

Reform der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern: Fairer Kompromiss oder Setzen neuer Fehlanreize?

Am 14. Oktober 2016 einigten sich die Regierungschefs von Bund und Ländern nach langen Verhandlungen auf eine Neuregelung der föderalen Finanzbeziehungen ab 2020. Anstelle des Länderfinanzausgleichs in seiner jetzigen Form tritt ein neues Umverteilungssystem. Was bedeutet die Vereinbarung für Bund und Länder?

Ein fairer Kompromiss

Das Verhandeln hat sich gelohnt

Der Kompromiss beim Länderfinanzausgleich musste hart erarbeitet werden: Drei Jahre lang rangen 16 Bundesländer und der Bund um eine Reform des Länderfinanzausgleichs. Auch die Länder hatten unterschiedliche Interessen. Dass die 17 Akteure in dieser schwierigen Situation eine gute Lösung gefunden haben, beweist die Handlungsfähigkeit unseres föderalen Systems in der Bundesrepublik Deutschland – auch auf Gebieten mit stark divergierenden Interessen.

Im Unterschied zu früheren Regelungen des Länderfinanzausgleichs ist der aktuelle Ausgleich zeitlich befristet und endet im Jahr 2019. Da ohnehin eine Neuregelung ausverhandelt werden musste, konnten Klagen gegen den derzeitigen Länderfinanzausgleich nur eine allerletzte Möglichkeit sein. Denn der Hauptzweck von Klagen gegen den Finanzausgleich in der Vergangenheit, nämlich Neuverhandlungen überhaupt erst herbeizuführen, fiel dieses Mal gänzlich weg. Schon deshalb war es völlig richtig, dass Baden-Württemberg die Klage der beiden anderen Zahlerländer Bayern und Hessen nicht unterstützt, sondern sich erfolgreich für eine faire Verhandlungslösung unter den Ländern eingesetzt hat.

Es liegt in der Natur der Sache, dass ein Verhandlungsergebnis nur ein Kompromiss sein kann und am Ende alle Seiten Abstriche von ihren jeweiligen Forderungen und Interessen machen müssen. Für die Länder war unabdingbar, dass vor dem Hintergrund des Verschuldungsverbots ab 2020 und wachsender Anforderungen insbesondere in Bildung und Betreuung durch die Neuregelung kein Land

finanziell schlechter gestellt werden durfte als nach der bisherigen Regelung. Gleichzeitig haben die leistungsstärkeren Länder zu Recht auf eine wachsende finanzielle Überbeanspruchung durch den Finanzausgleich hingewiesen und Entlastungen eingefordert. Auch galt es, der finanziell nach wie vor besonderen Situation in den neuen Ländern Rechnung zu tragen und die Sondersituation der Stadtstaaten zu berücksichtigen. Die Lösung dieser verschiedenen Interessen konnte nur durch einen zusätzlichen finanziellen Beitrag des Bundes erreicht werden.

Die zusätzliche Belastung des Bundes durch die vereinbarte Neuregelung im Jahr 2020 gegenüber 2019 beträgt netto allerdings keineswegs die oft genannten 9,5 Mrd. Euro. Dies ist vielmehr der Bruttobetrag des Bundes, von dem Leistungen des Bundes an die Länder, die ab 2019 wegfallen, abgezogen werden müssen. Dies betrifft zum einen den Wegfall der sogenannten Entflechtungsmittel für die Übernahme von Aufgaben aus früheren Gemeinschaftsaufgaben in die alleinige Zuständigkeit der Länder nach den Föderalismusreformen I und II. Dazu gehören die bisherigen Mittel des Bundes zur Förderung der Gemeindeverkehrsfinanzierung, die Wohnbauförderung, die Förderung des Hochschulbaus und die Finanzierung der Bildungsplanung. Zum anderen entfallen für den Bund die bisherigen Sonderergänzungszuweisungen zum Abbau teilungsbedingter Lasten und die bisherigen Konsolidierungshilfen. Am Ende ergibt sich für den Bund durch die Neuregelung im Jahr 2020 gegenüber 2019 eine finanzielle Mehrbelastung von netto 4,2 Mrd. Euro. Dieser Betrag entspricht rund 0,5% des geschätzten gesamtstaatlichen Steueraufkommens im Jahr 2020.

Auch nach der Neuregelung wird die Hauptlast im Finanzausgleich unter den Ländern von den leistungsstarken Län-



Edith Sitzmann*

* Edith Sitzmann ist Ministerin für Finanzen des Landes Baden-Württemberg

den geleistet werden. Sie werden mit über 60% des Transfervolumens belastet, während der Bund knapp 40% beitragen wird. Von einer Entsolidarisierung unter den Ländern kann deshalb auch nach 2019 keine Rede sein. Auch die verschiedentlich geäußerte Kritik, dass mit der Neuregelung die finanzschwächeren Länder verstärkt unter den goldenen Zügel des Bundes kämen, ist in keiner Weise nachvollziehbar. Das Gegenteil ist der Fall. Die rechtlich abgesicherte Finanzierungspflicht der finanzstärkeren Länder und des Bundes nach einem festgelegten System, das gerade nicht politisch konditioniert ist, führt zu Planungssicherheit und stärkt durch die zweckungebundenen Mittel die finanzielle Eigenständigkeit der Empfängerländer.

Finanzbeziehungen werden strukturell reformiert

Mit der ab 2020 gültigen Neuregelung wird der Finanzausgleich entschlackt. Statt den bisher vier Stufen (Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern, Umsatzsteuervorgewegausgleich, Länderfinanzausgleich im engeren Sinn und den Bundesergänzungszuweisungen) gibt es künftig nur noch drei Stufen. Die beiden bisherigen horizontalen Ausgleichsstufen, der Umsatzsteuervorgewegausgleich und der Länderfinanzausgleich im engeren Sinn, werden zu einer Stufe zusammengefasst. Hierfür wird der Länderanteil an der Umsatzsteuer grundsätzlich nach Einwohnerinnen und Einwohnern verteilt. Diese Verteilung wird durch Zu- oder Abschläge entsprechend der Finanzkraft mit einem linearen Tarif von 63% modifiziert. Finanzstarke Länder erhalten weniger, finanzschwache Länder mehr an Umsatzsteuermitteln, als ihrem Einwohneranteil jeweils entspricht.

Auf diese Weise wird unter den Ländern weiterhin solidarisch umverteilt. Damit entfällt der bisherige Länderfinanzausgleich im engeren Sinn. Der ewige Streit darum, wer Geberland und Nehmerland ist, wird künftig entschärft. In der Vergangenheit wurde der Antagonismus zwischen Geber- und Nehmerländern permanent politisch instrumentalisiert und das Klima zwischen den Ländern durch gegenseitige Schuldzuweisungen und Neiddebatten belastet. Für den Zusammenhalt im Bundesstaat ist es gut, dass wir das hinter uns lassen.

Gesamtdeutsche Solidarität – keine Vertikalisierung

Ab 2020 wird es im Finanzausgleich keine Sonderinstrumente für die ostdeutschen Länder mehr geben. Nach dem Auslaufen des Solidarpakts II Ende 2019 werden damit alle Länder im Finanzausgleich grundsätzlich gleich behandelt. Dies ist ein großer Erfolg für die ostdeutschen Länder, aber auch für Deutschland insgesamt, spiegelt sich doch darin in gewisser Weise der erfolgreiche Prozess zur Vollendung der deutschen Einheit wider.

Wichtig bleibt auch festzuhalten: Werden die Unterschiede in der Finanzkraft zwischen den Ländern größer, werden sowohl die Länder insgesamt als auch der Bund stärker belastet. Bund und Länder haben also ein gemeinsames Interesse an der Konvergenz der Länder, da beide hierdurch entlastet werden.

Klare Verantwortlichkeiten – Chance für alle Länder

Mit dem neuen Finanzausgleich wurde aber auch die notwendige Balance zwischen Eigenverantwortlichkeit und Selbständigkeit der Länder einerseits und Unterstützung für schwächere Länder andererseits beibehalten. Hervorzuheben ist dabei, dass mit dem neuen linearen Tarif zur Abschöpfung der überdurchschnittlichen Finanzkraft in Höhe von 63% statt dem bisherigen dreistufigen Tarif, der bei 44% beginnt und bei 75% endet, die Anreizwirkung für finanzstarke Länder im Finanzausgleich verbessert wird.

Wir in Baden-Württemberg hätten uns darüber hinaus vorstellen können, die Eigenständigkeit der Länder durch zusätzliche Möglichkeiten der Steuerautonomie zu stärken. Hierfür fand sich aber keine Mehrheit unter den Ländern.

Ausblick: Starke Länder und Gemeinden für eine starke Gemeinschaft

Mit der Einigung von Bund und Ländern wurden die Eckpunkte für den künftigen Finanzausgleich schon recht detailliert festgelegt. Das Bundeskabinett hat inzwischen Gesetzesentwürfe dazu beschlossen. Bei den ebenfalls grundsätzlich beschlossenen Maßnahmen zur Verbesserung der Aufgabenerledigung im Bundesstaat bestand dagegen Einigkeit, dass die näheren Ausgestaltungen noch einer weiteren intensiven und konstruktiven Diskussion bedürfen. Der Einstieg in diese Diskussion ist gemacht.

Hierbei gilt es, Maß und Mitte zu halten. Die angedachten Maßnahmen, denen Baden-Württemberg als Teil des Gesamtkompromisses zugestimmt hat, sollen im Ergebnis nicht in eine Föderalismusreform III durch die Hintertür führen. Wichtig für die Balance des föderalen Systems und die dezentrale bürgernahe Gestaltung der Politik ist, dass die Zuständigkeit für Bildung bei den Ländern bleibt und das sogenannte Kooperationsverbot nicht aufgehoben wird. Auch bei den bereits heute bestehenden Weisungsrechten des Bundes in der Steuerverwaltung besteht kein sachlicher Bedarf, über den Rechtszustand aus der Föderalismusreform II hinauszugehen.

Die wissenschaftliche Kritik am Föderalismus in der Bundesrepublik, insbesondere am bestehenden Finanzausgleich, ist äußerst zahlreich und manchmal auch von allzu

praxisferner, grundsätzlicher Systemkritik geprägt. Auch einige Elemente der aktuellen Neuregelung wurden bereits kritisch von einzelnen Vertreterinnen und Vertretern der Rechts- und Finanzwissenschaft beleuchtet. Die Kritik kommt dabei sowohl von denjenigen, die eher den Wettbewerbsföderalisten zuzuordnen sind, als auch von der anderen Seite des Spektrums, die eher einen stärker solidarischen Föderalismus bevorzugen. Insoweit ließe sich der Finanzausgleich kaum so reformieren, dass er von allen Seiten uneingeschränkt Zustimmung fände. Hinzu kommt, dass zwar das Bundesverfassungsgericht frei nach John Rawls beim Gesetzgeber für die Regelung der abstrakten Eckwerte des Finanzausgleichs einen »Schleier des Nichtwissens« gefordert hat. In der Praxis lässt sich aber doch in groben Zügen abschätzen, welche Veränderung am Finanzausgleich wem künftig einen größeren Vorteil bieten könnte. Vor dem Hintergrund dieser Gemengelage ist die Einigung aller Länder und des Bundes auf einen neuen tragfähigen und fairen Finanzausgleich ein gutes Zeichen für die Anpassungs- und Reformfähigkeit des Föderalismus in Deutschland.



Stefan Koriath*

Reform der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern: Fairer Kompromiss oder Setzen von Fehlanreizen?

»Der Länderfinanzausgleich wird abgeschafft«

Am 14. Oktober 2016 haben die Regierungschefs von Bund und Ländern nach langen Verhandlungen eine Einigung über die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern ab 2020 erzielt. Die nach diesen »Eckpunkten« nötigen umfangreichen Verfassungs- und Gesetzesänderungen sollen zügig auf den Weg gebracht und bis zum Sommer 2017 abgeschlossen sein. Falls das vereinbarte Paket geltendes Recht wird, käme es zu einer tiefgreifenden Veränderung nicht nur der Finanzströme, sondern der gesamten Architektur des grundgesetzlichen Bundesstaates. Die Veränderungen wären einschneidender als die der beiden insgesamt wenig glücklichen Stufen der Föderalismusreform 2006 und 2009.

Im Zentrum der Vereinbarung stehen vier Sätze: »Der Länderfinanzausgleich wird in seiner jetzigen Form abgeschafft. Damit entfällt auch der Umsatzsteuervorgewegausgleich. Der Länderanteil an der Umsatzsteuer wird grundsätzlich nach Maßgabe der Einwohnerzahl verteilt, jedoch modifiziert durch Zu- und Abschläge entsprechend der Finanzkraft. Im Ergebnis erfolgt ein Ausgleich der Finanzkraft zukünftig im Wesentlichen bereits im Rahmen der Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer.« Dies soll bedeuten, dass das zurzeit vierstufige System der föderalen Verteilung der Steuereinnahmen auf Bund, Länder (und Kommunen) nach Art. 106 und 107 GG zukünftig nur noch drei Stufen hat. Der seit 1949 praktizierte horizontale umverteilende Länderfinanzausgleich (Art. 107 Abs. 2 S. 1 u. 2 GG) ist ab 2020 nicht mehr vorgesehen. Er wird abgeschafft, nicht nur in seiner »jetzigen Form«. Der Wegfall der vorgelagerten Umsatzsteuerergänzungsanteile (Art. 107 Abs. 1 S. 4 letzter

* Prof. Dr. Stefan Koriath ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Kirchenrecht sowie Deutsches Staats- und Verwaltungsrecht an der Ludwig-Maximilians-Universität, München.

Halbsatz GG) als Teil der Steuerverteilung, nicht der korrigierenden Umverteilung, ist auf dieser Grundlage keineswegs zwingend – wie das »damit« im zweiten Satz sagen will –, sondern Ergebnis politischer Setzung.

Um die Bewertung vorwegzunehmen: Die Bund-Länder-Einigung garantiert keine ausgewogene Finanzverteilung zwischen dem Bund und allen Ländern. Ihre Verteilungsergebnisse entbehren im Lichte der Forderung nach aufgabenangemessener Finanzausstattung überwiegend der Berechtigung und Folgerichtigkeit. Die Einigung überzeugt weder konzeptionell noch mit Blick auf die allseits geforderte Transparenz der Finanzströme. Sie kann gravierende Kollateralschäden im gesamten föderalen System anrichten. Die Einigung ist, insgesamt gesehen, ein föderales Desaster, vor allem für die Länder. Ohne Not willigen die Länder in eine Selbstverkleinerung und Selbstentmachtung gegen mehr Geld vom Bund ein. Der Bund muss zwar zahlen, erhält aber in wichtigen Bereichen der Länderautonomie Mitbestimmungsrechte. Auf die Schwächen des gegenwärtigen Föderalismus wirft die Einigung ein grelles Schlaglicht.

Der Weg zur Einigung

Zu Beginn der laufenden Legislaturperiode im Bund hatte sich die Große Koalition die Neuordnung der Finanzverteilung als Teil ihres bis 2017 zu bewältigenden Arbeitsprogramms vorgenommen. Dies geschah nicht ganz freiwillig, handelt es sich doch um ein politisch schwieriges und mit divergierenden Interessen vermintes Feld. Aber die geltenden Gesetze zu den Bund-Länder-Finanzbeziehungen (nur die Gesetze, nicht etwa die Grundentscheidungen der Verfassung!) sind bis Ende 2019 befristet, Anschlussregelungen müssen also gefunden werden. Mit dieser begrenzten Reformaufgabe – man hätte etwa mit leichten Modifizierungen vor allem wegen des Auslaufens des Solidarpaktes II das geltende Recht fortschreiben können – hat es nichts zu tun, dass jetzt ohne Not ein Programm mit umfangreichen Verfassungsänderungen in Gang gesetzt wird. Das ist allein Ergebnis der politischen Eigendynamik.

Erste Überlegungen, dokumentiert etwa im zurückhaltenden, das vierstufige System des Finanzausgleichs nicht antastenden Scholz-Schäuble-Papier von 2014 (das offiziell nicht publik gemacht und zur Diskussion gestellt wurde), verfangen sich schnell in den unterschiedlichen Interessenlagen der Länder. Bewegung kam in den festgefahrenen Prozess, als im Herbst 2015 der Bund den Ländern ein »Transfervolumen« (also nicht etwa eine Nettoverbesserung der Länderebene) von etwa 8,5 Mrd. Euro ab 2020 zu ihren Gunsten anbot. Diese Summe so zu verteilen, dass alle Länder etwas erhalten, wäre im geltenden System nicht schwierig gewesen. Man hätte nur einige gesetzliche Stellschrauben verändern und dabei über die konkrete Einnahmeverbesserung eines jeden Landes (jedenfalls aufgrund der Fi-

nanzprognosen für die Zeit ab 2020) entscheiden können. Dieser leichte und vernünftige Weg war aber nicht gangbar, weil es zwei wichtige Länder mit unterschiedlichen und dem entgegenstehenden Sonderinteressen gab. Zunächst ging es um das Hauptzahlerland im gegenwärtigen Finanzausgleich, Bayern, das derzeit (2015) etwa 5 Mrd. Euro einzahlt und sein volles politisches Gewicht in die Verhandlungen einbrachte. Bayern wollte nicht nur um 1 Mrd. Euro jährlich entlastet werden; dazu hätte nur der Abschöpfungstarif, gegebenenfalls mit weiteren Korrekturen, verändert werden müssen. Bayern stellte die Grundidee des Länderfinanzausgleichs zur Disposition. Sie besteht darin, dass die finanzstarken Länder aus bereits etatisierten Steuereinnahmen abgeben, also in den Worten des Bundesverfassungsgerichts eine »Abgabe aus Eigenem« leisten. Genau das ist landespolitisch schwer zu vermitteln. Aber schon die Forderung nach Entlastung um mindestens 1 Mrd. Euro war zwar politisch verständlich, verfassungsrechtlich dagegen nicht. Der grundgesetzliche Föderalismus ist ganz anders konstruiert als etwa der in der Schweiz oder in den USA. Er ist davon geprägt, dass Bundesgesetze (die zumeist die Zustimmung des Bundesrates benötigen) fast alle Lebensbereiche normieren. Die Länder vollziehen die Gesetze und tragen nach dem grundgesetzlichen Konnexitätsprinzip (Art. 104a Abs. 1 GG) die Kosten. Sie haben praktisch keine Möglichkeit, Aufgabenstandards in wichtigen Bereichen, etwa im Sozialen, zu bestimmen. Auch über die Höhe ihrer Steuereinnahmen können sie nicht bestimmen. Nach Art. 105 GG ist Steuerrecht Sache des Bundes. Damit gewinnt die Verteilung der Steuereinnahmen ein großes Gewicht. Die Vorgaben bei den Aufgaben und Ausgaben treffen auf unterschiedlich starke Regionen, deren Leistungs- und Finanzkraft dann im Finanzausgleich, bei der Steuerverteilung (Art. 106, 107 Abs. 1 GG) und der korrigierenden Umverteilung durch Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen (Art. 107 Abs. 2 GG), angenähert werden muss. Dazu trägt der Länderfinanzausgleich einen begrenzten Teil bei. Wer und im welchem Umfang Zahler oder Nehmer ist, ist keineswegs zufällig, sondern orientiert sich an den unterschiedlichen Einnahmen; die Ausgabenseite eines Landes, insbesondere eine ausgabenfreudige Politik, spielt beim Umverteilungsgrad keine Rolle.

Ein weiteres politisch definiertes Sonderinteresse stammt aus Nordrhein-Westfalen. Dieses Land erlebt seit mindestens 15 Jahren einen im Ländervergleich gravierenden Verfall seiner Wirtschafts- und Finanzkraft. Nordrhein-Westfalen wollte dies verschleiern und die Verteilung so verändern, dass es mit viel föderaler Kosmetik und Umdefinition vom durchschnittlichen Land zum Geberland oder finanzstarken Land würde. Das ist war mit den gegenwärtigen Regeln nicht zu leisten, die erbarmungslos und transparent den relativen Standort jedes Landes nachzeichnen und finanzielle Folgen daran knüpfen. Eine untergeordnete Rolle spielten in den Verhandlungen die finanzschwächeren westlichen Flächenländer, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Rhein-

land-Pfalz. Das Votum der östlichen Länder war in den Verhandlungen eher zaghaft zu vernehmen. Gebannt auf das Auslaufen des Solidarpaktes II schauend, wollten sie jedenfalls nichts verlieren.

Um all dies auf einen Nenner zu bringen, verfielen die Länder in ihrer Ende 2015 überraschend präsentierten Einigung auf die kühne und wenig durchdachte Idee, den gordischen Knoten durch Streichen des Länderfinanzausgleichs zu durchtrennen und bei der originären Steuerverteilung ebenso mit den Umsatzsteuerergänzungsanteilen zu verfahren, die den nachgelagerten umverteilenden horizontalen Ausgleich entlasten sollen. Das hat sich jetzt in der Einigung mit dem Bund vom Oktober 2016 durchgesetzt. Mit dem Wegfall des Länderfinanzausgleichs gibt es – formal – keine Geber und Nehmer mehr. Die Umsatzsteuererhebung soll die Funktion der bisherigen Umverteilung übernehmen. Oder anders: Alle Länder sind Nehmer von Steueranteilen, die das Bundesgesetz ihnen zuteilt. Zukünftig wird es drei Stufen der Finanzverteilung geben: die vertikale und horizontale Steuerverteilung und die stark aufgewerteten Bundesergänzungszuweisungen.

Der Bund hatte sich zu dieser Idee zunächst zurückhaltend geäußert. Noch in seinem Verhandlungsvorschlag vom 23. September 2016 hieß es wörtlich: »Der Länderfinanzausgleich wird entlastet (d.h. verringert), der (sic) als solcher jedoch erhalten bleibt.« Mit dem Länderfinanzausgleich werde »ein zentrales Element föderaler Solidarität und Transparenz« bewahrt. Vorsorglich hatte der Bund jedoch schon im Frühjahr 2016 »15 Forderungen« präsentiert, von denen das Bundesministerium der Finanzen mit einigem Recht annehmen konnte, dass sie für die Länder nicht akzeptabel sein würden und sie damit den Verhandlungskorridor wieder eröffnen würden. Wie auch immer – in der Einigung vom Oktober 2016 haben die Regierungschefs jetzt das Ländermodell mit den leicht entschärften Bundesforderungen kombiniert. Das Transfervolumen zugunsten der Länder hat sich zugleich auf gut 9,5 Mrd. Euro brutto erhöht. Unter Berücksichtigung wegfallender Elemente aus dem gegenwärtigen System erhält die Länderebene nach derzeitigen Projektionen ab 2020 ca. 4,5 Mrd. Euro pro Jahr mehr. Das Einknicken des Bundes zwischen September und Oktober 2016 ist wohl nur mit der Berücksichtigung seiner Forderungen zu erklären und damit, dass die Regierungen das unangenehme Thema vom Tisch haben wollten. Jetzt geht es nur noch darum, den Bundestag (und den Bundesrat) als Staatsnotare in Bewegung zu setzen, die das Ergebnis möglichst ohne Diskussion in Verfassungs- und Gesetzesänderungen umsetzen.

Eine sachgerechte Lösung?

Warum ist die Reduktion des bundesstaatlichen Finanzausgleichs auf drei Stufen kein Gewinn? Zunächst zum Verteilungsergebnis. Die der Einigung beigefügte Tabelle zu den

Veränderungen zeigt, dass Gewinner und Verlierer bei den Ländern erkennbar, aber nur politisch erklärbar sind. Die neuen Länder halten sich, unter Berücksichtigung des Wegfalls von Solidarpaktmitteln (die in der offiziellen Tabelle nicht berücksichtigt sind) ungefähr auf dem jetzigen Status. Die größten Gewinne werden Bayern und Nordrhein-Westfalen verbuchen können, relativer Verlierer ist vor allem Niedersachsen. Zum Gesamtergebnis gehört auch, dass Bremen und das Saarland zusätzliche vertikale Hilfen des Bundes erstritten haben, die ihnen auch nach 2020 die Bewältigung ihrer schwierigen Haushaltssituation erlauben sollen.

Schwerer als die eher zufälligen Verschiebungen zwischen den Ländern wiegt die Systemfrage. Der Länderfinanzausgleich hat, im Kontrast zum Dauerstreit um ihn, ein vergleichsweise geringes Volumen. Er schichtet derzeit etwa 9,5 Mrd. Euro jährlich zwischen den Ländern um, bei Gesamtsteuereinnahmen aller Ebenen von ca. 680 Mrd. Euro. Dennoch liegt im Länderfinanzausgleich eine der Herzkammern des gegenwärtigen Föderalismus. Hier legen die Länder durch Verhandlungen fest, ohne Geld des Bundes, wie sie Autonomie und Solidarität in den Länderbeziehungen gestalten und gewichten. Der Länderfinanzausgleich ist ein Element der spezifisch deutschen Form föderaler Problembewältigung. Er ist ein in Geldsummen ausgedrückter Kompromiss zwischen Länderidentität und gesamtstaatlicher Solidarität und Integration. Herkömmlich akzeptiert der Bundesgesetzgeber das hier zwischen den Ländern gefundene Ergebnis und nimmt bei der Gesetzgebung die Rolle eines ehrlichen Maklers wahr. Das Maß der Umverteilung zeigt die wechselseitige Bereitschaft der Starken und Schwachen, aufeinander Rücksicht zu nehmen. Die Regeln und das Ausmaß der Umschichtung sind, allen populären gegenläufigen Behauptungen zum Trotz, transparent und nicht konfiskatorisch. Auch unter dem Länderfinanzausgleich lohnt sich Leistung. Bayern hat in den letzten Jahren von zusätzlichen Steuereinnahmen letztlich etwa 20% in den Länderfinanzausgleich einzahlen müssen. Modellrechnungen, die zum Ergebnis kommen, von zusätzlichen Steuereinnahmen würden bis zu 98% durch den Länderfinanzausgleich abgeschöpft, isolieren einzelne Länder und berücksichtigen nicht das Zusammenspiel aller 16 Länder. Zum Ergebnis der umverteilenden Wirkungen sollte man keine Modellrechnungen befragen, sondern die jährlichen Abrechnungen des Länderfinanzausgleichs ansehen, die das Bundesministerium der Finanzen erstellt. Schließlich hat der Länderfinanzausgleich auch eine wechselseitig disziplinierende und kontrollierende Funktion. Er bringt die Länder dazu, sich ständig zu beobachten und Verschiebungen in der Finanzkraft zu bewerten. Wegen der besonderen, auch symbolischen Bedeutung des Länderfinanzausgleichs erklärt das Grundgesetz ihn für obligatorisch – wenn er jetzt abgeschafft werden soll, so wird allein dies eine Verfassungsänderung erfordern. Wer aber den Länderfinanzausgleich abschaffen will, schwächt die Länder, weil automatisch der Bund in die Rolle des Regulators und der Verteilungsinstanz zwischen ihnen

eintreten muss. Dass jetzt nicht etwa der Bund, sondern die Länder auf Abschaffung des Länderfinanzausgleichs gedrungen haben, deutet auf gravierende Defizite ihrer Selbstwahrnehmung und mangelnde Wertschätzung der föderalen Institute hin, aber auch auf Defizite in der Gewichtung langfristiger Interessen. Nur der kurzsichtige, wenn auch insoweit berechtigte Blick auf das Verteilungsergebnis brachte die Länder dazu, die Formel »mehr Geld gegen Selbstentmachtung« konsequent zu verfechten.

Die verstärkte Rolle des Bundes in den Bund-Länder-Finanzbeziehungen zeigt sich auch in der Ausweitung der Bundesergänzungszuweisungen. Völlig systemfremd und eher ein föderaler Scherz ist dabei die neu vorgesehene Bundesergänzungszuweisung für Forschungsförderung. Die Einigung vom 14. Oktober 2016 sagt dazu: »Die Forschungsförderung des Bundes nach Art. 91b GG erfolgt nicht nach den Kriterien einer gleichmäßigen Verteilung. Um für leistungsschwache Länder einen Ausgleich zu gewährleisten, wird eine Bundesergänzungszuweisung für Forschungsförderung eingeführt.« Hier wird das Kriterium der Leistungsschwäche in Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG völlig denaturiert. Dass leistungsschwache Forschung nicht zur Leistungsschwäche eines Landes im Sinne des Finanzausgleichs führt, sollte auf der Hand liegen. Auch hier wird eine Verfassungsänderung erforderlich sein, um die situative Zielsetzung der neuen Ergänzungszuweisung zu ermöglichen. Schließlich werden bei den Bundesergänzungszuweisungen solche »zum Ausgleich der Finanzkraftunterschiede auf Gemeindeebene« geschaffen. Dies stellt einen weiteren Systembruch dar. Zum ersten Mal in der Geschichte der Finanzverfassung des Grundgesetzes rückt der Bund, dem unmittelbare Finanzbeziehungen zur Gemeindeebene nach geltendem und auch zukünftigem Recht verschlossen sind, in die Rolle eines Garanten für die angemessene Finanzausstattung der Kommunen. Das Fatale ist dabei, dass die Bundesergänzungszuweisung zwingend den Weg über die Länderhaushalte nehmen muss. Was tatsächlich bei den Gemeinden ankommt, ist offen. Hier werden sich auch Rückwirkungen auf das landesinterne System des jeweiligen kommunalen Finanzausgleichs ergeben. Machen die Gemeinden in Zukunft eine ungenügende Mindestfinanzausstattung geltend, so ist nicht länger das Land der alleinige Adressat, sondern daneben der Bund. Dies verheißt für künftige Auseinandersetzungen um die kommunale Finanzausstattung nichts Gutes.

Die wichtigsten Gegenforderungen des Bundes berühren Tätigkeitsbereiche der Länder, die diese bisher mit allen Mitteln verteidigt haben. Im Vordergrund steht hier die durch Änderung des Art. 90 GG beabsichtigte Schaffung einer »Infrastrukturgesellschaft Verkehr«, die dazu dienen soll, die Bundesautobahnen in die Bundesverwaltung zu übernehmen. Es soll eine unter staatlicher Regelung stehende privatrechtlich organisierte Gesellschaft geschaffen werden. Nur nebenbei bemerkt sei, dass dieses privatrechtlich organisierte Sondervermögen Kredite aufnehmen könnte, ohne

an die für die Kernhaushalte des Bundes und der Länder geltenden Schuldenbegrenzungsregeln gebunden zu sein. Außerhalb des Finanzausgleichs hat der Bund bei den vertikalen zweckgebundene Zuweisungen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a und 91b und den Finanzhilfen nach Art. 104b GG verschärfte Kontrollrechte durchgesetzt. Zukünftig soll der Bundesrechnungshof berechtigt sein, in den Ländern und Gemeinden die effiziente Verwendung der Mittel zu prüfen. Bemerkenswert ist an dieser Neuregelung, die ebenfalls eine Verfassungsänderung erfordern wird, dass sich noch 2009 im Rahmen des Konjunkturpaketes II die Länder gegen solche Kontrollrechte entschieden zur Wehr setzten und mit Hilfe des Bundesverfassungsgerichts die Feststellung erreichten, dass im Rahmen von Mischfinanzierungstatbeständen allein die Landesrechnungshöfe zur Prüfung berechtigt sind. Dies ist jetzt vergessen.

Mit Blick auf den eigentlichen Bund-Länder-Finanzausgleich hatte der Bund in den Verhandlungen darauf verwiesen, dass das von den Ländern gewünschte fiskalische Ergebnis ohne weiteres in den gegenwärtigen vier Stufen des Finanzausgleichs erreichbar wäre. Das belegt die Beweglichkeit des gegenwärtigen Systems. Warum sind also dann die Beteiligten letztlich den Weg einer situativen Verfassungsänderung gegangen? Schon der Ländervorschlag von Ende 2015 offenbarte hier ein eigenwilliges Föderalismusverständnis und eine Missachtung unserer Verfassungskultur. Das Grundgesetz ist Rahmen der Politik, nicht ihr Spielfeld. Es sollte nicht leichtfertig, sondern nur dann geändert werden, wenn es zwingende Gründe dafür gibt. Mehrheiten allein legitimieren Verfassungsänderungen nicht. Situative Verfassungsnormen sind freilich ein Problem, das nicht nur die bundesstaatliche Finanzordnung betrifft. Das Grundgesetz entwickelt sich zunehmend zu einer Verfassung auf Rädern, seine Funktion als grundlegende normative Ordnung wird geschwächt.

Was zu tun wäre

Es gibt zahlreiche drängende Fragen, die von der Bund-Länder-Einigung nicht einmal berührt werden. Das gegenwärtige föderale Grundproblem liegt in zunehmenden regionalen Disparitäten. Ob und wie sie zu lösen sind, muss diskutiert und entschieden werden. So ist zu erwägen und zu entscheiden, ob in die Finanzverteilung ein demographischer Faktor einzubauen ist; gegenwärtig und auch nach der Einigung ab 2020 ist die Finanzverteilung stark am Maßstab der jeweiligen Einwohnerzahl orientiert. Dem liegt die doppelte Annahme nicht zu starker Spreizungen in der Bevölkerungsdichte und in der Fähigkeit der öffentlichen Haushalte zugrunde, mit der gleichen Pro-Kopf-Finanzkraft annähernd gleiche öffentliche Leistungen erbringen zu können. Wanderungen und Altern der Bevölkerung stellen dies in Frage. Wir brauchen weiterhin eine Entscheidung darüber,

welchen Preis wir bei anhaltender Konzentration von Wirtschafts- und Finanzkraft in den Ballungsräumen für einheitliche Lebensbedingungen und einheitliche Infrastrukturangebote auch in der Fläche zu zahlen bereit sind. Die Forderung des Grundgesetzes dazu ist klar. Im Interesse der föderalen Integration soll ein starkes Wohlstandsgefälle vermieden werden. Diese Zielsetzung ist nach wie vor richtig. Sodann ist die Finanzierung der Sozialversicherung zu gewährleisten. Die gegenwärtige formale Trennung von Sozialversicherung und gebietskörperschaftlichen Haushalten bedarf angesichts zunehmender Defizite vor allem der Rentenversicherung einer neuen Austerierung. Weiterhin ist trotz Reform der Schuldenregelungen das Altschuldenproblem offen. Die 2009 eingeführte »Schuldenbremse«, genauer der dritte Versuch einer Schuldenbremse seit 1949, hat das Problem des Schuldensockels – derzeit betragen die öffentlichen Schulden ca. 2 150 Mrd. Euro – völlig ungelöst gelassen. Auch die ab 2020 in vollem Umfang geltenden neuen Kreditbegrenzungsregeln, die zwar den Grundsatz des Neuverschuldungsverbots kennen, diesen aber in vielfältiger Weise durchlöchern und mit Exit-Optionen versehen, sind mehr Symbolpolitik als Problembewältigung.

Drängende Reformfragen im Finanzbereich gibt es also genug. Es ist bedauerlich, dass die Bund-Länder-Einigung zum Finanzausgleich ein eher begrenztes Problem mit fragwürdigen Instrumenten lösen will und die wichtigen Fragen aufgeschoben hat. Insgesamt hat der Verhandlungsprozess der letzten zwei Jahre gezeigt, dass die Schwächen des grundgesetzlichen Föderalismus nicht in den Elementen der Kooperation und der vertikalen Gewaltenteilung nach den Staatsfunktionen liegen und auch nicht in der Finanzkraftangleichung durch Umverteilung zwischen den Ländern. All das sind systemkonforme und im Kontext des grundgesetzlichen Föderalismus konstruktive Züge. Gefährlich ist die Entschiedenheit der Länder, sich selbst zu marginalisieren und solche Probleme auszublenden, zu deren Lösung die doppelte Staatlichkeit im Bundesstaat gerade beitragen soll.



Thomas Lenk*



Philipp Glinka**

Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen: Der hohe Preis der politischen Einigkeit

Der Fiskalföderalismus in Deutschland steht mit Blick auf das Jahr 2020 vor gravierenden Veränderungen – diese allgemeine Gewissheit besteht bereits seit der sukzessiven Implementierung der geltenden Finanzarchitektur durch den Gesetzgeber im Rahmen der letzten Finanzausgleichsreform und des Solidarpaktes II im Jahr 2001 sowie der beiden Föderalismusreformen der Jahre 2006 und 2009 und deren einzelgesetzlichen Konkretisierungen. Neben dem Wirksamwerden des Neuverschuldungsverbots ab dem 1. Januar 2020 auch für die Länder auf der Grundlage des Artikels 109 Abs. 3 GG war und ist ein paralleles Auslaufen zahlreicher gesetzlicher Regelungen absehbar, die von Beginn an mit einer explizit formulierten Geltungsbefristung ausgestattet wurden. Darunter fallen das Maßstäbengesetz und das Finanzausgleichsgesetz, die den verfassungsrechtlichen Anspruch nach Artikel 107 GG, die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen auszugleichen, präzisieren und in den instrumentellen Details gestalten. Darüber hinaus zählt auch das Entflechtungsgesetz, das Empfängerländer und Höhe der aus dem Bundeshaushalt gewährten Mittel im Zusammenhang mit der Beendigung verschiedener Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen festlegt. Auch zählt das Gesetz über Finanzhilfen des Bundes nach Artikel 104a Abs. 4 GG an die Länder Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen sowie Schleswig-Holstein für Seehäfen dazu. Diese und weitere neu zu regelnde Details im Rahmen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen verdichten sich in ihrer Summe – bei fehlender politischer Klärung von Folgefragen – zu einem umfassenden fiskalföderalen Vakuum und stellen die Politik vor besondere Herausforderungen.

* Prof. Dr. Thomas Lenk ist Prorektor für Entwicklung und Transfer an der Universität Leipzig und Direktor des Instituts für Öffentliche Finanzen und Public Management.

** Philipp Glinka ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management der Universität Leipzig mit dem Forschungsschwerpunkt Bund-Länder-Finanzbeziehungen.

Die allgemeine Gewissheit des sich ändernden normativen Rahmens der deutschen Finanzpolitik hat seit dem 14. Oktober 2016 konkrete Konturen angenommen, denn die Regierungschefs von Bund und Ländern haben sich an diesem Tag auf eine gemeinsame Vereinbarung geeinigt. Sie enthält Regelungen zu den Bund-Länder-Finanzbeziehungen und der Kompetenzverteilung im Rahmen der bundesstaatlichen Aufgabenwahrnehmung. In der Summe ihrer Details ist die Einigung nicht weniger als eine erhebliche Umgestaltung der derzeitigen Praxis, öffentliche Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen im Bundesstaat vertikal zwischen den Ebenen und horizontal zwischen den Gliedern einer Ebene zu verteilen. Zwar ist die Einigung bisher nicht ratifiziert, doch angesichts der Einstimmigkeit des Beschlusses erscheint seine verfassungsrechtliche und einzelgesetzliche Umsetzung im Grundsatz nur noch als eine Formalität – trotz der erforderlichen Verfassungsänderungen und der entsprechenden Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat.

Die Bewertung der vereinbarten Regelungen liegt – wie Bewertungen ganz grundsätzlich – im Auge des Betrachters. Zur hinreichenden Objektivierung erscheinen zwei maßgebende Fragestellungen sinnvoll, die als Orientierung dienen: Wohin soll der Föderalismus in Deutschland insgesamt gesteuert werden? Inwiefern tragen die Beschlussdetails dazu bei?

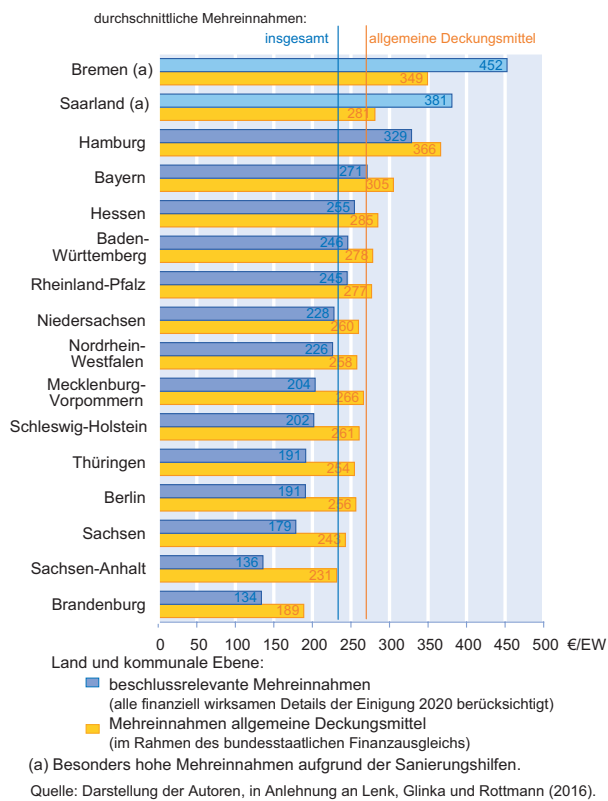
Die erste Frage ist schnell beantwortet: Der Bund soll offensichtlich künftig (noch) stärkere Verantwortung als bisher tragen. Das äußert sich mit Blick auf die Beschlussinhalte in verschiedener Weise. Zum einen betrifft es die Kompetenzen des Bundes im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung, die in verschiedenen Bereichen zulasten der Länder gestärkt werden. Erfasst sind die Bereiche der Steuerverwaltung, der Digitalisierung und der Bundesfernstraßenverwaltung. Darüber hinaus werden die Rechte des Bundes bei Mischfinanzierungstatbeständen und Investitionen in die kommunale Bildungsinfrastruktur erweitert. Die Zuständigkeiten des Stabilitätsrats werden ausgeweitet. Zum anderen äußert sich die stärkere Verantwortung des Bundes beim bundesstaatlichen Finanzausgleich. In seinem Kontext gewinnen Bundesmittel ab 2020 erheblich an Gewicht – in Form einer dauerhaften Übertragung von rd. 0,7 Umsatzsteuerpunkten sowie eines Festbetrags von 2,6 Mrd. Euro auf die Ländergesamtheit und in Form von höheren Bundesergänzungszuweisungen. Entlastet werden hingegen die finanzkraftstarken Länder, die weniger zum horizontalen Finanzausgleich zwischen den Ländern beitragen müssen. Folglich wird der Bund zur Erfüllung des Ziels der »gleichwertigen Lebensverhältnisse« zukünftig einen wesentlich höheren Beitrag als bisher leisten. Doch damit nicht genug: Die verbleibende Solidarität der Länder untereinander wird künftig weniger sichtbar und viel intransparenter sein. Denn während im bestehenden System das (auch symbolträchtige) Herzstück des Finanzausgleichssystems der Länderfinanzausgleich (im engeren Sinne) ist, in dem beitragszahlende

und zuweisungsempfangende Länder deutlich erkennbar sind, erfolgt der Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft ab 2020 über die Zuordnung der Umsatzsteuer – finanzkraftschwache Länder erhalten einen Zuschlag, finanzkraftstarke Länder müssen einen Abschlag hinnehmen. Nach der geltenden Logik des Finanzausgleichs, die Zuordnung und Umverteilung von Mitteln klar voneinander trennt, kennt das neue System keine Zahler und Empfänger mehr. Zuschläge bei der Umsatzsteuerzuordnung sind als »eigene« Mittel zu werten und stellen keine Zuweisungen dar. Damit wird ein bemerkenswertes Signal gesetzt: Es soll zukünftig kein direktes Füreinandereinstehen unter den Ländern mehr geben. Dies ist eine radikale Systemänderung gegenüber den seit 1969 im Wesentlichen beibehaltenen Grundsäulen der geltenden Finanzverfassung.

Fiskalisch profitieren werden von der Summe der vereinbarten Details zwar alle Länder in Form von Mehreinnahmen gegenüber dem Szenario einer Prolongation des bestehenden Systems – doch dieser Befund gilt nur auf den ersten Blick und erfasst auch nur die Oberfläche. Denn bereits bei der Betrachtung der Mehreinnahmen der Länder, die im Jahr 2020 (bei erstmaliger Anwendung des neuen Systems) gegenüber dem Jahr 2019 (bei letztmaliger Anwendung des bestehenden Systems) zu erwarten sind, zeigen sich nicht unwesentliche Verteilungsproblematiken. Demzufolge sind es im Flächenländervergleich insbesondere die finanzstarken Flächenländer, die überdurchschnittliche Einnahmewachse im Rahmen der Ausgleichsstufen verzeichnen (z.B. Bayern + 12,6 Prozentpunkte zum bundesdurchschnittlichen Einnahmewachstum, Hessen + 5,1 Prozentpunkte), während die einnahmeschwachen Länder deutlich unter dem Durchschnitt liegen (z.B. Brandenburg – 30,3 Prozentpunkte zum bundesdurchschnittlichen Einnahmewachstum, Sachsen-Anhalt – 14,6 Prozentpunkte). Der Befund verändert sich auch dann nicht grundlegend, wenn darüber hinaus die beschlussrelevanten weiteren zweckgebundenen Mittel berücksichtigt werden. Die Tendenz wird – vom Saarland einmal abgesehen, das, ebenso wie Bremen, erheblich von den ergänzenden jährlichen Sanierungshilfen i.H.v. 400 Mio. Euro profitiert – eher noch verstärkt.¹ Zwar besteht der Trend eines ungleichen Einnahmewachstums, bei dem die einnahmeschwachen Länder benachteiligt sind, bereits im bestehenden System, was vorwiegend darauf zurückzuführen ist, dass sich die Mittel aus dem Solidarpakt II und somit eine wichtige Einnahmequelle der neuen Länder jährlich spürbar reduzieren. Er wird folglich nicht unmittelbar auf das Reformmodell zurückzuführen sein. Doch zeigen die Werte für die Jahre 2019 und 2020, die den Systemwechsel der vereinbarten Gestalt unmittelbar erfassen, dass das neue Finanzausgleichssystem

¹ Die Werte erfassen alle beschlussrelevanten Einnahmen der Länder, einschließlich ihrer jeweiligen kommunalen Ebene und wurden auf der Grundlage der regionalisierten Steuerschätzung vom November 2016 berechnet. Für umfassende Ergebnisse vgl. Abbildung 1. Weiterführend vgl. Lenk, Glinka und Rottmann (2016).

Abb. 1
Beschlussrelevante Einnahmen 2020 gegenüber 2019 bei Systemwechsel



diesen Trend weder beenden noch umkehren wird. Nicht nur, dass sich die Länder zulasten des Bundes untereinander entsolidarisieren. Auch trägt das Verteilungsergebnis, das unter Anwendung des neuen Systems im Jahr 2020 zustandekommt, weniger dazu bei, die Abhängigkeit der einnahmeschwachen Länder von der bundesstaatlichen Solidarität – ganz gleich welchen föderalen Ursprungs – langfristig zu reduzieren, weil die Ungleichheit im ersten Wirkungsjahr des neuen Systems zunimmt und der finanzielle Aufschluss zu den einnahmestarken Ländern damit erschwert wird.

Darüber hinaus wurden zahlreiche Reformchancen nicht oder nicht konsequent genug genutzt. Transparenzgewinne im Vergleich zum Status quo – ein nahezu konsensual formuliertes Ziel im Rahmen der Reformdiskussion – sind nicht erzielt worden. Im Gegenteil: Neben der Beibehaltung der bestehenden Artefakte (z.B. Finanzkraft, Ausgleichsmesszahl), kommen noch welche hinzu (z.B. die Herabsetzung der Förderabgabe auf 33%). Ein weiteres der deutlichsten Beispiele für verpasste Chancen sind die Regelungen, die das neue System im Rahmen der Steuerzuordnung und Steuererlegung vorsieht. Veränderungen zum bestehenden System: keine. Dabei wird bereits seit einiger Zeit von vielen Seiten gerade an dieser Stelle ein umfassender Reformbedarf attestiert, denn die primäre Steuerzuordnung und die zugrunde liegenden Prinzipien sind seit jeher von zweifelhaf-

ten Annahmen und fragwürdigen Parametern geprägt. Die ungenutzte Reformchance ist gerade deshalb bedauerlich, weil es die Stufe betrifft, die das Verteilungsergebnis bestimmt, das vor Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft besteht und folglich die quantitative Grundlage für die darauffolgenden Ausgleichsstufen ist. Reformbedarfe und Sachgerechtigkeitszweifel ausgerechnet auf dieser Ausgangsstufe bestehen zu lassen, nimmt der Reform auch in ihrer Gesamtheit die Konsequenz.

Die systemische Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft zu 75% ist zweifelsohne ein Schritt in die richtige Richtung, verglichen mit der Berücksichtigung von nur 64% im bestehenden System. Sachliche Gründe für einen pauschalen Abschlag von der vollständigen Gemeindefinanzkraft gibt es jedoch weiterhin nicht. Vielmehr wird die finanzielle Leistungsfähigkeit der Länder, zu denen die Gemeinden und Gemeindeverbände verfassungsrechtlich gehören, mit jedem Abschlag von der Gemeindefinanzkraft verzerrt dargestellt. Der Finanzausgleich verliert dadurch an Adäquanz – jedenfalls auf den systemischen Ausgleichsstufen. Zusätzlich hat man sich dazu entschieden, Finanzkraftunterschiede auf der Gemeindeebene über weitere Bundeszuweisungen (im Wortlaut: Gemeindefinanzkraftzuweisungen) auszugleichen. Dies knüpft erkennbar an ein Kriterium an, das bereits jetzt im Rahmen des laufenden Solidarpakts II unter dem Begriff »unterproportionale kommunale Finanzkraft« relevant ist, nur dass dieses Kriterium im neuen System parametrisch anders ausgestaltet ist und auch alte Länder zum Empfängerkreis dieser Zuweisungen gehören können. Darüber hinaus sollen die Gemeindefinanzkraftzuweisungen im Artikel 107 GG verfassungsrechtlich abgesichert werden. In Kombination mit der Herabsetzung der Gemeindefinanzkraft auf den vorgeschalteten Systemstufen, wirken diese zusätzlichen Mittel vom Bund aus Sicht der Empfängerländer komplementär und sind angesichts ihrer Verteilungswirkung durchaus sinnvoll. Doch zugleich wirkt dieses neu geschaffene Instrument als eigene nachgeschaltete Stufe systemisch deplatziert, stattdessen wäre eine 100%ige Berücksichtigung der Gemeindefinanzkraft bei der neuen Umsatzsteuerzuordnung der systematisch richtige Ansatz.

Weshalb das System mit den sogenannten Forschungs-BEZ um ein weiteres Instrument ergänzt wird, ist vor allem angesichts des zugrunde liegenden Kriteriums, nämlich unterdurchschnittliche Nettozuflüsse aus der Forschungsförderung, selbst bei gutem Willen systemisch nicht nachvollziehbar. Mindestens genauso irritierend ist die einseitige Erhöhung der Sonderbedarfs-BEZ wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung für das Land Brandenburg i.H.v. 11 Mio. Euro pro Jahr, während die Beträge aller anderen Länder im Vergleich zum bestehenden System konstant bleiben. Auf der anderen Seite werden durchaus sinnvolle Sonderbedarfskriterien vollständig außer Acht gelassen, allen voran überproportionale Lasten, die aus dem demographischen Wandel entstehen.

Um zu den formulierten Ausgangsfragen zurückzukommen: Wohin soll der Föderalismus in Deutschland insgesamt gesteuert werden? Inwiefern tragen die Beschlussdetails dazu bei? Das Wesen des neuen Finanzausgleichs und die Kompetenzverlagerungen bei der Aufgabenwahrnehmung deuten unverkennbar auf eine Vertikalisierung hin. Die zu erwartenden Folgen: Der Bund wird finanziell umfangreicher als bisher belastet, zugleich wird seine Stellung im föderalen Gefüge gestärkt. Für die Länder gilt das entsprechende Gegenteil. Doch bei näherer Betrachtung der Details drängt sich eine dritte Frage auf: Ist dies eine bewusste und vor allem gewollte Entscheidung aller politischen Akteure oder eher ein in Kauf genommener Nebeneffekt, der seitens der Länder angesichts der Befriedigung kurzfristiger finanzieller Interessen bagatellisiert wird? Vieles deutet auf letzteres hin. Bereits die Verhandlungen unter den Ländern wurden mit der Prämisse geführt, kein Land finanziell schlechter zu stellen als im Status quo. Daraus lässt sich schließen, dass das Verteilungsergebnis die maßgebende Zielgröße war, weniger systemadäquate oder gar systemtheoretische Überlegungen. Die dazu korrespondierende offensichtliche Vorgehensweise, nämlich die Gestaltung der Parameter am gewünschten Verteilungsergebnis auszurichten, kann vor diesem Hintergrund nur als konsequent bezeichnet werden, wobei das Verteilungsergebnis auch durch leichte Variation des bestehenden Systems, d.h. ohne Grundgesetzänderung, hätte erreicht werden können.

Politisch erscheint der erzielte Kompromiss ohne Zweifel als herausragender Erfolg. Er war lange Zeit nicht absehbar und von Beginn an aufgrund der verflochtenen und hoch komplexen Interessenlage mit äußerst schwierigen Rahmenbedingungen behaftet. Eine Überführung der vielfältigen Positionen in ein für alle 17 Akteure (16 Länder + Bund) zustimmungsfähiges Gesamtpaket steht deshalb zunächst einmal für das erfolgreiche Überwinden von Dissensen sowie die Bereitschaft und die Fähigkeit zur Kompromissfindung. Und sie schafft Planungssicherheit aus Sicht der finanzpolitischen Akteure für die Zeit ab 2020.

Sachlich und mit Blick auf die lange Frist bleiben viele und empfindliche Zweifel an diesem politischen Ergebnis haften. Die weitgehende Aufgabe des finanziellen Einstehens der Länder füreinander im bundesstaatlichen Finanzausgleich, die höhere Abhängigkeit der Ländergesamtheit vom Bund, die zunehmende Einnahmenungleichheit zwischen den Ländern – all das bedeutet eine faktische Abkehr von gewachsenen und etablierten Leitprinzipien. 14 Grundgesetzartikel müssen für die Umsetzung des Beschlusses geändert oder ergänzt werden. Hinzu kommen die Neufassungen einzelgesetzlicher Regelungen. Allein das illustriert die Tragweite des intendierten und bevorstehenden Systemwechsels. Und es lassen sich erhebliche finanzpolitische wie auch verfassungsrechtliche Risiken daraus implizieren. Ist all dies aus Sicht der Länder ein angemessener Preis für kurzfristige Mehreinnahmen?

Literatur

Lenk, T., P. Glinka und O. Rottmann (2016), *Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs – Auswirkungen auf Länder und Kommunen*, Studie im Auftrag der KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Leipzig und Berlin.



Friedrich Heinemann*

Länder auf dem Weg in die vollständige Alimentation

Deutschlands Politiker und mediale Meinungsführer werden nicht müde, überall in Europa mutige und weitreichende Reformen anzumahnen. Geht es hingegen um die eigenen Zuständigkeiten, dann sinkt die Begeisterung für richtungsweisende Reformen rapide. Der jüngste Kompromiss von Bund und Ländern zur Neuordnung des Finanzausgleichs bietet ein solches Beispiel.

Ein seltenes Reformfenster hatte sich geöffnet, weil das gegenwärtige Finanzausgleichsgesetz mit dem Jahresende 2019 außer Kraft tritt. Gleichzeitig wird das Nullverschuldungsgebot der Schuldenbremse für die Bundesländer wirksam. Genau dieses wäre der Moment, ein System zu schaffen, das die neuen finanziellen Rahmenbedingungen der Länder ab 2020 angemessen reflektiert und gleichzeitig lange bekannte Probleme des Ausgleichssystems adressiert. Diese Chance wird nun vertan. Der im Oktober ausgehandelte Bund-Länder-Kompromiss, der den Kompass für das nun anlaufende Gesetzgebungsverfahren darstellt, bietet keine Aussicht auf eine adäquate Fortentwicklung des Systems. Dies wird deutlich, wenn man zentrale Anforderungen an eine wegweisende Reform formuliert und den nun gefundenen Kompromiss damit abgleicht.

Eine erste Anforderung betrifft die Absicherung der finanziellen Eigenständigkeit der Länder ab 2020. Bekanntlich ist die Länderebene in Deutschland die föderale Ebene mit der geringsten Einnahmeautonomie. Abgesehen von der Grunderwerbsteuer verfügen die Länder über keine Steuer mit nennenswertem Aufkommen, die sie eigenverantwortlich (mit autonomer Bestimmung des Steuersatzes) bestimmen könnten. Ab 2020 geht mit dem Gebot der Schuldenbremse zum strukturellen Budgetausgleich der letzte Freiheitsgrad auf der Einnahmeseite verloren. Die Länder geraten

damit endgültig in die Abhängigkeit von Steuereinnahmen, über die sie selber keine Kontrolle haben. Fehlbeträge können damit nur noch über Ausgabekürzungen oder, wenn diese rechtlich oder politisch nicht möglich sind, durch weitere Finanzhilfen von außen aufgefangen werden. Eine wegweisende Reform sollte daher neue Freiheitsgrade auf der Einnahmeseite schaffen.

Zweitens sollte eine gute Reform die demokratische Verantwortlichkeit von Landespolitikern sichern und stärken. Heute besteht eine schädliche Asymmetrie. Landespolitiker können sich ihren Wählern gegenüber auf der Ausgabeseite profilieren, tragen aber kaum eine Verantwortung für die aus den Ausgaben resultierenden Belastungen der Bürger (vgl. Rodden 2003). Das Äquivalenzprinzip, wonach Steuerzahler und Begünstigte für öffentliche Güter möglichst deckungsgleich sein sollten, ist für die Länder damit massiv verletzt. Die Finanzierung von Länderausgaben erfolgt aus einem denkbar intransparenten bundesweiten Finanzierungstopf. Diese Konstruktion erklärt, warum in Landtagswahlkämpfen eigentlich immer nur höhere Leistungen (»mehr Lehrer«, »mehr Polizisten«) diskutiert und vom Wähler eingefordert werden, ohne steuerliche Konsequenzen einzubeziehen. Aus Sicht der Wähler eines Landtages ist dies durchaus rational. Es gibt keine klare Rückwirkung der Ausgabenhöhe eines Landes auf die Belastung der Steuerzahler in diesem Land. Dies ist auf der Ebene der Gemeinden mit deren Autonomie in der Gewerbe- und Grundsteuer bereits deutlich anders, so dass Steuerfragen in kommunalen Wahlkämpfen durchaus thematisiert werden. Die budgetären Kosten der Landespolitik hingegen werden fast vollständig externalisiert – als Lastverschiebung auf das Kollektiv der Bundesrepublik in ihrer Gesamtheit. Eine Reform zur Stärkung umfassender demokratischer Verantwortlichkeit sollte diese Fehlkonstruktion korrigieren.

Eine dritte Anforderung an ein zukunftsweisendes Finanzausgleichssystem ist, dass es die finanzpolitischen Konsequenzen des demographischen Wandels berücksichtigt, der mit einer Alterung und sich verändernden Bevölkerungsverteilung im Raum hinweg einhergeht (vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 2013). Dies hat zwei Implikationen. Zum einen sollte die föderale Ebene, die finanziell besonders stark von der Alterung der Bevölkerung getroffen wird, nicht durch zusätzliche hohe Kosten bei den Verteilungsentscheidungen belastet werden. Im deutschen Föderalismus betrifft das eindeutig den Bund. Es ist der Bund, der aufgrund seiner Finanzverantwortung für die sozialen Sicherungssysteme durch die Alterung stark in Anspruch genommen wird. Länder und Kommunen sind weniger getroffen oder werden sogar entlastet, weil ihre finanzielle Zuständigkeit stark die junge Generation betrifft. Zum anderen sollte das Finanzausgleichssystem angesichts stark unterschiedlicher Bevölkerungsprojektionen Anreize setzen, den Zuschnitt der Bundesländer zu überprüfen und gegebenenfalls an die neue Bevölkerungsverteilung anzupassen.

* Prof. Dr. Friedrich Heinemann leitet den Forschungsbereich Unternehmensbesteuerung und Öffentliche Finanzwirtschaft am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) Mannheim und lehrt Volkswirtschaftslehre an der Universität Heidelberg.

Zusammenfassend wäre somit eine Reform des Finanzausgleichs geboten, die den Bundesländern neue Freiheitsgrade auf der Einnahmeseite eröffnet, die eine neue umfassende Lastverschiebung auf den Bund vermeidet und die Anreize setzt, mit größerer Offenheit eine Länderneugliederung zu prüfen. Die durch den Bund-Länder-Kompromiss erfolgte Weichenstellung erfüllt keine dieser Anforderungen auch nur ansatzweise.

Die Bundesländer erhalten keinerlei neuen autonom gestaltbaren Einnahmequellen. Reformmodelle wie Zuschlagssysteme auf die Einkommensteuer, die in anderen Föderalstaaten für die untergeordneten Ebenen gang und gäbe sind, wurden in den Verhandlungen tabuisiert. Dem Verlust der Verschuldungsmöglichkeit wird stattdessen durch ein vertikalisiertes Finanzausgleichsmodell begegnet, in dem der Bund eine noch weitergehende Verantwortung für die Nivellierung der Finanzkraft der Länder übernimmt als bisher. Damit bleibt es bei der fehlenden Verantwortlichkeit von Landespolitikern für die Einnahmeseite.

Die »Vertikalisierung« des Finanzausgleichs (der horizontale Finanzausgleich im engeren Sinne zwischen den Ländern wird abgeschafft und ersetzt durch eine über vertikale Bundeszahlungen verlaufende Nivellierung) bedeutet, dass die Verantwortungslosigkeit in einer weiteren Hinsicht noch gesteigert wird. Bislang waren es immerhin unter den Ländern noch die Zahler im System, die das Finanzgebahren der Transferempfänger kritisiert haben. In Zukunft werden sich Länder wie Bayern, Baden-Württemberg oder Hessen überhaupt nicht mehr für mögliches exzessives Ausgabeverhalten in anderen Ländern interessieren. Denn durch die Vertikalisierung wird die direkte horizontale Betroffenheit eliminiert.

In diesem Zusammenhang ist ein Detail des Kompromisspapiers vom Oktober bislang kaum beachtet worden. Darin heißt es: »Die Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen gilt unbefristet, es sei denn, dass mindestens drei Länder oder der Bund nach 2030 eine Neuordnung einfordern.« Bislang waren die Zahlerländer natürliche Kritiker des Systems und haben dieses immer wieder, etwa durch Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht, in Frage gestellt. In Zukunft wird es diese Kritiker des Systems unter den Ländern nicht mehr geben. Auch die wohlhabenden Länder müssen zukünftig keine Gelder mehr aus dem eigenen Steueraufkommen an andere Länder überweisen. Zwar gibt es einen letzten Rest des horizontalen Ausgleichs in der anfänglichen Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer auf die Länder. Ein ähnliches Element hat jedoch bislang bereits in Form des Umsatzsteuervorwegausgleichs existiert, ohne dass dieses eine große Wahrnehmung erfahren hätte. Weil sich somit kaum mehr Länder finden dürften, die eine Revision des Systems anstoßen werden, hat die nun erfolgende Weichenstellung de facto kein Verfallsdatum mehr und dürfte sich als permanente Entscheidung erwei-

sen. Dies macht es besonders bedauerlich, dass diese vermutlich für lange Zeit letzte Reformchance weitgehend ungenutzt bleibt.

Die sich abzeichnende Reform impliziert zudem eine weitere Verschiebung von Finanzlasten auf den Bund und damit die stark von der Bevölkerungsalterung betroffene Ebene. Die Kombination aus erhöhtem Umsatzsteueranteil der Länder und erhöhten vertikalen Zuweisungen des Bundes erklärt, dass alle Länder von der Neugliederung profitieren. Es gibt somit »nur« einen Verlierer, den Bund. Fast unbemerkt steigt der Bund dabei auch in die Altschuldenübernahme de facto insolventer Bundesländer ein, indem er dem Saarland und Bremen zusätzlich Sanierungshilfen zahlt. Die Lastverschiebung auf die ohnehin in den kommenden Jahrzehnten durch die Demographie stark belastete Ebene ist eine neue Hypothek für die finanzielle Tragfähigkeit der Bundesfinanzen.

Keinerlei Korrekturen erfolgen im Hinblick auf im Licht des demographischen Wandels besonders problematische Zuweisungstypen. So werden weiterhin Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen deshalb an zehn Länder gezahlt, weil die Kosten der politischen Führung im Verhältnis zur Einwohnerzahl für diese vergleichsweise hoch sind. Damit subventioniert der Bund mit gut einer halben Milliarde Euro jährlich die Kleinteiligkeit des deutschen Föderalismus. Die fehlende Bereitschaft, über effizientere Ländergrößen nachzudenken und die Kosten politischer Führung durch Zusammenschlüsse zu senken, wird durch diese Art der Subventionierung erst möglich gemacht. Gemäß Bund-Länder-Kompromiss erfolgt hier kein Ausstieg, sondern sogar noch ein Ausbau, von dem mit Brandenburg ein naheliegendes Kandidatenland einer potenziellen Fusion profitiert.

Betrachtet man das Verhandlungsergebnis im Licht der Reformliteratur (vgl. den Überblick in Dörrenberg, Heinemann und Khayal 2015), dann ist der Kontrast groß. Vertikalisierungsmodelle spielen zwar auch in dieser Literatur eine bedeutsame Rolle. Diese werden jedoch zumeist als Teil einer Paketlösung vorgeschlagen, bei der die Vertikalisierung des Ausgleichs mit Steuerautonomie der Länder kombiniert wird. Diese Kombination hat gerade unter der Prämisse eines Festhaltens am föderalen Prinzip eine bestechende Logik. Mit der Beseitigung direkter horizontaler Mechanismen zwischen den Ländern und dem Ausbau der Bundeszuweisungen entwickelt sich das System in Richtung einer Alimentierung der Länder durch den Bund. Die Steuerautonomie ist ein folgerichtiges Korrektiv, das die föderale Eigenständigkeit der Länder in fiskalischer Hinsicht gewährleistet. Kommt jetzt die Vertikalisierung ohne Einnahmeautonomie, dann ist das der Gang in die völlige Alimentation der Länder durch den Bund. Letztlich sprechen sich die Länder im jetzt erzielten Kompromiss damit für ihre weitgehende finanzpolitische Entmachtung aus.

Angesichts dieses Befundes stellt sich die Frage, warum kein besseres Ergebnis möglich war. Zum Teil mag es sein, dass die Finanzwissenschaft Politik und Öffentlichkeit nicht von den Chancen autonomer Steuersetzung durch die Länder hat überzeugen können. Es dürfte ein Fehler gewesen sein, immer wieder auf der Idee des Steuerwettbewerbs als zentralem Argument zu beharren. Die Idee, dass Bundesländer über Steuern miteinander in Wettbewerb etwa um mobile Bürger und Unternehmen treten, kann in der Tat nicht jeden überzeugen und wirft viele Fragen auf. Viel einleuchtender und politisch durchschlagender dürfte das oben skizzierte Argument sein, das auf Verantwortlichkeit der Landespolitik setzt. Steuerautonomie der Länder wäre von daher nicht primär ein Mittel zur Etablierung von Wettbewerb zwischen den Gliedstaaten, sondern vielmehr eine Strategie für mehr Demokratie und umfassende Kontrolle der Landespolitik durch ihre Wähler im Hinblick auf beide Seiten des Budgets.

Auch wurde nicht klar genug gesagt, dass Steuerautonomie und ein hohes Ausgleichsniveau durch den Finanzausgleich kein Gegensatz sind. Ganz im Gegenteil ist eine Nivellierung unterschiedlicher originärer Finanzkraft durch einen starken Finanzausgleich erst eine Voraussetzung dafür, dass Steuerautonomie funktionieren kann und arme Länder nicht in eine Teufelsspirale steigender Steuersätze und sinkender ökonomischer Aktivität gezwungen werden. Solidarität und finanzielle Eigenständigkeit der Länder sind eben nicht das Gegensatzpaar, zu dem diese Begriffe oft hoch stilisiert werden.

Jenseits dieser Kritik an manchen einseitigen Botschaften der finanzwissenschaftlichen Forschung gilt aber auch: Es sind ganz offenbar viele Landespolitiker selber, die die volle Finanzverantwortung dem Wähler gegenüber unter Einschluss der Besteuerung überhaupt nicht wollen. Die fiskalische Entmachtung der Landesebene hat möglicherweise aus dem Blickwinkel einer Landesregierung nichts Bedrohliches, sondern erscheint verlockend. Es ist bequem, wenn Fehler der eigenen Politik keine fiskalischen Konsequenzen haben können. Und genau das wird immer mehr die Welt der Ministerpräsidentinnen und -präsidenten in den Ländern ab 2020 sein. Die Finanzausstattung des Landes bleibt entkoppelt von der Leistung der eigenen Wirtschaftspolitik. Nicht einmal werden die Länder künftig länger in die Gruppen der Zahler und Empfänger eingeteilt werden, so dass auch dieses öffentliche Stigma als mögliche Sanktion für Fehlleistungen entfällt. Und steigende Ausgaben müssen künftig letztlich vom Bund refinanziert werden, zumindest dann, wenn man sich mit diesen Ausgabensteigerungen in guter Gesellschaft der Kollegen in den anderen Ländern befindet.

Was könnte der nächste Schritt dieser Entwicklung des deutschen Föderalismus sein? Wirklich konsequent wäre nun eigentlich die weitere Eingrenzung des Handlungsspiel-

raums auf der Ausgabeseite der Länderbudgets. Eine Ebene, die keine Verantwortung für die Finanzierung des Haushalts will, der sollte eigentlich auf Dauer auch der letzte Rest von Autonomie in den Ausgabeentscheidungen genommen werden. Damit würde dann das Potenzial des föderalen Systems mit seinem Wettbewerb der Ideen und der Berücksichtigung unterschiedlicher Wählerpräferenzen endgültig vertan. Und dann könnte sich irgendwann letztlich die Frage anschließen, wofür wir uns in Deutschland 16 Landesregierungen und -parlamente eigentlich noch leisten sollen.

Literatur

Dörrenberg, P., F. Heinemann und N. Khayal (2015), »Reformoptionen für den deutschen Finanzföderalismus«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 16(1), 26–43.

Rodden, J. (2003), »Soft budget constraints and German federalism«, in: J. Rodden, G. S. Eskeland und J. Litvack (Hrsg.), *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*, MIT Press, Cambridge, Mass., 161–186.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2013), *Finanzpolitische Herausforderungen des demografischen Wandels im föderativen System*, Gutachten, Bundesministerium der Finanzen, Berlin.



Joachim Wieland*

Die Reform der Finanzbeziehungen als Chance für den Bundesstaat

Eigenart der Finanzverfassung

Eine aufgabengerechte Finanzausstattung ist für den Bund ebenso wie für die Länder von herausragender Bedeutung. Sie können ihre Aufgaben nur erfüllen, wenn sie über das Geld verfügen, das sie für die Aufgabenerfüllung benötigen. Die Sicherstellung ausreichender Finanzmittel für die Glieder des Bundesstaates ist Aufgabe der Finanzverfassung. Deren Bedeutung wird zwar häufig unterschätzt. Ihre Regelungen legen aber erst die Grundlage dafür, dass Bund und Länder ihre Staatlichkeit entfalten können. Nicht zuletzt aus diesem Grunde ist die Finanzverfassung von einer Spannungslage und Interessengegensätzen der staatlichen Ebenen geprägt. Die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern sind streitanfällig. Das Geld ist immer zu knapp, der Finanzbedarf der Glieder des Bundesstaates übersteigt regelmäßig die Steuereinnahmen. Die dadurch entstehende Spannungslage hat in den letzten 30 Jahren zu mehreren Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht geführt. Gegenwärtig sind Klagen der Länder Bayern und Hessen gegen den Finanzausgleich anhängig. Beide Länder sind davon überzeugt, dass sie zu viel Geld zugunsten ärmerer Länder in den Finanzausgleich einzahlen müssen.

Das Bundesverfassungsgericht schafft aber in seinen Urteilen nie eine konkrete neue bundesstaatliche Finanzordnung, sondern gibt dem Gesetzgeber nur Vorgaben, die er bei seiner Neuregelung beachten muss. Es bleibt also auch nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts bei der Notwendigkeit einen politischen Kompromiss zu finden. Schon deshalb ist es zu begrüßen, dass sich die Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern am 14. Oktober 2016 bei ihrer Konferenz in Berlin auf einen Beschluss zur Neuregelung des bundesstaatlichen

Finanzausgleichssystems ab 2020 geeinigt haben. Sie ersparen sich so den Umweg über Karlsruhe, der sie letztlich ebenfalls an den Konferenztisch in Berlin geführt hätte. Da die verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Finanzordnung im Bundesstaat durch die bereits ergangenen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts in allen wesentlichen Punkten geklärt sind, wären neue Erkenntnisse von einer weiteren Entscheidung zudem bestenfalls in begrenztem Umfang zu erwarten gewesen. Alle Beteiligten können sich nun auf die Umsetzung der Einigung auf Eckpunkte in konkrete Verfassungsänderungen und Gesetze konzentrieren. Diese Aufgabe zu erfüllen ist schwierig genug, wie bereits die ersten Bemühungen um eine Neuregelung zeigen.

Dringlichkeit der Reform

Eine Neuregelung ist aber dringlich. Maßstäbengesetz und Finanzausgleichsgesetz laufen am 31. Dezember 2019 aus. Am 1. Januar 2020 tritt für die Länder die sog. »Schuldenbremse« in Kraft (Art. 143c Abs. 1 GG), die ihnen erhebliche Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung abverlangt. Für eine ganze Reihe von Ländern dürfte ein dauerhafter Verzicht auf eine strukturelle Neuverschuldung von diesem Datum an ohne eine grundlegende Verbesserung ihrer Finanzlage nicht zu erreichen sein. Auf der anderen Seite wollten die finanzstarken Länder von der Pflicht zur Dotierung des Länderfinanzausgleichs in stetig wachsendem Ausmaß befreit werden. Der Bund konnte sich angesichts der sehr erfreulichen Entwicklung des Steueraufkommens ein Stück weit auf die Länder zubewegen, wenn er dafür Gegenleistungen der Länder in anderen Politikbereichen erhielt, um die er sich schon lange bemüht hatte. Wann, wenn nicht jetzt, sollte eine Einigung gelingen.

Grundlegende Änderungen

Diese Einigung reformiert das System der bundesstaatlichen Finanzverteilung grundlegend. Das kommt schon in den ersten Worten des Eckpunktepapiers zum Ausdruck: »Der Länderfinanzausgleich wird in seiner jetzigen Form abgeschafft. Damit entfällt auch der Umsatzsteuervorgewegausgleich.« Mit diesen 13 Worten stellen Bund und Länder ihre Finanzbeziehungen auf eine ganz neue Grundlage. Bislang wird das Steueraufkommen in Deutschland gemäß Art. 107 GG in fünf Schritten auf Bund und Länder aufgeteilt: In einem ersten Schritt wird das Steueraufkommen dem Bund, den Ländern oder beiden gemeinsam zugewiesen. Mit dem zweiten Schritt wird das Steueraufkommen der Länder auf die einzelnen Länder aufgeteilt. Wer dabei verhältnismäßig wenig Geld erhält, bekommt im dritten Schritt zusätzliche Mittel aus bis zu einem Viertel des Umsatzsteueranteils der Länder. Der vierte Schritt ist der Länderfinanzausgleich, der die unterschiedliche Finanzkraft der Länder nach den ersten drei Schritten angemessen ausgleicht. Im fünften und letzten

* Prof. Dr. Joachim Wieland, LL.M., ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht und Rektor der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.

Schritt gewährt der Bund den Ländern zusätzliche Gelder zur Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs.

Diese Finanzverteilung ist kompliziert, wenig transparent und streitanfällig. Der Umsatzsteuervorwegausgleich ist eigentlich Teil des Finanzausgleichs, wird aber bislang als Element der primären Finanzverteilung behandelt, bestimmt also mit, was eigene Mittel der Länder sind. Vor allem das Geld, das den Ländern in den Schritten 1 bis 3 erst zugewiesen und dann im vierten Schritt wieder genommen wird, schmerzt die Geberländer heftig. Die unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung der Länder seit der Wiedervereinigung Deutschlands hat zudem dazu geführt, dass immer weniger Länder immer höhere Beiträge zum Länderfinanzausgleich aufbringen müssen. Die Solidarität zwischen den Ländern ist so an ihre Grenzen gestoßen.

Der Kompromiss

Die am 14. Oktober 2016 beschlossene Neuregelung verspricht eine Reduzierung von Komplexität, Solidaritätsanforderungen und Streitanfälligkeit. Der Preis dafür ist ein Erstarken der Rolle des Bundes. Er muss mehr bezahlen, darf aber auch mehr bestimmen. Finanzwirtschaftlich gesehen werden vor allem die finanzschwächeren Länder stärker als bislang zu Kostgängern des Bundes. Dafür sind sie nicht länger genötigt, Solidarität von den finanzstärkeren Ländern einzufordern, die mit steigenden Beiträgen auf immer weiter sinkende Zahlungsbereitschaft gestoßen ist. Verlässlichkeit gewinnt die neue Regelung dadurch, dass sie unbefristet ist und selbst bei der Forderung nach einer Neuregelung durch den Bund oder mindestens drei Länder zunächst einmal fünf Jahre fort gilt.

An die Stelle des bisherigen Länderfinanzausgleichs wird zukünftig die Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer treten. Sie wird nur noch grundsätzlich nach Maßgabe der Einwohnerzahl erfolgen, jedoch durch Zu- und Abschläge entsprechend der Finanzkraft jedes Landes modifiziert werden. Umsatzsteuerstarke Länder wie Nordrhein-Westfalen werden so von Nehmer- zu Geberländern. Umsatzsteuervorwegausgleich und Länderfinanzausgleich werden durch die Umsatzsteuerverteilung zwischen den Ländern ersetzt. Das macht die Finanzverteilung transparenter. Da die finanzstarken Länder zukünftig kein eigenes Geld mehr abgeben müssen, dürfte die neue Regelung auch weniger streitanfällig sein.

Vorteile für die Länder

Alle Länder profitieren von einem zusätzlichen Festbetrag in Höhe von 2,6 Mrd. Euro sowie zusätzlichen Umsatzsteuerpunkten im Gegenwert von 1,42 Mrd. Euro. Auch kommt ihnen die Fortführung des Bundesprogramms zur Finanzie-

rung des öffentlichen Personennahverkehrs zugute. Die finanzschwächeren Länder ziehen Vorteile aus einer Erhöhung der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen sowie aus neuen Bundesergänzungszuweisungen für Forschungsförderung. Erfreulich für die finanzstarken Flächenländer ist die auf 75% begrenzte Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft in die Berechnungen. Ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts hätte möglicherweise zu einer vollständigen Einbeziehung geführt. Zukünftig wird der Bund zudem Finanzkraftunterschiede auf Gemeindeebene mit etwa 1,5 Mrd. Euro jährlich ausgleichen.

Für die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg sowie für die einwohnerschwachen ostdeutschen Länder Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen-Anhalt bringt das Festhalten an der Einwohnerwertung fühlbare Vorteile. Die ostdeutschen Länder können den Wegfall speziell für sie bestimmter Bundesergänzungszuweisungen deshalb hinnehmen, weil es zukünftig Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich regionaler Ungleichgewichte unter den Ländern geben wird, die insbesondere an strukturelle Arbeitslosigkeit anknüpfen werden. Für die Haushaltsnotlagenländer Bremen und Saarland werden weiterhin Sanierungshilfen in Höhe von 800 Mio. Euro gewährt.

Vorteile für den Bund

Dem Bund waren die Zustimmung der Länder zu einer privatrechtlich organisierten Infrastrukturgesellschaft Verkehr und die Reform der Bundesauftragsverwaltung in Art. 90 GG besonders wichtig. Nach geltendem Recht verwalten die Länder die Bundesautobahnen und die Bundesfernstraßen im Auftrag des Bundes. Nur auf Antrag des Landes kann der Bund diese Straßen in bundeseigene Verwaltung übernehmen. Im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung kann der Bund den Ländern zwar Weisungen erteilen, muss aber auch die Ausgaben tragen, die sich aus der in seinem Auftrag durchgeführten Straßenverwaltung der Länder ergeben. Die Bundesauftragsverwaltung hat sich in der Vergangenheit als sehr schwerfällig erwiesen. Die unterschiedliche Zuweisung von Aufgaben- und Ausgabenlast auf die Länder auf der einen und den Bund auf der anderen Seite hat nicht zu einem besonders effizienten Verwaltungsvollzug geführt. Die nun vereinbarte Übertragung der Verwaltung der Bundesautobahnen und eingeschränkt auch der Bundesfernstraßen, bei denen es eine Opt-out-Möglichkeit für die Länder geben soll, wird die Aufgabenverantwortung und die Ausgabenverantwortung beim Bund zusammenführen. Das sollte die Effizienz der Aufgabenwahrnehmung stärken.

Infrastrukturgesellschaft Verkehr

Dem gleichen Ziel dient die Gründung der geplanten Infrastrukturgesellschaft Verkehr in privatrechtlicher Organisa-

tionsform. Seit langem gibt es Bestrebungen, die Verwaltung der Bundesfernstraßen jedenfalls zum Teil zu privatisieren. Das Grundgesetz in seiner geltenden Fassung hat dem enge Grenzen gesetzt, so dass nur sehr vorsichtige Versuche mit einem sogenannten Betreibermodell unternommen worden sind. Schon bald nach der Einigung auf die Eckpunkte am 14. Oktober 2016 wurden jedoch innerhalb der Bundesregierung unterschiedliche Auffassungen darüber vertreten, ob mit der zu gründenden Infrastrukturgesellschaft Verkehr eine formelle oder eine materielle Privatisierung gemeint war. Bei der bloßen Organisationsprivatisierung, auf die man sich letztlich geeinigt hat, bleibt der Staat alleiniger Gesellschafter der Infrastrukturgesellschaft. An die Stelle der öffentlich-rechtlichen Organisation der Bundesfernstraßenverwaltung tritt zwar eine privatrechtliche Organisation. Sie bleibt aber vollständig in öffentlicher Hand. Eine materielle Privatisierung hätte demgegenüber die Beteiligung privaten Kapitals an der Gesellschaft ermöglicht. Das hätte es dem Bund erlaubt, unter Einhaltung der Regelungen über die »Schuldenbremse« privates Kapital für den Bau und die Unterhaltung von Fernstraßen zu nutzen. Nach der Verständigung auf eine Organisationsprivatisierung innerhalb der Bundesregierung kann privates Kapital nur im Wege der Kreditaufnahme und dementsprechend unter Beachtung der Vorgaben der Schuldenbremse für die Verwaltung der Bundesfernstraßen eingesetzt werden.

IT-Reformen

Kaum weniger bedeutend für den Bund ist die vereinbarte Errichtung eines zentralen Bürgerportals durch den Bund, über das auch die Länder ihre Online-Dienstleistungen bereitstellen haben. Die Pflicht zum Erlass von Open-Data-Gesetzen in den Ländern in Anlehnung an die Bundesregelung kommt hinzu. Da sich der Bund zum Ziel gesetzt hat, die in der öffentlichen Hand und bei Privaten verfügbaren großen Datenmengen künftig verstärkt zu nutzen, ist dieser Eckpunkt für ihn von besonderer Bedeutung, zumal es auf Länderebene gegen das Projekt durchaus datenschutzrechtliche Bedenken gibt.

Einwirkungsrechte des Bundes in die Länderverwaltung

Weiter erhält der Bund mehr Steuerrechte bei seinen Finanzhilfen an Länder und Kommunen zur Förderung von Investitionen. Besonders wertvoll wird für den Bund die vorgesehene verfassungsrechtliche Erweiterung seiner Mitfinanzierungskompetenzen im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur für finanzschwache Kommunen sein. Gerade im Bereich der Bildung haben die Länder in der Vergangenheit strikt die Beachtung ihrer Zuständigkeiten eingefordert und durchgesetzt. Das hat es dem Bund sehr erschwert, von ihm für nötig gehaltene Reformen des Bil-

dungswesens durchzusetzen. Schließlich werden die Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofs bei den Mischfinanzierungstatbeständen gestärkt. Auch die von den Ländern lange abgewehrte Stärkung der Rechte des Bundes in der Steuerverwaltung ist nunmehr vereinbart. Sie kann dazu beitragen, den einheitlichen Steuervollzug in Deutschland sicherzustellen und einen heimlichen Steuerwettbewerb zwischen den Ländern im Verwaltungsvollzug zu verhindern.

Chancen und Risiken

Betrachtet man den Kompromiss insgesamt, so begründet er eine neue Finanzarchitektur des Bundesstaates, der auf beiden Ebenen stärker wird: Die Eigenständigkeit der Länder wird durch die Stärkung ihrer Finanzkraft gefestigt. Wenn sie die neu zufließenden Gelder sinnvoll einsetzen, können sie dem Bund zukünftig besser als bislang gleichberechtigt gegenüberreten. Der Bund hat zwar bei der Einigung einer Mehrbelastung zugestimmt, die etwas höher ist als von ihm ursprünglich geplant. Angesichts seiner Steuereinnahmen kann er sich diese Großzügigkeit jedoch leisten. Auch er hat ein genuines Interesse an Ländern, die auf einer gesicherten finanziellen Grundlage agieren und ihre politische Kraft nicht auf die Bekämpfung von Haushaltsnotlagen konzentrieren müssen. Es muss allerdings bezweifelt werden, ob die Sanierungshilfen für Bremen und das Saarland in der vorgesehenen Höhe ausreichen werden, um beiden Ländern den Weg zurück zu einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft zu ebnen.

Der Preis, den der Bund für die finanzielle Stärkung der Länder erhält, liegt in der Erweiterung seiner Handlungsmöglichkeiten in den Bereichen Bundesfernstraßen, Digitalisierung, Investitionen und Steuerverwaltung. Die Länder konnten dem Bund auf diesen Feldern entgegenkommen, weil sie durch die Stärkung ihrer Finanzkraft ihre Handlungsfähigkeit auf anderen Feldern verbessern können. Schon die Tatsache, dass Bund und Länder die politische Kraft für diesen umfassenden Kompromiss gefunden haben, spricht für den Bundesstaat. Dass beide Ebenen ihn nutzen können, um ihre Aufgaben zum Vorteil der Bürgerinnen und Bürger besser zu erfüllen, ist ein Gewinn für Deutschland. Die Einbußen an Eigenständigkeit, die die Länder im Gegenzug für eine bessere Finanzausstattung durch den Bund hinnehmen müssen, scheinen erträglich. Das gilt vor allem, weil die Länder infolge der besseren Finanzausstattung ihre Staatlichkeit auch gegenüber dem Bund zukünftig besser behaupten werden können.



Martin Junkernheinrich*

Einigung, aber auch Erfolg? Zur Neu- regelung des Länderfinanzausgleichs

Reformanlass

Am 14. Oktober 2016 einigten sich Bund und Länder – angesichts der verhärteten Verhandlungslage überraschend – im Rahmen einer »Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern« auf eine Neu-
regelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems. Die Länder äußerten sich einhellig positiv über das Ergebnis. Aber auch die Bundeskanzlerin zieht eine positive Bilanz und sieht in den Vereinbarungen eine »gute Nachricht für die Menschen im Lande«. Bundesfinanzminister Schäuble klingt etwas verhaltener, wenn er ein »für alle Seiten aus-
kömmliches und zumindest befriedigendes Ergebnis« konstatiert.

Die Neuregelung war aus mehreren Gründen notwendig geworden. Die derzeit gültigen Regelungen des Länderfinanzausgleichs und der Solidarpakt II sind befristet und laufen im Jahr 2019 aus. Zudem wurde in den Koalitionsvereinbarungen zwischen CDU/CSU und SPD im Jahr 2013 vereinbart, sich mit Fragen der föderalen Finanzbeziehungen zu befassen. Dazu zählen insbesondere

- der europäische Fiskalvertrag,
- die Schaffung von Voraussetzungen für die Konsolidierung und dauerhafte Einbindung der neuen Schuldenregel in den Länderhaushalten,
- die Einnahmen- und Aufgabenverteilung und Eigenverantwortung der föderalen Ebenen,
- die Reform des Länderfinanzausgleichs,
- die Altschulden, Finanzierungsmodalitäten und Zinslasten sowie
- die Zukunft des Solidaritätszuschlags.

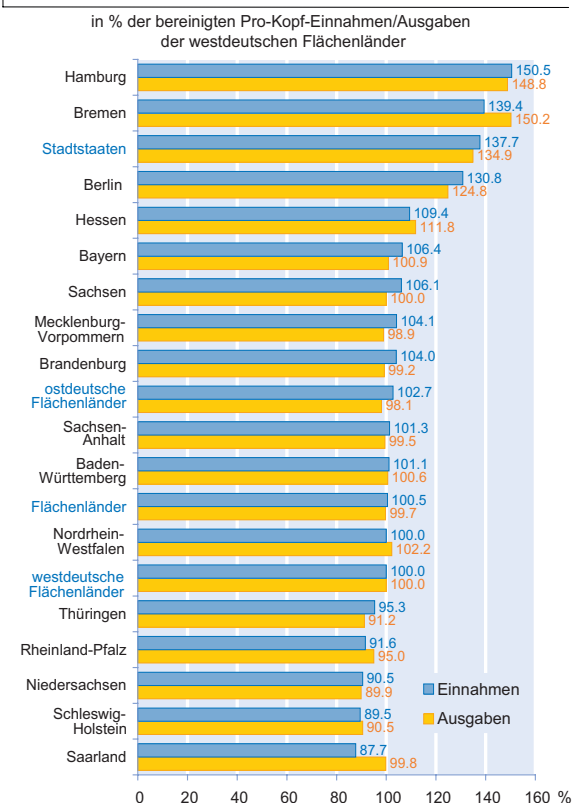
* Prof. Dr. Martin Junkernheinrich ist Inhaber des Lehrstuhls für Stadt-, Regional- und Umweltökonomie unter besonderer Berücksichtigung finanzwissenschaftlicher Aspekte am Fachbereich Raum- und Umweltplanung der Technische Universität Kaiserslautern.

Darüber hinaus waren die Normenkontrollanträge von Bayern und Hessen beim Bundesverfassungsgericht ein zentrales Motiv zur Neu-
regelung des Finanzausgleichs.

Dabei stand ein System zur Reform, das mit Blick auf seine fiskalischen Ausgleichsfunktionen durchaus als erfolgreich angesehen werden kann. Hier fällt zunächst die deutliche Aufstockung der neuen Länder ins Auge, deren Finanzkraft nach Finanzausgleich und allen Bundesergänzungszuweisungen je Einwohner ausnahmslos besser positioniert ist als das für das finanzstärkste westdeutsche Flächenland Bayern gilt, lediglich übertroffen von den Stadtstaaten Bremen und Hamburg. Aber auch Länder, deren Steueraufkommen relativ rückläufig war, wie dies beispielsweise für Nordrhein-Westfalen und das Saarland gilt, stehen nach allen Ausgleichsstufen vergleichsweise gut da. Ob dies im Einzelnen bedarfsgerecht ist oder dem Effizienzanliegen genügt oder ob hier auch Übernivellierungsprozesse zu beobachten sind, soll an dieser Stelle offen bleiben.

Weitet man den Blick auf die bereinigten Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben der Länder einschließlich ihrer Gemeinden aus, so zeigt sich ein differenzierteres Bild (vgl. Abb. 1). Die Einnamenschwäche des Saarlandes, aber auch die von Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und Schleswig-Holstein, tritt nun trotz der Leistungen des Länderfinanz-

Abb. 1
Bereinigte Einnahmen und Ausgaben von Ländern und Kommunen 2014



Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des Autors.

ausgleichs deutlich hervor, aber auch die länderspezifischen Ausgabenmuster, die nicht immer der Finanzkraft entsprechen. Bayern weist z.B. gemessen an seiner Einnahmenstärke ein eher geringes Ausgabeniveau auf. In Hessen und Nordrhein-Westfalen übersteigen die Ausgaben die Einnahmen.¹ Dies deutet darauf hin, dass den Anzeifeffekten von Finanzsystemen größere Bedeutung beizumessen ist, als dies in der politischen Finanzausgleichspraxis der Fall ist.

Zum finanzpolitischen Diskurs und den zentralen Herausforderungen²

Der finanzausgleichspolitische Diskurs der letzten Jahre lässt sich zunächst durch die primär bekannten Positionierungen zwischen Geber- und Empfängerländern sowie zwischen ausgleichs- und anreizorientierten Grundpositionen kennzeichnen. Nachvollziehbare Argumente konnten alle Seiten für sich beanspruchen. Sicher braucht das Saarland einen Ausgleich für seine einpendlerbedingte Schiefelage in der Steuerverteilung. Und sicher ist die hohe Zahllast Bayerns den Bürgern – nicht nur in Bayern – politisch schwer zu vermitteln. Aber auch, oder vielleicht gerade, weil de facto jedes Bundesland intensiv über Ansatzpunkte zur Begründung höherer Finanzausgleichsansprüche nachdachte, wurde von der Reform kaum ein »großer Wurf« erwartet. Kein Verhandlungspartner durfte, erst recht wenn die Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten im Gegensatz zu früheren Reformprozessen selbst verhandeln, sein Gesicht verlieren.

Politisch bedeutsamer war und ist die Frage, ob der dominierende umverteilungspolitische Diskurs die staats-, föderalismus- und finanzpolitischen Herausforderungen Deutschlands hinreichend aufnimmt. Die eine oder andere Verschiebung zwischen den Ländern vermag kaum eines der anstehenden Probleme, vom abflachenden Wirtschaftswachstum, dem demographischen Wandel bis hin zur hohen Staatsverschuldung, zu lösen. Der intensive Blick auf die Umverteilungsfrage kann den Blick auf die zentralen Herausforderungen geradezu verdecken.

Auf einer staats- und finanzausgleichspolitisch eher grundsätzlichen Ebene sind insbesondere sechs Fragenkomplexe als auf der Agenda stehend zu kennzeichnen:

- Folgen wir weiter der einnahmenorientierten Ausgleichsphilosophie, die davon ausgeht, dass Ausgabenbedarfsunterschiede zwischen den Ländern aufgrund des hohen Aggregationsniveaus vernachlässigbar gering sind? Oder vertikalisieren wir die Steuerverteilung, um die Mittel in einem zweiten Schritt aufgabenorientiert zu verteilen?

- Wie gehen wir mit der Zunahme der ökonomischen, sozialen und fiskalischen Disparitäten um? Gerade in Ländern mit altindustriellen Problemkonzentrationen existieren regionale und kommunale Abwärtsspiralen mit hohen gesellschaftlichen Folgekosten.
- Was tun wir, damit gerade in den Ländern mit geringerer Konsolidierungsbereitschaft der Weg zum Haushaltsausgleich und zum Altschuldenabbau gestärkt werden kann?
- Auf welche Weise kann die Altschuldenfrage gelöst werden, bevor Zinsänderungsrisiko eintritt und die Märkte erneut die Zahlungsfähigkeit des Staates testen?
- Wie stärken wir Aufgabenkritik und Standardflexibilisierung? Oder generieren wir weiter neue Aufgaben, ohne parallel die dauerhaft notwendige Finanzierungsbasis sicherzustellen?
- Wodurch können wir insbesondere ebenenübergreifende Aufgaben effektiver und effizienter wahrnehmen? Wo ist das Trennsystem geeignet, und wo müssen wir intelligente Kooperationswege finden?

Es geht also darum, die finanzpolitischen Regelungen so zu reformieren, dass sie die Herausforderungen der nächsten Jahre und Jahrzehnte bewältigen können. Systemverbesserungen sind auch bei begrenztem Umverteilungsspielraum zu realisieren. Änderungen in der Technik der Umverteilung (Umsatzsteuerverteilung in einer Stufe, stärkere Berücksichtigung der gemeindlichen Steuereinnahmen, Berücksichtigung von Sonderbedarfen u.v.m.) können hier zu mehr Transparenz und Gerechtigkeit, aber auch zur Stärkung der Anreizkompatibilität führen. Die skizzierten Kernprobleme werden dadurch nicht zwingend gelöst.

Im politischen Diskurs verdichteten sich eine Reihe von Anforderungen der einzelnen Länder bzw. Ländergruppen, die auf einen breiten Konsens stießen:

- Alle Länder sollten finanziell besser ausgestattet werden als bei Fortführung des bestehenden Länderfinanzausgleichs.
- Die ostdeutschen Länder sollten weiterhin eine hinreichende finanzielle Ausstattung erhalten.
- Bayern, Hessen und Baden-Württemberg sollten einen höheren Beitrag für ihre Landesaufgaben einbehalten, sprich sie sollten weniger abführen.
- Nordrhein-Westfalen sollte wieder Zahlerland werden.
- Die westdeutschen Länder sollten ungefähr im Durchschnitt der alten Länder profitieren.
- Bremen und das Saarland sollten eine Unterstützung zur Bewältigung ihrer Schuldenlasten erhalten.

Diese Überlegungen waren erneut Ausdruck eines verteilungspolitischen Diskurses, der gegebenenfalls durch höhere Bundesmittel eine breite, besser eine vollständige Gewinnerfront unter den Ländern realisiert. Der Bezug zu den finanzpolitischen Herausforderungen wurde dabei nicht mehr oder allenfalls rudimentär sichtbar.

¹ Vgl. zu den Länder- und Kommunalhaushalten auch die jährlich erscheinenden Analysen von Junkernheinrich et al. (2016a).

² Vgl. dazu auch Junkernheinrich et al. (2016b); Junkernheinrich (2016), dort finden sich ausführliche bibliographische Angaben.

Die Initiative des Saarlandes

Ein Angelpunkt der Auseinandersetzung war die Forderung Nordrhein-Westfalens, zum Geberland zu werden. Seit Jahren war Nordrhein-Westfalen der größte Zahler im Umsatzsteuervorwegausgleich, wurde aber im Länderfinanzausgleich zum Nehmerland. Dies hätte durch die Abschaffung des Umsatzsteuervorwegausgleiches geändert werden können. Das wurde aber wiederum von den ostdeutschen Ländern abgelehnt, die diese »originären« Steuereinnahmen unbedingt behalten wollten. Zudem hätte eine Abschaffung des Umsatzsteuervorwegausgleichs zu einer deutlichen Erhöhung des Länderfinanzausgleichsvolumens – um rund 8 Mrd. Euro – geführt, was zu noch höheren Zahlungen Bayerns geführt hätte und der Forderung der Geberländer nach merklichen Entlastungen diametral gegenüberstand.

Um die sich abzeichnende politische Blockade der Verhandlungen zu verhindern, entwickelte das Ministerium für Finanzen und Europa des Saarlandes ein Modell mit zwei Ausgleichsstufen:

- einer Basisstufe mit föderaler Grundausstattung (in der der Umsatzsteuervorwegausgleich und der Länderfinanzausgleich aufgehen),
- einer Aufbaustufe mit einem Ausgleich über allgemeine und besondere Bundesergänzungszuweisungen.

Der Basisausgleich erforderte Zu- und Abschläge von der gleichmäßigen Pro-Kopf-Verteilung der Umsatzsteuer. Die Umsetzung wäre nur mit einer Änderung von Art. 107 GG möglich, weshalb es die potenziellen Gegner kritisch als verfassungswidrig einstufen.

Der entscheidende politökonomische Vorteil dieses Vorschlags kann darin gesehen werden, dass Nordrhein-Westfalen zum Geberland wurde, die ostdeutschen Flächenländer ihre originären Steuereinnahmen behielten und die Zahlungen der Geberländer (durch die Integration des Länderfinanzausgleichs in die Basisstufe) entfielen. Damit wurde für die Länder ein hoher Grad an politischer »Gesichtswahrung« ermöglicht. Durch die Gestaltung der Zu- und Abschläge bei der Basisstufe können wiederum vielfältige Verteilungs- und Lenkungsziele erreicht werden. An dieser Stelle blieb der Vorschlag allerdings noch offen.

Dies ist nicht verwunderlich, denn die Berücksichtigung konkreter Sonderbedarfe (Lösung der Altschuldenfrage, Zusammenführung von Aufgaben- und Finanzverantwortung im Sozialbereich, Remanenzkosten bei schrumpfender Bevölkerung, Lösung des Gemeindefinanzproblems, besondere Finanzbedarfe westdeutscher strukturschwacher Länder u.v.m.) streut zwischen den Ländern und hätte umgehend politische Widerstände geweckt. Hier hätte es einer gründlichen und intensiven Vorbereitung bedurft, die die zentralen Ziele der Neuordnung in diesem Modell konkretisiert hätte.

Daran hat es aber offenbar gefehlt. Die Annäherung an den Status quo der Finanzverteilung bei gleichzeitiger Erfüllung der zentralen Anliegen Bayerns und Nordrhein-Westfalens blieb als Reformagenda recht schmal. Rückblickend wäre aus gesamtstaatlichen Gründen für die Schlussphase der Beratungen in der Ministerpräsidentenkonferenz eine deutlich intensivere Behandlung der inhaltlich zu lösenden Kernfragen wünschenswert gewesen.

Das Ländermodell vom 3. Dezember 2015

Mit der Einigung der Länder zur Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen vom 3. Dezember 2015 wurde das Modell des Saarlandes aufgegriffen und konkretisiert. Das Ergebnis lässt sich als eine »Abschaffung des horizontalen Länderfinanzausgleichs und dessen Ersetzung durch einen vertikalen Umsatzsteuerausgleich« zusammenfassen. Die kommunale Finanzkraft wurde zur Berechnung der Finanzkraft eines Landes zu 75% (statt bisher 64%) einbezogen. Der Wegfall der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für teilungsbedingte Sonderlasten sollte durch eine Bundesergänzungszuweisung für unterproportionale kommunale Finanzkraft kompensiert werden. Außerdem waren für das Saarland und Bremen Sanierungshilfen in Höhe von insgesamt 800 Mio. Euro vorgesehen.

Neben der Besserstellung aller Länder wurde mit der Einigung auch die zentrale Forderung Bayerns erfüllt. Bayern trug im Jahr 2014 mehr als die Hälfte des Gleichgewichtsvolumens. Nachdem sich die Ausgaben Bayerns für den Länderfinanzausgleich innerhalb von zehn Jahren verdoppelt hatten, war eine Entlastung Bayerns eine zentrale Vorbedingung für einen Länderkompromiss. Bayern würde, dem Ländermodell folgend, fast 1 Mrd. Euro weniger zahlen müssen.

Von den Befürwortern wurde das Ländermodell als eine zukunftsfähige Neugestaltung des Länderfinanzausgleichs eingestuft. Die häufig kritisierte Verstärkung der Vertikalisierung sei unbegründet, da dem Bund keine politische Einflussmöglichkeit auf die Länder zugesprochen würde. Vielmehr stelle nicht die Neuordnung des Finanzausgleichs eine Gefährdung des föderalen Systems dar, sondern die Einführung einer Bundessteuerverwaltung, die dem Bund in einer Länderaufgabe entsprechende Vollzugskompetenzen einräume.

Forderungen und Modellalternative des Bundes im Jahr 2016

Im Sommer 2016 zirkulierte zunächst ein Papier »Forderungen des Bundes«, das dem Bundesministerium der Finanzen zugerechnet wurde. Darin wurde in klarem Duktus eine deutlich vom Ländermodell vom 3. Dezember 2015 abweichende Position vertreten. Im Kern wurde der Ländervor-

schlag abgelehnt und betont, dass alle dem Bund wichtigen Aspekte »durch Modifikation des Ländermodells unter Erhalt seiner Verteilungseffekte möglich ist.« Das prägnante und von einigen Akteuren auf der Länderseite als brüsk formuliert wahrgenommene Positionspapier mündete in einen »Vorschlag zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs« vom 23. September 2016. Folgende Änderungen kennzeichnen die Modellalternative:

- Der Länderfinanzausgleich i.e.S. wird entlastet, indem beim Umsatzsteuervorgewegausgleich die Einnahmen der Gemeinden berücksichtigt werden. Gleichzeitig soll eine effektive Deckelung der Finanzkraftabschöpfung bei den Ländern (linearer Tarif im Länderfinanzgleich) erfolgen.
- Die neue einzuführende Bundesergänzungszuweisung zum Ausgleich unterproportionaler Finanzkraft bleibt in ihrem Volumen deutlich unter 1 Mrd. Euro und wird anreizkompatibel ausgestaltet. Die Finanzhilfen für Seehäfen sollen auflaufen und die bergrechtliche Förderabgabe voll angerechnet werden.
- Die Haushalte Bremens und des Saarlandes erhalten unter strengen Auflagen Sanierungshilfen von je 400 Mio. Euro, die hälftig von den Ländern mitzufinanzieren sind.
- Die Entflechtungsmittel werden in unveränderter Höhe von 2,6 Mrd. Euro, aber mit leicht veränderten Länderbeträgen fortgeführt.
- Das finanzielle Gesamtvolumen der vom Bund zu finanzierenden Leistungen darf 8,5 Mrd. Euro nicht überschreiten.

Auf diese Weise möchte der Bund insgesamt ein ausreichendes Maß an Transparenz des Finanzausgleichssystems beibehalten und die im Ländermodell angelegte Abhängigkeit der ostdeutschen Länder vom Bund reduzieren.

Den Ländern sollen Abweichungsrechte in der Sozialgesetzgebung für Art und Umfang der Leistungsgewährung in der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen und in der Kinder- und Jugendhilfe zugesprochen werden. Dies soll zu einer Regionalisierung der Sozialgesetzgebung beitragen. Die Bundesauftragsverwaltung, insbesondere die Bundesautobahnen, soll reformiert werden. Es soll eine privatrechtliche Verkehrsinfrastrukturgesellschaft gegründet werden, die allerdings staatlich geregelt werden soll. Hierfür sind Ermächtigungen in Art. 90 GG erforderlich, durch die Regelungen für die Übergangsphase wie der Übergang von Personal- und Sachmitteln, festzulegen sind. Der Stabilitätsrat soll gewichtiger werden, indem er zusätzlich die Überwachung der Verpflichtungen aus den europäischen Vorgaben (Obergrenze des gesamtstaatlichen strukturellen Finanzierungsdefizits) und die Überwachung des Bundes und der Länder über die Einhaltung der Schuldenbremse übernimmt. Ebenfalls soll der Stabilitätsrat die Auflagen für Bremen und das Saarland überwachen, die Voraussetzung für die weiteren Zinshilfen sind. Um Investitionen in den gesamtstaatlich bedeutsamen Bereichen zielgerichtet fördern zu können,

soll der Bund mehr Steuerrechte bei Finanzhilfen erhalten. In Erwägung wird eine grundgesetzliche Erweiterung der Mitfinanzierungskompetenzen des Bundes gezogen, die in spezifischen Bereichen der kommunalen Infrastruktur greifen würde. Schließlich sollten die Rechte des Bundes in der Steuerverwaltung gestärkt werden. Unter anderem ist ein allgemeines fachliches Weisungsrecht, soweit nicht alle Länder widersprechen, und ein erweitertes Weisungsrecht zum IT-Einsatz in der Steuerverwaltung der Länder vorgesehen. Außerdem sollen bundeseinheitliche verbindliche Kriterien über die personelle Ausstattung von Betriebsprüfung und Steuerfahndung gelten.

Einigung vom 14. Oktober 2016

Am 14. Oktober 2016 kam es bei einem Treffen der Regierungschefs von Bund und Ländern zu einer Einigung über die Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems. Im Vorfeld wurde bereits kommuniziert, dass die Bundesregierung ein hohes Interesse an einer Einigung in dieser Legislaturperiode habe. Nicht zuletzt deshalb haben sich die Länder mit ihrem Modell zur Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern vollständig durchgesetzt. Die finanzpolitischen und verfassungsrechtlichen Bedenken des Bundesfinanzministeriums fanden keine Berücksichtigung. Damit wird der Umsatzsteuervorgewegausgleich abgeschafft, der Länderanteil an der Umsatzsteuer nach der Einwohnerzahl verteilt und die kommunale Finanzkraft zu 75% berücksichtigt. Die Regelungen sollen ab 2020 unbefristet gelten, wenn nicht mindestens drei Länder oder der Bund nach 2030 eine Neuordnung einfordern.

Im Gegenzug erhält der Bund neue Kompetenzen. Dazu zählen wesentliche von ihm geforderte Reformbausteine:

- Gründung einer Infrastrukturgesellschaft Verkehr,
- Ausbau der Online-Anwendungen der öffentlichen Verwaltung,
- Mitfinanzierungskompetenzen im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur für finanzschwache Kommunen,
- Kontrollrechte bei der Mitfinanzierung von Länderaufgaben und
- Stärkung der Rechte des Bundes in der Steuerverwaltung.

Beim Unterhaltsvorschuss wird die Altersgrenze und die Bezugsdauergrenze aufgehoben.

Hinsichtlich dieser Maßnahmen besteht Einigkeit zwischen Bund und Ländern, dass die näheren Ausgestaltungen – noch – intensiver und konstruktiver Diskussion bedürften. In einer Prokollerklärung des Landes Baden-Württemberg wird bereits jetzt betont, dass die Möglichkeiten der besseren Förderung von Investitionen zu einer Aufhebung des Kooperationsverbotes zwischen Bund und Ländern im Be-

reich der Bildung führen wird, keine generelle Zustimmung des Landes Baden-Württemberg beinhaltet. Zudem lehnt Baden-Württemberg ein allgemeines fachliches Weisungsrecht des Bundes im Bereich der Steuerverwaltung ab.

Verteilungskonsens oder auch Erfolg?

In einem föderalen Staat ist der Konsens eine knappe Ressource, die für Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern von zentraler Bedeutung ist. Wenn die Länder insgesamt 9,5 Mrd. Euro³ gewinnen, sich alle Länder besser als vor der Reform stellen und mit Bayern und Nordrhein-Westfalen zwei große Länder besonders zufrieden sind, dann ist das zunächst ein Erfolg. Ein zentraler psychologischer Vorteil dürfte in der veränderten Ausgleichsquelle zu sehen sein. Die Verlagerung der horizontalen Verteilung in die Stufe der Umsatzsteuerzuordnung berücksichtigt den sog. Endowment-Effekt, wonach die Rückverteilung »eigener« Einnahmen besonders streitanfällig ist.⁴

Die konsensbildende Freude über diesen Vorteil hat zur Vernachlässigung weiterer in Wissenschaft und Praxis diskutierter zentraler Reformbedarfe geführt. Weder wurden die methodisch und technisch zweifelhaften Zuordnungskriterien bei den Steuern neu gefasst, noch wurde die Gemeindefinanzkraft vollständig berücksichtigt. Die Sonderbedarfskriterien wurden sachlogisch und quantitativ nicht immer überzeugend begründet. Zwar wirkt sich die kommunale Einnahmenschwäche insbesondere in den ostdeutschen Ländern nun zuweisungssteigernd aus, die höhere Sozialausgabenlasten in einigen Ländern (z.B. in Nordrhein-Westfalen) bleibt jedoch unberücksichtigt. Auch die Ausgabenlasten durch sich fortsetzende Schrumpfung fanden keine Berücksichtigung.

Besonders unbefriedigend sind drei Aspekte:

- Der Verzicht auf eine Lösungsperspektive zum Abbau der hohen und zwischen den Ländern deutlich divergierenden Altschulden. Gerade in der aktuellen Niedrigzinsphase können langfristige Abfinanzierungsmodelle mit geringen Zinsbelastungen verknüpft werden. Fiskalisch günstiger kann die Situation dafür kaum werden.
- Die Länder haben, obwohl verfassungsrechtlich zuständig, eine Berücksichtigung der kommunalen Finanzprobleme nicht vorgenommen. Zunehmende lokale Disparitäten und Abwärtsspiralen können durch die kommunalen Finanzausgleichssysteme vielfach nicht mehr sachgerecht bewältigt werden. Mit selektiven Investitionshilfen kann

man hier zwar durchaus zur Problemindering beitragen, aber keine dauerhafte Lösung herbeiführen.

- Die Stärkung des Bundes in seiner Umverteilungsfunktion, aber auch durch den aufgabenpolitischen Kompetenzgewinn ist nicht in eine föderalismuspolitische Gesamtperspektive eingebunden. Dies zeigt sich beispielsweise an der Investitionsförderung finanzschwacher Kommunen und der damit verbundenen Rückführung des Durchgriffsverbotes bei der Mitfinanzierung von Schulgebäuden.

Insgesamt sind die Maßnahmen zur Verbesserung der Aufgabenerledigung im Bundesstaat nur im Gegenzug für die vollständige Übernahme des Ländermodells beschlossen worden. Hier sind viele Absichtserklärungen noch mit beachtlichen Diskussions- und Konkretisierungsbedarf verbunden. Obwohl man außerordentlich zügig verhandelt, sind die vorgesehenen Grundgesetzänderungen noch mit zahlreichen Protokollnotizen belastet. Aktuell ist die Finanzierung der Erhöhung der Altersgrenze beim Unterhaltsvorschuss streitig. Hier wird deutlich, dass man bei dieser kostenintensiven Neuregelung auf eine Konkretisierung der Finanzierungslösung verzichtet hatte, was bei einer Neuregelung der Finanzbeziehungen – vorsichtig formuliert – als bemerkenswert angesehen werden kann. Hier wird aber auch die mangelnde Diskussionstiefe deutlich. Zwar bietet eine Erhöhung der Altersgrenze für die betroffenen Mütter und Väter einen schnell realisierbaren und sicheren Finanzierungsanspruch, der Rückgriff auf den (die) Unterhaltspflichtigen dürfte dadurch aber kaum gestärkt werden.

Literatur

Junkernheinrich, M. (2016), »Die Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs«, *Zeitschrift für Europa- und Staatswissenschaften* 14(3), 403–430.

Junkernheinrich M., St. Koriöth, Th. Lenk, H. Scheller und M. Woisin (Hrsg.), *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2-2016*, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 234, BWV – Berliner Wissenschaftsverlag, Berlin.

Junkernheinrich, M., St. Koriöth, Th. Lenk, H. Scheller und M. Woisin (Hrsg.), *Verhandlungen zum Finanzausgleich, Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2016*, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 233, BWV – Berliner Wissenschaftsverlag, Berlin.

Lenk, Th. und Ph. Glinka (2016), »Interessenausgleich unter den Ländern«, in: Junkernheinrich, M., St. Koriöth, Th. Lenk, H. Scheller und M. Woisin (Hrsg.), *Verhandlungen zum Finanzausgleich, Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2016*, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 233, BWV – Berliner Wissenschaftsverlag, Berlin, 131–146.

³ In finanzausgleichspolitischen Fachkreisen wird bereit einen Tag nach dem erzielten Kompromiss auf die gegenzurechnenden Posten (u.a. entfallende Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen neue Länder und Berlin, entfallende Entflechtungsmittel) verwiesen und ein Nettoergebnis von 4,1 Mrd. Euro kommuniziert.

⁴ So in Anlehnung an A.W. Heinemann auch Lenk und Glinka (2016).