

Was sind Grundsätze für ein gutes Finanzausgleichssystem?

Einleitung

Jede Form der Staatsorganisation in der Fläche macht es nötig, Geld regional und funktional an diejenigen Instanzen zu verteilen, die zur Erfüllung staatlicher Aufgaben tätig werden. Vor der Frage, wie die Erhebung von Steuereinnahmen einerseits, die Erbringung staatlicher Leistungen andererseits effizient organisiert werden könnten, standen auch schon Friedrich der Große oder Napoleon, die beide in dieser Hinsicht bemerkenswerte verwaltungsorganisatorische Neuerungen einführten. So schafften sie es, erstmals in der Fläche einen näherungsweise einheitlichen Verwaltungsvollzug und vergleichbare Standards der staatlichen Tätigkeit zu gewährleisten.

Seit dem Zeitalter des (aufgeklärten) Absolutismus sind den modernen Flächenstaaten vielfältige Aufgaben zugewachsen, was unter anderem zur Beobachtung Arnold Wagners über das „Gesetz der wachsenden Staatsausgaben“ für fortschreitende Kulturvölker führte (Wagner 1893). Um den Vollzug in der Fläche zu gewährleisten, werden in der Regel dezentrale Einheiten mit politischen und/oder administrativen Kompetenzen ausgestattet, um nahe am Bürger und situationsangemessen für die Umsetzung staatlicher Aufgaben zu sorgen (Thöni 1986). Dass sie hierfür finanzielle Mittel benötigen (um bspw. öffentliches Personal zu entlohnen, öffentliche Aufträge zu finanzieren oder Transferleistungen auszuführen), liegt auf der Hand. Nun gibt es grundsätzlich zwei Wege, auf denen die dezentralen Einheiten diese finanziellen Mittel beschaffen können: Erstens können sie über eigenständige Fiskalkompetenzen verfügen, also im Einzugsbereich ihrer politischen oder administrativen Kompetenzen von den dort ansässigen Bürgern Steuern und Abgaben erheben, aus denen dann die staatlichen Aktivitäten bezahlt werden. Zweitens können sie vom Zentrum (oder von anderen dezentralen Einheiten) finanzielle Zuweisungen erhalten. In der Regel finden wir Systeme, die beide Finanzierungswege kombinieren, also eine Mischung aus „eigenen“ und „zugewiesenen“ Einnahmen.

Diese Situationsbeschreibung gilt für die allermeisten modernen Flächenstaaten. In föderalen Staaten, in denen die dezentralen Einheiten eine eigene Staatsqualität haben und über autonome politische Kompetenzen verfügen, erhält die Frage danach, wie und woher die Finanzausstattung bezogen wird, noch eine politische Be-

deutung. Denn im Kern staatlicher Souveränität steht auch der Anspruch nach unabhängigen finanziellen Mitteln, um staatliches Handeln finanzieren zu können. Oder, wie Bakvis, Baier und Brown (2009: 137) es ausdrücken: “If one level of government has the money and another is always begging for it, cap in hand, no constitutional principle of independence or autonomy is going to change the practical fact of dependency.”

Aus dieser grundlegenden Funktionsbeschreibung eines Finanzausgleichssystems (im Folgenden: FAS) ergeben sich bereits die wesentlichen Grundsätze, denen es sinnvollerweise genügen sollte:

1. Ein FAS muss die dezentralen Einheiten in die Lage versetzen, die ihnen zukommenden staatlichen Aufgaben angemessen erfüllen zu können.
2. Hierbei sollte das Geld effizient alloziiert werden.
3. Handelt es sich bei den dezentralen Einheiten um föderale Subjekte mit einem Anspruch auf ein gewisses Maß an Eigenstaatlichkeit, ist es darüber hinaus von Bedeutung, dass die finanzielle Ausstattung auf allgemeinen Regeln beruht, die für die föderalen Subjekte einen Rechtsanspruch begründen, sowie dass die Finanzströme regelmäßig und berechenbar sind und nicht vom Wohlwollen des bundesstaatlichen Akteurs abhängig.

Diese drei Grundsätze könnte man auch als die Essenz einer verfassungsrechtlichen (1), einer ökonomischen (2) und einer politischen (3) Sichtweise auffassen, die im Folgenden weiter ausgeführt werden. In dieser allgemeinen Formulierung sind sie weitgehend zustimmungsfähig. Autonomieschonung und Solidarität als verfassungsrechtliche Vorgaben, Effizienz, Leistungsprinzip, Transparenz und Einfachheit als ökonomische Prinzipien, Fairness und Gerechtigkeit, breite Zustimmungsfähigkeit als politische Vorgaben – wer würde diesen Grundsätzen nicht zustimmen wollen? Strittig wird die Auslegung der Grundsätze dann, wenn sie für die praktische Anwendung konkretisiert werden sollen. In den folgenden Abschnitten werde ich Ansätze für die politische Konkretisierung der Grundsätze diskutieren und verdeutlichen, dass die konkrete Ausgestaltung dieser allgemein unstrittigen Prinzipien letztlich im politischen Aushandlungsprozess erzielt werden muss.

Von der Unverbindlichkeit des Grundsätzlichen oder: Warum John Rawls kein deutscher Finanzpolitiker geworden wäre

Die Schaffung oder Veränderung einer Finanzordnung entspricht in ihren wesentlichen Zügen den Problemen einer Verfassungsgebung oder -veränderung. Solche grundlegenden Entscheidungen über die Spielregeln, die dann das politische Alltagsgeschäft regulieren, bedürfen einer breiten Zustimmung der Entscheidungsbe-

teiligten, im Idealfall unter Einstimmigkeit. Da aber die Spielregeln auch entscheiden (oder zumindest beeinflussen), unter welchen Bedingungen ich im Spiel zu den Gewinnern oder zu den Verlierern gehören werde, fällt die Einigung über die Charakteristika einer zu schaffenden Ordnung dann leichter, wenn die Entscheidenden nicht wissen, auf welcher Position sie später das Spiel spielen werden, wenn sie also hinter einem Rawls'schen „Schleier des Nichtwissens“ (1993) oder zumindest hinter einem „Schleier der Unsicherheit“ im Sinne von Buchanan und Tullock (1962) entscheiden.

So sinnvoll aus theoretischer Sicht eine Zweiteilung der politischen Entscheidung auf Grundsätze hinter dem Schleier des Nichtwissens erstens und konkrete Verteilungsimplicationen im politischen Wettbewerb zweitens erscheint, erscheint sie doch im politischen Prozess nicht praktisch umsetzbar. Als 1997 die süddeutschen Geberländer Bayern, Baden-Württemberg und Hessen wieder einmal gegen den Finanzausgleich vor dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG) geklagt hatten, erklärte dieses zwar das geltende System für mit der Verfassung nicht unvereinbar, erließ aber an den Gesetzgeber den Auftrag, für die Zukunft die Finanzverfassung in einem zweistufigen Verfahren zu präzisieren (BVerfGE 101, 158). In einem ersten Gesetz sollten die Maßstäbe der Finanzverteilung festgelegt, in einem zweiten Gesetz dann die konkrete Ausgestaltung präzisiert werden. Im Jahre 2001 wurde in Erfüllung des verfassungsgerichtlichen Auftrags in knapper Folge erst das Maßstäbengesetz (am 9. September 2001; BGBl. I S. 2302) und kurz danach das Finanzausgleichsgesetz (FAG) (am 20. Dezember 2001; BGBl. I S. 3955, 3956) verabschiedet. Allerdings enthält das Maßstäbengesetz keine Maßstäbe, sondern eher Paraphrasierungen aus Grundgesetzkommentaren und früheren Urteilen. Die harten Fakten, die sich in Euro und Cent für die einzelnen Bundesländer auszahlen, wurden im FAG ausgehandelt, aber – die Vorsicht ist die Mutter der Porzellankiste – zeitlich befristet.

Warum haben sich die Politiker dem Konkretisierungsauftrag faktisch verweigert? Die gewählten Repräsentanten, die an der Aushandlung einer neuen Finanzordnung beteiligt sind, müssen diese vor ihren Wählern verantworten und wollen gegebenenfalls wiedergewählt werden. Vor diesem Hintergrund würde es kaum ein Politiker wagen, Grundsätze zu verabschieden, ohne zu wissen, welche finanziellen Konsequenzen diese für sein Land mit sich bringen. Dieser Umstand bedingt es, dass die theoretisch so überzeugende Fiktion des Schleiers des Nichtwissens in deutschen Verhandlungen über die Bund-Länder-Finanzbeziehungen nicht zur Anwendung kommen kann. Vielmehr sitzen alle Verhandlungsbeteiligten mit gespitztem Bleistift am Verhandlungstisch und sind prinzipiell nur bereit, Regelungen zu-

zustimmen, bei denen sie keine Verluste gegenüber dem Status quo erleiden, die sie gegebenenfalls gegenüber ihrer Bevölkerung rechtfertigen müssen.

Doch nun zunächst zu den Grundsätzen und ihrer Konkretisierung im Einzelnen.

Verfassungsrechtlicher Grundsatz: Balance zwischen Autonomie und Solidarität

Der wichtigste verfassungsrechtlich festgelegte Grundsatz für das deutsche FAS ist die Herstellung einer angemessenen Balance zwischen Autonomie und Solidarität der Länder. Beide Prinzipien finden sich in einzelnen grundgesetzlichen Normen konkretisiert, bilden jedoch jeweils entgegengesetzte Pole eines Kontinuums, so dass die Entscheidung darüber, auf welchem konkreten Punkt des Kontinuums beide Prinzipien als angemessen ausbalanciert angesehen werden können, im politischen Prozess gefunden werden muss.

Das Prinzip der *Autonomie* findet sich in der Feststellung der Eigenstaatlichkeit der Länder (Art. 30 GG), in der Haushaltsautonomie der Länder (Art. 109, Abs. 1 GG) sowie im Konnexitätsprinzip (Art. 104 a, Abs. 1 GG). Praktisch bedeutet die Kombination dieser Prinzipien, dass die Länder für diejenigen Aufgaben, die sie erfüllen, finanziell auch selbst aufkommen müssen. Daraus abgeleitet folgt, dass sie autonom bestimmen dürfen, welche Aufgaben sie erfüllen, sowie dass sie hierfür ausreichend finanzielle Mittel zur Verfügung haben müssen.

Das *Solidarprinzip* ist grundgesetzlich im Prinzip „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ (Art. 106 Abs. 3 Punkt 2 GG) als Grundsatz für vertikale Umsatzsteuerverteilung nach dem sogenannten „Deckungsquotenprinzip“ konkretisiert. Es wird nicht nur als Leitlinie für die Aufteilung der Steuermittel zwischen Bund und Ländergesamtheit angewandt, sondern auch für die horizontale Zuteilung der Länderanteile an den Gemeinschaftsteuern bzw. für auf die Steuerverteilung folgende horizontale und vertikale Umverteilungsschritte. Praktisch bedeutet das Solidarprinzip, dass die finanzielle Ausstattung der Länder (unabhängig davon, wie viele Einnahmen sie selbst erwirtschaften) so ähnlich sein muss, dass das Angebot an öffentlichen Leistungen im Bundesgebiet überall vergleichbaren Standards genügt. Konkretisiert wird dieser Anspruch in der Praxis dadurch, dass letztlich die Einnahmen pro Einwohner in allen Bundesländern durch diverse Schritte der Steuerverteilung und -umverteilung sowie ergänzender Ausgleichszahlungen weitgehend angenähert werden.

Im Einzelnen setzen sich die Einnahmen der Länder aus den folgenden Komponenten zusammen:

1. Einnahmen aus eigenen Steuern (nach dem Trennsystem erhobene Ländersteuern sowie Länderanteile an kommunalen Steuern);
2. Anteil aus den nach dem Verbundsystem erhobenen Gemeinschaftsteuern ohne Umsatzsteuer (nach vertikaler und horizontaler Verteilung);
3. Anteil aus der Umsatzsteuer (zusammengesetzt aus den sogenannten Ergänzungsanteilen und der Restverteilung);
4. gegebenenfalls zuzüglich oder abzüglich horizontaler Ausgleichszahlungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne;
5. gegebenenfalls zuzüglich ergänzender vertikaler Zuweisungen durch den Bund (Bundesergänzungszuweisungen und Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen).

Dieses Baukastensystem illustriert sehr gut die Logik des deutschen FAS, in dem eigene Einnahmen (hier die Punkte 1 und 2) mit redistributiven Zuweisungen kombiniert werden, um auf diese Weise sowohl die Eigenstaatlichkeit der Länder zu unterstützen (und Anreize zur Steigerung der eigenen Einnahmen zu bieten) als auch im Sinne der solidarischen Umverteilung sicherzustellen, dass alle Länder über eine ausreichende Finanzausstattung verfügen, um ihren Aufgaben nachzukommen. Bis 2004 wurde die unterdurchschnittliche Finanzkraft der Länder im Laufe der einzelnen Ausgleichsschritte bis auf 99,5 Prozent der durchschnittlichen Finanzkraft angehoben. Durch die Neuformulierung des Finanzausgleichsgesetzes mit Gültigkeit ab 2005 wurde dieses absolute Gleichsniveau relativiert mit dem Effekt, dass die maximale Anhebung nun auch etwas geringer ausfallen kann. In 2012 erreichte Berlin das geringste Gleichsniveau aller Länder mit 97,5 Prozent des Durchschnitts.¹

Teilweise wird diskutiert, dass es wünschenswert sei, die Autonomie der Länder durch mehr autonome Steuerkompetenzen zu stärken, indem entweder die Länder Zuschlagsrechte auf bestehende Steuern erhalten (also zwischen den Ländern variierende Hebesätze anwenden dürfen), indem man ihnen originäre Steuerfindungskompetenzen zuweist (so erheben bspw. in den USA sowohl der Bund als auch die Staaten jeweils unterschiedliche Einkommensteuern) oder indem man ihnen eine

1 Die Angaben sind den jährlichen Abrechnungen des Länderfinanzausgleichs (Tabelle BMF/ V A 4 „Der Finanzausgleich unter den Ländern“ sowie Tabelle 5.4 „Daten zur horizontalen Umsatzsteuerverteilung, zum Länderfinanzausgleich und zu den Bundesergänzungszuweisungen“) durch das Bundesministerium der Finanzen entnommen. Diese sind online abrufbar unter http://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederales_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/laenderfinanzausgleich.html (Stand: 31.5.2013).

aufkommenstarke Steuer, die aktuell im Verbundsystem erhoben wird, als ausschließliche Steuer zuweist. Zu bedenken ist hierbei grundsätzlich wiederum der Trade-off zwischen Autonomie einerseits und Sicherung der staatlichen Handlungsfähigkeit andererseits. Zuschlagsrechte auf eine Gemeinschaftsteuer wie die Einkommensteuer bergen das Risiko eines „Race to the Bottom“, also eines Dumping-Wettbewerbs um geringere Steuertarife, den die einkommensstarken Länder leichter gewinnen können als andere. Die autonome Verfügung über eine aufkommenstarke Steuerart mag zwar verlockend klingen, aber die Sicherheit und Berechenbarkeit der jährlichen Einnahmen ist in einem großen Steuerverbund am höchsten, was insbesondere für Länder mit geringerer Finanzkraft einen wesentlicher Gesichtspunkt darstellt. Dementsprechend finden sich Befürworter einer größeren Fiskalautonomie für die Länder auch eher unter den finanzkräftigen als unter den schwächeren Ländern. Nimmt man das Solidarprinzip ernst, kann man die Steuerautonomie nur in begrenztem Umfang zulassen und muss bspw. Zuschlagsrechte wie bei der Gewerbesteuer durch Mindest- und Höchstsätze begrenzen.

Letztlich hat bislang das BVerfG trotz zahlreicher Urteile zum FAS die Aufgabe nicht übernommen festzulegen, auf welchem Ausgleichsniveau bzw. mit welcher finanziellen Belastung für die reicheren Länder letztlich die Balance zwischen Autonomie und Solidarität gefunden werden soll. Vielmehr hat es diesen Ball regelmäßig an die Politik zurückgespielt. In der Tat ist es im Sinne der politischen Akzeptanz des FAS wichtig, dass diese heiklen Streitfragen von den politischen Konfliktparteien entschieden werden. Die Tatsache, dass die konservativ regierten Gebirgländer im Länderfinanzausgleich regelmäßig entweder mit Klage drohen oder tatsächlich mit einer Klage vor das Bundesverfassungsgericht ziehen, zeigt, dass selbst ein einmal gefundener Konsens nicht auf Dauer gestellt ist. Besonders fragil wird die Solidarbereitschaft regelmäßig vor anstehenden Wahlen, auch wenn die klagenden Länder selbst bei der letzten Gesetzesänderung dem geltenden System zugestimmt haben.

Ökonomischer Grundsatz: Effizienz

Aus der ökonomischen Perspektive wird häufig die Kritik an das bestehende FAS herangetragen, es sei nicht effizient, und dies mindestens in einem doppelten Sinne: Erstens sei das System leistungsfeindlich, indem es negative Anreize zur Erhöhung des Steuereinkommens der Gebietskörperschaften setze; zweitens sei die gesamte Systematik der unterschiedlichen Finanzströme so kompliziert und intransparent, dass gewissermaßen auch im Vollzug des FAS Effizienzkriterien verletzt seien.

Diese Vorwürfe, die ja explizit den Grundsatz der Effizienz formulieren, sind differenziert zu betrachten.

Zunächst zur Leistungsfeindlichkeit oder negativen Anreizwirkung des bestehenden Systems: Der Vorwurf bezieht sich darauf, dass im dritten Schritt des Ausgleichsystems, im horizontalen oder Länderfinanzausgleich im engeren Sinne, die Länder mit überdurchschnittlicher Finanzkraft (Geberländer) von ihren Einnahmen etwas an die Länder mit unterdurchschnittlicher Finanzkraft (die Nehmerländer) bezahlen müssen. Dies bedeutet, dass Mehreinnahmen sowohl der Geber- als auch der Nehmerländer durch den horizontalen Ausgleichsmechanismus zu einem bestimmten Anteil aufgezehrt werden, und zwar zu einem desto größeren Anteil, je weiter das Land positiv oder negativ von der durchschnittlichen Finanzkraft entfernt ist. Dieser Effekt führt zu einer teilweise erheblichen Reduktion der Mehreinnahmen. Allerdings kann empirisch nicht nachgewiesen werden (und ist aus politischen Gründen höchst unplausibel), dass die Antizipation dieses Effektes Landesregierungen davon abhalte, sich durch eine gute Wirtschaftspolitik um die Steigerung ihrer Einnahmen zu bemühen, beruht doch die Motivation eines Landespolitikers eher auf seinem Bemühen um Wiederwahl als auf der Anreizwirkung, die von den Ausgleichsmechanismen des FAS ausgeht. Tatsächlich gibt es Evidenz dafür, dass die reichen Geberländer sich durch ihre Reputation als stille Steueroasen einen Vorteil verschaffen, indem sie eine weit unterdurchschnittliche Zahl an Steuerprüfern beschäftigen (Schick 2011) und damit eine effektive Wirtschaftsansiedelungspolitik betreiben. Wie groß der hierdurch entgangene Steuerertrag ist, kann jedoch kaum seriös geschätzt werden. Am gewichtigsten dürfte der negative psychologische Effekt sein, der sich hieraus für die politische Rhetorik ergibt: Wenn in Wahlkämpfen der horizontale Finanzausgleich für Neiddebatten auf Stammtischniveau instrumentalisiert wird, frei nach dem Motto „Wieso sollen *wir* von unseren Bürgern Kindergartengebühren verlangen, wenn alles, was wir zusätzlich verdienen, doch nur an *die da* abgegeben werden muss, die sich davon dann die kostenlosen Kindergartenplätze leisten.“, dann ist die notwendige Solidarität unter den Ländern massiv gefährdet.

So ist die allokativen Effizienz zwar ein wichtiger Grundsatz in dem Sinne, dass der zu verteilende Kuchen durch den Verteilungsmechanismus selbst nicht kleiner wird. Allerdings kann sich hinter der Forderung nach Leistungsanreizen auch das Motiv der Besitzstandswahrung auf Kosten des Solidarprinzips verstecken.

Auch im Hinblick auf das Verfahren der Mittelverteilung wird Effizienz gefordert. Richtig ist, dass das Finanzausgleichsgesetz sich nicht als Ferienlektüre am Pool eignet und gemeinhin als Spielwiese für einige wenige Experten angesehen wird. Insbesondere ist es problematisch, dass unterschiedliche Finanzflüsse in un-

terschiedliche Richtungen fließen, so dass die Effekte über die gesamte Verteilung, die entstehen, wenn man ein Element verändert, nicht unmittelbar erkennbar sind. Somit spiegelt das FAG in seiner Gänze, aber besonders in § 1 die oben beschriebene inkrementelle Fortentwicklung und unzählige politische Kompromisse wider, die im Laufe der Jahrzehnte ausgehandelt wurden. Das ist nicht elegant, schlank oder einfach. Doch auch hier ist Vorsicht geboten vor zu viel Enthusiasmus für Vereinfachung. Erstens ist das FAG insofern durchaus transparent, als jeder, der es auf sich nimmt, die Buchstaben des Gesetzes zu entziffern, mit einem Taschenrechner nachvollziehen kann, wie viel Geld welches Land tatsächlich erhält. Zweitens kommen komplizierte Lösungen – ähnlich wie beim Steuersystem – nicht von ungefähr, sondern sind in der Regel die Folge des Versuchs, differenziert Gleiches gleich und Ungleiches ungleich zu behandeln. Eine Flat Tax ist zwar einfacher zu berechnen als ein stufenweise progressiver Steuertarif, aber in zu vielen Situationen ungerecht, in denen besondere Belastungen berücksichtigt werden sollten. Der hohe Grad der Ebenenverflechtung im kooperativen Bundesstaat ist nicht per se des Teufels, sondern ermöglicht eine differenzierte und fein abgestimmte Interessenberücksichtigung und Aufgabenerledigung, wenngleich unter relativ hohen Reibungsverlusten. Insofern ist dem Versuch nach Klarheit und Übersichtlichkeit grundsätzlich zuzustimmen, auch sind die Regeln möglichst allgemein zu halten und sollten keine Sondervorteile für Wenige vorsehen. Einem Kahlschlag mit der Machete durch das Gestrüpp der Finanzausgleichsregelungen würde ich jedoch einen Formschnitt mit der Heckenschere allemal vorziehen.

Politischer Grundsatz: Wahrgenommene Fairness und Zustimmungsfähigkeit

Aus politischer Sicht muss ein FAS vor allem in der Lage sein, Zustimmung zu erzeugen, denn davon hängt seine Legitimation und damit seine langfristige effektive Geltung im Gemeinwesen ab. Wie bei der Verfassung als Ganzem muss die Erschaffung, Einhaltung und auch Änderung weitgehend im Konsens erfolgen. Die Akzeptanz des Regelwerkes kann erodieren, wenn es von Betroffenen als systematisch unfair wahrgenommen wird, entweder weil es systematisch Verteilungsergebnisse produziert, die als nicht akzeptabel erscheinen, oder weil das Verfahren selbst unfair organisiert ist. Ein gutes FAS muss daher nach einem akzeptierten Verfahren vorgehen und ein faires Ergebnis produzieren.

Ideal wäre es, wenn man ein System der Finanzverteilung fände, das nicht nur jährlich wiederkehrend bestehende Nachteile nachträglich ausgleicht, sondern dynamisch dazu beitrüge, im Sinne der Schaffung fairer Ausgangsbedingungen langfristig die Finanzkraft der schwächeren Länder zu stärken. Im Sinne des Prinzips

der *prozeduralen* Gerechtigkeit würde ein Verteilungsergebnis dann als gerecht akzeptiert werden, wenn es durch einen allgemein als fair akzeptierten Prozess zustande gekommen ist. Eine nachträgliche Korrektur der Ergebnisse wäre dann unnötig.

Ein Beispiel für prozedurale Gerechtigkeit ist etwa ein Wettrennen. Wenn alle Teilnehmer gleichzeitig starten, wird gemeinhin derjenige als Sieger anerkannt, der als Erster die Ziellinie überschreitet, unabhängig davon, ob er das Preisgeld am dringendsten benötigt oder ob sein Vater es vielleicht gestiftet hat. Allerdings wird die prozedurale Gerechtigkeit dann problematisch, wenn die Ausgangsbedingungen für das Wettrennen sehr ungleich sind, wenn also bspw. Spitzensportler gegen Gehbehinderte antreten. Wenn zwischen solch ungleichen Gegnern ein Wettbewerbsmechanismus angewandt werden soll, muss an (mindestens) einer Stelle korrigierend eingegriffen werden. Am plausibelsten ist es dann nicht, das Ergebnis oder das Verfahren zu korrigieren, sondern einen Ausgleich in den Ausgangsbedingungen herzustellen. Auch hierfür bietet der Sport ein konkretes Anschauungsbeispiel: das „Handicap“, das bspw. beim Golf oder beim Galopprennen vergeben wird, um bekannte Leistungsunterschiede der Spieler (beim Golf) oder Gewichtsunterschiede der Jockeys (beim Galopprennen) auszugleichen.

Eine Angleichung der Startbedingungen kann im Rahmen von Ausgleichszahlungen im föderalen Wettbewerb nicht sinnvoll geleistet werden. Zu groß sind die ererbten strukturellen Unterschiede in der Wirtschaftskraft, die der politischen Einflussnahme nur bedingt zugänglich sind. Vorstellbar sind jedoch das FAS flankierende wirtschafts- und strukturpolitische Maßnahmen, Subventionen und Prämiensysteme. Eine alternative, wesentlich radikalere Möglichkeit bestünde rein theoretisch auch darin, das Steuersystem grundlegend zu reformieren und sich vom Gedanken der „eigenen Einnahmen“ eines Landes, die durch zurechenbare Wertschöpfung auf dem eigenen Territorium entstanden ist, zu trennen. Die fortwährende Diskussion um die Problematik der Steuererlegung bei der horizontalen Verteilung der Einkommen- und Körperschaftsteuer nach dem Wohnort- bzw. dem Betriebsstättenprinzip, die nicht angemessen die Realität gesteigerter Bürgermobilität und globalisierter Wirtschaftstätigkeit abbildet, oder auch die Steuerskandale global agierender Konzerne illustrieren deutlich, dass die Zurechenbarkeit der Wertschöpfung in der globalen Wertschöpfungskette zu einem bestimmten Territorium nicht unbedingt auf den attraktiven Leistungen der lokalen Regierung beruht, sondern zumindest teilweise eine durch Steuerrecht produzierte Fiktion ist. Ein fundamentales Infragestellen des Grundsatzes, dass „eigene Steuern“ im Sinne des Leistungsprinzips von dem Territorium vereinnahmt werden dürfen, auf dem sie entstehen,

ist jedoch gegenwärtig politisch kaum durchsetzbar und bringt andere Zurechnungsprobleme mit sich.

Schlussbemerkungen

Die nächste Verhandlungsrunde über die föderalen Finanzbeziehungen steht vor der Tür. Dort wird nicht über die Grundprinzipien selbst gestritten werden, sondern über deren Interpretation und konkrete Ausgestaltung. Hierbei haben sich allerdings die normativen Prämissen in der öffentlichen Debatte im Laufe der letzten zehn Jahre verändert. Wurde im Vorfeld der Föderalismuskommission I zu Beginn des Jahrtausends noch das Ideal des Wettbewerbsföderalismus dem ineffizienten kooperativen Föderalismus gegenübergestellt und massiv eine Entflechtung zwischen den staatlichen Ebenen gefordert, stellt heute der Wettbewerbsföderalismus kein zugkräftiges Paradigma mehr dar. Dies bedeutet aber nicht, dass das Pendel wieder in Richtung von mehr Solidarität zurückgeschwungen sei. Vielmehr ist ein neoliberaler Diskurs der Entsolidarisierung zu beobachten, der auf der individuellen Ebene der Gesellschaft ebenso ansetzt (paradigmatisch hierfür sind die Äußerungen Guido Westerwelles über die „spätömische Dekadenz“ im deutschen Sozialstaat) wie auf der Ebene der Bundesländer, wenn der bayrische Ministerpräsident Horst Seehofer in der Begründung für seine Klage gegen den Länderfinanzausgleich im März 2013 von "einem Akt der Notwehr" spricht (Pressemitteilung der Bayerischen Staatskanzlei vom 25.3.2013). Die zunehmende Ungleichheit im deutschen Staat schürt einen zynischen Reflex der Besitzstandswahrung, der sich hinter einer Betonung des Leistungsprinzips versteckt, ohne jedoch anzuerkennen, dass ein Leistungsprinzip eben faire Startbedingungen voraussetzt. Wer es nicht schafft, hat sich nicht genug angestrengt und verdient vielleicht Almosen, aber kein einklagbares Recht auf solidarische Teilhabe. Verschärft wird diese Entsolidarisierung durch eine neue Betonung der Konditionalität von Transferleistungen, woraus ein weitgehender Kontrollanspruch derjenigen erwächst, die diese Zahlungen leisten. Die Neuanpassung der Hartz IV-Sätze an einen Warenkorb, der sich deutlich von dem eines „Normalbürgers“ unterscheidet, der Anspruch der deutschen Bundesregierung auf weitgehende Einflussnahme auf die innerstaatliche Politik in Griechenland und Spanien oder die Forderungen von Geberländern, dass Nehmerländer sich einer Ausgabenkontrolle unterziehen sollten, widersprechen nicht nur Grundformeln der Höflichkeit im zwischenmenschlichen Umgang; sie missachten im Grundsatz Menschenwürde und Bürgerrechte sowie national- oder substaatliche Souveränitätsansprüche und sind damit mit unserem Grundgesetz unvereinbar.

Die horizontale Entsolidarisierung führt dazu, dass die Länder auf der Suche nach Problemlösungen das Augenmerk verstärkt auf die Bundesebene richten und vertikale Zahlungen nachfragen. Diese Strategie ist jedoch riskant, da die Konflikt-schlichtung durch eine größere Abhängigkeit von Bundeszuweisungen erkauft wird. Wenn die Länder also nicht auf Dauer das föderale Prinzip in der Substanz untergraben wollen, stünde es ihnen gut zu Gesichte, sich untereinander wieder auf eine gemeinsame und solidarische Position zu einigen, mit der sie dem Bund als Verhandlungspartner auf Augenhöhe gegenüber treten können.

Literatur

- Bakvis, Herman/Baier, Gerald/Brown, Douglas M.*, 2009: Contested Federalism. Certainty and Ambiguity in the Canadian Federation, Don Mills/Ontario.
- Buchanan, James M./Tullock, Gordon*, 1962: The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy, Ann Arbor.
- Rawls, John*, 1993: Eine Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt a. M.
- Schick, Gerhard*, 2011: Schwarz-gelbe Landesregierungen betreiben laxen Steuervollzug und nehmen Ungerechtigkeit und höhere Schulden in Kauf, Berlin, <http://www.sven-giegold.de/wp-content/uploads/2011/03/Argumentationspapier-Steuvollzug.pdf> (Stand: 6.6.2013).
- Thöni, Erich*, 1986: Politökonomische Theorie des Föderalismus, Baden-Baden.
- Wagner, Adolph*, 1893: Grundlegung der politischen Oekonomie. Erster Theil: Grundlagen der Volkswirtschaft. Zweiter Halbband, Leipzig (3. Aufl.).

Korrespondenzanschrift:

Prof. Dr. Nathalie Behnke
Universität Konstanz
Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft
Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaft
Postfach D93
Universitätsstr. 10
78457 Konstanz
E-Mail: nathalie.behnke@uni-konstanz.de