

Vorschlag zur Neuordnung des Finanzausgleichs

Hans Eichel, Philipp Fink, Heinrich Tiemann¹

Auf einen Blick

Der Solidarpakt II und der bisherige Länderfinanzausgleich laufen 2019 aus. Damit müssen die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern neu verhandelt werden. Die Öffentlichkeit nimmt augenblicklich lediglich die Diskussion um den Ausgleich zwischen den Ländern wahr. Aber es geht um viel mehr. Die Politik muss Antworten auf die Frage finden, wie wir in Zukunft leben wollen. Wie ist das grundgesetzliche Gebot der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse umzusetzen? Wie muss man mit dem demografischen Wandel umgehen? Was bedeutet die ab 2016 für den Bund und ab 2020 für die Länder wirkende Schuldenbremse für die öffentliche Daseinsvorsorge? Ab 2020 sollte neben der Finanzkraft auch die Bedürftigkeit von Ländern und Regionen Maßstab einer Verteilung öffentlicher Finanzmittel sein. Dabei müssen Regionen und Kommunen in die Lage versetzt werden, ihre Entwicklung selbst zu gestalten. Schließlich sollte sich die Verteilung der Finanzmittel stärker an der Lösung gesellschaftlicher Herausforderungen ausrichten.

Am 31. Dezember 2019 treten sowohl das sogenannte Maßstäbengesetz als auch das Finanzausgleichsgesetz von 2005 außer Kraft. Zugleich läuft der Solidarpakt II aus, der die besondere finanzielle Förderung der neuen Länder regelt. Folglich muss ein zentraler Pfeiler der Bund-Länder-Finanzbeziehungen neu verhandelt werden. Erste Positionen hierzu werden bereits bezogen. Damit wäre der Zeitpunkt da, um eine offene und sachliche Diskussion über die Kernfrage des deutschen Finanzföderalismus und zugleich über den Auftrag des Grundgesetzes (Art. 72 II GG) zu führen: Wie kann das Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse erreicht werden? Wie viel Solidarität mit Ländern, Regionen und Kommunen bedarf es? Wie viel Eigenverantwortung kann eingefordert werden?

Der horizontale Ausgleich bestimmt die Diskussion

Stattdessen wird die öffentliche Wahrnehmung – sehr verengt – durch die Auseinandersetzung um den Finanzausgleich zwischen den Ländern (sog. horizontaler Ausgleich) bestimmt. So haben zwei der drei Geberländer, Hessen und Bayern, kürzlich gegen die Bestimmungen des horizontalen Finanzausgleichs Klage beim Bundesverfassungsgericht eingereicht. Diese Fokussierung auf einen medienwirksamen Streit trübt den Blick auf die dringende Reformbedürftigkeit der Finanzverfassung als Ganzes. Das gegenwärtige Ausgleichssystem ist in seinen Grundstrukturen älter als 40 Jahre. Die Föderalismusreformen I und II konnten hieran nichts Grund-

sätzliches ändern. Die klagenden Länder wollen eine Reform des Finanzausgleichs erzwingen, der sich am Leitbild des reinen Wettbewerbsföderalismus orientiert. Dass die klagenden Länder damit auch weniger zahlen wollen, ist ihr Hauptantrieb.

Wir benötigen aber eine solidarische Reform der Finanzverfassung nach dem Leitbild des „Kooperativen Föderalismus“, der flächendeckend für ein vergleichbares Maß an öffentlichen Leistungen i. S. der Daseinsvorsorge sorgt. Denn die öffentlichen Investitionen in Infrastruktur, Bildung usw. stellen die soziale, wirtschaftliche und infrastrukturelle Teilhabe der Menschen sicher und bedingen die wirtschaftliche und soziale Entwicklung vor Ort. Aus diesem Grund muss ein reformierter Finanzausgleich in ein System eingebettet sein, das der Bedürftigkeit i. S. eines erhöhten Bedarfs an öffentlichen Leistungen folgt und die jeweilige Aufgabenlast als Bemessungsgrundlage für eine Finanzaufweisung berücksichtigt. In diesem Zusammenhang muss mit Blick auf die Einwohnerwertungen bei gering besiedelten Flächenländern im Vergleich zu den bevölkerungsstarken Ländern an die Prüfaufträge des Bundesverfassungsgerichts zum Länderfinanzausgleich von 1999 erinnert werden. Doch grundsätzlich müssen das System der Steuerverteilung und das der grundgesetzlichen Aufgabenausrichtung nach Art. 91a GG sowie Art. 104b GG überprüft und weiterentwickelt werden.

Das gegenwärtige Ausgleichssystem kann keinen Ausgleich schaffen

Folgt man den Zahlen aus dem Raumordnungsbericht des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) für 2011, hat sich zwar der Ost-West-Gegensatz etwas gemildert. Dies ist aber weniger das Ergebnis einer flächendeckenden Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Lage. Vielmehr haben sich Erfolgsinseln im Osten herausgebildet und im Westen sowie im Norden sind neue Disparitäten bzw. Verschlechterungen eingetreten. Gemessen werden dabei Abweichungen vom Bundesdurchschnitt in den Kreisen in Bezug auf die Dimensionen Demografie, Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Wohlstand und Infrastruktur.

- Bezüglich der Demografie findet ein erheblicher Wandel statt, der die Ausprägung der anderen Dimensionen stark beeinflusst. Ungünstige Bevölkerungsverhältnisse i. S. einer Überalterung der örtlichen Bevölkerung dominieren weite Teile Ostdeutschlands und kommen

vereinzelt auch in strukturschwachen Räumen der alten Länder vor. Vor allem der Süden Baden-Württembergs und Bayerns verzeichnen Bevölkerungszuwächse. Denn die Bevölkerung wandert von Nord nach Süd und von Ost nach West in Richtung der Wachstumsmetropole München, Stuttgart, Nürnberg, Rhein-Main, Rhein-Ruhr, Hamburg und Hannover.

- Nach wie vor besteht ein starkes Ost-West-Gefälle bei der Arbeitslosigkeit, auch wenn in Ostdeutschland einige Beschäftigungsinseln mit Bevölkerungszuwächsen entstanden sind. Der Westen Deutschlands wird vor allem durch die niedrige Arbeitslosigkeit in Baden-Württemberg und Bayern durch ein Nord-Süd-Gefälle geprägt.
- Beim Wohlstandsniveau (u. a. gemessen als das verfügbare Pro-Kopf-Einkommen im Verhältnis zu den lokalen Kosten) fallen die Ergebnisse ernüchternd aus. Obwohl Fortschritte bei der Angleichung der Erwerbseinkommen und Renten zwischen Ost und West seit 1990 erzielt worden sind, verfügen ostdeutsche Haushalte immer noch über ein geringeres Netto-Einkommen als vergleichbare Haushalte in den alten Ländern. Dieser Einkommensunterschied wird durch die im Durchschnitt niedrigeren Preise im Osten etwas relativiert.
- Schließlich kommt der Infrastrukturausstattung bei der Beurteilung der Lebensverhältnisse eine besondere Rolle zu. Zwar konnten in der Rückschau große Fortschritte vor allem in den neuen Ländern erzielt werden. Dennoch drohen dort vor allem in ländlichen Regionen durch anhaltende Bevölkerungsverluste Nachteile bei der Daseinsvorsorge. Demgegenüber wird die Abnutzung bestehender Infrastrukturen im Westen und im Norden zunehmend problematisch, da in ihre Instandhaltung aufgrund der kommunalen Finanzprobleme immer weniger investiert werden kann.

Zusammenfassend kann gesagt werden: Erfolgreiche Regionen laufen anderen, die bestenfalls stagnieren, davon und üben eine Sogwirkung auf die Bevölkerungswanderung aus. Dies wirft die Frage nach der Effektivität und Effizienz des gegenwärtigen Ausgleichssystems auf.

Zunehmende Verschuldung der Kommunen

Darüber hinaus wirkt sich die kommunale Finanznot auf die Entwicklung der Disparitäten weiter verschärfend aus. Denn die Kommunen

haben eine Schlüsselrolle bei der öffentlichen Daseinsvorsorge und sind wichtige Akteure der Strukturpolitik. Sie sind für fast zwei Drittel der öffentlichen Investitionen verantwortlich und zumindest in den Flächenländern werden annähernd 50 Prozent der Landesausgaben in den Kommunen getätigt. Zwar weisen die Kommunen bundesweit einen aggregierten Einnahmeüberschuss auf, doch sind der Anstieg und die Höhe der kommunalen Schulden zwischen den Ländern und in den Ländern sehr unterschiedlich ausgeprägt. Zunehmend wird der kommunale Handlungsspielraum bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen durch die steigende Verschuldung eingeschränkt. So sind zwischen 2000 und 2012 die kommunalen Schulden um 38 Prozent gestiegen. Ende 2012 betrug die Verschuldung kommunaler Haushalte mehr als 133 Milliarden Euro.²

Sichtbar ist die Verschuldung anhand des deutlichen Anstiegs der kommunalen Kassenkredite. Ursprünglich als Überbrückungskredit für kurzfristige Kassenschwankungen gedacht, haben sich diese wegen ihrer meist kurzfristigen Kreditlaufzeiten für nicht wenige kommunale Gebietskörperschaften zu einer Hauptkreditform mit hohen Risiken entwickelt. Spitzenreiter hierbei ist das Saarland. Beunruhigend ist, dass die kommunalen Schuldenberge zwischen 2000 und 2012 in der Summe trotz guter Konjunktur in der jüngsten Vergangenheit nicht abgetragen werden konnten. Dies deutet darauf hin, dass die Verschuldung der Kommunen struktureller Natur ist, da der Unterschied zwischen laufenden Einnahmen und Ausgaben kaum zu bewältigen ist.

Nach einer Untersuchung des BBSR sind die Gründe für die kommunale Finanzkrise auch in der langfristigen Wirkung lokaler Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt zu suchen.³ Dauerhafte Ungleichgewichte auf lokalen Arbeitsmärkten führen zu Abwanderung (insbesondere in Ostdeutschland, aber auch in NRW und im Saarland) und zu hohen Sozialausgaben, die von den Kommunen maßgeblich geschultert werden müssen. Der Bund hat zunehmend neue Aufgaben im bundesdeutschen Sozialstaat gesetzgeberisch festgelegt; die Länder und Kommunen mussten sie umsetzen. So haben sich die Sozialausgaben in den Kommunen in den letzten 20 Jahren auf ca. 45 Milliarden Euro pro Jahr verdoppelt. Sie machen jetzt schon mehr als ein Viertel der kommunalen Haushalte aus. Als Folge investieren die Kommunen weniger. So sind die

kommunalen Sachinvestitionen heute auf ca. ein Drittel des Anteils von 1970 gesunken.

Für einen bedarfsgerechten Finanzausgleich

Die Finanznot der Kommunen unterstreicht die Notwendigkeit einer Reform der Finanzverfassung. Die Neuverhandlungen müssen eine Verständigung über eine angemessene Verteilung von Lasten und Pflichten der Gebietskörperschaften, die eine Neuordnung der Einnahmen sowie der Aufgaben- und Ausgabenverteilung umfasst, erzielen. Ab 2020 muss es eine Finanzverfassung geben, die den langfristigen Konsequenzen des demografischen Wandels, den Erfordernissen einer räumlichen Ausgleichspolitik sowie den Notwendigkeiten dauerhafter und stabiler Staatsfinanzen Rechnung trägt. In diesem System sollte auf Basis eines neugeregelten Länderfinanzausgleichs der vertikale Ausgleich gestärkt werden – also zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Eine solche stärkere Vertikalisierung der Finanzbeziehungen kommt der ursprünglichen Grundidee des horizontalen Finanzausgleichs als eines „Spitzenausgleichs“ wieder näher. Zudem könnte dies zusammen mit einer stärkeren Bedarfsorientierung helfen, das Konfliktpotenzial zwischen den Ländern zu verringern. Außerdem kann sie für eine Konkretisierung des Gleichwertigkeitsgebots sorgen, indem endlich eingestanden wird, dass sich völlig unterschiedliche Pro-Kopf-Steueraufkommen der Länder kurz- und mittelfristig nicht ausgleichen lassen. Eine stärkere Vertikalisierung der Finanzbeziehungen müsste folgende Punkte enthalten:

– Entlastung der Kommunen

Die Kommunen müssen durch eine verbesserte Finanzausstattung wieder in die Lage versetzt werden, für die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft weitgehend selbst finanziert zu sorgen. Sie müssen wieder dringend benötigte Investitionen in physische, kulturelle und soziale Infrastruktur tätigen. Dazu ist es unerlässlich, dass der Grundsatz „Wer bestellt, bezahlt“ wieder gelten muss. Somit muss der Bund sich zu einem weit größeren Teil als bisher an den von ihm veranlassten steuerfinanzierten Sozialausgaben nach SGB beteiligen. Erste Schritte sind bei der Grundversicherung im Alter und bei Erwerbsminderung getan, weitere müssen folgen zum Beispiel bei den Kosten der Unterkunft (ALG II), Eingliederungshilfen für Behinderte, Ausbau der Kinderbetreuung, Ganztagschulen, Inklusion usw.

- Basisversorgung der öffentlichen Daseinsvorsorge sichern
Eine Gebietskörperschaft gilt dann als bedürftig, wenn sie nicht im Stande ist, bei der öffentlichen Daseinsvorsorge die Grundausstattung zu garantieren. Die Definition der Grundausstattung nehmen Bundestag und Bundesrat vor. Obwohl die endgültige Bestimmung das Ergebnis eines politischen und gesamtstaatlichen Prozesses sein wird, müssen die Grundsätze der Raumordnung politikwirksam nach den gesetzlichen Vorgaben konkretisiert werden.⁴ In jedem Fall müssen bei der Festlegung der Kriterien der demografische Wandel und die Bevölkerungswanderung berücksichtigt werden. Mit den Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG und den Finanzhilfen nach Art. 104b GG stehen zwei Regelungen zur Verfügung, mit denen gezielt gegen regionale Disparitäten vorgegangen werden kann. Im Zusammenhang mit dem demografischen Wandel wäre eine neue Gemeinschaftsaufgabe „Sicherung der regionalen Daseinsvorsorge“ denkbar. Ebenso sollte die Städtebauförderung urbane Anpassungsprozesse stärker unterstützen.
- Endogene Entwicklungen vor Ort fördern
Die Investitionen werden nach Möglichkeit vor Ort mit den Bürgerinnen und Bürgern geplant und mit der kommunalen Aufsicht sowie mit den zuständigen Landesressorts abgestimmt. Die Landesregierungen berichten regelmäßig über die geförderten Regionen, Projekte und Akteure. Es findet eine regelmäßige extern evaluierte Erfolgskontrolle statt. Zusätzlich sollen Mittel der EU-Strukturfonds bei der Finanzierung herangezogen werden.
- Ideen-Wettbewerb: Stärken schaffen und sichern
Finanziert wird der Wettbewerb der Länder über Bundesmittel. Ziel ist es, die Suche nach

innovativen Lösungen für die gesellschaftlichen Herausforderungen zu unterstützen. Analog des erfolgreichen Exzellenzprogramms des Bundes für Forschung und Lehre an den Hochschulen können die Länder im Rahmen eines Programms Projekte einreichen, die Lösungen für die großen gesellschaftlichen Herausforderungen anstreben (z. B. ökologischer Umbau, nachhaltige Mobilität, soziale Integration, ländliche Entwicklung, Vereinbarkeit von Beruf und Familie). Die Projektthemen bestimmt der Deutsche Bundestag. Die Projekte werden von externen Experten bewertet. Die besten Anträge erhalten den Zuschlag, unabhängig ob sie von finanziell starken oder schwachen Ländern eingereicht wurden.

Ausblick

Sicherlich sind viele Detailfragen noch zu klären. So müssen bestehende Verschränkungen des Bundes mit den Ressorts in den Länderhaushalten bei der Ermittlung des Finanzbedarfs berücksichtigt werden. Zudem müssen die verfassungsrechtlichen Schranken bezüglich der Trennung zwischen Länder- und Bundesaufgaben mitbedacht und ggf. überdacht werden. Die Bestimmung der Bedürftigkeitskriterien setzt einen komplizierten politischen Verhandlungsprozess voraus. Dennoch zeigt unsere Finanzverfassung heute deutliche Grenzen in Bezug auf ihre Leistungsfähigkeit. Das vorgeschlagene Modell einer stärkeren Vertikalisierung verbindet den Gedanken des kooperativen Föderalismus mit Elementen des Wettbewerbs zwischen den Ländern, ohne auf Solidarität zu verzichten. Schließlich ermöglicht der vorgestellte Ansatz eine eigenverantwortliche regionale Entwicklung. Damit stärkt er die demokratische Teilhabe vor Ort und erlaubt den Menschen, wieder mehr über ihr Schicksal selbst zu entscheiden.

1 Hans Eichel, Bundesminister a.D., ist Sprecher des Arbeitskreises Nachhaltige Strukturpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. Heinrich Tiemann, Staatssekretär a.D., ist Mitglied im Arbeitskreis Nachhaltige Strukturpolitik. Dr. Philipp Fink ist Referent und Leiter des Arbeitsbereichs Nachhaltige Strukturpolitik in der Friedrich-Ebert-Stiftung. Die Autoren danken den Mitgliedern des Arbeitskreises für ihre wichtigen Hinweise und Anmerkungen.

2 Vgl. Freier, Ronny; Grass, Verena 2013: Kommunale Verschuldung in Deutschland: Struktur verstehen – Risiken abschätzen, in: DIW Wochenbericht, 16, S. 13-21.

3 Vgl. Eltges, Markus in BBSR 2012: Kommunen nehmen immer mehr Kassenkredite auf. Pressemitteilung vom 29. Mai 2012, Bonn.

4 Denn gesetzlich gilt: „Insbesondere in Räumen, in denen die Lebensverhältnisse in ihrer Gesamtheit im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt wesentlich zurückgeblieben sind oder ein solches Zurückbleiben zu befürchten ist (strukturschwache Räume), sind die Entwicklungsvoraussetzungen zu verbessern.“ § 2, II, Nr. 4 Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das durch Artikel 9 des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585) geändert worden ist.