



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 Umsatzsteuervorwegausgleich.« 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 Erstarren 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 bereitzustellen 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 Länderseite 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.