

Kirche und Gesellschaft



Markus Borzyski

Gleichwertige Lebensverhältnisse

Anmerkungen zur Debatte
um den Länderfinanzausgleich

Die Reihe „Kirche und Gesellschaft“ thematisiert aktuelle soziale Fragen aus der Perspektive der kirchlichen Soziallehre und der Christlichen Sozialethik.

THEMEN DER ZULETZT ERSCHIENENEN HEFTE:

Oktober 2014, Nr. 413: Thomas Rusche

Diskursethik und Christliche Soziallehre. Die Verschattung der frohen Botschaft überwinden

November 2014, Nr. 414: Antonius Liedhegener

Religion, Zivilgesellschaft und Sozialkapital in Deutschland. Beiträge des Katholizismus in Zeitgeschichte und Gegenwart

Dezember 2014, Nr. 415: Richard Böger / Arnd Küppers

„Denn wer hat, dem wird gegeben...“

Anmerkungen zu Thomas Pikettys Buch *Das Kapital im 21. Jahrhundert* aus Sicht der katholischen Soziallehre

VORSCHAU:

Februar 2015, Nr. 417:

Axel Bernd Kunze zum Themenbereich „Menschenrecht auf Bildung“

März 2015, Nr. 418:

Richard Schenk zum Themenbereich „Der Westen und seine Werte“

Die Hefte eignen sich als Material für Schule und Bildungszwecke.

Bestellungen

sind zu richten an:

Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle

Brandenberger Straße 33

41065 Mönchengladbach

Tel. 0 21 61/8 15 96-0 · Fax 0 21 61/8 15 96-21

Internet: <http://www.ksz.de>

E-mail: kige@ksz.de

Redaktion:

Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle

Mönchengladbach

Erscheinungsweise: Jährlich 10 Hefte, 160 Seiten

2015

© J.P. Bachem Medien GmbH, Köln

ISBN 978-3-7616-2827-0

Verteilungsfragen bestimmen den politischen Alltag. Welches Ressort wird mit welchem Haushalt ausgestattet? Wie sollen sich die Einnahmen generieren? Welche Prioritätensetzung ist vorzunehmen? Wie kann die Schuldenaufnahme minimiert werden?

Im Föderalismus spitzt sich die Verteilungsfrage nochmals zu, da unterschiedliche Ebenen von Bundesstaat über Bundesländer und Kommunen bedacht werden müssen. Wie brisant dieser Verteilungsstreit geführt wird, zeigen die Diskussionen um die Zukunft des Solidarzuschlags, des Länderfinanzausgleichs und der kommunalen Finanzausgleichssysteme. Allen Ausgleichsmechanismen liegt die Intention zu Grunde, dass sie einen gerechten finanziellen Ausgleich zwischen Gebietskörperschaften herstellen wollen. Doch die über Jahre entwickelten Umverteilungsvorschriften werden nicht mehr als gerecht empfunden. Gerade die reichen Kommunen und die finanzstarken Bundesländer empfinden die Abgaben als Benachteiligung und sehen ihre Entwicklungspotentiale behindert. Die Bundesländer Hessen und Bayern haben daher 2013 eine erneute Normenkontrollklage zum Länderfinanzausgleich beim Bundesverfassungsgericht eingereicht. Aber auch Kommunen klagen gegen die Abgaben. So haben sich in Nordrhein-Westfalen 59 Kommunen unter der Federführung der Landeshauptstadt Düsseldorf zu einer Sammelklage gegen die Abundanzumlage zusammengeschlossen.¹ Von Seiten der finanzstarken Gebietskörperschaften wird mehr Wettbewerb gefordert. Im Gegensatz dazu berufen sich die finanzschwachen Gebietskörperschaften auf die Solidargemeinschaft im Föderalismus.

Diese umrissene Problemstellung führt zu der sozialetischen Frage, ob es bestimmte Maßstäbe, Verfahren bzw. Kriterien für die Verteilung im Föderalismus gibt, die Gerechtigkeit garantieren können. Die Frage erhält eine besondere Brisanz durch die zeitliche Begrenzung vieler derzeitiger Regelungen. Mit dem Jahreswechsel 2019/2020 läuft der Solidarpakt II aus und das Finanzausgleichsgesetz (FAG) tritt außer Kraft. Gleiches gilt für das Maßstäbengesetz (MaßstG), das die dem Finanzausgleich zu Grunde liegenden Verteilungskriterien konkretisiert. Daher müssen neue Regelungen diskutiert und gefunden werden. Die Frage nach einer gerechten Ausgestaltung der föderalen Finanzaufteilung wird somit die politische Agenda der nächsten Jahre bestimmen.

Zudem steigt gerade für die finanzschwachen Bundesländer der Druck, da sie ihr strukturelles Defizit in den Griff bekommen müssen. Die Föderalismusreform II hat Veränderungen des Grundgesetzes initiiert und die Schuldenbremse eingeführt. Art. 109 Abs. 3 GG regelt, dass die Haushalte der Länder und des Bundes ohne Kreditaufnahmen auszuglei-

chen sind. Übergangsregelungen zwingen den Bund, diese Regelungen bis 2016 umzusetzen, die Länder sind ab 2020 in der Pflicht (vgl. Art. 143d GG).

Die Finanzen bestimmen die Lebensbedingungen von Bürgerinnen und Bürgern. Reiche Gebietskörperschaften können es sich leisten, geringere Steuern zu erheben und öffentliche Dienstleistungen günstiger bzw. kostenfrei (z. B. Kindertagesstätte) anzubieten. Auch die Erreichbarkeit von Einrichtungen der Gesundheitsvorsorge, Bildung oder Freizeitgestaltung sowie die Infrastruktur werden in finanziell starken Regionen besser sein. Somit hat die finanzielle Ausstattung der öffentlichen Haushalte direkte, aber auch indirekte Auswirkungen auf die dort lebende Bevölkerung. Leistungen der Daseinsvorsorge, aber auch wirtschaftliche Entwicklungspotentiale werden durch die finanzielle Ausstattung determiniert. Umverteilungen sind damit eine Frage der Gerechtigkeit.

Verteilungsprinzipien in der Verfassung

Das Grundgesetz benennt Prinzipien, die grundlegend für eine Umverteilung der Finanzen sind. Vornehmlich handelt es sich um fünf grundsätzliche Bekenntnisse: das Bekenntnis zum Sozialstaatsprinzip, zum Bundesstaatsprinzip, zu einer aufgabengerechten Finanzausstattung der Bundesländer, zur Einschränkung der Haushaltsautonomie und zur Herstellung gleichwertiger bzw. einheitlicher Lebensverhältnisse als Zielperspektive.

Die Prinzipien des Bundesstaates und des Sozialstaates werden durch Art. 20 GG zu expliziten Staatszielen der Bundesrepublik Deutschland und stellen eine besondere, verfassungsgestaltende Grundentscheidung der „Mütter und Väter“ des Grundgesetzes dar. Mit dem Sozialstaatsprinzip ist intendiert, einen „Mindestbestand an sozialer Sicherheit zu *garantieren*, darüber hinaus aber weitere Bestrebungen nach sozialer Gerechtigkeit zu *legitimieren*“². Als Mindeststandard ist daher das Existenzminimum bundesweit zu garantieren. Ebenso wird die Sicherung der Daseinsvorsorge zu den Aufgaben im Bundesstaat gehören, die unabhängig vom Wohnort gewährleistet werden müssen. Als besondere Ausformung der sozialen Gerechtigkeit kann ein Bemühen um wohnortunabhängige Chancengleichheit für die Bevölkerung verstanden werden. In finanzschwachen Gliedstaaten werden diese Aufgaben mehr Potentiale binden als in finanzstarken Regionen. Ein Ausgleichsverfahren ist zur Erreichung dieser Chancengleichheit gerechtfertigt. Damit hat das Sozi-

alstaatsprinzip auch indirekte Auswirkungen auf die finanzielle Verteilung von Finanzvolumina in den Gebietskörperschaften.

Mit dem Bundesstaatsprinzip wird die Zuordnung des Gesamtstaates zu den Gliedstaaten und der Gliedstaaten untereinander als Bündnis fixiert. Auf der einen Seite behalten die Gliedstaaten ihre Eigenstaatlichkeit und benötigen somit auch finanzielle Autonomierechte, um diese Eigenstaatlichkeit gewähren zu können. Auf der anderen Seite beinhaltet das Bundesstaatsprinzip aber auch eine Bundestreue, die sich im gegenseitigen „Eintreten füreinander“³ äußert. Konsequenz des Bundesstaatsprinzips ist – mit Blick auf die finanziellen Regelungen im bundesdeutschen Föderalismus – die Umverteilung von finanziellen Ressourcen, insbesondere der Umsatzsteuereinnahmen. Im Rahmen der Finanzverfassung (Art. 104 a – 115 GG) werden diese finanziellen Umverteilungsmechanismen geregelt und in nachrangigen Gesetzen wie dem Maßstäbe- und Länderfinanzausgleichsgesetz konkretisiert. Die Finanzverfassung stützt sich auf drei Säulen: Sie legt eine aufgabengerechte Finanzausstattung zu Grunde, schränkt die Schuldenaufnahme auf der Einnahmenseite ein und fordert im Ergebnis gleichwertige bzw. einheitliche Lebensverhältnisse.

Mit der aufgabengerechten Finanzausstattung wird Verantwortung im Sinne des Konnexitätsprinzips geregelt. Ausgaben- und Aufgabenverantwortung sollen in einer Hand liegen. Dabei ist die Festlegung auf das Verteilungskriterium einer aufgabengerechten Finanzausstattung nicht gleichbedeutend mit dem Anspruch auf eine hundertprozentige Deckung des Haushalts für notwendige Ausgaben. Es besagt nur, dass mit Hilfe der zur Verfügung stehenden Steuern die notwendigen Ausgaben von Bund und Ländern gleichmäßig, also aufgabengerecht gedeckt werden. Es kommt nicht zu einer hundertprozentigen Deckung, da sich die Finanzpolitik mehr an der Einnahmenseite als an der Ausgabenseite orientiert. Verfahrenstechnisch kommt es zu einer einnahmeorientierten Ausgabenpolitik und nicht zu einer ausgabenorientierten Einnahmepolitik, die sich nur schwer beschränken ließe.

Ein weiterer Grundsatz in der Finanzverfassung widmet sich dieser finanziellen Beschränkung noch etwas genauer. Das Grundgesetz regelt, dass sich Einnahmen nach einer Übergangszeit nicht mehr aus Kreditaufnahmen generieren dürfen. Mit der Schuldenbremse (Art. 109 und 115 GG) schränkt die Finanzverfassung die Haushaltsautonomie ein und beschreibt damit einen Rahmen für eine nachhaltige Finanzpolitik.

Auch auf die Frage, welchem Ziel eine finanzielle Umverteilung dienen soll, gibt die Finanzverfassung eine Antwort. Art. 106 GG spricht von

einheitlichen Lebensverhältnissen. Das ist ein singulärer Gebrauch im Grundgesetz. Im Zusammenhang mit föderalen Kompetenzzuordnungen findet sich in Art. 72 GG und in Art. 91 a GG das Leitziel von gleichwertigen Lebensverhältnissen.

Damit hat die bundesdeutsche Verfassung mit einheitlichen bzw. gleichwertigen Lebensverhältnissen gleich zwei Maßstäbe benannt, die einen unterschiedlichen Anspruch darstellen. Vom Stellenwert stehen diese Leitmotive nicht an so einer exponierten Stelle wie das Sozialstaatsprinzip in Art. 20 GG. Trotzdem haben sie sich zu einem impliziten Staatsziel entwickelt, welches das föderale Miteinander bestimmt. So fasst es auch ein Rechtsgutachten von Peter Bofinger, Thomas Lenk und Hans-Peter Schneider auf: „Obwohl zunächst nur als Kompetenznorm gedacht, hat dieses Prinzip [der gleichwertigen Lebensverhältnisse; M. B.] längst die Bedeutung eines Staatsziels erhalten, das Bund und Länder gemeinsam verpflichtet, nach besten Kräften den Menschen überall in Deutschland gleiche Lebenschancen zu eröffnen.“⁴

Das Sozialstaatsprinzip konkretisiert sich vor allem im Existenzminimum, das den einzelnen Menschen in den Blick nimmt. Einheitliche bzw. gleichwertige Lebensverhältnisse nehmen darüber hinaus den Lebensraum, das Umfeld und seine Bedeutung als Möglichkeitsbedingung für ein gelingendes Leben in den Blick. Die Vorstellung von einheitlichen bzw. gleichwertigen Lebensverhältnissen ist über das Allgemeinwohlprinzip mit dem Sozialstaatsprinzip verknüpft. Das Leitziel von einheitlichen bzw. gleichwertigen Lebensverhältnissen kann daher als räumliches Sozialstaatsprinzip verstanden und gedeutet werden. Das Grundgesetz hebt die Spannung zwischen einheitlichen und gleichwertigen Lebensverhältnissen nicht auf. Der ursprüngliche Rechtsbegriff ist derjenige der einheitlichen Lebensverhältnisse. Nach der Wiedervereinigung wurde im Jahre 1994 das Grundgesetz geändert und in Art. 72 GG wurden die einheitlichen Lebensverhältnisse durch gleichwertige Lebensverhältnisse ersetzt. Der Art. 106 GG blieb davon unberührt, weil es sich 1994 um keine Finanzreform handelte. Trotzdem bleibt die Frage, ob der Begriff von einheitlichen Lebensverhältnissen in der Finanzverfassung eine bewusste Entscheidung des Gesetzgebers ist oder einer fehlenden Reform geschuldet ist. Beide Begriffe von einheitlichen bzw. gleichwertigen Lebensverhältnissen haben aber die Gemeinsamkeit, dass sie unbestimmte Rechtsbegriffe sind. Das Grundgesetz definiert nicht, was es unter einheitlichen bzw. gleichwertigen Lebensverhältnissen versteht, sondern überlässt diese Entscheidung bewusst der Politik. So kann sich das Verständnis im Laufe der Zeit verändern und konkretisieren. Es

birgt aber auch die Gefahr, dass sich die Politik dieser Konkretisierung nicht stellt und sie nicht ausreichend genug berücksichtigt. In Bezug auf die einheitlichen bzw. gleichwertigen Lebensverhältnisse greift die Politik gerne auf die Vorstellungen der bundesdeutschen Raumordnungsplanung zurück.

Sichtweisen der Raumordnungsplanung

Die bundesdeutsche Raumordnungsplanung hat das Leitmotiv von gleichwertigen Lebensverhältnissen rezipiert und bereits 1975 in das Bundesraumordnungsprogramm aufgenommen.⁵ Ausgangspunkt ist die Vorstellung, dass über die Raumordnungsplanung allen Bürgern vergleichbare Lebensbedingungen zur Verfügung gestellt werden können. Die Herausforderung, gleichwertige Lebensverhältnisse für alle herzustellen, hat die Raumordnungsplanung mit dem Konzept des Zentralen-Orte-Systems zu verwirklichen gesucht. Ausgehend von einer optimalen Versorgung der Bevölkerung entwickelte bereits Walter Christaller 1933 die grundlegende Theorie für das Zentrale-Orte-System als raumordnendes Muster. Zentrale Orte garantieren die zumutbare Erreichbarkeit von daseinsvorsorgenden Dienstleistungen und Gütern. Mit der Entwicklung von Groß-, Ober-, Mittel- und Kleinzentren, die jeweils unterschiedliche Aufgaben erfüllen, kommt es zu einer funktionalen Ausdifferenzierung von Räumen. Mit der Wiedervereinigung geriet das Zentrale-Orte-System immer stärker unter Druck und stand vor neuen Herausforderungen. In den dünnbesiedelten neuen Ländern lässt sich ein Zentrale-Orte-System nur mit vielen Abstrichen realisieren. Die Raumordnungsplanung steht vor der Herausforderung, ein System vorzuhalten, das die Daseinsvorsorge auf einem anderen Niveau sicherstellen kann.

Angesichts der fortschreitenden Globalisierung reicht es aber nicht mehr aus, dass die Raumordnungsplanung nur noch eine optimale Versorgungsstrategie für die Bürger entwickelt, eine wirtschaftliche Entwicklungsstrategie wird ebenfalls erforderlich.

Im Zuge eines globalen Wettbewerbs hat sich eine regionale Clusterpolitik entwickelt, die dann zu einer erfolgreichen Wirtschaftsregion führt, wenn sie sich über die endogenen Potentiale des jeweiligen Raumes definiert und dem Paradigma des „Stärken stärken“ folgt.⁶ Die Strategie ist einer Wachstumspolitik geschuldet. In mehreren Wirtschaftszweigen werden die Potentiale einer Region gebündelt und können so starke Wachstumspole bilden.⁷

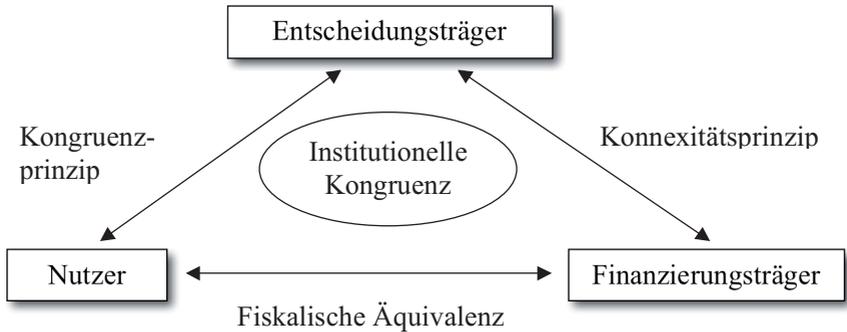
Damit steht die Raumordnungsplanung vor zwei Herausforderungen: zum einen, die Daseinsvorsorge zu sichern und zum anderen, Wachstumsimpulse zu generieren. Die Problematik ist offensichtlich: Es können sich „Zielkonflikte zwischen dem sozialen Ziel der Gleichwertigkeit, dem ökonomischen Ziel der Wettbewerbsfähigkeit und dem ökologischen Ziel des Ressourcenschutzes“⁸ auftun. Tendenziell wird das Zentrale-Orte-System immer weiter ausgedünnt. Funktionen werden von der nächst höheren Einheit übernommen. Interkommunale Projekte werden initiiert, um Kosten zu sparen.

In der Raumordnungsplanung unterliegt das Verständnis von gleichwertigen Lebensverhältnissen einer Entwicklung. Zum Wendepunkt dessen ist ein Interview mit Alt-Bundespräsident Horst Köhler geworden. Er sieht unterschiedliche Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet. „Wer sie einebnen will, zementiert den Subventionsstaat und legt der jungen Generation eine untragbare Schuldenlast auf. Wir müssen wegkommen vom Subventionsstaat. Worauf es ankommt, ist, Freiräume für ihre Ideen und Initiativen zu schaffen.“⁹ In der Folgezeit wird auch in der Raumordnungsplanung die Leitvorstellung von gleichwertigen Lebensverhältnissen modifiziert. Wurden sie ursprünglich über ein Zentrale-Orte-System verwirklicht gesehen, so hat sich das Verständnis von gleichwertigen Lebensverhältnissen zu einer Vorstellung von sozialen Mindeststandards entwickelt. Es geht um eine regional vergleichbare, aber am Mindeststandard orientierte Daseinsvorsorge.

Funktionengerechtigkeit im Mehrebenensystem

Neben den Entwicklungen in der Raumordnungsplanung ist bei der Suche nach gerechten Verteilungskriterien die Vorstellung der Finanzwissenschaften zu berücksichtigen, die ein Grundprinzip von funktionaler Gerechtigkeit in einem Mehrebenensystem entwickelt hat. Das Grundprinzip stellt eine Idealkonstellation dar, bei der die Entscheidungsträger mit den Finanzierungsträgern und den Nutznießern identisch sind. Man könnte das Prinzip mit dem Slogan zusammenfassen: Wer bestellt, der bezahlt und nutzt es ausschließlich. Dieses idealtypische Zusammentreffen von Entscheidungsträgern, Nutzern und Finanzierungsträgern nennt die Finanzwissenschaft institutionelle Kongruenz bzw. Symmetrie. In der Realität wird sie allerdings nur äußerst selten anzutreffen sein. Aber durch Ausgleichsmechanismen ist die Finanzwissenschaft darum bemüht, den idealtypischen Zustand durch monetäre Verrechnungen wieder herzustellen. Das folgende Schaubild gibt einen

Überblick über die in der institutionellen Symmetrie zusammentreffenden Prinzipien:



Quelle: In Anlehnung an Blankart, Charles B.: Öffentliche Finanzen. Eine Einführung in die Finanzwissenschaft. München ⁷2008, 549.

Bewertung mit einer Gerechtigkeitstheorie

Das Grundgesetz benutzt die Leitbegriffe von einheitlichen und gleichwertigen Lebensverhältnissen zwar als implizites Staatsziel, aber als Rechtsbegriffe bleiben sie in der Verfassung unbestimmt. Die Raumordnungsplanung konkretisiert dagegen zumindest den Begriff der gleichwertigen Lebensverhältnisse und versteht darunter eine Minimalversorgung mit Gütern der Daseinsvorsorge, die aber auch eine Clusterbildung im Sinne der „Stärkung der Stärken“ ermöglichen und so den Globalisierungseffekten Rechnung tragen soll. Das Leitmotiv der einheitlichen Lebensverhältnisse wird in der Raumordnungsplanung verworfen. Weder das Grundgesetz noch die Raumordnungsplanung lösen die Verteilungsfrage unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten.

Um die Frage, welche der beiden Leitlinien von einheitlicher bzw. gleichwertiger Lebensverhältnisse Gerechtigkeit in einem föderalen Sozialstaat garantieren kann, beantworten zu können, wird der Rückgriff auf eine Gerechtigkeitstheorie notwendig. Zur Beantwortung der Frage erweisen sich solche Theorien als geeignet, die einen Universalisierungsanspruch haben und so, zumindest theoretisch, von vielen geteilt werden können. Die Idee eines Gesellschaftsvertrages greift das Anliegen nach Akzeptanz von Regeln, die unter bestimmten Voraussetzungen verhandelt wurden, auf. 1971 hat John Rawls mit seiner Theorie der Gerechtigkeit eine besondere Form eines Gesellschaftsvertrages vorgelegt: eine faire Kooperation von freien und gleichen Menschen, die sich in Unkenntnis über ihre Stellung in der Gesellschaft (Urzustand) auf Re-

geln verständigen.¹⁰ In der Verhandlungssituation herrscht ein Informationsmangel, sodass jeder Verhandlungspartner davon ausgehen muss, dass er der Benachteiligte der gemeinsam vereinbarten Regeln werden könnte. Von daher neigen die Vertreter in der fiktiven Situation dazu, Regeln aufzustellen, die dem Schlechtergestellten ein maximales Entwicklungspotential zukommen lassen (Maximin-Prinzip).

Mit Hilfe dieser Konstruktion gelingt es Rawls, Gerechtigkeitsgrundsätze zu entwickeln, die unter fairen Bedingungen entstanden sind. Im Ergebnis sind das zwei Gerechtigkeitsgrundsätze, wobei der erste Grundsatz die notwendige Voraussetzung des zweiten Grundsatzes ist. Der erste Gerechtigkeitsgrundsatz nimmt die Freiheitsrechte in den Blick. „Jedermann hat gleiches Recht auf das umfangreichste Gesamtsystem gleicher Grundfreiheiten, das für alle möglich ist.“¹¹ Erst der zweite Gerechtigkeitsgrundsatz regelt die Verteilung der materiellen Güter, die unter gewissen Bedingungen auch ungleich verteilt sein können: „(a) sie müssen unter der Einschränkung des gerechten Spargrundsatzes den am wenigsten Begünstigten den größtmöglichen Vorteil bringen, und (b) sie müssen mit Ämtern und Positionen verbunden sein, die allen gemäß fairer Chancengleichheit offenstehen.“¹² Damit fußt die Rawlssche Gerechtigkeitstheorie auf drei Grundsätzen: Freiheitsrechte und faire Chancengleichheit für alle und ein Differenzprinzip (Unterschiedsprinzip), das die Freiheitsrechte, eine gerechte Sparrate¹³ und faire Chancengleichheit zur Bedingung hat (lexikographisches Prinzip). Intuitiv würde man eine Gleichverteilung als gerecht empfinden. Doch Rawls bemerkt mit seiner Theorie zu Recht, dass auch eine Ungleichverteilung Vorteile haben kann. Eine Ungleichverteilung kann dazu führen, dass Wirtschaftswachstum generiert wird und sich so das zu verteilende Finanzvolumen vergrößert. So profitieren auch die am wenigsten Begünstigten an dieser Ungleichverteilung, weil der Ertrag größer ist als wenn es diese Ungleichverteilung nicht gegeben hätte.

Rawls bleibt nicht bei der Entwicklung seiner Gerechtigkeitstheorie stehen. Ihn beschäftigt auch die Frage, wie die Theorie angesichts unterschiedlicher Problemstellungen in praktische Regelungen überführt werden kann. In seinen Überlegungen kommt es zu einem Vier-Stufen-Gang, der eine Verfahrensgerechtigkeit bei der Anwendung der Gerechtigkeitstheorie garantieren soll. Der Vier-Stufen-Gang basiert auf einem Gedankengang, der von Stufe zu Stufe mehr Wissen über die Realität zulässt. Ist die erste Stufe noch dadurch gekennzeichnet, dass der „Schleier des Nichtwissens“ geschlossen ist und keinerlei Informationen über die Gesellschaft zur Verfügung steht, so wird dieser Schleier nun

immer weiter den realen Bedingungen angepasst. Ergibt sich auf der ersten Stufe die bereits bekannte Gerechtigkeitskonzeption, so sind auf der zweiten Stufe bereits Informationen über wissenschaftliche Theorien und Wirkzusammenhänge (Naturgesetze, psychologische Zusammenhänge usw.) verfügbar. Mit Blick auf das hier betrachtete Verteilungsproblem sind dies Theorien der Finanzwissenschaften als Teilgebiet der Volkswirtschaftslehre, Vorstellungen über eine nachhaltige Finanzpolitik und Wirtschaftswachstumstheorien. Mit ihrer Hilfe muss sich konkretisieren, was die Rawlssche Gerechtigkeitskonzeption fordert: faire Chancengleichheit, eine gerechte Sparrate und einen Mehrwert für den am wenigsten Begünstigten. Im Normalfall ergeben sich auf dieser Ebene mehrere Optionen, die Rawlsschen Gerechtigkeitsgrundsätze mit den Theorieansätzen zu verbinden. Auf der dritten Stufe kommen erstmals Interessen hinzu, allerdings in verallgemeinerter Form, sodass persönliche bzw. parteipolitische Interessen keine Rolle spielen. In den kontrovers geführten Diskussionen um die Verteilung der Finanzen im Föderalismus lassen sich im Wesentlichen fünf Interessen identifizieren:

- diejenigen, die durch die finanzielle Umverteilung Wirtschaftswachstum generieren möchten (Wettbewerbsföderalismus),
- diejenigen, die mit den Finanzen möglichst viele Bürgerpräferenzen erfüllen möchten,
- diejenigen, die durch die Umverteilung einen gesellschaftlichen Riss verhindern wollen (kooperativer Föderalismus),
- diejenigen, welche die regionale Entwicklung gestärkt sehen wollen, (Subsidiarität) und
- diejenigen, die an einer Entschuldungsstrategie und an einer nachhaltigen Investition interessiert sind.

Nun werden nur noch die Alternativen der zweiten Stufe ausgewählt, die sich mit möglichst vielen der Interessensbekundungen decken lassen. Die vierte Stufe kommt dann ohne den Schleier des Nichtwissens aus und muss berücksichtigen, dass es Situationen geben kann, in denen die gefundenen Regeln unter Umständen modifiziert werden müssen (z. B. starke Rezession, Umweltkatastrophen). Zudem stellt sich die Frage, wie ein bestehendes System in das durch das Rawlssche Gedankenexperiment gefundene System überführt werden kann. Man kann sich auf einen Zukunfts- und Stabilitätsrat verständigen, der diese Aufgabe übernimmt.

Eine Verteilungsmöglichkeit im Sinne der Rawlsschen Gerechtigkeitskonzeption

Die Gerechtigkeitsgrundsätze Rawls sind nacheinander anzuwenden. Der erste Gerechtigkeitsgrundsatz muss vor dem zweiten hergestellt werden. Somit sind Grundfreiheiten im gesamten Bundesstaat vorrangig zu garantieren. Ebenso verhält es sich mit dem Bemühen um faire Chancengleichheit. Soziale Grundgüter sind „konditionale“ Güter und stellen die Möglichkeitsbedingungen dar, damit Bürger ein Leben in Eigenverantwortung entfalten können. Dazu sind das Existenzminimum wie die Absicherung von Lebensrisiken (Sozialversicherungen) zu beachten. Von den sozialen Grundgütern lässt sich sagen, „dass sie nicht alles sind, aber ohne sie alles nichts ist“¹⁴. Aber nicht nur soziale Grundgüter sind dafür notwendig, eine faire Chancengleichheit herstellen zu können. Auch die Region muss Güter vorhalten, die zur Erzielung einer Chancengleichheit notwendig sind. So bedarf es für die Daseinsvorsorge Bildungseinrichtungen, Einrichtungen der Gesundheitsvorsorge und einer Infrastruktur. In Analogie zu den sozialen Grundgütern könnte man sie regionale Grundgüter nennen. Erst wenn Grundfreiheiten, soziale und regionale Grundgüter im föderalen Staat finanziell sichergestellt sind und alle Gliedstaaten in Bezug auf ihre Einwohner dafür gleichermaßen finanziell belastet werden, ist eine darüber hinausgehende Ungleichverteilung gerechtfertigt. Eine aufgabengerechte Finanzausstattung würde man im Sinne Rawls lediglich auf die Sicherung der Grundfreiheiten und die Sicherung der sozialen und regionalen Grundgüter beschränken. Darüber hinausgehende Steuereinnahmen könnten die reicheren Gliedstaaten für weitere Investitionen bzw. zur Schuldenverringerung verwenden.

Auch der Differenzierung, die das Grundgesetz zwischen einheitlichen und gleichwertigen Lebensverhältnissen vornimmt, kann mit Hilfe von Rawls Gerechtigkeitskonzeption eine unterschiedliche Bedeutung zugewiesen werden. Zieht man die Verbindung von der Leitlinie einheitlicher Lebensverhältnisse zu Gütern, welche die Daseinsvorsorge sichern sollen, dann kann man im Rawlsschen Sinne eine Gleichverteilung dieser Güter fordern, sodass in Bezug auf die Daseinsvorsorge tatsächlich einheitliche Lebensverhältnisse garantiert werden können. Einheitliche Lebensverhältnisse stehen somit im Zusammenhang mit Grundgütern, die einen Ermöglichscharakter haben. Sie stellen die Möglichkeitsbedingungen dar, die Menschen dazu befähigen, ihr Leben eigenverantwortlich nach ihren Vorstellungen gestalten zu können. Gleichwertige Lebensverhältnisse dagegen stehen im Sinne Rawls für eine funktionale

Ausdifferenzierung und eine subjektorientierte Gestaltung des Raumes und eröffnen damit Entwicklungspotentiale. Diese Ausgestaltung übernimmt aber wiederum eine Verantwortung bzw. Funktion für den gesamten Bundesstaat.

Der vieldiskutierte Gegensatz von kompetitivem Föderalismus (Wettbewerbsföderalismus) und kooperativem Föderalismus kann mit der Gerechtigkeitstheorie John Rawls aufgelöst werden. Seine Theorie wird beiden Sichtweisen gerecht, allerdings in einer festgelegten Reihenfolge: Kooperation steht vor Wettbewerb. Aus diesen Überlegungen resultiert die politische Herausforderung, zu klären, welche Aufgaben und Dienstleistungen zu der Trias von Sicherung der Grundfreiheiten und der Sicherung von sozialen wie regionalen Grundgütern zu zählen sind. Hierüber muss eine politische Verständigung erfolgen, die auch immer wieder eine Anpassung an neue Herausforderungen erfordert.

Aktuelle Diskussionen zu gleichwertigen Lebensverhältnissen

Schaut man sich aktuelle Diskussionen um die Fortentwicklung des Länderfinanzausgleichs oder des Solidarpaktes an, so steht die Frage nach einer Konkretisierung dessen, was unter einheitlichen bzw. gleichwertigen Lebensverhältnissen verstanden werden soll, deutlich zu Gunsten pragmatischer Lösungen im Hintergrund. So fordert z. B. der DGB, den Standard für ArbeitnehmerInnen im Osten anzuheben und Investitionen in die marode Infrastruktur zu tätigen.¹⁵ Eine Politik, die Chancengleichheit und gleichwertige Lebensverhältnisse verwirklichen möchte, ist für den DGB „ohne aktive Strukturpolitik und Investitionen in die Infrastruktur nicht realisierbar“¹⁶. Sozial-ökologische Strukturpolitik für qualitatives Wachstum, Gute Arbeit und mehr Beschäftigung sind für den DGB unabdingbare Voraussetzungen.¹⁷ Diese Maßnahmen sollen zur Annäherung von Ost und West führen und somit auch einen notwendigen Ausgleich über den Länderfinanzausgleich minimieren helfen. Dahinter steht die Idee, dass Bundesinvestitionen die Entwicklung der Bundesländer annähern sollen, sodass der Finanzausgleich immer mehr an Bedeutung verliert. Offensichtlich hält man den Länderfinanzausgleich nicht mehr dafür geeignet, diese Infrastrukturinvestitionen möglich zu machen. Denn eigentlich wäre es seine Aufgabe, diese Investitionen durch den Solidarausgleich sicherzustellen.

Die Landesregierung Nordrhein-Westfalens plädiert dagegen für eine Umgestaltung des Länderfinanzausgleichs, die die Berechnungsgrundlage verändert und gerechter gestaltet. In der Diskussion ist eine Umver-

teilung auf Grundlage der Finanzkraft *pro Einwohner* des Bundeslandes.¹⁸

Ein weiteres Konzept zur Neugestaltung des Länderfinanzausgleichs haben im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung Hans Eichel, Philipp Fink und Heinrich Tiemann (2013) vorgelegt.¹⁹ Sie stützen sich dabei auf drei Säulen: die Übernahme kommunaler Sozialausgaben durch den Bund, eine finanzielle Ausstattung der Kommunen, die es ihnen ermöglicht, ihren Aufgaben der Daseinsvorsorge nachzukommen und ein stärkerer Wettbewerb zwischen den Ländern.²⁰ Im Grunde deckt sich dieser Vorschlag mit den Überlegungen, die sich mit Hilfe der Rawlsschen Gerechtigkeitskonzeption ergeben. Besonders bemerkenswert scheint mir die Idee zu sein, die Finanzierung der sozialen Grundgüter, die zur Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse verantwortlich sind, in die Verantwortung des Gesamtstaates zu legen.

Die exemplarisch ausgewählten Vorschläge der Friedrich-Ebert-Stiftung, der nordrhein-westfälischen Landesregierung und des DGB machen deutlich, dass mit dem Auslaufen des Solidarpakts II im Jahr 2020 die Chance verbunden ist, das West-Ost-Ausgleichsinstrument mit den Ausgleichsmechanismen des Länderfinanzausgleichs in Abstimmung zu bringen. Die Politik sollte allerdings nach Wegen suchen, wie die neuen Regelungen in einem Prozedere gefunden werden, das Grundsätzliches in den Blick nimmt und zu keinem Aushandlungsprozess im Sinne eines „do ut des“ wird. Dabei wird es unerlässlich sein, die Frage nach einer gerechten Verteilung und nach einheitlichen bzw. gleichwertigen Lebensverhältnissen im Sinne des Allgemeinwohlprinzips²¹ zu beantworten.

Schlussbemerkung

In der Urteilsbegründung zur Normenkontrollklage der Länder Bayern, Baden-Württemberg und Hessen zum Länderfinanzausgleich vom 11. November 1999 schenken auch die Richter der Rawlsschen Gerechtigkeitstheorie eine besondere Aufmerksamkeit. Sie forderten den Gesetzgeber auf, Maßstäbe für das Verteilungsproblem des Länderfinanzausgleichs „hinter dem Schleier des Nichtwissens“ zu entwerfen.²² Dieser Ansatz wurde in der Folge von der Politik als naiv verworfen. Dabei wäre es einen Versuch wert gewesen, mit Hilfe der vielbeachteten Theorie von John Rawls das föderale Verteilungsproblem zu bearbeiten. Denn die Theorie versteht es, auf der einen Seite eine Gerechtigkeitskonzeption vorzulegen, die eine Gleichverteilung mit einer Ungleichverteilung verbindet, und zum anderen stellt sie mit einem Vier-Stufen-Gang sogar

ein faires Verfahren vor, das die Übertragung der Gerechtigkeitskonzeption vom Urzustand in reale Gegebenheiten möglich macht.

Mit den Leitmotiven von einheitlichen und gleichwertigen Lebensverhältnissen benennt das Grundgesetz bereits zwei Leitmotive, die das Potential haben, das Allgemeinwohlprinzip und den Sozialstaatsgedanken zu konkretisieren. Indem der Gesetzgeber diese Leitmotive als „unbestimmte Rechtsbegriffe“ formuliert, überlässt er es der Politik, diese in Abhängigkeit von sich verändernden zeitlichen Umständen mit Substanz zu füllen. Dieser Aufforderung ist die Politik nur bedingt nachgekommen. Es mag einer Debatte um Kooperationsföderalismus oder einem kompetitiven Föderalismus geschuldet sein, dass sich Bund und Länder nicht darauf einigen können, was zur Erreichung gleichwertiger Lebensverhältnisse als aufgabengerecht zu gelten hat.

Als implizites Staatsziel der Bundesrepublik Deutschland führt die Leitidee von gleichwertigen Lebensverhältnissen ein Schattendasein in den politischen Diskursen. Die Intention, gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen, wird allzu oft mit einer Vorstellung von einheitlichen Lebensverhältnissen gleichgesetzt. Deren Realisierung wird dann als utopische Vision ausgemacht und verworfen. Dabei zeigt Rawls Gerechtigkeitskonzeption eine Möglichkeit auf, sowohl den Begriff von einheitlichen Lebensverhältnissen für eine Gleichverteilung von sozialen Grundgütern zu benutzen, als auch das Leitmotiv von gleichwertigen Lebensverhältnissen mit Leistungen der regionalen Daseinsvorsorge in Verbindung zu bringen. Eine gedankliche Klarheit und Unterscheidung in den Begrifflichkeiten von einheitlichen und gleichwertigen Lebensverhältnissen führt zu einer differenzierten Handhabung dieser Leitvorstellungen. Sowohl die Vorstellung von einheitlichen Lebensverhältnissen als auch die Vorstellung von gleichwertigen Lebensverhältnissen stellen eine Konkretisierung des Allgemeinwohlprinzips dar. Sie berücksichtigen die individuellen und räumlichen Perspektiven als Möglichkeitsbedingungen gelingenden Lebens.

Anmerkungen (Zugriff der Internetangaben am 27.10.2014)

- 1 Vgl. <http://www.derwesten.de/staedte/duesseldorf/reiche-staedte-klagen-unter-duesseldorfer-federfuehrung-gegen-kommunal-soli-id9328047.html>
- 2 Ipsen, Jörn: Staatsrecht I – Staatsorganisationsrecht. Köln/München, 20/2008, 240 (Randnummer 994).
- 3 Vgl. BVerfGE 86, 148/Absatz-Nr. 214.
- 4 Bofinger, Peter/Lenk, Thomas/Schneider, Hans-Peter: Zukunftsfähige Finanzpolitik. Voraussetzungen einer aufgabenadäquaten Finanzausstattung der Län-

-
- der (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft 209). Berlin 2008, 9.
- 5 Vgl. Bundestagsdrucksache 7/3584 vom 30. April 1975.
 - 6 Vgl. Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G./Lehner, Franz/Strohmeier, Klaus Peter: Viel erreicht – wenig gewonnen. Ein realistischer Blick auf das Ruhrgebiet. Essen 2012, 59.
 - 7 Vgl. ebd., 60.
 - 8 Hahne, Ulf: Zur Neuinterpretation des Gleichwertigkeitsziels, in: Raumforschung und Raumordnung (RuR) 4 (2005), 257 – 265, 261.
 - 9 Köhler, Horst: „Einmischen statt abwenden“. Interview mit Hans-Henning Krumrey und Helmut Markwort, in: Focus Nr. 38 vom 13. September 2004, 20 – 25, 23 (s. a. http://www.focus.de/politik/deutschland/deutschland-einmischen-statt-abwenden_aid_199451.html).
 - 10 Rawls, John: Eine Theorie der Gerechtigkeit. Frankfurt a. M. 1975 [Nachdruck: Erstveröffentl.: A Theory of Justice, 1971].
 - 11 Ebd., 336.
 - 12 Ebd.
 - 13 Zur gerechten Sparrate vgl. die Gedanken des Gutachtens von Bofinger, Peter/Lenk, Thomas/Schneider, Hans-Peter a. a. O.
 - 14 Kersting, Wolfgang: Kritik der Gleichheit. Über die Grenzen der Gerechtigkeit und der Moral. Weilerswist 2005, 144.
 - 15 Vgl. DGB Bundesvorstand: Initiative Strukturpolitik 2020 plus, DGB-Position. Berlin 2013(s. a. <http://www.dgb.de/themen/++co++5551f002-cb83-11e3-b0cc-52540023ef1a>).
 - 16 Ebd., 2.
 - 17 Ebd.
 - 18 Vgl. <http://www.nrw.de/landesregierung/nrw-pocht-auf-gerechtere-verteilung-und-transparenz-im-neuen-laenderfinanzausgleich-15529/>
 - 19 Vgl. Eichel, Hans/Fink, Philipp/Tiemann, Heinrich: Vorschlag zur Neuordnung des Finanzausgleichs, WISO direkt, Bonn, 2013 (s. a. <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/10091.pdf>).
 - 20 Vgl. Joachim Ragnitz et al.: Wer bestellt, bezahlt! : Für eine Reform des Finanzausgleichs zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland, WISO Diskurs, Bonn 2014, 8 (s. a. <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/10759.pdf>).
 - 21 Vgl. Veith, Werner: Gemeinwohl, in: Christliche Sozialethik, Bd. 1, hrsg. von Heimbach-Steins, Marianne. Regensburg 2004, 270 – 282.
 - 22 Vgl. BVerfGE 101, 158/Absatz-Nr. 282.

Zur Person

Dr. Markus Borzymiski ist Referent im Bischöflichen Generalvikariat Essen.