

Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen – Föderalismuskommission II –

1. Vorgeschichte

Die Einsetzung der Föderalismuskommission II schließt an die Arbeit ihrer Vorgängerin, der „Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ (Föderalismuskommission I) an. Bereits diese, von Bundestag und Bundesrat im Oktober 2003 eingesetzte Kommission hatte u. a. die Aufgabe, Vorschläge zur Steigerung der Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung zu erarbeiten und in diesem Rahmen auch die Finanzbeziehungen zu überprüfen, wobei insbesondere die Gemeinschaftsaufgaben und die Mischfinanzierungen genannt waren. (Antrag der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP vom 14. Oktober 2003 – BT-Drs. 15/1685; Bundestagsbeschluss vom 16. Oktober 2003 – Plenarprotokoll 15/66; Bundesratsbeschluss vom 17. Oktober 2003 – BR-Drs. 750/03 (Beschluss)). Die Föderalismuskommission I konnte sich zwar im Dezember 2004 nicht auf ein Reformpaket einigen, ihre Beratungen bildeten aber die Grundlage für die Vereinbarungen des Koalitionsvertrages vom 11. November 2005 zur ersten Stufe der Föderalismusreform. Diese enthielt u. a. Änderungsvorschläge zu Art. 91a und Art. 91b GG (Gemeinschaftsaufgaben) und Art. 104 GG (Finanzhilfen) zur Neuregelung der Mischfinanzierungstatbestände. Mit den auf dieser Basis beschlossenen Grundgesetzänderungen gelang ein Einstieg bei der Entmischung der Finanzierungsverantwortlichkeiten zwischen Bund und Ländern, zum Beispiel bei der Hochschulfinanzierung und den Finanzhilfen. Gleichzeitig waren sich Bund und Länder einig, dass in einer weiteren Stufe der Föderalismusreform die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern neu zu regeln seien.

2. Rechtliche Grundlagen

In inhaltsgleichen Beschlüssen haben Bundestag und Bundesrat am 15. Dezember 2006 beschlossen, eine „Gemeinsame Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“ (kurz Föderalismuskommission II) einzusetzen. (Bundestag: Drs. 16/3885, Plenarprotokoll 16/74, S. 7393A-7411A; Bundesrat: Drs. 913/06 Beschluss). Die Kommission soll Vorschläge für eine Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen erarbeiten, um diese an die veränderten Rahmenbedingungen insbesondere für Wachstums- und Beschäftigungspolitik anzupassen. Ziel ist die Stärkung der Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften und ihrer aufgabenadäquaten Finanzausstattung.

Der Kommission gehören als stimmberechtigte Mitglieder jeweils 16 Vertreter bzw. deren Stellvertreter des Bundes, darunter fünf Minister bzw. Ministerinnen und die gleiche Zahl von Vertretern der Länder, vornehmlich die Regierungschefs der Länder an. Gleichberechtigte Vorsitzende sind Fraktionsvorsitzender Dr. Peter Struck (SPD) und Ministerpräsident Günther H. Oettinger (Baden-Württemberg). Auch die Landtage und die Kommunen sind in die Kommissionsarbeit einbezogen.

3. Themen

Der Einsetzungsbeschluss nennt in einer „offenen Themensammlung“ die Vorbeugung und Bewältigung von Haushaltskrisen, Aufgabenkritik und Setzung von Standards, Entbürokratisierung und Effizienzsteigerung, Stärkung der den Aufgaben entsprechenden Finanzausstattung und der Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften, verstärkte Zusammenarbeit und Möglichkeiten eines erleichterten freiwilligen Zusammenschlusses von Ländern sowie schließlich die Bündelung fachpolitischer Leistungen.

Hieraus folgend ist bereits absehbar, dass die Diskussions- und Arbeitsschwerpunkte im Bereich des Finanzwesens bei der Einrichtung eines Frühwarnsystems zur Erkennung von Haushaltsrisiken, der Begrenzung der (Neu-)Verschuldung (Schuldenbremsen, Art. 115 GG und analoge Länderregelungen) und Mechanismen zur Durchsetzung solcher Regelungen (Anreize, Sanktionen) liegen werden. Unterstützt wird die Dringlichkeit einer Lösung der Verschuldensproblematik durch das Bundesverfassungsgericht. Es hatte bereits in seiner Entscheidung vom 27. Mai 1992 (BVerfGE 86, 148 [266]) Bund und Länder aufgefordert, „Verfahrensregeln festzulegen, die der Entstehung einer Haushaltsnotlage entgegenwirken und zum Abbau einer eingetretenen Haushaltsnotlage beizutragen geeignet sind“. In seinem „Berlin-Urteil“ vom 19.10.2006 (2 BvF 3/03) hat das Gericht diese Forderung wiederholt und auf „Lösungskonzepte zur Vorbeugung von Haushaltskrisen und deren Bewältigung“ ausgedehnt.

Des Weiteren steht auf der Einnahmenseite die finanzielle Ausstattung von Bund, Ländern und Gemeinden im Hinblick auf ihre Aufgabengerechtigkeit auf dem Prüfstand. Dies betrifft Fragen der Steuergesetzgebungskompetenzen, der Ertragshoheit und ggf. der Verteilung des Steueraufkommens.

Im Bereich der Verwaltungsthemen, deren finanzieller Schwerpunkt stärker auf der Ausgabenseite liegen wird, sind bereits erste Diskussionspunkte genannt worden. Hierzu zählen eine umfassende Aufgabenkritik und die Verbesserung der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben, z. B. durch die Hebung von Effizienzreserven in Bereichen wie der Arbeits-, Steuer- und Fernstraßenverwaltung, durch die Standardisierung von Prozessen insbesondere Harmonisierung von IT-Verfahren, durch die Entflechtung von Verwaltungsaufgaben (z. B. Stichwort Auftragsverwaltung) und durch eine Erleichterung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern sowie der Länder untereinander bis hin zum freiwilligen Zusammenschluss von Ländern.

4. Ausblick

Die Kommission hat ihre Aufgabensetzung zunächst in die beiden großen Blöcke Finanz- und Verwaltungsthemen aufgeteilt. Im laufenden Jahr hat sie zwecks Analyse zu beiden Bereichen jeweils achtstündige Anhörungen von Sachverständigen und zweitägige Klausurtagungen anberaumt. Auf dieser Grundlage sollen dann konkrete Vorschläge erarbeitet werden.

Die unterschiedlichen Auffassungen und Konflikte zu den dargestellten Arbeitsschwerpunkten gehen quer durch Bund und Länder und damit auch durch die Mitgliederstruktur der Föderalismuskommission. Sie wird einen Weg finden müssen, die Interessen von Bund und Ländern, von armen und reichen Ländern, von Stadtstaaten und Flächenländern, von alten und neuen Ländern und nicht zuletzt die unterschiedlichen politischen Gestaltungsvorstellungen auszugleichen. Im Interesse einer zukunftsorientierten, an Wachstum und Beschäftigung orientierten Reform der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern muss sich die Kommission dieser Herausforderung stellen.

Ausführliche Informationen können auf der Webseite der Föderalismuskommission II abgerufen werden unter: www.bundestag.de/parlament/gremien/foederalismus2/index.html .