



Institut für Öffentliche Finanzen · Königsworther Platz 1 · 30167 Hannover

Deutscher Bundestag
– Rechtsausschuß –
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Institut für Öffentliche Finanzen
Prof. Dr. Stefan Homburg, StB

Conti-Campus, Gebäude I, Raum 253
Telefon: (+49) (511) 762-5633
Telefax: (+49) (511) 762-5656
www.fwi.uni-hannover.de

Öffentliche Anhörung zur Föderalismusreform

2. Mai 2006

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

mit Schreiben vom 13. April 2006 haben Sie um eine schriftliche Stellungnahme zu den oben genannten Gesetzentwürfen gebeten. Dieser Bitte komme ich gern nach. Meine Stellungnahme finden Sie umseitig. An der Anhörung am 31. Mai 2006 nehme ich teil.

Mit freundlichen Grüßen
gez. Prof. Homburg

A. Einschätzung der Gesamtreform

Reformen sind an ihren Zielen zu messen. Die von den Fraktionen der CDU/CSU und SPD vorgelegten Gesetzentwürfe sollen die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern verbessern, die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zuordnen und die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung steigern,

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (**BT 16/813**),

Entwurf eines Föderalismusreform-Begleitgesetzes (**BT 16/814**).

Nachdem es zeitweise so aussah, als sei die Föderalismusreform gescheitert, haben die Regierungsfractionen in Abstimmung mit den Ländern nunmehr ein Gesetzespaket vorgelegt, das insgesamt sehr positiv zu bewerten ist. Die Entwürfe tragen zwar über weite Strecken allzu sichtbare Spuren des Kompromisses, doch sind Verfassungsänderungen anders als im Kompromißweg nicht zu bekommen. Immerhin beinhalten die Vorlagen die größte Verfassungsänderung der Bundesrepublik Deutschland seit 1969, vielleicht sogar die größte überhaupt.

Zu loben ist insbesondere, daß die Gesetzentwürfe eine Föderalismusreform im Wortsinn verwirklichen und nicht – wie von manchen gewünscht – eine Zentralismusreform, die einseitig den Bund stärkt. Es kann nicht genug betont werden, daß Föderalismus kein geeignetes Instrument zur Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse ist. Wer das Ziel einheitlicher Lebensverhältnisse verabsolutiert, spricht sich indirekt gegen unsere föderale Ordnung und für einen unitaren Staat aus. Abstrakt gesteht dies jedermann zu, doch haben die Beratungen der Föderalismuskommission gezeigt, daß jede – aber auch wirklich jede – Lobby zentralstaatliche Regelungen vorzieht und der Öffentlichkeit suggeriert, Bundesrecht sei gutes Recht und Landesrecht sei schlechtes Recht. Dabei geht es den Interessenverbänden in Wirklichkeit um etwas ganz anderes: Für sie ist es effektiver, einen Bundesgesetzgeber zu bearbeiten als sechzehn Landesgesetzgeber.

Aus diesem Grund hatten selbst sachverständige – stimmrechtslose – Mitglieder der Föderalismuskommission kiloweise Eingaben der Verbände zu verarbeiten, die den Reformansatz zwar „prinzipiell“ begrüßten, aber für ihren eigenen Beritt auf Bundesrecht bestanden, weil nur so die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in wahrlich essentiellen Fragen – wie der Geländerhöhe von Messeständen – zu gewährleisten sei. Wer über den Tellerrand schaut und wahrnimmt, daß gut funktionierende föderale Staaten wie die Schweiz oder die USA ihren Gliedstaaten große Teile des Zivil- und Wirtschaftsrechts, des Steuerrechts und sogar des Strafrechts überantworten, erkennt die Provinzialität und Kleinmütigkeit eines solchen Standpunkts.

Das verfehlte Prinzip „Nur Bundesrecht ist gutes Recht“ charakterisiert auch die Anträge der drei Oppositionsfractionen,

Föderalismusreform im Bildungsbereich (**BT 16/647**),

Kooperationsmöglichkeiten von Bund und Ländern in Bildung und Wissenschaft erhalten (**BT 16/648**),

Resozialisierungsziele des Strafvollzugs bewahren (**BT 16/653**),

Für ein effektives, europataugliches und wirtschaftsfreundliches Umweltrecht (**BT 16/654**),

Zukunftsfähige Rahmenbedingungen für ein wirksames Umweltrecht im föderalen Deutschland schaffen (**BT 16/674**),

Ein einheitliches Umweltrecht schaffen – Kompetenzwirrwarr vermeiden (**BT 16/927**),

Innovationspakt 2020 für Forschung und Lehre in Deutschland – Kooperationen zwischen Bund und Ländern weiter ermöglichen (**BT 16/954**).

Den Aufgaben einer Opposition entsprechend beziehen sich die Anträge auf besonders umstrittene Reformteile, darunter den eminent wichtigen Teil „Bildung und Hochschule“. Weil dieses Element auch in der Öffentlichkeit kritisch gesehen wird und selbst die Mitglieder der Regierungsfractionen und die Ländervertreter nicht durchgehend von dessen Segensreichtum überzeugt sind, sei hierzu ausdrücklich folgendes festgehalten:

Die Übertragung von Kompetenzen des Politikfelds „Bildung und Hochschule“ auf die Länder ist vollkommen richtig, weil die Ausgabenverantwortung für dieses Politikfeld ganz überwiegend bei den Ländern liegt und ein „Wirtschaften in fremden Taschen“ nach dem Muster: der Bund beschließt die Wohltaten und die Länder bezahlen, zu Ineffizienzen und Fehlsteuerungen geführt und damit wesentlich zu Deutschlands Bildungsmalaise beigetragen hat. Insbesondere die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau, in deren Rahmen bis zuletzt durch gesamtstaatliche Fünf-Jahres-Pläne über örtliche Baumaßnahmen entschieden wurde, läßt aller Erfahrung nach eine höhere Effizienz und Geschwindigkeit im Hochschulbau erwarten. Befürchtungen, die Länder würden die an sie gezahlten Kompensationsmittel nicht sinnvoll für Bildung und Forschung verwenden, werden sich nicht bewahrheiten. Derartige Sorgen beruhen auf der vereinzelt anzutreffenden Meinung, die Länder hätten generell ein im Vergleich zum Bund inferiores Problemverständnis. Wer dies meint, sollte aber nicht die Perpetuierung der Mischfinanzierung fordern, sondern die Abschaffung der Länder.

Insgesamt sind die Gesetzentwürfe der Regierungsfractionen als wichtiger und richtiger Schritt voran zu bewerten, als ein Schritt, den möglicherweise nur eine große Koalition gehen konnte. Im Vorfeld hätte sich mancher zwar mehr gewünscht, doch muß man zugestehen, daß zuletzt die Besorgnis überwog, es würde weniger herauskommen. Weil die Reform keineswegs radikal ist und uns nicht im entferntesten an Schweizer Verhältnisse heranführt, werden sich alle Befürchtungen, hier werde zu stark entflochten, alsbald in Luft auflösen.

B. Einschätzung des Teils „Finanzen, Haushalt und Wirtschaft“

Die Vorschläge zum Politikfeld „Finanzen, Haushalt und Wirtschaft“ bleiben nicht nur hinter den Erwartungen und den Empfehlungen der Sachverständigen zurück, sondern auch weit hinter den Vorschlägen für die übrigen Politikbereiche. Dieser Befund ist keineswegs überraschend, sondern hatte sich bereits im Verlauf der Beratungen der von Bundestag und Bundesrat eingesetzten Kommission abgezeichnet. Während die Themen „Zuständigkeiten“ und „Finanzbeziehungen“ ursprünglich gleichauf rangierten, wurde das letztere Thema zunehmend vom ersteren verdrängt, und zwar mutmaßlich deshalb, weil die Einigungschancen bei den Finanzen als geringer eingeschätzt wurden.

In den Beratungen der Föderalismuskommission bestand nämlich der stärkste Dissens nicht zwischen Bund und Ländern, noch weniger zwischen den Parteien oder Ost und West, sondern im unterschiedlichen Selbstverständnis der Länder. Einige Länder sehen sich als souveräne Staaten, die manches besser könnten als der Bund, wenn man sie nur ließe. Andere Länder verstehen sich eher als Bezirke, denen die Entgegennahme zentraler Weisungen nur recht ist, solange das Geld stimmt, und die auf zusätzliche Kompetenzen wenig Wert legen.

Dies vorausgeschickt, seien einige Vorschläge nun kommentiert, und zwar nicht in der Reihenfolge der betroffenen Grundgesetzartikel, sondern gemäß dem mit der Einladung versandten Gliederungsvorschlag für die Anhörung.

C. Einzelbemerkungen zum Teil „Finanzen, Haushalt und Wirtschaft“

1. Zustimmungsrecht des Bundesrates wegen Kostenfolgen (Art. 104a Abs. 4 GG-E): Dem Entwurf zufolge bedürfen Bundesgesetze künftig der Zustimmung des Bundesrates, wenn sie die Länder zu Geldleistungen oder geldwerten Sachleistungen gegenüber Dritten verpflichten und wenn die Länder die Gesetze als eigene Angelegenheit oder gemäß Abs. 3 Satz 2 im Auftrag des Bundes ausführen. Die sonstige Auftragsverwaltung ist hiervon nicht betroffen, weil der Bund dort ohnehin die Zweckausgaben trägt. Der Entwurf begründet die Neuregelung damit, daß die Länder bei Geldleistungen und geldwerten Sachleistungen einen geringen Entscheidungsspielraum haben; zudem soll die Neuregelung einen Ersatz für die anderweitige (Art. 84 und 85 GG-E) Einschränkung der Zustimmungsbedürftigkeit und die Aufhebung des Absatzes 3 Satz 3 bieten. Entgegen dem Wortlaut der Überschrift V.1. des Gliederungsvorschlags besteht Zustimmungsbedürftigkeit unter den genannten Voraussetzungen übrigens nicht nur, wie ursprünglich diskutiert, bei „erheblichen“ Kostenfolgen, sondern stets. Dies ist richtig, weil Streitvermeidend.

Bewertung: Die Bestimmung ist vor dem Hintergrund des ungelösten Problems zu sehen, daß in Deutschland der Bund die Gesetzgebung dominiert und die Länder die Verwaltung. Hierin ist bereits eine Verschränkung angelegt, die erstbesten Lösungen entgegensteht. Unter diesen Rahmenbedingungen ist der Vorschlag akzeptabel, doch muß man sich darüber im klaren sein, daß er der Rückführung der Zustimmungsbedürftigkeit als einem Kardinalziel der Föderalismusreform zuwiderläuft.

2. Neuordnung der Finanzhilfen des Bundes (Art. 104b GG-E): Der neue Artikel ersetzt den bisherigen Art. 104a Abs. 4 GG, wobei der Wortlaut im wesentlichen unverändert bleibt und ergänzt wird durch den Verfassungsauftrag, die Finanzhilfen künftig zu befristen, zu überprüfen und degressiv auszugestalten. Außerdem konstituiert Abs. 3 des neuen Artikels die Pflicht, Gesetzgeber und Regierung auf Verlangen zu unterrichten.

Bewertung: Die euphemistisch so bezeichneten Finanzhilfen sind, auf gut Deutsch, Zahlungen des Bundes für genuine Länderaufgaben. Die Finanzhilfen bilden die stärkste Form der Politikverflechtung und stehen seit langem in der Kritik, weil das mit diesem Instrument konstituierte Förderdickicht – administriert von hunderten Bund-Länder-Gremien – intransparent, ineffizient und demokratiefeindlich ist. Bemerkenswerter Weise

will der Verfassungsgeber diesen Sumpf nicht austrocknen, sondern lediglich aufhellen, indem er einen ungenannten Destinatär verpflichtet, Gesetzgeber und Regierung auf deren Verlangen zu unterrichten. Das muß man sich auf der Zunge zergehen lassen: Offenbar sind Gesetzgeber und Regierung bisher nicht ausreichend darüber informiert, was im Bereich der Finanzhilfen eigentlich vor sich geht. Wegen der Ausgestaltung des Instruments kann das kaum verwundern, doch fragt es sich, wer hier berichtspflichtig werden soll. Weil sich Abs. 3 über die Frage des Destinatärs ausschweigt und weil Gesetzgeber und Regierung ausreichend Möglichkeiten haben, sich über staatliche Angelegenheiten zu informieren, sollte der Passus gestrichen werden. Programmsätze, die bloß der Beruhigung dienen, gehören nicht ins Grundgesetz.

Nach wie vor sind die Voraussetzungen für die Gewährung von Finanzhilfen – Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, unterschiedliche Wirtschaftskraft und Förderung des wirtschaftlichen Wachstums – so allgemein und unbestimmt, daß sie diesen Förderdschub nicht einzudämmen vermögen. Leider wurden alle Reformvorschläge zur Eindämmung der Finanzhilfen ignoriert. Hierzu gehörte insbesondere die Anregung, Finanzhilfen auf das Vorliegen überregionaler („externer“) Effekte zu konditionieren und sie für rein lokale Angelegenheiten, die vor Ort besser geregelt werden können, auszuschließen.

Die Forderung schließlich, Finanzhilfen seien zu befristen, zu überprüfen und degressiv auszugestalten, ist nicht mehr als eine weitere Beruhigungsspielle. Denn die Erfahrungen, die mit wortgleichen Postulaten im Subventionsrecht gesammelt wurden, sind einfach zu schlecht. Den Verfassungsgeber hat an dieser Stelle zu früh der Mut verlassen. Berichtspflicht und Befristung zeugen von schlechtem Gewissen, doch inhaltlich bleibt im Grunde alles beim alten.

3. Abschaffung der Finanzhilfen für die Gemeindeverkehrsfinanzierung und die soziale Wohnraumförderung (Art. 125 c Abs. 2 GG-E): Entgegen der Überschrift sieht der Vorschlag keine Abschaffung, sondern die Möglichkeit der Fortführung bis 2019 vor.

Bewertung: Daß der Bund kommunale Straßen, Bushaltestellen oder Wohnungen mitfinanziert, widerspricht jeder sinnvollen Vorstellung davon, welche Funktionen die verschiedenen Ebenen im föderalen Staat wahrnehmen sollten. Immerhin zeigt der Vorschlag, daß dies nunmehr erkannt wurde. Die Möglichkeit der Fortschreibung dieser Maßnahmen bis 2019 verwundert um so mehr.

5. Nationaler Stabilitätspakt (Art. 109 Abs. 5 GG-E): Der Entwurf verpflichtet Bund und Länder, etwaige Sanktionen der Europäischen Gemeinschaft wegen Verletzung der sog. Maastricht-Kriterien anteilig im Verhältnis 65 : 35 zu tragen. Innerhalb des Länderanteils sollen 35 v. H. „solidarisch“ und 65 v. H. nach dem Verursacherprinzip getragen werden.

Bewertung: Art. 109 Abs. 5 GG-E ist als Reparaturklausel ausgestaltet, die erst greift, nachdem das sprichwörtliche Kind in den Brunnen gefallen ist. Denn Sanktionen der Europäischen Gemeinschaft kommen, wie die bisherige Erfahrung zeigt, erst mit mehrjähriger Verspätung, wenn überhaupt. Diese Lösung entspricht nicht gerade dem unlängst ventilerten Leitbild eines vorsorgenden Staates und ist abzulehnen. Weit besser ist eine

proaktive Regelung, die den Bund und jedes einzelnen Land von vornherein von übermäßiger Verschuldung abhält, indem sie hieran eine sofort wirkende innerstaatliche Sanktion anknüpft. Eine solche Regelung könnte etwa wie folgt lauten:

(5) ¹Der Bund und die Länder vermeiden Defizite, die 1,5 vom Hundert des jeweiligen Bruttoinlandsprodukts übersteigen. ²Bei Zuwiderhandlung zahlt die betreffende Gebietskörperschaft zehn vom Hundert des übersteigenden Betrags als Strafgeld. ³Die Summe der Straf gelder nach Satz 2 wird jährlich auf den Bund und die Länder im Verhältnis ihrer Anteile am Zweifachen deutschen Bruttoinlandsprodukt ausgeschüttet. ⁴Das Nähere regelt ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates.

Automatische – statt diskretionäre – Strafzahlungen, die ohne wenn und aber fällig werden, geben den Regierungen des Bundes und der Länder einen starken Anreiz zur Vermeidung übermäßiger Defizite. Auch die Bürger würden bei der Konsolidierung mitziehen, wenn sie wüßten, daß übermäßige Defizite Strafzahlungen auslösen. Die vorgeschlagene Regelung sichert die Einhaltung des Europäischen Stabilitätspakts, weil das gesamtstaatliche Defizit auf 3 v. H. des BIP begrenzt bleibt, wenn sich Bund und Länder bei ihrer Verschuldung auf je 1,5 v. H. des BIP beschränken.

7. Bestimmung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer (Art. 105 Abs. 2a GG-E):

Nach Inkrafttreten sollen die Länder den auf ihrem Hoheitsgebiet anzuwendenden Satz der Grunderwerbsteuer selbst festlegen dürfen.

Bewertung: Der Schritt ist richtig, greift aber viel zu kurz und erweckt den Eindruck eines Feigenblatts. Alle föderalen Staaten mit Ausnahme Deutschlands gewähren ihren Gliedstaaten Steuerautonomie, zum Teil in beträchtlichem Ausmaß. Wenn eine weitreichende Steuerautonomie der Länder nicht gewünscht ist, weil man die Gemeinschaftsteuern beibehalten will, sollten die Länder doch wenigstens die Gesetzgebungshoheit über jene Steuern erhalten, deren Aufkommen ausschließlich ihnen und ihren Gemeinden zufließt, also vor allem die Gesetzgebungshoheit über die Erbschaftsteuer, Vermögensteuer, Kfz-Steuer, Gewerbesteuer, Grundsteuer und Grunderwerbsteuer.

Die Klagen über das im internationalen Vergleich geringe Aufkommen der Erbschaftsteuer oder Grundsteuer werden so lange unerhört bleiben, wie für diese Gesetze eine Gebietskörperschaft zuständig ist, nämlich der Bund, der die Erträge nicht zufließen.

Auf der anderen Seite sind Sorgen, die sich gegen jede Form von Steuerwettbewerb richten, unbegründet, weil sich Deutschland längst im internationalen Steuerwettbewerb befindet. Die Vorstellung, ein innerstaatliches Kartell könnte hieran etwas ändern, ist abwegig.

8. Übertragung der Gesetzgebungshoheit für Ladenschluß, Gaststättenrecht, Spielhallen und Schaustellung von Personen, Messen, Ausstellungen und Märkte an die Länder

Bewertung: Diese Maßnahmen sind allesamt sehr zu begrüßen, weil in keinem Fall einleuchtet, warum hierbei bundesweit einheitliche Regelungen gelten müßten. Vor allem der

Wegfall des nationalen Ladenschlußgesetzes wird eine längst überfällige Bewegung bei dessen Fortentwicklung bringen.

Zum Inhalt des Komplexes „Finanzen“ gehört auch die Frage der finanziellen Kompensation der Länder durch den Bund, wenn die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau abgeschafft wird. Das Kompensationsproblem war in der Föderalismuskommission besonders ausführlich erörtert worden, doch seine Lösung ist mißglückt:

Art. 143c Abs. 2 GG-E sieht nämlich vor, die Kompensationszahlungen als jährliche Festbeträge auf die Länder zu verteilen, deren Höhe sich nach dem Anteil des jeweiligen Landes im Zeitraum 2000 bis 2003 richtet. Damit orientieren sich die langfristig bis 2019 fließenden Kompensationszahlungen an einer historischen Zufälligkeit, nämlich den Bewilligungen im relativ kurzen Zeitraum 2000 bis 2003. Effizienter und fairer wäre die Bemessung der Kompensationen nach der Bevölkerungszahl. Hierdurch würde das gesamtstaatliche Interesse an einer regional ausgewogenen Entwicklung des Hochschulbaus weit besser berücksichtigt. Die jetzt gefundene Regelung verursacht zusätzliche Migration von Studenten, weil sich Hochschulbau und Bevölkerung nicht parallel entwickeln werden. Erzwungene Umzüge als Spätfolge der Föderalismusreform sind gesamtstaatlich teuer und liegen eigentlich in niemandes Interesse.

D. Was bleibt zu tun?

In den Geschichtsbüchern wird diese Verfassungsreform vielleicht einst „Föderalismusreform I“ genannt werden. Zu wünschen wäre dies, denn ihre Fortsetzung ist unabweisbar. Der „Föderalismusreform II“ sind zwei Kernaufgaben gestellt:

Erstens müßte sie die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern neu ordnen, weil die jetzigen Maßnahmen, wie oben im einzelnen erläutert, unzureichend sind. Mehr Steuerautonomie für die Länder, ein vorbeugender Entschuldungspakt, wesentliche Änderungen des Länderfinanzausgleichs sowie die Entflechtung bei Finanzhilfen und Geldleistungsgesetzen sind Aufgaben, die einer Lösung harren.

Zweitens sollte eine Neugliederung des Bundesgebiets durch Änderung des Art. 29 GG angestrebt werden. Diese Vorschrift zur Neugliederung per Volksentscheid ist niemals wirksam geworden, und gäbe es mit dem vorbildhaften Art. 118 GG nicht eine Spezialnorm, die ohne Volksentscheid auskam, würden vermutlich noch heute die Länder Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern – anstelle des Musterländles Baden-Württemberg – ihr Dasein fristen. Zustimmung der betroffenen Bevölkerungsteile zu Neugliederungen wird es so lange nicht geben, wie die negativen Folgen der Kleinheit per Finanzausgleich oder per Verfassungsklage auf andere abgewälzt werden können. Allerdings ist für eine erfolgreiche Neugliederung Augenmaß erforderlich, das manche ihrer Befürworter vermissen lassen. Forderungen nach einem monströsen „Nordstaat“ oder nach dem Verlust der Eigenständigkeit des sehr selbstbewußten und erfolgreichen Sachsen bewirken eher, daß sich Deutschland in dieser Frage weiter im Kreise dreht.