	1.423,94
Hamburg	k.A.
Niedersachsen	1.643,83
Bremen	k.A.
Nordrhein-Westfalen	2.590,96
Hessen	2.193,39
Rheinland-Pfalz	3.240,71
Baden-Württemberg	582,54
Bayern	938,43
Saarland	2.981,27
Berlin	k.A.
Brandenburg	496,19
Mecklenburg-Vorpommern	1.053,98
Sachsen	530,22
Sachsen-Anhalt	1.204,01
Thüringen	665,71
Quelle: BBSR	



© 2020 Statista

Kommunale Schulden in € je Einwohner

- bis unter 580
- 580 ... 1000
- 1000 ... 1400
- 1400 ... 2500
- 2500 und mehr

Raumbezug: Bundesländer

Zeitbezug: 2020

Datengrundlage: Statistik über Schulden des Bundes und der Länder

Kassenkredite der Haushalte der Gemeinden bzw. Gemeindeverbände (nach Bundesländern), 2020

Bundesland	Kassenkredite je Einwohner*in in EUR
Schleswig-Holstein	117,28
Hamburg	k.A.
Niedersachsen	187,17
Bremen	k.A.
Nordrhein-Westfalen	1.156,11
Hessen	82,13
Rheinland-Pfalz	1.540,15
Baden-Württemberg	31,41
Bayern	12,83
Saarland	1.402,31
Berlin	k.A.
Brandenburg	153,83
Mecklenburg-Vorpommern	251,84
Sachsen	14,66
Sachsen-Anhalt	606,07
Thüringen	16,14

Quelle: BBSR



© 2021 Statista

Kassenkredite in € je Einwohner

- bis unter 16
- 16 ... 100
- 100 ... 180
- 180 ... 1000
- 1000 und mehr

Raumbezug: Bundesländer

Zeitbezug: 2020

Datengrundlage: Statistik über Schulden des Bundes und der Länder