

Alle Rechte beim Urheber.
Abdruck nur gegen Belegexemplar.

Unanständigkeiten in der Horizontalen

Nähert man sich dem Kern des Länderfinanzausgleichs, entwickeln die Argumente eine enorme Fliehkraft. Das mag an der abstoßenden Komplexität liegen, die im Anspruch steckt, föderative Finanzinteressen auf einen Bundesnenner bringen zu müssen. Dieser Komplexität kann sich die Politik jedoch nicht entziehen, indem sie dem Bundesverfassungsgericht das seit 2005 geltende Finanzausgleichsgesetz zur Prüfung vorlegt, das sie selbst 2001 erlassen hat. Da zieht doch jemand nach Karlsruhe, um sich die eigene Unfähigkeit höchstrichterlich bescheinigen zu lassen.

Denn der Gesetzgeber ist dem Auftrag des Verfassungsgerichts infolge der vorausgegangenen Klage aus dem Jahr 1999 bei weitem nicht nachgekommen, Maßstäbe zu errichten, die die verschiedenen Einnahmen der Länder vergleichbarer machen. Gäbe es von allen Ländern akzeptierte Maßstäbe, käme es nicht zu den schiefen Vergleichen, die gerne zwischen beispielsweise baden-württembergischen Universitäten, bayerischen Solardächern und kostenlosen Kindertagesstätten in Berlin angestellt werden.

Die vage Gesetzeslage beim Finanzausgleich vereitelt jeder Argumentation, die sich auf sie beruft, zwingend den Erfolg. Solange laufende Einnahmen und notwendige Ausgaben weiter im Ungefähren durch die Paragraphen schlüpfen, feiert das gegenseitige Aufrechnen zwischen den Ländern fröhliche Urständ. Gestritten wird nur noch ums Geld, nicht mehr um Maßstäbe, anhand derer bemessen werden könnte, wie das Geld verteilt werden soll. Einigkeit besteht allein darin, dass das Finanzausgleichsgesetz dafür sorgen muss, dass die Länder ihre Steuereinnahmen aus Umsätzen und Einkommen steigern. Diese Einigkeit fungiert beim genauen Hinschauen wie eine hermeneutische Lupe: Durch Anreize, die Einkommenssituation in einem Land zu verbessern, wird der Kern des Länderfinanzausgleichs sichtbar: der Handlungsspielraum einer Landesregierung.

Man mag es als ungerecht empfinden, dass Mehreinnahmen, die in einem Land erzielt wurden, in anderen Ländern ausgegeben werden, im Kern aber ersticken zu hohe Transferleistungen nicht nur die Fortsetzung einer erfolgreichen Landespolitik,

sie verzerren auch deren demokratische Legitimierung. Denn die Mehreinnahmen kommen Menschen zugute, die zur Erzeugung derselben mit ihrer Wahlentscheidung nichts beigesteuert haben. Diese Menschen müssten vielmehr ein großes Interesse an der Wiederwahl von Politikern haben, die sie gar nicht wählen können und die zudem im eigenen Land ihre finanzwirtschaftlichen Erfolge nicht direkt verwerten können. So zahlt Baden-Württemberg 2012 rund 2,7 Milliarden Euro in den Länderfinanzausgleich. Das sind rund 1 Milliarde Euro mehr als im Vorjahr. Ohne diesen Zuwachs an Zahlungsverpflichtungen hätte das Land für 2013 keine neuen Schulden aufnehmen müssen.

Das Plädoyer für erweiterte haushaltspolitische Spielräume der Länder redet keiner Zementierung des Wohlstandsgefälles zwischen den Ländern das Wort und darf es auch nicht. In einem Bundesstaat muss beides zusammengebracht werden, Haushaltsautonomie und Solidarität. Ausgeschlossen ist, beides auf einer Ebene zu verwirklichen. Daher sieht das Grundgesetz neben der horizontalen Ebene, auf der die Länder ihre Einnahmen in die Waagschale legen, eine vertikale Ebene vor, auf der der Bund sein Steuersäckel für die Länder öffnet. Auf dieser vertikalen Ebene muss eine Angleichung der Lebensverhältnisse in den Bundesländern erfolgen. Die Haushaltsautonomie der Länder kann daher nur auf der horizontalen Ebene gesucht und gesetzlich verankert werden.

Auf der horizontalen Ebene geht es um einen angemessenen Ausgleich der Finanzmittel, die ein Land zu haushaltspolitischer Gestaltung befähigen. Es kann nicht um einen Vollausgleich gehen, nach dem dann alle gleich viel Geld in der Kasse haben. Angemessen ist der Ausgleich, wenn alle Landesregierungen die ihnen aufgetragenen Aufgaben in vergleichbarem Maße erfüllen können. Bezugsgröße ist daher die verfassungsgemäße Pflicht, nicht die Kür. Für letztere muss ein Spielraum bleiben, soll der Föderalismus nicht zur Makulatur des Grundgesetzes werden. In 2012 galten 15,3 Milliarden Euro als angemessen: 8 Milliarden Euro aus dem Länderfinanzausgleich und 7,3 Milliarden Euro aus dem Umsatzsteuervorwegausgleich, der dem Länderfinanzausgleich vorausgeht und in dem ein Land bis zu einem Viertel der Umsatzsteuer, die es bezieht, an Länder mit unterdurchschnittlichen Einnahmen abtritt. Der Vorwegausgleich kennt ganze sechs Geberländer, zu denen sich auch Bremen gesellt; den größten Batzen stemmt hier mit 2,4 Milliarden Euro Nordrhein-Westfalen.

Um beurteilen zu können, wann der horizontale Ausgleich angemessen ist, müssen der Finanzbedarf eines Landes aus den Aufgabenlasten und dessen Finanzkraft in einen begründeten

Zusammenhang gestellt werden. Es muss nachvollziehbar sein, was ein Land warum benötigt, um seine Aufgaben erfüllen zu können. Davon sind wir weit entfernt. Es fehlt ein Modell, das den Finanzausgleich normiert, und anhand dessen der Verfassungsauftrag konkretisiert werden könnte. Das Grundgesetz weist allen Ländern dieselben Aufgaben zu und unterstellt, dass entsprechend derselbe Finanzbedarf in allen Ländern anfällt. Sonderbedarfe dürfen nach einer zweifelhaften Auslegung des Bundesverfassungsgerichtes ausnahmsweise berücksichtigt werden, wenn sie begründet sind. Damit haben die Karlsruher Verfassungshüter den Auftrag, ein Gesetz zu erlassen, das die Haushalte der Länder vergleichbar macht, bis zur Unmöglichkeit verschärft. Naturgemäß erschweren Ausnahmetatbestände die Vergleichbarkeit. Wo der Finanzbedarf eines Landes schon schwankt, je nachdem, wann eine Regierung eine Aufgabe anpackt und mit welchem Aufwand sie das tut, werden durch Sonderbedarfe Schleusen für Ausgleichsströme geöffnet, die schon den Versuch eines Vergleichs zum Kentern bringen.

Derzeit wird gesetzlich auf horizontaler Ebene den Stadtstaaten ein Sonderbedarf insofern eingeräumt, als ihre Bevölkerung veredelt wird: ein Einwohner Hamburgs gilt so viel wie 1,35 Einwohner Niedersachsens; angeblich weil sie Leistungen für das Umland erbringen, von denen sie nicht direkt profitieren. Das ist aber ebenso wenig nachgewiesen wie die Zahl willkürlich ist. Durch den Veredlungsfaktor rechnen sich die Stadtstaaten arm. Denn bei der Berechnung der Finanzkraft wird so getan, als müsste die Hansestadt seine Einnahmen auf 2,4 Millionen Einwohner verteilen, statt auf 1,8 Millionen. Dieser Finanzkraft stellt das Gesetz einen Bedarf gegenüber in der Höhe der Einnahmen, die ein Land hätte, wenn seine Einnahmen den durchschnittlichen Einnahmen der Länder je Einwohner entsprächen. Wessen Finanzkraft darüber liegt, darf in die Tasche greifen. Bei diesem Vorgehen hat sich der Gesetzgeber völlig von der Bezugsgröße der zu erfüllenden Aufgaben gelöst. An ihre Stelle ist die bloße Einwohnerzahl getreten. Die Aufgabenlast eines Landes kann jedoch nicht allein an den Einwohnern bemessen werden. Wie alt und wie gut integriert sie sind, ob sie einen Job haben oder an einer Landesgrenze leben, hat vielfach mehr Gewicht als die bloße Zahl.

Ein kompliziertes Finanzausgleichsmodell mit vielen verschiedenen Faktoren, die ineinander greifen, ist zumutbar, wenn es darum geht, die Bewältigung der Landesaufgaben so zu veranschlagen, dass den Ländern ein haushaltspolitischer Spielraum, das heißt die gebotene Finanzautonomie bleibt. Allerdings muss die Komplexität geeigneter Maßstäbe in der

Sache begründet sein. Hier ist die Politik auf wissenschaftlichen Beistand angewiesen. Wünschenswert wären Modelle, in denen verschiedene Szenarien simuliert werden können, um dann das am besten geeignete auszuwählen. Solche Modelle brauchen wir dringender als die partikularistische Kakophonie selektiver Salden im horizontalen Zahlungsverkehr.

Dass die finanzschwachen Länder nicht zurückfallen, dafür sorgen Zuwendungen des Bundes im vertikalen Finanzstrom. Darin fließen 2012 nicht nur die Bundesergänzungszuweisungen ein in Höhe von 11,4 Milliarden Euro für die neuen Länder ob ihres teilungsbedingten infrastrukturellen Nachholbedarfs und für Länder, die zu klein sind, um aus eigener Kraft den nötigen Verwaltungs- und Versorgungsapparat zu stemmen. Es fließen mit ein die Zuwendungen des zweiten Korbes des Solidarpakt II, die jährlich rund 3,5 Milliarden Euro in die ostdeutschen Länderkassen spülen. Nicht zu vergessen die arbeitsmarktpolitischen Ausgaben, die Mittel für Bundesstraßen sowie für Agrarstruktur und Küstenschutz als auch die Fördergelder für die Exzellenzinitiative. Insgesamt nimmt der Bund über 54 Milliarden Euro in die Hand, um die Lebensverhältnisse im Bundesgebiet zu vereinheitlichen, wobei die Agentur für Arbeit mit 32,8 Milliarden Euro den größten Posten hält.

Dagegen nehmen sich die 7,9 Milliarden Euro im (horizontalen) Länderfinanzausgleich recht bescheiden aus. Würde man diesen Topf vergrößern, würden doch nicht alle satt. Im Umkehrschluss gräbt wer die Finanzautonomie der Länder wahrt anderen Ländern nicht das Wasser ab. Die finanzielle Solidarität mit den Bundesgenossen speist sich im Wesentlichen aus Bundesmitteln, zumal der Gemeinschaftssteuerebeitrag aus den finanzstarken Ländern den Löwenanteil der Bundesmittel ausmacht. Die vertikale Reißleine ist zu ziehen, wenn die Solidargemeinschaft in Schiefelage gerät. Auf dieser Ebene muss man flexibel reagieren können. Horizontal sollten feste Ausgleichsmechanismen greifen, die gewährleisten, dass die Länder ihrerseits flexibel agieren können.

Gelingt es einem Land, höhere Einnahmen zu generieren, profitieren auch die anderen Länder davon. Nicht nur, weil der Bund dadurch mehr Steuern einnimmt, sondern auch weil die Beiträge zur Gesetzlichen Rentenversicherung sowie zur Krankenversicherung entsprechend steigen. Die werden dann umgeschichtet in Länder, in denen die Bevölkerung nur vergleichsweise geringe Versicherungsbeiträge entrichten kann. In 2012 sind das immerhin etwa 10 Milliarden zusätzliche Euro, die die Landesgrenzen passieren. Auf diesem Weg wird vor allem das wohlhabende Hamburg zur Kasse gebeten, so dass die

Hansestadt bei einer Gesamtsicht der Finanzströme zu den Geberländern gehört.

Zahlmeister der Nation ist Baden-Württemberg. Bei einem Bevölkerungsanteil von 13,2 Prozent trägt der Südweststaat auf horizontaler Ebene 34,0 Prozent des Länderfinanzausgleichs und über 40 Prozent des Krankenkassenausgleichs; auf vertikaler Ebene erhält das Land nur unterproportional Zuwendungen - mit einer Ausnahme: der Exzellenzinitiative. Aus ihr bezieht Baden-Württemberg stolze 22,1 Prozent, wobei das 2012 netto gerade mal 80 Millionen Euro sind. Insgesamt lässt jeder Baden-Württemberger 310 Euro für die Solidargemeinschaft springen - fast doppelt soviel wie die Bayern. Die Bayern sahen bei der Vergütung ihrer Solardächer und Bioenergieanlagen nach dem Erneuerbare Energien Gesetz kräftig ab: Mit 1,2 Milliarden Euro fließt fast die Hälfte des Volumens die Donau runter, mit Zuflüssen im Übrigen aus Sachsen und Berlin - dem einzigen Finanztransfer von Ost nach West. Entsprechend hoch werden die ostdeutschen Bundesländer subventioniert. Am meisten erhält Mecklenburg-Vorpommern: über 3000 Euro pro Nase.

Die skizzierte Karte der Finanzströme in Deutschland will die Vielzahl der Kanäle aufzeigen, über die eine Angleichung der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet erreicht werden kann. Sie will keinesfalls gegeneinander aufrechnen was nicht gegeneinander aufgerechnet werden kann: die Förderung des Straßenbaus oder des Arbeitsmarktes haben eine ganz andere Funktion als der Länderfinanzausgleich. Bei letzterem geht es noch nicht einmal so sehr um ein Anreizsystem zur effektiven Steigerung des Steueraufkommens, denn der soziale Frieden und die regionale Identität, die einem eine geringe Arbeitslosigkeit und ein hohes Einkommensniveau bescheren, sind Anreiz genug - das muss nicht auch noch vergütet werden. Es geht beim Länderfinanzausgleich vielmehr darum, dass der Wähler mit seiner Stimme diejenigen belohnt, die das Steueraufkommen gesteigert haben. Doch dafür dürfen den Gewählten die Hände nicht gebunden sein. Dafür brauchen sie haushaltspolitische Spielräume. Und um diese zu sichern, braucht es tragfähige Modelle, die die zentrifugalen Partikularinteressen zusammenhalten. Je früher wir mit ihrer Entwicklung beginnen, desto besser. Denn selbst wenn in Karlsruhe den Gesetzen zum Finanzausgleich eine Verfassungskonformität beschieden werden sollte, müssen spätestens 2020 novellierte Gesetze in Kraft treten.