

Die Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen – Balance zwischen Pragmatismus und strukturellen Wegentscheidungen geglückt?

Von Matthias Wohltmann, Berlin

Wie ist das Ergebnis der Verhandlungen zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu beurteilen? DLT-Hauptgeschäftsführer Prof. Dr. *Hans-Günter Henneke* und der stellvertretende Vorsitzende der CDU/CSU-Bundestagsfraktion *Ralph Brinkhaus* (MdB) hatten die Gelegenheit, am 20.6.2017¹ anlässlich der Vorstellung des Jahrbuches für öffentliche Finanzen 2017 in der Hauptgeschäftsstelle des Deutschen Landkreistages ihre Position hierzu vorzustellen. Heraus kamen zwei muntere, gekonnt zueinander komponierte und pointierte Vorträge, die bei dem Auditorium auf rege Resonanz stießen.

Gleich zu Beginn seines Vortrags, der unter die Überschrift „Die Wilden Dreizehn und der kraftlose Finanzföderalismus“ gestellt wurde, zeigte *Henneke* das Spannungsfeld auf, auf dem sich die Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bewegte. So habe die – damals noch – Familienministerin *Manuela Schwesig* in der Bundestagsdebatte vom 1.6.2017 den Blick allein auf das Ergebnis gerichtet und formuliert:

„Den Eltern ist es, ehrlich gesagt, egal, wer wofür zuständig ist. Bei allem Respekt vor unserem Grundgesetz, dem Föderalismus und allen anderen verfassungsrechtlichen Fragen muss es uns gemeinsam gelingen – das ist das Wichtigste in diesem Land –, die Chancengleichheit von Kindern zu sichern. Hier darf es keine Zuständigkeitsdebatten geben.“

Demgegenüber habe das Bundesverfassungsgericht eine knappe Woche später am 7.6.2017 mit seiner Kernbrennstoffsteuergesetz-Entscheidung deutlich hervorgehoben, dass die Verantwortungszuordnung im Grundgesetz vom Bund zu respektieren sei. Die klare Botschaft des Bundesverfassungsgerichts sei, dass der Bund sich nicht unbeschwert über die Kompetenzordnung des Grundgesetzes hinwegsetzen und ungebunden im Verantwortungsbereich der Länder Regelungen treffen könne. Dies gelte für die Finanzverfassung, die den Handelnden einen festen Rahmen vorgebe, und müsse insbesondere bei den bis zum Jahresende andauernden Verhandlungen von Bund und Ländern zum Digitalpakt berücksichtigt werden.

Henneke blieb zunächst beim Grundsätzlichen. Wird gemeinhin das Bestehen Großer Koalitionen als gute Voraussetzung für Verfassungsänderungen eingestuft, zeigte sich *Henneke* auch hier kritischer. Von den insgesamt 78 Änderungen der Finanzverfassung seien 56 zu Zeiten großer Koalitionen erfolgt, die aber zusammengenommen nur 11 Jahre regiert hätten. Leider würden Große Koalitionen dazu neigen, wie auch der ehemalige Richter am Bundesverfassungsgericht, Prof. Dr. *Dieter Grimm* beklage, kein Bewusstsein für den fundamentalen Unterschied zwischen

Verfassungsänderungen und Gesetzesänderungen zu haben. Es seien dieselben Akteure, die beides betreiben, und sie täten es im selben Verfahren. Der Unterschied bestehe nur darin, dass Verfassungsänderungen eine Zwei-Drittel-Mehrheit verlangen. *Henneke* stimmte daher *Grimm* in der Folgerung zu, dass man einen „Unterbrecher“ des Routinebetriebes einbauen müsse, um die Differenz zwischen Verfassungsänderungen und Gesetzesänderungen zu schärfen. Das Problem liege im Procedere und den Regelungen selbst.

Henneke wandte sich sodann den Reforminhalten zu und wies darauf hin, dass das Bundestagsprotokoll 17 Protokollerklärungen mit Hinweisen enthalte, was alles die Zustimmung schwer mache. Die Kritik habe sich vor allem am neuen Art. 104c GG entzündet. Er teile diese Bedenken. Schlussendlich hätten sie aber in Abwägung aller Punkte der Reform zugestimmt. *Henneke* überraschte mit dem Hinweis, dass er in politischer Verantwortung letztlich in der Abwägung wohl auch zugestimmt hätte, auch wenn er die Reform für nicht geglückt halte.

Worum es den Ländern gegangen sei, habe der hessische Ministerpräsident *Volker Bouffier* in der Bundestagsdebatte vom 1.6.2017 offenbart:

„Die Frage, wie eine Infrastrukturgesellschaft organisiert werden kann – linksherum oder rechtsherum –, mag für Sie wichtig sein, aber es ist nicht die entscheidende Frage. Die entscheidenden Fragen sind andere. Wir wissen alle gemeinsam, dass Ende 2019 sämtliche Solidarsysteme auslaufen: der Solidarpakt II, die Entflechtungsmittel; bei all dem geht es um Milliardenbeträge. Es ging nun darum, eine Antwort zu geben auf die Fragen: Wie soll es weitergehen? Wie soll es weitergehen in den neuen Ländern? Wie soll es weitergehen mit Ländern wie Bremen und dem Saarland, die die Probleme aus eigener Kraft nicht lösen können? Das sind die entscheidenden Fragen. Es ging um die Bund-Länder-Beziehungen und um die Beziehungen der Länder untereinander. Alle anderen Fragen haben sich später ergeben. [...] Am Ende geht es nicht um finanzwissenschaftliche und staatswissenschaftliche Höchstleistungen, sondern es geht um das politisch Machbare. Gemessen am politisch Machbaren ist dies ein großer Erfolg.“

Wie *Henneke* zeigte, war *Bouffier* damit indes noch nicht am Ende des Pragmatischen:

„Ich möchte hinzufügen: Die Arbeit ist noch nicht getan. Ich werbe dafür, die Gewerbesteuerum-



Prof. Dr. Hans-Günter Henneke.

Fotos: DLT

¹ Junkernheinrich/Koriath/Lenk/Scheller/Woisin (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2017, 493 S., 81 Euro, Berliner Wissenschafts-Verlag.

lage, Herr Bundesfinanzminister, auch noch zu regeln. Dort besteht noch Handlungsbedarf. Denn das, was jetzt auf der einen Seite an Mehrlösungen zu erwarten ist, würde an der anderen Stelle wieder wegfallen, wenn wir das nicht entsprechend regeln.“

Henneke erklärte, dass die Kommunen hier sehr genau drauf schauen würden, was sich täte. Es bestehe dabei die Erwartung, dass bestehende Zusagen eingehalten und das geltende Recht Bestand behalte und die Solidarpaktumlage wie seinerzeit verabredet und gesetzlich fixiert zum Jahr 2020 auslaufen werde.

Recht habe dagegen der baden-württembergische Ministerpräsident *Winfried Kretschmann*, der am Folgetag im Bundesrat mit deutlichen Worten die zentralstaatliche Verschiebung der Grundgesetzarchitektur durch die Verankerung der neuen Finanzhilfen im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur kritisiert habe. Völlig zu recht habe dieser darauf verwiesen, dass nach Art. 106 GG der Bund und die Länder gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben hätten. Zutreffend habe er weiter ausgeführt:

„Wenn wir die Aufgabenverteilung unserer Verfassung ernst nehmen, sollte dieses Geld über die Umsatzsteuer an die Länder gehen. Genau das steht in Artikel 106: ‚Die Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder sind so aufeinander abzustimmen, dass ein billiger Ausgleich erzielt ... wird.‘ Indem Sie Programme auflagen, wie jetzt das 5-Milliarden-Programm der Bildungsministerin Wanka, zeigen Sie doch, dass wir mehr Mittel brauchen. Also gibt es keinen Grund, dies nicht über Artikel 106 – die Umsatzsteuerpunkte – zu regeln. Das wäre der richtige Weg. Der wahre Grund muss dann darin liegen, dass sich der Bund bei diesen aktuellen Erfordernissen weigert, den Ländern den nach dem Grundgesetz geforderten auskömmlichen Anteil am gemeinsamen Steueraufkommen zur Bewältigung ihrer Aufgaben zuzubilligen. Aber gerade das sieht Artikel 106 vor. Stattdessen werden immer wieder Programme aufgelegt, um die Bildung zu finanzieren.“

Auch der thüringische Ministerpräsident *Bodo Ramelow* habe den Anspruch der Länder auf aufgabenangemessene Finanzausstattung in dieser Debatte herausgestellt.

Beide lägen richtig, da der Grundsatz, dass die Einnahmen den Aufgaben und Ausgaben folgen, weiterhin Geltung besitze. Es müsse dann gelten: Steuerverteilung vor Programm und Umsatzsteuer vor Gemeinschaftsaufgaben und Investitionshilfen. Henneke rief in Erinnerung, dass in diesem Sinne die Zielsetzungen der Föderalismuskommissionen I („Verantwortung klarer verteilen“, „entflechten“) und II („Verantwortungs-



Finanzminister a.D. Jens Bullerjahn (r.)



Waren sich in den wesentlichen Punkten einig: Ralph Brinkhaus und Prof. Dr. Hans-Günter Henneke.

stärkung“) bestanden hätten. Auch das Bundesverfassungsgericht habe in seiner „SGB II-ARGEn-Entscheidung“ die Klarheit für den Bürger in den Mittelpunkt gestellt.

Was nun jedoch herausgekommen sei, gehe in eine andere Richtung. Henneke kritisierte insoweit den Wegfall des Umsatzsteuervorwegausgleichs und das Entfallen des Länderfinanzausgleichs und den damit einhergehenden Zentralisierungsschub. Als „verfassungsunwürdig“ bezeichnete er, die „Manipulation“ bei der Berechnung der bergrechtlichen Förderabgabe auf Verfassungsebene zur Aushebelung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Mit deutlicher Kritik wurden dann die neuen Bundesergänzungszuweisungen für leistungsschwachen Länder, deren Anteil an den Fördermitteln nach Art. 91b GG ihre Einwohneranteile unterschreite sowie die Entfristung der Übergangsregelung des Art. 125c GG und die Erweiterung um vom Bund zu finanzierende Hafentlasten einzelner Länder versehen. Den „Gipfel der strukturellen Schwächung der Länder“ bilde jedoch Art. 104c GG gleich in doppelter Hinsicht: genauso wie es die alleinige Aufgabe der Länder sei, durch den kommunalen Finanzausgleich dafür zu sorgen, dass alle ihre jeweiligen Kommunen über eine ihren jeweiligen Aufgaben entsprechende finanzielle Mindestausstattung

verfügen, liege die Sachkompetenz der Länder für Schulen in Gesetzgebung und Verwaltung allein bei ihnen. Auch die vom Bundestag erwirkten erweiterten Prüfungs- und Mitwirkungsrechte des Bundes und des Bundesrechnungshofes schwächten schließlich strukturell die Länder im Verhältnis zum Bund mit dem einzigen Ziel der Länder, Geld vom Bund zu bekommen, statt um erhöhte Steueranteile für die Ländergemeinschaft bei ggf. veränderten horizontalen Verteilungsregelungen zu kämpfen.

Brinkhaus leitete seinen unter der Überschrift „Der Bund als Notar im Finanzausgleich – die politische Gestaltungskunst in den Grenzen des gemeinsamen Länderwillens“ stehenden Beitrag mit den Worten ein, dass mit den Ausführungen Hennekes eigentlich alles schon gesagt sei. Er lobte in diesem Zusammenhang, dass der Deutsche Landkreistag wohltuend nicht nur pro domo argumentiere, sondern sich traue, sachlich fundiert auch unbequeme Wahrheiten auszusprechen. Lob verband er auch mit dem

Jahrbuch für öffentliche Finanzen, dessen Sonderband I-2016 ein „Steinbruch“ für ihn gewesen sei.

Insgesamt sei die Reform bei Weitem kein Selbstgänger gewesen und man hätte sich sicherlich auch schönere Ergebnisse wünschen könnten. Es sei aber gut, dass am Ende eine Einigung erreicht worden sei. Die Politik müsse sich auch an den Erwartungen der Wähler orientieren. Insoweit sei es schon richtig, wenn in der Debatte im Bundestag darauf hingewiesen worden sei, dass es dem Wähler egal sei, wer was baue. In dem ursprünglichen Titel des Vortrages, der ihm aufgegeben worden sei, habe es noch geheißen, „... sie [die Länder] haben es nicht anders gewollt“. Auch er sehe in der Tat mit dem Erreichten eine Schwächung des Föderalismus. Dies sei der Preis, den die Länder hätten zahlen müssen. Im Ergebnis trage der Bund mehr Verantwortung für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, was auch zur Veränderung der Politik führen werde. Ob dies gut sei, müsse sich zeigen.

Brinkhaus wandte sich sodann dem ihm vorgegebenen Titel zu und stellte zunächst heraus, dass bei der Bewertung des Reformergebnisses zu beachten sei, dass es einen „gemeinsamen Länderwillen“ gegeben habe, unter dem sich die Länder mit ihren unterschiedlichen Vorfestlegungen hätten versammeln können. Natürlich hätte man theoretisch die Möglichkeit gehabt,

den „großen Wurf“ zu machen, denn so wie die Bund-Länder-Finanzbeziehungen laufen, gefalle es eigentlich niemandem. Tatsächlich hätte man es einfacher machen können mit dem Transmissionsriemen Umsatzsteuer und dem Zeitfenster der Großen Koalition. Allerdings bestehe augenscheinlich ein tiefes Misstrauen in einige Länder, dass diese ihre Aufgaben erfüllen. Natürlich wäre eigentlich der Transmissionsriemen des Umsatzsteuerbeteiligungsverhältnisses gefragt, auch beim Thema Bildung. Es gäbe aber – und auch dies müsse man zur Kenntnis nehmen – eine Reihe von Vertretern in Bundestag, Landtagen und bei den Kommunen, die glauben, dass dann das Geld nie im Bereich „Bildung“ ankäme und es gäbe auch eine Reihe von Beispielen aus der Vergangenheit dazu.

Es sei richtig gewesen, dass die Länder ihren gemeinsamen Willen artikuliert hätten. Dies sei ihr gutes Recht und daran gäbe es nicht zu mäkeln. Allerdings hätte das Ergebnis auch anders aussehen können. *Brinkhaus* kritisierte insoweit, dass grundlegende Fragen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen und der Zusammenarbeit der Länder untereinander gar nicht gestellt worden seien, obwohl die Fragestellungen auf dem Tisch lägen. Offensichtlich sei der erreichbare Minimalkonsens für die Länder nur die Forderung gewesen, „wir brauchen mehr Geld vom Bund“. Dies sei seine Hauptkritik.

Die Erwartungshaltung der Ministerpräsidenten sei gewesen, dass der „Bund als Notar“ nun klaglos den Länderwillen vollziehe. Dies habe sich der Bundestag natürlich nicht gefallen lassen und er habe in vier von fünf Bereichen der Einigung „reinge-grätscht“. Lediglich der Bereich „Bund-Länder-Finanz“ sei außen vor gelassen worden, da er so fragil war, dass, hätte man eine Karte herausgezogen, das gesamte Gebilde zusammengebrochen wäre. Gleichzeitig habe vor dem Hintergrund der Einigung bei den Regionalisierungsmitteln eine Skepsis bei den Ministerpräsidenten bestanden, jetzt das erreichte Paket nochmals aufzuschneiden.

Entsprechend habe man bei den Hilfen für finanzschwache Kommunen im Bereich Bildung – Art. 104c GG – versucht, Grenzen einzuziehen. *Brinkhaus* hob hervor, dass die Hilfen nicht die Meinung eines großen Teils der CDU/CSU-Fraktion widerspiegeln. Sie seien aber ausdrücklicher Wunsch der Bundesregierung, des Koalitionspartners und der Länder gewesen. Es müsse nun geschaut werden, ob es sich nur um ein temporäres Paket handle oder aber die „Büchse der Pandora“ geöffnet worden sei. Seiner Auffassung nach sei es nicht gut, wenn für eine Aufgabe Verschiedene zuständig seien. Er veranschaulichte dies am Beispiel Kita und der vielfältigen Finanzströme unterschiedlicher

Ebenen, die in diesem Zusammenhang fließen. Wer sei denn verantwortlich, wenn die Kita mal nicht laufe? Es sollten daher die Verantwortungen klar zugeordnet werden. Dies gelte auch mit Blick auf das „Wanka“-Paket.

Auch im Bereich „Digitales“ und „Steuerverwaltung“ habe der Bundestag Änderungen vorgenommen. Beides sei dringend notwendig gewesen, weil es zu den Wahrheiten dazugehöre, dass die Länder „es nicht auf die Reihe bekommen“.

Klar sei aber für den Bundestag gewesen: „Wenn wir mitfinanzieren, dann wollen wir auch mitreden.“ Hier sei man – bezogen auf die Länder – wieder bei dem Punkt, „sie haben es nicht anders verdient“. Tatsächlich sei man auf Bundesebene hier „gebranntes Kind“: für die Kommunen bestimmte Gelder seien dort z.T. nicht angekommen oder seien in anderen Töpfen gelandet. Hieraus könne man zwei Konsequenzen ziehen. Entweder man gebe gar nichts mehr oder eben mit Kontrolle. Dass dies ein „Sägen“ an den Grundpfeilern des Föderalismus sei, sehe er wie *Henneke*. Es sei aber auch Folge des Länderverhaltens. Es müsse nun geschaut werden, wie sich vor diesem Hintergrund die Balance zwischen Bund und Ländern weiterentwickle. Er sei mit Sicherheit neben der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen i.e.S. hier eine zweite und nicht zu unterschätzende schiefe Ebene für einen Zentralisierungsschub angelegt.

Brinkhaus berichtete in diesem Zusammenhang, dass es bei Bundestagsabgeordneten für eine tiefe Frustration gesorgt habe, dass es bei den Ländern offensichtlich nur noch um das Geld gehe. Es werde nicht darüber geredet, wie strukturelle Probleme gelöst werden könnten. Bei neuen Herausforderungen gebe es immer nur den Ruf nach mehr Geld des Bundes. Man spreche nur noch über die Ausfinanzierung der Probleme und nicht deren Lösung. Es sei zutiefst frustrierend, wenn das der einzige Transmissionsriemen sei, mit dem man noch zusammenkomme.

Er wandte sich sodann dem Überschriftbestandteil „politische Gestaltungskunst“ zu und erklärte, dass es zu dieser gehöre, dass man, egal was passiere, am Ende des Tages zu einer Lösung komme. Die erreichte Lösung habe insoweit einen Wert an sich, auch wenn sie mit Sicherheit kein Meisterwerk sei. Deutschland werde um seine politische Kultur beneidet, bei der man – trotz aller genannter Kritik – bisher trotz allen Streits immer in allen großen Fragen zu konsensualen Lösungen gekommen sei. Die Alternative wäre ein Scheitern gewesen. Der Bürger sei aber an Lösungen für mindestens zehn Jahre interessiert. Mit dem erreichten Ergebnis liege keine optimale Lösung vor, sie sei aber eine Lösung.

In der sich anschließenden Diskussion wurde von Prof. Dr. *Thomas Lenk* darauf hingewiesen, dass das Verteilungsergebnis auch im bestehenden System hätte gelöst werden können. Dies wurde mit der Frage verbunden, welche Agenda und Ziele die Länder zu dem beschrittenen Weg veranlasst habe. Es wurde zudem die Frage aufgeworfen, was die Wissenschaft in der Politikberatung falsch gemacht habe. Offen geblieben sei zudem die Frage, welcher Föderalismus gewünscht sei. *Matthias Woisin* (Hamburg) wies darauf hin, dass Mischverwaltung dem Bundesstaat inhärent sei, wie bereits *Popitz* festgestellt habe. Er kritisierte, dass der Bund nicht nur als Notar gehandelt und seine „eigene Suppe gekocht“ habe. Das Streben der Länder nach mehr Geld müsse schließlich auch vor dem Hintergrund der Schuldenbremse und der fehlenden Einnahmeautonomie der Länder gesehen werden.

Brinkhaus griff die Diskussionsbeiträge auf und verwies darauf, dass die auf Länderebene verschärfte Schuldenbremse eigener Wille der Länder gewesen sei. Er sei auch gerne bereit, den Ländern mehr Autonomie auf der Einnahmeseite zu geben. Leider wollten sie selbst die nicht. Natürlich sei der Bund in dem Verfahren kein Notar sondern beteiligte Partei mit eigenen Interessen gewesen. Andersherum müsse man aber auch fragen, wie es denn mit der Bundestreue der Länder aussehe. Die notwendige Selbstkoordination der Länder scheitere in ganz vielen Projekten. Dies sei im Bereich Bildung genauso wie im Bereich Steuern. Natürlich wäre es besser, wenn sich der Bund heraushalte. Trotzdem müsse gefragt werden, warum die Länder nicht in der Lage seien, die eigenen Aufgaben adäquat zu bewältigen.

Abschließend ging *Brinkhaus* auf die Rolle der Wissenschaft ein und monierte, dass diese oft nur die eigene Auffassung für richtig halte. Auch sei es notwendig, in den Debatten gesetzte Verbindungen auch aufzunehmen und Lösungen unter diesen Vorzeichen zu erarbeiten. An die eigene Nase gefasst müsse man zugeben, dass man sich oft nicht die Zeit nehme, zuzuhören. Als Mangel der Politik sehe er auch, dass nicht die nötigen Grundsatzdebatten geführt würden. Das Jahrbuch für öffentliche Finanzen leiste hier Hilfe zur Abhilfe. □

Matthias Wohltmann, Beigeordneter beim Deutschen Landkreistag, Berlin