

DER FÖDERALISMUS IN DEUTSCHLAND DIE FÖDERALISMUSREFORM ZUKÜNFTIGE ENTWICKLUNGSWEGE

Dirk Brouër
Direktor des Bundesrates

ANREDE

Bevor ich auf das mir gestellte Thema komme, erlauben Sie mir einige wenige Vorbemerkungen.

Nach unserer Verfassung - dem Grundgesetz - bilden die Länder den Bund. Auch die klassischen drei Staatsgewalten: Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtssprechung sind danach im Prinzip Aufgabe und Kompetenz der Länder. Nur dann, wenn die Verfassung ausdrücklich etwas anderes bestimmt, ist der Bund zuständig. Eine Kompetenz des Bundes bedarf daher immer einer ausdrücklichen positiven Regelung in der Verfassung.

Dieser Konstruktion des Grundgesetzes liegt im Kern eigentlich nichts anderes zugrunde als ein im besten Sinne verstandenes Subsidiaritätsprinzip, also eine klare Kompetenzverteilung auf die staatlichen Ebenen. Die Aufgaben des Staates sollen in dem Bundesstaat Deutschland so weit wie möglich von den Ländern und innerhalb der Länder von ortsnahen (staatlichen) Behörden oder durch die Landkreise, Städte und Gemeinden auf kommunaler Ebene erledigt werden.

Im Gegensatz zu Zentralstaaten - wie beispielsweise Frankreich oder Italien - hatte Deutschland eigentlich eine immer eine föderale Struktur mit im Wesentlichen nur einer Ausnahme, nämlich während der Zeit der nationalsozialistischen Herrschaft, also im sogenannten Dritten Reich.

Nach dem von Deutschland ausgehenden Zweiten Weltkrieg haben sich daher die Mütter und Väter des Deutschen Grundgesetzes - auch mit Wissen und Wollen der damaligen Besatzungsmächte in Westdeutschland - bewusst wieder für eine föderale bundesstaatliche Ordnung entschieden.

Seit 1949 ist nun aber aus dem ursprünglich von der Verfassung gewollten Föderalismus mit viel Gestaltungsmöglichkeiten für die einzelnen Länder immer mehr ein (bloßer) Beteiligungsföderalismus geworden. Die Folgen dieser Entwicklung waren neben einem erheblichen Verlust an eigener Gestaltungsfähigkeit der Länder - und das betraf im Wesentlichen die Parlamente der Länder - (die Regierungen konnten ja über den Bundesrat weiter mitwirken) -, ein selbst für Experten schwer zu durchschauendes Dickicht wechselseitiger Verflechtungen und gegenseitiger Mitsprache und Blockademöglichkeiten. -

Hierunter litt notwendigerweise auch der Bundesgesetzgeber, da die stark ausgeprägten Zustimmungsbefugnisse der Länder über den Bundesrat bei den in der Vergangenheit häufig unterschiedlichen Mehrheitsverhältnissen in Bundestag und Bundestag immer wieder zur Verzögerung von Gesetzgebungsvorhaben oder zu notwendigen Kompromissen im Rahmen von Vermittlungsverfahren geführt haben, bei denen dann kaum noch die jeweilige politische Verantwortlichkeit zu erkennen war.

Diese Situation war der Hauptgrund für den Beginn der Arbeiten an der Föderalismusreform und dem Versuch, in der Ersten Stufe der Reform die Verflechtungen zwischen dem Bund und den Ländern abzubauen und wieder klarere Verantwortlichkeiten zu schaffen. Im Einzelnen haben wir ja dazu schon Ausführungen im Verlaufe des Seminars gehört.

Wenn es auch für eine wirkliche Bewertung wohl noch zu früh ist, so meine ich doch, dass es - von einigen kritischen Punkten abgesehen - doch zu einer gewissen Kompetenztrennung und damit klareren Zuweisungen der Verantwortlichkeit gekommen ist. Der "große Wurf" war die Erste Stufe aber wohl nicht. Immerhin hat sich gezeigt, dass in bestimmten politischen

Zeitfenstern (hier zu Beginn der Großen Koalition in Deutschland) auch Bewegungen in erstarrten politischen Systemen möglich sind.

Lassen Sie mich nun zum eigentlichen Thema kommen, nämlich der Frage, geht es weiter und wie geht es weiter?

In der Zweiten Stufe der Reform geht es nun nicht um Kompetenzen, sondern es geht ums Geld. Genauer gesagt es geht um die Frage einer Neuregelung der komplizierten Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den Ländern.

Zunächst ist festzuhalten, dass die dazu eingesetzte Kommission seit März 2007 ein beachtliches Arbeitstempo und Arbeitsvolumen hinter sich gebracht, dabei nach meiner Meinung aber auch festgestellt hat, dass zwar "viele Wege nach Berlin" führen, es aber bislang niemandem gelungen ist den "Königsweg" vorzuschlagen, den alle bereit sind zu beschreiten oder wenn nicht alle, dann doch jedenfalls die notwendigen Mehrheiten, das Grundgesetz in beiden Parlamenten, um die Verfassung zu ändern.

Als Zweites: Das "politische Zeitfenster" für den zweiten Schritt ist im Grunde nur noch bis Ende dieses Jahres geöffnet. Die Umsetzung eines etwaigen Ergebnisses muss bis zur Sommerpause 2009 erfolgen denn danach "drohen" die Bundestagswahlen und das Ende der Legislaturperiode.

Anrede,

ZU DEN PROBLEMEN

In der ersten Stufe der Reform sind die Fragen der Finanzverfassung bis auf wenige Bereiche ausgeklammert worden.

(Aufteilung der Kostenlasten wegen Verpflichtungen des Gesamtstaats Art. 104, a Abs. 6 GG; Aufteilung eventueller Sanktionen der EU wegen Verstoßes gegen die Maastrichter Defizitgrenze und die Auflösung einer sogenannten Gemeinschaftsaufgabe)

Wenn ich nun versuche, die Problemfelder und mögliche Ansatzpunkte zu ihrer Lösung aufzuzeigen, begeben mich auf ein in jeder Hinsicht vermintes Gelände.

Ich bitte mir deshalb nachzusehen, dass die nachfolgenden Ausführungen ausschließlich meine private Auffassung sind und nicht auf einem Meinungsbildungsprozess im Bundesrat beruhen oder gar als zwischen den Ländern, der Bundesregierung und dem Bundestag als akkordiert gelten können.

Ich versuche dennoch eine kurze Standortbestimmung und einen Ausblick.

Dabei verstehe ich unter Finanzausgleich das gesamte finanzielle Ausgleichssystem zwischen dem Bund und den Ländern und nicht nur den horizontalen Ausgleich der Länder untereinander.

Ziel dieses Ausgleichs ist die Herstellung und Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse - bis 1994 hieß es im GG übrigens noch "einheitliche Lebensverhältnisse" - in allen Teilen Deutschlands und der damit verbundene Ausgleich etwa wirtschaftlicher Benachteiligung. Dies geschieht in einem komplizierten, gesetzlich geregelten Verfahren.

Dieser Ausgleich führt im Ergebnis dazu, dass eine Reihe von Ländern - sog. Nehmerländer - vorweg aus dem Aufkommen der Umsatzsteuer/MWST Mittel erhalten, zusätzlich Mittel durch Ausgleichszahlungen der "reicheren" Länder - sog. Geberländer - in Höhe von ca. 8 Mrd. EURO und schließlich noch vertikale Zuweisungen (Bundesergänzungszuweisungen) durch den Bund (rd. 15 Mrd. EURO/Jahr), wenn die Finanzkraft des Landes auch nach dem horizontalen Ausgleich noch unter 95 % des Länderdurchschnitts bleibt.

Das ist noch nicht alles, denn weiter gibt es noch Zuweisungen für teilungsbedingte Sonderbedarfe an die neuen Länder, die von zurzeit 10,5 Mrd. EURO jährlich ab 2007 bis 2019 degressiv gestaffelt sind und den wichtigsten Bestandteil des so genannten Solidarpaktes II darstellen.

Insgesamt wird damit im Rahmen des (weit verstandenen) Finanzausgleichs ein Volumen von etwa 40 Mrd. EURO/Jahr bewegt.

Mit diesem Finanzausgleich ist heute niemand mehr zufrieden. Die Geberländer beklagen eine Abschöpfung der finanziellen Erträge ihrer guten Politik und eine Nivellierung der Finanzkraft zwischen den Ländern. Die Nehmerländer hängen am Tropf des Finanzausgleichs und in ihrem Land erreichte Einnahmesteigerungen werden zum größten Teil von dann im Gegenzug verminderten Zuweisungen aus dem Finanzausgleich entwertet.

Der Ausgleich leidet damit an drei Fehlern. Am fast vollständigen Ausgleich der Finanzkraft der Länder, an der Gewöhnung an hohe Ausgleichsleistungen bei den "ärmeren" Ländern und vor allem an seinem mittlerweile erreichten übergroßen Finanzvolumen.

Was ursprünglich als Ausgleich von Spitzen in kleinerem Umfang und zur Überwindung struktureller Probleme der einzelnen Länder gedacht war, ist mittlerweile eine gigantische und sich in ihren Auswirkungen gelegentlich auch selbst behindernde Umverteilungsmaschine. Mit diesem Ausgleichssystem unterscheidet sich Deutschland übrigens auch deutlich von anderen föderalverfassten Demokratien, z. B. haben weder die Schweiz noch die USA derartige Nivellierungsprogramme zwischen ihren Bundesstaaten oder Kantonen wie wir. Hier wird auf Wettbewerb gesetzt bis hin zu eigenen Steuererhebungsrechten.

Im Gegensatz zum ersten Teil der Föderalismusreform, wo man jeder Seite "etwas geben konnte" besteht nun bei der Neuregelung der Finanzbeziehungen aber in keinsten Weise eine "Win-Win-Situation".

Die Ausgangssituation der Verhandlungen ist eigentlich ganz einfach: Aufgrund der immer noch überwiegend defizitären öffentlichen Haushalte und insbesondere der hohen Schuldenlasten des Bundes und der Länder wollen die Geberländer und der Bund im Grunde weniger in das System einzahlen, während die Nehmerländer - und das sind zur Zeit 11 der 16 Länder -

zumindest im Ergebnis die gleichen Beträge erhalten wollen, um auch nur ansatzweise in der Lage zu sein, verfassungskonforme Haushalte aufzustellen. Im Grunde brauchen sie aber eher mehr Mittel, um die bestehenden wirtschaftlichen Unterschiede und auch die teilweise deutlich geringeren Steuereinnahmen zu kompensieren und um überhaupt in die Lage versetzt zu werden, einem auch nur annäherndem echten Wettbewerb zwischen den Ländern standzuhalten.

Dabei bleiben die ostdeutschen Länder auf Dauer ein Problem. Ihr Steueraufkommen wird nämlich auf noch nicht absehbare Zeit deutlich niedriger bleiben als das der westdeutschen Länder. Es beträgt heute teilweise nur ein Drittel vergleichbarer "alter" Länder. Grund dafür ist in erster Linie die Industriestruktur und die privaten Besitz- und Einkommensverhältnisse.

In ganz Ostdeutschland fehlen beispielsweise Zentralen von großen Unternehmen. Auch keines der 30 Dax-Unternehmen hat etwa seinen Sitz in Ostdeutschland oder Berlin. Es fehlen überproportional viele Ausbildungsplätze und auch die Arbeitslosigkeit ist deutlich höher. Neben der Abwanderung mobiler junger Menschen und der Entleerung der ländlichen Räume (bes. MV, ST und BB und in Teilen SN, TH) - was erhebliche zusätzliche Probleme (Infrastruktur pp) mit sich bringt, - z. B. durch das Entstehen von einigen neuen Schwerpunkträumen - Schulen auf dem Land machen zu, in Ballungsräumen müssen aber neue gebaut werden - und es wandert natürlich auch Kaufkraft und Steuereinnahmen "aus".

Danach ist ein Erfolg versprechender Ansatz zur Reformierung des Finanzausgleichs aus meiner Sicht überhaupt nur zu finden, die teilungsbedingten Sonderzahlungen an die neuen Länder und Berlin - wie im Solidarpakt II vereinbart - ohne weitere Abstriche bleiben und möglicherweise später auch über eine Fortsetzung auf niedrigerem Niveau nach 2019 verhandelt wird.

LÖSUNGSMÖGLICHKEITEN

Unter den Finanzthemen bleiben dann im Wesentlichen drei große Fragestellungen:

- a) die Einführung einer Schuldenbremse
- b) die Frage einer Altschuldenhilfe
- c) die Frage der Länderautonomie auf der Einnahmen-/Ausgabenseite.

Alle drei Punkte hängen eng miteinander zusammen:

- a) Schuldenbremse:

Die Idee eines vollständigen, stets gültigen Verbots jeglicher Kreditaufnahme ist dabei vom Tisch: das zu starr und würde extrem prozyklisch wirken.

Egal, welches Modell man wählt, (etwa die Maatrichtregel), verglichen mit der derzeitigen Haushaltslage zeigen alle denkbaren Bremsmechanismen, dass die öffentlichen Haushalte in Deutschland nach wie vor verbreitet ein strukturelles Defizit haben. Derzeit müssten in praktisch allen Haushalten Überschüsse sprudeln, da noch Hochkonjunktur besteht. Da aber die meisten Länder und der Bund nicht einmal zurzeit den Haushaltsausgleich schaffen, bestehen die strukturelle Probleme bei aller Erfreulichkeit der aktuellen Zahlen fort. Das heißt, über Jahrzehnte hinweg werden weitere Sparanstrengungen erforderlich sein und Steuerentlastungen eigentlich unmöglich! - "Wahlgeschenke" sind natürlich nie auszuschließen (zuletzt die "zusätzliche Erhöhung der Renten oder jetzt die Diskussion um Steuererleichterungen)

Änderungen dieser unerfreulichen Botschaft wohl erst, wenn auch die "schlechteren" Länder und der Bund strukturell ausgeglichene Haushalte haben, also in Zeiten wie diesen ordentliche Überschüsse erwirtschaften. Davon sind aber fast alle weit entfernt!

Egal, wie eine Schuldenbremse gestaltet wird: In Zukunft wird ein Ausgleich über den Konjunkturzyklus hinweg notwendig. Um das zu erreichen, bedarf es Übergangsfristen und der Überprüfung durch ein demokratisch legitimes Gremium, das sich vor allem mit der Haushaltsstruktur befasst (u. U.

Stabilitätsrat). Eine Schuldenbremse, die nur als Schönwetterregelung wirkt, hilft nicht.

Noch offen ist hier auch die Frage, wo und wie eine solche Regelung aufgenommen wird. Meiner Auffassung nach geht dies nur durch Verfassungsänderungen auf Bundes-, als auch auf Landesebene mit den dazu jeweils erforderlichen Mehrheiten. Auch keine leichte Aufgabe.

b) Altschuldenhilfe:

Hochverschuldete Länder, auch der Bund, haben das Problem der Zinsbelastung. Der Bund muss beispielsweise 40 Milliarden Zinsen per anno tragen. Die Zinsbelastung ist damit viel höher als die aktuelle Nettokreditaufnahme (also: Verschuldung ist kein Mittel für mehr haushaltspolitischen Spielraum, zumindest auf die Dauer gilt das Gegenteil!).

Folge ist, dass auch dann, wenn der Primärhaushalt (Haushalt ohne Zinslasten) ausgleichbar sein sollte, - das ist 2007 einigen Ländern gelingen - ist es der Gesamthaushalt noch lange nicht.

Deshalb ist ohne Altschuldenhilfe eine Schuldenbremse kaum denkbar.
(Das gilt vor allem für die Länder HB, BE, BB, SL, ST, SH und TH, sogar NW)

Eine vielleicht zielführende Überlegung könnte dahin gehen, den Ländern, die eine überdurchschnittliche Zinsbelastung zu tragen haben, Altschuldenhilfe zu versprechen, wenn sie ihren Primärhaushalt ausgleichen. Das hierfür notwendige Volumen läge bei etwa 1,6 Milliarden im Jahr. Folge wäre, dass die Zinsbelastung aller Länder auf ein Durchschnitts-Pro-Kopf-Niveau gesenkt werden könnte. Diese Durchschnittsbelastung müsste jeder mit eigenen Anstrengungen über den Konjunkturzyklus hinweg ohne Neuaufnahme von Krediten tragen.

In einem zweiten Schritt könnte an Tilgungshilfe für die gedacht werden, die diese Bedingung erfüllen. Ansatzpunkt wäre wiederum der überdurchschnittliche Schuldenstand bei den Ländern. Es ginge dabei um ein Volumen von ca. 26 Milliarden Euro. Für dessen Finanzierung könnte man

zunächst an den Überschuss des sog. Solidarzuschlages - Soli - (besonderer Zuschlag zur Einkommensteuer) denken, der seinerzeit zur Finanzierung der Einheit eingeführt wurde. Schon jetzt, aber erst recht wenn die Degressionsphase des Solidarpakts II richtig greift (ab 2011), gibt es zu Gunsten des Bundes einen deutlichen Aufkommensüberschuss aus dem "Soli": 2011 bis 2019 Aufkommen ca. 140 Milliarden, Abfluss an die neuen Länder dann aber nur rd. 45 Milliarden. Auch wenn der größere Teil der übrigen 95 Milliarden in die Schuldentilgung des Bundes fließen sollte (die Bundesschuld beträgt ca. 960 Milliarden!), könnte ein Teilbetrag für die Schuldentilgung der überdurchschnittlich verschuldeten Länder übrig bleiben. Für den Bund wäre das politisch tragbar, wenn und weil der Soli ohne neue Zweckwidmung politisch immer schwieriger haltbar wird.

Eine Tilgungshilfe des Bundes läge auch in seinem Interesse, da der Bund auch nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts gegenüber den Ländern immer in der Situation des Ausfallbürgen bleibt. Der Bund wird aber auf Länderbeitrag der "reicheren" Länder bestehen, wie dieser aussehen könnte, ist derzeit völlig offen.

c) Zur Frage der Länderautonomie:

Die Einführung eines strengeren Schuldenregimes grenzt den Entscheidungsspielraum des Landeshaushaltsgesetzgebers, also in den Ländern dem der Landesparlamente, weiter ein: Da Steuerrecht (Einnahmen) = Bundesrecht und Leistungsstandards (Ausgaben) weit gehend = Bundesrecht sind, ist die Kreditaufnahme derzeit die einzige wichtige Stellschraube für landesautonome Entscheidungen.

Wenn diese stark eingeschränkt wird, ist der haushaltspolitische Spielraum für die Länder gleich null. Daher kommt die Forderung insbesondere der Zahlerländer: Einnahmeautonomie durch Zu-/Abschlagsrechte auf Landes- bzw. Gemeinschaftssteuer; sowie Abweichungsrechte für bundesgesetzlich gegebene Leistungsstandards (z.B. Kinder- und Jugendhilfe, Sozialleistungen) einzuführen. Das ist Hochkontrovers: Ärmere Länder befürchten einen

Steuersenkungswettlauf durch die reichen Länder und dann und damit weitere Standortnachteile.

Die Sozialpolitiker fürchten eine Art "Schäbigkeitswettlauf" bei Herabsetzung der Standards und insgesamt stellte sich dann sicher die Frage nach der "Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse" im Bundesgebiet. Wenn hier überhaupt ein Konsens möglich ist, dann wohl allenfalls in Richtung auf Zuschlagsrechte, z.B. auf die Einkommensteuer. Zweifelhaft, ob das für den notwendigen Gesamtkompromiss reicht.

Meine Damen und Herren, ich komme zum Schluss:

Es ist nicht erkennbar, dass die Föderalismuskommission II ein völlig neues Föderalsystem schaffen wird. Der Große Steuerverbund (Einkommen-/Umsatzsteuer = 70 Prozent des Aufkommens = Gemeinschaftssteuer) und Ausgleichssysteme werden erhalten bleiben.

Die Überlegungen, den Ländern für bestimmte Teilbereiche der bislang bundesgesetzlich geregelten Steuern vollständige eigene Gesetzgebungshoheit zu geben sind teilweise aus europapolitischen Gründen im übrigen aber den allgemeinen politischen Gründen wohl nicht durchsetzbar, meiner Meinung haben auch nicht wünschenswert.

PERSÖNLICH ERWARTE ICH

Die Einführung einer Schuldenbremse mit moderater Altschuldenhilfe und gewissen autonomiestärkenden Maßnahmen.

Die Schuldenbremse wäre ein wichtiger Schritt zur Zukunftssicherung und sie wird auch ganz überwiegend von den Ländern gewollt. Die ärmeren Länder können sie aber nur mit einer Altschuldenhilfe ertragen und die reicheren Länder werden sie nur geben, wenn sie gewisse Autonomien bekommen. Damit hängt in der Föderalismuskommission II, wie gesagt, alles mit allem zusammen. Was kommt, wird aber immer „nur“ eine Reform und keine Revolution sein.

Wie sie sehen, steht also der Kommission und bis zum Jahresende Bundestag und Bundesrat noch eine Menge Arbeit ins Haus.

Im Kern geht es dabei darum, den Mangel - nämlich den Mangel an Einnahmen des Staates und seiner Gliederungen - bestmöglich zu verwalten und etwaige zyklen bedingte Einnahmesteigerungen nicht zu "verfrühstücken", sondern in die Schuldentilgung zu stecken.

Aufgabe der Politik und auch der Gesetzgebung wird es darüber hinaus sein, die Fülle - nämlich an Aufgaben und Zahlungsverpflichtungen - möglichst zurückzuführen und zu begrenzen.

Es geht nämlich um nichts weniger, als darum, die Handlungsfähigkeit des Bundes und der Länder für eine vorsorgende Politik wiederzugewinnen.

Dies kann letztlich nur durch eine Deregulierung der Gesetzgebung und wohl auch Reduzierung staatlicher Aufgaben gelingen. Nur dann besteht die Chance eines längerfristigen Abbaus der hohen Staatsverschuldung (zurzeit insgesamt rd. 1,5 Billionen EURO), damit einer Verringerung der Kreditzinsen und der Zurückgewinnung staatlicher Handlungsspielräume.

Habe ich - wie ausgeführt - noch Hoffnung, dass im finanzrechtlich und - politischen Teil Lösungen gefunden werden, so glaube ich nicht, dass im Bereich der Verwaltungsaufgaben wesentliche Veränderungen erzielt werden können. Hier wird - und das gilt meiner Einschätzung nach ebenfalls für die noch verbliebenen Gemeinschaftsaufgaben - wohl alles so bleiben wie es ist.

Sollten die Finanzthemen aber in etwa in der aufgezeigten Weise geregelt werden, dann könnte man wohl doch von einem erneuten Erfolg reden.

Was dann noch bleibt (Verwaltungsvereinfachung) muss im Zuge einzelner Gesetzgebungsverfahren angegangen werden oder bleibt (wie die Frage einer Länderneugliederung) wohl ungelöst.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.