

Renzsch, Wolfgang

Article

Die verbogene Verfassung – zur Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Renzsch, Wolfgang (2017) : Die verbogene Verfassung – zur Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 97, Iss. 12, pp. 876-880,
<https://doi.org/10.1007/s10273-017-2228-9>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/213616>

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.

Wolfgang Renzsch

Die verbogene Verfassung – zur Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020

Anfang Juni 2017 haben der Deutsche Bundestag und der Bundesrat das Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems beschlossen. Mit diesem Gesetz haben die Bundesländer wichtige Bestandteile ihrer föderalen Selbstbestimmung aufgegeben und den solidarischen Finanzausgleich aufgekündigt. Darüber hinaus weist das Gesetz erhebliche handwerkliche Mängel auf – insbesondere bezogen auf die Verfassungskonformität.

Am 1. und 2. Juni 2017 haben der Deutsche Bundestag und der Bundesrat eine der umfangreichsten und am tiefsten eingreifenden Neuordnung der föderalen Beziehungen in der Bundesrepublik Deutschland beschlossen.¹ Am 13. Juli und 17. August 2017 wurden die Gesetzespakete im Bundesgesetzblatt veröffentlicht,² nicht ohne dass Bundespräsident Steinmeier gegenüber Bundeskanzlerin Merkel in ungewöhnlicher Form verfassungsrechtliche Bedenken erhoben hätte.³ Durch die „kleine“ Reform von 1994 sowie den beiden Föderalismusreformen von 2006 und 2009 sollte eine Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Ländern sowie eine Stärkung der Länder erreicht werden. Mit der jüngsten Reform tritt das Gegenteil ein, der Bund wird zulasten der Länder deutlich gestärkt und die Verflechtungen zwischen Bund und Ländern nehmen eher zu.

Nachdem in der zweiten Föderalismus-Kommission keine Neuregelung für den Finanzausgleich gefunden, aber das

geltende Finanzausgleichsgesetz⁴ bei seiner Verabschiedung 2001 im Rahmen des zweiten Solidarpakts auf den Zeitraum bis zum 31.12.2019 befristet worden war, vereinbarten CDU/CSU und SPD in ihrem Koalitionsvertrag vom Dezember 2013, eine Bund-Länder-Kommission einzurichten, die „sich mit Fragen der föderalen Finanzbeziehungen befassen und dazu Vorschläge erarbeiten“ wird. Mitte der Legislaturperiode sollten Vorschläge vorgelegt werden.⁵

Dazu kam es jedoch nicht, weil 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 zwischen Bund und Ländern fanden zwar Gespräche über die Neugestaltung des Länderfinanzausgleichs statt, auch die Finanzminister der Länder legten im Oktober 2014 einen Bericht vor, jedoch zeichnete sich keine gemeinsame Position ab.⁶ Mehr als ein Jahr später, am 3. Dezember 2015 legten die Ministerpräsidenten überraschend eine Einigung vor. Da es sich aber um eine Einigung zulasten des Bundes handelte, reagierte insbesondere Bundesfinanzminister Schäuble ablehnend. Darin wurde er von den Regierungsfractionen unterstützt.⁷ Im April 2016 begannen sich dann zwischen Bund und Ländern Annäherungen abzuzeichnen. Schäuble war bereit,

1 Deutscher Bundestag: Stenografischer Bericht, 237. Sitzung, 1.6.2017, S. 23974-24035; Bundesrat: Stenografischer Bericht, 958. Sitzung, 2.6.2017, S. 261-280.

2 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 13.7.2017, Bundesgesetzblatt I, S. 2347; Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 14.8.2017, Bundesgesetzblatt I, S. 3122.

3 F.-W. Steinmeier: Erhebliche Zweifel, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17.8.2017, <http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2017/08/170814-Neuordnung-Bund-Laender-Finanzbeziehungen.html> (30.11.2017).

4 Gesetz vom 20.12.2001, Bundesgesetzblatt I, S. 3955, 3956, zuletzt geändert durch Art. 2 Gesetz vom 14.8.2017, Bundesgesetzblatt I, S. 3122.

5 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD: Deutschlands Zukunft gestalten, 13.12.2013, S. 95, https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.html (30.11.2017).

6 Die Verhandlungen sind dokumentiert in: M. Junkernheinrich, S. Koriath, T. Lenk, H. Scheller, M. Woisin (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen, Bd. 1: Verhandlungen zum Finanzausgleich, Berlin 2016. Zur Vorgeschichte vgl. die Beiträge von R. Börsinger (S. 11-18) und K. Klingen, W. Renzsch (S. 147-156).

7 Vgl. R. Brinkhaus, C. Schneider: Vom brüderlichen zum väterlichen Finanzausgleich, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23.2.2016.

Prof. em. Dr. Wolfgang Renzsch war Lehrstuhlinhaber am Institut für Politikwissenschaft an der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg.

den Beitrag des Bundes für eine Einigung zu erhöhen, allerdings formulierte er auch Forderungen an die Länder.⁸ 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.⁹ Eine Wende deutete sich dann in der Haushaltsdebatte des Bundestags 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“.¹⁰ Tatsächlich zeigte sich nach einem Treffen mehrerer Ministerpräsidenten mit der Bundeskanzlerin am 4. Oktober 2016 „Bewegung“¹¹ in der Sache. Am 14. Oktober 2016 beschlossen die Regierungschefs von Bund und Ländern die Eckpunkte der Neuregelung.

Im Dezember 2016 respektive Februar 2017 leitete die Bundesregierung dann die Gesetzentwürfe dem Bundesrat und Bundestag zu.¹² Entgegen den Wünschen der Länder erfolgte keine schnelle Verabschiedung, vielmehr führte der Haushaltsausschuss im März 2017 öffentliche Anhörungen zu dem Thema durch.¹³ Am 1. und 2. Juni 2017 wurde das Paket von Bundestag und Bundesrat verabschiedet.

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.¹⁴

- 8 T. Hoppe, D. Riedel: Zäher Kampf um die Milliarden für Flüchtlinge, in: Handelsblatt vom 22.4.2016; M. Schäfers: Im Bund-Länder-Streit ums Geld deutet sich eine Lösung an, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22.4.2016; C. Gammel, W. Wittl: 16 gegen die schwarze Null, in: Süddeutsche Zeitung vom 22.4.2016, <http://www.sueddeutsche.de/politik/kosten-fuer-fluechtlinge-gegen-die-schwarze-null-1.2962192> (1.11.2017).
- 9 R. Soldt: Ausgleich wird nichts mehr, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12.6.2016; D. Siems, D.-F. Sturm: 16 Länderchefs kontra Schäuble, in: Die Welt vom 30.9.2016.
- 10 Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll, 18. Wahlperiode, 186. Sitzung, 7.9.2016, S. 18417 (D), Hervorhebung im Original.
- 11 C. Gammel: Schäubles Angebot, in: Süddeutsche Zeitung vom 5.10.2016, <http://www.sueddeutsche.de/politik/laenderfinanzausgleich-schaeubles-angebot-1.3191573> (1.11.2017); N. Doll: Mehr Geld, mehr Macht, in: Welt vom 6.10.2016.
- 12 BRat-Drs. 769/16 und 814/16; BT-Drs. 18/11131 und 18/1135.
- 13 Deutscher Bundestag: Haushaltsausschuss, Protokolle Nr. 94, 95, 97, 98, 99, 101, 102, <https://www.bundestag.de/ausschuesse/ausschuesse18/a08/anhoeerungen/-/278496> (30.11.2017). Wichtig in diesem Zusammenhang ist Nr. 98.
- 14 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 13.7.2017, Bundesgesetzblatt I, S. 2347; Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 14.8.2017, Bundesgesetzblatt I, S. 3122.

Im Bundestag fand das Gesetzespaket die breite Zustimmung der beiden Koalitionsfraktionen, Bündnis 90/Die Grünen stimmte 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: Bundestagspräsident Norbert Lammert sah in dem Paket eine gefährliche Entwicklung zum Zentralstaat und lehnte es ab.¹⁵ Anders als ihr Ministerpräsident sah auch die thüringische Finanzministerin Heike Taubert (SPD) 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.“¹⁶

Kritisch urteilten auch die Fachwissenschaftler und die überregionale Presse. Ein Kernpunkt der Kritiken ist, dass ein seit Gründung der Bundesrepublik zentrales Element des bisherigen Finanzausgleichssystems, der „horizontale“ Finanzausgleich unter den Ländern (Art. 107 Abs. 2 GG), in dem die finanzstarken „ausgleichspflichtigen“ Länder Zahlungen zugunsten der finanzschwachen „ausgleichsberechtigten“ leisten, abgeschafft wird. 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 füreinander“ war ein zentrales Element sowohl der Autonomie der Länder wie auch deren Solidarität untereinander. Es wird nun im neuen Finanzkraftausgleich dadurch ersetzt, dass im vertikalen Verfahren der Umsatzsteuerverteilung die Länder je nach Finanzstärke Zuschläge erhalten 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

- 15 D. Delhaes: Bundestagspräsident Lammert lehnt Finanzreform ab, in: Handelsblatt vom 18.5.2017, <http://www.handelsblatt.com/my/politik/deutschland/monstroeser-eingriff-ins-grundgesetz-bundestagspraesident-lammert-lehnt-finanzreform-ab/19822996.html?ticket=ST-14291873-Et4dwTv6xnPrfX2mEZRX-ap4> (1.11.2017); R. Roßmann: Lammerts Kampfansage, in: Süddeutsche Zeitung vom 18.5.2017, <http://www.sueddeutsche.de/politik/bund-laender-finanzen-lammerts-kampfansage-an-schaeuble-1.3511874> (1.11.2017); o.V.: Lammert attackiert Bund-Länder-Finanzreform, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 1.6.2017, <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/norbert-lammert-kritisiert-bund-laender-finanzreform-15041913.html> (1.11.2017).
- 16 H. Taubert, C. Thater, V. Rohloff: Ein mathematisches Glanzstück, aber kein föderales Meisterwerk, in: M. Junkernheinrich, S. Koriath, T. Lenk, H. Scheller, M. Woisin (Hrsg.), a.a.O., S. 74 f.

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 zulasten der Länder.

Es erscheint zweifelhaft, ob diese Lösung den andauernden Streit um den Finanzausgleich 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- respektive Zuschläge verlagert, zumal man sich mit einer linearen Ab- respektive Zuschlagsquote von 63% der über- bzw. 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.¹⁷ Eine Frieden stiftende Lösung ist darin 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 deutsche Einheit bewältigt wurden, enthält die Neuregelung einige weitere fragwürdige Regelungen. Diese stärken den Bund gegenüber den Ländern deutlich, bauen Verflechtungen aus und höhlen damit die föderale Substanz der Bundesrepublik weiter aus.

- Kritisch zu sehen ist die Neuregelung des Art. 104b Abs. 2 GG, der dahingehend ergänzt wird, dass der Bund die Länderprogramme in Hinblick auf die Verwendung von Finanzhilfen mitgestalten kann. 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 Ge-

meinden (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 Ausführungsgesetz¹⁸ 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 24.6.1986¹⁹ 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 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 das Saarland.²⁰ 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 Gesetzgeber offensichtlich davon aus, dass es in einem absehbaren Zeitraum nicht möglich sein wird, Bremen und das Saarland so weit zu konsolidieren, dass sie ohne solche Hilfen überlebensfähig sind.²¹ Es wäre sinnvoll, statt der „gegriffenen“ Lösung einen Demografiefaktor – ähnlich wie in einigen kommunalen Finanzausgleichsgesetzen – zu berücksichtigen.

17 S. Koriath: Die finanzverfassungsrechtliche Problematik des Beschlusses der Ministerpräsidentenkonferenz vom 3.12.2015 – eine erste Einschätzung, in: M. Junkernheinrich, S. Koriath, T. Lenk, H. Scheller, M. Woisin (Hrsg.), a.a.O., S. 125.

18 Art. 7 Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ..., a.a.O., S. 3122, 3127 f.

19 BVerfGE, 72, 330-436.

20 Einfachgesetzlich umgesetzt in Art. 5 Gesetz vom 14.8.2017, Bundesgesetzblatt I, S. 3122, 3126 f.

21 Vgl. auch W. Renzsch: Die Sanierungshilfen in der neuen Finanzausgleichsregelung ab 2020, in: Jahrbuch des Föderalismus, Bd. 18, 2017, S. 125-131.

Im neuen Finanzausgleichsgesetz²² finden sich neben der Abschaffung des Länderfinanzausgleichs vier erwähnenswerte Neuerungen:

1. 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 bzw. 4,471 Mrd. Euro) und Gemeinden (2,4 Mrd. Euro) abführt.
2. 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.
3. Die Gemeindefinanzkraft wird zukünftig bei der Berechnung der Finanzkraft zu 75% statt 64% wie bisher einbezogen. Damit werden immer noch 25% nicht angerechnet. 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. Leipziger Finanzwissenschaftler haben darauf hingewiesen, dass diese Regelung unsinnig ist, weil sie in Kombination mit der zu berücksichtigenden kommunalen Finanzkraft bei der Finanzkraft der Länder dazu führen kann, dass aus den höheren kommunalen Steuereinnahmen Verluste nach dem Ausgleich resultieren.²³
4. Kurios erscheint, dass Bundesergänzungszuweisungen an Länder gewährt werden, die bei Forschungsmitteln nach Art. 91b GG weniger als 95% des Durchschnitts erhalten. Sie erhalten 35% des Fehlbetrags an 95% des Durchschnitts. Damit wird nicht eine Finanzschwäche oder besondere Belastung von Ländern ausgeglichen, sondern unterdurchschnittliche Forschungsleistungen werden prämiert.

Berechnungsgrundlage der Neuregelungen

Nach der offiziellen Berechnung, veröffentlicht vom Bundesfinanzministerium, wurde diese Lösung aufgrund der „juristischen“ Annahme durchgeführt, alle bis 2019

laufenden Programme wie Bundesergänzungszuweisungen, Entflechtungsmittel, Gemeindeverkehrsfinanzierung, Konsolidierungshilfen sowie die Finanzhilfen für die Seehäfen würden 2020 ersatzlos eingestellt. Unter dieser Annahme werden auf der Basis der Steuerschätzung vom Mai 2016 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. Das Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management der Universität Leipzig hat daher anders gerechnet und nach der Steuerschätzung vom Mai 2017 den Übergang von Haushaltsjahr 2019 zum Haushaltsjahr 2020 simuliert.²⁴ Danach sind auch Bremen und das Saarland mit einem Plus von 476 bzw. 403 Euro die Gewinner, es folgen dann die finanzstarken Westländer Hamburg, Bayern, Hessen und Baden-Württemberg (plus 362 Euro bis 267 Euro). Die geringsten Zuwächse verzeichnen die ostdeutschen Länder einschließlich Berlin mit Mehreinnahmen zwischen 157 Euro und 219 Euro je Einwohner. Diese Veränderungen können allerdings nicht allein auf die Neuregelung des Finanzausgleichs zurückgeführt werden, denn die Zahlen beinhalten auch das erwartete Steuerwachstum bis 2020.

Im Ergebnis bleibt aber festzuhalten, dass die Spanne zwischen den finanzstarken und finanzschwachen Ländern nicht reduziert wird, sondern sich vergrößert. Die Angleichung der Lebensverhältnisse in Ost- und Westdeutschland wird damit deutlich erschwert, die Disparitäten im Bundesgebiet werden zunehmen.

Weitere Veränderungen im Bund-Länder-Verhältnis

Auch außerhalb der Bund-Länder-Finanzbeziehungen konnte der Bund seinen Einfluss zulasten der Länder

²² Art. 2 Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ..., a.a.O., S. 3122, 3123 ff.

²³ T. Lenk, P. Glinka: Der neue bundesstaatliche Finanzausgleich – eine Reform und viel Reformaufschub, in: Wirtschaftsdienst, 97. Jg. (2017), H. 7, S. 506-512.

²⁴ Ebenda, S. 509 f.

deutlich ausweiten. Die Bundesautobahnen und Bundesfernstraßen werden bisher durch die Länder im Auftrag des Bundes (Art. 90 Abs. 2 GG) verwaltet. Dieser Artikel wurde nun dahingehend geändert, dass die Verwaltung der Bundesautobahnen in die Hände des Bundes überführt wird und der Bund sich dafür einer Gesellschaft privaten Rechts bedienen kann. Anders als der Bund bzw. die verwaltenden Länder ist eine solche Gesellschaft privaten Rechts nicht an die Haushaltsordnungen und andere Vorschriften bei der staatlichen Auftragsvergabe gebunden, – insbesondere nicht an die Schuldenbremse. Diese eröffnet dem Bund einen Umweg, Kredite aufzunehmen, die ihm von der Verfassung her verwehrt sind.

Verfassungsrechtlich hoch bedenklich – auch der Bundespräsident hat in seinem erwähnten Schreiben an die Bundeskanzlerin darauf hingewiesen – ist die Bestimmung, dass Zuständigkeiten des einzurichtenden Fernstraßen-Bundesamtes durch einfaches Gesetz²⁵ 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 zulasten 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. Wenn innerhalb von fünf Jahren keine mehrheitsfähigen Ergebnisse erzielt werden, treten die

bestehenden Regelungen außer Kraft. Dies impliziert zweierlei: Zum ersten wird damit Art. 20 Abs. 2 GG in diesem Bereich ausgehebelt, denn durch die Entscheidung der Exekutive, 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. Obwohl der Koalitionsvertrag dies vorsah, 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. Die finanziellen Ergebnisse sind fragwürdig, die Disparitäten unter den Ländern werden zunehmen, die föderale Balance zwischen Bund und Ländern wird zulasten der Länder 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 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.

²⁵ Art. 14 Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ..., a.a.O., S. 3122, 3143, § 3 Abs. 3.

Title: *The Bent Constitution – The Revision of the System of Intergovernmental Fiscal Relations from 2020 Onwards*

Abstract: *The federal legislature has adopted a new system of intergovernmental fiscal relations from 2020 onwards which will change the federal structure of Germany considerably. In particular, the abolition of the horizontal equalisation among the Länder (Länderfinanzausgleich) and its replacement by an equalisation of fiscal power (Finanzkraftausgleich) within the distribution of the revenues of sales taxes changes the underlying structure of the German federal state fundamentally. The new legislation indicates this shift of the federal balance: the federation will take over the construction of motorways completely. Federal authorities also gain new powers in controlling the use of federal funds by the Länder. Instead of a balance of the federation and the Länder we will get a dominance of the federation.*

JEL Classification: E61, E62, H77