DOI: 10.1007/s10273-008-0791-9

Helmut Seitz*

Die Bundesbestimmtheit der Länderausgaben

Die Länder beklagen bei Verhandlungen über die Finanzausstattung eine starke Belastung durch die Bundesbestimmtheit vieler ihrer Ausgaben. Wie hoch sind die durch bundesgesetzliche Bestimmungen verursachten Ausgaben wirklich? Wie lassen sich diese berechnen? Welche Konsequenzen ergeben sich durch die errechneten „Ausgabenverursachungsquoten" für die Politik?

Von den Ländern wird oft behauptet, dass ihre Haushalte in erheblichem Umfang durch den Einfluss des Bundes bestimmt sind. Hierbei wird in der Regel bar jeglicher Zahlen argumentiert und nicht selten in der Öffentlichkeit der Eindruck vermittelt, dass die Länderhaushalte in erheblichem Umfang durch bundesrechtliche Vorgaben determiniert und daher die Länder ausgabenpolitisch kaum eigenhandlungsfähig seien. Gelegentlich wird sogar der Eindruck vermittelt, letztendlich sei der Bund durch seine Leistungsgesetze der Hauptverursacher für Schieflagen von Länderhaushalten.

Wir wollen in diesem Beitrag Licht auf diese weit verbreitete Behauptung werfen und aufzeigen, dass der Einfluss des Bundes auf die Länderausgaben weit geringer ist als dies vielfach behauptet wird, so dass man sich nicht des Eindrucks erwehren kann, dass der angeblich hohe Bundeseinfluss vielfach nur vorgeschoben wird, um die eigene Handlungsunwilligkeit bzw. -unfähigkeit zu verdecken. Hierbei werden unsere Berechnungen bewusst sehr konservativ durchgeführt, d.h. wir überschätzen die Bundesbindungseffekte erheblich.

Systematisierung nach dem Bindungsgrad

Datenbasis unserer Untersuchung ist ein Datensatz, den wir in Abstimmung mit einem Bundesland erstellt haben. In diesem Datensatz werden alle Ausgaben mit den Gruppierungsnummern 6, 7, 83-89 nach dem Bindungsgrad systematisiert, wobei – nach dem Schwerpunktprinzip – folgende Untergliederung vorgenommen wurde:

- Ausgaben, die durch bundesrechtlichen Einfluss bestimmt sind,
- Ausgaben zur Finanzierung von EU-Programmen und
- Ausgaben im Rahmen von Bund-Länder-Programmen.

Die nicht unter diese Rubriken fallenden Ausgaben beziehen sich auf reine Länderprogramme, Landesgesetze, sowie von den Ländern abgeschlossene Verträge und getroffene Vereinbarungen. Alle Ausgaben dieser Gruppierungsnummern wurden den einzelnen Aufgabenbereichen (Funktionskennziffern, FKZ) zugeordnet, wobei eine vierstellige FKZ-Kennung verwendet wurde. Dieser Datensatz ermöglicht es somit, „Ausgabenverursachungsquoten" zu bestimmen, die den Anteil der Ausgaben in diesen Gruppierungsnummern, der auf bundesrechtliche Vorgaben (Bundesquote), EU-Programme (EU-Quote) bzw. Bund-Länder-Programme (Mischfinanzierungsquote) zurückzuführen ist, angeben.

Bundesrechtlich bestimmte Ausgaben entstehen insbesondere im Bereich der Sozialen Sicherung (Sozialhilfe, Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, Erstattungen für Kosten der Unterkunft im Rahmen der Hartz-IV-Gesetzgebung, Wohngeld usw.). Gerade in diesem Bereich werden seitens der Länder (sowie der Kommunen) vielfach bundesrechtliche Vorgaben umgesetzt, so dass die Gestaltungsfähigkeit der Länder dort unzweifelhaft recht gering ist. Allerdings darf nicht vergessen werden, dass alle diese Gesetze unter Beteiligung der Länder entstanden sind! Darüber hinaus ist festzuhalten, dass ohne bundesgesetzliche Vorgaben in diesen Bereichen die Länder eigene Gesetze erlassen müssten. In den ostdeutschen Ländern (einschließlich dem Land Berlin) kommen

Prof. Dr. Helmut Seitz, 51, ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Empirische Finanzwissenschaft und Finanzpolitik, an der Technischen Universität Dresden.

* Herrn Dirk Freigang, TU Dresden, danke ich für zahlreiche konstruktive Anregungen.

auch noch die Aufwendungen für das Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz hinzu, da sich die Zahlungsverpflichtungen der neuen Länder aus bundesrechtlichen Vorschriften ergeben, die letztendlich auf den Einigungsvertrag zurückzuführen sind.

Aber auch in anderen Bereichen entstehen bundesbedingte Aufwendungen, wie z.B.:

- Kostenerstattungen für Wahlen zum Europäischen Parlament oder zum Deutschen Bundestag,
- Aufwendungen für die staatliche Teilfinanzierung der Parteien,
- Arbeitsentgelte und Aufwendungen für Ausbildungshilfen für Gefangene,
- die Weitergabe der Regionalisierungsmittel (Mittel für den Öffentlichen Nahverkehr),
- Ausgaben für den Unterhalt von Bundesautobahnen und Bundesstraßen,
- Prozesskostenhilfe,
- BAföG-Aufwendungen.

Ausgaben, die durch die Abnahmen von EU-Förderprogrammen entstehen, die allerdings weitgehend in Ostdeutschland anfallen, umfassen insbesondere investive Zuweisungen und Zuschüsse aber auch laufende Zuschüsse im Rahmen von z.B. INTERREG-Programmen oder Programmen des Europäischen Sozialfonds. Ausgaben, die durch die Abnahme und Finanzierung von Bund-Länder-Programmen bedingt sind, wären z.B. die zwischenzeitlich abgeschaffte Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau, die Forschungsförderung, die Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur usw. Zu beachten ist, dass in der Ausgabenrubrik „EU-Förderprogramme“ bzw. „Bund-Länder-Programme“ sowohl die Mittel des Gebers (EU, Bund) als auch die zur Kofinanzierung erforderlichen eigenen Landesmittel enthalten sind.

Berechnung der Quoten

Nachdem im ersten Schritt berechnet wurde, welcher Anteil der Ausgaben mit den Gruppierungsnummern 6, 7 sowie 83-89 auf die einzelnen Verursachungsfaktoren entfallen, wird im nächsten Schritt unterstellt, dass die für diese Gruppierungsnummern berechneten Quoten auch für alle anderen Ausgaben in den jeweiligen Aufgabenbereichen gelten, also für die Personalausgaben (Gruppierungsnummer 4 ohne Pensionsaufwendungen), die sächlichen Verwaltungsausgaben (Gruppierungsnummer 5), und die Sachinvestitionen (Gruppierungsnummer 81/82). Dieses Verfahren bzw. die hier zur Anwendung kommende Proportionalitätsannahme (die Ausgabenquoten in den Gruppierungsnummern 6, 7 sowie 83-89 gelten auch für die Ausgaben in den Gruppierungsnummern 4, 5 und 81/82) dürfte zu einer deutlichen Überschätzung des Einflusses des Bundes auf das Ausgabenvolumen der Länder führen. Die Einzelheiten der Vorgehensweise werden in einem Info-Kasten erläutert (vgl. Kasten 1).

Kasten 1
Abgrenzung der Gruppierungsnummern 6,7 und 83-89

Die *Gruppierungsnummer 6* umfasst die Ausgaben für laufende Zuweisungen und Zuschüsse. Hierzu gehören insbesondere Sozialtransferzahlungen, aber auch laufende Zahlungen der Länder an den kommunalen Bereich.

Die *Gruppierungsnummer 7* ist weitgehend deckungsgleich mit den Ausgaben für Baumaßnahmen.

Die *Gruppierungsnummern 83 - 89* umfassen folgende Ausgaben: 83 den Beteiligungserwerb, 85 Darlehen an den öffentlichen Bereich, 86 Darlehen an andere Bereiche und 87 die Inanspruchnahme von Gewährleistungen. Die Gruppierungsnummer 84 ist nicht mit belegt. Das Ausgabenvolumen in diesen Gruppierungsnummern ist in der Regel von recht geringer Bedeutung!

Die Zinsausgaben (Gruppierungsnummer 56 und 57) sowie die „besonderen Finanzierungsausgaben“ (Gruppierungsnummer 9) werden separat behandelt. So betrachten wir die Zinsausgaben als landesbedingt, und bei den besonderen Finanzierungsausgaben werden – basierend auf der Datenauswertung – nur einige kleinere Positionen dem Einfluss des Bundes zugerechnet. In den ostdeutschen Ländern (sowie dem Land Berlin) fügen wir hier noch die Aufwendungen für das Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz hinzu, wobei die Aufwendungen für die Sonderversorgungssysteme der Funktionskennziffer 04 (Öffentliche Sicherheit, Polizei) und die Aufwendungen für Zusatzversorgungssysteme der Funktionskennziffer 093/094 (Versorgung und Beihilfe) zugerechnet werden.[1]

In einigen Bereichen müssen wir aber von unserer Proportionalitätsannahme abweichen:

[1] In den Ostflächenländern wurden die Ausgaben für die Sonderversorgungssysteme in den Jahren 2003/4 mit 720 Mio. Euro (Berlin bzw. die Stadtstaaten mit 70 Mio. Euro) und die Zusatzversorgungssysteme mit 1450 Mio. Euro (Berlin bzw. die Stadtstaaten mit 130 Mio. Euro) aus den Abrechnungen über Aufwendungen für das Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz angesetzt!

Kasten 2
Vorgehensweise und Proportionalitätsannahme

Um unsere Vorgehensweise zu erläutern, betrachten wir folgendes fiktive Beispiel:

Ein Land tätigt Ausgaben in dem Aufgabenbereich X in den Gruppierungsnummern 6, 7 und 83-89 in Höhe von 1000 Euro. Davon entfallen auf Programm 1: 50 Euro, Programm 2: 100 Euro, Programm 3: 150 Euro, Programm 4: 300 Euro und Programm 5: 400 Euro.

Die Programme 3 und 4 setzen nur Bundesrecht um. Bei Programm 1 handelt es sich um ein von der EU gefördertes Programm, bei Programm 2 um ein Mischfinanzierungsprogramm, und bei Programm 5 um landesgesetzlich veranlasste Ausgaben.

Ferner entstehen in diesem Aufgabenbereich Aufwendungen für Personal (Gruppierungsnummer 4) in Höhe von 500 Euro, sächliche Verwaltungsausgaben (Gruppierungsnummer 5) in Höhe von 250 Euro und Ausgaben für Sachinvestitionen (Gruppierungsnummer 81/82) in Höhe von 50 Euro. Somit betragen die Ausgaben in den Gruppierungsnummern 4, 5 sowie 81/82 insgesamt 800 Euro, womit sich die Gesamtausgaben im Aufgabenbereich X auf 1800 Euro belaufen.

Bundesbestimmt ist von den Ausgaben in den Gruppierungsnummern 6, 7 und 83-89 ein Betrag von 450 Euro, so dass der Bundesanteil an diesen Ausgaben bei 45% liegt. Hochgerechnet auf die Gesamtausgaben im Aufgabenbereich X liegen somit die bundesbedingten Ausgaben bei 810 Euro (0,45 * 1800), wobei sich diese Berechnung aus unserer Proportionalitätsannahme ergibt.

Die Proportionalitätsannahme beruht auf folgender Überlegung, die sich am einfachsten am Sozialbereich erläutern lässt: Die Gruppierungsnummern 6,7 und 83-89 umfassen weitgehend Transferzahlungen an öffentliche und andere Bereiche (die Ausgaben in den Gruppierungsnummern 7 sowie 83-89 sind in den Länderhaushalten ohnehin relativ gering). Nun aber werden im Sozialbereich nicht nur Transferausgaben getätigt, sondern es werden auch Personal beschäftigt, Verwaltungsgebäude unterhalten usw. Mit unserer Proportionalitätsannahme unterstellen wir, dass dann, wenn 50% der Sozialtransfers bundesrechtlich bedingt sind, auch 50% der Personalausgaben (sowie der sonstigen Aufwendungen) im Sozialbereich indirekt bundesbedingt sind!

- Im Bereich der Gerichte und Staatsanwaltschaften sowie der Justizvollzugsanstalten werden die Quoten nur auf die Zahlungen an andere Bereiche (also z.B. Prozesskostenhilfe usw.) angewendet.
- Im Bereich der Schulen und Hochschulen werden die Quoten nur auf die investiven, nicht aber auf die laufenden Ausgaben angewendet.
- Auf der anderen Seite muss allerdings auch berücksichtigt werden, dass die Ministerialbürokratie – deren Aufwendungen weitgehend in der Funktionskennziffer 001 („Politische Führung“) verbucht werden – auch mit der Umsetzung von bundesgesetzlichen Vorgaben sowie der Umsetzung von Bund-Länder- sowie EU-Programmen beschäftigt ist. Aus diesen Gründen setzen wir in diesem Bereich pauschal 20% der Ausgaben als „bundesbedingt“ an, was sicherlich ebenfalls eine deutliche Überschätzung darstellt.

Unsere Berechnungen sind damit so ausgelegt, dass wir keinesfalls den Einfluss des Bundes bzw. der EU auf die Länderausgaben unterschätzen, sondern klar überschätzen. Dies gilt insbesondere auch für den Einfluss der EU- und Bund-Länder-Programme auf die Landesausgaben in den alten Ländern, da in Ostdeutschland die Bedeutung dieser Programme weit größer ist als in Westdeutschland und wir bei der Zuordnung der Daten zu den einzelnen Ausgabengründen auf ostdeutsche Daten zurückgegriffen haben.[2]

Die Daten wurden uns auf der Ebene der vierstelligen FKZ (Funktionskennziffer) zur Verfügung gestellt und entsprechend aufbereitet, so dass wir die einzelnen Bereiche sehr detailliert analysieren konnten. Bei der nachfolgenden Präsentation der Ergebnisse dokumentieren wir aber weitgehend nur die Ebene der einstelligen Funktionskennziffern, um die Resultate überschaubar zu halten.

Die unter Verwendung der uns zur Verfügung gestellten Daten bestimmten Quoten der bundesrechtlich sowie durch EU- und Bund-Länder-Programme bestimmten Ausgaben wurden auf die jahresdurchschnittlichen Ausgaben der Jahresrechnungsstatistik der Jahre 2003 und 2004 angewendet, wobei uns eine Sonderaufbereitung des Statistischen Bundesamtes zur Verfügung steht, in der die Ausgaben bis auf die Ebene der vierstelligen Funktionskennziffer dokumen-

[2] Allerdings wird durch unsere Quotenbildung der Ostdeutschland-Effekt auch etwas korrigiert, da das Pro-Kopf-Ausgabenvolumen in den entsprechenden Aufgabenbereichen in den alten Ländern geringer ist als in Ostdeutschland.

tiert werden. Wir sind uns sehr wohl des Umstandes bewusst, dass diese Statistik keinen Anspruch auf extrem hohe Präzision erheben darf, da die Buchungspraktiken in den Ländern nicht immer einheitlich sind. Aus diesen Gründen haben wir in unklaren Fällen den einzelnen Funktionskennziffern stets die größten Quoten an Bundes- bzw. EU-Einfluss zugewiesen, um stets zu Gunsten der Verfechter der These eines hohen Bundeseinflusses zu rechnen!

Die Ergebnisse

Die Tabelle 1 präsentiert mehr als überraschende Befunde: Der unmittelbare „Bundeseinfluss" auf die Länderausgaben liegt im Länderdurchschnitt bei knapp unter 14% und schwankt zwischen 11% in den Westflächenländern und ca. 19,5% in den Stadtstaaten. Weitere ca. 3,5% der Länderausgaben werden schwerpunktmäßig durch EU-Programme „gebunden", wobei die Quote in den ostdeutschen Ländern natürlich wesentlich höher liegt und einen Wert von über 7% erreicht. Die Quote von ca. 2,4% in den Westflächenländern dürfte eine erhebliche Überschätzung darstellen, da unsere Schätzung der EU-Effekte und der Effekte aus Bund-Länder-Programmen auch unter Verwendung von Daten der ostdeutschen Länder ermittelt wurde und die ostdeutschen Länder deutlich überproportional EU-Mittel erhalten. Rund 4,3% der länderdurchschnittlichen Ausgaben werden durch Bund-Länder-Programme gebunden, wobei diese Quote in Ostdeutschland bei ca. 7,5% liegt.

Die deutlich höhere Bundeseinflussquote von ca. 19,5% in den Stadtstaaten im Vergleich zu nahezu 14% im Länderdurchschnitt ergibt sich deshalb, weil in den Ausgaben der Stadtstaaten auch die kommunalen Ausgaben enthalten sind, auf die es ebenfalls einen Bundeseinfluss gibt. Daher kann die „Bundesquote" von ca. 20% in den Stadtstaaten auch als eine Schätzung der Quote der Bundesdeterminiertheit der Ausgaben auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene betrachtet werden (vgl. Exkurs 2).

Die Daten in der Tabelle 1 verweisen die seitens einiger Länder vielfach immer wieder vorgetragene These des dominanten Einflusses des Bundes auf die Länderausgaben in die Welt der Legendenbildung. Die Quote von ca. 14% eines unmittelbaren Bundeseinflusses und selbst die breit definierte „Bindungsquote" von ca. 21,5% – unter Einbeziehung von EU- und Bund-Länder-Programmen – ist erstaunlich gering, sie reflektiert die in föderalen Systemen mit einem ausgeprägten Solidarprinzip eigentlich zu erwartende „Fremdbindungsquote". Somit ist höchstens jeder fünfte von den Ländern verausgabte Euro von Parametern bestimmt, die vom Bund und/oder der EU gesetzt werden.

Tabelle 1
Anteil der Länderausgaben nach Bindungsgrad[1]
(Quoten in %)

	Einfluss durch Bundesgesetze	Einfluss durch EU-Programme	Bund-Länder-Programme
Alle Länder	13,7	3,5	4,3
Westflächenländer	11,0	2,4	3,2
Ostflächenländer	17,3	7,1	7,5
Stadtstaaten	19,5	3,0	4,4

[1] Auf Basis der Daten der Jahre 2003/2004.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Allerdings ist auf folgende Aspekte hinzuweisen:

- Kein Land ist verpflichtet, die Fördermittel des Bundes und der EU auch tatsächlich abzunehmen. Unbestreitbar ist aber, dass alle Länder unter dem politischen Druck stehen, diese Mittel vollständig auszuschöpfen, da sonst den Landesregierungen von den Medien und den Oppositionsparteien oftmals vorgeworfen wird, Fördermittel verfallen zu lassen.[3]
- Die entsprechenden Gesetze sind auch unter Beteiligung und sicherlich auch zu einem erheblichen Teil auf Initiative der Länder bzw. von Ländern entstanden, so dass die Verantwortlichkeit keinesfalls allein dem Bund zugeschrieben werden kann.
- Selbst dann, wenn man den Ländern in den Bereichen, die wir als „bundesbestimmt" identifiziert haben, die volle Gesetzgebungskompetenz überlässt, müssten die Länder in wohl allen betroffenen Bereiche ähnlich gelagerte Gesetze erlassen. Dies mag dann zu einer etwas differenzierteren Ausgabenbelastung der Länder führen, ob dies aber per Saldo für die einzelnen Länder oder die Ländergesamtheit billiger wird oder nicht ist völlig unklar.

Bundesbestimmtheit nach Aufgabengebieten

Im nächsten Schritt wollen wir die Bundesbestimmtheit differenziert nach Aufgabenbereichen (Funktionskennziffern) betrachten. In der Tabelle 2 dokumentieren wir die Ausgabenanteile im Durchschnitt der Jahre 2003/2004 und in der Tabelle 3 die von uns geschätzten „Fremdbestimmungsquoten".

[3] Gleichwohl sollte man einem geschenkten Gaul doch gelegentlich tief ins Maul schauen, insbesondere dann, wenn die Gefahr besteht, dass sich dieser als gefräßig und damit als folgelastenintensiv erweisen könnte!

Exkurs 1
Erweiterung um den „Einfluss“ des Bundes auf die Personalausgaben der Länder

Gelegentlich wird von den Ländern vorgetragen, dass auch die Personalausgaben in erheblichem Umfang durch Bundesregelungen beeinflusst werden, wobei allerdings den Ländern nochmals in Erinnerung zu rufen ist, dass diese an der Gesetzgebung entscheidend mitgewirkt haben, so dass von einem „Bundeseinfluss“ eigentlich nicht gesprochen werden darf, sondern eher von einem „Einvernehmen“ der Solidargemeinschaft aus Bund, Ländern und Gemeinden. Im Rahmen der ersten Stufe der Föderalismusreform wurde bereits die Kompetenz für die Bestimmung der Besoldung und Versorgung der Beamten und Angestellten im öffentlichen Dienst vom Bund auf die Länder übertragen (Aufhebung von Art. 74a GG), so dass sich hier in Zukunft ohnehin geringere Bundeseinflüsse ergeben.

Aber wir wollen auch diesen Effekt einmal einer groben Analyse unterziehen und unterstellen hierzu, dass ca. 15% der Personalausgaben durch den tatsächlichen oder vermeintlichen Einfluss des Bundes bestimmt sind. Ob die Länder bei einem geringeren „Bundeseinfluss“ auf die Personalausgaben Spielräume im Wettbewerb um qualifiziertes Personal – gerade auch angesichts der längerfristigen demographischen Entwicklung – überhaupt nutzen werden bzw. nutzen können, sei hierbei dahingestellt! Bei unserer konservativen Rechnung beziehen wir alle Personalausgaben (für aktives Personal, Pensionen, Beihilfen, Aufwendungen für Abgeordnete usw.) mit ein und vernachlässigen ferner, dass in der Tabelle 1 bereits Personalausgaben zum Teil dem Bund zugerechnet wurden. Somit gehen wir wiederum an den obersten Rand des potentiellen Bundeseinflusses. In dieser Rechnung würde sich die Bundesbestimmtheitsquote der Länderausgaben wie folgt erhöhen:

Länder insgesamt:	~ + 5,7%
Westflächenländer:	~ + 6,2%
Ostflächenländer:	~ + 3,9%
Stadtstaaten:	~ + 4,8%

Die Quote ist in den Ostflächenländern deshalb geringer, da dort das Tarifniveau noch etwas niedriger ist als in den alten Ländern, und ferner ist das gesamte Ausgabenniveau (je Einwohner) der neuen Länder höher, so dass sich eine geringere Personalausgabenquote an den Gesamtausgaben und damit auch eine geringere Bundesbestimmtheitsquote in Folge des Bundeseinflusses auf die Personalausgaben ergibt.

Somit lässt sich auch mit dem Argument des Bundeseinflusses auf die Personalausgaben die Legende von der Bundesbestimmtheit des überwiegenden Teils der Länderausgaben keinesfalls retten![1]

[1] In einigen naiven Rechnungen gehen Verfechter der Bundesdominanzhypothese so vor, dass sie die gesamten Personalausgaben auf Grund des Einflusses des Bundes auf die Besoldung als bundesbestimmt betrachten. Das ist natürlich nicht hinnehmbar, da die Länder auch ohne diesen Bundeseinfluss Personal bezahlen müssen.

Betrachten wir die Ergebnisse im Detail, wobei wir nur auf die Daten für die Ländergesamtheit eingehen:

- Ca. 3% der Ausgaben entfallen auf die „Politische Führung“ (Funktionskennziffer 001), wobei wir hier den Bundesanteil mit 20% extrem großzügig angesetzt haben.
- Keinen bzw. sehr geringen unmittelbaren Bundeseinfluss verzeichnen die Aufgabenbereiche Öffentliche Sicherheit (Funktionskennziffer 004), Rechtsschutz (Funktionskennziffer 005) und die Steuer- und Finanzverwaltung (Funktionskennziffer 006). Die dort entstehenden bundesbestimmten Aufwendungen sind verursacht z.B. durch das Prozesskostenhilfegesetz im Bereich Rechtsschutz oder die Hilfen zur Ausbildung bei Strafgefangenen im Bereich der JVAs. Die geringe Quote der Bundesbestimmtheit bei der Polizei resultiert nahezu ausschließlich aus den Aufwendungen für das Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz der neuen Länder für die Sonderversorgungssysteme der Polizei in der ehemaligen DDR.
- Nahezu 16% der Ausgaben entfallen auf den Schulbereich (Funktionskennziffer 011/12), wobei der Einfluss des Bundes oder der EU auf diese Ausgaben vernachlässigbar gering ist. Es gibt keine bundesrechtlichen Vorschriften über Klassengrößen, Schüler-Lehrer-Relationen usw.
- Auf die Hochschulen (Funktionskennziffer 013) entfallen ca. 7,6% der Ausgaben, wobei es hier im investiven Bereich einen recht geringen Einfluss auf die Ausgaben in Folge von Mischfinanzierungstatbeständen gibt, welche wiederum allerdings im Rahmen der ersten Stufe der Föderalismusreform weitgehend abgeschafft wurden.
- Ein Aufgabenbereich mit relativ geringer Ausgabenbedeutung (ca. 1,1% der Landesausgaben) aber hoher Bundesbestimmtheit (ca. 78%) ist wegen des BAföG der Bereich der „Förderung von Schülern und Studierenden“ (Funktionskennziffer 014). Der Bereich „Sonstiges Bildungswesen“ (Funktionskennziffer 015) ist ebenfalls von sehr geringer Ausgabenbedeutung und enthält kaum „fremdbestimmte“ Ausgaben.
- Ähnliches gilt für den Bereich der „Forschung außerhalb der Hochschulen“ (Funktionskennziffer 016/017). Die Ausgabenbedeutung dieses Bereichs ist gering, aber die Einrichtungen in diesem Bereich werden nahezu ausschließlich im Rahmen von Bund-Länder-Programmen betrieben. In Ostdeutschland kommen noch Leistungen der EU hinzu. Die hohe

Tabelle 2
Struktur der Länderausgaben:[1] Anteil der Aufgabenbereiche an den bereinigten Gesamtausgaben der Länderhaushalte
(Quoten in %)

Aufgabenbereich	Funktions-kennziffer	alle Länder	West-Flächen-länder	Ost-Flächen-länder	Stadtstaaten
Politische Führung und zentrale Verwaltung	001	3,0	2,5	3,0	4,8
Auswärtige Angelegenheiten	002	0,0	0,0	0,0	0,1
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	004	4,9	4,7	4,0	6,4
Rechtsschutz	005	4,1	4,5	3,2	3,0
Finanzverwaltung	006	2,3	2,5	1,7	1,8
Allgemeinbildende und berufliche Schulen	011/2	15,8	17,1	13,2	10,3
Hochschulen	013	7,6	8,3	5,3	6,5
Förderung von Schülern, Studenten und dergleichen	014	1,1	1,1	1,2	0,9
Sonstiges Bildungswesen	015	0,6	0,6	0,4	0,3
Wissenschaft, Forschung, Entwicklung außerhalb der Hochschulen	016/7	1,1	1,0	1,6	1,0
Kultureinrichtungen (einschließlich Kulturverwaltung)	018	1,0	0,8	1,0	2,2
Kulturförderung, Denkmalschutz, Kirchliche Angelegenheiten	019	0,4	0,4	0,6	0,5
Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung einschließlich Kita-Bereich	02	11,0	8,5	9,7	23,5
Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung	03	2,4	2,1	2,7	3,0
Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste	04	2,2	1,2	3,1	5,6
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	05	1,7	1,6	3,1	0,2
Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	06	3,4	2,6	6,7	1,9
Verkehrs- und Nachrichtenwesen	07	5,5	5,4	6,4	3,3
Wirtschaftsunternehmen, Allgemeines Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen	08	1,7	1,3	1,5	4,2
Allgemeine Zuweisungen und Umlagen	091	11,6	14,7	17,4	1,8
Zinsausgaben	092	8,3	8,0	6,6	10,8
Beihilfen und Versorgung	093/4	9,6	11,1	4,7	8,0
Andere Bereiche	-	0,7	0,1	2,9	0,1
Alle Aufgabenbereiche	-	100,0	100,0	100,0	100,0

[1] Auf Basis der Daten der Jahre 2003/2004.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Jahresrechnungsstatistiken des Statistischen Bundesamtes für die Jahre 2003 und 2004.

„EU-Quote“ stellt sicherlich eine erhebliche Überschätzung dar!

- Recht gering ist auch der Einfluss des Bundes – sowie der EU-Förderprogramme – auf den „Kulturbereich“ (Funktionskennziffer 018/019). Bund-Länder-Programme gibt es insbesondere im Bereich des Denkmalschutzes.
- Der „Sozialbereich“ (Funktionskennziffer 02) ist mit großem Abstand der Bereich, der in erheblichem Umfang durch bundesgesetzliche Vorgaben determiniert wird. Circa zwei Drittel der Ausgaben in diesem Bereich entfallen auf Aufgaben, die weitgehend durch Bundesrecht (Sozialhilfe, Hartz-IV-Gesetze, Grundsicherung, Asylbewerberleistungsgesetz usw.) bestimmt werden. Die größte Position im Bereich „Soziales“ ist der Bereich der Kitas (Funktionskennziffer 264 und 274), da hier landesrechtliche Regelungen vorliegen. Auf den Kita-Bereich entfallen ca. 14% der Länderausgaben, wobei es sich hier nicht um unmittelbare Kita-Ausgaben handelt, sondern um Zuweisungen und Zuschüsse der Länder an die Träger dieser Einrichtungen (freie Träger und kommunaler Bereich). Die derzeit diskutierte Gesetzesvorlage zum Betreuungsausbau im Krippenbereich würde rechnerisch zu einem signifikanten Bundeseinfluss bei den Ausgaben in diesem Bereich führen, wobei der Bund hierfür aber auch erhebliche Zuweisungen und Zuschüsse an die Länder gewähren wird. Gerade das Krippenbeispiel eignet sich dafür zu zeigen, dass der Terminus „Bundeseinfluss“ sehr schwammig ist, da dieser in wohl allen Fällen durch eine zwischen dem Bund und den Ländern abgestimmte Gesetzesinitiative zustande kommt und vielfach die

Tabelle 3
Anteil der Länderausgaben nach Bindungsgrad[1] und Aufgabenbereichen für die Ländergesamtheit
(Quoten in %)

Aufgabenbereich	Funktions-kennziffer	Bundesrecht	EU-Programme	Bund-Länder-Programme
Politische Führung und zentrale Verwaltung[2]	001	20,0	1,9	0,4
Auswärtige Angelegenheiten	002	0,0	0,0	0,0
Öffentliche Sicherheit und Ordnung[3]	004	6,2	0,0	0,0
Rechtsschutz	005	3,1	0,1	0,0
Finanzverwaltung	006	0,0	0,0	0,0
Allgemeinbildende und berufliche Schulen	011/2	0,0	0,6	0,4
Hochschulen	013	0,0	0,9	5,2
Förderung von Schülern, Studenten und dergleichen	014	78,2	0,0	0,0
Sonstiges Bildungswesen	015	0,0	3,1	4,4
Wissenschaft, Forschung, Entwicklung außerhalb der Hochschulen	016/7	0,0	48,2	43,7
Kultureinrichtungen (einschließlich Kulturverwaltung)	018	0,0	0,0	0,4
Kulturförderung, Denkmalschutz, Kirchliche Angelegenheiten	019	0,0	0,0	22,3
Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung einschließlich Kita-Bereich	02	65,4	4,1	0,4
Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung[4]	03	13,2	5,7	3,9
Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste	04	0,0	6,6	48,8
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	05	3,5	25,1	21,6
Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen[5]	06	0,2	39,0	24,9
Verkehrs- und Nachrichtenwesen[6]	07	61,3	4,5	12,6
Wirtschaftsunternehmen, Allgemeines Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen	08	0,0	0,0	0,1
Allgemeine Zuweisungen und Umlagen	091	0,0	0,0	0,0
Zinsausgaben	092	0,0	0,0	0,0
Beihilfen und Versorgung[7]	093/4	3,1	0,0	0,0
Andere Bereiche	-	1,0	0,0	0,3
Alle Aufgabenbereiche	-	13,7	3,5	4,3

[1] Auf Basis der Daten der Jahre 2003/2004. [2] Die Quote von 20% bei der Bundesbestimmtheit basiert auf dem pauschalen Ansatz von Aufwendungen in der Ministerialbürokratie auf Grund von Bundesgesetzen, EU- sowie Bundesförderprogrammen. Ohne diesen pauschalen Ansatz würde sich die Quote auf ca. 3% belaufen! [3] Hier wirken sich auch die Aufwendungen der ostdeutschen Länder für die Erfüllung von AAÜG-Ansprüchen im Rahmen der Sonderversorgungssysteme aus. [4] Im Bereich Umweltschutz und Reaktorsicherheit haben wir die Ausgaben weitgehend als vollständig bundesbestimmt eingeordnet, obgleich nach den uns zur Verfügung gestellten Daten der Bundesanteil wesentlich geringer ist, d.h. die Gestaltbarkeit der Ausgaben durch die Länder wesentlich größer ist! [5] Hier wirken sich insbesondere die Investitionsfördermaßnahmen in den ostdeutschen Ländern aus. [6] Die sehr hohe Quote der Bundesbestimmtheit resultiert aus den Regionalisierungsmitteln. [7] In den ostdeutschen Ländern sowie Berlin werden hier auch die Aufwendungen aufgrund des Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetzes im Rahmen der Zusatzversorgungssysteme der ehemaligen DDR als vollständig bundesbestimmt verbucht.

Quelle: Eigene Berechnungen, siehe Text.

Länder auch auf den Bundespart drängen, um sich auf diese Art und Weise auch den Zufluss von Bundesmitteln zu sichern.

- Auf den Bereich „Gesundheit/Sport/Umwelt“ (Funktionskennziffer 03) entfallen ca. 2,4% der Ausgaben der Länder. Die Quote der bundesbestimmten Ausgaben liegt bei ca. 13% und ist erheblich überschätzt, da wir nahezu alle Ausgaben im Bereich von Umwelt und Reaktorsicherheit (Funktionskennziffer 033 und 034) als „bundesbestimmt“ klassifiziert haben.
- Von vergleichbarer Ausgabenbedeutung ist der Bereich „Wohnungsbau/Städtebau“ (Funktionskennziffer 04): Der recht hohe Anteil von Ausgaben, die durch Bund-Länder-Programme bestimmt werden, resultiert primär aus den Bundesprogrammen im Bereich des Städtebaus.
- Im Bereich „Ernährung und Landwirtschaft“ (Funktionskennziffer 05) mit einem Ausgabenanteil von ca. 1,7% entstehen Ausgabenbindungen durch die EU-Agrarpolitik und Maßnahmen des Bundes im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur“.
- Für den Aufgabenbereich „Energie und Wasser“ (Funktionskennziffer 06) wenden die Länder ca. 3,4% ihrer Ausgaben auf, wobei diese Ausgaben-

Exkurs 2
Die „Bundeskomponente“ in den allgemeinen Zuweisungen der Länder an den kommunalen Bereich

Zu den Ausgaben der Länder gehören in den einzelnen Aufgabenbereichen auch Zweckzuweisungen an die Kommunen, deren „Bundesbestimmtheit“ in unserer Modellrechnung berücksichtigt wird. Die Länder gewähren ihren Kommunen aber auch allgemeine Zuweisungen, die in der Funktionskennziffer 091 verbucht sind, und diese Zuweisungen werden von den Kommunen auch dazu verwendet, bundesgesetzlich determinierte Ausgaben - insbesondere im Sozialbereich - zu finanzieren. Auf diese allgemeinen Zuweisungen entfallen ca. 11,6% der Landesausgaben. Die Kommunen ihrerseits geben ca. 27% ihrer Ausgaben für soziale Leistungen (ohne Kita-Bereich) aus, so dass sich bei konservativer Schätzung für den „Bundeseinfluss“ auf die allgemeinen Zuweisungen ein Wert von 0,116 * 0,27 ~ 0,031 und somit ca. 3,1% der Länderausgaben ergibt.

In diesem Fall würde sich für die Ländergesamtheit bei extrem konservativer Schätzung ein Anteil von unmittelbar bundesrechtlich bestimmten Ausgaben in Höhe von: 13,7% (siehe Tabelle 1) + 5,7% (siehe Exkurs 1) + 3,1% (siehe Exkurs 2) = 22,5% ergeben. Rechnet man nunmehr noch die Quoten aus EU- und Bund-Länder-Förderprogrammen hinzu, ergibt sich eine Relation von ca. 30%. Die Quote von 30% ist mit Sicherheit eine erhebliche Überschätzung und bleibt immer noch weit unter dem, was gelegentlich in der Öffentlichkeit vermittelt wird, nämlich die weitgehende Bundesbestimmtheit von Länderausgaben.

Selbst dann, wenn die Quote von 30% „akzeptiert“ wird, darf nicht die These aufgestellt werden, dass der Bund (und auch die EU) die Länderausgaben um 30% in die Höhe treiben, da die vom Bund veranlassten Ausgaben (bundesgesetzlich determinierte Ausgaben) sowie die Ausgaben der Länder im Rahmen von Bund-Länder- sowie EU-Programmen weitgehend durch landeseigene Programme zu ersetzen wären. Es dürfte sich von selbst verstehen, dass dieser „Zuschlag“ nur bei den Flächenländern und nicht bei den Stadtstaaten in Anschlag zu bringen ist, da bei den Stadtstaaten bereits die Kommunalausgaben integriert sind.

quote insbesondere durch einen „Osteffekt“ nach oben geschraubt wird, da in der Funktionskennziffer 069 auch Fördermaßnahmen für betriebliche Investitionsförderung sowie der Infrastrukturförderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ verbucht werden. Aus diesen Gründen ergeben sich dort auch hohe Einflussquoten für EU- und Bund-Länder-Programme.

- Für den Bereich „Verkehr“ (Funktionskennziffer 07) werden ca. 4,5% der Landesausgaben aufgewendet. Der hohe Bundeseinfluss von ca. 61% ist eine Folge der Aufgabenwahrnehmung der Länder im Bereich der Bundesstraßen und mehr noch eine Folge der Weiterreichung von Regionalisierungsmitteln des Bundes an die Länder. Nur am Rande sei angemerkt, dass die Aufgabe Öffentlicher Personennahverkehr – und die zugehörigen Mittelzuweisungen – auf Druck der Länder vom Bund auf die Länder übergegangen ist.
- Der Bereich „Wirtschaftsunternehmen, Allgemeines Kapital- und Grundvermögen sowie Sondervermögen“ (Funktionskennziffer 08) ist von geringer Ausgabenbedeutung. Hier fallen kaum „fremdbestimmte“ Ausgaben an.
- Weitere ca. 12% der Ausgaben entfallen auf Zuweisungen und Umlagen (Funktionskennziffer 091), die seitens der Länder an die Kommunen gewährt werden. Die Ausgestaltung dieser Umlagen obliegt den Ländern. Allerdings berücksichtigen wir den impliziten „Bundesbindungscharakter“ dieser Aufwendungen ebenfalls (siehe Exkurs 2).
- Ca. 8,3% der Ausgaben entfallen auf Zinsausgaben (Funktionskennziffer 092).
- Auf Beihilfen und Versorgung (Funktionskennziffer 093/4) entfallen ca. 9,6% (vgl. Exkurs 1).
- Der „Bundeseffekt“ im Bereich der „Versorgungsausgaben“ (Funktionskennziffer 093/094) ist ausschließlich auf die Leistungen der neuen Länder für Zusatzversorgungssysteme im Rahmen des Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetzes zurückzuführen.

Fazit

Insgesamt belegen unsere Berechnungen, dass seitens der Länder keinesfalls die These einer „Bundesdominanz“ der Landesausgaben vertreten werden kann. Im Durchschnitt entfallen ca. 20% der Länderausgaben auf unmittelbaren Bundeseinfluss sowie die Durchführung von EU- und Bund-Länder-Programmen. Selbst dann, wenn hier noch weitere Faktoren berücksichtigt und bis an die Grenze der maximal möglichen Großzügigkeit zu Gunsten der Verfechter der „Bundesdominanzhypothese“ gegangen wird, ergibt sich eine „Bundes(und EU-)quote“ von maximal ca. 30%. Die Rechnung stellt aber eine dramatische Überschätzung des Einflusses des Bundes auf die Länderausgaben dar, da man nicht einseitig dem Bund die „Verantwortung“ für Bund-Länder-Programme zuschieben kann. Dies wird schon daran erkennbar, dass

die Länder ständig beim Bund vorstellig werden, um dem Bund eine Finanzierungsbeteiligung bei diesem oder jenem Programm abzuhandeln. In Sachen EU-Förderung betreiben die Länder zum Teil sogar massive eigene Lobbyarbeit in Brüssel um an Fördermittel zu kommen,[4] was in unserer Modellrechnung den Effekt des EU-Einflusses erhöht. Aus diesen Gründen ist es völlig unangebracht, die Übernahme und Finanzierung von Bund-Länder-Programmen oder EU-Programmen der Rubrik „Bundes(und EU-)einfluss" zuzuordnen.

Wesentlich angemessener ist die engere Abgrenzung, die lediglich die Ausgaben beinhaltet, die unmittelbar durch Bundesgesetze (die, das sei nochmals wiederholt, auch mit Länderbeteiligung und gegebenenfalls sogar auf Druck der Länder zustande gekommen sind) veranlasst sind. Diese Quote liegt nach unseren Berechnungen zwischen 11% (in den Westflächenländern) und ca. 19,5% (Stadtstaaten). Nimmt man unsere sehr großzügigen Berechnungen über den „Bundeseinfluss" auf die Personalausgaben und die allgemeinen Zuweisungen an den kommunalen Bereich hinzu, so liegt die „Bundesquote" zwischen ca. 20% in den Flächenländern und ca. 25% in den Stadtstaaten. Wir sind uns natürlich des Umstandes bewusst, dass die „Bundeslast" der Länder unterschiedlich ist. Es wäre daher hilfreich, wenn man eine regelmäßige Bestandsaufnahme des „Bundeseinflusses" der Länderausgaben durchführen würde, um insbesondere Belastungsunterschiede zwischen den Ländern zu identifizieren und zu quantifizieren. Hierzu wäre es aber zunächst einmal erforderlich, einen „objektiven Katalog" der Ausgaben und Aufgaben der Länder zu erstellen, die tatsächlich bundesbestimmt sind. Ob dabei der Umstand, dass sie durch Bundesrecht veranlasst sind, das alleinige Kriterium sein sollte, ist mehr als fraglich, da Bundesgesetze, wenn diese die Ausgaben und Einnahmen von Ländern und Kommunen betreffen, in einem politischen „Kartell" von Bund und Ländern (unter Mitwirkung der Kommunen) entstehen.

Die von uns als Ausgangsbasis verwendeten Daten über die Ausgaben mit den Gruppierungsnummern 6, 7 sowie 83-89 umfassen auf der Landesebene[5] weitgehend leistungsgesetzliche Ausgaben an andere Bereiche (private Haushalte, private Unternehmen, Sozialverbände usw.), die in der Tat in erheblichem Umfang durch bundesgesetzliche Vorgaben bestimmt sind, sowie Transferleistungen an Gemeinden und Gemeindeverbände.[6] Die Personalausgaben und Ausgaben für den laufenden Sachaufwand fallen insbesondere in den „klassischen Aktivitätsbereichen" der Länder an: Schulen, Hochschulen, Polizei, Justiz, Steuerverwaltung und Ministerialverwaltung. Es dürfte klar sein, dass die Länder auch in diesen Aktivitätsbereichen in ihrer Entscheidungsfreiheit politisch und sachzwangbedingt erheblich eingeschränkt sind. So können die Länder nicht nach Belieben ihren Personalbestand in den Schulen nach unten fahren, und auch eine Ausdünnung des Personalbestands in der Steuerverwaltung würde nicht auf Beifall bei den anderen Ländern und dem Bund stoßen.

Somit ist unser Befund, dass der unmittelbare Bundeseinfluss auf die Länderausgaben nicht dramatisch hoch ist, wie dies vielfach suggeriert wird, nicht gleichbedeutend mit der These, dass die Länder de facto über eine erhebliche Entscheidungsfreiheit verfügen, da diese Gestaltungsspielräume in der realen politischen Welt durch Sachzwänge erheblich eingeschränkt sind. Allerdings, und das ist unser Kernpunkt, kann diese Einschränkung der Gestaltungsfähigkeit von den Ländern nicht schwerpunktmäßig dem Bund angelastet werden, und somit kann auch nicht dem Bund die Verantwortung für Schieflagen in den Länderhaushalten zugeschrieben werden. Der Bund seinerseits unterliegt in seinem finanzpolitischen Gebaren vergleichbaren politischen und gesellschaftlichen Sachzwängen. Eine einseitige Zuschiebung von „Verantwortung" auf den Bund seitens der Länder ist somit mehr als ein Eingeständnis der Unwissenheit über Fakten und/oder der Entscheidungs- und Handlungsunwilligkeit der Länder anzusehen.

Man mag sich wohl jetzt darüber streiten, ob der Bundeseinfluss nicht noch weiter reduziert werden sollte. Ob es effizient ist und dem Willen der Bürger entspricht, dass sich jedes Land ein eigenes Asylbewerberleistungsgesetz, ein Prozesskostenhilfegesetz, usw. zulegt, ist mehr als fraglich. Föderale Systeme müssen eine effiziente Aufgabenverteilung zwischen der Zentralregierung und den regionalen Regierungen suchen. Hierbei ist zu beachten, dass eine Vielzahl von Regelungen im Interesse der immer mobiler werdenden Bevölkerung nicht sinnvoll föderalisiert werden kann.

[4] Hierbei beachten die Länder meist nicht, dass jede Förderzusage der EU auch höhere Ansprüche in anderen EU-Mitgliedsländern auslöst und somit die Kosten der EU-Mitgliedschaft der Bundesrepublik weit stärker ansteigen als der Betrag, den die Länder womöglich mit ihrem Partikularlobbyismus in Brüssel „herausholen".

[5] Wie bereits oben betont wurde, sind die Ausgaben in den Gruppierungsnummern 7 sowie 83 - 89 im Vergleich zum gesamten Haushaltsvolumen der Länder relativ gering.

[6] In den Geberländern kommen noch die Leistungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs hinzu, die aber keinesfalls als „bundesrechtlich" veranlasst betrachtet werden dürfen, da es sich hier um ein „solidargemeinschaftliches" Gesetzeswerk handelt.