Peter Mandler und Dr. Gerrit Rüdiger
Hessisches Ministerium der Finanzen
Friedrich-Ebert-Allee 8
65815 Wiesbaden 5. Juni 2017

Struktur- und ordnungspolitischer Beratungsfonds zur Reformgestaltung (SOB)

Beratung des Bolivianischen nationalen Dezentralisierungsrates im Bereich der Einführung eines Finanzausgleichs zwischen den staatlichen Ebenen (Zentralstaat, Departemente und Gemeinden)

Persönlicher Erfahrungsbericht zum Besuch in Bolivien
vom 17. bis 21. April 2017

1. Hintergrund und Arbeitsauftrag

Ausgangspunkt des Beratungseinsatzes war der Besuch einer hochrangigen bolivianischen Delegation im Hessischen Finanzministerium Ende 2016. Die Delegation, bestehend aus Mitgliedern des Dezentralisierungsrates und Fachpersonal des Vizeautonomie- und Finanzministeriums, informierte sich über eine umfassende Reform des Kommunalen Finanzausgleichs in Hessen, der anstelle einer pauschalen Verteilung staatlicher Finanzmittel auf die hessischen Kommunen seit 2016 eine bedarfsorientierte Mittelzuweisung von Landesmitteln an die Kreise, Städte und Gemeinden in Hessen vorsieht. Darüber hinaus informierte sich die Delegation über die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, die bis Mitte 2017 umfassend reformiert werden sollten. Hintergrund für das Interesse der bolivianischen Seite war das dortige Ziel, den Finanzausgleich zwischen den staatlichen und kommunalen Ebenen in Bolivien umfassend zu reformieren.

Aus diesem Besuch entsprang die Bitte der bolivianischen Seite, im April 2017 in La Paz vor einer größeren Gruppe bolivianischer Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter des Zentralstaates und der Departemente die Hintergründe der Finanzausgleichssysteme in Deutschland darzustellen. Im Rahmen eines viertägigen Aufenthalts vor Ort sollte „unsere“ deutsche

bzw. hessische Finanzausgleichssystematik an Praxisbeispielen mittels Vorträgen sowie anhand von Workshops näher erläutert und diskutiert werden. Für die bolivianische Seite ergab sich daraus die Chance, die eigenen Reformüberlegungen kritisch am Beispiel eines anderen Staates zu hinterfragen.

Teilnehmer des Workshops in La Paz

Anschließend soll im Juni/Juli 2017 ein weiterer Besuch aus Deutschland stattfinden, um Workshops mit weiteren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des nationalen Dezentralisierungsrates einschließlich politischer Ebenen durchzuführen.

Nach den aktuellen Planungen soll Bolivien im August 2017 ein Konzept zur Reform des bolivianischen Finanzausgleichs beschließen.

2. Inhaltliche Ausrichtung der Workshops

Inhaltlich haben wir uns bei den Vorträgen und Workshop auf drei Thesen konzentriert:

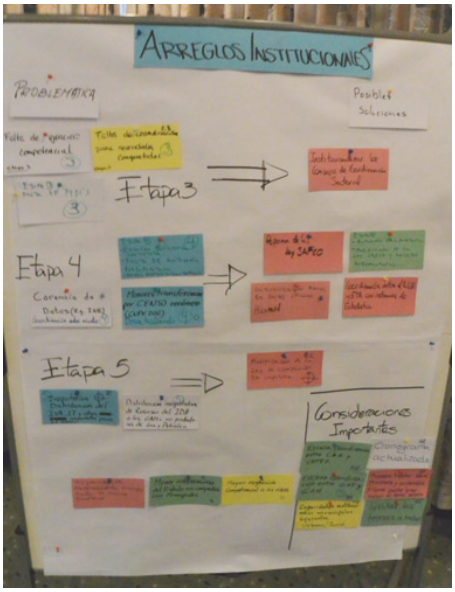
(1) Finanzausgleichssysteme leben davon, dass der Stärkere seinen Reichtum mit dem Schwächeren teilt

Ein Wesenszug des deutschen Finanzausgleichs besteht darin, dass die „reicheren" Bundesländer (in Deutschland v.a. Baden-Württemberg, Bayern und Hessen) den „ärmeren" Bundesländern (v.a. die ostdeutschen Bundesländer) etwas von ihren überdurchschnittlichen Steuereinnahmen abgeben. Ein vergleichbares Element findet sich auch im Kommunalen Finanzausgleich Hessens (sog. Solidaritätsumlage).

(2) Tragfähige Finanzausgleichssysteme haben ein Nivellierungsverbot

Sowohl für den Länderfinanzausgleich als auch für den Kommunalen Finanzausgleich gilt aus verfassungsrechtlichen Gründen sowie aus Akzeptanz- und Gerechtigkeitsgründen das sog. Nivellierungsverbot. Demnach muss auch nach der o.g. Umverteilung das abgebende Bundesland bzw. die abgebende Kommune weiterhin mehr Finanzmittel zur Verfügung haben als die Leistungsempfänger.

(3) Die Reform eines Finanzausgleichssystems ist eine „Mammutaufgabe", die viel Zeit und Arbeit benötigt.



Ergebnisdarstellung eines Workshops

Eine Reform der Finanzausgleichssysteme benötigt Zeit für eine systemgerechte und verfassungskonforme Neuausrichtung sowie für eine Abstimmung mit den Betroffenen und die Akzeptanz der neuen Systematik. So hat die Reform des Kommunalen Finanzausgleichs in Hessen über zwei Jahre intensiver Arbeit benötigt (ab einem Urteil des Hessischen Staatsgerichtshofs 2013), die aktuelle Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen hat sogar über vier Jahre in Anspruch genommen (ab einer Klage der Länder Bayern und Hessen ebenfalls 2013).

3. Bewertung

Der Aufenthalt in Bolivien war aus fachlicher und aus persönlicher Sicht erfolgreich. Es konnten interessante Einblicke in eine andere Verwaltungskultur gewonnen werden. Durch kritische Rückfragen konnten wir mit anderen Augen auf die deutschen bzw. hessischen Finanzausgleichssysteme blicken ebenso wie wir – dem Anschein nach – bei den bolivianischen Kolleginnen und Kollegen das Interesse an einem stärker systematisierten Finanzausgleich für Bolivien geweckt haben.

Zunächst bedurfte es viel organisatorischen Aufwands für die GIZ und ein hohes Maß an Flexibilität für die deutsche Seite, um überhaupt passende Termine für den Aufenthalt vor Ort zu finden. Sobald wir jedoch einmal vor Ort waren, entwickelte sich der Kontakt mit den bolivianischen Kolleginnen und Kollegen sehr angenehm und weiterführend für beide Seiten. Eine erste Erkenntnis war, dass Verwaltung jenseits aller Grenzen sehr ähnlich „tickt“. Dies zeigte sich auf beiden Seiten an einer hohen Sympathie für pragmatische Lösungen und an einer Ausrichtung aller Reformbemühungen auf einen angemessenen Ausgleich zwischen allen Beteiligten mit möglichst wenig Verlierern. Es gab einen regen Austausch auch außerhalb des formellen Programms und eine sehr warmherzige Gastfreundschaft. Mit hohem Engagement hat die GIZ das Projekt sowohl von Deutschland aus als auch vor Ort begleitet und es durch die Einbindung der Deutschen Botschaft in La Paz zudem in weitere außenpolitische Zusammenhänge gestellt.

Allerdings traten auch wesentliche Unterschiede in der Verwaltungskultur zutage: So verfügt das Land kaum über allgemein anerkannte statistische Daten (etwa Bevölkerungszahlen pro Region), die letztlich die Basis für jeden Finanzausgleich sind. Auch ist die Eigenverantwortung und die Eigenständigkeit der Verwaltung gegenüber politischen Forderungen in Deutschland deutlich stärker ausgeprägt als in Bolivien. Ferner gibt es in der deutschen Verwaltung eine Kultur von Zuständigkeiten und (Feder)Führung, die in Bolivien – so der Eindruck – nicht in diesem Maße gelebt wird. Schließlich waren die zeitlichen Vorstellungen für die Reform des Finanzausgleichs – aus deutscher Perspektive – ausgesprochen ehrgeizig, da bereits wenige Monate nach unserem Aufenthalt das Reformprojekt beschlossen werden sollte, obwohl die konkreten Vorarbeiten – ebenfalls aus deutscher Sicht – eher noch am Anfang waren.

Blick auf das Kongressgebäude (Parlament) in La Paz mit der Uhr, die zur Abgrenzung von der Nordhalbkugel seit 2014 „andersherum“ tickt. (rechte Seite: Präsidentenpalast)

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Aufenthalt in Bolivien für beide Seiten sehr wertvoll war: Fachlich durch den Blick über den eigenen Tellerrand hinaus sowie menschlich durch die Gastfreundschaft der bolivianischen Kolleginnen und Kollegen vor Ort. Man lernt die eigene Verwaltungskultur mit ihrer Regelgebundenheit und Eigenverantwortung stärker zu schätzen und bekommt einen besseren Blick auf die ungleich höheren Anforderungen an die Verwaltung in einem Land, das kaum über belastbare Statistiken verfügt und dessen finanzielle Ressourcen nicht nur geringer sondern auch zwischen den Regionen deutlich ungleichmäßiger verteilt sind als in Deutschland. Dabei dürfte die Bedeutung dieses Projekts angesichts der rapide wachsenden Bevölkerung in der Zukunft noch weiter zunehmen.

Blick auf den Teleferico, La Paz und die Anden