

Vom „brüderlichen“ zum „väterlichen“ Föderalismus: Zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020

Wolfgang Renzsch

Mit der am 1. und 2. Juni 2017 vom Deutschen Bundestag und vom Bundesrat verabschiedeten Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen in der Bundesrepublik Deutschland wurde wohl eine der umfangreichsten und am tiefsten eingreifenden Verfassungsänderungen beschlossen.¹ Am 13. Juli und 17. August wurde das Gesetzespaket im Bundesgesetzblatt veröffentlicht², nicht ohne dass Bundespräsident *Frank-Walter Steinmeier* gegenüber Bundeskanzlerin *Angela Merkel* in ungewöhnlicher Form verfassungsrechtliche Bedenken erhob.³

Mit dieser Reform erreicht die Umstrukturierung des deutschen Bundesstaates von einem eher horizontal hin zu einem vertikal orientierten einen neuen Höhepunkt. Die Geschichte des deutschen Föderalismus nach 1949 ist gekennzeichnet durch die Tendenz zum „unitarischen Bundesstaat“, wie ihn *Konrad Hesse* schon 1962 beschrieb.⁴ Der Bund übernahm im Laufe der Jahre Gesetzgebungskompetenzen, in der Regel um den Preis der Zustimmungsbedürftigkeit seitens des Bundesrates.⁵ Parallel dazu entwickelte sich eine finanzielle Abhängigkeit der Länder vom Bund.⁶ Anfangs war es ein „Finanzieren im fremden Haushalt“; mit der Finanzreform von 1969 wurden die verfassungsrechtlich fragwürdigen vertikalen Finanzströme legalisiert. Seit den 1970er Jahren wurde der horizontale Finanzausgleich unter den Ländern durch steigende vertikale Bundesergänzungszuweisungen sowie eine Vielzahl von Finanzhilfen des Bundes ergänzt, verstärkt seit der deutschen Einheit.⁷

Angesichts dieser schlechenden Verschiebung der föderalen Balance zu Lasten der Länder drängten bereits in den 80er Jahren des 20. Jahrhunderts die starken Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen auf eine Korrektur. Die deutsche Ein-

1 Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, 237. Sitzung, 1. Juni 2017, S. 23974 – 24035; Bundesrat, Stenografischer Bericht, 958. Sitzung, 2. Juni 2017, S. 261 – 280.

2 Gesetz zur Änderung des GG vom 13. Juli 2017, BGBl. I, S. 2347; Gesetz vom 14. August 2017, BGBl. I, S. 3122.

3 Vgl. *Jasper von Altenbockum, Steinmeier: Erhebliche Zweifel*, in: FAZ vom 17. August 2017, S. 2; siehe auch „Bundespräsident Steinmeier unterzeichnet Gesetzespaket zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“, 14. August 2017, <http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2017/08/170814-Neuordnung-Bund-Laender-Finanzbeziehungen.html> (Abruf am 4. November 2017).

4 *Konrad Hesse, Der unitarische Bundesstaat*, Karlsruhe 1962.

5 Wolfgang Renzsch, Aufgabenschwerpunkte und -verschiebungen im Bund, in: *Thomas Ellwein / Everhard Holtmann* (Hrsg.), 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Rahmenbedingungen – Entwicklungen – Perspektiven (PVS Sonderheft 30/1999), Opladen 1999, S. 363 – 384.

6 Der erste „Sündenfall“ dieser Art war die Finanzierung von schwerer Polizeiausrüstung (z.B. Wasserwerfer) durch den Bund bereits im ersten Haushaltsjahr 1951/52 der Bundesrepublik Deutschland.

7 Siehe dazu Wolfgang Renzsch, Finanzverfassung und Finanzausgleich. Die Auseinandersetzungen um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung (1948-1990), Bonn 1991.

heit wurde als Gelegenheit genutzt, dem Verfassungsgeber eine Revision im Sinne der Länder aufzugeben.⁸ Mit der „kleinen“ Reform von 1994⁹ war das Thema nicht abgeschlossen, sondern es folgten zwei weitere Bundesstaatsreformen 2006¹⁰ und 2009.¹¹ Der ersten Kommission ging es im Wesentlichen um die Entflechtung der Aufgaben von Bund und Ländern und damit um eine Stärkung der Eigenständigkeit und der Verantwortlichkeit der einzelnen Ebenen. Die zweite hatte die Modernisierung der föderalen Finanzbeziehungen zur Aufgabe. Bedeutendes Ergebnis war die Einführung der „Schuldenbremse“ sowie eine Verständigung zwischen Bund und Ländern über die Aufteilung von EU-Anlastungen und Sanktionen. Die Bund-Länder-Finanzbeziehungen, das schwierigste Thema, wurde ausgespart.

1. Der dritte Anlauf zur Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Das geltende Finanzausgleichsgesetz¹² war bei seiner Verabschiedung im Jahre 2001 im Rahmen des zweiten Solidarpaktes auf den Zeitraum bis zum 31. Dezember 2019 befristet worden. Wegen der noch ausstehenden Reform des Finanzausgleichs, aber auch wegen der Klagen von Bayern und Hessen vor dem Bundesverfassungsgericht¹³ vereinbarten SPD und CDU/CSU in ihrem Koalitionsvertrag nach der Bundestagswahl 2013¹⁴, dass in der kommenden Wahlperiode eine Bund-Länder-Kommission eingerichtet werde, die „sich mit Fragen der föderalen Finanzbeziehungen befassen und dazu Vorschläge erarbeiten“ sollte, und zwar zur Mitte der Wahlperiode.¹⁵

Dazu kam es jedoch nicht. Hintergrund war, dass 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

- 8 BGBI. II, S. 889, abgedruckt in: Die Verträge zur Einheit Deutschlands, Textausgabe mit Sachverzeichnis und einer Einführung von *Ingo von Münch*, München 1990, S. 43 ff.
- 9 BGBI. I, S. 3146. Ausführlich ist die Diskussion dokumentiert in: 12. Deutscher Bundestag (Hrsg.), Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung (Zur Sache 2/96), 3 Bände, Bonn 1996.
- 10 Ausführlich dazu *Christian Maiwald* (Hrsg.), Grundgesetz. Text. Föderalismusreform mit Begleitgesetz und Einführung, Heidelberg / München 2006; *Winfried Kluth* (Hrsg.), Föderalismusreformgesetz. Einführung und Kommentierung, Baden-Baden 2007; Deutscher Bundestag / Bundesrat (Hrsg.), Dokumentation der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung (Zur Sache 1/2005), Bonn 2005; *Rainer Holtschneider / Walter Schön* (Hrsg.), Die Reform des Bundesstaates. Beiträge zur Arbeit der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung 2003/2004 und bis zum Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens 2006, Baden-Baden 2007.
- 11 Ausführlich dokumentiert in: Deutscher Bundestag / Bundesrat (Hrsg.), Die gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Die Beratungen und ihre Ergebnisse, Berlin 2010.
- 12 Gesetz vom 20. Dezember 2001, BGBI. I, S. 3955, S. 3956, zuletzt geändert durch Art. 2 Gesetz vom 14. August 2017, BGBI. I, S. 3122.
- 13 2 BvF 1/13.
- 14 Vgl. Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.html (Abruf am 4. November 2017).
- 15 Ebenda, S. 95.

Regierungschefs von Bund und Ländern fanden zwar Gespräche über die Neugestaltung des Länderfinanzausgleichs statt, auch die Finanzminister legten im Oktober 2014 einen Bericht vor, jedoch zeichnete sich keine gemeinsame Position ab.¹⁶ Mehr als ein Jahr später, am 3. Dezember 2015 kamen die Ministerpräsidenten überraschend zu einer Einigung. Da diese aber zu Lasten des Bundes ging, reagierte insbesondere Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble ablehnend. Darin wurde er von den Regierungsfraktionen unterstützt.¹⁷ Im April 2016 begannen sich dann zwischen Bund und Ländern Annäherungen abzuzeichnen. Schäuble war bereit, den Beitrag des Bundes für eine Einigung zu erhöhen, allerdings formulierte er auch Forderungen an die Länder.¹⁸ Aus dem Konflikt unter den Ländern war einer zwischen Bund und Ländern geworden. Tatsächlich erschien eine Einigung in der laufenden Wahlperiode sowohl aus grundsätzlichen föderalpolitischen als auch finanziellen Gründen unwahrscheinlich.¹⁹ Eine Wende deutete sich dann in der Haushaltsdebatte des Bundestages 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“²⁰ Tatsächlich zeichnete sich nach einem Treffen mehrerer Ministerpräsidenten mit der Bundeskanzlerin am 4. Oktober 2016²¹ „Bewegung“ in der Sache ab. Am 14. Oktober beschlossen die Regierungschefs von Bund und Ländern die Eckpunkte der Neuregelung, und Mitte November lagen die ersten Referentenentwürfe für eine gesetzliche Regelung vor.

Am 15. und 30. Dezember 2016 leitete die Bundesregierung dem Bundesrat die Gesetzentwürfe zur Änderung des Grundgesetzes und zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab 2020 und zur Änderung haushaltrechtlicher Vorschriften²² zu; der Bundestag erhielt sie am 13. Februar 2017²³. Entgegen den Wünschen der Länder erfolgte keine schnelle Verabschiedung durch die gesetzgebenden Organe, vielmehr führte der Haushaltsausschuss an drei Tagen, am 6., 20. und 27. März 2017, öffentliche Anhörungen zu dem Thema durch, die aber keine Auswirkungen auf das Gesetzgebungspaket hatten.²⁴ Es war, wenn die Beobachtung stimmt, nur eine kleine Gruppe von Bundestags-

16 Die Verhandlungen sind dokumentiert in: *Martin Junkernheinrich / Stefan Korieth / Thomas Lenk / Henrik Scheller / Matthias Woisin* (Hrsg.), *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2016: Verhandlungen zum Finanzausgleich*, Berlin 2016. Zur Vorgeschichte siehe die Beiträge von *Rolf Bösinger* (S. 11 – 18) und *Karin Klingen* und *Wolfgang Renzsch* (S. 147 – 156).

17 Vgl. *Ralph Brinkhaus / Carsten Schneider*, Vom brüderlichen zum väterlichen Finanzausgleich, in: FAZ vom 23. Februar 2016, S. 18.

18 Vgl. *Till Hoppe / Donata Riedel*, Zäher Kampf um die Milliarden für Flüchtlinge, in: Handelsblatt vom 22. April 2016, S. 9; *Manfred Schäfers*, Im Bund-Länder-Streit ums Geld deutet sich eine Lösung an, in: FAZ vom 22. April 2016, S. 19; *Cerstin Gammelin / Wolfgang Wittl*, 16 gegen die schwarze Null, in: SZ vom 23. April 2016, S. 8.

19 Vgl. *Rüdiger Soldt*, Ausgleich wird nichts mehr, in: FAZ vom 12. Juni 2016, S. 1; *Dorothea Siems*, 16 Länderchefs kontra Schäuble, in: Die Welt vom 30. September 2016, S. 10.

20 Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll, 18. WP., 186. Sitzung, 7. September 2016, S. 18417 (D), Hervorhebung im Original.

21 Vgl. *Cerstin Gammelin*, Schäubles Angebot, in: SZ vom 6. Oktober 2016, S. 5; *Nikolaus Doll*, Mehr Geld, mehr Macht, in: Die Welt vom 6. Oktober 2016, S. 9.

22 Vgl. BRat-Drs. 769/16 und 814/16.

23 Vgl. BT-Drs. 18/11131 und 18/11135.

24 Deutscher Bundestag, Haushaltsausschuss, Protokolle Nr. 94, 95, 97, 98, 99, 101, 102, <https://www.bundestag.de/ausschuesse18/a08/anhoeerungen/-/278496> (Abruf am 4. November 2017). Wichtig in diesen Zusammenhang ist Nr. 98.

abgeordneten, die wie Bundestagspräsident *Norbert Lammert* oder Finanzpolitiker wie *Ralph Brinkhaus* (CDU), *Carsten Schneider* (SPD) oder *Anja Hajduk* (Bündnis 90/Die Grünen), sich nicht damit abfinden wollten, dass der Bundestag eine exekutive Vereinbarung einfach nur „absegnete“. Nach einer weiteren Verzögerung fand die Verabschiedung der Grundgesetzänderungen und der einfachgesetzlichen Neuregelung am 1. und 2. Juni statt.

Warum hat sich der Deutsche Bundestag bei einer derart gravierenden Grundgesetzänderung mit der Rolle eines Statisten abspeisen lassen? Die Partei- und Fraktionsführungen der regierenden Koalition wollten die Bund-Länder-Finanzbeziehungen um nahezu jeden Preis vor der Bundestagswahl 2017 neu ordnen. Wichtig war, überhaupt eine Regelung zustande zu bekommen, nicht so sehr welche. Für die große Mehrheit der Abgeordneten – für die Parteien ohnehin – sind Fragen der bundesstaatlichen Ordnung eher lästig: schwierig zu verstehen, für Wahlen ohne Relevanz. Typisch für die Haltung der meisten Parlamentarier mag der bereits zitierte Satz der Bundeskanzlerin sein: „...der Bürger in Deutschland interessiert sich nicht dafür, welche Ebene gerade zuständig ist ...“. Warum sich dann als Abgeordneter darum kümmern? Die wenigen MDBs, die gegen das Verfahren grundsätzliche Bedenken hatten oder es aus fachpolitischen Gründen kritisch sahen, waren eine zu kleine Gruppe, um den Missstand zu ändern.

2. Die Neuregelungen ab 2020

Mit 13 Grundgesetzänderungen und einem 25 Artikel umfassenden Gesetz zu den einfachgesetzlichen Regelungen im Umfang von 35 Seiten im Bundesgesetzblatt ist dieses wohl die größte Reform des Bundesstaates seit Gründung der Bundesrepublik. Aber nicht nur quantitativ ragt dies heraus, auch qualitativ ist es wohl der am tiefsten einschneidende Wandel der Bund-Länder-Beziehungen seit 1949: Der deutsche Bundesstaat verändert seine bisher im Wesentlichen horizontale („brüderliche“) und auf Gleichgewicht ausgerichtete Struktur in eine vertikale („väterliche“), in der der Bund in bisher unbekannter Weise dominiert.

Im Bundestag fand das Gesetzespaket die breite Zustimmung der beiden Koalitionsfraktionen, Bündnis 90/Die Grünen stimmten einzelnen Punkten zu, die Linkspartei lehnte das Paket ab. Im Bundesrat herrschte Einigkeit von Bayern (CSU) bis Thüringen (Linke), alle Länder stimmten zu. Auf politischer Ebene beschränkte sich die erwähnenswerte Kritik auf einige wenige Politiker: Bundestagspräsident *Lammert* sah in dem Paket eine gefährliche Entwicklung zum Zentralstaat und lehnte es daher ab.²⁵ Anders als ihr Ministerpräsident beurteilte auch die thüringische Finanzministerin *Heike Taubert* das Paket kritisch: Es sei „das eigentliche Erfordernis – eine aufgabenangemessene Finanzausstattung jedes einzelnen Landes – leider aus dem Blick geraten“, und „[v]or diesem Hintergrund ist es nicht

25 Vgl. *Norbert Lammert*, in: Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll, 18. WP, 237. Sitzung, 1. Juni 2017, S. 24210 (D). Siehe auch *Daniel Delhaes*, Bundestagspräsident Lammert lehnt Finanzreform ab, in: Handelsblatt vom 19. Mai 2017, S. 13; *Robert Rossmann*, Lammerts Kampfansage, in: SZ vom 19. Mai 2017, S. 5; Lammert attackiert Bund-Länder-Finanzreform, in: FAZ online vom 1. Juni 2017, <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/norbert-lammert-kritisiert-bund-laender-finanzreform-15041913.html> (Abruf am 8. November 2017).

nachvollziehbar, wie die Gesamtheit der Nehmerländer dem vorgeschlagenen Kompromiss ohne größere Kritik zustimmen konnte“²⁶.

Kritisch urteilten auch die Fachwissenschaftler und die überregionale Presse. Ein Kernpunkt der Kritiken ist die Abschaffung des seit Gründung der Bundesrepublik zentralen Elements des bisherigen Systems, des „horizontalen“ Finanzausgleichs unter den Ländern, des Länderfinanzausgleichs (Art. 107 Abs. 2 GG), im dem die finanzstarken „ausgleichspflichtigen“ Länder Zahlungen zugunsten der finanzschwachen „ausgleichsberechtigten“ leisten. 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 als auch deren Solidarität untereinander. Es wird nun 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 neuen „Finanzkraftausgleich“ auch nicht mehr in den Haushalten 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 zu Lasten der Länder. Diese Schwächung des Föderalismus veranlasste auch Kritiker wie Bundesfinanzminister Schäuble, das Modell skeptisch zu betrachten.

Auch erscheint es zweifelhaft, ob diese Lösung den andauernden Streit um den Finanzausgleich beendet. Zwar entfällt das politisch und psychologisch wichtige Abgeben „aus dem Eigenen“; 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 Prozent der über- beziehungsweise unterdurchschnittlichen Finanzkraft auf eine politische Zahl ohne sachliche Begründung geeinigt hat. Insofern scheint die Regelung eher „labil“ und kaum mehr als ein Durchgangsstadium zu einer gänzlichen Vertikalisierung der Steuerverteilung unter den Ländern.²⁷ Eine Frieden stiftende Lösung ist kaum zu erkennen, im Gegenteil, neuer Streit dürfte vorprogrammiert sein.

Neben diesem Eingriff in den bewährten Kern der deutschen bundesstaatlichen Ordnung, mit dem große Herausforderungen wie die der deutschen Einheit bewältigt worden sind, finden sich in der Neuordnung eine Reihe weiterer fragwürdiger Regelungen, die den Bund gegenüber den Ländern deutlich stärken und damit die föderale Substanz der Bundesrepublik weiter aushöhlen.

26 Heike Taubert / Christian Thater / Vera Rohloff, Ein mathematisches Glanzstück, aber kein föderales Meisterwerk, in: Martin Junkernheinrich / Stefan Korioth / Thomas Lenk / Henrik Scheller / Matthias Woisin (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 15), S. 63 – 76, S. 74 f.

27 Vgl. Stefan Korioth, Die finanzverfassungsrechtliche Problematik des Beschlusses der Ministerpräsidentenkonferenz vom 3. Dezember 2015 – eine erste Einschätzung, in: Martin Junkernheinrich / Stefan Korioth / Thomas Lenk / Henrik Scheller / Matthias Woisin (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 15), S. 121 – 130, S. 125.

Kritisch zu sehen ist die Neuordnung des Art. 104b Abs. 2 GG, der dahingehend ergänzt wird, dass der Bund Mitsprache bei der Ausgestaltung der Landesprogramme zur Verwendung von Finanzhilfen erhält. 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“ ist offensichtlich auf Schulen gemünzt. Finanzschwache Gemeinden (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 Ausführungsgesetz²⁸ sieht als Verteilungsmaßstab weder die Finanzstärke der Länder noch der Kommunen, sondern eher die „Gießkanne“ vor: Die 3,5 Milliarden Euro, die der Bund dafür zur Verfügung stellt, werden nach einem nur geringfügig zugunsten der finanzschwachen Länder modifizierten Einwohner schlüssel verteilt.

Systematisch nicht nachvollziehbar ist auch 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 Vorschrift im Grundgesetz war notwendig geworden, weil das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 24. Juni 1986²⁹ 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 gewesen wären, hob man diesen Sonderfall auf die Ebene des Verfassungsrechtes, wo er von der Sache her nicht hingehört.

Art. 143d GG schafft die Grundlage für neue Sanierungshilfen für Bremen und Saarland.³⁰ Der Bund zahlt den beiden Ländern jeweils 400 Millionen Euro jährlich, damit sie die Schuldenbremse einhalten können. Da diese Leistungen – im Unterschied zu allen früheren Sanierungshilfen – unbefristet gewährt werden, geht der Bundesgesetzgeber offensichtlich davon aus, dass es in einem absehbaren Zeitraum nicht möglich sein wird, Bremen und Saarland so weit zu konsolidieren, dass sie ohne solche Hilfen überlebensfähig sind.³¹

Im neuen Finanzausgleichsgesetz³² finden sich neben der Abschaffung des Länderfinanzausgleichs vier erwähnenswerte Neuerungen:

- Die Aufteilung der Umsatzsteuer erfolgt zukünftig teils nach Prozentsätzen, teils nach Festbeträgen: Der Bund erhält 52,80864227 Prozent, die Länder 45,19541378 Prozent

28 Art. 7 Gesetz vom 14. August 2017, BGBl. I, S. 3122, S. 3127 f.

29 BVerfGE 72, S. 330 – 436.

30 Einfachgesetzlich umgesetzt in Art. 5 Gesetz vom 14. August 2017, BGBl. I, S. 3122, S. 3126 f.

31 Siehe auch Wolfgang Renzsch, Die Sanierungshilfen in der neuen Finanzausgleichsregelung ab 2020, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2017 – Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Bd. 18, Baden-Baden 2017, S. 125 – 131.

32 Art. 2 Gesetz vom 14. August 2017, BGBl. I, S. 3122, S. 3123 ff.

und die Gemeinden 1,99594395 Prozent (in früheren Gesetzen reichte eine Stelle nach dem Komma). Hinzu kommen Festbeträge in Höhe von 6,738 Milliarden Euro (ab 2021 6,871 Milliarden Euro), die der Bund an die Länder (4,338 respektive 4,471 Milliarden Euro) und Gemeinden (2,4 Milliarden Euro) abführt.

- Die Bundesergänzungszuweisungen für die Kosten politischer Führung werden für Brandenburg um elf Millionen Euro erhöht. Eine Begründung dafür fehlt. Es ist fraglich, ob diese Regelung einer Überprüfung durch das Bundesverfassungsgericht standhält.
- Die Gemeindefinanzkraft wird zukünftig bei der Berechnung der Finanzkraft zu 75 statt wie bisher 64 Prozent eingezogen. Damit bleiben immer noch 25 Prozent außer Anrechnung. Um hier eine Kompensation zu schaffen, erhalten Länder mit finanzschwachen Gemeinden in dem neuen Modell Bundesergänzungszuweisungen in Höhe von 53,5 Prozent der an 80 Prozent des Durchschnitts fehlenden kommunalen Finanzkraft. Finanzwissenschaftler haben darauf hingewiesen, dass diese Regelung unsinnig ist, weil sie in Kombination mit der Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft bei der Finanzkraft der Länder dazu führen kann, dass die Steigerung der kommunalen Steuereinnahme mit Verlusten nach dem Ausgleich einher geht.³³
- Schon kurios erscheint die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen an Länder, die bei Forschungsmitteln nach Art. 91b GG auf weniger als 95 Prozent des Durchschnitts kommen. Sie erhalten 35 Prozent des Fehlbetrages an 95 Prozent des Durchschnitts. Nicht eine Finanzschwäche der Länder wird damit ausgeglichen, sondern es werden im Vergleich der Länder unterdurchschnittliche Forschungsleistungen prämiert.

Was dies finanziell konkret für die Länder bedeutet hängt von der Berechnungsgrundlage ab. Nach der offiziellen Berechnung, veröffentlicht vom Bundesfinanzministerium, wurde diese Lösung aufgrund der „juristischen“ Annahme durchgeführt, dass alle bis 2019 laufenden Programme wie Bundesergänzungszuweisungen, Entflechtungsmittel, Gemeindeverkehrsfinanzierung, Konsolidierungshilfen sowie die Finanzhilfen für die Seehäfen 2020 ersatzlos eingestellt würden. Unter dieser Annahme werden auf der Basis der Steuerschätzung vom Mai 2016 insgesamt 9,5 Milliarden 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 beziehungsweise 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

33 Vgl. Thomas Lenk / Philipp Glinka, Der neue bundesstaatliche Finanzausgleich – eine Reform und viel Reformaufschub, in: Wirtschaftsdienst, 97. Jg. (2017), H. 7, S. 506 – 512.

gerechnet und nach der Steuerschätzung vom Mai 2017 den Übergang vom Haushaltsjahr 2019 zum Haushaltsjahr 2020 simuliert.³⁴ Danach sind auch Bremen und das Saarland mit einem Plus von 476 respektive 403 Euro je Einwohner die Gewinner, es folgen dann die finanzstarken Westländer Hamburg, Bayern, Hessen und Baden-Württemberg (plus 362 bis 267 Euro je Einwohner). Die geringsten Zuwächse verzeichnen die ostdeutschen Länder einschließlich Berlin mit Mehreinnahmen zwischen 157 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 Land werden zunehmen.

3. Weitere Veränderungen im Bund-Länder-Verhältnis

Auch außerhalb der Bund-Länder-Finanzbeziehungen konnte der Bund seinen Einfluss zu Lasten der Länder deutlich ausweiten. Die Verwaltung der Bundesautobahnen und Bundesfernstraßen erfolgt bisher durch die Länder im Auftrag des Bundes (Art. 90 Abs. 2 GG). Dieser Artikel wurde nun dahingehend geändert, dass die Verwaltung der Autobahnen in die Hände des Bundes überführt wird und dieser sich dafür einer Gesellschaft privaten Rechts bedienen kann. Anders als der Bund respektive die verwaltenden Länder ist eine solche Gesellschaft privaten Rechts nicht in demselben Maß an die Haushaltssordnungen und andere Vorschriften bei der staatlichen Auftragsvergabe (Vergaberecht) gebunden. Insbesondere unterliegt sie nicht der Schuldenbremse und eröffnet damit dem Bund einen Umweg, Kredite aufzunehmen, die ihm von der Verfassung verwehrt sind. Es werden also nicht nur Zuständigkeiten zu Lasten der Länder auf den Bund verschoben, sondern er schafft sich damit auch ein Schlupfloch, um die Schuldenbremse zu umgehen.

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 Gesetz³⁵ 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 zu Lasten 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. Dezember 2030 die finanziell wirksamen Bestimmungen dieser Neuregelung quasi kündigen können:

³⁴ Vgl. ebenda, S. 509 f.

³⁵ Art. 14 Gesetz vom 14. August 2017 BGBl. I, S. 3122, S. 3143, § 3 Abs. 3.

Sie können Neuverhandlungen verlangen, und wenn innerhalb von fünf Jahren keine mehrheitsfähigen Ergebnisse erzielt werden, treten die bestehenden Regelungen außer Kraft. Dies impliziert zweierlei: Erstens wird damit Art. 20 Abs. 2 GG³⁶ in diesem Bereich ausgehebelt, denn durch Entscheidung der Exekutiven, nicht der gesetzgebenden Organe werden Gesetze außer Kraft gesetzt. Ob dieses mit der „Ewigkeitsgarantie“ des Art. 79 Abs. 2 GG zu vereinbaren ist, muss gegebenenfalls das Bundesverfassungsgericht prüfen. 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.

4. Fazit: die verbogene Verfassung

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. Weitgehend hinter verschlossenen Türen verhandelten die Ministerpräsidenten zunächst eine „politische“ Einigung zu Lasten des Bundes, der im Gegenzug seine Zuständigkeiten und Kontrollrechte gegenüber den Ländern ausweitete. Das Ergebnis wurde nicht im Rahmen der grundgesetzlichen Strukturen gefunden, sondern – anders herum – das Grundgesetz wurde in einem undurchsichtigen Verfahren auf das Ergebnis hin zurecht gebogen – anders kann man es kaum nennen.

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 zugunsten des Bundes verschoben – und dies 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 unter den Ländern 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.

36 Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.