



Aktueller Begriff

Vorschläge zur Neuordnung der Finanzverfassung

Die Finanzverfassung wird definiert als „Gesamtheit der finanzrechtlichen Grundregelungen zur Aufgaben- und Einnahmenverteilung zwischen öffentlichen Aufgabenträgern, besonders zur Gesetzgebungszuständigkeit, Steuerertragshoheit und Verwaltungshoheit der Steuern.“ Die auf das Jahr 1969 zurückgehende **Finanzverfassung** ist im Grundgesetz im **Abschnitt X** in **Art. 104a ff.** geregelt. Sie stellt ein wesentliches Element der bundestaatlichen Ordnung dar und regelt unter anderem den vertikalen Finanzausgleich mit der Aufteilung der Steuereinnahmen zwischen Bund und Ländern sowie den horizontalen Finanzausgleich unter den Ländern. Im wissenschaftlichen Diskurs werden schon seit Langem die Mängel der Finanzverfassung erörtert, wobei ein Hauptkritikpunkt darin besteht, dass sie den massiven Anstieg der Staatsverschuldung nicht verhindern konnte. Mit dem Auslaufen des Solidarpaktes II 2019 sowie dem Inkrafttreten des Neuverschuldungsverbotes für die Bundesländer ab 2020 wird ein Zeitfenster beschrieben, um gesetzliche Modifikationen der Finanzverfassung umzusetzen. In der wissenschaftlichen Forschung werden insoweit diverse Fragestellungen zur Zukunft der Finanzverfassung diskutiert.

Joachim Wieland schildert in einem Gutachten, dass eine künftige Finanzverfassung nach bestimmten Grundprinzipien konstruiert werden sollte: Um die begrenzten finanziellen Mittel effektiv einsetzen zu können, müsse eine aufgabengerechte Verteilung der Finanzen durch die Finanzverfassung gewährleistet sein. Anknüpfend an die Aufgabengerechtigkeit solle neben der bereits vorgeschriebenen Verpflichtung zum Haushaltsausgleich auch ein **Gleichgewicht** von **Einnahmen** und **Ausgaben** sichergestellt werden. Ein Verstoß hiergegen würde zu einer entsprechenden Einsparverpflichtung im darauffolgenden Haushaltsjahr führen. Dem Gesetzgeber soll künftig der Weg in die strukturelle Kreditaufnahme versagt werden. Um das Gleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben abzusichern, bedürfe es eines ausreichenden Besteuerungsniveaus („**Steuerstaat**“), durch das sich insbesondere die Prinzipien von Rechts- und Sozialstaatlichkeit verwirklichen ließen. Damit die Finanzverfassung die Zukunftsfähigkeit der öffentlichen Finanzen ermöglichen kann, müsse der **demographische Wandel** berücksichtigt werden. Die genaue Ausgestaltung solle jedoch die Finanzverfassung nicht vorschreiben, sondern weiterhin der Politik zukommen. Unstrittig ist nach den Ausführungen des Gutachtens, dass eine künftige Finanzverfassung nach wie vor durch das Prinzip der **Solidarität im Bundesstaat** geprägt sein soll. Nur durch eine gleichmäßigere Einnahmenezuweisung könne eine aufgabengerechte Finanzausstattung der Länder ermöglicht werden. Jedoch müsse das Umverteilungssystem stärker als bisher **Anreize zur Sparsamkeit** bieten. Der Effekt, dass es für bestimmte Länder nicht mehr attraktiv ist, ein höheres Steueraufkommen zu generieren, müsse vermieden werden. Die Umverteilung durch die sekundäre Finanzverteilung solle so gering wie möglich gehalten werden. Daraus resultierend müsse durch die zukünftige Finanzverfassung die ausgabengerechte Finanzausstattung durch die primäre Finanzverteilung sichergestellt werden. Die aufgabengerechte Finanzverteilung

lung könne durch die Finanzverfassung nur dann gewährleistet werden, wenn die öffentlichen Haushalte konsolidiert seien. Aufgrund massiver Verschuldungsprobleme erscheint eine Haushaltskonsolidierung in manchen Bundesländern aus eigener Kraft nicht möglich. Zur Lösung der **Altschuldenproblematik** schlägt Wieland einen Fonds vor. Demnach soll der von Bund und Ländern gemeinsam getragene Fonds allen Gliedern des Bundestaates die schrittweise Übertragung der Schulden ermöglichen, wenn ein vereinbarter Konsolidierungsweg eingehalten wird. Um die Nachhaltigkeit zu gewährleisten und Fehlentwicklungen vorzubeugen, ist ein **effektives Controlling der Haushaltswirtschaft im Bundesstaat** vorgesehen. Bund und Länder sollten hierfür verbindliche Zielvorgaben erarbeiten und durch ein unabhängiges Gremium kontrollieren lassen. Eine bundesstaatliche **Notlagenhilfe** wäre bei einer aufgabengerechten primären Finanzverteilung, flankiert mit einem effektiven Controlling, nur noch in außergewöhnlichen Ausnahmesituationen erforderlich. Um den Reformprozess erfolgreich abschließen zu können, regt Wieland an, diesen in die Hand von „Elder Statesmen“ zu legen, da sie aufgrund ihrer politischen Erfahrung die Realisierungschancen von Reformoptionen besser einschätzen könnten. Als **Schirmherr** für die Neuordnung der Finanzverfassung schlägt Wieland den **Bundespräsidenten** vor, um dem Prozess die nötige Legitimation zu verleihen.

Nach den Ausführungen von **Lenk** und **Kuntze** sollte eine Reform dazu genutzt werden, zunächst eine sinnvolle Aufgabenzuordnung zu der jeweiligen staatlichen Ebene durchzuführen. Demnach würde eine **Föderalismusreform III** die Aufgabenneuverteilung der Föderalismusreform I evaluieren und gegebenenfalls nachjustieren. Ergänzend zu den Darstellungen von Wieland fokussieren Lenk und Kuntze insbesondere die Herausforderungen für die kommunale Ebene. Als „letztes Glied in der Kette der öffentlichen Gebietskörperschaften“ müssten die Kommunen, vor dem Hintergrund der knapperen Haushaltsmittel, in Kombination mit den durch die Anforderungen der Schuldenbremse verstärkten Haushaltskonsolidierungsbemühungen der Länder, vor einer Überlastung von Aufgaben und Ausgaben geschützt werden. Gemäß eines strikten **Konnexitätsprinzips** müssten adäquate finanzielle Mittel zur Aufgabenerfüllung zur Verfügung gestellt werden.

Aufgrund der jeweiligen Vor- und Nachteile des horizontalen Ausgleichs zwischen den Ländern als auch der Vertikalisierung der Finanzströme, kann den Gutachten zufolge ein Königsweg zur Ausgestaltung des zukünftigen bundesstaatlichen Finanzausgleichs nicht ausgemacht werden. Die Kombination aus vertikalem und horizontalem Finanzausgleich als Ausdruck einer bundesstaatlichen Solidarität wäre unter der Prämisse beizubehalten, dass Nachteile minimiert und Vorteile besser genutzt würden. Unter Berücksichtigung der aufgabengerechten Finanzausstattung könnte dies somit eine Intensivierung der vertikalen Finanzströme und damit einhergehend eine Absenkung des horizontalen Finanzausgleichs bedeuten, durch die „friedenstiftende“ Effekte und eine gewisse Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse erreicht werden könnten.

Literaturempfehlungen:

- Wieland, Joachim: Neuordnung der Finanzverfassung nach Auslaufen des Solidarpakts II und Wirksamwerden der Schuldenbremse; sowie Lenk, Thomas/ Kuntze, Martina: Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen nach 2019 unter besonderen Berücksichtigung der kommunalen Finanzausstattung, Gutachten im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2012.