

Neugestaltung der föderalen Finanzbeziehungen - jetzt erst recht!

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG) vom 19. Oktober 2006 zur Normenkontrollklage des Landes Berlin hat nicht nur Verwunderung und Irritationen ausgelöst. Die höchstrichterliche Entscheidung hat auch mehr oder weniger versteckt einen Weg aufgezeigt, wie die grundlegenden Finanzierungsprobleme insbesondere der finanzschwachen Länder auf Dauer zu lösen sind.

Die Lösung liegt nach Auffassung des Gerichtes nicht in einer permanenten Beanspruchung des Bundesverfassungsgerichtes, um Sonderzahlungen des Bundes zur Bewältigung extremer Haushaltsnotlagen einzuklagen und somit Defizite regulärer Ausgleichsmaßnahmen nachträglich zu beheben.

Vielmehr sollten Bund und Länder vor dem Hintergrund einer möglicherweise nicht hinreichend aufgabengerechten Finanzausstattung der Länder zügig damit beginnen, die notwendigen Korrekturen an der gegenwärtigen bundesstaatlichen Finanzverteilung vorzunehmen.

Die Reformbedürftigkeit des Finanzausgleichs ist unbestritten, auch wenn dieser „neue“ Finanzausgleich erst zum 01.01.2005 in Kraft getreten ist. Mit Bezug auf das Bundesverfassungsgerichtsurteil zu Berlin stellt PROF. DR. MICHAEL HÜTHER, Direktor des Instituts der Deutschen Wirtschaft in Köln, in einem Beitrag in der Ausgabe des Handelsblattes vom 27. Oktober 2006 deutlich heraus, dass es dem Anspruch einer funktionierenden Verantwortungsverteilung im Bundesstaat widerspreche, „wenn Strategien zur Selbststärkung behindert werden. Auch das ist eine Art der Ausbeutung. Damit definiert das Urteil nicht nur die Hausaufgaben für Berlin, sondern auch für die gesamte fiskalische Bundesordnung.“

Im Detail beurteilt HÜTHER den gegenwärtigen Finanzausgleich wie folgt:

„Die Regelungen des Finanzausgleichs bestrafen ökonomisch sinnvolle Versuche, extremer Verschuldung zu entkommen. Eine Investitionsstrategie, wie in Bremen durch die Erhöhung der Investitionsausgaben (409 Millionen Euro 1995, 705 Millionen 2004) betrieben, mit dem Ziel, über höhere Wirtschaftsdynamik die eigene Finanzkraft zu stärken, ist eindeutig einer reinen Kürzungsstrategie, wie im Saarland mit nahezu unveränderten Investitionsausgaben (459 Millionen Euro 1995, 428 Millionen 2004) betrieben, unterlegen. Denn über den horizontalen Finanzausgleich werden die originären Steuermehrerträge eines Landes konfiskatorisch besteuert.“

Aktuell hat der SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (SVR) in seinem Jahresgutachten 2006/2007 (Widerstreitende Interessen - Ungenutzte Chancen) auf die dringende Notwendigkeit einer Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen hingewiesen. „Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 19. Oktober 2006 zum Normenkontrollantrag des Landes Berlin auf Feststellung einer extremen Haushaltsnotlage kann die zweite Stufe der Föderalismusreform aber nicht mehr auf die lange Bank geschoben werden.“¹

Der SACHVERSTÄNDIGENRAT stellt fest, dass die Anforderungen an die Gewährung von Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen unzweifelhaft deutlich verschärft worden sind. Es reicht nun nicht mehr eine „**relative Haushaltsnotlage**“ im Verhältnis zu den übrigen Bundesländern aus. Es muss darüber hinaus eine „**absolute Haushaltsnotlage**“ eingetreten sein. Damit gemeint ist der **bundesstaatliche Notstand** als eine Situation, in der eine nicht ohne fremde Hilfe abzuwehrende Existenzbedrohung eines Bundeslandes entstanden ist.

In diesem Zusammenhang macht der SACHVERSTÄNDIGENRAT aber auch deutlich, dass einzelne Hinweise des Bundesverfassungsgerichtes, wie Berlin insbesondere seine Einnahmesituation verbessern könne, bei näherem Hinsehen nur zum Teil sinnvoll sind.

¹ SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (SVR), Jahresgutachten 2006/2007, S. 21. (Zif. 40).

So konstatiert der SACHVERSTÄNDIGENRAT, dass der für Berlin vorgeschlagene **Verkauf der städtischen Wohnungen** und die damit verbundenen Privatisierungserlöse die Haushaltslage Berlins nicht wirklich entlasten würde. „Zum einen wäre mit einem beträchtlichen Preisverfall zu rechnen, wenn solche Wohnungen in größerem Umfang verkauft würden, zum anderen stünden den heutigen Einnahmen aus einem Verkauf zukünftig verminderte Mieteinnahmen gegenüber. Bei marktmäßiger Bewertung würden sich Privatisierungserlöse und Barwert der aus den Beteiligungen resultierenden Netto-Erlöse gerade entsprechen, so dass in diesem Fall für die langfristige Tragfähigkeit des Landeshaushaltes nichts gewonnen wäre.“²

Für die Diskussion um die Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen wegweisender ist die Erkenntnis, dass ein Land wie Berlin sich im gegenwärtigen Finanzausgleichssystem nicht aus eigener Kraft nachhaltig aus der extremen Haushaltsnotlage fiskalisch befreien kann. Der SACHVERSTÄNDIGENRAT rechnet vor:

„Eine **Steigerung der Steuereinnahmen** ist nur zum Teil erfolgreich. Nur geringe Anreize bestehen für das Land Berlin, das örtliche Aufkommen aus der Einkommen- oder Körperschaftsteuer durch striktere Prüfungen durch die Finanzämter zu erhöhen. Von Mehreinnahmen in Höhe von jeweils einer Million Euro blieben nach Länderfinanzausgleich gerade einmal 133 300 Euro bei der Einkommensteuer und 81 100 Euro bei der Körperschaftsteuer für den Berliner Haushalt übrig. Dies illustriert die Fehlanreize des geltenden Finanzausgleichssystems.“³

Zur Diskussion um die **Anhebung der Gewerbesteuer** in Berlin stellt der SACHVERSTÄNDIGENRAT fest, dass dadurch Standortverlagerungen in das benachbarte Umland nicht auszuschließen sind.

In einer Gesamtbetrachtung ergeben sich aus dem Urteil des BVerfG zu Berlin nach Einschätzung des SACHVERSTÄNDIGENRATES kaum sinnvolle und hilfreiche Hinweise, wie Berlin sowohl auf der Einnahmenseite als auch auf der Ausgabenseite den öffentlichen Haushalt angemessen und tragfähig konsolidieren könnte.

² SACHVERSTÄNDIGENRAT, 2006/2007, S. 22 (Zif. 41).

³ SACHVERSTÄNDIGENRAT, 2006/2007, S. 22 (Zif. 41).

Gegenwärtig klagen auch die Länder Saarland und Bremen vor dem Bundesverfassungsgericht auf Sanierungshilfen. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Urteile zu diesen Verfahren nach der jüngsten Rechtsprechung des BVerfG ähnlich ausfallen könnten, auch wenn die Haushaltssituation Bremens - wie das BVerfG ausdrücklich feststellte - deutlich schlechter ist als in Berlin. Daher wäre es denkbar, wenn dem Saarland, aber auch Bremen ähnliche Hinweise zur eigenverantwortlichen Konsolidierung entgegengebracht würden. Dabei wird es spannend sein, ob das BVerfG im Falle Bremens die Besonderheiten und damit die strukturelle Eigenart und Andersartigkeit eines Stadtstaates (Groß- und Landeshauptstadtfunktion) entsprechend seiner eigenen Rechtsprechung aus den Jahren 1986, 1992 und 1999 mit einbezieht.

Zusammengefasst existiert daher angesichts der enormen Schieflagen einzelner Landeshaushalte unübersehbar die Notwendigkeit, zügig in die Verhandlungen zur Föderalismus-Reform II einzusteigen. Dabei sollten u. a. folgende bereits in Wissenschaft und Politik diskutierte Themenstellungen Berücksichtigung finden:

- Präventionssystem zur Vermeidung von extremen Haushaltsnotlagen (Vorschlag Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen)
- Konzept zur Vermeidung oder Bewältigung einer extremen Haushaltsnotlage im Sinne eines „bundesstaatlichen Notstandes“
- Nationaler Stabilitätspakt
- Abschaffung der Kameralistik bei Bund und Ländern und Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens
- Erhöhung der Steuerautonomie der Länder
- Wirtschaftskraftorientierte Steuerverteilung
- Wirtschaftskraftorientierter Finanzausgleich (Vorschlag SVR)
- Umstellung vom horizontalen Länderfinanzausgleich auf einen vertikalen Finanzausgleich
- Verwendung von Investitionshilfen nach Art. 104b GG sowie Mischfinanzierungen nach Art. 91a,b GG bei vorliegenden Haushaltsnotlagen (Vorschlag BVerfG)
- Gewährleistung einer aufgabengerechten Finanzausstattung von Flächenländern und Stadtstaaten (Hinweis durch BVerfG)
- Nationaler Entschuldungsfonds

Die Vorschläge liegen auf dem Tisch. Die Wissenschaft hat zahlreiche Vorarbeiten geleistet und wird den Prozess weiterhin unterstützend begleiten. Letztlich hat das Bundesverfassungsgericht den Ball wieder ins Feld der Politik gespielt. Es ist zu hoffen, dass die Politik den Mut zum Schuss hat und dabei nicht am Tor vorbeischießt.

Günter Dannemann
André W. Heinemann