

Printausgabe vom 25.11.2006
DEBATTE

Eigenverantwortliche Länder

Nach der Reform ist vor der Reform. Diese Erkenntnis gilt speziell für die Föderalismusreform in Deutschland, denn die ist allenfalls halb fertig. Was im ersten Teil erreicht wurde, würde größtenteils wertlos, wenn der zweite Teil ausbliebe oder scheiterte. Warum ist das so? Bringt man den Sinn der Föderalismusreform auf einen einzigen, kurzen Nenner, dann heißt er Entflechtung der Kompetenzen und Finanzen.

Es geht darum, Bund und Länder je für sich handlungsfähig zu machen. Das ist nur dadurch möglich, dass jeder Ebene so viele Zuständigkeiten wie nötig ausschließlich zugewiesen werden. Nur dann kann der Bund und jedes Land ohne Hineinregieren der anderen entscheiden. Nur dann wird die Verantwortlichkeit klar. Die im Sommer 2006 von Bundestag und Bundesrat verabschiedete „Föderalismusreform I“ hat dieses Ziel nur zum Teil erreicht. Sie hat aber mit geringfügigen Ausnahmen einen Aspekt von Anfang an ausgeklammert, bei dem die Entflechtung ganz besonders wichtig und notwendig ist: die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern. Das soll jetzt in der „Föderalismusreform II“ geschehen. Die Bedeutung dieser zweiten Phase liegt auf der Hand: Die schönsten – auch ausschließlichen – Kompetenzen in Gesetzgebung und Verwaltung nützen Bund oder Land gar nichts, wenn sie nicht auch die korrespondierende Finanzkompetenz haben. Dazu gehören eigene Finanzquellen und die ausschließliche Verantwortung dafür.

Der Klammeraffe. Die beliebte Rubrik auf unserer wöchentlichen Computerseite. Alle neuen Klammeraffen des Jahres 2005 jetzt in unserem Top-Shop. <http://www.fnp.de/shop>

In dieser Hinsicht sieht es bei uns bedenklich aus: Alle großen Steuern (Umsatz-, Einkommens-, Körperschaftssteuer) sind zwischen Bund und Ländern und teilweise auch noch den Gemeinden aufgeteilt; selbst Steuern, deren Ertrag ausschließlich den Ländern zusteht, werden bundesgesetzlich geregelt; und ein hochgradig nivellierender Finanzausgleich nimmt den Ländern jeden Anreiz, ihre Wirtschaftskraft und ihre Steuerquellen zu pflegen und die zur Deckung ihrer Ausgaben auch selbst zu erwirtschaften. Abgesehen davon, dass es bei dieser Sach- und Rechtslage auch nie eine Länderneugliederung geben wird: Es ist zu komfortabel, dass sich Länder, die nicht aus eigener Kraft lebensfähig sind, mit anderer Länder Geld durchfüttern lassen und die Verantwortung dafür unklar bleibt.

Ein weiteres Übel hat die Föderalismusreform I immerhin angepackt, wenn auch nicht konsequent beseitigt: Die Finanzierung von Länder-Aufgaben mit Bundesgeld. Das ist ein Übel, weil es der föderalen Logik diametral entgegenläuft. Wer mit dem Argument „Dann können die Länder ja nicht mehr...“ Reste dieser Praxis retten will, hat nicht begriffen, was die föderal richtige Lösung wäre: den Ländern die nötigen Mittel als eigene Einnahmen zuzuordnen. Es ist auch deshalb ein Übel, weil der Bund diese Zuschüsse stets dazu eingesetzt hat, die Länder am „Goldenen Zügel“ seiner Zuschüsse zu führen und sie gefügig zu machen. Echter Föderalismus im Wettbewerb um die besten Lösungen sieht anders aus. Aber wie? Wie stellt man Bund und jedes

Land finanziell auf eigene Füße? Das schwierigste Problem besteht darin, dass man die großen Steuern nicht einfach je einer Ebene zuweisen kann, etwa nach dem Muster: Umsatzsteuer an den Bund, Einkommenssteuer an die Länder. Im Prinzip wäre das die sauberste Lösung – aber sie wird nicht funktionieren, weil die künftige Entwicklung des Aufkommens kaum kalkulierbar ist.

Es wird also bei Verbundsteuern bleiben müssen und man wird den Verteilungsschlüssel von Zeit zu Zeit der Entwicklung anpassen müssen. Vor allem muss dieser Schlüssel sich endlich auch an Wirtschaftskraft und örtlichen Aufkommen orientieren. Aber man kann die Länder auf andere Weise finanziell selbstständig machen: Indem man ihnen ein Hebesatz- oder Zuschlagsrecht auf die Einkommens- und Körperschaftssteuer einräumt. Dann wird auch ein echter Steuer- und Standort-Wettbewerb unter den Ländern möglich.

Keiner Diskussion mehr sollte es bedürfen, dass die Länder für jene Steuern, deren Ertrag ihnen zusteht, auch die Regelungskompetenz bekommen müssen. Diskutabel ist hier allenfalls eine bundeseinheitliche Bemessungsgrundlage, um die Vergleichbarkeit zu gewährleisten, die zu einem fairen Wettbewerb gehört.

Ein weiterer dicker Brocken ist zweifellos der Finanzausgleich. Klar ist: Die heutige extreme Nivellierung muss einer Regelung weichen, die sich an der Wirtschaftskraft der Länder orientiert und Anreize für eigene Anstrengungen setzt, statt Rückstand zu belohnen. Klar ist auch, dass die den östlichen Bundesländern bis 2019 garantierten Zuweisungen nicht angetastet werden dürfen.

Der Konvent für Deutschland hat vorgeschlagen, den horizontalen Finanzausgleich ganz entfallen zu lassen und den nötigen Ausgleich nur noch vertikal, also vom Bund zu den Ländern, vorzunehmen. Naturgemäß muss die Finanzausstattung des Bundes dem Rechnung tragen. Diese Lösung darf nicht mit den vbeschriebenen Finanzzuweisungen des Bundes verwechselt werden: Es geht dabei nicht um gezielte (und damit Einfluss nehmende) Bezuschussung bestimmter Landesaufgaben, sondern um unspezifische, an objektive Regeln und Kriterien gebundene Zuschüsse zum Haushalt eines finanzschwachen Landes.

Diese Lösung entspricht der bundesstaatlichen Logik: Für den Ausgleich inakzeptabler Ungleichheiten ist der Bund da. Dazu hat man ihn geradezu. Maßstab kann allerdings nicht das Phantom der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ (Art. 106 GG) sein. Die wird es nie geben; eine Gleichwertigkeit (Art. 72 GG) setzt sich aus vielen Komponenten zusammen und ist nicht nur am Bruttosozialprodukt pro Kopf zu bemessen. Der entscheidende Vorteil eines auf die vertikale Variante beschränkten Finanzausgleichs besteht darin, dass die Länder in ihrem finanziellen Gestaltungsspielraum nicht eingeschränkt wären und den armen Ländern trotzdem geholfen würde. Es gibt also durchaus Möglichkeiten, die finanzielle Eigenständigkeit der Länder herzustellen oder ihr zumindest näher zu kommen. Die alles entscheidende Voraussetzung dafür ist freilich, dass die Länder diese Verantwortung auch wollen.

Dr. Henning Voscherau ist ehemaliger Erster Bürgermeister von Hamburg (SPD). Der Beitrag ist der Aufsatzsammlung „Reform der Reformfähigkeit Deutschlands“ des Konvents für Deutschland entnommen.

Land finanziell auf eigene Füße? Das schwierigste Problem besteht darin, dass man die großen Steuern nicht einfach je einer Ebene zuweisen kann, etwa nach dem Muster: Umsatzsteuer an den Bund, Einkommenssteuer an die Länder. Im Prinzip wäre das die sauberste Lösung – aber sie wird nicht funktionieren, weil die künftige Entwicklung des Aufkommens kaum kalkulierbar ist.

Es wird also bei Verbundsteuern bleiben müssen und man wird den Verteilungsschlüssel von Zeit zu Zeit der Entwicklung anpassen müssen. Vor allem muss dieser Schlüssel sich endlich auch an Wirtschaftskraft und örtlichen Aufkommen orientieren. Aber man kann die Länder auf andere Weise finanziell selbstständig machen: Indem man ihnen ein Hebesatz- oder Zuschlagsrecht auf die Einkommens- und Körperschaftssteuer einräumt. Dann wird auch ein echter Steuer- und Standort-Wettbewerb unter den Ländern möglich.

Keiner Diskussion mehr sollte es bedürfen, dass die Länder für jene Steuern, deren Ertrag ihnen zusteht, auch die Regelungskompetenz bekommen müssen. Diskutabel ist hier allenfalls eine bundeseinheitliche Bemessungsgrundlage, um die Vergleichbarkeit zu gewährleisten, die zu einem fairen Wettbewerb gehört.

Ein weiterer dicker Brocken ist zweifellos der Finanzausgleich. Klar ist: Die heutige extreme Nivellierung muss einer Regelung weichen, die sich an der Wirtschaftskraft der Länder orientiert und Anreize für eigene Anstrengungen setzt, statt Rückstand zu belohnen. Klar ist auch, dass die den östlichen Bundesländern bis 2019 garantierten Zuweisungen nicht angetastet werden dürfen.

Der Konvent für Deutschland hat vorgeschlagen, den horizontalen Finanzausgleich ganz entfallen zu lassen und den nötigen Ausgleich nur noch vertikal, also vom Bund zu den Ländern, vorzunehmen. Naturgemäß muss die Finanzausstattung des Bundes dem Rechnung tragen. Diese Lösung darf nicht mit den vbeschriebenen Finanzzuweisungen des Bundes verwechselt werden: Es geht dabei nicht um gezielte (und damit Einfluss nehmende) Bezuschussung bestimmter Landesaufgaben, sondern um unspezifische, an objektive Regeln und Kriterien gebundene Zuschüsse zum Haushalt eines finanzschwachen Landes.

Diese Lösung entspricht der bundesstaatlichen Logik: Für den Ausgleich inakzeptabler Ungleichheiten ist der Bund da. Dazu hat man ihn geradezu. Maßstab kann allerdings nicht das Phantom der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ (Art. 106 GG) sein. Die wird es nie geben; eine Gleichwertigkeit (Art. 72 GG) setzt sich aus vielen Komponenten zusammen und ist nicht nur am Bruttosozialprodukt pro Kopf zu bemessen. Der entscheidende Vorteil eines auf die vertikale Variante beschränkten Finanzausgleichs besteht darin, dass die Länder in ihrem finanziellen Gestaltungsspielraum nicht eingeschränkt wären und den armen Ländern trotzdem geholfen würde. Es gibt also durchaus Möglichkeiten, die finanzielle Eigenständigkeit der Länder herzustellen oder ihr zumindest näher zu kommen. Die alles entscheidende Voraussetzung dafür ist freilich, dass die Länder diese Verantwortung auch wollen.

Dr. Henning Voscherau ist ehemaliger Erster Bürgermeister von Hamburg (SPD). Der Beitrag ist der Aufsatzsammlung „Reform der Reformfähigkeit Deutschlands“ des Konvents für Deutschland entnommen.