

Thöne, Michael

Article

Nachtrag: Reform der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern: Fairer Kompromiss oder Setzen neuer Fehlanreize?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Thöne, Michael (2017) : Nachtrag: Reform der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern: Fairer Kompromiss oder Setzen neuer Fehlanreize?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 70, Iss. 01, pp. 17-23

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/165858>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Nachtrag: Reform der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern: Fairer Kompromiss oder Setzen neuer Fehlanreize?

17

Im Oktober 2016 einigten sich die Regierungschefs von Bund und Ländern nach langen Verhandlungen auf eine Neuregelung der föderalen Finanzbeziehungen ab 2020. Die Reform wurde im ifo Schnelldienst 24/2016 von einigen Experten vorgestellt und diskutiert. In Ergänzung zu diesen Beiträgen sieht *Michael Thöne*, Universität zu Köln, wenig Substanz in der Neuregelung, die vor allem das Bild des Finanzausgleichs geändert habe.

Bund-Länder-Finzen: Viel Getue um wenig Reform

Der Weg zum Reformbeschluss

Zwei Stunden waren eingeplant, am Ende wurden es neun. In den frühen Morgenstunden des 9. Dezember 2016 endete die letzte Verhandlungsrunde der Ministerpräsidenten mit der Bundeskanzlerin zur Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020 mit einem Reformpaket, das nun umgesetzt werden soll. Zwar wurden die beiden Kammern des Parlaments bislang nicht ernsthaft einbezogen, aber angesichts der Koalitionsmehrheit ist der Bundestag in diesem Fall keine wirkliche Instanz. Die Einigkeit der 16 Länderregierungen zum Vorschlag schreibt dem Bundesrat ohnehin die Rolle des nachvollziehenden Notars zu.

Die Einigung ist ein Kompromiss. Naturgemäß kann das Zusammenkommen nach langer und kontrovers geführter Auseinandersetzung nicht alle Seiten zufrieden stellen. Im Gegenteil, Aristide Briands Diktum folgend, ist ein Kompromiss erst dann vollkommen, wenn alle unzufrieden sind. Insofern kann sich der Autor des Beitrags in die Linie der Unzufriedenen einreihen und damit den Beweis der Vollkommenheit des Kompromisses erbringen? Man wird sehen: Mit einem guten Kompromiss sind alle unzufrieden. Umgekehrt wird kein Schuh daraus: Nicht jeder Kompromiss, der alle unzufrieden zurücklässt, ist gut.

Der vertikale Finanzausgleich zwischen dem Bund und der Ländergesamtheit und der horizontale Finanzausgleich zwischen den 16 Ländern und Stadtstaaten sind immer umstritten. Die Mittel sind immer knapper als die Zwecke, für die man

sie ausgeben könnte. Die Auseinandersetzungen um die Bund-Länder-Finzen sind genauso alt wie die Bundesrepublik. Schon mehrfach sind sie vor dem Bundesverfassungsgericht gelandet. Der Finanzausgleich wurde auch schon mehrfach reformiert – manchmal mit, manchmal ohne den Anstoß eines Urteils aus Karlsruhe.

Die jetzt zu Ende gegangene Auseinandersetzung um die künftigen Bund-Länder-Finanzbeziehungen nahm ihren Anfang im März 2013, als Bayern und Hessen nach einer mehrjährigen Phase der öffentlichen Ankündigungen beim Bundesverfassungsgericht Verfassungsbeschwerden gegen den Länderfinanzausgleich einreichten. Ursprünglich hatte auch noch Baden-Württemberg, das dritte der seinerzeit drei LFA-Zahlerländer, in Karlsruhe mitklagen wollen. Mit dem Regierungswechsel 2011 hatte das Land von dieser Art der politischen Auseinandersetzung Abstand genommen.

Juristisch stand die Verfassungsbeschwerde von Anfang an auf tönernen Füßen. Sie wurde von allen Beteiligten – wohl auch vom Verfassungsgericht selbst – eher als eine robuste Methode aufgefasst, dringenden Gesprächsbedarf anzumelden. Eine Minderheit muss zuweilen Umwege finden, um gehört zu werden. Das funktionierte auch: Nachdem die Beschwerde eingereicht war, gewannen die Vorgespräche zu den Finanzausgleichsverhandlungen an Ernst und Geltung. Parallel mied auch das BVerfG, den Fall aufzugreifen.

Anfangs war noch vielfach die Rede von einer »Föko III«, hatten die mit den Föderalismusreformen I (2006) und II (2009) angestoßen Veränderungen doch noch viele Aufgaben unbearbeitet gelassen. Nachdem aber im Koalitionsvertrag der Bundesregierung vom November 2013 der Begriff einer Föderalismuskommissi-



Michael Thöne*

* Dr. Michael Thöne ist Geschäftsführer des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln (FiFo Köln).

on explizit gemieden wurde, sanken die Erwartungen schnell auf ein nüchternes administratives Maß: 2014 nahmen die Länderregierungen über die Finanzministerkonferenz die Gespräche zum zukünftigen Länderfinanzausgleich auf. Dieses Format sollte sicherstellen, dass nur die Regierungen miteinander sprachen und auch nur über Geld. Das breit und partizipativ angelegte Format einer Föderalismuskommission war vielen noch zu plastisch in Erinnerung. Gerade bei einigen auf ihr Selbstbild des »Machers« stolzen Länderregierenden hatte die Vielzahl von Parlamentariern und Professoren in der Föko I einen beinahe traumatischen Eindruck ebenso endloser wie unproduktiver Reden hinterlassen.

Im kleinen Kreis und ohne störende Öffentlichkeit wollten die Länderregierungen schnell zu einer pragmatischen Lösung von und für die Betroffenen kommen. Das ist gründlich misslungen. Zwei Jahre verhandelten, planten und stritten die Länderregierungen, bis ein Modell gefunden war, dem sich alle anschließen mochten. Der neue, von allen 16 Ländern getragene Vorschlag wurde Ende 2015 vorgestellt. Er zeichnet die letztlich beschlossene Lösung schon recht genau vor.

Cleveres Imagemanagement: Die »Abschaffung« von Umsatzsteuerausgleich und Länderfinanzausgleich

Dass es schließlich doch zu einem gemeinsamen Vorschlag aller Länder kam, war keineswegs selbstverständlich. Lange Zeit sah es überhaupt nicht danach aus. Die Positionen der Länder lagen anfangs sehr weit auseinander, nicht nur in der natürlichen Opposition von reichen und armen Ländern. Besonders zwei faktische Zahlerländer, Bayern und Nordrhein-Westfalen, hatten sich in der Auseinandersetzung zeitweilig sehr ineinander verhakt. Zuweilen konnte man den Eindruck haben, dass die anderen 14 an Rande dabei standen und warteten, bis die beiden Kontrahenten irgendwann wieder aus dem Ring steigen würden.

Tatsächlich schien der zentrale Streitpunkt zwischen Bayern und Nordrhein-Westfalen kaum zu lösen, denn Nordrhein-Westfalen wollte den Länderfinanzausgleich deutlich vergrößern, Bayern (und die ostdeutschen Länder) ihn dagegen klein halten und gegebenenfalls sogar noch schrumpfen. Dabei ging es nicht in erster Linie darum, mehr oder weniger Geld umzuverteilen. Wichtiger in dieser Auseinandersetzung war, wie viel der Umverteilung sichtbar stattfindet und wie viel im (Halb-)Verborgenen.

Dreh- und Angelpunkt dabei ist der – nur inoffiziell so genannte – Umsatzsteuervorwegausgleich. Dieser erste Ausgleich vor dem eigentlichen Länderfinanzausgleich erfolgt dadurch, dass die Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer auf die einzelnen Länder nicht nur nach Einwohnerzahlen, sondern bis zu einem Viertel auch nach Einnah-

menschwäche erfolgt. Von der Wirkung her handelt es sich hier um einen vertikalen Finanzausgleich mit horizontal umverteilender Wirkung. Im Vergleich zu einer Zuteilung nur nach Einwohnerzahlen wurden hier 2015 schon 7,9 Mrd. Euro vorweg umverteilt. Durch diese stille Angleichung sinkt die Notwendigkeit zum sichtbaren Ausgleich im eigentlichen Länderfinanzausgleich massiv. 2015 wurden noch 9,6 Mio. direkter LFA-Ausgleichszahlungen horizontal zwischen den Ländern geleistet. Genau zu diesem Zweck, den sichtbaren LFA kleiner wirken zu lassen, war der Umsatzsteuervorwegausgleich 1969 geschaffen worden – als der Bundesfinanzminister Franz-Josef Strauß hieß und Bayern LFA-Empfängerland war. *Honi soit qui mal y pense.*

Quantitativ wirklich bedeutsam wurde der Umsatzsteuerausgleich mit der Integration der ostdeutschen Länder in den regulären Bund-Länder-Finanzausgleich ab 1995, weil damit die zu glättenden Anfangsunterschiede zwischen arm und reich massiv gewachsen waren. Auch heute noch sind die verdeckten Ausgleichszahlungen, die die fünf ostdeutschen Flächenländer im Umsatzsteuerausgleich erhalten, im Schnitt mehr als doppelt so groß wie die eigentlichen LFA-Transfers, die sie danach horizontal erhalten.

Dieses Verstecken eines Gutteils der horizontalen Umverteilung in der vertikalen Steuerweisung ist wegen geringer Transparenz und Umgehung der demokratischen Kontrolle schon immer scharf kritisiert worden. Tatsächlich muss man das Volumen von 7,9 Mrd. Euro Umsatzsteuerausgleich selbst ausrechnen. Offiziell dokumentieren Bund und Länder diesen Betrag nicht. Und genau in diese vom Gesetzgeber selbst gegrabene Grube sind die Finanzausgleichsverhandlungen 2014 gefallen und schienen lange nicht herauszukommen.

Denn Nordrhein-Westfalen muss 2015 im Umsatzsteuerausgleich auf 2,1 Mrd. Euro Einnahmen verzichten; hier ist es das größte Zahlerland noch vor Bayern. Dieser Verzicht ist so groß, dass NRW im eigentlichen Länderfinanzausgleich dann zum finanzschwachen *Empfängerland* wird. In Nordrhein-Westfalens Fall reichen die LFA-Transfers bei weitem nicht aus, die Verluste im Umsatzsteuerausgleich zu kompensieren. Der Stachel, als tatsächliches Zahlerland immer Empfängerland genannt zu werden, saß tief – zumal es manche »echte« Zahlerländer zuweilen nicht an gut gewürzter Rhetorik und despektierlichen Ratschlägen in Richtung der armen Schlucker auf der Empfängerseite fehlen lassen. Primär aus Imagegründen hat deswegen Nordrhein-Westfalen vehement die Abschaffung des Umsatzsteuerausgleichs gefordert, um hinterher – bei ungefähr gleicher Belastung – im vereinten und damit erheblich größeren Länderfinanzausgleich auch amtlich ein Zahlerland zu sein.¹

¹ Der Autor gesteht gern ein, dass er sein Land Nordrhein-Westfalen im Bestreben, den Umsatzsteuerausgleich abzuschaffen und den absurden Status eines »zahlenden Empfängerlandes« loszuwerden, argumentativ nach Kräften unterstützt hat (vgl. Thöne 2012; 2015a). Allerdings hatte er

Das umgekehrte Imageproblem haben die ostdeutschen Länder. Sie haben in der Auseinandersetzung kraftvoll für den Erhalt des Umsatzsteuerausgleichs gestritten. Sie wollten in einem integrierten Länderfinanzausgleich nicht als so finanzschwach vor dem Ausgleich erscheinen, wie sie tatsächlich sind. Ein einstufiger LFA für den kompletten horizontalen Ausgleich hätte die ostdeutschen Länder, so deren Verhandlungsposition, auf Dauer auf eine wahrgenommene »Bittstellerposition« festgelegt. *Materiell* hätte das allerdings keinen Unterschied gemacht. Auf dem Weg zu einer Einigung auf eine gemeinsame Position der ostdeutschen Länder wurden zugunsten dieser symbolpolitisch wichtigen Forderung nach dem Erhalt des Umsatzsteuerausgleichs andere Positionen aufgegeben, die auch *materielle* Vorsorge für den hier besonders gravierenden demographischen Wandel hätten schaffen können. So kam es beispielsweise nicht dazu, dass die ostdeutschen Länder eine Position vertreten haben, die das hier für Landes- und kommunale Ebene zunehmend virulente Problem der Remanenzkosten des demographischen Wandels aufgreift. Sachsen-Anhalt wurde als Land schon 2012 vom seinem Verfassungsgericht dazu verurteilt, die kommunale Ebene von aus Remanenzkosten stammenden Zusatzlasten freizustellen. Die Landesebene selbst kann eine solche Entlastung nun nicht erwarten, es wurde nicht einmal dafür gestritten. Man mag diese Versäumnisse in der Zukunft noch bedauern. Letztlich dominiert in der ostdeutschen Verhandlungsposition im Finanzstreit aber Rationalität und Pragmatismus: Solange der solidarische Ausgleich hinreichende zusätzliche Finanzmittel erbringt, ist das Image zweitrangig.

Bayern, Nordrhein-Westfalens größter Kontrahent in der Auseinandersetzung, hatte ein anders gelagertes Imageproblem. Dem war nicht so leicht pragmatisch beizukommen. Bayern ist unstrittig das leistungsfähigste Land im Finanzausgleich: Mit 5,5 Mrd. Euro stemmte es 2015 allein 57% der Umverteilungssumme des horizontalen Länderfinanzausgleichs. Im vorgelagerten Umsatzsteuerausgleich hat es zudem mit 2,1 Mrd. Euro beinahe genauso viel wie Nordrhein-Westfalen geleistet, d.h. ein gutes Viertel der Umverteilungssumme auf dieser Stufe. Die in den letzten Jahren noch einmal deutlich gewachsene Dominanz Bayerns unter den Zahlern hat im Freistaat eine Debatte entstehen lassen, dass das Ausgleichssystem in eine Schiefelage geraten sei und Bayern unverhältnismäßig stark belastet werde. Tatsächlich mussten 2015 für die 5,5 Mrd. Euro LFA-Pflichten immerhin rund 11% des bayerischen Staatshaushalts aufgebracht werden. Entsprechend ging die Münchner Staatsregierung von Anfang an mit einem an Margret Thatcher gemahnenden »I want my money back«-Habitus in die Verhandlungen hinein. Inoffizielle, aber keineswegs geheim gehaltene Verhandlungsposition war eine Entlastung um 1 Mrd. Euro im Jahr.

zu dieser Zeit wirklich nicht erwartet, dass sich die Reform nahezu vollständig in diesem einen Schritt erschöpfen würde.

Tatsächlich war diese Forderung auch nicht das Problem, das einer Einigung im Weg gestanden hätte. Alle Beteiligten wussten von Anfang an, dass man am Ende Bayern und die anderen Zahlerländer würde entlasten müssen. Die allgemeine Bereitschaft dazu war gegeben – zumal die meisten Länderregierungen in ihren Kalkulationen von vornherein zusätzliche Milliarden vom Bund als Schmiermittel für eine Einigung eingerechnet hatten. Durch eine Neujustierung des Ausgleichstarifs im horizontalen LFA hätte eine solche Entlastung leicht herbeigeführt werden können. Vielleicht nicht ganz die von Bayern gewünschte Milliarde Euro, aber auf jeden Fall genug, um mit einem satten Verhandlungserfolg in den Freistaat zurückkehren zu können.

Die gleichzeitige Abschaffung des Umsatzsteuerausgleichs allerdings hätte diesen Erfolg, genauer gesagt das *Bild* dieses Erfolges, zunichte gemacht. Denn mit dem Ende des unsichtbaren Vorwegausgleichs müsste der sichtbare Länderfinanzausgleich deutlich wachsen. Bayern hätte 2,1 Mrd. Euro mehr Umsatzsteuereinnahmen erhalten und dann als finanzstärkstes Land auch merklich höhere LFA-Transfers zahlen müssen. Diese rein rechnerische Umstellung allein könnte man so austarieren, dass die faktische Belastung für die Zahler und die tatsächlichen Transfers an die Empfänger weitgehend unverändert bleiben, obwohl die im einstufigen Finanzausgleich sichtbaren Zahlen größer erscheinen. Das heißt, auch die gewollte Entlastung für Bayern und die anderen Zahler könnte umgesetzt werden. Man würde es den Zahlen aber nicht mehr ohne weiteres *ansehen*.

Hier liegt das entgegengesetzte Imageproblem: Man kann gut nachvollziehen, dass die bayerische Staatsregierung Probleme gehabt hätte, zuhause das Bild des erfolgreichen Finanzausgleichsverhandlers zu vermitteln, wenn sie zwar *faktisch* eine Entlastung von einigen hundert Millionen Euro herausgeholt hätte, aber gleichzeitig im zukünftigen Staatshaushalt zum Beispiel 6,5 statt bisher 5,5 Mrd. Euro für LFA-Zahlungen veranschlagen müsste. Das ginge kaum; Erfolge müssen sichtbar sein in der Politik.

Zusammengefasst: Zwei Imageprobleme dominierten den Finanzausgleichsstreit hinter den Kulissen. Das eine konnte nur mit *Abschaffung* des Umsatzsteuerausgleichs gelöst werden, das andere nur mit dessen *Erhalt*. Entweder musste der ganze horizontale Finanzausgleich in den sichtbaren Bereich geholt werden oder der unsichtbare Teil im Verborgenen bleiben. Da sich zudem die Fronten zeitweilig sehr verhärtet hatten, gab es keine gesichtswahrende Ausweichmöglichkeit in andere Felder oder Gegengeschäfte.

Vor diesem Hintergrund ist der gefundene Kompromiss in gewisser Weise genial. Er durchschlägt den gordischen Knoten, indem er den ganzen Länderfinanzausgleich einfach »abschafft« und den gleichen horizontalen Ausgleich nun komplett in die vertikale Umsatzsteuerverteilung verschiebt. Auf den ersten Blick eine große und innovative Lösung. In-

novativ ist sie auf jeden Fall, was den Umgang mit politischen Problemen angeht. Das verhakete doppelte Imageproblem bestand im Bezugsrahmen des hergebrachten Systems. Statt das Problem zu lösen, wird einfach der Bezugsrahmen neu definiert. Man kommt nicht umhin, der Finesse dieses taktischen Kunstgriffs seine Anerkennung zu zollen.

Auf den zweiten Blick fragt man aber, was denn nun wirklich gewonnen ist jenseits des nur für die involvierten Politiker wichtigen Erfolges, dass alle gesichtswahrend aus der Situation herausgekommen sind. Viele kritische Kommentare sehen in der Vertikalisierung als solcher einen verfassungspolitisch bedeutsamen Wechsel, weil nun der solidarische Ausgleich zwischen den Ländern durch ein bilaterales Bittstellerverhältnis jedes einzelnen Landes zum Bund ersetzt werde. Zentralisierung gehe einher mit Entsolidarisierung zwischen den Ländern. Aber diese Kirche kann man im Dorf lassen. Die Reform bringt in der Tat einen Zentralisierungsschub, aber nicht durch die Vertikalisierung.²

Zunächst einmal wird der Finanzausgleich *nicht* abgeschafft. Auch in Zukunft werden die finanziellen Umverteilungsfragen noch im *Finanzausgleichsgesetz* geregelt. Auch in Zukunft wird dieses Gesetz über den Bundesrat und damit im Wesentlichen gemeinsam von den Ländern geprägt. Bilaterale Einzelgeschäfte zwischen Bund und Ländern werden, wie heute auch schon, ein schnelles Ende finden im Angesicht von bis zu 15 eifersüchtigen anderen Ländern und eines argwöhnisch auf Gleichbehandlung pochenden Verfassungsgerichts. »Entsolidarisierung« kann auch nur dort stattfinden, wo vorher Solidarität geherrscht hat. Die Rahmenbedingungen geben keinen Hinweis, dass sich hier real viel ändern sollte – weder zum Guten noch zum Schlechten. Sogar die berechtigte Sorge, dass die Intransparenz steigt, weil der ganze Ausgleich in den traditionell obskuren Umsatzsteuermechanismus geschoben wird, könnte in der Praxis an Bedeutung verlieren. Früher konnte man die Vorwegumverteilung gut verstecken, weil mit dem eigentlichen LFA ein sichtbarer Mechanismus im Schaufenster stand. Auch über den horizontalen Ausgleichsmechanismus eines zukünftigen FAG wird in Zahlen berichtet werden. Eine etwaige Hoffnung mancher Landespolitiker, in Zukunft werde niemand mehr finanzstarke und finanzschwache Länder ausweisen können, ist – so überhaupt je vorhanden – unbegründet. Natürlich wird darüber genauso gesprochen werden wie heute. Vielleicht sogar noch mehr, weil es konkurrierende Messkonzepte geben wird, über die sich die mediale Öffentlichkeit trefflich streiten können.

Kurzum, wer in dieser Vertikalisierung den substanziellen Reformschritt sieht, geht – unabhängig davon, wie er es bewertet – dem Symbolhaften der Reformgeste auf den

Leim. Hier wird das Bild des Finanzausgleichs geändert, nicht die Substanz.

Weitere Elemente der Finanzreformen

Aber die Reform beschränkt sich nicht darauf, die Finanzausgleichsabrechnung in die Umsatzsteuerverteilung vorzuziehen. Oder? Der Gesetzentwurf hilft bei der Einordnung: »Diese Systemumstellung macht vielfältige Änderungen im Finanzausgleichsgesetz erforderlich. Hingegen basieren die Regelungen für die Ermittlung der Höhe der Zu- und Abschläge weitgehend auf den Regelungen des bisherigen Systems des Länderfinanzausgleichs (...)«.

Die Modifikationen im horizontalen Bereich fallen bescheiden aus: Die kommunale Finanzkraft wird zu 75% statt zu 64%, die bergrechtliche Förderabgabe zu 33% statt zu 100% berücksichtigt. Der Ausgleich zwischen finanzschwachen und finanzstarken Ländern (die nicht mehr so heißen dürfen) erfolgt nach einem symmetrischen linearen Zu- und Abschlagstarif von 63% anstelle des ähnlichen, aber symmetrischen linear-progressiven Tarifs heute. Das sind schon alle Änderungen im horizontalen Bereich.

Im vertikalen Verhältnis, bei den Bundesergänzungszuweisungen, ist ein wenig mehr Bewegung zu verzeichnen: Hier werden die Ergänzungszuweisungen für ostdeutsche Länder mit steuerschwachen Kommunen ersetzt durch allgemein zugängliche Zuweisungen an Länder mit steuerschwachen Kommunen. Die werden unverändert überwiegend in Ostdeutschland liegen. Eine neue Bundesergänzungszuweisung schafft für die Länder, die bei der leistungsorientierten Forschungsmittelvergabe nur unterdurchschnittlichen Erfolg haben, einen partiellen finanziellen Ausgleich. Diese Mittel sind nicht für Forschung zweckgebunden. Außerdem wird der Nivellierungsgrad der allgemeinen Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen für einnahmeschwache Länder weiter erhöht: In Zukunft werden die Finanzlücken, die bis 99,75% des Durchschnitts bestehen, zu 80% vom Bund aufgefüllt. Wie erwartet, wird der Bund wieder einmal bei der Sanierung des Saarlandes und der Hansestadt Bremen helfen.

Das ist eine Reihe von Anpassungen im Detail, mehr nicht. Zugleich fließt über die neuen, im Kern aber unveränderten Finanzausgleichsmechanismen ab 2020 der Großteil der zusätzlichen 9,7 Mrd. Euro, die der Bund abgeben soll, damit jedes einzelne der 16 Länder im Vergleich zum gegenwärtigen System besser dasteht.

Kriterien für einen guten Finanzausgleich

In welcher Weise und wie gut ein Finanzausgleich und seine Reform funktionieren, wird zumeist aus einem selbstbezogenen Narrativ betrachtet. Fachleute für den Fiskalfödera-

² Fuest und Thöne (2012) zeigen, dass LFA-Vertikalisierung auch in Kombination mit einer kraftvollen Stärkung des föderalen Elements funktioniert.

lismus bewerten Veränderungen eines Finanzierungssystems (oder deren Ausbleiben) vorrangig mit Blick auf die bisherige Diskussion zum selben Finanzausgleich. Dieser Blickwinkel ist ebenso naheliegend wie ergebnisorientiert, er prägt auch den vorliegenden Beitrag. Es bringt aber mit sich, dass viele Aspekte des betrachteten Systems für selbstverständlich genommen werden. Zum Teil werden etablierte Stärken nicht mehr hinreichend gewürdigt; zum Teil werden auch etablierte Schwächen mit einem gewissen Fatalismus nicht mehr erneut angeprangert, weil sie zunehmend als Konstante wahrgenommen werden – oder weil man sich einfach nicht weiter wiederholen möchte.

Die potenzielle Unausgewogenheit eines solchen Narrativs wird erst deutlich, wenn man mit den eigenen Maßstäben an ein anderes, ausländisches System herangeht und erkennt, dass anderswo zum Teil ganz andere Probleme bestehen – und dass der heimische Finanzausgleich zum Teil Stärken aufweist, die man schon nicht mehr gewürdigt hat. Anlässlich eines Vergleichs des reformbedürftigen deutschen LFA mit dem gleichfalls, aber in ganz anderer Hinsicht reformbedürftigen spanischen regionalen Finanzierungssystem haben *de la Fuente, Kastrop und Thöne* (2016) eine Kriterienrastra zusammengetragen, das mit etwas mehr Abstand eine breitere Würdigung der Stärken und Schwächen eines regionalen Finanzierungssystems ermöglicht. Dieses einfache Raster – es arbeitet der Anschaulichkeit halber mit glücklichen, neutralen und traurigen »Smileys« – wird an dieser Stelle eingesetzt, um innerhalb Deutschlands die Eigenschaften des heutigen Länderfinanzausgleichs (einschließlich Umsatzsteuerausgleich) mit denen des vereinbarten einstufigen Finanzausgleichs der Zukunft zu vergleichen (vgl. Übersicht 1).

An dieser Stelle ist nicht genug Raum, die genutzten Kriterien vertieft zu erklären und die Einordnungen zu erläutern. Angesichts der geringen materiellen Änderungen, die der Reformvorschlag mit sich bringt, überrascht es aber kaum, dass auch bei den Bewertungskriterien wenig Veränderung auftritt. Die eher graduellen Veränderungen in den horizontalen Regelungen und die auf Kontinuität und Aufstockung ausgerichteten Anpassungen in den vertikalen Verhältnissen rechtfertigen bei fast keiner Kategorie eine Neubewertung.

Lediglich in den beiden »Nice-to-have«-Kategorien Transparenz und Einfachheit kommt es zu Verschiebungen. Die Einfachheit des Systems verbessert sich, weil zwei horizontale Umverteilungsstufen zu einer zusammengezogen wer-

Übersicht 1
Stärken und Schwächen eines regionalen Finanzierungssystems

Kriterien	LFA Status quo	LFA zukünftig
Aufgabengerechte Mindestausstattung	☹️	☹️
Fairness in der Umverteilung	☹️	☹️
Nicht-Diskriminierung	☹️	☹️
Erschwinglichkeit	☹️	☹️
Keine Übernivellierung (Rangfolgeerhalt)	☹️	☹️
Änderungssensitivität	☹️	☹️
Versicherungsfunktion	😊	😊
Ausgabenautonomie	☹️	☹️
Steuerautonomie	☹️	☹️
Dynamische Effizienz/Anreizgerechtigkeit	☹️	☹️
Kongruenz mit Finanzverfassung	☹️	☹️
Planbarkeit/Berechenbarkeit	😊	😊
Transparenz	☹️	☹️
Einfachheit	☹️	☹️

😊 = gut; ☹️ = neutral, ☹️ = unzureichend.

Quelle: Darstellung des Autors.

den. Dadurch droht aber auch eine Abnahme der Transparenz – zumindest ist es erklärte Reformabsicht, ein System zu bekommen, dem man nicht mehr unmittelbar ansieht, wer überdurchschnittlich viel und wer unterdurchschnittlich viel erhält – wer also Zahlerland und Nehmerland ist.

In der Gesamtschau sagt der Pessimist, dass keine Verbesserung zu konstatieren ist. Der Optimist stellt beruhigt fest, dass es auch zu keiner Verschlechterung gekommen ist. Beide kommen nicht umhin, viele verpasste Gelegenheiten zu beklagen.

Verpasste Chancen – und ein Linsengericht

Führt man sich vor Augen, welche Agenda für diese Reform anstand, um die Bund-Länder-Finzen zukunftstauglich weiterzuentwickeln, wird deutlich, wie wenig Substanz hier geboten wird.

Das seit vielen Jahrzehnten genutzte System, die Einwohnerzahlen der Stadtstaaten mit 1,35 zu multiplizieren, um mit dieser »Veredelung« pauschal unterstellte Mehrbedarfe und/oder Ausstrahlungseffekte ins Umland abzugelten, wird unreflektiert fortgeführt. Zwar sind Einwohnerwertungen auch in vielen kommunalen Finanzausgleich ein akzeptiertes Instrument, Aufgaben- und Belastungsunterschiede nachzuzeichnen. Kaum vorstellbar wäre aber, dass dort irgendein Landesverfassungsgericht ein neues Finanzausgleichsgesetz durchgehen ließe, welches uralte und aus der Luft gegriffene Werte ungeprüft fortzuschreiben versucht.

Umgekehrt wird es weiterhin unterlassen, den Schritt hin zu einer stärkeren Aufgabengerechtigkeit des Finanzausgleichs zu tun.³ Obwohl die Länder mehr als 25% ihrer Mittel im Bildungsbereich verausgaben, werden im LFA keine bildungsorientierten Bedarfsindikatoren genutzt. Zu Recht weisen die ostdeutschen Länder darauf hin, dass sie in der sekundären und tertiären Bildung mehr Menschen ausbilden, als später dann bei ihnen bleiben werden. Sie »subventionieren« Bildung und Ausbildung für viele Menschen, die schließlich doch in den Westen abwandern, dort produktiv sind und Steuern zahlen. Die ostdeutschen Länder investieren hier in Köpfe, haben aber selbst nichts davon. In Staaten mit zeitgemäßen Finanzausgleichssystemen wie auch in den moderneren der deutschen kommunalen Finanzausgleiche wäre eine solche Auslassung undenkbar. Diese offene Flanke des LFA-Systems wird mit den notwendigen bildungsorientierten Integrationsleistungen zugunsten von Flüchtlingen absehbar noch problematischer.

Eine weitere Unterlassung ist oben schon angesprochen worden: Wiederum die ostdeutschen Länder leiden in weit überdurchschnittlichem Maße unter dem demographischen Wandel. Neben den niedrigen Geburtenziffern und der zunehmenden Alterung der Bevölkerung wirkt in vielen Regionen die Abwanderung junger Menschen verschärfend auf die ohnehin kontraktiven Trends. Der konventionelle Finanzausgleich unterstellt durch seine weitgehende Einwohnerorientierung implizit, dass das Angebot öffentlicher Leistungen proportional und ebenso schnell heruntergefahren werden kann, wie Einwohner verloren gehen. Objektiv ist das vielfach unmöglich. Ein zukunfts- und aufgabenorientierten Finanzausgleich hätte Vorkehrungen für Kostenremanenzen treffen sollen.

Schließlich wird wieder einmal die Chance verpasst, Solidarität in der Umverteilung mit mehr Eigenverantwortung bei den Ländereinnahmen zu kombinieren. Kein föderales Land auf der Erde hat regionale Gliedstaaten, die so wenig Einnahmenverantwortung tragen wie die deutschen Bundesländer. Dass es hier Konzepte gibt, mehr Steuerregionalisierung zu schaffen, die gerade auch für finanzschwache Länder attraktiv und umverteilungsneutral sind, ist längst bekannt. Doch jenseits der mittlerweile weidlich ausgepressten Grunderwerbsteuer trauen sich die Länder keine weiteren Schritte zu mehr Eigenverantwortung. Auch der eigentlich naheliegende Schritt, die Gesetzgebungshoheit für die seit Jahren blockierte Grundsteuerreform einfach auf die Länder zu verlagern und das Problem damit ursachengerecht zu lösen, wird vermieden.

Was ein zusätzliches Quäntchen an Steuerautonomie angeht, muss mit der LFA-Reform nicht das letzte Wort gesprochen sein. Eine klug gestaltete Steuerregionalisierung ist ohnehin finanzausgleichsneutral. Formal gehören die bei-

den nicht zwingend zusammen. Die Steuersatzautonomie bei der Grunderwerbsteuer wurde 2006 auch ohne LFA-Reform umgesetzt. Dass *politisch* die Aussichten für mehr Einnahmenverantwortung der Länder nicht gerade steigen, wenn die Finanzausgleichreform in trockenen Tüchern ist, steht auf einem anderen Blatt.

Insofern muss man, wieder einmal, den Blick über die südliche Grenze werfen und feststellen, dass Österreich es besser macht. Nachdem die Republik schon in der Modernisierung der öffentlichen Haushalte Deutschland um Jahre voraus ist, haben die Österreicher sich nun nahezu zeitgleich auf eine Reform ihres Finanzausgleichs verständigt. Auch hier ist ein Kompromiss herausgekommen, der hinter den Erwartungen zurückbleibt und manches Nötige ungetan lässt. Aber er enthält – nach der ausführlichen und öffentlichen Debatte, die in Deutschland so peinlich gemieden wurde – den Einstieg in die aufgabenorientierte Länderfinanzierung, und die Steuerautonomie wird ebenfalls leicht ausgebaut.

Beim deutschen Bund-Länder-Finanzausgleichs muss also konstatiert werden, dass es hier viel Getue um wenig Reform gemacht wird. Dennoch wird viel passieren. Denn als Gegengeschäft zu den 9,7 Mrd. Euro, die der Bund für das Zustandekommen des finanziellen Kompromisses zwischen den Länder zahlt, wird es zu einem deutlichen Zentralisierungsschub kommen. Das BMF formuliert es in seiner Pressemeldung zum LFA-Kompromiss still triumphierend: »Gleichzeitig verbessern wir das Bund-Länder-Verhältnis strukturell, indem der Bund mehr Kompetenzen bekommt.« *Einseitig* mehr Kompetenzen bekommt... Mancher sprach direkt vom Linsengericht, für das die Länder ihr föderales Geburtsrecht hergeben. Der zusätzliche Vorstoß in Richtung einer starken Zentralisierung der inneren Sicherheit von Januar 2017 war zu diesem Zeitpunkt noch gar nicht absehbar.

Diese Diskussion wird uns die nächsten Jahre begleiten. In der Tat wehren sich die Länder nicht gerade mit Händen und Füßen gegen die weitere Aushöhlung ihrer originär *politischen* Funktionen. Man darf sich wundern, warum gerade die Länderregierungen selbst einen solchen Prozess voranzutreiben scheinen. Vielleicht wandert Deutschland in Richtung eines Föderalismusmodells, das man als »Sanduhr-Föderalismus« bezeichnen kann. Das wäre ein Modell, in dem lokale und zentralstaatliche Kompetenzen an Gestaltungspflicht gewinnen, während die Träger gliedstaatlicher Kompetenzen an Bedeutung verlieren.⁴ Mancher betrachtet das Sanduhrmodell als zeitgemäßes Ziel eines zukunftstauglichen Föderalismus. Mancher sieht es als Anfang vom Ende eines gelebten Föderalismus. So oder so, die Frage liegt

³ Die beiden folgenden Absätze in Anlehnung an Thöne (2015b).

⁴ Der Begriff stammt von Shah (2012). In die deutsche Diskussion eingebracht wurde der Begriff durch den Bericht »Nachhaltig aus der Schuldenkrise – für eine finanzpolitische Zeitenwende« (2014) der Finanzpolitischen Kommission der Heinrich-Böll-Stiftung, der der Autor dieses Beitrags angehört hat.

nach *diesem* Beschluss zur Reform der Bund-Länder-Finanzen nun unübersehbar auf dem Tisch.

Literatur

Fuente, Á. de la, C. Kastrop und M. Thöne (2016), »Regional Financing in Germany and Spain: Comparative Reform Perspectives«, BBVA Working Paper N° 16/04, Madrid.

Fuest, C. und M. Thöne (2012), »Reform des Finanzföderalismus in Deutschland«, in: I. Härtel (Hrsg.), *Handbuch Föderalismus*, Bd. II, 1. Aufl., Springer, Berlin, 265–321.

Shah, A. (2012), »Whither Provinces and States? The case for an Hourglass Model of Federalism«, Forum of Federations Occasional Paper No. 9, Ottawa.

Thöne, M. (2012), »Deutscher Finanzausgleich bizarr: Nachrichten aus dem zahlenden Empfängerland«, *Ökonomenstimme*, 2. August, verfügbar unter: <http://www.oekonomenstimme.org/artikel/2012/08/deutscher-finanzausgleich-bizarr-nachrichten-aus-dem-zahlenden-empfaengerland/>.

Thöne, M. (2015a), »Blockade beim deutschen Finanzausgleich Ein Vorschlag zur Güte«, *Ökonomenstimme*, 24. August, verfügbar unter: <http://www.oekonomenstimme.org/artikel/2015/08/blockade-beim-deutschen-finanzausgleich--ein-vorschlag-zur-guete/>.

Thöne, M. (2015b), »Solidarität 4.0 statt Solidarpakt III«, *ifo Schnelldienst* 68(23), 12–14.