

Kommentar:

BVG-Urteil zum Länderfinanzausgleich: Ein Schritt in die richtige Richtung, aber keine Lösung der bundesstaatlichen Finanzprobleme!

Mitte November hat das Bundesverfassungsgericht (BVG) einen Urteilsspruch über den Länderfinanzausgleich (LFA) verkündet, demzufolge eine grundlegende Neuregelung des LFA erforderlich ist. Diese Neuregelung soll nach Maßgabe der Verfassungsrichter auf zwei Stufen erfolgen, wobei die erste Stufe auf Dauer angelegt sein und grundsätzliche, bindende Prinzipien für den LFA enthalten soll, während auf der zweiten Stufe die konkrete, nur mittelfristig gültige Verteilung der Finanzmittel zu regeln ist. Neben dieser allgemeinen Vorgabe werden vom BVG auch verschiedene Einzelregelungen des heutigen LFA für reformbedürftig gehalten; dies gilt u. a. für die pauschale Anerkennung eines höheren Finanzbedarfs für Ballungsräume (sog. „Einwohnerveredelung“) im Vergleich zu Regionen mit einer geringen Bevölkerungsdichte und für die Berücksichtigung eines besonderen Bedarfs einzelner Regionen infolge von „Seehafenlasten“. Eine „Übernivellierung“ der Länder-Finanzkraft durch horizontale oder vertikale Finanztransfers wird von den Karlsruher Richtern für unzulässig erklärt, es sei denn, die Nivellierung käme durch zeitlich begrenzte Zuweisungen des Bundes zum Ausgleich von Sonderlasten einzelner Länder zustande.

Eine Umsetzung dieses Urteils in konkrete Gesetze wird dazu führen, daß speziell die Stadtstaaten (die heute von der Einwohnerveredelung und der Berücksichtigung von Seehafenlasten profitieren) Finanzmittel verlieren werden, während sich die neuen Länder aufgrund ihrer geringen Bevölkerungsdichte und der hier gegebenen Sonderlasten, speziell i. S. des noch immer nicht vollständig gedeckten infrastrukturellen Nachholbedarfs, Hoffnungen auf eine weitere Umverteilung von Finanzmitteln zu ihren Gunsten machen können.

Aus ökonomischer Sicht stellt das BVG-Urteil zweifellos einen Fortschritt dar. Das sog. „Brechtsche Gesetz“, das der Einwohnerveredelung zugrunde liegt, gilt heute in der Regionalökonomik grundsätzlich als falsifiziert. Für die (ausschließliche!) Berücksichtigung von Seehafenlasten im LFA gibt es keine plausible Begründung; wenn tatsächlich ein übergeordnetes Interesse der Ländergesamtheit an den Seehäfen bestehen sollte, wäre eigentlich eine Übertragung der Regelungskompetenzen für Seehäfen auf die Bundesebene angebracht. Die negativen Effekte des heutigen Nivellierungsgrades sind in der einschlägigen Literatur theoretisch plausibel begründet (allerdings kaum empirisch nachgewiesen) worden. Und Finanzzuweisungen an Regionen mit erheblichen Sonderlasten lassen sich u. a. damit legitimieren, daß sie diese Regionen in die Lage versetzen sollen, im interregionalen Wettbewerb zu bestehen; allerdings besteht hinsichtlich der konkreten Höhe des infrastrukturellen Nachholbedarfs der neuen Länder noch erheblicher Klärungsbedarf.

Einige Kritiker haben moniert, der BVG-Spruch lasse zu vieles offen und bis 2004 alles beim alten. Aber das ist nur gut so, denn die konkrete Ausgestaltung von Gesetzen sollte stets Aufgabe der Politik, nicht der Gerichte sein. Zudem erhält die Politik damit die Chance, die Neuregelung des LFA diesmal nicht isoliert von einer grundsätzlichen Modernisierung des deutschen Föderalismus zu betreiben; eine solche durchgreifende Föderalismusreform wird Auswirkungen auf den Finanzbedarf der Länder haben, und diese Auswirkungen müssen bei der LFA-Neuregelung berücksichtigt werden: Zwar steht der LFA vielfach im Mittelpunkt des öffentlichen und politischen Interesses am föderativen System in Deutschland. Dies ist verständlich, weil die Mittelumverteilung durch den LFA für die Geber- wie die Empfängerländer ein hohes finanzielles Gewicht hat. Die zentralen Probleme unserer bundesstaatlichen Ordnung liegen aber nicht beim LFA und auch nicht bei der Verteilung der Besteuerungskompetenzen, sondern vielmehr bei der Verteilung der Aufgaben und Lasten zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Finanzschwache Länder sind auch deshalb auf Transfers im Rahmen des LFA angewiesen, weil sie die ihnen vom Bund übertragenen Aufgaben finanzieren müssen; die vielfältigen Verflechtungen bei der Aufgabenerfüllung zwischen Bund und Ländern sowie die Durchbrechung des Konnexitätsprinzips, demzufolge jene Instanz, die Ausgaben veranlaßt, diese auch finanzieren sollte, stellen wesentliche Quellen für Ineffizienzen dar. Diese zeigen sich besonders deutlich bei den Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgaben, aber auch in zahlreichen anderen Aufgabenbereichen. Die Politik sollte die ihr jetzt gebotene Chance nutzen und die Reform des LFA diesmal mit einer Neuordnung der bundesstaatlichen Aufgabenverteilung beginnen.

Martin T. W. Rosenfeld (mrd@iwh.uni-halle.de)