

Jan Restat und Axel Troost

Länderfinanzausgleich 2020: Die Spaltung der Republik

Die Bundesregierung plant Großes in diesem Jahr: Sie will den Länderfinanzausgleich reformieren – und zwar im Hauruckverfahren.

Über den Länderfinanzausgleich werden jährlich 8,5 Mrd. Euro zwischen den Bundesländern verschoben, um für gleiche Lebensverhältnisse zu sorgen. Die gegenwärtigen Regelungen laufen 2019 aus. Lange Zeit gingen Beobachter davon aus, dass die Große Koalition eine Neuregelung im Verlauf dieser Legislaturperiode mittels einer Föderalismuskommission III anstrebt. Tatsächlich aber sind ihre Pläne wesentlich enger gefasst: Lediglich drei Sitzungen hat die Bundesregierung im Herbst dieses Jahres geplant. Bereits am 11. Dezember 2014 sollen in einer abschließenden Runde sämtliche Regelungen zur Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen festgeklopft werden. Unter Hochdruck also sollen Ministerpräsidenten und deren Finanzminister Regelungen für Altschulden und den Länderfinanzausgleich ab 2020 aushandeln.

Ein solch enger Zeitplan lässt zweifeln, dass am Ende ein zukunftsfestes und solidarisches Regelwerk herauskommt. Zu unterschiedlich sind die Partikularinteressen der einzelnen Länder, und beim Kampf um das eigene Budget sind sich die Landesregierungen traditionell selbst die Nächsten. Das Hauen, Stechen und Feilschen, das in den kommenden Wochen beginnen wird, ist nicht geeignet, die großen Herausforderungen des Länderfinanzausgleichs zu bewältigen.

Dabei ist der Reformbedarf in der Tat nicht zu übersehen. In den letzten zwei

Jahren häuften sich Reformvorschläge und politische Forderungen zur Neugestaltung der Länderfinanzen. Im März 2013 reichten Bayern und Hessen sogar Klage beim Bundesverfassungsgericht ein: Bayerns Ministerpräsident Horst Seehofer (CSU) und Hessens Regierungschef Volker Bouffier (CDU) betrachten das herrschende System als ungerecht und „leistungsfeindlich“. Ihre Klage sehen sie daher als einen „Akt politischer Notwehr“.

Länder unter Spardruck

Konkret halten Bayern und Hessen die geltende Stadtstaatenregelung für verfassungswidrig. Sie gewichtet die Einwohner von Berlin, Hamburg und Bremen stärker als die Einwohner von Großstädten wie München. Außerdem erachten sie es nicht als Aufgabe des Länderfinanzausgleichs, die Hauptstadtfunktion Berlins zu finanzieren. Vor allem aber beklagen Bayern und Hessen fehlende Leistungsanreize im bestehenden Modell.

Fest steht schon jetzt: Diese Klage wird nichts daran ändern, dass die Notwendigkeit eines finanziellen Ausgleichssystems zwischen den Bundesländern im Grundgesetz (Art. 107 Abs. 2) festgeschrieben ist. Dieses soll den Anspruch aller Bundesländer auf Einnahmen sicherstellen, mit denen sie ihre notwendigen Aufgaben so erfüllen können, dass die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt bleibt (Art. 106 GG).

Die wachsende Entsolidarisierung ist nur vor dem Hintergrund verständ-

lich, dass alle Bundesländer und ihre Kommunen – selbst die wohlhabenden – nicht über ausreichende Steuereinnahmen verfügen, um die übertragenen Aufgaben zuverlässig und nachhaltig zu schultern. Grund dafür ist die Verschuldung aller Bundesländer, die dank der massiven Steuersenkungen seit Ende der 1990er Jahre massiv zugenommen hat. Infolgedessen ist auch der Investitionsstau der Kommunen kontinuierlich gewachsen – selbst bei guter Konjunktur.

Tatsächlich verfügt derzeit kein Bundesland über die Mittel, um beispielsweise die Bildungsausgaben signifikant zu erhöhen – auch wenn dies alle Parteien im Wahlkampf immer wieder einmütig fordern und versprechen. Selbst im reichen Baden-Württemberg musste der grüne Ministerpräsident Winfried Kretschmann nur ein Jahr nach seinem Wahlsieg im Jahr 2011 den geplanten Abbau von 11 600 Lehrerstellen verkünden, um so die Neuverschuldung des Landes zu mindern.

Für die fehlenden Mittel ist nicht zuletzt die „Schuldenbremse“ verantwortlich – das ins Grundgesetz geschriebene Neuverschuldungsverbot der Bundesländer ab 2020. Da jedoch ein Großteil der föderalen Ausgaben – wie zum Beispiel Beamtengehälter – langfristig festgelegt oder gesetzlich vorgeschrieben sind, droht Bundesländern, deren Einnahmen nicht für die Ausgaben hinreichen, eine irreguläre rechtliche Zwickmühle: Entweder bedienen sie gesetzlich oder vertraglich vorgeschriebene Verpflichtungen nicht mehr, oder sie kommen ihnen durch Schuldenaufnahme nach. Beides verstieße gegen das Grundgesetz.

Forderung nach mehr Wettbewerbsföderalismus

Selbst wenn die „Geberländer“ somit über höhere Finanzmittel als die „Nehmerländer“ verfügen, reichen diese

nicht aus. Insofern versuchen die reicheren Länder nun, die insgesamt zu kurze Finanzdecke über die eigene Nase zu ziehen. Dabei nehmen sie billigend in Kauf, dass andere Bundesländer völlig frei liegen.

Ihre Forderungen werden von Pressure-Groups, neoliberalen Thinktanks und Wissenschaftlern geteilt, die mehr „Wettbewerbsföderalismus“ fordern, um so die „Verantwortlichkeit“ der Länderpolitik zu beflügeln und „Anreize“ zu setzen, damit sich die armen Länder endlich einmal mehr anstrengen und den reichen nicht länger auf der Tasche liegen. Arme Länder könnten ja zudem die Möglichkeit bekommen, höhere Steuern zu erheben, wenn sie unbedingt soziale Wohltaten finanzieren wollten – so der Tenor der Vorschläge.

Tatsächlich aber würde dies einen ruinösen Wettbewerb zwischen den Ländern in Gang setzen und die Ungleichheit noch weiter vergrößern: Reiche Bundesländer würden versuchen, durch besonders niedrige Steuern Wirtschaftsunternehmen und reiche private Haushalte anzulocken und sich so – auf Kosten der anderen Bundesländer – einen höheren Anteil vom Steuerkuchen zu sichern. Es überrascht nicht, dass auch Wirtschaftsverbände diese Option mit Nachdruck vertreten und die FDP sowie Teile der CDU diesen Konzepten etwas abgewinnen können.

Hinzu kommt, dass derartige Vorschläge voraussetzen, dass die Länder auf diese Weise tatsächlich ihre Wirtschaft beeinflussen und damit Steuereinnahmen substanziell erhöhen könnten. Allerdings zeigen Forschungsergebnisse, dass der wirtschaftliche Erfolg eines Bundeslandes zum großen Teil auf langfristigen infrastrukturellen Entwicklungen beruht, die nicht auf politische Entscheidungen zurückzuführen sind.¹ Mehr

¹ Vgl. Lorenz Blume und Thomas Döring, Unterschiede regionaler Wirtschaftskraft – welchen Einfluss hat die Landespolitik?; in: Jahrbuch für Regionalwissenschaft, 2/2009, S. 105-120.

Wettbewerb zwischen den Ländern würde daher keine fruchtbare Konkurrenz, sondern im Gegenteil einen drastischen Abbau der öffentlichen Leistungen in den armen Bundesländern bewirken. Das grundgesetzliche Gebot der Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse würde damit vollends zur Makulatur.

Für einen solidarischen Länderfinanzausgleich

Statt mehr Wettbewerb wäre daher das genaue Gegenteil geboten: Die Verteilung zwischen armen und reichen Bundesländern muss ausgeweitet werden, flankiert von einer Reihe an Maßnahmen im Bereich der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, die die Einnahmen insgesamt erhöhen und den verschuldeten, strukturschwachen Ländern und Kommunen unter die Arme greifen. Notwendig sind hierfür insbesondere drei Maßnahmen: Erstens muss die Finanzausstattung der Länder aufgabengerecht gestaltet werden; zweitens müssen die Kommunen in den Länderfinanzausgleich einbezogen werden; und drittens ist eine Alt-schuldenregelung erforderlich.²

Der aktuelle Ausgleich stellt über drei festgelegte Stufen sicher, dass auch die armen Bundesländer pro Einwohner annähernd über die durchschnittlichen Einnahmen aller Bundesländer verfügen. Dementsprechend kann jedes Bundesland pro Einwohner auch annähernd durchschnittliche Ausgaben für Bildung und Hochschulbildung, Kultur, Wirtschaft, Umwelt, Bau- und Verkehrsinfrastruktur, innere Sicherheit und Justiz, Feuer-

wehr und Krankenhäuser etc. tätigen. Problematisch ist dabei, dass gesamtgesellschaftliche Faktoren – insbesondere die Ausprägung von Armut und Arbeitslosigkeit innerhalb eines Bundeslandes – deutlich erhöhte Ausgaben im sozialen Bereich nach sich ziehen.

Gerade in armen Bundesländern leben überdurchschnittlich viele bedürftige Bewohnerinnen und Bewohner. Dies erhöht bei Bundesländern und Kommunen insbesondere in zwei Bereichen die Sozialausgaben: zum einen bei den kommunalen „Kosten der Unterkunft“ für Menschen in SGB-II-Bezug; zum anderen bei den Ausgaben zur Förderung von sozioökonomisch benachteiligten Kindern und Jugendlichen, also für „Hilfen zur Erziehung“, Ganztagskindergärten und -schulen, Jugendzentren sowie Bildungs- und Ausbildungsfördermaßnahmen.

Der Anteil der SGB-II-Bezieher bzw. der Kinder in SGB-II-Bezug variiert zwischen den Bundesländern erheblich: So muss Bayern pro Einwohner 122 Euro im Jahr für die genannten arbeitsbedingten Sozialausgaben aufwenden, Mecklenburg-Vorpommern hingegen 377 Euro – mehr als drei Mal so viel. Derartige Unterschiede sollten in einem aufgabengerechten Länderfinanzausgleich ausgeglichen werden.³

Die vergessenen Kommunen

Höhere Sozialausgaben treffen die ärmeren Bundesländer zudem gleich doppelt. Denn diese wurden in den vergangenen Jahren zu großen Teilen den Kommunen aufgebürdet. Hinzu kommt, dass die durchschnittlichen Einnahmen der Kommunen in ärmeren Bundesländern wesentlich geringer ausfallen als die kommunalen

2 Außerdem entgehen dem föderalen Gesamtsystem jährlich etwa 11 Mrd. Euro aufgrund des unzureichenden Steuervollzugs der Bundesländer. Eine Bundessteuerverwaltung für Bund, Länder und Kommunen wäre hier das geeignete Mittel. Vgl. Axel Troost, Raoul Didier und Philipp Hersel, Jenseits von Liechtenstein. Steuerungerechtigkeit und deutsche Kleinstaaterei, in: „Blätter“, 4/2008. S. 104-112.

3 Vgl. Arbeitsgruppe der Finanzpolitischen SprecherInnen der Linkspartei, Länderfinanzausgleich LINKS gedacht: sozial und solidarisch, 2014, www.axel-troost.de/article/7671-laenderfinanzausgleich-links-gedacht-sozial-und-solidarisch.html.

Einnahmen in den reichen Bundesländern. Infolgedessen müssen gerade die Ost-Bundesländer ihre Gemeinden massiv unterstützen, damit diese ihre Aufgaben erfüllen können. Diese Mittel fehlen jedoch dann wiederum auf Landesebene, um den hier angesiedelten Aufgaben nachzukommen.

Zwar werden die kommunalen Einnahmen zum Teil schon jetzt berücksichtigt. Trotzdem stehen den reichen Bundesländern und ihren Kommunen rund zehn Prozent höhere Mittel zur Verfügung als den armen Bundesländern und ihren Kommunen. Daher sollte künftig die gesamte finanzielle Ausstattung der Kommunen im Länderfinanzausgleich berücksichtigt werden – wie dies insbesondere die Ost-Bundesländer fordern.

Zudem ächzen die Kommunen und Länder unter der Last der Zinszahlungen. Ende 2011 betrugen die gesamten Schulden der Länder und Kommunen rund 745 Mrd. Euro. Auch hier ist die Belastung der einzelnen Bundesländer sehr unterschiedlich: Bayern muss für die Zinslasten des Landes und seiner Kommunen 3,4 Prozent der gemeinsamen Einnahmen aufwenden, das Saarland bereits 16,6 Prozent und Bremen 20,7 Prozent.

Damit insbesondere die hochverschuldeten Bundesländer ihre Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge erfüllen können, muss daher schließlich ein Altschuldenfonds auf Bundesebene eingerichtet werden.⁴ Ein solcher würde es erlauben, alle kommunalen und föderalen Schulden zu bündeln. Da der Bund deutlich günstigere Zinskonditionen als die einzelnen Ländern erhält, wären die Länder und Kommunen so von ihrer hohen Zinslast befreit – auch wenn sie nach wie vor für die Tilgung der Schulden verantwortlich wären.

4 Vgl. Andreas Bovenschulte, Rudolf Hickel und Carsten Sieling, Ein Fonds zur Tilgung der Altschulden der Länder und Kommunen – den Finanzföderalismus solidarisch und nachhaltig gestalten, Kiel und Bremen 2013.

Die Zinslasten sollten jedoch nicht durch eine Heranziehung der Solidaritätszuschläge finanziert werden, sondern durch eine Wiedereinführung der Vermögensteuer.⁵ Diese würde wieder für ein wenig mehr Gerechtigkeit sorgen: In den vergangenen Jahren haben die Reichen in diesem Land massiv von der Herabsetzung der Spitzensteuersätze profitiert. Sie könnten die Zinslasten der Schulden tragen, die infolge der steuerlichen Begünstigungen aufgelaufen sind. Aus den Solidaritätszuschlägen hingegen ließe sich ein Solidarpakt III finanzieren. Dessen Mittel könnten strukturschwache Regionen in Ost und West fördern, um die vielerorts ausgezehrte Infrastruktur gezielt und länderübergreifend auszubauen.

Der bayerische Ministerpräsident Horst Seehofer hat Ende Juli d.J. in Aussicht gestellt, auf die Klage vor dem Bundesverfassungsgericht zu verzichten – allerdings nur, wenn das Ergebnis der Länderfinanzausgleichsverhandlungen „in Bayern gut vertreten werden kann“. Was das heißt, hat Seehofer ebenfalls deutlich gemacht: Obwohl die Einnahmen des Freistaates von derzeit etwa 50 Mrd. Euro auf 56 Mrd. im Jahr 2018 zunehmen werden, sollen die Zahlungen auf maximal eine Milliarde Euro pro Jahr gedeckelt werden – und damit auf weniger als ein Viertel der Summe, die das Land im vergangenen Jahr in den Länderfinanzausgleich einzahlte.

Es bleibt zu hoffen, dass sich die anderen Bundesländer davon nicht unter Druck setzen lassen. Denn jede Umverteilung zugunsten der reichen Länder hat gravierende Folgen für die öffentliche Daseinsvorsorge im Rest der Republik. Statt bayerische Interessen zu bedienen, benötigen wir eine ausgewogene Neugestaltung der finanziellen Ausgleichszahlungen. Andernfalls droht sich die Spaltung des Landes weiter zu vertiefen.

5 Vgl. Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, Memorandum 2014, Köln 2014, Kapitel 5.4.