

Geske, Otto-Erich

Article — Published Version

Stand und Perspektiven der deutschen Föderalismusdebatte

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Geske, Otto-Erich (2005) : Stand und Perspektiven der deutschen Föderalismusdebatte, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 85, Iss. 7, pp. 435-444,
<https://doi.org/10.1007/s10273-005-0397-4>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/42489>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Otto-Erich Geske

Stand und Perspektiven der deutschen Föderalismusdebatte

Die gemeinsam von Bundestag und Bundesrat eingesetzte Föderalismuskommission hat ihre Tätigkeit beendet, ohne zu einem abschließenden Ergebnis zu kommen. Auf dem Tisch liegen einige gemeinsame Lösungsvorschläge, aber auch viele kontroverse Positionen. Welchen Einfluss hat das Ende der Föderalismuskommission auf die Föderalismusdebatte?

Zu vermuten ist, dass es auch nach dem Scheitern der Föderalismuskommission politische und wissenschaftliche Diskussionen geben wird¹. Unmöglich ist es allerdings, heute schon vorauszusagen, in welcher Form und mit welchem Inhalt die „Versuche zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ wieder beginnen werden. Schon gar nicht ist abzusehen, wie lange es dauern wird, bis eine öffentliche Debatte zu einer gesetzgeberischen Umsetzung führen würde.

Die Föderalismuskritik nach dem Scheitern der Reformkommission

Doch wer hat nach dem Scheitern der Kommission noch Interesse, die Reform des Föderalismus fortzuführen? Die Beratungen in der Kommission haben zu einer so großen Ernüchterung über realisierbare Ziele und Möglichkeiten für eine grundlegende Reform der föderativen Verfassung geführt, dass Zweifel angebracht sind, ob die politischen Institutionen einen gemeinsamen neuen Versuch unternehmen werden. Denn es haben sich viele Erwartungen als bloße Schlagworte ohne inhaltliche Substanz erwiesen.

Die häufig geäußerte Vermutung, dass nur bei parteipolitisch unterschiedlichen Mehrheiten im Bundesrat und Bundestag der Vorwurf der Ineffizienz und einer Blockadehaltung des Bundesrats entstehen könnte und dass die politischen und gesetzgeberischen Verfahren bei parteipolitischer Identität konfliktfrei und reibungslos würden, ist unzutreffend. Denn es handelt sich hier um ein prinzipielles Gegeneinander von Länderkammer (Ministerpräsidenten) und Bun-

desparlament (Bundestag), der als institutioneller aber auch als persönlicher Machtkampf wahrgenommen wird. Hierbei sind in der heutigen Mediengesellschaft alle Politiker an öffentlichen Auftritten mit Selbstdarstellungen und Demonstrationen ihrer Macht interessiert und auch darauf angewiesen.

Schon jetzt eine vorläufige Schlussbilanz über die durch die Beendigung der Föderalismuskommission abgeschlossene Phase der Föderalismusdebatte zu ziehen, ist daher sinnvoll. Diese Debatte hatte selbstverständlich nicht nur in der Föderalismuskommission stattgefunden. Hier wurde sie zwar gebündelt und konzentriert, aber sie hatte in der Politik und in den Wirtschaftswissenschaften einen breiten und jahrelangen Vorlauf. Die insgesamt zum Föderalismus vorhandene Literatur gehörte zur wissenschaftlichen Begleitung der Kommissionstätigkeit. Dabei wurde sehr schnell deutlich, dass in der wirtschaftswissenschaftlichen Föderalismusliteratur nur auf den ersten Blick eine erstaunlich große Übereinstimmung bestand, in den Details wurden aber erhebliche Meinungsunterschiede sichtbar. Die sind häufig aber nur von dem unterschiedlichen Konkretisierungsgrad der Vorschläge abhängig. Fast alle enthalten eine deutliche Ablehnung des gegenwärtigen föderativen Verfassungssystems.

Ernüchterung über Reformziele

Zunächst wäre es ein Schritt sinnvoller Ernüchterung, wenn man nach dem Scheitern der Föderalismuskommission allgemein realisieren würde, dass es eine unzutreffende Behauptung war, der „deutsche

Dr. Otto-Erich Geske, 74, war unter anderem Staatssekretär im Hessischen Ministerium der Finanzen und Ministerialdirektor im Bundesministerium der Finanzen, Bonn.

¹ Ob die Medien, die in der Mediengesellschaft die Politik nicht mehr nur vermitteln, sondern selbst entscheidend bestimmen, an dem schwer vermittelbaren Thema aber noch einmal Gefallen finden werden, sei dahingestellt.

Föderalismus“ wäre die zentrale Ursache für alle großen deutschen Probleme. Mit einer Entflechtung der gesetzgeberischen Zuständigkeiten von Bund und Ländern könnten die Entscheidungsstrukturen transparent gemacht und durch Entmischung beseitigt werden. Von der Föderalismusreform als Patentrezept und als „Mutter aller Reformen“ zu sprechen, wie es einige Politiker getan haben, kann nur mit mangelndem Durchblick oder mit der Absicht, in die Schlagzeilen der Medien zu kommen, erklärt werden. Die öffentliche Diskussion über die Föderalismusreform deckte auf, dass es sich um ein Eliten-Thema handelte, und nicht um Fragestellungen, die bei den Bürgern auf großes Interesse stießen. Und das lag nicht nur an der komplexen und schwierig zu vermittelnden Materie.

Aus dem bisherigen Beratungsprozess der Föderalismuskommission war für alle deutlich geworden, wie schwierig es ist, klare und gleichzeitig realisierbare Lösungen zu finden. Jede Einigung zwischen den Mitgliedern der Kommission setzte Kompromisse zwischen den Interessen des Bundes und der Ländergemeinschaft oder sogar zwischen den einzelnen Ländern voraus. Für puristische Lösungen nach der einen oder anderen Seite konnte es keine Mehrheiten geben.

Die Föderalismusdebatte hatte wieder einmal gezeigt, dass sich die unterschiedlichen Interessen und die politischen und fachlichen Konflikte zwischen dem Bund und den Ländern nicht in der Öffentlichkeit austragen lassen. Jeder Diskussionsstand in einem laufenden Meinungsbildungsprozess wird von den Medien als „Streit“ diffamiert. Der Vorbereitungspro-

zess bei „den Ländern“ ist nahezu intransparent. Das halten die Länder für notwendig, wenn sie – schon wegen der verfassungsändernden Mehrheiten – mit gemeinsamen Positionen in die Verhandlungen gehen, obwohl zwischen den einzelnen Ländergruppen gegensätzliche Interessen bestehen. Dafür gibt es gute Gründe². Es gibt dennoch keine Garantie dafür, dass alle im politischen Konsens gewonnenen Positionen wirklich gesetzgeberisch umgesetzt werden können³; denn es geht um Entscheidungsmacht und öffentlich wahrnehmbare Mitwirkung von vielen Mitgliedern der Legislativen und der Exekutiven in Deutschland. Es sind letztlich die Abgeordneten und Fachpolitiker im deutschen Parlament und in den Landtagen, die über die Veränderung ihrer jeweiligen Aufgaben in der Zukunft und damit über ihre politische Verantwortung und ihren Einfluss, also über ihre Bedeutung zu bestimmen haben.

Unterschiedliche Kommentierungen

Das Ende der Beratungen der Föderalismuskommission wurde in den Medien, durch Politiker und durch Wissenschaftler sehr unterschiedlich kommentiert. Meist war von einem weiter fortbestehenden notwendigen Zwang zur Reform der bundesstaatlichen Ordnung die Rede. Andererseits war aber auch eine offene oder verdeckte Befriedigung über die Beendigung der Kommissionsbemühungen zu vernehmen.

Generell lässt sich feststellen, dass die Stellungen jeweils durch frühere Erwartungshaltungen in Hinblick auf das gewünschte Beratungsergebnis geprägt sind. Die heutige Bewertung hängt weitgehend davon ab, wie realistisch oder überhöht die Erwartungen in Hinblick auf eine Reform der bundesstaatlichen Ordnung waren. Realistisch konnten die Erwartungen nur sein, wenn die Zusammensetzung, die knappe Beratungszeit und die begrenzte Aufgabenstellung der Kommission als Rahmenbedingungen der Kommission realisiert worden waren. Denn sie waren von Bundestag und Bundesrat als eine politische Absicherung dafür gedacht, dass die Empfehlungen anschließend auch noch vom Gesetzgeber in der laufenden Legislaturperiode umgesetzt werden könnten.

Kommissionsauftrag bestimmte auch die Arbeitsweise

Die Kommission hatte ausdrücklich *nicht* die Zuständigkeit und die Aufgabe, eine ganz neue Verfas-

² Die Überprüfung der geltenden Finanzverfassung durch „die Länder“ im Jahre 1992 ist ein aufschlussreiches Beispiel für die Zweckmäßigkeit einer einheitlichen Ländermeinung: Die Ministerpräsidentenkonferenz hatte die Finanzministerkonferenz gebeten, die Fragen der Reform der Finanzverfassung aufzuarbeiten und Entscheidungsvorschläge vorzulegen. Die Finanzministerkonferenz setzte daraufhin eine Arbeitsgruppe Finanzreform 1995 ein, an der alle Finanzminister (-innen) und -senatoren beteiligt waren. Am 5.12.1991 beschloss die Finanzministerkonferenz das Arbeitsprogramm mit dem Auftrag, über die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu beraten, dabei die geltende Finanzverfassung einschließlich der einfach gesetzlichen Ausführungsbestimmungen und Durchführungsverordnungen auf der Basis einer umfassenden Bestandsaufnahme zu überprüfen und konkrete Möglichkeiten der Weiterentwicklung aufzuzeigen. Zu den Themen gehörten auch die Lastenverteilungsgrundsätze und die Mischfinanzierungen, und zwar wie folgt: ...2. Lastenverteilungsgrundsätze (Art. 104a Abs. 1 bis 3 und Abs. 5 GG). Frage der Lastenverteilung bei Verursachung von Ausgaben durch den Bund (Konkordanz). Frage der Lastenverteilung bei der Ausführung von EG-Recht. 3. Mischfinanzierung (Art. 91a, 91b, 104a Abs. 4 GG). Über die Themen hatte die Arbeitsgruppe bis zum 12. November 1992 in zwölf Sitzungen beraten und abgestimmt. Insgesamt fanden 106 Abstimmungen (ohne den Themenbereich Bundesstaatlicher Finanzausgleich) statt. Eine neue Finanzverfassung mit Mehrheit zu verabschieden, hätte nur mit einer Frontstellung der alten Länder gegen die neuen oder aller finanzschwachen Länder gegen vier oder fünf finanzstarke Länder erfolgen können. Eine solche Konfrontation hätte den für dauerhafte Finanzausgleichsprobleme notwendigen Interessensausgleich aufgegeben, was aber alle Länder vermeiden wollten.

³ Deshalb ist es von Bedeutung, dass ein unzutreffender Eindruck entstanden ist, dass die vom bayerischen Ministerpräsidenten vorgetragenen Entflechtungsvorschläge auf einer vorbehaltlosen Zustimmung aller Länder beruhen würden.

sungsstruktur zu entwerfen. Nicht ideologische Leitbilder und abstrakte Begriffe waren gefragt, sondern konkret ausformulierte und sogar durchgerechnete Alternativen für neu abgegrenzte Verantwortungsbereiche von Bund und Ländern. Um den hierin liegenden Widerspruch klar zu erkennen, bedurfte es eines gegenseitigen Lernprozesses bei den Mitgliedern der Kommission und bei den wissenschaftlichen Beratern.

Viele Mitglieder der Föderalismuskommission – so war zu hören – waren von der Beratung durch die Wissenschaftler, die sich schriftlich und mündlich geäußert hatten, enttäuscht gewesen. Andererseits war auch von der Wissenschaft – und hier hauptsächlich von Wirtschafts- und Finanzwissenschaftlern – zu vernehmen, dass die Politiker oft nicht bereit gewesen wären, in eine offene, grundsätzliche und breite Diskussion über die Beiträge der Wissenschaftler einzutreten.

Es ist hier nicht Platz genug, die im Verlauf der Beratungen erörterten einzelnen Vorschläge und deren Varianten wiederzugeben und zu bewerten. Wichtig ist jedoch die Einsicht, dass bei den Beratungen der Föderalismuskommission zwischen Politik und Wissenschaft große Verständigungsschwierigkeiten sichtbar wurden, die auch nicht beseitigt werden konnten. Die Denk- und Argumentationsweisen waren, wie sich bald herausstellte, zu verschieden gewesen.

Unterschiedliche Ansätze von Politikern und Wirtschaftswissenschaftlern

Über die Absicht, die Kompetenzverflechtungen von Bund und Ländern zu lösen und die Selbständigkeit und jeweilige Unabhängigkeit zu stärken, bestand noch Übereinstimmung zwischen der Politik und der wirtschaftswissenschaftlichen Fachmeinung innerhalb und außerhalb der Kommission. Dafür war vor allem eine neue verfassungsrechtliche Zuständigkeitsverteilung erforderlich, durch die die allgemein kritisierten gemeinsamen Zuständigkeiten und Mitwirkungsrechte bei der Gesetzgebung und bei Gemeinschaftsaufgaben beseitigt oder abgebaut werden sollten.

Bei der Problemdiskussion beginnen die Politiker mit einem pragmatischen Ansatz. Sie gehen vom bestehenden Zustand, d.h. von den Verfassungstexten und der Verfassungswirklichkeit und der sich daraus ergebenden föderativen Finanzverteilung aus. Sie suchen Alternativen für einzelne wesentliche Verfassungsvorschriften, die sich aus heutiger Sicht als fehlsteuernd oder als ursächlich für unerwünschte Fehlentwicklungen herausgestellt haben. Diese

Alternativen müssen konkret, praktikabel und auch mehrheitsfähig sein. Damit ist vorgegeben, dass die Gesamtstruktur der föderativen Verfassung und damit die solidarische gegenseitige Verpflichtung der Gebietskörperschaften (das „bündische Prinzip“, wie sie das Bundesverfassungsgericht genannt hatte) nicht in Frage zu stellen ist, zumal das dem Kommissionsauftrag widersprochen hätte.

Eine solche Vorgehensweise entspricht jedoch nicht der Denkweise der Wirtschaftswissenschaftler. Ihr Ausgangspunkt ist nicht die reale Bundesrepublik mit 16 verschiedenen Ländern, die – was Bevölkerung und Fläche anbetrifft – unterschiedlich groß sind und die unvergleichbare Strukturen und Wirtschaftskraft haben, sondern ein idealtypisches Staatsgebilde, das eher einem Staatenbund als einem Bundesstaat entspricht. Sie übertragen die Postulate und Erklärungsmodelle aus der Ökonomie auf die staatliche Ordnung und verabsolutieren sie, ohne andere, gesellschaftliche Wertsysteme zu berücksichtigen. Ihr Regelmechanismus ist das aus bestimmten ökonomischen Theorien übernommene Wettbewerbsprinzip, das sie möglichst vollständig auf die staatlichen Institutionen, insbesondere auf die einzelnen Länder und auf das Bund-Länder-Verhältnis anwenden.

Daraus ergeben sich Leitbilder, die mit den Begriffen striktes Trennsystem, Ausgaben- und Steuerautonomie sowie Abschaffung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs umschreiben lassen. Dem Vorwurf der Realitätsferne ihrer Denkweise begegnen sie mit der Forderung nach Länderneugliederung und nach Beseitigung der bestehenden föderativen Finanzverfassung. Der wissenschaftliche Absolutheits- und Wahrheitsanspruch ihrer geschlossenen Konzeptionen und Meinungen, die schwer mit demokratischen Kompromissen und Mehrheitsmeinungen zu vereinbaren sind, macht Antworten und Ratschläge zu den eingeschränkten Fragestellungen der Politik kaum möglich. Weil von den Politikern aber nur partielle Antworten zu vorgegebenen speziellen Fragen erwartet werden, besteht hier eine Sperre, die es verhindert, dass von den Wissenschaftlern andere konzeptionelle Leitbilder und Meinungen erfolgreich eingebracht werden können.

Die unterschiedlichen Beschränkungen bei der Föderalismusdiskussion

Wie sehen die politischen Realitäten in der Bundesrepublik aus, die die politisch Verantwortlichen im Bund und in den Ländern bei einer Föderalismusreform berücksichtigen müssen?

Mit dieser Frage wird gleichzeitig geprüft, ob und wo die Beschränkung des politischen Auftrags auch eine klare Grenze für den Beratungserfolg der Wirtschaftswissenschaft ist. Das aufzuzeigen, kann auch für die zukünftigen Föderalismusdiskussionen hilfreich sein.

Zunächst war in der Föderalismusdebatte nur die Sicht der Länder wahrnehmbar. Die Länderparlamente hätten keine hinreichenden eigenen Gestaltungsmöglichkeiten für ihre eigene Gesetzgebung mehr gehabt. Ursächlich dafür sei die zunehmende Inanspruchnahme der grundgesetzlichen Ermächtigung zur konkurrierenden Gesetzgebung durch den Bund gewesen. Dem hätten die Regierungschefs der Länder im Bundesrat auch immer wieder zugestimmt, weil sie damit ihre Mitwirkungsrechte bei der Gesetzgebung des Bundes – mit entsprechender medialer Wahrnehmung auf Bundesebene – ausweiten konnten. Der mit der Verlagerung von der Landes- auf die Bundesebene verbundene Verzicht auf gesetzliche Gestaltungsrechte in den Ländern habe aber nicht im Interesse der Länderparlamente gelegen. Dieser Zentralisierungsprozess müsse – so die öffentliche Debatte – endlich zurückgedreht werden.

Erst während der Beratungen der Föderalismuskommission bekam eine Argumentation aus der Sicht des Bundes stärkeres Gewicht. Es setzte sich die Einsicht durch, dass die in der Verfassung vorgesehene „Einmischung“ der Chiefs der Landesexekutiven in die Bundesgesetzgebung – aus der Sicht der Bürger – dem Ansehen und der Autorität des gewählten deutschen Bundesparlaments schaden könnte. In der öffentlichen Wahrnehmung besteht nicht nur ein Zweikammersystem auf der Bundesebene, sondern eine deutliche Dominanz der Länderkammer. Das Schicksal und der Inhalt von Gesetzesentwürfen des Bundestages, die absehbar keinen endgültigen Bestand haben, wird von der Länderkammer und dem Vermittlungsausschuss entschieden. Diese Wahrnehmung ist nicht falsch. Das Gesetzgebungsverfahren des Bundes ist eine institutionelle und intransparente Politikverflechtung an der Spitze der Staatsorganisation. Wenn der Bundestag die Verflechtungsprodukte des unter Ausschluss der Öffentlichkeit beratenden Vermittlungsausschusses abnickt, dann hat das nur noch formale Bedeutung für die Gestaltungsmacht des Parlaments.

Aus dieser Konstruktion wurde auch ein klares Demokratiedefizit gefolgert. Denn in den bundesweiten Wahlen würden nur die Bundestagsabgeordneten für die Gesetze des Bundes verantwortlich gemacht,

obwohl ihre Verantwortlichkeit für den Gesetzesinhalt deutlich begrenzt war. Dagegen brauchen die Länderchefs sich trotz ihrer gestaltenden Mitwirkung im Bundesorgan Bundesrat und im Vermittlungsausschuss vor den Wählern nicht zu verantworten. Sie werden für die Landesparlamente in Landtagswahlen gewählt, stellen sich aber für ihre Mitwirkung bei den Bundesgesetzen nicht dem Wähler; aber sie beklagen sich ständig, dass Bundesthemen „ihre“ Landtagswahlen beeinflussen und „verfälschen“.

Auch wenn es nicht immer so formuliert wird, so ist die Verflechtung von Bund und Ländern bei der Entscheidung über Bundesgesetze im Bundesrat und im Vermittlungsausschuss das Kardinalproblem des deutschen Föderalismus. Wer rechtliche und politische Verflechtungen auflösen will, für den ist das primäre institutionelle Ziel in der Föderalismusdebatte der Ausschluss oder die radikale Zurückdrängung von Ländermitwirkungen bei der Gesetzgebung des Bundes. Aber ist dieses Zweikammersystem nicht ein Strukturmerkmal der föderativen Bundesrepublik, das seit ihrer Geburtsstunde besteht und unabänderlich ist?

Hier besteht also eine substantielle Barriere für Reformen. Weil dies aber so ist und weil hieran grundsätzlich nichts zu ändern ist, bemühen sich alle, wenigstens die Anzahl und die Felder der Einflussnahme durch die Ländervertreter zu reduzieren. Hier werden die Ansatzpunkte für eine Veränderung gesucht; meist mit einem Hinweis auf „bessere“ Zustände in der Vergangenheit. Angeblich wären zu Beginn der Bundesrepublik doch auch nur 10 bis 20% der Bundesgesetze zustimmungsbedürftig gewesen. Das ist jedoch nicht zutreffend, wie z.B. aus allen Handbüchern des Bundesrates zu ersehen ist. Der Anteil lag – schwankend zwischen 50 und 60% – im Gesamtdurchschnitt zwischen 1949 und 2003 bei 53,2%.

Es gibt auch keine belastbare historische Quelle, dass ein Anteil von 10 bis 20% der Vorstellung der Väter des Grundgesetzes entsprechen würde. Gegenüber entsprechenden Legenden müsste eigentlich die Tatsache Zweifel wecken, dass bereits in der ersten Legislaturperiode 41,8% der Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates ergangen sind.

Unabhängig davon, dass mit dem Ziel, den Anteil der zustimmungspflichtigen Gesetze zu reduzieren, die totale Entflechtung bei der Gesetzgebung und der Grundsatz von Transparenz bei Zuständigkeiten und politischer Verantwortung aufgegeben wird, ist schon dieses angestrebte Ziel sehr ambitioniert.

Ersatzlösungen

Die unterschiedlichen Interessenlagen und das damit bedingte Gegeneinander der beiden Kammern können also nicht beseitigt werden. Doch wie steht es mit den Vorschlägen, die versuchen, auf Ersatzlösungen auszuweichen und wenigstens die Fälle der Mitwirkung der Länder zu reduzieren?

So soll das Zustimmungserfordernis eingeschränkt werden, indem der Katalog des Art. 72 GG (konkurrierende Gesetzgebung) reduziert wird und indem Art. 84 GG, der die Zustimmung der Länder vorsieht, wenn ein Bundesgesetz Verfahrensrechtsfragen enthält, durch eine differenzierende Verfahrensregelung zugunsten der Länder geändert wird. Außerdem sollen die Länder vor Steuermindereinnahmen aufgrund von Bundesgesetzen besser geschützt werden, indem hierfür ihre Zustimmung vorgeschrieben wird.

Doch diese Vorschläge dürften im Fall ihrer Durchsetzung und Anwendung nur marginale Entflechtungsergebnisse bringen. Eine große Lösung der Entflechtung bei der Gesetzgebung könnte nur eintreten, wenn der Bund für die Anwendung seiner Gesetze auch eine bundeseigene Verwaltung hätte. Eine solche zweigleisige Verwaltungsstruktur gibt es in Deutschland aber nicht. Vielmehr enthält die Verfassung den Grundsatz, dass die Bundesgesetze durch die Behörden der Länder zu vollziehen sind. Hierdurch entsteht ein Sicherheitsbedürfnis der Länder vor einer kostenträchtigen und unzumutbaren Belastung ihrer Verwaltung durch Bundesrecht, das – selbst bei Vollständigkeit der Kompetenzzuordnung – letztlich nur durch Mitwirkungsrechte und Zustimmungserfordernisse zu erfüllen ist.

Verfassungskonvent als bessere Alternative?

Ob die Zusammensetzung der Föderalismuskommission aus Vertretern der Länder und Abgeordneten des Bundesparlaments eine richtige oder falsche Vorentscheidung für ein erfolgreiches Prüfungsergebnis gewesen war, ist umstritten. Die Politiker mögen durch ihre Funktionen interessenorientiert sein. Sie sind letztlich bei jedem Vorschlag, von wem der auch kommt, diejenigen, die entscheiden müssen, wenn es um die gesetzgeberische Umsetzung geht. Auch eine große Konventlösung zur Ausarbeitung einer neuen Verfassung ist deshalb keine sichere Voraussetzung für eine zügige und unveränderte Übernahme der Beratungsergebnisse durch den Gesetzgeber. Also dürfte auch künftig ein Verfassungskonvent keine institutionelle Alternative für eine politisch zusammengesetzte Prüfungskommission sein.

Würde eine Kommission zur Vorbereitung einer Änderung der föderativen Verfassung gebildet werden, in der nicht alle Länder vertreten sind, sondern nur einige Länder einbezogen würden, so schwindet jede Aussicht auf Einigung und gesetzgeberische Umsetzung durch den Bundesrat. Weil der Status quo die sicherste Position für jedes einzelne Land ist, garantiert die Länderkammer die denkbar größte Bestandssicherung.

Sie bietet Gewähr für den Bestand aller 16 Länder. Die Möglichkeit einer Zusammenlegung mehrerer kleiner Länder zu größeren Ländern ist unrealistisch. Ebenfalls auszuschließen ist ein neuer Zuschnitt der Länderterritorien zu Ländern mit annähernd gleichen Flächen- und Bevölkerungsgrößen.

Die immer wieder ins Spiel gebrachte Föderalismusvariante, mit der angeblich fast alle föderativen Finanzprobleme gelöst werden würden, ist der Zusammenschluss von finanzstarken mit finanzschwachen Ländern. Doch welches finanzstarke Land liegt neben einem finanzschwachen Flächenland, das es übernehmen sollte? Meist wird in der Diskussion sogar die simple Einsicht verdrängt, dass die Fusion von zwei oder sogar drei finanzschwachen Ländern noch kein finanzstarkes Land entstehen lässt.

Gegenwärtiger bundesstaatlicher Finanzausgleich als Schranke

Bei dem Auftrag an die Föderalismuskommission war die Überprüfung der Finanzverfassung ausdrücklich ausgenommen worden. Die Begründung war, dass eine Änderung der verfassungsrechtlichen Finanzbeziehungen von Bund und Ländern zwangsläufig auch den geltenden bundesstaatlichen Finanzausgleich in Frage gestellt hätte. Der aber war nach schwierigen Verhandlungen erst 2001 neu gestaltet und mit einer 15jährigen Geltungsdauer bis 2019 befristet worden. Dieses sensible Streitfeld der Länder wieder zu öffnen, hätte die gesamten Föderalismusberatungen überlagert, dominiert und endlos gemacht.

Der bundesstaatliche Finanzausgleich ist zwar nur ein Segment in der Finanzverfassung, er bewegt aber durch Umverteilung riesige Beträge. Die finanzschwachen Länder erhielten 2004 zur Haushaltsfinanzierung durch alle Ausgleichsinstrumente zusammen mehr als 30 Mrd. Euro. Die Umverteilungsmechanismen stehen in der Verfassung. Die Festlegung des Volumens der Verteilungsströme sind in erster Linie das Ergebnis langwieriger Verhandlungen, die fast ausschließlich zwischen den Ländern stattfinden. Bei der Berechnung der Ausgleichszuweisungen wird die finanzielle

Situation jedes einzelnen Bundeslandes transparent, insbesondere weil hierbei seine eigene Steuerkraft im Verhältnis zu allen anderen Ländern zugrunde gelegt werden muss.

Seit der deutschen Vereinigung – und das gilt insbesondere auch für die ab 2005 bis 2019 geltende Fassung des Finanzausgleichsgesetzes – mussten die finanziellen Ausgleichsbemühungen des Bundes und der Länder darauf ausgerichtet werden, den neuen Ländern die notwendigen Mittel zur Finanzierung ihrer Staatsaufgaben *und* des wirtschaftlichen Aufbaus zu verschaffen. Denn die Wirtschaftskraft und die Steuerstärke der neuen Länder ist nach wie vor viel zu gering.

Die daraus folgende solidarische Verpflichtung der alten Länder und des Bundes gegenüber den neuen Ländern üben eine Sperrwirkung aus, die für viele Jahre eine Abkehr von der gegenwärtigen Finanzverfassung ausschließt. Sowohl aus dem Auftrag der solidarischen Verfassung, in dessen Rahmen es möglich war, die ostdeutschen Länder in das Grundgesetz ohne vorherige Verfassungsänderung mit einzubeziehen, als auch aus übereinstimmenden Grundsatzbeschlüssen von Bund und Ländern kann sicher der Schluss gezogen werden, dass mindestens für die nächsten 15 Jahre (bis 2019) eine nationale Verpflichtung besteht, den ostdeutschen Ländern mit hohen Transferzahlungen den Vereinigungsprozess finanziell zu erleichtern. Die Transferhöhe in die neuen Länder (2004 insgesamt 26,6 Mrd. Euro) ist nur durch den in der Verfassung vorgesehenen Umsatzsteuer-Vorabausgleich (8,3 Mrd. Euro), den Länderfinanzausgleich (5,5 Mrd. Euro) und die verschiedenen Bundesergänzungszuweisungen (12,77 Mrd. Euro) zu erreichen.

Ohne die hohen solidarischen Leistungen des Bundes und der westdeutschen Länder über das föderative Finanzausgleichssystem könnten die ostdeutschen Länder nicht existieren. Sie wären faktisch keine selbständigen Staaten. Sie könnten weder ihre verfassungsmäßigen Aufgaben noch den erforderlichen infrastrukturellen Aufbau in ihren Ländern finanzieren.

Gesamtdeutschland ist eine Reformvorgabe

Durch das Hinzukommen der neuen Länder haben die Bestimmungen der Finanzverfassung einen neuen materiellen Inhalt bekommen. Sie wurden dadurch anders konkretisiert. Die Politik in der Bundesrepublik hat diese Veränderung des deutschen Verfassungsrechts seit dem Hinzutreten der neuen Länder zu berücksichtigen. So zu tun, als ob die neuen Länder nicht Teil der

Bundesrepublik wären, bedeutet schon im Denken Abschied von der Verfassungswirklichkeit zu nehmen.

In der Politik wird nirgendwo die Forderung erhoben, die neuen Länder aus dem gesamtdeutschen Verfassungsverbund wieder auszuschließen. Auch ein Zurück zu einem Verfassungsrecht, das zwar gemeinsam für West- und Ostdeutschland gelten soll, aber mit jahrzehntelangen Übergangsfristen bis zur vollen Anwendung in den neuen Ländern faktisch doch zwei geteilte Rechtsgebiete schafft, entspricht nicht dem gemeinsamen Wertesystem der politisch Verantwortlichen.

Das vereinigte Deutschland mit der einheitlichen verfassungsmäßig gesicherten Rechtsordnung, aber mit einer großen finanziellen Hilfeverpflichtung gegenüber einem sehr wirtschafts- und steuerschwachen Ostdeutschland ist für die Politik eine Realität. Bei Reformvorschlägen zu den Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den Ländern wie auch zwischen den Ländern ist also vom Weiterbestehen der gegenwärtigen Finanzverfassung auszugehen. Wie sich allerdings in den nächsten Jahren der Aufholprozess in den neuen Ländern vollziehen wird und wie lange die finanzielle Abhängigkeit vom Bund und den alten Ländern noch in diesem Ausmaß bestehen bleibt, ist nicht vorherzusagen.

Die bei einer Reform zu berücksichtigende Datenlage

Und wie sieht die bei Reformvorschlägen zu berücksichtigende Lage und Entwicklung in den ostdeutschen Ländern aus? Grundlage ist selbstverständlich die wirtschaftliche Entwicklung, die maßgebend auch für den finanzwirtschaftlichen Aufholprozess gegenüber den westdeutschen Ländern ist. Im Jahr 2003 betrug das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner in den neuen Ländern nur rund 64% des westdeutschen Vergleichswertes⁴. Dabei wird auch 15 Jahre nach der deutschen Vereinigung ein erheblicher Teil der Wirtschaftsleistung in Ostdeutschland allein aufgrund der direkten Unterstützung durch Transferzuflüsse in Höhe von netto rund 70 Mrd. Euro⁵ erbracht. Das auf eigener Wirtschaftskraft basierende BIP je Einwohner liegt selbst in den wirtschaftsstärkeren Regionen Ostdeutschlands bei nur etwa 55% des westdeutschen Durchschnittswertes.

⁴ So die Ausarbeitung von Joachim Ragnitz: Transferleistungen und Bruttoinlandsprodukt in Ostdeutschland, in: Wirtschaft und Wandel, Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Mai 2005.

⁵ Joachim Ragnitz, a.a.O., Netto-Transfers 2003: Bund (mit Ausgaben und Einnahmen) 27 Mrd. Euro, Länder (West) 14,8 Mrd. Euro, Sozialversicherungen 15 Mrd. Euro.

Diese relativ niedrige Wirtschaftskraft bestimmt die Finanz- und Steuerkraft der neuen Länder. Die gegenwärtig feststellbare Situation sieht nach den Daten für 2004 wie folgt aus:

Die „originäre“ Steuerkraft der neuen Länder – je Einwohner gerechnet – beträgt nur rund 40% des länderdurchschnittlichen Aufkommens. Die beiden Extremwerte unter den Flächenländern liegen bei 36,1% und 127,4%. Das sind die Zahlen für das steuer schwächste ostdeutsche Land (Sachsen-Anhalt) und für das steuerstärkste Land Westdeutschlands (Hessen).

Mit der „originären“ Steuerkraft werden für die Berechnungen des Finanzausgleichs die bei den einzelnen Ländern aufkommenden Landessteuern und ihre Einkommensteuern und Körperschaftsteuern erfasst. Nicht dazu gezählt wird die Umsatzsteuer. Bei einer ökonomischen Abgrenzung gehört sie zum Teil zur Umverteilungsmasse (als Umsatzsteuer-Vorabverteilung), die unter den Ländern nach der jeweiligen Steuerschwäche verteilt wird⁶.

Ein Pro-Kopf-Vergleich der originären Steuerkraft der einzelnen Länder nach den Zahlen für 2004⁷ weist aus, wie groß die Unterschiede beim Steueraufkommen der Länder zwischen Ost- und Westdeutschland noch immer sind. Von einer Steuerausstattung, die die Grundlage für vergleichbare Wettbewerbsbedingungen sein könnte, kann keine Rede sein, wenn Sachsen 38,2% des länderdurchschnittlichen eigenen (Pro-Kopf-)Steueraufkommens ausweist, Sachsen-Anhalt 36,1%, Thüringen 36,7%, Brandenburg 43,2%, Mecklenburg-Vorpommern 38,0%⁸.

Hervorzuheben ist: Auch die relativ geringe „eigene“ Steuerkraft in Ostdeutschland erreicht diese Höhe nur auf der Grundlage der sehr hohen Transferleistungen, die in die neuen Länder fließen.

⁶ Diese ökonomische Abgrenzung entspricht nicht der verfassungsgerichtlichen Zuordnung, nach der die Einnahmen aus dem Länderanteil an der Umsatzsteuer ausdrücklich ein Bestandteil der „eigenen“ Steuerausstattung der Länder sind. Erst durch die Umverteilung der Umsatzsteuer unter den Ländern (verfassungsrechtlich: die Zuordnung der Umsatzsteuer als eigene Steuereinnahme der einzelnen Länder) findet eine Angleichung statt, durch die das Niveau der Pro-Kopf-Steuereinnahmen bei den ostdeutschen Ländern von rund 40% auf rund 90% des Länderdurchschnitts angehoben wird. Voraussetzung für die Nutzung der Umsatzsteuer als Finanzausgleichsinstrument zugunsten der ostdeutschen Länder ist, dass die Umsatzsteuer als gemeinschaftliche Steuer dem Bund und den Ländern zusteht. Dieser so genannte große Steuerverbund ist durch Verfassungsänderung 1969 eingeführt worden, als der Bund einen höheren Anteil an der Einkommen- und der Körperschaftsteuer erhielt und dafür die Länder an der Umsatzsteuer beteiligt wurden.

⁷ Nach einer Antwort der parlamentarischen Staatssekretärin beim Bundesfinanzministerium, Frau Dr. Barbara Hendricks, auf eine schriftliche Anfrage (abgedruckt in Bundestagsdrucksache 15/5167, S. 19 f.)

Um den Überblick über die ökonomischen und finanzwirtschaftlichen Verknüpfungen der neuen Länder über die öffentlichen Transfers mit den westdeutschen Ländern und dem Bund zu vervollständigen, sei darauf hingewiesen, dass zu den Finanztransfers aus den öffentlichen Haushalten nach Ostdeutschland auch noch sehr hohe Transferzahlungen über die Sozialbudgets in die ostdeutschen Länder kommen, und zwar auf der Basis der gesamtdeutsch einheitlich geregelten Rechtsnormen der Arbeits- und Sozialsysteme⁹.

Mit den Ausführungen über die Größenordnungen der Verflechtungen der Einnahmenseite der ostdeutschen Länderhaushalte mit den westdeutschen Ländern und dem Bund soll hier nur deutlich gemacht werden, mit welchen Hürden jede Verfassungsreform belastet ist, die Alternativregelungen zur bestehenden Finanzverfassung bieten soll.

Alternative Reformziele der Wirtschaftswissenschaft

Die wirtschaftswissenschaftliche Meinungsvermittlung bei den Beratungen der Kommission war deshalb nicht nachhaltig erfolgreich, weil der Kommissionsauftrag vor allem auf die Entflechtung der Gesetzgebungszuständigkeiten und die so genannte Rückführung von Gesetzesmaterien auf die Ebene der Länder gerichtet war. Das ist keine eigentliche Sachdomäne der Wirtschaftswissenschaftler. Ihre Beratungsanliegen waren viel grundsätzlicher und bezogen sich auf die Länderneugliederung, die Finanzverfassung ohne Gemeinschaftsfinanzierungen und auf ein striktes Steuertrennsystem innerhalb eines am Wettbewerbsprinzip ausgerichteten Föderalismuskonzepts. Aber die wissenschaftliche Begleitung einer Reformdiskussion sollte schon auftragsgemäß die historische Entwicklung und die Realisierbarkeit mit beachten. Nur so kann sie auch bei realitätsbezogenen und politischen Zielvorgaben und bei Kompromissen beratungsfähig bleiben.

⁸ Die eigenen Steuereinnahmen der finanzstarken Flächenländer liegen für Hessen bei 127,4% des Länderdurchschnitts, für Bayern bei 126,1%, für Baden-Württemberg bei 124,5% und für Nordrhein-Westfalen bei 108,1%. Zwar geringer, aber immer noch sehr stark ist der Abstand der ostdeutschen Länder bei den originären Steuereinnahmen zu den westdeutschen Flächenländern: Niedersachsen 81,4%, Rheinland-Pfalz 97,9%, Schleswig-Holstein 94,8%, Saarland 83,3%. (Nachrichtlich die Stadtstaaten: Berlin 84,3%, Hamburg 193,5%, Bremen 108,7%).

⁹ Das gesamte Volumen, das aufgrund aller öffentlicher Transfers aus Westdeutschland in den ostdeutschen Wirtschaftskreislauf gelangt, wird auf jährlich netto über 70 Mrd. Euro geschätzt; siehe J. Ragnitz, a.a.O., auch oben Fußnote 5. Dazu gehören auch die Transferströme über die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a GG, sowie die Ausgaben des Bundes, die er in den neuen Ländern tätigt.

Vorschläge des Sachverständigenrats

Die spezifische Funktion der wissenschaftlichen Politikberatung ist der Grund, warum die Vorschläge des Sachverständigenrates für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (im Folgenden Sachverständigenrat) zur Reform des deutschen Föderalismus im Mittelpunkt der nachfolgenden Ausführung stehen. Der Sachverständigenrat hatte seit vielen Jahren in seinen Gutachten die Möglichkeiten einer weithin wahrnehmbaren und gezielten Politikberatung. Was der Sachverständigenrat heute an den Erscheinungsformen der staatlichen Ordnung in Deutschland kritisiert, stimmt mit der allgemeinen Meinung überein: Ineffizienz und Intransparenz des Entscheidungsgeflechts.

In seinem letzten Jahresgutachten 2004/2005, in dem der Sachverständigenrat auch schon zu den Beratungen der Föderalismuskommission Stellung genommen hatte, hat er seine grundsätzliche Position zur Föderalismusreform aktualisiert und erklärt, dass es bei dieser Reform „um eine Verbesserung der ineffizienten und undurchsichtigen Entscheidungsmechanismen geht, unter denen Ergebnisse im politischen Entscheidungsgeflecht zustanden kommen“¹⁰. Die konkrete Ausgestaltung des Föderalismus in Deutschland stellt nach Ansicht des Sachverständigenrates ein außerordentlich hohes Hindernis für die Umsetzung grundlegender Reformen dar.

Ökonomische Grundprinzipien eines föderativen Systems

Jede Reform des Föderalismus müsse ohne eine durchgreifende Entflechtung auch im Bereich der Finanzverfassung Stückwerk bleiben. Deshalb hat der Sachverständigenrat immer wieder für eine Verfassung plädiert, bei der die ökonomischen Grundprinzipien eines föderativen Systems (Autonomie¹¹, fiskalische Äquivalenz¹², Konnexität¹³) wiederhergestellt und die Kompetenzen für finanzpolitische Entscheidungen im Sinne eines mehr wettbewerblich organisierten Föderalismus der einzelnen Gebietskörperschaften eindeutig zugewiesen werden.

Derzeit seien beide staatlichen Ebenen in ihrer Handlungsfreiheit stark beschränkt, weil der Bund meist die Zustimmung der Länder zu Steuergesetzänderungen einholen muss, während den Ländern so

gut wie kein Spielraum auf der Einnahmeseite verblieben ist. Vor allem sei für das Ziel der Entflechtung eine größere Autonomie von Bund und Ländern bei der Gestaltung ihrer Einnahmen erforderlich.

Steuertrennsystem kontrovers

Der Sachverständigenrat rät in seinem letzten Gutachten von einem Übergang zu einem Trennsystem ab¹⁴. Diese Aussage ist bedeutsam, aber wenig bekannt. Der Sachverständigenrat hat aber gegen einen Steuerwettbewerb der Länder grundsätzlich keine Bedenken. Er begründet seine heutige Auffassung damit, dass der jetzige Verbund der großen Steuern für alle Ebenen den Vorteil einer „Diversifikation“ und damit einer Versicherung gegenüber künftig unvorhersehbaren Aufkommenseinbußen bei einer der großen Steuern besitze. Mit dieser Argumentation akzeptiert der Sachverständigenrat die Gründe, die angesichts der unterschiedlichen Aufkommenselastizitäten bei den großen Ertragssteuern und der Umsatzsteuer bei der Verfassungsreform 1969 zum großen Steuerverbund geführt hatten.

Viele Wirtschaftswissenschaftler haben ihre Kritik am gegenwärtigen steuerlichen Verbundsystem mit einem Hinweis auf die frühere Verfassungslage verbunden, bei der die Steuern auf Bund und Länder angeblich nach dem strikten Trennsystem zugeordnet gewesen wären. Eine funktionierende puristische Regelung hat es aber auch zu Beginn der Bundesrepublik nicht gegeben. Denn schon in der ersten Fassung des Grundgesetzes von 1949 – also von Anfang an – waren die Bund-Länder-Beziehungen geprägt durch die zeitbedingten Notwendigkeiten vielschichtiger Verflechtungen auf der Ausgabenseite der staatlichen Haushalte wie auch bei den Steuereinnahmen. Letztere waren – entgegen vielen unzutreffenden Behauptungen – nicht nach einem strikten Trennsystem entweder dem Bund oder den Ländern zugeordnet. Zwar standen die Umsatzsteuer und die Verbrauchsteuern

¹² Sachverständigenrat, a.a.O., Tz. 790: Als „Verflechtung“ auf der Ausgabenseite bezeichnet der Sachverständigenrat entweder das Zusammenwirken von Bund und Ländern in ihrer Gesamtheit oder die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und einzelnen Ländern. Beide Arrangements würden der anzustrebenden institutionellen Kongruenz zuwiderlaufen, wonach jeweils ein und dieselbe politische Ebene Nutzer, Entscheider und Finanzier sein sollte.

¹³ Sachverständigenrat, a.a.O., Tz. 793: Ein „Konnexitätsproblem“ stelle sich immer dann, wenn die Gesetzgebungszuständigkeit beim Bund und die Verwaltungszuständigkeit bei den Ländern und ihren Gemeinden liegt. Wenn der Sachverständigenrat von Konnexität schreibt, meint er in Wirklichkeit die Abschaffung des in Art. 104 Abs. 1 GG formulierten Konnexitätsprinzip mit der prinzipiellen Kostentragungspflicht nach der Ausführungs- und Verwaltungszuständigkeit und die Einführung einer Ausgabenverteilung auf Bund und Länder nach der Gesetzeskausalität.

¹⁴ Sachverständigenrat, a.a.O., Tz. 796.

¹⁰ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (im Folgenden Sachverständigenrat): Jahresgutachten 2004/2005, Wiesbaden 2004, Tz. 787 ff.

¹¹ Das heißt Selbstgestaltungsfreiheit auf der Ausgaben- und Einnahmeseite der einzelnen Gebietskörperschaften; erreichbar durch Entflechtung.

allein dem Bund und die Einkommensteuer und die Körperschaftsteuer grundsätzlich den Ländern zu. Aber gleichzeitig sah die Verfassung die Ermächtigung für den Bund vor, Anteile der Einkommen- und der Körperschaftsteuer der Länder für sich in Anspruch zu nehmen. Diese Bundesanteile wurden jährlich festgesetzt; sie hatten sich von 27% im Jahr 1951 bereits auf 38% im Jahr 1955 erhöht.

Die zentrale Frage an die Vertreter eines Systems der strikten Trennung bei den großen Steuern ist seit Jahren unbeantwortet: Wie sollten die neuen Länder mit ihrer extrem niedrigen eigenen Steuerkraft (von derzeit nur rund 40% des länderdurchschnittlichen Aufkommens – je Einwohner gerechnet) ihre Staatsaufgaben finanzieren? Soll der Bund die Finanzverantwortung für die finanziell allein nicht existenzfähigen ostdeutschen Länder durch noch höhere ergänzende Finanzausweisungen übernehmen? Oder reicht die Erwartung aus, dass die geringen eigenen Steuereinnahmen sich als ein verstärkter Anreiz zu mehr wettbewerblichem Verhalten und erhöhter wirtschafts- und wachstumsfördernder Eigeninitiative der einzelnen Länder herausstellen würden?

Der Sachverständigenrat sieht trotz des Verzichts auf das Trennsystem vielfältige Möglichkeiten, die Finanzverfassung auf der Einnahmeseite „transparenter und beweglicher“ zu gestalten. Dazu zählt ein Zuschlags- und Abschlagsrecht für die Länder bei der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer. Aber nur mit Vorbehalten bewertet der Sachverständigenrat diesen Vorschlag, der eine bundeseinheitlich festgelegte Bemessungsgrundlage und andere einschränkende Voraussetzungen vorsieht.

Einem anderem Vorschlag, der von Bundesseite in die Beratungen der Föderalismuskommission eingebracht worden war, stimmt der Sachverständigenrat zu. Die Länder sollen die Gesetzgebung über Steuern erhalten, deren Aufkommen allein ihnen und ihren Gemeinden zufließen. Allerdings verweist der Sachverständigenrat darauf, dass die Vertreter der Länder in der Kommission bisher diesen Vorschlag zur Steuerautonomie abgelehnt hätten¹⁵.

Fasst man den Stand der kontroversen Diskussion über die Abschaffung des Steuerverbundes aus

Einkommensteuer und Körperschaftsteuer sowie Umsatzsteuer zusammen, dann ist festzustellen, dass das strikte Steuertrennsystem sich entweder gar nicht mehr in der aktuellen Föderalismusdebatte befindet oder nur als begriffliche Alternative, aber ohne einen substantiellen Nachweis der Konsequenzen und der finanziellen Auswirkungen auf den Bund und die einzelnen Länder. Das aber hätte man von den Finanzwissenschaftlern nach einer so langen Debatte eigentlich erwarten können.

Föderatives Finanzausgleichssystem

Insbesondere beim horizontalen Finanzausgleich zwischen den einzelnen Bundesländern besteht nach wie vor Übereinstimmung zwischen dem Sachverständigenrat und den veröffentlichten Meinungen der meisten Wirtschaftswissenschaftler. Hier werden negative Anreizwirkungen durch den bestehenden Finanzausgleichstarif festgestellt, die beseitigt werden sollten. Der Sachverständigenrat schlägt außerdem vor, die Abschöpfung beziehungsweise die Auffüllung nicht nach der Steuerkraft pro Einwohner, sondern nach dem Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner zu bemessen. Sein Modell, so meint der Sachverständigenrat, würde ein einfacheres und anreizfreundlicheres Finanzausgleichssystem gewährleisten¹⁶. Ob diese Änderungen ein Modell für einen neuen Finanzausgleich ergeben, das den Gesetzgeber noch vor 2019 beschäftigen wird, ist heute nicht abzusehen, aber unwahrscheinlich.

Einführung eines neuen Konnexitätsgrundsatzes

Nach der Verfassungsstruktur in der Bundesrepublik bei Bundesgesetzen obliegt in der Regel die Ausführung dieser Gesetze den Ländern und Gemeinden. Aus dem in der Verfassung formulierten Lastenverteilungsgrundsatz (Art. 104a Abs. 1 GG) ergibt sich, dass die Länder die aus dem Gesetzesvollzug entstehenden Kosten zu tragen haben (nach der so genannte Verwaltungskausalität). Das möchte der Sachverständigenrat ändern und die prinzipielle Kostentragungspflicht dem Bund als Gesetzgeber auferlegen (so genannte Gesetzeskausalität)¹⁷.

Doch dieses ist eine so große Systemveränderung, dass der Gesetzgeber vor einer Verfassungsänderung

¹⁵ Sachverständigenrat, a.a.O., Tz. 798.

¹⁶ Wie die einzelnen Länder davon begünstigt und betroffen wären, wird nicht dargelegt, obwohl allseits bekannt ist, dass die Zustimmung der Ländervertreter von den finanziellen Auswirkungen eines alternativen Vorschlags abhängt. Von den Praktikern ist dieser Wechsel von den Ist-Steuereinnahmen der Länder zum statistischen wirtschaftskraftbezogenen Modell wiederholt geprüft und abgelehnt worden.

¹⁷ Sachverständigenrat, a.a.O., Tz. 793.

¹⁸ Unter anderem: Wie soll die Kostenverursachung durch legislative (= Bund) oder exekutive (= Länder) Entscheidungen bei jedem einzelnen Gesetz ermittelt und zugeordnet werden? Auch für eine konfliktfreie Abrechnung der Kosten bestehender und veränderter Gesetze mit den einzelnen Ländern gibt es keine realisierbaren Vorschläge. Und wie ist das Verhältnis dieser anderen Kostenabrechnung zum Bund-Länder-Umsatzsteuerausgleich nach Art. 106 Abs. 3 und 4 GG?

verständlicherweise erst die Voraussetzungen und Auswirkungen auf das Bund-Länder-Verhältnis kennen muss. Trotz jahrelanger Forderungen nach einer Systemänderung liegt aber keine derartige Untersuchung über diesen schwierigen und folgenschweren Wechsel vor¹⁸. Durch den bloßen Hinweis auf das – völlig anders geartete – Konnexitätsverhältnis der Länder zu ihren Gemeinden und auch nicht durch das bloße Aufzeigen von Schwächen des gegenwärtigen Lastenverteilungsprinzips kann eine nur im grundsätzlichen verharrende Forderung an die politischen Entscheidungsträger nicht entscheidungsreif werden.

Gemeinschaftsaufgaben

Durch jede von Bund und Ländern gemeinsam geplante und finanzierte Aufgabenwahrnehmung wird faktisch die Ausgabenautonomie der beteiligten Gebietskörperschaften und insbesondere die der Parlamente eingeschränkt. Die gemeinsame Festlegung von Programmen, Projekten und Haushaltsmitteln war vom Verfassungsgeber 1969 bei der Schaffung der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a und 91 b, sowie nach Art. 104 a Abs. 4 GG zur Verbesserung der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik gewollt, um so effizient und geordnet bestimmte gesamtgesellschaftliche Rückstände und Engpässe zu beseitigen.

Der Sachverständigenrat hatte hier wie die meisten Finanzwissenschaftler die Auffassung vertreten, dass die Gestaltungsfreiheit der einzelnen Länder, die gegenseitig im Wettbewerb stehen, wichtiger sei als Solidarität bei der Finanzierung von staatlichen Aufgabendefiziten.

Deshalb wollen der Sachverständigenrat und die meisten Finanzwissenschaftler die Gemeinschaftsaufgaben mit ihren „fremdbestimmten“ Zweckbindungen beseitigen und die einzelnen Aufgaben bei einer konsequenten Entflechtung entweder allein den Ländern oder aber dem Bund zuordnen. Allerdings spricht der Rat den Finanzhilfen des Bundes nach Art. 104 a Abs. 4 GG eine gewisse grundsätzliche Berechtigung nicht ab¹⁹, obwohl sie Teil der kritisierten Finanzverflechtungen von Bund und Ländern sind.

Die quantitative Bedeutung der Gemeinschaftsaufgaben ist heute wesentlich geringer als die grundsätzliche wissenschaftliche Kritik dies erwarten lässt. Für die Mehrzahl der Länder und auch für den Bund sind die Existenz und die Verfahrensregelungen einzelner Gemeinschaftsaufgaben eher eine funktionale als eine prinzipielle Frage. Beim Ausstieg des Bundes aus der gemeinsamen Planung und Finanzierung allerdings ist

der Streit über die freiwerdenden finanziellen Mittel zwischen allen Gebietskörperschaften unvermeidlich.

Aus heutiger Sicht lässt sich feststellen, dass es bei den gemeinschaftlichen Bund-Länder-Finanzierungen zwar differenzierende Zurückhaltung, aber keine totale Blockade der Politik gegenüber den Vorstellungen der Wissenschaft gibt.

Eine alternative Verfassungskonzeption

Auch wenn die einzelnen Bestandteile der Konzeption des Sachverständigenrates und vieler Wirtschaftswissenschaftler hier isoliert betrachtet wurden, darf nicht vergessen werden, dass das Ziel der Vorschläge der meisten Finanz- und Wirtschaftswissenschaftler die Verwirklichung eines alternativen Verfassungskonzepts ist, das sich nicht auf einige einzelne finanzwirtschaftliche Bausteine beschränkt.

Mit seinem letzten Gutachten hat der Sachverständigenrat sich in einigen Elementen von alten systemkritischen Schwarz-Weiß-Positionen wegbewegt, offensichtlich, um sich in seiner Funktion als politikberatende Institution aktiv an der Reformdiskussion zu beteiligen. Seine Grundausrichtung basiert aber immer noch auf einer ökonomischen Betrachtungsweise, die dem Wettbewerbsföderalismus eigen ist. Wie weit er sich dabei vom Mainstream der deutschen Wirtschaftswissenschaft entfernt hat, ist allerdings noch nicht abzuschätzen.

Es wäre ein Missverständnis, dass mit der Betonung der notwendigen Funktion wissenschaftlicher Politikberatung etwa die Beschäftigung der deutschen Wirtschaftswissenschaft und insbesondere der Finanzwissenschaft mit grundlegenden Reformansätzen und Alternativmodellen zum deutschen Föderalismus beschränkt werden sollte. Allerdings bedarf es noch einer großen Überzeugungsarbeit, die Mehrheitsvorstellungen in der Gesellschaft zu ändern, denn das in der Idee des Wettbewerbsföderalismus implizierte Werturteil²⁰, dass Unterschiede im öffentlichen Leistungsangebot zwischen den einzelnen Ländern vorteilhaft seien, wird in Deutschland nicht geteilt. Doch auch ein liegengebliebenes Thema wie die Föderalismusreform braucht immer mal wieder neuen Anschub, zumal wenn sich die Rahmenbedingungen sichtbar verändert haben.

¹⁹ Sachverständigenrat, a.a.O., Tz. 794

²⁰ Siehe Rüdiger Pohl: Die Reform der föderalen Finanzverfassung: Wünsche und Wirklichkeit, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 85. Jg. (2005), H. 2, S. 85 ff. Pohl hat dort die Werturteile, die fehlenden Antworten und die unbewiesenen Behauptungen der Vertreter des Wettbewerbsföderalismus kritisch hinterfragt.