

Finanzbehörde Hamburg und Patriotische Gesellschaft v. 1765

Öffentliche Finanzen im Bundesstaat

3. Statuskonferenz Länderfinanzausgleich

1. und 2. Juni 2015 in der Bucerius-Law-School

Tagungsbericht

Zur dritten Statuskonferenz in Hamburg zum Länderfinanzausgleich konnte **Dr. Ingrid Nümann-Seidewinkel**, Vorsitzende der Patriotischen Gesellschaft und Finanzsenatorin a.D., mehr als achtzig Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus allen Teilen der Republik und aus Österreich begrüßen. Sie dankte der Bucerius-Law-School für die gewährte Gastfreundschaft und lobte das offene Format der Tagung, das den Austausch unterschiedlicher Standpunkte begünstige.

Finanzsenator Dr. Peter Tschentscher äußerte in seinem Grußwort die Hoffnung, dass sich die politischen Blockaden durch die Ministerpräsidenten auflösen ließen. Das Ziel müsse eine Konstruktion sein, die es allen Ländern ab 2020 ermöglicht, die Schuldenbremse einzuhalten. Abschließend warb Tschentscher für die Olympia-Bewerbung Hamburgs, mit der die Stadt die Jahre nach 2020 bereits fest und mit großer Zuversicht in den Blick nehme.

Im Anschluss erläuterte **Staatsrat Dr. Rolf Bösing** im Eröffnungsbeitrag den bisherigen Verhandlungsgang und die Lösungsvarianten, die bislang diskutiert worden sind. Dabei ging er auch auf die Auseinandersetzung um den Solidaritätszuschlag ein. Es sei im Ergebnis keineswegs sicher, dass am 18.6. in der MPK - so wie im Verhandlungsfahrplan vorgesehen - eine Einigung erzielt werden könnte. Gegenwärtig deute sich vielmehr eine Überlagerung oder Verbindung mit dem Flüchtlingsproblem an. Bösing beschrieb eine Reihe von inhaltlichen Blockaden, für die bislang kein einvernehmlicher Ausweg gefunden sei. Das Angebot des Bundes, die Länder um rd. 7 Mrd. € strukturell zu entlasten, treffe auf eine Länderforderung von (echten) 11 Mrd. €. Unter den Ländern sei Konsens, dass kein Land eine Schlechterstellung gegenüber dem status quo erfahren dürfe. Im Anschluss ging Bösing auf zahlreiche Nachfragen ein.

Mit dem Vortrag von **Prof. Dr. Stefan Koriath** (München), der die Mehrheit der Länder im Normenkontrollverfahren zum Finanzausgleich vor dem Bundesverfassungsgericht vertritt, wurde das erste Grundsatzthema aufgerufen. Koriath beklagte, dass die Verfassung heute nicht mehr als Rahmen (BVerfG 1952) verstanden werde, in der sich die „Beurteilungs- und Entscheidungsräume“ der Politik (BVerfG 1986) verwirklichten, sondern dass die Verfassung heute zunehmend selbst zum Mittel der Politik herabgesunken sei. Er wandte sich im Folgenden dem Art. 109 zu und konzentrierte sich auf die Konstruktion des Stabilitätsrates, den er im Ergebnis zur Abschaffung empfahl. Seine Schlussfolgerung wurde im Plenum kontrovers diskutiert, insbesondere **Prof. Fiedler** widersprach nachdrücklich. Einig war man sich, dass der Stabilitätsrat bislang nur in einer Schönwetterperiode tätig sei.

Es folgte mit dem Ausblick auf einen europäischen Finanzausgleich **Finanzminister a.D. Dr. Carsten Kühn**, der die deutsche und die europäische Entwicklung im Hinblick auf ihre grundlegende Rationalität charakterisierte und daraus die Begründung für spezifische Ausgleichsnotwendigkeiten ableitete. Ein europäischer Ausgleich sei danach notwendig, in der Ausgleichsintensität geringer als in Deutschland zu gestalten und vorrangig auf die bereits in der EU bewegten Volumina zu verweisen. Kritische Fragen formulierte in der anschließenden Diskussion insbesondere **Prof. Selmer** nach den erforderlichen Rechtsgründen für einen solchen Ausgleich.

Mit dem Vortrag von Staatsrat a.D. **Hubert Schulte** wurde der Länderfinanzausgleich im engeren Sinne aufgerufen. Schulte ging dem Befund der seit längerem relativ sinkenden Finanzkraft von Hessen, Hamburg und Nordrhein-Westfalen nach. Mögliche Ursachen konnte er in einzelnen Wirtschaftszweigen identifizieren, vor allem aber bei technischen Veränderungen in der Steuergesetzgebung, etwa durch den Wegfall der Eigenheimzulage. Wie dramatisch die Rückwirkungen solcher technischer Veränderungen auf die Finanzkraft sein können, ist ein neuer Aspekt in der Debatte und relativiert am Ende auch die Finanzkraft als politisches Argument.

Frau **Dr. Mareike Köller (KfW)** präsentierte in ihrem Beitrag „Sonderbedarfe der Bundesländer – eine Simulation“ eine Untersuchung, mit der Ausgleichsansprüche bedarfsorientiert begründet werden sollten und damit den Weg zu vertikalen Lösungen bereitet. In der Zusammenschau ergab sich eine gewisse Nähe zur bestehenden Ausgleichslandschaft insbesondere hinsichtlich der ostdeutschen Länder. Besonderes Interesse im Auditorium weckte dabei die Auswahl der Indikatoren etwa zur Frage der Investitionsbedarfe.

Das Referat von **Jan Fries (Finanzbehörde Bremen)** diskutierte ebenenübergreifende Kooperationen an den aktuellen Fragen kommunaler Investitionen, Entflechtungsmittel und Hafenfinanzierung. Kritisch in den Blick genommen wurden die praktischen Auswirkungen der ersten Föderalismuskommission, die das Dogma der Ebenentrennung und damit des Kooperationsverbotes der Verfassung eingeschrieben hat. Fries zeigte, dass die praktischen Kooperationsnotwendigkeiten heute gesetzgeberische Wege jenseits dogmatischer Festlegungen erzwingen, sei es durch Verfassungskorrekturen am Beispiel des Konjunkturprogramms 2009 und der Aufhebung des Kooperationsverbotes im Bildungsbereich 2014, sei es listenreich in der einfachen Gesetzgebung am Beispiel des Kommunalinvestitionsprogramms 2015. Die kritische Bewertung der „FöKo I“ fand lebhaften Zuspruch.

Den Tag beschloss **Finanzstaatssekretärin Daniela Trochowski (FM Brandenburg)** mit einem ausführlichen und pointierten Statement zur Positionierung der ostdeutschen Länder in der Debatte zum Finanzausgleich. Ausgangspunkt war ein wirtschaftsgeschichtlicher Rückblick auf die Herstellung der Deutschen Einheit, in dem sie u.a. an die wirtschaftlich desaströsen Folgen der Währungsumstellung, der Behandlung betrieblicher Schulden aus der Planwirtschaft und des Grundsatzes „Rückgabe vor Entschädigung“ erinnerte. In der gegenwärtigen Gesprächslage hob Trochowski drei zentrale Forderungen hervor: Eine Fortsetzung des finanziellen Engagements des Bundes, das sich nicht auf Ostdeutschland beschränken dürfe, die Beibehaltung des Umsatzsteuervorgewegausgleiches und damit den Anspruch auf originäres Steueraufkommen an dieser Stelle, sowie die vollständige Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft. Aus dem Plenum wurden kritische Nachfragen u.a. zur Gewichtung der Forderungen und zur Verteidigung des Solidaritätszuschlages durch die ostdeutschen Ministerpräsidenten gestellt.

Den zweiten Konferenztag eröffneten **Andreas Köhler** und **Dr. Dirck Süß** von den Handelskammern Bremen und Hamburg mit der Vorstellung eines gemeinsamen Positionspapiers zur Reform des Finanzausgleichs. Beide Kammern bemühen sich um eine Verständigung auch der übrigen Mitglieder der DIHK. Die Positionen der beiden Stadtstaaten-Kammern sind allerdings nicht mit einem konkreten Vorschlag hinterlegt, sodass die anschließende Frageunde sehr im Allgemeinen bleiben musste.

Der nachfolgende Vortrag von **Volker Ratzmann, LV Baden-Württemberg**, war dafür umso konkreter auf den aktuellen Verhandlungsgang bezogen. Der Einigungsvorschlag Baden-Württembergs sei darauf gerichtet, bislang formulierte Positionen konstruktiv aufzugreifen. Ratzmann erläuterte mit Charts die Verteilungswirkungen der zentralen Gesprächspunkte und ihre diametralen Widersprüche (irgendeinen Tod werde man sterben müssen). Es sei völlig nachvollziehbar, dass kein Ministerpräsident sich auf Regelungen einlassen könne, deren Auswirkungen nicht absehbar sind. Dabei sei allerdings nicht einmal der status quo, also die Nulllinie, als Maßstab für die Verteilungswirkung bisher im Konsens. Für die bevorstehende MPK deute sich eine Themenkonkurrenz mit der drängenden Flüchtlingsproblema-

tik an. Denkbar sei deshalb auch eine Sonder-MPK noch vor der Sommerpause. Die anschließende Diskussion war lebhaft und kam mehrfach auf die von **Ortwin Runde** zuvor aufgeworfene Frage nach dem Verhandlungsdruck zurück. Zum Abschluss der Diskussion und unter Beifall dankte **Rainer Holtschneider** sowohl dem Vortragenden als auch dem Land Baden-Württemberg für den transparenten Verhandlungsaufschlag.

Nach der Kaffeepause folgte der Beitrag aus Leipzig zur vollständigen Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft. **Philipp Glinka**, Mitarbeiter am Lehrstuhl, vertrat und entschuldigte dabei **Prof. Dr. Thomas Lenk**, der wegen einer Verpflichtung als Prorektor nicht kommen konnte. Glinka stellte die wesentlichen Argumente eines finanzwissenschaftlichen Gutachtens vor, mit dem die politische Forderung nach vollständiger Einbeziehung begründet wird und das die Gründe in Zweifel zieht, mit denen die nur teilweise Berücksichtigung bislang gerechtfertigt wird.

Mit einem weiteren Kommunal-Thema befasste sich anschließend der Beitrag von **Prof. Dr. Isabelle Jänchen**, die die Investitionsfähigkeit der sächsischen Gemeinden untersucht hat. Nachdem alle sächsischen Gemeinden zum kaufmännischen Rechnungswesen übergegangen seien und doppische Abschlüsse verfügbar seien, könne nun das neue Informationsangebot auch finanzwissenschaftlich ausgewertet und diskutiert werden. Sie stellte dabei das jeweilige Finanzergebnis, die ausgewiesenen Abschreibungen und die tatsächliche Investitionstätigkeit gegenüber und stieß auf überraschende und erklärungsbedürftige Befunde. Noch offen sei, ob sich in anderen Ländern mit ebenfalls doppisch buchenden Gemeinden – wie etwa Nordrhein-Westfalen – ein ähnliches Bild zeige. **Jänchen** verwies in der Diskussion auf den im nächsten **Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2015** publizierten Beitrag.

Zum Abschluss der Konferenz sprach **Prof. Dr. Wolfgang Renzsch**, Universität Magdeburg, über die Suche nach geeigneten Maßstäben für den Finanzausgleich und den Gegensatz von ökonomischer Theorie des Föderalismus und den Maßstäben des Grundgesetzes. Er verwies darauf, dass der Föderalismus der USA (ebenso Kanada und Australien), der den Forderungen des Wettbewerbsföderalismus so viel näher scheine als der kooperative Föderalismus des Grundgesetzes, gegen alle hiesige Erwartung hochkomplexe, intransparente und volumenstarke Formen des Finanzausgleichs hervorgebracht habe. Andererseits gelte für die USA eine bemerkenswerte Unfähigkeit der Kooperation zwischen den Ebenen im Bedarfsfall, wie jüngst eine vergleichende Untersuchung der Hochwasserkatastrophen „Katrina“ und Elbehochwasser ergeben habe. Renzsch erinnerte u.a. an den breiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers und problematisierte das „örtliche Aufkommen“, für dessen Abschaffung sich 1969 schon einmal der Deutsche Bundestag ausgesprochen hatte. Er schloss seinen Beitrag mit der Forderung nach einer Stärkung der Länderautonomie.

In seinem Schlußwort dankte **Dr. Matthias Woisin** den Teilnehmerinnen und Teilnehmer für die beiden ertragreichen Tage. Seine Überlegung, dass bei einem erfolgreichen Verhandlungsergebnis der MPK die dritte Statuskonferenz auch die letzte sein könnte, wurde vom Auditorium so entschieden zurückgewiesen, dass eine vierte Konferenz in Aussicht genommen wird.

Man trifft sich:

| | |
|---------------|---|
| 24.6.2015 | in der saarländischen Landesvertretung in Berlin: Präsentation des „Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2015“ |
| 18./19.9.2015 | Uni Leipzig: 8. Workshop Jahrbuch für öffentliche Finanzen (JöFin) |
| 25.9.2015 | Rechnungshof Hessen in Darmstadt: EPSAS im „Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2015“ |