

Renzsch, Wolfgang

Article — Published Version

Belastungen der Länder und Gemeinden durch Bundesgesetze

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Renzsch, Wolfgang (2004) : Belastungen der Länder und Gemeinden durch Bundesgesetze, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 84, Iss. 11, pp. 702-710

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/42389>

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.

Wolfgang Renzsch

Belastungen der Länder und Gemeinden durch Bundesgesetze

Die Föderalismus-Kommission plant bis zum Ende dieses Jahres eine Einigung über die zukünftige Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern zu erreichen. Die Länder klagen unter anderem über eine zu hohe finanzielle Belastung durch Bundesgesetze.

Welchen Belastungen sind die Länder tatsächlich ausgesetzt? Wie wirken sich Zinsbelastungen, Versorgungslasten und die Bevölkerungsentwicklung aus?

Es war absehbar: die föderalen Finanzen entpuppten sich trotz der Ausklammerung des Länderfinanzausgleichs und des Solidarpaktes II als eine der schwierigsten Materien der Bundesstaatskommission von Bundestag und Bundesrat. Insbesondere verlangten die Länder einen Schutz vor Überlastung durch Bundesgesetze, die sie nach Art. 83 GG ausführen müssen. Vor diesem Hintergrund ist es angezeigt, einen Blick auf die tatsächlichen Belastungen der einzelnen Länder und deren Gemeinden durch bundesgesetzliche Regelungen zu werfen. Im Wesentlichen geht es dabei um sozialpolitische Maßnahmen, die der Bund veranlasst und von den Ländern (und Gemeinden) ganz (Sozialhilfe) oder teilweise (Geldleistungsgesetze) zu erbringen sind. Des Weiteren spielen hier Zinsbelastungen, Versorgungslasten und die Effekte der Bevölkerungsdynamik eine Rolle. Die hier verwendeten Zahlen stammen entweder vom Statistischen Bundesamt, der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister oder dem Bundesfinanzministerium.

Sozialausgaben

Die Sozialausgaben haben die öffentlichen Finanzen quasi im Würgegriff. Sie sind von 1970 bis heute von 42% auf mittlerweile knapp 57% des öffentlichen Gesamthaushaltes gestiegen (vgl. Tabelle 1).

Für sich genommen müssen die Sozialausgaben noch kein föderales Problem darstellen. Zum Problem im Bundesstaat werden diese Lasten aber dann, wenn sie ungleichmäßig streuen, konkret wenn einzelne Länder und Ländergruppen durch diese bundesgesetzlich veranlassten, sozialpolitisch motivierten Ausgaben übermäßig belastet werden. Das genau ist in Deutschland der Fall: Die finanzschwachen Länder werden höher belastet als die starken Länder. Sozialstaatliche

Leistungen gleichen zwar individuelle Unterschiede partiell aus, jedoch verstärken sie das regionale Gefälle.

Die unterschiedlichen Belastungen der Länder und Gemeinden durch die Bundesgesetzgebung lassen sich nur partiell erfassen, denn zum Teil können sie im Vollzug beeinflusst werden. Das ist beispielsweise bei der Jugendhilfe oder der Sozialhilfe in Einrichtungen der Fall. Eindeutig demgegenüber sind die Belastungen der Länder und Gemeinden durch die Sozialhilfe im engeren Sinn (Hilfe zum Lebensunterhalt) und durch Geldleistungen, auf die im folgenden eingegangen wird.

Sozialhilfe

Die Sozialhilfe hat sich zum „Sprengsatz“ für den deutschen Sozialstaat entwickelt, der überproportional betroffene Länder (und Gemeinden) in einer Weise belastet, dass andere (Pflicht)aufgaben vernachlässigt werden müssen. „Die Finanzierung der überproportional steigenden und regional stark streuenden Sozialhilfeaufwendungen“, heißt es in einem Beitrag aus dem Jahr 1993, „bringt die ohnehin angespannten öffentlichen Haushalte der Länder und Gemeinden seit Beginn der achtziger Jahre zunehmend in Bedrängnis“¹. Diese Feststellung galt nicht nur für die 80er Jahre des 20. Jahrhunderts, sondern im Gegenteil, die Dramatik im Allgemeinen und die regionalen Schieflagen im Besonderen haben sich noch erheblich verschärft. Die Sozialhilfequote hat sich bis Jahresende 2002 auf 3,3% der bundesdeutschen Bevölkerung erhöht. Die Bruttoaufwendungen beliefen sich in diesem Jahr auf 24,7 Mrd. Euro². Insbesondere in Großstädten und in Räumen, die in besonderer Weise vom industriellen Strukturwandel durch das Absterben alter Industrien betroffen sind, konzentrieren sich die Sozialhilfelasten.

Ursprünglich konzipiert als individuelle (temporäre) Hilfe in besonderen Notlagen, hat sich die Sozialhilfe,

Prof. Dr. Wolfgang Renzsch, 55, ist Inhaber des Lehrstuhls Regierungssystem der Bundesrepublik am Institut für Politikwissenschaft der Otto-von-Guericke Universität Magdeburg.

¹ St. Koriath: Beteiligung des Bundes an den Sozialhilfekosten?, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 1993, S. 356-364.

² Statistisches Bundesamt: Sozialhilfe in Deutschland. Entwicklung, Umfang, Strukturen, Wiesbaden 2003, S. 5 f.

Tabelle 1
Anteil der Sozialausgaben am öffentlichen
Gesamthaushalt 1970-2003
 (in Mrd. Euro)

Jahr	Ausgaben Staat	Monetäre Sozialausgaben	Sachleistungen	insgesamt	in % der Ausgaben
1970	137,6	44,9	13,3	58,2	42,3
1980	367,4	124,9	47,3	172,3	46,9
1990	566,9	187,0	76,7	263,7	46,5
1991	707,4	235,4	99,3	334,6	47,3
1995	1010,0	325,6	136,0	461,6	45,7
2000	928,7	379,7	153,0	532,7	57,4
2003	1038,9	419,8	167,3	587,1	56,5

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe S. 21, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen: 1.1.10 Einnahmen und Ausgaben sowie Finanzierungssaldo des Staates, aktualisiert August 2004, www.destatis.de.

konkret die Hilfe zum laufenden Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen, heute faktisch zur Lebensgrundlage für von ihr abhängige und tendenziell wachsende Bevölkerungsteile entwickelt. Gleichsam parallel dazu wurde aus einer im örtlichen Umfeld definierten und diesem angemessenen Hilfe eine faktisch nahezu vollständig bundesgesetzlich geregelte, öffentliche Leistung. Aus dem Ausnahmefall Sozialhilfebezug wurde damit vielfach eine Regelleistung. Trotz dieses strukturellen Wandels verblieb die Trägerschaft einschließlich der Lastentragung unverändert bei den Kommunen – und damit bei den Ländern, denn Art. 104a Abs. 3 GG sieht eine Bundesbeteiligung nur an Geldleistungsgesetzen vor. Da die Sozialhilfe aber auch Sachleistungen (anstelle von Geldleistungen) gewähren kann, fällt sie nicht unter diese Verfassungsbestimmung. Faktisch aber werden Sozialhilfeleistungen, von wenigen Ausnahmefällen abgesehen, als Geldleistungen gewährt. Die Dynamik der Sozialhilfeaufwendungen oder plakativer: die Kostenexplosion in diesem Bereich, hat die hergebrachten Legitimationsgrundlagen des heute praktizierten Verfahrens in Frage gestellt. Das wird deutlich, wenn man die dramatisch unterschiedlichen Belastungen der Länder in diesem Bereich betrachtet (vgl. Tabelle 2).

Im Bundesdurchschnitt wurden im Jahr 2003 je Einwohner rund 119 Euro für die Hilfe zum Lebensunterhalt ausgegeben. Die Streuung reicht unter den Flächenländern allerdings von 66 Euro in Thüringen bis 159 Euro in Schleswig-Holstein. Noch ungünstiger ist die Situation der Stadtstaaten. Die Spanne reicht hier von 241 Euro in Hamburg bis 335 Euro in Bremen.

Drei Ländergruppen können hier unterschieden werden: die Stadtstaaten, die die höchsten Belastungen zu tragen haben, die westdeutschen Flächenländer mit Ausnahme Bayerns und Baden-Württembergs und die ostdeutschen Länder. Derzeit liegen die Sozialhilfequo-

Tabelle 2
Hilfe zum Lebensunterhalt 2003:
Bruttoausgaben für Leistungen nach dem BSHG¹

	Reine Ausgaben in Mio. Euro	je Einwohner in Euro
Deutschland (insgesamt)	9817	118,97
Baden-Württemberg	809	75,75
Bayern	811	65,42
Berlin	1004	296,05
Brandenburg	211	81,92
Bremen	222	334,98
Hamburg	417	240,79
Hessen	894	146,82
Mecklenburg-Vorpommern	192	110,46
Niedersachsen	1032	129,18
Nordrhein-Westfalen	2513	139,04
Rheinland-Pfalz	327	80,61
Saarland	155	145,85
Sachsen	358	82,60
Sachsen-Anhalt	264	110,78
Schleswig-Holstein	449	159,36
Thüringen	158	66,30

¹ Bundessozialhilfegesetz.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Bevölkerungsstand: 30.6.2003; eigene Berechnungen.

te und Sozialhilfekosten in Ostdeutschland trotz hoher Arbeitslosigkeit noch vergleichsweise niedrig. Ursächlich dafür ist, dass die Folgen der hohen Arbeitslosigkeit derzeit teilweise noch über andere Maßnahmen wie ABM abgefedert werden und ältere Menschen stabilere Erwerbsbiographien aufweisen und daher einen höheren Rentenanspruch besitzen. Aufgrund der überproportional hohen Arbeitslosigkeit dort ist jedoch in absehbarer Zeit mit erheblich ansteigenden Sozialhilfebelastungen zu rechnen. Tatsächlich entwickelt sich die Sozialhilfe in Ostdeutschland „dynamischer“ als in den alten Ländern.

Geldleistungsgesetze

Als zweites Beispiel sollen hier die Geldleistungsgesetze nach Art. 104a Abs. 3 GG herangezogen werden, soweit sie von den Ländern mitfinanziert werden, konkret geht es um Wohngeld und BaföG.

Die gemeinsame Finanzierung von Geldleistungen, die durch Bundesgesetze gewährt werden (Art. 104a Abs. 3), durch Bund und Länder wurde im Rahmen der Finanzverfassungsreform von 1969 in das Grundgesetz eingeführt und damit verfassungsrechtlich legitimiert³. Der Sache nach handelte es sich in erster Linie um sozialpolitische Leistungen, die zum Teil vor 1970 von den Ländern (Ausbildungsförderung nach dem Honnefer Modell), zum Teil vom Bund aufgrund „ungeschriebe-

³ W. Rensch: Finanzverfassung und Finanzausgleich. Die Auseinandersetzungen um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung (1948 bis 1990), Bonn, S. 209 ff.

ner“ Finanzierungszuständigkeiten⁴ wahrgenommen wurden und zum Teil um später neu eingeführte sozialpolitische Leistungen. Mit der Einführung des Art. 104a Abs. 3 GG wurden weniger neue Finanzierungstatbestände geschaffen, vielmehr wurden bestehende im Rahmen einer „Flurbereinigung“⁵ neu zugeordnet und auf eine verfassungsrechtliche Grundlage gestellt.

In dem ursprünglichen Konzept der „Troeger-Kommission“, die mit ihrem „Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland“ die inhaltlichen Grundlagen für die Finanzverfassungsreform von 1969 schuf, war keine Bestimmung über Geldleistungsgesetze vorgesehen. Vielmehr sah der vorgeschlagene Art. 104a GG den allgemeinen Lastenverteilungsgrundsatz und die Bestimmungen über die Bundesauftragsverwaltung, die als Art. 104a Abs. 1 und 2 in das Grundgesetz übernommen wurden, sowie eine Klausel über die Kostenaufteilung bei Gemeinschaftsaufgaben (Abs. 3) vor, die in der vorgeschlagenen Form keinen Eingang ins Grundgesetz fand. Die Troeger-Kommission empfahl, Geldleistungsgesetze im Rahmen einer ausgeweiteten Bundesauftragsverwaltung von den Ländern ausführen zu lassen (Rd.-Nr. 124). Während des Gesetzgebungsprozesses wurden dann die heute bekannten Art. 3 und 4 entwickelt.

Dem Vorschlag der Troeger-Kommission lag die Erkenntnis zu Grunde, dass Geldleistungsgesetze einem „Verwaltungsermessen der Länder keinen wesentlichen Raum lassen“ (Rd.-Nr. 124). Damit seien die Merkmale einer „landeseigenen Aufgabe durch die Gesetzgebung weitgehend ausgeschaltet“ (Rd.-Nr. 125)⁶. Eine Lastentragung durch die Länder würde der Sachlage nicht gerecht. Auch die Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages von 1976⁷ befasste sich mit diesem Thema. Für die Geldleistungsgesetze schlug die Kommission eine stärkere finanzielle Mitverantwortung vor, nach der der Bund regelmäßig 80% der Ausgaben zu tragen habe. Diesen Vorschlägen ist der Bundesgesetzgeber nicht gefolgt.

Distributionsaufgaben

Die Geldleistungsgesetze haben einen negativen Finanzausgleichseffekt, der in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion weitgehend ignoriert wird. In der administrativen Terminologie firmieren die Geldflüsse

⁴ Wohngeldgesetz vom 1.4.1965, BGBl. I, S. 177.

⁵ Kommission für die Finanzreform: Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1966, S. 25 ff.

⁶ I. Kesper: Bundesstaatliche Finanzordnung. Grundlagen, Bestand, Reform, Baden-Baden 1998, S. 81 f.

⁷ Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages: Beratungen und Empfehlungen zur Verfassungsreform. Schlussbericht, hrsg. vom Presse- und Informationsamt des Deutschen Bundestages, Teil I, Bonn 1976, Teil II, Bonn 1977.

Tabelle 3
Zahlungen des Bundes an die Länder nach Art. 104a Abs. 3 GG 2003¹

	Einwohner 31.12.2003	Zahlungen in Mio. Euro 2003	Zahlungen pro Einwohner in Euro
Deutschland	82 531 671	3.979,1	48,21
Baden-Württemberg	10 692 556	309,2	28,92
Bayern	12 423 386	349,7	28,15
Berlin	3 388 477	309,7	91,40
Brandenburg	2 574 521	137,4	53,36
Bremen	663 129	68,6	103,48
Hamburg	1 734 083	142,6	82,24
Hessen	6 089 428	271,1	44,53
Mecklenburg-Vorpommern	1 732 226	122,3	70,59
Niedersachsen	7 993 415	418,0	52,29
Nordrhein-Westfalen	18 079 686	947,0	52,38
Rheinland-Pfalz	4 058 682	142,6	35,06
Saarland	1 061 376	47,4	44,70
Sachsen	4 321 437	279,6	64,70
Sachsen-Anhalt	2 522 941	148,8	58,99
Schleswig-Holstein	2 823 171	160,8	56,97
Thüringen	2 373 157	124,6	52,52

¹ Berechnet nach Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister: 21, 14.7.2004, S. 67: Zahlungen des Bundes an die Länder 2003, und dies.: Bevölkerung in den Bundesländern, unveröffentlicht.

für die Gesetze nach Art. 104a Abs. 3 GG zwischen den Ebenen als „Zahlungen des Bundes an die Länder“. Damit wird die Illusion geschaffen, es handle sich hier um Landesaufgaben und der Bund unterstütze die Länder bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben. Der Sache nach aber handelt es sich jedoch um Distributionsaufgaben, die einen sozialen Ausgleich unabhängig vom Wohnort des Bürgers durch den Bundesstaat schaffen. Systematisch und aus ihre funktionalen Logik heraus – sozialer Ausgleich – sind dies aus finanzwissenschaftlicher Sicht zentralstaatliche Aufgaben⁸. Durch die gänzliche oder teilweise Belastung der Gliedstaaten durch Umverteilungsaufgaben werden die interregionalen Unterschiede zwischen den Gebietskörperschaften im Bundesstaat nicht reduziert, sondern verstärkt. Insgesamt verfehlt die gegenwärtige Konstruktion des Art. 104a Abs. 3 GG aufgrund des negativen Finanzausgleichseffekts – finanzschwache Länder werden höher belastet als finanzstarke – zumindest teilweise ihren Zweck.

Der Bundesanteil an den Geldleistungsgesetzen nach Art. 104a Abs. 3 GG belief sich im Jahr 2003 auf 3 979,1 Mio. Euro (ZDL) oder – bei 82,532 Mio. Einwohnern (StBA) – auf 48,21 Euro pro Einwohner der Bundesrepublik (vgl. Tabelle 3). Die Zahlungen des Bundes lagen mit 28,15 Euro an Bayern am niedrigsten, unter den westdeutschen Flächenländer an Schleswig-Holstein mit 56,97 Euro am höchsten. Höher waren

⁸ R. A. Musgrave: The Theory of Public Finance. A Study in Public Economy, McGraw-Hill Book Company, New York, Toronto, London 1959, S. 179 ff.

Tabelle 4
Zahlungen des Bundes an die Länder
nach Art. 104 a Abs. 3 GG 2003
(in Mio. Euro)

1. Sozio-struktureller Einkommensausgleich	0,0
2. Wohngeld	2 791,3
3. Einmaliger Heizkostenzuschuss	0,2
4. Hepatitis-C-Opfer der ehem. DDR	2,0
5. Entschädigungen für Opfer von Gewalttaten	27,2
6. Unterhaltsvorschussgesetz	245,2
7. Ausbildungsförderung insgesamt	891,3
darunter: BAföG für Schüler	(420,5)
darunter: BAföG für Studierende	(470,8)
8. Bereinigung von SED-Unrecht 1. SED-UnBerG	20,3
9. Bereinigung von SED-Unrecht 2. SED-UnBerG	1,6
Art. 104 a (3) GG insgesamt	3 979,1

Quelle: Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister.

die Zahlungen an die ostdeutschen Flächenländer, am höchsten an Mecklenburg-Vorpommern mit 70,59 Euro. Die Stadtstaaten erhielten deutlich mehr, Bremen mit 103,48 Euro am meisten.

Diese Zahlen zeigen, dass die Leistungen des Bundes in die Problemregionen der Bundesrepublik höher sind als in prosperierenden Regionen. Sie erwecken damit den Eindruck von besonderen Leistungen des Bundes für die finanzschwachen Länder. Tatsächlich aber spiegeln sie auch die hohe Belastung dieser Länder wider, denn den Zahlungen des Bundes stehen jeweils komplementäre Leistungen der Länder gegenüber.

Für eine genauere Betrachtung ist eine Differenzierung der verschiedenen Leistungen nach quantitativen Gesichtspunkten angezeigt. Im Jahr 2003 entfielen von den knapp vier Mrd. Euro (3979,1 Mio. Euro) auf die in Tabelle 4 wiedergegebenen Bereiche. Etwa 3,7 Mrd. Euro, d.h. mehr als 90%, entfielen davon auf das Wohngeld (2,8 Mrd. Euro) und die Ausbildungsförderung (0,9 Mrd. Euro). In früheren Jahren waren die Relationen im Wesentlichen identisch. Die anderen Leistungen können hier vernachlässigt werden.

Wohngeld

Das Wohngeld ist mit deutlichem Abstand die „teuerste“ gemeinsam von Bund und Ländern finanzierte Geldleistung nach Art. 104a Abs. 3 GG. Im Jahr 2003 umfasste es mit 2,8 Mrd. Euro von knapp 4 Mrd. Euro Bundeszahlungen mehr als zwei Drittel des Gesamtvolumens aller mischfinanzierten Geldleistungen.

Das Wohngeld teilen sich Bund und Länder je zur Hälfte, d.h. einer Bundesleistung in ein Land steht noch einmal dieselbe Belastung des Landes gegenüber. Die gesamten Kosten für das Wohngeld beliefen sich da-

Tabelle 5
Wohngeld (nur Landesanteil) 2003

Land	Wohngeld in Mio. Euro	Wohngeld in Euro je Einwohner
Baden-Württemberg	203,7	19,05
Bayern	211,8	17,04
Bremen	50,0	75,47
Hamburg	112,7	64,97
Hessen	205,2	33,69
Niedersachsen	304,3	38,07
Nordrhein-Westfalen	708,5	39,19
Rheinland-Pfalz	98,0	24,15
Saarland	36,6	34,53
Schleswig-Holstein	125,6	44,48
Berlin	222,4	65,64
Brandenburg	88,7	34,45
Mecklenburg-Vorpommern	80,1	46,08
Sachsen	174,9	40,47
Sachsen-Anhalt	97,2	38,51
Thüringen	71,7	30,22
Deutschland	2 791,3	33,82

Quelle: Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister.

mit auf 5,6 Mrd. Euro. Die höchsten Lasten haben die Stadtstaaten mit einem Landesanteil zwischen 75,47 Euro (Bremen) und 64,97 Euro (Hamburg) je Einwohner zu verzeichnen (vgl. Tabelle 5). Das höchstbelastete Flächenland war Mecklenburg-Vorpommern mit 46,23 Euro Kosten für das Land je Einwohner. Bayern schnitt mit 17,04 Euro je Einwohner am günstigsten ab. Die Extremwerte unterscheiden sich durch den Faktor 4,4; die Differenz zwischen den Bremen und Bayern beträgt rund 58 Euro je Einwohner.

Eine Einteilung der Länder in Gruppen ist nicht so eindeutig wie bei der Sozialhilfe. Deutlich stechen lediglich die Stadtstaaten mit Belastungen von mehr als 60 Euro je Einwohner und Baden-Württemberg und Bayern mit weniger als 20 Euro je Einwohner hervor. Gravierende Unterschiede zwischen den ost- und westdeutschen Ländern sind – im Unterschied zur Sozialhilfe – nicht erkennbar.

Ausbildungsförderung

Die Kosten des Bundesausbildungsförderungsgesetzes teilen sich Bund und Länder im Verhältnis von 65:35. Sie bildeten 2003 mit einem Bundesanteil von 891,3 Mio. Euro den zweitgrößten Block der Geldleistungsgesetze, der Länderanteil lag entsprechend dem Schlüssel bei 479,9 Mio. Euro (vgl. Tabelle 6). Die höchsten Leistungen (Landesanteil) je Einwohner erbrachte im Jahr 2003 Bremen mit 12,01 Euro je Einwohner, gefolgt von Sachsen (11,17 Euro) und Mecklenburg-Vorpommern (10,73 Euro). Die „Schlusslichter“ bilden das Saarland mit 3,79 Euro, Hessen (4,16 Euro) und Rheinland-Pfalz (4,24 Euro). Die Differenz zwischen den Extremwerten liegt bei gut 8 Euro je Einwohner, der Faktor zwischen den Extremwerten beträgt etwas mehr als 3.

Tabelle 6
Ausbildungsförderung Schüler und Studenten,
Bundes- und Landesanteil 2003

Land	Bundesanteil		Landesanteil	
	in Mio. Euro	pro EW, Euro	in Mio. Euro	pro EW, Euro
Baden-Württemberg	80,9	7,57	43,6	4,07
Bayern	109,6	8,82	59,0	4,75
Bremen	14,8	22,30	8,0	12,01
Hamburg	21,2	12,22	11,4	6,58
Hessen	47,1	7,73	25,4	4,16
Niedersachsen	83,3	10,43	44,9	5,61
Nordrhein-Westfalen	166,8	9,22	92,4	4,97
Rheinland-Pfalz	32,0	7,88	17,2	4,24
Saarland	7,5	7,05	4,0	3,79
Schleswig-Holstein	23,9	8,46	12,9	4,55
Berlin	55,7	16,43	30,0	8,85
Brandenburg	38,8	15,07	20,9	8,12
Mecklenburg-Vorpom.	34,5	19,92	18,6	10,73
Sachsen	89,6	20,74	48,3	11,17
Sachsen-Anhalt	41,1	16,30	22,2	8,78
Thüringen	44,5	18,77	24,0	10,11
Deutschland	891,3	10,80	479,9	5,82

Quelle: Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister; eigene Berechnungen.

Im Unterschied zum Wohngeld, bei dem die Landespolitik keinen unmittelbaren Einfluss auf die Kostenentwicklung hat, werden die Kosten der Ausbildungsförderung über verschiedene Faktoren mittelbar und unmittelbar beeinflusst, die zum Teil in der Verantwortung der Landespolitik liegen. Landespolitisch gestaltet werden kann die Zahl der angebotenen Studienplätze. Andere Faktoren wie die Höhe der freigestellten Elterneinkommen oder die Fördersätze sind durch Bundesgesetz festgelegt.

Die Verteilung der BAföG-Lasten unter den Ländern reflektiert zwei Umstände: die Quote junger Menschen, die sich in einer weiterführenden Ausbildung befinden, und das Einkommensniveau. Die Kosten je Einwohner liegen in den westdeutschen Flächenländern relativ dicht bei einander. Die Stadtstaaten haben wegen größerer Studierendenzahlen deutlich höhere Lasten zu tragen. Bei den Belastungen der ostdeutschen Länder schlagen die niedrigeren ostdeutschen Einkommen zu Buche.

Die Zusammenhänge werden deutlich, wenn man die Kosten je Studierenden (ohne Schüler) in Relation zu den Studentenquoten (Studierende je Einwohner) setzt.

In Ostdeutschland kostet ein Student die Länder zwischen 215 Euro und 247 Euro für Ausbildungsförderung (Ausnahme Brandenburg: 160 Euro), die Belastungen der westdeutschen Länder liegen lediglich zwischen 97 Euro und 167 Euro. Die hohe Gesamtbelastung der Stadtstaaten ist eine Folge der hohen Quoten. Sie bilden je Einwohner etwa doppelt so viele Studenten

Tabelle 7
Aufwendungen an Ausbildungsförderung je
Student, Landesanteil 2003

	Ausgaben in Mio. Euro	Studenten	Quote in % ¹	BAföG pro Student in Euro
Baden-Württemberg	25,7	217 784	86,7	118,23
Bayern	26,7	230 434	78,9	115,68
Bremen	4,2	30 472	195,6	136,63
Hamburg	8,6	69 180	169,8	123,82
Hessen	17,0	164 608	115,0	103,20
Niedersachsen	25,8	154 619	82,3	166,56
Nordrhein-Westfalen	50,9	523 283	123,2	97,16
Rheinland-Pfalz	10,6	91 123	95,6	116,44
Saarland	2,8	20 279	81,3	135,90
Schleswig-Holstein	6,8	43 719	66,1	156,25
Berlin	18,3	140 177	176,1	130,50
Brandenburg	6,0	37 500	62,0	159,47
Mecklenburg-Vorpom.	7,1	29 792	73,2	238,64
Sachsen	23,8	96 241	94,8	247,32
Sachsen-Anhalt	9,3	43 364	73,1	215,36
Thüringen	10,0	46 658	83,7	215,64
Deutschland	253,5	1 939 233	100,0	130,72

¹ Studierende pro Einwohner des jeweiligen Landes im Verhältnis zum Durchschnitt der Studierenden pro Einwohner in Deutschland.

Quelle: Statistisches Bundesamt (www.destatis.de) und Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister.

aus wie die Flächenländer. Die höheren Belastungen, die die finanzschwachen Flächenländer je Student zu tragen haben, versuchen diese offensichtlich durch eine Begrenzung oder den Abbau von Studienplätzen zu kompensieren (vgl. Tabelle 7).

Saldiert man die bundesgesetzlich veranlassten Lasten der Länder in den dargestellten Bereichen (Sozialhilfe, Wohngeld, BAföG) ergibt sich folgendes Bild: Die Belastungsspanne reicht von 88 Euro (Bayern) bis 422 Euro (Bremen) je Einwohner bzw. 208 Euro (Schleswig-Holstein) unter den Flächenländern. Anders gesagt, Schleswig-Holstein hat mehr als die doppelte, Bremen die knapp fünffache Last Bayerns zu tragen (vgl. Tabelle 8).

Zinsbelastungen, Versorgungslasten und Bevölkerungsentwicklung

Zinsbelastungen sind Rechtsverpflichtungen, die, wenn sie einmal bestehen, die Landesparlamente in einem erheblichen Maß binden und die finanzwirtschaftliche Handlungsfähigkeit der Länder einschränken. Die öffentliche Verschuldung und die daraus folgenden Zinsbelastungen sind im Wesentlichen auf drei Ursachen zurückzuführen:

- autonome landespolitische Entscheidungen,
- Überlastungen durch insbesondere bundesgesetzliche sozialpolitisch motivierte Ausgabenverpflichtungen,
- Bevölkerungsrückgang.

Tabelle 8
Belastungen der Länder und Gemeinden mit
Sozialhilfe, Wohngeld und BaföG 2003
 (in Euro je Einwohner)

	Sozialhilfe	Wohngeld	BaföG	Summe
Baden-Württemberg	75,75	19,05	4,07	98,87
Bayern	65,42	17,04	4,75	87,21
Berlin	296,05	65,64	8,85	370,54
Brandenburg	81,92	34,45	8,12	124,49
Bremen	334,98	75,47	12,01	422,46
Hamburg	240,79	64,97	6,58	312,34
Hessen	146,82	33,69	4,16	184,67
Mecklenburg-Vorpommern	110,46	46,08	10,73	167,27
Niedersachsen	129,18	38,07	5,61	172,86
Nordrhein-Westfalen	139,04	39,19	4,97	183,20
Rheinland-Pfalz	80,61	24,15	4,24	109,00
Saarland	145,85	34,53	3,79	184,17
Sachsen	82,60	40,47	11,17	134,24
Sachsen-Anhalt	110,78	38,51	8,78	158,07
Schleswig-Holstein	159,36	44,48	4,55	208,39
Thüringen	66,30	30,22	10,11	106,63
Deutschland	118,97	33,82	5,82	158,61

Quelle: Statistisches Bundesamt: Bevölkerungsstand: 30.6.2003; Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister; eigene Berechnungen.

In einem horizontalen Steuerverteilungssystem wie dem deutschen, das die Einnahmen im Wesentlichen nach aktuellen Bevölkerungszahlen zuweist, schlagen sich (relative) Bevölkerungsverluste unmittelbar in einem Rückgang der Einnahmen nieder. Zumindest für den Länderfinanzausgleich sind die Effekte veränderter Bevölkerungsrelationen relativ einfach zu simulieren. So lässt sich aus der Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Jahr 2003 (BMF V A 4) entnehmen, dass ein gewichteter Einwohner (unter Berücksichtigung der Kürzung der Gemeindesteuern nach § 8 Finanzausgleichsgesetz) im Durchschnitt 2216 Euro „wert“ ist⁹. Soviele „kostete“ jeder verlorene oder „brachte“ jeder gewonnene Einwohner den Flächenländern im Durchschnitt ein.

Die Bevölkerungsdynamik hat jedoch nicht nur Auswirkungen auf die Einnahmen, sondern auch auf den Finanzbedarf eines Landes. Ein Finanzausgleichssystem, das die Auswirkungen regional unterschiedlicher Bevölkerungsdynamiken insbesondere bei Lasten ignoriert, die in der Vergangenheit entstanden sind und in die Zukunft hineinreichende rechtliche und faktische finanzielle Verpflichtungen geschaffen haben, führt zu finanziellen Verwerfungen. Die Finanzverfassung des Grundgesetzes, insbesondere der Länderfinanzausgleich, gründet auf dem „abstrakten Bedarfsmaßstab“ des gegenwärtigen Einwohners¹⁰ und macht damit die aktuelle Einwohnerzahl zum entscheidenden Bezugs-

⁹ Ausgleichsmesszahl nach § 6 Abs. 2 FAG; für die einzelnen Länder muss diese Zahl noch durch eventuelle Einwohnerwertungen und den tatsächlichen Auffüllungs- oder Abschöpfungsgrad modifiziert werden.

¹⁰ BVerfGE 72 330(331); BVerfGE 86, 148 (236, 238).

punkt der horizontalen Finanzverteilung. Unberücksichtigt bleiben damit jedoch Verwerfungen, die aus dem zeitlichen Auseinanderfallen von Einnahmeverlusten und Kostensenkungen entstehen: die Einnahmen sinken infolge eines Bevölkerungsverlustes sofort, die Kosten jedoch erst mit einer erheblichen zeitlichen Verzögerung, teilweise gar nicht.

Die derzeit geltende Gesetzeslage vernachlässigt diese finanziell relevanten Dynamiken der Bevölkerungsentwicklung. Sie ignoriert die Vorteile, die aus einer positiven, und die Nachteile, die aus einer negativen Dynamik resultieren. Nicht berücksichtigt werden vor allem Lasten, die zu einem früheren Zeitpunkt auf der Basis einer größeren Bevölkerungszahl entstanden sind und später von einer kleineren Einwohnerschaft getragen werden müssen. Diese Effekte sind keineswegs marginal, sondern können erhebliche Dimensionen erreichen. Von besonderer Bedeutung sind diese Effekte bei dem öffentlichen Dienst, bei den Versorgungslasten, bei Infrastrukturaufwendungen und bei den Zinsbelastungen.

Die Länder und ihre Gemeinden halten ein vielfältiges Angebot öffentlicher Dienstleistungen vor: die öffentliche Verwaltung und ihre Bediensteten, Einrichtungen für die Betreuung von Kindern und Jugendlichen sowie älteren Menschen, Schulen und Hochschulen, Lehrer und Professoren, Polizei, Justiz, öffentliche Infrastruktur im Bereich der Ver- und Entsorgung, soziale und kulturelle Einrichtungen sowie Sportstätten usw. Die zu erbringenden Leistungen stehen in einem ursächlichen Zusammenhang mit der Einwohnerzahl. Steigende Einwohnerzahlen erfordern mehr Kindergärten, Schulen, Lehrer, Infrastruktureinrichtungen usw., sinkende erlauben deren Reduzierung oder erfordern den Rückbau von Einrichtungen. Der mit der Bevölkerungsdynamik verbundene Strukturwandel hat aber auch einen weiteren Effekt: die zunehmende Alterung der Gesellschaft durch die Abwanderung jüngerer Menschen und die höhere Lebenserwartung der zurückbleibenden Menschen haben zur Folge, dass gleichzeitig Einrichtungen für jüngere Menschen abgebaut und die (Betreuungs- und Pflege-)Angebote für ältere Menschen ausgeweitet werden müssen. Der Strukturwandel der Bevölkerung, vor allem der Altersstruktur, insbesondere in Gebieten mit hohen Abwanderungsraten jüngerer Menschen, erfordert Umorientierungen der öffentlichen Leistungen und erlaubt daher kaum Einsparungen. Letztere könnten nur, wenn überhaupt, mit erheblicher Verzögerung realisiert werden, wenn sie nicht durch neue Bedarfe (z.B. für ältere Menschen) kompensiert werden¹¹.

Zumindest relative Kostensteigerungen in einem auf den Einwohner bezogenen Finanzausgleichssystem ergeben sich selbst bei Sparmaßnahmen der öffentli-

chen Hand aus dem Umstand, dass die bestehenden Einrichtungen und der öffentliche Dienst von einer schrumpfenden Bevölkerung finanziert werden müssen: die Ausgaben pro Einwohner steigen¹². Dieses gilt insbesondere für den öffentlichen Dienst und die Versorgung von Pensionären, die sich aus beamtenrechtlichen Gründen nicht zeitgleich mit der Bevölkerungsentwicklung verändern lässt, und für langfristige Infrastrukturinvestitionen, die Folgekosten verursachen.

Überproportionale Zinsbelastung

Dieser Zusammenhang erklärt, warum Länder mit einer rückläufigen Bevölkerungsentwicklung faktisch gezwungen sind, sich überproportional zu verschulden, und – in der Folge – eine überproportionale Zinslast zu bewältigen haben.

Schulden und Zinsbelastungen haben die Eigenschaft, dass sie – im Unterschied zu anderen öffentlichen Lasten – kaum oder nicht zu reduzieren sind. Bisher hat in der Bundesrepublik Deutschland nur in seltenen Fällen eine Gebietskörperschaft aus eigener Kraft Schulden netto getilgt. Der relative Anteil der Zinsaufwendungen in einem Haushalt bestimmt sich damit aus zwei Umständen: der Nettoschuldenaufnahme und der im Wesentlichen von der Bevölkerungsdynamik abhängigen Einnahmeentwicklung. Die (relative) Zinslast sinkt, wenn die Neuverschuldung langsamer verläuft als die Einnahmeentwicklung, die Zinslast steigt, wenn die Neuverschuldung rascher vorstatten geht als die Einwohner- und Einnahmeentwicklung.

Das Zusammentreffen von (relativ) sinkenden Einnahmen infolge von Bevölkerungsverlusten und zeitlich verzögerter Kostenentlastung bei weitgehenden rechtlichen und faktischen Festlegungen der Haushalte, versperrt die Möglichkeiten, Verschuldung und Zinslasten zu senken. Verschärft wird das Problem durch den Umstand, dass bei Einwohnerverlusten selbst ohne Neuverschuldung die Pro-Kopf-Zinslasten steigen. Länder mit einer negativen Bevölkerungsdynamik sind damit in einem Teufelskreis gefangen, aus dem sie sich selbst kaum befreien können.

Die folgenden modellhaften Überlegungen mögen das Ausgeführte verdeutlichen: verlässt ein Bürger sein

¹¹ H.-D. v. Loeffelholz, H. Rappen: Bevölkerungsentwicklung und kommunale Finanzkrise – Ver- oder Entschärfung durch Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung in Deutschland? – , in: M. Junkerheinrich, H. Zierold (Hrsg.), Bevölkerung, Finanzkrise und Gemeindefinanzreform, Berlin 2004; P. Haug: Sinkende Einwohnerzahlen und steigende Kosten für kommunale Leistungen, in: Institut für Wirtschaftsforschung Halle (Hrsg.): Wirtschaft im Wandel, 10. Jg. (2004), S. 306-312.

¹² H. Seitz: Implikationen der demographischen Veränderungen für die öffentlichen Haushalte und Verwaltungen, Dresden Discussion Paper in Economics, Nr. 08/04, 2004, (<http://rcswww.urz.tu-dresden.de/wpeconomics/index.htm>).

Tabelle 9
Zinsausgaben der Länder und Gemeinden
für Kreditmarktmittel 2003
(je Einwohner in Euro)

Land	Zinsausgaben	Bevölkerungsindex ¹
Baden-Württemberg	206	120,07
Bayern	150	118,30
Hessen	294	113,14
Schleswig-Holstein	358	112,96
Niedersachsen	349	112,80
Rheinland-Pfalz	337	111,27
NRW	336	106,85
Saarland	426	94,91
Hamburg	580	96,54
Bremen	748	91,70
Brandenburg	339	100,48
Berlin	660	98,64
Thüringen	342	91,95
Sachsen	198	91,76
Mecklenburg-Vorpommern	337	91,07
Sachsen-Anhalt	414	88,98

¹ Einwohnerentwicklung: alte Länder 1970 = 100; neue Länder und Berlin 1991 = 100

Quelle: Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister.

Land und zieht in ein anderes, lässt er die Einrichtungen und Lasten, die durch und für ihn entstanden sind, in seinem alten Heimatland zurück und wird lastenfrei Bürger seines neuen Heimatlandes. Die Zinsbelastung des bisherigen Wohnsitzlandes verteilt sich auf einen Bürger weniger, die des neuen auf einen mehr. Der Umzug einer einzelnen Person ist finanzpolitisch ohne Bedeutung. Gewinnt aber die Wanderungsdynamik größere Dimensionen, dann sind die Auswirkungen erheblich.

Eine Übersicht über die Zinsausgaben für Kreditmarktmittel belegt den Zusammenhang von Bevölkerungsentwicklung und Zinsbelastungen (vgl. Tabelle 9).

Zwar besteht auch hier kein monokausaler Zusammenhang, aber die Tendenz ist eindeutig: die Bevölkerungsdynamik beeinflusst die Verschuldung und Zinsbelastung eines Landes in erheblichem, wenn nicht in entscheidendem Maß. Nimmt man die langfristigen Indices (1970 – 2003; Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister) der westdeutschen Flächenländer, dann haben die beiden Länder, die die günstigste Bevölkerungsentwicklung aufzuweisen haben (Baden-Württemberg und Bayern, Bevölkerungsindex 120 bzw. 118), auch die niedrigsten Zinslasten zu tragen. Es folgt Hessen (113) in beiden Kriterien an dritter Stelle. Lediglich Nordrhein-Westfalen schneidet bei den Zinsen besser ab als die Bevölkerungsentwicklung vermuten lässt: bei den Zinsen steht es an vierter Stelle, bei der Bevölkerung erst an siebter. Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und Schleswig-Holstein mit einer nahezu durchschnittlichen westdeutschen Bevölkerungsentwicklung (111,6)

Tabelle 10
Versorgungslasten der Länder und Gemeinden
2003

	Versorgungsbezüge in Mio. Euro	in Euro je Einwohner
Baden-Württemberg	3048	285
Bayern	3655	295
Hessen	1956	321
Niedersachsen	2259	283
NRW	5291	293
Rheinland-Pfalz	1131	279
Saarland	401	377
Schleswig-Holstein	835	296
Brandenburg	59	23
Mecklenburg-Vorpommern	46	26
Sachsen	129	30
Sachsen-Anhalt	121	48
Thüringen	65	27
Berlin	1103	325
Bremen	343	518
Hamburg	849	490
Deutschland	21291	258

Quelle: Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister.

liegen sowohl bei der Bevölkerung (113) als auch bei der Zinsbelastung sehr eng beieinander. Hingegen fällt das Saarland sowohl beim Bevölkerungsindex (95 gegenüber NRW 107) als auch bei den Zinsbelastungen „aus dem Rahmen“. Ähnlich ungünstig oder sogar ungünstiger sind die Indices für die noch höher verschuldeten Stadtstaaten: Hamburg 97 und Bremen 92. Als das Flächenland mit der ungünstigsten Einwohnerentwicklung hat das Saarland mit 426 Euro pro Einwohner im Jahr 2003 die höchste Zinsbelastung unter den westdeutschen Flächenländern zu tragen. Für Ostdeutschland zeichnet sich eine ähnliche Entwicklung ab. Allerdings sind die Unterschiede noch zu gering für weitergehende Aussagen.

Versorgungslasten

Die Versorgungslasten, insbesondere Beamtenpensionen, die von Ländern und Gemeinden zu tragen sind, weisen eine ähnliche Dynamik und ähnlichen Zusammenhang mit der Bevölkerungsentwicklung auf wie die Zinsbelastungen (vgl. Tabelle 10).

Auch hier haben sich drei Gruppen gebildet: die Stadtstaaten¹³ mit den höchsten Belastungen (325 Euro – 518 Euro), die westdeutschen Flächenländer (279 Euro – 377 Euro) und die ostdeutschen Länder (23 Euro – 48 Euro), die – historisch bedingt – noch sehr geringe Versorgungslasten zu tragen haben. Bemerkenswert sind allerdings die Differenzierungen, die bereits in we-

¹³ Die höhere Belastung der Stadtstaaten rührt möglicherweise daher, dass dort in einem höheren Maß Beamte für kommunale Aufgaben eingesetzt werden als in Flächenländern.

Tabelle 11
Gesamte Belastungen der Länder und Gemeinden
(in Euro je Einwohner)

	Sozial- hilfe	Geld- leis- tungen	Zinsen	Versor- gung	Summe	% des Durch- schnitts
Baden- Württemberg	76	23	206	285	590	81,4
Bayern	65	22	150	295	532	73,4
Berlin	296	74	660	325	1355	186,9
Brandenburg	82	43	339	23	487	67,2
Bremen	335	87	748	518	1688	232,8
Hamburg	241	72	580	490	1383	190,8
Hessen	147	38	94	321	800	110,3
Mecklenburg- Vorpommern	110	57	337	26	530	73,1
Niedersachsen	129	44	349	283	805	111,0
Nordrhein- Westfalen	139	44	336	293	812	112,0
Rheinland-Pfalz	81	28	37	279	725	100,0
Saarland	146	38	426	377	987	136,1
Sachsen	83	52	198	30	363	50,1
Sachsen-Anhalt	111	47	414	48	620	85,5
Schleswig- Holstein	159	49	358	296	862	118,9
Thüringen	66	40	342	27	475	65,5
Deutschland	119	40	308	258	725	100,0

Quelle: Eigene Berechnungen.

nigen Jahren eingetreten sind: Sachsen-Anhalt hat mit 48 Euro je Einwohner mehr als die doppelte Last Brandenburgs (23 Euro) zu tragen.

Bringt man die Belastungen je Einwohner der westdeutschen Länder (ohne Berlin) in Relation zur Bevölkerungsentwicklung seit 1970, wird deutlich, dass in der Tendenz Länder mit einer rückläufigen Einwohnerentwicklung pro Einwohner gegenüber anderen mit einer positiven Entwicklung benachteiligt sind.

Wenn auch kein monokausaler Zusammenhang zwischen Versorgungsaufwendungen einerseits und Bevölkerungsdynamik andererseits besteht, so fällt doch auf, dass in der Tendenz die Belastungen der Länder mit einer positiven Bevölkerungsentwicklung nahe am Durchschnitt oder darunter liegen, während Bremen und das Saarland als die Länder mit den höchsten Bevölkerungsverlusten am schlechtesten abschneiden.

Zusammenfassung

Fasst man die Belastungen der Länder und Gemeinden aus der Sozialhilfe im engeren Sinn, den Geldleistungsgesetzen, Versorgungslasten und den Zinsen je Einwohner zusammen, so ergibt sich folgendes Bild (Tabelle 11):

Die höchste Belastung liegt bei den Stadtstaaten mit einer Spitzenbelastung bei 233% des Durchschnitts (Bremen), das höchstbelastete Flächenland (Saarland) hat 136% des Durchschnitts zu tragen. Eine extreme Haushaltsnotlage dieser beiden Länder ist die Folge. Auf der anderen Seite wird Bayern nur mit 73% belastet.

Tabelle 12
Belastungen der Länder je Einwohner in Relation zum Länderfinanzausgleich

Land	Lasten je Einwohner	Korrektur Einwohnerwertung	% der Ausgleichsmesszahl	% der Finanzkraft je Einwohner ¹
Baden-Württemberg	590		26,6	25,5
Bayern	532		24,0	23,1
Berlin	1355	989	44,6	44,8
Brandenburg	487		21,9	22,0
Bremen	1688	1250	56,4	56,6
Hamburg	1383	1024	46,2	43,7
Hessen	800		36,1	34,3
Mecklenburg-Vorpommern	530		23,9	24,0
Niedersachsen	805		36,3	36,4
Nordrhein-Westfalen	812		36,6	36,3
Rheinland-Pfalz	725		32,7	32,9
Saarland	987		44,5	44,7
Sachsen	363		16,4	16,5
Sachsen-Anhalt	620		28,0	28,1
Schleswig-Holstein	862		38,9	38,9
Thüringen	475		21,4	21,5
Deutschland	725		32,7	32,7

¹ nach Länderfinanzausgleich und Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen (ohne Sonder-Bundesergänzungszuweisungen).

Quelle: Eigene Berechnungen.

Die ostdeutschen Länder fallen (noch) heraus. Ursache hierfür sind die noch sehr niedrigen Versorgungslasten und die ebenfalls noch unterdurchschnittliche Sozialhilfe. Gleichwohl haben Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern bereits das Niveau der „besseren“ westdeutschen Flächenländer erreicht oder überschritten. Insbesondere für diese Länder ist absehbar, dass in Zukunft auf die Länder zukommenden Ausgabeverpflichtungen deren Haushalte zerreißen werden.

Setzt man die unterschiedlichen Belastungen der Länder in Relation zum Länderfinanzausgleich, werden die unterschiedlichen finanziellen Handlungsbedingungen deutlich (vgl. Tabelle 12). Nach der vorläufigen Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Jahr 2003 betrug die Ausgleichsmesszahl in der Abgrenzung des Finanzausgleichsgesetzes (100% des Durchschnitts) 2216 Euro je Einwohner. Für die Berechnung wurde für die einzelnen Länder die Finanzkraft nach Länderfinanzausgleich und Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen (99,5%-105,3% des Durchschnitts) zugrunde gelegt. Unberücksichtigt blieben Sonder-Bundesergänzungszuweisungen. Für die Stadtstaaten wurden die Belastungen je Einwohner um die Einwohnerwertung korrigiert. Im Ergebnis spannt die Belastung, die im Schnitt bei 33% liegt, von knapp 17% (Sachsen) bis knapp 57% (Bremen). Die Belastungen unterscheiden sich damit um etwa den Faktor 3,3. Lässt man wegen der besonderen Umstände die ostdeutschen Länder und die Stadtstaaten beiseite, wird das am ungünstig-

ten gestellte Flächenland (Saarland) mit 45% doppelt so hoch belastet wie Bayern, das mit 23% am besten gestellt ist.

Es kann wohl keinem ernsthaften Zweifel unterliegen, dass in einer bundesstaatlichen Ordnung, in der die Einnahmen der Gliedstaaten fast ausschließlich, die Ausgaben in weitem Umfang durch Bundesgesetze definiert werden, Belastungen, die zwischen 17% und 57% der Finanzkraft nach Länderfinanzausgleich und Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen streuen, zu erheblichen Schief lagen und Funktionsverlusten führen, die (mit-)ursächlich sind für die steigende Verschuldung der öffentlichen Hand.

Empfehlungen

Aus der Analyse ergibt sich unmittelbar das Rezept für eine Veränderung:

- Eingangs wurde auf die Steigerung der Sozialausgaben seit 1970 von knapp über 40% des öffentlichen Gesamthaushalts auf knapp unter 60% hingewiesen. Hier scheint der zentrale Punkt der Überlastung des Bundesstaates zu liegen. Diese Entwicklung muss daher umgekehrt werden.
- Ohne hier die Debatte über das Konnexitätsprinzip wieder aufzugreifen, wäre es sinnvoll, dieses zu differenzieren: Vollzugskausalität bei gleichmäßig streuenden Lasten, Veranlassungskausalität z.B. bei Leistungsgesetzen, die von den Ländern ausgeführt werden. Der Bund wäre dann für die vollständige Finanzierung der von ihm veranlassten sozialen Leistungen zuständig. Die Übernahme des Arbeitslosengeldes II durch den Bund im Rahmen von „Hartz IV“ ist hier ein Schritt in die richtige Richtung. Die durch die Sozialhilfe besonders belasteten Länder werden voraussichtlich stärker entlastet als andere.
- Alternativ könnte überlegt werden, ob die Länder bei Leistungsgesetzen zumindest die Höhe der Leistungen selbst bestimmen können. Die jeweiligen Verhältnisse in einem Land und dessen finanzielle Lage würden dann die Leistungshöhe beeinflussen. Sinnvoll wäre dann auch, den Ländern ein (begrenztes) Besteuerungsrecht zu gewähren. Damit würde der Zusammenhang von Steuerhöhe und staatlichem Leistungsniveau verdeutlicht. Zudem würde den Ländern damit die Möglichkeit eröffnet, besser den Präferenzen der Wähler, konkret die Wahl zwischen einer höheren Besteuerung und mehr staatlichen Leistungen einerseits und niedrigerer Besteuerung und weniger staatlichen Leistungen andererseits zu folgen. Es würde schwieriger, weniger Steuern und mehr staatliche Leistungen zu versprechen oder zu verlangen.