

Nachhaltig und solidarisch? Ein Ausblick auf die kommenden Verhandlungen

4



René Geißler*

Große Ereignisse werfen ihre Schatten voraus. Vor vielerlei heute nicht absehbaren und unerwarteten Herausforderungen wird die Bundesrepublik in den kommenden Jahren stehen. Eine ist sicher: Die Neuverhandlung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern. Um eine Herausforderung handelt es sich hier ohne Frage, um eine Überraschung hingegen nicht. Denn zum einen ist die Novellierung der Finanzverfassung angesichts volatiler Umfelder ohnehin in regelmäßigen Abständen notwendig; des Weiteren häuften sich die politischen Erklärungen, die eine solche Verhandlungsrunde forderten. Zu denken sei hier an den MPK-Beschluss vom Oktober 2012 oder die Klage Hessens und Bayerns, die im Kern die Forderung nach einer Neuverhandlung bedeutet. (Die Kläger wollen sie ja als »Hilferuf« verstanden wissen.) Auch der jüngst entworfene Koalitionsvertrag äußert sich unmissverständlich.¹ Aus Sicht der Ministerialbürokratie ist all dies ohnehin müßig, da die Rechtsänderungen zum Jahr 2020 seit langem angelegt und vorhersehbar waren. Es herrscht somit allseits Einigkeit über das »Ob« der Verhandlungen. Sie sind rechtlich, politisch und faktisch notwendig. Darüber hinaus ist, trotz erwähnter Erklärungen, inhaltlich und strukturell im Grunde alles offen und alles möglich.

Was wir wissen ist, dass diese Verhandlungen hoch kontrovers verlaufen werden. Kontrovers waren Verteilungskämpfe immer, aber mit der Schuldenbremse haben sich die »Spielregeln« geändert. Die Schuldenbremse ist die wesentliche und neue Rahmenbedingung der kommenden Verhandlungen. Mit Blick auf das Politikfeld Finanzbeziehungen könnte man sagen, es ginge »nur« um Geld. Kein ideologisches Thema, wie vielleicht Bildung oder Energiewende. Im Vergleich dazu haben wir es unter Finanzexperten mit sachlichen Menschen zu tun. Akteure allerdings, die ihre Interessen an Haushaltsalden ablesen. Die Relevanz der Finanzen ist insbesondere für die Länder

gestiegen. Auf kommunaler Ebene sprechen wir von regionalen Problemen, für die einige Verbesserungen beschlossen sind. Für den Bund ist die Schuldenbremse, dies lässt sich nicht zuletzt dem Entwurf des Koalitionsvertrages entnehmen, in den kommenden Jahren kein hoher Anspruch. Für die Länder geht es um die fiskalische und damit politische Handlungsfähigkeit. Ein gemeinsames Verständnis, ein Leitbild über den Charakter der Finanzbeziehungen oder die kommenden Verhandlungen wäre hilfreich. »Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte« und »Solidarität zwischen Ebenen und Ländern« sind zwei solcher Normen, die niemand in Abrede stellt und die doch für sich wenig aussagen. Im Kanon singulärer Interessen, komplexer Systeme und diverser Tauschgeschäfte ist es kein Automatismus, dass diese Leitplanken Beachtung finden. Im Gegenteil, es wäre erstaunlich.

An diesem Punkt sollte die Funktion zivilgesellschaftlicher Akteure ansetzen: neutrale Analysen erstellen, Öffentlichkeit schaffen, Diskussionen ermöglichen, Innovationen befördern und die Handelnden gelegentlich an ihre Verantwortung erinnern (vgl. Bertelsmann Stiftung 2012). Die Bertelsmann Stiftung tritt ein für Nachhaltigkeit und Ausgleich. Sie tritt vor allem ein für die Verantwortung der Politik, Herausforderungen sachlich und konstruktiv anzugehen. Auch dies ist keine Selbstverständlichkeit. Vor diesem Hintergrund hat die Bertelsmann Stiftung ein Projekt aufgelegt, diese Verhandlungen zu begleiten. Um ein reflektiertes Meinungsbild zu gewinnen, fanden im Laufe des Jahres 2013 Dutzende Expertengespräche mit Akteuren des Bundes und aller Länder statt.

Unübersehbar sind die Länder nervös. Sie ahnen, dass die kommenden Verhandlungen einen Umfang annehmen werden, der die Grundfesten des Föderalismus berührt. Das große Ziel der Schuldenbremse verändert die Sachlage, denn für kein Land, sei es Geber oder Nehmer, wird dies ein Leichtes; was nebenbei gesagt als Indiz eines funktionierenden Finanzenausgleichs gelten kann. Die Schul-

* Dr. René Geißler ist wissenschaftlicher Mitarbeiter für öffentliche Finanzen der Bertelsmann Stiftung Gütersloh.

¹ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 18. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages: Deutschlands Zukunft gestalten.

denbremse verändert die Relevanz von Haushaltspolitik. In diesem Sinne hat sie einen Teil ihrer Aufgabe bereits erfüllt. Für die Länder geht es in den nächsten Jahren um nichts weniger denn um die finanzielle Handlungsfähigkeit, damit einfach gesagt, um die politische Existenz. Diese Diagnose trifft im Grunde alle Länder, die finanzstarken wie die finanzschwachen; Geber wie Nehmer. Die jeweiligen Interessen sind kein Geheimnis. Sie leiten sich aus dem Haushaltssaldo ab. Die Akteure sind berechenbar.

Welche Rolle spielt der Föderalismus in den kommenden Verhandlungen? Der Wunsch nach Eigenstaatlichkeit ist relativ. Er beantwortet sich für die Mehrheit der Länder nach der Haushaltslage. Finanzielle Handlungsfähigkeit ist wichtiger als politische Handlungsspielräume. Das Leitbild der Entflechtung der FÖKO I, mittlerweile sind zehn Jahre vergangen, taugt nicht mehr. Im Gegenteil, es hat sich als unrealistisch erwiesen und wurde wenige Jahre später beispiellos konterkariert. Es mag Verfassungspuristen nicht gefallen, aber die gesellschaftlichen Herausforderungen verlangen für die übergroße Mehrheit der Länder nach einem Mehr an vertikaler und horizontaler Kooperation. Das bedeutet nichts weniger als die weitere Verflechtung von Zuständigkeiten und Finanzströmen.

Obgleich allenthalben von einer Föderalismusreform geredet wird, ist offenbar niemand an diesem Format interessiert. Die Erfahrungen der letzten Runde waren prägend. Zu viele Beteiligte, zu viele Themen, zu viele Gremien, zu viele Wissenschaftler. So gibt es Ende 2013 noch keine Idee für ein Verhandlungsformat. Was es gibt, sind konträre Erwartungen. So fordern die Kommunen und die Landtage mehr Mitsprache. Länder und Bund wollen die Runde und den Themenkanon klein halten. Der Koalitionsvertrag spricht davon, die Kommunen »einzubeziehen«. Das lässt Befürchtungen der Kommunen wachsen, entspricht aber der Rationalität der Länder, deren Bedeutungszuwachs wo möglich zu bremsen. Steuerbarkeit des Prozesses und Partizipation stehen offensichtlich in Widerspruch.

Der Finanzausgleich ist ein komplexes System. Ein System, aus dem sich jedes Land das Detail als Verhandlungsgegenstand herausucht, das dem eigenen Haushalt nutzt. Daraus folgt ein vermeintlich einfacher, tatsächlich aber strategischer und somit sensibler Punkt: die Agenda der Verhandlungen. Steuerbarkeit verlangt eine kurze Themenliste. Eine kleine Agenda bedeutet aber den Ausschluss von Themen, damit die Schwächung einiger Akteure. Eine große Agenda im Gegensatz berücksichtigt alle Interessen und schafft Spielräume für Tauschgeschäfte. Sie benachteiligt aber wiederum kleine Länder mit begrenzten Kapazitäten. Auch die Themenliste im Koalitionsvertrag ist nur auf den ersten Blick kurz. tatsächlich ist sie hinreichend offen, nahezu alle Aspekte der Finanzverteilung zu verhandeln.

Die Erfahrung zeigt, dass Politik in vielen Fällen an großen Themen scheitert. Zum Teil gibt es dafür sachliche Gründe, zum Teil politische, zum Teil liegt es an Personen. Verschiedene Organisationen haben sich in den letzten Jahren mit der Frage befasst, wie große politische Reformprojekte gelingen können. So unterschiedlich Politikfelder, Akteure und Rahmenbedingungen auch sind, es scheint einige Gemeinsamkeiten zu geben, die das Gelingen großer Reformen begünstigen (vgl. OECD 2010; Bertelsmann Stiftung 2010).

Krisen bergen Chancen für Reformen

Wo würde dieser Zusammenhang deutlicher sichtbar als am Beispiel des deutschen Finanzföderalismus? Die Schuldenbremse des Grundgesetzes, ein historischer und überraschender Schritt, ist nur erklärbar vor dem Hintergrund der globalen Finanzkrise. Das Zeitfenster der FÖKO II, zufällig durch diese Finanzmarktkrise überlagert, wurde genutzt. Das ein oder andere Detail der Schuldenbremse ist nicht perfekt, die eine oder andere Konsequenz wurde nicht zu Ende gedacht. Unvermeidbar, kaum ein großes Reformprojekt wird in einem Zug planmäßig und vollständig umgesetzt. Große Reformen brauchen mehrere Anläufe. Niemand kann ernsthaft erwarten, dass die bundesstaatliche Finanzverfassung in einer Runde ein für allemal zum Wohle aller verhandelt und abgeschlossen wird. Perfektion ist keine realistische Erwartung. Im Gegenteil, Kompromisse und spätere Korrekturen sind der Normalfall. Sie sind zwangsläufig angesichts volatiler Rahmenbedingungen und teilweise durchaus nicht absehbarer Konsequenzen jedweder Novellierung. Hinter dem Ruf nach Perfektion verbirgt sich allzu oft das Ziel der Blockade. So wie die kommende Neuverhandlung auch aus FÖKO I und FÖKO II resultiert, so wird es in den kommenden Jahren neue Anlässe geben, das eine oder andere Detail anzupassen. Unter der Überschrift »Finanzausgleich« werden noch viele Gutachten geschrieben werden.

Die Verhandlungen der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen vor Augen: Können wir in Deutschland von einer krisenhaften Situation sprechen? Das gesamtstaatliche Defizite betrug 2011 und 2012 nur noch ein Prozent des BIP. Die Prognosen verheißen für die kommenden Jahre auf allen Ebenen Verbesserungen (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2013, S. 12 ff.). Eine gesamtstaatliche Haushaltskrise können wir für Deutschland glücklicherweise nicht attestieren. Im Gegenteil, das Bundesministerium der Finanzen hat im Verlaufe der Koalitionsverhandlungen die seitens der Länder oft unterstellten Reserven im Bundeshaushalt auch entdeckt.

Eine Krise muss nicht immer offensichtlich sein. Hinter den Kulissen der Finanzierungssalden bauen sich in den Länderhaushalten, und regional in den kommunalen, Krisen auf. Zum einen waren im ersten Halbjahr 2013 nicht alle Länder im Plus (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2013,

S. 122 ff.). Zum zweiten werden aktuelle Überschüsse durch empfindliche Kürzungen erkaufte, teilweise werden sie auch nicht dauerhaft sein. Die Krise der Länderhaushalte ist eine schleichende. Sie drückt sich aus in einer Verlagerung der Haushaltsstruktur, in einem Verzicht auf Investitionen, sei es in Infrastruktur oder Köpfe.² Krisen messen sich nicht nur am Ausmaß der Defizite, sondern auch am Ausmaß der nichtgetätigten Ausgaben.

Was wir aus der FÖKO II lernen, ist, Chancen zu nutzen. Wir haben aktuell keine krisenhafte Situation, die Reformdruck produziert. Aber wir haben die Situation »erzwungener« Verhandlungen. Die Gelegenheit ist günstig. Die Novellierung zentraler Normen wird stattfinden. Unter den Ländern hat offensichtlich keines Interesse an einer Fortschreibung des Status quo. Der Bund könnte, zumindest fiskalisch, damit gut leben.

Krisen sind Auslöser für Reformen. In der Umsetzung ist jedoch Stabilität wichtig. Die größten Reformschritte gelingen vor dem Hintergrund stabiler und planbarer Haushalte. Das gilt besonders für Fragen der Finanzverteilung. Die Unwägbarkeiten in der Verteilungswirkung einzelner Anpassungen sind ohnehin groß und für manche Beteiligte kaum tragbar. Konjunkturelle Schwankungen würden die Komplexität und Ungewissheit über Gebühr erhöhen. Das aktuelle und absehbare konjunkturelle Umfeld ist demnach günstig. Stabile Haushalte erlauben es auch, Gelder für Kompromisse und Kompensationen bereitzustellen. Ohne Kompensationen wird es keine Einigung geben. Aus früheren Reformen lässt sich für die Länder prognostizieren: Der Kampf gegen Verluste wird härter geführt als der Kampf um Gewinne.

Reformen müssen kommuniziert werden

Schleichende Krisen sind schwer zu kommunizieren. Der »Moment of Urgency«, von dem die Politikwissenschaft gern spricht, ist im Grunde nicht zu bestimmen. Ohne Kommunikation sind große politische Projekte aber nicht möglich. Politische Kommunikation wurde in jüngerer Vergangenheit nur von Seiten Bayerns und Hessens im Zuge der Klage gegen den Länderfinanzausgleich praktiziert. Naturgemäß war jene einseitig und durchaus polemisierend.³ In jedem Fall war sie erfolgreich im Hinblick auf das Ziel, das Instrument des Länderfinanzausgleichs in der Öffentlichkeit zu desavouieren. Die Intensität der Kritik ließ die Experten und die Gegenseite der Nehmerländer durchaus ratlos zurück. Sie haben bis dato zu keiner überzeugenden Antwort gefunden; teils auch da sachliche Gegenargumente technisch komplizierter und weniger eingängig sind (vgl. Kühl 2013). Der kommunikative Vorteil der Argumente liegt bei den Klä-

gern. Die Nehmerländer lassen ein Vakuum der öffentlichen Meinung entstehen, das von der Klage über dieses eine Detail des Finanzausgleichs geprägt wird. Kommunikation ist ein notwendiger Bestandteil erfolgreicher Politik, denn Verhandlungsziele und später Ergebnisse müssen verstanden, im besten Fall auch akzeptiert werden. Zu den vielen ungünstigen Folgen der Klage gehört, dass in der Öffentlichkeit und Wahrnehmung der Bürger das gesamte System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und bundesstaatlicher Solidarität infrage gestellt wird.

Was hingegen nicht erforderlich ist für eine Novellierung des Finanzföderalismus, ist ein Wählerauftrag. Das mag undemokratisch klingen im Zeitalter der Partizipation, aber der Wähler interessiert sich nicht für Verwaltungsinterna, wozu der Finanzausgleich gehört, selbst nicht für Föderalismus an sich. Im Gegenteil, wir sollten die Wähler besser nicht fragen, was sie vom Föderalismus halten. Die Wähler haben kein Verständnis für die täglichen Diskussionen um fachliche Zuständigkeiten und Finanzströme zwischen den Ebenen. Der Wähler interessiert sich allein für öffentliche Leistungen. Zu Recht, denn dafür zahlt er Steuern. Die auch von juristischen Grundsatzdebatten, administrativer und politischer Besitzstandswahrung gekennzeichnete politische Diskussion ist für die Bürger nicht relevant. Mit Blick auf die Bedeutung von Kommunikation und Akzeptanz müssen die Länder, denn sie gelten öffentlich als Besitzstandswahrer, achtgeben, dass besagte Formalitäten keinen großen Raum einnehmen. Der Bund hingegen könnte, so er wollte, diese Karte der öffentlichen Meinung gezielt ausspielen, um eigene Kompetenzen als Gegenleistung letztlich unvermeidbarer finanzieller Zugeständnisse zu mehren.

Reformprojekte brauchen Führung

Keine überraschende, im Grunde eine banale Feststellung: Es muss einen Akteur geben, der den Verhandlungsprozess vorantreibt. Die Gruppe der Länder läuft Gefahr, in Anbetracht unterschiedlicher Interessen in Gruppen zu zerfallen, was die Durchsetzungsfähigkeit gegenüber dem Bund mindert. Die 16 Länder müssen sich auf eine Verhandlungsführung einigen. Was aber, wenn alle Länder eigene Interessen verfolgen, wie es hier der Fall ist? Führung muss akzeptiert sein. Wer sollte in diesen Verhandlungen die Führung übernehmen? Ein überparteilicher Akteur ist nicht vorhanden. Die Erwartungen richten sich daher auf das Land, welchem diese Rolle automatisch zufällt, welches den MPK-Vorsitz innehat. Für den Zeitraum bis September 2014 ist dies Baden-Württemberg. Eine zufällige, aber durchaus geschickte Konstellation, denn Baden-Württemberg ist hinsichtlich der Interessen den klagenden Ländern Bayern und Hessen zuzuordnen. Da es selbst aber nicht direkt Partei ist, kann es vermittelnd zwischen den Gruppen stehen. Die Monate bis September 2014 sind entscheidend in Bezug auf Verhand-

² Wie die Länder zukünftig steigende Zinssätze und unabweislich steigende Versorgungslasten tragen wollen, ist heute nicht absehbar.

³ Z.B. Pressemitteilung der Bayerischen Staatsregierung vom 25. März 2013.

lungsaagenda, Fristen und Format. Es werden Pflöcke eingeschlagen, die Prozess und Ergebnis beeinflussen. Baden-Württemberg nimmt eine herausgehobene Position ein, sachliche und strukturierte Verhandlungen zu begünstigen. Die Verantwortung besteht darin, ein Stück weit das große Ganze im Blick zu haben. Diese Verantwortung ist für den Betreffenden Chance und Ärgernis zugleich. Sie mäßigt Baden-Württemberg als dauerhaftes Zahlerland darin, allzu offen die Positionen Bayerns und Hessens zu stützen. Gleichzeitig wird es nicht der Gegenseite zufallen und die Klage als irreführend abtun.

Ohne Ziele keine Verhandlungen

In den kommenden Verhandlungen stehen sich zwei Parteien gegenüber: der Bund und die Länder. Der Kern der Verhandlungen wird um vertikale Verteilungsfragen kreisen. Der horizontale Konflikt der Länder untereinander ist im Grunde nur ein Nebenkriegsschauplatz. (Zitat eines altgedienten Ministerialbeamten: Man beginnt immer mit Visionen und endet bei der Umsatzsteuer.) Ein Schauplatz, den die Länder im eigenen Interesse möglichst schnell verlassen sollten. Denn dort gibt es nichts zu gewinnen. Erfolgreich aus Sicht der Länder können Verhandlungen mit dem Bund nur sein, wenn sie geschlossen auftreten. Bisher haben die Länder diese Geschlossenheit nicht gefunden. Sie blockieren sich durch den Länderfinanzausgleich. Dieser Streit schwächt die Länder als Ganzes. Er begünstigt den Bund, welcher sich hier betont als nicht zuständig begreifen kann. Eine Lösung ist unter den Ländern allein jedoch nicht möglich. Es ist auch nicht prognostizierbar, welche Gruppe eher auf Zeit spielen kann. Für wen die Klage eher Risiko oder Chance ist. Im Grunde ist für die Kläger aber auch mit einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts allenfalls ein Pyrrhussieg errungen. Denn jedes Urteilengt den politischen Spielraum für Kompromisse weiter ein.

Die Empfehlung kann daher nur lauten, dieses Verhandlungsfeld so schnell als möglich zu verlassen. Der horizontale Streit muss vertagt werden. Geschickte Strategen wissen, um welche Sache sich zu streiten lohnt und um welche nicht. Die vertikalen Verhandlungen mit dem Bund sollten im Fokus der Länder stehen. Nur hier ist es den Ländern eröffnet, Nettogewinne zu erzielen; nicht nur als Ebene, sondern auch für jeden Einzelnen. Dies ist Voraussetzung für gemeinsames Agieren. Dann wäre es den Ländern möglich, gemeinsame Ziele zu finden. So einfach der kleinste gemeinsame Nenner für die Länder auch ist, die bloße Forderung nach Umsatzsteuerpunkten wird dem Anspruch an ein der Öffentlichkeit vermittelbares Verhandlungsziel nicht gerecht.⁴ Erst konkrete bildhafte Ziele bieten der Spitzenpolitik Chancen zur Profilierung. Ein wichtiger Erfolgsfaktor. Denn ohne

Engagement der Spitzenpolitik können die Verhandlungen nicht aufgehen. Erst wenn alle vertikalen Themen verhandelt und beschlossen sind, ist es sachlich überhaupt möglich, das fiskalisch kleine Thema Länderfinanzausgleich zu lösen. Ohne Kenntnis der Änderungen in den vertikalen Finanzbeziehungen wäre ein Kompromiss aus schlichter Unkenntnis der Haushaltswirkungen nicht möglich. Nach (erfolgreichem) Abschluss der vertikalen Verhandlungen dürfte es hingegen ein Leichtes sein, eine formale Verringerung des Umverteilungsvolumens auf dieser Stufe zu bewerkstelligen. Denn klar ist, diese Verringerung, mag sie auch nur eine Verschiebung zwischen den Umverteilungsstufen sein, ist politisch notwendig, die Zahlerländer zu befrieden.

Der Bund trägt die gesamtstaatliche Verantwortung

Es ist eine einfache Rechnung. Konflikte im Finanzföderalismus werden dadurch entschärft, dass die höchste staatliche Ebene aus eigenen Mitteln einen Kompromiss herbeiführt. Eine einfache Rechnung zu Lasten Dritter. Sie ist jedoch nicht sachfremd. Denn zum einen ist mit Blick auf die Konflikte der Länder um den Länderfinanzausgleich keine Lösung vorstellbar, diesen Streit horizontal zu lösen. Zum anderen spricht manches dafür, dass die alten Institutionen des Finanzausgleichs angesichts der extremen und wachsenden wirtschaftlichen Differenzen in Deutschland überdehnt sind. Eine Lehre aus diversen Föderalismusreformen ist, dass die höchste Ebene letztlich die Verantwortung für den Gesamtstaat trägt und tragen muss. Dafür gibt es viele Wege und Ansatzpunkte. Festzuhalten ist, dass der Bund dieses Problem anerkannt hat. Er weiß, dass er am Ende netto finanziell verlieren wird. Der Bund tut sich allerdings schwer damit, die Finanzkraft der Länder en blanc zu stärken. Im Gegensatz dazu verhält sich der Bund seit einigen Jahren ausgesprochen kommunalfreundlich. Meist war er auch zurückhaltend, zumindest aber recht erfolglos in den Verhandlungen mit seinen Forderungen nach Kompensationen. So zählt auch der Koalitionsvertrag prioritäre Maßnahmen zu Gunsten der Kommunen auf und konkretisiert frühere Zusagen, so z.B. bei der Eingliederungshilfe, die nun bedingungslos ist. Der genaue Leser wird jedoch feststellen, dass die versprochene große Entlastung von 5 Mrd. Euro erst 2018 erfolgen soll, also in der nächsten Legislaturperiode. Festzuhalten ist ebenso, dass alle Hilfen für die Kommunen gleichzeitig den Länderhaushalten nutzen. Eine Entlastung der Länder bzw. eine Umverteilung von Bund zu Land ist somit bereits beschlossen. Dies ist für den Bund unerfreulich, da diese Hilfen explizit den Kommunen zugedacht sind, aber in der Abwicklung unvermeidbar. Ärgerlich ist es für den Bund, da diese Zahlungen wohl den eigenen Handlungsspielraum mindern, nicht aber die Forderungen der Länder.

⁴ Die Bestandsaufnahme der Finanzministerkonferenz läuft auf dieses Ziel hinaus.

Jede Reform verursacht Kosten

Es wird nicht möglich sein, einen Kompromiss zu finden, der allen Beteiligten vollauf gerecht wird. Es wird am Ende Lösungen geben, die im Kreise der Länder dem einen mehr und dem anderen weniger nutzen. Für den Bund darf sich das Verhandlungsergebnis nicht allein am Saldo bemessen. Er trägt wie gesagt, eine andere Verantwortung und ihm stehen andere Mittel der Kompensation offen, die er allerdings erst durchsetzen muss. Ein Spezifikum der Finanzverteilung ist, dass am Ende recht genau in Euro zu beziffern ist, wer welche Erfolge errang. Diese Transparenz ist Fluch und Segen zugleich. Umso wichtiger ist es für alle Beteiligten, keine in Euro messbaren Forderungen in den Raum zu stellen, von denen man sich später nicht mehr distanzieren kann; selbst wenn man wollte. In diesem Sinne ist es beruhigend, dass der Koalitionsvertrag zwar die Reform des Länderfinanzausgleichs per se nennt, aber nicht konkret wird, was Einsparungen für die Geberländer angeht.

Der Verteilungskonflikt wird kleiner, wenn die Verteilungsmasse steigt. Manch einer hoffte auf Steuererhöhungen. Eine trügerische Hoffnung, denn jeder Euro an Mehreinnahmen wird zum Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Finanzausgleich längst verteilt sein. Die Koalitionsverhandlungen können lehrbuchhaft als Bestätigung aller Annahmen politischer Ökonomie dienen, nicht nur das Verfügbare wurde verteilt, sondern auch versteckte Reserven und etwaige konjunkturbedingte Mehreinnahmen. Im aktuellen Bundeshaushalt gibt es für Umverteilung im Finanzföderalismus keine Spielräume mehr, ein Problem für die Verhandlungen? Mitnichten, denn deren Ergebnisse werden erst ab 2020 wirksam. Koalitionsverträge werden stets nur für die aktuelle Legislatur geschlossen, welche 2017 endet. Nachhaltige Lösungen spielen eine allenfalls marginale Rolle. Solide Finanzen erreicht dieser Koalitionsvertrag nicht.

Fazit

Mit Blick auf die Lehren aus großen politischen Reformprojekten und die Lage in Deutschland lässt sich festhalten: Die Voraussetzungen für eine Neuverhandlung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen sind im Grunde nicht die Schlechtesten. Wir wissen, sie werden stattfinden. Auch der Koalitionsvertrag enthält mehr als bloße Absichtserklärungen, sondern bereits einige finanzielle Zugeständnisse und Verhandlungsaufträge. Dies erklärt sich wiederum nicht allein aus den politischen Funktionsweisen großkoalitionärer Kompromisse, sondern auch aus der Zusammensetzung der Arbeitsgruppe Finanzen. Ein Drittel der Mitglieder, aus allen drei Parteien, entstammte der Länderebene. Der Bund befand sich in einer suboptimalen Verhandlungsposition, da er Ansprüchen aus mehreren Richtungen ausgesetzt war. Zum Verhandlungsformat und den finalen The-

men konnte der Koalitionsvertrag noch keine finalen Aussagen treffen.⁵ Dies muss auch aus symbolischen Gründen einer gemeinsamen Beschlussfassung mit den Ländern vorbehalten bleiben. Die Verhandlungen werden die laufende Legislatur prägen. Die fiskalischen Effekte werden erst in der kommenden wirksam. Ob der Leidensdruck groß genug sein wird, tatsächlich bis Herbst 2015 konstruktive Kompromisse erreicht zu haben, bleibt heute offen. Für den Bund besteht kein Zeitdruck. Wir können davon ausgehen, es wird Überraschungen geben.

Literatur

Bertelsmann Stiftung (2012), *Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen ab 2020 unter besonderer Berücksichtigung der Kommunen*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Bertelsmann Stiftung (2010), *Mehr Strategie wagen. Strategie-Kompass für politische Reformprozesse*. 2. Auflage. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Bundesministerium der Finanzen (2013), *Monatsbericht* August, Berlin.

Kühl, C. (2013), »Richtig rechnen vor dem Finanzausgleich«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 23. September.

OECD (2010), *Making Reform Happen. Lessons from OECD Countries*, OECD, Paris.

OECD (2011), *Reforming Fiscal Federalism and Local Government. Beyond the Zero-sum Game*, OECD, Paris.

⁵ Die genannten Punkte entsprechen den Erwartungen und sind hinreichend offen. Im Vergleich zu früheren Entwürfen der AG Finanzen rutschte der Länderfinanzausgleich noch herein. Die Bildungskoooperation verschwand.