

Die Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs - eine never ending story?

Scheller, Henrik

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Scheller, H. (2013). Die Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs - eine never ending story? *GWP - Gesellschaft. Wirtschaft. Politik*, 62(2), 181-191. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-96376-7>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Die Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs – eine never ending story?

Henrik Scheller



Henrik Scheller.
Vertretung der Professur
„Politik und Regieren
in Deutschland und
Europa“,
Universität Potsdam

Einleitung

Seit der großen Finanzverfassungsreform von 1969 steht der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern in regelmäßigen Abständen auf der politischen Agenda. Dass dies immer in zeitlicher Nähe zu wichtigen Landtagswahlen erfolgte, lässt sich kaum übersehen. Auch im September 2013 wird in den beiden Geberländern Bayern und Hessen gewählt. Nicht umsonst fahren die Ministerpräsidenten beider Länder zur Zeit schwere verbale Geschütze auf, um die vermeintlichen Defizite dieses Regelsystems der Finanzverfassung öffentlich zu geißeln und ihren erneuten Gang zum Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe zu rechtfertigen. So kritisierte Bayerns Ministerpräsident Seehofer (CSU) im Rahmen einer gemeinsamen Kabinettsitzung von bayerischer und hessischer Landesregierung, dass der Länderfinanzausgleich „in seiner jetzigen Form [...] unsolidarisch, ungerecht und leistungsfeindlich“ sei und sich „in einer untragbaren Schieflage“ befinde, da nur „noch drei Zahlerländer [...] 13 Nehmerländer unterstützen“ müssten. Hessens Ministerpräsident Volker Bouffier (CDU) sekundierte, dass die Klage deshalb „ein Akt

politischer Notwehr“ und „jetzt folgerichtig“ sei.¹

Wegen der guten wirtschaftlichen Erholung nach dem Konjunkturreinbruch als Folge der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 sind die Steuereinnahmen beider Länder in den vergangenen drei Jahren wieder kräftig gestiegen. Damit haben sich auch die Zahlungsverpflichtungen im Finanzausgleich wieder automatisch erhöht, da diese immer in Abhängigkeit vom Steueraufkommen ermittelt werden. Die Wirtschaftsentwicklung ist dabei so positiv, dass Hamburg – das in den vergangenen Jahrzehnten stets zum Kreis der Geberländer zählte – 2012 erstmals zum Nehmerland wurde – auch wenn die Zuweisungen an Hamburg lediglich 21 Mio. Euro betragen. Baden-Württemberg, das seit der Landtagswahl 2010 von Ministerpräsident Winfried Kretschmann (Bündnis 90/DIE GRÜNEN) und damit der ersten grün-roten Landesregierung geführt wird, verhält sich in den politischen Auseinandersetzungen um den Länderfinanzausgleich – im Gegensatz zu früheren Verhandlungsrunden – bisher zurückhaltend, obwohl es mit Zahlungen in Höhe von rund 2,6 Mrd. Euro im Jahr 2012 zu den drei Geberländern zählt.

Finanzausgleichsverhandlungen weisen einen fast schon vorhersagbaren Verlauf auf. In der Vergangenheit hat das Bundesverfassungsgericht immer wieder eine herausgehobene Rolle als Streitschlichter in den verfahrenen Verhandlungen zwischen Geber- und Nehmerländern gespielt. Meist waren es die Geberländer, die die Karlsruher Richter mit umfangreichen Klageschriften angerufen haben. Sie sahen sich durch die jährlichen Ausgleichspflichten über Gebühr belastet. Die Argumentationsmuster von Geber- und Nehmerländern ähneln sich dabei zum Teil bis in die Formulierungen. So stellen die finanzstarken Länder immer wieder die Verfassungskonformität des vermeintlich ungerechten Ausgleichsystems in Frage. Sie verweisen auf fehlende Anreize der Länder zur Pflege eigener Steuerquellen, da der Finanzausgleich – verfassungsrechtlich geschützt – eine dauerhafte finanzielle Mindestausstattung garantiere. Die Nehmerländer führen vor allem das in der Verfassung verankerte Leitbild der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet“ ins Feld. Dieses verpflichte Bund und finanzstarke Länder, auch in Zukunft angemessene Ausgleichszuweisungen aufzubringen.

Im Folgenden wird zunächst die Grundstruktur des Bund-Länder-Finanzausgleichs dargestellt. Dazu wird auf die entsprechenden Bestimmungen des Grundgesetzes sowie zentrale Aussagen des Bundesverfassungsgerichts eingegangen. Denn Finanzausgleichsrecht ist inzwischen zu einem Großteil Richterrecht, das bei zukünftigen politischen Reformen nicht einfach übergangen werden kann. Sonst besteht die Gefahr, dass mögliche Verlierer von Finanzausgleichsverhandlungen mit Verweis auf die Rechtsprechung das Gericht erneut anrufen. In einem zweiten Argumentationsschritt werden die derzeit diskutierten Reformvorschläge vorgestellt und ihre Realisierungschancen

diskutiert. Schließlich sind die Aussichten für die anstehenden Verhandlungen zu einer Reform des Finanzausgleichs zu beleuchten.

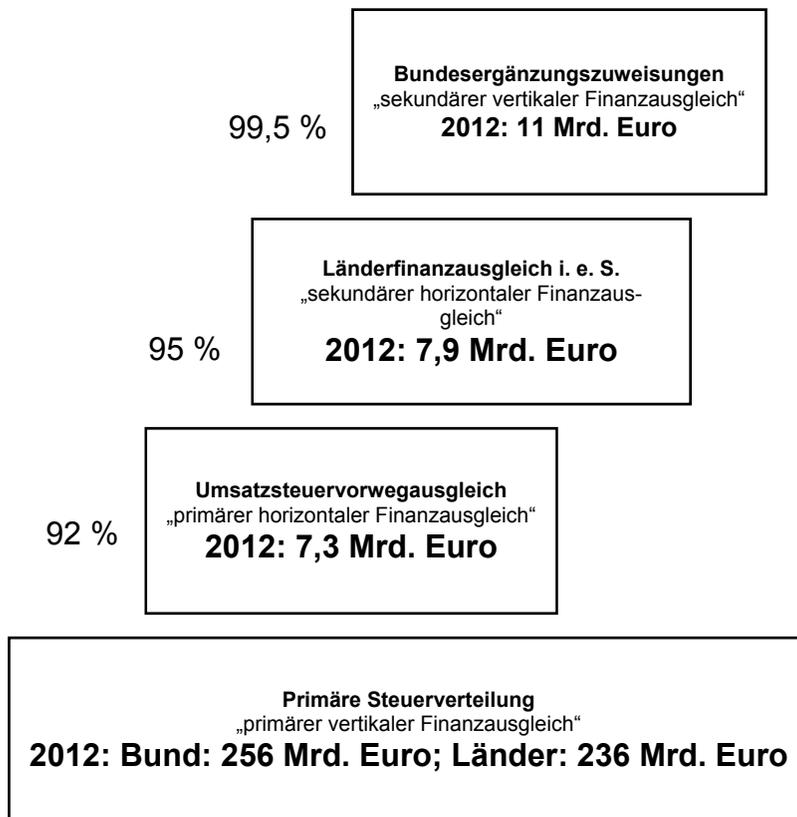
Die Struktur des Bund-Länder-Finanzausgleichs und die Verteilungsvolumina²

Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern erfüllt die Funktion eines Spitzenausgleichs und lässt sich als „Nullsummenspiel“ charakterisieren. Denn er dient nicht der Erschließung zusätzlicher Einnahmen, sondern lediglich der Umverteilung eines Teils des gesamten Steueraufkommens, das Bund und Länder jährlich vereinnahmen. Der Finanzausgleich soll *nicht* die Unterschiede in der regionalen Wirtschaftskraft der Länder ausgleichen oder gar deren Ursachen beheben. In Art. 106 und 107 GG hat der Grundgesetzgeber ein aus vier Stufen bestehendes Ausgleichssystem zur Steuerverteilung institutionalisiert, da er schon sehr früh festgestellt hatte, dass das Steueraufkommen in der Bundesrepublik regional sehr unterschiedlich ausfällt. Würde es keinen Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern geben, läge Hamburgs originäre Finanzkraft pro Kopf um über hundert Prozent über der von Sachsen-Anhalt. Denn während die ostdeutschen Bundesländer mit einer Finanzkraft von rund 50 Prozent des Länderdurchschnitts die Schlusslichter bilden, wies Hamburg im Jahr 2012 mit einem Wert von 149,4 Prozent die höchste Finanzkraft pro Kopf auf – gefolgt von Bayern mit 126,2 Prozent, Baden-Württemberg mit 121,6 Prozent und Hessen mit 117,8 Prozent.³

Die Stufenfolge des Finanzausgleichssystems ist in der Vergangenheit mehrfach infrage gestellt, jedoch nie grundlegend verändert worden. Das Bundesverfassungsgericht hat bereits

1986 ausdrücklich betont, dass ein beliebiges Austauschen der Stufenfolge nicht zulässig ist. Denn wenn die bestehenden Stufen auswechselbar wären bzw. übersprungen werden könnten, stünde die Kohärenz des Finanzaus-

gleichsgefüges in Gänze infrage.⁴ Außerdem könnten einzelne Mechanismen auf diese Weise Effekte entfalten, die die vom Grundgesetzgeber intendierten Ausgleichswirkungen konterkarieren.



Eigene Darstellung. Die vertikalen Ausgleichsmechanismen werden zwischen Bund und Ländern vollzogen, die horizontalen Komponenten nur unter den Ländern.

Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern besteht aus zwei vertikalen und zwei horizontalen Ausgleichskomponenten. Die Verteilung der jährlich vereinnahmten Steuereinnahmen auf Bund, Länder und Gemeinden nach Art. 106 und 107 GG bildet die erste Stufe des Finanzausgleichs. Diese wird als „primärer vertikaler Finanzausgleich“ bezeichnet. Die Verteilung der Einkommen- und Körperschaftsteuer folgt dem „Prinzip der hälftigen Teil-

lung“. Danach steht Bund und Ländern jeweils die Hälfte des Aufkommens aus beiden Steuerarten zu. Seit 1970 erhalten auch die Gemeinden einen Anteil von 15 Prozent am Aufkommen der Lohn- und Einkommensteuer, so dass der Anteil von Bund und Ländern jeweils 42,5 Prozent beträgt. Im Gegensatz dazu bestimmt das Grundgesetz nicht, welche Anteile Bund und Länder am Aufkommen der Umsatzsteuer erhalten. Diese erbringt jährlich

rund 140 Mrd. Euro. Sie ist damit die zweitgrößte Einnahmequelle des Staates. Die Ausführungen des Art. 106 Abs. 3 GG zur Verteilung der Umsatzsteuer beschränken sich auf eine Aufzählung von einigen abstrakt gehaltenen „Grundsätzen“. Ausgangspunkt der Verteilung soll danach eine „mehrjährige Finanzplanung“ bilden, um die „Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder“ aufeinander abzustimmen und einen „billigen Ausgleich“ zu erzielen. Dabei soll „eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt“ werden. Das Abstraktionsniveau dieser Verteilungsmaßstäbe ist derart hoch, dass die ihnen ursprünglich zugeschriebene Hilfsfunktion gering ist. In der Vergangenheit boten sie vielmehr regelmäßig Anlass für politischen Streit, weil Bund und Länder unterschiedliche Vorstellungen hinsichtlich ihrer Interpretation hatten. Der verbleibende Regelungsbedarf zur Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern wird durch das Finanzausgleichsgesetz (FAG) abgedeckt, das nicht so hohen parlamentarischen Hürden wie eine Grundgesetzänderung unterliegt. Die Umsatzsteuerverteilung stellt damit das flexible Instrument der deutschen Finanzverfassung dar, das für den Fall unvorhergesehener finanzieller Anpassungserfordernisse zum Tragen kommt. Gemäß § 1 FAG wird die Umsatzsteuer in einem Verhältnis 49,7 zu 50,3 Prozent auf Bund und Länder aufgeteilt. Aufgrund diverser Sonderregelungen und Vorabzüge beträgt das tatsächliche Verhältnis von Bund und Ländern am Aufkommen aus der Umsatzsteuer 53,4 zu 46,6 Prozent.

Auf einer zweiten Stufe des Finanzausgleichs werden 75 Prozent des Länderanteils an der Umsatzsteuer auf die einzelnen Länder nach deren Einwohnerzahl verteilt. Die verbleibenden 25 Prozent erhalten diejenigen Länder, deren Steueraufkommen aus der Ein-

kommen- und Körperschaftsteuer sowie der Gewerbesteuerumlage und den ausschließlichen Ländersteuern unter 97 Prozent des Länderdurchschnitts liegt. Dabei soll eine Auffüllung auf 95 Prozent des Länderdurchschnitts erfolgen. Die verbleibenden 3 Prozent, die bis zum Erreichen des Finanzkraftdurchschnitts (100 Prozent) fehlen, werden durch einen degressiv gestalteten Staffeltarif aufgefüllt. Auf diese Weise soll kein dauerhafter Vollaussgleich für alle Länder garantiert werden, sondern ein Anreiz für die Nehmerländer bestehen, sich selber um Einnahmen zu bemühen. Diese zweite Stufe des Finanzausgleichs wird aufgrund ihrer beträchtlichen Ausgleichswirkungen als „primärer horizontaler Finanzausgleich“ bezeichnet. Das Gesamtvolumen des Umsatzsteuervorgewegausgleichs betrug im Jahr 2012 rund 7,3 Mrd. Euro. Rund 96 Prozent des Volumens, das auf dieser Stufe umverteilt wird, kommt den ostdeutschen Ländern zugute.

Die dritte Stufe des Ausgleichssystems bildet der sogenannte Länderfinanzausgleich im engeren Sinne. Er wird als „sekundärer horizontaler Finanzausgleich“ bezeichnet und ausschließlich unter den Ländern vollzogen. Vor allem gegen diesen Mechanismus richtet sich die Kritik der Geberländer, da sie auf dieser Stufe insgesamt rund 7,9 Mrd. Euro alleine im Jahr 2012 aufbringen mussten (Bayern: 3,9 Mrd. Euro, Baden-Württemberg: 2,7 Mrd. Euro und Hessen: 1,3 Mrd. Euro). Zu den Nettoempfängern zählten auf dieser Stufe vor allem Berlin mit 3,3 Mrd. Euro und Sachsen mit 963 Mio. Euro.

Bei der Berechnung des horizontalen Finanzausgleichs werden verschiedene Sonder- und Mehrbedarfe berücksichtigt. So wird die Einwohnerzahl der Stadtstaaten „veredelt“. Dabei wird von einer fiktiven, um 35 Prozent höheren Einwohnerzahl der Länder Berlin, Bremen und Hamburg ausgegan-

gen. Diese Einwohnerveredelung wird mit dem bereits 1932 begründeten „Ballungstheorem“ gerechtfertigt. Dieses sogenannte „Brechtsche Gesetz der Staatsausgaben“ geht davon aus, dass die Pro-Kopf-Ausgaben, die bei den Ländern durch die Bereitstellung öffentlicher Leistungen anfallen, mit zunehmender Einwohnerdichte einer Gebietskörperschaft überproportional steigen.⁵ Da von diesem Effekt auch bei einer stark abnehmenden Einwohnerdichte ausgegangen wird, dürfen auch Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt einen finanziellen Mehrbedarf wegen Dünnbesiedlung geltend machen. Bei den Berechnungen des horizontalen Finanzausgleichs werden die Steuereinnahmen der Gemeinden auf der Habenseite der Länder jeweils nur zu 64 Prozent berücksichtigt. Diese Regelung begünstigt in überproportionaler Weise die Geberländer im Finanzausgleich.

Die vierte Stufe des Finanzausgleichs sieht nach Art. 107 Abs. 2 GG vor, dass der Bund „leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs (Ergänzungszuweisungen)“ gewähren darf. Diese Stufe wird als „sekundärer vertikaler Finanzausgleich“ bezeichnet. Mit der Finanzausgleichsreform 2001 ist auch diese Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) modifiziert worden. So sieht das Finanzausgleichsgesetz nur noch drei Arten von Bundesergänzungszuweisungen vor. Besondere Bedeutung haben dabei die allgemeinen BEZ. Denn diese sorgen dafür, dass finanzielle „Lücken“, die die finanzschwachen Länder nach Durchführung der ersten drei Ausgleichsstufen bis zur durchschnittlichen Finanzkraft noch aufweisen, bis zu einer maximalen Obergrenze von 99,5 Prozent ausgeglichen werden. Neben allgemeinen BEZ gewährt der Bund den finanzschwachen Ländern bis 2019 Sonderbedarfs-BEZ „zur Deckung von teilungsbe-

dingten Sonderlasten“ und zum „Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft“, zum Ausgleich „überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung“ sowie „zum Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit und der daraus entstehenden überproportionalen Lasten bei der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige“ (§ 11 FAG). Anspruch auf Bundesergänzungszuweisungen „zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten“ haben ausschließlich die fünf ostdeutschen Bundesländer und Berlin. Diese bilden den „Korb I“ des Solidarpakts II und umfassen ein Gesamtvolumen von rund 105,3 Mrd. Euro. Sie sind degressiv ausgestaltet, so dass sie jedes Jahr um einen festgelegten Betrag schrumpfen. Das Gesamtvolumen der im Jahr 2012 vom Bund gewährten Ergänzungszuweisungen betrug rund 12,1 Mrd. Euro.

Vorschläge zur Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs

Geht man von einer sehr weit gefassten Finanzausgleichsdefinition aus, wonach der Finanzausgleich als ein System verstanden werden muss, das der Aufgaben-, Einnahmen- und Ausgabenverteilung zwischen den bundesstaatlichen Ebenen dient, stünde vor einer eigentlichen Reform des Ausgleichssystems folgerichtigerweise eine grundlegende Aufgabenkritik. In diesem Kontext wäre dann zu fragen, welche Aufgaben Bund, Länder und Gemeinden zu erfüllen haben und entsprechend finanzieren müssen. Dabei müsste geklärt werden, welche Pflichtaufgaben unabweisbar von Bund und Ländern zu erbringen sind, und welche Aufgaben zum Katalog der freiwilligen öffentlichen Leistungen zählen. Wie schwer es ist, öffentliche Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen unter konsequenter Berücksichtigung ihrer je-

weiligen Wechselbezüge systematisch und umfassend politisch zu verhandeln, hat die Föderalismusreform I von 2006 gezeigt: Finanzverfassungsfragen wurden – aufgrund ihrer Komplexität – weitgehend losgelöst von der Kompetenz- und Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern erst 2009 im Rahmen der Föderalismusreform II verhandelt und hier auch nur teilweise.

In den Bereich der Aufgabenkritik fallen Reformvorschläge, die eine prinzipielle Änderung an dem Lastenteilungsgrundsatz zwischen Bund und Ländern vornehmen wollen. Das Grundgesetz bestimmt, dass jeweils die Ebene, die für die *Ausführung* von hoheitlichen Aufgaben zuständig ist, auch für die entsprechende Finanzierung aufkommen muss (Art. 104 a Abs. 1 GG). Dieses Prinzip der Vollzugskonnexität hat es dem Bund in der Vergangenheit immer wieder ermöglicht, Aufgaben auf Länder und Kommunen zu überwälzen, ohne eine hinreichende Finanzierung sicherstellen zu müssen. Denn im Verhältnis zwischen Bund und Kommunen gilt das Konnexitätsprinzip nicht, da zwischen beiden Ebenen keine direkten Finanzbeziehungen bestehen dürfen. Als Alternative wird deshalb oft die Einführung des Prinzips der Veranlassungskonnexität („wer bestellt, der bezahlt“) vorgeschlagen. Danach müsste *die* Ebene die finanziellen Lasten tragen, die entsprechende Aufgaben veranlasst. Eine Schwierigkeit dieses Reformvorschlages besteht jedoch darin, dass damit zwar eine finanzielle Entlastung der klammen Länder und Kommunen verbunden wäre. Allerdings würden dann zunehmend kommunale Aufgaben mit einem eindeutigen Bürgerbezug an den Bund delegiert.

Modifizierung der Steuerzerlegung

Insbesondere die Stadtstaaten fordern immer wieder, dass die Regeln zur Aufteilung des Steueraufkommens zwischen den Ländern geändert werden. Die Kritik richtet sich dabei vor allem gegen das sogenannte Wohnortprinzip zur Erhebung der Lohn- und Einkommensteuer sowie das für die Körperschaftsteuer geltende Betriebsstättenprinzip. Danach fließt das Aufkommen aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer den Kommunen und Ländern zu, in denen die Bürger wohnen bzw. Unternehmen ihren Firmensitz haben. Die hohe Zahl an Einpendlern, die zwar in Städten arbeitet, aber im Umland wohnt, begünstigt so die umliegenden Wohngemeinden bei der Zuteilung des Steueraufkommens. Zu den Ländern, die von dieser Regelung profitieren, zählen vor allem Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Brandenburg. Und dies, obwohl Bremen, Hamburg und Berlin auch öffentliche Infrastrukturleistungen (wie Sport- und Kultureinrichtungen, Bildungsstätten etc.) für das Umland bereitstellen. Der fehlende Ausgleich fördere ein „Trittbrettfahrerverhalten“ der Umlandgemeinden, da Bürger auf das Angebot der Mittel- und Oberzentren verwiesen werden, um so Kosten zu sparen.

Neben einer Reform der Steuerzerlegung wären auch Ausgleichszahlungen zwischen den betroffenen Bundesländern denkbar. Als problematisch erweist sich jedoch die exakte Quantifizierung solcher wechselseitigen Kosten-Nutzen-Relationen. Denn auch die Einpendler-Städte profitieren in einem gewissen Umfang von der höheren Auslastung ihrer öffentlichen Infrastruktur („economies of scale“). Eine grundlegende Reform der Steuerzerlegung einzelner Verbundsteuern birgt gravierende Risiken. Denn im Voraus

lassen sich die exakten Verteilungswirkungen für Bund und Länder kaum quantifizieren – vor allem in so schwierigen konjunkturellen Zeiten, wie sie seit Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 bestehen. Da politische Akteure für gewöhnlich unkalkulierbare Risiken scheuen und die mit einer solchen Reform verbundenen Unsicherheiten auch Folgen für den darauf aufbauenden Finanzausgleich hätten, scheint eine entsprechende Änderung politisch eher unwahrscheinlich.

Abschaffung des horizontalen Finanzausgleichs?

Ein vollständiges Abschaffen des horizontalen Finanzausgleichs im engeren Sinne bzw. ein massives Absenken seines Umverteilungsvolumens wird vor allem von den Geberländern gefordert. Aber auch in der Wissenschaft gibt es diverse Stimmen, die dies befürworten. Mit Blick auf das gesamte Steueraufkommen in der Bundesrepublik, das 2012 erstmalig die Marke von 600 Mrd. Euro überschritten hat, ist der horizontale Finanzausgleich mit rund 8 Mrd. Euro von eher marginaler Bedeutung. Problematisch ist allerdings die Lastenverteilung auf wenige Länder. Vor diesem Hintergrund scheint ein gewisses Entgegenkommen der Nehmerländer in den nun anstehenden Reformverhandlungen unausweichlich. Denkbar wäre ein Ausbau des sogenannten Prämienmodells. Nach dieser 2001 im Konsens getroffenen Vereinbarung werden überproportionale Mehreinnahmen aus Ländersteuern je Einwohner gegenüber dem Vorjahr zu 12 Prozent ausgleichsfrei gestellt, so dass sie nicht mit in die Berechnungen der Ausgleichsverpflichtungen der Länder einfließen. Eine weitere Reformmöglichkeit bestünde in einer vollständigen Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft in die Finanzaus-

gleichsberechnungen. Damit wären jedoch höhere Ausgleichsverpflichtungen der Geberländer verbunden. Diese würden allerdings von einer vielfach geforderten Abschaffung der Einwohnerveredelung der Stadtstaaten massiv profitieren.

Eine komplette Abschaffung des Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne scheint politisch kaum konsensfähig, da damit ein Systemwechsel verbunden wäre. Denn der horizontale Ausgleich müsste zumindest teilweise durch eine neue Form des vertikalen Ausgleichs kompensiert werden. Dabei besitzt die „brüderliche“ Komponente des Finanzausgleichs durchaus einen Eigenwert.⁶ Ihre Rechtfertigung leitet sich aus dem vom Bundesverfassungsgericht postulierten „Prinzip des bündischen Einstehens füreinander“ im deutschen Föderalismus ab. Eine rein vertikale Lösung für den Finanzausgleich, wie z. B. in den USA, könnte langfristig zu einer Schwächung der horizontalen Bande unter den Ländern führen – eine Entwicklung, die sich ohnehin schon aufgrund der wachsenden Unterschiede in der Wirtschaftskraft beobachten lässt. Somit bedarf es in dieser Frage letztlich ebenfalls einer politischen Grundsatzentscheidung.

Die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen im Rahmen des Finanzausgleichs steht im freien Ermessen des Bundes und soll nur „subsidiäre Wirkungen“ entfalten.⁷ Vertikale Zuweisungen dieser Art bergen immer die Gefahr einer finanziellen Abhängigkeit. Nicht umsonst wird in diesem Kontext immer wieder das Bild vom „goldenen Zügel“ des Bundes benutzt, der sich durch solche Zuweisungen in Zuständigkeitsbereiche der Länder einmischen könne, für die er formal keine Kompetenz besitzt. Auf die Bundesergänzungszuweisungen trifft dies nur bedingt zu. Denn konkrete Auflagen zur Verwendung dieser Zuweisungen existieren faktisch nicht. Dies gilt vor allem für die allgemeinen BEZ, die

zur Anhebung der allgemeinen Finanzkraft der Länder dienen. Darüber hinaus hat der Bund in den vergangenen Jahren darauf geachtet, dass Bundesergänzungszuweisungen befristet und degressiv gewährt sowie in Abständen überprüft werden. Vor allem mit Blick auf die Sonderbedarfs-BEZ wegen „überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung“ besteht ein Begründungsdefizit im geltenden Finanzausgleichsgesetz, da zehn von sechzehn Bundesländern diese Zuweisungen erhalten. Denn wenn die Mehrzahl der Länder schon finanzielle Ressourcen zur Aufrechterhaltung der eigenen Verwaltung benötige, stelle sich – so die Kritiker – die grundsätzliche Frage nach ihrer Existenzberechtigung.

Im Zuge einer grundlegenden Reform des Finanzausgleichs ließe sich darüber nachdenken, inwieweit weitere Finanzbedarfe der Länder über das Instrument der Bundesergänzungszuweisungen abgewickelt werden könnten. Zu denken wäre dabei vor allem an Ausgleichszuweisungen, die der Bund den Ländern derzeit außerhalb des Finanzausgleichs gewährt. Das Bundesverfassungsgericht hat mehrfach festgestellt, dass im bestehenden Ausgleichssystem grundsätzlich *keine* spezifischen Finanzbedarfe der Länder in Rechnung gestellt werden dürfen. Ausnahmen sind nur punktuell – insbesondere im Bereich der vom Bund gewährten Ergänzungszuweisungen – zulässig. Den grundlegenden Verteilungsmaßstab bildet ansonsten der „abstrakte Bedarfstatbestand“ des Einwohners, wonach für alle rund 82 Mio. Einwohner in der Bundesrepublik ein gleicher öffentlicher Finanzbedarf unterstellt wird. Eine Berücksichtigung von weiteren Bedarfstatbeständen im Finanzausgleich käme mithin einem Systemwechsel gleich, der einer politischen Grundsatzentscheidung bedürfte. Indikatoren für neue Bedarfstatbestände könnten z. B. die Arbeitslosenquote, der Altenquotient, ein Demographie-

faktor oder die Bevölkerungsdichte sein.⁸

Reformansätze jenseits des Bund-Länder-Finanzausgleichs

Da die Grundstrukturen des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern in den vergangenen Jahrzehnten nicht grundlegend verändert worden sind, erscheint eine Totalrevision auch in absehbarer Zeit wenig realistisch. Mit Blick auf die historischen Erfahrungen sind vielmehr pfadabhängige und kleinschrittige Weiterentwicklungen wahrscheinlicher. In Reformverhandlungen muss das Ausgleichssystem deshalb mit anderen Regelsystemen der Finanzverfassung verknüpft werden, um so eine hinreichend große Verhandlungsmasse für politische Kompromisse zwischen Bund und Ländern sowie den Ländern untereinander zu schaffen.

Altschuldenfrage

Wahrscheinlich dürfte deshalb z. B. eine Verknüpfung mit Ansätzen zur „Lösung“ der Altschuldenfrage werden, die seit Längerem im politischen und wissenschaftlichen Raum diskutiert werden. Bereits in den Verhandlungen zur Föderalismusreform II hatten verschiedene Ministerpräsidenten für eine Zusammenführung sämtlicher Altschulden der Länder plädiert. Einen ähnlichen Vorschlag hat in jüngster Zeit der Bürgermeister der Freien und Hansestadt Hamburg, Olaf Scholz (SPD), unterbreitet. Kernstück dieses Ansatzes bildet die Zusammenführung sämtlicher Altschulden der Länder (ohne Kommunen) beim Bund. Dabei handelte es sich im Jahr 2011 immerhin um rund 615,42 Mrd. Euro. Der Bund verbliebe auf diese Weise ab 2020 als alleiniger Schuldner auf den Finanzmärkten präsent. Als Kompen-

sation dafür würde er jährlich das komplette Aufkommen aus dem Solidaritätszuschlag erhalten (2011: rund 12 Mrd. Euro). Die Tilgungsdauer für die gebündelten Verbindlichkeiten soll dabei auf 50 Jahre gestreckt werden. Mit den dadurch gewonnenen Zinsersparnissen sollen die Länder – je nach Finanzkraft – an der Tilgung des Bundes beteiligt werden. Zum anderen sollen sie dadurch ihre Haushalte stabilisieren, wovon vor allem die ostdeutschen Länder profitieren würden.

Dieser Vorschlag besticht durch die damit verbundene „Befreiungsschlagslogik“: Sämtliche Länder werden zu einem Stichtag von ihren Altlasten befreit und können im Zuge eines „Neuanfangs“ ihren Willen zur Konsolidierung sowie zur Einhaltung der ab 2020 verbindlichen Schuldenbremsen unter Beweis stellen. Im Idealfall könnte auf diese Weise zudem ein Beitrag zur vielfach geforderten Stärkung der Länderautonomie geleistet werden. Allerdings bleiben bei diesem Vorschlag diverse Fragen klärungsbedürftig. So sieht das Hamburger Modell bisher keine Einbeziehung der kommunalen Verschuldung vor (2011: 129,643 Mrd. Euro plus 44 Mrd. Euro Kassenkredite). Darüber hinaus wäre zu klären, wie eine Übertragung von Schuldtiteln von den Ländern auf den Bund technisch organisiert werden könnte. Widerstand wäre von den Ländern zu erwarten, die in der Vergangenheit einen vergleichsweise geringeren Anstieg der Pro-Kopf-Verschuldung aufzuweisen hatten – insbesondere Sachsen, Bayern und Baden-Württemberg. Auch der Bund hätte nur marginale Vorteile, wenn er diesem Modell zustimmen würde. Unabhängig davon haben die extrem hochverschuldeten Länder Bremen, Saarland, Berlin und Sachsen-Anhalt schon darauf hingewiesen, dass sie selbst bei einer kompletten Übernahme ihrer Altschulden durch den Bund nicht ohne Kreditaufnahme aus-

kommen würden. Als Begründung dafür werden Ausgabenverpflichtungen durch bundesgesetzlich normierte Aufgaben genannt, die nach wie vor deutlich über dem Bundesdurchschnitt liegen.

Eine Übertragung sämtlicher Altschulden an eine neu zu schaffende, von Weisungen des Bundes und der Länder unabhängige „Deutsche Finanzagentur“ in Rechtsform einer Stiftung öffentlichen Rechts, die formal dem Bundespräsidenten zugeordnet wird, scheint wenig realistisch – zumal, wenn ihr „zusätzlich zur Verwaltung der Haushaltsschulden des Bundes auch die Verwaltung der Schulden aller Nebenhaushalte des Bundes übertragen“ werden soll.⁹ Solche Konstruktionen sind unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten höchst fragwürdig, da auf diese Weise politische Entscheidungsgewalt an vermeintlich unpolitische Sachverständigengremien delegiert würde.

Gemeinschaftsaufgaben und Geldleistungsgesetze

Die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91 a bis d) und Finanzhilfen (Art. 104 b GG) sowie der Geldleistungsgesetze (Art. 104 a Abs. 4 GG) wird schon so lange gefordert, wie es diese Finanzierungsformen gibt. Die Kritik richtet sich dabei vor allem gegen die Eingriffe des Bundes in originäre Kompetenzbereiche der Länder und die damit verbundene Beschneidung ihrer Autonomie. Gerade die Ergebnisse der Föderalismusreform I zeigen jedoch, wie schwierig es offenbar ist, Gemeinschaftsaufgaben abzuschaffen. Denn der vielfach kritisierte „Gewöhnungseffekt“ hat bisher verhindert, dass es zu einer vollständigen Abschaffung ohne Kompensationen kam. Stattdessen wurde mit Art. 143c GG eine finanzielle Kompensationsregel (Übergangsförderung) mit Verfassungs-

rang geschaffen. Zudem wurde im Zuge der Hartz-IV-Reform – und damit parallel zu den Entflechtungsbemühungen in der Föderalismuskommission I – mit der Beteiligung des Bundes an den Kosten für Unterkunft und Heizung im Rahmen der Hartz-IV-Leistungen die größte Mischfinanzierung aller Zeiten mit einem Volumen von rund 2,5 Mrd. Euro geschaffen. Bei allen Modellen, die zur finanziellen Kompensation der Länder für den Fall einer möglichen (Teil-)Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben und Investitionshilfen diskutiert werden, kann eine Zustimmung zu einer Reform vor allem von den Ländern nicht erwartet werden, für die damit finanzielle Einbußen verbunden wären.

Ausblick: Reform des Finanzausgleichs – quo vadis?

Die Analyse des bestehenden Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern sowie der derzeit diskutierten Reformansätze zeigt, dass ein großer Wurf auch in der nächsten Verhandlungsrunde von Bund und Ländern nicht zu erwarten steht. Im Gegenteil: die Verhandlungen dürften aufgrund der gefestigten Grundstrukturen des Systems noch schwieriger, zäher und langwieriger werden. Trotz entsprechender Vorbereitungen durch die verantwortlichen Ministerien von Bund und Ländern waren es in der Vergangenheit stets die Ministerpräsidenten der Länder sowie der Bundesfinanzminister und der Bundeskanzler, die die Lösung in verfahrenen Finanzausgleichskonflikten herbeigeführt haben. Die Parlamente wurden meist erst nach einer Einigung über die zentralen Eckpunkte und Verteilungswirkungen einbezogen. Die parlamentarische Zustimmung hatte nachvollziehenden sowie begleitenden Charakter. Nur wenn die Finanzausgleichsmaterie mit weiteren Fragen der Finanzverfassung ver-

knüpft und auf die Verhandlungsagenda gesetzt wird, scheint die Einsetzung einer Föderalismuskommission III realistisch. Nach den Erfahrungen der Jahre 2003 bis 2009 und den eher bescheidenen Ergebnissen der beiden ersten Reformkommissionen ist das Interesse an der Einrichtung eines entsprechenden Gremiums derzeit jedoch eher begrenzt. Vor allem die Ministerpräsidenten fürchten, dass durch eine Einbeziehung der Parlamente die Zahl der zu berücksichtigenden Vetospieler mit Eigeninteressen steigt.

Um zu vermeiden, dass die gleichen verhärteten Fronten und Konflikte entstehen, wie in der letzten Finanzausgleichsrunde in den Jahren 1999 bis 2001, dürfte die Entwicklung neuer Leitbilder für die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern von zentraler Bedeutung sein. Ist die Diskrepanz zwischen verschiedenen Leitvorstellungen für einzelne politische Reformvorhaben zu groß, gestaltet sich eine Einigung meist schwierig. Dies hat sich in den letzten Finanzausgleichsverhandlungen gezeigt, als die Geberländer die abstrakte Forderung nach Einführung eines „Wettbewerbsföderalismus“ bemühten, der auf eine größere Finanzautonomie der Länder sowie eine Senkung des Ausgleichsniveaus im Finanzausgleich zielte. Die Nehmerländer hingegen verwiesen auf die Bestimmungen im Grundgesetz, die die Herstellung „gleichwertiger“ (Art. 72 Abs. 2 GG) bzw. „einheitlicher Lebensverhältnisse“ (Art. 106 Abs. 3 GG) im gesamten Bundesgebiet postulieren und interpretierten diese fälschlicherweise als Verfassungsgebot. Die Gegensätzlichkeit beide Argumentationsmuster trug ganz maßgeblich zu einer Verfestigung der politischen Fronten bei, da beide Leitbilder auch in ideeller Hinsicht nicht anschlussfähig waren. Eine Wiederbelebung dieser Auseinandersetzung in den nun anstehenden Reformverhandlungen scheint deshalb wenig erfolgversprechend. Als

Ansatz böte sich für die Länder stattdessen eine ehrliche Infragestellung der eigenen Rolle im deutschen Bundesstaat an: in welchen Politikbereichen besteht – vor allem aufgrund der regionalen Bezüge – ein Gestaltungswille, der sich auch vor dem Hintergrund globaler Handlungserfordernisse sowie den Präferenzen der Bevölkerung mit den bestehenden oder zu erweiternden administrativen und finanziellen Ressourcen realistischer Weise verwirklichen lässt?

In der ganzen Debatte um die Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs muss immer wieder darauf hingewiesen werden, dass es keine optimale und dauerhaft verbindliche Finanzverfassung geben kann. Dagegen spricht die Dynamik, mit der sich föderale Mehrebenensysteme ihrer sich wandelnden Umwelt anpassen (müssen). Die Höhe des Volumens, das im Finanzausgleich zwischen den bundesstaatlichen Ebenen umverteilt wird, kann immer nur Ausfluss einer politischen Verständigung auf Zeit sein. Weder aus dem Grundgesetz, noch aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts lassen sich dafür quantitative Obergrenzen ableiten, die eine dauerhafte Gültigkeit beanspruchen könnten. Auch wissenschaftlich lassen sich keine exakten Verteilungsregeln konstruieren – auch wenn dies hin und wieder in finanzwissenschaftlichen Diskussionen suggeriert wird. Insofern ist die Finanzausgleichsdiskussion eine „never ending story“, die auch nach der nun anstehenden Reformdebatte weiter gehen wird.

Anmerkungen

- 1 Hessische Staatskanzlei: Pressemitteilung vom 05.02.2013: „Länderfinanzausgleich muss Anstrengungen belohnen“.
- 2 Vgl. George Anderson/Henrik Scheller 2012: Fiskalföderalismus. Eine international vergleichende Einführung, Opladen, Berlin & Toronto, S. 119ff.
- 3 Alle Zahlenangaben stammen – so nicht anders angegeben – aus: Bundesministerium der Finanzen (BMF) 2013: Monatsbericht Februar 2013, Berlin.
- 4 BVerfGE 72, 330 (383).
- 5 Brecht, Arnold 1932: Internationaler Vergleich öffentlicher Ausgaben. Vorträge des Carnegie-Lehrstuhls für Außenpolitik und Geschichte an der deutschen Hochschule für Politik, Heft 2, Leipzig und Berlin.
- 6 Häde, Ulrich 1996: Finanzausgleich – Die Verteilung der Aufgaben und Ausgaben und Einnahmen im Recht der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union. Tübingen.
- 7 BVerfGE 101, 158 (21 und 234).
- 8 Behnke, Nathalie 2010: Fahrplan für eine grüne Reform der bundesdeutschen Finanzverfassung. Gutachten im Auftrag der Landtagsfraktionen von BÜNDNIS 90/Die GRÜNEN in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen. Konstanz
- 9 KPMG 2011: Runter vom Schuldenberg. Plädoyer für eine nachhaltige und transparente Finanzpolitik. Positionspapier des Instituts für den öffentlichen Sektor. Berlin, S. 15.