

MARIAN KRÜGER

Ein Projekt der Entstaatlichung

Einige Anmerkungen zur Debatte
um die Föderalismusreform II

»Das erste Jahrzehnt des neuen Jahrtausends war keine gute Zeit für den deutschen Staat. Er hat einen im internationalen wie im historischen Vergleich einzigartigen Verlust an politischen Ressourcen und politischen Entscheidungskompetenzen erfahren (...) und es wäre fatal, wenn es durch die Föderalismusreform II dazu käme, dass der Bund bei gravierenden weltwirtschaftlichen Schocks nicht mehr voll handlungsfähig ist.«

Peter Bofinger in WSI-Mitteilungen 7/2008

1. Die Ausgangslage

Der Auftrag der Kommission

Am 15. Dezember 2006 haben Bundestag und Bundesrat eine gemeinsame Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen eingesetzt. Sie knüpft unmittelbar an die Föderalismusreform I an, die vor allem eine Entflechtung der gemeinsamen Zuständigkeiten von Bundestag und Bundesrat erreichen sollte. In ihrem Ergebnis wurden die Länder gestärkt, während der Bund in wichtigen Politikfeldern, wie Bildung und Wissenschaft, geschwächt wurde.¹

Wie der SPD-Fraktionsvorsitzende Peter Struck dazu im Plenum des Bundestages erklärte, heißt Föderalismusreform II »Neuordnung der Finanzbeziehungen, Föderalismusreform III heißt Neugliederung der Bundesländer.«² Zu dem ambitionierten Programm der zweiten Stufe der Reform gehören jedoch nicht nur Finanzthemen, sondern auch Themen des Umbaus der Verwaltungsbeziehungen zwischen Bund und Ländern. Die SPD-Seite priorisiert hier vor allem die Optimierung des Steuervollzugs, der im Wesentlichen von den 16 Bundesländern nach dem Prinzip der Auftragsverwaltung ausgeführt wird. Die CDU-Seite möchte vor allem eine stärkere Zentralisierung des Einsatzes von Informationstechnologien für Verwaltung (IT-Verwaltung) erreichen. Beide möchten gerne mit einer Neuordnung der Bundesfernstraßenverwaltung tausende Kilometer Fernstraßen in die Finanzhoheit der Länder übergeben. Die Länder möchten sich dagegen finanzieller Lasten, die sich durch die Ausführung bestimmter Bundesgesetze ergeben, entledigen. Man sollte sich von der langweiligen Überschrift »Verwaltungsthemen« nicht täuschen lassen, hier geht es letztlich um zweistellige Milliardenbeträge.³ Diese ambitionierte Agenda wurde darüber hinaus noch durch den Wunsch der Bundesseite, auch über die institutionellen

Marian Krüger – Jg. 1964; Dipl. Politologe, Referent für Bund-Länder-Koordination in der Bundestagsfraktion DIE LINKE. Er begleitet die Arbeit der LINKEN in der Föderalismuskommission als wissenschaftlicher Mitarbeiter. Er war von 1999-2006 Mitglied des Berliner Abgeordnetenhauses mit den Schwerpunkten Haushaltspolitik, öffentlicher Dienst, Liegenschaftspolitik.

1 Vgl. Horst Kahrs: Föderalismusreform, in: fds-Newsletter vom 6. März 2006.

2 Plenardebatte über Einsetzung einer gemeinsamen Kommission zur Modernisierung der Bund/Länder-Finanzbeziehungen vom 15. 12. 2006, PlenPr. 16/74.

3 Kommission von Bundestag und Bundesrat zur

Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Arbeitsunterlage 017.

und finanziellen Voraussetzungen einer Länderneugliederung zu verhandeln, erweitert.

Die Koalitionsparteien CDU/CSU und SPD, aber auch FDP und Die Grünen haben von Anfang an klar gemacht, dass sie die wachsende Staatsverschuldung als zentrales Problem der Föderalismusreform II betrachten. Sie beträgt derzeit circa 1,5 Billionen €, wovon circa 1 Billion € auf den Bund, die restlichen 500 Milliarden auf die Ländergesamtheit und die Kommunen entfallen. »Wir brauchen so etwas wie einen Stabilitätspakt der Körperschaften – mit festgelegten Verschuldungsgrenzen – zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen«, sagte Peter Struck der damit den Zustand, dass 11 von 16 Bundesländern verfassungswidrige Haushalte haben, beseitigen will. Bundesfinanzminister Peer Steinbrück erklärte »die Begrenzung der Staatsverschuldung« zum »obersten Reformziel«. Hans Peter Friedrich (CDU/CSU) zeichnete in der Bundestagsdebatte das auch medial immer wieder gern zitierte Bild vom bislang unaufhaltsamen »Marsch in den Verschuldungsstaat«, der nun gestoppt werden müsse.

In der Ursachenanalyse waren sich die Redner von Union, SPD und Grünen im Kern einig: Die hohe Verschuldung ist auf das Versagen des bestehenden Staatsverschuldungsrecht zurückzuführen. Um die Neuverschuldung zu stoppen, müsse das Grundgesetz geändert werden. Kredite sollen nur noch in Notfällen (wirtschaftliche Rezession, Bewältigung von Naturkatastrophen) aufgenommen werden dürfen. Nachhaltige Haushaltspolitik müsse auf Schuldenabbau setzen, dieses Ziel sei mit der bestehenden Finanzverfassung nicht mehr zu erreichen. Exemplarisch für diesen Denkansatz war auch die Rede des Grünen-Fraktionsvorsitzenden Fritz Kuhn. Die Kreditobergrenze in Artikel 115 Grundgesetz taue grundsätzlich nicht mehr dazu, Haushalte zu stabilisieren. Die Finanzpolitik dürfe sich nicht mehr länger am Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967 orientieren. In diese Kerbe schlug auch Sachsens damaliger Ministerpräsident Georg Milbradt (CDU), wenn er die Ursache der Verschuldung auf den »Ausbau des Sozialstaates in den 70er Jahren«⁴ zurückführt.

Im unmittelbaren Vorfeld der konstituierenden Sitzung der Kommission am 8. 3. 2007 legte der Sachverständigenrat (SVR) zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung das Gutachten »Staatsverschuldung wirksam begrenzen« vor. Hierin plädiert er für die Änderung des Artikels 115 Grundgesetz und die Einführung einer sogenannten »Schuldenbremse«. Analog sollen die Landesverfassungen geändert werden. Demnach soll die Netto-Neuverschuldung künftig so bemessen sein, »dass sie sich in der Summe auf 2 von Hundert des nominalen Brutto-Inlandsproduktes belaufen, wovon jeweils 1 von Hundert auf den Bund und die Länder-Gesamtheit entfallen.«⁵ Dies würde einen strukturellen Neuverschuldungsspielraum des Bundes und der Ländergesamtheit von circa 44 Milliarden umfassen.⁶ SVR-Mitglied Peter Bofinger distanzierte sich in einem Minderheitenvotum von diesem Vorschlag und plädierte stattdessen für die Einführung einer »Steuerausfallbremse«. Insgesamt bleibt der SVR in seinem Modell deutlich unter der im Maastricht-Vertrag vorgesehenen Obergrenze für die Neuverschuldung von 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP).

4 Süddeutsche Zeitung, 6. 3. 2007.

5 Gutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zum Thema »Staatsverschuldung wirksam begrenzen«, Wiesbaden, März 2007, S. 168.

6 Sachverständigenrat (SVR) zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: »Staatsverschuldung wirksam begrenzen«, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden, März 2007, S. 7.

Im Frühjahr 2008 präsentierte Bundesfinanzminister Steinbrück der Kommission ein eigenes Modell⁷ für eine Schuldenbremse, das noch restriktiver ausfiel, als das des SVR. Seine wesentlichen Eckpunkte bestehen in der Begrenzung der Nettoneukreditaufnahme (NKA) am BIP in Höhe von 0,5 Prozent. Dies wird mit einer »Konjunkturkomponente« kombiniert. Diese soll sicherstellen, dass in Jahren mit sinkendem Wachstum bzw. Rezession höhere Kreditgrenzen bestehen. Bei guter Konjunktur bedingt sie jedoch eine zusätzliche Beschränkung der neuen Kreditobergrenze. Von dem strukturellen Neuverschuldungsspielraum soll der Bund 0,35 Prozent bekommen, die Ländergesamtheit 0,15 Prozent erhalten.

Die SPD-Linken haben dieses Modell in einem eigenen Positionspapier⁸ heftig kritisiert. Deren Repräsentanten Nahles und Böning haben sich öffentlich davon abgegrenzt (FAZ, 13. 2. 2008). Das Handelsblatt (13. 2. 2008) berichtete, dass man sich in Teilen der SPD schockiert über Steinbrücks Vorgehen zeigte. Am Ende musste Steinbrück zurückrudern, denn jetzt soll aus SPD-Sicht die Verschuldungsobergrenze auf 0,75 Prozent des BIP angehoben werden.⁹ Aber nun scheint die gesamte SPD-Fraktion hinter der Forderung zu stehen, das 1969 von ihr selbst mit eingeführte Staatsverschuldungsrecht wieder abzuschaffen.

Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion möchte hingegen jede strukturelle Neuverschuldung ganz verbieten (Beschluss vom 11. 3. 2008)¹⁰: »Wir lehnen eine strukturelle Komponente von größer als 0,0 Prozent BIP bei der Neuverschuldung ab.« Damit würden neue Kredite faktisch nur noch in konjunkturellen Abschwungphasen oder bei Rezessionen aufgenommen werden. Dies solle zu einem Abbau der Staatsverschuldung auf unter 60 Prozent des BIP führen.

Dieser Streit mag aus der Sicht Außenstehender unwirklich erscheinen. Letztlich findet hier jedoch ein zäher Positionskampf um die Zukunft des Sozialstaates statt. Denn die Unterschiede zwischen den einzelnen Modellen sind aus haushaltswirtschaftlicher Sicht beträchtlich. Bezogen auf ein BIP von circa 2,4 Billionen € (2007) ergibt sich für das SVR-Modell eine strukturelle Neuverschuldungsobergrenze von circa 44 Milliarden €¹¹, beim Steinbrück-Modell von 12 Milliarden € – davon 8 Milliarden € für den Bund, der Rest soll auf Länder und Kommunen aufgeteilt werden. Beim Modell der SPD-Bundestagsfraktion ergäben sich 18 Milliarden €, wovon 12 Milliarden auf den Bund entfielen. Überschreiten oder unterschreiten Bund und Länder die Verschuldungsgrenzen, werden diese Abweichungen auf einem Ausgleichskonto erfasst. Verglichen mit den jetzt bestehenden strukturellen Verschuldungsmöglichkeiten (Kredite können in der Höhe der Investitionen aufgenommen werden) würde sich der Spielraum für Investitionen von 24 Milliarden auf 8 Milliarden € verengen.¹²

Die Revision der Finanzreform von 1969

Mit dieser Zielstellung steht auch die Föderalismusreform II ganz im Zeichen der Revision der Großen Finanzreform von 1969, die als »das herausragende Beispiel für den kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland« gilt.¹³ Das betrifft vor allem die Einführung der so genannten Gemeinschaftsaufgaben in Artikel 91a

7 Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bundesländer-Finanzbeziehungen, Kommissionsdrucksache 096.

8 Petra Merkel, Ortwin Runde: »Sparen in der Zeit statt Schuldenbremsen bis in die Not« Positionspapier der Parlamentarischen Linken in der SPD-Bundestagsfraktion zur wirksamen verfassungsrechtlichen Begrenzung der Staatsverschuldung, Langfassung, Berlin, 11. 3. 2008.

9 Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bundesländer-Finanzbeziehungen, Kommissionsdrucksache 097, Beschluss der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, »Schuldenbremse für Deutschland«, 11. 3. 2008.

10 Ebenda.

11 Auf den Bund würde dabei eine Obergrenze von 22,12 Milliarden € entfallen, das heißt, ein Umfang von 1 Prozent um nominales Bruttoinlandsprodukt im Mittel der vergangenen fünf Jahre. Würde die Schulden-schranke erstmals bei der Aufstellung des Bundeshaushalts 2008 angewendet, so wäre dies der Mittelwert für die Jahre 2002 bis 2006.

12 Petra Merkel, Ortwin Runde, a. a. O., S. 10.

13 Ursula Münch, Kerstin Meerwaldt: Politikverflechtung im kooperativen Föderalismus, Informationen zur politischen Bildung (Heft 275).

Grundgesetz, die Reform des Staatsverschuldungsrechts und die Orientierung der staatlichen Haushaltspolitik am »gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht«, also einer aktiven Konjunkturförderung (Artikel 115 und 109 Grundgesetz).

Mit der Etablierung der Gemeinschaftsaufgaben wurden nicht nur neue Ermächtigungsgrundlagen für umfassende Finanzhilfen des Bundes insbesondere in den Bereichen Bildung, Wissenschaft und Forschung geschaffen. Vielmehr ist diese »Zielsetzung vor dem Hintergrund einer prinzipiellen Neuausrichtung der bundesdeutschen Wirtschafts- und Konjunkturpolitik auf den Keynesianismus« und ihrer Ambition einer »längerfristige(n) Aufgaben- und Finanzplanung«¹⁴ zu verstehen.

Das bis 1969 gültige Staatsverschuldungsrecht hatte sich noch an Artikel 87 der Weimarer Reichsverfassung (WRV)¹⁵ orientiert, in dem die Kreditfinanzierung öffentlicher Aufgaben nur im Ausnahmefall zugelassen wurde. Das Grundgesetz sprach sich also bis 1969 dagegen aus, über staatliche Anleihen künftige Generationen an der Finanzierung von öffentlichen Gütern oder Leistungen zu beteiligen, die vorhergehenden Generationen zugute kämen.¹⁶ Mit dem neuen Staatsverschuldungsrecht, wurde die Kreditaufnahme an den Umfang der Investitionen gekoppelt. Nun wurden Kredite neben Steuern ein reguläres Finanzinstrument für allgemeine Staatsaufgaben und zur Erreichung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.¹⁷

39 Jahre danach nutzen Union und SPD ihre Mehrheit in Bundestag und Bundesrat, um in der Föderalismusreform I zunächst die Gemeinschaftsaufgaben im Bildungsbereich (Hochschulbau und Bildungsplanung) abzuschaffen. Der Bund zieht sich damit aus der Finanzierung des Hochschulausbaus und aus den direkten Finanzhilfen im Schulbereich, wie sie noch unter der rot-grünen Bundesregierung eingeführt wurden, zurück.¹⁸

Die Agenda des Wettbewerbsföderalismus

Die zentrale Sollbruchstelle innerhalb der Debatte um die Föderalismusreform II ist die Frage der Übertragung föderalistischer Wettbewerbsprinzipien auf das Grundgesetz. Hier plädieren vor allem die CDU/CSU-geführten süddeutschen Bundesländer für mehr Steuerwettbewerb, Öffnungsklauseln beim Vollzug der Sozial- und Umweltgesetzgebung des Bundes. Dagegen stehen vor allem die sozialdemokratisch geführten Bundesländer, die sich gegen einen »ruinösen Steuerwettbewerb« (z. B. der damalige Ministerpräsident von Mecklenburg-Vorpommern, Harald Ringsdorf) wenden.

Am weitesten in seinen Forderungen ging dabei bislang der amtierende hessische Ministerpräsident Roland Koch. Er will für die Länder das Recht einführen, Zu- und Abschläge auf die Lohn-, Einkommens- und Körperschaftssteuer zu erheben. Zugleich sollen die Länder auch die Möglichkeit erhalten, Abschläge bei der Ausführung von Leistungsgesetzen des Bundes einzuführen. Damit könnten wirtschaftsstärkere Länder es sich leisten, in einen ruinösen Steuerwettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften einzutreten. Darüber hinaus, würden Arbeitnehmer, die aus einem wirtschaftschwächeren Bundesland kommen, einkommenspolitisch benachtei-

14 Ebenda.

15 »Im Wege des Kredits dürfen Geldmittel nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken beschafft werden. Eine solche Beschaffung sowie die Übernahme einer Sicherheitsleistung zu Lasten des Reichs dürfen nur auf Grund eines Reichsgesetzes erfolgen.« <http://www.dhm.de/lemo/html/dokumente/verfassung/index.html>.

16 Benjamin-Immanuel Hoff: Solidarität, Wettbewerb und Haushaltskrisen im föderalen Wohlfahrtsstaat, Dissertationsschrift, Berlin, 2006, S. 267.

17 Dieter Birk: Die finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben und Begrenzungen der Staatsverschuldung, in: DVBl Heft 16/1984, S. 745 ff.

18 Das 2003 gestartete Programm »Zukunft Bildung und Betreuung« (IZBB), dass bundesweit 12 132 Maßnahmen an 6 400 Schulen umfasst und ca. 4 Milliarden € kostet, läuft 2009 aus. (Alle Angaben über: <http://www.bmbf.de/de/1125.php>).

ligt werden. Dies hätte auch gravierende Auswirkungen auf die tarifpolitischen Rahmenbedingungen für die Gewerkschaften.

Die Befürworter von mehr Wettbewerbsföderalismus sprechen sich tendenziell für eine weitere Entflechtung der Zuständigkeiten bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben, das heißt für mehr Konkurrenz zwischen den Ländern, für die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben, gegen Mischfinanzierungen, für die Absenkung der Ausgleichsintensität des Länderfinanzausgleichs auf bis zu 50 Prozent aus. Dies war auch weitgehend der Ansatz, den die von der Union und der FDP nominierten Gutachter in der Expertenanhörung vom 22. 6. 2007 vertreten haben.¹⁹

2. Politische Kräfteverhältnisse und Konfliktlinien:

Wettbewerbsföderalismus vs. solidarischer Föderalismus

Die Föderalismuskommission hat 32 stimmberechtigte Mitglieder, die sich jeweils zur Hälfte aus Mitgliedern des Bundestages und des Bundesrates zusammensetzen. Da bundesratsseitig in der Regel die Ministerpräsidenten der Länder die Mandate wahrnehmen und die Koalition auch jeweils Bundesminister mit Parlamentsmandat entsandt hat, ist insgesamt die Exekutive in der Kommission dominant. Als nicht stimmberechtigte Vertreter nehmen Repräsentanten der Landtage und der kommunalen Spitzenverbände an den Sitzungen teil.

In allen Debatten der Kommission wurde die grundsätzliche Übereinstimmung beschworen, zu einer Schuldenbremse im Grundgesetz zu kommen. Nur DIE LINKE hat sich diesem Credo nicht angeschlossen. Grüne und FDP legten jeweils eigene Vorschläge für ein neues Staatsverschuldungsrecht vor. Angesichts dessen ist der Umstand, warum denn immer noch kein neues Staatsverschuldungsrecht gibt, wenn (mit Ausnahme der LINKEN) alle dafür sind, höchst erklärungsbedürftig.

Union und SPD als die beiden großen Protagonisten der Bundestagsseite verbinden höchst unterschiedliche machtpolitische Erwägungen und gesellschaftspolitische Ansätze mit der Reform, die sich gegenseitig ausschließen. Zugleich spielen machtvolle Länderinteressen eine Rolle – und hier vor allem die der unionsregierten Länder –, um mehr Wettbewerbsföderalismus einzuführen. Die finanzschwachen Länder, in denen meist die SPD (mit-)regiert, wollen eine Schuldenbremse nur akzeptieren, wenn sie spürbar von ihren Altschulden entlastet werden. Das heißt, sie knüpfen ihre Zustimmung an neue Finanzhilfen des Bundes. Das lehnte nun wiederum Bundesfinanzminister Steinbrück ab. Die CDU/CSU-Fraktion will in Übereinstimmung mit den meisten ihrer Ministerpräsidenten (nur Böhmer und Müller sind da nicht »auf Linie«) in wirtschaftlichen Normalzeiten ein striktes Neuverschuldungsverbot. Bund und Länder sollen bei normaler Konjunktur keine Kredite mehr aufnehmen dürfen, um damit Investitionen zu finanzieren. Während die Union in der Kommission den harten Konsolidierer gibt, plädiert sie in den Medien zugleich für massive Steuersenkungen. Eine Politik, die die Handlungsfähigkeit des Staates bewahren will, sieht anders aus. Der rheinlandpfälzische Finanzminister Prof. Ingolf Deubel (SPD) warf der Union in diesem Zusammen-

19 <http://www.bundestag.de/parlament/gremien/foederalismus2/protokolle/prot04.pdf>.

20 Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, stenografischer Bericht zur 14. Sitzung, Berlin, 26. 6. 2008, S. 460.

21 Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Offener Brief der Vertreter der Landtage und der unterzeichnenden Stellvertreterin der Föderalismuskommission II, Kommissionsdrucksache 100.

22 Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Kommissionsdrucksache 128, Eckpunkte zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Vorschlag der Vorsitzenden FV Dr. Peter Struck, MdB MP, Günther H. Oettinger, MdL Berlin, 23. 6. 2008.

23 Die von CDU bzw. CSU allein regierten Länder disponieren derzeit über 18 Stimmen, die konservativ-liberal regierten Länder haben weitere 18 Stimmen.

hang vor, »dass auf der einen Seite hier Sonntagsveranstaltungen über eine Schuldenbegrenzung durchgeführt werden und auf der anderen Seite bereits Planungen existieren, mit denen die meisten Länder in die Verfassungswidrigkeit getrieben werden.«²⁰

Regelmäßig tauchen zudem erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken auf. Im Sommer 2008 haben die sechs Vertreter der Landtage in der Kommission schwere Vorwürfe gegen den Bundesfinanzminister erhoben: »Neue Schuldenregeln dürfen den Ländern nicht durch eine Änderung des Grundgesetzes übergestülpt werden«. Dies sei »verfassungspolitisch nicht hinnehmbar« und liefe auf die »budgetrechtliche Entmachtung« der Landtage hinaus. Dieser Vorschlag und die Weigerung Steinbrücks, »die Altschulden der Länder überhaupt in die Betrachtung einzubeziehen« sei »eine Provokation und für die Landesparlamente nicht hinnehmbar.« Damit hätten die Länder »kaum noch eigene Möglichkeiten und realistische Chancen, ihre Haushalte zu gestalten.«²¹

Aufgrund dieser hier nur sehr grob skizzierbaren Differenzen ist die Ambition der Kommissionsvorsitzenden Struck und Oettinger, die Föderalismusreform II aus dem Bundestagswahlkampf 2009 herauszuhalten, kaum noch umzusetzen. Ursprünglich sollten im September 2008 Ergebnisse an den Bundestag übermittelt werden. Nunmehr soll dies am 15. 12. 2008 erfolgen. Mit einem gemeinsamen Positionspapier der Vorsitzenden sollte dafür die Basis bereitet werden.²² Hier haben sich die beiden Seiten durchaus aufeinander zu bewegt, weil die Union beim Thema Steuerwettbewerb nachgegeben hat. In der zentralen Frage des Staatsverschuldungsrechtes gab es jedoch keine Einigung.

Der Bundesrat wird von der Union beherrscht. Jeder Kompromiss, den SPD und CDU/CSU im Bundestag abschließen sollten, steht allerdings unter dem Verdikt des unionsdominierten Bundesrats. Der Bundesrat wird derzeit von den unionsregierten Ländern beherrscht, sie haben die absolute Mehrheit der Stimmen.²³ Änderungen des Grundgesetzes sind nach Art. 79 Abs. 2 Grundgesetz nur mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit von 46 Stimmen möglich. Doch ein Blick auf die politische Mandatsverteilung im Bundesrat zeigt, dass derzeit keine Sperrminorität für die SPDgeführten Länder möglich ist. Dies verleiht der Unionsposition insgesamt ein großes Gewicht und erklärt, warum die Union bis in die Schlussphase der Verhandlungen unbeirrbar an Maximalforderungen festhält.

Übersicht 1: Zusammensetzung des Bundesrates

Partei/Koalition	Sitze	Länder
CDU	12	Hessen, Saarland, Thüringen
CSU	6	Bayern
CDU und SPD	12	Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein
SPD und CDU	7	Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern
SPD	4	Rheinland-Pfalz
CDU und FDP	18	Baden-Württemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen
CDU und Grüne	3	Hamburg
SPD und Grüne	3	Bremen
SPD und Die Linke	4	Berlin

Quelle: [http://de.wikipedia.org/wiki/Bild:Zusammensetzung_des_Bundesrat_2008_\(wenn-HH-Schwarz-Gruen\).png](http://de.wikipedia.org/wiki/Bild:Zusammensetzung_des_Bundesrat_2008_(wenn-HH-Schwarz-Gruen).png)

3. Exkurs: Die Bund-Länder-Finanzbeziehungen und die Ursachen der Staatsverschuldung

Es ist gleichermaßen erstaunlich und erklärungsbedürftig, wie sich eine Kommission, die für die Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ins Leben gerufen wurde, gerade auf das Thema Staatsverschuldung konzentriert. Die Schulden des Bundes und der Länder sind haushaltsrechtlich strikt getrennt. Nur im Ausnahmefall – bei Haushaltsnotlage – muss der Bund als Ganzes, das heißt auch die Ländergesamtheit, für die Schulden eines einzelnen Bundeslandes einstehen.

Wenn von den Bund-Länder-Finanzbeziehungen die Rede ist, dann geht es zugleich um die Gesamtheit der Elemente der Finanzverfassung:²⁴

- In den Artikeln 104a – 115 Grundgesetz ist das öffentliche Finanzwesen geregelt. Das betrifft insbesondere die Zuordnung der Erhebungs- und Ertragskompetenz der einzelnen Steuerarten auf Bund, Länder, Gemeinden, die Garantie der Haushaltsautonomie der Länder u.a.m.

- Den mit der Finanzreform von 1969 bestehenden Länderfinanzausgleich, einschließlich der Bundesergänzungszuweisungen und der Umsatzsteuerverteilung.

- Den Zuweisungen des Bundes an die Länder im Rahmen der fortbestehenden der Gemeinschaftsaufgaben im Artikel 91a und b Grundgesetz.

- Transferzahlungen des Bundes im Zusammenhang mit Geldleistungsgesetzen (z. B. die Beteiligung an den Kosten der Unterkunft für Hartz-IV-Empfänger, Beteiligung an den Ausgaben für das BAföG)

- Die Sonderregelungen für die Finanzierung der deutschen Einheit, hier insbesondere der Solidarpakt II (Laufzeit von 2005-2019) sowie das Erblastenteilungsgesetz.

- Übergangszahlungen nach dem Föderalismusbegleitreformgesetz.

Warum die Staatsverschuldung nun zum zentralen Problem der Bund-Länder-Finanzbeziehungen erklärt wurde, erschließt sich weder aus der Struktur der Finanzbeziehungen noch aus den aktuellen Verschuldungstrends von Bund und Ländern. Ganz ohne »Schuldenbremse« bauen die meisten Bundesländer zügig ihre Neuverschuldung ab. Nach den in der Föderalismuskommission eingegangenen Finanzstatusberichten erreicht die Mehrheit der Bundesländer aus eigener Kraft eine Reduzierung der Neuverschuldung, 7 Bundesländer gehen 2009 zur Tilgung der Altschulden über. Auch der Bund will bis 2011 den Haushaltsausgleich erreichen und dann zur Tilgung übergehen.

24 Christine Falken-Großer: Handreichung zu den Grundlagen der Neugestaltung der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen aus der Sicht der Kommunen, Studie im Auftrag der Bundestagsfraktion DIE LINKE, Berlin 2008, S. 7 ff.

25 Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Arbeitsunterlage 037 (neu), Abfrage zur Entwicklung der Verschuldung vom 17. September 2007 sowie ergänzendes Schreiben vom 7. 12. 2007 zur Bewertung der Indikatoren – Synopse; eigene Berechnungen.

Übersicht 2: Schuldenabbau in den Ländern in Millionen €²⁵

Land	Tilgungsbeitrag 2009	Tilgungsbeitrag 201	Tilgungsbeitrag 2011	Gesamtschulden 2008	Perspektive]
BW	Nachdem für 2008 eine Tilgung von 350 Mio. € vorgesehen ist, weist Finanzplanung bislang keine weiteren Tilgungsschritte aus.			41.460	Fortsetzung der Tilgung
BAY	200	200	200	22.565	Fortsetzung der Tilgung
BE	107	225	590	59.528	nicht ausgewiesen
BB	0	0	0	18.212	Ab 2012 keine Planung zur Rückführung des Schuldenabbaus
HB	Kein Haushaltsausgleich aus eigener Kraft möglich			15.222	nicht ausgewiesen
HE	Tilgung frühestens ab 2012			32.362	nicht ausgewiesen
HH	1	1	1	21.887	nicht ausgewiesen
MVP	150	180	200	10.557	keine
NDS	0	100	100	49.995	Fortschreibung um jeweils 100 Millionen
NRW	NRW stellt den Übergang zur Nullverschuldungspolitik „in der ersten Hälfte des kommenden Jahrzehnts“ in Aussicht.			116.046	nicht ausgewiesen
RLP	Keine Festlegungen der Landesregierung			26.529	nicht ausgewiesen
Saar	Kein Haushaltsausgleich aus eigener Kraft möglich			9.730	nicht ausgewiesen
SA	75	75	75	12.063	nicht ausgewiesen
SAH	25	100	150	19.829	Jährlicher Betrag 200 Millionen für Tilgung in Aussicht gestellt
SLH	Kein Haushaltsausgleich aus eigener Kraft möglich			22.029	
TH	0	145	178	15.707	nicht ausgewiesen
Ges.	558	1.026	1.994	ca. 495.000	nicht ausgewiesen

Die Übersicht 2 zeigt, dass Strucks zitierte Einschätzung, dass die Mehrheit der Bundesländer die Kreditobergrenze der Verfassung nicht einhalten kann, nicht mehr als Rechtfertigungsgrund für eine Revision des Staatsverschuldungsrechtes dienen kann. Bund und Länder bauen ihre laufende Nettoneuverschuldung ab, ohne dass sie dazu durch neue haushaltsrechtliche Restriktionen gezwungen werden müssten.

Hier ist auch die Frage zu stellen, inwieweit es überhaupt wissenschaftlich angemessen ist, das Wachstum der Staatsverschuldung primär als normatives Problem der Finanzverfassung zu thematisieren. Dieser Ansatz ist vor allem von der LINKEN und von Teilen der SPD in der Kommission immer als untauglich zurückgewiesen worden, weil damit die gravierende Erosion der Einnahmehasis des Staates als auch die Entscheidung der Regierung Kohl, die deutsche Einheit in einem hohen Maße auf Pump zu finanzieren als relevante Ursachen der Staatsverschuldung systematisch ausgeblendet werden.

Von 1969 bis 2006 ging der Anteil der durch Steuern gedeckten öffentlichen Ausgaben von 95,5 Prozent auf 78 Prozent zurück. Zugleich hat sich die Verschuldung von Bund, Ländern und Gemeinden mit 1 440 Milliarden € (2005) gegenüber 1991 um 144 Prozent erhöht, u. a. weil die großen Vermögen bei der Finanzierung der Einheit geschont wurden.

4. Exkurs: Probleme der Verwaltungsorganisation

Die Föderalismuskommission hat am 8. 11. 2007 eine Expertenanhörung durchgeführt, die auf einen erheblichen Reformbedarf in der Bund-Länder-Verwaltungsorganisation verweist.²⁶

Das Grundgesetz legt fest, dass grundsätzlich jede Verwaltung ihre Aufgaben für sich und allein organisiert. Damit liegt dem Föderalismus ein weitgehendes Trennsystem der Verwaltungsorganisation zugrunde. So besteht eine bundeseigene Verwaltung für Kernbereiche der Staatstätigkeit nicht. Artikel 83 Grundgesetz weist den Ländern eine allgemeine Zuständigkeit der Länder für die Ausführung von Bundesgesetzen zu.²⁷ Artikel 87 und 87a Grundgesetz begrenzen die bundeseigene Verwaltung auf die Bereiche Auswärtiges, Militär, Bundesgrenzschutz, Zentralstellen für Kriminalpolizei, Bundeswasserstraßen und Schifffahrt. Der Bund darf bundesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechtes im Bereich des Sozialversicherungswesens und der Arbeitsmarktverwaltung unterhalten.

Dieses Trennsystem führt nicht nur zur Zersplitterung von Zuständigkeiten, sondern erschwert auch die Kooperation. Ein besonders exemplarischer Fall dieser Problematik ist die Steuerverwaltung. Auf einer Expertenanhörung der Kommission von 2007 sagte der Präsident des Bundesrechnungshofes (BRH), Dieter Engels, dass in der Steuereinzahlung mittlerweile ein »Vollzugsnotstand« herrsche. Die Aufsplitterung der Steuerverwaltung auf 16 Länder, so Engels, begünstige zudem europaweit operierende Umsatzsteuerbetrügereien. Derzeit müssen inzwischen 50 verschiedene Bund-Länder-Arbeitsgruppen einbezogen werden, um die Verwaltungsverfahren in der Steuerverwaltung zu managen. Da wundert es auch nicht, dass Bund und Länder sich bislang auf keine bundesweit kompatible Software einigen konnten. Diese Zustände kosten den Staat jährlich Milliarden. »Statistisch gesehen«, so der von der Linksfraktion für die Anhörung nominierten Sachverständige Prof. Dr. Andreas Fisahn, »werden die Unternehmen in Deutschland nur alle 50 Jahre von einer Umsatzsteuer-Sonderprüfung erfasst.« Diese »Ungleichbehandlung zu Lasten der Gesetzestreuen«, greife den Rechtsstaat in seiner Substanz an, so Fisahn. Nach einer vom BMF beauftragten Untersuchung würde eine Zentralisierung der Steuerverwaltung beim Bund Mehreinnahmen von bis zu 11 Milliarden € bringen.

Auf der Anhörung wurden noch weiter gravierende Mängel in der Verwaltungsorganisation von Bund und Ländern zur Sprache gebracht:

- Die Hartz-Gesetze haben die *Vollzugsdefizite in der Arbeitsmarktverwaltung* nicht beheben können. Eine Bündelung der Zuständigkeiten wurde nicht erreicht. Stattdessen bestehen zwei getrennte Geschäftssysteme für die Arbeitslosen aus dem Versicherungskreis (ALG I) und aus dem Grundsicherungssystem (ALG II).

26 <http://www.bundestag.de/parlament/gremien/foederalismus2/protokolle/prot08.pdf>.

27 Art. 83 »Die Länder führen die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zuläßt.«

Innerhalb des Grundsicherungssystems (ALG II) besteht darüber hinaus eine Trennung in 365 ARGEn, 69 Optionskommunen und 19 Modelle getrennter Aufgabenwahrnehmung. Zentralisierung der Finanzierungs- und Durchführungsverantwortung auf Bundesebene oder Regionalisierung lauten hier die gegensätzlichen Expertenstandpunkte.

- *IT-Verwaltung*. Das verwaltungspolitische Leitbild der getrennten Verwaltung im Grundgesetz ist in vielerlei Hinsicht inkompatibel mit Informationstechnik. Zugleich begegnet eine Vereinheitlichung der Strukturen und Standards die Furcht vor einer »Big Brother«-artigen Mammutorganisation, die eine direkte oder indirekte Fremdsteuerung der eigenen Verwaltungsabläufe zu betreiben in der Lage wäre. Dennoch ist die Frage eines gemeinsamen IT-Zentrums von Bund und Ländern keine des »Ob« sondern des »Wie«. Denn aufgrund der neuen EU-Dienstleistungsrichtlinie vom 12. 12. 2006 ist die Einrichtung eines Systems zur elektronischen Abwicklung von Verfahren und Formalitäten gefordert. Damit müssen sich Bund und Länder auf neue Strukturen und einheitliche Standards verständigen.

- *Bundesfernstraßenverwaltung*. Der Präsident des BRH fordert in einem Gutachten (2004), die *Bundesstraßen* den Ländern (circa 40 000 km) eigentumsrechtlich zu übertragen. Zugleich sollte eine bundeseigene *Autobahnverwaltung* (für circa 12 000 km) aufgebaut werden. Damit könnten auch neue Möglichkeiten der Privatisierung von Autobahnen geschaffen werden.

- *Das EU Vergaberecht behindert die interkommunalen Kooperationsbedürfnisse*. Derzeit müssen die Kommunen europaweite Ausschreibungen für Aufgaben machen, die sie gerne in (öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher) Kooperation wahrnehmen würden.

- *Die Zersplitterung der Zuständigkeiten im Bereich der familienbezogenen Leistungen*, hält nicht mit der Notwendigkeit einer generationenübergreifenden Politik Schritt. Diese Leistungen umfassen zur Zeit insgesamt circa 145 Milliarden € pro Jahr. Vor diesem Hintergrund wird vorgeschlagen, sie in den Bereichen Sozialversicherung, steuerliche Leistungen, Unterhalt in Form einer neuen *Familienkasse (AdöR)* zu bündeln.

5. Die Positionen der LINKEN

Stand die Föderalismusreform I im Zeichen des Kompetenzzugs für die Bundesebene in Kernbereichen der Staats, geht es in Föderalismusreform II offenbar darum, die im Rahmen der geltenden Finanzverfassung bestehenden konjunkturpolitischen Spielräume des Staates einzuschränken. Hier ist Peter Bofinger durchaus zuzustimmen, wenn er diese beiden Aspekte der Föderalismusreformen in den übergreifenden Kontext der Entstaatlichung stellt. Entstaatlichung ist in diesem Kontext als ein systematischer Prozess des Entzugs von Handlungskompetenzen und Finanzmitteln zu betrachten, wie sie in der Abtretung nationaler Handlungskompetenzen an die EU, z. B. im Bereich der Währungspolitik ebenso zum Ausdruck kommt, wie in der in Absenkung der Steuern auf Vermögen, Kapital und hohe Einkommen. Die Föderalismuskommission ist in diesem Zusammenhang als eine exklusive Arena des Konflikts um die Zu-

kunft des Wohlfahrtsstaats zu betrachten. Denn im Gegensatz zu der kritischen Öffentlichkeit, die die Prozesse der Aushandlung der »Hartz«-Gesetze und der Agenda 2010 nicht nur diskursiv, sondern auch auf Demos und Kundgebungen begleitete, gibt es hier nur wenige politische Interventionen aus der Zivilgesellschaft. Allerdings ist immerhin der DGB von Anfang an auf Distanz zu diesem Projekt gegangen²⁸. »Sollten die Vorschläge zur Föderalismusreform II wirklich in ein Gesetz gegossen werden«, so der DGB-Vorsitzende Michael Sommer, »stünde die Handlungsfähigkeit des bundesdeutschen Föderalstaats auf dem Spiel.«²⁹

Die Diskussion um die Einführung einer staatlichen Schuldenbremse findet in einer Zeit statt, in dem erstmals seit fast zwei Jahrzehnten wieder Überschüsse in den öffentlichen Kassen verzeichnet werden können. Das betrifft vor allem die Länder und perspektivisch auch den Bund. Allerdings zeichnet sich nun national wie international eine Abkühlung der Konjunktur ab, die die ehrgeizigen Pläne des Schuldenabbaus schnell ad absurdum führen könnten.

Deutschland lebt nicht über seine Verhältnisse. Die Defizite in vielen öffentlichen Haushalten verringern sich. Mehrere Bundesländer kamen 2006 ohne Nettoneuverschuldung aus. Für 2007 rechnet das BMF mit einem Rückgang des Staatsdefizits auf 1,2 Prozent des BIP. Es soll sich bis Ende 2010 auf circa 0,5 Prozent verringern. Diese Zahlen widerlegen meines Erachtens die These vom »Marsch in den Schuldenstaat«. Dennoch ist zu konstatieren, dass der Anteil der Schulden am nominalen BIP (Schuldenstandsquote) sich deutlich erhöht hat. Allein von 1990 bis 1996 erhöhte sich die deutsche Schuldenstandsquote von 40,4 Prozent auf 58,9 Prozent.

Auch die Vertreter der LINKEN in der Kommission sehen im Hinblick auf das Verschuldungsproblem politischen Handlungsbedarf. Sie plädieren jedoch nicht für eine Änderung der Finanzverfassung, sondern für einen »einen Entschuldungsfonds, der der öffentlichen Hand wieder mehr Spielräume für die Finanzierung von Zukunftsaufgaben, von Bildung, Forschung, Wachstum und Beschäftigung verschaffen soll.«³⁰

Zur Finanzierung dieses Fonds kämen in Frage:

- Eine einmalige Vermögensabgabe, wie sie z. B. von Wissenschaftlern oder auch Parteien wie Bündnis 90/Die Grünen (Wahlprogramm 1998) gefordert worden ist.
- Alternativ dazu kämen auch laufende Abgaben auf Vermögen anknüpfend an das Lastenausgleichsgesetz von 1952 in Frage.
- Zuschläge auf die Erbschaftsteuer.
- Beiträge aus den Gewinnen der Deutschen Bundesbank.
- Goldverkäufe der Deutschen Bundesbank nach Schweizer Vorbild.

Darüber hinaus geht es der LINKEN darum, dass sich die Föderalismusreform II nicht nur der finanzpolitischen Altlastenbewältigung zuwendet, sondern auch einen Beitrag zur Verbesserung der Bildungsfinanzierung leistet. DIE LINKE hat als erste der in der Föderalismuskommission vertretenen Fraktionen eigene Vorschläge zu diesem Thema vorgestellt.³¹

Die Bildungsausgaben in Deutschland sind gemessen an der Wirtschaftskraft seit Jahren rückläufig. Deutschland liegt im OECD-Ver-

28 DGB-Bundesvorstand, Bereich Wirtschafts- und Steuerpolitik: »Wachstum fördern – Staatsschulden begrenzen«, Positionspapier Nr. 2 des Deutschen Gewerkschaftsbundes zur Föderalismusreform II, Berlin, 3. 7. 2007.

29 Presseerklärung DGB-Bundesvorstand.

30 Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bundesländer-Finanzbeziehungen, Offener Brief der Vertreter der Landtage und der unterzeichnenden Stellvertreterin der Föderalismuskommission II, Kommissionsdrucksache 047; Bodo Ramelow, Axel Troost: Föderalismusreform II für Einstieg in Entschuldung und nationalen Bildungspakt nutzen, Positionspapier zur Klausur der Kommission zur Modernisierung der Bundesländer-Finanzbeziehungen, Berlin September 2007.

31 Bundestagsfraktion DIE LINKE, Bodo Ramelow, »Die Föderalismusreform II muss Weichen für eine bessere Bildungsfinanzierung stellen.« Eckpunkte für einen nationalen Bildungspakt, Berlin 7. 4. 2008.

gleich der öffentlichen Bildungsausgaben auf Platz 21 der 29 untersuchten Staaten. Deutschland gab im Jahre 2003 4,7 Prozent des BIP für Bildung aus. Spitzenreiter Dänemark gibt für öffentliche Bildung 8,3 Prozent des BIP für Bildung aus, gefolgt von Island (7,8 Prozent), Norwegen (7,6 Prozent) und Schweden (7,5 Prozent). Die Schweiz (6,0 Prozent) und Österreich (5,5 Prozent), als deutschsprachige Länder mit dualem System, wenden öffentlich ebenfalls wesentlich mehr Geld für Bildung auf als die Bundesrepublik.

Der haushaltspolitische Handlungsbedarf in Deutschland wird von Experten auf bis zu 43 Milliarden € beziffert. Allein für den Ausbau eines flächendeckenden, gebührenfreien Kita-Netzes veranschlagt Karl Lauterbach (SPD) 23,5 Milliarden € – was 12 Milliarden € mehr wären als heute. Derzeit werden rund 102 Milliarden € von Bund, Ländern und Gemeinden für öffentliche Bildung ausgegeben. Ohne eine andere Steuerpolitik ist der bildungspolitische Reformbedarf daher nicht zu finanzieren. Die Mobilisierung der Ressourcen für den Umbau des Bildungssystems ist die zentrale haushaltspolitische Aufgabe der Republik. Dies reicht weit über den Rahmen hinaus, der der Föderalismusreform gesetzt ist.

Deswegen schlagen die LINKEN vor, als »erste Schritte für eine bessere Finanzierung der Bildung (...) im Rahmen der Föderalismusreform II ... Programme der Bildungsfinanzierung als neue Gemeinschaftsaufgabe in das Grundgesetz (Art. 91b) zu übernehmen. Das sogenannte Kooperationsverbot in Art. 104b muss fallen. Außerdem sollte in Anlehnung an das österreichische Beispiel über bundesweite Ausstattungsstandards (Personal, Sachmittel) gesprochen werden. Werden diese Standards dauerhaft unterschritten, müssen die betroffenen Länder mit finanziellen Sanktionen rechnen.« In einem »nationalen Bildungspakt von Bund und Ländern« sollen sich diese verpflichten, die Bildungsausgaben dauerhaft an einem Anteil des BIP zu indexieren, der Deutschland an den Durchschnitt der Industriestaaten heraufführt.