

## **Fiskalföderalismus in Deutschland: Probleme und Reformbedarf am Beispiel der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern**

Von Helmut Seitz\*

**Zusammenfassung:** In einem ersten Abschnitt werden die zentralen Themen der wissenschaftlichen Diskussion im Bereich der ökonomischen Föderalismusforschung in einer selektiven und knappen Übersicht dargestellt. Am Beispiel der Mischfinanzierungstatbestände werden die finanzwirtschaftlichen Beziehungen zwischen dem Bund und den Ländern beleuchtet, wobei dieser Bereich insbesondere vor dem Hintergrund der jüngsten Debatte um den Abbau von Mischfinanzierungen von erheblicher Relevanz ist.

**Summary:** In a first part, the paper presents a short and selective survey on the main issues in the research on economic federalism. A second part of the paper is devoted to the examination of the co-financing of state activities out of the federal budget. This topic has recently been one of the major subjects of the discussion of reforming the fiscal federalism system in Germany.

### **1 Einleitung und Übersicht**

Die Debatte über die Ausgestaltung des Föderalismus in Deutschland hat jüngst wieder an Intensität zugenommen.<sup>1</sup> Zu den zentralen Themen zählen die Entflechtung der Finanzbeziehungen zwischen den staatlichen Ebenen, der Reformstau in der Bundesgesetzgebung, die regionalen Verteilungswirkungen der Sozialversicherung sowie Einschränkungen der Handlungsfreiheit und Besteuerungskompetenzen von Ländern und Gemeinden, um nur einige zu nennen. Auch auf der EU-Ebene spielen Fragen der Ausgestaltung der föderalen Elemente und der Koordinierung der Finanz- und Steuerpolitik eine erhebliche Rolle in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion.<sup>2</sup> Darüber hinaus werden die fiskalischen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften in einem föderalen System zunehmend als wichtige Determinanten einer effizienten und wachstumsfördernden Struktur des staatlichen Sektors gesehen (vgl. dazu den Beitrag von Feld et al. in diesem Heft).

Gerade der zuletzt erwähnte Aspekt spielt in Deutschland – etwas versteckt hinter den Begriffen „Reformstau“ und „Reformblockade“ – eine erhebliche Rolle. Die föderalen Beziehungen in der Bundesrepublik sind durch Ressourcenverteilungskämpfe zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern und wohl mehr noch durch (partei-)politisch motiviertes macht- und wahlstrategisches Verhalten geprägt. Hierbei besteht die Gefahr, dass inhaltliche Fragen und dringender Handlungsbedarf auf der Strecke bleiben. Es ist daher nicht verwunderlich, dass die anhaltende Wachstumsschwäche in Deutschland auch

\* Europa-Universität Viadrina, Postfach 1786, 15207 Frankfurt (Oder), E-Mail: seitz@euv-frankfurt-o.de

<sup>1</sup> Exemplarisch sei auf die Beiträge zur Föderalismusdiskussion in der Zeitschrift „Das Parlament“, Heft B29-30, Juli 2003, hingewiesen.

<sup>2</sup> Vgl. hierzu die Studie von Leibfritz et al. (2001) im Auftrag des Bundesfinanzministeriums.

auf die angeschlagene Funktionsfähigkeit der föderalen Strukturen zurückgeführt wird. Im Oktober 2003 soll eine Kommission, bestehend aus Mitgliedern des Bundestages und des Bundesrates, eingesetzt werden, um Vorschläge für eine Reform der bundesstaatlichen Ordnung und der finanziellen Verflechtungen der verschiedenen bundesstaatlichen Ebenen auszuarbeiten.

Vor dem Hintergrund dieser Problemlage verfolgt der vorliegende Beitrag zwei Ziele: In Abschnitt 2 präsentieren wir einen knappen Überblick zum Stand der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung zum Thema Fiskalföderalismus. In Abschnitt 3 gehen wir auf die spezifische Situation in Deutschland ein und beleuchten hierbei die diversen Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, wobei wir uns angesichts der Kürze des Beitrags weitgehend auf die ausgabenseitigen Verflechtungen am Beispiel der Mischfinanzierungen beschränken. In einem abschließenden Abschnitt ziehen wir Schlussfolgerungen aus den vorgetragenen Überlegungen.

## 2 Zentrale Fragen der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung

Die *ökonomische Theorie des Föderalismus* (economic federalism) stellt allokativen und effizienzorientierte Überlegungen in den Vordergrund (vgl. Oates 1972, 1999). Bei der Diskussion um die optimale Ausgestaltung föderaler Systeme geht es um die Beantwortung eines Konglomerats eng verflochtener Fragestellungen, beispielsweise: Welche Ebene soll die (politische) *Entscheidung* über Umfang und Struktur der öffentlichen Güterbereitstellung treffen? Welche Ebene soll für die *Ausführung* der getroffenen Entscheidungen zuständig sein, und welche Entscheidungsfreiheit soll hierbei den ausführenden Stellen zufallen? Wer trägt die *Finanzierungslasten* bzw. entscheidet darüber und erhebt die dafür notwendigen Finanzierungsbeiträge beim Bürger? Wie sollen die *fiskalischen Beziehungen zwischen den staatlichen Ebenen* ausgestaltet werden, und welche Steuerungsinstrumente sollen zum Einsatz kommen?

In einem an rein ökonomischen Kriterien ausgerichteten föderalen System ist die Aufgaben- und Einnahmenverteilung so zu regeln, dass es zu einem Gleichgewicht zwischen den Zentralisierungskräften – dies sind vor allem externe Effekte bei der Aufgabenerfüllung und der Besteuerung, aber auch normative Verteilungs- bzw. Gerechtigkeitsvorstellungen – und den Dezentralisierungskräften – die besonders aus der Heterogenität der Präferenzen und Informationskosten, aber auch aus der Beschränkung der Macht des Zentralstaates und der Begrenzung des Wachstums der Staatsausgaben im Sinne von Brennan und Buchanan (1980) resultieren – kommt. Eine zunehmende Bedeutung erfahren auch Ansätze, die Aspekte aus der Public-Choice-Theorie in die Analyse föderaler Systeme einbringen (vgl. z. B. Inman und Rubinfeld 1996, 1997a, 1997b). Die politischen und institutionellen Rahmenbedingungen werden hierbei als wichtige Einflussfaktoren für das Verhalten von Bürokraten und Politikern angesehen, die entscheidend über die Qualität und die Performance von Verwaltungs- und Regierungsapparaten bestimmen.

Unter idealtypischen Annahmen gilt das von Oates (1972) abgeleitete „Dezentralisierungstheorem“, wonach die Bereitstellung eines öffentlichen Gutes von der niedrigsten staatlichen Ebene wohlfahrtsökonomisch mindestens so gut ist wie seine Bereitstellung durch höhere staatliche Ebenen. Aufgrund der Heterogenität der Präferenzen im Raum liegt somit die „Zuständigkeitsvermutung“ zunächst bei der lokalen Ebene. Dies ist der Kern des

„Subsidiaritätsprinzips“, das in der deutschen Föderalismusdebatte traditionell eine große Rolle spielt und auf deutsches Betreiben hin im EU-Vertrag festgeschrieben wurde. Eingeschränkt wird das Dezentralisierungstheorem durch das Vorhandensein von externen Effekten zwischen Gebietskörperschaften und Skaleneffekten bei der Produktion öffentlicher Güter. Bei Berücksichtigung dieser Aspekte hat die Bereitstellung eines öffentlichen Gutes durch die niedrigste staatliche Ebene zu erfolgen, die eine effiziente Güterversorgung sicherstellen kann, bzw. die höhere Ebene muss durch regulierende Eingriffe oder die Gewährung von Zuweisungen das Verhalten der nachgelagerten Entscheidungsträger so beeinflussen, dass eine aus gesamtstaatlicher Sicht optimale Güterversorgung erreicht wird (vgl. z. B. Boadway und Flatters 1982). Allerdings werden in der Realität die zwischenstaatlichen Zuweisungen wohl eher durch andere Motive dominiert als durch den Versuch, Funktionsdefizite föderaler Systeme zu beseitigen. In einer viel beachteten Arbeit haben Weingast, Shepsle und Johnsen (1981) einen politökonomischen Ansatz zur Analyse von Zuweisungen in einem föderalen System vorgestellt, in dem Moral-Hazard-Probleme sowie das Common-Pool-Problem – also der Zugriff Einzelner auf gemeinsame Ressourcen – zu einer suboptimalen Ressourcenallokation führen.

Während im allokativen Bereich die ökonomische Föderalismusforschung in der Tendenz eher auf kompetitive Elemente und eine Dezentralisierung der Güterbereitstellung setzt, sind distributive Aufgaben in einem föderalen System nach gängiger Auffassung in der Literatur nur von der Zentralregierung durchzuführen, da es sonst, bedingt durch die Mobilität der Haushalte, zu einem Gleichgewicht mit gegebenenfalls zu geringer Umverteilung käme (vgl. hierzu Sinn 2003 sowie Cremer et al. 1996). Die wenigen bisher zur Wirkung von Umverteilungspolitik in föderalen Systemen vorliegenden empirischen Untersuchungen (vgl. z. B. Feldstein und Vaillant 1998) scheinen auch die Skepsis gegenüber einer dezentralen Umverteilungspolitik zu stützen.

Neben der Zuteilung von Aufgaben auf die einzelnen gebietskörperschaftlichen Ebenen ist ferner die Verteilung der Besteuerungskompetenzen zu regeln. Gordon (1983) sowie Inman und Rubinfeld (1996) beschäftigen sich mit der grundsätzlichen Frage, welche Steuerarten von welcher staatlichen Ebene genutzt werden sollten, um verzerrende Wirkungen der Besteuerung zu vermeiden. Einen besonderen Stellenwert in der finanzwissenschaftlichen Forschung nimmt der Steuerwettbewerb ein.<sup>3</sup> Grundlegende Arbeiten zum Steuerwettbewerb wurden von Mintz und Tulkens (1986), Zodrow und Mieszkowski (1986) sowie Wilson (1986) vorgelegt, die von Wildasin (1988, 1991) um Fragen der strategischen Interaktionen im Steuerwettbewerb erweitert wurden. Hierbei zeigt sich, dass bei strategischen Interaktionen Steuerwettbewerb Tendenzen zur Unterversorgung mit öffentlichen Gütern erhöhen wird bzw. die Steuersätze zu niedrig angesetzt werden. Trotz der Vielzahl an theoretischen Arbeiten kann bisher nicht davon gesprochen werden, dass es ein Einvernehmen in der Forschung über die Beurteilung der Wirkungen des Wettbewerbs (insbesondere des Steuerwettbewerbs) unter allokativen und verteilungspolitischen Aspekten gibt (vgl. hierzu auch Barette et al. 2000).

Neben den bereits angesprochenen Problembereichen gibt es weitere Aspekte, die im Kontext der Ausgestaltung eines fiskalföderalen Systems von praktischer Relevanz sind. So wird z. B. dem Bailout-Problem und der Verschuldung im föderalen Staat eine erhebliche

<sup>3</sup> Für einen aktuellen Überblick vgl. Wilson (1999).

Bedeutung für eine Politik der Haushaltskonsolidierung in Deutschland, aber auch in anderen Mitgliedsländern der EU beigemessen. Qian und Roland (1998) sowie Inman (2003) haben zu diesem Problemfeld theoretische Untersuchungen vorgestellt und die Frage der Ausgestaltung von Haftungsregeln in einem föderalen Staat analysiert. Ein weiteres wichtiges Thema in der ökonomischen Föderalismusforschung ist der Zusammenhang zwischen interregionaler Umverteilung und Risk-Sharing (vgl. z. B. von Hagen und Hammond 1998). Hierzu haben Persson und Tabellini (1996) theoretische Studien vorgestellt, die aufzeigen, welche Moral-Hazard-Probleme mit unterschiedlichen institutionellen Strukturen verbunden sind. Diese Problematik ist sowohl auf europäischer Ebene (vgl. z. B. Fatas 1998) als auch in Deutschland im Verhältnis zwischen dem Bund und den Ländern sowie zwischen den Ländern ein wichtiges Forschungsfeld.

Nahezu alle der in wissenschaftlichen Studien behandelten Problemfelder im Bereich des ökonomischen Föderalismus spielen auch in der bundesdeutschen verfassungs- und finanzpolitischen Realität eine erhebliche Rolle und sind in jüngster Zeit wieder verstärkt in das Blickfeld gelangt.<sup>4</sup> So werden im Zuge der Diskussion um die Abschaffung von Mischfinanzierungstatbeständen sowohl die Fragen der Aufgabenzuordnung als auch der Finanzierungsverantwortung neu gestellt.<sup>5</sup> Die geplante Zusammenlegung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe tangiert die wichtige Frage, auf welcher staatlichen Ebene die Aufgabenwahrnehmung sowie die Finanzierung der sozialen Sicherung erfolgen sollen, und ferner steht wieder einmal die Einführung bzw. Stärkung der Steuerautonomie der nachgelagerten Gebietskörperschaften auf der Agenda. Die Diskussion um die Reform der bundesstaatlichen Ordnung im Bereich der Gesetzgebung zeigt, dass die Funktionsweise des ökonomischen Föderalismus in Deutschland zunehmend kritischer gesehen wird und daher Reformen notwendig sind, die weit über die sonst üblichen inkrementellen Eingriffe hinausgehen müssen.

### 3 **Ausgabenseitige Verflechtungen des Bundes und der Länder am Beispiel der Mischfinanzierungen**

Im Rahmen des hier vorliegenden Beitrags kann nicht das gesamte Feld der fiskalischen Beziehungen zwischen den einzelnen Ebenen betrachtet werden. Daher beschäftigen wir uns exemplarisch mit den direkten Finanztransfers vom Bund an die Länder, zu denen insbesondere die Mischfinanzierungstatbestände, die Finanzhilfen, die Geldleistungsgesetze sowie das System der Bundesergänzungszuweisungen gehören. Hierzu sollen zunächst die wichtigsten Felder aufgezeigt werden, in denen der Bund und die Länder Aufgaben gemeinsam finanzieren. Ferner sollen Überlegungen dahingehend vorgetragen werden, in welchen Bereichen die gemischte Aufgabenerfüllung und -finanzierung sinnvoll ist und welche Verteilungswirkungen von einer Entflechtung in diesem Bereich ausgehen könnten. Vernachlässigen müssen wir die ebenfalls komplexen Mischfinanzierungstatbestände im Verhältnis zwischen Ländern und Gemeinden sowie die – quantitativ sogar noch gewichtigeren – Bereiche der indirekten Mischfinanzierungen bei den „tax expenditures“ (wie Investitionszulagen, Finanzierung des Kindergeldes, Pendlerpauschalen usw.).

<sup>4</sup> Im Sommer 2003 wurde von der DFG das Schwerpunktprogramm „Institutionelle Gestaltung föderaler Systeme: Theorie und Empirie“ genehmigt, das vom Autor und weiteren Kollegen initiiert wurde. Von den im Rahmen dieses Schwerpunkts durchgeführten Forschungsprojekten ist in den nächsten Jahren ein erheblicher Feedback auf die Föderalismusdiskussion zu erwarten.

<sup>5</sup> Vgl. hierzu das Positionspapier der Bundesregierung „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung: Position des Bundes“ vom 9. April 2003.

Aus theoretischer Sicht können Mischfinanzierungen durchaus sinnvoll sein, wenn dadurch z. B. Unterversorgungstendenzen auf dezentraler Ebene beseitigt werden. Auf der anderen Seite werden den Mischfinanzierungen aber eine Reihe von Nachteilen bzw. Defiziten nachgesagt.<sup>6</sup> So begünstigen diese eine Finanzierungs- und Kostenillusion und führen gesamtstaatlich zu überhöhten Ausgaben, da die empfangende Gebietskörperschaft bei ihrer Entscheidung nur die eigenen Kosten berücksichtigt. Ferner beziehen sich Mischfinanzierungen in der Regel nur auf investive Ausgaben, während laufende Ausgaben nicht kofinanziert und darüber hinaus Folgelasten bei Investitionsentscheidungen häufig vernachlässigt werden. Aber gerade dann, wenn man Mischfinanzierungen mit externen Effekten oder räumlichen Spillover-Effekten begründet, müsste es sowohl bei den investiven als auch bei den laufenden Ausgaben zu einer Finanzierungsbeteiligung der höheren Gebietskörperschaft kommen. Zumindest lassen sich mit Einmalzahlungen – in welcher Form auch immer – solche Effekte kaum dauerhaft korrigieren. Der Bildungsbereich ist hierfür ein Beispiel: So will der Bund durch ein Investitionsprogramm die Länder zu einem größeren Angebot an Ganztagschulen bewegen. Die hierbei entstehenden Kosten im Infrastrukturbereich sind im Vergleich zu den zukünftigen laufenden Finanzierungslasten geradezu marginal. Ähnliches gilt im Hochschulbereich, bei dem der Bund wegen der hohen gesamtstaatlichen Bedeutung von Forschung und Ausbildung investive Maßnahmen unterstützt, aber die Länder die gesamten laufenden Ausgaben zu tragen haben. Gerade in den neuen Ländern findet man dann auch schöne und moderne Hochschuleinrichtungen, deren Finanzausstattung aber kaum ausreichend ist, um Forschung und Lehre auf einem hohen Standard zu gewährleisten.

Tabelle 1

### Mischfinanzierungstatbestände und deren Finanzvolumen im Jahre 2002

In Mill. Euro

Mischfinanzierungstatbestand	Volumen 2002
Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen, einschließlich der Hochschulkliniken“ (Bundesanteil ca. 50 %)	1 100
Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen „Wirtschaftsstruktur“ (Bundesanteil ca. 50 %)	1 211
Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (Bundesanteil 60 % bis 70 %)	835
Zusammenwirken von Bund und Ländern in der Bildungsplanung (Bundesanteil nicht direkt bezifferbar)	93
Zusammenwirken von Bund und Ländern in der Forschungsförderung (erhebliche Bandbreite für den Bundesanteil)	ca. 3 190
Finanzhilfen für den Städtebau (Bundesanteil von 33 % bis 50 %)	389
Finanzhilfen für die soziale Wohnraumförderung – ehemaliger sozialer Wohnungsbau (Bundesanteil bis zu 50 %)	662
Finanzhilfen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Bundesanteil im Bereich von 60 % bis zu 90 %)	1 564
<b>Insgesamt</b>	<b>ca. 9 044</b>

Quellen: Zentrale Datenstelle der Länderfinanzminister (ZDL); Mischfinanzierungen zwischen Bund und Ländern. *Monatsbericht des Bundesministeriums der Finanzen*, Juli 2003, 45 ff.

<sup>6</sup> Vgl. hierzu auch die Studie des Karl-Bräuer-Instituts (2001).

Tabelle 1 listet die Mischfinanzierungstatbestände (Gemeinschaftsaufgaben, Bildungsplanung einschließlich Forschungsförderung sowie Finanzhilfen) nebst dem Zahlungsvolumen des Bundes im Jahre 2002 auf. Das betragsmäßig größte Volumen entfällt auf die „Forschungsförderung“, die sich in die Teilbereiche Hochschulförderung (ca. 57 Mill. Euro), die Förderung der Helmholtz-Gesellschaft (ca. 1 400 Mill. Euro), die Finanzierung der Max-Planck-Gesellschaft (ca. 450 Mill. Euro), die Fraunhofer-Gesellschaft (ca. 255 Mill. Euro), die Leibniz-Gemeinschaft (WGL) – vormals Institute der „blauen Liste“ – (ca. 340 Mill. Euro), die Förderung der Akademien der Wissenschaften (ca. 20 Mill. Euro) sowie den Bundesanteil an der DFG-Finanzierung (ca. 670 Mill. Euro) untergliedert.<sup>7</sup> An nächster Stelle folgen die Finanzhilfen des Bundes zur „Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden“ mit ca. 1,6 Mrd. Euro, die Gemeinschaftsaufgabe (GA) „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (ca. 1,2 Mrd. Euro) sowie die GA „Hochschulbau“ (ca. 1,1 Mrd. Euro). Insgesamt gab der Bund im Jahre 2002 für die in der Tabelle 1 aufgelisteten Mischfinanzierungstatbestände etwas mehr als 9 Mrd. Euro aus.

Betrachtet man die diversen Mischfinanzierungstatbestände, so kann man sicherlich in allen Bereichen „Begründungen“ für Finanzierungsbeiträgen des Bundes finden, aber dennoch stellen sich einige kritische Fragen:

- Man sollte davon ausgehen, dass Forschung und (Hochschul-)Ausbildung keine regionalen Güter sind und daher erhebliche interregionale Spillover-Effekte vorliegen. Insbesondere wegen der schnellen Diffusion des Wissens sowie der hohen räumlichen Mobilität der Forscher und der Hochschulabsolventen ist im Bereich der Forschungsförderung und der Hochschulfinanzierung sicherlich die Finanzierungsbeiträge des Bundes sinnvoll. Man könnte sogar noch weiter gehen und die Frage stellen, warum der Bund diese Aufgabe (Forschungsförderung und Hochschulausbildung) nicht sogar vollständig übernimmt bzw. sich auch in spürbarem Umfang an den laufenden Kosten der Hochschulausbildung und -forschung beteiligt.
- Bei der GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ wird das Ziel der Schaffung „wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze“ in strukturschwachen Regionen verfolgt. Abgesehen davon, dass es zweifelhaft ist, ob diese Instrumente überhaupt einen Beitrag zur Zielerreichung leisten, werden in diesem Bereich Maßnahmen in erheblichem Umfang durch die EU-Strukturförderung ergänzt, und ferner beeinflussen zunehmend EU-beihilferechtliche Vorschriften die Förderung, so dass sich hier schon längst ein EU-weiter Mischfinanzierungstatbestand entwickelt hat, der im Hinblick sowohl auf die Begründung als auch auf die „Erfolgsaussichten“ ebenso kritisch gesehen werden muss.
- Bei den Finanzhilfen für den Städtebau und für die „Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden“ beruht die Bundesbeiträge auf der in der Verfassung eingeräumten Möglichkeit der Gewährung von Finanzhilfen für bedeutsame Investitionen zum Ausgleich einer geringen regionalen Wirtschaftskraft oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums. Die hierbei erzielten Effekte dürften primär von regionaler Reichweite sein, so dass sich die Frage stellt, warum man den Ländern oder Kommunen, deren Wirtschaftskraft man stärken will, die notwendigen Mittel für Investitionsmaß-

<sup>7</sup> Der Anteil des Bundes zur Finanzierung der DFG ist nicht regionalisierbar, d. h. diese Mittel können den einzelnen Ländern nicht zugerechnet werden. Bei den anderen Einrichtungen wird eine Regionalisierung entsprechend der Standorte der Institutionen vorgenommen.



nahmen nicht ungebunden zur Verfügung stellt bzw. ob diese Mittel nicht schon durch andere Zuweisungen<sup>8</sup> in ausreichendem Umfang zufließen.

Diese Liste von Fragen ist sicherlich nicht vollständig und vernachlässigt sogar wichtige Aspekte, wie u. a. Fragen nach der Evaluation, den damit verbundenen (Steuer-)Finanzierungslasten oder alternativen Verwendungen. Die teilweise recht ausgefeilten Verteilungsschlüssel bei den Zahlungen des Bundes im Rahmen der Mischfinanzierungstatbestände an die Länder zeigen, dass hier primär Verteilungsfragen zwischen den Ländern (in der Regel getrennt nach den Ost- und Westländern) im Vordergrund stehen, wobei allerdings in der Praxis der Verteilungskampf um Bundesmittel höchst vielschichtig ist, was dann auch die Reform oder den Abbau von Mischfinanzierungen sehr schwierig macht. So stehen sich auf der ersten Stufe der Bund und die Ländergesamtheit gegenüber, und auf der zweiten Stufe findet die Auseinandersetzung zwischen den Ländern statt. Mindestens ebenso wichtig sind aber auch die Auseinandersetzungen innerhalb der Länder. So stärken die Mischfinanzierungen die Verhandlungspositionen der Minister, in deren Verantwortungsbereich die jeweiligen Mischfinanzierungstatbestände fallen, da man mit dem Hinweis auf das „Verschenken von Bundesmitteln“ oder das zusätzliche „Einwerben von Bundesmitteln“ Kürzungen im eigenen Budget ablehnen bzw. Argumente für eine Aufstockung des eigenen Budgets finden kann.

Tabelle 2

### Geldleistungsgesetze und deren Finanzvolumen im Jahre 2002

In Mill. Euro

Geldleistungsgesetze	Volumen 2002
Wohngeldgesetz (Bundesanteil mindestens 50 % plus Zahlungen von Festbeträgen an die Länder)	2 260
Unterhaltsvorschussgesetz (Bundesanteil ca. 33 %)	ca. 240
BAföG (Bundesanteil ca. 65 %)	ca. 840
Andere Geldleistungsgesetze, z. B. Leistungen an Hepatitis-C-Opfer der ehemaligen DDR, Bereinigung von SED-Unrecht, Entschädigung von Opfern von Gewalt (Bundesanteil ist stark streuend)	ca. 60
<b>Insgesamt</b>	<b>ca. 3 400</b>

Quellen: Zentrale Datenstelle der Länderfinanzminister (ZDL); Mischfinanzierungen zwischen Bund und Ländern. *Monatsbericht des Bundesministeriums der Finanzen*, Juli 2003, 45 ff.

Neben den Mischfinanzierungstatbeständen spielen auch noch die Zahlungen des Bundes im Rahmen der Geldleistungsgesetze eine gewichtige Rolle (vgl. Tabelle 2). Diese Leistungen beruhen auf Bundesgesetzen, die von den Ländern durchgeführt werden und zu Zahlungen an Dritte führen.<sup>9</sup> Im Rahmen der Geldleistungsgesetze tätigte der Bund im Jahre 2002 Zahlungen an die Länder in Höhe von ca. 3,4 Mrd. Euro, wobei der größte Anteil auf Leistungen nach dem Wohngeldgesetz (ca. 2,3 Mrd. Euro) entfällt. Bei den Geldleistungsgesetzen handelt es sich weitgehend um sozialpolitisch motivierte Maßnah-

<sup>8</sup> Beispielsweise durch Zahlungen im Länderfinanzausgleich oder durch Bundesergänzungszuweisungen.

<sup>9</sup> Trägt der Bund die Hälfte oder mehr der Geldleistungen, wird das Bundesgesetz im Auftrag des Bundes ausgeführt. Sobald die Länder ein Viertel oder mehr der Ausgaben tragen, bedarf das Gesetz der Zustimmung des Bundesrates.

men, zu deren Durchführung man auf lokale Verwaltungen zurückgreifen muss, so dass die Wahrnehmung dieser Aufgaben durch den Bund kaum sinnvoll ist.<sup>10</sup>

Neben den Mischfinanzierungstatbeständen sowie den Geldleistungsgesetzen, bei denen sich die Zahlungen des Bundes im Jahre 2002 auf insgesamt ca. 12,5 Mrd. Euro beliefen, sind ferner noch die ÖPNV-Zahlungen des Bundes (ca. 6,75 Mrd. Euro) sowie insbesondere die Bundesergänzungszuweisungen (ca. 15,6 Mrd. Euro) von großer Bedeutung. Bei den Bundesergänzungszuweisungen könnten die „Bundesergänzungszuweisungen für die Kosten der politischen Führung“ ebenfalls als ein Mischfinanzierungstatbestand betrachtet werden.

Nach der Kassenstatistik haben die Länder im Jahre 2002 vom Bund Zahlungen in Höhe von insgesamt ca. 36,4 Mrd. Euro erhalten, was ca. 11,6 % der Einnahmen der Länder entspricht. Allerdings gibt es erhebliche Unterschiede zwischen den alten und neuen Ländern. In den alten Ländern resultieren ca. 6,4 % und in den neuen Ländern ca. 29 % der Einnahmen der Länder aus Zahlungen des Bundes. In Abbildung 1 wird ausgewiesen, welche Zahlungen die einzelnen Länder aus dem Bundeshaushalt erhalten. Hierbei wurden bewusst die Bundesergänzungszuweisungen sowie die im Jahre 2002 einmaligen Zahlungen im Zuge der Bewältigung der Flutschäden und die Nachforderungen der neuen Länder aus den ehemaligen IfG-Mitteln<sup>11</sup> herausgerechnet. Insgesamt ergeben sich bei diesen Berechnungen durchschnittliche Zahlungen in Höhe von ca. 201 Euro je Einwohner an die alten Länder und ca. 417 Euro je Einwohner an die Ostflächenländer. Interessant ist die Betrachtung der „Rangfolge“ gerade in den alten Ländern: Hier bezieht Nordrhein-Westfalen mit ca. 177 Euro je Einwohner die geringsten und Bremen mit ca. 254 Euro je Einwohner die höchsten Zahlungen. Unter den Westflächenländern erhält das finanzstarke Bundesland Bayern sogar die höchsten Einnahmen. Eine Differenzierung der Westländer nach dem Geber- oder Nehmerstatus im Finanzausgleich ist nicht erkennbar. In den Zahlungsunterschieden zwischen den alten Ländern reflektieren sich vielmehr Unterschiede in der Wirtschaftsstruktur und der geographischen Lage (z. B. GA Agrarstruktur und Küstenschutz), aber auch Unterschiede in der sozialen und ökonomischen Entwicklung (z. B. bei den Geldleistungsgesetzen). Bei den neuen Ländern erzielt Thüringen mit Abstand die geringsten Einnahmen, während Mecklenburg-Vorpommern die höchsten Zahlungen des Bundes erhält. In beiden Ländern werden die Extremwerte aber durch Sondereffekte im Jahre 2002 beeinflusst, so dass die „strukturellen“ Unterschiede zwischen den neuen Ländern eher gering sind. Berlin liegt mit ca. 350 Euro je Einwohner trotz diverser „Hauptstadtsonderzahlungen“ des Bundes noch deutlich unter dem Durchschnitt der Ostflächenländer.

Würde man die Zahlungen des Bundes an die Flächenländer aus den diversen Programmen bzw. Gesetzen „pauschal“ mit dem Durchschnittsbetrag der Zahlungen an die alten bzw. neuen Länder abgleichen, so wären die finanziellen Unterschiede für die Mehrzahl der Länder relativ gering. Lediglich in Bayern und in Nordrhein-Westfalen würden größere „Verteilungsprobleme“ entstehen, da Bayern gegebenenfalls hohe Verluste (von ca. 300 Mill. Euro im Vergleich zum Durchschnitt der alten Länder) und Nordrhein-Westfalen hohe Gewinne (mehr als 400 Mill. Euro) erzielen würden. In den ostdeutschen Ländern würden

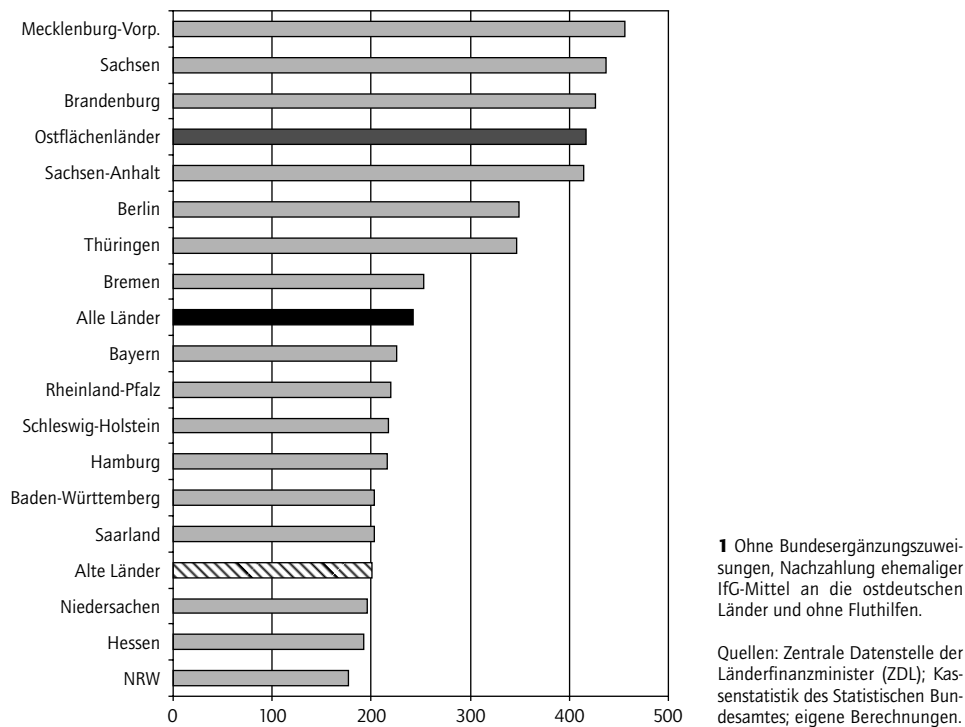
<sup>10</sup> Würde man den gesamten Bereich der Hochschulforschung und -ausbildung auf die Bundesebene verlagern, könnte man allerdings das Studenten-BAföG vollständig dem Bund übertragen.

<sup>11</sup> Die IfG-Mittel (Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost) in Höhe von ca. 3,3 Mrd. Euro wurden im Zeitraum 1995 bis 2001 als zweckgebundene (investive) Zuweisungen an die neuen Länder gewährt. Seit 2002 werden diese gemeinsam mit den Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen für die neuen Länder als ungebundene Zuweisungen gewährt. Durch diese Umstellungen kommt es noch zu Nachforderungen der neuen Länder an den Bund für in der Vergangenheit nicht abgerufene IfG-Mittel.



Abbildung 1

**Zahlungen des Bundes an die Länder im Jahre 2002<sup>1</sup>  
je Einwohner  
In Euro**



Thüringen und mehr noch Berlin mit einer solchen Pauschalierung „besser fahren“, während Mecklenburg-Vorpommern Verluste hinnehmen müsste. Allerdings haben wir bereits darauf hingewiesen, dass die „Ausreißer“ teilweise aus Sondereffekten resultieren, so dass in einem längerfristigen Vergleich die Unterschiede zwischen den Ländern noch geringer ausfallen würden und damit auch die „Gewinne“ und „Verluste“ der einzelnen Länder deutlich geringer wären.<sup>12</sup>

Insgesamt dürften somit die Umverteilungswirkungen einer sehr weit gehenden Entflechtung der Mischfinanzierungstatbestände relativ gering und mit den üblichen Instrumenten (z. B. Veränderung der Umsatzsteuerverteilung<sup>13</sup>) lösbar sein, wobei allerdings ergänzende Zuweisungen an die neuen Länder erforderlich wären.<sup>14</sup> Dass die Entflechtung nicht „ver-

<sup>12</sup> Die Unterschiede gehen nochmals deutlich zurück, wenn man nur auf die „klassischen Mischfinanzierungstatbestände“ in Tabelle 1 abzielt.

<sup>13</sup> Im Jahre 2002 hätten auf Basis der Angaben in Abbildung 1 Mittel in Höhe von ca. 20 Mrd. Euro vom Bund an die Länder fließen müssen, sofern man die gesamten Finanzierungszuständigkeiten auf die Länderebene verlagert.

<sup>14</sup> Würde man den Durchschnitt der alten Länder als Maßstab für eine pauschale Abrechnung der Leistungen des Bundes heranziehen, so hätten die neuen Länder – einschließlich Berlins – im Jahre 2002 Zuweisungen in Höhe von ca. 3,5 Mrd. Euro erhalten müssen, sofern man die gesamten Finanzierungszuständigkeiten auf die Länderebene verlagert.

teilungsneutral“ ist, dürfte ohnehin klar sein, und ferner ist davon auszugehen, dass mit der Entflechtung der Finanzbeziehungen auch erhebliche Effizienzgewinne verbunden sind. In den Bereichen, in denen der Gesetzgeber eine „hohe gesamtwirtschaftliche Bedeutung“ sieht und mit diesem Argument Mischfinanzierungstatbestände betreibt, ist zu fragen, ob nicht grundsätzlich die Aufgabenverteilung zu verändern ist (z. B. im Bereich der Forschung und der Hochschulausbildung). Diese Fragen stellen sich auch bei einigen Geldleistungsgesetzen. Da z. B. der Wohngeldbezug in der Regel an den Sozialhilfebezug anknüpft, müsste im Zuge der Zusammenführung der Arbeitslosenhilfe mit der Sozialhilfe auch diese Finanzierungskonstruktion einer kritischen Prüfung unterzogen werden.

#### 4 Abschließende Bemerkungen

In diesem Beitrag wurde mit den Mischfinanzierungen ein Aspekt der föderalen Finanzbeziehungen herausgegriffen, der bereits seit einiger Zeit im Vordergrund der Diskussion steht. Eine Betrachtung der insgesamt mit den Transferleistungen des Bundes an die Länder einhergehenden Verteilungswirkungen zeigt, dass es – unter Vernachlässigung der Bundesergänzungszuweisungen – nahezu ein „Verteilungsgleichgewicht“ zwischen den Ländern gibt, und zwar in dem Sinne, dass die Variation der Pro-Kopf-Zuweisungen innerhalb der Gruppen der alten und der neuen Länder recht gering ist. Die anhand der Daten des Jahres 2002 auffälligen „Ausreißer“ sind mehr das Resultat spezifischer Sonderbedingungen im Jahre 2002 als struktureller Natur. Damit legt diese Gesamtbetrachtung die Vermutung nahe, dass die weitgehende Abschaffung der Mischfinanzierungstatbestände – die teilweise ohnehin nur schwach begründet sind und im Falle nachvollziehbarer Begründungen dann auch nicht mit der notwendigen Konsequenz<sup>15</sup> durchgeführt werden – ohne große Verteilungsverzerrungen zwischen den Ländern möglich wäre, sofern man eine hinreichende Differenzierung zwischen alten und neuen Ländern vornimmt. Dies würde dazu beitragen, dass die föderalen Finanzbeziehungen in Deutschland wieder etwas transparenter werden und außerdem zur Einsparung von Koordinierungs- und Verwaltungskosten führen. Ferner könnte damit auch die Eigenverantwortung der Länder gestärkt werden, wobei allerdings auch Mechanismen dahingehend geschaffen werden müssten, dass die Länder Konsequenzen eines Missbrauchs der Eigenverantwortung auch selbst zu tragen haben.

Neben den Mischfinanzierungen müssen auch in vielen anderen Bereichen die Beziehungen zwischen Bund und Ländern neu geordnet werden. So ist gerade angesichts der aktuellen Schieflage der öffentlichen Haushalte und der wiederholten Verletzung der Maastricht-Kriterien zur Begrenzung der Defizite die Frage relevant, in welchem Umfang die einzelnen Ebenen eine konkrete Finanzverantwortung zu tragen haben. Es gibt zwar eine „Absprache“ über die Aufteilung des der Bundesrepublik „zustehenden“ Defizitpotentials, aber völlig ungeklärt ist die Frage, wie gegebenenfalls „Strafmaßnahmen“ auf die einzelnen Ebenen verteilt werden und welche Handlungsoptionen die Mitglieder der bundesstaatlichen Solidargemeinschaft haben, wenn einzelne Ebenen oder Teilelemente einzelner Ebenen (einzelne Bundesländer) z. B. gegen Defizitbegrenzungsvorschriften verstoßen. Eine ähnliche Frage stellt sich auch im Kontext der „Haushaltsnotlagenhilfen“, die sicherlich in der nächsten Zukunft mit der Haushaltsnotlagen-Klage des Landes Berlin auf die Agenda kom-

<sup>15</sup> Konkret ist hier z. B. an eine Beteiligung des Bundes an den laufenden Ausgaben zu denken.

men wird. Eine erhebliche Bedeutung kommt ferner der Frage zu, in welchem Umfang der Bund durch seine Gesetzesgebung den Handlungsrahmen der Länder einengt, und damit verbunden ist die Frage, ob beispielsweise in Bundesgesetzen Öffnungsklauseln für abweichende Landesregelungen (z. B. bei der Beamtenbesoldung usw.) eingebaut werden sollen oder die Rahmengesetzgebung nach Art. 75 GG dahingehend korrigiert werden, dass einzelne Bereiche vollständig in die Hoheit des Bundes oder der Länder überführt werden. Im Zuge eines solchen Verfahrens kann die Anzahl der im Bundesrat zustimmungspflichtigen Gesetze erheblich reduziert und damit ein Beitrag zum Abbau des Reformstaus geleistet werden. Allerdings entsteht hier ein schwieriges Abwägungsproblem, da einer unter „Wettbewerbsaspekten“ erwünschten Vielfalt eine für den Bürger komplizierte und gegebenenfalls die interregionale Mobilität hemmende Diversifikation des Rechtssystems gegenübersteht.

## Literaturverzeichnis

- Baretti, C. et al. (2001): *Chancen und Grenzen des föderalen Wettbewerbs*. ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung, Bd. 1. München.
- Boadway, R. und F. Flatters (1982): Efficiency and Equalization Payments in a Federal System of Government: A Synthesis and Extension of Recent Results. *Canadian Journal of Economics*, 15, 613–633.
- Brennan, G. und J. M. Buchanan (1980): *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Cremer, H. et al. (1996): Mobility and Redistribution: A Survey. *Public Finance*, 51, 325–352.
- Fatas, A. (1998): Does EMU Need a Fiscal Federation? *Economic Policy*, 26, 163–203.
- Feld, L. P., H. Zimmermann und T. Döring (2003): Föderalismus, Dezentralität und Wirtschaftswachstum. In diesem Heft, 361–377.
- Feldstein, M. und M. Vaillant (1998): Can State Taxes Redistribute Income? *Journal of Public Economics*, 68, 369–396.
- Gordon, R. H. (1983): An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism. *Quarterly Journal of Economics*, 98, 567–586.
- Hagen, J. von und G. Hammond (1998): Regional Insurance Against Asymmetric Shocks – An Empirical Study for the EC. *The Manchester School*, 66, 331–353.
- Inman, R. (2003): Transfers and Bailouts: Enforcing Local Fiscal Discipline with Lessons from U.S. Federalism. In: J. Rodden, G. S. Eskeland und J. I. Litvack (Hrsg.): *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. Cambridge, MA, MIT Press, 35–84.
- Inman, R. und D. Rubinfeld (1996): Designing Tax Policy in Federalist Economies: An Overview. *Journal of Public Economics*, 60, 307–334.
- Inman, R. und D. Rubinfeld (1997a): Rethinking Federalism. *Journal of Economic Perspectives*, 11 (4), 43–64.
- Inman, R. und D. Rubinfeld (1997b): The Political Economy of Federalism. In: Dennis Mueller (Hrsg.): *Perspectives on Public Choice: A Handbook*. Cambridge, Cambridge University Press, 73–105.
- Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (2001): *Abbau von Mischfinanzierungen: Wichtiger Beitrag zu rationaler Finanzpolitik, zu Einsparungen und Entlastungen*. Wiesbaden.

- Leibfritz, W. et al. (2001): *Finanzpolitik im Spannungsfeld des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes*. Gutachten des ifo Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen. Berlin.
- Mintz, J. und H. Tulkens (1986): Commodity Tax Competition between Member States of a Federation: Equilibrium and Efficiency. *Journal of Public Economics*, 29, 133–172.
- Oates, W. (1972): *Fiscal Federalism*. New York, Harcourt.
- Oates, W. (1999): An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37, 1120–1149.
- Persson, T. und G. Tabellini (1996): Federal Fiscal Constitutions: Risk Sharing and Redistribution. *Journal of Political Economy*, 104, 979–1009.
- Qian, Y. und G. Roland (1998): Federalism and the Soft Budget Constraint. *American Economic Review*, 88, 1143–1162.
- Sinn, H.-W. (2003): *The New Systems Competition*. Oxford, Blackwell Publisher.
- Weingast, B., K. Shepsle und C. Johnson (1981): The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics. *Journal of Political Economy*, 89, 642–664.
- Wildasin, D. (1991): Some Rudimentary Duopoly Theory. *Regional Science and Urban Economics*, 21, 392–421.
- Wildasin, D. (1988): Nash Equilibria in Models of Fiscal Competition. *Journal of Public Economics*, 35, 229–240.
- Wilson, J. (1986): A Theory of Interregional Tax Competition. *Journal of Urban Economics*, 19, 296–315.
- Wilson, J. (1999): Theories of Tax Competition. *National Tax Journal*, LII, 26–304.
- Zodrow, G. und P. Mieszkowski (1986): Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods. *Journal of Urban Economics*, 19, 356–370.