

Dienen oder Erziehen? – Zur zukünftigen Rolle der deutschen Finanzverfassung

*Henrik Scheller*¹

Einleitung

Mit dem Beschluss vom 15. Dezember 2006 zur Einsetzung einer „gemeinsamen Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“ haben Bundestag und Bundesrat den Weg zur Fortsetzung der Föderalismusreform I eingeschlagen.² Die Formel zur Aufgabenstellung der neuen Kommission stammt von den Ländern und spiegelt deren grundlegende Konfliktlage wider: Die anvisierte „Stärkung der Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften“ zielt als logische Folge eines steuerpolitischen Wettbewerbs vor allem auf den Abbau der horizontalen Ausgleichspflichten der Zahlerländer im Länderfinanzausgleich zu Lasten der finanzschwachen Länder. Gleichrangig daneben steht die verfassungsfeste Forderung der Nehmerländer nach einer „aufgabenadäquaten Finanzausstattung“, die in Zukunft, wenn schon nicht durch den Bund, so wenigstens von den finanzstarken Ländern zu gewährleisten sei.³

Der vom Bundesrat gewählte Vorsitzende der neu eingesetzten Kommission, Baden-Württembergs Ministerpräsident Günther Oettinger (CDU), hat das Ziel der Beratungen bereits vor Verhandlungsbeginn auf die bekannte Formel gebracht, dass es „bei der Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern (...) weder Gewinner noch Verlierer geben“ dürfe.⁴ Der Wahrung bestehender Rechte und Besitzstände wird damit offenbar einmal mehr Vorrang vor jedem Gestaltungsziel eingeräumt. Aber nicht nur die gegensätzlichen Interessenlagen sprechen gegen allzu hohe Erwartungen. Es fehlt bis jetzt auch der äußere Zwang, der nicht nur bei der Neuordnung des Länderfinanzausgleichs 2001 (Solidarpakt II), sondern auch bei der am 1. September 2006 in Kraft getretenen Föderalismusreform von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ausging.

Im Falle des Solidarpakts II hätte ohne eine gesetzgeberische Anpassung innerhalb der vom Verfassungsgericht gesetzten Fristen der Wegfall des Länderfinanzausgleichs zum 31. Dezember 2004 gedroht.⁵ Und für die Föderalismusreform I erwies sich die Rechtsprechung des höchsten Gerichts zur „Erforderlichkeit“ von Bundesgesetzen gemäß Art. 72 Abs. 2 GG als Triebfeder.⁶ Dagegen geht von dem jüngsten Urteil des

1 Für fachliche Hinweise danke ich Herrn LRD Dr. Matthias Woisin, Hamburg.

2 Vgl. dazu BR-Drucksache 913/06; gleichlautend: BT-Drucksache 16/3885 vom 15. Dezember 2006.

3 Vgl. „Offene Themensammlung“ als Anlage zum Einsetzungsbeschluss der Gemeinsamen Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen vom 15. Dezember 2006, BR-Drucksache 913/06.

4 Vgl. dazu: Süddeutsche Zeitung vom 18. Dezember 2006, S. 6: „Stoiber plädiert für Sanktionen. Unionsländer streiten über den Weg zum Schuldenabbau“.

5 BVerfGE 101, 158.

6 Vgl. dazu die grundlegenden Urteile zur Juniorprofessur (BVerfGE 111, 226 vom 27. Juli 2004) und zum Studiengebührenverbot (BVerfGE 112, 226 vom 26. Januar 2005).

Bundesverfassungsgerichts vom 19. Oktober 2006 zum Normenkontrollantrag Berlins auf den Gesetzgeber kein Zwang zum Handeln auf dem Feld der Finanzverfassung aus.⁷ Ein formaler Zwang zur Fortsetzung der Föderalismusreform ergibt sich auch nicht aus ihrer ersten Stufe, wie Koriath zutreffend feststellt.⁸ Nicht einmal die zeitliche Befristung des Solidarpakts II bis zum 31. Dezember 2019 erfordert derzeit zwingend einen Verfassungseingriff. Entsprechende Änderungen ließen sich durchaus auf einem einfachgesetzlichen Wege bewältigen. Die nun eingesetzte „Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“ ist also in besonderer Weise auf überzeugende Ideen und hohen Einigungswillen angewiesen, wenn sie überhaupt zu einem Ergebnis gelangen soll.

Folgen der ersten Stufe der Föderalismusreform

Kennzeichnend für die im Sommer 2006 abgeschlossene Föderalismusreform war die Immunisierung des Beratungsprozesses gegen jede fachpolitische Gestaltungsabsicht. Selbst im Bundesrat war es den Fachministern der Länder durch eine rigide Ausschussregie verwehrt, ihren Sach- und Fachverstand in die Beratungen mit einzubringen.⁹

An die Stelle einer politischen Idee trat die abstrakte Forderung nach „Entflechtung“ der politischen Kompetenz- und Gestaltungssphären im Bundesstaat. Die Ergebnisse der Reformanstrengungen entsprechen aber offenbar wenig den realen Bedürfnissen der praktischen Politik im Bundesstaat. Nicht umsonst hat Benz von einer „Entflechtungsfalle“ gesprochen, in der sich die gesamte politische Reformdiskussion verheddert habe.¹⁰ Die suboptimalen Verhandlungsergebnisse seien deshalb fast schon eine zwangsläufige Folge gewesen. An einigen aktuellen Beispielen lässt sich dies exemplarisch veranschaulichen:

Zeitgleich zu den Verhandlungen zur Föderalismusreform entstand – entgegen allen Entflechtungsbemühungen – durch die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zur „Grundsicherung für Arbeitssuchende“ im SGB II die größte Mischfinanzierung der deutschen Finanzgeschichte mit einem Gesamtvolumen von rund 33,6 Mrd. Euro auf Seiten des Bundes¹¹ und ca. 13,4 Mrd. Euro auf Seiten der Kommunen¹²

7 BVerfG, 2 BvF 3/03 vom 19. Oktober 2006. Ausführlicher dazu auch: Henrik Scheller: Die Reform der Finanzverfassung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 50/2006, S. 24 ff.

8 Vgl. hierzu Vortrag von Stefan Koriath auf der Tagung „Der Föderalstaat nach dem Berlin-Urteil“ im Wissenschaftszentrum Berlin am 21. November 2006.

9 Selmer spricht in diesem Kontext von einer Reformanstrengung, die „in der Schlussphase ihrer Entstehung einer transparenten Verfassungsgesetzgebung Hohn“ sprach. Peter Selmer: Die Föderalismusreform – Eine Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung? In: JuS; 12/2006; S. 1055.

10 Arthur Benz: Föderalismusreform in der „Entflechtungsfalle“. Theodor-Eschenburg-Vorlesung am 10. November 2006 an der Universität Tübingen, unveröffentlichtes Manuskript.

11 BMF: Finanzbericht 2007, S. 21: Gesamtausgaben des Bundes für die Grundsicherung für Arbeitssuchende für 2007.

12 Schätzung der Länder für die tatsächlichen Aufwendungen für die Kosten der Unterkunft für 2006. Vgl.: Länderinterner Bericht „Alternative zur Finanzierung in § 46 Abs. 5 SGB II“, August 2006.

allein für die Kosten der Unterkunft. An den komplexen Finanzströmen sind alle Verfassungsebenen beteiligt.

Die bundespolitische Initiative zum Nichtraucherschutz, für die ein breiter politischer und parlamentarischer Konsens bereits erreicht schien, ist im Dezember 2006 noch vor der Befassung im Bundeskabinett mit der Begründung gescheitert, dass durch die Föderalismusreform den Ländern die Gesetzgebungskompetenz für das Gaststättenrecht zugefallen ist. Die Ministerpräsidenten sehen sich jetzt mit der in der Öffentlichkeit geäußerten Forderung konfrontiert, einen föderalen „Flickenteppich“ im Nichtraucherschutz zu vermeiden. Sie haben deshalb eine Arbeitsgruppe eingerichtet.

Durch die diversen Funde von sog. „Gammelfleisch“ – vor allem in Süddeutschland, sind 2006 im Zuständigkeitsbereich der Länder erhebliche quantitative wie qualitative Mängel der Lebensmittelüberwachung offenbar geworden. Die Bundesregierung reagierte darauf – mit Zustimmung der Länder – durch die Vorlage des „Gesetzes zur Neuregelung des Rechts der Verbraucherinformation“. Der Bundespräsident verweigerte dem Gesetz jedoch seine Unterschrift, da es gegen das Verbot in Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG n. F. verstoßen habe, wonach den Gemeinden durch den Bund keine neuen Aufgaben übertragen werden dürfen.¹³ Die Folge war eine intensive Debatte über das Amtsverständnis des Präsidenten. Ganz unabhängig davon wird man sich in Zukunft der Frage zuwenden müssen, ob es bei weiter Auslegung dieses Verfassungsverbots künftig überhaupt noch möglich sein wird, den Aufgabenbestand der Kommunen bundesrechtlich zu regeln. Hier zeichnet sich durch die reformierte Verfassungsbestimmung eine Politik-Blockade von gänzlich neuer Qualität ab. Bundeslandwirtschafts- und Verbraucherschutzminister, Horst Seehofer (CSU), sucht derweil gemeinsam mit seinen Länderkollegen das „Gammelfleisch“-Problem mit einer bundesweiten „Vereinheitlichung der Kontrollen“ (sic!) zu überwinden.¹⁴

Nirgendwo ist der Entflechtungsansatz so gescheitert wie im Wissenschafts- und Forschungsbereich, der auf Druck der sog. „Allianz der Wissenschaftsorganisationen“ aus Deutscher Forschungsgemeinschaft (DFG), Max-Planck-Gesellschaft (MPG), Wissenschaftsrat (WR) und Hochschulrektorenkonferenz (HRK) von Veränderungen praktisch ausgenommen war.¹⁵ So bleibt z. B. selbst die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK), die in eine „Gemeinsame Wissenschaftskonferenz“ (GWK) von Bund und Ländern umgewandelt werden sollte, vorläufig erhalten: Die Ministerpräsidenten beschlossen am 13. Dezember 2006, es zunächst bei dem alten Namen „BLK“ zu belassen.

Im Bildungsbereich hat der „Hochschulpakt“, dem die Regierungschefs von Bund und Ländern am 13. Dezember 2006 zugestimmt haben, den Einfluss des Bundes in diesem Bereich weiter gefestigt. Erstmals konnte der Bund den Ländern quantitativ verbindliche Zusagen über die Bereitstellung von Studienplätzen abringen. Mehr als drei

13 Pressemitteilung des Bundespräsidialamtes vom 8. Dezember 2006.

14 Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: Pressemitteilung 146 vom 10. Oktober 2006.

15 Vgl. das Manifest der Allianz vom 12. Februar 2004: „Wachstum braucht Wissenschaft: Bildung und Forschung bilden Basis und Motor wirtschaftlicher und sozialer Innovation“.

Jahrzehnte lang hatten sich die Länder geweigert, mehr als nur unverbindliche „Ausbauziele“ im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Hochschulbau“ festzulegen, um die Gestaltungshoheit über das quantitative und qualitative Angebot an Studienplätzen zu wahren. Das war nicht zuletzt Ausdruck einer Wettbewerbssituation unter den Ländern, die nun durch eine „planwirtschaftliche“ Festlegung und eine Zusage des Bundes in Höhe von 565 Mio. Euro bis 2010 überwunden scheint.¹⁶

Diese Beispiele verdeutlichen, dass das in der öffentlichen Diskussion allenthalben apostrophierte Entflechtungspostulat offenbar nur bedingt den politischen Notwendigkeiten in der Staatspraxis gerecht wird. Zudem sehen sich die Länder seit Inkrafttreten der Föderalismusreform einer zunehmend schärferen Kritik ihrer administrativen Leistungsfähigkeit – nicht nur im Schul- und Bildungsbereich – ausgesetzt: So erreichten die offenkundig unhaltbaren Zustände im Strafvollzug der Länder mit dem gewaltsamen Tod eines Häftlings in Nordrhein-Westfalen einen traurigen Höhepunkt. Daneben gerieten die Mechanismen der Familien- und Sozialfürsorge in den Ländern angesichts dramatischer Fälle von Verwahrlosung mit Todesfolge unter politischen Druck.¹⁷ Auch die Steuerverwaltungen der Länder haben sich mit dem Vorwurf schwerer Vollzugsmängel auseinanderzusetzen und den Innenministern der Länder ist es nach sieben Jahren nicht gelungen, einen bundesweit einheitlichen Digitalfunk für die Polizei einzuführen.¹⁸

Wie kritisch die politische Leistungsfähigkeit der Länder tatsächlich gesehen wird, ist bereits in den Anhörungen zur ersten Stufe der Föderalismusreform deutlich geworden. Bei jeweils konkreter Betroffenheit wurde die Länderzuständigkeit fast schon regelmäßig abgelehnt. Jedes ernsthafte fachliche oder berufliche Interesse fühlt sich offenbar in Bundeszuständigkeit besser aufgehoben als bei den Ländern.¹⁹ Dies bestätigt sich auch bei einem Blick auf die frisch erworbene Länderzuständigkeit für die Beamtenbesoldung: Die erste ernsthafte Regelungslücke ist beim sog. „Versorgungsausgleich“ entstanden, der notwendig wird, wenn Beamte über die Landesgrenze hinweg den Dienstherrn wechseln. Ohne eine länderübergreifende Regelung muss der aufnehmende Dienstherr die gesamten Pensionsverpflichtungen allein tragen. Daraus könnte ein schwerwiegendes Mobilitätshemmnis im öffentlichen Dienst entstehen.²⁰ Vor diesem

16 Die Regierungschefs haben dem „Hochschulpakt 2020“ am 13. Dezember 2006 zugestimmt. Bis Mitte 2007 soll eine förmliche Vereinbarung zwischen Bund und Ländern abgeschlossen werden.

17 In der JVA Siegburg wurde am 12. November 2006 ein junger Mann von Mithäftlingen zu Tode gefoltert. Zu den diversen Fällen von Kinderverwahrlosung vgl. die breite Medienberichterstattung zum Fall „Jessica“ in Hamburg, zum Fall „Mehmet“ in Zwickau, zum Fall „Leonie“ in Sangerhausen, zum Fall „Kevin“ in Bremen.

18 Vgl. dazu: Präsident des Bundesrechnungshofes: „Probleme beim Vollzug der Steuergesetze“. In: Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Band 13, Stuttgart 2006. Die Einführung des Digitalfunks für die Polizeien der Länder (BOS) – beschlossen 1999 von der Innenministerkonferenz – ist mit Beschluss des Lenkungsausschusses BOS am 15. Dezember 2006 im Vergabeverfahren gescheitert. Die Einführung wird nun für 2010 anvisiert.

19 Vgl. dazu die Stellungnahmen der Sachverständigen und Interessenvertreter zu den Anhörungen der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung im Mai 2006.

20 Vgl. dazu: BR-Drucksache 780/06, TOP 31: Beamtenstatusgesetz. Auf Anraten Bayerns wollen die Ministerpräsidenten diese Frage jetzt – statt durch Bundesgesetz – im Rahmen eines noch auszuhandelnden Staatsvertrages lösen.

Hintergrund steht für die weitere Entwicklung der Beamtenbesoldung und des Tarifrechts im öffentlichen Dienst eine Rückkehr zum Wildwuchs der sechziger Jahre zu befürchten, die fachpolitisch im Grunde niemand will. Nicht viel besser – wenn auch anders gelagert – sieht es beim Thema Ladenschluss aus, wo sich die neue Regelungskompetenz der Länder nur als Umweg zur allmählichen Abschaffung erweist, nachdem die Bundespolitik das Interesse an dem Konflikt zwischen Gewerkschaften, Verbrauchern und den unterschiedlichen Fraktionen des Einzelhandels verloren hatte.

Die Föderalismusreform I hat bereits im ersten Halbjahr nach ihrem Inkrafttreten gezeigt, dass sie den fachpolitischen Bedürfnissen – hinter denen ja konkrete Regelungswünsche aus der Lebenspraxis der Bürger stehen – eher im Wege steht. Das Interessante dabei ist, dass es offenbar weniger macht- und parteipolitisch motivierte Blockaden sind, die die oben beschriebenen Regelungsdefizite hervorbringen. Vielmehr scheint es sich um eine gewisse Überforderung von Bund und Ländern im Umgang mit den eigens neu geschaffenen Regeln zu handeln, die notwendige und gewollte Kooperationen der Verfassungsebenen behindern. Eine umfassende und abschließende Bewertung der Föderalismusreform I ist nach so kurzer Zeit zwar kaum möglich, zumal die Neuordnung der bisherigen Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern mit der Schaffung einer Vorrang-, Abweichungs- und Ersetzungsgesetzgebung den politischen Alltag noch gar nicht erreicht hat. Aber schon die Neuordnung einzelner Politikbereiche und die daraus resultierenden Folgen sind offenbar nicht nur für die interessierte Öffentlichkeit, sondern auch und vor allem für die politischen Akteure selber noch stark gewöhnungsbedürftig.²¹ Es verwundert deshalb kaum, dass in dieser Situation die Institution des Bundespräsidenten eine ganz neue (politischere) Bedeutung erlangt.

Ein halbes Jahr Föderalismusreform im Zeichen von „Entflechtung“ hat jedenfalls die politischen Gestaltungsfähigkeiten der Länder in einer zuvor selten beobachteten Weise auf den Prüfstand gebracht. Dafür mag es im Einzelfall unterschiedliche Gründe geben. Nichtsdestotrotz wird jetzt die politische Legitimation der Ministerpräsidenten häufiger kritisch beleuchtet, wenn diese sich bundespolitischer Themen wie z. B. der Gesundheitsreform bemächtigen. Zudem hat die Frage der Gesetzgebungskompetenz neue Karten in das beliebte „Schwarze-Peter-Spiel“ um die Frage gebracht, wer sich welchen Konfliktaustrag – wie etwa beim Nichtraucherschutz – zuzumuten hat. In der öffentlich geführten Diskussion in den Medien wird dafür zurzeit allerdings wenig Verständnis gezeigt. Denn das Publikum geht offenbar ganz selbstverständlich von einer grundlegenden Kooperationspflicht der politischen Akteure aus, die sich an sachlichen Zielen und der Notwendigkeit länderübergreifender Regelungen zu orientieren hat. Sollte sich der Eindruck einer systematischen Selbstlähmung der Politik verfestigen, dürften statt einer weiteren Entflechtung wohl eher „klare Verhältnisse“ gefordert werden.²²

Die Finanzverfassung, die jetzt ins Zentrum der Aufmerksamkeit rückt, hat den Reformprozess bisher weitgehend unbeschädigt überstanden. Mehr noch: Sie hat sich seit

21 Vgl. Christoph Degenhart: Die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen durch die Föderalismusreform. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Nr. 11/2006, S. 1209 ff.

22 Vgl. dazu auch die Kritik von Selmer: „Entflechtung“ ist noch kein bundesstaatstheoretisches Programm“; a. a. O. (Fn. 9).

der großen Finanzreform 1969 als ebenso stabil wie anpassungsfähig erwiesen. Selbst die oft unterschätzte Herausforderung der „Deutschen Einheit“ ist innerhalb der geltenden Verfassung bewältigt worden. Die Föderalismusreform I hat bereits einige finanzverfassungsrechtliche Akzente setzen können. Besonders hervorzuheben sind dabei die Einschränkungen bei den Finanzhilfen des Bundes an einzelne Länder durch Art. 104 b GG n. F. Damit ist ein Instrument beseitigt worden, das jetzt im politischen Alltag für verfassungsrechtlich und finanzwirtschaftlich stabile Kompromisse zwischen Bund und Ländern schmerzlich vermisst wird. Ein Beispiel dafür bildet der Streit über die Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung im Rahmen der Hartz-IV-Verhandlungen. Finanzhilfen stehen damit jetzt auch nicht mehr für strategische Projekte zur Verfügung, etwa um eine Länderfusion mit einem finanzschwachen Land finanziell dauerhaft abzusichern.

Die Reformabsichten der neuen Kommission werden über solche instrumentellen Einzelheiten hinausgehen müssen. Erneut stellt sich also die Frage, ob es wieder nur abstrakte Forderungen oder ob es auch eine tragende politische Idee für die anvisierte Finanzverfassungsreform gibt?

Aktuelle Herausforderungen für die deutsche Finanzverfassung

Im traditionellen Verständnis der Staats- und Verfassungsrechtslehre gilt die deutsche Finanzverfassung als Folgeverfassung. Sie drückt in der harten Sprache der Finanzverteilung gleichsam aus, wie sich die staatliche Ordnung materiell darstellt. Der Finanzverfassung kommt darin eine dienende Rolle zu. Sie klärt die Eigentumsrechte der Verfassungsebenen und kanalisiert die unausweichlichen Konflikte, die zwischen den Bundespartnern politisch auszutragen sind. Finanzverfassungspolitik zielt damit folglich auf die Schaffung von mittel- und langfristig wirksamen Rahmenbedingungen, in denen nicht nur politische Grundsatzentscheidungen des Gesetzgebers, sondern auch der ökonomische und fiskalische Gesamtkontext Berücksichtigung finden müssen. Erst diese finanzverfassungspolitischen Rahmenbedingungen schaffen die Voraussetzung für die konkrete Finanz- und Haushaltspolitik von Bund und Ländern.

Zu den Herausforderungen, vor denen die deutsche Finanzverfassung zurzeit steht, zählen die prekäre Haushaltslage der ostdeutschen Länder, die in der finanzpolitischen Reformdebatte nur allzu oft unter den Tisch gekehrt wird, die fiskalischen Folgeprobleme, die im Zuge der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe und der damit verbundenen Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzströme entstanden sind, und nicht zuletzt die enorme Verschuldungsentwicklung von Bund und Ländern in den letzten Jahrzehnten.

Die fiskalischen Folgeprobleme der „Deutschen Einheit“, die auch siebzehn Jahre nach der Wiedervereinigung noch bestehen, sind unübersehbar. Die eigentliche Brisanz ergibt sich dabei aus einem Bündel von Entwicklungen: Trotz enormer Aufbauleistungen im engeren Sinne, die allein in den Jahren 1990 bis 2003 mit einem Transfervolumen von mehr als 250 Mrd. Euro geleistet worden sind, stagniert die wirtschaftliche

Entwicklung in den fünf ostdeutschen Ländern und Berlin seit Mitte der 90er Jahre.²³ Dies schlägt sich in unterdurchschnittlichen Steuerquoten dieser Länder nieder, die nach wie vor nur etwas mehr als ein Drittel der westdeutschen Vergleichsländer betragen. Auch in der Vermögensbildung lassen sich unübersehbare Disparitäten zwischen beiden Teilen der Bundesrepublik ausmachen. Die schwache Steuereinnahmenbasis in den fünf neuen Bundesländern wird verschärft durch eine fast doppelt so hohe Arbeitslosenquote und eine Abnahme der Bevölkerungszahl infolge des demographischen Wandels. Da den diversen Regelsystemen der deutschen Finanzverfassung aber der abstrakte Bedarfsmaßstab des „Einwohners“ als Verteilungsmechanismus zugrunde liegt, erhöht sich mit jedem Einwohner, der ein ostdeutsches Bundesland verlässt, dessen Pro-Kopf-Verschuldung. Gleichzeitig sinken das Steueraufkommen und die Zuweisungen aus dem Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern. Da ab 2009 zudem die Transferleistungen aus dem Solidarpakt II für Ostdeutschland merklich sinken werden und die finanzielle Solidarbereitschaft zwischen alten und neuen Bundesländern schon jetzt erkennbar schwindet, liegt die Suche nach einer tragfähigen Idee für eine Reform der Finanzverfassung auf der Hand. Die in regelmäßigen Abständen geführte Debatte über die (vermeintliche) Fehlverwendung von Solidarpaktmitteln und die im gleichen Atemzug artikulierten Forderungen nach schärferen Verwendungsaufgaben und Sanktionen für die ostdeutschen Länder sind nicht nur ein weiterer Beleg für die „erziehende“ Schlagseite in der Diskussion über eine Finanzverfassungsreform. Vielmehr werden sie der vielschichtigen fiskalischen Problemlage dieser Länder kaum gerecht.

Keine arbeitsmarktpolitische Großreform ist von wissenschaftlicher Seite so wenig auf ihre bundesstaatspolitischen Implikationen hin untersucht worden wie Hartz IV: Im Zuge der zum 1. Januar 2005 vollzogenen Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zur „Grundsicherung für Arbeitssuchende“ (Arbeitslosengeld II) ist innerhalb des Zweiten Sozialgesetzbuches (SGB II) eine der größten Mischfinanzierungsformen in der Geschichte der bundesdeutschen Finanzverfassung geschaffen worden. Entgegen den ursprünglichen Überlegungen des Gesetzgebers, wonach die alleinige Finanzierungsverantwortung für das neue Arbeitslosengeld II beim Bund angesiedelt werden sollte, konnten sich Bund und Länder im Gesetzgebungsverfahren nur auf eine Kompromisslösung einigen, mit der eine Refinanzierung des Bundes aus dem Umsatzsteueranteil der Länder vermieden wurde. § 46 SGB II sieht vor, dass der Bund nicht nur die Aufwendungen für den Lebensunterhalt der Leistungsberechtigten trägt, sondern den Kommunen darüber hinaus einen Anteil von 29,1 % an deren Gesamtkosten für Unterkunft und Heizung erstattet, um die den Kommunen zugesagte Entlastung von jährlich 2,5 Mrd. Euro zu erreichen. Nach kontroversen Auseinandersetzungen ist diese Quote in den gesetzlich vorgesehenen Revisionsverhandlungen im Dezember 2005 rückwirkend für das Jahr 2005 fest- und für 2006 verbindlich fortgeschrieben worden. Kaum ein Jahr später waren ein weiteres Mal zähe Verhandlungen zwischen Bund und Ländern und unter den Ländern erforderlich, um die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft

23 Gemeint sind die „reinen Aufbauhilfen“ für die neuen Länder, die Ragnitz auf knapp 20 % der gesamten Bruttotransfers schätzt. Joachim Ragnitz: „Transferleistungen für die neuen Länder – eine Begriffsbestimmung“. In: *Wirtschaft im Wandel* 9-10/2004, S. 289.

über 2007 hinaus zu verlängern. Die im Dezember 2006 von Bundestag und Bundesrat verabschiedete Regelung sieht für § 46 Abs. 6 SGB II vor, dass sich der Bund an den Kosten der Unterkunft der Länder Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz ab 2007 mit einem Satz in Höhe von 35,2 bzw. 41,2 % beteiligen wird. Die verbleibenden 14 Länder erhalten jeweils eine Kostenerstattung von 31,2 %.

Nicht zu Unrecht ist diese Regelung von der Opposition im Bundestag als verfassungswidriger Nebenfinanzausgleich kritisiert worden.²⁴ Auch der Haushaltsausschuss des Bundestages hat – erstmalig in seiner Geschichte – seine Mitberatung an dem entsprechenden Gesetzentwurf verweigert. Der Vorwurf des „Nebenfinanzausgleichs“ kann gleich mehrere Gründe für sich in Anspruch nehmen: Erstens ist der verfassungsrechtlich festgeschriebene Ort für den Ausgleich von Finanzkraftunterschieden zwischen den Bundespartnern alleine der Finanzausgleich, dessen Stufenfolge verbindlich und abschließend regelt, „welche Transferzahlungen zwischen Bund und Ländern zulässig sind“. Denn „die Möglichkeit beliebiger Zuweisungen des Bundes an die Länder, der Länder an den Bund oder zwischen den Ländern könnte (...) die Selbständigkeit der Länder gefährden und wäre zudem kaum mit Art. 104 a Abs. 1 GG zu vereinbaren“.²⁵ Zweitens verstoßen die Erstattungssätze für die Länder Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz, deren Höhe sich nicht selbsterklärend aus dem entsprechenden Gesetz erschließt und damit die Annahme einer willkürlichen Setzung nahe legen, gegen das „förderative Gleichbehandlungsgebot“. Dies wiegt umso schwerer, da beide Länder schlechterdings nicht den Tatbestand der „Leistungsschwäche“ für sich reklamieren können. Drittens ist nicht nachvollziehbar, nach welchen Kriterien die ostdeutschen Länder seit Inkrafttreten der Hartz-IV-Reform im Rahmen des Finanzausgleiches gemäß § 11 Abs. 3 a FAG Bundesergänzungszuweisungen „zum Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit und der daraus entstehenden überproportionalen Lasten bei der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige“ erhalten, während die Sonderzuweisungen für Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz nun im Rahmen des SGB II geregelt worden ist.²⁶ Die am 1. Januar 2007 in Kraft getretene Regelung offenbart also ein grundlegendes Dilemma: Mit den traditionellen Finanzhilfen wäre dieser Bund-Länder-Streit vielleicht noch verfassungskonform zu regeln gewesen. Doch der soeben reformierte Art. 104 b Abs. 2 GG n. F. gestattet keine dauerhaften Finanzhilfen des Bundes an einzelne Länder mehr, sondern schreibt zeitliche Befristung und Degression vor. Somit bleibt mit Blick auf diese finanzverfassungspolitische Großbaustelle abzuwarten, ob und wie sich das Bundesverfassungsgericht zur Problematik dieses Nebenfinanzausgleiches äußert. Gelegenheit dazu bieten die vom Deutschen Landkreistag angeregten – und angenommenen – Verfassungsbeschwerden zum „Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“. Sollte die Regelung unbeanstandet bleiben, wäre mit länderspezifischen Betei-

24 Vgl. hierzu z. B. eine Pressemitteilung von Markus Kurth, MdB, vom 6. Dezember 2006.

25 Ulrich Häde: Finanzausgleich: die Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen im Recht der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union, Tübingen 1996, S. 249 mit weiteren Verweisen.

26 Vgl. dazu: § 11 Abs. 3 a FAG i. d. F. vom 26.12.2003 (BGBl. I S. 2954, 2990).

ligungsquoten des Bundes in Geldleistungsgesetzen ein völlig neues Element im horizontalen Ausgleichsgefüge entstanden.

Zu den weiteren finanz- und haushaltspolitischen Themen, die seit langem diskutiert werden, zählen Fragen der öffentlichen Verschuldung und eines möglichen Steuerwettbewerbs. Angesichts der Verschuldungsentwicklung von Bund und Ländern in den letzten Jahrzehnten und der inzwischen erreichten Gesamtverschuldung der öffentlichen Hand (einschließlich der Sozialversicherungsträger) von rund 1,5 Billionen Euro, stehen die im Grundgesetz normierten Regeln zur Kreditaufnahme in Art. 109 und 115 GG zunehmend in der Kritik. Die Stoßrichtung der Kritik ist dabei eine zweifache: Strittig ist zum einen der abstrakte Investitionsbegriff des Grundgesetzes, der seine Konkretisierung erst durch § 13 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) erfährt. Nach Art. 115 Abs. 1 GG dürfen die „Einnahmen aus Krediten (...) die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten“. Zum anderen ist es die verfassungsrechtlich normierte Kreditemächtigung, die Ausnahmen „nur zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ zulässt und damit ihren Kritikern als Relikt eines keynesianischen Globalsteuerungsansatzes gilt, der in der Vergangenheit eine stetig steigende Verschuldung befördert habe. Denn nach wie vor könne der Haushaltsgesetzgeber nur allzu leichtfertig mit dem allgemeinen Verweis auf eine „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ – konkretisiert nur durch die vergleichsweise abstrakten Parameter des „magischen Vierecks“ im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz – eine Kreditaufnahme rechtfertigen, die über dem im Haushaltsplan veranschlagtem Investitionsvolumen liegt. Dass Art. 109 Abs. 4 GG dabei eigentlich die Funktion einer – heute vielfach geforderten – „Bundesschuldenbremse“ erfüllen sollte, wird dabei zumeist übersehen, auch wenn diese Verfassungsnorm in der Staatspraxis faktisch keine Anwendung gefunden hat.²⁷

In der nun anstehenden Reformdiskussion bliebe deshalb zu prüfen, inwieweit diesem Artikel durch etwaige Modifikationen zu einer wirksamen Anwendung in der Staatspraxis verholfen werden könnte. Da sich für die Kreditaufnahme der in ihrer Haushaltswirtschaft unabhängigen Länder in Anlehnung an Art. 115 Abs. 1 GG wortgleiche Regelungen auch in den Länderverfassungen finden, ist dieser Aspekt der Verschuldungsproblematik auch auf der zweiten bundesstaatlichen Ebene virulent. Als Illustration für die daraus resultierenden Folgeprobleme wird gerne auf die äußerst desolante Haushaltslage der Länder Bremen, Saarland und Berlin verwiesen, die zumindest bis zum Berlin-Urteil des Verfassungsgerichts vom 19. Oktober 2006 mehr oder wenig zu Recht den Status des „Haushaltsnotlagen-Landes“ beanspruchen konnten. Aufschluss über die geltende Verfassungsrechtslage darf vom Urteil des Bundesverfassungsgerichts

27 Art. 109 Abs. 4 GG: „Zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts können durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, Vorschriften über 1. Höchstbeträge, Bedingungen und Zeitfolge der Aufnahme von Krediten durch Gebietskörperschaften und Zweckverbände und 2. eine Verpflichtung von Bund und Ländern, unverzinsliche Guthaben bei der Deutschen Bundesbank zu unterhalten (Konjunkturausgleichsrücklagen), erlassen werden“.

über die Normenkontrollklage der Unionsfraktion gegen den Bundeshaushalt 2004 erwartet werden, über die noch vor der Sommerpause 2007 entschieden werden soll.²⁸

In der finanzpolitischen Debatte um einen nachhaltigen Abbau der öffentlichen Defizite als erstem Schritt zu einer Schuldentilgung und der Einführung eines möglichen Steuerwettbewerbs werden immer stärker Forderungen nach Einführung rigider (verfassungsrechtlicher) Normen bzw. sog. Anreizmechanismen erhoben. Derartige Reformvorschläge zielen – oft leider ohne Rücksichtnahme auf die historisch gewachsene Verfassungssystematik – darauf ab, der Finanzverfassung eine gegenüber dem gesamten Staatswesen erziehende Rolle zuzuweisen und damit einen Vorrang gegenüber den anderen Politikfeldern zu reklamieren. Normative Setzungen, etwa zur Schuldenbegrenzung, tendieren darüber hinaus dazu, die finanzpolitischen Konflikte aus den Parlamenten herauszuführen und sie justitiabel zu machen. Dahinter steht die nur selten klar ausgesprochene Überzeugung, dass die Staatsausgaben generell überhöht sind und die Parlamente ohne normative Grenzen unfähig sind, die Staatsausgaben zurückzuführen. Deutlich spürbar ist allerdings auch, dass sich der subkutane, antiparlamentarische Affekt vor allem gegen die Landtage und ihre vermeintlich unbeschränkte Haushaltsautonomie richtet.

Dem Grunde nach müsste sich diese Position in einer konkreten Kritik parlamentarischen Handelns, vor allem aber in Form einer konkreten Ausgabenkritik artikulieren. Erst in der Substanz solcher Kritik könnte sich erweisen, ob die Finanzpolitik tatsächlich Vorrang gegenüber anderen Politikfeldern auch mit dem Recht des besseren Arguments reklamieren darf.²⁹ Einstweilen kann die finanzverfassungspolitische Frage an dieser Stelle nur lauten, ob das Gewicht der Parlamente abnehmen und das der Verfassungsgerichte zunehmen soll? Die erste Stufe der Föderalismusreform liefert auf diese Frage ebenso wenig eine Antwort wie auf die zweite finanzverfassungspolitische Frage: Ob künftig dem Bund oder den Ländern ein stärkeres Gewicht in der Finanzpolitik des Landes zufallen soll? Noch pointierter heißt dies: Benötigt der deutsche Föderalismus mehr Zentralismus oder mehr Partikularismus?³⁰ Am Beispiel der Schuldenbegrenzung, die in etlichen Varianten diskutiert wird, lässt sich zeigen, dass beide Fragen zudem ineinander verschränkt sind.

Ansätze für eine Reform der Finanzverfassung

Ein geschlossenes Konzept zur Neuordnung der deutschen Finanzverfassung hat in jüngster Zeit nur Grossekketler vorgelegt. Ausgangspunkt seiner Überlegungen ist die

28 Die mündliche Verhandlung ist für den 14. Februar 2007 terminiert. Vgl. dazu: Bundesverfassungsgericht: Pressemitteilung 120/2006 vom 19. Dezember 2006.

29 Die „Offene Themensammlung“ als Anlage zum Einsetzungsbeschluss der gemeinsamen Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen vom 15. Dezember 2006 enthält ausgabenkritische Ansätze nur als Erinnerungsposten „Aufgabenkritik und Standardsetzung“. Vgl. dazu BT-Drucksache 16/3885.

30 Koriath bewertet die Ergebnisse der 1. Stufe der Föderalismusreform ambivalent, da diese in Teilen sowohl zu mehr Zentralität als auch zu einem Mehr an Partikularität führen werden. Vgl. Fn. 8.

Begründung einer zentralen Bundesschuldenkompetenz.³¹ Dieser Vorschlag entspringt der verbreiteten Überzeugung, dass die aufgelaufene Verschuldung von Bund und Ländern eine tief greifende Veränderung erzwingt und einen historischen Schnitt erforderlich macht.

Die Zinslasten der Länder betragen 2005 insgesamt ca. 21,8 Mrd. Euro und werden nach dem Stand der Finanzplanungen bis 2009 auf ca. 24,05 Mrd. Euro anwachsen. Gegenläufig entwickelt sich das Finanzierungsdefizit der Länder, das sich von 25,6 Mrd. Euro im Jahre 2005 auf ca. 16,1 Mrd. Euro im Jahre 2009 zurückbilden wird.³² Das bedeutet: Spätestens im Jahr 2007 wird der Punkt erreicht sein, an dem die Zinslasten das gesamte Finanzierungsdefizit der Länder übersteigen werden. Positiv gewendet: Trotz steigender Zinslasten gehen die Finanzierungsdefizite der Länder zurück. Die Ursache ist eine aktuell positive Gesamtentwicklung: Das gesamtstaatliche Defizit verringert sich dramatisch von -3,2 % des BIP in 2005 auf -1,5 % des BIP in 2007. Es wird nach Annahme der Bundesregierung bis 2010 auf -0,5 % weiter zurückgeführt. Ein wesentlicher Grund dafür liegt in der Erholung der Steuerquote, die sich 2007 mit 23,5 % des BIP wieder normalisiert haben soll.³³ Sollte diese positive Gesamtentwicklung anhalten, dann wäre es zumindest nicht ausgeschlossen, noch in dieser Dekade einen Punkt zu erreichen, an dem gesamtstaatlich die Schulden nur noch getilgt werden. Dies spricht dafür, die aktuelle Schuldenquote, die 2006 mit 68 % des BIP ihren Höchststand erreicht hat, für ein historisch abgeschlossenes Phänomen zu halten. Das deutsche Schuldenproblem könnte sich so in relativ kurzer Zeit in eine Altschuldenproblematik wandeln.

Auch wenn diese Aussicht auf zu optimistischen Annahmen basieren mag, so liefert dieses Szenario für die Notwendigkeit eines historischen Schnitts doch zusätzliche Argumente: Die Gelegenheit für eine grundlegende Zäsur in der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern scheint heute einmalig günstig! Da sich die Finanzierungsdefizite der Länder ab 2007 ausschließlich über die Zinslasten erklären, bedeutet der Umkehrschluss, dass die Länderhaushalte mit einer generellen Entschuldung nachhaltig ins Plus kämen. Sie bedürften dann im Regelfall keiner eigenständigen Kreditaufnahme mehr. Mit einer Konzentration der gesamtstaatlichen Kreditermächtigung beim Bund ließe sich eine erneute Verschuldung der Länder dauerhaft vermeiden bzw. gesamtstaatlich steuern.

Eine solche Konstruktion erfordert angesichts der gewaltigen Dimension der Zinslast der Länder eine zumindest teilweise Refinanzierung des Bundes. Erforderlich wäre dazu ein Austarieren der Umsatzsteueranteile von Bund und Ländern. Dies könnte mit einer Bereinigung von § 1 des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) verbunden werden, um so mehr Transparenz und Lesbarkeit im Interesse von Normenklarheit zu schaffen. Das

31 Heinz Grosseckler: Für einen Föderalismus mit zentralisierten Verschuldungskompetenzen. Vortrag auf der Tagung „Der Föderalstaat nach dem Berlin-Urteil“ im Wissenschaftszentrum Berlin am 21. November 2006.

32 Nach Auskunft der Zentralen Datenstelle der Länderfinanzminister (ZDL). Nach dem aktuellen Verlauf der Steuereinnahmen ist davon auszugehen, dass das Finanzierungsdefizit der Länder erheblich rascher abgebaut wird.

33 Vgl. dazu: BMF: Deutsches Stabilitätsprogramm. Aktualisierung Dezember 2006.

Ziel einer solchen Operation wäre ein neues, finanzwirtschaftliches Gleichgewicht in und zwischen den Ländern. Dabei kann es nicht um eine einseitige finanzielle Besserstellung der Länder auf Kosten des Bundes gehen. Ob dabei zusätzlich eine gezielte Mehrbelastung der Bürger angestrebt werden sollte – Grosseckler erinnert an die Möglichkeit einer Zwangsanleihe – sei dahingestellt.

Die Vorteile einer Bundesschuldenkompetenz sind klar ersichtlich: Die Verantwortung für die Einhaltung der Maastricht-Kriterien einschließlich möglicher Sanktionsfolgen läge in einer Hand beim Bund. Komplexe Restriktionsregeln zur Verschuldungskontrolle mit „erziehendem“ Charakter wären verzichtbar und die Gefahr etwaiger Umgehungs- und Ausweichstrategien einzelner Bundespartner deutlich geringer. Zudem hätte der Kreditmarkt nur einen staatlichen Akteur zu bedienen, der für seine Bonität selbst haften müsste. Trotz einer unabwiesbaren Einschränkung der verfassungsrechtlich garantierten Haushaltsautonomie der Länder nach Art. 109 Abs. 1 GG, wäre ein solcher Lösungsansatz deutlich autonomieschonender als ein ausnahmsloses Verschuldungsverbot für die Länder. Denn Voraussetzung für eine ausschließliche Schuldenkompetenz des Bundes wäre eine stabile und verlässliche Finanzausstattung der Länder. Diese Anforderung lässt sich exemplarisch durch den Abschwung illustrieren, der auf das Jahr 2000 folgte: Im Jahr 2001 blieben die Steuereinnahmen der Länder um gut 10 Mrd. Euro hinter dem Vorjahresergebnis zurück – sie sanken um 5,9 %.³⁴ Die wegbrechenden Steuereinnahmen des Jahres 2001 markierten eine in der Nachkriegsgeschichte beispiellose Fiskalkrise, von der ein bis dahin nie dagewesener Konsolidierungsdruck auf die Länderhaushalte ausging. Dennoch benötigten nahezu alle Bundesländer eine Reaktionszeit von mehreren Jahren, um eine grundlegende Korrektur in ihrer jeweiligen Ausgabenentwicklung vorzunehmen. Erst nach drei Jahren führten die schmerzhaften Konsolidierungsanstrengungen der Länder zu konsumtiven Ausgaben, die absolut gegenüber dem Vorjahr sanken: 2004 gingen die bereinigten Ausgaben (ohne Investitionen) der Länder um -1 % zurück. Im Jahr 2005, dem letzten Jahr dieser Abschwungphase, war es übrigens unter den alten Ländern nur Hessen gelungen, seine konsumtiven Ausgaben absolut unter die des Jahres 2000 abzusenken.³⁵ Seit 2005 steigen die laufenden Ausgaben der Länder wieder an. Es war sicher kein Zufall, dass sich parallel zum Abschwung und zur restriktiven Ausgabenpolitik der Länder eine politische Krise entfaltete, die ihren Höhepunkt in der vorzeitigen Bundestagsneuwahl im Oktober 2005 fand. Darin zeigt sich, dass einer Politik der öffentlichen Ausgabenreduktion faktisch sehr enge politische Grenzen gesetzt sind und oft nur äußerst begrenzte Zeitfenster für entsprechende Initiativen bestehen.

Es hat erst einmal zuvor, Mitte der neunziger Jahre, einen ähnlichen, wenngleich nicht so tiefen Einbruch der Steuereinnahmen gegeben.³⁶ Möglicherweise heißt dies,

34 BMF: Finanzbericht 2007: Übersicht 12, S. 398

35 Ausnahme unter den neuen Ländern bildete nur Berlin, dessen laufende Ausgaben 2005 nicht unter denen des Jahres 2000 lagen. Die Ländergesamtheit hatte im Übrigen in den Jahren 2000 bis 2005 kein Problem, ihre Neuverschuldung deutlich unter den Investitionsausgaben zu halten. Auch die Maastricht-Kriterien wurden in jedem dieser Jahre eingehalten.

36 Übrigens endete auch dieser kleinere Abschwung 1998 mit einem Wechsel der Bundesregierung.

dass die Länder bei dauerhaft niedrigen Inflationsraten künftig regelhaft auch mit Phasen absolut sinkender Steuereinnahmen zu rechnen haben. Das hieße dann aber auch, dass das deutsche Steuersystem in seiner bestehenden Struktur keine hinreichende Stabilität der Einnahmen für die Länderhaushalte mehr leistet. In diesem Fall müsste die Finanzausstattung der Länder zukünftig auf verlässlichere Säulen – wie z. B. etwaige Bundeszuweisungen – gestützt werden, um die mit massiven und unvorhersehbaren Steuermindereinnahmen verbundenen Folgeprobleme für die Länder abfedern zu können.³⁷ Für den Bund wäre eine solche vertikale Konstruktion nicht in erster Linie mit einem Machtzuwachs, sondern vor allem mit einem Problemzuwachs verbunden. Denn er hätte kontinuierlich in allen Ländern eine aufgabenadäquate Finanzausstattung sicherzustellen. Zwei Dinge wären für diesen eher „dienenden Ansatz“ erforderlich: Der Bund müsste die alleinige Gesetzgebungszuständigkeit für die Gemeinschaftssteuern erhalten – verbunden ggf. mit einer Streichung von Art. 105 Abs. 3 GG. Insoweit fiel ihm auch die Verantwortung für die Steuerverwaltung zu. Auf diese Weise würde sich zugleich die Möglichkeit einer klaren Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern eröffnen. Denn im Gegenzug zu einem Verzicht der Länder auf Mitspracherechte bei der Steuergesetzgebung und -verwaltung bei den Gemeinschaftssteuern könnte den Ländern die alleinige Zuständigkeit für die Steuern übertragen werden, deren Aufkommen ihnen alleine zusteht. Ein solcher Ansatz bedürfte eines geregelten Konfliktweges, mit dem die Länder ihre Finanzierungsbedürfnisse gegenüber dem Bund wirksam geltend machen könnten. Politisch wäre damit ein nationalkonservativer Entwicklungspfad skizziert, der sich auf die Tradition der deutschen Finanzverfassung nach Erzberger und Popitz berufen könnte. Denn das zu Beginn der Weimarer Republik gültige Leitmotiv der Finanzreform – Wahrung der nationalen Einheit – hat nach wie vor nicht an Kraft verloren: Auch jüngere Umfragen liefern immer wieder Indizien für eine politische Kultur der Bundesrepublik, die sich durch eine nicht zu leugnende unitarische Prägung auszeichnet.³⁸

Stabilitätsrat

Mit einer grundlegenden Rückbesinnung auf diese nationalkonservativen Überlegungen für eine Finanzverfassungsreform ist aber angesichts des abnehmenden Problemdrucks kurzfristig nicht zu rechnen. Gefragt sind zunächst kleinschrittigere Lösungen, die grundlegende Veränderungen zumindest vorbereiten könnten.³⁹ Erforderlich dafür ist zunächst der Aus- und Umbau diskursiv wirkender Orte eines konstruktiven Bund-Länder-Streits. Grundlegende Voraussetzung dafür wäre das ehrliche Eingeständnis,

37 Ein sehr weitgehender Vorschlag mit einer Infragestellung der geltenden Steuerverteilung und einer Abschaffung des horizontalen Finanzausgleichs („Ziel: Nur noch vertikaler Finanzausgleich, orientiert grundsätzlich am BIP“) scheint sich in den Landesverbänden der FDP durchzusetzen. Vgl. dazu Beschluss des FDP-Landesparteitages in Tuttingen vom 15. Juli 2006. Ähnlich: Beschluss des Bremer Landesvorstands der FDP vom 25. Oktober 2006.

38 Vgl. dazu u. a.: Henrik Scheller: Politische Maßstäbe für eine Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Berlin 2005, S. 236 ff., insbesondere: S. 332 f.

39 Unter den Ländern herrscht Einvernehmen darüber, den Solidarpakt II unangetastet zu lassen. Der Kernbereich der Finanzverfassung ist damit bis 2019 politisch bestandsfest.

dass eine Auseinandersetzung sowie die auch nur annäherungsweise „Bewältigung“ von finanzpolitischen Großproblemen wie der öffentlichen Verschuldung eine Koordination und Kooperation der bundesstaatlichen Ebenen erfordert. Als institutionelle Anbindung kommt dafür vorzugsweise der Finanzplanungsrat in Betracht, der sich in Gestalt einer Bund-Länder-Finanzministerkonferenz zu einem „Stabilitätsrat“ weiterentwickeln ließe.⁴⁰ Regelungsort dafür wäre § 51 des Haushaltsgrundsätzegesetzes. Erforderlich wären verbindliche Berichtspflichten zur Haushaltswirtschaft eines jeden einzelnen Landes – und nicht nur der Ländergesamtheit. Gegen entsprechende Vorschläge des Bundes – zuletzt bei der Umsetzung des Solidarpakts II – haben sich die Länderfinanzminister bislang gewehrt. Allerdings mussten sie die Fortschrittsberichte der neuen Länder ebenso zulassen wie die Sanierungsberichte der beiden bisherigen Haushaltsnotlagenländer Bremen und Saarland. Insbesondere die Fortschrittsberichte der neuen Länder haben – sieht man von einzelnen durchaus kritikwürdigen Details des gemeinsam vereinbarten Berechnungsschemas ab – fruchtbar auf die bundespolitische Diskussion von Länderhaushalten gewirkt, da sie nach *einheitlichen* Standards verfasst werden. Nachdem mit Art. 109 Abs. 5 GG die Einhaltung der Haushaltsdisziplin und Sanktionspflichten einzelner Länder Eingang in die Verfassung gefunden haben, scheinen Berichtspflichten der einzelnen Länder heute unabweisbar zu sein. Geschaffen würde damit eine neue Instanz vergleichender Haushaltskritik, die zwangsläufig den Begriff der „aufgabenadäquaten Finanzausstattung“ aus dem Nebel der Abstraktion herausführen müsste. Technisch notwendige Vorarbeiten mit dem Ziel einer Vereinheitlichung der Datengrundlagen, wie vom Bundesverfassungsgericht angemahnt und in der offenen Themensammlung von Bundesrat und Bundestag erwähnt, könnten einen ersten Ansatz bilden, der in der Finanzministerkonferenz zu diskutieren wäre.

Verschuldungsgrenzen

Schwieriger ist die Frage nach den Grenzen der zulässigen Verschuldung von Bund und Ländern, die sich um den Art. 115 GG rankt. Nicht allein die Verschärfung bestehender Verschuldungskriterien, etwa in nur hälftiger Höhe der Investitionen, ist das Problem, sondern die Beseitigung der Ausnahmeregel mit ihrem Bezug auf die „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“, das in Art. 109 Abs. 2 verankert ist. Die Beseitigung des Ausnahmetatbestandes in Art. 115 GG ließe Art. 109 Abs. 2 GG inhaltlich leer laufen und würde damit verfassungspolitisch den Abschied vom indirekten Staatsziel eines hohen Beschäftigungsstandes bedeuten. Hier stellt sich die nur politisch zu beantwortende Grundsatzfrage, ob die Ziele der Haushaltspolitik Vorrang vor den wirtschaftlichen Existenzrechten der Staatsbürger beanspruchen können – und damit zum wichtigsten Politikziel überhaupt werden sollen? Sollte diese Frage – die auch die Geltungskraft von Art. 20 Abs. 1 GG berührt – bejaht werden, könnten auch die Autonomieansprüche der Haushaltswirtschaften der Länder nicht mehr ihren alten Rang behalten.⁴¹

40 Vgl. dazu Vorschlag von Finanzminister Linssen, NRW, in: Handelsblatt vom 11. Dezember 2006.

41 Mehr noch: Mit einer so hergestellten, inhaltlich ungebundenen Vorrangstellung der Haushaltspolitik würden nicht nur die letzten Restbestände eines „Rechts auf Arbeit“ aus der Verfassung getilgt, sondern auch die Gefahr eines normativen Zwangs zur Steuererhöhung heraufbeschworen.

Einstweilen werden Grenzen der Neuverschuldung weiterhin in den Verfassungen bzw. im Haushaltsrecht der einzelnen Länder und des Bundes autonom festzulegen sein. Die Absicht einer Absenkung unter das Investitionsvolumen wird auf den Wunsch nach einer Neubestimmung des Investitionsbegriffes treffen – etwa durch Einbeziehung der Bildungsausgaben.⁴² Damit würde nicht nur die Verschuldungsgrenze nach den Kriterien der Finanzwirtschaft inhaltlich unbestimmt, sondern eine Vorrangstellung der Bildungspolitik vor den Zielen der Haushaltspolitik implementiert. Die Bundespolitik würde damit vielleicht noch umgehen können, für die Länderhaushalte wäre es gleichbedeutend mit dem Verlust ihrer politischen Ausgabenkontrolle.

Frühwarnsystem

Für die Einrichtung eines vielfach geforderten „Frühwarnsystems“ vor Haushaltskrisen bedarf es weiterer Parameter, vorgeschlagen wird dabei u. a. der Blick auf die Zins-Steuer-Quote.⁴³ Bei Verletzung von Schwellenwerten könnten dezidierte Empfehlungen zur Haushaltsdisziplin an einzelne Gebietskörperschaften durch einen „Stabilitätsrat“ die Folge sein. In der politischen Praxis würde den Finanzministern damit ein gewichtiges Instrument in der Auseinandersetzung mit ihren jeweiligen Ministerpräsidenten zuwachsen. Sie können jederzeit damit „drohen“ sich passende Empfehlungen vom „Stabilitätsrat“ einzuholen, falls sie sich in haushaltspolitischen Anliegen – man denke an Themen wie Gebührenfreiheit für Kindergärten – im Kabinett nicht durchsetzen können. Andererseits läge die Gefahr einer Schwächung ebenso nahe: Ohne Beistand des „Stabilitätsrates“ könnte der Finanzminister daheim womöglich keinen ernsthaften Konflikt mehr für sich entscheiden. Durchaus denkbar, dass sich am Ende die Ministerpräsidenten selbst im „Stabilitätsrat“ wieder finden und mit dem Bundesfinanzminister einen prekären, allseitigen Haushaltsfrieden schließen. Sollte sich aber der „Stabilitätsrat“ als kraftvolles Organ gegenseitiger und konstruktiv verstandener Haushaltskritik erfolgreich etablieren, würden vor allem die Landtage in ihrer Diskurshoheit über ihre Budgets empfindlich geschwächt. Der Bund hätte dagegen unmittelbaren Nutzen, da die Diskussion über jeden neuen Parameter wie die Zins-Steuer-Quote seine politische Forderungssituation etwa bei der Umsatzsteuerverteilung stützen würde.

Die Einrichtung eines „Frühwarnsystems“ und eines zugehörigen Bund-Länder-Gremiums ist jedenfalls ohne Stärkung der Zentralmacht nicht zu haben und grenzt die haushaltspolitische „Eigenverantwortung“ der Länder ein. Eine Weiterentwicklung des Frühwarnsystems zu einem Sanktionsverfahren wäre ein noch größerer Schritt zur Stärkung des Bundes, dessen Macht zur Feststellung und zur Vollstreckung einer Sanktion unverzichtbar wäre. Die Länder gerieten damit in die – heilsame – Gefahr, sich selbst einer Art politischer Kommunalaufsicht zu unterstellen. Auch hinter diesem Lösungsansatz steht ersichtlich eine „erzieherische“ Ausrichtung der Finanzverfassung Pate.

42 Dies ist nicht zuletzt eine Folge des leichtfertigen Sprachgebrauchs vom „Humankapital“.

43 Zur Forderung nach einem „Frühwarnsystem“ vgl. u. a.: Rede zur Einbringung des nordrhein-westfälischen Landeshaushalts 2007 von Finanzminister Dr. Helmut Linssen am 30. August 2006.

Zuschlagsrechte und Finanzhilfen

Eine merkwürdige Entwicklung zeichnet sich für das Thema Zuschlagsrechte etwa auf die Einkommensteuer ab: Durch die eingangs erwähnte Quotenregelung bei der Erstattung der „Kosten der Unterkunft“ im SGB II ist erstmals politisch in einem Geldleistungsgesetz des Bundes ganz bewusst eine Ausgleichsregel etabliert worden. Sollte diese Lösung verfassungsrechtlich unbeanstandet bleiben, so wären länderspezifische Bundesbeteiligungen z. B. an BAföG- oder Wohngeld-Zuweisungen die nächstliegende Folge. Für die Bürger und die Politik eines Landes mutet es aber absurd an, mit regionalen Zuschlägen auf die Einkommensteuer landesspezifische Abschläge auf Geldleistungen des Bundes kompensieren zu sollen – oder umgekehrt. Dies ist aber nur der neueste Aspekt bei einem Thema, das eine ehrwürdige Tradition im steuerpolitischen Diskurs beanspruchen kann. Schon 1925 ist die damalige Reichsregierung mit der Einführung von regionalen Zuschlagsrechten politisch gescheitert, als der Reichstag einen entsprechenden Vorschlag wegen ungeklärter Aufkommenswirkungen zurückwies. In neuerer Zeit hat es eine ausführliche Fachdebatte in der 2002 eingesetzten Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen gegeben. Wiederum ungelöst blieben die Fragen zu den Aufkommenswirkungen sowie zur Administrierbarkeit.

Aktuell werden Zuschlagsrechte weniger unter dem Wettbewerbsgedanken, als mehr unter dem Ziel der Sanktionierung von Haushaltskrisen propagiert. Dahinter steht einmal mehr ein „erzieherischer“ Abwehrreflex: Bevor ein Land Hilfen von außen beanspruchen kann, soll es genötigt werden, seinen Bürgern eine Art Strafsteuer aufzuerlegen. Der mit dem Zuschlagsrecht verbundene Autonomiegewinn würde somit aber nur einer Anspannung der Steuerkraft dienen. Zudem müssten solche Zuschläge im Länderfinanzausgleich wohl ausgleichsfrei gestellt werden. Damit wäre dann aber die landespolitisch attraktivste Form von Steuererhöhungen („brutto für netto“) geschaffen. Mit der Erhebung des Zuschlags und der Feststellung eines darüber hinaus gehenden Finanzbedarfes ließe sich zudem – im Konzept einer Strafsteuer – die Beistandspflicht der anderen Länder auslösen. Ein Zuschlag von 5 % auf den Landesanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer könnte – bezogen auf die Einnahmen des Jahres 2006 – ein zusätzliches Finanzvolumen auf Länderseite von maximal 4,4 Mrd. € generieren. Mit rd. 3,2 Mrd. € entstünde dieser Spielraum allerdings ganz überwiegend in den Zahlerländern.

Ob die neu geschaffenen Finanzhilfen im Art. 104 b GG n. F. noch einmal zum Gegenstand der zweiten Stufe der Föderalismusreform werden können, ist ebenso ungewiss wie die Entwicklung beim Thema Zuschlagsrechte. Aber nachdem in der politischen Praxis bereits die Frage aufgeworfen worden ist, wofür die neuen, befristeten und degressiven Finanzhilfen noch tauglich sein können, sollte vielleicht ein früherer Vorschlag Sachsens aus der Bundesstaatskommission neu betrachtet werden, wonach die Kompensation wegfallender Mischfinanzierungen indikatorbasiert erfolgen sollte.⁴⁴ So sollte es möglich sein, die Degressionsvorschrift des Art. 104 b GG n. F. auch an sach-

44 „Vorschlag für eine indikatorbasierte, regelgebundene Mittelverteilung bei Zusammenfassung der Mischfinanzierungstatbestände nach Art. 91a, 91b und 104a Abs. 4 GG. („Finanzhilfen für Regionalentwicklung“); Kommissionsdrucksache 0056, Bundesstaatskommission.

lich geeignete Indikatoren zu binden, um eine Art „flexibler Finanzhilfen“ zu schaffen. Ein solches Instrument könnte vor allem den neuen Ländern bei spezifischen Problemlagen helfen und den horizontalen Verteilungsstreit zwischen den Ländern entschärfen.

Fazit

Die Debatte über eine notwendige Finanzverfassungsreform wird derzeit unverkennbar von „erzieherischen“ Absichten dominiert, deren Grad an Rigidität eine beachtliche Bandbreite aufweist. Sollte der Gesetzgeber diesen Weg tatsächlich einschlagen, so würde sich die deutsche Finanzverfassung weg von Ländern mit autonomen Haushaltswirtschaften, die durch Bundestreue und Kooperation der bundesstaatlichen Einheit verpflichtet sind, hin zu einer Stärkung der Autorität der Zentralmacht bewegen. Die erreichte Dimension der öffentlichen Gesamtverschuldung scheint tatsächlich einen „historischen Schnitt“ bzw. einen Paradigmenwechsel zu rechtfertigen. Allerdings stellt sich die Frage, ob sich nicht – jenseits rigider Verschuldungsregeln und der Beschneidung parlamentarischer Kompetenzen – autonomieschonende Reformansätze finden lassen, mit denen die Staatsqualität der Länder und die föderale Idee als solche nicht vollends desavouiert werden. Voraussetzung ist die Einsicht, dass der Autonomieanspruch für jedes Land in gleicher Weise gelten muss – als Vorrecht für eine ökonomisch privilegierte Minderheit ist er mit der Idee des Bundesstaates nicht vereinbar.

Die erste Stufe der Bundesstaatsreform hat offenbar werden lassen, dass „Entflechtung“ weder einen Eigenwert an sich darstellt, noch den Status einer tragenden politischen „Leitidee“ beanspruchen kann. Dies gilt zumindest solange, wie „Entflechtung“ losgelöst wird von fachpolitischen Notwendigkeiten und wohlfahrtsstaatlichen Bedürfnissen der Bürger. Ganz abgesehen davon ist Entflechtung in einem von seiner Grundkonstruktion auf Kooperation und Koordination angelegten Bundesstaat offenbar immer nur partiell erreichbar, da sich in einem dynamischen Dauerprozess – wie oben gezeigt – auch unterhalb der verfassungsrechtlichen Ebene permanent neue institutionelle und fiskalische Verflechtungsstrukturen herausbilden, die dazu dienen, ebenenübergreifende Querschnittsprobleme zu bewältigen.

Von der nun anstehenden Föderalismusreform zweiter Teil sind allenfalls kleine Schritte zu erwarten. Diese dürften so oder so zu einer Stärkung des Bundes führen. Auf der ersten Stufe der Föderalismusreform hat sich die bloße Orientierung an abstrakten Begriffszielen nicht nur als eine politische, sondern vor allem auch als eine wissenschaftliche Ideenlosigkeit offenbart. Dieser Fehler und die fast schon grobe Verletzung der föderalen Diskursregeln sollten auf der zweiten Stufe der Föderalismusreform nicht noch einmal wiederholt werden. Es muss dabei vielmehr um zweierlei gehen: Notwendig wäre zum einen, die Suche nach Antworten auf das entscheidende Hauptproblem des deutschen Bundesstaates, das nach wie vor die „Deutsche Einheit“ bildet. Zum anderen bedarf es eines unvoreingenommenen und konstruktiven Diskurses neuer (bzw. alter) politischer Leitideen, die nichts mit den vermeintlichen Tabubruch-Themen wie „Länderneugliederung“ und „Abschaffung des Länderfinanzausgleichs“ gemein haben, über die auf absehbare Zeit ohnehin kein Konsens zu erzielen ist. Nach sieben Jahren

Föderalismusreform ist vielmehr eine Öffnung der Diskussion angezeigt. Die Länder sollten sich selbst und ihre Rolle im politischen Prozess nachhaltig kritisch thematisieren und dabei auch die Frage nach einem Mehr an Zentralisierung und ggf. auch Verflechtung zulassen. Die Kriterien an denen sich „neue“ Zentralisierungs- und Verflechtungsstrukturen messen lassen müssen, sind Transparenz, demokratische Legitimität und wohlfahrtstaatlicher Gesamtnutzen der Bürger – in allen Teilen des Landes. Damit könnte die aktuelle Reformanstrengung zumindest den Weg bereiten helfen für die dann folgende und schwierigste Etappe, mit der die Zeit ab 2020 vorbereitet werden muss.