

Heinemann, André W.

Article

Finanzströme im deutschen Bundesstaat: Vertikale und horizontale Aspekte der Gewährleistung angemessener Finanzausstattungen der öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Heinemann, André W. (2014) : Finanzströme im deutschen Bundesstaat: Vertikale und horizontale Aspekte der Gewährleistung angemessener Finanzausstattungen der öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 67, Iss. 01, pp. 15-20

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/165365>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Die bundesstaatliche Finanzverteilungsarchitektur der Bundesrepublik Deutschland, welche nach Art. 20 GG in Verbindung mit der sogenannten »Ewigkeitsklausel« in Art. 79 Abs. 3 GG ein auf Dauer angelegter demokratischer und sozialer Bundesstaat ist, steht wieder einmal zur Überprüfung an. Wenngleich dies nicht überraschend ist, da insbesondere föderale Systeme stets dazu neigen, sich hinsichtlich einer zielkonformen Kompetenzverteilung im Bundesstaat und den Anforderungen an notwendigen Ausgleichssystemen von Zeit zu Zeit zu überprüfen, kommt der momentanen Diskussion eine größere Bedeutung zu, da mit Blick auf das Jahr 2019 zahlreiche bundesstaatliche Finanzverteilungsregeln auslaufen und andere föderale Regelungen ihre Wirkung voll entfalten werden. Mit der Verständigung über die sogenannte¹ Schuldenbremse im Jahr 2009, wobei der Bund und die Länder gemeinschaftlich nach einer längeren Phase des Aushandels und der Abstimmung im Rahmen der damaligen Föderalismusreformkommission II ein grundsätzliches Neuverschuldungsverbot für die öffentlichen Haushalte von Bund und Ländern mit den Zustimmungen im Deutschen Bundestag am 29. Mai 2009 (vgl. Deutscher Bundestag 2009) und im Bundesrat am 12. Juni 2009 (Deutscher Bundesrat 2009) in das Grundgesetz (Art. 109 Abs. 3 GG) aufgenommen haben,² ist insbesondere den Ländern ein bisher dezentral gestaltbares Ein-

nahmeinstrument zur Anpassung von Ausgabe-Einnahme-Differenzen langfristig aus der Hand genommen worden. Dies sollte zwar nicht grundsätzlich beklagt werden, da die bisherige Möglichkeit zur Nutzung des Einnahmeinstrumentes »Kredit« auf der Ebene der Länder zumindest auch einen Beitrag zu teilweise enormen Verschuldungsbelastungen der Länder aufgrund eines Ausgabenwettbewerbs zwischen den Ländern geführt hat.³ Da jedoch der Verlust einer relevanten dezentralen Einnahmekompetenz nicht an anderer Stelle kompensiert wurde, stehen die heutigen und zukünftigen Landeshaushaltsgesetzgeber vor der großen Herausforderung, ihre jeweiligen Landeshaushalte nach Maßgabe von Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG und gleichzeitig mit Blick auf die Wünsche und Bedürfnisse ihrer jeweiligen Landesbevölkerungen zu steuern. Unzureichende Gestaltungsoptionen der Länder im Bereich der Besteuerung bzw. dezentraler Einnahmensteuerung können dann unter dem Druck der Schuldenbremse dazu führen, dass die Länder noch stärker als bisher Ansprüche auf Bundesmittel erheben, was die Unabhängigkeit der Länderebene nicht gerade fördern dürfte.

Parallel zum Auslaufen der einfachgesetzlichen Regelungen zum bundesstaatlichen Finanzausgleich (Maßstäbengesetz, Finanzausgleichsgesetz) werden zahlreiche weitere Finanzierungsströme zwischen den staatlichen Ebenen beendet, sofern der Gesetzgeber nicht Anschlussregeln beschließt. Dazu gehört der bis 2019 befristete Solidaritätspakt II, welcher im Übrigen nicht nur aus dem »Korb I« (Gesamtvolumen für den Zeitraum 2005 bis 2019: über 105 Mrd. Euro), sondern auch aus dem 2001 vereinbarten und 2006 konkretisierten »Korb II« mit einer Zielgröße für den Zeitraum zwischen 2005 und 2019 von ca. 51 Mrd. Euro besteht. Das Entflechtungsgesetz, welches die fi-



André W. Heinemann*

* Prof. Dr. André W. Heinemann ist Inhaber der Professur für Bundesstaatliche und regionale Finanzbeziehungen am Fachbereich Wirtschaftswissenschaft, Forschungsstelle Finanzpolitik an der Universität Bremen.

¹ Der abschließende Beweis einer wirkungsvollen Begrenzung der Politik hinsichtlich der Finanzierung von Regelaufgaben über Kreditaufnahme steht freilich noch aus. Dazu sind die Erfahrungen mit der bisherigen »alten« verfassungsgemäßen Schuldenregel im deutschen Grundgesetz sowie den Regelungen auf der europäischen Ebene (Stichwort: Stabilitäts- und Wachstumspakt und Konvergenzkriterien) noch zu frisch. Auch die gegenwärtige Diskussion über die Auslegung des gerade erst im März 2012 beschlossenen Fiskalpaktes sollte Anlass zur Achtsamkeit geben.

² Die Länder Berlin, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein haben allerdings der Schuldenbremse im Bundesrat nicht zugestimmt (vgl. Deutscher Bundesrat 2009). Die Entscheidung des verfassungsgebenden Gesetzgebers bedeutet jedoch, dass die jeweiligen, in ihrer Haushaltswirtschaft selbständigen (Art. 109 Abs. 1 GG) Landeshaushaltsgesetzgeber als Parlamente teilsouveräner Teilgebiete des Bundesstaates ohne ihr Einverständnis in ihren Möglichkeiten zur Aufgabenwahrnehmung begrenzt werden.

³ Die Aussicht, dass in Zukunft insbesondere Infrastruktur-Großprojekte der Länder aus den Steuerhaushalten der Länder finanziert werden müssen, dürfte indes noch zu einer interessanten Diskussion bezüglich einer gleichmäßigen Haushalts- und Einnahmensteuerung führen, wenn der öffentliche Kredit gewissermaßen als zeitlicher Puffer nicht mehr zur Verfügung steht. Entwicklungen, die auf ein Ausweichen aus dem Budget mit einhergehender abnehmender demokratischer Kontrolle hinauslaufen, sind nicht auszuschließen.

nanziellen Kompensationen einzelner Kompetenzverlagerungen im Zuge der 2006 beschlossenen Föderalismusreform I regelt, wird ebenso Ende 2019 auslaufen wie die 2009 im Zuge der Föderalismusreform II zwischen Bund und Ländern vereinbarten Konsolidierungshilfeansprüche⁴ für die fünf bemerkenswerterweise im Grundgesetz (Art. 143d Abs. 2 Satz 1 GG) genannten Konsolidierungsländer. Für die norddeutschen Küstenländer dürfte das Auslaufen der Übergangsregelung nach Art. 125c Abs. 2 Satz 2 GG für Regelungen, welche ursprünglich auf der Grundlage von Art. 104a Abs. 4 GG (alt) basierten, von Bedeutung sein, da die Kofinanzierung der Aufwendungen der Länder für Unterhaltung und Erneuerung durch den Bund spätestens ab 2020 aufgrund der Bestimmungen des Art. 104b GG (Finanzhilfen) nicht mehr möglich sein dürfte.

Damit verlieren zunächst Ende 2019 zahlreiche und überdies überwiegend vertikale Finanzströme zwischen der Bundes- und der Länderebene ihre gesetzliche Grundlage. Für die stärker betroffenen Länder erzeugt dieser Umstand sicherlich einen erhöhten Handlungs- und Einigungsdruck, sofern auch über das Haushaltsjahr 2020 an der Einhaltung der Schuldenbremse festgehalten werden soll. Zweifelsohne wird auch der Länderfinanzausgleich im engeren Sinne (LFA i.e.S.), welcher mittlerweile erneut Gegenstand einer Überprüfung durch das Bundesverfassungsgericht geworden ist, eine nicht unbedeutende Rolle spielen. Allerdings vermag das jährliche Volumen des LFA i.e.S. die oftmals zugeschriebene Bedeutung im Rahmen einer Diskussion über einen allokatoren effizienzfördernden und zugleich verteilungspolitisch motivierten bundesstaatlichen Finanzausgleich nicht zu rechtfertigen.

Der horizontale Länderfinanzausgleich in Deutschland – ein überzeugendes Instrument zur Schaffung und Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse?

Zum vierten Mal seit Anfang der 1980er Jahre soll das Bundesverfassungsgericht aufgrund der gemeinsamen Klage der Länder Bayern und Hessen vom März 2013 den Länderfinanzausgleich hinsichtlich der Verfassungskonformität seiner einzelnen Regelungen sowie deren fiskalischer Ergebnisse überprüfen.⁵

⁴ Die Konsolidierungshilfen nach Art. 143d Abs. 2 GG können maximal 800 Mill. Euro p.a. ausmachen, sind jedoch nicht als definitive Auszahlungsbeträge zu verstehen. Die jeweilige Auszahlung ($\frac{2}{3}$ im laufenden Jahr und $\frac{1}{3}$ im Folgejahr) an ein Konsolidierungsland hängt von der Erfüllung der jeweils mit dem Bund in Konsolidierungsverträgen vereinbarten Konsolidierungserfolge ab und wird vom Stabilitätsrat überwacht.

⁵ Wesentliche Elemente des heute existierenden Länderfinanzausgleichs sind in den Urteilen von 1986, 1992 und 1999 mittlerweile mehrfach überprüft worden. Das Bundesverfassungsgericht hat schließlich stets darauf hingewiesen, dass die Bestandteile im Grundsatz mit dem Grundgesetz konform gehen, die konkrete Ausgestaltung sowie insbesondere die Herbeiführung des konkreten Ausgleichsergebnisses am Ende auf politischem Wege unter Nutzung des entsprechenden Einschätzungs- und Gestaltungsspielraumes zu verhandeln und festzulegen sei. Die Grundgesetzkonformität der heutigen Finanzausgleichsregeln schließt jedoch keine alternativen Finanzausgleichskonzepte, z.B. eine stärkere Vertikalisierung der Herbeiführung eines Ausgleichsergebnisses, aus.

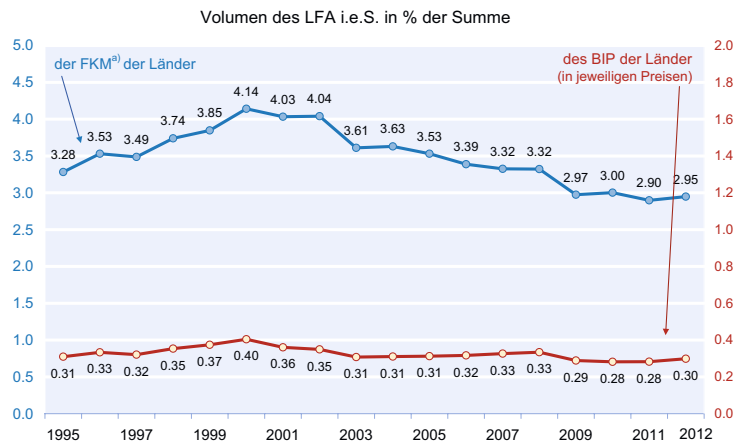
Dabei soll der Länderfinanzausgleich die Unterschiede, die nach erfolgter primärer Steuerverteilung noch existieren, »angemessen« ausgeglichen werden. Genauer soll die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen werden (Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG). Grundlage für den angemessenen Ausgleich ist dabei die »eigene Steuerkraft« (BVerfGE 72, 330 (385, 386); BVerfGE 116, 327 (379 f.)) der Länder, wobei durch die horizontale Zuteilung des Länderanteils am Umsatzsteuerertrag genau genommen nicht mehr von »Eigenem« aufgrund der steuerschwächebedingten Zuweisung von Umsatzsteuer-Ergänzungsanteilen (§ 2 Abs. 1 FAG i.V.m. Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG) gesprochen werden kann. Die Umsatzsteuer-Ergänzungsanteile machten im Ausgleichsjahr 2012 immerhin 11,2 Mrd. Euro aus. Diese Ergänzungsanteile stellen letztlich eine dem LFA i.e.S. vorgelagerte Stufe der horizontalen Steuerverteilung dar.

Das Volumen des LFA i.e.S. als das vermeintlich zentrale Instrument a) zur Herbeiführung angemessener Finanzausstattungen der Länderhaushalte und b) einer solidarischen Umverteilung zwischen den Ländern ist letztlich seit Jahrzehnten umstritten. Naturgemäß empfinden Geberländer die Zahlungen in den LFA i.e.S. (Ausgleichsbeiträge) als zu hoch, und die Nehmerländer erachten die Zahlungen aus dem LFA i.e.S. (Ausgleichszuweisungen) als zu gering.⁶ Seit der Integration der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich mit Beginn des Ausgleichsjahres 1995 beträgt das Gesamtvolumen des LFA i.e.S. ca. 0,3 % des nominalen BIP (vgl. Abb. 1). Wird berücksichtigt, dass der Gesetzgeber den Länderfinanzausgleich auf die im FAG definierte Finanzkraftmesszahl der Länder (einschließlich Gemeinden) beschränkt, so wurde bezogen auf diese Basis seit 2009 weniger als 3% umverteilt. Inwieweit »Nehmerländer« ein Rentier-Dasein einer aktiven Rolle mit Bezug auf Wirtschaftswachstums- und Steuerkraftförderung tatsächlich vorziehen, sollte angesichts der Entwicklung (Volumen des LFA i.e.S. in % der FKM) seit dem Jahr 2000 einer kritischen Prüfung unterzogen werden.

Bei den finanzschwachen Ländern kann zwischen drei Gruppen unterschieden werden (vgl. Abb. 2). In der ersten Gruppe nehmen die Ausgleichszuweisungen einen Anteil von 0,4% bis 2,0% der Bereinigten Einnahmen (Land und Gemeinden) ein. Dies sind die westdeutschen Flächenländer. In der zweiten Gruppe machen die Ausgleichszuweisungen grob betrachtet zwischen 4% und 5% der Bereinigten Einnahmen aus. Dies sind die ostdeutschen Flächenländer. Die letzte Gruppe besteht aus den Stadtstaaten Berlin (13,4%) und Bremen (11,3%), bei denen die Ausgleichszuweisungen durchaus merklich sind.

⁶ Exemplarisch hierfür sei auf die Auseinandersetzung in der 339. Sitzung des Bundesrates am 30. Mai 1969 und auf die Argumentationen insbesondere des ausgleichspflichtigen Landes Hamburg (vertreten durch Senator Dr. Heinsen) und des ausgleichberechtigten Landes Niedersachsen (vertreten durch Minister Hellmann) verwiesen, als der Gesetzentwurf für den Finanzausgleich unter den Ländern vom Rechnungsjahr 1970 als Teil der »Großen Finanzreform« beraten wurde (vgl. Deutscher Bundestag 1969).

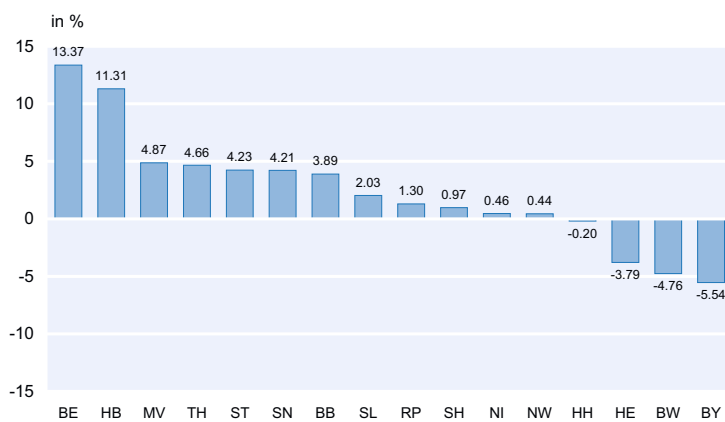
Abb. 1
Länderfinanzausgleich im engeren Sinne 2012



^{a)} Finanzkraftmesszahl nach § 6 Abs. 1 FAG i.V.m. §§ 7, 8 FAG.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, endgültige LFA-Abrechnungen bis 2010, aktualisierte vorläufige LFA-Abrechnung 2011; Zweite Verordnung zur Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes (BR-Drs. 681/13) im Ausgleichsjahr 2012; Arbeitskreis »VGR der Länder«, BIP, BWS (...) 1991 bis 2012, Reihe 1, Länderergebnisse Bd. 1, Berechnungsstand: August 2012/Februar 2013; Berechnung und Darstellung des Autors.

Abb. 2
Anteile des Länderfinanzausgleichs i.e.S. an den Bereinigten Einnahmen 2012



^{a)} Bereinigte Einnahmen der Länder einschließlich ihrer Gemeinden/Gv.; Kernhaushalte und Extrahaushalte. Ohne Auslaufperiode.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Zweite Verordnung zur Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes (BR-Drs. 681/13) im Ausgleichsjahr 2012; Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2 (Kassenstatistik); Berechnung und Darstellung des Autors.

Der LFA i.e.S. wird in der Diskussion bisweilen als wichtiger Hort der Solidarität zwischen den Ländern angesehen, so dass auf einen horizontalen Finanzausgleich nicht verzichtet werden könne. Offensichtlich kann aber der LFA i.e.S. den erforderlichen angemessenen Ausgleich nicht herbeiführen, da in der letzten Stufe der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen in einem ersten Schritt der Bund im Rahmen des sekundären vertikalen Finanzausgleichs Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen (2012: 2,9 Mrd. Euro) für leistungsschwache Länder gewährt. Zwar geht es bei den Bundesergänzungszuweisungen nach Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG um »Leistungsschwäche« und damit um eine »Relation des Finanzaufkommens eines Landes zu seinen allgemeinen und besonderen Ausgabenlasten« (BVerfGE 72, 333 (403)),

was allerdings »die Bewertung des Verhältnisses von Finanzaufkommen und Ausgabenlasten der Länder« (BVerfGE 101, 158 (224)) erfordert. Allerdings spielen Sonderlasten oder Ausgabenlasten bei den Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen faktisch keine Rolle. Der Bund hebt die Finanzkraft der leistungsschwachen Länder allgemein an und achtet dabei lediglich auf das Rangreihenfolgegebot (BVerfGE 72, 333 (404); BVerfGE 101, 158 (224)). Da der Bund durch die Rechtsprechung des BVerfG gebunden ist, bei der Gewährung Allgemeiner BEZ die Maßstäbe des horizontalen Finanzausgleichs anzusetzen (BVerfGE 101, 158 (224)) muss auch erkannt werden, dass letztlich zumindest bei den Allgemeinen BEZ keine besonderen Ausgabenlasten oder Sonderlasten berücksichtigt werden, da diese im horizontalen LFA ebenfalls, mit Ausnahme der abstrakten Mehrbedarfe der Stadtstaaten, keine Rolle spielen. Die Schlussfolgerung kann daher nur sein, dass beide Elemente – horizontaler LFA i.e.S. und Allgemeine BEZ – nur gemeinsam den angemessenen Ausgleich bewirken können, nicht aber der horizontale LFA allein. Dabei ist noch weiter zu berücksichtigen, dass das BVerfG in seinem Urteil aus dem Jahr 1986 dem Bund eine weit größere Verantwortung, als heute bisweilen vermutet, zugeordnet hat. Vielmehr wurde der Bund in die Pflicht genommen, im Rahmen seiner Letztverantwortung dafür Sorge zu tragen, dass am Ende aller Stufen der angemessenen Ausgleich erreicht wird. »Je niedriger hier die Grenze der Angleichung gezogen wird, umso mehr wird eine ergänzende Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs durch die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen praktisch zur Pflicht.« (BVerfGE 72, 333 (403)).

Gleichwertige Lebensverhältnisse und Pro-Kopf-Finanzausstattungen

Im Jahr 1994 wurde in Art. 72 Abs. 2 GG der Begriff der »Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse« aufgenommen und somit der bis dahin vorhandene Begriff der »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse« abgelöst. Was aber genau »gleichwertige Lebensverhältnisse« sein könnten, darüber gibt das Grundgesetz letztlich keine weiteren Auskünfte, es bleibt bei einem unbestimmten Rechtsbegriff. Sicherlich kann mit »gleichwertig« nicht »gleich« gemeint sein. »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).

Die Unbestimmtheit des Begriffs »Gleichwertigkeit« eröffnet einen Interpretationsspielraum, welcher bisweilen politisch genutzt wird, um eine gleiche Pro-Kopf-Finanzausstattung in den Landeshaushalten zu begründen. Ob die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse als Staatsziel aufzufassen sei, mögen Juristen beantworten. Ökonomisch betrachtet deutet eine derartige Argumentation aber implizit an, dass insbesondere quasi-private Güter im Fokus stehen und weniger öffentliche Güter. Denn bei (reinen) öffentlichen Gütern sollten z.B. bei ansteigender Bevölkerung sinkende Pro-Kopf-Produktionskosten zu erwarten sein.

Was jedoch für einen auf gleich hohe Pro-Kopf-Finanzausstattungen abzielenden Finanzausgleich spricht, ist der Umstand, dass bei bundeseinheitlicher Gesetzgebung unterschiedliche Bruttoeinkommen aufgrund unterschiedlicher regionaler Produktivitäten zu regional differierenden Pro-Kopf-Steueraufkommen führen können. Diese von van Suntum (1981) aufgegriffene Argumentation lässt sich auf das Gebot der Herstellung fiskalischer Gleichheit von Buchanan (1950) zurückführen. Zur Verhinderung ineffizienter Migration, die bei identischer Steuerbelastung in jeder Region und regional differierenden Pro-Kopf-Finanzausstattungen und den damit einhergehenden besseren öffentlichen Pro-Kopf-Leistungsbereitstellung zu erwarten ist, müsste dann der Teil der Steuern, der bundeseinheitlich geregelt ist und nicht regionalen Anpassungen unterliegt, überall gleichmäßig verteilt werden. In Verbindung mit einer bundesstaatlichen Abstimmung über Mindeststandards, welche die Länder zu erfüllen haben, wäre durchaus an eine über alle Länder hinweg gleich hohe Mindest-Pro-Kopf-Finanzausstattung zu denken. Dieser vertikal durch den Bund organisierte Grundaussgleich könnte einen horizontalen Finanzausgleich erübrigen.⁷ Dieser Vorschlag orientiert sich im Grundsatz an einem Vorschlag im Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates beim BMF aus dem Jahr 1992 in Fußnote 6, wobei damals nur ein voll nivellierter Sockel auf dem Niveau eines politisch zu konkretisierenden Mindestbedarfs vorgeschlagen wurde. Die vertikale Komponente wird dann mit der besonderen Aufgabe des Bundesgesetzgebers zur Sicherstellung des Ausgleichserfolgs (vgl. Koriath 1997, S. 127 f.) begründet.

⁷ Wobei zu berücksichtigen ist, dass es auch durch eine vertikale Bundeslösung letztlich immer zu einer Solidarität innerhalb der Gesamtbevölkerung und damit natürlich auch zu einem solidarischen Ausgleich zwischen den Ländern kommt.

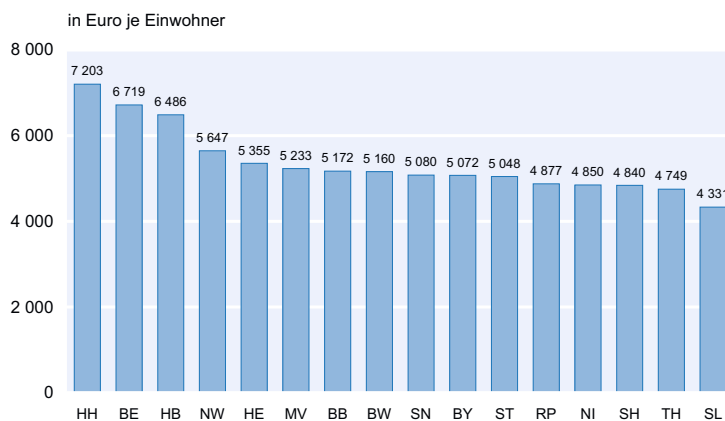
Die bundesstaatlichen Finanzverflechtungen sind in ihrer Gesamtheit zu erfassen

Der horizontale Länderfinanzausgleich stellt nur ein einzelnes und darüber hinaus volumenmäßig nicht überragendes Element innerhalb einer Schar von Finanzstromsystemen innerhalb der bundesdeutschen Finanzverteilungsarchitektur dar, welche u.a. auch mit dem Ziel verbunden sind, das politische Postulat der Schaffung und Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse real werden zu lassen. Dabei beziehen sich gerade die zwischen den öffentlichen Haushalten etablierten Steuerumverteilungssysteme auf das politische Ziel, die öffentlichen Haushalte so aneinander anzugleichen, so dass letztlich nur noch sehr geringe Unterschiede in den Finanzausstattungen der Länder vorhanden bleiben. Der Gesetzgeber geht also davon aus, dass letztlich gleiche Pro-Kopf-Finanzausstattungen im öffentlichen Raum auch Ausdruck gleichwertiger Lebensverhältnisse sind bzw. diese ermöglichen.

Die öffentlichen Haushalte der Länder und ihrer Gemeinden speisen sich aber nicht ausschließlich aus den primären Steuerverteilungssystemen sowie den begrenzten und ausschließlich auf Umverteilung ausgerichteten Umverteilungssystemen. Vielmehr werden die öffentlichen Haushalte aus einer Vielzahl weiterer Quellen gespeist, welche im Ergebnis die abschließende Pro-Kopf-Einnahmesituation eines jeden Landes erzeugen. Daher kann ein Blick auf die Primäreinnahmen, also die Bereinigten Gesamteinnahmen abzüglich der Erlöse durch Vermögensveräußerungen, helfen zu bewerten, wie es um die Möglichkeit der einzelnen Haushalte, Landes- und Gemeindeaufgaben über alle Länder hinweg gleichwertig zu erfüllen, tatsächlich steht.

Um den Besonderheiten in den neuen Ländern Rechnung zu tragen, werden bei dieser Betrachtung die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (S-BEZ) »Neue Länder« sowie »Strukturelle Arbeitslosigkeit« nicht berücksichtigt. Ebenso bleiben die Konsolidierungshilfen unberücksichtigt. In Abbildung 3 ist dann zu sehen, dass sich innerhalb der Gruppe der Flächenländer die Einnahmesituationen doch deutlicher unterschieden, als nach dem doch stark nivellierenden Länderfinanzausgleich bisweilen vermutet wird. So stehen dem Geberland Hessen im Jahr 2012 immerhin um knapp 24% höhere Pro-Kopf-Einnahmen zur Verfügung als dem Konsolidierungsland Saarland. Mecklenburg-Vorpommern kann gegenüber Thüringen über 10% höhere Einnahmen verfügen. Die u.a. durch den Gesetzgeber gewollte höhere Finanzausstattung der Stadtstaaten zeigt sich ebenfalls. So verfügt der Stadtstaat Bremen im Jahr 2012 mit 6 486 Euro je Einwohner über 34% höhere Primäreinnahmen als das umliegende Flächenland Niedersachsen.

Abb. 3
Primäreinnahmen^{a)} der Länder (einschließlich Gemeinden/Gv.) 2012



^{a)} Primäreinnahmen = Bereinigte Einnahmen der Länder einschließlich ihrer Gemeinden/Gv. in Abgrenzung der Kassenstatistik (ohne LFA-Beiträge der Geberländer) abzüglich Veräußerung von Vermögen. Ohne S-BEZ »Neue Länder«, S-BEZ »Strukturelle Arbeitslosigkeit« und Konsolidierungshilfen. Kernhaushalte und Extrahaushalte. Ohne Auslaufperiode.

Quelle: Fachserie 14, Reihe 2 (Kassenstatistik); Berechnung und Darstellung des Autors.

Die hier einfach präsentierten Ergebnisse können als das politische Ergebnis einer jahrzehntelangen politischen Auseinandersetzung um das Ausbalancieren zwischen föderaler Eigenverantwortung der Länder⁸ und föderaler Solidarität sowohl zwischen den Ländern (einschließlich ihrer Gemeinden) als auch zwischen den beiden staatlichen Ebenen interpretiert werden. Über die Jahre hinweg werden vertikale und horizontale, allokativ oder distributiv begründete, für allgemeine Haushaltsmittel oder für zweckgebundene Haushaltsmittel vorgesehene Finanzströme eingeführt (wie 1970 die heute rechtfertigungsbedürftige Gewerbesteuerumlage), modifiziert oder auch mal abgeschafft. Somit entsteht im Zeitablauf ein »System«⁹ von Finanzströmen, welches aus einer institutionenökonomischen Perspektive nicht allein (föderalismus-)theoretisch begründet sein muss. Dies gilt ebenso für Reformvorschläge (vgl. Döring und Stahl 2000, S. 4).

Am Beispiel der Regionalisierungsmittel (Art. 106a GG) kann illustriert werden, wie sehr die öffentlichen Haushalte der Länder auch von weiteren Finanzströmen neben Finanzausgleich, Bundesergänzungszuweisungen

⁸ Diesbezüglich hat das BVerfG mehrfach klargestellt, dass Eigenständigkeit und politische Autonomie auch bedeutet, »dass die Länder grundsätzlich für die haushaltspolitischen Folgen autonomer Entscheidungen selbst einzustehen und eine kurzfristige Finanzschwäche selbst zu überbrücken haben (...).« (BVerfGE 116, 327 (382)). Zusätzlich weist § 6 Satz 2 MaßStG darauf hin, dass bei der Annäherung der Finanzkraft der Länder durch den Finanzausgleich die Eigenstaatlichkeit zu berücksichtigen sei.

⁹ Wenn davon ausgegangen wird, dass einem »System« ein systembildendes Grundprinzip zugrunde liegt, dann darf durchaus die Eigenschaft der bundesstaatlichen Finanzverteilung als System angezweifelt werden.

und traditionellen Mischfinanzierungen gespeist werden (vgl. Abb. 4) und dabei gleichzeitig höchst unterschiedliche Pro-Kopf-Finanzströme die öffentlichen Haushalte erreichen. Bei den Diskussionen über die bundesstaatlichen Finanzbeziehungen bleiben derartige Finanzströme hingegen stets außen vor. Dies gilt umso mehr für Finanzstromsysteme, welche das System der öffentlichen Haushalte ergänzen, gleichwohl aber zum öffentlichen Sektor zu rechnen sind, da sie insbesondere mit Zwangselementen verbunden sind. Dazu gehören u.a. die Sozialversicherungssysteme oder das EEG-Umlagensystem.

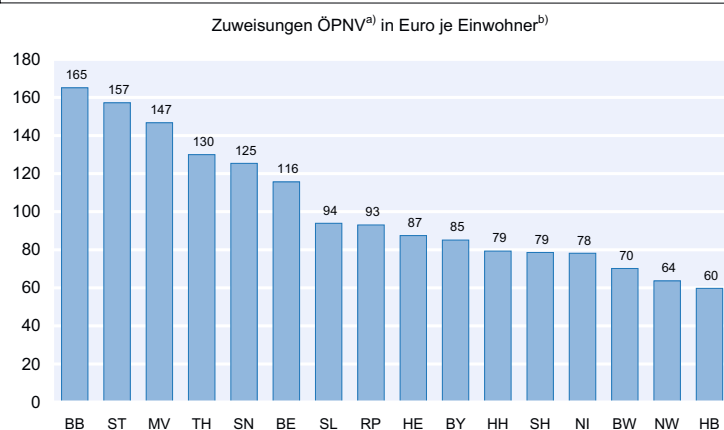
Schlussfolgerungen für die anstehende Föderalismusreform

Eine isolierte Betrachtung einzelner Bausteine innerhalb eines föderalen Geflechtes an Finanzströmen ist weniger sinnvoll als eine umfassende Analyse der Gesamtarchitektur eines föderalen Gesamtsystems. Aus diesem Blickwinkel wird es mit Blick auf den Jahreswechsel 2019/2020 notwendig sein,

- einzelne Finanzströme bzw. Regelungskreise hinsichtlich ihrer ursprünglichen Intention und ihrer heutigen Wirkung zu analysieren und zugleich
- eine umfassende Analyse des föderalen Gesamtsystems vorzunehmen.

Die Verbindung beider Analyseverfahren trägt dem Umstand Rechnung, dass am Ende eines Verhandlungsprozesses über eine Reform der bundesstaatlichen Finanzverteilungsarchitektur eine Konsenslösung stehen muss, bei der sicher-

Abb. 4
Regionalisierungsmittel ÖPNV 2012



^{a)} Entsprechend § 5 RegG i.V.m. Art. 106a GG. ^{b)} Einwohner: 30. Juni 2012 (neue Basis Zensus 2011).

Quelle: Fachserie 14, Reihe 2 (Kassenstatistik); Berechnung und Darstellung des Autors.

lich nicht jede Detailregelung zu einem Gewinn oder Verlust bei den beteiligten Akteuren führen wird. Jeder beteiligte Akteur wird den Kooperationsgewinn als Ganzes bewerten. Inwieweit die Hergabe bisheriger Privilegien (vgl. Döring und Stahl 2000, S. 15) in dem hier zugrunde liegenden Sinne von Finanzströmen die Zustimmungsfähigkeit einer Reform erhöht, wird wohl davon abhängen, welches Gesamtergebnis jeder Akteur erwarten kann. Dies bietet jedoch gerade in Verbindung mit dem zeitlichen Druck die Chance, die bundesstaatliche Finanzverteilungsarchitektur durch den Abbau heute nicht mehr begründbarer Finanzströme zu entrümpeln, durch die Bündelung gleichgerichteter Finanzströme zu vereinfachen und durch Reduzierung des Finanzstromumfangs die Übersichtlichkeit des Gesamtsystems und damit die Zuordnung von Verantwortlichkeit von Politik zu erhöhen. Insofern bietet sich für die Politik gar eine große Chance, Solidarität und Eigenverantwortlichkeit gleichermaßen durch eine grundlegende Neujustierung der Finanzströme im Bundesstaat zu stärken, indem nicht nur der Länderfinanzausgleich reformiert wird. Fraglich wird sein, ob die Politik diese Chance auch nutzen möchte.

Literatur

Buchanan, J.M. (1950), »Federalism and Fiscal Equity«, *American Economic Review* 40(4), 583–599.

Bundesverfassungsgericht (2006), *Urteil des zweiten Senats vom 19. Oktober 2006 (BVerfGE 116, 327)*.

Bundesverfassungsgericht (1999), *Urteil des zweiten Senats vom 11. November 1999 (BVerfGE 101, 158)*.

Bundesverfassungsgericht (1986), *Urteil des zweiten Senats vom 24. Juni 1986 (BVerfGE 72, 330)*.

Deutscher Bundestag (2009), *Plenarprotokoll der 225. Sitzung des 16. Deutschen Bundestages zur Föderalismusreform II am 29. Mai 2009* (2. und 3. Lesung).

Deutscher Bundesrat (2009), *Plenarprotokoll der 859. Sitzung des Bundesrates zur Föderalismusreform II am 12. Juni 2009*.

Deutscher Bundesrat (1969), *Plenarprotokoll der 339. Sitzung des Bundesrates am 30. Mai 1969*.

Döring, T. und D. Stahl (2000), *Institutionenökonomische Aspekte der Neuordnung des bundesdeutschen Finanzausgleichs*, Lucius & Lucius, Stuttgart.

Korioth, S. (1997), *Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern*, Mohr Siebeck, Tübingen.

Suntum, U. van (1981), *Öffentliches Finanzsystem und regionale Effizienz*, *Kyklos* 34(2), 216–229.

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.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1992), *Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 47, Bonn, Dezember 1992.