

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

Stenografischer Bericht

6. Sitzung (nicht öffentlich) Klausurtagung zum Komplex „Finanzthemen“

Berlin, Freitag, den 14. September 2007

Inhalt:

Begrüßung durch den Vorsitzenden Dr. Peter Struck	167 A	Anja Hajduk, MdB (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)	176 D
Tagesordnungspunkt 2:		Hans Jörg Duppré, Deutscher Landkreistag	177 A
Erörterung von Themenfeldern		Volker Kröning, MdB (SPD)	178 A
3. Steuerkompetenzen/Stärkung der Eigenverantwortung/aufgabenadäquate Finanzausstattung	167 B	Senator Dr. Thilo Sarrazin (Berlin)	179 B
Bürgermeister Jens Böhrnsen (Bremen)	167 B	Jochen-Konrad Fromme, MdB (CDU/CSU)	179 D
Antje Tillmann, MdB (CDU/CSU)	167 C	Minister Hartmut Möllring (Niedersachsen)	180 A
Volker Ratzmann, MdA (Berlin) (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)	168 D	Vorsitzender Günther H. Oettinger	180 A
Ortwin Runde, MdB (SPD)	169 B	Minister Prof. Dr. Ingolf Deubel (Rheinland-Pfalz)	180 B
Staatsminister Karlheinz Weimar (Hessen)	170 C	Vorsitzender Günther H. Oettinger	180 B
Dr. Volker Wissing, MdB (FDP)	172 A	Minister Prof. Dr. Ingolf Deubel (Rheinland-Pfalz)	180 C
Senator Dr. Thilo Sarrazin (Berlin)	173 B	Vorsitzender Dr. Peter Struck	180 D
Bodo Ramelow, MdB (DIE LINKE)	175 A	Vorsitzender Günther H. Oettinger	180 D

Verzeichnis der anwesenden Kommissionsmitglieder

Vorsitz

Dr. Peter Struck

Günther H. Oettinger

Ordentliche Mitglieder

Stellvertreter

Bundestag

CDU/CSU

Dr. Hans-Peter Friedrich (Hof)

Jochen-Konrad Fromme

Dr. Günter Krings

Dr. Thomas de Maizière

Dr. Wolfgang Schäuble

Antje Tillmann

SPD

Volker Kröning

Petra Merkel (Berlin)

Dr. Peter Struck

Joachim Stünker

Ingrid Arndt-Brauer

Klaas Hübner

Fritz Rudolf Körper

Joachim Poß

Ortwin Runde

Bernd Scheelen

FDP

Ernst Burgbacher

Dr. Volker Wissing

DIE LINKE

Bodo Ramelow

Dr. Axel Troost

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Anja Hajduk

Bundesrat

Baden-Württemberg

Günther H. Oettinger, Ministerpräsident

Gerhard Stratthaus, Finanzminister

Bayern

Dr. Walter Schön, Ministerialdirektor,
Amtschef der Staatskanzlei

Berlin

Dr. Thilo Sarrazin, Senator für Finanzen

*Ordentliche Mitglieder**Stellvertreter***Bremen**

Jens Böhrnsen, Präsident des Senats,
Bürgermeister

Hubert Schulte, Staatsrat,
Chef der Senatskanzlei

Hamburg

Dr. Robert F. Heller,
Staatsrat der Finanzbehörde

Hessen

Karlheinz Weimar, Minister der Finanzen

Mecklenburg-Vorpommern

Dr. Harald Ringstorff, Ministerpräsident

Reinhard Meyer, Staatssekretär,
Chef der Staatskanzlei

Niedersachsen

Hartmut Möllring, Finanzminister

Rheinland-Pfalz

Prof. Dr. Ingolf Deubel, Minister der Finanzen

Saarland

Peter Müller, Ministerpräsident

Peter Jacoby, Minister der Finanzen

Sachsen-Anhalt

Prof. Dr. Wolfgang Böhmer, Ministerpräsident

Schleswig-Holstein

Peter Harry Carstensen, Ministerpräsident

Thüringen

Harald Schliemann, Justizminister

*Vertreter**Abwesenheitsvertreter***Landtage****Schleswig-Holstein**

Lothar Hay (SPD)

Baden-WürttembergWinfried Kretschmann (BÜNDNIS 90/
DIE GRÜNEN)**Sachsen**

Dr. Matthias Rößler (CDU)

Baden-Württemberg

Wolfgang Drexler (SPD)

BerlinVolker Ratzmann (BÜNDNIS 90/
DIE GRÜNEN)**Sachsen-Anhalt**

Prof. Dr. Karl-Heinz Paqué (FDP)

Kommunale Spitzenverbände

Hans Jörg Duppré, Deutscher Landkreistag

Roland Schäfer, Deutscher Städte-
und Gemeindebund

(A)

(C)

6. Sitzung

Berlin, Freitag, den 14. September 2007

Beginn: 9.00 Uhr

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Meine Damen und Herren, ich bitte, Platz zu nehmen, damit wir mit der Sitzung beginnen können. Herr Kollege Oettinger ist noch nicht eingetroffen. Es hat gestern Abend wohl ein bisschen länger gedauert. Ich nehme an, dass er etwas später zu dieser Sitzung kommen wird.

(Zuruf von Minister Gerhard Stratthaus [Baden-Württemberg])

– Herr Stratthaus sagt, er kommt. Er ist im Zulauf, sagt man bei der Bundeswehr.

(B)

Wir können sofort zum dritten Komplex übergehen. Ich rufe auf:

Steuerkompetenzen/Stärkung der Eigenverantwortung/aufgabenadäquate Finanzausstattung

Einige von Ihnen haben sich für Impulsreferate angemeldet. Zunächst hat Bürgermeister Böhrnsen das Wort.

Bürgermeister Jens Böhrnsen (Bremen):

Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Wir haben gestern wiederholt festgestellt, dass alles mit allem zusammenhängt und dass wir die Themenfelder schwerlich isoliert voneinander diskutieren und vor allen Dingen am Ende auch entscheiden können. Deswegen will ich mich ganz kurz fassen, zumal ich mich gestern bereits zur Frage der Eigenverantwortung, speziell zur Steuerautonomie, geäußert habe, und noch einen Aspekt der Finanzautonomie hinzufügen.

Ich kann mir nicht vorstellen, dass wir zwangsweise Reduzierungen von Ausgabenstandards als Ersatz für ein angemessenes Finanzsystem brauchen, und zwar schon gar nicht, wenn Länder dadurch gezwungen würden, etwa im Sozialbereich von bundesweiten Leistungsniveaus nach unten abzuweichen. Im Übrigen beziehe ich mich auf das – ohne es zu wiederholen –, was die Kollegen Carstensen und Müller ausgeführt haben.

Letzte Bemerkung: Ich sehe mit großem Interesse der Darlegung des Berliner Modells entgegen.

Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Vielen Dank, Herr Böhrnsen. – Ich rufe jetzt die Kollegin Antje Tillmann auf.

Antje Tillmann, MdB (CDU/CSU):

Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen! Gestern ist gerade von finanzschwächeren Ländern mehrfach darauf hingewiesen worden, dass wir im Zusammenhang mit der Vereinbarung einer Schuldenbremse über eine aufgabengerechte Finanzausstattung diskutieren müssten und dies Bedingung sei, um sich einer Schuldenbremse unterwerfen zu können. (D)

Unsere Verfassung klärt dieses Thema in Art. 106 völlig eindeutig:

Im Rahmen der laufenden Einnahmen haben der Bund und die Länder gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben. Dabei ist der Umfang der Ausgaben unter Berücksichtigung einer mehrjährigen Finanzplanung zu ermitteln.

Das wird seit 30 Jahren nicht mehr gemacht. Ich glaube, die letzte Deckungsquotenberechnung ist 1976 durchgeführt worden. Von daher müssen wir, wenn wir die Frage nach einer aufgabengerechten Finanzausstattung diskutieren wollen, entscheiden, ob wir dabei diese Deckungsquotenberechnung verfassungsgemäß neu angehen. Die Bundestagsfraktion der CDU/CSU ist dazu bereit. Wenn wir das aber nicht tun, dann sollten wir darüber nachdenken, ob wir diesen Artikel der Verfassung nicht gleich mit ändern; denn ich habe nicht viel dafür übrig, dass wir die Verfassung in diesem Punkt ignorieren.

Wenn wir uns darauf nicht verständigen, müssten wir eine Finanzausstattung ohne Deckungsquotenberechnung neu bedenken. In diesem Zusammenhang

Antje Tillmann, MdB

- (A) bitte ich um Verständnis, wenn ich darauf hinweisen muss, dass dies nicht zulasten des Bundes gehen kann. Seit 1976 haben wir die Deckungsquoten hinsichtlich des Umsatzsteueranteils von damals 70 : 30 auf heute fast 50 : 50 zulasten des Bundes reduziert, und dies, obwohl die internationalen Aufgaben des Bundes ebenfalls gestiegen sind und der Bund sich zusätzlich in Länderaufgaben engagiert, wie zum Beispiel beim Hochschulbau und bei der Kinderbetreuung.

Also gibt es nur wenige Möglichkeiten: Entweder verständigen wir uns darauf, dass beide Seiten, Bund und Länder, mit den finanziellen Mitteln, die zur Verfügung stehen, nicht auskommen – das würde eine Diskussion um Steuererhöhungen bedeuten, die wir wohl alle vermeiden wollen –, oder wir überprüfen bei künftigen Aufgaben, ob wir uns die, die wir wollen, auch tatsächlich leisten können. Als Beispiel führe ich das BAföG an. Im Moment diskutiert der Bund darüber; ich habe von den Ländern noch nicht gehört, dass wir uns diese Aufgabe, auch die Erhöhung, künftig nicht leisten könnten.

Als dritte Forderung wurde besprochen: Wir berücksichtigen Strukturunterschiede bei den Ländern; Herr Ministerpräsident Müller hat gestern darauf hingewiesen. Ich habe sehr viel Verständnis dafür, dass man innerhalb der Länder Strukturunterschiede berücksichtigt; aber ich weise auch darauf hin, dass wir als Bund sagen: Wenn sie zu einem anderen Ergebnis als dem jetzt vorliegenden kommen, sind wir bereit, darüber intensiv zu sprechen. Aber auch hier kann ich mir eine Veränderung zulasten des Bundes schwer vorstellen.

(B)

Außerdem ist mehrfach geäußert worden, dass die Länder deswegen in ihrem Spielraum sehr begrenzt seien, weil der Bund durch seine Gesetze sehr hohe Kosten auf die Länder verlagere. Ich habe gestern schon darauf hingewiesen: Das sind im Wesentlichen Zustimmungsgesetze, bei denen wir alle im Boot sind, wenn es um Kostenerhöhungen geht. Ich kann mir sehr wohl vorstellen, dass wir bei der Auftragsverwaltung neu in die Diskussion gehen. Die Länder sagen, die Verwaltungskosten der Länder für die eigene Verwaltung würden vom Bund nicht hinreichend dotiert. Ich bin mir nicht sicher, ob in der Mehrheit der Länder der Wunsch besteht, ein Kostenerstattungsprinzip einzuführen; wir haben im Rahmen der Föderalismusreform I intensiv darüber gesprochen.

Bleiben Erhöhungen bei den Steuerkompetenzen. Hier erachte ich den von Herrn Ministerpräsidenten Oettinger gestern gemachten Vorschlag hinsichtlich der Zuschlagsrechte einschließlich 25-prozentiger Abführung in den Länderfinanzausgleich auch für finanzschwache Länder als ausgesprochen interessant.

Abschließend: Es gibt einen Bereich, über den wir als Bund gern mit Ihnen diskutieren: die Bundessonderergänzungszuweisungen, die wir in dieser Kommission ebenfalls neu zu verhandeln haben, nämlich für überdurchschnittlich hohe Kosten politischer Führung. Für uns stellt sich sehr wohl die Frage, ob wir die Entscheidung der Länder, klein und oho zu sein, tat-

sächlich finanziell fördern oder ob wir nicht diese Summe – es handelt sich immerhin um fast eine halbe Milliarde Euro – in einen künftigen Entschuldungsfonds eingliedern. Dieses Angebot mache ich hier, und ich hoffe, dass wir da in der weiteren Diskussion zu einer gemeinsamen Lösung kommen. (C)

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Vielen Dank, Frau Tillmann. – Jetzt gebe ich Herrn Fraktionsvorsitzenden Ratzmann das Wort. Bitte schön.

Volker Ratzmann, MdB (Berlin) (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):

Vielen Dank. – Herr Vorsitzender! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Gestern ist meines Erachtens zu Recht darauf hingewiesen worden, dass eines der zentralen Probleme, das diese Kommission lösen muss, um nach vorn zu kommen, die Frage der Entschuldung der am höchsten verschuldeten Länder ist. Das scheint mir immer mehr der Dreh- und Angelpunkt zu sein, um einen Durchbruch auch in den anderen Fragen, die zweifellos miteinander verknüpft sind, zu erzielen. Als Vertreter eines der am höchsten verschuldeten Länder in dieser Bundesrepublik, nämlich des Landes Berlin, kann ich nur sagen, dass mir das natürlich sehr entgegenkommt.

(Vereinzelt Heiterkeit)

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Das können wir alle nachvollziehen. (D)

(Heiterkeit)

Volker Ratzmann, MdB (Berlin) (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):

Wer die Diskussion unter den Landtagspräsidenten – Sie haben vielleicht zur Kenntnis genommen, dass die Landtagspräsidenten ein Papier eingebracht haben – und die Diskussion in den Länderparlamenten verfolgt hat, wird registriert haben, dass sich in diesem Bereich nur etwas bewegen kann, wenn wir berücksichtigen, dass diejenigen, die eine Verschuldungsbremse auch auf Länderebene haben wollen, nicht nur die Regierungsfaktionen und Landesregierungen, sondern die gesamten Landesparlamente überzeugen müssen, weil wir Zweidrittelmehrheiten brauchen, um daran etwas zu ändern. Die Länder müssen sich darauf verständigen, dass es einen Entschuldungsfonds gibt.

Außerdem ist klar, dass dies nicht nur das Problem der am höchsten verschuldeten Länder ist, sondern dass es auch gelöst werden muss, um die strukturelle Schiefelage, die sich mittlerweile in der Bundesrepublik breitgemacht hat, zu beheben; denn nur dann, wenn auch diese Länder in die Lage versetzt werden, die Instrumente, die jetzt diskutiert werden, anzuwenden, kann eine politische Situation hergestellt werden, die eine Veränderung nach sich zieht.

Ich halte es aber auch aus der Sicht der Länder für dringend erforderlich, dass sich der Bund von dieser

Volker Ratzmann, MdA (Berlin)

- (A) Verantwortung und von diesem Problem nicht verabschiedet. In dieser Situation ist der Bund genauso wie alle Länder gefragt, sich einen Ruck zu geben und ein Modell zu diskutieren, das die Entschuldung der am höchsten verschuldeten Länder nach sich zieht. Wir müssen versuchen, diese Diskussion ideologiefrei zu führen. Ich bin froh darüber, dass es gestern bereits einen solchen Ruck gegeben hat, in diese Richtung zu gehen; aber ich halte es jetzt für notwendig, dass die einzelnen Modelle, die auf dem Tisch liegen – es sind verschiedene; Herr Oettinger hat ein sehr interessantes Modell vorgeschlagen, Herr Deubel hat ein Modell vorgeschlagen –, wirklich in ihrer Substanz diskutiert werden und nicht darauf gesehen wird, wer diesen Vorschlag macht.

Wir müssen jetzt als Kommission dazu kommen, nüchtern durchzurechnen, was dies für die Länder in ihrer jeweiligen Situation bringt. Deshalb plädiere ich hier nachdrücklich dafür, auch aus der Erfahrung der Föderalismuskommission I, dass wir Arbeits- und Projektgruppen einrichten, die die einzelnen Probleme, die jetzt auf dem Tisch liegen, durchdiskutieren, um für die einzelnen Länder dann die günstigsten Modelle im Sinne einer Bewegung der ganzen Kommission herauszufiltern. Das scheint mir notwendig zu sein. Der Durchbruch, den wir in der Föderalismuskommission I erzielt hatten, kam zustande, als in den einzelnen Arbeitsgruppen Probleme gelöst werden konnten bzw. gangbare Modelle auf dem Tisch lagen.

- (B) Meines Erachtens sind alle hier in diesem Saal daran interessiert, dass diese Kommission ein praktikables Ergebnis produziert. Deshalb lautet meine Bitte, noch einmal darüber nachzudenken, ob es nicht sinnvoll ist, die auf dem Tisch liegenden Modelle auch in dieser Form zu diskutieren und nach vorne zu bringen.

Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Vielen Dank, Herr Ratzmann. – Jetzt hat das Wort Kollege Ortwin Runde.

Ortwin Runde, MdB (SPD):

Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Tauschgeschäfte sind hier jetzt angesagt, und als ein Tauschgeschäft, das dann das Ganze gängig machen könnte, wird gesagt: Tausche Entschuldung mit und ohne Bund gegen Steuerautonomie. Man muss sich die Frage stellen: Wäre die Einführung regionaler Steuerautonomie eine realistische Option für die Föderalismusreform II? Es ist dann zu prüfen, ob dies ein Baustein sein kann.

Der Bundesinnenminister hat kürzlich dafür plädiert, weniger Angst vor Steuerwettbewerb zu haben. Jetzt ist zu klären: Ist Steuerwettbewerb eine Frage der Angst oder eine Frage der Vernunft? Aus meiner Sicht muss man aber ausgesprochen skeptisch sein, wenn es darum geht, ob mehr regionale Steuerautonomie eine Schlüsselantwort auf die Zeichen der Zeit ist. Warum? Dafür nenne ich im Folgenden einige Gründe:

- (C) Wer genauer hinschaut, bemerkt bei den ratgebenden Wissenschaftlern an dieser Stelle Widersprüche. Auf der einen Seite sagen sie, die Theorie des Fiskalföderalismus erfordere stärkeren Steuerwettbewerb; mehr Steuerwettbewerb zwischen den Bundesländern führe dazu, dass das System effizienter sei. – Im Brustton allokativer Glaubensüberzeugungen sagen sie dann, selbst für strukturschwächere Gebietskörperschaften – davon haben wir eine ganze Reihe; das ist ja unser Problem – wäre es ein Vorteil, weil sie mit höheren Steuern zusätzliche Infrastrukturmaßnahmen bezahlen könnten. Daraus ergibt sich aber der Widerspruch, dass die Wissenschaftlergemeinschaft und meistens auch diejenigen, die dies so formulieren, auf der anderen Seite bei relativ kleinen Steuersatzunterschieden zwischen Deutschland und anderen europäischen Ländern äußern, das könne man nur regeln, indem man die Steuern in Deutschland senke. Damit hätte man natürlich den allokativen Vorteil der schwächeren Länder beseitigt.

- (D) Wir haben bei der Föderalismusreform I erlebt, dass die seriöseren Wissenschaftler wie Herr Ferdinand Kirchhoff die Auffassung vertreten, Steuerwettbewerb und Steuerautonomie könne man nur bei Vorhandensein immobiler Faktoren umsetzen. Hinsichtlich der immobilen Faktoren haben wir dann auch nach internen Diskussionen mit den Ländern vertrauensbildend für sie Grunderwerbsteuerhebesätze eingeführt. Für die Grundsteuer gilt ein Hebesatz auf der Ebene der Gemeinden; auf der Ebene der Länder haben wir diese Hebesätze eingeführt. Eines von 16 Ländern hat bisher von diesem Hebesatzrecht Gebrauch gemacht; 15 haben davon nicht Gebrauch gemacht. Dieses eine Land ist Berlin. Wenn nur ein Sechzehntel der Akteure von einer solchen Option Gebrauch macht, kann man ein bisschen daran zweifeln, ob dies wirklich das Instrument ist, das uns helfen kann.

Was will man jetzt machen? Wollen wir Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ebenfalls zu immobilen Faktoren erklären, oder gibt es da doch die Grenze, die auch von dem guten Professor gesehen worden ist? Welche Art Regionalisierung wäre in Bezug auf die rein theoretisch interessanten Steuergegenstände angemessen? Es sollten ja ertragreiche Steuern sein. Die Umsatzsteuer scheidet aus. Weil sie europäisch normiert ist, haben wir keine Möglichkeiten mehr, sie zu gestalten, sodass allein die Einkommensbesteuerung bleibt. Das ist auch der Vorschlag, der hier ventiliert worden ist. Dabei halte ich es durchaus für interessant, nicht mehr Zu- und Abschlüsse zu betrachten, sondern allein den Bereich des Zuschlags heranzuziehen. Kollege Ringstorff hat bereits darauf hingewiesen, welche Ausschlüsse es hierbei zwischen den einzelnen Ländern gibt.

Wenn man bei der Einkommensbesteuerung ansetzt, die ganz wesentlich an den Wohnsitz anknüpft, muss man sehen, welche Folgen es hat. Wir haben eine Kontrollkommission für Bürokratieabbau und Ähnliches mehr eingesetzt. Dies wäre ein Programm zur Steuerbürokratisierung; denn man stelle sich einmal vor, wie schwierig es bei all denjenigen unserer mobilen Steuerpflichtigen ist, die wie Schumacher und andere als

Ortwin Runde, MdB

- (A) Gutverdiener im Ausland sind – sie sind ja wirklich hoch mobil –, festzustellen, ob sie sich an den einkommensteuerlich relevanten 183 Tagen im Jahr im Inland aufgehalten haben. Als Anhänger von Schweizer Modellen werden wir das dann aber eben auch in Deutschland jeweils überprüfen müssen. Somit werden wir befürchten müssen, dass die Steuerpolizei kommt und in den anderen Bundesländern nachguckt, ob die Leute wirklich eine entsprechende Wohnadresse haben und sich dort auch zu gewissen Zeiten aufhalten. Ich kann mir schwer vorstellen, dass ein solches Modell Begeisterung in der Bevölkerung hervorruft oder sonst etwas bringt.

Regionale Steuerautonomie bedeutet immer, dass man ein unterschiedliches Infrastrukturangebot in den Ländern hinnimmt. Dies widerspricht aber dem Grundsatz der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, den wir hochhalten, und verbietet sich meines Erachtens, wenn man die Grundwerte des Grundgesetzes zugrunde legt.

Man kann feststellen, dass dieses Thema bereits seit vielen Jahrzehnten diskutiert worden ist. Eine Regierung, die sich ebenfalls damit beschäftigt hat, sagte, wenn man Überlegungen anstelle, eine Steuerquelle den Ländern zuzuteilen, dann bestehe die Notwendigkeit,

- (B) dass alle Länder von einer annähernd finanziell gleichen Startbasis aus, mit annähernd den gleichen finanzwirtschaftlichen Chancen die Rechte und Pflichten wahrnehmen können, die sich aus der Steuerautonomie für sie ergeben: alle Länder müssen finanziell so gestellt sein, dass sie bei gleicher Besteuerung ihrer Bürger zu angemessener Erfüllung wenigstens ihrer Pflichtaufgaben befähigt und bei überdurchschnittlicher Besteuerung in der Lage sind, sich auch solcher Aufgaben anzunehmen, die nicht im strengsten Sinne zwangsläufig sind.

Das war eine Bundesregierung, die 1955 regierte.

Gegenwärtig, 2007, haben wir die Situation, dass sich die originäre Steuerkraft in den ostdeutschen Ländern zwischen 30 und 40, bestenfalls 50 Prozent des Durchschnitts bewegt. Das ist auch nicht zufällig so, da es mit einer schwächeren Wirtschaftsstruktur korreliert. Daher gibt es nach wie vor diese Steuerkraftunterschiede. Das ist der Grund, weshalb die aus meiner Sicht mutige Umschreibung für Voraussetzungen regionaler Steuerautonomie damals von einem Kanzler Konrad Adenauer vorgenommen wurde. Deswegen kann man mit einem Schmunzeln zu den Koalitionspartnern, bezogen auf diesen Baustein, eigentlich nur sagen: Keine Experimente!

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Vielen Dank, Kollege Runde. – Jetzt hat das Wort Minister Weimar aus Hessen. Bitte.

Staatsminister Karlheinz Weimar (Hessen):

Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich weiß nicht, inwieweit Konrad Adenauer es noch akzeptieren würde, dass er heute mein tägliches Handeln als CDU-Mitglied bestimmt, aber ich will eine Bemerkung machen, die mir sehr grundsätzlich zu sein scheint.

Eines der Phänomene, insbesondere im öffentlichen Leben in der Bundesrepublik Deutschland, ist: Wenn man befürchtet, dass es schlechter wird, oder wenn man nicht mehr genau weiß, wie es enden könnte, dann macht man es lieber gar nicht. Es ist ein Teil unserer mentalen und tatsächlichen Unbeweglichkeit, dass wir dieses Prinzip massiv verinnerlicht haben. Deswegen höre ich immer wieder – auch Kollege Runde hat es gesagt –, bei der Grunderwerbsteuer aus der Föderalismuskommission I habe sich außer in Berlin nichts getan, und frage: Was ist daran schlimm? Wenn Sie Freiheiten geben und die Beteiligten sie nicht nutzen, ist daraus per se kein Schaden erwachsen. Allerdings können diejenigen, die sie nutzen, gegebenenfalls daraus etwas Positives machen.

Kollege Runde, Sie entschuldigen, dass ich das jetzt so direkt sage, aber das ist mein Eindruck: Es ist so fürchterlich defensiv. Obwohl immer von den schwachen Ländern die Rede ist, gehe ich unter dem Gesichtspunkt, dass wir eigentlich alle stark sind und etwas erreichen können, davon aus, dass diese schwachen Länder unglaublich viel Kraft haben, wenn sie nur die Möglichkeit bekommen, sich richtig zu gestalten. Das ist nicht die Arroganz von jemandem, der gemessen am BIP, aber auch teilweise zufällig, eine so hohe Wirtschaftskraft hat, sondern die Überzeugung von jemandem, der gelernt hat, dass man auch innerhalb eines Bundeslandes sehr viel falsch machen kann, wenn die Regierenden erklären, sie seien schwach und auf Hilfe und Sonstiges mehr angewiesen. Vielmehr geht es darum, die vorhandenen Potenziale zu wecken, weil aus dem Stolz und den vorhandenen Fähigkeiten die Dinge nach vorne gebracht werden können.

Ich habe eben dem Fraktionsvorsitzenden Herrn Ratzmann aufmerksam zugehört. Ich war einer der Wenigen, die bei der mündlichen Verhandlung im Bundesverfassungsgericht über die Haushaltsnotlage des Landes Berlin anwesend waren; das ist etwa zwei Jahre her. Dort haben die Vertreter des Landes Berlin in wirklich anrührender Weise erklärt, dieses Land werde nie mehr auf die Beine kommen, es habe die „Chance“, in den nächsten 200 Jahren keinen ausgeglichenen Haushalt zu bekommen, weswegen ihm dringend geholfen werden müsse. Zwei Jahre später ist dasselbe Land mit großem Stolz – das sage ich hier mit Anerkennung – so weit, dass es ankündigt, im nächsten Jahr einen ausgeglichenen Haushalt präsentieren zu können. Trotzdem hieß es heute wieder: Aber jetzt müsst ihr uns helfen, weil wir das nie schaffen. – Entschuldigung, diese Reihe ist nicht ganz in Ordnung. Vor zwei Jahren hieß es noch, wir werden nie einen ausgeglichenen Haushalt bekommen. Wenn es in den nächsten zwei Jahren heißt, sie tilgen, dann halte ich das für ganz prima; inwieweit jetzt allerdings die Soli-

Staatsminister Karlheinz Weimar (Hessen)

- (A) darität aller Beteiligten anzurufen ist, muss dann dahingestellt sein. Man sollte die Sache also mit einer gewissen Logik und Stringenz angehen.

Es gibt einen weiteren Punkt, der in diesem Zusammenhang wichtig ist: die Deckungsquotenberechnung. Ich habe den Vorteil, jetzt tatsächlich schon ein bisschen länger dabei zu sein. Die Länder haben sehr intensiv dafür geworben, dass wir eine Deckungsquotenberechnung vornehmen; denn es gab von der ZDL und anderen Berechnungen, wonach wir deutlich mehr Geld zu bekommen hätten. Dazu hat der Vorgänger des jetzt amtierenden Bundesfinanzministers mit großer Massivität erklärt, das könne überhaupt nicht so sein, und er sei zu überhaupt nichts bereit. Jetzt besteht vielleicht die Hoffnung – ich kann es nicht verifizieren, denn wir rechnen es nicht jedes Quartal –, dass es sich leicht zugunsten des Bundes verändert hat. Jetzt wird plötzlich vom Status quo aus gesagt, es müsse neu gerechnet werden. Entschuldigung, das passiert nicht. Dazu müssten wir in Bezug auf die letzten zehn Jahre sehen, wie viel Geld wir noch zu bekommen haben; dann können wir möglicherweise auch neu berechnen, welche anderen Beträge Sie kurzfristig zu bekommen haben.

Ich weise also von der grundsätzlichen Seite her nur darauf hin, Herr Vorsitzender, dass wir versuchen sollten, eine gewisse Stringenz in der Argumentation der Beteiligten beizubehalten, die nicht immer gerade so springt, wie es bei einer solchen Diskussion wie der jetzigen opportun erscheint, um da in irgendeiner Weise Punkte zu machen.

(B)

Wir haben uns immer wieder dazu geäußert, wie man die Frage der Gestaltung eines Haushalts auf Länderebene definieren kann. Dabei sind auf der einen Seite – da dies ziemlich ausreichend diskutiert ist, mache ich es an dieser Stelle kurz – die Zu- und Abschläge zu sehen. Die EU hat Dublin die Chance gegeben, eine Niedrigsteuerregion einzurichten, mit dem Ergebnis, dass dort ein unglaublicher Aufschwung erfolgt ist. Ob das gut oder schlecht ist, weiß ich nicht; aber jedenfalls wissen wir, dass man auch mit Steuerabschlägen Bewegung erzeugen kann. Es wäre nur die Frage, wie zum Beispiel im Ausgleichssystem Abschläge zu handhaben sind.

Ich hatte gestern leider nicht die Gelegenheit, an der Sitzung teilzunehmen, habe aber gehört, dass die Frage aufgeworfen wurde, ob es vorstellbar sei, dass ein Bundesland, das Geberland sei, noch einen Zuschlag auf Steuern erhebe, um anschließend die anderen damit zu finanzieren. Ich glaube, Sie können getrost vergessen, dass das jemals passieren wird; ich kann jetzt schon meiner Bevölkerung nicht erklären, dass wir in diesem Jahr über 3 Milliarden Euro in den Länderfinanzausgleich bezahlen werden. Umso weniger realistisch erscheint mir, anschließend noch Steuerzuschläge zu erheben, um andere zu finanzieren.

Ich rede bewusst über Zu- und Abschläge. Noch wichtiger ist mir in diesem Zusammenhang aber die von Herrn Böhrnsen ganz kurz angesprochene Frage, welche Gestaltungsmöglichkeiten bei den Standards

bestehen. Ihre Beantwortung ist nicht von politischer Couleur abhängig, etwa unter dem Gesichtspunkt, wie man sich zum Beispiel im Sozialbereich einstellt. Aber betrachten Sie ein Bundesland, das flächig strukturiert ist. Dann müssen Sie einfach einmal sagen, ob die Beträge, die wir dort bezahlen, gemessen an den Lebenshaltungskosten der Beteiligten adäquat sind – um hier nur ein Problem aufzuzeigen. Warum muss das überall gleich sein? Warum können wir nicht in Regionen, in denen die Lebenshaltungskosten erkennbar sehr hoch sind, mehr bezahlen, aber dort, wo sie niedriger sind, weniger bezahlen? Ich plädiere gar nicht dafür, dass man das jetzt so macht. Aber man kann doch uns in den Ländern die Möglichkeit geben, auch darüber nachzudenken, wie man dies gestaltet. Sonst haben wir keine Chance. Wir exekutieren das, was vertraglich gemacht wird.

(C)

Im Übrigen leiden wir noch unter einer aufgedrückten Bereicherung; denn zum Beispiel bei den Krippenplätzen konnten wir sehr schwer Nein sagen, als uns Geld angeboten wurde. Aber man hätte natürlich auch sagen können, das machen die Länder und die Gemeinden, insbesondere die Gemeinden, weil es deren originäre Aufgabe ist. Stattdessen vermischen sich bei Politikfeldern, in denen man glänzen und gestalten will, Geldflüsse irgendwie so, dass man am Ende gar nicht mehr so genau weiß, wer bei der Angelegenheit eigentlich der Beglückte ist und wer nicht.

Das heißt, über die Standards zu reden, bedeutet eigentlich nicht, Parteipolitik zu machen, sondern bedeutet, regionale Besonderheiten in irgendeiner Weise zu akzeptieren. Deswegen wollte ich es an beiden Enden aus meiner Sicht wieder auf die Ebene herunterbringen, wie es eigentlich gedacht sein sollte: Autonomie an dieser Stelle bedeutet, dass die ganz unterschiedliche Situation der Länder und die Fähigkeit von Landesregierungen, egal welcher Couleur, Leute zu begeistern und mitzunehmen, ihnen etwas abzuverlangen oder etwas zu geben, wieder mehr der Ebene zugeordnet werden sollten, auf der dieser Wettbewerb stattfindet.

(D)

Die gleichwertigen Lebensbedingungen, Herr Runde, bestehen zu einem sehr großen Teil aus verschiedenen Faktoren, die sich nicht nur in Geld ausdrücken. Aus meiner Sicht gibt es Bundesländer, deren Bevölkerung sich sehr wohlfühlt, in denen es aber vom rein Pekuniären her – BIP und Sonstigem – ganz erhebliche Unterschiede gibt; dennoch ist davon zu sprechen, dass man gleichwertige Lebensbedingungen hat.

Letzte Bemerkung: Meines Erachtens brauchen wir Zu- und Abschlagsmöglichkeiten in einem – allerdings definierten – Korridor. Letzteres halte ich für sehr wichtig, damit unabhängig davon, was auf diesem Gebiet geschieht, keine Ausreißer unsäglicher Art entstehen. Wir sollten darüber nachdenken, wie das zu beschließende System aus Vorwarnungen und Feststellungen bei Verstößen gegen das, was wir hinsichtlich der künftigen gemeinschaftlichen Sichtweise auf Haushalte vereinbaren werden, als Sanktionsmechanismus verwandt werden kann, und zwar unter folgendem

Staatsminister Karlheinz Weimar (Hessen)

(A) Gesichtspunkt: Wenn nachhaltig gegen das verstoßen wird, was wir hier im Hinblick auf Verschuldung beschrieben haben, dann muss man auch überlegen, ob nicht automatisch innerhalb eines gewissen Korridors ein Zuschlag bei den Steuern erfolgt. Ich glaube, kein Bundesland ließe es dazu kommen; denn diese „politische Bankrotterklärung“ würde sich niemand leisten. Wenn wir uns im Bereich einer zukünftigen soliden Finanzgestaltung unserer Haushalte überhaupt auf irgendetwas verständigen, dann brauchen wir einen Sanktionsmechanismus. Damit wird zwangsläufig die Frage eines automatischen Zuschlages aufgeworfen.

Vielen Dank, Herr Vorsitzender.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Danke, Herr Kollege Weimar. – Herr Kollege Dr. Wissing.

Dr. Volker Wissing, MdB (FDP):

Vielen Dank. – Meine Damen und Herren! Zunächst bin ich über das Bekenntnis zum föderalen Wettbewerb erfreut, das Sie, Herr Weimar, eben abgegeben haben, und kann das, was Sie gesagt haben, unterstreichen. Es ist erfrischend, dass es hier auch Freunde des Wettbewerbs gibt; denn gestern und auch schon in einigen der heutigen Statements ist zum Ausdruck gekommen, dass Begriffe wie Wettbewerbsföderalismus, Stärkung der Eigenverantwortung und Finanzautonomie auf erhebliche Vorbehalte stoßen. Man kann ja ein Freund oder ein Gegner des Wettbewerbs sein; aber es hat mich doch gestört, dass vor das Wort Wettbewerbsföderalismus immer wieder das Adjektiv „ruinös“ gesetzt und dann so getan wird, als müsse man selbstverständlich ein Gegner des Wettbewerbsföderalismus sein, weil man ansonsten für den Ruin sei. Das passt nicht zusammen; denn Wettbewerbsföderalismus ist in meinen Augen nichts Ruinöses und muss es auch nicht sein, sondern ist im Gegenteil der Schlüssel für eine Neuordnung der Steuerkompetenzen und für eine Stärkung der Eigenverantwortung. Dies wiederum führt dann zu einer aufgabenadäquaten Finanzausstattung, was Ziel unserer Arbeit hier in dieser Kommission ist.

(B) Ich spreche bewusst von mehr Finanzautonomie und nicht von Steuerautonomie, weil ich noch einmal unterstreichen möchte, was Sie, Herr Weimar, gesagt haben: Wenn wir über mehr Finanzautonomie sprechen, können wir nicht nur an Zuschlagsrechte denken; vielmehr muss es auch Abschlagsmöglichkeiten geben. Alles andere macht überhaupt keinen Sinn. Ich kann mir eine Finanzautonomie ohne Abschlagsrechte, offen gesagt, nicht vorstellen. Natürlich brauchen wir daneben auch eigene Hebesatzrechte. Das wäre der Einstieg in einen – um einmal ein positives Adjektiv zu nennen – gesunden föderalen Wettbewerb der Länder.

Ein klassisches Beispiel ist die Erbschaftsteuer. Auch da wird immer so getan, als gehe das selbstverständlich nicht. Wir haben dies schon wiederholt gefordert. Die Erbschaftsteuer könnte mühelos auf Landesebene geregelt werden. Im Wettbewerb untereinander würde sich der Streit, den wir auf Bundesebene

über die Ausgestaltung der Erbschaftsteuer führen, schnell legen. Die Erfahrungen in der Schweiz zeigen, dass dies auch praktikabel ist. (C)

(Zuruf: Ja, dort!)

Um bei dem Beispiel Erbschaftsteuer zu bleiben: Das höchst unterschiedliche Steueraufkommen der einzelnen Bundesländer gäbe gerade den strukturschwächeren die Chance, durch eine moderate Form der Besteuerung an Standortattraktivität zu gewinnen. Letztlich ist es ein Schlüssel, um Effizienzreserven im Interesse der Menschen zu heben. Deswegen noch einmal: Wir sollten aufhören, vor den Begriff Wettbewerbsföderalismus unberechtigterweise das Adjektiv „ruinös“ zu setzen; man wird damit der Thematik nicht gerecht.

Finanzautonomie verlangt auch nach mehr Gestaltungsfreiheit im Aufgaben- und Ausgabenbereich. Bund, Länder und Gemeinden müssen dann eben genauer überlegen, welche Aufgaben langfristig finanzierbar sind und ob man sie nicht kostengünstiger erbringen kann. Das ist ebenfalls ein schwieriges Thema. Einsparung wird immer nur mit Aufgabenverzicht oder Aufgabenkürzung verbunden. Das ist jedoch eine sehr eingeschränkte Sicht der Dinge. Man kann auch einsparen, indem man die gleichen Aufgaben kostengünstiger als bisher erbringt. In diesem Zusammenhang kommen auch Fragen der Privatisierung auf den Tisch, die eine viel sachlichere Diskussion ermöglichen. Mehr Autonomie verschafft letztlich allen staatlichen Ebenen die nötigen Gestaltungsspielräume, um auf den individuellen Finanzbedarf flexibel zu reagieren. Ich halte das für eine gute Möglichkeit, den Föderalismus in Deutschland zu stärken. (D)

Die Finanzautonomie führt auch zu mehr institutioneller Kongruenz. Man erreicht eine höhere Deckung von Nutznießern staatlicher Leistungen, Entscheidungsträgern und Steuerzahlern. In der Praxis bedeutet das beispielsweise, dass eine Gemeinde zur Finanzierung eines kommunalen Freibades einen kommunalen Steuerzuschlag erheben muss. Die Entscheidungsträger müssen dann ihre Ausgabenpolitik unmittelbar vor dem Gemeindebürger als Wähler verantworten. Das wäre auch ein Gewinn für unsere Demokratie.

Unsere Verfassung legt in Art. 106 Abs. 3 fest, dass eine aufgabenadäquate Finanzausstattung zu gewährleisten ist. Der Finanzausgleich stellt eine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse her. Das ist zweifellos gut so und soll auch von niemandem infrage gestellt werden; aber Solidarität darf eben keine Einbahnstraße sein. Die Forderung nach aufgabenadäquater Finanzausstattung darf nicht zu einem Bedarfswettlauf führen. Es kann nicht auf Dauer so sein, dass jeder vor allen Dingen seine Sonderbedarfe anmeldet und berücksichtigt wissen will. Wir meinen, dass der Finanzausgleich Anreize setzen muss. Mehreinnahmen, bedingt durch mehr Wettbewerb und Finanzautonomie, dürfen vom Finanzausgleich nicht vollends abgeschöpft werden. Deswegen macht es auch keinen Sinn, Themen der Finanzautonomie zu diskutieren und von

Dr. Volker Wissing, MdB

- (A) vornherein eine Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs auszuklammern.

Wir meinen, um es auf den Punkt zu bringen: Leistung muss sich für die Bundesländer wieder lohnen. Höhere Selbstbehaltquoten bei den Mehreinnahmen sind deswegen genauso wichtig wie eine Rückführung der übernivellierenden Wirkung des Finanzausgleichs auf einen angemessenen Spitzenausgleich.

Die Finanzverfassung ist ein Herzstück unseres Grundgesetzes, und wir müssen auf den offensichtlichen Reformbedarf auch mit einer echten Reform antworten. Das Ergebnis dieser Beratungen darf keine halbherzige Lösung sein. Wir müssen den Anspruch haben, langfristig solide Staatsfinanzen zu ermöglichen. Mehr Finanzautonomie und mehr föderaler Wettbewerb stärken die Eigenverantwortung ganz im Sinne einer Forderung, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Berlin-Urteil aufgestellt hat. Ein Nettoneuverschuldungsverbot, mehr Finanzautonomie, die Stärkung des Wettbewerbsföderalismus oder überhaupt der Einstieg in den Wettbewerbsföderalismus, wo wir ihn noch nicht haben, und ein anreizorientierter Finanzausgleich müssen nach unserer Auffassung die Eckpfeiler einer erfolgreichen Reform der Finanzverfassung sein. Ich plädiere deshalb noch einmal ausdrücklich dafür, dass wir keines dieser Themenfelder ausklammern, sondern eine große Lösung in dieser Föderalismuskommission anstreben.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

- (B) Danke, Herr Dr. Wissing. – Herr Dr. Sarrazin.

Senator Dr. Thilo Sarrazin (Berlin):

Danke schön. – Meine Herren Vorsitzende! Meine Damen und Herren! Vor Ihnen liegt ein Papier, das wir bei uns ausgearbeitet haben und das die Dinge etwas anders angeht, als es hier sonst so üblich war. Am Ende des Papiers finden Sie auch Verteilungsrechnungen. Ich sage gleich vorab: Bitte nicht das Übliche machen, nach hinten gucken und das eigene Land rot einkreisen und sagen: „Wunderbar“, oder: „Das lehnen wir jetzt ab.“ Vielmehr ist der Ansatz offen für völlig unterschiedliche Verteilungsergebnisse. Das, was Sie jetzt dort finden, sind ausschließlich Rechenbeispiele. Der Vorschlag hat etwas anderes zum Ziel, nämlich eine tragfähige und rationale Arbeitsteilung und auch Finanzaufteilung zwischen Bund und Ländern zustande zu bringen.

Einige von Ihnen wissen es vielleicht: Im Deutschen Reich von 1919 – das System blieb im Prinzip auch bis 1948 erhalten – hatte das Reich die alleinige Steuerkompetenz. Es gab dann den Ländern als sogenannten Reichspensionären – so war damals der Ausdruck, den ich natürlich für heute ablehne – einen verfassungsrechtlich garantierten Anteil daraus. Der preußische Staat, der bayerische Staat usw. erhielten ihre Einnahmen also im Wesentlichen aus verfassungsrechtlich garantierten Zuweisungen des Reiches. Das Reich hatte dafür bis auf die Realsteuern der Gemeinden die alleinige Steuerkompetenz und auch die Kom-

- petenz der alleinigen Steuergesetzgebung. Natürlich gab es auch eine Reichsfinanzverwaltung. (C)

Nun bin ich kein Zentralist; das ist nicht das Thema. Das System ist ja nun nicht gerade rational. Das weiß ich als jemand, der jetzt 62 ist und das System 35 Jahre lang als Bundesbeamter, als Landesbeamter und jetzt als Senator beobachtet oder aktiv mitgestaltet hat. Jedenfalls diejenigen, die einige Nächte im Vermittlungsausschuss verbracht haben, werden dem sofort zustimmen. Das Ergebnis ist letztendlich, gemessen an dem gewaltigen Aufwand, der dafür betrieben wird, erstaunlich immobil; denn man kann sehen – das haben wir analysiert –, dass der Anteil der Länder an den Steuereinnahmen des Bundesstaats stabil bei etwa 9 Prozent liegt. Das geht einmal ein bisschen rauf und runter; es sind 9 Prozent. Die Ausgaben der Länder liegen übrigens ebenfalls stabil bei 9 bis 9,5 Prozent. Beides sind über viele Jahrzehnte hinweg stabile Größenordnungen. Daher kann man sich diese Umwege allerdings auch sparen und sagen – das ist der Vorschlag –: Der Bund gibt den Ländern einen verfassungsrechtlich zu garantierenden Anteil aus dem Steueraufkommen; er wird aber als Anteil am bundesweiten BIP gemessen. Einen solchen Anteil kann man mit Zweidrittelmehrheit natürlich auch ändern. Wenn er einmal festgelegt ist, kann der Bund seine Abgaben- und Steuerpolitik ganz allein machen. Dann kommen die einen und sagen, sie hätten jetzt gern mehr Umsatzsteuer und weniger Einkommensteuer, andere wollen es anders herum, wieder andere wollen nur noch die Umwelt besteuern. Jeder kann es halten, wie er will. Die Risiken fallender Einnahmen im Zuge verunglückter Reformen gehen zulasten des Bundes, die Chancen steigender Einnahmen natürlich auch. (D)

Die Länder sind bei diesem System außen vor. Damit besteht auch keine Notwendigkeit mehr, dass die Steuergesetzgebung zustimmungspflichtig wäre. Dies würde die Qualität der Steuerpolitik erheblich verbessern. Das Problem unserer Steuer- und Abgabenpolitik sind ja nicht zu hohe oder zu niedrige Abgaben – auch die Steuerquote war übrigens über die Jahrzehnte weitgehend konstant und liegt heute auf dem Niveau des Jahres 1951 oder 1953 –, sondern besteht darin, dass es niemals möglich war, Steuerpolitik unter dem einen oder dem anderen Aspekt wirklich konsistent zu gestalten. Es wird auch nie möglich sein; denn selbst wenn die Bundestags- und Bundesratsmehrheit gleichfarbig sind, laufen besondere Interessen hinein, die eben bedeuten, dass nicht rein sachliche oder rein politische Gesichtspunkte, sondern Mischungen entscheiden. Außerdem sagt die historische Erfahrung, dass in etwa 60 bis 70 Prozent der Regierungszeit einer Bundesregierung der Bundesrat andersfarbig beherrscht wird. Wir alle haben das mitgemacht, so herum und so herum. Somit bestehen hier Gesetzmäßigkeiten, die einer rationalen Diskussion objektiv entgegenstehen. Wir alle mussten uns schon bei solchen Themen fürchterlich verrenken und konnten dabei nicht immer das tun und sagen, was wir wollten. Dies wäre vollständig beseitigt.

Senator Dr. Thilo Sarrazin (Berlin)

(A) Wie man das unter den Ländern verteilt, ist systematisch völlig offen. Wir haben hier einige Beispiele durchgerechnet und jetzt auch noch einiges verteilt. Wenn man zum Beispiel einen Maßstab nimmt, der sich zu 75 Prozent nach der Bevölkerung und zu 25 Prozent nach dem BIP des einzelnen Landes richtet, dann – das zeigen die Berechnungen – liegt man schon relativ nah an der heutigen Verteilung aufgrund des vielstufigen Ausgleichs über die Umsatzsteuer, die Vorabverteilung, den horizontalen Ausgleich, die Bundesergänzungszuweisungen, die Zerlegungsbestimmungen usw. Wenn man BIP und Bevölkerung noch um einen Ausgleichsfaktor ergänzt, der die unterschiedliche Finanzkraft bei den Gemeinden abbildet, kommt man im Endergebnis mit ganz wenigen Faktoren sogar, wenn man es wollte, an heutige Verteilungsmaßstäbe heran.

Ich sage also ausdrücklich: Der Systemvorschlag ist offen, bezogen auf die unterschiedlichen ordnungspolitischen Richtungen, die auch hier am Tisch ständig deutlich werden. Der eine sagt, vereinfacht ausgedrückt, Leistung müsse sich lohnen, was immer das nun gerade bedeutet; der andere spricht von der Gleichartigkeit der Lebensverhältnisse und sagt, alle brauchen das Gleiche. Man kann dies mischen: Wenn mehr das BIP herangezogen wird, steht die Wirtschaftskraft im Vordergrund, wenn der Bevölkerungsanteil stärker berücksichtigt wird, spielt die Gleichartigkeit der Lebensverhältnisse eine größere Rolle. Je nach Ausgleichsfaktor für die Gemeinden kann man auch dieses Element unterschiedlich einbeziehen. Das Modell wäre in der Tat geeignet, die Beziehungen zwischen Bund und Ländern auf eine wirklich neue Basis zu stellen.

Ich will jetzt gar nicht in das Übliche einstimmen, aber wenn man sich die Ausgaben der sogenannten erfolgreichen Länder, zum Beispiel Bayern und Baden-Württemberg, und die Ausgaben anderer Länder, beispielsweise von Schleswig-Holstein oder Nordrhein-Westfalen oder Niedersachsen, anschaut, dann sieht man, dass die zinsbereinigten Ausgaben der Länder, bereinigt um unterschiedliche Kommunalisierungsgrade, pro Kopf der Einwohner nur marginal auseinander liegen, nämlich um zwei bis drei oder vier Prozentpunkte. Dies hat seine Begründung darin, dass die Länder in der Verfassungswirklichkeit – das ist bedauerlich, aber das ist so – im Wesentlichen damit befasst sind, den Vollzug bundesweit geltender Normen und Gesetze sicherzustellen. Wir haben alle eine ähnliche Schulausstattung, wir haben alle einen ähnlichen Straßenbau, einen ähnlichen Strafvollzug, eine ähnliche Richterdichte, wir zahlen nach denselben Sozialgesetzen aus; Sie können es nehmen, wie Sie wollen. Insofern belaufen sich die Unterschiede immer nur auf eine kleine Marge. Von daher ist es, wenn wir alle stabil mit unseren Aufgaben befasst sind und man auch zeigt, dass unterschiedliche Politik zu ähnlichen Ausgaberraten führt, folgerichtig, zu sagen: Die Länder bekommen einen stabilen Einnahmeanteil und können damit planen.

Dies wäre auch ein wesentlicher Beitrag zum Thema gesamtwirtschaftliche Schuldenbremse. Ich

werde kurz die Gründe dafür darlegen: Wenn die Länder einen verfassungsrechtlich garantierten Anteil haben, der sich am bundesweiten BIP bemisst, dann ist ihr Aufkommen gegenüber dem bisherigen Zustand bereits wesentlich verstetigt. Im Augenblick schwanken die Einnahmen der Länder aus drei Gründen: erstens bedingt durch das unterschiedliche Wachstum; das wird immer so sein. Es wird im einen Jahr nominal 3 Prozent, im anderen Jahr 5 Prozent und im nächsten Jahr auch einmal nur 1 Prozent betragen. Zweitens reagieren die Steuern unterschiedlich auf die Konjunktur. Das heißt, es gibt immer noch weitere Amplituden bei der Gewerbesteuer, bei der Körperschaftsteuer, bei der Einkommensteuer und der Lohnsteuer. Sie hängen nicht vom Wachstum, sondern von der Konjunktur ab und ergeben darüber hinaus Schwankungen. Drittens sind es Auswirkungen unterschiedlicher Steuerpolitik, die, wie wir zu unserem Leidwesen gelernt haben, ohne weiteres für einige Jahre ein, zwei Prozentpunkte des BIP kosten kann.

Die Länder hätten nur noch einen einzigen Faktor, der ihre Einnahmen im Sinne ungeplanter Schwankungen beeinflussen könnte: die Wachstumsschwankungen des nominalen BIP. Damit wären 70 Prozent aller Schwankungen bei den Ländern entfallen. Da die Länder ihre Einnahmen besser planen können und ohnehin in viel höherem Umfang als der Bund planbare Ausgaben haben, ist es ihnen auch zumutbar, über eine gewisse Zeitachse, verbunden mit einem solchen Element wie einer Ausgleichsrücklage, in der Tat ihre Haushalte im Durchschnitt mit Nullverschuldung zu fahren.

Betrachten Sie die Lebenswirklichkeit anderer Staaten, ganz egal ob es die USA oder die Schweiz ist, dann sehen Sie, dass die Bundesstaaten oder Kantone meist keine Nettoverschuldung haben; sie besteht ausschließlich auf der Zentralebene, und dort ist sie auch richtig angesiedelt. Dort liegt die Verantwortung für die Konjunktur, dort sind die Ausgleichstööpfe für die Sozialversicherung. Natürlich bedeutet ein Konjunkturunbruch immer einen Zuschussbedarf bei der Bundesagentur für Arbeit und auf einmal Mehrausgaben von 15 Milliarden Euro; das wird auch in zehn Jahren so sein. Aber der Bund hat auch die Möglichkeit, Steuern zu erhöhen oder zu senken. Er hat also alle Instrumente, mit denen man das beherrscht. Dies wäre dann beim Bund in der Tat konzentriert.

Im Endeffekt würde dies mittelfristig die Möglichkeit eröffnen, dass die Länder letztlich eine Nullverschuldung fahren. Ob man das mit einem Schuldenverbot in dem Modell weiter absichern muss, ist eine andere Frage.

Um es abschließend zu sagen: Ich halte nicht die Verteilungswirkungen am Ende für das zentrale Element des Modells; sie kann man durch die genannten drei Elemente – Ausgleichsfaktor für die Gemeinden, Bevölkerungsanteil und BIP-Anteil – ganz fein steuern, und darüber kann man sicherlich auch politisch diskutieren. Ich halte es für das Entscheidende, dass die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern

Senator Dr. Thilo Sarrazin (Berlin)

- (A) grundlegend auf eine rationale Basis gestellt und damit entlastet werden.

Danke schön.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Danke, Kollege Sarrazin. – Herr Kollege Ramelow.

Bodo Ramelow, MdB (DIE LINKE):

Meine werten Kolleginnen und Kollegen! Unabhängig davon, dass ich die Ausführungen des Kollegen Runde zur Frage der Einkommensteuerzuschläge komplett unterschreiben würde, ist die Frage, die wir hier zu diskutieren haben, im Moment noch eine hypothetische: Hat Herr Finanzminister Weimar aus Hessen recht oder hat Kollege Runde recht? Bevor wir dies bewerten können – damit lege ich noch einmal ein bisschen den Finger in die Wunde –, brauchen wir Modellrechnungen, die zeigen, wie sich welche Idee auswirkt, und zwar gerechnet an Modellen, die wir als Kommission vorgeben sollten, damit man überhaupt über das Gleiche redet; ansonsten redet jeder über irgendetwas anderes.

Ich erinnere noch einmal daran, dass wir an dieser Stelle gewissermaßen in der Debatte ein bisschen im Blindflug sind, zumindest als Kommission. Ich bezöge mich gern auf Zahlenwerke, die allen gemeinsam vorliegen, damit man weiß, ob ein Zuschlag, ein Einkommensteuerhebesatz, an der Stelle die Auswirkungen hat, wie sie befürchtet werden. Was nützte es, Kollege Ratzmann, wenn Berlin entschuldete würde und anschließend die Arbeitnehmer in Berlin einen derart hohen Zuschlag auf die von ihnen zu zahlende Einkommensteuer bekämen, dass zum Schluss der Standort Berlin mit ganz anderer Dynamik negativ belastet würde?

(Zuruf von Volker Ratzmann [MdB] [Berlin]
[BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN])

– Nein, das Problem ist nicht die politische Kraft, Kollege Ratzmann, die das in Berlin will. Aber solange man in Berlin selber den Oettinger-Vorschlag an dieser Stelle propagiert, aber gleichzeitig das Zahlenwerk nicht mitliefert, debattieren wir tatsächlich im Blindflug.

Deswegen meine Bitte: Wenn wir es weiter debattieren wollen, brauchen wir zwei Modellannahmen. Erstens geht es um die Frage, wie sich die Zuschlagsrechte auswirken, und zweitens um die Frage, wie sich die Schuldenbremse konkret auswirkt. Ich bin hinsichtlich der Modellvorgaben relativ leidenschaftslos; da müssten die Länder sagen, welche Vorgaben sie aus ihrer Sicht für notwendig halten. Aber wir brauchen ein Zahlenwerk, anhand dessen wir dann sehen, ob die Schuldenbremse A, B oder C sich in der befürchteten Art und Weise auswirkt; denn in letzter Konsequenz wirkte sich eine Schuldenbremse kontraproduktiv aus, die die Sparzwänge von notleidenden Haushalten negativ verstärken und zum Schluss die Gestaltungsspielräume einschränken würde, in einem Haushalt über-

- haupt noch im Sinne der Bevölkerung politisch handeln zu können. (C)

Wenn wir über aufgabenadäquate Finanzausstattungen von Bund und Ländern sprechen, dann heißt das, die zentrale Funktion der Finanzverfassung in den Mittelpunkt zu stellen. In diesem Zusammenhang verweise ich auf das, was der Sachverständige Professor Wieland völlig zu Recht gesagt hat: Die Aufgabe der Finanzverfassung ist es, eine aufgabengerechte Finanzausstattung von Bund, Ländern und Kommunen sicherzustellen. Die Finanzverfassung wird damit unmittelbar in den Zusammenhang des sozialstaatlichen Gestaltungsauftrages des Grundgesetzes gestellt. Im Widerspruch zu dieser Position befinden sich nun offensichtlich immer diejenigen, die sagen, der Zweck der Finanzverfassung sei es vor allem, Ausgaben zu begrenzen. Eine Finanzverfassung, die Sparen zum Selbstzweck erklärt, wäre unserer Meinung nach deswegen verfehlt, weil sie das Schuldenproblem einfach ignorierte, über das wir hier reden.

Hierzu sei mir auch noch eine Anmerkung zu den Ausführungen der Kollegin Tillmann gestattet. Sie hat vorhin sinngemäß gesagt, wir seien uns ja alle einig, dass das Erhöhen von Steuern nicht Aufgabe dieser Kommission sein solle. Da melde ich zumindest für uns eine gewisse Differenz an. Beim Thema Vermögensteuer, Erbschaftsteuer und Börsenumsatzsteuer haben wir eine andere Sicht und sagen ganz klar: Dies wäre eine politische Prämisse. Wenn die Mehrheit es dann anders sieht, müssen wir damit umgehen. Aber zumindest muss es möglich und erlaubt sein, auch über andere Steuerarten und deren Stärkung zu sprechen, auch wenn dies bei der Frage der Modelle für uns letztendlich nur ein Teilelement darstellen würde. (D)

Wenn es also um die aufgabengerechte Finanzausstattung von Bund und Ländern geht, dann muss man über das wichtigste Zukunftsthema der Republik sprechen: das Thema Bildung. Davon habe ich am Anfang, als die Kommission zu arbeiten anfang, mehrfach gehört. Gegenwärtig geben Bund, Länder und Kommunen mehr als 102 Milliarden Euro dafür aus. Dennoch zählt Deutschland im internationalen Vergleich zu den Schlusslichtern. 2004 wurden in der Bundesrepublik Deutschland etwas mehr als 4 Prozent des BIP – jetzt greife ich das auf, was Herr Sarrazin eben als Debattebeitrag eingebracht hat – für Bildung verwendet. Spitzenreiter Dänemark gibt dagegen 8,3 Prozent aus, und der OECD-Durchschnitt liegt bei 5,5 Prozent.

Für den Berliner Bildungssenator Jürgen Zöllner ist dieser Rückstand besorgniserregend, wie er in einem Beitrag für das von Peer Steinbrück herausgegebene Buch *Auf der Höhe der Zeit* bemerkt. Er erwartet, dass die Föderalismusreform dazu führt, die Diskriminierung der Ausgaben für Bildung und Wissenschaft im Haushaltsrecht aufzuheben. Diese Überlegungen stützen nun wirklich überdeutlich unsere Position, Probleme der Bildungsfinanzierung ebenfalls zum Thema bei der Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu machen.

Bodo Ramelow, MdB

- (A) Der finanzpolitische Handlungsbedarf für eine allseitige Verwirklichung der aktuellen bildungspolitischen Reformnotwendigkeiten – ich nenne hier vor allem Ganztagschulen, ein flächendeckendes Kitanez, die Erhöhung der Quote der Hochschulberechtigten auf 50 Prozent, Verbesserungen beim BAföG, eine Verbesserung der Personalausstattung im gesamten Bereich von der Kita bis zur Uni sowie Verbesserungen bei der Aus- und Fortbildung – umfasst laut wissenschaftlicher Analyse 43 Milliarden Euro. Dies entspräche einer Erhöhung der Bildungsausgaben von Bund, Ländern und Kommunen auf 6 Prozent des BIP.

Deswegen können diese Aufgaben nur gemeinsam von Bund und Ländern gestemmt werden. Für die Bund-Länder-Finanzbeziehungen hieße das in der Tat, mit der Diskriminierung der Bildungsausgaben im Haushaltsrecht Schluss zu machen; Herr Kollege Kuhn hat in seinem ersten Eingangsstatement genau auf diese Problematik schon hingewiesen. Denn wir meinen, es ist ganz auf der Höhe der Zeit, wenn der gesamte deutsche Sonderweg der Bildungsfinanzierung zur Disposition gestellt wird. Das heißt für uns: Bildung sollte eine Gemeinschaftsaufgabe werden. Ich will hier nicht so weit gehen und das österreichische Modell vorschlagen, nach dem die Personalausstattung der Schulen durch den Bund und nicht durch die Länder finanziert wird; aber wir sind der Auffassung, dass der Katalog der Gemeinschaftsaufgaben in Art. 91 b Grundgesetz erweitert werden muss. Wir wollen hier nicht zurück zum Status quo vor der Föderalismusreform I, wir wollen neue Wege gehen und die Möglichkeit einer regulären finanziellen Beteiligung des Bundes für alle Bereiche der öffentlichen Bildung eröffnen. Außerdem wollen wir, dass das Kooperationsverbot in Art. 104 b aufgehoben wird. Wir halten dieses Verbot für anachronistisch.

- (B) Weiterhin sagen wir, dass der dringend erforderliche finanzielle Handlungsbedarf in einem nationalen Bildungspakt berücksichtigt werden sollte. Mit diesem Begriff haben nach dem Muñoz-Bericht im Frühjahr 2007 viele hantiert, unter anderem Frau Pieper von der FDP. Wir machen Ihnen in unserem Positionspapier, das wir der Kommission übermittelt haben, einige Vorschläge dazu, was wir unter einem nationalen Bildungspakt verstehen. Wir orientieren uns an der Indexierung der Bildungsausgaben an einem festen Anteil des BIP. Wir meinen, langfristig wären 6 Prozent die richtige Größenordnung, eine Investition in die Zukunft.

Das heißt nicht nur, dass wir die Bildungsausgaben langfristig steigern wollen; es geht uns damit auch um die Verpflichtung, durch diesen Index die Ausgaben für Bildung von einigen Zwängen der Haushaltskonsolidierung zu befreien; es geht uns um Vereinbarungen über Ausstattungsstandards und Bildungsbeteiligungsquoten. Für den Schulbereich müssten wir zum Teil nur die Vorgaben des Wissenschaftsrates übernehmen. Diese Vorgaben sind allgemein bekannt. Zum Beispiel sollten 50 Prozent eines Jahrgangs die Studienberechtigung erreichen. Für den Kitabereich und für den Bereich der allgemeinbildenden Schulen könnte man sich

sicherlich über die gemeinsame Herangehensweise verständigen. (C)

Wir müssen auch über bestimmte Fehlanreize bei der Bildungsfinanzierung offen reden. Während Thüringen und Berlin – die beiden anderen Stadtstaaten ebenso – bei der allgemeinen Hochschulreife Quoten von um die 30 Prozent erreichen, sind Bayern und Baden-Württemberg hierbei mit jeweils 19 bis 21 Prozent die Schlusslichter. Mit anderen Worten: So, wie Thüringen und Berlin heute ausbilden, wird in Süddeutschland morgen eingestellt. Das ist eine Form von Wettbewerbsföderalismus, den wir nicht belohnt sehen wollen.

Deswegen sehen wir es als sinnvolle Maßnahme an, die Bildungsausgaben als Ganzes zu betrachten. Dies wird unter anderem in Sachsen-Anhalt mittlerweile auf unsere Anregung hin praktiziert, nämlich durch die Ausweisung von Bildungsquoten im Haushalt. Dort wird dokumentiert, dass die Bildungsquote am Gesamtetat dargestellt wird. Deswegen halten wir es auch für notwendig, dass eines der zentralen Zukunftsthemen unserer Gesellschaft von uns in der Föderalismuskommission so debattiert wird, dass wir nicht mehr Investitionen in Beton bei Bildung als gut ansehen, aber das Personal, das in diesem Beton – Universität, Hörsaal – arbeitet, anschließend einsparen, wenn wieder Sparmaßnahmen anstehen. In diesem Sinne sähen wir die Idee der Indexierung am BIP als einen möglichen Weg. Deswegen plädieren wir für einen nationalen Bildungspakt, der durch eine Gemeinschaftsaufgabe Bildung von Bund und Ländern gestemmt werden könnte. (D)

Vielen Dank.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Danke, Herr Ramelow. – Frau Hajduk.

Anja Hajduk, MdB (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):

Ich möchte heute kein längeres Eingangsstatement vortragen, sondern ganz gezielt eine Frage zu dem stellen, was Herr Senator Sarrazin vorgestellt hat. Mit Blick auf manchmal suboptimale Ergebnisse in den Verhandlungsrunden zwischen Bundestag und Bundesrat zu steuergesetzlichen Änderungen ist das einerseits ein Vorschlag, den man vielleicht einmal bedenken kann, gerade dann, wenn man sich eine gewisse Selbstkritik mit Blick auf die letzten Dekaden zu eigen macht. Andererseits – das sage ich jetzt als Bundestagsabgeordnete – ist da ein Punkt berührt, der auch die eigenstaatlichen Kompetenzen der Länder sehr weitgehend verändern würde.

Deswegen ist meine Frage, inwiefern Sie das mehr als ein vielleicht stärkeres Trennsystem auslegen wollen, womit auch verbunden ist, darüber nachzudenken, welche steuerlichen Kompetenzen die Länder als ihre ureigenen behalten sollten und was Sie da für diskussionswürdig halten. Sie weisen auf Grund- und Gewerbesteuer hin. Meinen Sie sozusagen grundsätzlich nur das und darüber hinaus nichts? Wie soll eine steuerliche Kompetenz der Länder gestrikt werden? Diese

Anja Hajduk, MdB

- (A) Frage gebe ich an die gesamte Runde. Damit hinge auch zusammen, dass man die Eigenstaatlichkeit der Länder auf der Einnahmeseite nicht vollständig außen vor lässt, wohlgerne im Rahmen des Modells, und dass die Länder mit einer Art Regel, wie Sie sich das vorstellen, auch eine sichere Grundausstattung ihrer Finanzierung haben sollen.

Ich sage dies vor folgendem Hintergrund: Wir haben uns seitens der Grünen damit noch nicht länger befasst, legen aber natürlich Wert auf ein gewisses dezentrales oder auch ein föderales Verständnis unseres Bundesstaates. Deswegen ist das für mich ein springender Punkt bei der Bewertung Ihres Vorschlags.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Danke schön. – Wir haben Herrn Sarrazin als Ersten in der Aussprache vorgesehen. Zuvor gibt es aber noch zwei Wortmeldungen von Herrn Präsidenten Duppré und Herrn Kollegen Kröning. – Herr Kollege Duppré.

Hans Jörg Duppré, Deutscher Landkreistag:

Meine Herren Vorsitzenden! Meine Damen und Herren! Verschuldensbegrenzung, Vermeidung von Haushaltsrisiken, aufgabenadäquate Finanzausstattung – auch auf der kommunalen Ebene hängt alles mit allem zusammen. Zunächst: Nach dem geltenden Verfassungsrecht haben Städte, Gemeinden und Landkreise jeweils einen kommunal individuellen Anspruch auf aufgabenangemessene Finanzausstattung. Sie haben einen Mehrbelastungsausgleichsanspruch gegen die Länder bei Übertragung neuer Aufgaben, und – Ergebnis der Föderalismusreform I – seit September vergangenen Jahres ist der unmittelbare Bundesdurchgriff auf die kommunale Ebene untersagt. All das ist unstrittig.

- (B) Hinzu kommt, dass bundesweit in allen Gemeindeordnungen und Landkreisordnungen mehr oder weniger einheitlich vorgeschrieben ist, dass die kommunalen Haushalte in jedem Jahr auszugleichen sind. Das heißt, die Einnahmen müssen die Ausgaben decken, besser noch, die Einnahmen sollten die Ausgaben überschreiten. Alles andere ist ein Rechtsverstoß und wird von der Aufsicht beanstandet.

Hinzu kommt weiterhin, dass die Kreditaufnahme für die Kommunen klar geregelt und begrenzt ist. Sie wird an notwendige Investitionen angebunden, die anderweitig nicht zu stemmen sind. Sie wird begrenzt durch die, wie es so schön heißt, dauernde Leistungsfähigkeit der Gemeinden, Städte und Landkreise. Andernfalls ist Kreditaufnahme gar nicht möglich. Daran wird sich auch nichts ändern, wenn wir jetzt alle mehr oder weniger das neue Haushaltsrecht, die Doppik, einführen. Wenn man auf die kommunal relevanten Finanzausstattungs- und Verschuldungsregelungen schaut, scheint also alles in Ordnung zu sein, und es scheint auch keinen Bedarf an Veränderungen durch die Föderalismusreform II zu geben.

Hinzu kommt weiterhin, dass die Kreditaufnahme für die Kommunen klar geregelt und begrenzt ist. Sie wird an notwendige Investitionen angebunden, die anderweitig nicht zu stemmen sind. Sie wird begrenzt durch die, wie es so schön heißt, dauernde Leistungsfähigkeit der Gemeinden, Städte und Landkreise. Andernfalls ist Kreditaufnahme gar nicht möglich. Daran wird sich auch nichts ändern, wenn wir jetzt alle mehr oder weniger das neue Haushaltsrecht, die Doppik, einführen. Wenn man auf die kommunal relevanten Finanzausstattungs- und Verschuldungsregelungen schaut, scheint also alles in Ordnung zu sein, und es scheint auch keinen Bedarf an Veränderungen durch die Föderalismusreform II zu geben.

Allerdings ist auch Folgendes unstrittig: Die Finanzsituation der kommunalen Haushalte ist dramatisch geworden. Sie wissen, das hängt vor allen Dingen an den uns bundes- und landesgesetzlich übertragenen

Pflichtaufgaben, insbesondere im Bereich Jugend- und Sozialhilfe. Diese Dinge haben dazu geführt, dass wir zu Finanzierungsmitteln gegriffen haben, die sich im Kassenkreditbestand in dramatischer Weise darstellen. Dieses Finanzierungsmittel, ursprünglich als Liquiditätshilfe für uns gedacht, ist mittlerweile zu einem Dauerfinanzierungsinstrument geworden. Nur zwei Zahlen: Im Jahr 1992 betragen die Kassenkredite aller Kommunen bundesweit 1,4 Milliarden Euro; heute sind es fast 28 Milliarden Euro; das bedeutet, ihr Anteil stieg von 2 Prozent in 1992 auf fast 25 Prozent in 2006.

Welche Auswirkungen dies auf die Investitionsbereitschaft der Kommunen, mit Folgewirkungen auf Handwerk und Gewerbe, sowie auf den Zustand der öffentlichen Infrastruktur hat, die hauptsächlich die Kommunen vorhalten, hat Kollege Schäfer gestern nachdrücklich dargestellt. Anders ausgedrückt: Solange Aufgabenübertragung nicht mit einer klaren und deutlich angemessenen Finanzausstattung verbunden ist, sind alle vorher dargestellten Verfahrensvorschriften eine reine Hülse. Deswegen stellt sich die Frage: Wo liegen die Lösungsansätze? Zunächst sind es auch politische, einfachrechtliche und verfassungsrechtliche.

Erstens zur verfassungsrechtlichen Lage: Die Unterbindung des Bundesdurchgriffs bedeutet eine klare Verbesserung unserer Situation; daran wollen wir ausdrücklich festhalten. Allerdings ist auch darauf zu achten, dass nicht jetzt schon bei der erstbesten Gelegenheit Überlegungen angestellt werden, wie man diese neu eingebaute Schranke am besten wieder umgehen kann.

Zweitens zur landesverfassungsrechtlichen Lage: Das Konnexitätsprinzip, das wir überall eingeführt haben, muss strikt durchgehalten werden, obwohl wir genau wissen, dass es den Ländern angesichts der hier nun häufig genug dargestellten Situation ihrer Finanzen sehr schwer fällt, dies zu bewerkstelligen. Das heißt, wir müssen auch auf die Einnahmeseite der kommunalen Haushalte schauen und darauf achten, ob es Möglichkeiten gibt, durch entsprechende Änderungen auf der bundes- und der landesverfassungsrechtlichen Seite den Kommunen einen größeren Gestaltungsspielraum einzuräumen. Dies ist auf der einfachgesetzlichen Ebene bei Anwendung von Art. 106 für bestimmte Gestaltungsmöglichkeiten im gemeindlichen Bereich durchaus möglich und könnte auch zu Verbesserungen der Einnahmesituation führen. Allerdings füge ich hinzu, dass Landkreise genau wie die Länder im Grunde genommen keinerlei eigene Möglichkeiten haben, einnahmestellend tätig zu sein. Hier muss nach unserer Überzeugung eine Lösung gefunden werden, und dies wäre auch eine Aufgabe dieser Föderalismuskommission.

Hinzu kommt Folgendes: Es soll überhaupt nicht verschwiegen werden – auch das hat Kollege Schäfer gestern bereits angesprochen –, dass die Gewerbesteuererinnahmen in den letzten zwei Jahren deutlich angestiegen sind und die kommunale Finanzsituation deut-

Hans Jörg Duppré, Deutscher Landkreistag

- (A) lich verbessert haben. Die horizontale Wirkung dabei ist allerdings sehr unterschiedlich: Insbesondere in den großen Städten ist das Gewerbesteueraufkommen zum Teil explosionsartig gestiegen, in den kleinen Gemeinden im ländlichen Raum dagegen nur minimal. Auch hier scheint uns eine Lösung notwendig zu sein. Wenn das Ganze dann auch noch unter dem Schirm eines Stabilisierungsfonds geschieht, wie ihn Herr Deubel gestern vorgestellt hat, dann mag uns das sicherlich entgegenkommen.

Damit könnte es möglich sein, die Einnahmesituation und die Ausgabensituation der kommunalen Haushalte in Zukunft zu verbessern und auf eine solide Grundlage zu stellen. Allerdings verbleibt dann auch die Frage auf der kommunalen Ebene, wie wir mit den mittlerweile in den kommunalen Haushalten angehäuften Altschulden umgehen. Verschulden wäre ausgeschlossen, Haushaltsrisiken könnten vermieden werden. Altschulden müssten allerdings erst noch abgebaut werden.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Herzlichen Dank, Herr Duppré. – Herr Kollege Kröning.

Volker Kröning, MdB (SPD):

- (B) Zwischen den Impulsreferaten und der kurzen Abschlussdiskussion will ich noch einen Zwischenimpuls geben, Herr Vorsitzender. Zu den Ausführungen der Kollegen Dr. Wissing und Ramelow jeweils nur eine kurze Bemerkung:

Herr Dr. Wissing, unser Leitbild ist, Einheit und Vielfalt in Verbindung zu bringen, und nicht, Idealen wie Wettbewerbsföderalismus von Ihrer Seite oder solidarischem Föderalismus von anderer Seite, die beide in der Verfassung keine ausdrückliche Verankerung finden, hinterherzurrennen. Wir wollen also Einheit und Vielfalt neu aufeinander einstellen.

Die Ausführungen des Kollegen Ramelow waren eine flammende Rede vor einem gesamtstaatlichen Parlament; es war allerdings erkennbar eine Rede mit dem Ziel, die Bundesstaatsreform I zu revidieren. Dann werden wir aber keine Bundesstaatsreform II bekommen. Wir haben in Art. 91 b eine der besten Regelungen gefunden, nämlich eine Ersetzung der alten Bildungsplanung durch gesamtstaatliche Bildungsberichterstattung; die Schlussfolgerungen daraus gehen alle an und können überall diskutiert werden.

Im Rückblick auf die anderthalb Tage und als verhandlungsfördernde Bemerkung bitte ich darum, dass Herr Kollege Deubel seinen Vorschlag von gestern so einreicht, wie Herr Kollege Sarrazin das heute getan hat.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Das liegt schon auf dem Tisch.

Volker Kröning, MdB (SPD):

(C) Ich meine, auch als Drucksache. – Wenn wir die Generalaufgabe darin sehen, die Zeitstrecke von 2009 – dann soll das Werk im Gesetzblatt stehen – bis 2019 – dann laufen der Solidarpakt II und das FAG aus – zu gestalten, dann erlaube ich mir bei aller Zurückhaltung eines Bundesvertreters gegenüber den Ländervertretern die Bemerkung, dass Herr Kollege Sarrazin eine Zielvorstellung, die dem Status quo gegenüberzustellen ist, und Herr Kollege Deubel einen Weg dahin vorgeschlagen haben. Diese Feststellung ist gegen niemanden gerichtet, sondern soll unsere Beratungen fördern.

Allerdings habe ich dazu einige Anmerkungen. Wir stehen ganz erkennbar vor der Frage: Reaktivieren wir Zweistaatlichkeit und damit auf der zweiten Ebene auch Vielfalt in Deutschland unter zuträglichen Bedingungen, oder erwischt uns sozusagen die List der Geschichte, und gehen wir mehr oder weniger geordnet in eine neue Unitarisierung? Das ist eine Mutmaßung, die mich bei dem Sarrazin-Vorschlag beschleicht, für den ich übrigens als Stadtstaatler große Sympathien haben muss. Aber diese Mutmaßung will ich nicht verschweigen. Es ist eine unerhörte Herausforderung an die anderen Länder, dem Vorschlag Sarrazin ein Leitbild gegenüberzustellen, das man als Reaktivierung des Bundesstaates anstelle einer Reunitarisierung des Bundesstaates bezeichnen kann. Obwohl ich an allen Etappen – Solidarpakt I und II sowie FAG 1994 und 2002 – mitgewirkt habe, sage ich, dass das, was wir bisher als Ziel und als Gestaltung der Strecke bis 2019 formuliert haben und was bereits im Gesetzblatt steht, für mich allenfalls eine notwendige, aber keine zureichende Bedingung für eine Reaktivierung des Bundesstaates ist.

Warum sage ich das? Es ist deutlich geworden – sonst hätte es wahrscheinlich diese Kommission gar nicht gegeben –, dass wir nicht 2019, sondern hier und heute mit zwei Problemen der öffentlichen Finanzwirtschaft fertig werden müssen. Das erste Problem ist die Überschuldung des Gesamthaushalts; eine Umkehr der Überschuldung muss erreicht werden. Das zweite Problem ist die strukturelle Unterfinanzierung, die bei einigen Gebietskörperschaften gerade wieder in diesen Tagen sichtbar geworden ist. Beides, die Überschuldung und die strukturelle Unterfinanzierung, dulden keinen Aufschub bis 2019.

(D) Ich sage das deshalb in dieser Deutlichkeit, weil es eine wabernde Debatte um Start und Ziel gibt: Wann ist im Fluss der Geschichte der Start, wann ist das Ziel erreicht? Das Einzige, was wir gegenwärtig festhalten können und was überhaupt nicht weiterhilft, ist, dass der nächste Start das Ziel ist, das heißt 2019/2020. Wenn wir also von diesen politischen Allgemeinsprüchen wegkommen wollen –, wie sie der Opposition wohlfeil sind –, dann ist es die Aufgabe des Bundesrates und des Bundestages, dieser beiden Probleme, Überschuldung und strukturelle Unterfinanzierung, mit Zweidrittelmehrheit Herr zu werden. Erst dann, wenn dies gelingt, meine Herren Vorsitzenden, ist auch die Vereinbarung vom November 2005 erfüllt: Die Koali-

Volker Kröning, MdB

- (A) tionsparteien, die natürlich nur die Große Koalition im Bund binden konnten, haben gesagt: mehr Eigenverantwortung und eine aufgabenadäquate Finanzausstattung. Beides findet in Art. 109 Grundgesetz und, wie zu Recht gesagt worden ist, in Art. 106 Grundgesetz eine Verankerung. Das ist die rechtspolitische Leitlinie.

Wir stehen vor der Frage: Versagen wir vor dieser Herausforderung oder nicht? In diesem Zusammenhang muss ich die Länder daran erinnern – Herr Vorsitzender, Sie haben gestern Klartext gesprochen –, dass die Regierungschefs der Länder gegenüber der Bundeskanzlerin im Dezember 2005 die gleiche Verpflichtung eingegangen sind, der sich die Koalitionsparteien unterworfen haben, nämlich mehr Eigenverantwortung und eine aufgabenadäquate Finanzausstattung. Das ist im Grunde genommen die Leitlinie zur Reaktivierung von Staatlichkeit auf beiden Ebenen. Wenn das aber richtig ist, dann stehen dem gegenwärtig die Überschuldung und die strukturelle Unterfinanzierung wesentlicher Gebietskörperschaften im Wege. Wenn wir dies beseitigen, dann ist das ein beachtlicher Erfolg dieser Kommission.

Danke schön.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Vielen Dank, Herr Kollege Kröning. – Wir kommen zur Aussprache. Die erste Wortmeldung kam vom Kollegen Sarrazin.

- (B) **Senator Dr. Thilo Sarrazin (Berlin):**

Danke, Herr Vorsitzender. – Herr Kröning und Frau Hajduk, mir liegt es fern, den Bundesstaat zu unitarisieren. Man muss ganz klar sagen – das habe ich auch erwähnt –, dass es weltweit Bundesstaaten mit unterschiedlichen Systemen gibt. Australien ist ein Bundesstaat und verfährt nach einem ähnlichen System, Kanada ist ein Bundesstaat und verfährt nach einem ähnlichen System. Das Deutsche Reich nach der Weimarer Verfassung von 1919 war ebenfalls ein Bundesstaat. Das Land Preußen und der Freistaat Bayern waren damals Bundesstaaten innerhalb des Deutschen Reiches und wurden so finanziert. Es stellt sich die Frage: Wie können wir etwas, das wir alle seit vielen Jahrzehnten, solange wir dabei sind, als nicht funktionsgerecht angesehen haben, prinzipiell heilen?

Zur Frage von Frau Hajduk nach dem Verbleiben der Steuerkompetenzen: Unser Vorschlag sieht vor, dass das Aufkommen aller Steuern mit Ausnahme der Realsteuern und der örtlichen Steuern, der Verbrauchs- und Aufwandssteuern, bei Bund und Ländern als Gemeinschaftssteuern liegt. Das Institut der Gemeinschaftssteuer bleibt auch als solches rechtlich erhalten. Nur wird das Aufkommen eben so geregelt, dass die Länder vorab davon einen Anteil bekommen, der sich nach dem Anteil am BIP bemisst. So ist die Konstruktion.

Selbst die Frage, ob der Bund oder die Länder für die Steuerverwaltung verantwortlich sind, ist von diesem Thema logisch getrennt. Auch das Strafrecht ist

(C) zustimmungsfrei und wird vom Bund einheitlich fortentwickelt; gleichwohl wird es von den Ländern umgesetzt. Sie haben die Justizvollzugsanstalten, die Gerichte usw. Aus meiner Sicht hängt das Land Berlin nicht an seiner Steuerverwaltung. Sie könnte ruhig zu einer Bundesverwaltung werden. Ich weiß aber: Es gibt bei vielen anderen Ländern in diesem Punkt Empfindlichkeiten und auch eine überkommene Liebe zu den Finanzbeamten; das ist ganz klar. Das Modell funktioniert auch, wenn die Länder weiterhin für die Verwaltung der Steuern zuständig bleiben.

Es ist zudem durchaus denkbar, dass man den Grundgedanken des Modells, der recht einfach ist, mit anderen Elementen verbindet. Es ist für viele weitere Überlegungen offen. Ich halte es natürlich für besser, erst einmal von einem relativ einfachen Modell auszugehen, denn nach der Lebenserfahrung kommen Erker und Anbauten automatisch. Deshalb habe ich das Modell hier zunächst einmal ohne Erker und Anbauten vorgestellt.

Danke schön.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Herzlichen Dank. – Wir haben jetzt ein Problem. Um 10.40 Uhr beginnt im Deutschen Bundestag die Schlussdebatte zum Haushalt, die für Kollegen, die hier anwesend sind, wichtig ist. Es liegen zehn Wortmeldungen in der allgemeinen Aussprache zum dritten Punkt vor. Deswegen ist mein Vorschlag, ohne jemanden zu düpieren, dass wir in der Sitzung im Oktober die Beratung zum dritten Themenfeld mit diesen zehn Wortmeldungen nachholen und jetzt nicht ein, zwei oder drei Kollegen aufrufen und die übrigen unberücksichtigt lassen. Wir brechen hier ab und sagen zu, dass alle Wortmeldungen entlang des jetzigen Beratungsstandes nachgeholt werden. – Ich sehe, Sie stimmen zu. (D)

Wir haben Ihnen den Brief mit den Fragen an die Körperschaften von Bund und Ländern vorgestellt. Dazu wurden zwei Anregungen geäußert, nämlich in alle Zahlen auch Ausgliederungen – Tochterbetriebe, rechtlich eigenständige Unternehmen – einzubeziehen und für 2007 nur die vorläufigen Zahlen, aber diese auf jeden Fall, zu erbitten. Weitere Anregungen liegen uns nicht vor. – Herr Fromme hat eine weitere Anmerkung, Herr Möllring ebenso. – Herr Fromme.

Jochen-Konrad Fromme, MdB (CDU/CSU):

Meine Herren Vorsitzenden, ich rege dazu an: Wenn wir in der Diskussion weiterkommen wollen, dann müssen wir versuchen, mit dem Brief auch den Punkt aufzuarbeiten, ob es in einigen Ländern einen Kern von nicht zu vertretenden, aus der Struktur herrührenden Nachteilen gibt, die ausgeglichen werden müssen. Die Einschätzung, ob dies subjektiv verursacht ist, ist umstritten. Erstens. Gibt es das? Zweitens. Wie ist es zu quantifizieren? Für eine bewertete Deckungsquote reicht die Zeit nicht; das wäre mir am liebsten. Aber an diesem Punkt müssen wir noch etwas machen.

(A) **Vorsitzender Günther H. Oettinger:**

Herr Möllring.

Minister Hartmut Möllring (Niedersachsen):

Die in dem Brief gewünschten Angaben enden immer bei 2007. Inzwischen müssten auch die geplanten Nettokreditaufnahmen für 2008 bekannt sein, jedenfalls aus den Haushaltsplanentwürfen. Vielleicht sollte man das ergänzen.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Danke. – Beides beziehen wir ein. Es geht im Grunde um die Frage: Welche Stadtstaaten oder Länder wollen den Nachweis liefern, dass ihnen strukturell ein Ausgleich des Haushalts nicht möglich ist? Außerdem müssten wir in der Oktobersitzung besprechen, wer das kollegial prüfen darf, also Dritte oder ein Gremium aus diesem Kreis. Im Grunde genommen müssten die Kollegen sagen, ein Ausgleich sei ihnen nicht möglich, und dann müssten wir das Recht haben, wie Wirtschaftsprüfer den Status zu bewerten und zu sagen, sie hätten recht oder sie hätten nicht recht.

Meines Erachtens dürfte dies im Interesse beider Seiten liegen, im Interesse derer, die sagen, es gehe objektiv nicht, wie im Interesse der anderen, die gegebenenfalls dann, wenn es nicht geht, zu solidarischer Leistung bereit sein müssten, egal, ob nur Länder oder Länder und Bund. – Sie stimmen dem zu. Dann werden wir so verfahren, die Fragen um diesen Punkt ergänzen und nochmals auf politischem Wege die 16 Kollegen bitten, uns mitzuteilen: Sind Sie auf dem Weg zur Schuldenbremse bereit, ein Kalenderjahr zu nennen, ab dem Sie sich erstmals und dann im Regelfall in der Lage sehen, einen Haushaltsausgleich zu erreichen, oder aber sind Sie objektiv und dauerhaft dazu nicht in der Lage? – Herr Deubel.

Minister Prof. Dr. Ingolf Deubel

(Rheinland-Pfalz):

Ich habe mit dieser Frage erhebliche Probleme, und zwar deshalb, weil die Rahmenbedingungen nicht gesteuert werden können. Wenn ich sehe, dass für die Bundestagswahl 2009 CDU/CSU und FDP antreten und sagen, sie senken Steuern, dann bin ich doch nicht so verrückt zu sagen, 2010 oder 2011 hätte ich einen ausgeglichenen Haushalt. Das heißt, ich kann nur die Rahmenbedingungen nennen, die notwendig sind, damit unter diesen Bedingungen ein Ausgleich möglich ist. Ich scheue es wie der Teufel das Weihwasser, ohne diese Bedingungen einfach eine Zahl zu nennen. Ich weiß, dass in der veröffentlichten Meinung das Kleingedruckte immer vergessen wird.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Herr Deubel, unter Punkt 8 haben wir dies eigentlich einbezogen:

Sieht sich die Gebietskörperschaft

– in diesem Fall Rheinland-Pfalz –

(C) in der Lage, bis zum Jahr 2019 einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen? Wenn ja, zu welchem Zeitpunkt?

– Also 2011, 2013. –

Wenn nicht, welche Prognose kann sonst für das Erreichen gestellt werden?

Damit können Sie sagen – einmal unterstellt, die Tarifstruktur Ihrer wesentlichen Steuereinnahmen bleibt gleich –, ob Sie in der Lage sind, im Jahre 2013 dies zu erreichen oder nicht.

Minister Prof. Dr. Ingolf Deubel

(Rheinland-Pfalz):

Klare Antwort: Ich würde Ihnen eine Zahl nennen und dazu sagen: unter der Voraussetzung, dass bis dahin die Steuern nicht gesenkt werden, unter der Voraussetzung, dass die Konjunktur uns nicht völlig abschmiert. Anders geht es doch nicht.

(Bundesminister Dr. Thomas de Maizière [BK]:

Herr Deubel, das gilt doch für die Finanzplanung eines jeden Landes! Immer auf der Basis der geltenden Rechtslage!)

– Das weiß ich doch; aber hier werden Zahlen in die Welt gesetzt, an denen man gemessen wird. Dass sich aber alles Mögliche verändert, fällt völlig herunter. Ich tue mich mehr als schwer. Ich werde mir einmal überlegen, wie ich es formuliere.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Danke. – Kollege Struck.

Vorsitzender Dr. Peter Struck:

Nur noch ein Hinweis, Kollege Deubel, auf Ziffer 12 des Fragebogens. Darin steht genau, unter welchen Annahmen die Prognose erfolgt. Ich glaube nicht, dass irgendjemand sagen kann, man könne davon ausgehen, es gebe eine Steuersenkung oder eine Steuererhöhung im Jahr 2009 oder 2010. Eine solche Berechnung muss auf der bisherigen Steuerbasis erfolgen.

Vorsitzender Günther H. Oettinger:

Herzlichen Dank. – Ich halte die Fragen für so objektiv, dass diese Überlegungen und Sorgen einbezogen sind. Sie stimmen den Fragen und den Ergänzungen zu? – Damit wird der Brief so versandt.

Wir haben einen Terminplan für Oktober und November und setzen die Aussprache mit den zehn Wortmeldungen im Oktober fort und werden dann als Schwerpunkt auch die Vertreter der kommunalen Ebene und die der Landtage anhören. Im November ist die Anhörung der Gutachter auf der Grundlage unseres Fragenkatalogs vorgesehen. Im Dezember werden wir eine weitere Klausursitzung haben, die Ihnen ebenfalls bekannt ist.

Abschließend wiederhole ich folgenden Hinweis: Für den Fall, dass Sie Sechsaugengespräche wünschen – Kollege Struck und ich sind dazu bereit –, weil Sie

Vorsitzender Günther H. Oettinger

(A) uns irgendwo kritisieren oder konstruktiven Rat geben wollen, sind wir – im Regelfall gemeinsam, aber auch einzeln – zu jedem Gespräch mit Ihnen hier in Berlin bereit, immer mit dem Ziel, dass für ihn und für mich irgendwann zu Jahresbeginn aus diesen Beratungen und den schriftlichen Einlassungen ein Substrat entsteht, aus dem wir dann mit einer gewissen Autorität

einen Vorschlag erarbeiten können, zu dem niemand (C) sagen kann, er sei mit seinem Sachverstand hinsichtlich seines Interesses oder Lobbyarbeit nicht einbezogen gewesen.

Herzlichen Dank und ein schönes Wochenende.

(Schluss: 10.36 Uhr)

