Die Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020

Wolfgang Renzsch

Am 1. und 2. Juni 2017 haben der Deutsche Bundestag und der Bundesrat wohl eine der umfangreichsten und am tiefsten eingreifenden Neuordnungen der föderalen Beziehungen in der Bundesrepublik Deutschland beschlossen.[1] Am 13. Juli und 17. August wurde das Gesetzespaket im Bundesgesetzblatt veröffentlicht[2], nicht ohne dass Bundespräsident Steinmeier gegenüber Bundeskanzlerin Merkel in ungewöhnlicher Form verfassungsrechtliche Bedenken erhoben hat.[3]

Zum Hintergrund

Bereits in Art. 5 des Vertrages über die Herstellung der Einheit Deutschlands vom 31.08. 1990[4] wurde angeregt, dass sich die Körperschaften des vereinigten Deutschlands mit im Zusammenhang der deutschen Einigung aufgeworfenen Fragen, insbesondere im Hinblick auf das Bund-Länder-Verhältnis, befassen sollten.[5] Das Ergebnis war die „kleine" Bundesstaatsreform vom 27.10.1994[6]. Wichtig für das bundesstaatliche Verhältnis war an dieser Grundgesetzänderung die Neuformulierung des Art. 72 Abs. 2 GG, nach der es für das Ausschöpfen der konkurrierenden Gesetzgebung durch den Bund nicht reichte, dass ein „*Bedürfnis* nach bundesgesetzlicher Regelung besteht" (Art. 72 Abs. 2 Satz 1 GG alt), sondern nur dann, wenn „im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung *erforderlich*" ist. (Art. 72 Abs. 2 Satz 1 i.d.F. 1994; meine Hervorhebung). An die Stelle des „Bedürfnisses" trat das „Erfordernis".

Die scheinbar nur geringfügige Änderung des Grundgesetzes – man versuche nur einmal, „Bedürfnis" und „Erfordernis" in eine andere Sprache zu übersetzen – hatte durch Urteile des Bundesverfassungsgerichts beachtliche Auswirkungen: Das Gericht erklärte diverse Bundesgesetze für verfassungswidrig, zuletzt das Kinderbetreuungsgeld („Herdprämie"), für das keine bundessgesetzliche Regelung erforderlich sei.[7]

Prof. em. Dr. Wolfgang Renzsch
bis 31.03.2017 Lehrstuhlinhaber Politisches System der Bundesrepublik Deutschland und des Jean-Monnet-Lehrstuhls
an der Otto-von-Guericke Universität Magdeburg

Gesellschaft • Wirtschaft • Politik (GWP) Heft 4/2017, S. 479-487
https://doi.org/10.3224/gwp.v66i4.03

Die erste Föderalismuskommission

Mit der Reform von 1994 war das Thema allerdings nicht erledigt. Insbesondere die großen Länder Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen drängten auf eine Stärkung der Länder gegenüber dem Bund und verlangten mehr landespolitische Zuständigkeiten. Doch kam die Debatte nicht voran. Erst im Dezember 1998 einigten sich die Regierungschefs von Bund und Ländern darauf, eine Reformkommission einzuberufen. Sie sollte bis Ende 2003 mögliche Reformschritte vorschlagen, die bis Ende 2004 gesetzgeberisch umgesetzt werden sollten.[8] Die 2006[9] verabschiedete Reform sollte die Entflechtung der beiden Ebenen des Bundesstaates fördern und deren autonomes Handeln stärken. Dazu wurde die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes weiter eingeschränkt (Art. 72 Abs. 2 und 3 GG), die Rahmengesetzgebung des Bundes (Art. 75 GG) abgeschafft und die Materien entweder dem Bund oder den Ländern übertragen. Den Ländern wurde die Möglichkeit eingeräumt, das Verwaltungsverfahren bei der Ausführung von Bundesgesetzen selbst zu bestimmen, wodurch die Zustimmungspflicht im Bundesrat nach Art. 84 Abs. 1 – alt – GG entfiel. Im Bereich der Finanzen änderte sich vergleichsweise wenig. Bundesgesetze, die Geldleistungen oder andere Leistungen der Länder begründen, wurden der Zustimmung des Bundesrates unterworfen (Art. 104a Abs. 4 GG). Finanzhilfen des Bundes für Länder und Gemeinden wurden auf Bereiche beschränkt, in denen eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes bestand (Art. 104b GG). Neu war auch, dass den Ländern die Kompetenz für die Bestimmung der Steuersätze bei der Grunderwerbsteuer eingeräumt wurde (Art. 105 Abs. 2a GG).

Das war zwar insgesamt die bis dahin umfangreichste Revision der bundesstaatlichen Ordnung, aber deren Kernpunkt, die Finanzverfassung, war nur in Randbereichen erneuert worden. Weil das Kernstück des Bundesstaates, die Finanzverfassung, von der „Ersten Föderalismuskommission (FöKo I)“ noch nicht abschließend behandelt worden war, beschloss der Deutsche Bundestag im Dezember 2006 die Konstituierung einer weiteren „Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“ (FöKo II).[10]

Die zweite Föderalismuskommission

Die Ergebnisse der zweiten Föderalismuskommission[11] konzentrierten sich im Wesentlichen auf drei Punkte: In einem neuen Art. 91c GG wurden die verfassungsrechtlichen Grundlagen für die IT-Zusammenarbeit von Bund und Ländern gelegt. Politisch deutlich wichtiger war die Einführung der „Schuldenbremse“ durch einen neuen Art. 109 Abs. 3 GG (Haushaltswirtschaft): „Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.“ Die Neufassung von Art. 115 Abs. 2 GG (Grenzen der Kreditaufnahme) bestimmte in diesem Sinn: „Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.“ Außerdem wurde ein alter Streitpunkt beigelegt, die Frage der Verteilung von Lasten aufgrund von EU-Sanktionen (Art. 109 Abs. 5 GG).

Der dritte Anlauf zur Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

In der zweiten Föderalismus-Kommission wurde keine Neuregelung für den Finanzausgleich vereinbart. Das geltende Finanzausgleichsgesetz[12] war bei seiner Verabschiedung im Jahre 2001 im Rahmen des zweiten Solidarpaktes auf den Zeitraum bis zum 31.12.2019 befristet worden. Wegen der noch ausstehenden Reform des Finanzausgleichs, aber auch wegen der Klagen von Bayern und Hessen vor dem Bundesverfassungsgericht[13] vereinbarten CDU/CSU und SPD in ihrem Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode[14], dass in dieser eine Bund-Länder-Kommission eingerichtet werde, die „sich mit Fragen der föderalen Finanzbeziehungen befassen und dazu Vorschläge erarbeiten“ wird. Mitte der Legislaturperiode sollte Vorschläge vorgelegt werden.[15]

Dazu kam es jedoch nicht. Hintergrund war, dass angesichts der extrem heterogenen Interessenlage der Länder und der Spannungen wegen der Klagen von Bayern und Hessen vor dem Bundesverfassungsgericht selbst Verfahrensfragen bereits kontrovers waren. Unter den Regierungschefs fanden zwar zwischen Bund und Ländern Gespräche über die Neugestaltung des Länderfinanzausgleichs statt, auch die Finanzminister legten im Oktober

2014 einen Bericht vor, jedoch zeichnete sich keine gemeinsame Position ab.[16] Mehr als ein Jahr später, am 3. Dezember 2015 legten die Ministerpräsidenten überraschend eine Einigung vor. Da es sich aber um eine Einigung zu Lasten des Bundes handelte, reagierte insbesondere Bundesfinanzminister Schäuble ablehnend. Darin wurde er von den Regierungsfraktionen des Bundestages unterstützt.[17] Im April 2016 begannen sich dann zwischen Bund und Ländern Annäherungen abzuzeichnen. Schäuble war bereit, den Beitrag des Bundes für eine Einigung zu erhöhen, allerdings formulierte er auch Forderungen an die Länder.[18] Aus dem Konflikt unter den Ländern war einer zwischen Bund und Ländern geworden. Tatsächlich erschien eine Einigung in der laufenden Legislaturperiode sowohl aus grundsätzlichen föderalpolitischen als auch finanziellen Gründen unwahrscheinlich.[19] Eine Wende deutete sich dann in der Haushaltsdebatte des Bundestages am 7. September 2016 an. Bundeskanzlerin Merkel sagte: „… der Bürger in Deutschland interessiert sich nicht dafür, welche Ebene gerade zuständig ist, sondern er will *einen* Zugang für sich haben ….“[20] Tatsächlich zeigte sich nach einem Treffen mehrerer Ministerpräsidenten mit der Bundeskanzlerin am 4. Oktober 2016[21] „Bewegung“ in der Sache. Am 14. Oktober beschlossen die Regierungschefs von Bund und Länder die Eckpunkte der Neuregelung, Mitte November lagen dann die ersten Referentenentwürfe für eine gesetzliche Regelung vor.

Am 15. 12. und 30.12.2016 leitete dann die Bundesregierung dem Bundesrat die Gesetzentwürfe zur Änderung des Grundgesetzes und zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften[22] zu. Dem Bundestag wurden die Entwürfe am 13.02.2017[23] zugeleitet. Entgegen den Wünschen der Länder erfolgte keine schnelle Verabschiedung durch die gesetzgebenden Organe, vielmehr führte der Haushaltsausschuss an drei Tagen, am 6., 20. und 27. März 2017 öffentliche Anhörungen zu dem Thema durch.[24] Nach einer weiteren Verzögerung fand die Verabschiedung der Grundgesetzänderungen und der einfachgesetzlichen Neuregelung am 1. und 2. Juni statt.

Die Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020

Mit 13 Grundgesetzänderungen und einem 25 Artikel umfassenden Artikelgesetz zu den einfachgesetzlichen Regelungen im Umfang von 35 Seiten im Bundesgesetzblatt ist dieses wohl eine, wenn nicht die größte Reform des Bundesstaates seit Gründung der Bundesrepublik. Im Bundestag fand das Gesetzespaket die breite Zustimmung der beiden Koalitionsfraktionen, Bündnis 90/Die Grünen stimmten einzelnen Punkten zu, die Linkspartei lehnte das Paket ab. Im Bundesrat herrschte Einigkeit von Bayern (CSU) bis Thüringen (Linke), es stimmten alle Länder zu. Auf politischer Ebene beschränkte sich die erwähnenswerte Kritik auf einige wenige Politiker: Bundestagspräsidenten Norbert Lammert sah in dem Paket eine gefährliche Entwicklung zum Zentralstaat und lehnte es ab.[25] Anders als ihr Ministerpräsident sah auch die thüringische Finanzministerin Heike Taubert das Paket kritisch: Es sei „das eigentliche Erfordernis – eine aufgabenangemessene Finanzausstattung jeden einzelnen Landes – leider aus dem Blick geraten“ und „[v]or diesem Hintergrund ist es nicht nachvollziehbar, wie die Gesamtheit der Nehmerländer dem vorgeschlagenen Kompromiss ohne größere Kritik zustimmen konnte.“[26]

Kritisch urteilten auch die Fachwissenschaftler und die überregionale Presse. Ein Kernpunkt der Kritiken ist die Abschaffung des seit Gründung der Bundesrepublik zentralen Elements des bisherigen Finanzausgleichssystems, des „horizontalen“ Finanzausgleichs unter den Ländern (Art. 107Abs. 2 GG), in dem die finanzstarken „ausgleichspflichtigen“ Länder Zahlungen zugunsten der finanzschwachen „ausgleichsberechtigten“ leisten. Zwar waren diese Leistungen „aus dem Eigenen“ immer strittig, denn die eine Seite hielt die Belastungen für zu hoch, die andere die Leistungen für zu niedrig, aber es war der spezifische Kern des „brüderlichen“ Finanzausgleichs. Er zwang die Länder dazu, sich im Rahmen eines Interessenausgleichs untereinander zu verständigen. Das „bündische Einstehen für einander“ war ein zentrales Element sowohl der Autonomie der Länder wie auch deren Solidarität untereinander. Es wird nun dadurch ersetzt, dass im vertikalen Verfahren der Umsatzsteuerverteilung die Länder je nach Finanzstärke Zuschläge er-

halten oder Abschläge hinnehmen müssen. Damit geben die „Abschlagsländer“ nicht mehr „aus dem Eigenen“ ab. Formal erscheinen die Leistungen im Länderfinanzausgleich auch nicht mehr in den Haushalten der Länder, sondern die Umverteilung findet statt, bevor die Länder Eigentum an ihren Umsatzsteueranteilen erwerben. Damit ist der Ausgleich auch nicht mehr wie bisher Sache der Länder, sondern vielmehr des Bundes, aus dem „brüderlichen“ Finanzausgleich wird ein „väterlicher“. Kritiker sehen die Länder damit gegenüber dem Bund deutlich geschwächt, die föderale Balance verschiebt sich zu Lasten der Länder. Diese Schwächung des Föderalismus veranlasste auch Kritiker wie Bundesfinanzminister Schäuble das Modell skeptisch zu betrachten.

Auch erscheint es zweifelhaft, ob diese Lösung den andauernden Streit um den Länderfinanzausgleich beendet. Sicherlich, das politisch und psychologisch wichtige Abgeben „aus dem Eigenen“ entfällt. Dennoch erscheint es durchaus möglich, dass sich der bisherige Streit über die Abschöpfungsquoten nun in einen Streit um die Höhe der Ab- resp. Zuschläge verlagert, zumal man sich mit einer lineare Ab- resp. Zuschlagsquote von 63% der überbzw. unterdurchschnittlichen Finanzkraft auf eine politische Zahl ohne sachliche Begründung geeinigt hat. Insofern scheint die Lösung eher „labil“ und kaum mehr als ein Durchgangsstadium zu einer gänzlichen Vertikalisierung der Steuerverteilung unter den Ländern zu sein.[27] Eine Frieden stiftende Lösung ist kaum zu erkennen, im Gegenteil, neuer Streit erscheint programmiert.

Neben diesem Eingriff in den bewährten Kern der deutschen bundesstaatlichen Ordnung, mit dem große Herausforderungen wie die der deutschen Einheit bewältigt worden waren, finden sich in der Neuregelung eine Reihe weiterer fragwürdiger Regelungen, die den Bund gegenüber den Ländern deutlich stärken und damit die föderale Substanz der Bundesrepublik weiter aushöhlen.

Kritisch zu sehen wäre die Neuregelung des Art. 104b Abs. 2 GG, der dahingehend ergänzt wird, dass der Bund Mitsprache bei der Ausgestaltung der Länderprogramme bei der Verwendung von Finanzhilfen erhält. Früher haben die Länder solche Vorstellungen des Bundes als „Goldenen Zügel“ kritisiert und abgelehnt.

Der Verfassungsgrundsatz, dass für die kommunale Ebene allein die Länder zuständig sind, wird mit Art. 104c GG durchbrochen. Er erlaubt dem Bund, „Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der finanzschwachen Gemeinden (Gemeindeverbände) im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur“ zu gewähren. Der Begriff „kommunale Infrastruktur“ meint offensichtlich Schulen. Finanzschwache Gemeinden (nicht Länder!) sollen also bei der Sanierung maroder Schulen, sofern sie „gesamtstaatlich bedeutsam“ sind, unterstützt werden. Dass schulische Bildung gesamtstaatlich bedeutsam ist (auch wenn sie von den Ländern gern als „Sparschwein“ missbraucht wird), ist kaum strittig. Aber sich von der gesamtstaatlichen Bedeutung der einzelnen zu sanierenden Schule zu überzeugen, fällt schwer. Das Ausführungsgesetz[28] sieht als Verteilungsmaßstab weder die Finanzstärke der Länder noch der Kommunen, sondern eher die „Gießkanne“ vor: Die 3,5 Mrd. Euro, die der Bund dafür zur Verfügung stellt, werden nach einem nur geringfügig zugunsten der finanzschwachen Länder modifizierten Einwohnerschlüssel verteilt.

Systematisch nicht nachvollziehbar ist die Regelung des Art. 107 Abs. 2 Satz 4 GG, nach dem die bergrechtliche Förderabgabe, die nur in Niedersachsen und Schleswig-Holstein zu nennenswerten Erträgen führt, nur noch zu einem Drittel bei der Berechnung der Finanzkraft der Länder einbezogen wird. Diese Regelung im Grundgesetz war notwendig geworden, weil das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 24.06.1986[29] systematisch richtig entschieden hatte, dass alle relevanten Einnahmen der Länder einschließlich Förderabgabe voll der Finanzkraft zuzurechnen seien. Weil abweichende einfachgesetzliche Sonderregelungen dieser Art damit verfassungswidrig gewesen wären, hob man diesen Sonderfall auf die Ebene des Verfassungsrechts, wo er von der Sache her nicht hingehört.

Art. 143d GG schafft die Grundlage für neue Sanierungshilfen für Bremen und Saarland.[30] Der Bund zahlt den beiden Ländern jeweils 400 Mio. Euro jährlich, damit sie die Schuldenbremse einhalten können. Da diese Leistungen – im Unterschied zu allen früheren Sanierungshilfen – unbefristet gewährt werden, geht der Bundesgesetzgeber offensichtlich davon aus, dass es in einem absehbaren Zeit-

raum nicht möglich sein wird, Bremen und Saarland so weit zu konsolidieren, dass sie ohne solche Hilfen überlebensfähig sind.[31]

Im neuen Finanzausgleichsgesetz[32] finden sich neben der Abschaffung des Länderfinanzausgleichs vier erwähnenswerte Neuerungen:

- Die Aufteilung der Umsatzsteuer erfolgt zukünftig teils nach Prozentsätzen, teils nach Festbeträgen: Der Bund erhält 52,80864227%, die Länder erhalten 45,19541378% und die Gemeinden 1,99594395% (für frühere Gesetze reichte eine Stelle nach dem Komma). Hinzu kommen Festbeträge in Höhe von 6,738 Mrd. Euro (ab 2021 6,871 Mrd. Euro), die der Bund an die Länder (4,338 resp. 4,471 Mrd. Euro) und Gemeinden (2,4 Mrd. Euro) abführt.
- Die Bundesergänzungszuweisungen für die Kosten politischer Führung werden für Brandenburg um 11 Mio. Euro erhöht. Eine Begründung dafür fehlt. Es ist fraglich, ob diese Regelung einer Überprüfung durch das Bundesverfassungsgericht standhält.
- Die Gemeindefinanzkraft wird zukünftig bei der Berechnung der Finanzkraft zu 75% statt 64% wie bisher einbezogen. Damit bleiben immer noch 25% außer Anrechnung. Um hier eine Kompensation zu schaffen, erhalten Länder mit finanzschwachen Gemeinden in dem neuen Modell Bundesergänzungszuweisungen in Höhe von 53,5% der an 80% des Durchschnitts fehlenden kommunalen Finanzkraft. Finanzwissenschaftler der Universität Leipzig haben darauf hingewiesen, dass diese Regelung unsinnig ist, weil sie in Kombination mit der Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft bei der Finanzkraft der Länder dazu führen kann, dass die Steigerung der kommunalen Steuereinnahmen zu Verlusten nach dem Ausgleich führen kann.[33]
- Schon kurios erscheint die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen an Länder, die bei Forschungsmitteln nach Art. 91b GG weniger als 95% des Durchschnitts erhalten. Sie erhalten 35% des Fehlbetrages an 95% des Durchschnitts. Nicht eine Finanzschwäche der Länder wird damit ausgeglichen, sondern es werden im Vergleich der Länder unterdurchschnittliche Forschungsleistungen prämiert.

Was bedeutet das nun finanziell konkret für die Länder? Das Ergebnis hängt von der Berechnungsgrundlage ab.

Nach der offiziellen Berechnung, veröffentlicht vom Bundesfinanzministerium, wurde diese Lösung aufgrund der „juristischen" Annahme durchgeführt, alle bis 2020 laufenden Programme würden eingestellt. Unter dieser Annahme werden insgesamt 9,5 Mrd. Euro vom Bund an die Länder übertragen oder 116 Euro je Einwohner. Die Verteilung unter den Ländern ist aber sehr ungleichmäßig: Die Sanierungsländer Bremen und Saarland verbessern sich um 732 Euro bzw. 493 Euro je Einwohner, danach folgen die ostdeutschen Länder und Berlin mit Summen zwischen 229 Euro (Mecklenburg-Vorpommern) und 114 Euro (Brandenburg). Die westdeutschen Länder liegen zwischen 106 Euro (Bayern) und 76 Euro (Niedersachsen).

Diese Rechnung ist aber nicht unstrittig, insbesondere weil sie von der fiktiven Annahme ausgeht, 2020 würden alle befristeten Transfers beendet. Dies ist eine politisch unrealistische Annahme, weil wohl kaum akzeptiert werden würde, dass sich der Bund aus seinen Verpflichtungen ohne weiteres zurückzieht, zumal wenn sie vom Grundgesetz dem Grunde nach, wenn auch nicht in einer bestimmten Höhe, geboten sind. Außerdem wäre es kaum zu vertreten, dass der Bund weiterhin den Solidarzuschlag zur Einkommen- und Körperschaftsteuer einnimmt, aber seine Leistungen zugunsten der Länder einstellt. Daher wurde von Fachbeamten eines Landesfinanzministeriums, das hier aus Gründen der Vertraulichkeit nicht genannt werden kann, eine andere Rechnung erstellt, die die haushaltsmäßigen Veränderungen von 2019 auf 2020 durch die Neuregelung thematisiert. Andere Faktoren wie das erwartete Steuerwachstum wurden ausgeschlossen. Eine solche Rechnung ist sinnvoll, weil die Haushälter nicht von einer fiktiven Basis aus die Veränderungen des Jahres 2020 bewältigen müssen, sondern auf der Grundlage der Haushalte 2019. Die Ergebnisse unterscheiden sich deutlich:

Der Bund steigert seinen Transfer in die Länder nicht um 9,5 Mrd. Euro, sondern lediglich um 4,4 Mrd. Euro. Die Differenz erklärt

sich im Wesentlichen aus dem Wegfall der Sonder-Bundesergänzungszuweisungen für die ostdeutschen Länder (2019: 2,1 Mrd. Euro), der Entflechtungsmittel (2,6 Mrd. Euro), Konsolidierungshilfen nach Art. 143 Abs. 2 GG (800 Mio. Euro) und weiterer Transfers. Wie auch in der Berechnung der Ministerpräsidenten sind Bremen und Saarland die Hauptgewinner (jeweils 213 Euro pro Einwohner), dann kommen jedoch die finanzstarken Länder Bayern (82 Euro) und Hamburg (81 Euro). In deutlichen Abstand folgen die anderen westdeutschen Länder. Die ostdeutschen Länder müssen zum Teil Verluste gegenüber 2019 hinnehmen. Verlierer ist danach Berlin mit dem Verlust von 43 Euro je Einwohner, gefolgt von Brandenburg und Sachsen-Anhalt mit Mindereinahmen in Höhe von 26 resp. 25 Euro. Die übrigen ostdeutschen Länder verzeichnen Gewinne zwischen 24 und 44 Euro je Einwohner.

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass mit der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020 mit dem seit der Gründung der Bundesrepublik praktizierten Verfahren des horizontalen Finanzausgleichs unter den Ländern gebrochen wird. Ein sachlicher Grund dafür ist nicht zu erkennen, schließlich hätte man das gewünschte finanzielle Ergebnis auch mit dem bisher geltenden Modell erreichen können. Politisch entscheidend war aber, dass Bayern weniger in den Länderfinanzausgleich einzahlen und Nordrhein-Westfalen durch die Abschaffung des Umsatzsteuerausgleichs (Art. 107 Abs. 1 Satz 4, 2. Halbsatz GG) wieder finanzstark werden wollte. Wäre man dem Wunsch NRWs gefolgt, wären die Zahlungen Bayerns erheblich angestiegen. Weil diese Ziele sich also gegenseitig ausschlossen, brauchte man ein anderes System, hier nun die Integration des Ausgleichs in die vertikale Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern. Grundsätzlich kann ein solches Modell durchaus sinnvoll sein, wie andere Bundesstaaten zeigen. Aber dadurch, dass der Ausgleich durch die vorgesehen Zu- und Abschläge zu den Umsatzsteueranteilen der Länder gestaltet werden soll, behält man unnötigerweise ein Element bei, von dem zu erwarten ist, dass es streitanfällig ist. Ursache des Streites wird vermutlich der Umstand, dass durch das neue Modell die Spanne zwischen den finanzstarken und finanzschwachen Ländern nicht reduziert wird, sondern sich vergrößert. Mit Ausnahme der beiden „Notlagenländer“ Bremen und Saarland, die quasi endgültig an den „Tropf“ des Bundes kommen, schneiden in der „Endabrechnung“ der Verteilung die finanzschwachen Länder, insbesondere die ostdeutschen, deutlich schlechter ab als die finanzstarken Bayern, Hamburg und Hessen. Das entspricht nicht der Rationalität des deutschen Bundesstaates, nämlich der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet. Die Angleichung der Lebensverhältnisse in Ost- und Westdeutschland[34] wird deutlich erschwert, die Disparitäten im Bundesgebiet werden zunehmen. Es wäre überraschend, wenn in den Jahren 2022 oder 2023, wenn die finanziellen Auswirkungen keine Theorie mehr sind, sondern sich konkret in den Haushalten der Länder niederschlagen, kein Normenkontrollverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht angestrebt werden würde.

Weitere Veränderungen im Bund-Länder-Verhältnis

Auch außerhalb der Bund-Länder-Finanzbeziehungen konnte der Bund seinen Einfluss zu Lasten der Länder deutlich ausweiten. Die Verwaltung der Bundesautobahn und Bundesfernstraßen erfolgt bisher durch die Länder im Auftrag des Bundes (Art. 90 Abs. 2 GG). Dieser Artikel wurde nun dahingehend geändert, dass die Verwaltung der Bundesautobahn in die Hände des Bundes überführt wird und der Bund sich dafür einer Gesellschaft privaten Rechts bedienen kann. Anders als der Bund resp. die verwaltenden Länder ist eine solche Gesellschaft privaten Rechts nicht an die Haushaltsordnungen und andere Vorschriften bei der staatlichen Auftragsvergabe gebunden. Insbesondere ist sie nicht an die Schuldenbremse des Grundgesetzes gebunden und eröffnet damit dem Bund einen Umweg, Kredite aufzunehmen, die ihm von der Verfassung her verwehrt sind. Es werden also nicht nur Zuständigkeiten zu Lasten der Länder auf den Bund verschoben, sondern dieser schafft sich damit auch ein Schlupfloch, um die Schuldenbremse zu umgehen.

Verfassungsrechtlich hoch bedenklich – auch der Bundespräsident hat in seinem erwähnten Schreiben an die Bundeskanzlerin

darauf hingewiesen – ist die Bestimmung, dass Zuständigkeiten des einzurichtenden Fernstraßen-Bundesamt durch einfaches Gesetz[35] wieder an Landesbehörden übertragen werden können. Weder der neue Art. 90 Abs. 2 GG noch die Übergangsbestimmung nach Art. 143e Abs. 1 GG sehen diese Möglichkeit vor.

Verstärkt wird auch die Kontrolle der Haushaltspolitik der Länder durch den Bund. Art. 114 Abs. 2 GG wird um die Bestimmung ergänzt, dass zukünftig der Bundesrechnungshof bei Stellen „außerhalb der Bundesverwaltung" Erhebungen vornehmen kann. Auch wenn es hier primär um Mittel gehen wird, die der Bund den Ländern zweckgebunden für die Erfüllung von Landesaufgaben zuweist, impliziert diese Regelung eine weitere Verschiebung der föderalen Balance zu Lasten der Länder.

Im Kern verfassungsfremdes Verfassungsrecht wird mit dem neuen Art. 143f GG eingeführt. Dieser Artikel erlaubt es, dass der Bund oder drei Länder ab dem 31.12.2030 die finanziell wirksamen Bestimmungen dieser Neuregelung quasi kündigen können: Sie können Neuverhandlungen verlangen, und wenn innerhalb von fünf Jahren keine mehrheitsfähigen Ergebnisse erzielt werden, treten die bestehenden Regelungen außer Kraft. Dieses impliziert zweierlei: Erst einmal wird damit Art. 20 Abs. 2 GG[36] in diesem Bereich ausgehebelt, denn durch Entscheidung der Exekutiven, nicht der gesetzgebenden Organe, werden Gesetze außer Kraft gesetzt. Ob dieses mit der „Ewigkeitsgarantie" des Art. 79 Abs. 2 GG zu vereinbaren ist, wäre eine Frage an das Bundesverfassungsgericht. Zum Zweiten würde mit dem Außerkrafttreten der Bestimmungen nach Art. 107 Abs. 2 GG ein verfassungswidriger Zustand eintreten, denn dieser schreibt nach wie vor einen angemessenen Finanzausgleich zwingend vor.

Fazit

Finanzausgleichsreformen waren in der Geschichte der Bundesrepublik stets schwierig, aber auch immer hohe Leistungen politischer Kunst. Die Vorbereitungen nahmen stets viel Zeit in Anspruch, wurden von kompetenten Experten aus Verwaltung und Wissenschaft, vielfach im öffentlichen Diskurs vorangetrieben. Diesmal lief alles anders und das Ergebnis ist erschreckend. Trotz des Koalitionsvertrages wurde keine Kommission zur Vorbereitung einberufen – Experten stören nur, wie ein Minister sagte –, sondern die Diskussionen fanden hinter verschlossenen Türen statt. Am Ende wurde etwas vorgelegt, das – so die Ministerpräsidenten – nicht mehr verändert werden durfte. Herausgekommen ist eine in der Sache nicht nur unnötige, sondern auch handwerklich außerordentlich schlechte Gesetzgebung. Anstelle eines verfassungsrechtlich begründeten systematischen Entwurfes trat ein allein ergebnisorientiertes Modell, wie sich an zahlreichen Einzelheiten zeigt. Die Erhöhung der Bundesergänzungszuweisungen für Brandenburg für Kosten der politischen Führung in kleinen Ländern ist willkürlich und nicht nachvollziehbar. Die Selbstbehalte bei der bergrechtlichen Förderabgabe, wovon Niedersachsen und Schleswig-Holstein profitieren, widersprechen dem Finanzausgleichsurteil des Bundesverfassungsgerichtes von 1986. Daher musste diese Regelung ins Grundgesetz – im Unterschied zu anderen – aufgenommen werden. Die Hilfen für Bremen und Saarland werden nicht näher begründet. Hätte man sie näher begründet, wäre man nicht umhingekommen, demografische Veränderungen, konkret Einwohnerverluste, im Ausgleich generell zu berücksichtigen. Grundsätzlich wäre das sinnvoll gewesen, wie einige kommunale Finanzausgleichsgesetze zeigen, in die ein Demografiefaktor integriert worden ist. Die doppelte Berücksichtigung der Kommunalsteuern bei der Finanzkraftberechnung der Länder und bei den Bundesergänzungszuweisungen kann dazu führen, dass kommunale Steuermehreinnahmen im Ergebnis zu Verlusten führen. Bundesergänzungszuweisungen für Länder mit geringen Forschungsaufwendungen sind systematisch unlogisch, weil hier keine Finanzschwäche oder eine besondere Belastung ausgeglichen wird. Der Bund gewinnt mithilfe von 3,5 Mrd. Euro für Schulsanierungen Einfluss auf einen Kernbereich der Landespolitik. Wie das mit dem von einigen Ländern intensiv verteidigten Kooperationsverbot im Bildungsbereich zusammenpasst, bleibt ein Rätsel. Nicht nachzuvollziehen ist der Widerspruch zwischen der grundgesetzlichen Übertragung des Fernstraßenbaus an den Bund und der einfachgesetzlichen Öffnungsklausel zugunsten

ten der Länder. Den Höhepunkt der Ungereimtheiten stellt allerdings der neue Art. 143ff. GG dar: ein „Kündigungsrecht" für ein Gesetz. Dadurch, dass die Bundesregierung oder drei Landesregierungen das Finanzausgleichsgesetz „kündigen" können, wird die Gewaltenteilung des Grundgesetzes unterlaufen, und es tritt möglicherweise ein verfassungswidriger Zustand ein.

Die finanziellen Ergebnisse sind zudem fragwürdig, die Disparitäten unter den Ländern werden zunehmen, die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet nimmt Schaden, die föderale Balance zwischen Bund und Ländern wird zu Lasten des Bundes verschoben. Dieses nicht auf Drängen des Bundes, sondern der Länder, die sich für mehr Geld selbst entmachteten. Zentrale Fragen wie die nach einem sinnvollen Umgang mit den demografischen Verschiebungen unter den Ländern oder nach der wenig sachgerechten originären Steuerverteilung unter den Ländern wurden nicht thematisiert. Der Bundesfinanzminister hat diese Reform abgelehnt, bis ihn die Bundeskanzlerin zur Annahme drängte. Die kritischen Anmerkungen des Bundespräsidenten in seinem Schreiben an die Bundeskanzlerin sind berechtigt. Vermutlich wird sich bald nach Inkrafttreten das Bundesverfassungsgericht damit beschäftigen müssen.

Anmerkungen

1 Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, 237. Sitzung, 1. Juni 2017, S. 23974-24035; Bundesrat, Stenografischer Bericht, 958. Sitzung, 2. Juni 2017, S. 261-280.
2 G z Änderung des GG v. 13.07.2017, BGBl. I, 2347; G v 14.08.2017, BGBl. I 2017 S. 3122.
3 FAZ, 17.08.2018, Steinmeier: Erhebliche Zweifel; siehe auch: http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2017/08/170814-Neuordnung-Bund-Laender-Finanzbeziehungen.html.
4 BGBl. II, S. 889, abgedruckt in: Die Verträge zur Einheit Deutschlands, München 1990, S. 43ff.
5 Ausführlich ist die Diskussion dokumentiert in: 12. Deutscher Bundestag (Hrsg.), Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung (Zur Sache 2/96), 3 Bände, Bonn 1996.
6 BGBl. I S. 3146.
7 BVerfGE 140, S. 65-99.
8 Der Termin stimmte nicht zufällig mit der Planung des Europäischen Verfassungskonvents überein, der bis Ende 2004 einen europäischen Verfassungsvertrag entwerfen sollte. Ein Ziel der Bemühungen war auch, den deutschen Bundesstaat „europafit" werden zu lassen. Ausführlich dazu: Christian Maiwald (Hrsg.), Grundgesetz. Text. Föderalismusreform mit Begleitgesetz und Einführung, Heidelberg, München 2006; Winfried Kluth (Hrsg.), Föderalismusreformgesetz. Einführung und Kommentierung, Baden-Baden 2007; Deutscher Bundestag/Bundesrat (Hrsg.), Dokumentation der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung (Zur Sache 1/2005), Bonn 2005; Rainer Holtschneider/Walter Schön (Hrsg.), Die Reform des Bundesstaates. Beiträge zur Arbeit der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung 2003/2004 und bis zum Abschluss des Gesetzgebungsverfahren 2006, Baden-Baden 2007.
9 G v 28.08.2006, BGBl. I S. 2034. (Bei Maiwald irrtümlich 28.09.2006)
10 Ausführlich dokumentiert in: Deutscher Bundestag/Bundesrat (Hrsg.), Die gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Die Beratungen und ihre Ergebnisse, Berlin 2010.
11 BGBl. I S. 2248.
12 G v 20.12.2001 BGBl. I S. 3955, 3956, zuletzt geändert durch Art. 2 G v 14. 08. 2017 BGBl. I S. 3122.
13 2 BvF 1/13.
14 Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.html
15 Koalitionsvertrag, S. 95.
16 Die Verhandlungen sind dokumentiert in: Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2016: Verhandlungen zum Finanzausgleich, hrsg. von Martin Junkernheinrich, Stefan

Korioth, Thomas Lenk, Henrik Scheller, Matthias Woisin, Berlin 2016. Zur Vorgeschichte siehe die Beiträge von Rolf Bösinger (S. 11-18) und Karin Klingen und Wolfgang Renzsch (S. 147-156).

17 Siehe FAZ 23.2.2016: Ralph Brinkhaus/Carsten Schneider, Vom brüderlichen zum väterlichen Finanzausgleich.

18 Handelsblatt, 22.04.2016: Zäher Kampf um die Milliarden für Flüchtlinge, FAZ, 22.04.2016: Im Bund-Länder-Streit ums Geld deutet sich eine Lösung an; Süddeutsche Zeitung, 23.04. 2016; 16 gegen die schwarze Null.

19 FAZ, 12.06.2016: Ausgleich wird nichts mehr, Die Welt, 30.09.2016: 16 Länderchefs kontra Schäuble

20 Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll, 18. WP., 186. Sitzung, 07.09.2016, S. 18417 (D), Hervorhebung im Original.

21 Süddeutsche Zeitung, 06.10.2016: Schäubles Angebot; Die Welt, 06.10.2016: Mehr Geld, mehr Macht.

22 BRat-Drs. 769/16 und 814/16.

23 BT-Drs. 18/11131und 18/1135.

24 Deutscher Bundestag, Haushaltsausschuss, Protokolle Nr. 94, 95, 97,98,99, 101,102, abrufbar unter https://www.bundestag.de/ausschuesse18/a08/anhoerungen/-/278496. Wichtig in diesen Zusammenhang ist Nr. 98.

25 Handelsblatt, 19.052017: Lammert lehnt Finanzrefor#m ab; Süddeutsche Zeitung, 19.05.2017; Lammerts Kampfansage; faz.net, 01.06.2017: Lammert attackiert Bund-Länder-Finanzreform.

26 Taubert, Heike, Thater, Christian, Rohloff, Vera, Ein mathematisches Glanzstück, aber kein föderales Meisterwerk, in: Martin Junkernheinrich, Stefan Korioth, Thomas Lenk, Henrik Scheller & Matthias Woisin (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2016 (S. 63-76). Berlin 2016, S. 74f.

27 Stefan Korioth, Die finanzverfassungsrechtliche Problematik des Beschlusses der Ministerpräsidentenkonferenz vom 3. Dezember 2015 – eine erste Einschätzung, in: Martin Junkernheinrich, Stefan Korioth, Thomas Lenk, Henrik Scheller & Matthias Woisin (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2016 (S. 121-130), Berlin 2016, S. 125.

28 Art. 7 G v 14.08.2017, BGBl. I 3122, 3127f.

29 BVerfGE, 72, 330-436.

30 Einfachgesetzlich umgesetzt in Art. 5 G v 14.08.2017, BGBl. I 3122, 3126f.

31 Siehe auch Wolfgang Renzsch, Die Sanierungshilfen in der neuen Finanzausgleichregelung ab 2020, in Jahrbuch des Föderalismus, Bd. 18, 2017, im Erscheinen.

32 Art. 2 G v 14.08.2017, BGBl. I 3122, 3123ff.

33 Thomas Lenk, Philipp Glinka, Der neue bundesstaatliche Finanzausgleich – eine Reform und viel Reformaufschub, in Wirtschaftsdienst 97, 2017, S. 506-512.

34 Verschärft wird die Situation dadurch, dass mit dem Jahr 2020 die laufende Förderperiode der EU endet. Ab 2021 dürften die ostdeutschen Länder, derzeit im Brüsseler Jargon „Übergangsregionen“ genannt, auch wegen des Ausfalls des Vereinigten Königreichs als Nettozahler, kaum noch Fördermittel aus Brüssel erwarten können, siehe Süddeutsche Zeitung, 9.10. 2017: Ausfall Ost.

35 Art. 14 G v 14.08.2017 BGBl. I S. 3122, 3143, § 3 Abs. 3.

36 „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt“.

Leseproben,
versandkostenfreie
Lieferung
www.v-r.de

Josef Foschepoth

Verfassungswidrig!

Das KPD-Verbot im Kalten Bürgerkr

2017. 492 Seiten mit 38 Abbildungen,
14 Grafiken und 1 Tabelle, gebunden
€ 40,– D
ISBN 978-3-525-30181-4

eBook: € 32,99 D / ISBN 978-3-647-301

Prozess von 1951 bis 1965 war das größte und längste Parteiver
der Geschichte der Bundesrepublik. Zugleich ist er ein bislang
tztes Schlüsselereignis der deutsch-deutschen Geschichte zwis
1969. Auf der Grundlage bislang unter Verschluss gehaltener S
Josef Foschepoth ein bahnbrechendes Buch gelungen. Es vermi
neuer Erkenntnisse zur Wirkmächtigkeit des Nationalsozialis
g eines neuen Nationalismus, zur notwendigen Unterscheidu
rieg und Kaltem Bürgerkrieg und nicht zuletzt zur Frage der R
eit der Bundesrepublik Deutschland.