

Finanzströme im Bundesstaat – Grundlagen für eine Föderalismusreform III in Deutschland

André W. Heinemann*

Die Föderalismusreform II hat im Jahr 2009 mit der sogenannten „Schuldenbremse“ für Bund und Länder (Art. 109 Abs. 3 GG) die föderale Kompetenzverteilung nachhaltig verändert. Durch die Grundgesetzänderung im Jahr 2009, wobei die beschlossene Regelung für den Bund ab dem Haushaltsjahr 2016 (bis maximal 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts p. a. ohne sachliche Begründung) eine Kreditfinanzierung von öffentlichen Regelaufgaben im Gegensatz zur „alten“ investitionsorientierten Kreditfinanzierung im konjunkturellen Normalfall vorsieht und somit der öffentliche Kredit für den Bundeshaushalt „in fragwürdiger Weise zur regulären Finanzquelle“ [KORIOTH (2010), S. 274] geworden ist, ist der dezentrale Finanzierungsspielraum der öffentlichen Länderhaushalte perspektivisch massiv eingeschränkt worden. Die Länder dürfen mit Beginn des Haushaltsjahres 2020 keine strukturellen Defizite in ihren Haushaltsplanungen mehr aufweisen, d. h. eine Kreditfinanzierung strukturell bedingter Ausgaben ist den Ländern dann vollständig untersagt (Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG i. V. m. Art. 143d Abs. 1 GG).

Bereits heute zeigt sich nicht nur in den fünf Konsolidierungsländern (Bremen, Berlin, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein nach Art. 143d Abs. 2 Satz 1 GG),¹ dass die Etatplanungen der Länder mittlerweile durch den im Grundgesetz festgehaltenen Fristablauf zum 31.12.2019 des Übergangs vom „alten“ Schuldenregime zum „neuen“ Schuldenregime² deutlich beeinflusst werden. Jeder Landesgesetzgeber richtet sein haushalterisches Augenmerk mittlerweile, bei gegebener Flexibilität in den Nicht-Konsolidierungsländern (Art. 143d Abs. 1 Satz 3 GG), auch auf die Zeit ab 2020 und versucht, den Anforderungen von Art. 143d Abs. 1 Satz 4 GG gerecht zu werden.

Auch vor diesem Hintergrund ist die im März 2013 beim Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe eingereichte Normenkontrollklage der Länder Bayern und Hessen zur Überprüfung der Regelungen des Länderfinanzausgleichs zu sehen. Es dürften mittlerweile alle Länder erkannt haben, dass es ein wesentliches Versäumnis im Zusammenhang mit der Beschlussfassung zu den Inhalten der Föderalismusreform II im Deutschen Bundestag (29. Mai 2009) und im Deutschen Bundesrat (12. Juni 2009)³ war, den Verlust an der bis dahin einzig relevanten Einnahmekompetenz der Länder nicht anderweitig zu kompensieren. Gegenwärtig und bei Beibehaltung des föderalen Status quo auch zukünftig werden die Konsoli-

dierungslasten überwiegend von der Ausgabenseite der jeweiligen öffentlichen Landeshaushalte zu tragen sein. Die Einnahmen eines Landeshaushaltes sind überwiegend exogen gegebene Größen und ein ökonomisch erforderliches Abstimmen zwischen den Bedürfnissen der jeweiligen Landesbevölkerung nach Landesleistungen und den örtlichen Finanzierungsmöglichkeiten und -bereitschaften der Landesbevölkerung wird erschwert, wenn nicht auch die Finanzierungsfrage gestellt werden kann. Vor diesem Hintergrund mag dann auch der Versuch einzelner Länder, Finanzierungsprobleme mit den Regelungen des Länderfinanzausgleichs in Verbindung zu bringen, zu sehen sein. Gleichwohl greift eine Fokussierung auf den deutschen Länderfinanzausgleich als Ursprung unzureichender Landeshaushaltsmittel zur Finanzierung von Landesaufgaben zu kurz, um landesspezifische Finanzierungsprobleme zu erklären.

Ist der deutsche Länderfinanzausgleich das Kernproblem des historisch gewachsenen föderalen Systems bundesstaatlicher Finanzbeziehungen in Deutschland? Diese Frage wird in den kommenden Diskussionen zur Neujustierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen in Deutschland sicherlich (erneut) eine zentrale Rolle einnehmen. Zur Beantwortung dieser Frage reicht hingegen letztlich eine isolierte Analyse der Detailregelungen des im Maßstäbengesetz (MaßstG) im Grundsatz sowie im Finanzausgleichsgesetz (FAG) im Speziellen geregelten Länderfinanzausgleichs nicht aus, um Finanzierungsmöglichkeiten und Finanzierungsschwierigkeiten einzelner Länder zu beschreiben und zu bewerten. Obgleich es sicherlich unbestreitbar ist, dass einzelne Detailregelungen des Länderfinanzausgleichs ökonomisch mehr als fragwürdig sind, wird vielmehr ein umfassendes Verständnis über die innerstaatlichen und darüber hinausgehenden Finanzverflechtungen im deutschen Bundesstaat, also die finanziellen Verbindungen zwischen den einzelnen öffentlichen Haushalten innerhalb des Mehrebenensystems einerseits sowie der Austausch finanzieller Dispositionskraft zwischen den Bereichen kollektiver Problemlösungen und privat-individueller Entscheidungen, zur Bewertung des föderal geprägten Gesamtsystems notwendig sein.

* University of Bremen, Faculty of Business Studies and Economics, Research Center for Financial Policy, Wilhelm-Herbst-Straße 12, 28359 Bremen, Germany, Phone +49 421 218 66830, Email: andre.heinemann@uni-bremen.de

Orientierung der Finanzbeziehungen an der Zielsetzung „gleichwertiger Lebensverhältnisse“

Neben dem Begriff der „gleichwertigen Lebensverhältnisse“ in Art. 72 Abs. 2 GG enthält das Grundgesetz in Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 GG auch den Begriff der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“. In der gewissermaßen zwangsläufigen Auseinandersetzung um die angemessene Balance zwischen der Sicherung der eigenverantwortlichen Entscheidungs- und Gestaltungsfreiheit der Länder in Deutschland und der Notwendigkeit, aus ökonomischen und politischen Begründungszusammenhängen heraus Finanzausgleichsmechanismen zu etablieren, spielt der Begriff der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse zumindest im politischen Raum eine besondere Rolle. Bisweilen wird damit ein „Staatsziel“ versucht zu begründen, wobei Fehlinterpretationen nicht ausgeschlossen werden können. ZIMMERMANN (1987, S. 38 ff.) führt diesbezüglich aus, dass aus einer Teilzielsetzung einer Detailregelung innerhalb der bundesstaatlichen Finanzverteilungsarchitektur keine weiterführende Zielsetzung abzuleiten sei, da „die Forderung über die Umsatzsteuer-Verteilung logischerweise nicht hinausgeht. Daher kann aus ihr auch keine weiterreichende Folgerung, beispielsweise eine Staatszielbestimmung, abgeleitet werden.“ [ZIMMERMANN (1987), S. 40]

Der Begriff der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ ist 1994 in Art. 72 Abs. 2 GG aufgenommen worden und hat den bis dahin vorhandenen Begriff der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ abgelöst. Sicherlich kann mit „gleichwertig“ nicht „gleich“ gemeint sein. Was aber genau „gleichwertige Lebensverhältnisse“ sein könnten, darüber gibt das Grundgesetz letztlich keine weiteren Auskünfte, es bleibt bei einem unbestimmten Rechtsbegriff. „Er zielt wohl auf Vereinheitlichung, betont wie bereits festgestellt aber im Gegensatz zu ihr gerade auch die *Unterschiedlichkeit* der Lebensverhältnisse und bezweckt naturgegebene Ungleichheiten zwischen den Regionen hinzunehmen und zu verstärken. Dies war auch der Grund, in Art. 72 Abs. 2 GG den Begriff „*Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse*“ durch den schwächeren Begriff „*Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse*“ zu ersetzen.“ [WIERER und TAUSKE (2005), S. 15].

Aufgrund der am Ende verbleibenden Unbestimmtheit der Begriffe „Einheitlichkeit“ und „Gleichwertigkeit“ ist es wenig überraschend, dass der dadurch entstehende Interpretationsspielraum bisweilen politisch genutzt wird, um eine gleiche Ausstattung an öffentlichen Finanzmitteln in den Landeshaushalten abzuleiten. Hierbei wird mit Verweis auf eine mögliche Staatszielbestimmung der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse nicht selten eine bundesstaatliche Umverteilung zwischen den öffent-

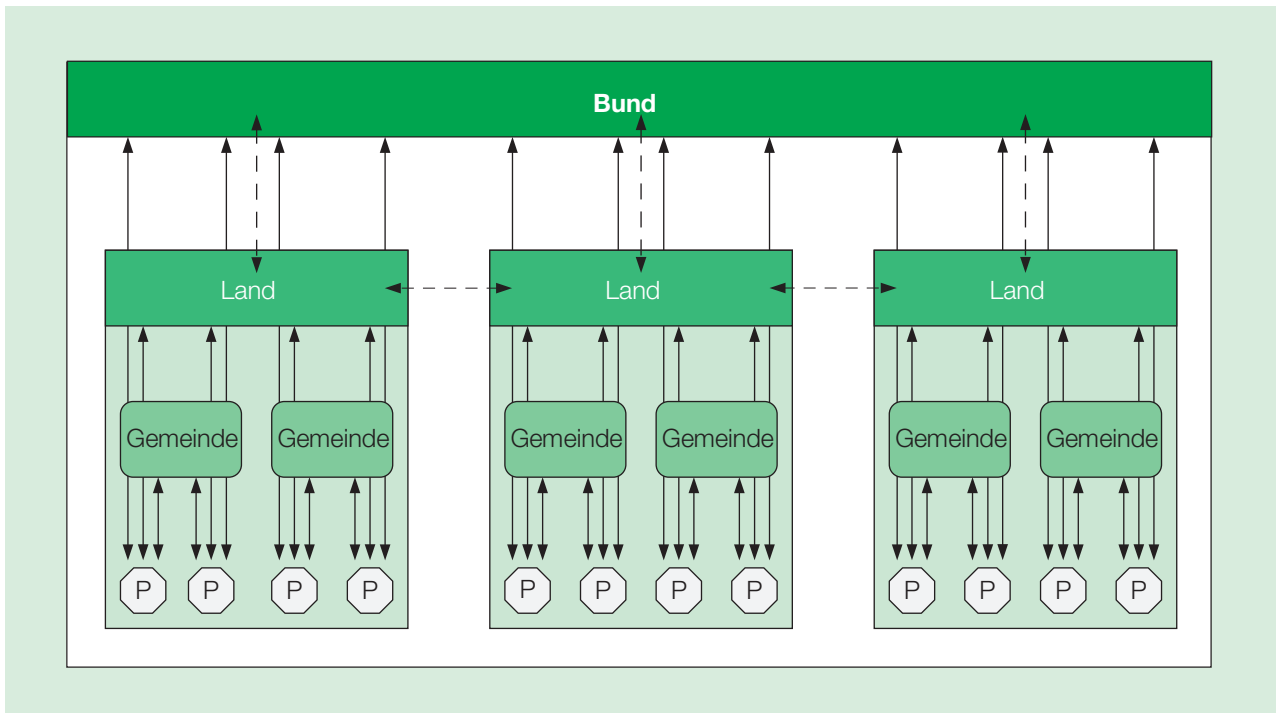
lichen Landeshaushalten eingefordert, wobei bekannte Finanzströme wie der Länderfinanzausgleich i. e. S. hervorgehoben werden mit dem Ziel, eine annähernd gleich hohe Pro-Kopf-Finanzausstattung in allen Ländern zu erreichen.⁴

Die „Lebensverhältnisse“ der Bürgerinnen und Bürger werden jedoch nicht nur von der Befähigung des jeweils relevanten Landes- und Kommunalhaushaltes zur öffentlichen Bereitstellung von Leistungen determiniert. Wie in Abbildung 1 dargestellt, werden in einem Bundesstaat die Lebensverhältnisse der privaten Wirtschaftssubjekte (WiSu) auch durch die Bundesebene mitbestimmt.

Die privaten Wirtschaftssubjekte (hier: P) leisten überwiegend Zwangsabgaben an die einzelnen öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaften auf den jeweiligen gebietskörperschaftlichen Ebenen (Bund, Länder, Gemeinden) und erhalten aus den über Zwangsbeiträge finanzierten öffentlichen Haushalten öffentliche Leistungen einschließlich der Umverteilungsanteile (sowohl in Form von öffentlichen, nicht personenbezogenen Leistungen wie öffentlich bereitgestellte Infrastruktur, Kultur- und Freizeiteinrichtungen etc. als auch in Form personenbezogener Sachleistungen und monetärer Transfers). In Abbildung 1 werden diese Verbindungen mit durchgezogenen Linien gekennzeichnet. Hierzu müssen bundeseinheitliche Finanztransfersysteme gezählt werden, welche die Dispositionskraft der Privaten determinieren, z. B. direkt von der Bundesebene an die Privaten geleistete Sozialtransfers oder Subventionen (z. B. EEG-Förderungen). Zusätzlich werden über die bundesstaatlichen Verflechtungen zwischen den einzelnen öffentlichen Haushalten der unterschiedlichen gebietskörperschaftlichen Ebenen die über Zwangsmaßnahmen erhobenen Finanzmittel innerhalb des bundesstaatlichen und darüber hinausgehenden Finanzverteilungssystems verteilt, wobei diese Mittel abschließend wieder den privaten WiSu in verschiedener Art und Weise zugutekommen.

Es liegt dann auf der Hand, die gesamte Güterversorgung einer Bevölkerung zu betrachten. Sofern die Wohlfahrtsmessung weiterhin (und dies bis zu einem gewissen Punkt auch berechtigt) materialistisch geprägt erfolgt, kann vor diesem Hintergrund auf die weithin akzeptierte, wenngleich nicht unumstrittene, Wohlstandsgröße „Bruttoinlandsprodukt“ (BIP) abgestellt werden. Eine Angleichung der Lebensverhältnisse über die Messgröße BIP ist eine zumindest praktikable Lösung, um eine gleichmäßige Versorgung mit privaten und öffentlichen Gütern zu ermöglichen, wobei allerdings regionale Unterschiede in den Zusammensetzungen der jeweiligen Güterbündel erlaubt sein sollten. Die Angleichung der Lebensverhältnisse zwischen Ost- und Westdeutschland nach der deutschen Wiedervereinigung war u. a. an dieser Mess-

Abbildung 1: Verhältnis von privaten Wirtschaftssubjekten zum öffentlichen Sektor im Bundesstaat



Quelle: Eigene Darstellung.

größe ausgerichtet [siehe auch LEHMANN und RAGNITZ (2012), S. 3]. Gleichzeitig ist aber bekannt, dass das (regionale) BIP auch von Transferströmen nicht unerheblich beeinflusst werden kann und z. B. in Deutschland diese auch tatsächlich eine nicht unerhebliche Rolle im Zusammenhang mit der Messung der Lebensverhältnisse anhand des Indikators BIP spielen. So haben LEHMANN, LUDWIG und RAGNITZ (2005) darauf verwiesen, dass insbesondere in den ersten 10 bis 15 Jahren durch die hohen Transferleistungen das in den Regionen gemessene BIP deutlich überzeichnet war und zu einem erheblichen Anteil nicht auf eigener Wirtschaftskraft basierte. „Insofern tragen die Transferleistungen dazu bei, dem regionalökonomischen Ziel ‚gleichwertiger Lebensverhältnisse‘ näher zu kommen.“ [LEHMANN, LUDWIG und RAGNITZ (2005), S. 21]. Es liegt daher auch auf der Hand, in umfassender Weise die Finanzströme in den Blick zu nehmen, die entsprechend Einfluss auf die regionalen ökonomischen Aktivitäten haben.

Der Länderfinanzausgleich i. e. S. als abschließendes Korrektiv bundesstaatlicher fiskalischer Disparitäten?!

Zwischen den öffentlichen Haushalten der deutschen Länder soll nach erfolgter primärer vertikaler und horizontaler Steuerverteilung eine horizontale Umverteilung

aus „eigener Steuerkraft“ [BVerfGE 72, 330 (385, 386); BVerfGE 116, 327 (379 f.)] erfolgen, wobei sichergestellt werden soll, dass die unterschiedliche Finanzkraft der Länder einschließlich der Finanzkraft der Gemeinden (Art. 107 Abs. 2 2. HS GG) angemessen ausgeglichen wird. Über die Angemessenheit hat nun die Politik zu entscheiden, wenngleich ökonomische Maßstäbe nicht unberücksichtigt bleiben sollten. Dass jedenfalls von „eigener Steuerkraft“ bereits dann nicht mehr gesprochen werden kann, wenn in dieser finanzausgleichsrelevanten Größe auch die ausschließlich nach distributionspolitischen Erwägungen zugeordneten Ergänzungsanteile (§ 2 Abs. 1 FAG i. V. m. Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG) im Rahmen der horizontalen Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer berücksichtigt werden, dürfte zumindest unter Ökonomen kaum bestritten werden.

Die Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs i. e. S. (LFA i. e. S.) als das zentrale Instrument der Finanzausstattungen der Länderhaushalte sind seit Jahrzehnten umstritten. Die vielfachen Auseinandersetzungen vor dem Bundesverfassungsgericht sind Beleg dafür. Geberländer empfinden die Zahlungen in den LFA i. e. S. (Ausgleichsbeiträge) i. d. R. als zu hoch, die Nehmerländer argumentieren zumeist in Richtung höherer Zahlungen aus dem LFA i. e. S. (Ausgleichszuweisungen). Das Volumen des LFA i. e. S. (vgl. Abb. 2) weist seit 1995 mit einzelnen Ausnahmen einen Anteil von ca. 0,3% des nominalen BIP auf. Wird die Summe der Finanzkraftmesszahlen der

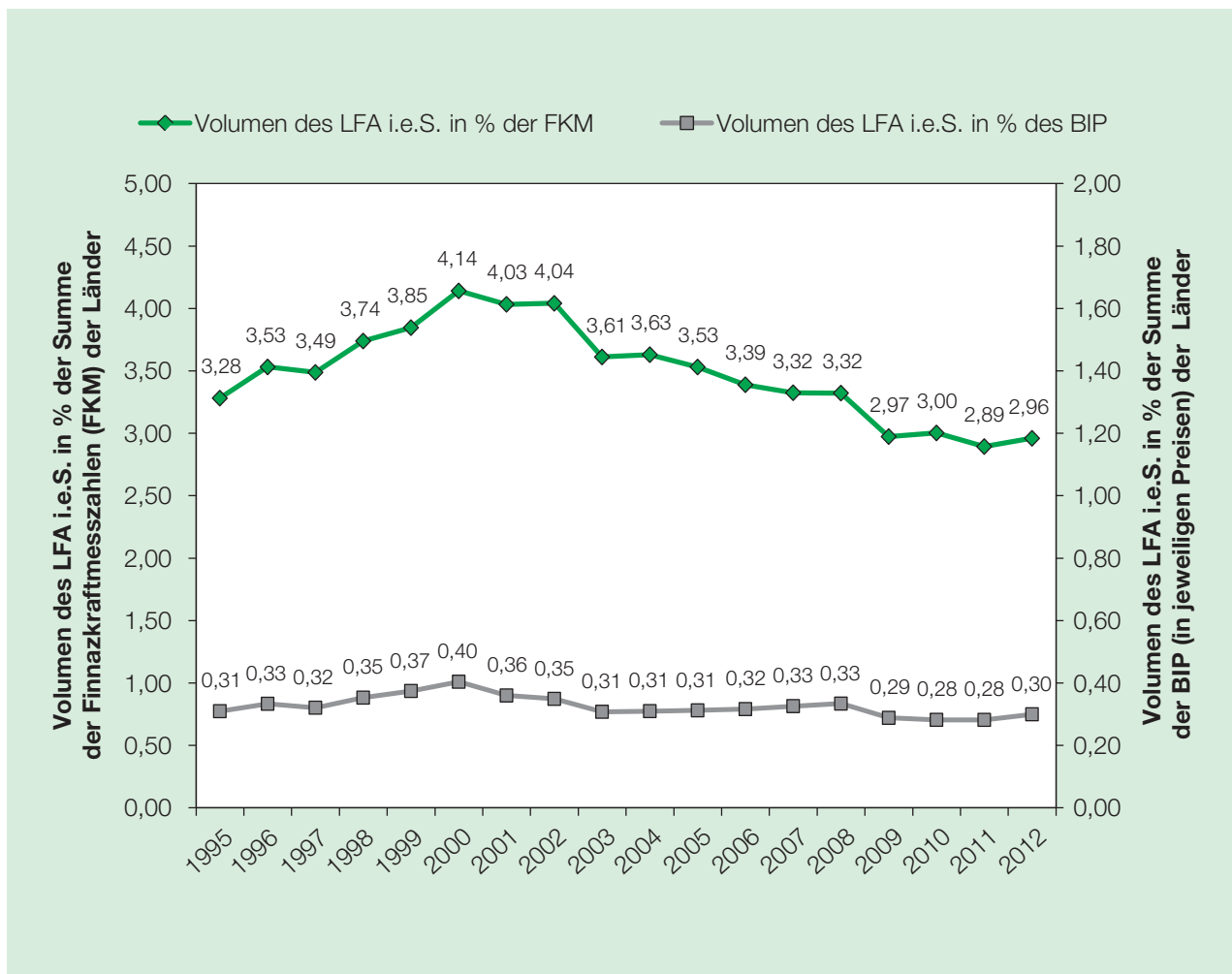
Länder als Basis der Umverteilung herangezogen, so wird in den letzten Jahren weniger als drei Prozent umverteilt. Ein Problem für den föderalen Gesamtstaat mag hier nicht ohne weiteres erkennbar sein. Auch die in der Diskussion über fiskalische Anreize oft erhobene These, dass insbesondere „Nehmerländer“ ein Rentier-Dasein einer aktiven Rolle mit Bezug auf Wirtschafts-, Wachstums- und Steuerkraftförderung vorziehen würden, sollte angesichts der Entwicklung des LFA-Volumens, welches sich entsprechend der Anreizthese eher tendenziell erhöhen sollte, einer kritischen Prüfung unterzogen werden.⁵

Aber womöglich ist der horizontale Länderfinanzausgleich in der Tat gar nicht das Kernproblem innerhalb der Gesamtkonstruktion sämtlicher bundesstaatlicher Arrangements. So stellte OTTNAD (1998) bereits die Frage, inwieweit es sich beim deutschen Länderfinanzausgleich nur um einen „Spitzenausgleich“ oder aber um die „Spitze des Eisbergs staatlicher Umverteilung“ handle.

Die „Quellen“ der öffentlichen Haushalte – Bundesstaatliche Finanzverflechtungen umfassend in den Blick nehmen

Die gegenwärtige Finanzmittelzuordnung in Deutschland ist das politische Ergebnis einer jahrzehntelangen politischen Auseinandersetzung um das Ausbalancieren zwischen föderaler Eigenverantwortung der Länder als Gliedstaaten⁶ und föderaler Solidarität sowohl zwischen den Ländern (einschließlich ihrer Gemeinden) als auch zwischen den beiden staatlichen Ebenen. Ohne Zweifel stellt die Zuordnung bzw. Verteilung der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenkompetenzen auf eine Vielzahl an politisch-administrativen Akteuren in einem Bundesstaat eine enorme Herausforderung dar [vgl. DÖRING und STAHL (2000), S. 3]. Neben allokativen Zielvorstellungen sind es distributionspolitische Überlegungen, welche am Ende zu einem realen bundesstaatlichen System führen. Dabei

Abbildung 2: Entwicklung des LFA-Volumens seit 1995



Quellen: Bundesministerium der Finanzen, endgültige LFA-Abrechnungen bis 2010, vorläufige LFA-Abrechnungen 2011 und 2012; Arbeitskreis VGR der Länder, Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung (...), Reihe 1, Länderergebnisse Bd. 1, Berechnungsstand August 2012/ Februar 2013; Eigene Berechnungen; Eigene Darstellung.

vermischen sich über die Jahre hinweg vertikale und horizontale, allokativ oder distributiv begründete, für allgemeine Haushaltsmittel oder für zweckgebundene Haushaltsmittel vorgesehenen Finanzströme. Politische Entscheidungsträger, aber auch die ökonomische Beratung, stehen dann vor der Herausforderung, Teilsysteme innerhalb eines Gesamtsystems hinsichtlich ihrer Funktionsweise und ihrer Funktionsfähigkeit zu analysieren und darauf aufbauend praxistaugliche Handlungsempfehlungen abzuleiten. DÖRING und STAHL (2000, S. 4) schlussfolgern daher aus einer institutionenökonomischen Perspektive auch konsequent, dass Reformvorschläge nicht allein (föderalismus-)theoretisch begründet sein sollten. Vielmehr weisen sie darauf hin, dass ein Augenmerk auf die Restriktionen, welche für die politisch verantwortlich handelnden Akteure maßgeblich sind, notwendig ist, um umsetzungsnahe Reformvorschläge unterbreiten zu können. Eine isolierte Betrachtung einzelner Bausteine innerhalb eines föderalen Geflechtes an Finanzströmen könnte daher der Gesamtarchitektur eines föderalen Gesamtsystems dann eher Schaden zufügen, wenn die Einzelanalyse zu einer isolierten Handlungsempfehlung und Umsetzung führt. Ähnlich argumentieren FUEST und THÖNE (2009), wenn sie festhalten, dass es bei Änderungen der Bund-Länder-Finanzverteilung bisweilen verhandlungstaktisch zielführend ist, „den zum jeweils bestehenden System gefundenen Konsens unangetastet zu lassen und die notwendigen Anpassungen in inkrementellen Modulen unterzubringen. Das komplette Bund-Länder-Finanzpaket jeweils immer neu aufzuschnüren, wäre im Vergleich dazu mit sehr viel umfangreicheren Verhandlungen verbunden. So ist ein System entstanden, das komplexer ist, als sein Regelungsgegenstand es eigentlich erforderlich macht.“ [FUEST und THÖNE (2009), S. 20f]

Dies ist der Ausgangspunkt einer deskriptiven Analyse der Finanzströme im Bundesstaat. Mit Blick auf den Jahreswechsel 2019/2020 sollte

- das föderale Gesamtsystem so umfänglich wie möglich in den Blick genommen,
- jeder einzelne Finanzstrom bzw. Regelungskreis analysiert,
- die Bedeutung jedes einzelnen Finanzstroms bzw. Regelungskreises innerhalb der Gesamtkonstruktion erkannt und
- erst darauf aufbauend alternative Handlungsempfehlungen konzipiert werden, welche wiederum im politischen Raum Konsensfähigkeit in Aussicht stellen können.

Der Gesetzgeber hat das Maßstäbengesetz, welches aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG) vom 11. November 1999 (BVerfGE 101, 158) als Anforderung für ein verfassungskonformes Finanzausgleichs-

gesetz hervorgegangen war und 2001 von den Ländern und dem Bund beschlossen wurde und sodann in Kraft trat, als auch das darauf aufbauende Finanzausgleichsgesetz bis zum 31. Dezember 2019 befristet (§ 15 MaßstG; § 20 FAG). In diesen einfachgesetzlichen Grundlagen der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen wird ein Teil der innerstaatlichen Finanzströme geregelt. Hierzu zählen die nicht unumstrittene horizontale Zuteilung von Ergänzungsanteilen im Rahmen der Zuordnung des Länderanteils an der Umsatzsteuer, die zwischenstaatlichen Zahlungen innerhalb des LFA i. e. S. sowie die Bundesergänzungszuweisungen (BEZ). Während die Allgemeinen BEZ (2012: ca. 2,9 Mrd. €; 36,4 % des LFA-Volumens) gewissermaßen eine zusätzliche Korrektur⁷ des Korrektivs „LFA i. e. S.“ darstellen, werden weitere vertikale sogenannte Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (S-BEZ) gewährt. Ökonomisch kritisch zu bewerten sind die S-BEZ „Kosten politischer Führung“ in Höhe von 517 Mill. € p. a. aus Bundesmitteln zur Finanzierung der Grundelemente der Staatlichkeit von Gliedstaaten, nicht zuletzt durch die nicht erklärbare Ungleichbehandlung der Länder Sachsen und Rheinland-Pfalz bei annähernd gleich hohen Einwohnergrößen. Insgesamt machen im Jahr 2012 die vertikalen Bundesergänzungszuweisungen ca. 11,4 Mrd. € (davon 710,5 Mill. € S-BEZ „Strukturelle Arbeitslosigkeit“ und 7,3 Mrd. € S-BEZ „Neue Länder“) und damit rund 144 % des horizontalen LFA i. e. S. aus.

Der im Maßstäbengesetz/Finanzausgleichsgesetz geregelte bundesstaatliche Finanzausgleich einschließlich der vertikalen Bundesergänzungszuweisungen bettet sich in ein weitaus größeres Geflecht aus bundestaatlichen Finanzströmen ein, zu dem im engeren Sinne u. a. die Mischfinanzierungstatbestände (Art. 91a, b GG; Art. 104a Abs. 2, 3 GG; Art. 104b GG) zu zählen sind, denen eine deutliche Nähe zum Finanzausgleich und letztlich auch aufgrund ihrer horizontalen Streuwirkungen (ähnlich wie die BEZ nach Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG) eine Verbindung zum horizontalen Finanzausgleich nachgesagt wird [vgl. PETERSEN (2000)].

Ca. 1,3 Mrd. € jährlich (Stand 2010) werden durch den Bund an die Länder nach Art. 91a GG im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (624 Mill. €) sowie „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (667 Mill. €) gewährt.

Im Bereich der Geldleistungsgesetze (Art. 104a Abs. 3 GG) (2010: 12,6 Mrd. €) sind u. a.

- der Bundesanteil im Rahmen des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (BAföG),
- der Bundesanteil im Rahmen des Wohngeldgesetzes (WoGG),
- der Bundesanteil im Rahmen des § 46 Abs. 5 SGB II (Leistungen für Unterkunft und Heizung),

- der Bundesanteil im Rahmen des Gesetzes zum Elterngeld und zur Elternzeit (BEEG)

zu berücksichtigen, da sie vertikale Transferleistungen mit horizontalen Wirkungen darstellen.

Seit der letzten Finanzausgleichsreform werden die Seehafenländer in Form von vertikalen Seehafenfinanzhilfen in Höhe von insgesamt 38,4 Mill. € p. a. nach Art. 104a Abs. 4 GG (alt) durch den Bund unterstützt. Die Seehafenfinanzierung wurde 2005 aus dem horizontalen Finanzausgleich herausgenommen und ist nach der Föderalismusreform I (2006) nur noch bis 2019 verfassungsrechtlich möglich.

Im Zusammenhang mit der Föderalismusreform I werden den Ländern seit 2007 nach Art. 143c GG als Ersatz für die Finanzierungsanteile des Bundes – bedingt durch

- den Wegfall der Gemeinschaftsaufgaben „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken“ (§ 2 Abs. 1 Satz 1 EntflechtG),
- „Bildungsplanung“ (§ 2 Abs. 2 Satz 1 EntflechtG),
- der Finanzhilfen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (§ 3 Abs. 1 Satz 1 EntflechtG) und
- zur sozialen Wohnraumförderung (§ 3 Abs. 2 EntflechtG) –

in Summe knapp 2,6 Mrd. € pro Jahr aus dem Bundeshaushalt zur Verfügung gestellt.

Zur bundesstaatlichen Unterstützung von Ländern, bei denen der Bundesstaat eine Konsolidierung ihrer Länderhaushalte unter ansonsten gleichbleibenden und für alle Länder gültigen Rahmenbedingungen sehr infrage gestellt hat, gewährt der Bund (bei einem über die vertikale Umsatzsteuerverteilung zufließenden Beteiligungsbetrag der Länderebene) jährlich insgesamt 800 Mill. € bis zum Jahr 2019.

In der Regel unerwähnt bleiben die Regionalisierungsmittel für die Unterstützung des öffentlichen Personenverkehrs nach Art. 106a GG, die seit 1996 gewährt werden und im Jahr 2010 rund 6,9 Mrd. € ausmachten. Diese Mittel sind nicht ausgleichserheblich im Länderfinanzausgleich. Finanzausgleichserheblich hingegen sind die Kompensationsbeträge nach Art. 106b GG im Zusammenhang mit der Übertragung der Ertragskompetenz bei der Kfz-Steuer zum 1. Juli 2019 auf den Bund (Summe: 8,99 Mrd. € p. a.), die der Bund z. Z. unbefristet aus Bundesmitteln gewährt.

Im Gegenzug fließt die 1970 eingeführte Gewerbesteuerumlage als damalige Kompensation der Beteiligung der Gemeinden am Lohnsteueraufkommen von den Gemeinden an den Bund. Im Jahr 2010 betrug der Bundesanteil rund 1,3 Mrd. €, wobei Regionen mit gewerbesteuerstarken Gemeinden überproportional zum Bundesanteil der Gewerbesteuerumlage beitragen.

Zusammenfassung

Zuspitzend könnte formuliert werden: Es dürfte für die Bürger (und die Unternehmen) eher von nachrangiger Bedeutung sein, aus welchen Quellen sich der ihnen zugeordnete öffentliche Haushalt speist, solange der jeweilige öffentliche Haushalt nur ausreichend mit Finanzmitteln gefüllt ist, um die an den öffentlichen Sektor gerichteten Wünsche einigermaßen befriedigen können. Letztlich ist es angesichts der zahlreichen Finanzverteilungskanäle im Bundesstaat auch gar nicht einfach, Zusammenhänge bezüglich Finanzmittelerhebung (und damit auch Finanzierungstraglasten) und Nutzen aus öffentlich finanzierten Leistungen herzustellen. Dies ist sicherlich mit Blick auf das ökonomische Ziel allokativer Effizienz beklagenswert, vermutlich jedoch in einer eher durch Komplexität denn durch Einfachheit geprägten bundesstaatlichen Struktur grundsätzlich unvermeidlich. Die dem Bundesstaat als Gesamtstaat zur Verfügung stehenden Ressourcen sollen bestmöglich, d. h. präferenzgerecht, eingesetzt werden und eine Fragmentierung des öffentlichen Sektors soll dabei unterstützen. Gleichzeitig entstehen dabei jedoch bundesstaatliche Arrangements, die durch Komplexität und teilweise Widersprüchlichkeiten geprägt sind. Die Finanzströme im Bundesstaat müssen jedoch einzeln und in ihrer Gesamtheit betrachtet werden. So kann nicht bestritten werden, dass es zwar in einer dezentralisierten Struktur getrennte Aktivitäten der politisch-administrativen Akteure gibt, die Wirkungen der Aktivitäten jedoch nicht getrennt werden können. Infolgedessen kommt es zu einer föderalen Finanzverteilungsarchitektur, die den interdependenten Wirkungszusammenhängen im Bundesstaat Rechnung tragen soll. Bei aller Notwendigkeit, augenscheinliche Fehlentwicklungen zu beseitigen, wird ein bundesstaatliches Arrangement nicht ohne eine Grundkomplexität auskommen. Dies gilt es zu berücksichtigen, wenn Teilmodule einer Gesamtkonstruktion einer Reformdiskussion zugeführt werden sollen. Letztlich sollte die weitaus größere Komplexität sämtlicher finanzieller Beziehungen zwischen den verschiedenen gebietskörperschaftlichen Ebenen und den einzelnen Gebietskörperschaften untereinander und deren fiskalischer Resultate beachtet werden.

Literatur

- BUNDESVERFASSUNGSGERICHT (Hrsg.) (2006): Urteil des zweiten Senats vom 19. Oktober 2006 (BVerfGE 116, 327).
- BUNDESVERFASSUNGSGERICHT (Hrsg.) (1999): Urteil des zweiten Senats vom 11. November 1999 (BVerfGE 101, 158).

- BUNDESVERFASSUNGSGERICHT (Hrsg.) (1986): Urteil des zweiten Senats vom 24. Juni 1986 (BVerfGE 72, 330).
- DEUTSCHER BUNDESTAG (Hrsg.) (2009): Plenarprotokoll der 225. Sitzung des 16. Deutschen Bundestages zur Föderalismusreform II am 29. Mai 2009 (2. und 3. Lesung).
- DEUTSCHER BUNDESRAT (Hrsg.) (2009): Plenarprotokoll der 859. Sitzung des Bundesrates zur Föderalismusreform II am 12. Juni 2009.
- DÖRING, T. und D. STAHL (2000): Institutionenökonomische Aspekte der Neuordnung des bundesdeutschen Finanzausgleichs, Lucius & Lucius, Stuttgart.
- FUEST, C. und M. THÖNE (2009): Reform des Finanzföderalismus in Deutschland, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG) in der Fassung der Bekanntmachung durch Artikel 5 des Gesetzes vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes zur Besteuerung von Sportwetten vom 29. Juni 2012 (BGBl. I S. 1.424).
- Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz – MaßstG) vom 9. September 2001 (BGBl. I S. 2302), zuletzt geändert durch das Gesetz zur Neuregelung der Kraftfahrzeugsteuer und Änderung anderer Gesetze vom 29. Mai 2009 (BGBl. I S. 1.170).
- KORIOTH, S. (2010): Die neuen Schuldenbegrenzungsregeln für Bund und Länder – symbolische Verfassungsänderung oder gelungene Schuldenbremse?, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 11 (3), S. 270.287.
- LEHMANN, R. und J. RAGNITZ (2012): Ist die Angleichung zwischen Ost und West ein statistisches Artefakt? ifo Dresden berichtet 19 (5), S. 3–4.
- LEHMANN, H., LUDWIG, U. und J. RAGNITZ (2005): Transferleistungen und Bruttoinlandsprodukt in Ostdeutschland. Halle, April 2005.
- OTTNAD, A. (1998): Spitzenausgleich oder Spitze des Eisbergs staatlicher Umverteilung?, Wirtschaftsdienst 78 (7), S. 393–400.
- PETERSEN, H.-G. (2000): Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung: Mischfinanzierungen und Gemeinschaftsaufgaben (Teil a, Text des Gutachtens). Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge, No. 29a (Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen des Landes Brandenburg).
- STABILITÄTSRAT (Hrsg.) (2012): Beschluss des Stabilitätsrates zur Haushaltsüberwachung vom 24. Oktober 2012.
- WIERER, E. und J.-C. STAUSKE (2005): Gleichwertige Lebensverhältnisse. Ausarbeitung des Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienstes des Landtags NRW im Auftrag der Landtagsabgeordneten Edit Müller (B 90/DIE GRÜNEN), Information 13/1284, Düsseldorf.
- ZIMMERMANN, H. (1987): Föderalismus und „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“: Das Verhältnis regionaler Ausgleichsziele zu den Zielen des föderalen Staatsaufbaus, in: Schmidt, Kurt (Hrsg.), Beiträge zu ökonomischen Problemen des Föderalismus. Schriften des Vereins für Bd. N.F. 166, Duncker & Humblot, Berlin, S. 35–69.

¹ Zu beachten ist hier, dass das Land Sachsen-Anhalt Konsolidierungshilfen (80 Mill. € p. a.) als „Hilfe zur Einhaltung der Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 ab dem 1. Januar 2020“ (Art. 143d Abs. 2 Satz 1 GG) aus bundesweit erhobenen Finanzmitteln erhält, obwohl der Stabilitätsrat mittlerweile mehrfach keine akute und auch keine drohende Haushaltsnotlage feststellen konnte. Siehe dazu auch STABILITÄTSRAT (2012).

² Es ist ja nicht so, dass es in Deutschland keine konstitutionelle Begrenzung der öffentlichen Kreditaufnahme gab. Inwieweit das neue Schuldenregime tatsächlich eine langfristige Wirkung entfalten kann, wird von den Rahmenbedingungen der Länder abhängen. Ein formelles Verbot allein wird nicht ausreichen, wie bereits heute die Diskussion über die Auslegung des erst Anfang 2012 beschlossenen EU-Fiskalpakts zeigt.

³ Anzumerken ist, dass die Länder Berlin, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein der Schuldenbremse damals im Bundesrat nicht zugestimmt, sondern sich enthalten haben (DEUTSCHER BUNDESRAT 2009), dennoch die Schuldenbremse implementieren müssen, was wiederum die jeweiligen, in ihrer Haushaltswirtschaft selbstständigen (Art. 109 Abs. 1 GG) Landeshaushaltsgesetzgeber in ihren Möglichkeiten zur Aufgabenwahrnehmung begrenzt.

⁴ Was wiederum bedeuten muss, dass der öffentliche Sektor überwiegend Staugüter bzw. sogar quasi-private Güter bereitstellt. Daher sollte passender eher von der öffentlichen Bereitstellung von Leistungen gesprochen werden.

⁵ Einen interessanten Debattenbeitrag zur Anreizdiskussion haben BLUME und DÖRING (2009) geliefert. In der Tat muss diskutiert und geprüft werden, inwieweit Landespolitik tatsächlich die regionale Entwicklung maßgeblich beeinflussen kann, da ansonsten womöglich Anreizstrukturen an unzureichenden Befähigungen ansetzen.

⁶ Zur Bedeutung und den finanzausgleichrelevanten Folgen der Eigenstaatlichkeit der Länder siehe auch BVerfGE 116, 327 (382); BVerfGE 101, 158 (222); BVerfGE 72, 330 (398). Zusätzlich weist § 6 Satz 2 MaßstG darauf hin, dass bei der Annäherung der Finanzkraft der Länder durch den Finanzausgleich die Eigenstaatlichkeit zu berücksichtigen sei.

⁷ Offensichtlich schaffen es die Länder untereinander auf horizontalem Wege nicht, die Finanzkraft der Länder entsprechend Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG angemessen auszugleichen, weshalb der Bund mit erheblichen Mitteln den LFA i. e. S. durch umfangreiche vertikale Finanzströme ergänzen muss.